

Univerzita Karlova v Praze

Právnická fakulta

Tomáš Vrtiška

**NOVÁ PRÁVNÍ ÚPRAVA ÚZEMNÍHO PLÁNOVÁNÍ VE
VZTAHU K OCHRANĚ ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ**

Diplomová práce

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

Katedra práva životního prostředí

Datum vypracování práce (uzavření rukopisu): 2. září 2013

Čestné prohlášení

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

V Praze dne 2. 9. 2013

Tomáš Vrliška

Poděkování

Děkuji JUDr. Martině Frankové, Ph.D., že mi poskytla cenné rady a připomínky při zpracování mé diplomové práce.

OBSAH

Úvod	1
1. Obecné otázky, instituty a pojmy	5
1.1. Životní prostředí, Ochrana životního prostředí.....	5
1.2. Pojem a právní úprava územního plánování.....	6
1.2.1. Nástroje územního plánování	7
1.2.2. Ochrana životního prostředí v územním plánování	10
1.3. Cíle a úkoly územního plánování.....	11
1.3.1. Ochrana nezastavěného území.....	12
1.4. Opatření obecné povahy	14
1.5. Veřejnoprávní smlouva	15
2. Subjekty podílející se na územním plánování.....	17
2.1. Orgány územního plánování.....	17
2.1.1. Role orgánů územního plánování v ochraně životního prostředí	20
2.2. Dotčené orgány	21
2.2.1. Nástroje dotčených orgánů	24
2.3. Veřejnost	29
2.3.1. Předpoklady účasti veřejnosti v procesech územního plánování.....	32
2.3.2. Prostředky účasti veřejnosti v územně plánovacích procesech	36
2.3.3. Omezení účasti veřejnosti v územním plánování	40
2.3.4. Zástupce veřejnosti	42
2.3.5. Dotčení vlastníci	44
2.3.6. Veřejnost a ochrana životního prostředí v územním plánování	46
3. Posuzování vlivů na životní prostředí v územním plánování	49
3.1. Pojem posuzování vlivů na životní prostředí a právní úprava	49

3.2. Proces posuzování vlivů na životní prostředí	52
3.2.1. Posuzování vlivů záměrů na životní prostředí	53
3.2.2. Posuzování vlivů koncepcí na životní prostředí	56
3.2.3. Posuzování vlivů na území tvořící soustavu NATURA 2000	59
4. Koncepční nástroje územního plánování	64
4.1. Územně plánovací podklady.....	64
4.2. Politika územního rozvoje	65
4.2.1. Nejvýznamnější změny v novelizované právní úpravě politiky územního rozvoje	67
4.3. Územně plánovací dokumentace.....	70
4.3.1. Zásady územního rozvoje	72
4.3.1.1. Nejvýznamnější změny v novelizované právní úpravě zásad územního rozvoje	74
4.3.2. Územní plán.....	78
4.3.2.1. Obsah územního plánu.....	80
4.3.2.2. Nejvýznamnější změny v novelizované právní úpravě územního plánu	81
4.3.2.3. Vymezení zastavěného území	84
4.3.3. Regulační plán	85
4.3.3.1. Nejvýznamnější změny v novelizované právní úpravě RP.....	86
5. Realizační nástroje územního plánování.....	92
5.1. Územní řízení.....	92
5.1.1. Účastníci územního řízení	93
5.1.1. Nejvýznamnější změny v novelizované právní úpravě územního řízení	95
5.1.2. Novelizovaná právní úprava posuzování vlivů na životní prostředí v územním řízení	101
5.1.3. Územní rozhodnutí	102

5.2. Územní opatření	105
5.2.1. Územní opatření o stavební uzávěře	107
5.2.2. Územní opatření o asanaci území	108
Závěr	110
Seznam použité literatury	114
Abstrakt	123
Abstract.....	124
Název diplomové práce v anglickém jazyce	125
Summary.....	126
Klíčová slova – Key words	128

ÚVOD

V úvodu své diplomové práce považuji za nutné nejprve vymezit východiska, ze kterých jsem při zpracovávání práce vycházel a důvody, které mě k výběru tématu mé práce vedly. Dále na tomto místě stručně nastíním systematickou strukturu práce a cíle, k nimž by měla směřovat.

Území, které můžeme chápat jako určitým způsobem vymezenou část zemského povrchu, představuje životní prostor pro nejrůznější živé organismy včetně člověka. Na rozdíl od jiných živých organismů je však člověk schopen území výrazným způsobem přetvářet a ovlivňovat jeho podobu a využití. V posledních letech je například možné (obzvláště v okolí větších měst) sledovat rozmáhající se výstavbu na pozemcích, které byly dříve využívány k zemědělským účelům. Území je také statkem do značné míry omezeným a v případě jeho poškození je náprava dosti obtížná ne-li nemožná. Z těchto důvodů stát zabezpečuje činnost nazvanou jako územní plánování, která má zabránit nekontrolovanému využívání území ke stavebním a jiným účelům schopným nevratným způsobem změnit jeho charakter. Vzhledem ke spjatosti území s životním prostředím organismů, hraje územní plánování významnou roli při ochraně životního prostředí na území, které je v územně plánovacích procesech řešeno.

Aktuálnost problematiky územního plánování je dána také tím, že právní úprava územního plánování resp. celého veřejného stavebního práva byla s účinností od 1. 1. 2013 pozměněna rozsáhlou novelou zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon) (dále také jen „stavební zákon“)¹, který je stěžejním právním předpisem tohoto právního odvětví. Přestože stavební zákon, který byl schválen v roce

¹ Vzhledem k tomu, že se ve své diplomové práci věnuji velké novele stavebního zákona provedené zák. č. 350/2012 Sb., kterým se mění zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, a některé související zákony, účinné od 1. 1. 2013, používám v případě odkazu na stavební zákon ve znění účinném do 31. 12. 2012 zkratku „stavební zákon 2012“. V případech kdy hovořím o velké novele stavebního zákona účinné od 1. 1. 2013 používám zkratku „Novela stavebního zákona“.

2006 a nabyl účinnosti na počátku roku 2007, patří mezi relativně nové právní předpisy, započala příprava velké novely stavebního zákona již v roce 2008. Návrh Novely stavebního zákona byl v průběhu let několikrát přepracován až do podoby, ve které byl schválen Parlamentem České republiky na přelomu léta a podzimu roku 2012. Ačkoli se jedná o novelu, která obsahuje více, než 200 novelizačních bodů a kromě stavebního zákona mění také některá ustanovení zvláštních právních předpisů se stavebním zákonem souvisejících, nedošlo jejím schválením ke změně koncepce stavebního zákona z roku 2006. Spíše než provedení koncepční změn ve veřejném stavebním právu bylo cílem Novely stavebního zákona zpřesnění právní úpravy na základě získaných zkušeností s její aplikací od účinnosti stavebního zákona z roku 2006. Výraznou roli při novelizaci veřejného stavebního práva sehrály také rozhodnutí Nejvyššího správního soudu České republiky vydávané především při přezkumu koncepčních nástrojů územního plánování².

Pokud jde o právní úpravu územního plánování, byla Novelou stavebního zákona zasažena především procesní úprava pořizování a vydávání jednotlivých nástrojů územního plánování, zatímco samotná struktura systému nástrojů územního plánování včetně vymezení jejich obsahu zůstala v podstatné míře nedotčena. Ve své diplomové práci se zaměřuji především na zhodnocení těch změn v novelizované právní úpravě územního plánování, které mají význam z pohledu prosazování požadavků ochrany životního prostředí. Vzhledem k rozsahu diplomové práce se zaměřuji zejména na koncepční část územního plánování a následné realizační fázi se věnuji spíše okrajově. Ačkoli je cílem mé práce rozbor změn, které do právní úpravy vnesla Novela stavebního zákona, nevyhýbám se z důvodu systematičnosti ani výkladu institutů zajišťujících zohledňování problematiky životního prostředí během územního plánování, které nebyly Novelou stavebního zákona razantně dotčeny. Jak již bylo výše uvedeno, Novela stavebního zákona přinesla změny

² Srov. Obecná část důvodové zprávy k zák. č. 350/2012 Sb., kterým se mění zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, a některé související zákony, bod I. 1., str. 98, dostupná zde: <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=6&CT=573&CT1=0> (cit. 30. 8. 2013)

hlavně do procesní úpravy pořizování nástrojů územního plánování, z tohoto důvodu je novelizovaná právní úprava rozebírána zvláště v kapitolách věnovaných jednotlivým nástrojům územního plánování.

V kapitole první se zabývám obecnými otázkami územního plánování a jeho významem pro ochranu životního prostředí v dotčeném území. Podávám zde výklad základních pojmů včetně pojmu „územní plánování“ a jeho cílů a úkolů, k jejichž naplnění by mělo směřovat.

Kapitola druhá je věnována výkladu subjektů, které se na územním plánování podílejí. Důraz je kladen na jejich roli při prosazování požadavků ochrany životního prostředí v jednotlivých procesech územního plánování. Za stěžejní část této kapitoly pokládám podkapitoly věnované dotčeným orgánům státní správy a veřejnosti, neboť právě tyto subjekty hrají důležitou roli při prosazování požadavků ochrany životního prostředí v územním plánování.

Významným prostředkem, který slouží ke zhodnocení dopadů lidské činnosti na stav životního prostředí, je proces posuzování vlivů záměrů a koncepcí na životní prostředí. V českém právním řádu je proces posuzování vlivů upraven zvláštním zákonem, pro právní úpravu územních plánování je však charakteristické, že některé postupy posuzování vlivů na životní prostředí se spojují s procesem pořizování a vydávání jednotlivých nástrojů územního plánování. Výkladu obecné právní úpravy posuzování vlivů na životní prostředí a vztahu této úpravy k procesům upraveným stavebním zákonem se věnuji v kapitole třetí. Změnám, které Novela stavebního zákona vnesla do problematiky posuzování vlivů jednotlivých nástrojů územního plánování, je dán prostor při výkladu těchto nástrojů v kapitole čtvrté a páté.

V kapitole čtvrté a páté podávám stručný výklad jednotlivých koncepčních resp. realizačních nástrojů územního plánování. Výklad v těchto kapitolách není vyčerpávajícím systematickým rozbohem obsahu a procesu pořizování a vydávání těchto nástrojů, ale spíše

se jedná o analýzu změn, které do právní úpravy vnesla Novela stavebního zákona se zaměřením na jejich dopad do problematiky začleňování požadavků ochrany životního prostředí při přípravě těchto nástrojů. Stěžejní část představuje kapitola čtvrtá věnována koncepční fázi územního plánování, ve které jsou řešeny podmínky budoucího využití určitého území. Následné realizační fázi územního plánování, v níž již nejde o stanovení obecných podmínek pro rozvoj a využívání dotčeného území, ale aplikaci těchto podmínek na konkrétní záměr, jehož uskutečnění je v území zamýšleno, je věnována kapitola pátá. Z důvodu omezeného rozsahu diplomové práce se zaměřuji především na výklad novelizované právní úpravy nejdůležitějšího realizačního nástroje územního plánování, kterým je územní rozhodnutí jako výsledek proběhlého územního řízení.

1. OBECNÉ OTÁZKY, INSTITUTY A POJMY

1.1. ŽIVOTNÍ PROSTŘEDÍ, OCHRANA ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ

Životní prostředí resp. jeho ochrana představují zorné hledisko, jehož prizmatem jsou v mé diplomové práci nahlíženy jednotlivé postupy a procesy souhrnně označované jako územní plánování. Pro vysvětlení pojmu „**životní prostředí**“ existuje mnoho různých definic³. V českém právním řádu je tento pojem definován v ust. § 2 zák. č. 17/1992 Sb., o životním prostředí (dále jen „ZŽP“) podle něhož se životním prostředím rozumí „*vše, co vytváří přirozené podmínky existence organismů včetně člověka a je předpokladem jejich dalšího vývoje. Jeho složkami jsou zejména ovzduší, voda, horniny, půda, organismy, ekosystémy a energie.*“ Podle ZŽP je životní prostředí ta část okolního světa obklopující člověka a jiné živé organismy tvořená přírodou (jednotlivé složky a ekosystémy). Pojem životní prostředí lze však chápat také v širším slova smyslu a zahrnovat pod něj celý hmotný svět obklopující člověka včetně umělého prostředí vytvořeného člověkem (bytové prostředí, pracovní prostředí, společenské vztahy apod.)⁴. S pojmem „životní prostředí“ úzce souvisí pojem „**ochrana životního prostředí**“, který je také definován v ZŽP. Podle ust. § 9 ZŽP ochrana životního prostředí „*zahrnuje činnosti, jimiž se předchází znečišťování nebo poškozování životního prostředí, nebo se toto znečišťování nebo poškozování omezuje a odstraňuje. Zahrnuje ochranu jeho jednotlivých složek, druhů organismů nebo konkrétních ekosystémů a jejich vzájemných vazeb, ale i ochranu životního prostředí jako celku.*“ Ve vztahu práva a životního prostředí je třeba si uvědomit, že právo neupravuje životní prostředí jako takové, ale upravuje lidské chování k němu. Předmětem

³ Srov. REMTOVÁ, Květa. *Výkladový slovník základních pojmů z oblasti udržitelného rozvoje*. Vyd. 1. Praha: Ministerstvo životního prostředí ČR, 2009, 66 s. ISBN 978-80-7212-506-7, str. 56. Dostupné zde: http://www.nuov.cz/uploads/OZE/Slovník_MZP.pdf. (cit. 29. 6. 2013)

⁴ Srov. DAMOHORSKÝ, Milan a kol. *Právo životního prostředí*. 3. vyd. Praha: C.H. Beck, 2010, xlvii, 629 s. Právnícké učebnice (C.H. Beck). ISBN 978-807-4003-387. str. 28 až 29. V této diplomové práci používám pojem životní prostředí ve smyslu ZŽP pokud není uvedeno jinak.

práva životního prostředí jsou tedy společenské vztahy, které mají zajistit ochranu životního prostředí, ne životní prostředí samotné⁵.

