

Univerzita Karlova v Praze  
Právnická fakulta  
Katedra správního práva a správní vědy

## DIPLOMOVÁ PRÁCE

Obor: správní právo

Téma: Právní povaha nástrojů územního plánování

Vedoucí: JUDr. Ing. Josef Staša, CSc.

*Právní povaha nástrojů územního plánování  
1 exemplář - DP  
21. 12. 2006  
Klára*

Zdeněk Veselý, 5. ročník  
Sedlec 5  
250 65 Líbeznice  
2005

## Právní povaha nástrojů územního plánování

1	Cíl	2
2	Cíle a úkoly územního plánování	5
2.1	Cíl územního plánování	6
2.2	Úkoly územního plánování	8
2.3	Formy správní činnosti v územním plánování	14
2.3.1	Abstraktní formy správní činnosti	15
2.3.2	Konkrétní formy správní činnosti	16
2.3.3	Správní úkony smíšené povahy	20
2.3.4	Rozdělení a subsumce správních úkonů	23
3	Nástroje územního plánování	25
3.1	Územně plánovací podklady	29
3.1.1	Urbanistická studie	32
3.1.2	Územní generel	32
3.1.3	Územní projekce	33
3.1.4	Územně-teritoriální podklady	33
3.1.5	Územně plánovací dokumentace	34

Prohlašuji, že jsem tuto diplomovou práci zpracoval samostatně a že jsem vyznačil prameny, z nichž jsem pro svou práci čerpal způsobem pro vědeckou práci obvyklým.

V Praze dne 17. května 2005

  
\_\_\_\_\_

# Právní povaha nástrojů územního plánování

1	Úvod .....	- 2 -
2	Cíle a úkoly územního plánování .....	- 5 -
2.1	Cíle územního plánování .....	- 6 -
2.2	Úkoly územního plánování .....	- 9 -
2.3	Formy správní činnosti v územním plánování .....	- 14 -
2.3.1	Abstraktní formy správní činnosti .....	- 15 -
2.3.2	Konkrétní formy správní činnosti .....	- 18 -
2.3.3	Správní úkony smíšené povahy .....	- 20 -
2.3.4	Řetězení a subsumpce správních úkonů .....	- 23 -
3	Nástroje územního plánování .....	- 25 -
3.1	Územně plánovací podklady .....	- 29 -
3.1.2	Urbanistická studie .....	- 32 -
3.1.3	Územní generel .....	- 32 -
3.1.4	Územní prognóza .....	- 33 -
3.1.5	Územně technické podklady .....	- 33 -
3.2	Územně plánovací dokumentace .....	- 34 -
3.2.1	Územní plán velkého územního celku .....	- 35 -
3.2.2	Územní plán obce .....	- 39 -
3.2.3	Regulační plán .....	- 47 -
3.2.4	Závaznost územně plánovací dokumentace a její právní povaha .....	- 50 -
3.2.5	Stanoviska dotčených orgánů státní správy v územním plánování .....	- 68 -
3.3	Územní rozhodnutí .....	- 70 -
3.3.1	Rozhodnutí o umístění stavby .....	- 72 -
3.3.2	Rozhodnutí o využití území .....	- 74 -
3.3.3	Rozhodnutí o stavební uzávěře .....	- 74 -
3.3.4	Rozhodnutí o chráněném území nebo o ochranném pásmu .....	- 87 -
3.3.5	Rozhodnutí o dělení nebo scelování pozemků .....	- 87 -
3.3.6	Stanoviska dotčených orgánů státní správy v územním řízení .....	- 88 -
3.3.7	Exkurs – zvláště chráněná území a jejich ochranná pásma .....	- 91 -
4	Závěr .....	- 96 -
5	Seznam použité literatury .....	- 103 -

# 1 Úvod

Téma diplomové práce zaměřené na právní povahu nástrojů územního plánování jsem si nevybral náhodně, ale z toho důvodu, že se již delší dobu zajímám o problematiku veřejného stavebního práva, zejména územního plánování. S územním plánováním jsem se rovněž setkal v praxi, neboť v současné době zastávám post místostarosty obce Sedlec (Praha-východ) a jsem zde zodpovědný právě za územní plánování. Aktivně jsem se podílel na pořízení Změny č. 1 územního plánu sídelního útvaru Sedlec. Své praktické zkušenosti jsem se rovněž snažil v této práci uplatnit.

Územní plánování je nástrojem, kterým orgány územního plánování velmi výrazným způsobem zasahují do praktického života nejen konkrétních vlastníků dotčených nemovitostí, ale i osob majících k dotčenému území jiný vztah, než je vlastnictví nemovitostí v dané lokalitě.

Územní plánování je oblastí, kde se často střetává veřejný zájem, reprezentovaný orgány obcí, eventuálně krajů, se zájmy individuálními, tedy zájmy konkrétních fyzických a právnických osob. Právě nalezení optimálního řešení, které by sladilo veřejné a individuální zájmy, není jednoduché a o sporné situace, vznikající jak v průběhu pořizování územně plánovací dokumentace, tak i při vydávání navazujících rozhodnutí, není nouze. Právní povaha nástrojů územního plánování je, jak vyplývá z této práce, velmi komplikovaná a bude jistě i do budoucna námětem řady odborných diskuzí.

Problematika územního plánování v českých zemích patří tradičně do oboru veřejného stavebního práva. V osmdesátých a devadesátých letech 19. století vyvrcholily legislativní práce v oblasti veřejného stavebního práva přijetím řady zákonů Zemského zákoníku českého. Šlo zejména o stavební řád pro hlavní město Prahu z roku 1886, tzv. pražský stavební řád, jehož platnost byla rozšířena dalšími zákony z roku 1887 na obce města Plzně a na městskou obec České Budějovice, stavební řád pro Čechy z roku 1889, tzv. venkovský, který platil pro Čechy s výjimkou měst, pro která platil pražský stavební řád. Ve stejném období byly dále přijaty stavební řád pro zemské hlavní město Brno, hlavní město

Olomouc, město Jihlava a Znojmo, tzv. brněnský stavební řád, stavební řád pro Slezsko a třicet župních stavebních řádů pro území Slovenska. Tyto stavební řády neměly ještě propracovanou část urbanistickou ani mechanismy, které by mohly zajistit prosazení urbanistických koncepcí do řízení územního rozvoje. Technické části těchto stavebních řádů byly řešeny jako technická minima, která by stavebníky nebo vlastníky staveb omezovala co nejméně. Obsahovaly většinou jen základní technické předpisy upravující tloušťku svislých nosných cihelných konstrukcí podle jejich polohy, protipožární opatření a některé hygienické požadavky.

Tyto předpisy platily i po celé období první republiky, přestože byly vyvíjeny snahy o přijetí nové právní úpravy veřejného stavebního práva. Platnost těchto starých stavebních řádů pokračovala i po roce 1945. Teprve v roce 1949 byl přijat nový zákon o územním plánování a výstavbě obcí, který však již byl do značné míry poplatný době svého vzniku a zejména byl podřízen režimu národohospodářského plánování. To se odrazilo také v systému přípravy, projektování, rozpočtování a v dispozicích se stavebními kapacitami podle zásady, že co je zařazeno v plánu, musí být také povoleno. Tento zákon poprvé zakotvil územní plánování, ale jako prostředek pro uplatňování hospodářského plánování. Veřejné stavební právo zde tedy mělo sekundární úlohu, primární byla právní úprava ekonomických nástrojů řízení. To také vedlo k deformacím životního prostředí, zejména vytvářením předpokladů pro vznik aglomerací. Veškerá důležitá pravidla byla většinou obsažena v prováděcích předpisech, které upravovaly značný rozsah práv, povinností a kompetencí. Jedním z důležitých podzákoných předpisů byla vyhláška o podrobnějších předpisech pro pozemní stavby č. 709/1950 Ú. I., která obsahovala technické regulativy pro výstavbu.

V letech 1958 a 1959 byly vydány nové zákony o územním plánování a stavebním řádu a prováděcí předpisy k nim. Na úseku územního plánování byly vymezeny tři druhy územních plánů, a to územní plány rajonů a územní plány sídlišť, které se dělily na směrné a podrobné. Směrné se zpracovávaly zpravidla pro celé území města a řešily se v nich i návaznosti na zájmové území města. Podrobné řešily většinou část města připravovanou pro soustředěnou výstavbu.

Na úseku stavebního řádu byly upraveny zákonem postupy, které navazovaly na schvalovací procedury v oblasti hospodářského řízení výstavby. Bylo zavedeno rozhodování o přípustnosti stavby, a když se následně stavební úřad přesvědčil, že podmínky, které stanovil, byly akceptovány ve schvalovacím řízení po hospodářské linii, vydal pak další rozhodnutí, jímž se teprve realizace stavby povolila. V roce 1959 byl vydán zákon o dokumentaci staveb, který však neřešil technickou stránku této dokumentace, ale zejména mechanismus jejího projednávání a schvalování. Tento zákon platil až do roku 1965. Právní úprava dokumentace staveb pak byla upravena v řadě vyhlášek, které byly vydávány a měněny v krátkých časových intervalech až do roku 1992.<sup>1</sup>

Platná právní úprava územního plánování, obsažená v zákoně č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „SZ“), vychází z koncepce navržené v roce 1976. Přestože byla limitována tehdejšími politickými a společenskými podmínkami, uplatňovala principy územního plánování a instituty rozhodování o území shodně s vyspělými evropskými státy. V porovnání s nimi měl vývoj územního plánování na území České republiky některé společné rysy, ale v období od roku 1948 do roku 1989 i nezaměnitelná specifika. Obdoba změn přístupů, které v západoevropských státech proběhly již v šedesátých a sedmdesátých letech v souvislosti s měnící se úlohou státu, se v praxi i právní úpravě územního plánování v České republice projeví až po listopadu 1989.

Po roce 1989 doznala původní právní úprava řady přímých a nepřímých novelizací, které měly za hlavní cíl odstranit zásadní disproporce vůči novým politickým a hospodářským podmínkám, změnám v organizaci a struktuře veřejné správy a v uplatňování vlastnických práv.

Zkušenosti a poznatky získané v letech 1994–1998 při přípravě novely stavebního zákona č. 83/1998 Sb. prokázaly potřebu formulovat novou koncepci úpravy stavebního práva a přitom využít a zachovat ty koncepční zásady

---

<sup>1</sup> srov. Doležal, J., Lanč, J., Sakař, B.: Stavební právo. Díl I, Stavební právo veřejné, 1. vyd.. Praha, Polygon, 1999

územního plánování, které se v průběhu posledních desetiletí osvědčily jak v naší současné právní úpravě, tak i v zemích s nepřerušenu demokratickou tradicí.<sup>2</sup>

V současné době se však pojetí SZ i přes jeho zásadní novelizace jeví jako překonané a je zpracován návrh nového stavebního zákona, který již schválila vláda a bude projednáván parlamentem.

## 2 Cíle a úkoly územního plánování

Cíle a úkoly územního plánování definuje stavební zákon obecně v § 1 a v § 2. Územní plánování je v našich podmínkách platnou právní úpravou pojato jako právem upravený institut, jehož posláním je komplexně a současně i soustavně řešit funkční využití území, stanovit zásady jeho organizace a věcně a časově koordinovat výstavbu a jiné činnosti ovlivňující rozvoj území.<sup>3</sup>

V zákoně je územní plánování pojímáno jako regulátor a koordinátor výhledového uspořádání území. Hlavními znaky územního plánování a jeho metod jsou komplexnost řešení daného území a jeho permanentnost, která přijaté řešení udržuje v aktuálním stavu.

Pro územní plánování je typické, že musí být svým postavením a posláním funkčně propojeno s věcně navazujícími režimy, předepisovanými pro nakládání s územím pro účely jeho cíleného využívání. V podmínkách stavebního práva je potom územní plánování předstupněm v proceduře, vyúsťující v řízení ve vztahu ke stavbám.

---

<sup>2</sup> srov. Tunka, M., Mareček, J.: Některé možnosti řešení nové právní úpravy na úseku územního plánování *in* Stavební právo. Bulletin, roč. 2000, č. 1, str. 4-10

<sup>3</sup> srov. Doležal, J., Lanč, J., Sakař, B.: Stavební právo. Díl I, Stavební právo veřejné, 1. vyd.. Praha, Polygon, 1999

## 2.1 Cíle územního plánování

Hlavním cílem územního plánování je vytvoření předpokladů k souladnému uspořádání všech základních přírodních, civilizačních a kulturních hodnot v území.<sup>4</sup>

Pojem funkčního využití území se v předpisech stavebního práva vyskytuje kromě výše citovaného ustanovení § 1, odst. 1 SZ dále v těchto ustanoveních:

- v § 2 odst. 1 písm. b) SZ – funkční a prostorové uspořádání území
- v § 3 odst. 2 písm. a) SZ – urbanistická studie, stanovení podmínek využití území
- v § 10 odst. 1 SZ – územní plán obce, stanovení funkčního využití ploch
- v § 11 odst. 1 SZ – regulační plán, stanovení využití jednotlivých pozemků

Funkční využití celého řešeného území, tedy všech ploch a pozemků, které tvoří jeho součást, může být upravováno pouze územním plánem obce pro celé správní území obce a regulačním plánem pro území řešené touto územně plánovací dokumentací.

Pojem zásady organizace území není kromě ustanovení § 1 SZ ani v prováděcí vyhlášce č. 135/2001 Sb. dále zmiňován. Výkladem lze zcela nepochybně dovodit, že se jedná o stanovení zásad a principů, kterými by se mělo řídit rozhodování o uspořádání území a o změnách v jeho využívání. Tyto zásady jsou stanovovány v územně plánovací dokumentaci v její grafické části a v textové části je uváděn jejich popis. Popis zásad organizace území v územně plánovací dokumentaci by měl usnadňovat rozhodování stavebních úřadů o vhodném uplatnění pravidel a usměrňovat jejich správní uvážení k naplňování cílů územního plánování, nalézání řešení ohleduplnějších k hodnotám území, vedoucích ke snižování jeho zátěže negativními vlivy.

<sup>4</sup> viz Doležal, J., Lanč, J., Sakař, B.: Stavební právo. Díl I, Stavební právo veřejné, 1. vyd., Praha, Polygon, 1999



Územní plánování působí i jako koordinátor výstavby a jiné činnosti, která v území má být výhledově realizována, a to z hlediska jejich věcné a časové návaznosti.<sup>5</sup>

Pod pojmem koordinace výstavby rozumíme například stanovení pořadí, v jakém by mělo na sebe navazovat provádění změn v územích spojených s výstavbou, které umožní účelné a hospodárné využívání jednotlivých staveb postupně zastavovaného území tak, aby bylo v každém stavu jeho proměn, v každé etapě dosaženo jeho pokud možno optimálního využití. Tato koordinace stanovená způsobem přiměřeným příslušné územně plánovací dokumentaci by měla být vodítkem pro investory uvedených změn i pro stavební úřady při posuzování jejich návrhů na vydání územních rozhodnutí. Popis etapizace výstavby a změn v území je uložen na základě vyhlášky č. 135/2001 Sb. pro územní plán obce a pro regulační plán.

Koordinace jiných činností ovlivňujících rozvoj území je vykonávána návrhem takového uspořádání řešeného území, které vede k harmonickému, bezkoliznímu provádění činností tak, aby se pokud možno vzájemně nerušily. Jako příklad lze uvést takové uspořádání ploch v územním plánu obce určených pro bydlení a ploch dopravních, které na jedné straně nenarušuje a nesnižuje kvalitu obytného prostředí, na druhé straně však neprodukuje neodůvodněně dopravní spojení jeho jednotlivých částí.

Podrobnější koordinace jiných činností ovlivňujících rozvoj území je prováděna v mezích stavebního zákona dalšími nástroji územního plánování, které navazují na územně plánovací dokumentaci, zejm. územní rozhodnutí. Např. územním rozhodnutím o chráněném území nebo o ochranném pásmu lze zakázat nebo omezit určité činnosti z důvodu ochrany ovzduší, vod atd.

Územně plánovací dokumentace by tedy zejména neměla upravovat podrobnější podmínky pro zastavění určitého území a tak suplovat stavební dokumentaci. Územně plánovací dokumentace jako výsledek činnosti veřejné

---

<sup>5</sup> viz Doležal, J., Lanč, J., Sakař, B.: Stavební právo. Díl I, Stavební právo veřejné, 1. vyd.. Praha, Polygon, 1999

správy by měla sledovat především hledisko obecnosti a v žádném případě by se neměla pouštět do detailních úprav, neboť by se tímto způsobem nebylo možné vyhnout nežádoucí kasuistice.<sup>6</sup>

Je tedy zřejmé, že územní plánování má vedle své technické funkce i významnou funkci politickou a hospodářskou. Z těchto důvodů má naše současná právní úprava územního plánování rozsáhlé vazby na právní úpravy jiných veřejnoprávních otázek, zejména otázek ochrany životního prostředí, dopravy, technického a občanského vybavení území a v neposlední řadě i otázek bezpečnosti státu.

Územní plánování má mimořádný význam rovněž vzhledem k otázkám práva občanského, a to konkrétně k vlastnickým vztahům.<sup>7</sup> Platí, že územní plánování se nedotýká vlastnictví konkrétních nemovitostí dotčených územně plánovací dokumentací. Nicméně je zde třeba určitý vliv, zejména ekonomický připustit. Schválený územní plán obce, a nebo naopak jeho neexistence, velmi významným způsobem může zasáhnout např. do ceny nemovitostí, která bude přísně dle tržních principů určena způsobem možného využití pozemku. Dále např. SZ ve svém § 108 a následujících upravuje možnost vyvlastnění pozemků, staveb a práv k nim potřebných pro uskutečnění staveb nebo opatření ve veřejném zájmu. Vyvlastnění podle SZ je možné:

- jen ve veřejném zájmu pro veřejně prospěšné stavby podle schválené územně plánovací dokumentace [§ 108 odst. 2 písm. a)],
- k provedení asanace sídelního útvaru nebo jeho asanačních úprav podle schválené územně plánovací dokumentace [§ 108 odst. 2 písm. c)].

Ustanovení § 108 odst. 3 SZ pak stanoví, že veřejný zájem na vyvlastnění pro účely uvedené v odstavci 2 musí být prokázán ve vyvlastňovacím řízení. Za stavby podle odst. 2 písm. a) SZ se považují stavby určené pro veřejně prospěšné služby a pro veřejné technické vybavení území podporující jeho rozvoj a ochranu

<sup>6</sup> srov. Tunka, M.: Obsah územně plánovací dokumentace, 1. vydání, Praha, ABF, a. s., Nakladatelství ARCH, 2003

<sup>7</sup> srov. Doležal, J., Lanč, J., Sakař, B.: Stavební právo. Díl I, Stavební právo veřejné, 1. vyd., Praha, Polygon, 1999

životního prostředí, které vymezí schvalující orgán v závazné části územně plánovací dokumentace.

Z výše uvedeného důvodu mají právnické a fyzické osoby, které mají v řešeném území vlastnická práva k nemovitostem, tj. pozemkům, stavbám, popřípadě v daném prostoru žijí, zaručeno ze zákona demokratické projednání územně plánovací dokumentace v různých etapách zpracování. Tím se zabezpečuje, že i veřejnost má možnost ovlivňovat výhledové uspořádání území tak, aby co nejvíce vyhovovalo potřebám hospodářského a společenského života.<sup>8</sup>

Právě tato oblast projednání územně plánovací dokumentace s vlastníky dotčených nemovitostí je v současné době nejvíce kritizována. O důvodech této kritiky a možných východiscích pojednává tato práce v dalších bodech.

## **2.2 Úkoly územního plánování**

Úkoly územního plánování jsou obecně upraveny v § 1 odst. 2 SZ tak, že územní plánování vytváří předpoklady k zabezpečení trvalého souladu všech přírodních, civilizačních a kulturních hodnot území, zejména se zřetelem na péči o životní prostředí a ochranu jeho hlavních složek – půdy, vody a ovzduší.

Vytváření předpokladů k zabezpečení trvalého souladu všech hodnot území je možné označit za základní, výchozí cíl územního plánování. Požadavky souladu hodnot území jsou v současné době vyjádřeny v definici trvale udržitelného rozvoje.

Pojem trvale udržitelného rozvoje byl zformulován na základě poznání, že dlouhodobé opomíjení nebo potlačení některého z hledisek hospodářských, sociálních nebo životního prostředí má negativní dopad na území, lidská sídla, přírodní společenství a jejich vzájemné vztahy a vlivy. Nástrojem pro závazné

---

<sup>8</sup> viz Doležal, J., Lanč, J., Sakač, B.: Stavební právo. Díl I, Stavební právo veřejné, 1. vyd.. Praha, Polygon, 1999

stanovování podmínek k zajištění trvale udržitelného rozvoje je právě územně plánovací dokumentace.<sup>9</sup>

K plnění tohoto cíle územního plánování je nezbytné identifikovat, zjistit konkrétní hodnoty území. Dílčí názory na ně, např. z pohledu specializovaných oborů a úseků státní správy, zabývajících se jednotlivými jevy v území a jeho součástmi, by neměly být nadřazovány. Významný je požadavek uceleného posouzení vzájemného souladu hodnot území jako celku.

V této souvislosti je nejvýše důležité, aby jednotlivé dotčené orgány státní správy, které ze své pozice hájí zájmy upravené zpravidla zvláštními zákony, hleděly na územní plánování jako na celek a předkládanou dokumentaci posuzovaly z hlediska vzájemných souvislostí s cíli zadání. Nemělo by se stávat, že zejména orgány ochrany zemědělského půdního fondu, postupující podle metodického pokynu č. j. OOLP/1067/96 ze dne 12. 6. 1996, rozhodují bez ohledu na urbanistické hledisko, kdy v některých lokalitách půda stejné bonitní třídy je zcela bez problémů určena jako zastavitelná a jinde nikoliv s odvoláním na důležitost zájmu ochrany ZPF.

Územně plánovací dokumentace se tak po projednání s dotčenými orgány státní správy pro svá různá kompromisní řešení, která obce přijmou, může odklonit nežádoucím směrem od požadavku posuzovat právě řešené území v jeho vzájemných vazbách a souvislostech. Jako příklad mohu uvést obec, jejíž rozvoj je z hlediska urbanistického rozumnější v lokalitě, ve které se vyskytují půdy bonitní třídy I., eventuálně II. Taková obec je pak zpravidla vývojem projednávání nucena buď zcela myšlenku pořízení územně plánovací dokumentace opustit nebo přijmout méně vhodná řešení.

Bylo by velmi vhodné na legislativní úrovni řešit zejména problematiku ochrany zemědělského půdního fondu ve vztahu k územnímu plánování, neboť dle praktických zkušeností je právě otázka ochrany zemědělského půdního fondu stěžejní pro podobu rozsahu zastavitelných ploch. Řešení této problematiky by

---

<sup>9</sup> srov. Tunka, M., Sklenář, T.: Pořizování územně plánovací dokumentace, 1. vydání, Praha, ABF, a. s., Nakladatelství ARCH, 1999

mělo být systémové, tzn. takové, aby se nestávalo, že obce dle postupu projednávání s dotčenými orgány státní správy budou navrhovat k zastavení plochy, které jsou sice v nižších bonitních třídách, ale z hlediska urbanistického a dalších souvislostí územního plánování ty nejméně vhodné.<sup>10</sup>

Územní plánování zahrnuje v souladu s ust. § 1 odst. 2 SZ tyto úkoly a činnosti:

- stanoví limity využití území

Limity využití území jsou definovány v § 139a odst. 1 SZ tak, že limity využití území omezují, vylučují, případně podmiňují umístování staveb, využití území a opatření území.

Stanovení limitů využití území je uloženo ve všech druzích územně plánovací dokumentace. Limity využití území jsou v podstatě výsledkem územně plánovací činnosti, nalezené kompromisem cílů a úkolů územního plánování a požadavků uváděných v průběhu pořizování ve stanoviscích dotčených orgánů státní správy. Závaznost takto stanovených limitů je dána schválením územně plánovací dokumentace. Limity využití území můžeme dělit na tzv. vstupní limity a výstupní limity. Vstupní limity jsou vyznačovány ve výkresu limitů využití území a vyplývají z právních předpisů a správních rozhodnutí, jsou zpracovány na základě ustanovení § 10 – Průzkumy a rozborů vyhlášky č. 135/2001 Sb. Tento výkres limitů je povinnou součástí zadání územně plánovací dokumentace. Teprve po schválení územně plánovací dokumentace se i limity navržené a dohodnuté v průběhu pořizování územně plánovací dokumentace stanou obecně platnými, a to na základě jejich zahrnutí do závazné části územně plánovací dokumentace a po jejich vyhlášení zákonem stanoveným postupem v souladu s ustanovením § 29 SZ.<sup>11</sup>

<sup>10</sup> viz Tunka, M.: Obsah územně plánovací dokumentace, 1. vydání, Praha, ABF, a. s., Nakladatelství ARCH, 2003

<sup>11</sup> viz Tunka, M.: Obsah územně plánovací dokumentace, 1. vydání, Praha, ABF, a. s., Nakladatelství ARCH, 2003

Pojem limity využití území je používán na řadě míst zákona i vyhlášky o územně plánovacích podkladech a o územně plánovací dokumentaci. Limity využití území lze také rozlišovat na ty, které stanoví územně plánovací dokumentace, a na limity vyplývající z právních předpisů a limity, které jsou obsahem příslušných správních rozhodnutí.<sup>12</sup>

- reguluje funkční a prostorové uspořádání území

o tomto bodu již bylo vyčerpávajícím způsobem pojednáno výše v kapitole 2.1.

- určuje nutné asanační, rekonstrukční nebo rekultivační zásahy do území a stanoví způsob jeho dalšího využití

Uvedené pojmy asanační, rekonstrukční nebo rekultivační zásahy do území jsou zpravidla chápány jako úpravy směřující ke zlepšení stávajícího stavu území, včetně případně existující zástavby. Územně plánovací dokumentace stanovuje pravidla pro rozhodování, neukládá žádnému subjektu povinnost k provedení jakýchkoliv zásahů do území. Toto vyplývá mimo jiné i z celkového pojetí koncepce územního plánování, kdy územním plánem se řeší budoucí uspořádání území. Tímto tedy územně plánovací dokumentace vymezuje, které plochy a pozemky jsou přijatelné pro podání návrhů na územní rozhodnutí v souladu s některou z forem změny stávajících staveb nebo využití území.

- vymezuje chráněná území, chráněné objekty, oblasti klidu a ochranná pásma, pokud nevznikají podle zvláštních předpisů jinak, a zabezpečuje ochranu všech chráněných území, chráněných objektů, oblastí klidu a ochranných pásem.

Úkol vymezit chráněná území, objekty, ochranná pásma, oblastí klidu, zabezpečit jejich ochranu se neváže jednoznačně pouze na některý druh územně plánovací dokumentace. Tou může být pouze vymezena část území, na kterých by bylo z hlediska souvislostí prověřených při pořizování územně plánovací

<sup>12</sup> srov. Doležal, J., Mareček, J., Vobořil, O.: Stavební zákon v teorii a praxi. Úplné znění zákona s komentářem, související a prováděcí předpisy – 8. doplněné a aktualizované vydání, Praha, LINDE Praha, akciová společnost, 2003

dokumentace účelné vydat např. územní rozhodnutí o chráněném území nebo o ochranném pásmu, či jiné správní rozhodnutí v pravomoci příslušného správního úřadu a tím zabezpečit jejich ochranu. Tyto jejich pravomoci nemůže zastupovat orgán územního plánování schválením územně plánovací dokumentace.

- určuje zásady a podmínky pro věcnou a časovou koordinaci místně soustředěné výstavby jednoho nebo více stavebníků.

- posuzuje a hodnotí územně technické důsledky připravovaných staveb a jiných opatření v území a navrhuje nezbytný rozsah staveb a opatření, která podmiňují jejich plné využití.

- řeší umístění staveb, stanoví územně technické, urbanistické a architektonické zásady pro jejich projektové řešení a realizaci.

Tyto úkoly a činnosti územního plánování jsou spojeny zejména s jednotlivými stavbami, a jsou proto řešeny především v územních rozhodnutích, z územně plánovací dokumentace pak regulačním plánem.

- navrhuje využití zdrojů a rezerv území pro jeho společensky nejefektivnější urbanistický rozvoj.

Pojem společensky nejefektivnější urbanistický rozvoj není předpisy stavebního práva vymezen. Územně plánovací dokumentací by proto měl být prověřen obecný názor, co konkrétně pro dané území tento společensky nejúčinnější urbanistický rozvoj představuje. Cílem by přitom mělo být racionálně využívat místní podmínky, přednosti a hodnoty řešeného území spolu s dostupnými zdroji. Tento úkol je řešen různým způsobem všemi druhy územně plánovací dokumentace.

- vytváří podklady pro tvorbu koncepcí výstavby a technického vybavení území.

Prověření vhodných ploch k zástavbě územně plánovací dokumentací je významným vstupem pro tvorbu uvedených koncepcí. Územním plánováním veřejná správa vymezuje kromě jiného také právo k zástavbě na určitých pozemcích. Tím vytváří a ovlivňuje stav pozemkového trhu, množstvím stavebních pozemků a jejich dostupností ovlivňuje poptávku a nabídku v území.