1.2. POJEM A PRÁVNÍ ÚPRAVA ÚZEMNÍHO PLÁNOVÁNÍ

Územní plánování lze charakterizovat jako činnost prováděnou státem a územně samosprávnými celky⁶, jejímž účelem je **stanovení podmínek pro hospodárné a efektivní využívání území**. Právní úprava územního plánování je obsažena ve stavebním zákoně, který je hlavním právním předpisem veřejného stavebního práva. Územnímu plánování je ve stavebním zákoně věnována část druhá upravující výkon veřejné správy v postupech podle tohoto zákona a především část třetí, kde jsou upraveny jednotlivé nástroje územního plánování. Podrobnější právní úpravu některých institutů územního plánování nalezneme v prováděcích právních předpisech ke stavebnímu zákonu⁷. Vzhledem ke skutečnosti, že stavební právo je zvláštním typem práva správního, použijí se na postupy a řízení podle stavebního zákona subsidiárně ustanovení zák. č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „správní řád“), pokud stavební zákon nestanoví jinak⁸. Některé otázky spojené s územním plánováním upravují také další právní předpisy⁹. Z hlediska ochrany životního prostředí je

⁵ Srov. tamtéž.

⁶ „ČR se člení na obce, které jsou základními územními samosprávnými celky, a kraje, které jsou vyššími územními samosprávnými celky. Tyto celky jsou územními společenstvími občanů, která mají právo na samosprávu; obec je vždy součástí kraje (faktickou výjimku tvoří hl. město Praha, která je jak obcí, tak i krajem).“ (Srov. HENDRYCH, Dušan a kol. *Právní slovník* [online]. 3. vyd. Praha: C.H. Beck, 2009. Dostupné zde: <https://www.beck-online.cz/> (cit. 23. 7. 2013).

⁷ Právní úprava územního plánování je obsažena především ve vyhlášce Ministerstva pro místní rozvoj č. 503/2006 Sb., o podrobnější úpravě územního řízení, veřejnoprávní smlouvy a územního opatření, vyhlášce Ministerstva pro místní rozvoj č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území a vyhlášce Ministerstva pro místní rozvoj č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a způsobu evidence územně plánovací činnosti.

⁸ Srov. ust. § 192 odst. 1 stavebního zákona.

podstatná právní úprava obsažená ve zvláštních zákonech, které vymezují pravomoc a působnost tzv. dotčených orgánů, jejichž role je při prosazování zájmů na ochraně životního prostředí v průběhu územního plánování nenahraditelná¹⁰.

1.2.1. NÁSTROJE ÚZEMNÍHO PLÁNOVÁNÍ

Územní plánování si lze zjednodušeně představit jako systém vzájemně provázaných nástrojů¹¹, které mají za cíl vytvářet předpoklady pro výstavbu a zajistit udržitelný rozvoj území¹². „*Územní plánování jako právní institut v sobě spojuje dvě polohy, resp. dva rozměry, a to rozměr funkční a rozměr dokumentární. Funkční rozměr je představován samotnou procedurou územního plánování jako posloupností jednotlivých kroků, rozměr dokumentární je představován výsledky těchto procedur a je představován zejména dokumenty územně plánovací povahy*“¹³. Ačkoli stavební zákon používá souhrnný pojem územní plánování, nacházíme v jeho části třetí vedle nástrojů koncepčních také nástroje, které umožňují realizaci konkrétního záměru v území a nemají tedy čistě plánovací povahu.

⁹ Srov. např. zák. č. 360/1992 Sb., o výkonu povolání autorizovaných architektů a o výkonu povolání autorizovaných inženýrů a techniků činných ve výstavbě a zák. č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí).

¹⁰ Blíže k dotčeným orgánům srov. podkapitolu 2.2.

¹¹ Podrobněji ke změnám, které do právní úpravy jednotlivých nástrojů územního plánování vnesla Novela stavebního zákona, srov. kapitolu 4. a 5.

¹² Srov. ust. § 18 odst. 1 stavebního zákona. Zásada trvale udržitelného rozvoje je jednou ze základních zásad prolínající se celým právem životního prostředí. V obecné rovině je trvale udržitelný rozvoj definován v ZŽP takto: „*Trvale udržitelný rozvoj společnosti je takový rozvoj, který současným i budoucím generacím zachovává možnost uspokojovat jejich základní životní potřeby a přitom nesnižuje rozmanitost přírody a zachovává přirozené funkce ekosystémů*“ (Srov. ust. § 6 ZŽP).

¹³ Srov. KLIKOVÁ, Alena. *Stavební právo: praktická příručka*. 3., aktualiz. vyd. Praha: Linde, 2009, 223 s. ISBN 978-80-7201-764-5. str. 11.

V této souvislosti se hovoří o rozdělení nástrojů územního plánování na nástroje koncepční a nástroje realizační¹⁴.

Skupina **koncepčních nástrojů územního plánování** je různorodá a patří do ní jednak nástroje, jejichž úkolem je zkoumat současný stav území a možnosti jeho budoucího využití včetně uvedení faktorů, které budoucí využití území limitují¹⁵. Mezi takovéto nástroje patří územně analytické podklady (dále také jen „ÚAP“) a územní studie. Podstatnou část koncepčních nástrojů územního plánování tvoří strategické dokumenty, které s různou mírou podrobnosti stanoví podmínky pro využívání a rozvoj určitého území. Mezi tyto nástroje patří politika územního rozvoje (dále také jen „PÚR“) a územně plánovací dokumentace (dále také jen „ÚPD“)¹⁶. Zvláštním koncepčním nástrojem územního plánování, který lze využít pouze v některých případech, a který má spíše provizorní povahu je Vymezení zastavěného území (dále také jen „VZÚ“). VZÚ a ÚPD jsou vydávány ve formě **opatření obecné povahy**.

Stavební zákon, jak již bylo výše uvedeno, zařazuje ve své části třetí mezi nástroje územního plánování, kromě nástrojů koncepčních, také nástroje, které nemají čistě plánovací povahu. Tyto nástroje neslouží ke stanovení obecných podmínek pro využívání a rozvoj určitého území, ale jejich úkolem je aplikace těchto podmínek v průběhu realizace konkrétního záměru v daném území. Mezi tzv. **realizační nástroje územního plánování** patří územní rozhodnutí jako výsledek proběhlého územního řízení o konkrétním záměru v území, a územní souhlas, který je v určitých jednodušších případech vydáván namísto územního rozhodnutí.

¹⁴ Srov. např. DAMOHORSKÝ, Milan a kol. *Právo životního prostředí*. 3. vyd. Praha: C.H. Beck, 2010, xlvií, 629 s. Právnícké učebnice (C.H. Beck). ISBN 978-807-4003-387. str. 206.

¹⁵ Informace získané při jejich vytváření jsou využívány při zpracovávání dalších koncepčních nástrojů územního plánování a při rozhodování v území.

¹⁶ Územně plánovací dokumentaci se v souladu s ust. § 2 odst. 1 písm. n) stavebního zákona rozumí Zásady územního rozvoje, Územní plán a Regulační plán.

Stavební zákon ve své části třetí dále upravuje institut územního opatření, který je realizačním nástrojem územního plánování vydávaným ve formě opatření obecné povahy. Stavební zákon upravuje dva typy územních opatření a to územní opatření o stavební uzávěře a územní opatření o asanaci území. Oba typy územních opatření mají rozdílný účel. Územní opatření o stavební uzávěře má za úkol dočasně omezit stavební činnost v určitém území, zatímco územní opatření o asanaci území stanovuje podmínky pro obnovu a ozdravení poškozeného území.

Územní plánování bylo výše popsáno jako systém vzájemně provázaných nástrojů. Tato provázanost je dána především nutností zajistit soulad mezi obecnějšími koncepčními nástroji vydávanými pro území s větší rozlohou a koncepčními nástroji, které podrobněji upravují část území již upraveného obecnějším koncepčním nástrojem. Zároveň je třeba zajistit soulad koncepčních nástrojů územního plánování s na ně navazujícími realizačními nástroji územního plánování (zejm. územním rozhodnutím). O vztazích mezi nástroji územního plánování bude podrobněji pojednáno v kapitolách věnovaných výkladu jednotlivých nástrojů územního plánování¹⁷. Na tomto místě je vhodné uvést, že systém nástrojů územního plánování je **hierarchicky strukturován**¹⁸, kdy stavební zákon přímo stanoví, že obecnější nástroje upravující využití a rozvoj území s větší rozlohou jsou závazné pro koncepční nástroje vydávané na nižších úrovních. Stavební zákon rovněž upravuje závaznost vydaných koncepčních nástrojů platících na určitém území pro rozhodování o konkrétních záměrech v tomto území¹⁹.

Území, které je řešeno v procesech územního plánování, nezůstává v průběhu času neměnné, ale působením přírodních a lidských vlivů dochází k jeho přetváření. V souvislosti s vývojem lidské společnosti se mění také její potřeby a priority pokud jde o

¹⁷ Srov. kapitolu 4. a 5.

¹⁸ Srov. např. rozsudek NSS ze dne 18. 1. 2011, č. j. 1 Ao 2/2010-185, www.nssoud.cz.

¹⁹ Srov. ust. § 31 odst. 2, § 36 odst. 5, § 43 odst. 5 a § 61 odst. 2 stavebního zákona.

provedení určitých zásahů do území. Z těchto důvodů nemůže být územní plánování pouze jednorázovou činností, ale musí pružně reagovat jednak na změny v území a jednak na změny v potřebách a prioritách lidské společnosti. Stavební zákon tuto charakteristiku územního plánování zohledňuje tak, že stanoví povinnost provádět **pravidelné revize** vydaných koncepčních nástrojů územního plánování a eventuálně vypracovat jejich **aktualizaci**²⁰. V případě územních rozhodnutí jakožto realizačních nástrojů územního plánování jsou stanoveny lhůty, po jejichž uplynutí přestává být územní rozhodnutí platné a je třeba znovu provést územní řízení, ve kterém je možné zohlednit nastalou změnu podmínek v řešeném území²¹.

1.2.2. OCHRANA ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ V ÚZEMNÍM PLÁNOVÁNÍ

Z hlediska ochrany životního prostředí patří územní plánování k **průřezovým nástrojům ochrany**. To znamená, že je v něm řešeno životní prostředí v daném území jako celek a ne pouze prizmatem jedné (případně několika) z jeho složek. K účinnému prosazování požadavků ochrany životního prostředí do jednotlivých nástrojů územního plánování slouží především tyto instituty: 1) zapojení dotčených orgánů, do jejichž působnosti je svěřena ochrana veřejných zájmů upravených zvláštními právními předpisy, 2) proces posuzování vlivů záměrů a koncepcí na životní prostředí resp. na udržitelný rozvoj území, 3) zapojení veřejnosti do jednotlivých procesů územního plánování a 4) ochrana nezastavěného území. Jednotlivým institutům zajišťujícím zohlednění požadavků ochrany životního prostředí v územním plánování se podrobněji věnuji v samostatných kapitolách.

²⁰ Srov. ust. § 35, § 42, § 55 a § 71 stavebního zákona.

²¹ Srov. ust. § 93 stavebního zákona.