- navrhuje pořadí výstavby a využití území
- navrhuje územně technická a organizační opatření nezbytná k dosažení optimálního uspořádání a využití území.

Stanovení optimálního uspořádání území je otázkou obecně sdíleného názoru ohledně budoucího možného rozvoje území a také shody hledané při pořizování územně plánovací dokumentace, která je posléze vyjádřena jejím schválením. Dostatečně podrobně lze zformulovat a doložit tento obecně sdílený názor především v regulačním plánu, ve kterém lze navrhnout nezbytná územně technická a organizační opatření. Územní plán obce a zejména pak územní plán velkého územního celku jsou z tohoto hlediska příliš obecnými směrnici pro navazující správní rozhodování. Uvedený úkol územního plánování je možné plnit nejlépe územním rozhodnutím o umístění stavby a o využití území.

- vymezuje území dotčená požadavky ochrany obyvatelstva.

Vymezení území z hlediska ochrany obyvatelstva vychází z požadavků stanovovaných příslušným dotčeným orgánem státní správy. S ohledem na povahu těchto požadavků bude tento úkol řešen vhodným druhem územně plánovací dokumentace.

### **2.3 Formy správní činnosti v územním plánování**

Činnost veřejné správy vykonávají subjekty veřejné správy na základě zákona, zpravidla prostřednictvím svých orgánů oprávněných jednat jménem příslušného subjektu a zavazovat jej. Činnost veřejné správy se uskutečňuje v určitých formách. Pojednání o formách představuje důležitou složku nauky



o činnosti veřejné správy, neboť v externím působení veřejné správy má zásadní význam konkretizace vztahů mezi fyzickými a právnickými osobami na jedné straně a orgánů subjektů na straně druhé, a to ve formách stanovených zákonem.

Formy správní činnosti je možné dělit z různých hledisek. Jako základní převažuje v literatuře kritérium, které klade důraz na to, zda určitý úkon veřejné správy může mít právní důsledky nebo nikoli. Toto hledisko také umožňuje rozlišovat formy správní činnosti podle jejich právní závaznosti, míry jejich právní významnosti, účelnosti apod.

Formy správní činnosti mohou být abstraktní nebo konkrétní, jednostranné nebo dvou a vícestranné. Toto rozdělení je ovšem pouze schematické a má spíše naznačit základní možnosti členění než provést úplný výčet forem správní činnosti.

### 2.3.1 Abstraktní formy správní činnosti

Funkcí veřejné správy nikdy nebylo jen rozhodování o konkrétních věcech, ale také o právně závazných pravidlech, tradičně označovaných v evropských zemích jako nařízení či právní nařízení. Teprve moderní ústavy vycházejí z teorie o dělbě moci<sup>13</sup>, jejímž uplatňováním došlo k vyjasnění poměru moci zákonodárné a moci výkonné v tom smyslu, že moc výkonná zákony toliko provádí, mohl být zřetelně proklamován i vztah zákona ve formálním smyslu a nařízení jako vztah hierarchický.

Pro obor správního práva je důležitá hranice mezi abstraktním aktem a konkrétním aktem, zejména mezi právním předpisem a správním aktem. Abstraktnost lze spatřovat ve druhovém vyjádření věci, v neurčitém počtu adresátů nebo současně v obou těchto znacích.

V zahraniční literatuře i judikatuře se setkáváme s pojmem všeobecné opatření, které má podobu obecně konkrétního aktu, zatímco klasický správní akt podobu aktu individuálně konkrétního. Rozdíl mezi oběma akty spočívá v míře

<sup>13</sup> srov. čl. 2 odst. 1 věta za středníkem úst. zák. č. 1/1993 Ústava České republiky

konkretizace osob, nikoli věci. Zatímco ve správním aktu musejí být osoby, jimž je tento akt adresován, jmenovitě určeny, pro všeobecné opatření to neplatí, neboť adresátem je v tomto případě zpravidla neurčitý počet osob obdobně jako u abstraktního aktu. V obou případech však jde o jednostranná vrchnostenská rozhodnutí správních úřadů, která mají jako společný znak konkrétnost, byť jen v jednom znaku, tj. ve věci. Proto také všeobecná opatření typu dopravních značek, značení objížděk apod. se dnes převážně řadí do stejné skupiny jako správní akty, popř. jsou tato opatření považována za jednu z forem správního aktu a podléhají v zásadě i stejnému procesnímu režimu.

Jedním z nejvýznamnějších příkladů abstraktní správní činnosti je nařízení. Nařízení je právní předpis, který vydal k tomu zmocněný orgán nebo správní úřad k provedení zákona. Nařízení se tak dostalo do pozice právního předpisu druhotného a provádějícího, jehož charakteristickými znaky jsou podzákonost, abstraktnost, obecnost a jednostrannost. Praktický význam pro územní plánování má nařízení jako obecně závazný právní předpis tehdy, kdy je tato forma orgány obcí či krajů zvolena při vyhlášení stavební uzávěry nebo chráněného území. Účelu stavební uzávěry nebo chráněného území může být také dosaženo vydáním rozhodnutí v územním řízení, které je ovšem individuálním správním aktem (k tomu srov. výklad v kap. 3.3.3 a 3.3.4).

Nařízení vydávají orgány obcí v souladu s ust. § 11 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, v přenesené působnosti, jsou-li k tomu zákonem zmocněny.

Orgány kraje (rada) vydávají nařízení v souladu s ust. § 7 zákona č. 129/2000 Sb., o krajích, v přenesené působnosti, je-li k tomu kraj zmocněn zákonem.

Co se dalšího druhu abstraktní činnosti týče – tedy obecně závazných vyhlášek, je na úvod nutno konstatovat, že pravomoc vydávat právní předpisy též územními samosprávnými celky ve věcech jejich samostatné působnosti je dána

přímo z čl. 104 odst. 3 Ústavy ČR, který stanoví, že zastupitelstva mohou v mezích své působnosti vydávat obecně závazné vyhlášky.<sup>14</sup>

Obecně závazná vyhláška se od nařízení odlišuje zejména v tom, že předmětem úpravy vyhlášek není výkon přenesené působnosti, ale samostatné působnosti a že vydání obecně závazných vyhlášek je právem, nikoli však povinností oprávněného subjektu.

Formou obecně závazné vyhlášky obce v případě územního plánu a regulačního plánu či kraje v případě územního plánu VÚC se vyhláší závazná část územně plánovací dokumentace. Na území vojenských újezdů pořizuje územně plánovací dokumentaci ministerstvo obrany. Platná právní úprava požaduje vyhlásit závazné části územně plánovací dokumentace obecně závaznými právními předpisy příslušných orgánů. Příslušnost k vydání obecně závazných vyhlášek v samostatné působnosti se stanoví podle ust. § 84 odst. 2 písm. b) zák. č. 128/2000 Sb., o obcích, a podle ust. § 35 odst. 2 písm. e) zák. č. 129/2000 Sb., o krajích, a v hlavním městě Praze podle ust. § 52 odst. 2 písm. e) zák. č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze. V závazné části územně plánovací dokumentace schvalující orgán v případě potřeby vymezuje veřejně prospěšné stavby, pro které lze pozemky, stavby a práva vyvlastnit. Právní opora je obsažena v ust. § 29 odst. 2 SZ ve spojení s ust. § 108 odst. 2 písm. a) odst. 3 SZ.<sup>15</sup>

Je namístě konstatovat, že oproti dřívější právní úpravě, kdy obecně závazná vyhláška byla označena pro všechny právní předpisy vydávané orgány obcí v samostatné i přenesené působnosti, je od účinnosti zák. č. 128/2000 Sb., o obcích, a zák. č. 129/2000 Sb., o krajích, tento pojem vyhrazen jen abstraktním aktům, které vydávají zastupitelstva obcí a krajů ve věcech jejich samostatné působnosti. Podrobněji o této problematice pojednává tato práce v kap. 3.2.4.

<sup>14</sup> srov. čl. 104 odst. 3 úst. zák. č. 1/1993 Sb. Ústava České republiky

<sup>15</sup> viz Tunka, M.: Obsah územně plánovací dokumentace, 1. vydání, Praha, ABF, a. s., Nakladatelství ARCH, 2003

### 2.3.2 Konkrétní formy správní činnosti

Typickou formou správních úkonů jsou správní akty. V teorii byly a jsou tyto správní akty označovány různě. Předválečná česká teorie, reprezentovaná J. Hoetzelem, obdobně jako teorie rakouská a německá hovořila prostě o správních aktech, nebo o rozhodnutích, popř. o opatřeních. Správní akt je jednostranný správní úkon, kterým správní úřad v konkrétním případě řeší právní poměry jmenovitě určených osob. Pro správní akt jsou pojmově určující tyto znaky: jednání příslušného správního úřadu na základě zákona, jednostranný autoritativní výrok o právech a povinnostech nepodřízených subjektů (vnější působnost správního aktu), bezprostřední právní závaznost a konkrétnost věci, jakož i subjektů, jimž je správní akt určen. Obdobně jako u vymezení abstraktních aktů se může konkrétnost aktu týkat věci nebo osob jako jedinců jmenovitě určených a nebo obou těchto znaků současně.

Správní akt je druhem právně mocenského zásahu do sféry práv a svobod svých adresátů, popř. dalších osob. Jako takový musí být výslovně vyjádřen v zákoně, v zásadě jako samostatný hmotněprávní institut.

Správní akt lze členit dle několika kritérií. V závislosti na obsahu regulovaných vztahů rozlišujeme materiální správní akty upravující hmotněprávní postavení adresátů a procesní správní akty, které upravují postavení adresátů ve správním řízení.

Tradičně největší význam je přikládán klasifikaci podle povahy právních účinků aktu. Podle této povahy lze rozlišovat akty konstitutivní a deklaratorní. Konstitutivní akty zakládají, mění nebo ruší vztahy správního práva, působí pro futuro a ex nunc. Deklaratorní akty jsou bezprostředně zaměřeny na vyvolávání právních následků jiného druhu. Autoritativně zjišťují, prohlašují existenci nebo vlastnosti a potvrzují již existující vztahy správního práva. V tomto smyslu působí i do minulosti od okamžiku vzniku právních vztahů, jejichž existenci potvrzují (pro praeterito a ex tunc). Deklaratorní akty se vydávají tehdy, kdy je zapotřebí autority subjektu veřejné správy k určení vztahu správního práva. Tak tomu je zejména v případech, kdy je existence těchto vztahů sporná, pochybná nebo kdy potvrzení

závisí na výkladu neurčitého právního pojmu. Deklaratorní správní akt posiluje právní jistotu, takže lze s určitou nadsázkou říci, že upevňuje vztahy správního práva, jichž se týká.

Některé správní akty řeší osobní poměry adresátů, jimž jsou určeny. Ty se v teorii označují jako akty ad personam. Jiné správní akty se týkají adresáta v podstatě kvůli jeho vztahu k určité věci. Takové správní akty nazýváme akty in rem. Správní akty ad personam zavazují tedy pouze v nich jmenovitě uvedené osoby. Správní akty in rem jsou závazné i pro právní nástupce, na něž práva a povinnosti z těchto aktů přecházejí. Akty in rem působí vůči každé osobě, která se ve vztahu k předmětu daného aktu nachází ve stejné právní situaci jako původní adresát. Skutečnost, že správní akt zavazuje i právní nástupce, musí být v zásadě vždy výslovně vyjádřena v zákoně.

Konstitutivní akty se dále člení na několik specifických kategorií:

Podle trvání účinků aktu je členíme na akty co do účinku neomezené a akty co do účinku omezené. Správní akty většinou nebývají co do trvání svých účinků explicitně omezované. Jejich meze vyplývají z přirozené povahy jejich obsahu a koneckonců i z toho, kdo je aktem zavázán, zda pouze osoby uvedené v aktu, nebo i jejich právní nástupci. Trvání účinků aktu však může být v některých případech výslovně omezeno, takové omezení může vyplývat přímo ze zákona nebo na základě zákona z aktu samotného, v důsledku vedlejšího ustanovení aktu, jímž může být rezolutivní časová doložka nebo rezolutivní podmínka.

Dalším členěním je členění podle přínosu obsahu správního aktu pro adresáta. Správní akty mohou svého adresáta k něčemu opravňovat, jsou k jeho dobru, zvýhodňují jeho právní pozici. Mohou mu ovšem také ukládat nějakou povinnost, být k jeho tíži, jeho právní pozici zatížit, znevýhodňovat. Velice často budou ovšem oba póly tohoto členění obsaženy v jediném aktu. Typicky tak, že akt zakládá oprávnění, ale zároveň stanoví, nebo z něho vyplývají povinnosti, konkrétní meze výkonu oprávnění, označované často jako podmínky.

Nelze opomenout ani klasifikaci podle toho, zda se v důsledku vydání aktu právní pozice jeho adresátů mění či nikoli. Na rozdíl od předchozího členění není rozhodné, zda je to změna k lepšímu či k horšímu, ale pouze zda vůbec nějaká změna nastává. V tomto případě rozlišujeme pozitivní a negativní akty (pozice adresáta se mění či nemění).

Praktické důsledky tohoto členění jsou v oblasti nového projednávání a rozhodování otázek řešených pozitivním nebo negativním aktem. Pro nové jednání ve věci, ve které byl vydán negativní akt, obecně neplatí překážka rei iudicatae. Další důsledky souvisejí s možností, respektive nutností akt změnit či zrušit, jestliže je přezkoumáván poté, co byl svým adresátem napaden. U negativních aktů bude zapotřebí změna, u pozitivních naopak zrušení a změna nebude přicházet v úvahu.

Na posledním místě, avšak neméně důležité je členění dle toho, zda se při vydání aktu uplatňuje diskreční pravomoc či nikoli. Za pomoci správního uvážení může být obsah správního aktu stanoven různým způsobem. V některých případech je pak věcí správního uvážení, zda správní akt bude vydán či nikoli. Toto členění je významné zejména pro přezkoumání zákonnosti správních aktů soudy.

### **2.3.3 Správní úkony smíšené povahy**

V praxi existuje řada správních úkonů, které nelze jednoznačně zařadit do některé z výše uvedených skupin – tyto úkony mají smíšenou povahu a jde zejména o:

- správní úkony, které mají některé znaky správních předpisů a některé znaky správních aktů,
- správní úkony, které mají některé znaky správních aktů a některé znaky faktických zásahů,
- správní úkony, které mají některé znaky správních aktů a některé znaky neregulativních správních úkonů

- správní úkony, které mají některé znaky faktických zásahů a některé znaky neregulativních správních úkonů

Na pomezí správních předpisů a správních aktů se nalézají dvě skupiny správních úkonů smíšené povahy:

- nepravé správní předpisy
- nepravé správní akty

Za nepravé správní předpisy lze považovat správní předpisy, které nemají normativní obsah. Příkladem nepravých správních předpisů jsou ty předpisy, které upravují delegaci veřejné správy, pokud pouze vyjmenovávají ty vykonavatele, na něž je veřejná správa přenášena.

Za nepravé správní akty lze považovat akty aplikace práva, které neupravují právní poměry konkrétních adresátů veřejné správy.

Nepravé správní akty jsou vydávány ve formě správních předpisů nebo ve formě správních aktů. Forma, v níž je nepravý správní akt vyjádřen, je významná z hlediska režimu nápravy nezákonnosti nebo nesprávnosti a v některých případech, zejména u nepravých správních aktů vydávaných obcemi, též z hlediska funkční příslušnosti k jejich přijetí. Pokud není nepravý správní akt vydán formou právního předpisu, je jeho obsah závazný na základě nějakého speciálního zákonného ustanovení.<sup>16</sup>

Závazná část územně plánovací dokumentace stanoví základní zásady uspořádání území a limity jeho využití, je konkrétní co do území, ale zavazuje neurčitý počet subjektů. Nová právní úprava územního plánování, která již byla v úvodu této práce obecně zmíněna, hovoří o **opatřeních obecné povahy** a navazuje tak na novou úpravu podle § 171 a násl. zákon č. 500/2004 Sb. správní řád, který nabude účinnosti ke dni 1. 1. 2006.

<sup>16</sup> viz Staša, J.: Úvod do českého správního práva, čtvrté doplněné vydání, Praha 2003

Nový správní řád chápe opatření obecné povahy jako hybridní správní úkony, které vykazují určité rysy abstraktních aktů a určité rysy rozhodnutí. Jedná se o akty aplikace práva, ale nejsou určeny konkrétním jmenovitě určeným adresátům. K vydání opatření obecné povahy je zapotřebí, jak již bylo výše uvedeno, zmocnění ve zvláštním zákoně.

Nový správní řád upravuje zejména povinnost správního orgánu zveřejnit návrh opatření obecné povahy, povinnost přijímat připomínky k návrhu, zabývat se jimi a vypořádat je, jakož i povinnost opatření obecné povahy odůvodnit a zveřejnit, resp. umožnit každému, aby se seznámil s jeho obsahem. Vlastníci dotčených nemovitostí, popřípadě další určené osoby mohou proti návrhu podat námítky, o nichž je třeba rozhodnout. Zákonnost opatření obecné povahy lze přezkoumat obdobou přezkumného řízení. Případné odchylky stanoví zvláštní zákony.<sup>17</sup>

V návaznosti na platnou právní úpravu územního plánování budou zastupitelstva obcí a krajů vydávat územní plány a zásady územního rozvoje v samostatné působnosti. Vydávání regulačních plánů a dalších opatření obecné povahy bude nově zařazeno do přenesené působnosti. Navržené řešení, které předpokládá rovněž Ústava v čl. 105, vychází z nové koncepce rozhodování na úseku územního plánování.

Opatření obecné povahy existuje i v zahraničních právních úpravách a představuje akt veřejné správy, který jak již bylo uvedeno svou povahou není individuálním správním aktem ani správním předpisem, ale úkonem v určité věci, který se přímo dotýká práv, povinností nebo zájmů blíže neurčeného okruhu osob. Specifická povaha rozhodování územních samospráv při schvalování územně plánovací dokumentace naráží na limity, které jsou předepsány zákonem o obcích a zákonem o krajích pro kategorii samostatné působnosti, a přitom přeřazení do přenesené působnosti je považováno za omezení samostatného rozhodování obcí a krajů. K vyloučení tohoto nepřípustného důsledku návrh zákona v jednotlivých nástrojích a postupech striktně rozlišuje úroveň rozhodování problémů

<sup>17</sup> viz. Staša, J.: Nový správní řád a stavební právo in Stavební právo. Bulletin, roč. 2004, č. 4, str. 13–28



nadmístního významu, které přísluší kraji, a úroveň rozhodování místního významu, které je výlučně v působnosti obce. Pokud dochází ke střetu těchto úrovní nebo k jejich průniku, je vždy vyžadována dohoda příslušné obce a kraje a v opačném případě nelze záměr realizovat. Záměrem úpravy pořizování územně plánovací dokumentace v přenesené působnosti je využití právě opatření obecné povahy, které umožňuje požadovanou formu přezkumu včetně možnosti podat správní žalobu vlastníky pozemků nebo zástupci veřejnosti. Cílem není centralizace rozhodování, ale především úprava vztahu mezi krajem a obcí, který na rozdíl od jiných úkolů řešených v samostatné působnosti je charakteristický tím, že kraj i obce sdílejí totéž území, ale pouze je spravují na úseku územního plánování v rozsahu příslušné úrovně nadmístního významu nebo místního významu.

Řešení právní úpravy schvalování v samostatné působnosti je předurčeno charakteristickými formami dozoru, rozsahem závaznosti dokumentů kraje pro obec a vyloučením některých možností přezkumu.<sup>18</sup>

### **2.3.4 Řetězení a subsumpce správních úkonů**

Je třeba se zmínit o některých typických vazbách mezi obsahově navazujícími správními akty různých správních úřadů, popřípadě i téhož správního úřadu, pokud jsou vydávány na základě různých zákonů různými vnitřními organizačními jednotkami. Jde o situace, kdy k realizaci určité činnosti je zapotřebí vydat několik aktů, přičemž dříve vydané správní akty podmiňují akty vydané později, tyto akty tvoří určitou časovou i logickou posloupnost. Předmět rozhodování je přitom v podstatě týž. Rozdílná jsou hlediska, z nichž je věc posuzována. V zásadě existují dva druhy vazeb uvnitř takových posloupností – řetězení a subsumpce správních aktů.

Při řetězení jsou jednotlivé správní akty vydávány postupně a každý z nich směřuje přímo vůči svému adresátovi, jemuž je také samostatně oznamován.

<sup>18</sup> viz. Důvodová zpráva k návrhu stavebního zákona zde dne 11. 1. 2005

Zpravidla poté, co podmiňující akt nabyl právní moci, žádá jeho adresát o vydání navazujícího správního aktu. (k tomu srov. pop. 3.3.6)

Naproti tomu při subsumpci je navenek vydáván jediný finální správní akt, který subsumuje podmiňující správní akt nebo akty. Fyzická nebo právnická osoba žádá jen o vydání finálního aktu a vydání podmiňujících aktů iniciuje z úřední povinnosti správní orgán příslušný k vydání finálního aktu. Podmiňující akt zprvu zavazuje pouze vykonavatele veřejné správy příslušného k vydání finálního aktu. Vůči adresátovi směřuje až prostřednictvím finálního aktu a zřejmě také až spolu s ním nabývá vlastnosti správního aktu. Sám o sobě podmiňující akt všechny akty správního aktu nespĺňuje, jelikož nemá vnější působnost. Finální akt je zase naproti tomu projevem vůle více vykonavatelů veřejné správy, nikoli tedy, obsahově vzato, pouze projevem vůle toho, kdo je jeho bezprostředním původcem. Z hlediska definice správního aktu se tak vlastně podmiňující akt a finální akt doplňují. Vydávání uvedených správních aktů je při subsumpci z hlediska adresáta koncentrováno.

Právní povaha stanovisek dotčených orgánů státní správy v procesu územního řízení je poněkud nejednoznačná a působí některé teoretické problémy. Tato stanoviska dotčených orgánů státní správy jsou v praxi nazývána jako rozhodnutí předběžné povahy. Teoretické problémy vyvstanou zejména v otázce nápravy těchto stanovisek či rozhodnutí předběžné povahy, neboť vady podmiňujícího aktu mohou způsobovat i vady navazujícího správního aktu. Ke komplikacím dochází, když je navazující správní akt vydán v rozporu s podmiňujícím aktem, popřípadě vůbec bez podmiňujícího aktu. Lze argumentovat jak ve prospěch řešení, podle kterého je vydáním navazujícího aktu nedostatek zhojen, tak pro opačný závěr, který akcentuje nezákonnost navazujícího správního aktu. Závěr bude nejspíše záležet na charakteru obsahu obou aktů; zvláště u subsumpce, kde podmiňující akty nejsou adresátovi samostatně oznamovány, může hrát roli i požadavek ochrany práv nabytých v dobré víře. V praxi se projevovala tendence nepřiznávat samostatnou ochranu ve správním soudnictví

proti některým podmiňujícím správním aktům, které soudní praxe chápala jako rozhodnutí předběžné povahy<sup>19</sup> (k tomu srov. kap. 3.3.6).

### 3 Nástroje územního plánování

Základní nástroje územního plánování jsou v právním řádu České republiky obecně upraveny v zákoně č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon). Těmito nástroji jsou v souladu s ust. § 2 odst. 3 SZ instituty územně plánovacích podkladů, územního plánování a územního rozhodování.

Územně plánovací podklady slouží dle ust. § 3 odst. 1 SZ zejména pro zpracování nebo změnu územně plánovací dokumentace, a není-li tato dokumentace zpracována, pro územní rozhodování a pro sledování vývoje a vyhodnocování stavu a možností rozvoje území. Soustava územně plánovacích podkladů je tvořena urbanistickou studií, územním generalem, územní prognózou a územně technickými podklady. Smyslem zpracování územně technických podkladů je především získat materiál pro zpracování územně plánovací dokumentace a pro vyhodnocování a sledování stavu a možností rozvoje území.

Stavební zákon stanoví soustavu územně plánovacích podkladů taxativním způsobem, a nelze proto pořizovat jako územně plánovací podklad jiné druhy dokumentů<sup>20</sup> (k tomu srov. kap. 3.1).

Územně plánovací dokumentace je jedním z hlavních nástrojů územního plánování. Ustanovení § 8 SZ taxativně vyjmenovává druhy územně plánovací dokumentace, které odpovídají prověřeným a nejvíce užívaným územním plánům, jejichž použití zdůraznila již novela vyhlášky č. 84/1976 Sb., o územně

<sup>19</sup> viz Hendrych, D. a kol: Správní právo. Obecná část. 5., rozšířené vydání. Praha, C.H.Beck, 2003

<sup>20</sup> viz Doležal, J., Lanč, J., Sakač, B.: Stavební právo. Díl I, Stavební právo veřejné, 1. vyd.. Praha, Polygon, 1999

plánovacích podkladech a územně plánovací dokumentaci (vyhl. č. 377/1992 Sb.), dále jen „vyhláška“.<sup>21</sup>

Územně plánovací dokumentaci tvoří územní plán velkého územního celku, územní plán obce (odpovídá dříve užívanému termínu územní plán sídelního útvaru) a regulační plán (odpovídá dříve užívanému termínu územní plán nebo územní projekt zóny).

Obecně není v SZ účel plánovací dokumentace vyjádřen, pouze jsou velice stručně charakterizovány její druhy, jak je níže rozebráno v této práci. Územně plánovací dokumentaci je možné charakterizovat jako závaznou směrnici pro rozhodování veřejné správy o možnostech změn území, za jakých podmínek je lze povolit těm, kteří mají zájem na jejich provedení. Od roku 2001 je pořízení a schválení územně plánovací dokumentace v rukou územní samosprávy, tedy kraje či obce, které takto lokalizují právo nebo i potřebu změny ve využití území, stanovují povahu těchto změn a v určitých případech i podmínky, za jakých lze tyto změny povolit, např. pořadím jejich realizace.<sup>22</sup>

Lze však konstatovat, že účelem schválené územně plánovací dokumentace je stanovit na poměrně dlouhou dobu obecně závazná pravidla pro rozhodování veřejné správy a vytvořit tak pro dané území stav právní jistoty o možnostech a podmínkách přijatelných změn v území, které byly dohodnuty v procesu pořizování územně plánovací dokumentace. Tímto způsobem poskytuje orgán územního plánování investorům, vlastníkům i uživatelům pozemků veřejně přístupnou informaci, která zásadním způsobem ovlivňuje trh s nemovitostmi, rozhodování investorů i těch, kteří mají povinnost se o území starat.

Územně plánovací dokumentace rezervuje konkrétní plochy a pozemky pro určitý účel, popsany v regulativech. K jeho realizaci může dojít teprve po

<sup>21</sup> srov. Doležal, J., Mareček, J., Vobořil, O.: Stavební zákon v teorii a praxi. Úplné znění zákona s komentářem, souvisící a prováděcí předpisy – 8. doplněné a aktualizované vydání, Praha, LINDE Praha, akciová společnost, 2003 – ačkoliv SZ stanoví, že územně plánovací dokumentace je „tvořena“ taxativně vyjmenovanými dokumentacemi, odkazované dílo používá termínu „druhy“ územně plánovací dokumentace. Autor v tomto případě považuje výraz „druhy“ za vhodnější a dále jej v tomto kontextu také používá.

<sup>22</sup> viz Tunka, M.: Obsah územně plánovací dokumentace, 1. vydání, Praha, ABF, a. s., Nakladatelství ARCH, 2003

vytvoření předem stanovených podmínek, jako je vybudování potřebných investic k dosažení potřebného technického stavu území. Teoreticky neomezené možnosti využití území se tak schválením územně plánovací dokumentace zužují pouze na využívání pozemků dosavadním způsobem nebo na možnost změny pouze v souladu s územně plánovací dokumentací.<sup>23</sup> Lze tedy shrnout, že základní úlohou územního plánování je územní a časová koordinace všech záměrů a zájmů na provedení změn v území a na ochraně jeho hodnot nejen z hlediska potřeb veřejného sektoru, ale i s ohledem na koordinaci a uplatňování záměrů privátního sektoru a na podporu vzájemné, obecně prospěšné spolupráce sféry veřejné i soukromé.<sup>24</sup>

Možnosti využití území, stanovené ve schválené územně plánovací dokumentaci na základě dohody dotčených orgánů státní správy, jsou v praxi prověřovány zájmem investorů o jednotlivé pozemky a o druh výstavby na nich. Realizace předpokládané funkce mnohdy může být vysoce ztrátová, a proto nezajímavá pro jakéhokoliv investora, naopak ale může přinést obecný prospěch.

Přílišná podrobnost regulace rozvojových ploch v územně plánovací dokumentaci, předjímající skutečnosti, které lze prověřit pouze v podrobnějších podkladech, tak může značně zkomplikovat využití území podle představ orgánu územního plánování a podle možností rozvoje. Čím podrobnější je navrhovaná regulace území, tím větší je pravděpodobnost, že územně plánovací dokumentace bude neustále přepracována podle toho, jaký investor změn v území a v jaké době se objeví.

S charakterem územního plánování, jak ho vymezuje SZ a vyhláška č. 135/2001 Sb., a tedy s tím, co je možné řešit a stanovovat v územně plánovací dokumentaci, není proto slučitelný požadavek, aby v ní byly upravovány např. provozní podmínky existujících zařízení nebo technologií, instalovaných v již užívaných stavbách. Tuto problematiku řeší jiné předpisy, které zmocňují veřejnou

<sup>23</sup> srov. Tunka, M., Sklenář, T.: Pořizování územně plánovací dokumentace, 1. vydání, Praha, ABF, a. s., Nakladatelství ARCH, 1999

<sup>24</sup> viz Tunka, M., Mareček, J.: Některé možnosti řešení nové právní úpravy na úseku územního plánování *in* Stavební právo. Bulletin, roč. 2000, č. 1, str. 4–10

správu k tomu, aby konkrétní osobě uložila určitou povinnost, případně aby sama potřebná opatření provedla.

Na základě územně plánovací dokumentace lze např. prověřovat, které investice v území by měly být prvořadé, zda by měly být financovány výhradně z veřejných rozpočtů, zda přilákají potřebné finance soukromého sektoru a nastartují potřebný rozvoj v území.<sup>25</sup>

Institut územní rozhodování je vedle územně plánovací dokumentace a územně plánovacích podkladů dalším nástrojem územního plánování a je nejdůležitějším rozhodnutím, s jehož pomocí se umísťují stavby, mění se způsob využití území a chrání se důležité zájmy v území.<sup>26</sup>

Územním rozhodnutím je v souladu s ust. § 32 SZ:

- rozhodnutí o umístění stavby,
- rozhodnutí o využití území,
- rozhodnutí o chráněném území nebo o ochranném pásmu,
- rozhodnutí o stavební uzávěře,
- rozhodnutí o dělení a scelování pozemků.

Stavební zákon v § 32 odst. 2 taxativním způsobem stanoví, kdy územní rozhodnutí není třeba. Územní rozhodnutí tak nevyžadují stavební úpravy a udržovací práce, drobné stavby, stavby umísťované v uzavřených prostorech existujících, pokud se nemění vnější půdorysné ohraničení a výškové uspořádání prostoru, reklamní, informační a propagační zařízení, jakož i případy dělení nebo scelování pozemků, pokud podmínky pro ně jsou stanoveny jiným rozhodnutím nebo opatřením (k tomu srov. kap. 3.3).

Instituty územního plánování jsou obsaženy i v řadě dalších veřejnoprávních předpisů. V kapitole 3.3.7 této práce je např. podrobněji

---

<sup>25</sup> srov. též Tunka, M., Sklenář, T.: Pořizování územně plánovací dokumentace, 1. vydání, Praha, ABF, a. s., Nakladatelství ARCH, 1999

<sup>26</sup> srov. Ondřejchová, V. a kol.: Stavební zákon v praxi, Praha, Public history, 2000

pojednáno o institutu zvláště chráněných území a jejich ochranných pásem vyhlášených podle zákona č. 114/1991 Sb., o ochraně přírody a krajiny.

Za další institut územního plánování lze také považovat vyhlášení památkové rezervace nebo památkové zóny podle § 5 a § 6 zák. č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči. Rovněž tak vymezení ochranného pásma podle § 17 cit. zákona apod.

Obecně lze říci, že tradičně sdílené hodnoty evropských územně plánovacích systémů jsou vyjádřeny v principech koordinace, komplexnosti a kontinuity, uplatňovaných jak při sledování stavu a možností území, tak při navrhování jeho změn a při vytváření podmínek pro jejich realizaci. V právních úpravách zemí EU tomu odpovídají shodně používané a praxí prověřené základní nástroje územního plánování, kterými jsou:

- územní plány velkých územních celků (územní, prostorové, strategické, regionální)
- územní plány využití ploch na území jednotlivých obcí a měst (strukturální, rozvojové)
- regulační (zastavovací) plány, často za určitých podmínek nahrazující územní rozhodnutí
- institut územního rozhodování<sup>27</sup>

Lze tedy konstatovat, že novelou SZ č. 83/1998 Sb. byla česká právní úprava alespoň částečně přiblížena evropským standardům.

### **3.1 Územně plánovací podklady**

Účel územně plánovacích podkladů je definován v ustanovení § 3 SZ tak, že územně plánovací podklady slouží zejména pro zpracování nebo změnu územně plánovací dokumentace, a není-li tato dokumentace zpracována, pro

<sup>27</sup> srov. Tunka, M., Mareček, J.: Některé možnosti řešení nové právní úpravy na úseku územního plánování *in* Stavební právo. Bulletin, roč. 2000, č. 1, str. 4–10

územní rozhodování a pro sledování vývoje a vyhodnocování stavu a možností rozvoje území.

Podrobnosti o obsahu a způsobu pořizování územně plánovacích podkladů stanoví v souladu s ustanovením § 143 odst. 1 písm. a) SZ vyhláška č. 135/2001 Sb., o územně plánovacích podkladech a o územně plánovací dokumentaci. Územně plánovací podklady pořizují orgány územního plánování.<sup>28</sup>

Územně plánovací podklady jsou tedy vedle územně plánovací dokumentace dalším nástrojem územního plánování. Soustava územně plánovacích podkladů je tvořena urbanistickou studií, územním generelem, územní prognózou a územně technickými podklady. Smyslem zpracování územně technických podkladů je především získat materiál pro zpracování územně plánovací dokumentace a pro vyhodnocování a sledování stavu a možností rozvoje území.

Stavební zákon stanoví soustavu územně plánovacích podkladů taxativním způsobem, a nelze proto pořizovat jako územně plánovací podklad jiné druhy dokumentů.<sup>29</sup>

Obsahem územně plánovacích podkladů jsou údaje potřebné pro navrhování využití vymezených území, ploch a pozemků a jejich vzájemného uspořádání a vazeb v souladu s cíli a úkoly územního plánování.

Územně plánovací podklady se pořizují podle potřeby, s čímž souvisí i to, že jejich pořizování není striktně povinné, a to ani co do úplnosti jejich věcné skladby, stejně jako není stanovena jejich jednotná či jinak závazná doba platnosti.

<sup>28</sup> srov. Doležal, J., Mareček, J., Vobořil, O.: Stavební zákon v teorii a praxi. Úplné znění zákona s komentářem, souvisící a prováděcí předpisy – 8. doplněné a aktualizované vydání, Praha, LINDE Praha, akciová společnost, 2003

<sup>29</sup> viz Doležal, J., Lanč, J., Sakař, B.: Stavební právo. Díl I, Stavební právo veřejné, 1. vyd., Praha, Polygon, 1999



Pořizování územně plánovacích podkladů přísluší orgánům územního plánování, a to vždy v souvislosti s jejich ostatními úkoly v procesu územního plánování. Obce pořizují územně plánovací podklady zásadně vždy jen pro svá území; v případě, že obec nedisponuje pro takovou činnost dostatečnými podmínkami či předpoklady, potom na její žádost pořizuje územně plánovací podklady pro danou obec příslušná územně spádová obec s tzv. rozšířenou působností. Kraje potom pořizují územně plánovací podklady nezbytné pro svoji činnost, Ministerstvo pro místní rozvoj ČR jednak pořizuje územně plánovací podklady také v rozsahu nezbytném pro svoji činnost, jednak pořizuje pro celé území České republiky územně technické podklady pravidelně prověřující stav a záměry uspořádání území. Ministerstvo obrany ČR pořizuje územně plánovací podklady pro území vojenských újezdů.<sup>30</sup>

Praktické využití nalézají územně plánovací podklady v případech, kdy pro dané území není schválena územně plánovací dokumentace, která ukládá závazné podmínky pro využívání území, a které proto musejí být respektovány v rozhodování správních úřadů. V těchto případech ukládá stavební zákon v ust. § 37 odst. 1 stavebnímu úřadu povinnost opatřit jiné podklady v rozsahu nezbytném pro územní rozhodnutí, například územně plánovací podklady, skutečnosti zjištěné vlastním průzkumem a při místním šetření. K takto získaným podkladům stavební úřad musí při svém rozhodování přihlídnout.

Na rozdíl od schválené územně plánovací dokumentace není stavební úřad povinen rozhodovat v souladu s územně plánovacími podklady, přitom však ve svém rozhodnutí musí zdůvodnit, proč rozhodl v souladu, případně v rozporu s nimi.<sup>31</sup>

Z výše uvedených výkladů vyplývá, že územně plánovací podklady nejsou normativními akty, neboť nepodléhají procesně upravenému režimu pořízení ani schválení v příslušných orgánech územního plánování a mohou být využity pouze jako podklad nezávazného charakteru pro navazující rozhodování v území.

<sup>30</sup> viz Doležal, J., Lanč, J., Sakař, B.: Stavební právo. Díl I, Stavební právo veřejné, 1. vyd., Praha, Polygon, 1999

<sup>31</sup> viz Tunka, M., Sklenář, T.: Pořizování územně plánovací dokumentace, 1. vydání, Praha, ABF, a. s., Nakladatelství ARCH, 1999

### 3.1.2 Urbanistická studie

Posláním urbanistických studií je řešit územně technické, urbanistické a architektonické podmínky využití území. Urbanistická studie se zpravidla zpracovává pro území vymezené s ohledem na jeho využití, používá se zejména pro získání variantních nebo alternativních řešení vybraných problémů v území. Toto zaměření urbanistické studie umožňuje, aby v některých případech byla využita pro zjednodušení procesu pořizování územně plánovací dokumentace. Zjednodušení spočívá v tom, že urbanistická studie může nahradit při zpracování územního plánu obce nebo regulačního plánu etapu konceptu, pokud jsou splněny některé předpoklady stanovené stavebním zákonem.

Pořizovatel urbanistické studie při jejím zadání jednak musí vymezit území, pro které má být studie zpracována, jednak musí blíže vymezit obsah a rozsah jejího zpracování, a to s ohledem na zamýšlený způsob jejího využití. Má-li být využita jako podklad pro zpracování územního plánu obce nebo regulačního plánu, je její obsah přizpůsoben obsahu příslušné územně plánovací dokumentace.

Urbanistická studie nepodléhá schválení. Tam, kde nahrazuje koncept řešení územního plánu obce nebo regulačního plánu, musí být projednána obdobným způsobem, jakým se tento koncept řešení projednává.<sup>32</sup>

### 3.1.3 Územní generel

Územní generely oproti urbanistické studii řeší podrobně otázky územního rozvoje jednotlivých složek osídlení a krajiny. Územní generel se zpracovává, je-li účelné ověřit samostatně řešení některé složky osídlení a krajiny, mající podstatný vliv na využití území.<sup>33</sup>

<sup>32</sup> srov. Doležal, J., Lanč, J., Sakař, B.: Stavební právo. Díl I, Stavební právo veřejné, 1. vyd. Praha, Polygon, 1999

<sup>33</sup> viz Doležal, J., Lanč, J., Sakař, B.: Stavební právo. Díl I, Stavební právo veřejné, 1. vyd.. Praha, Polygon, 1999

Územní generel lze tedy využít jako podklad pro zpracování územně plánovací dokumentace nebo pro vydávání územních rozhodnutí. Obsah a rozsah zpracování určuje pořizovatel v zadání.<sup>34</sup>

### 3.1.4 Územní prognóza

Územní prognóza slouží k prověření možností dlouhodobého rozvoje území na základě rozboru územně technických podmínek, stavu životního prostředí území, demografických a sociologických podkladů a ekonomických předpokladů rozvoje území.

Územní prognóza se zpracovává pro území více obcí, případně pro území hlavního města Prahy nebo statutárních měst. Obsah a rozsah územní prognózy se stanoví v jejím zadání.

Územní prognóza může být použita namísto konceptu řešení územního plánu velkého územního celku, v takovém případě však musí být projednána způsobem, který je předepsán pro projednání takového konceptu, a při stanovení jejího obsahu a rozsahu se přiměřeně vychází z obsahu příslušné územně plánovací dokumentace.<sup>35</sup>

### 3.1.5 Územně technické podklady

Jsou právní úpravou koncipovány jako účelově zaměřené a soustavně doplňované soubory údajů charakterizujících stav a podmínky území. Územně technické podklady obsahují podstatné informace o stavu, možnostech a limitech využití území a jiných závazných omezeních, vyplývajících z právních předpisů, schválené územně plánovací dokumentace a platných správních rozhodnutí.

<sup>34</sup> srov. Doležal, J., Lanč, J., Sakař, B.: Stavební právo. Díl I, Stavební právo veřejné, 1. vyd.. Praha, Polygon, 1999

<sup>35</sup> viz. Doležal, J., Lanč, J., Sakař, B.: Stavební právo. Díl I, Stavební právo veřejné, 1. vyd. Praha, Polygon, 1999

Územně technické podklady se zpracovávají způsobem umožňujícím zejména využití pro zpracování územně plánovací dokumentace, územně plánovacích podkladů, pro územní rozhodování a pro další potřeby veřejné správy. Územně technické podklady se průběžně aktualizují.<sup>36</sup>

### **3.2 Územně plánovací dokumentace**

Podmínky pro rozvoj území v souladu s cíli a úkoly územního plánování jsou obecně závazným způsobem určovány schválenou územně plánovací dokumentací. V případě územního plánu obce a regulačního plánu se tak děje obecně závaznou vyhláškou obce, ve které se stanovují základní zásady uspořádání území a limity jeho využití, vyjádřené v regulativech, a které proto musejí být respektovány v rozhodování o území všech správních úřadů bez výjimky.

Schválená územně plánovací dokumentace, včetně územního plánu obce a regulačního plánu, neukládá vlastníkům nemovitostí povinnost aktivně měnit současný způsob využívání území. Účelem schválené územně plánovací dokumentace je stanovit závazná pravidla pro rozhodování veřejné správy a vytvořit tak pro dané území stav právní jistoty o možnostech a podmínkách přijatelných změn v území, které byly dohodnuty v procesu pořizování územně plánovací dokumentace.

Podle rozsahu území, které je v územně plánovací dokumentaci řešeno, a s ohledem na míru podrobnosti, s níž se stanovují podmínky a možnosti jeho budoucího využití a uspořádání, se rozlišují tyto druhy územně plánovací dokumentace: územní plán velkého územního celku, územní plán obce a regulační plán.

---

<sup>36</sup> srov. Doležal, J., Lanč, J., Sakař, B.: Stavební právo. Díl I, Stavební právo veřejné, 1. vyd. Praha, Polygon, 1999

### 3.2.1 Územní plán velkého územního celku

Územní plán velkého územního celku je upraven v ust. § 9 SZ tak, že územní plán velkého územního celku stanoví uspořádání a limity řešeného území, vymezí významné rozvojové plochy, hlavní koridory dopravy a technické infrastruktury, územní systémy ekologické stability a další území speciálních zájmů, územní plán velkého územního celku se zpracovává pro vymezené území více obcí, popřípadě okresů.

Územní plán velkého územního celku (dále jen „VÚC“) je jednoznačně určen k ukládání závazných pravidel a zásad pro řešení otázek uspořádání území a jeho limitů nadmístní povahy, tj. takových podmínek, které svým významem, rozsahem nebo důsledky mohou zasáhnout a ovlivnit využívání území více obcí, a které tedy svým charakterem překračují pravomoci jednotlivých obcí.

Územní plán VÚC není směrnici pro detailní a komplexní stanovení využití všech ploch řešeného území, tomuto účelu slouží územní plán obce. Územní plán VÚC není určen ani k vymezování stavebních pozemků, ke stanovování jejich využití regulačními prvky plošného a prostorového uspořádání, tomuto účelu slouží regulační plán.<sup>37</sup>

Pojetí územních plánů VÚC se soustředí na uspořádání území, vymezení významných rozvojových ploch a na koordinaci základních systémů nadmístního významu – hlavních dopravních koridorů, technické infrastruktury a územních systémů ekologické stability, pořizovaných podle zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, a vyhlášky č. 395/1992 Sb. Územní plány velkých územních celků představují územně technické řešení společných problémů v měřítku rozhodném pro území více obcí nebo okresů.

Územní plány VÚC pořizují kraje, popř. Ministerstvo pro místní rozvoj ČR, ale jen ty, jejichž schválení přísluší vládě. Po transformaci veřejné správy v souvislosti s vytvořením krajů a vymezením kompetencí jejich orgánů

<sup>37</sup> viz Tunka, M.: Obsah územně plánovací dokumentace, 1. vydání, Praha, ABF, a. s., Nakladatelství ARCH, 2003

představuje pořizování územních plánů VÚC základní nástroj pro vytváření strategie rozvoje jejich územních obvodů. V neposlední řadě v souladu s politikou EU při realizaci prostředků strukturálních fondů se předpokládá prověřování potřeb i podmínek pro jejich užití právě také nástroji územního plánování na regionální úrovni.

Každý územní plán VÚC musí být vyhodnocen z hlediska vlivu na životní prostředí. Vzhledem k jeho strategické povaze je rovněž požadováno vyhodnocení předpokládaných důsledků z hledisek ekonomických, sociálních, kulturních a územně technických.<sup>38</sup>

Z charakteru územního plánu VÚC, daného právními předpisy, vyplývá, že pouze tímto druhem územně plánovací dokumentace je možné řešit nadmístní souvislosti v území a koordinovat územně plánovací činnost jednotlivých obcí. Územním plánem VÚC nelze stanovovat komplexní využití řešeného území, všech jeho ploch ani podmínky využití jednotlivých pozemků v rámci těchto ploch.

Pouze v územním plánu VÚC lze řešit:

- požadavky na vymezení významných rozvojových ploch,
- požadavky na vymezení území speciálních zájmů,
- požadavky na umístění nadmístního občanského vybavení
- vyhodnocení předpokládaných ekonomických, sociálních, kulturních a územně technických důsledků navrhovaného řešení; v případě územního plánu obce a regulačního plánu je uloženo vyhodnocení důsledků pouze na životní prostředí, na zemědělský půdní fond a na pozemky určené k plnění funkcí lesa,
- návrh rozvoje sídelní struktury,
- zhodnocení rozvojových předpokladů jednotlivých obcí.

<sup>38</sup> viz Doležal, J., Mareček, J., Vobořil, O.: Stavební zákon v teorii a praxi. Úplné znění zákona s komentářem, související a prováděcí předpisy – 8. doplněné a aktualizované vydání, Praha, LINDE Praha, akciová společnost, 2003

Územním plánem VÚC nemůže kraj nahrazovat územně plánovací činnost jednotlivých obcí a územně plánovací dokumentaci, jejíž pořizování a schvalování je v jejich pravomoci.

Územní plán VÚC je na zákl. § 37 odst. 1 SZ rovněž podkladem pro územní rozhodování. Vzhledem k měřítku, podrobnosti a obsahu územního plánu VÚC a s ohledem na úkoly, k jejichž řešení je určen, je jeho vazba k územnímu rozhodování zprostředkovaná především přes územní plán obce a regulační plán. Jestliže pro dané území neexistuje územně plánovací dokumentace ani nejsou pořizeny podrobnější územně plánovací podklady, je v územním řízení nezbytné vycházet přímo z územního plánu VÚC.

Pro naplnění obsahu územního rozhodnutí ve smyslu ust. § 39 SZ je z územního plánu VÚC významné zejména vymezení koridoru pro veřejně prospěšné stavby, dopravní a technické infrastruktury nadmístního významu a vymezení regionálního a nadregionálního územního systému ekologické stability. Vymezení uvedených koridorů veřejně prospěšných staveb nadmístního významu otevírá možnost zahájit územní řízení bez pořízení územního plánu obce a regulačního plánu a také ve smyslu § 38 SZ bez souhlasu vlastníků.

Situace, ve kterých neexistuje schválený územní plán obce nebo regulační plán, ovšem nezdůvodňují, aby územní plán VÚC obsahoval detailní řešení, překračující jeho obsah ve smyslu platných předpisů, a aby tuto územně plánovací dokumentaci takto nahrazoval.<sup>39</sup>

Územní plán VÚC pořizuje dle ust. § 14 odst. 2 písm. b) SZ krajský úřad. Podle ust. § 17 odst. 2 SZ o pořízení územně plánovací dokumentace rozhoduje z vlastního nebo jiného podnětu ten orgán, který je příslušný k jejímu schválení. Toto ustanovení koresponduje s ust. § 26 odst. 1 SZ, který stanoví, že územní plány VÚC pro svá území schvaluje kraj. Tím je tedy dána i místní příslušnost krajského úřadu, neboť o pořízení bude rozhodovat ten kraj, pro jehož území se územně plánovací dokumentace pořizuje. Je nutno poznamenat, že k této úpravě

<sup>39</sup> viz Tunka, M.: Obsah územně plánovací dokumentace, 1. vydání, Praha, ABF, a. s., Nakladatelství ARCH, 2003

došlo v souvislosti s reformou veřejné správy, kdy byly k 1. 1. 2001 vytvořeny kraje podle zák. č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení). Zákonem č. 132/2000 Sb. byl proto mj. novelizován SZ a stanoveny působnosti krajů tak, jak to vyplývá z jejich postavení vyšších územně samosprávných celků. Nejvýznamnější je působnost pro pořizování územních plánů VÚC, kterou dočasně vykonávalo Ministerstvo pro místní rozvoj ČR.<sup>40</sup> Novelou provedenou zák. č. 437/2004 byla zrušena pravomoc Ministerstva pro místní rozvoj ČR pořizovat územní plány VÚC, u kterých si schválení vyhradí vláda, a rovněž pravomoc Ministerstva pro místní rozvoj ČR pořizovat územní plány VÚC zahrnující území více krajů v případě, že se příslušné orgány kraje nedohodnou, který z nich bude tuto územně plánovací dokumentaci pořizovat.

Smyslem těchto ustanovení bylo umožnit pořízení a schválení územních plánů velkých územních celků zahrnujících území více krajů, a to především rozpracovaných.

Vzhledem k tomu, že výše uvedená úprava provedená ust. § 14 odst. 3 písm. a), b) stavebního zákona způsobila při pořizování a schvalování územních plánů velkých územních celků četné potíže, kdy řada krajů pořizovala územní plány velkých územních celků zahrnující i území řešené územními plány velkých územních celků, které v minulosti schválila vláda, a kdy při existenci problémů vyplývajících též z různých forem vyhlášení závazné části územního plánu velkého územního celku a její změny bylo smyslem nové právní úpravy provedené již zmíněným zák. č. 437/2004 Sb. především výše uvedené problémy odstranit, umožnit krajům pořídit a schválit územní plány velkých územních celků pro své území a tím zcela nebo zčásti nahradit územní plán velkého územního celku dříve schválený vládou při respektování stávající koncepce přenesené a samostatné působnosti ve věci pořizování a schvalování územně plánovací dokumentace. Nová úprava rovněž jasně stanoví kompetence při pořizování a schvalování změn územních plánů velkých územních celků schválených vládou. Do budoucna by tak

---

<sup>40</sup> srov. Doležal, J., Mareček, J., Vobořil, O.: Stavební zákon v teorii a praxi. Úplné znění zákona s komentářem, souvisící a prováděcí předpisy – 8. doplněné a aktualizované vydání, Praha, LINDE Praha, akciová společnost, 2003



mělo dojít k odstranění stávajících problémů spojených se změnami závazných částí územních plánů velkých územních celků.

U nadřízeného orgánu územního plánování, jehož působnost vykonávají Ministerstvo pro místní rozvoj ČR ve vztahu k orgánům krajů a krajské úřady ve vztahu k orgánům obcí, byl zároveň rozšířen okruh hledisek, ze kterých se posuzuje návrh územně plánovací dokumentace, o zajištění koordinace využití území. Nová právní úprava dále zavedla zvláštní úpravu projednávání rozporů, které se nepodařilo vyřešit dohodou nadřízených orgánů, z nichž jedním je Ministerstvo pro místní rozvoj ČR nebo ústřední správní úřad.

Ustanovení § 14 odst. 3 písm. a) ve znění před účinností zák. č. 437/2004 nebylo možno uplatnit, neboť ve smyslu § 26 odst. 4 SZ si vláda může vyhradit pouze schválení územně plánovací dokumentace na území vojenských újezdů; tuto územně plánovací dokumentaci však podle § 15 stavebního zákona pořizuje Ministerstvo obrany ČR, nikoli Ministerstvo pro místní rozvoj ČR.

Důvodem pro zrušení ustanovení § 14 odst. 3 písm. b) stavebního zákona pak byla snaha důsledně oddělit kompetence Ministerstva pro místní rozvoj ČR a krajských úřadů – k pořízení územních plánů velkých územních celků jsou příslušné pouze krajské úřady.

### **3.2.2 Územní plán obce**

Územní plán obce je definován v ust. § 10 SZ tak, že stanoví urbanistickou koncepci, řeší přípustné, nepřípustné, případně podmíněné funkční využití ploch, jejich uspořádání, určuje základní regulaci území a vymezuje hranice zastavitelného území obce. V územním plánu obce se vyznačí hranice současně zastavěného území obce.

Územní plán obce se zpracovává pro celé území obce nebo po dohodě schvalujících orgánů společně pro území více obcí. Odchylně upravuje stavební zákon zpracování územního plánu obce pro Prahu a statutární města, která jsou

územně členěna, a to tak, že předmětem řešení nemusí být území celého města, ale pouze jeho vymezené části.<sup>41</sup>

Územní plán obce představuje základní koncepční dokument řízení územního rozvoje obce. Je zaměřen na urbanistickou koncepci a stanoví funkční využití ploch a jejich vzájemné uspořádání. Toto funkční využití ploch je podle zákona řešeno jako přípustné, nepřípustné, případně podmíněčné a představuje základní funkční regulaci, která je určující pro zpracování navazujících regulačních plánů, pro územní rozhodování, ale také pro rozhodování o změně užívání staveb.<sup>42</sup>

Základním zaměřením územního plánu obce je funkční regulace území, tj. uspořádání jednotlivých ploch, stanovení podmínek pro slučitelnost jednotlivých funkcí a činností spojených s funkčním využíváním území nebo s jejich vyloučením v daném území.<sup>43</sup>

Urbanistickou koncepci tvoří zásady hmotově-prostorového uspořádání, základní architektonické a kompoziční zásady, funkce a limity využití ploch a významných objektů, uspořádání dopravy a technického vybavení a řešení vazeb zastavěného území přírodního prostředí.

Součástí závazné části územních plánů obcí (viz níže) je rovněž vymezení ploch pro veřejně prospěšné stavby, pro provedení asanací nebo asanačních úprav. Nově je v územních plánech obcí vyznačována hranice současně zastavěného území obce a hranice zastavitelného území.

Součástí řešení každého územního plánu obce musí být vyhodnocení jeho předpokládaných důsledků na životní prostředí a zvláště na zemědělský půdní fond a na pozemky určené k plnění funkcí lesa podle zvláštních předpisů.

<sup>41</sup> srov. Doležal, J., Lanč, J., Sakař, B.: Stavební právo. Díl I, Stavební právo veřejné, 1. vyd.. Praha, Polygon, 1999

<sup>42</sup> viz Doležal, J., Mareček, J., Vobořil, O.: Stavební zákon v teorii a praxi. Úplné znění zákona s komentářem, souvisící a prováděcí předpisy – 8. doplněné a aktualizované vydání, Praha, LINDE Praha, akciová společnost, 2003

<sup>43</sup> viz též Doležal, J., Lanč, J., Sakař, B.: Stavební právo. Díl I, Stavební právo veřejné, 1. vyd.. Praha, Polygon, 1999

Zpracování územního plánu obce je možné společně pro území více obcí. Nejde zde o záměnu s územním plánem VÚC, neboť jde vždy o plány funkčního využití ploch. Pořízení územních plánů obcí a jejich schválení je plně v kompetenci příslušných obcí.<sup>44</sup>

Územním plánem obce se v souladu s ust. § 10 ve spojení s ust. § 108 a 139a SZ a násl. stanovuje urbanistická koncepce, uspořádání funkčních ploch, podmínky přípustného, nepřípustného, případně podmíněného využití těchto funkčních ploch, základní zásady regulace území, vymezení zastavitelného území obce, zakreslení hranic současně zastavěného území obce, omezení změn v užívání staveb, zásady uspořádání dopravního, technického a občanského vybavení území, vymezení územního systému ekologické stability, limity využití území, plochy přípustné pro těžbu nerostů, vymezení ploch pro veřejně prospěšné stavby a pro provedení asanací nebo asanačních úprav, zakreslení a zohlednění stanovených záplavových území.

Z ustanovení § 139a odst. 3 SZ vyplývá, že především územní plán obce je určen k vymezení zastavitelných území, tvořených plochami vhodnými k zastavění, tedy k určení takových částí dosud nezastavěného území obce, které je vhodné využít k umístění nových staveb a přeměnit je tak na území zastavěné, na základě územního plánu obce a ve shodě s ním.