1.3. CÍLE A ÚKOLY ÚZEMNÍHO PLÁNOVÁNÍ

Podobně jako každá lidská činnost, tak i územní plánování směřuje k naplnění určitého cíle. **Cílem územního plánování** je především „vytvářet předpoklady pro výstavbu a pro udržitelný rozvoj území, spočívající ve vyváženém vztahu podmínek pro příznivé životní prostředí, pro hospodářský rozvoj a pro soudržnost společenství obyvatel území a který uspokojuje potřeby současné generace, aniž by ohrožoval podmínky života generací budoucích“²². Územní plánování je činnost, ve které zpravidla dochází ke střetu různých (často protichůdných) veřejných a soukromých zájmů. Cílem postupů územního plánování je nalezení **kompromisního řešení**, které by tyto zájmy uvádělo do vzájemného souladu²³. Jedním z veřejných zájmů, který musí být v územním plánování vždy zohledňován, je zájem na ochraně životního prostředí. Každá lidská aktivita v území má pozitivní, ale mnohem častěji spíše negativní, vliv na stav životního prostředí v dotčeném území. Vzhledem k tomu má zájem na ochraně životního prostředí výsadní postavení mezi veřejnými zájmy uplatňovanými v územním plánování. I přes toto výsadní postavení však nelze tento veřejný zájem absolutizovat a automaticky nadřazovat nad všechny ostatní veřejné²⁴ a soukromé zájmy²⁵. Příznivé životní prostředí tvoří jednu ze tří základních složek udržitelného rozvoje území a vedle ochrany životního prostředí je třeba při postupech

²² Srov. ust. § 18 odst. 1 stavebního zákona.

²³ Srov. ust. § 18 odst. 2 a 3 stavebního zákona.

²⁴ „V případě vážení dvou veřejných zájmů, které jsou v kolizi, obdobně jako v případě kolize základních práv, musí správní úřad totiž nejprve řádně určit a individualizovat na konkrétní případ oba veřejné zájmy, které jsou ve hře, a poté porovnat závažnost obou v kolizi stojících veřejných zájmů s tím, že zásah do žádného z obou chráněných veřejných zájmů nesmí svými negativními důsledky přesahovat pozitiva. Při řešení kolize veřejných zájmů je třeba, aby bylo zachováno maximum z obou kolidujících zájmů, přičemž by mělo být identifikováno jádro a periferie kolidujícího veřejného zájmu a z obou veřejných zájmů, které jsou ve hře, by mělo být zachováno alespoň jejich jádro.“ (Srov. rozsudek NSS ze dne 10. 5. 2013, č. j. 6 As 65/2012-161, www.nssoud.cz)

²⁵ Srov. DROBNÍK, Jaroslav. Nový stavební zákon z pohledu ochrany životního prostředí. *Acta Universitatis Carolinae: Integrace a právo životního prostředí*. Praha: Karolinum, 2008, 2/2006, s. 15-24.

územního plánování zvažovat také zájem na vytváření podmínek pro hospodářský rozvoj území a pro soudržnost společenství obyvatel tohoto území²⁶.

K tomu, aby byly naplňovány výše uvedené cíle územního plánování, vymezuje stavební zákon v ust. § 19 metodou demonstrativního výčtu **úkoly územního plánování**²⁷. Mnohé z těchto úkolů přímo souvisí s ochranou životního prostředí, když „*ve vztahu k životnímu prostředí se v rámci územního plánování má nejen vyloučit nebo omezit pro ně nepříznivé zásahy při předpokládaném budoucím využití území, ale navrhnout též opatření, která by mohla existující stav životního prostředí v tomto území zlepšit (...)*“²⁸

1.3.1. OCHRANA NEZASTAVĚNÉHO ÚZEMÍ

Ochrana nezastavěného území²⁹ a nezastavitelných pozemků³⁰ není ve stavebním zákoně pouze deklaratorně uvedena jako jeden z cílů územního plánování, ale v konkrétní podobě se na několika místech promítá do právní úpravy územního plánování.

²⁶ Dalším cílem, k němuž územně plánovací činnost směřuje je ochrana a rozvoj přírodních, kulturních a civilizačních hodnot území, ochrana krajiny, hospodárné využívání zastavěného a ochrana nezastavěného území. (Srov. ust. § 18 odst. 4 stavebního zákona.)

²⁷ Úkolem územního plánování je např. zjišťovat a posuzovat stav území, jeho přírodní, kulturní a civilizační hodnoty; stanovit koncepci rozvoje území; prověřovat a posuzovat potřeby změn v území; stanovovat podmínky pro provedení změn v území; vytvářet podmínky pro snižování nebezpečí ekologických a přírodních katastrof a pro odstraňování jejich následků, a to přírodě blízkým způsobem; určovat nutné asanační, rekonstrukční a rekultivační zásahy do území; vytvářet podmínky pro ochranu území podle zvláštních právních předpisů; regulovat rozsah ploch pro využívání přírodních zdrojů atd.

²⁸ Srov. DAMOHORSKÝ, Milan a kol. *Právo životního prostředí*. 3. vyd. Praha: C.H. Beck, 2010, xlvii, 629 s. Právnícké učebnice (C.H. Beck). ISBN 978-807-4003-387, str. 205. Srov. tamtéž.

²⁹ **Nezastavěným územím** se rozumí „*pozemky nezahrnuté do zastavěného území nebo do zastavitelné plochy*“ (srov. ust. § 2 odst. 1 písm. f) stavebního zákona). K vymezení zastavěného území a zastavitelných ploch srov. podkapitulu 4.3.2.

³⁰ **Nezastavitelným pozemkem** se rozumí „*pozemek, jenž nelze zastavět na území obce, která nemá vydaný územní plán, a to 1. pozemek veřejné zeleně a parku¹⁾ sloužící obecnému užívání; 2. v intravilánu lesní pozemek nebo soubor sousedících lesních pozemků o výměře větší než 0,5 ha*“ (srov. ust. § 2 odst. 1 písm. e) stavebního zákona). **Novelou stavebního zákona** byly z kategorie nezastavitelných pozemků vypuštěny

Především je třeba uvést, že pro stavební činnost plánovanou v nezastavěném území stanoví stavební zákon **přísnější režim**, když v tomto území lze v souladu s jeho charakterem umísťovat stavby, zařízení a jiná opatření pouze pro účely taxativně vymezené stavebním zákonem³¹. Ochrana nezastavěného území je však relativizována ust. § 188a stavebního zákona, kde jsou vypočteny další stavby³², které lze v nezastavěném území umísťovat. „*Ustanovení je značně problematickým a nekonceptním průlomem do principu ochrany nezastavěného území, který je jinak stavebním zákonem sledován (...)*.“³³ Možnost umísťovat stavby uvedené v ust. § 188a stavebního zákona v nezastavěném území je časově omezena okamžikem kdy bude mít obec vydán územní plán nejpozději však datem 31. 12. 2020³⁴.

Ochrana nezastavěného území se projevuje také v **omezení** použití některých zjednodušujících postupů při územním rozhodování pouze na zastavěné území nebo

zemědělské pozemky o výměře větší než 0,5 ha nacházející se v intravilánu obce, která nemá vydaný územní plán (srov. ust. § 2 odst. 1 písm. e) stavebního zákona 2012). Podle stavebního zákona lze na nezastavitelných pozemcích výjimečně umísťovat pouze technickou infrastrukturu, a to způsobem, který neznemožní jejich dosavadní využití (srov. ust. § 18 odst. 6 stavebního zákona).

³¹ Srov. ust. § 18 odst. 5 stavebního zákona. Z hlediska ochrany životního prostředí je podstatné, že v nezastavěném území lze umísťovat stavby, zařízení a jiná opatření mimo jiné pro ochranu přírody a krajiny, a pro snižování nebezpečí ekologických a přírodních katastrof a pro odstraňování jejich důsledků. Podle **Novely stavebního zákona** lze stavby, zařízení a jiná opatření pro zákonem stanovené účely v nezastavěném území umísťovat v případech, pokud je územně plánovací dokumentace výslovně nevylučuje (pozn. autora: tato změna byla do Novely stavebního zákona vnesena pozměňovacím návrhem Hospodářského výboru Poslanecké sněmovny).

³² Za pozornost stojí zejména, že na nezastavěném území lze umísťovat „*stavby pro bydlení na pozemcích, které mají společnou hranici s pozemky v zastavěném území, které je tvořeno více než jedním zastavěným stavebním pozemkem*“ (srov. ust. § 188a odst. 1 písm. c) stavebního zákona). Toto ustanovení v podstatě umožňuje rozšiřovat dosavadní zástavbu mimo zastavěné území obce, aniž by tato obec musel mít schválen územní plán.

³³ Srov. HEGENBART, Miroslav a Bedřich SAKAŘ. *Stavební zákon: komentář*. 1. vyd. V Praze: C.H. Beck, 2008, xiv, 490 p. ISBN 978-807-4000-447, str. 465.

³⁴ **Novela stavebního zákona** (pozn. autora: tato změna byla do Novely stavebního zákona včleněna pozměňovacím návrhem Hospodářského výboru Poslanecké sněmovny) **prodloužila** možnost umísťovat vybrané stavby v nezastavěném území obce, která nemá vydán územní plán, o dalších pět let (srov. ust. § 188a odst. 1 stavebního zákona 2012).

zastavitelnou plochu³⁵. „Konkrétně se ochrana nezastavěného území promítá při změnách územního plánu do požadavku na vymezení dalších zastavitelných ploch pouze v případě, kdy není možné využít již vymezené zastavitelné plochy a zároveň pokud je zde skutečná potřeba jejich vymezení (§ 55 odst. 3 StZ).“³⁶

1.4. OPATŘENÍ OBECNÉ POVAHY

Opatření obecné povahy (dále také jen „OOP“) je jednou z forem činnosti veřejné správy, která byla do českého právního řádu zavedena správním řádem³⁷. Institut OOP nalézá široké uplatnění právě v oblasti územního plánování, když touto formou jsou vydávány některé stěžejní nástroje územního plánování³⁸. Z tohoto důvodu se v následujících odstavcích věnuji stručnému výkladu institutu OPP v obecné rovině.

Správní řád neobsahuje legální definici OPP, ale pouze stanoví, že se **nejedná** o právní předpis ani rozhodnutí³⁹. OPP je tedy forma činnosti veřejné správy, která stojí na pomezí právních předpisů a správních rozhodnutí (individuálních správních aktů), přičemž naplňuje některé znaky obou těchto forem činnosti veřejné správy. „(...) *Správními předpisy má (především) společné znaky blíže nevymezené množiny adresátů (osob, které zavazuje) a možnosti přezkumu vrcholnými soudními orgány (...), se správními akty ho*

³⁵ Srov. ust. § 95 odst. 1 písm. a) a § 96 odst. 1 stavebního zákona.

³⁶ Srov. PRŮCHOVÁ, Ivana a kol. *Stavební zákon a ochrana životního prostředí*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2011, 487 s. Spisy Právnické fakulty Masarykovy univerzity v Brně, sv. 396. ISBN 978-802-1056-671, str. 183. (pozn. autora: ustanovení, na něž je v citovaném textu odkazováno se po provedené novelizaci právní úpravy nachází v § 53 odst. 4 stavebního zákona.)

³⁷ Správní řád upravuje OOP ve své části šesté (Srov. ust. §§ 171 až 174 správního řádu), jedná se především o procesní úpravu vydávání OOP. NSS ve své judikatuře připustil, že správní řád není jediným právním předpisem upravujícím řízení o vydání OPP, ale také zvláštní zákony (NSS na tomto místě zmiňuje mimo jiné také stavební zákon) mohou upravovat proces vydávání OPP (srov. rozsudek NSS ze dne 6. 8. 2010 č. j. 2 Ao 3/2010-62, www.nssoud.cz).

³⁸ Blíže srov. kapitolu 4 a 5.

³⁹ Srov. ust. § 171 správního řádu.

*spojuje konkrétnost určité věci, kterou se zabývá a eventualita přezkumu v rámci veřejné správy (...)*⁴⁰. Povahou OOP se ve své judikatuře zabýval také NSS, když ve svém rozsudku ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005-98 uvedl, že „*opatření obecné povahy v tuzemském právu je správním aktem toliko s konkrétně (individuálně) vymezeným předmětem a obecně určenými adresáty, a nikoliv již s konkrétními adresáty a abstraktním předmětem*“⁴¹.

Správní řád stanoví, že proti OOP **nelze** podat opravný prostředek. Vydané OPP lze však z hlediska jeho souladu s právními předpisy přezkoumat v **přezkumném řízení**⁴². V souladu s ust. § 174 odst. 1 správního řádu se na přezkumné řízení o OPP použijí přiměřeně ustanovení správního řádu o přezkumném řízení⁴³, pokud není v části šesté správního řádu stanoveno jinak. OOP lze přezkoumat také v **řízení o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části** podle ust. §§ 101a až 101d zák. č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále také jen „SŘS“).

1.5. VEŘEJNOPRÁVNÍ SMLOUVA

Další formou činnosti veřejné správy, která nalezne uplatnění v procesech územního plánování je veřejnoprávní smlouva⁴⁴. „*Veřejnoprávními smlouvami v užším slova smyslu rozumíme dvoustranné nebo vícestranné správní úkony, které zakládají, mění nebo ruší*

⁴⁰ Srov. SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 2., aktualiz. a přeprac. vyd. Praha: ASPI, 2009, 463 s. ISBN 978-80-7357-382-9, str. 157.

⁴¹ Srov. rozsudek NSS ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005-98, www.nssoud.cz. V tomto rozsudku mimo jiné NSS vymezuje algoritmus soudního přezkumu OPP.

⁴² Srov. ust. § 173 odst. 2 a § 174 odst. 2 správního řádu.

⁴³ Srov. ust. § 94 a násl. správního řádu.

⁴⁴ Obecnou právní úpravu uzavírání veřejnosprávních smluv, řešení sporů z nich vzniklých a přezkumu jejich souladu s právními předpisy obsahuje správní řád ve své části páté (srov. ust. §§ 159 až 172 správního řádu).

*vztahy správního práva. Alespoň jednou smluvní stranou je vždy subjekt veřejné správy.*⁴⁵ Veřejnoprávní smlouvy v užším slova smyslu se podle subjektů, které je uzavírají, tradičně dělí do dvou základních skupin. První skupinu tvoří tzv. smlouvy **koordinační**, uzavírané mezi orgány veřejné správy. Z hlediska procesů územního plánování má však větší význam druhá skupina veřejnosprávních smluv označovaných jako smlouvy **subordinační**. Také v případě subordinačních veřejnoprávních smluv je jednou ze smluvních stran orgán veřejné moci, na druhé straně však stojí osoba soukromého práva (fyzická nebo právnická). Orgán veřejné moci může v určitých případech namísto vydání vrchnostenského aktu (správního rozhodnutí) uzavřít s osobou soukromého práva subordinační smlouvu, ve které bude dohodou obou stran této smlouvy upravena problematika obvykle obsažená ve správním rozhodnutí. V procesech územního plánování nalézají subordinační veřejnoprávní smlouvy uplatnění v územním řízení, kde jimi mohou být nahrazovány některá územní rozhodnutí.

⁴⁵ Srov. HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo: obecná část*. 8. vyd. Praha: C.H. Beck, 2012, xxxiv, 792 s. Právnické učebnice (C.H. Beck). ISBN 978-807-1792-543, str. 239. V širším slova smyslu se veřejnoprávními smlouvami rozumí také některé smlouvy uzavírané pouze mezi subjekty soukromého práva (někdy označované jako „smlouvy mezi účastníky“), (srov. tamtéž str. 260 až 261).

2. SUBJEKTY PODÍLEJÍCÍ SE NA ÚZEMNÍM PLÁNOVÁNÍ

V této kapitole se věnuji subjektům, které se podílejí na postupech územního plánování s důrazem na jejich roli při uplatňování požadavků na ochranu životního prostředí. Skupina subjektů, které v různé míře a v různých fázích participují na postupech územního plánování, je velmi rozmanitá. Množství a heterogenita subjektů účastnících se procesů územního plánování je dána především širokým spektrem zájmů na využití určitého území, které tyto subjekty v územně plánovacích procesech prosazují.

2.1. ORGÁNY ÚZEMNÍHO PLÁNOVÁNÍ

Nejdůležitějšími subjekty, které se podílejí na procesech územního plánování, jsou bez pochyby **orgány územního plánování**. Bez těchto subjektů nemůže žádná územně plánovací činnost proběhnout. Jde o orgány veřejné moci⁴⁶, které mají na starosti vedení jednotlivých procesů územního plánování a koordinaci ostatních subjektů do těchto procesů zapojených. Stavební zákon neobsahuje legální definici orgánů územního plánování⁴⁷.

Vymezení orgánů, které mají působnost ve věcech územního plánování, nalezneme v ust. § 5 stavebního zákona. Ačkoli stavební zákon na tomto místě pojem „orgány územního plánování“ výslovně neužívá. „*jeví se jako logický závěr, že všechny v citovaném*

⁴⁶ „**Orgán veřejné moci** je označení pro orgán veřejnoprávní korporace (stát, územně samosprávný celek apod.) či jiného veřejnoprávního subjektu, který má pravomoc a působnost rozhodovat o subjektivních právech a právních povinnostech jemu bezprostředně nepodřízených právních subjektů. Státní orgány dělíme zejména na orgány moci zákonodárné, výkonné a soudní. Nestátními O. jsou např. zastupitelstvo a rada obce či starosta (primátor), zastupitelstvo a rada kraje či hejtman. Pravomoc a působnost O. je stanovena zákonem, mohou jednat pouze *secundum et intra legem*, a neplatí tedy pro ně zásada legální licence.“ (Srov. HENDRYCH, Dušan a kol. *Právní slovník* [online]. 3. vyd. Praha: C.H. Beck, 2009. Dostupné zde: <https://www.beck-online.cz/>. (cit. 24. 7. 2013), (pozn. autora: důraz byl doplněn)

⁴⁷ V ust. § 4 stavební zákon rozlišuje mezi orgány územního plánování, stavebními úřady a dotčenými orgány. Pokud však jde o realizační nástroje územního plánování, vystupují stavební úřady, jako orgány územního plánování. (srov. ust. § 6 odst. 3, § 7 odst. 1 a § 13 a násl. stavebního zákona).

*ustanovení jmenovitě uvedené orgány, mezi něž zde zákon rozděluje věcnou působnost v oblasti územního plánování, jsou právě v § 4 zmíněnými orgány územního plánování*⁴⁸.

Mezi orgány, které vykonávají působnost ve věcech územního plánování, a které lze tedy označit za orgány územního plánování⁴⁹, patří orgány obcí a krajů a Ministerstvo pro místní rozvoj (dále také jen „Ministerstvo“), které je ústředním správním úřadem ve věcech územního plánování⁵⁰. Na území vojenských újezdů⁵¹ vykonávají působnost ve věcech územního plánování vojenské úřady a Ministerstvo obrany. *„Jednotlivé nástroje územního plánování svěřuje zákon do působnosti orgánů územního plánování evidentně podle území (jeho velikosti), které má být příslušným územně plánovacím nástrojem pokryto.*“⁵² Orgány obcí a krajů vykonávají působnost ve věcech územního plánování jako svou přenesenou působnost⁵³, pokud stavební zákon nestanoví, že o věci rozhoduje zastupitelstvo obce nebo kraje⁵⁴.

⁴⁸ Srov. PRŮCHOVÁ, Ivana a kol. *Stavební zákon a ochrana životního prostředí*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2011, 487 s. Spisy Právnické fakulty Masarykovy univerzity v Brně, sv. 396. ISBN 978-802-1056-671. str. 36.

⁴⁹ Dále v této práci budu používat pojem „orgány územního plánování“ pro označení subjektů, které vykonávají působnost ve věcech územního plánování ve smyslu ust. § 5 odst. 1 stavebního zákona.

⁵⁰ Srov. ust. § 11 odst. 1 stavebního zákona.

⁵¹ *„Vojenský újezd je vymezená část území státu nepatřící do žádné z obcí, určená k zajišťování obrany státu a k výcviku ozbrojených sil. (...) Státní správu na území vojenských újezdů vykonávají újezdní úřady podřízené MO; jsou zároveň správními úřady a vojenskými orgány. Ve vztahu k občanům, jimž byl povolen pobyt na území V., plní újezdní úřad úkoly, které jinde plní orgány obce.“* (Srov. HENDRYCH, Dušan a kol. *Právnický slovník* [online]. 3. vyd. Praha: C.H. Beck, 2009. Dostupné zde: <https://www.beck-online.cz/>. (cit. 24. 7. 2013), pozn. autora: důraz byl doplněn.)

⁵² Srov. PRŮCHOVÁ, Ivana a kol. *Stavební zákon a ochrana životního prostředí*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2011, 487 s. Spisy Právnické fakulty Masarykovy univerzity v Brně, sv. 396. ISBN 978-802-1056-671. str. 36.

⁵³ *„Obce a kraje jsou v zákonem daném rozsahu nadány oprávněním vykonávat působnost v oblasti veřejné správy a jako takové vystupovat jako subjekt veřejnoprávních vztahů. Ústavněprávní a zákonná konstrukce působnosti je přitom v ČR taková, že obcím a krajům náleží výkon územní samosprávy (v rámci tzv. samostatné působnosti), tedy plnění úkolů, které se svým významem mají prioritně dotýkat příslušného*

Působnost ve věcech územního plánování je mezi jednotlivé orgány obcí a krajů⁵⁵ rozdělena tak, že o **pořízení** ÚPD rozhodují zastupitelstva obcí a krajů. Zastupitelstva poté tyto dokumenty v samostatné působnosti také vydávají. Oproti tomu **vedení procesu pořizování** jednotlivých typů ÚPD svěřuje stavební zákon do působnosti obecních a krajských úřadů. Zvlášť významnou roli hrají obecní úřady obcí s rozšířenou působností⁵⁶, které stavební zákon označuje jako „úřady územního plánování“. Úřady územního plánování, až na výjimky uvedené v ust. § 6 odst. 2 stavebního zákona, zajišťují pořizování ÚPD nejen pro svou vlastní obec, ale také pro jiné obce nacházející se v jejich správním obvodu. Vydávání vymezení zastavěného území a územních opatření je svěřeno do působnosti rad obcí. Pokud jde o realizační nástroje územního plánování, svěřuje stavební zákon vydávání územních rozhodnutí a územních souhlasů do působnosti stavebních úřadů⁵⁷.

Novela stavebního zákona nepřinesla do systému orgánů územního plánování a do vymezení jejich působnosti výraznější změny. Za povšimnutí stojí změna, která byla do Novely stavebního zákona začleněna až v průběhu jejího projednávání v Poslanecké sněmovně Parlamentu České republiky (dále jen „Poslanecká sněmovna“). Pozměňovacím

*územního společenství, a dále že orgánům územních samosprávných celků je zákonem svěřováno plnění úkolů výkonné moci státní (v rámci tzv. přenesené působnosti).“ (Srov. HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo: obecná část*. 8. vyd. Praha: C.H. Beck, 2012, xxxiv, 792 s. Právnícké učebnice (C.H. Beck). ISBN 978-807-1792-543, str. 144.)*

⁵⁴ Srov. ust. § 5 odst. 2 stavebního zákona.

⁵⁵ K rozdělení působnosti ve věcech územního plánování pokud jde o hl. m. Prahu srov. ust. § 8 stavebního zákona.

⁵⁶ „**Obec s rozšířenou působností** je obec, v níž působí obecní úřad, který vykonává vedle přenesené působnosti základní a působnosti pověřeného obecního úřadu též působnost O. stanovenou ve věci výkonu státní správy zvláštními zákony ve správním obvodu určeném prováděcím právním předpisem. O. jsou stanoveny v příloze č. 2 zák. č. 314/2002 Sb.“ (Srov. HENDRYCH, Dušan a kol. *Právní slovník* [online]. 3. vyd. Praha: C.H. Beck, 2009. Dostupné zde: <https://www.beck-online.cz/>. (cit. 24. 7. 2013), pozn. autora: důraz byl doplněn)

⁵⁷ Srov. ust. § 6 odst. 3, § 7 odst. 1 a § 13 a násl. stavebního zákona.

návrhem Hospodářského výboru Poslanecké sněmovny byl zrušen institut **Rady obcí pro udržitelný rozvoj území** (dále také jen „Rada obcí“), doposavad upravený v ust. § 9 stavebního zákona 2012.

2.1.1. ROLE ORGÁNŮ ÚZEMNÍHO PÁNOVÁNÍ V OCHRANĚ ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ

Z postavení orgánů územního plánování jako iniciátora⁵⁸, vedoucího a koordinátora procesů územního plánování vyplývá i jejich významná **role při prosazování požadavků na ochranu životního prostředí** v těchto procesech. Úkolem orgánů územního plánování je vést územně plánovací proces s ohledem na cíle územního plánování tak, aby bylo dosaženo kompromisního řešení, které bude vytvářet příznivé podmínky pro výstavbu a udržitelný rozvoj území. Orgány územního plánování působí jako spojovací články mezi ostatními subjekty územního plánování a vytvářejí prostor pro střet jednotlivých zájmů v území. Úkolem orgánů územního plánování, ovšem není pouze umožnit ostatním subjektům vyjádřit své požadavky na využití území, ale posléze musí tyto požadavky vyhodnotit a dospět k takovému řešení, které bude pokud možno co nejlépe naplňovat cíle územního plánování.

Z výše uvedeného je patrné, že činnost orgánů územního plánování, které pořizují jednotlivé územně plánovací dokumenty, není pouze mechanickou „úředničinou“. Pokud mají být kvalitně zhodnoceny veřejné a soukromé zájmy vztahující se k určitému území a vybráno řešení, které s ohledem na cíle územního plánování zajistí udržitelné a efektivní využívání tohoto území, musí být stanoveny i jisté **kvalifikační požadavky** na úředníky, kteří tuto činnost vykonávají⁵⁹.

⁵⁸ Pokud jde o územní rozhodování, jedná se ve většině případů o řízení zahajované z iniciativy soukromých osob podávajících žádost o vydání územního rozhodnutí. Některé procesy vedoucí k vydání koncepčních nástrojů územního plánování mohou být také iniciovány jinými subjekty než orgány územního plánování (srov. ust. § 44 a § 62 odst. 3 stavebního zákona.).