Účelem územního plánu obce je navrhnout členění správního území obce na plochy s rozdílným funkčním využitím. To bude teprve realizováno změnami ve využití území, případně výstavbou, nebo jsou územním plánem obce určité plochy chráněny proti nežádoucím změnám, především z důvodu ochrany hodnot území.<sup>45</sup>

<sup>44</sup> srov. Doležal, J., Mareček, J., Vobořil, O.: Stavební zákon v teorii a praxi. Úplné znění zákona s komentářem, související a prováděcí předpisy – 8. doplněné a aktualizované vydání, Praha, LINDE Praha, akciová společnost, 2003

<sup>45</sup> srov. Tunka, M.: Obsah územně plánovací dokumentace, 1. vydání, Praha, ABF, a. s., Nakladatelství ARCH, 2003

Územní plán obce se zpracovává v měřítku 1 : 5 000, popřípadě i v měřítku podrobnějším, ale může být využito i měřítko 1 : 10 000. Jeho hlavní výkres obsahuje zejména graficky vyjádřené regulativy, vymezení hranic zastavitelného a současně zastavěného území a vymezení ploch s rozdílným využitím. Měřítko územního plánu je velmi důležité pro pozdější geometrické zaměření a vytyčení zájmového území. Podkladem pro zpracování územního plánu je katastrální mapa zobrazující údaje katastru nemovitostí (KN) celého řešeného území. Přesnost těchto map je vždy s určitou větší či menší mírou tolerance, a to podle doby svého vzniku. Většina těchto katastrálních map vychází ze zákresů pozemků zjednodušené evidence původního pozemkového katastru (PK), které jsou velmi nepřesné, neboť byly zakresleny v řadě případů v rámci provádění berní evidence v době tzv. tereziánských reforem zahájených v roce 1748. Nepřesnost těchto map samozřejmě odpovídá tehdejším technickým možnostem. Dalším problémem katastru nemovitostí (KN) je, že vznikl poplatně době 50. a 60. let minulého století, tedy v době kolektivizace zemědělství, a řeší jednak velké celky sjednocených pozemků a jednak samozřejmě dnešní stav. Pro porovnání vlastnických vztahů je tak dnes nutné studovat obě tyto katastrální mapy. Pro vlastnické vztahy má ovšem v územním plánování postup výhradně podle mapy KN spíše nepříznivé důsledky, protože nerespektování vlastnických vztahů může při realizaci územního plánu vyvolat jisté nepříznivé důsledky vzhledem k budoucímu možnému dělení zastavitelných pozemků apod.

Stanovení skutečného rozsahu zastavitelné plochy je tedy možné teprve geometrickým zaměřením, které následuje zpravidla tehdy, kdy do území vstoupí investor s konkrétním záměrem. Úředně oprávněný zeměměřič pak porovná údaje územního plánu s údaji katastru nemovitostí a provede definitivní zaměření zastavitelné plochy podle ověřených geodetických postupů.

Odstranění tohoto nepříznivého stavu katastru nemovitostí bude nákladnou a zdlouhavou záležitostí, která by měla být zakončena sjednocením KN a PK evidence katastru nemovitostí a jeho úplnou digitalizací. Teprve poté bude zpracovatel územního plánu a následně oprávnění zeměměřiči vycházet z naprosto shodných údajů a nemělo by docházet k neodůvodněným rozdílům v rozsahu zastavitelných ploch podle ÚPD.

Výkresovou část územního plánu obce doplňují další výkresy, které graficky znázorňují dopravní řešení s vyznačením ochranných pásem a nepříznivých vlivů dopravy na životní prostředí, řešení technického vybavení obce s vyznačením ochranných a bezpečnostních pásem, vymezení ploch veřejně prospěšných staveb a asanačních úprav, vymezení etapizace výstavby, návrh územního systému ekologické stability, vyhodnocení navrhovaného řešení z hlediska ochrany zemědělského a lesního půdního fondu a vymezení zátopových území.

Textová část územního plánu obce jednak doplňuje grafické řešení ve výkresové části, jednak textově vyjadřuje zejména základní předpoklady a podmínky vývoje obce a ochrany hodnot území, urbanistickou koncepci a členění území obce na funkční plochy s podmínkami jejich využití a návrh místního územního systému ekologické stability.<sup>46</sup>

Bohužel je možné dnes také konstatovat, že v praxi jsou běžné případy zpracování územních plánů obcí v podrobnosti plánů regulačních, což kromě toho, že je tato praxe v rozporu s platnými předpisy, přináší zvýšené nároky na pořizování změn těchto příliš detailních územních plánů obcí a vyvolává pochybnosti o účelnosti takovýchto plánů.

Územní plán obce není určen k vymezení jednotlivých pozemků ani k stanovování podmínek pro jejich využití prvky plošného a prostorového uspořádání. K tomu je určen regulační plán.

Územní plán obce by měl vytvářet základní koncepční rámec pro další usměrňování územního rozvoje obce, který bude upřesňován v regulačních plánech a v rozhodování o území. Důvody pro dodržování základního zaměření územního plánu obce pouze na usměrňování územního rozvoje obce jsou především ty, že při větší podrobnosti úpravy územního plánu blížící se charakteru obsahu regulačního plánu roste rozsah a detailnost problémů, které je nezbytné

<sup>46</sup> srov. Doležal, J., Lanč, J., Sakař, B.: Stavební právo. Díl I, Stavební právo veřejné, 1. vyd., Praha, Polygon, 1999

projednávat při pořizování takto pojatého územního plánu obce. Pokud v územním plánu jsou řešeny prakticky stejné problémy jako v plánu regulačním, nastoluje se tím poměrně složitý, náročný a někdy až nepřehledný proces vzájemného uzpůsobování a sladování územního plánu obce a regulačních plánů. Regulačním plánem totiž nelze provádět změny územního plánu obce.

Územní plán obce je určen k řešení cílů a úkolů územního plánování v souvislostech území jedné obce. Nezabývá se otázkami umístění jednotlivých staveb, jejich přesné lokalizace, ale vymezuje plochy, v rámci kterých bude umístění staveb zpřesněno a stanoveno v navazujícím regulačním plánu nebo v územním řízení. Územním plánem nemůže obec řešit nadmístní zájmy v navazujícím území jiných obcí, např. hlavní koridory dopravy a technického vybavení území. Jejich umístění může obec ve svém správním území územním plánem pouze zpřesňovat ve vazbě na řešení územního plánu velkého územního celku.<sup>47</sup>

#### **Vztah územního plánu obce k územnímu plánu velkého územního celku**

Územní plán obce a regulační plán je v souladu s ust. § 139a odst. 4 SZ navazující územně plánovací dokumentací vůči územnímu plánu velkého územního celku a regulační plán je navazující územně plánovací dokumentací vůči územnímu plánu obce. Dojde-li ke schválení územního plánu velkého územního celku pro území, které zahrnuje již schválené územní plány obcí nebo regulační plány, je ve smyslu ust. § 30 SZ povinností obcí, orgánů územního plánování, uvést jejich územně plánovací dokumentaci do souladu s územním plánem velkého územního celku v řešení nadmístních otázek. Do této doby nelze rozhodovat podle těch částí územního plánu obce, které jsou v rozporu s následně schváleným územním plánem velkého územního celku. Tento požadavek vychází z potřeby předcházet tomu, aby pro stejné území platily dvě rozdílné směrnice pro nakládání s územím a pro povolování změn v jeho využití. Ustanovení § 30 SZ ovšem nezmocňuje orgán, který pořizuje a schvaluje územní plán velkého územního celku, k tomu, aby zasahoval do pravomocí obcí tím, že by tento

<sup>47</sup> viz Tunka, M.: Obsah územně plánovací dokumentace, 1. vydání, Praha, ABF, a. s., Nakladatelství ARCH, 2003

územní plán obsahoval to, co přísluší pouze územnímu plánu jednotlivé obce. SZ v ust. § 21 odst. 3 a § 22 odst. 3 zakládá právo obcí jako dotčených orgánů územního plánování uplatnit námitky ke konceptu řešení a k návrhu územního plánu VÚC, případně nesouhlas s vyřízením námitek, které obce podaly ke konceptu řešení. SZ tedy ukládá pořizovateli územního plánu VÚC povinnost zohledňovat požadavky obcí a hledat jejich obecně přijatelná řešení.

Územní plán obce konkretizuje a podrobně rozvádí obecnější směrnici, obsaženou ve schváleném územním plánu VÚC. Tím také ověřuje podmínky jeho proveditelnosti, přitom však obec nemůže územní plán obce schválit v rozporu s územním plánem VÚC. Na základě skutečností prokázaných při pořizování územního plánu obce je možné dát podnět k pořízení změn územního plánu VÚC způsobem stanoveným zákonem. Podle ust. § 29 odst. 3 SZ je závazná část územně plánovací dokumentace a její změny závazným podkladem pro zpracování a schvalování navazující územně plánovací dokumentace. Na rozdíl od tohoto přímého vyjádření závaznosti je závaznost směrné části územního plánu VÚC pro územní plán obce vyjádřena v právních předpisech nepřímě. Odvíjí se od ust. § 31 odst. 3 SZ, podle kterého o úpravě směrné části územně plánovací dokumentace rozhoduje orgán, který územně plánovací dokumentaci pořídil. Tím je v současné době u územního plánu VÚC kraj nebo Ministerstvo pro místní rozvoj ČR. Proto obci jako pořizovateli územního plánu obce nepřísluší měnit směrnou část územního plánu VÚC, která je pro ni rovněž závazná.

### **Vztah územního plánu obce k regulačnímu plánu**

Vztah územního plánu obce k regulačnímu plánu je upraven v § 139a SZ tak, že regulační plán je navazující územně plánovací dokumentací vůči územnímu plánu obce. Pro případ, že regulační plán byl již schválen a teprve následně byl pořízen a schválen územní plán obce, je nezbytné postupovat podle § 30 SZ, tedy tak, že orgán územního plánování je povinen regulační plán uvést do souladu s následně schváleným územním plánem obce. Do té doby nelze rozhodovat podle těch částí regulačního plánu, které jsou v rozporu s územním plánem obce, jinými slovy schválením územního plánu obce lze omezit platnost určitých částí regulačních plánů.

Schválený územní plán obce je závazným podkladem pro pořizování a schvalování regulačního plánu, což je nezbytné respektovat ve všech fázích pořizování regulačního plánu. Je nezbytné zdůraznit, že územní plán nelze měnit jiným způsobem než pořízením a schválením jeho změn způsobem stanoveným zákonem, z čehož vyplývá, že regulačním plánem nelze pozměňovat územní plán obce, tedy ani jeho závaznou, ani jeho směrnou část.<sup>48</sup>

### **Vztah územního plánu obce k územnímu rozhodování**

Územní plán obce je na základě ust. § 37 odst. 1 SZ spolu s ostatními územně plánovacími dokumentacemi pro dané území podkladem pro územní rozhodování. Urbanistická studie, územní generel, územní prognóza a územně technické podklady jsou pro vydání územního rozhodnutí neopominutelné jen v případech, kdy nebyla pro dotčené území zpracována územně plánovací dokumentace. Stavební úřad je dle ust. § 37 odst. 2 SZ povinen mj. přezkoumat soulad s uvedenými podklady. Z ust. § 29 odst. 3 SZ vyplývá, že závazná část územního plánu obce je závazným podkladem pro rozhodování v území. O úpravě směrné části může rozhodnout v souladu s ust. § 31 odst. 3 SZ jen orgán, který územně plánovací dokumentaci pořídil. Je proto zcela zřejmé, že úprava směrné části územně plánovací dokumentace a vydání územního rozhodnutí jsou dva různé právní akty v pravomoci rozdílných orgánů veřejné správy, a nelze je proto slučovat a zaměňovat. Protože soulad návrhu územního rozhodnutí se podle ust. § 37 odst. 2 SZ posuzuje ve vztahu k celé územně plánovací dokumentaci, jsou všechny její části závazným podkladem pro vydání územního rozhodnutí. Pro naplnění obsahu územního rozhodnutí ve smyslu ust. § 39 SZ jsou z územního plánu obce významné zejména uspořádání funkčního využití ploch a přípustné, nepřípustné, popř. výjimečně přípustné podmínky jejich využití, dále pak zejména plochy pro veřejně prospěšné stavby. Novelizací předpisů stavebního práva v roce 1998 ovšem došlo k zásadní změně, která spočívá v tom, že územním plánem obce již nelze určovat stavební pozemky. To je možné pouze regulačním plánem,

<sup>48</sup> viz Tunka, M.: Obsah územně plánovací dokumentace, 1. vydání, Praha, ABF, a. s., Nakladatelství ARCH, 2003



nebo územním rozhodnutím, které umožňují v potřebné podrobnosti stanovit podmínky vymezení stavebního pozemku a jeho využití.

### 3.2.3 Regulační plán

Účelem regulačního plánu je stanovit v řešeném území využití jednotlivých pozemků, regulační prvky plošného a prostorového uspořádání a architektonického řešení, a tímto způsobem závazně určit, jaké podmínky mají být stanoveny ve správních řízeních pro jednotlivé pozemky, pro nové stavební pozemky a pro jejich zastavění. Ze všech druhů územně plánovací dokumentace pouze regulační plán umožňuje sloučit stavební a územní řízení těch staveb, které nejsou stavbami jednoduchými. Pouze v regulačním plánu je možné řešit vymezení a využití jednotlivých pozemků, včetně stavebních pozemků, umístění staveb, přístupy ke stavbám a jejich napojení na technické vybavení, otázky architektonického řešení, jednotlivé pozemky pro veřejně prospěšné stavby, pro provedení asanačních nebo asanačních úprav. Regulační plán se náročností detailního zpracování nejvíce blíží obsahu návrhu na vydání územního rozhodnutí.

Z uvedených důvodů se pořizuje regulační plán především pro vybrané části území obce. Zpracování regulačního plánu pro celé území obce se připouští pouze v případech jednoznačných územně technických a urbanistických podmínek, které vylučují pochybnosti o funkčním využití plochy řešeného území a jednotlivých pozemků v tomto území.

V případech, že pro území řešené regulačním plánem neexistuje jiná územně plánovací dokumentace, je nezbytné v něm vymežit hranice zastavitelného území, pro které budou navrhovány potřebné regulační prvky.

Regulační plán není určen k vymežování ploch s rozdílným využitím ani k návrhu jejich vzájemného uspořádání. K tomu je určen územní plán obce, který řeší tyto úkoly v potřebných souvislostech nároků na veřejnou infrastrukturu a veřejně přístupné plochy celého správního území obce. V rámci ploch, které jsou tímto plánem vymezeny, nebo v rámci významných rozvojových ploch

nadmístního významu a území speciálních zájmů vymezených VÚC jsou pak regulačním plánem vymezovány jednotlivé pozemky a jsou stanovovány regulační prvky plošného a prostorového uspořádání staveb na těchto pozemcích, přístupy k nim apod.<sup>49</sup>

### **Vztah regulačního plánu k územnímu plánu VÚC a k územnímu plánu obce**

Regulační plán je určen ke stanovení podrobnější regulace ploch, které byly vymezeny a jejichž funkční využití již bylo stanoveno v územním plánu obce, k jejich členění na jednotlivé pozemky. Regulační plán konkretizuje a podrobně rozvádí směrnice obsažené v územním plánu obce a územním plánu VÚC. Tím také prověřuje proveditelnost těchto územně plánovacích dokumentací a jejich reálnost. Tyto směrnice však regulační plán nemůže měnit, v nezbytných případech je však možné na jeho základě dát podnět k pořízení změn územního plánu obce nebo VÚC způsobem stanoveným stavebním zákonem.

### **Vztah regulačního plánu a územního plánu VÚC**

Obec regulačním plánem ve svém správním území stanovuje podmínky podrobné regulace, např. v územích nadmístního významu, zejména ve významných rozvojových plochách a plochách speciálních zájmů, vymezených územním plánem VÚC, ve kterém kraj nemůže tuto podrobnou regulaci závazně stanovovat. Kraj ovšem může pořídit ve své pravomoci urbanistickou studii pro tato rozvojová území, a dosáhne-li shody s obcemi o podrobnostech regulace, mohou ji obce učinit závaznou pořízením a schválením regulačních plánů. V každém případě je nezbytná těsná součinnost obcí, kraje a investora těchto změn v území a staveb.

<sup>49</sup> srov. Tunka, M.: Obsah územně plánovací dokumentace, 1. vydání, Praha, ABF, a. s., Nakladatelství ARCH, 2003

### **Vztah regulačního plánu a územního plánu obce**

V případech schváleného územního plánu obce může být regulačním plánem prokázána potřeba jeho změn např. proto, že investor, který má zájem na realizaci změn v území, sice může splnit požadavky stanovené územním plánem obce na ochranu veřejných zájmů a naplnit cíle a úkoly územního plánování, přitom však detailnost požadavků na využití konkrétní plochy přesahuje možnosti tohoto investora.

V případech, že obec doposud nemá územní plán, může zpracovaný regulační plán prokázat nezbytnost jeho pořízení např. tím, že je nutné upravit v širších souvislostech podmínky využití řešeného území a organizaci jeho vazeb, rovněž tak nezbytné změny v technické infrastruktuře území, uspořádání dopravy, její organizaci a s tím související nároky na zvětšení dopravních kapacit a také vymezení potřebných ploch v navazujícím území pro občanské vybavení, které podmiňuje využití území. Řešení souvislostí a nároků mimo území regulačního plánu nelze tímto plánem řešit.

### **Vztah regulačního plánu k územnímu rozhodování**

Obsah regulačního plánu je do značné míry totožný s obsahem návrhu na vydání územního rozhodnutí. Zásadní rozdíl je v tom, že v územním rozhodnutí stanovuje podmínky pro jeho vydání stavební úřad na návrh účastníka řízení. Účastník řízení přitom navrhuje způsob využití území nebo umístění stavby s ohledem na své záměry, možnosti a potřeby, volí řešení, které je pro něj finančně únosné. Obec je v souladu s ustanovením § 34 SZ účastníkem řízení se stejnými právy jako jiní účastníci řízení, tj. osoby, jejichž vlastnická nebo jiná práva k pozemkům nebo stavbám na nich mohou být rozhodnutím přímo dotčena, a komu toto postavení přiznává zvláštní zákon.

V případě pořízení a schválení regulačního plánu obec stanovuje podmínky závazné pro rozhodování správních orgánů, včetně stavebních úřadů v územních řízeních.

Na rozdíl od rozhodování stavebního úřadu v územním řízení rozhoduje v případě regulačního plánu obec o námitkách vlastníků pozemků a staveb, jejichž práva jsou dotčena řešením regulačního plánu. Schválením regulačního plánu obec obecně závazným právním předpisem vymezuje možnosti pro vstupní rozvahy případných investorů změn v území, staveb apod.

Stavební zákon nepředpokládá a neukládá povinnost doložit v rámci regulačního plánu rozvahy o finanční náročnosti splnění podmínek regulačním plánem stanovovaných. Jsou-li příliš detailní, mohou ve svých důsledcích vylučovat realizaci zástavby pro její nerentabilitu a prakticky může takovýto regulační plán působit ve svých praktických důsledcích jako stavební uzávěra.<sup>50</sup>

Podle navrhované nové právní úpravy regulační plán vždy nahrazuje územní rozhodnutí ve věci vymezení pozemků, ve věci stanovení jejich využití a pro stanovení podmínek staveb veřejné infrastruktury a opatření ve veřejném zájmu. Regulační plán je pořizován jako skupinové územní rozhodnutí, pořízení regulačního plánu nahradí územní rozhodnutí v zákonem stanovených případech nebo na základě rozhodnutí obce nebo kraje učiněné schválením územního plánu nebo zásad územního rozvoje. Regulační plán rovněž bude moci nahradit plán společných zařízení komplexních pozemkových úprav. Tímto pojetím regulačního plánu bude oproti platné právní úpravě odstraněn požadavek vydání územních rozhodnutí v řešeném území.<sup>51</sup>

### 3.2.4 Závaznost územně plánovací dokumentace a její právní povaha

Územně plánovací dokumentace má část závaznou a část směrnou. Závazná část územně plánovací dokumentace je vyhlášována obecně závaznou vyhláškou obce v případě územního plánu obce a regulačního plánu nebo kraje, v případě územního plánu VÚC. Na území vojenských újezdů pořizuje územně plánovací dokumentaci ministerstvo obrany. Platná právní úprava požaduje vyhlásit závazné části územně plánovací dokumentace obecně závaznými

<sup>50</sup> viz Tunka, M.: Obsah územně plánovací dokumentace, 1. vydání, Praha, ABF, a. s., Nakladatelství ARCH, 2003

<sup>51</sup> viz. Důvodová zpráva k návrhu stavebního zákona zde dne 11. 1. 2005

právními předpisy příslušných orgánů. Příslušnost k vydání obecně závazných vyhlášek v samostatné působnosti se stanoví podle ust. § 84 odst. 2 písm. b) zák. č. 128/2000 Sb., o obcích, a podle ust. § 35 odst. 2 písm. e) zák. č. 129/2000 Sb., o krajích, a v hlavním městě Praze podle ust. § 52 odst. 2 písm. e) zák. č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze. V závazné části územně plánovací dokumentace schvalující orgán v případě potřeby vymezuje veřejně prospěšné stavby, pro které lze pozemky, stavby a práva vyvlastnit. Právní opora je obsažena v ust. § 29 odst. 2 SZ ve spojení s ust. § 108 odst. 2 písm. a) odst. 3 SZ.<sup>52</sup>

Úprava obsažená v ust. § 29 odst. 3 SZ rozšiřuje závaznost územně plánovací dokumentace na veškeré rozhodování v území, v územním řízení a také ve stavebním řízení, v řízení o změně užívání staveb apod. Zásahy, které mění obsah této závazné části, jsou zákonem označeny jako změna územně plánovací dokumentace. Vymezení závazné části územně plánovací dokumentace lze chápat jako vyjádření výhradní pravomoci schvalujícího orgánu rozhodovat o pořízení změny uvedené části územně plánovací dokumentace a rozhodovat o vhodném postupu pořízení této změny.<sup>53</sup> V této souvislosti je vhodné srovnat i v dnešní době stále aktuální rozhodnutí Nejvyššího správního soudu z roku 1922, kdy bylo judikováno, že schválením územního plánu nevzniká majitelům pozemků jím dotčených subjektivní právo na nezměněné zachování schváleného plánu, jež by mohli uplatňovat proti pozdějším změnám plánu. Na proces pořízení i na obsah změny územně plánovací dokumentace se vztahují ustanovení § 20–29 SZ. Významné je zejména to, že tak jako při pořizování územně plánovací dokumentace i v tomto případě je nezbytné umožnit podání připomínek veřejnosti, námitek vlastníků dotčených nemovitostí a dohodnutí s dotčenými orgány státní správy, které podaly stanoviska při jejich pořizování. O problematice stanovisek dotčených orgánů státní správy podrobněji pojednává kapitola 3.4 této práce.

Obecné požadavky na obsah závazné části územního plánu obce jsou vymezeny ve stavebním zákoně v § 29 odst. 1 jako základní zásady uspořádání

<sup>52</sup> viz tamtéž

<sup>53</sup> srov. Tunka, M.: Obsah územně plánovací dokumentace, 1. vydání, Praha, ABF, a. s., Nakladatelství ARCH, 2003

území a limity jeho využití. Pro oba tyto pojmy stavební zákon používá společné označení regulativy.

Závaznou část územního plánu velkého územního celku vymezuje schvalující orgán, tedy zastupitelstvo kraje. Zastupitelstvo kraje schvaluje územní plán VÚC v samostatné působnosti a vyhláší jeho závaznou část obecně závaznou vyhláškou kraje. Členění územního plánu VÚC na dvě části závaznou a směrnou je vyjádřením výhradní pravomoci schvalujícího orgánu, tedy zastupitelstva kraje, měnit závaznou část územního plánu velkého územního celku a zvolit vhodný postup jejího pořízení, např. spojit zpracování a projednání konceptu řešení a návrhu změn územního plánu VÚC. Zásahy do závazné části územně plánovací dokumentace jsou zákonem označeny jako změny územně plánovací dokumentace.

O úpravě směrné části územního plánu VÚC rozhoduje orgán příslušný k jejímu pořízení. Pořizování územního plánu VÚC je přeneseným výkonem státní správy, který vykonává úřad kraje.

Na rozdíl od změn závazné části územního plánu VÚC se na úpravy jeho směrné části nevztahují ustanovení § 20–29 SZ o pořizování a schvalování územně plánovací dokumentace.

Z výše uvedeného vyplývá, že úprava směrné části regulačního plánu je interní činností orgánu územního plánování, která neovlivňuje a ani nesmí ovlivnit řešení dohodnuté s dotčenými orgány státní správy, které je zakotvené ve schváleném územním plánu VÚC.

Závaznou část územního plánu obce vymezuje schvalující orgán, kterým je zastupitelstvo obce. Zastupitelstvo obce schvaluje územní plán v samostatné působnosti, v celém jeho rozsahu a vyhláší jeho závaznou část obecně závaznou vyhláškou obce. Členění územního plánu obce na dvě části závaznou a směrnou je vyjádřením výhradní pravomoci schvalujícího orgánu, zastupitelstva obce, měnit závaznou část územního plánu obce a zvolit vhodný postup pro pořízení jeho změny. Zásahy do závazné části územně plánovací dokumentace

jsou zákonem označeny jako změny územně plánovací dokumentace. O úpravě směrné části územního plánu obce rozhoduje v souladu s ustanovením § 31 odst. 3 SZ orgán, který ho pořídil. Pořizování územního plánu obce, a tedy i jeho změn je přeneseným výkonem státní správy, kterou vykonává obecní úřad obce. Z toho vyplývá, že úprava směrné části územního plánu obce je interní činností orgánu územního plánování a neovlivňuje, ani nesmí ovlivnit řešení dohodnuté s dotčenými orgány státní správy, které je zakotvené ve schváleném územním plánu.

Označení závazná a směrná část nevyjadřuje rozdílnou, větší nebo menší míru závaznosti těchto částí územního plánu pro rozhodování veřejné správy o změnách v území (k tomu srov. kap. 3.3.).

Závaznou část regulačního plánu vymezuje schvalující orgán, tedy zastupitelstvo obce, které schvaluje v samostatné působnosti regulační plán, přičemž jeho závazná část je vyhlášována obecně závaznou vyhláškou obce. Členění regulačního plánu na část závaznou a směrnou je vyjádřením výhradní pravomoci schvalujícího orgánu, tedy zastupitelstva obce, měnit závaznou část regulačního plánu a zvolit vhodný postup pro pořízení této změny. O úpravě směrné části územního plánu rozhoduje v souladu s ustanovením § 31 odst. 3 SZ orgán, který ji pořídil. Pořizování regulačního plánu, a tedy i jeho změn je přeneseným výkonem státní správy, kterou provádí obecní úřad obce.

Závazná část územně plánovací dokumentace, která stanoví základní zásady uspořádání území a limity jeho využití, je konkrétní co do území, ale zavazuje neurčitý počet subjektů. Její závaznost má specifickou povahu, bezprostředně zavazuje, popř. s jistými výjimkami, pouze vykonavatele veřejné správy příslušné vydávat navazující rozhodnutí (k tomu srov. kap. 2.3.3).

Směrná část územního plánu je součástí územně plánovací dokumentace, od které nemůže být oddělena, neboť územní plán je schvalován jako celek. Do směrné části územního plánu jsou pojaty i další všeobecné dispozice pro rozvoj území, a to tak, aby územní plán tvořil jeden harmonický celek. Ani v případě směrných částí územních plánů se tudíž nejedná o nějaký chaotický shluk řešení,

nýbrž o promyšlenou a optimální regulaci využití území a uchování všech jeho hodnot, která rovněž není při územním rozhodování bezvýznamná. I tato směrná část je ostatně součástí schválené územně plánovací dokumentace a v každém případě má větší hodnotu jako podklad pro územní rozhodování než například urbanistická studie, o jejímž významu pro územní rozhodování není pochyb. Zásahy, které mění obsah směrné části, jsou SZ označeny jako úprava územně plánovací dokumentace. O jejím pořízení rozhoduje s ohledem na druh územně plánovací dokumentace příslušný pořizovatel, kterým je obecní nebo krajský úřad. Ust. § 20–29 SZ se na pořízení úprav směrné části územně plánovací dokumentace nevztahují. Z tohoto důvodu nemůže úprava směrné části měnit řešení, které je obsahem schválené územně plánovací dokumentace, které bylo dohodnuto s dotčenými orgány státní správy a které bylo předmětem námitek vlastníků dotčených nemovitostí. Z uvedeného lze dovozovat, že úprava směrné části je interní činností pořizovatele územně plánovací dokumentace, která má pouze napomáhat její interpretaci, jejímu provádění a uplatňování v činnosti veřejné správy. O tom, která část územního plánu je závazná a která směrná, rozhoduje schvalovatel.

K právní povaze územně plánovací dokumentace se vyjádřil Ústavní soud ČR ve svém rozhodnutí Pl. ÚS 17/95 ze dne 25. října 1995 o návrhu skupiny poslanců na zrušení nařízení vlády č. 104/1994 Sb., kterým se vyhláší závazná část územního plánu velkého územního celku Plzeňské sídelní regionální aglomerace.

Ústavní soud se především při svém rozhodování musel zabývat otázkou, jakého charakteru je napadené nařízení a má-li vůbec normativní povahu. Po zvážení všech skutečností dospěl ústavní soud k názoru, že napadené nařízení vlády normativním aktem je, avšak pouze v části označené jako příloha č. 2, která obsahuje vymezení veřejně prospěšných staveb, pro které je eventuálně možné pozemky, stavby a práva k nim vyvlastnit. Přitom není známo předem, jakého počtu subjektů se může realizace takto vymezených veřejně prospěšných staveb dotknout. Příloha č. 2, která obsahuje pouze vymezení veřejně prospěšných staveb, byla tedy vyhlášena jako závazná část územního plánu velkého územního celku Plzeňské sídelní regionální aglomerace.



Z uvedeného návrhu skupiny poslanců vyplývá, že vytýkají vládě zejména postup, kterým ke svému rozhodnutí, které bylo vyjádřeno formou usnesení vlády, dospěla. Především namítají, že další změny územního plánu měly být projednány způsobem, který stanoví § 21–25 SZ, především tedy s okresními úřady a obcemi, jejichž území se změny měly týkat. Další námitka směřuje proti tomu, že ministerstvo hospodářství nezajistilo zveřejnění návrhu územního plánu vhodným způsobem, že nebyly vzaty v úvahu připomínky veřejnosti a že vláda návrh projednala a schválila bez stanoviska ministerstva životního prostředí, tedy v rozporu se zákonem. V tom, že občané byli zbaveni možnosti vznášet připomínky, spatřují navrhovatelé též porušení základních práv podle čl. 35 odst. 1, 2 Listiny základních práv a svobod.

Ústavní soud požádal ve smyslu § 69 zákona o Ústavním soudu vládu ČR, jako účastníka řízení, aby se k návrhu v zákonné lhůtě vyjádřila. Vláda ve svém stanovisku uvedla mimo jiné, že návrh stěžovatelů na zrušení uvedeného nařízení vlády směřuje téměř výlučně proti postupu při pořizování územního plánu, případně proti dalším úkonům, které předcházely jeho schválení, ale nenapadá rozpor vlastního textu nařízení vlády se zákonem. Jen vlastní text může být předmětem návrhu a náležel by do kompetence ústavního soudu. Je-li však napadán proces pořizování a schvalování územně plánovací dokumentace, který uskutečňují orgány státní správy na úseku územního plánování, pak tato exekutivní činnost jurisdikci Ústavního soudu ČR nepodléhá.

Územní plán, o který v posuzovaném případě jde, má řešit funkční vymezení a uspořádání ploch a stanovit základní zásady organizace území, postup při jejich využití a podmínky výstavby. Dokumentaci projednává ten orgán, který ji pořídil. V projednávaném případě si schválení v souladu s tehdejším zněním SZ vyhradila vláda. Pokud jde o závaznost územně plánovací dokumentace, je důležité zejména ustanovení § 29 SZ odst. 3 SZ, podle kterého příslušný orgán, tedy vláda nebo obecní zastupitelstvo, územní plán nejprve schválí a teprve potom jeho závaznou část vyhlásí. Pokud územní plán schválila vláda, učiní tak svým nařízením.

Ústavní soud se ve svém rozhodnutí ztotožnil se stanoviskem vlády a judikoval, že pokud jde o obsah napadeného vládního nařízení, zastává ústavní soud názor, že jeho úkolem je zjistit, zda je tento právní předpis v souladu s Ústavou, ústavními zákony, smlouvami podle čl. 10 Ústavy a v tomto případě též zákony. Při splnění těchto předpokladů je posouzení věcné správnosti a účelnosti rozhodnutí vlády, kterým byl územní plán schválen, mimo kompetence ústavního soudu. Územní plán sám o sobě je opatřením směřujícím do budoucna, je tedy normou pro budoucí vývoj oblasti a výrazem snahy o sladění veřejných zájmů se zájmy partikulárními. Je věcí exekutivy, aby se zvážením všech pro a proti vydala konečné rozhodnutí, a je nepochybné, že ústavnímu soudu nepřísluší do této sféry výkonné moci zasahovat. Odpovědnost vlády za případné negativní důsledky takového rozhodnutí je odpovědností politickou, nikoliv právní.

Ústavní soud se také při svém rozhodování zabýval otázkou, zda napadený právní předpis byl přijat ústavně předepsaným způsobem. Při řešení této otázky pak musel ústavní soud nejprve posoudit, zda do tohoto hodnocení spadá též přezkoumání postupu správních orgánů při pořizování, schvalování a změnách územně plánovací dokumentace, v konkrétním případě tedy dodržení všech ustanovení § 21–31 SZ. Odpověď na tuto otázku zní tak, že takto široké zkoumání ústavnímu soudu nepřísluší. Ústavně předepsaným způsobem přijetí právního předpisu rozumí ústavní soud postupy při tvorbě právních předpisů obsažené v ústavních zákonech, případně postupy stanovené v normálních zákonech, jsou-li jimi rozváděny ústavní principy. Projednání právního předpisu uvnitř systému orgánů veřejné správy však do přezkumné pravomoci ústavního soudu nespadá, pokud se jím nezasahuje do ústavně garantovaných práv. Výsledkem činnosti orgánů exekutivy bylo usnesení vlády a teprve následně nařízení vlády, kterým se vyhláší závazná část schváleného územního plánu. Kritériem ústavnosti tohoto nařízení vlády může být podle názoru ústavního soudu toliko to, zda se nařízení nepříčí účelu a smyslu stavebního zákona jako celku. Takový rozpor však ústavní soud neshledal.

Podotýkám, že podle dnešní právní úpravy by územní plán velkého územního celku byl vyhlášen obecně závaznou vyhláškou kraje.

Lze shrnout, že ústavní soud ve svém rozhodnutí dospěl ke dvěma zásadním závěrům vyjádřeným v těchto právních větech:

1) „Nařízení vlády, kterým se vyhláší závazná část územního plánu velkého územního celku, je normativním aktem pouze v té části, která obsahuje vymezení veřejně prospěšných staveb,“

Opětovně podotýkám, že v tomto konkrétním rozhodnutí ústavního soudu byly v závazné části územního plánu vymezeny pouze veřejně prospěšné stavby.

2) „Územní plán je opatřením směřujícím do budoucna a výrazem snahy o sladění zájmů veřejných se zájmy partikulárními. Je věcí exekutivy, aby po zvážení všech rozporů a připomínek vydala rozhodnutí, a je nepochybné, že ústavnímu soudu nepřísluší do této sféry činnosti moci výkonné zasahovat. Odpovědnost vlády za případné negativní důsledky takového rozhodnutí je odpovědností politickou, nikoliv odpovědností právní.“

S tímto stanoviskem ústavního soudu by bylo lze polemizovat v tom smyslu, zda opravdu není předem známo, jakého počtu subjektů se může realizace takto vymezených veřejně prospěšných staveb dotknout. Dotčené nemovitosti určené k zastavení veřejně prospěšnou stavbou jsou konkrétně určeny jak ve výkresové části územního plánu, tak i samozřejmě v části textové a jsou označeny podle zvláštního zákona – katastrální zákon. Jistě se lze ztotožnit s názorem ústavního soudu, že není a ani nemůže být předem známo, jakého počtu subjektů se realizace VPS může dotknout, a to i s ohledem na možné změny vlastnických vztahů k předmětným pozemkům. Pokud však nedojde ke změně územního plánu, pak je jen otázkou času a finančních prostředků, kdy dojde k realizaci VPS a s tím souvisejících případných vyvlastňovacích řízení podle SZ. Poněkud problematický je názor ústavního soudu, že jsou abstraktně určeny subjekty, kterých se takové vymezení VPS dotýká. Ohledně dotčených subjektů platí, že je lze nepochybně identifikovat údaji získanými z evidence katastru nemovitostí a konkrétně je tak určit.

Nutno ovšem zdůraznit, že opačný výklad pojmu závazná část územního plánu, tedy takový, kterým by ústavní soud přiznal závazné části územního plánu charakter konkrétního správního aktu, by s největší pravděpodobností strhl pomyslnou lavinu žalob. Tímto výkladem by se zřejmě otevřela i cesta pro vlastní přezkum procesu pořízení územního plánu.

Ústavní soud tak důsledně pojímá územně plánovací dokumentaci jako dokumentaci určenou pro budoucí možný rozvoj území, kterou jsou stavební úřady povinny nejen využít, ale i respektovat při vydávání navazujících územních rozhodnutí. O problematice územního rozhodování pojednává tato práce v dalších kapitolách.

Ústavní soud setrval na svých stanoviscích k problematice územního plánování i ve své další rozhodovací činnosti, a to konkrétně v usnesení Ústavního soudu ČR ze dne 6. října 1999 sp. zn. I. ÚS 454/99 ve věci ústavní stížnosti Ing. L. D. a V. D. proti vyhlášce obce Průhonice č. 1/1999, o závazné části územního plánu sídelního útvaru Průhonice-Čestlice-Zdiměřice.

Ústavní soud konstatoval, že v souladu se zákonem č. 367/1990 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů, schvaluje obecní zastupitelstvo územně plánovací dokumentaci sídelních útvarů a zón dle § 36 odst. 1 písm. n) a odst. 3 tohoto zákona. Podle § 29 odst. 3 zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, závaznou část územního plánu obce vyhlásí obec obecně závaznou vyhláškou. Obecně závazná vyhláška obce je jiným právním předpisem, jehož zrušení se mohou domáhat pouze subjekty uvedené v § 64 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu.

Dne 16. 9. 1999 byla Ústavnímu soudu ČR doručena ústavní stížnost, kterou stěžovatelé napadli vyhlášku obce Průhonice č. 1/1999, o závazné části územního plánu sídelního útvaru, ze dne 3. 8. 1999, a kterou označili jako ústavní stížnost podle čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy České republiky (dále jen „Ústava“). Uvedené ustanovení Ústavy definuje rozhodovací pravomoc ústavního soudu, pokud jde o pravomocná rozhodnutí a jiné zásahy orgánů veřejné moci do ústavně

zaručených základních práv a svobod. Toto ustanovení, procesně upravené v § 72–84 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, umožňuje ochranu práv jednotlivce proti zásahům formou tzv. individuálního právního (správního) aktu, tedy v případě, kdy je rozhodováno o právech a povinnostech konkrétního a vymezeného okruhu osob. Naproti tomu v čl. 87 odst. 1 písm. b) Ústavy je definováno rušení tzv. jiných právních předpisů nebo jejich jednotlivých ustanovení, jsou-li v rozporu s ústavním zákonem, zákonem nebo mezinárodní smlouvou podle čl. 10 Ústavy. Takové rozhodování ústavního soudu je procesně upraveno v § 64–71 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu. V daném řízení je poskytována ochrana proti tzv. normativním právním aktům, které jsou adresovány blíže nekonkretizovanému, resp. pouze obecně definovanému okruhu osob. Mezi ně patří právě obecně závazné vyhlášky obcí.

V souladu se zákonem č. 367/1990 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů, schvaluje obecní zastupitelstvo územně plánovací dokumentaci sídelních útvarů a zón podle § 36 odst. 1 písm. n) a odst. 3 tohoto zákona. Podle tehdejší právní úpravy ovšem v přenesené působnosti. Podle § 29 odst. 3 SZ závaznou část územního plánu obce vyhlásí obec obecně závaznou vyhláškou. Je tedy zřejmé, že stěžovatelé, ač ústavní stížnost subsumovali podle čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy, fakticky brojí proti porušení práv a svobod normativním aktem. V § 64 zákona je pak přesně vymezen okruh subjektů, které jsou jediné oprávněny podávat návrh na zrušení zákona, jiného právního předpisu nebo jejich jednotlivých ustanovení. V daném případě však podmínky stanovené v § 64 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, splněny nejsou, neboť návrh podaly osoby, jimž uvedené ustanovení zákona oprávnění podat návrh na zrušení zákona, jiného právního předpisu nebo jejich jednotlivých ustanovení nepřiznává.

Považuji za účelné se ještě na tomto místě zmínit o zde užívaném pojmu normativní akt. Normativní akt chápe teorie i praxe jako obsahově shodný výraz s výrazem nařízení. Nařízení, respektive normativní správní akt, se obvykle charakterizuje jako právní předpis, který vydal k tomu zmocněný orgán veřejné

správy k provedení zákona, je považováno za obecnou formu normotvorby veřejné správy.<sup>54</sup>

Ústavní soud ve svých stanoviscích poměrně často používá termín normativní akt, a to ve výše uvedeném smyslu, tedy že se jedná čistě o obecnou formu normotvorby veřejné správy, tedy abstraktní správní akt. Nejinak je tomu i v dalším rozhodnutí ústavního soudu, kdy ústavní soud rozhodl, že za zásah orgánu veřejné moci, jímž je porušeno základní právo občana, nelze považovat legislativní činnost.

Podle zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, je výčet subjektů oprávněných napadnout u ústavního soudu zákon, respektive i jiný právní předpis a některá jeho ustanovení, proveden úplným, resp. konečným výčtem, a fyzická osoba tak může učinit pouze spolu s ústavní stížností za podmínky, že uplatněním napadeného ustanovení právního předpisu nastala skutečnost, která je předmětem ústavní stížnosti. Z takto pojaté akcesority návrhu stěžovatele na zrušení ustanovení právního předpisu vyplývá, že zde musí být vedle napadeného právního předpisu nějaká skutečnost, která je předmětem ústavní stížnosti, tj. rozhodnutí, opatření nebo jiný zásah orgánu veřejné moci, která nastala uplatněním napadeného právního předpisu, přičemž touto skutečností nemůže být právní předpis sám. Pak by totiž nešlo o akcesorický návrh, nýbrž o přímý návrh na zrušení právního předpisu, k jehož podání však fyzická osoba legitimována není.

Právní povaha územně plánovací dokumentace jako celku byla mj. dále řešena v rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 19. 3. 1999 č. j. 31 Ca 71/98-26. V předmětném rozsudku bylo soudem konstatováno, že posláním územně plánovací dokumentace je řešit rozvoj území z hlediska všech jeho funkčních složek v jejich vzájemných vztazích; je výsledkem odborné činnosti orgánů státní správy, není řešením právním. Na projednávání a schvalování územně plánovací dokumentace se nevztahují ani obecné předpisy o správním řízení. Kromě toho je územně plánovací dokumentace schvalována a vyhlášována

<sup>54</sup> viz Sládeček, VI.: Obecné správní právo, ASPI Publishing, 2004

obecně závazným právním předpisem, a to obecně závaznou vyhláškou obce nebo kraje. Z uvedených důvodů územně plánovací dokumentace nepodléhá přezkumu ve správním soudnictví, neboť v něm soudy přezkouvávají zákonnost rozhodnutí orgánů veřejné správy, nikoliv jejich věcnou správnost, účelnost či ekonomickou stránku věci, ledaže by taková hlediska byla současně i kritérii zákonnými. Nad to jsou obecně závazné akty z přezkoumání ve správním soudnictví dosud vyloučeny.

Dále soud konstatoval, že ne každý kolektivní zájem lze označit za veřejný zájem společnosti. Pojem veřejný zájem je třeba chápat vždy jako takový zájem, který je možno označit za obecně prospěšný zájem. Kritériem veřejného zájmu při vyvlastnění je především možnost zákonnou cestou získat vlastnické právo k pozemkům či stavbám potřebným pro uskutečnění staveb či opatření. Pro jaké účely je možné ve veřejném zájmu vyvlastnit, je stanoveno v ust. § 108 odst. 2 SZ. Vyvlastnění pro jiné stavby či opatření než uvedené v cit. ustanovení by nebylo vyvlastněním ve veřejném zájmu. Veřejný zájem na vyvlastnění se prokazuje ve vyvlastňovacím řízení.

V řízení předcházejícím vynesení cit. rozsudku nejprve Městský úřad v Ústí nad Orlicí nejprve zamítl návrh žalobců na vydání rozhodnutí o umístění stavby rodinného domu proto, že parcela ve vlastnictví žalobců byla určena jako plocha veřejné zeleně; nadto s umístěním stavby nesouhlasil příslušný orgán ochrany přírody. O odvolání žalobců rozhodoval Okresní úřad v Ústí nad Orlicí, referát regionálního rozvoje a zamítl je. Poukázal přitom na schválený územní plán sídelního útvaru, s nímž byl návrh v rozporu a jehož změna pro nesouhlasné stanovisko orgánu ochrany přírody nepřicházela v úvahu. Vyslovil názor, že na tom nic nemění to, že územním plánem navržené řešení nelze realizovat proti vůli žalobců, když vyvlastnění jejich parcel nepřichází v úvahu.

Soud žalobu proti tomuto rozhodnutí zamítl, s následujícím odůvodněním. Žalobci namítali, že územní plány jsou sice podklady pro vydání územních rozhodnutí, nicméně že ne každý nesoulad mezi návrhem na vydání územního rozhodnutí a územním plánem vede automaticky k zamítnutí takového návrhu. Podle ust. § 29 odst. 3 SZ je totiž územní plán závazným podkladem pro územní

rozhodování jen ve stanoveném rozsahu, přičemž závaznost územního plánu právě v části týkající se předmětné zeleně nebyla v řízení prokázána, a v rozhodnutí zmiňovaný generel zeleně není závazným podkladem. Z toho žalobci dovodili, že závazná část územního plánu neobsahuje nic, co by bránilo vydání požadovaného územního rozhodnutí, respektive to, že návrh byl zamítnut na základě nezávazných dokumentů. Dále poukazovali na to, že žalovaným zmiňované stanovisko referátu životního prostředí Okresního úřadu Ústí nad Orlicí nebylo dostatečným podkladem pro rozhodnutí, neboť nebylo vydáno formou správního rozhodnutí. Žalobci konečně požadovali na krajském soudu, aby přezkoumal zákonnost způsobu projednání a schválení územního plánu sídelního útvaru, a to včetně posouzení toho, o jakou zónu se vlastně v konkrétním případě jedná.

Žalobci brojili proti tomu, že jim nebylo vydáno rozhodnutí o umístění stavby rodinného domu na pozemku, jehož jsou vlastníky. Poukazovali přitom v zásadě na to, že územní plán sídelního útvaru města Ústí nad Orlicí řeší danou lokalitu ve své směrné části, která není pro územní rozhodování závazná. V této souvislosti vyslovili pochybnosti i o zákonnosti postupu při projednávání a schvalování předmětného územního plánu, a proto zároveň požadovali přezkoumání zákonnosti tohoto dokumentu.

Krajský soud se nejdříve zabýval otázkou, zda mu při rozhodování o žalobách proti rozhodnutí správních orgánů vůbec přísluší přezkoumávat jejich úkony, které činí v souvislosti s projednáváním a schvalováním územně plánovací dokumentace. Přitom vycházel předně z toho, že se na projednávání a schvalování územně plánovací dokumentace obecné předpisy o správním řízení podle ust. § 28 SZ nevztahují. Územní plány proto nejsou ani správními rozhodnutími a nelze vůči nim ani podat opravné prostředky (k tomu srov. kap. 3.3).

Současná právní úprava dle mého názoru rovněž zachovává dosavadní praxi v souladu s cit. rozhodnutím Krajského soudu v Hradci Králové, když ustanovení § 65 odst. 1 soudního řádu správního stanoví: „kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen přímo nebo v důsledku porušení svých práv



v předcházejícím řízení úkonem správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují jeho práva nebo povinnosti (dále jen „rozhodnutí“), může se žalobou domáhat zrušení takového rozhodnutí, popř. vyslovení jeho nicotnosti, nestanoví-li tento nebo zvláštní zákon jinak.“

Do 31. 12. 2002 (tedy v době, kdy byl vynesena cit. rozsudek) byla ve správním soudnictví poskytována ochrana jen proti nezákonným rozhodnutím veřejné správy, jimiž byl někdo zkrácen na svých veřejných subjektivních právech. Také Listina v čl. 36 odst. 2 u takto úzce pojaté soudní ochrany setrvala, základní právo však výslovně vymezila: „Kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen rozhodnutím orgánu veřejné správy, může se obrátit na soud, aby přezkoumal zákonnost takového rozhodnutí, nestanoví-li zákon jinak.“ Obyčejným zákonem však nemůže být stanoveno jinak (tj. určité druhy rozhodnutí nesmějí být ze soudní ochrany vyloučeny). Je však nutno si uvědomit, že rozhodnutím se obecně myslí projev vůle správním orgánem výslovně učiněný, rozhodnutí skutečně vydané. V daném případě je tedy nutno vždy posuzovat, zda napadený úkon správního orgánu lze považovat za rozhodnutí ve smyslu ust. § 65 odst. 1 SŘS. Vyloučeny jsou především úkony správního orgánu, které vůbec nejsou rozhodnutími ve smyslu ust. § 65 odst. 1 SŘS, protože se jimi nezakládají, nemění, neruší ani závazně neurčují subjektivní veřejná práva nebo povinnosti. Novější judikatura v této souvislosti mluví o aktech, které se sice třeba i prezentují ve formě rozhodnutí, ve smyslu soudního řádu správního však rozhodnutími nejsou, protože nemají tento právní obsah. Závaznou část územního plánu nelze v tomto smyslu za rozhodnutí považovat, neboť závazná část územně plánovací dokumentace, která stanoví základní zásady uspořádání území a limity jeho využití, je konkrétní co do území, ale zavazuje neurčitý počet subjektů. Její závaznost má specifickou povahu, když bezprostředně zavazuje pouze vykonavatele veřejné správy vydávat navazující rozhodnutí, pro něž tedy slouží jako podklad.

S výše uvedeným pojetím rovněž koresponduje ta skutečnost, že za rozhodnutí nelze, jak již bylo řečeno, považovat stanoviska dotčených orgánů státní správy sdělovaná v průběhu pořizování územně plánovací dokumentace.

V tomto kontextu je nutno brát v potaz ust. § 70 písm. a) SŘS, které vylučuje ze soudního přezkumu úkony správního orgánu, které nejsou rozhodnutími. Ust. § 75 odst. 2 SŘS sice ukládá soudu povinnost přezkoumat v mezích žalobních bodů jiné úkony správního orgánu, byly-li závazným podkladem přezkoumávaného rozhodnutí správního orgánu, avšak jen co do jejich zákonnosti. Nicméně v případě posuzovaném Krajským soudem v Hradci Králové se žalobci domáhali přezkoumání účelnosti vydání napadeného rozhodnutí. To koreluje s právní větou citovanou již v úvodu předmětného rozsudku, tedy že: „územně plánovací dokumentace nepodléhá přezkumu ve správním soudnictví, neboť v něm soudy přezkoumávají zákonnost rozhodnutí orgánů veřejné správy, nikoliv jejich věcnou správnost, účelnost či ekonomickou stránku věci, ledaže by taková hlediska byla současně i kritérii zákonnými.“<sup>55</sup>

Lze tedy shrnout, že teorie i praxe se celkově shoduje v pohledu na problematiku právní povahy stanovisek dotčených orgánů státní správy vydávaných v průběhu procesu pořizování územně plánovací dokumentace, a sice, že tato stanoviska nejsou správními rozhodnutími. Případné vady těchto stanovisek by měly být napraveny v rámci dozorové činnosti nadřízených orgánů územního plánování (k tomu srov. kap. 3.4).

Územně plánovací dokumentace je výrazem snahy o sladění zájmů veřejných se zájmy partikulárními a jejím cílem, který s ohledem na shora uvedené zcela nepochybně spadá do sféry moci výkonné, je účelné uspořádání území, uchování všech jeho hodnot a stanovení pravidel pro jeho rozvoj. Tvorba územního plánu tak není ani právní otázkou, neboť k jeho vyřešení je třeba znalostí technicko odborného rázu. Proto případnou neúčelnost či nevhodnost územního plánu nelze ani podřazovat pod odpovědnost právní, neboť jde o odpovědnost politickou. Kromě toho je územní plán opatřením směřujícím do budoucna, je normou pro budoucí vývoj oblasti. Určí-li územní plán přitom určité pozemky jako zastavitelné, respektive nezastavitelné, nelze toto samo o sobě ještě považovat za zásah do vlastnických práv jejich vlastníků. Jejich vlastnická práva se totiž schválením územního plánu ještě nemění. Na druhé straně ani

<sup>55</sup> srov. též Vopálka, Vl., Mikule, Vl., Šimůnková, V., Šolín, M.: Soudní řád správní. Komentář, 1. vydání, Praha, C.H.Beck, 2004

vlastnictví k nim ještě nedává žádnému z jejich vlastníků subjektivní právo k tomu, aby je zastavěl dle svých představ. Takové právo může vlastník pozemku nabýt teprve konkrétním správním aktem příslušného stavebního úřadu. Cíle a úkoly územního plánování podle SZ jsou ostatně odůvodněny v jeho § 1, 2 zájmy veřejnými, které nijak nedávají najevo, že by se na úkor těchto veřejných zájmů mělo dostávat ochrany zájmům individuálním. Tyto zájmy se totiž dočkají ochrany až v době, kdy půjde o skutečné provedení územního plánu. Kritériem veřejného zájmu je tak existence možnosti zákonnou cestou získat vlastnické právo k pozemkům a stavbám potřebným pro uskutečnění staveb nebo opatření ve veřejném zájmu vyvlastněním. Pokud by taková zákonná možnost neexistovala, nezbylo by než konstatovat, že nevynutitelné řešení stanovené územním plánem není řešením ve veřejném zájmu, a to právě proto, že se nepodařilo sladit veřejné zájmy se zájmy partikulárními. Prakticky by to znamenalo, že takto řešený územní plán či jeho část je fakticky nepoužitelný pro další rozvoj území proti vůli vlastníků jím dotčených nemovitostí. Orgány územního plánování by proto měly přistupovat k tvorbě územně plánovací dokumentace velmi uvážlivě, neboť náklady na její pořízení jsou značné, a pokud taková dokumentace nedává ani záruku vlastní realizace navržených cílů, může jít o vynaložení zbytečných prostředků.

Právní povaha územně plánovací dokumentace je tedy, jak vyplývá z výše uvedeného, obtížně definovatelná. Územně plánovací dokumentace je kombinací konkrétního a abstraktního aktu. Konkrétnost je spatřována co do vymezení území, ke kterému se územně plánovací dokumentace vztahuje, abstraktnost lze pak spatřovat v neurčitěm okruhu subjektů, které zavazuje. De facto jediným konkrétním subjektem, který je územně plánovací dokumentací vázán, je vykonavatel veřejné správy při vydávání navazujících rozhodnutí, typicky různých územních rozhodnutí. Návrh nového stavebního zákona, který již navazuje na rozhodování podle nového správního řádu, reflektuje tuto specifickou povahu územně plánovací dokumentace, tím, že ji řadí mezi opatření obecné povahy. Právní povaha územně plánovací dokumentace se tak tedy do jisté míry vymyká učebnicovému chápání forem správní činnosti. (k tomu srov. kap. 2.3.3).<sup>56</sup>

<sup>56</sup> viz. Důvodová zpráva k návrhu stavebního zákona zde dne 11. 1. 2005

Je rovněž tak nepochybné, že v průběhu procesu pořizování územně plánovací dokumentace vede vyloučení postupu podle správního řádu, alespoň pokud jde o rozhodování o námitkách vlastníků dotčených nemovitostí, ke stavu, který lze považovat za jistý „deficit demokracie“, neboť o námitkách vlastníků dotčených nemovitostí vznesených v jednotlivých etapách pořizování územně plánovací dokumentace rozhoduje tentýž orgán, který územně plánovací dokumentaci schvaluje, nejčastěji tedy příslušné zastupitelstvo obce či kraje. Sama tato konstrukce je do jisté míry problematická, neboť proces pořizování územně plánovací dokumentace patří zcela nepochybně do přenesené působnosti obce, kdežto samotné schválení územně plánovací dokumentace je v souladu s ust. § 84 odst. 2 písm. b) zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), již působností samostatnou.

Otázkou zůstává, zda by bylo lze brojít žalobou ve správním soudnictví postupem podle ust. § 65 odst. 1 SŘS proti rozhodnutí orgánů obcí či krajů o námitkách vlastníků dotčených nemovitostí, sdělených v průběhu procesu pořizování územně plánovací dokumentace, který spadá do přenesené působnosti. Ve světle toho, co již bylo uvedeno výše, se domnívám, že tento postup nemá naději na úspěch.

Územně plánovací činnost obcí byla v období před reformou státní správy provedenou v roce 2002, stejně jako je tomu dnes, chápána jako speciální výkon státní správy, který byl na obce přenesen stavebním zákonem a který byl charakterizován začleněním obcí do organizační struktury veřejné správy. Podle zákona č. 367/1990 Sb., o obcích, který byl zrušen výše cit. zákonem č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), patřilo schvalování územně plánovací dokumentace do oblasti přenesené působnosti a tím byl samotný schvalovací proces důsledně chápán také jako výkon státní správy.

Pro obec, resp. její obecní úřad, popř. jiný orgán obce je tedy při výkonu přenesené působnosti v oblasti územního plánování ve smyslu § 14 odst. 2 písm. a) SZ nadřízeným orgánem územního plánování krajský úřad, tato nadřízenost se však týká jen přenesené působnosti a projevuje se jen ve vztahu krajského úřadu k obecnímu úřadu v procesu pořizování územně plánovací dokumentace. Při

schvalování územně plánovací dokumentace stejně jako při vyhlášení jejich závazných částí obecně závaznou vyhláškou, kdy jde o výkon samostatné působnosti obce patřící do vyhrazené působnosti zastupitelstva obce či kraje, o nadřízenost jít nemůže, neboť zastupitelstvu obce či kraje není a nemůže být při výkonu samostatné působnosti instančně nadřízen žádný orgán veřejné správy.