2.2. DOTČENÉ ORGÁNY

Během územního plánování dochází ke střetu různých veřejných zájmů na využití dotčeného území. Z tohoto důvodu se na procesech územního plánování kromě orgánů územního plánování podílejí také další subjekty, jejichž úkolem je tyto zájmy prosazovat. **Dotčené orgány** jsou subjekty, do jejichž působnosti zvláštní zákony⁶⁰ svěřují povinnost hájit veřejné zájmy⁶¹, které mohou být dotčeny v postupech a procesech vedených jinými orgány veřejné moci. Nejedná se tedy pouze o procesy vedené dle stavebního zákona, ale

⁵⁹ Stavební zákon tyto požadavky upravuje v ust. § 24, který se vztahuje na úředníky provádějící územně plánovací činnost. **Novela stavebního zákona** doplnila do stavebního zákona § 13a, ve kterém jsou nově vymezeny kvalifikační požadavky pro výkon činnosti na obecném stavebním úřadě. Činnost obecných stavebních úřadů zahrnuje mimo jiné i realizační nástroje územního plánování (územní řízení). Pokud bychom tedy chápali územně plánovací činnost v širším slova smyslu a zahrnovali do ní jak koncepční tak realizační nástroje územního plánování, vtaňoval by se na úředníky provádějící územní řízení požadavek předložit osvědčení odborné způsobilosti jak dle ust. § 13a tak dle ust. § 24 stavebního zákona. **Novela stavebního zákona** tomuto dvojímu vyžadování osvědčení odborné způsobilosti **předchází** užším vymezením územně plánovací činnosti v ust. § 24 odst. 1 stavebního zákona, když pod územně plánovací činností zahrnuje v podstatě pouze koncepční nástroje územního plánování.

⁶⁰ Srov. např. zákon č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon); zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny; zákon č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší; zákon č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu; zákon č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči; zákon č. 289/1995 Sb., o lesích a o změně a doplnění některých zákonů (lesní zákon); zákon č. 44/1988 Sb., o ochraně a využití nerostného bohatství (horní zákon); zákon č. 164/2001 Sb., o přírodních léčivých zdrojích, zdrojích přírodních minerálních vod, přírodních léčebných lázních a lázeňských místech a o změně některých souvisejících zákonů (lázeňský zákon); zákon č. 62/1988 Sb., o geologických pracích; zákon č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů.

⁶¹ „(...) veřejný zájem je neurčitý právní pojem, který musí být vždy naplněn konkrétními skutečnostmi charakterizujícími danou věc. V územním plánování je upřednostněn veřejný zájem před soukromým možným a často nutným, avšak musí být zcela zřejmé, v čem je veřejný zájem spatřován. Pokud je územním plánem měněno funkční využití pozemku, nelze se obecně zaštitit pojmy „ochrana přírody a krajinného rázu“ atd., veřejný zájem musí být odůvodněn zcela konkrétně, tj. např. možností zničení či znehodnocení konkrétního přírodního jevu, včetně uvedení, proč je tento důsledek pravděpodobný. Obecné deklarování změny funkčního využití z důvodu ochrany přírody nevyovídá nic o poměrech v dané lokalitě, pro jeho obecnost a univerzální pravdivost jej nelze zpochybnit, ale nelze je ani považovat za odůvodnění postupu pořizovatele územního plánu v konkrétním případě.“ (srov. rozsudek NSS ze dne 6. 4. 2011, č. j. 9 Ao 1/2011-96, www.nssoud.cz, pozn. autora: tento rozsudek NSS byl posléze zrušen nálezem ÚS ze dne 7. 5. 2013 sp. zn. III. ÚS 1669/11)

právě v procesech upravených stavebním zákonem nachází institut dotčených orgánů široké uplatnění.

Obecnou právní úpravu postavení dotčených orgánů obsahuje ust. § 136 správního řádu. V tomto ustanovení jsou dotčené orgány vymezeny jako „orgány, o kterých to stanoví zvláštní zákon, a správní orgány a jiné orgány veřejné moci příslušné k vydání závazného stanoviska nebo vyjádření, které je podkladem rozhodnutí správního orgánu.“⁶² V případě, že se věc týká práva územního samosprávného celku na samosprávu, jsou dotčenými orgány také územně samosprávné celky⁶³. Postavení dotčených orgánů je dále podrobněji upraveno ve zvláštních zákonech stanovujících jejich působnost a pravomoc.

Jedním z veřejných zájmů, které mají dotčené orgány povinnost hájit je **ochrana životního prostředí**. Z hlediska prosazování požadavků na ochranu životního prostředí v procesech územního plánování je postavení dotčených orgánů nenahraditelné. Nástroje, které mají dotčené orgány k dispozici a pomocí nichž hájí veřejné zájmy svěřené do jejich působnosti, jsou nejefektivnějším prostředkem k začleňování požadavků na ochranu životního prostředí do územně plánovacích dokumentů případně jiných výstupů územního plánování. „*Veřejný zájem na ochraně životního prostředí lze pak ještě specifikovat řadou dalších dílčích veřejných zájmů souvisejících s ochranou pouze jedné ze složek životního prostředí (jedná se například o ochranu vod, lesů, přírody, ovzduší, zemědělské půdy, živých organismů apod.) Každou z těchto složek životního prostředí zákonodárce chrání prostřednictvím tzv. složkových právních předpisů (např. zákon o vodách, zákon o lesích, zákon o ochraně přírody a krajiny, zákon na ochranu ovzduší, zákon o ochraně zemědělského půdního fondu nebo zákon na ochranu zvířat proti týrání).*“⁶⁴ Téměř ve

⁶² Srov. ust. § 136 odst. 1 správního řádu.

⁶³ Srov. ust. § 136 odst. 2 správního řádu.

všech zvláštních zákonech obsahujících právní úpravu ochrany životního prostředí, lze nalézt ustanovení věnovaná správním orgánům, do jejichž působnosti je svěřena ochrana životního prostředí na úsecích upravených těmito zákony. Právě tyto orgány budou poté vystupovat jako dotčené orgány v procesech vedených podle stavebního zákona⁶⁵.

Subjekty, které vedou jednotlivé procesy podle stavebního zákona, mají povinnost spolupracovat s dotčenými orgány tak aby nedošlo k opomenutí některého z veřejných zájmů, který může být probíhajícím procesem dotčen. Stavební zákon přímo stanoví, že „orgány územního plánování a stavební úřady postupují ve vzájemné součinnosti s dotčenými orgány chránícími veřejné zájmy podle zvláštních právních předpisů“⁶⁶. V případě, že dojde k opomenutí některého dotčeného orgánu a ten tak nebude mít možnost uplatnit jím hájený veřejný zájem v probíhajícím procesu, bude se jednat o podstatnou vadu tohoto procesu, která může ve výsledku vést i ke zrušení územně plánovacího dokumentu, územního rozhodnutí popřípadě jiného výstupu územního plánování⁶⁷. Na druhou stranu

⁶⁴ Srov. PRŮCHOVÁ, Ivana a kol. *Stavební zákon a ochrana životního prostředí*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2011, 487 s. Spisy Právnické fakulty Masarykovy univerzity v Brně, sv. 396. ISBN 978-802-1056-671. str. 65.

⁶⁵ V procesech územního plánování dochází ke střetu různých veřejných zájmů a požadavky, které jednotlivé dotčené orgány uplatňují, se mohou dostat **do vzájemného rozporu**. Podobně mohou nastat rozpory mezi orgánem územního plánování a dotčeným orgánem. Stavební zákon samostatnou právní úpravu řešení těchto sporů neobsahuje a plně se tedy použije právní úprava obsažená ve správním řádu. (Srov. ust. § 4 odst. 8 stavebního zákona ve spojení s ust. § 136 odst. 6 a § 133 správního řádu.)

⁶⁶ Srov. ust. § 4 odst. 2 stavebního zákona.

⁶⁷ K této problematice se vyjádřil NSS tak, že „pokud pořizovatel opomene vyžádat si v průběhu projednávání návrhu změny územního plánu stanovisko dotčeného orgánu státní správy, a následně si vyžádá souhlasné dodatečné stanovisko tohoto opomenutého dotčeného orgánu, je zcela zřejmé, že toto opomenutí nemohlo mít vliv na zákonnost opatření obecné povahy. Je třeba vycházet z toho, že v případě řádného postupu by dotčený orgán uplatnil shodné (souhlasné) stanovisko. Zohlednění dodatečného zhojení procesní vady tímto postupem nemůže být přitom překážet ani § 184 stavebního zákona, které stanoví, že při přezkumu opatření obecné povahy vydaných podle stavebního zákona je rozhodný skutkový a právní stav ke dni „rozhodování správního orgánu“. Opačný postup, tj. zrušení napadeného opatření obecné povahy pro procesní vadu, která byla následně zhojena, by vedl k absurdním důsledkům a znamenal by popření zásady proporcionality a zdrženlivosti zásahů soudní moci do procesů územního plánování (...)“ (srov. rozsudek NSS ze dne 2. 9. 2010, č. j. 1 Ao 3/2010-161, www.nssoud.cz.)

pokud dotčený orgán neposkytne orgánu územního plánování nebo stavebnímu úřadu potřebnou součinnost, nelze bez dostatečného zohlednění veřejného zájmu svěřeného do působnosti nečinného dotčeného orgánu pokračovat v probíhajícím procesu. V tomto případě, s ohledem na cíle územního plánování, **přechází** povinnost posoudit věc z hlediska tohoto veřejného zájmu na orgán, který konkrétní proces vede⁶⁸. To může být dosti problematické vzhledem ke skutečnosti, že často jde o posouzení vyžadující odborné znalosti, které po úřednících orgánů územního plánování a stavebních úřadů nelze požadovat.

2.2.1. NÁSTROJE DOTČENÝCH ORGÁNŮ

Aby dotčené orgány mohly efektivně uplatňovat veřejné zájmy svěřené do jejich působnosti, musí mít k tomu právem stanovené prostředky. V procesech dle stavebního zákona jsou takovými právními prostředky především stanoviska, závazná stanoviska případně vyjádření dotčeného orgánu⁶⁹. „*Společným znakem stanovisek, závazných stanovisek, vyjádření, sdělení a jiných úkonů dle části čtvrté správního řádu je, že se jimi nezakládají, nemění ani neruší práva či povinnosti a ani se závazně neurčuje, že osoba nějaká práva či povinnosti má nebo nemá*“⁷⁰. Jde tedy až na výjimky o úkony správních orgánů, které nemají povahu rozhodnutí ve smyslu ust. § 67 správního řádu.

⁶⁸ „Pokud dotčený orgán neuplatní stanovisko ve stanovené lhůtě, neznamená to jeho souhlas s navrhovaným řešením; touto svou nečinností deleguje ochranu veřejných zájmů a jejich konkretizaci na pořizovatele, který prokázání souladu s příslušným zákonem, podle kterého dotčený orgán hájí veřejné zájmy, musí uvést v odůvodnění návrhu zásad územního rozvoje.“ (Srov. Zvláštní část důvodové zprávy k zákonu č. 350/2012 Sb., kterým se mění zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, a některé související zákony, k bodu 51, str. 193 až 194, dostupná zde: <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=6&CT=573&CT1=0> (cit. 21. 4. 2013)).

⁶⁹ Všechny tyto úkony spadají do kategorie úkonů dle části čtvrté správního řádu (srov. ust. §§154 až 158 správního řádu).

⁷⁰ Kolektiv autorů. *Správní procesy v právu životního prostředí*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2010, 411 s. Spisy Právnické fakulty Masarykovy univerzity v Brně, sv. 379. ISBN 978-802-1053-625. str. 87

Právní úprava **závazných stanovisek dotčených orgánů** je v obecné rovině obsažena ve správním řádu, který je charakterizuje jako „*úkon učiněný správním orgánem na základě zákona, který není samostatným rozhodnutím ve správním řízení a jehož obsah je závazný pro výrokovou část rozhodnutí správního orgánu*“⁷¹. Jedná se o úkony správních orgánů, které slouží jako **závazný podklad** pro správní rozhodnutí. V procesech vedených dle stavebního zákona však tato charakteristika nebude vždy platná, neboť stavební zákon na několika místech požaduje vydání závazného stanoviska v procesu, který nekončí vydáním správního rozhodnutí (blíže srov. dále).