Rovněž tak nelze zcela bez výhrad souhlasit s dnešním legislativním pojetím územního plánování a tvrdit, že nezasahuje do vlastnických vztahů, když je řešením směřujícím do budoucna. Je sice pravda, že se funkčním vymezením konkrétních ploch v územním plánu ještě nezasahuje přímo do vlastnických vztahů, avšak toto vymezení velmi významně ovlivní možnost hospodářského využití dotčených nemovitostí, což se projeví zejména v jejich kupní ceně. Tím se zcela jistě územní plánování nepřímo či lépe řečeno zprostředkovaně dotýká vlastnických vztahů.

V tomto ohledu nelze rovněž přehlížet skutečnost, že územní plán je prakticky možné kdykoliv změnit a touto změnou zasáhnout i do funkčního využití ploch, tím způsobem, že původní funkční využití ploch bude změněno a nahrazeno novým řešením. Tím může dojít k nastolení situace, kdy kupř. konkrétní investor koupí pozemek určený územním plánem k možnému funkčnímu využití pro výstavbu rodinných domků. Avšak ještě před tím, než zmíněný investor získá územní rozhodnutí, dojde ke změně územního plánu ohledně funkčního využití této plochy a tím de facto ke zmaření investičního záměru. Bylo by z těchto důvodů nanejvýš vhodné legislativně vyřešit otázku změn stávajících územních plánů, a to v případě, kdy touto změnou má dojít ke změně funkčního využití ploch. V současné době je praktická situace taková, že investor neprodleně po podpisu kupní smlouvy zahájí územní řízení, aby předešel právě možnosti změny funkčního využití ploch, neboť nemá nikdy uspokojivým způsobem zaručeno, že např. nově zvolené zastupitelstvo obce z politických důvodů nezmění názor na funkční využití jednotlivých ploch a nevyvolá za tím účelem změnu stávajícího územního plánu. Právě získání pravomocného územního rozhodnutí je nejúčinnějším způsobem, kterým se vlastník může účinně bránit proti jemu nevyhovujícímu funkčnímu využití ploch. Pravomocná územní rozhodnutí, která předchází pořízení územně plánovací dokumentace, totiž musejí být do územního

plánu převzata. Pro úplnost ovšem nutno dodat, že institut územního rozhodování může být na druhou stranu i zneužit, když předejde pořízení územního plánu a tím dojde k nutnosti zařadit do územně plánovací dokumentace i nevhodné plochy. Obec se proti těmto praktikám ovšem může bránit z titulu své obligatorní účasti v územním řízení v souladu s ust. § 34 odst. 3 SZ a také možností vyhlásit formou nařízení stavební uzávěru pro určité území (k tomu srov. kap. 3.3.3).

Závaznost územně plánovací dokumentace, jak již bylo řečeno, nesměruje zpětně a nelze ani požadovat po vlastnících pozemků, aby jejich dosavadní využití uvedli do souladu s územním plánem. Závaznost územního plánu se ovšem projeví tam, kde je žádáno o vydání územního rozhodnutí, v takovém případě je stavební úřad povinen zkoumat žádost z hlediska souladu se závazným územním plánem (srov. NSS ze dne 12. 8. 2004, č. j. A 4/2003-53).

### **3.2.5. Stanoviska dotčených orgánů státní správy v územním plánování**

Dotčené orgány státní správy jsou ve stavebním zákoně definovány v § 126 jako orgány státní správy, které hájí zájmy chráněné podle zvláštních předpisů jako např. zákonem č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů, zákonem č. 138/1973 Sb., o vodách, ve znění pozdějších předpisů, zákonem č. 289/1995 Sb., o lesích, ve znění pozdějších předpisů, zákonem č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu, ve znění pozdějších předpisů, zákonem č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči, ve znění pozdějších předpisů, apod. S těmito dotčenými orgány státní správy je třeba nalézt shodu při pořizování územně plánovací dokumentace.

Okruh právních předpisů, které vymezují ochranu veřejných zájmů, se neustále vyvíjí. Při pořizování územně plánovací dokumentace ve všech etapách projednávání poskytuje SZ dotčeným orgánům státní správy výsadní postavení oproti ostatním účastníkům procesu pořizování územně plánovací dokumentace, tedy vlastníkům dotčených nemovitostí, veřejnosti, orgánům územního plánování sousedních územních obvodů apod.

Výsadní postavení dotčených orgánů státní správy v procesu pořizování územně plánovací dokumentace je dáno tím, že pořizovatelé územně plánovací dokumentace mají povinnost vždy jednotlivě každému dotčenému orgánu státní správy zaslat návrh zadání územně plánovací dokumentace, jeho povinnou součástí zpracovanou v rámci průzkumů a rozborů je výkres limitů využití území, vyplývajících z právních předpisů a ze správních rozhodnutí (již zmíněná povinnost zpracovat do územně plánovací dokumentace pravomocná územní rozhodnutí). Dále má pořizovatel povinnost zaslat jednotlivě každému dotčenému orgánu státní správy vyrozumění o veřejném jednání při projednávání konceptu řešení územně plánovací dokumentace s výzvou, aby sdělily svá stanoviska, a rovněž tak je pořizovatel povinen zaslat jednotlivě každému dotčenému orgánu státní správy vyrozumění o vystavení návrhu územně plánovací dokumentace.

Dotčené orgány státní správy se vyjadřují formou stanoviska, které ale není rozhodnutím ve smyslu správního řádu. Na projednávání a schvalování územně plánovací dokumentace se nevztahují obecné předpisy o správním řízení (k tomu srov. výklad v kap. 3.2.4).

S těmi dotčenými orgány státní správy, které sdělily svá stanoviska ve stanovené lhůtě, je povinností pořizovatele dohodnout návrh zadání územně plánovací dokumentace, souborné stanovisko a návrh územně plánovací dokumentace.

Dotčeným orgánům státní správy zasílá pořizovatel obecně závaznou vyhlášku obce o závazné části územního plánu obce nebo regulačního plánu spolu se schématem hlavního výkresu.

Pokud dojde při projednávání územně plánovací dokumentace k protichůdným stanoviskům mezi dotčenými orgány státní správy, i mezi orgány, které v tomto řízení spolupůsobí, a nepodaří-li se pořizovateli odstranit rozpor dohodou, postupuje se podle § 136 SZ. Toto ustanovení SZ se tedy použije i na

řešení rozporů, které mohou nastat mezi stanovisky dotčených orgánů státní správy a orgánem územního plánování.<sup>57</sup>

### 3.3 Územní rozhodnutí

Územní rozhodnutí je vedle územně plánovací dokumentace a územně plánovacích podkladů jeden ze základních nástrojů územního plánování a je nejdůležitějším rozhodnutím, s jehož pomocí se umísťují stavby, mění se způsob využití území a chrání se důležité zájmy v území.<sup>58</sup>

Územním rozhodnutím je v souladu s ust. § 32 SZ:

- rozhodnutí o umístění stavby,
- rozhodnutí o využití území,
- rozhodnutí o chráněném území nebo o ochranném pásmu,
- rozhodnutí o stavební uzávěře,
- rozhodnutí o dělení a scelování pozemků.

Stavební zákon v § 32 odst. 2 taxativním způsobem stanoví, kdy územní rozhodnutí není třeba. Územní rozhodnutí tak nevyžadují stavební úpravy a udržovací práce, drobné stavby, stavby umísťované v uzavřených prostorech existujících, pokud se nemění vnější půdorysné ohraničení a výškové uspořádání prostoru, reklamní informační a propagační zařízení, jakož i případy dělení nebo scelování pozemků, pokud podmínky pro ně jsou stanoveny jiným rozhodnutím nebo opatřením.

Příslušnost správních orgánů k územnímu řízení je platnou právní úpravou řešena tak, že rozhodování v územním řízení je z hlediska věcné působnosti svěřeno stavebním úřadům. Místní příslušnost konkrétního stavebního úřadu souvisí s územním obvodem, v němž se má předmětné opatření uskutečnit. Pro případ, že by šlo o opatření, které se má uskutečnit v územním obvodu dvou nebo

<sup>57</sup> viz Tunka, M., Sklenář, T.: Pořizování územně plánovací dokumentace, 1. vydání, Praha, ABF, a. s., Nakladatelství ARCH, 1999

<sup>58</sup> srov. Ondřejchová, V. a kol.: Stavební zákon v praxi, Praha, Public history, 2000



více stavebních úřadů, uplatňuje se pravidlo, podle něhož se tento tzv. kompetenční konflikt řeší tak, že územní řízení provede a územní rozhodnutí vydá nejbližší společně nadřízený správní orgán. Tento orgán však může stanovit, že příslušným k řízení a vydání rozhodnutí je některý ze stavebních úřadů, v jehož územním obvodu se má stavba nebo opatření uskutečnit.

V některých případech rozhodování o využití území, chráněném území nebo ochranném pásmu mohou zvláštní právní předpisy stanovit příslušnost jiných správních orgánů, v takových případech je však vždy jejich povinností dohodnout návrh rozhodnutí nebo opatření se stavebním úřadem (k tomu srov. kap. 3.3.6).

Podkladem pro vydání územního rozhodnutí je v souladu s ust. § 37 odst. 1 SZ územně plánovací dokumentace. Nebyla-li zpracována územně plánovací dokumentace, opatří stavební úřad jiné podklady v rozsahu nezbytném pro územní rozhodnutí, například územně plánovací podklady, skutečnosti zjištěné vlastním průzkumem a při místním šetření.

Územní rozhodnutí, které je vydáno v rozporu s územně plánovací dokumentací, porušuje zákon, a je tedy nezákonné. Vydal-li stavební úřad územní rozhodnutí v rozporu s územním plánem, nesplnil svou zákonnou povinnost a soulad návrhu s územním plánem nepřezkoumal a porušil tak ust. § 37 odst. 2 SZ, nebo při tomto přezkoumávání existující nesoulad nezjistil a rozhodl tak na podkladě nedostatečného zjištění věci, tedy navíc v rozporu s ust. § 3 odst. 4 a § 46 zákona č. 71/1976 Sb., o správním řízení (správního řádu).

Územní rozhodnutí je nezákonné i tehdy, jestliže je v rozporu pouze se směrnou částí ÚPD. Ust. § 37 a § 39 SZ totiž nerozlišuje závaznou a směrnou část územně plánovací dokumentace, ale hovoří pouze o územních plánech, územních projektech a cílech a záměrech územního plánování.<sup>59</sup> Tato konstrukce vztahu závazné a směrné části ÚPD je poněkud sporná. Směrnou část zastupitelstvo obce či kraje schválí svým usnesením. Závaznou také schválí svým

<sup>59</sup> viz Doležal, J., Mareček, J., Vobořil, O.: Stavební zákon v teorii a praxi. Úplné znění zákona s komentářem, související a prováděcí předpisy – 8. doplněné a aktualizované vydání, Praha, LINDE Praha, akciová společnost, 2003

usnesením, ale zároveň rozhodně o jejím vyhlášení obecně závazným právním předpisem. Stavební zákon hovoří v ust. § 31 odst. 3, že o změně směrné části ÚPD rozhoduje tentýž orgán, který ji schválil. Jistě si lze představit takový výklad, že pokud územní rozhodnutí je v souladu alespoň se závaznou částí územního plánu, je zákonné. Závaznost směrné části je opravdu velmi sporná, neboť ve zde již citované literatuře je popisována jako neoddělitelná součást ÚPD, která má k závazné části doplňující a upřesňující charakter, což patrně neznamená, že musí být vždy bezpodmínečně respektována.

Opačné stanovisko je ovšem prezentováno v rozhodnutí Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 19. 3. 1999 č. j. 31 Ca 71/98-26, které je podrobně rozebráno v kap. 3.2.4.

Nezákonné jsou takové akty, které jsou v rozporu se zákonem nebo jiným právním předpisem. V tomto případě by bylo takové územní rozhodnutí v rozporu jednak s obecně závaznou vyhláškou, kterou byla stanovena závazná část územně plánovací dokumentace, jednak i se stavebním zákonem, konkrétně s cíli a úkoly územního plánování. Úřední povinností k tomu příslušných správních úřadů v zásadě je, s přihlédnutím zejména k plynutí času a k ochraně práv nabytých v dobré víře, zjednat nápravu, tedy nezákonný správní akt změnit nebo zrušit. V závislosti na tom, zda akt je či není pravomocný, se může uplatnit výlučně nebo vedle postupu ex officio kvalifikovaný podnět jeho adresáta. Výlučně je to před právní mocí dotčeného rozhodnutí, u pravomocných aktů vedle postupu ex officio, kde podnět adresáta se zde může uplatnit již jen z důvodů taxativně uvedených v zákoně.<sup>60</sup>

### 3.3.1 Rozhodnutí o umístění stavby

Územní řízení o umístění staveb a územní rozhodnutí v nich vydávaná patří k nejfrekventovanějším územním řízením. Tato územní řízení jsou ze své povahy předstupněm řízením o povolení staveb a zpravidla jsou tato řízení pojímána

<sup>60</sup> srov. ust. § 62–68 správního řádu a ust. § 65 soudního řádu správního

jako samostatná. V případech rozhodování o umístění jednoduché stavby nebo její přístavby či nástavby a staveb rozvodů inženýrských sítí může stavební úřad toto řízení sloučit se stavebním řízením, a to za předpokladu, že podmínky umístění jsou vzhledem k poměrům v území jednoznačné. U jiných staveb a jejich změn lze tak postupovat jen tehdy, je-li pro dané území schválena územně plánovací dokumentace.

Předpokladem pro vydání územního rozhodnutí o umístění stavby k návrhu účastníka vždy je, že navrhovatel má k předmětnému pozemku vlastnické nebo jiné právo opravňující jej využít pozemek pro navrhovaný účel. Pokud by navrhovatel k předmětnému pozemku neměl vlastnické nebo jiné právo, je k takovému rozhodnutí třeba souhlas vlastníka předmětného pozemku. Bez souhlasu vlastníka by stavební úřad rozhodnutí o umístění stavby mohl vydat jen tehdy, jestliže je pro navrhovaný účel možno předmětný pozemek vyvlastnit, nebo pokud by se měl navrhovatel stát vlastníkem pozemku podle zvláštního předpisu.

V případech územních řízení o umístění liniových staveb nebo v odůvodněných případech též u staveb zvláště rozsáhlých nebo s velkým počtem účastníků stavební úřad zahájení územního řízení jeho účastníkům oznámí veřejnou vyhláškou.<sup>61</sup>

Rozhodnutí o umístění stavby je rozhodnutím, v němž správní orgán vymezí území pro navrhovaný účel a stanoví podmínky pro projektovou přípravu stavby, kterými zabezpečí zájmy společnosti v území, zejména soulad s cíli a záměry územního plánování (viz kap. 3.2.4), věcnou a časovou koordinaci jednotlivých staveb a jiných opatření v území a především péči o životní prostředí. Samotné vydání pravomocného územního rozhodnutí o umístění stavby ještě neopravňuje ke stavební činnosti. To je založeno teprve vydáním pravomocného stavebního povolení.<sup>62</sup>

<sup>61</sup> viz Doležal, J., Lanč, J., Sakař, B.: Stavební právo. Díl I, Stavební právo veřejné, 1. vyd.. Praha, Polygon, 1999

<sup>62</sup> viz rozhodnutí Vrchního soudu v Praze č. j. 5A 108/96

### 3.3.2 Rozhodnutí o využití území

Posláním územního řízení o využití území je stanovit podmínky zejména pro terénní úpravy, např. zavážky, příkopy, násypy, lomy, pískovny, pro zřizování, výsadbu a větší úpravu vinic, chmelnic, lesů, sadů a zahrad, pokud podmínky nejsou stanoveny schválenými pozemkovými úpravami. Předpokladem pro vydání územního rozhodnutí o využití území k návrhu účastníka vždy je, že navrhovatel má k předmětnému pozemku vlastnické nebo jiné právo opravňující jej využít pozemek pro navrhovaný účel. Pokud by takové právo neměl, je nutno situaci řešit stejně jako v případě územního rozhodnutí o umístění stavby.

### 3.3.3 Rozhodnutí o stavební uzávěře

Územní řízení a územní rozhodnutí o stavební uzávěře je svou povahou a svým zaměřením určeno k zajištění ochrany území před nežádoucí stavební činností, a to zpravidla do doby v budoucnu zamýšleného a cíleného způsobu využití území. Je pro ně tedy charakteristické, že může zavazovat zpravidla dočasně, v případě potřeby není vyloučena ani jeho trvalá závaznost. Nicméně vždy platí, že rozhodnutím o stavební uzávěře nelze zakázat nebo omezit provádění udržovacích prací na existujících stavbách.

Stavební uzávěru může, obdobně jako u chráněného území, obec nebo kraj vyhlásit také nařízením obce nebo nařízením kraje, tedy obecně závazným právním předpisem.

Z této konstrukce je zřejmé, že co se právní povahy stavební uzávěry týče, záleží na způsobu jejího vyhlášení. Individuálním správním aktem bude tehdy, kdy ji příslušný stavební úřad vyhlásí jako rozhodnutí v územním řízení, jinak bude obecně závazným právním předpisem. O právní povaze stavební uzávěry v konkrétním případě rovněž svědčí způsob, jakým se mohou fyzické či právnické osoby domáhat nápravy nezákonných rozhodnutí. V případě rozhodnutí o stavební uzávěře, které má povahu individuálního správního aktu, se lze domáhat nápravy postupem dle ust. § 65 odst. 1 SŘS, zatímco v případě, kdy byla stavební uzávěra vyhlášena obecně závazným právním předpisem, je možnost domoci se

nápravy značně složitější. V takovém případě totiž nelze použít postup dle ust. § 65 odst. 1 SŘS a zároveň se nelze domáhat ochrany postupem dle ust. § 64 a násl. zák. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, neboť samotným vyhlášením stavební uzávěry ještě nedošlo k zásahu do individuálního základního práva či svobody (srov. nálezn ÚS 454/99 ze dne 6. 10. 1999). V úvahu připadá možnost, aby po vyhlášení stavební uzávěry podala fyzická či právnická osoba např. žádost o vydání územního rozhodnutí o umístění stavby, která bude, zcela pochopitelně, pro existenci stavební uzávěry zamítnuta. V této situaci však nelze vyloučit, že by dotčené osobě vzniklo právo podat ústavní stížnost podle ust. § 72 odst. 1 písm. a) zák. č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, kterou spojí s návrhem na zrušení obecně závazného právního předpisu, kterým byla stavební uzávěra vyhlášena. Touto poněkud obtížnou procedurou bude taková osoba nucena projít právě jen kvůli tomu, aby „dosáhla“ porušení svého individuálního základního práva. Dle mého názoru je nepochybné, že vyhlášením stavební uzávěry bez ohledu na právní formu vyhlášení se jedná o zásah do individuálních práv a svobod.

Kromě výše uvedeného považuji za poněkud problematické řešení případu, kdy např. obec vyhlásí formou nařízení stavební uzávěru na určité území, která bude sice v souladu s územním plánem obce, nicméně následně kraj rozhodne o pořízení územního plánu VÚC. Obci poté vznikne dle ust. § 30 SZ povinnost svůj územní plán uvést do souladu s územním plánem VÚC. Stavební zákon tuto situaci neřeší jednoznačně v tom smyslu, zdali lze po obci požadovat, aby následně stavební uzávěru zrušila, neboť teprve po uvedení svého územního plánu do souladu s územním plánem VÚC se tato stavební uzávěra dostane do rozporu se změněným územním plánem. Dle mého názoru je správný takový výklad, že obec by měla stavební uzávěru zrušit, pokud se následně ocitne v rozporu s územním plánem obce. Jistě by bylo lze se v této záležitosti obrátit i na ústavní soud postupem podle příslušných ust. § 64 zák. č. 182/1993 Sb., o ústavním soudu, pokud obec stavební uzávěru, která se dostane následně do rozporu s územním plánem obce, nezruší. Nicméně pravdou zůstává, že v případě, kdy neexistuje územní plán VÚC, může obec postupem podle ust. § 33 odst. 3 stavebního zákona vyhlášením stavební uzávěry velmi účinným způsobem blokovat výstavbu důležitých liniových staveb apod.

Kraj ovšem může stejným postupem vyhlásit stavební uzávěru pro určité území určené např. k výstavbě již zmíněné důležité liniové stavby a teprve následně pořídit územní plán VÚC. Stavební uzávěra vyhlášená krajem pak pozbude smyslu a může být zrušena. Pokud obec pro totéž území vyhlásí stavební uzávěru, nastane situace, kdy nakládání s jedním územím bude regulováno dvěma prakticky shodnými právními předpisy. Pokud tedy kraj přijme územní plán VÚC a následně zruší „svoji“ stavební uzávěru, bude lze teprve nyní uvažovat o zrušení stavební uzávěry obce postupem podle ust. § 126 odst. 1 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, které stanoví, že dozor nad výkonem přenesené působnosti obcí vykonávají Ministerstvo vnitra ČR a krajský úřad v přenesené působnosti a v rámci tohoto dozoru se zjišťuje soulad nařízení obce se zákony. Pokud nařízení obce o stavební uzávěře nebude v souladu s cíli, záměry a dokumentací územního plánování, konkrétně tedy územního plánu VÚC, dostane se do rozporu nejen s konkrétní obecně závaznou vyhláškou obce, ale i do rozporu se zákonem, který soulad s cíli, záměry a dokumentací územního plánování podle obecně závazné vyhlášky přikazuje. Poté by připadal v úvahu postup podle ust. § 127 odst. 1 zák. č. 128/2000 Sb., o obcích, který by patrně vedl ke zrušení nařízení obce o vyhlášení stavební uzávěry.

Stavební uzávěra vyhlášená formou obecně závazného právního předpisu může být v pozitivním smyslu využita v případě, kdy obec nemá zpracovaný územní plán a na určitou důležitou lokalitu vyhlásí stavební uzávěru, aby mohla účinně bránit vydání případných nevhodných územních rozhodnutí, která by byla nucena přijmout, pokud by předcházela vlastnímu pořízení územně plánovací dokumentace. Je ovšem nutno zdůraznit, že tento institut se nesmí stát zdrojem šikany vlastníků jednotlivých nemovitostí a mělo by po jejím vyhlášení dojít v rozumné době k pořízení územně plánovací dokumentace a tím ke sjednání právní jistoty vlastníků dotčených nemovitostí ohledně možností jejich využití do budoucna.

Pro správné pochopení právní povahy stavební uzávěry jako jednoho z institutů územního plánování je velmi významným vodítkem nález pléna ústavního soudu č. 9/04 ve věci návrhu na zrušení právního předpisu, a sice

nařízení obce Lipník č. 1/2003, kterým byla vyhlášena stavební uzávěra pro část katastrálního území Lipník.

Ústavní soud disponuje podle čl. 87 odst. 1 písm. b) Ústavy pravomocí zrušit právní předpis nižší právní síly než právní síly zákona, avšak jen pro jeho rozpor s ústavním pořádkem nebo zákonem. Ústava nesvěřuje ústavnímu soudu pravomoc rušit podzákonné právní předpisy nižší právní síly pro rozpor s podzákonnými předpisy vyšší právní síly, nebo dokonce pro rozpor s podzákonným právním předpisem téže právní síly. V rovině abstraktní kontroly norem tak ústavní soud není univerzálním strážcem souladu hierarchicky budovaného právního řádu na všech jeho stupních. Rozpor podzákonných právních předpisů různé nebo i téže právní síly je v našem ústavním systému řešitelný zejména v rovině konkrétní kontroly norem při jejich aplikaci ve smyslu čl. 95 odst. 1 Ústavy.

V případě přenesené působnosti obce zákon může svěřit tuto problematiku právním předpisům nižší právní síly a může také upravit vzájemné vztahy mezi nimi. Jestliže zákon stanoví, že nařízení obce o stavební uzávěře musí být v souladu s cíli, záměry a dokumentací územního plánování (§ 10, § 37 odst. 1 a 2 a § 39 SZ), pak tímto blanketním způsobem závazně vymezil jeho obsah. Pokud nařízení obce o stavební uzávěře nebude v souladu s cíli, záměry a dokumentací územního plánování, dostane se do rozporu nejen s konkrétní obecně závaznou vyhláškou obce o závazných částech územního plánu, ale i do rozporu se zákonem, který soulad s cíli, záměry a dokumentací územního plánování podle obecně závazné vyhlášky přikazuje. Ústavní soud proto je příslušný, aby soulad napadeného nařízení obce s takovou obecně závaznou vyhláškou obce posoudil.

Mezi nařízením o stavební uzávěře a obecně závaznou vyhláškou obce o závazných částech územního plánu není vztah právního předpisu nižší právní síly a právního předpisu vyšší právní síly. Metody právní regulace v obou případech nejsou totožné. Při vyhlásování stavební uzávěře je třeba zkoumat, zda stavební uzávěra ve světle cílů a záměrů územního plánování ob stojí.

Z § 40 odst. 2 stavebního zákona vyplývá, že stavební zákon výslovně předpokládá, že platnost stavební uzávěry nebude předem časově omezena, což jinými slovy znamená, že bude vyhlášena na dobu neurčitou.

Navrhovatel v tomto případě konstatoval, že napadené nařízení bylo schváleno usnesením zastupitelstva obce Lipník 28. února 2003 a že všechny zákonem předepsané podmínky jeho platnosti a účinnosti byly splněny.

Navrhovatel dále uvedl, že podle § 61 odst. 2 zákona o obcích se obec při vydávání nařízení obce řídí zákony a jinými právními předpisy, mezi něž patří i právní předpisy obcí, tj. obecně závazné vyhlášky a nařízení. Podle navrhovatele z toho vyplývá, že nařízení obce musejí být v souladu i s ostatními, již vydanými právními předpisy obce. Obec Lipník přitom napadeným nařízením vyhlásila trvalou stavební uzávěru na část území obce, přičemž dotčená část obce je již upravena obecně závaznou vyhláškou obce Lipník ze dne 20. listopadu 2001 o závazných částech územního plánu sídelního útvaru Lipník (dále jen „obecní vyhláška“), jež stanoví závazné regulativy funkčního využití a prostorového uspořádání území obce Lipník. Obecní vyhláška dotčenou část území reguluje v čl. 3 odst. 9 tak, že v tomto prostoru výstavbu vylučuje s výjimkou taxativně vymezených staveb. Obec napadeným nařízením na téže části území vyhláší trvalou stavební uzávěru s tím, že v čl. 1 písm. a) vymezuje stavební činnosti v území zakázané a připouští nejednoznačně formulované výjimky, tzn. umožňuje umísťovat v území jiné druhy staveb, než povolila obecní vyhláška. Totéž území je tak regulováno dvěma právními předpisy obce, přičemž napadené nařízení obce stavební činnost reguluje v rozporu s obecní vyhláškou, a to v čl. 1 písm. a) bod 1., v němž nad rámec obecní vyhlášky umožňuje výstavbu drobných účelových staveb a zařízení pro lesnictví, zemědělství, ochranu přírody nebo rekreaci, které nenaruší nebo jinak neznehodnotí dané území. V čl. 1 písm. a) bod 2. je naopak redukována možnost realizace liniových staveb mimo cyklostezky; stavby pro technickou infrastrukturu jsou vypuštěny zcela a v čl. 1 písm. a) bod 4. se umožňuje výstavba oplocení zřízeného k ochraně lesních porostů před zvěří.

Navrhovatel se domníval, že stavební uzávěra musí být vyhlášena obcí podle § 33 odst. 3 zákona č. 50/1976, o územním plánování a stavebním řádu



(stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, formou nařízení obce obsahově v souladu s ustanoveními stavebního zákona upravujícími stavební uzávěru vydanou obecním úřadem obce formou územního rozhodnutí. Tím, že napadené nařízení reguluje na části území obce stavební činnost odlišně od obecní vyhlášky, byl podle navrhovatele porušen § 10, § 39 a § 37 odst. 1 a 2 stavebního zákona, z nichž vyplývá povinnost zajistit při vydávání stavební uzávěry její soulad s cíli, záměry a dokumentací územního plánování.

Podle navrhovatele nelze tvrzený nesoulad překlenout interpretací. Například při použití zásady *lex posterior derogat priori* by mělo při aplikaci přednost nařízení obce, což by v podstatě znamenalo negaci dlouhodobého a poměrně náročného procesu pořizování územně plánovací dokumentace. Navíc je podle navrhovatele sporné, zda lze tuto interpretační metodu použít pro právní předpisy, jež byly sice vydány stejným subjektem, tedy obcí, které však mají zcela rozdílnou povahu. Obecně závazné vyhlášky jsou vydávány v samostatné působnosti ve smyslu čl. 104 odst. 3 Ústavy, nařízení v působnosti přenesené.

Napadené nařízení dále podle navrhovatele v rozporu s § 40 odst. 2 stavebního zákona stanoví stavební uzávěru jako trvalou. Stavební zákon neumožňuje vydat formou územního rozhodnutí stavební uzávěru jako trvalou, nemůže být jako taková stavební uzávěra stanovena ani v případě stavební uzávěry vydané nařízením obce; nařízení obce nemůže jakožto derivativní právní předpis ukládat více povinností, resp. větší omezení, než stavební zákon připouští v případě územního rozhodnutí o stavební uzávěře.

Obec Lipník se vyjádřila v tom smyslu, že napadené nařízení je v souladu se stavebním zákonem a dalšími právními předpisy a s cíli a úkoly jimi sledovanými.

K tvrzenému rozporu napadeného nařízení s čl. 3 odst. 9 obecní vyhlášky obec Lipník uvedla, že napadené nařízení je s citovaným článkem obecní vyhlášky v souladu. Obecní vyhláška zakazuje výstavbu s výjimkou liniových staveb, staveb pro technickou infrastrukturu a staveb nezbytně nutných pro obhospodařování lesního a zemědělského půdního fondu. Napadené nařízení zakazuje výstavbu s

výjimkou cyklostezek (liniová stavba), zařízení nerušících ráz a hodnoty krajiny a drobných účelových staveb – tyto stavby a zařízení podle obce souvisí s využíváním lesního a zemědělského půdního fondu a s budováním pro tento účel nezbytné infrastruktury. Z důvodu ochrany veřejných zájmů v území je vymezení stavební uzávěry v napadeném nařízení vyjádřeno přesněji, než jak je tomu v územně plánovací dokumentaci, neboť ta řeší využití území na jiné úrovni podrobnosti. Napadeným nařízením tedy byla pro dané výjimečné území (z hlediska jeho přírodovědných, krajinných a estetických hodnot a rekreačního potenciálu) konkretizována a upřesněna obecná úprava vyhlášky o závazných částech územního plánu. Nařízení je logicky přesnější, neboť se týká pouze specifikovaného území, zatímco obecní vyhláška se týká celého neurbanizovaného či k urbanizaci určeného územním plánem řešeného území obce.

Přijetím výkladu navrhovatele, že stavební uzávěra a územní plán se musejí rovnat, by podle obce Lipník možnost stanovit stavební uzávěru pro určité území pozbyla smyslu. K nepřipustnému rozporu by došlo např. tehdy, když by stavební uzávěra byla vyhlášena trvale pro zastavitelné území (§ 139a odst. 3 stavebního zákona), přičemž tak tomu v tomto případě není.

Obec Lipník označila odkaz navrhovatele na proces pořizování územně plánovací dokumentace za právně bezvýznamný, neboť ten má zajistit, aby územně plánovací dokumentace schvalovaná v samostatné působnosti mohla být přezkoumávána dotčenými orgány státní správy z hlediska souladu se zájmy chráněnými zvláštními právními předpisy. V případě nařízení obce se však jedná výlučně o výkon státní správy v přenesené působnosti.

V případě vyhlášky o závazné části územního plánu a v případě nařízení obce o vyhlášení stavební uzávěry se jedná podle obce Lipník o právní předpisy stejné právní síly, takže i kdyby jeden z nich vymezoval limity využití území v dané lokalitě striktněji, nepůsobí to neplatnost (vadu) některého z nich; při využívání předmětného území musejí být samozřejmě splněny podmínky obou předpisů. Oba předpisy obce v tomto případě nejsou v konfliktu, ale doplňují se. Skutečnost, že určité území je řešeno územním plánem, v žádném případě nevyklučuje

možnost stanovit pro dané území též stavební uzávěru a stanovit přísnější podmínky pro činnosti v tomto území.

Obec Lipník dále k tvrzení navrhovatele uvedla, že ze stavebního zákona nikde nevyplývá, že by vyhlášení stavební uzávěry muselo být opatřením dočasným. Naopak, dle § 1 odst. 2 SZ má územní plánování, jehož je stavební uzávěra jedním z nástrojů, vytvářet předpoklady k zabezpečení trvalého souladu všech hodnot v území. V daném území byla stavební uzávěra vyhlášena z důvodu jeho stálé, nikoli přechodné přírodovědné, krajinné a estetické hodnoty a jeho rekreačního potenciálu. Dané území je významným krajinným prvkem s unikátními přírodními společenstvy s výskytem řady chráněných rostlin a živočichů. Účelem stavební uzávěry je zachovat a trvale chránit tyto hodnoty. V případě, že by tento účel pominul, nic nebrání zrušení či změně novým nařízením obce. Podle obce Lipník § 40 odst. 2 stavebního zákona výslovně počítá s tím, že bude stavební uzávěra vyhlášena bez přesného časového omezení. Uvedení slova „trvalá“ v nařízení obce může působit nadbytečně, to však nemůže způsobit jeho nezákonnost.

Dle mého názoru výše uvedené zdůvodnění obce Lipník správně vystihuje podstatu vztahu mezi územně plánovací dokumentací a územním rozhodováním tak, že územně plánovací dokumentace představuje základní informaci o možném budoucím využití území a předpokládá vydání navazujících rozhodnutí, která budou řešit území již v podrobnostech a budou tak doplňovat územně plánovací dokumentaci.

Tvrzení navrhovatele o rozporu napadeného nařízení s ustanoveními stavebního zákona není podle obce Lipník případné, neboť nařízení je s nimi v souladu nebo se tato ustanovení dané věci vůbec netýkají (§ 10, § 29, § 37 odst. 1 a 2 a § 39 stavebního zákona). Ustanovení o tom, že podkladem pro vydání územního rozhodnutí je územně plánovací dokumentace, je v daném případě respektováno, neboť stavební uzávěra se týká pouze území, které je územním plánem vymezeno jako nezastavitelné.

Podle navrhovatele má ústavní soud napadené nařízení obce zrušit, neboť je v rozporu s čl. 3 odst. 9 obecně závazné vyhlášky obce Lipník ze dne 20. listopadu 2001 o závazných částech územního plánu sídelního útvaru Lipník, čímž je v rozporu i s § 10, § 39 a § 37 odst. 1 a 2 stavebního zákona, z nichž vyplývá povinnost zajistit při vydávání stavební uzávěry její soulad s cíli, záměry a dokumentací územního plánování. Vedle toho je podle navrhovatele napadené nařízení i v rozporu s § 40 odst. 2 stavebního zákona, z něhož vyplývá, že stavební uzávěra nemůže být stanovena jako trvalá.

Ústavní soud se nejprve musel zabývat otázkou, zda je oprávněn posoudit soulad právního předpisu obce s jiným právním předpisem obce a zda je oprávněn právní předpis obce pro nesoulad s jiným právním předpisem zrušit. V nyní řešeném případě je nadto situace složitější o to, že je namítán rozpor nařízení obce s obecně závaznou vyhláškou téže obce.

Ústavní soud poznamenává, že podle čl. 87 odst. 1 písm. b) Ústavy má pravomoc rozhodovat o zrušení jiných právních předpisů nebo jejich jednotlivých ustanovení, jsou-li v rozporu s ústavním pořádkem nebo zákonem. Ústavní soud tedy disponuje pravomocí zrušit i právní předpis nižší právní síly než zákona, avšak jen pro jeho rozpor s ústavním pořádkem nebo zákonem. Ústava nesevřuje ústavnímu soudu pravomoc rušit podzákoné právní předpisy nižší právní síly pro rozpor s podzákonými předpisy vyšší právní síly, nebo dokonce pro rozpor s podzákoným právním předpisem téže právní síly. V rovině abstraktní kontroly norem tak ústavní soud není univerzálním strážcem souladu hierarchicky budovaného právního řádu na všech jeho stupních. Rozpor podzákoných právních předpisů různé nebo i téže právní síly je v našem ústavním systému řešitelný zejména v rovině konkrétní kontroly norem při jejich aplikaci ve smyslu čl. 95 odst. 1 Ústavy. Podle tohoto článku je soudce obecného soudu sice také výslovně oprávněn posoudit soulad jiného právního předpisu jen se zákonem nebo s mezinárodní smlouvou, která je součástí právního řádu, avšak z první věty tohoto ustanovení vyplývá, že podzákoným právním předpisem není vázán. Má-li aplikovat právní řád ve svém celku, nalézat právo v jeho jednotě, logicky musí být schopen a oprávněn posoudit i soulad podzákoného právního předpisu nižší právní síly s podzákoným právním předpisem vyšší právní síly a podle výsledku

svého posouzení rozporný podzákoný právní předpis na daný případ nepoužít s odkazem na standardní interpretační zásadu *lex superior derogat legi inferiori*.

Jinými slovy, jedna věc je hierarchická výstavba právního řádu, pro jehož vnitřní jednotu a soudržnost je nezbytné, aby norma nižší právní síly byla v souladu s normou vyšší právní síly, druhou věcí je vymezení pravomoci vadnou právní normu z právního řádu autoritativním výrokem odstranit. Zatímco Ústava svěřuje každému soudu pravomoc posoudit soulad podzákoného právního předpisu se zákonem, resp. podzákoného právního předpisu nižší právní síly s podzákoným právním předpisem vyšší právní síly a v případě zjištění rozporu vadný předpis v konkrétním případě nepoužít, pravomoc autoritativním výrokem zrušit jiný právní předpis svěřuje ústavnímu soudu jen v případě rozporu s ústavním pořádkem nebo se zákonem.

Pokud jde o právní předpisy vydávané orgány územní samosprávy (obcemi a kraji), je třeba dále rozlišovat, zda jde o výkon státní správy, nebo zda je právní předpis projevem ústavního práva na územní samosprávu. Ústava v čl. 105 umožňuje, aby zákon svěřil orgánům územní samosprávy i výkon státní správy; tu pak obec vykonává v tzv. přenesené působnosti. Pravomoc obce vydávat právní předpisy ve sféře přenesené působnosti je založena již čl. 79 odst. 3 Ústavy. Podle § 11 odst. 1 zákona o obcích tak obec činí ve formě nařízení obce. Podle § 61 odst. 2 písm. a) zákona o obcích se přitom obec řídí zákony a jinými právními předpisy, z čehož vyplývá, že nařízení obce musejí být se zákony a jinými právními předpisy v souladu. Vedle toho pravomoc vydávat právní předpisy ve sféře působnosti samostatné ve formě obecně závazných vyhlášek je založena jiným ustanovením Ústavy, čl. 104 odst. 3. Podle § 35 odst. 3 písm. a) zákona o obcích se obec při vydávání obecně závazných vyhlášek řídí pouze zákonem, a nikoli již jinými právními předpisy. V oblasti samostatné působnosti se přitom uplatňuje tzv. výhrada zákona (čl. 104 odst. 1 Ústavy): samostatnou působnost obcí a krajů tak lze ústavně konformním způsobem regulovat právním předpisem, který má minimálně sílu zákona, nikoli normou nižší právní síly.

Pro ústavní soud z toho plyne jednoznačný závěr, že by nemohl být příslušným pro posouzení souladu obecně závazné vyhlášky obce s jiným

právním předpisem, který má nižší právní sílu než zákon, a nemohl by pro případný rozpor s podzákoným právním předpisem obecně závaznou vyhláškou zrušit.

Napadeným právním předpisem je však nařízení obce. Podle navrhovatele je napadené nařízení obce v rozporu s § 10, § 39 a § 37 odst. 1 a 2 stavebního zákona proto, že je v rozporu s čl. 3 odst. 9 obecně závazné vyhlášky obce Lipník o závazných částech územního plánu sídelního útvaru Lipník ze dne 20. listopadu 2001, kterou obecní zastupitelstvo vydalo podle § 84 odst. 2 písm. b) zákona o obcích a podle § 29 odst. 2 stavebního zákona. Článek 3 této obecní vyhlášky podle svého nadpisu obsahuje závazné regulativy funkčního využití a prostorového uspořádání území. V odstavci 9 pak stanoví, že „ostatní území, pro které nejsou speciální regulativy zpracovány, je krajinné území. V tomto prostoru je výstavba vyloučena s výjimkou liniových staveb, staveb pro technickou infrastrukturu a staveb nezbytně nutných pro obhospodařování lesního a zemědělského půdního fondu.“

V případě přenesené působnosti se výhrada zákona neuplatní, takže zákon může svěřit danou problematiku právním předpisům nižší právní síly a může také upravit vzájemné vztahy mezi nimi. Jestliže zákon stanoví, že nařízení obce o stavební uzávěře musí být v souladu s cíli, záměry a dokumentací územního plánování, pak tímto blanketním způsobem závazně vymezil jeho obsah. Pokud nařízení obce o stavební uzávěře nebude v souladu s cíli, záměry a dokumentací územního plánování, dostane se do rozporu nejen s konkrétní obecně závaznou vyhláškou obce, ale i do rozporu se zákonem, který soulad s cíli, záměry a dokumentací územního plánování podle obecně závazné vyhlášky přikazuje. Ústavní soud proto je příslušný, aby soulad napadeného nařízení obce s čl. 9 odst. 3 obecně závazné vyhlášky o závazných částech územního plánu posoudil.

Ústavní soud však dospěl k závěru, že napadené nařízení není s čl. 9 odst. 3 obecní vyhlášky, zprostředkovaně tedy s § 10, § 37 odst. 1 a 2 a § 39 stavebního zákona, v rozporu. Ústavní soud musí přisvědčit obci Lipník, že nařízením vyhlášená stavební uzávěra se od cílů a záměrů územního plánování

neodchyluje. Je logické, že vymezení stavební uzávěry může být detailnější, neboť nařízení obce se týká pouze specifikovaného území, kdežto čl. 3 odst. 9 vyhlášky se týká celého neurbanizovaného území či území k urbanizaci neurčeného územním plánem obce. Zjištěné drobné formulační rozdíly mezi napadeným nařízením a obecně závaznou vyhláškou nemohou odůvodnit závěr o nezákonnosti napadeného nařízení. Bylo by popřením smyslu stavební uzávěry, pokud by musela být obsahově stejně vymezena již v územním plánu. Stavební uzávěru lze dokonce stanovit i pro území, v němž územní plán výstavbu povoluje, např. jako dočasné opatření do doby schválení podrobnější územně plánovací dokumentace pro dané území. Mezi nařízením o stavební uzávěře a obecně závaznou vyhláškou obce tedy není vztah právního předpisu nižší právní síly a právního předpisu vyšší právní síly. Metody právní regulace v obou případech nejsou totožné. Při vyhlásování stavební uzávěry je třeba zkoumat, zda stavební uzávěra ve světle cílů a záměrů územního plánování obstojí. Hodnocení souladu s cíli a záměry územního plánování v daném území se nevyčerpává vydáním územního rozhodnutí. Tento soulad je třeba hodnotit i nadále při rozhodování na nižších patrech abstraktnosti. Např. i při rozhodování o vydání stavebního povolení ke stavbě konkrétní stavby se musí stavební úřad zabývat otázkou, zda lze takovou stavbu povolit vzhledem k cílům, záměrům a dokumentaci územního plánování, tj. i vzhledem k obecně závazné vyhlášce, kterou byl schválen územní plán.

Napadené nařízení je podle tvrzení navrhovatele konečně v rozporu s § 40 odst. 2 stavebního zákona, který podle jeho názoru neumožňuje stanovit stavební uzávěru jako trvalou.

Podle § 40 odst. 2 stavebního zákona „dobu platnosti rozhodnutí o stavební uzávěře stanoví stavební úřad [resp. obec, pokud ji vyhláší nařízením obce (§ 33 odst. 3 SZ)]. Jestliže nelze platnost rozhodnutí předem časově omezit, rozhodne stavební úřad [resp. obec] o ukončení jeho platnosti, zanikne-li účel, pro který bylo územní rozhodnutí vydáno.“

Ústavní soud souhlasí s navrhovatelem, že stavební uzávěru skutečně nelze stanovit jako trvalou, pokud by toto slovo mělo vyjadřovat její nezměnitelnost

a nezrušitelnost na věky věků. Tak tomu však samozřejmě není. Slovnímu vyjádření „trvalá stavební uzávěra“ je třeba rozumět tak, že jde o stavební uzávěru vyhlášenou na dobu neurčitou.

Z dikce ustanovení § 40 odst. 2 SZ přitom zřetelně vyplývá, že stavební zákon výslovně předpokládá, že platnost stavební uzávěry nebude předem časově omezena, což jinými slovy znamená, že bude vyhlášena na dobu neurčitou do doby, než bude odpovídajícím způsobem zrušena z důvodu, že zanikl účel, pro který byla vyhlášena. V daném případě byla stavební uzávěra pro část katastrálního území Lipník vyhlášena na dobu neurčitou za účelem ochrany přírodovědné, krajinné a estetické hodnoty území a zlepšení jeho rekreačního potenciálu a kvality životního prostředí. Dospěje-li příslušný orgán obce k závěru, že tento účel zanikl, nebrání mu nic, aby stavební uzávěru zrušil, přestože byla označena jako trvalá.

Ústavní soud proto konstatoval, že napadené nařízení není v rozporu ani s § 40 odst. 2 SZ. Po provedeném řízení tedy ústavní soud uzavřel, že nejsou dány důvody ke zrušení nařízení obce Lipník č. 1/2003, o vyhlášení stavební uzávěry pro část katastrálního území Lipník, a proto návrh v celém rozsahu podle § 70 odst. 2 zákona o ústavním soudu zamítl.

Problematicčnost vyhlášení stavební uzávěry formou nařízení jako abstraktního správního aktu spatřuji dále v té skutečnosti, že je zpravidla vydávána orgány obcí či krajů bez ohledu na stanoviska dotčených orgánů státní správy, neboť SZ v tomto případě neukládá jejich vyžádání schvalujícími orgány, jako je tomu u stavební uzávěry vyhlášené ve formě individuálního správního aktu. Tato skutečnost pak vede k tomu, že orgány obcí mohou de facto vyhlásit stavební uzávěru na jakýchkoliv pozemcích, které se nacházejí v jejich katastrálním území. Dále je třeba konstatovat, že ústavní soud tato řešení v podstatě podpořil rozhodnutím ve výše uvedené věci obce Lipník.



### 3.3.4 Rozhodnutí o chráněném území nebo o ochranném pásmu

Územní rozhodnutí o chráněném území nebo o ochranném pásmu se v územním řízení vydává stavebním úřadem za účelem zabezpečení ochrany zvláštních veřejných zájmů, o nichž přísluší rozhodovat právě v územním řízení. Vlastní územní rozhodování přitom přichází v úvahu v podstatě jen tehdy, pokud nedošlo k vymezení chráněného území obecně závazným právním předpisem, nebo rozhoduje-li stavební úřad o vyhlášení ochranného pásma.

Diference v možnosti vydat nařízení se zdá spíše náhodná. Nejspíše tkví podstata rozdílu v charakteru vymezení. Chráněné území se vymezuje plošně, např. popisem hranic, kdežto jádrem vymezení ochranného pásma je určitý bod nebo linie.<sup>63</sup>

V ostatním platí obdobně výklad uvedený v kapitole 3.3.3

### 3.3.5 Rozhodnutí o dělení nebo scelování pozemků

Územní řízení a územní rozhodnutí o dělení nebo scelování pozemků jako samostatný druh územního řízení a rozhodnutí zavedla až novela SZ č. 83/1998 Sb. Do té doby takovéto rozhodnutí přicházelo podle stavebněprávních předpisů v úvahu jako podtyp územního rozhodnutí o využití území. Smyslem této novely stavebního zákona bylo mimo jiné zabránit spekulativnímu zhodnocování pozemků při provádění pozemkových reforem. Z povahy a poslání územního řízení a územního rozhodnutí o dělení a scelování pozemků vyplývá, že má sloužit k vytváření odpovídajících podmínek při uvažovaných změnách ve využití stávajících pozemků. Přitom je třeba poznamenat, že o dělení nebo scelování pozemků stavební úřad nemusí vždy rozhodovat ve stavebním řízení, neboť platná právní úprava počítá pro tyto účely i s jinými řešeními. Stavební úřad tak nebude pro dělení nebo scelování pozemků vydávat územní rozhodnutí, pokud jsou podmínky pro ně stanoveny jiným rozhodnutím, nebo pokud pro ně postačí opatření.<sup>64</sup>

<sup>63</sup> viz Hendrych, D. a kol: Správní právo. Obecná část. 5., rozšířené vydání. Praha, C.H.Beck, 2003

<sup>64</sup> viz Doležal, J., Lanč, J., Sakař, B.: Stavební právo. Díl I, Stavební právo veřejné, 1. vyd.. Praha, Polygon, 1999

Smyslem opatření je zjednodušení řízení před stavebním úřadem. Použitelné je tehdy, pokud dochází k dělení nebo scelování pozemků stejného druhu, např. tehdy, jsou-li směřovány pozemky označené jako ostatní plocha za pozemky rovněž označené jako ostatní plocha. Jedná-li se o rozdílné druhy pozemků, opatření nebude v tomto případě zpravidla postačovat a bude nutné provést územní řízení o dělení nebo scelování pozemků, event. připadá v úvahu provést územní řízení o využití území. Opatření stavebního úřadu bude zpravidla využito jako podkladové rozhodnutí pro řízení u příslušného katastrálního úřadu.

### **3.3.6 Stanoviska dotčených orgánů státní správy v územním řízení**

Stavební úřad v územním řízení je povinen v souladu s ust. § 37 odst. 2 posoudit návrh na vydání územního rozhodnutí především z hlediska péče o životní prostředí a potřeb požadovaného opatření v území a jeho důsledků. Přezkoumá návrh a jeho soulad s podklady uvedenými v § 37 odst. 1 SZ a předchozími rozhodnutími o území. Stavební úřad dále v územním řízení zajistí vzájemný soulad předložených stanovisek dotčených orgánů státní správy vyžadovaných zvláštními předpisy a posoudí vyjádření účastníků řízení a jejich námítky. Těmito zvláštními předpisy jsou zejména zákon č. 254/2001 Sb., vodní zákon, zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, zákon č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu, apod.

Právní povaha stanovisek dotčených orgánů státní správy v procesu územního řízení je poněkud nejednoznačná a působí některé teoretické problémy. Tato stanoviska dotčených orgánů státní správy jsou v praxi nazývána jako rozhodnutí předběžné povahy. Teoretické problémy vyvstanou zejména v otázce nápravy těchto stanovisek či rozhodnutí předběžné povahy (k tomu srov. kap. 2.3.4).

O předběžné povaze úkonu správního orgánu hovoří ust. § 70 písm. b) SŘS, které upravuje tzv. kompetenční výluky, které jsou vyloučeny ze soudního přezkoumání. Rozhodnutí předběžné povahy byla ze soudního přezkoumání

vyloučena již podle předcházející právní úpravy obsažené v ustanovení § 248 odst. 2 písm. e) OSŘ ve znění účinném k 31. 12. 2002. Ústavnost této výluky potvrdil ústavní soud ve svém nálezu (ÚS 153/99, sv. 16), když návrh na zrušení uvedeného ustanovení občanského soudního řádu zamítl s odůvodněním, že druhá věta čl. 36 odst. 2 Listiny, „Kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen rozhodnutím orgánu veřejné správy, může se obrátit na soud, aby přezkoumal zákonnost takového rozhodnutí, nestanoví-li zákon jinak“, má na mysli jiná základní práva a svobody podle Listiny než základní právo na soudní ochranu, a že použitím uvedeného ustanovení občanského soudního řádu nejsou podstata a smysl základního práva podle čl. 36 Listiny dotčeny, protože právo fyzické a právnické osoby na soudní ochranu je dostatečně zajištěno tím, že je v pravomoci soudů přezkoumávat rozhodnutí správních orgánů, která mají povahu rozhodnutí konečného. Za rozhodnutí předběžné povahy správní soudy obecně považovaly např. zaujetí závazného stanoviska, rozhodnutí o předchozím souhlasu nebo tzv. podkladové rozhodnutí, tedy rozhodnutí, z nichž teprve vychází další rozhodnutí konečné povahy, jímž je zasahováno do práv a povinností určitého subjektu.<sup>65</sup>

K této problematice se rovněž vyjádřil Vrchní soud v Praze ve svém rozhodnutí č. j. 137 6 A 64/21, kdy tento soud konstatoval, že závazné stanovisko vydané správním orgánem podle § 4 odst. 2 a 3 zákona ČNR č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, které bylo vydáno pro potřeby územního řízení podle § 32 a následujících SZ, je rozhodnutím správního orgánu předběžné povahy, které je z přezkumu ve správním soudnictví vyloučeno ustanovením § 248 odst. 2 písm. e) občanského soudního řádu. Jde o podkladové rozhodnutí, ze kterého v daném případě vycházelo územní rozhodnutí jako rozhodnutí konečné povahy, kterým teprve je zasahováno do práv a povinností určitého subjektu. Přezkoumání závazného stanoviska je možné jedině k žalobě směřující proti územnímu rozhodnutí, kdy soud v rámci přezkoumání územního rozhodnutí zároveň přezkoumá i zákonnost dříve učiněného správního rozhodnutí, o něž se přezkoumávané rozhodnutí opírá, jestliže pro něj bylo dříve učiněné rozhodnutí závazné a není-li pro jeho přezkoumání stanoven zvláštní postup.

<sup>65</sup> viz Vopálka, Vl., Mikule, Vl., Šimůnková, V., Šolín, M.: Soudní řád správní. Komentář, 1. vydání, Praha, C.H.Beck, 2004

Rovněž v rozhodnutí publikovaném pod č. S 677 – SJS 4/2000 bylo judikováno, že stanovisko vydané podle ust. § 11 zák. ČNR č. 244/1992 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, není rozhodnutím správního orgánu, které by autoritativním způsobem zasahovalo do subjektivních práv a povinností fyzické či právnické osoby. Jde o podkladové stanovisko pro další případně vedené správní řízení.

Územní rozhodnutí je individuálním správním aktem.<sup>66</sup> Účelu územního rozhodnutí však lze v některých případech dosáhnout i obecně závazným právním předpisem, a to nařízením obce nebo kraje, vydaným v přenesené působnosti.<sup>67</sup>

Pokud jde o možnosti soudní ochrany před nezákonným územním rozhodnutím, lze nepochybně po vyčerpání řádných opravných prostředků postupovat v souladu s příslušnými ustanoveními správního řádu soudního. Územní rozhodnutí lze jistě považovat za rozhodnutí správního orgánu ve smyslu ust. § 65 odst. 1 SŘS, kde tento pojem zahrnuje úkon správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují subjektivní práva nebo povinnosti, přičemž založení, změna či zrušení práva nebo povinnosti je zamýšleno pro futuro, na dobu neurčitou, popř. časově vymezenou.<sup>68</sup> Subjektivním právem rozumí česká právní nauka právní možnost subjektu chovat se určitým způsobem, tj. možnost vyjádřená a zaručená objektivním právem. Subjektivní povinností se pak rozumí nutnost chovat se stanoveným způsobem. Použitý pojem úkon sice SŘS nedefinuje, koneckonců však umožňuje lepší pochopení neformálního pojetí rozhodnutí, jak se během času v judikatuře správních soudů vykristalizovalo a jak je vymezil ústavní soud: „Při posuzování otázky, zda v konkrétní věci bylo či nebylo vydáno pravomocné rozhodnutí, Ústavní soud ČR vycházel z toho, že pojem rozhodnutí je označením technickým a že je třeba k němu vždy přistupovat z hlediska jeho obsahu a nikoli formy. Není rozhodující, jak správní orgán svůj akt označil, nebo zda případně věc vyřídil toliko neformálním přípisem v domnění, že není jeho povinností vydat rozhodnutí v určité procesní formě (tj. právní akt složený z výrokové části, odůvodnění a poučení o opravném prostředku). Takový

<sup>66</sup> viz kap. 2.3.2.

<sup>67</sup> srov. kap. 3.3.3 a 3.3.4

<sup>68</sup> viz Vopálka, Vl., Mikule, Vl., Šimůnková, V., Šolín, M.: Soudní řád správní. Komentář, 1. vydání, Praha, C.H.Beck, 2004

akt může být podroben rovněž soudnímu přezkumu, i když jeho tvorba případně neproběhla předpokládanou zákonnou procedurou, neboť právě tato skutečnost může vést ke zrušení takového rozhodnutí. Je nepochybné, že širokým výkladem pojmu rozhodnutí se vyhovuje záměru poskytnout ochranu před orgány veřejné správy v co nejširším rozsahu.“ SŘS zjevně předpokládá, že rozhodnutí bylo vydáno v nějakém řízení před správním orgánem, protože jinak by asi šlo o zásah ve smyslu ust. § 82 SŘS. Může to být řízení podle správního řádu modifikovaného popř. pro danou věc zvláštním zákonem, řízení podle zákona o správě daní a poplatků, ale třeba i podle zvláštního zákona, který řízení upravuje zcela autonomně. Rozhodnutí musí mít zákonem předepsanou formu. SŘS sice počítá s formou písemnou, nelze však vyloučit ani případ, že rozhodnutí bylo žalobci oznámeno jiným zákonem dovoleným způsobem, než je doručení písemného vyhotovení rozhodnutí, jestliže se tento účastník nároku na doručení písemného vyhotovení rozhodnutí vzdal. Za rozhodnutí nelze považovat podzákoný právní předpis, ačkoli byl vydán orgánem veřejné správy a popřípadě i přímo zakládá práva nebo povinnosti osob, a to už z toho důvodu, že podle převládajícího mínění je rozhodování o zrušení právního předpisu vyhrazeno Ústavnímu soudu ČR podle čl. 87 odst. 1 písm. b) Ústavy.<sup>69</sup>

### 3.3.7 Exkurs – zvláště chráněná území a jejich ochranná pásma

Samotný pojem ochranného pásma je v českém právním řádu obsažen ve větším množství právních předpisů, a není tudíž upraven nikterak jednotně ani není nikde společně definován. Ochranná pásma mohou být vyhlášována či zřizována z důvodů ochrany životního prostředí, ale také jako ochranné pásmo drah, letišť apod. Smyslem stanovení a udržování všech ochranných pásem je zmírnit negativní vlivy na vlastní předmět ochrany. Jde tedy vždy o určité přechodové území, a to jak ve smyslu prostorovém, tak i co do přísnosti právního režimu.