Zvláštní zákony, které upravují pravomoc a působnost dotčených orgánů na jednotlivých úsecích veřejné správy, nazývají tyto úkony různě (např. souhlas, vyjádření, povolení, závazná stanoviska), pro jejich povahu je však rozhodující zda naplňují materiální znaky závazného stanoviska dle ust. § 149 správního řádu, nebo zda se jedná o samostatná správní rozhodnutí ve smyslu ust. § 67 správního řádu. Povahou závazných stanovisek se ve své judikatuře zabýval také NSS, který ve svém rozsudku ze dne 22. 10. 2009, č. j. 9 As 21/2009-150 mimo jiné uvádí, že „*z hlediska procesního je závazné stanovisko podle ust. § 149 správního řádu úkonem správního orgánu prováděným podle části čtvrté téhož zákona. Při vydávání závazného stanoviska je proto třeba postupovat v souladu s ust. § 154 správního řádu (...)*“⁷². Vzhledem k nejednotnosti právní úpravy závazných stanovisek ve správním řádu, stavebním zákonu a zvláštních zákonech upravujících pravomoc a působnost dotčených orgánů se pojmem „závazná stanoviska“ v českém právním řádu „*označují subsumované správní akty*“⁷³, které ústí ve vydání

⁷¹ Srov. ust. § 149 odst. 1 správního řádu.

⁷² Srov. rozsudek NSS ze dne 22. 10. 2009, č. j. 9 As 21/2009-150, www.nssoud.cz.

⁷³ Při **subsumpci a řetězení** správních aktů „*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. (...) Při řetězení jsou jednotlivé správní akty vydávány samostatně a postupně a každý z nich směřuje přímo vůči svému adresátovi, jemuž je také samostatně oznamován. (...) Naproti tomu při*

*finálního správního aktu (správního rozhodnutí), ale též samostatná správní rozhodnutí, která nemají povahu subsumovaných správních aktů*⁷⁴.

S povahou závazných stanovisek úzce souvisí **otázka samostatné přezkoumatelnosti závazného stanoviska správním soudem**⁷⁵. K této problematice existuje rozsáhlá judikatura Nejvyššího správního soudu, která prodělala, i v návaznosti na změnu právní úpravy, názorový vývoj od původně negativního stanoviska k možnosti samostatného soudního přezkumu závazných stanovisek, přes připuštění samostatného soudního přezkumu, až po opětovný návrat k závěru, že závazná stanoviska vydaná dle ust. § 149 správního řádu nejsou samostatně soudně přezkoumatelná⁷⁶.

*subsumpci je navenek vydáván jediný finální správní akt, který subsumuje podmiňující správní akt nebo akty (pozitivní právo označuje podmiňující akt jako „závazné stanovisko“⁴⁴²).“ (Srov. HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo: obecná část*. 8. vyd. Praha: C.H. Beck, 2012, xxxiv, 792 s. Právnícké učebnice (C.H. Beck). ISBN 978-807-1792-543, str. 231-232., pozn. autora: důraz byl doplněn)*

⁷⁴ Kolektiv autorů. *Správní procesy v právu životního prostředí*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2010, 411 s. Spisy Právnícké fakulty Masarykovy univerzity v Brně, sv. 379. ISBN 978-802-1053-625. str. 90.

⁷⁵ Pokud jde o přezkum závazných stanovisek, je třeba si uvědomit, že závazné stanovisko je závazným podkladovým úkonem pro navazující správní rozhodnutí a jako takové není samostatně napadnutelné odvoláním. Správní řád však upravuje speciální mechanismus **instančního přezkumu závazných stanovisek** v rámci odvolání proti navazujícímu správnímu rozhodnutí a dále umožňuje také přezkum závazných stanovisek z hlediska jejich zákonnosti v přezkumném řízení. (Srov. ust. § 149 odst. 4 a 5 správního řádu.)

⁷⁶ Tento stručně nastíněný vývoj judikatury NSS k otázce samostatného soudního přezkumu závazných stanovisek shrnuje rozsudek NSS ze dne 23. 08. 2011, č. j. 2 As 75/2009-113, www.nssoud.cz, kde se mimo jiné uvádí, že „závazná stanoviska, která jsou ex lege rozhodnutími, jsou v rámci samostatně vymezeného předmětu řízení s to zasáhnout do subjektivních práv. Vztahují se na ně ustanovení týkající se správního řízení a řádných opravných prostředků. Ustanovení, která určují, že má správní orgán vydat závazné stanovisko v konkrétním případě ve formě samostatného rozhodnutí, jsou obsažena především v některých zvláštních zákonech (např. § 44a odst. 3 památkového zákona). (...) Závazná stanoviska vydaná dle § 149 správního řádu z roku 2004 nejsou rozhodnutími ve smyslu § 67 správního řádu ani § 65 s. ř. s., jelikož sama o sobě nezakládají, nemění, neruší nebo závazně neurčují práva nebo povinnosti. Zákonodárce ve shodě se sjednocujícím rozhodnutím zavedením § 149 správního řádu upřednostnil zásadu ekonomie řízení. Soudní přezkum je v souladu s čl. 36 odst. 2 Listiny umožněn až v rámci konečného rozhodnutí dle § 75 odst. 2 s. ř. s. Na toto nemá vliv ani skutečnost, zda žádost o vydání závazného stanoviska byla podána subjektem před zahájením hlavního řízení nebo v jeho průběhu či že žádné hlavní (typicky územní) řízení nemusí v případě vydání negativního závazného stanoviska již následovat, neboť ho příslušný subjekt nezahájí.“ (Dále srov. např. rozsudek NSS ze dne 6. 3. 2013, č. j. 1 As 91/2011-119, www.nssoud.cz nebo rozsudek NSS ze dne 27. 9. 2012, č. j. 5 As 56/2011-189, www.nssoud.cz). NSS tedy rozlišuje závazná stanoviska, která jsou podle

V procesech vedených podle stavebního zákona jsou závazná stanoviska dotčených orgánů vydávána jako závazný podklad „*pro rozhodnutí a pro jiné úkony stavebního úřadu nebo úkony autorizovaného inspektora podle tohoto zákona, nestanoví-li zvláštní právní předpis jinak*“⁷⁷. Zákonodárce zamýšlel novelizací tohoto ustanovení odstranit pochybnosti plynoucí z nesrovnalostí mezi zněním stavebního zákona, správního řádu a zvláštních zákonů upravujících působnost dotčených orgánů ve vztahu ke stavebnímu zákonu⁷⁸.

V procesech územního plánování, které jsou zakončeny vydáním OOP a v procesu přijímání PÚR, uplatňují dotčené orgány své požadavky ve formě **stanovisek**, která nejsou samostatným správním rozhodnutím a jejichž obsah je pro následné výstupy územně plánovacích procesů závazný⁷⁹. **Novela stavebního zákona** zpřesnila právní úpravu stanovisek dotčených orgánů, když výslovně zakotvila jejich obsahovou závaznost pro

zvláštního právního předpisu vydávána v rámci samostatného správního řízení ve formě správního rozhodnutí dle ust. § 67 správního řádu. Tato závazná stanoviska neslouží jako podklad pro následně vydávané správní rozhodnutí, neboť po jejich vydání žádné další řízení nenásleduje (např. některá závazná stanoviska dle ust. § 14 odst. 1 a 2 ve spojení s ust. § 44a odst. 3 zák. č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči). Druhou skupinu tvoří závazná stanoviska vydávaná dle ust. § 149 správního řádu jako podkladový úkon pro navazující správní rozhodnutí. V případě závazných stanovisek spadajících do první skupiny připouští NSS jejich samostatnou soudní přezkoumatelnost, protože se jedná o konečná rozhodnutí způsobilá zasáhnout do právní sféry adresátů. Závazná stanoviska spadající do druhé skupiny samostatnému soudnímu přezkumu nepodléhají a závěry v nich uvedené jsou soudně přezkoumatelné až spolu s navazujícím správním rozhodnutím.

⁷⁷ Srov. ust. § 4 odst. 2 písm. a) stavebního zákona. (pozn. autora: důraz byl doplněn za účelem zvýraznění té části ustanovení, která byla doplněna Novelou stavebního zákona.)

⁷⁸ Srov. Zvláštní část důvodové zprávy k zák. č. 350/2012 Sb., kterým se mění zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, a některé související zákony, k bodu 8 str. 180, dostupná zde: <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=6&CT=573&CT1=0> (cit. 21. 4. 2013). Podle ust. § 4 odst. 2 stavebního zákona ve znění účinném do konce roku 2012 byla závazná stanoviska dotčených orgánů vydávána jako podklad pro rozhodnutí podle tohoto zákona, nicméně stavební zákon na několika místech stanovil požadavek na vydání závazného stanoviska i pro úkony, které nenaplňují znaky správních rozhodnutí (srov. např. ust. § 78a odst. 2 a § 96 odst. 3 písm. b) stavebního zákona). Novelizací byl tedy odstraněn tento rozpor v rámci stavebního zákona. Stále však přetrvává rozpor mezi úpravou závazných stanovisek ve správním řádu a ve stavebním zákonu.

⁷⁹ Srov. ust. § 4 odst. 2 písm. b) stavebního zákona.

PÚR a OOP vydávaná podle stavebního zákona. Tuto změnu lze vnímat jako pozitivní zpřesnění právní úpravy, vzhledem k tomu, že správní řád (na rozdíl od závazných stanovisek) neobsahuje speciální právní úpravu stanovisek dotčených orgánů a podle dosavadní právní úpravy ve stavebním zákonu nebylo zcela jasné, zda jsou stanoviska dotčených orgánů závazná pouze z procesního hlediska, nebo zda jejich obsah musí být reflektován v obsahu navazujících dokumentů územně plánovací povahy⁸⁰.

Z hlediska koncepčních nástrojů územního plánování, při jejichž pořizování je často zvažováno několik možných **variant řešení**, přinesla **Novela stavebního zákona** pozitivní změnu, když výslovně stanovila povinnost dotčených orgánů posuzovat každou předloženou variantu řešení zvlášť⁸¹. „*Cílem tohoto ustanovení (odst. 3) je zamezit tomu, aby nedocházelo k upřednostňování některé varianty před druhou, nýbrž aby všechny v úvahu přicházející varianty byly ze strany dotčených správních orgánů náležitým způsobem a objektivně zhodnoceny, a to proto, aby si navazující rozhodující orgán mohl vybrat z jednotlivých předložených a zhodnocených variant právě tu, která nejlépe vyhovuje jeho požadavkům a podmínkám.*“⁸²

„*Velmi často nastává skutečnost, že několik dotčených orgánů je představováno jedním správním orgánem. Takovými správními orgány jsou především obce s rozšířenou působností a krajské úřady, které vykonávají veřejnou správu na několika úsecích.*“⁸³ Pro

⁸⁰ Srov. PRŮCHOVÁ, Ivana a kol. *Stavební zákon a ochrana životního prostředí*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2011, 487 s. Spisy Právnické fakulty Masarykovy univerzity v Brně, sv. 396. ISBN 978-802-1056-671, str. 68.

⁸¹ Srov. ust. § 4 odst. 3 stavebního zákona.

⁸² Srov. POTĚŠIL, Lukáš, Aleš ROZTOČIL, Klára HRŮŠOVÁ a Martin LACHMANN. *Stavební zákon: online komentář* [online]. 2. aktualizace 2/2013. C. H. Beck, 2013. Dostupné zde: <https://www.beck-online.cz/> (cit. 27. 7. 2013).

⁸³ PRŮCHOVÁ, Ivana a kol. *Stavební zákon a ochrana životního prostředí*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2011, 487 s. Spisy Právnické fakulty Masarykovy univerzity v Brně, sv. 396. ISBN 978-802-1056-671, str. 69.

tyto případy upravuje stavební zákon institut **koordinovaných stanovisek** a **koordinovaných závazných stanovisek**, v nichž jsou obsaženy požadavky na ochranu všech veřejných zájmů svěřených do působnosti takového správního orgánu. Podmínkou pro vydání koordinovaného stanoviska nebo koordinovaného závazného stanoviska je, aby požadavky vyplývající z jednotlivých hájených zájmů byly **ve vzájemném souladu**⁸⁴.

2.3. VEŘEJNOST

V podkapitole věnované cílům územního plánování bylo uvedeno, že hlavním cílem, k němuž má územně plánovací činnost směřovat, je dosažení udržitelného rozvoje území. Jednou ze tří základních složek, které musí být naplněny, aby bylo možno hovořit o splnění tohoto cíle, je soudržnost obyvatel daného území (sociální aspekt udržitelného rozvoje). V průběhu územního plánování dochází vedle střetu různých veřejných zájmů, také k zásahu do soukromých zájmů obyvatel žijících na dotčeném území. Z povahy územního plánování jako procesu, ve kterém se řeší budoucí využití určitého území, vyplývá, že výsledek tohoto procesu bude mít přímý vliv na kvalitu životního prostředí v tomto území resp. na kvalitu života obyvatel tohoto území. Ze všech těchto důvodů musí být právem zajištěna možnost veřejnosti vstupovat do procesů územního plánování a podílet se na přípravě výstupů územně plánovací činnosti.