Cílem zřízení ochranného pásma v ochraně přírody je zmírnit vliv vnějšího speciálně nechráněného prostředí na vlastní chráněné území. Ochranné pásmo

<sup>69</sup> viz Vopálka, VI., Mikule, VI., Šimůnková, V., Šolín, M.: Soudní řád správní. Komentář, 1. vydání, Praha, C.H.Beck, 2004

není součástí chráněného území, nemá tudíž stejný právní režim a nepožívá jeho ochrany. Ochranná pásma mohou být vyhlášena u všech kategorií zvláště chráněných území. Kategorie zvláště chráněných území jsou taxativním výčtem vymezeny v § 14 odst. 2 zák. č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, a jsou jimi národní parky, chráněné krajinné oblasti, národní přírodní rezervace, přírodní rezervace, národní přírodní památky a přírodní památky.

Ochranné pásmo vyhláší, mění či ruší orgán ochrany přírody, a to stejnou právní formou, kterou vyhláší vlastní zvláště chráněné území, tedy obecně závazným právním předpisem.<sup>70</sup>

V příslušném obecně závazném právním předpisu je též možné vymezit, které činnosti či zásahy budou vázány na předchozí souhlas orgánu ochrany přírody, přičemž vždy je na tento souhlas vázán okruh činností uvedených v ustanovení § 37 odst. 2 zák. č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, a sice ke stavební činnosti, terénním a vodohospodářským úpravám, k použití chemických prostředků, změnám kultury pozemku a ke stanovení způsobu hospodaření v lesích v ochranném pásmu. Tyto činnosti tvoří jakýsi minimální ochranný režim každého ochranného pásma zvláště chráněného území. Pojem minimální ochranný režim lze chápat tak, že pod tuto minimální úroveň nelze jít ve vyhlášovacím předpisu. Pro takzvaná maloplošná zvláště chráněná území, tedy národní přírodní rezervace, přírodní rezervace, národní přírodní památky a přírodní památky, je buď vyhlášeno konkrétní ochranné pásmo stanovené příslušným orgánem ochrany přírody přesně dle místních podmínek a potřeb, nebo pokud tak není učiněno, platí vždy ochranné pásmo ze zákona, a to jako pruh území ve vzdálenosti do 50 m od hranic maloplošného zvláště chráněného území. Takto stanovené ochranné pásmo, jakkoliv je významné, má nevýhodu zejména v tom, že mnohde zcela nelogicky přetíná existující pozemky a jejich hranice, takže může působit značné potíže z hlediska vlastnických a užívacích práv k dotčeným pozemkům. Oba druhy ochranných pásem pravděpodobně nelze kombinovat, tzn. ochranné pásmo je vymezeno buď ve zřizovacím předpisu, nebo platí to ze zákona.

<sup>70</sup> viz Pekárek, M. aj.: Zákon o ochraně přírody a krajiny a předpisy související. Komentované znění. Brno: Masarykova univerzita 2000.

Návrh na vyhlášení nebo vymezení zvláště chráněného území nebo jeho ochranného pásma nebo vymezení zóny národního parku či chráněné krajinné oblasti oznamuje v souladu s ustanovením § 40 odst. 2 zák. o ochraně přírody a krajiny písemně orgán ochrany přírody příslušný k vyhlášení nebo vymezení známým vlastníkům a nájemcům nemovitostí dotčených zamýšlenou ochranou. Návrh na vyhlášení národního parku, chráněné krajinné oblasti nebo jejich ochranného pásma či na vymezení zón národního parku nebo zón chráněné krajinné oblasti zveřejní orgán ochrany přírody na portálu veřejné správy. Zároveň tento návrh zašle obcím a krajům, jejichž území se návrh dotýká. Obce zveřejní informaci o jeho obdržení do 5 dnů na úřední desce. Vlastníci nemovitostí dotčených navrhovanou ochranou a dotčené obce a kraje mohou proti návrhu do 60 dnů od jeho zveřejnění na portálu veřejné správy uplatnit námítky u příslušného orgánu ochrany přírody. Orgán ochrany přírody do 60 dnů od posledního dne lhůty pro uplatnění připomínek došlé námítky posoudí a vydá o nich rozhodnutí. O jednotlivých námítkách vydá zpravidla společné rozhodnutí. Účastníkem řízení jsou pouze fyzické osoby a právnické osoby, které proti návrhu uplatnily námítky. Pravomocné rozhodnutí o námítkách zveřejní orgán ochrany přírody na portálu veřejné správy.

Všechny kategorie zvláště chráněných území se tedy vyhláší, mění či ruší obecně závaznými právními předpisy.

Ochranná pásma stávajících národních parků byla vyhlášena jejich zřizovacími předpisy, konkrétně jde např. o nařízení vlády č. 163/1991 Sb., 164/1991 Sb., 165/1991 Sb., kterými se vyhláší národní parky Šumava, Podyjí a KRNP, a dále o zákon č. 161/1999 Sb., kterým se vyhláší Národní park České Švýcarsko.

Exkurs k ochranným pásmům podle zák. č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů, jsem si vybral zejména z toho důvodu, že nabízí poněkud modernější pohled na problematiku vyhlásování či zřizování ochranných pásem tím, že připouští v ustanovení § 40 soukromoprávní úpravu zřízení ochranného pásma pro evropsky významné lokality, kde lze

namísto vyhlášení národní přírodní rezervace, národní přírodní památky, přírodní rezervace, přírodní památky nebo památného stromu, včetně jejich ochranných pásem, prohlásit území nebo strom za památný na základě písemné smlouvy uzavřené mezi vlastníkem dotčeného stromu a orgánem, který je oprávněn k jejich vyhlášení. Smluvně lze dále chránit i stromy nebo jiná území se soustředěnými přírodními hodnotami, kde jsou zastoupeny významné či jedinečné ekosystémy v rámci příslušné biogeografické oblasti nebo stanoviště vzácných či ohrožených druhů živočichů a rostlin. Takto zřízená ochrana je na základě smlouvy vázána k dotčenému pozemku formou věcného břemene, o jehož zápis do katastru nemovitostí požádá příslušný orgán ochrany přírody. Tato soukromoprávní forma ochrany některých zvláště chráněných území a památných stromů byla zavedena zákonodárcem zejména z důvodu změn a rozvoje vlastnických vztahů k pozemkům. Tato možnost ochrany se však vztahuje výlučně na méně významná tzv. maloplošná zvláště chráněná území uvedená výše. Národní parky ani chráněné krajinné oblasti nelze smluvní ochranou vůbec zřídit ani pokrýt. Takto zřízená zvláštní ochrana maloplošného zvláště chráněného území má tu základní výhodu, že jsou s vyhlášením tohoto území vlastníci dotčených pozemků srozuměni a lze předpokládat, že ochranu tohoto území budou respektovat. Právní úprava věcných břemen je obsažena v ustanovení § 151n a násl. Jde o věcná práva, která omezují vlastníka dotčené nemovité věci ve prospěch někoho jiného tak, že ten je povinen něco strpět, něčeho se zdržet, popř. i něco aktivně konat. Věcná břemena mohou vznikat přímo ze zákona nebo z rozhodnutí státního orgánu, nejčastějším způsobem je smlouva. Základním předpokladem a formou pro zřízení věcného břemene na úseku územní ochrany přírody je písemná smlouva o ochranných podmínkách mezi orgánem oprávněným k vyhlášení příslušné kategorie zvláště chráněného území a vlastníkem dotčeného pozemku. Pokud jde o povinnost nést přiměřené náklady na předmět věcného břemene pro stanovení výše těchto nákladů, souvisejících s udržením věci zatížené věcným břemenem, uplatňuje se soukromoprávní smluvní volnost, tedy nutným předpokladem vzniku takové smlouvy je dohoda mezi oprávněným a povinným z věcného břemene. Přiměřenost se posuzuje vždy individuálně, a to nejen ve vztahu k povaze užívaného pozemku, ale i ke způsobu užívání. Dle dosavadních praktických zkušeností není tato smluvní forma využívána, domnívám se, že



jejímu významnějšímu rozšíření brání zejména vyšší finanční nároky na státní rozpočet, které by bezesporu přinesla.

Z tohoto pojetí zvláště chráněných území se vymyká institut přechodně chráněné plochy definovaný ust. § 13 odst. 1 zákona jako území s dočasným nebo nepředvídaným výskytem významných rostlinných nebo živočišných druhů, nerostů nebo paleontologických nálezů, kterou může orgán ochrany přírody svým rozhodnutím vyhlásit na přechodnou dobu. Přechodně chráněnou plochu lze vyhlásit též z jiných vážných důvodů, zejména vědeckých, studijních či informačních. Přechodně chráněná plocha se vyhlašuje na předem stanovenou dobu, případně na opakované období, například dobu hnízdění. V rozhodnutí o jejím vyhlášení se omezí takové využití území, které by znamenalo zničení, poškození nebo rušení vývoje předmětu ochrany.

Tento institut přechodně chráněných ploch poskytuje předem časově omezený ochranný režim určitému území (ploše), které se jinak nachází v režimu pouze obecné ochrany a které je územím výskytu rostlinných nebo živočišných druhů, nerostů nebo paleontologických nálezů vyžadujících zvýšenou ochranu. Smyslem ochrany poskytované zřízením přechodně chráněné plochy je ochrana nejen živočichů a rostlin, třeba náležejících ke zvláště chráněnému druhu, ale i prostředí, v němž se vyskytuje. Přechodně chráněnou plochu vyhlašuje svým rozhodnutím příslušný orgán ochrany přírody, a to na dobu určitou, nebo na opakované období. Svou povahou jde v podstatě o zvláštní případ územního rozhodnutí, které však nevydává stavební úřad, ale orgán ochrany přírody. V této souvislosti vyvstává otázka, zda orgán ochrany přírody musí respektovat ust. § 33 odst. 2 SZ, tj. zda musí vydání tohoto rozhodnutí dohodnout s příslušným stavebním úřadem. Vzhledem k tomu, že stavební zákon v těchto souvislostech hovoří o chráněných územích, nerozlišuje podle jejich charakteru ani způsobu zřízení, lze ze znění výše citovaného ustanovení stavebního zákona dovodit, že orgán ochrany přírody je tímto ustanovením vázán.

Zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, v ust. § 13 odst. 2 řeší problém majetkové újmy, která vznikne vlastníkovu nebo nájemci pozemku v důsledku omezení vyplývajících z vyhlášeného režimu přechodně chráněné

plochy. Předpokladem nároku na náhradu této majetkové újmy není porušení právní povinnosti, újma zde vzniká naopak tak, že právo bylo respektováno. Předmětem náhrady bude jak to, oč se majetek vlastníka nebo uživatele zmenšil v důsledku vyhlášených omezení, tak především to, oč se v důsledku těchto omezení majetek nezvětšil. Dalším předpokladem vzniku nároku je příčinná souvislost mezi uvedenými omezeními a vzniklou majetkovou újmou a tato újma není jen nepatrná. Pojem nepatrná újma není nikde legislativně definován a nezbývá než vycházet z konkrétních situací v daném čase. Zůstává otázkou, zdali je uplatňování tohoto předpokladu ústavně souladné. Listina základních práv a svobod ve svém čl. 11 stanoví, že zásah do vlastnického práva včetně omezení jeho výkonu je možný jen na základě zákona, a to za náhradu. Není zde tedy zmínka o tom, že náhrada přísluší až teprve od určitého stupně omezení vlastnického práva. Náhrada za majetkovou újmu se poskytuje na základě žádosti vlastníka nebo nájemce a má podobu náhrady finanční.<sup>71</sup>

#### 4 Závěr

Problematika územního plánování je nesporně velmi složitou a komplikovanou záležitostí, kde dochází k celé řadě konfliktních situací. Nejobecněji lze tyto konfliktní situace spatřovat mezi orgány pořizujícími územně plánovací dokumentaci, tedy zpravidla mezi místní samosprávou a jednotlivými fyzickými a právníckými osobami, kterých se územní plánování dotýká. V širším smyslu se jedná nejen o vlastníky dotčených nemovitostí, ale i o další osoby, které mají jiné vazby na řešené území, např. z titulu bydliště apod. K dalším konfliktním situacím dochází v průběhu samotného procesu pořizování územně plánovací dokumentace mezi dotčenými orgány státní správy a jednotlivými pořizovateli územně plánovací dokumentace.

K hlavním problémům současné právní úpravy územního plánování patří, že instituty územního plánování vycházejí ze základní koncepce založené stavebním zákonem z roku 1976 a přes řadu novelizací nevyhovují v plném

<sup>71</sup> viz Pekárek, M. aj.: Zákon o ochraně přírody a krajiny a předpisy související. Komentované znění. Brno: Masarykova univerzita 2000.

rozsahu současným požadavkům. Rovněž četné legislativní úpravy narušily původní systematiku stavebního zákona. V současné právní úpravě chybí nástroj územního plánování pro koordinaci územně plánovací činnosti v mezinárodních, celostátních a nadregionálních souvislostech. Platná právní úprava nepřekonala dosavadní resortní pojetí, založené často na správním uvážení, a nedaří se účinně a rychle řešit rozpory mezi jednotlivými dotčenými orgány státní správy na různých úrovních. Problematika koordinace veřejných zájmů a rozhodování o rozporech mezi jednotlivými dotčenými orgány státní správy vyžaduje nový přístup zamezující vleklým neúčinným a ekonomicky náročným průtahům. Dnes není výjimkou, když obce pořizují územně plánovací dokumentaci několik let. Obec, která chce získat pořízením územního plánu jistotu budoucího žádoucího rozvoje, je často nucena vyhlásit zpravidla formou nařízení obce stavební uzávěru na určité vymezené území a pak teprve řešit vlastní proces pořízení územně plánovací dokumentace. Jinak taková obec riskuje, že v období do přijetí územně plánovací dokumentace dojde k vydání pro ni nežádoucího územního rozhodnutí, a bude tak nucena pravomocné územní rozhodnutí zapracovat do územně plánovací dokumentace. Tímto postupem ovšem nechává ve značné nejistotě vlastníky dotčených nemovitostí ohledně jejich budoucího možného využití.

K těmto problémům přispívá nejednotná právní úprava při spolupráci dotčených orgánů státní správy, které při pořizování územně plánovací dokumentace a v územních řízeních hájí veřejné zájmy podle zvláštních právních předpisů, svojí nepřehledností a roztříštěností ztěžuje celý proces pořizování územně plánovací dokumentace a jednotlivá územní řízení. V této souvislosti by bylo velmi žádoucí nově uspořádat zejména řešení rozporů stanovisek jednotlivých dotčených orgánů státní správy v rámci dohodovacích řízení, jasně stanovit priority územního plánování ve světle jeho cílů a úkolů. Většina rozporných stanovisek vzniká tím, že není jasně definováno, jaké hodnoty při pořizování územně plánovací dokumentace akcentovat. Již výše jsem se zmínil o té skutečnosti, že zejména orgány ochrany zemědělského půdního fondu pochopitelně nadřazují veřejný zájem na ochraně zemědělského půdního fondu nad zájem pořídit územně plánovací dokumentaci pro dané území optimálně z hlediska urbanistického. Pořízení územně plánovací dokumentace je jistě také

veřejným zájmem, i když se týká obce, jejíž katastr dosahuje velmi malé rozlohy půdy.

Domnívám se, že zákonodárce by měl zcela jednoznačně stanovit, jaké hodnoty mají přednost. Také je třeba si uvědomit, že některé obce jsou soustředěny v oblastech, kde se jiné půdy než vysoce bonitní (I. a II. třída) prakticky nevyskytují. Taková obec pak může být nucena přijmout jako výsledek dohodovacího řízení nevhodné urbanistické řešení. Pokud zákonodárce zvolí ten postup, kdy dá přednost veřejným zájmům, např. na ochraně již zmíněného zemědělského půdního fondu, který bude důsledně hájit v tom smyslu, že vyloučí stavební využití takovýchto pozemků, kromě např. liniových staveb, měl by nabídnout takové obci možnost i jistých finančních kompenzací, neboť odpovědná obec pořízením územního plánu sleduje určitou akceleraci svého vlastního rozvoje, který uskutečňuje jednak vlastními zdroji, jednak soukromými zdroji. Obec si takto zajišťuje i přístup k různým grantovým programům, dotacím apod. Tyto podpůrné programy zpravidla vždy vyžadují jako podmínku pro přidělení finanční podpory existenci územního plánu, který chápou jako základní nástroj pro úspěšný budoucí rozvoj oblasti.

Citované dohodovací řízení je samo o sobě problematické tím, že nemá jasně stanovená pravidla. Jeho výsledkem je tzv. dohodnuté stanovisko. O ztotožnění se s tímto stanoviskem již rozhoduje pouze zastupitelstvo obce, zřejmě v přenesené působnosti. Veřejnost má samozřejmě zajištěnu svoji účast na zasedání zastupitelstva obce tím, že tato zasedání jsou ze zákona veřejná, nicméně nejedná se již o klasické veřejné projednání, jako je tomu např. u návrhu územně plánovací dokumentace.

Současná právní úprava tak trpí i jistým deficitem demokracie, neboť účast veřejnosti na pořizování územně plánovací dokumentace je z dnešního pohledu nedostatečná. Totéž lze říci i ohledně účasti vlastníků dotčených nemovitostí.

Návrh nového stavebního zákona vychází především z principu, že územní plánování je věc veřejná. K zastupování veřejnosti bude moci být zvolen zástupce veřejnosti, který bude oprávněn zúčastňovat se i dílčích jednání při pořizování

územně plánovací dokumentace. Nový stavební zákon bude umožňovat, aby veřejnost byla reprezentována občanským sdružením nebo obecně prospěšnou společností, jejichž předmětem činnosti je územní plánování, ochrana přírody a krajiny nebo ochrana kulturního dědictví. Tento návrh vychází z pojetí široké účasti veřejnosti v souladu s Aarhuskou úmluvou.

Návrh nového stavebního zákona rovněž směrem k pořizovateli akcentuje profesionální přístup, neboť nezbytnou podmínkou pro výkon činnosti pořizovatele územně plánovací dokumentace obecními úřady bude to, aby v nich byly zařazeny osoby splňující kvalifikační podmínky.

Nová právní úprava stanoví tyto nástroje územního plánování:

- územně plánovací podklady, a to územně analytické podklady a územní studie, vyhodnocující stav, možnosti a podmínky změn využití území,
- politika územního rozvoje, která je strategickým nástrojem územního plánování na celostátní úrovni, určuje rámec pro naplňování cílů a úkolů územního plánování ve stanoveném období, v potřebných celorepublikových a mezinárodních souvislostech a koordinuje územně plánovací činnost krajů, zejména s ohledem na udržitelný rozvoj,
- územně plánovací dokumentace, která stanovuje směrnice pro navazující rozhodování o změnách ve využívání území a o stavbách, koordinuje různé veřejné zájmy, které chrání dotčené orgány svými stanovisky podle zvláštních právních předpisů. Je pořizována orgány územního plánování krajů a obcí a po veřejném projednání vydávána jejich zastupitelstvy nebo radami, a to v závislosti na tom, o který druh územně plánovací dokumentace se jedná, zda o zásady územního rozvoje, územní plán či regulační plán,
- územní rozhodnutí, které může být v zákonem stanovených případech nahrazeno územním souhlasem,
- územní opatření, jako nástroj, který z důvodu veřejného zájmu s časově omezenou platností upravuje poměry v území formou opatření obecné povahy,
- rozhodnutí o směně pozemků, předkupní právo a náhrada za změnu v území jsou nové instituty stavebního zákona, jejichž smyslem je umožnit využití území a upravit vlastnické vztahy v něm tak, aby mohlo být využíváno hospodárně ku

prospěchu všech jeho vlastníků. Obdobná právní úprava existovala ve stavebním právu v období 1. republiky a v různých formách je obsažena v řadě právních úprav zemí EU,

- předkupní právo, které je stanoveno pro obce, kraje nebo stát, a to podle jejich příslušnosti k vlastnictví, v případě veřejně prospěšné stavby, veřejných prostranství a veřejně prospěšných opatření,
- náhrada za změnu v území, která náleží vlastníkům pozemků nebo staveb v důsledku omezení jejich práv.

Nová právní úprava rovněž zavede režim povinné průběžné aktualizace územně plánovací dokumentace.<sup>72</sup>

Platná právní úprava dnes neposkytuje jistotu v tom smyslu, že plochy určené územně plánovací dokumentací k zastavění nebudou později dotčeny při zpracovávání případných změn územně plánovací dokumentace. Pořízení změny územně plánovací dokumentace je opět prakticky soustředěno ve sféře rozhodování pořizovatele. Bohužel se lze dnes setkat i s případy, kdy pořízení územně plánovací dokumentace se stane předmětem šikanózního výkonu práv ze strany územních samospráv jako jistý druh opatření proti „problematickým“ vlastníkům nemovitostí. Může se tak dít přeřazením určitých ploch ze zastavitelných mezi nezastavitelné, eventuálně změnou jejich funkčního využití, v rámci pořízení změny územně plánovací dokumentace. Takovýto zásah podle konstantní judikatury soudů ještě přímo do vlastnických vztahů nezasahuje, nicméně by bylo jisté lze uvažovat o kvalifikovanějším způsobu projednání změn územně plánovací dokumentace, a to v případech, kdy dochází k přeřazování jednotlivých ploch ze zastavitelných mezi nezastavitelné, eventuálně ke změnám v jejich funkčním využití. S touto problematikou souvisí nepochybně hodnota právní jistoty zejména vlastníka takovéto dotčené nemovitosti, a to v souvislosti, kdy je v souladu s jejím určením obchodována.

Prakticky stejné výhrady lze mít i proti procesu vyhlášení stavební uzávěry nebo chráněného území formou obecně závazného právního předpisu.

<sup>72</sup> viz. Důvodová zpráva k návrhu stavebního zákona zde dne 11. 1. 2005

Problémy územního rozhodování lze spatřovat, jak již bylo výše uvedeno, v tom, že soustava územních rozhodnutí zahrnuje i taková rozhodnutí o území, která jsou svojí povahou nařízeními vůči neurčitému počtu subjektů a zároveň mají i dvojitý režim vyhlášení, tj. ve správním řízení a současně vydáváním abstraktních právních aktů. Tato nedůslednost, která se týká institutu stavební uzávěry a chráněného území, vyvstane do popředí při hledání možnosti nápravy nezákonného nebo věcně nesprávného rozhodnutí, jak již bylo popsáno v kapitolách 3.3.3 a 3.3.4.

Ústavní soud ve svých výše citovaných nálezech v podstatě podpořil současnou právní úpravu, když opakovaně konstatoval, že proces pořizování územně plánovací dokumentace je činností čistě exekutivní, do které mu nepřísluší zasahovat. Dále ústavní soud judikoval, že samotným vyhlášením závazné části územního plánu obce ještě nedošlo k přímému zásahu do ústavně zaručených práv a svobod.

Proti nezákonnému správnímu rozhodnutí, kterým bylo zasaženo do individuálních práv určité osoby, se lze bránit postupem podle příslušných ustanovení SŘS. Problém nastane, pokud byly stavební uzávěra či chráněné území vyhlášeny obecně závazným právním předpisem. V tomto případě nebude zřejmě postup zjednání nápravy v souladu se SŘS možný. Více k tomuto v kapitole 3.3.3.

Ve světle zde uvedených skutečností se lze rovněž zaobírat myšlenkou, zda vůbec pořizovat územně plánovací dokumentaci. Jistě lze rozhodovat o území pouze ve formě územních rozhodnutí. I přes své vlastní nepříliš pozitivní zkušenosti s územním plánováním jsem jednoznačně zastáncem pořizování územně plánovacích dokumentací, neboť jsem přesvědčen, že je povinností každé odpovědné municipality nastavit určité mantinely svého budoucího rozvoje a zajistit tímto způsobem stabilitu a prosperitu pro svoji obec či kraj. Zkušenosti řady obcí, které územní plán pojaly důsledně jako konsenzus ohledně budoucího rozvoje území, dohodly určení jednotlivých pozemků s důležitými vlastníky dotčených nemovitostí a tím de facto zajistily realizaci územně plánovací

dokumentace, jsou spíše pozitivní, co se rozvoje týče. Nebude nikdy v silách žádné municipality dohodnout naprosto nekonfliktní řešení, vždy bude někomu vyhověno více, jinému méně. Vždy by ale mělo být zvoleno řešení, které je nejvýhodnější z urbanistického hlediska. Právě na bedrech jednotlivých zastupitelstev leží odpovědnost ohledně zvoleného řešení, každé zastupitelstvo musí zvážit cenu kompromisů, nakolik jsou výhodné ku prospěchu rozvoje obce a kdy by byly již překážkou tomuto rozvoji. Tato odpovědnost je odpovědností politickou, nikoliv právní.

Tato práce si kladla za cíl zmapovat současnou právní úpravu na úseku územního plánování a územního rozhodování obsaženou zejména v zák. č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), s výjimkou kapitoly 3.3.7, kde je podrobněji pojednáno o zvláště chráněných územích a jejich ochranných pásmech vyhlášených či vymezených podle zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny. Při zpracovávání tématu jsem vycházel z dostupné literatury, dále zejména z judikatury obecných soudů a ústavního soudu, které v této oblasti není mnoho, také jsem využil důvodovou zprávu k návrhu nového stavebního zákona ze dne 11. 1. 2005. Studium judikatury považuji za klíčové pro správné pochopení právní povahy jednotlivých nástrojů územního plánování. Pro větší přehlednost práce jsem výklad o právní povaze jednotlivých nástrojů územního plánování rozpracoval v rámci jednotlivých kapitol, které jsem s výjimkou kap. 3.3.6 řadil dle stavebního zákona. Při zpracování tématu jsem se snažil zúročit některé své praktické zkušenosti s danou problematikou. K této diplomové práci dále jako grafickou přílohu dokládám územní plán sídelního útvaru Sedlec zpracovaný ve znění změny č. 1.

Jsem si plně vědom obtížnosti tématu této diplomové práce, které bude zcela nepochybně i v budoucnosti stále diskutovanější oblastí.



## 5 Seznam použité literatury

Doležal, J., Mareček, J., Vobořil, O.: Stavební zákon v teorii a praxi. Úplné znění zákona s komentářem, souvisící a prováděcí předpisy – 8. doplněné a aktualizované vydání, Praha, LINDE Praha, akciová společnost, 2003

Doležal, J., Lanč, J., Sakař, B.: Stavební právo. Díl I, Stavební právo veřejné, 1. vyd. Praha, Polygon, 1999

Důvodová zpráva k návrhu stavebního zákona zde dne 11. 1. 2005

Hanák, M.: Aktuální problémy územního plánování v praxi veřejného ochránce práv *in* Právní rádce, roč. 2004, č. 12, str. 47–49

Hendrych, D. a kol: Správní právo. Obecná část. 5., rozšířené vydání. Praha, C.H.Beck, 2003

Hoetzel, J.: Nařízení *in* Slovník veřejného práva československého. Sv. II., I až O, Brno : Polygrafia, 1932

Hoetzel, J.: Akt správní *in* Slovník veřejného práva československého. Sv. I., A až CH, Brno : Polygrafia, 1929

Merkl, A.: Obecné právo správní. Díl II. Praha – Brno, orbis, 1931

Ondrejechová, V. a kol.: Stavební zákon v praxi, Praha, Public history, 2000

Pekárek, M. aj.: Zákon o ochraně přírody a krajiny a předpisy související. Komentované znění. Brno: Masarykova univerzita 2000.

Průcha, P., Marek, K.: Stavební právo v praxi, 1. vyd., Praha, Arch, 2003

Sládeček, V.I.: Obecné správní právo, ASPI Publishing, 2004

Staša, J.: Úvod do českého správního práva, čtvrté doplněné vydání, Praha 2003

Staša, J.: Nový správní řád a stavební právo in *Stavební právo. Bulletin*, roč. 2004, č. 4, str. 13–28

Tunka, M.: Obsah územně plánovací dokumentace, 1. vydání, Praha, ABF, a. s., Nakladatelství ARCH, 2003

Tunka, M., Mareček, J.: Některé možnosti řešení nové právní úpravy na úseku územního plánování in *Stavební právo. Bulletin*, roč. 2000, č. 1, str. 4–10

Tunka, M., Sklenář, T.: Pořizování územně plánovací dokumentace, 1. vydání, Praha, ABF, a. s., Nakladatelství ARCH, 1999

Vedral, J.: Obecně závazné vyhlášky obcí v judikatuře Ústavního soudu in *Správní právo*, 1996, č. 3

Vopálka, VI.: Vyhlášky obcí podle čl. 104 odst. 3 Ústavy in *Správní právo*, 1996, č. 3

Vopálka, VI., Mikule, VI., Šimůnková, V., Šolín, M.: Soudní řád správní. Komentář, 1. vydání, Praha, C.H.Beck, 2004