⁸⁴ „V případě, kdy jednotlivé vnitřní organizační útvary (odborné, referáty apod.) obecního (krajského) úřadu zastávají rozporná stanoviska se nejedná o rozpor mezi dotčenými orgány navzájem ve smyslu § 136 odst. 6 správního řádu, neboť správním orgánem je tento obecní (krajský) úřad jako celek a nikoliv jeho vnitřní organizační útvary. (...) Podle ustanovení § 4 odst. 6 věty druhé stavebního zákona bude vydáno „pozitivní“ koordinované závazné stanovisko s obsahem „nerozporných“ veřejných zájmů nebo bude vydáno „negativní“ koordinované závazné stanovisko, pokud z hlediska jednoho veřejného zájmu příslušný správní orgán se záměrem nesouhlasí. Případně lze vydat v dané věci koordinované závazné stanovisko „nerozporných“ veřejných zájmů a samostatně stanovisko negativní. Volba aplikace jednotlivých možností závisí v konkrétním případě od charakteru příslušného rozporu a veřejného zájmu.“ (Srov. Koordinované závazné stanovisko, Společné metodické doporučení odboru územního plánování Ministerstva pro místní rozvoj, Ministerstva vnitra, Ministerstva životního prostředí a Ministerstva zemědělství, 4. června 2007, dostupné zde <http://www.mmr.cz/getmedia/2e9fed23-1857-437d-8d0d-a0213cbbcf9/Metodicke-doporuceni>, (cit. 27. 7. 2013)).

Požadavek účasti veřejnosti na procesech, které se dotýkají životního prostředí, je v nejobecnější rovině zakotven v normách mezinárodního práva a na ústavní úrovni v Listině základních práv a svobod⁸⁵. Z norem mezinárodního práva upravujících účast veřejnosti na procesech, které ovlivňují kvalitu životního prostředí, je nejvýznamnější Úmluva o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí vyhlášená v České republice pod č. 124/2004 Sb.m.s. (dále jen „Aarhuská úmluva“). Ačkoli je Aarhuská úmluva významným pramenem práva pokud jde o účast veřejnosti v procesech týkajících se životního prostředí, nejedná se, jak vyplývá z ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu⁸⁶, o mezinárodní úmluvu, která by byla samovykonatelná. K tomu, aby pravidla v ní obsažená byla uvedena v život, je tedy třeba jejich začlenění do vnitrostátních právních předpisů.

Skupina subjektů, které lze zahrnout pod pojem „veřejnost“ je velmi rozmanitá. Aarhuská úmluva rozlišuje mezi **veřejností v širším slova smyslu**, kterou rozumí *„jednu nebo více fyzických nebo právnických osob a - v souladu s vnitrostátní právní úpravou nebo praxí - jejich sdružení, organizace nebo skupiny“*⁸⁷ a **tzv. dotčenou veřejností**, kterou definuje jako *„veřejnost, která je - nebo může být - ovlivněna environmentálním rozhodováním, anebo která má na tomto rozhodování určitý zájem“*⁸⁸. V rámci kategorie dotčené veřejnosti zaujímají privilegované postavení **environmentální nevládní**

⁸⁵ Srov. ústavní zákon č. 23/1991 Sb., kterým se uvozuje Listina základních práv a svobod jako ústavní zákon Federálního shromáždění České a Slovenské Federativní Republiky (dále jen „LZPS“). Požadavek účasti veřejnosti na procesech ovlivňujících životní prostředí vyplývá z čl. 35 LZPS, který v odst. 1 a 2 stanoví právo každého na příznivé životní prostředí a na včasné a úplné informace o stavu životního prostředí a přírodních zdrojů. Těchto práv se lze domáhat pouze v mezích zákonů, které čl. 35 LZPS provádějí (srov. ust. čl. 41 odst. 1 LZPS).

⁸⁶ Srov. např. rozsudek NSS ze dne 9. 6. 2007, č. j. 5 As 19/2006-59, www.nssoud.cz; rozsudek NSS ze dne 29. 3. 2007, č. j. 2 As 88/2008-316, www.nssoud.cz; rozsudek NSS ze dne 16. 12. 2010, č. j. 1 As 61/2010-98, www.nssoud.cz; usnesení NSS ze dne 31. 1. 2012, č. j. 2 Ao 9/2011-71, www.nssoud.cz nebo usnesení NSS ze dne 2. 5. 2012, č. j. 1 Ao 1/2012-62, www.nssoud.cz.

⁸⁷ Srov. ust. čl. 2 odst. 4 Aarhuské úmluvy

⁸⁸ Srov. ust. čl. 2 odst. 5 Aarhuské úmluvy

organizace (dále také jen „ENGOS“ z angl. Environmental Non-Government Organizations), u nichž Aarhuská úmluva **předpokládá**, že mají na environmentálním rozhodování zájem⁸⁹. Podobné rozlišování mezi veřejností v širším slova smyslu a dotčenou veřejností lze sledovat také ve vnitrostátních právních předpisech. „*Rozdělení veřejnosti do těchto dvou skupin se odráží v jejich postavení v jednotlivých postupech. Obecně lze konstatovat, že tam, kde zákon rozlišuje mezi těmito dvěma podobami veřejnosti, bude mít dotčená veřejnost silnější procesní postavení než veřejnost spadající pouze do kategorie veřejnosti v tom nejširším slova smyslu*“⁹⁰. Silnější postavení dotčené veřejnosti se projevuje především ve správních řízeních, kde tyto subjekty zaujímají postavení účastníků řízení⁹¹.

Veřejnost se do procesů dle stavebního zákona zapojuje **v několika různých formách**. Nejběžnější formou je veřejnost v širším slova smyslu, pro kterou stavební zákon používá označení „každý“ nebo „veřejnost“. Dále půjde o organizovanou část veřejnosti v podobě různých občanských sdružení a jiných subjektů sdružujících fyzické (a někdy také právnické) osoby k hájení společného zájmu. Specifické postavení mají vlastníci nemovitostí (příp. osoby s jiným věcným právem vztahujícím se k nemovitosti), kteří mohou být během územního plánování dotčeni na svých právech (dále také jen „dotčení vlastníci“). Mimo tyto subjekty zná stavební zákon také speciální formu účasti veřejnosti, která usnadňuje přístup veřejnosti v širším slova smyslu do některých procesů podle něho vedených. Tímto speciálním subjektem je zástupce veřejnosti.

⁸⁹ Srov. tamtéž.

⁹⁰ PRŮCHOVÁ, Ivana a kol. *Stavební zákon a ochrana životního prostředí*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2011, 487 s. Spisy Právnické fakulty Masarykovy univerzity v Brně, sv. 396. ISBN 978-802-1056-671. str. 125

⁹¹ V procesech územního plánování jde v podstatě pouze o územní řízení. O postavení dotčené veřejnosti jako účastníka správních řízení bude pojednáno v podkapitole 5.1.1.

2.3.1. PŘEDPOKLADY ÚČASTI VEŘEJNOSTI V PROCESECH ÚZEMNÍHO PLÁNOVÁNÍ

K tomu, aby se veřejnost mohla efektivně účastnit procesů dle stavebního zákona, je nezbytné, aby jí byly poskytnuty **dostatečné informace** o právě probíhajících procesech, na základě nichž by jednotlivé subjekty tvořící veřejnost byly schopny posoudit, zda se chtějí daného procesu účastnit či nikoli. Právo na informace je, jak v obecné rovině, tak speciálně ve vztahu k otázkám životního prostředí, upraveno v Listině základních práv a svobod⁹². Na ustanovení LZPS upravující právo na informace navazují speciální zákony, které stanovují podmínky, za jakých se může veřejnost určité informace domoci⁹³. Mimo tuto obecnou úpravu práva veřejnosti na informace obsahuje stavební zákon ustanovení, která zajišťují, že veřejnost bude informována o procesech, ve kterých je řešeno využití určitého území. Jedná se především o **zveřejňování nejrůznějších písemností na úředních deskách⁹⁴ a způsobem umožňujícím dálkový přístup⁹⁵**. *„Písemnosti včetně různých výkresů či schémat se ve věcech územního plánování doručují veřejnou vyhláškou, tedy vyvěšením na úředních deskách příslušných správních orgánů, a způsobem umožňujícím dálkový přístup. Jedná se o efektivní způsob zveřejňování informací, které*

⁹² Srov. ust. čl. 17 a čl. 35 LZPS.

⁹³ Srov. zák. č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím a zákon č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí.

⁹⁴ Srov. ust. § 26 správního řádu.

⁹⁵ Kromě zveřejňování písemností na úředních deskách orgánů územního plánování, umožňoval stavební zákon 2012 v případě potřeby zveřejnit písemnosti **také jiným způsobem v místě obvyklém**. Za jiný způsob místně obvyklý lze považovat například zveřejnění v místním tisku případně zveřejnění na jiném veřejně přístupném místě než je úřední deska. Stavební zákon ve znění účinném od 1. 1. 2013 již úpravu zveřejňování písemností neobsahuje a bude tedy nutno použít úpravu obsaženou ve správním řádu, podle které se návrh OOP zveřejní dle potřeby také jiným způsobem místně obvyklým (srov. ust. 172 odst. 1 správního řádu). U jiných písemností tuto možnost správní řád nestanoví, ale to neznamená, že by je nebylo možno zveřejňovat vedle zákonem požadovaného způsobu také jiným způsobem, který je v daném místě obvyklým. Nicméně právní účinky, které zákon se zveřejněním písemnosti spojuje, se spojují pouze se zákonem stanoveným způsobem zveřejnění písemnosti.

jsou určeny pro větší, blíže neurčený počet subjektů – zejména proto, že úřední deska má být dle správního řádu veřejně přístupná 24 hodin denně.“⁹⁶

Doručování písemností veřejnou vyhláškou ve správním řízení je obecně upraveno v ust. § 25 správního řádu⁹⁷. Stavební zákon ve znění účinném do 31. 12. 2012 obsahoval svou vlastní úpravu doručování písemností veřejnou vyhláškou v procesech územního plánování⁹⁸. Tato speciální úprava se v některých ohledech lišila od úpravy obsažené ve správním řádu, což vyvolávalo výkladové problémy, zda se při přijímání a vydávání OOP podle stavebního zákona má postupovat podle právní úpravy obsažené ve správním řádu nebo se má použít úprava obsažená ve stavebním zákoně. Nejvýznamnější odchylkou obou právních úprav bylo rozdílně stanovené pravidlo pro určení dne vyvěšení v případech, kdy se písemnost vyvěšuje na více úředních deskách. Stavební zákon v takovémto případě považoval za den vyvěšení den, kdy byla písemnost vyvěšena nejpozději⁹⁹. Správní řád oproti tomu pro případ vyvěšování písemnosti na více úředních deskách stanoví, že dnem vyvěšení písemnosti je den, kdy byla písemnost vyvěšena na úřední desce orgánu, který písemnost doručuje¹⁰⁰. V procesech územního plánování se tato rozdílnost právních úprav projevila zejména v souvislosti s přijímáním a vydáváním ÚPD na úrovni krajů a v nedávné době se jí zabýval rozšířený senát Nejvyššího správního soudu¹⁰¹. **Novelou stavebního**

⁹⁶ PRŮCHOVÁ, Ivana a kol. *Stavební zákon a ochrana životního prostředí*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2011, 487 s. Spisy Právnické fakulty Masarykovy univerzity v Brně, sv. 396. ISBN 978-802-1056-671, str. 126.

⁹⁷ Toto ustanovení se s odchylkami obsaženými v ust. § 172 odst. 1 a 2 a § 173 odst. 1 správního řádu použije také pro doručování písemností veřejnou vyhláškou během řízení o vydání opatření obecné povahy.

⁹⁸ Srov. ust. § 20 stavebního zákona 2012.

⁹⁹ Srov. ust. § 20 odst. 1 stavebního zákona 2012.

¹⁰⁰ Srov. ust. § 25 odst. 3 správního řádu.

¹⁰¹ Srov. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 6. 3. 2012, č. j. 9 Ao 7/2011-489, www.nssoud.cz. V tomto usnesení se rozšířený senát NSS zabýval otázkou, kdy nabyde účinnosti opatření obecné povahy (konkrétně se jednalo o Zásady územního rozvoje Jihomoravského kraje) v závislosti na zveřejnění tohoto OPP na úředních

zákona byla rozdílnost právních úprav mezi stavebním zákonem a správním řádem ve věci doručování písemností veřejnou vyhláškou odstraněna, když ze stavebního zákona byla vypuštěna ustanovení upravující tuto problematiku¹⁰².

Pozitivním aspektem novelizované právní úpravy je **zvýšení právní jistoty** při určování dne vyvěšení písemnosti na úřední desce, zejména v případech kdy je písemnost nutné vyvěšovat na stovkách úředních desek. Jako pozitivní lze také vnímat sjednocení právní úpravy mezi stavebním zákonem a správním řádem. Procesy územního plánování jsou však do značné míry spojeny se zásadou *vigilantibus iura scripta sunt*¹⁰³, kdy stavební zákon se dnem vyvěšení písemnosti na úřední desce v mnoha případech spojuje počátek běhu lhůt, během nichž může veřejnost aktivně vstupovat do procesů územního plánování¹⁰⁴. Negativum novelizované právní úpravy spatřuji ve zvyšování nároků, které jsou kladeny na veřejnost v souvislosti s aktivním vyhledáváním informací o zahajovaných procesech dotýkajících se území, které svou rozlohou přesahuje obvod jedné obce. Subjekty tvořící veřejnost jsou nuceny sledovat nejen úřední desky v obcích, kde žijí nebo působí, ale z důvodu možného propásnutí lhůty, musí sledovat také úřední desky jiných

deskách dotčených obcí. Rozšířený senát NSS ve svém usnesení rozlišuje mezi oznamováním již vydaného OOP veřejnou vyhláškou a doručováním (pomocí veřejné vyhlášky) jiných písemností v procesu přijímání OOP. Rozšířený senát NSS dospěl k závěru, že pro případ zveřejňování již podle stavebního zákona vydaného OOP na úřední desce nelze aplikovat ust. § 20 stavebního zákona ve znění účinném do 31. 12. 2012, ale je nutné aplikovat ustanovení správního řádu, neboť ve věcech řízení o vydání OOP mají ustanovení správního řádu postavení speciality k ustanovením stavebního zákona. Tato konstrukce není přijímaná jednoznačně, o čemž svědčí i odlišná stanoviska k výše uvedenému usnesení rozšířeného senátu NSS.

¹⁰² V souladu s ust. § 192 odst. 1 stavebního zákona, se od 1. 1. 2013 pro postupy a řízení dle tohoto zákona použijí ustanovení správního řádu upravující doručování písemností veřejnou vyhláškou.

¹⁰³ Neboli „zákony jsou psány pro bdělé“ (srov. http://iuridictum.pecina.cz/w/Vigilantibus_iura, cit. 26. 8. 2013). Blíže srov. PRŮCHOVÁ, Ivana a kol. *Stavební zákon a ochrana životního prostředí*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2011, 487 s. Spisy Právnické fakulty Masarykovy univerzity v Brně, sv. 396. ISBN 978-802-1056-671. str. 126 až 127.

¹⁰⁴ Stavební zákon předpokládá, že se subjekty tvořící veřejnost budou aktivně zajímat o dění v území kde žijí a působí. Tato aktivita znamená především pečlivé sledování úřední desky a to jak ve fyzické tak v internetové podobě. Právě úřední desky jsou hlavním informačním kanálem, z něhož se subjekty tvořící veřejnost dozvídají o procesech, které se dotýkají území, na kterém žijí a působí.

subjektů (zejm. krajských úřadů). **Novelizovaná úprava doručování písemností** v územním plánování bude mít podle mého názoru dopad spíše na neorganizovanou veřejnost žijící na území, kterého se územně plánovací proces týká a na lokální občanská sdružení, která vznikají ad hoc k řešení určitého konkrétního problému v území. Naproti tomu velké ENGOS, které se zapojují do územně plánovacích procesů po celé České republice z titulu hájení některého z veřejných zájmů na ochraně životního prostředí, jsou zvyklé sledovat informace o zahajovaných územně plánovacích procesech na více úrovních a mají kapacitu k tomu, aby byly schopné sledovat úřední desky obecních úřadů, krajských úřadů a dalších subjektů veřejné správy účastnících se územního plánování.

S účastí veřejnosti na územně plánovacích procesech souvisí také institut **veřejného projednání**. Veřejné projednání tvoří jednu z fází procesu přijímání územně plánovacích dokumentů, během níž má veřejnost možnost konfrontovat subjekty, které proces územního plánování vedou a seznámit se s požadavky, které uplatňují jednotlivé dotčené orgány.

Význam veřejného projednání spočívá v tom, že subjekty, které se ho účastní, mají možnost ve vzájemné diskuzi projednat sporné body územně plánovacího dokumentu a subjekty účastníci se procesu jako veřejnost mohou dostat odpovědi na své otázky související s územně plánovacím procesem. Na základě proběhlého veřejného projednání je pro veřejnost jednodušší formulovat případné námitky a připomínky k připravovanému územně plánovacímu dokumentu. „*I přesto, že se veřejné projednání koná ústní formou za účasti občanů, vyžaduje zákon, aby se vyjádření veřejnosti, která jsou námitkami a připomínkami, při veřejném projednání uplatňovala písemně.*“¹⁰⁵ Procesní úprava veřejného projednání pro pořizování ÚPD je obsažena v ust. § 22 stavebního zákona¹⁰⁶.

¹⁰⁵ Srov. PRŮCHOVÁ, Ivana. *Stavební zákon a ochrana životního prostředí*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2011, 487 s. Spisy Právnické fakulty Masarykovy univerzity v Brně, sv. 396. ISBN 978-802-1056-671. str. 127.

¹⁰⁶ Toto ustanovení se použije také pro pořizování Politiky územního rozvoje (srov. ust. § 33 odst. 4 stavebního zákona).

V ustanoveních věnovaných jednotlivým procesům územního plánování je dále upřesněno, kdy má pořizovatel¹⁰⁷ územně plánovacího dokumentu nařídit veřejné projednání a za jakých podmínek může od jeho nařízení upustit.

2.3.2. PROSTŘEDKY ÚČASTI VEŘEJNOSTI V ÚZEMNĚ PLÁNOVACÍCH PROCESECH

Veřejnost má, podobně jako dotčené orgány, právem stanovené prostředky, pomocí nichž může v procesech územního plánování uplatňovat své požadavky. Veřejnost tvoří heterogenní skupinu subjektů, které nemají ve všech procesech územního plánování totožné postavení. Tomu také odpovídá rozdělení právních prostředků, které stavební zákon těmto subjektům nabízí k prosazování svých zájmů. Zjednodušeně lze říci, že stavební zákon zná dva typy právních prostředků, pomocí nichž může veřejnost hájit své zájmy v územním plánování¹⁰⁸. Jedná se o námitky a připomínky veřejnosti. Hlavní rozdíl mezi oběma typy právních prostředků spočívá ve způsobu, jakým musí být vypořádány orgánem, který územně plánovací proces vede¹⁰⁹.

Stavební zákon umožňuje podávat **námitky**¹¹⁰ k návrhu ÚPD, k návrhu územních opatření a dále v územním řízení. V procesu přijímání PÚR stavební zákon s podáváním

¹⁰⁷ Srov. ust. § 2 odst. 2 písm. a) stavebního zákona.

¹⁰⁸ „(...) úprava obsažená ve stavebním zákoně rozlišuje dva různé prostředky, jimiž lze brojit proti návrhu územního plánu (a jiných typů územně plánovací dokumentace – pozn. autora), a to námitky a připomínky. Zatímco námitky může vznést pouze taxativně vymezený subjekt, který v zásadě musí být tímto návrhem dotčen (tzv. dotčení vlastníci), uplatnit připomínky může každý, tedy široká veřejnost. Rozhodujícím kritériem pro určení toho, zda podání navrhovatelů obsahující výhrady proti návrhu opatření obecné povahy je připomínkou či námitkou, není kvalita či obsahové náležitosti tohoto podání, nýbrž to, kdo výhrady vnesl, či jinak řečeno, posouzení dotčenosti navrhovatelů jakožto vlastníků pozemků a stavby (...)“ (srov. rozsudek NSS ze dne 18. 09. 2008, č. j. 9 Ao 1/2008-34, www.nssoud.cz).

¹⁰⁹ Obecná právní úprava uplatňování námitek a připomínek během procesu přijímání OOP je obsažena v ust. § 172 odst. 4 a 5 správního řádu. Tato ustanovení se v souladu s ust. 192 odst. 1 stavebního zákona použijí také na řízení o vydání OOP podle stavebního zákona, pokud stavební zákon nestanoví jinak.

¹¹⁰ Stavební zákon stanoví formální požadavky, jejichž splnění je podmínkou, aby s vyjádřením veřejnosti bylo zacházeno jako s námitkou. Námitka musí být podána k tomu oprávněným subjektem, musí být podána v písemné formě a musí být odůvodněna. V námitkách podaných proti návrhu ÚPD musí být dále vymezeno

námitek nepočítá. Podávat námítky může pouze omezená skupina subjektů řadících se mezi veřejnost. Taxativní výčet subjektů, které mohou námítky podávat, upravuje stavební zákon v ustanoveních věnovaných jednotlivým procesům územního plánování. Obecně lze říci, že ze subjektů tvořících veřejnost mohou námítky podávat pouze ty, jejichž práva nebo jimi hájené zájmy mohou být územně plánovacím dokumentem nebo jiným výstupem územního plánování **dotčeny**. Výjimku tvoří institut **zástupce veřejnost**, který umožňuje za splnění určitých podmínek podávat námítky i široké veřejnosti¹¹¹.

O námítkách uplatněných během procesu pořizování OOP musí orgán územního plánování **rozhodnout**¹¹², přičemž rozhodnutí musí obsahovat samostatné odůvodnění¹¹³. Rozhodnutí o námítkách se poté stane součástí odůvodnění územně plánovacího dokumentu. K požadavku náležitého odůvodnění rozhodnutí o námítkách podaných během procesu pořizování OPP se ve své judikatuře vyjádřil NSS tak, že „(...) o *námítkách vnesených k návrhu opatření obecné povahy dotčenými osobami rozhoduje správní orgán, který opatření obecné povahy vydává, přičemž rozhodnutí o těchto námítkách, které musí obsahovat vlastní odůvodnění toho, jak s uplatněnými námítkami správní orgán naložil a proč s nimi tak naložil, je součástí odůvodnění opatření obecné povahy. Přestože v případě rozhodnutí o námítkách nejde o klasické rozhodnutí ve správním řízení, předpokládá se, že způsob vypořádání námítky bude proveden kvalifikovaným způsobem*“¹¹⁴. Proti rozhodnutí

dotčené území. Námítky proti návrhu územního plánu nebo regulačního plánu podané dotčenými vlastníky musí obsahovat údaje podle katastru nemovitostí dokladující jejich dotčená práva (srov. ust. § 39 odst. 2 a § 52 odst. 3 stavebního zákona). V územním řízení musí účastníci řízení uvést ve svých námítkách skutečnosti, které zakládají jejich postavení jako účastníka řízení, a důvody podání námitek (srov. ust. § 89 odst. 3 stavebního zákona). Navíc stavební zákon omezuje rozsah, v jakém mohou jednotlivé skupiny účastníků územního řízení své námítky uplatňovat (blíže srov. podkapitolu 5.1.1.).

¹¹¹ Blíže k zástupci veřejnosti srov. podkapitolu 2.3.2.

¹¹² K novelizované právní úpravě nakládání s námítkami účastníků územního řízení srov. blíže podkapitolu 5.1.1.

¹¹³ Srov. ust. § 172 odst. 5 správního řádu.

o námitkách není možné podat odvolání ani rozklad¹¹⁵. Pokud subjekt, který námitky podal, nesouhlasí s tím, jak o nich orgán územního plánování rozhodl, může ke své obraně využít obnovu řízení¹¹⁶, přezkumné řízení¹¹⁷, případně se může bránit správní žalobou¹¹⁸.

Pokud dojde ke změně nebo zrušení rozhodnutí o námitkách je nutné uvést již vydanou ÚPD do souladu s tímto rozhodnutím¹¹⁹. Do doby než bude tento soulad zajištěn, není možné rozhodovat a postupovat podle těch částí ÚPD, které jsou vymezeny v rozhodnutí o zrušení rozhodnutí o námitkách¹²⁰. Než dojde k zajištění souladu, mohou v území nastat změny, které by nebyly s upravovanou ÚPD v souladu. **Novela stavebního zákona** se snaží této situaci zabránit, když nově umožňuje použití institutu **územního opatření o stavební uzávěře** právě pro tyto případy¹²¹.

¹¹⁴ Srov. rozsudek NSS ze dne 4. 8. 2010, č. j. 4 Ao 3/2010-54, www.nssoud.cz.

¹¹⁵ Srov. ust. § 172 odst. 5 správního řádu.

¹¹⁶ Srov. ust. § 100 a násl. správního řádu.

¹¹⁷ Srov. ust. § 94 a násl. správního řádu.

¹¹⁸ Srov. JEMELKA, Luboš, Klára PONDĚLÍČKOVÁ a David BOHADLO. *Správní řád: komentář*. 3. vyd. Praha: C.H. Beck, 2011, 690 p. ISBN 978-807-4004-018, str. 624. K možnosti podání správní žaloby proti rozhodnutí o námitkách uplatněných během územně plánovacího procesu, se několikrát vyjádřil NSS, srov. např. rozsudek NSS ze dne 7. 1. 2009, č. j. 2 Ao 2/2008-62, www.nssoud.cz nebo usnesení NSS ze dne 27. 10. 2010, č. j. 2 Ao 5/2010-24, www.nssoud.cz. Ve světle těchto rozhodnutí NSS lze správní žalobu proti rozhodnutí o námitkách podat pouze v případě, že k zásahu do veřejných subjektivních práv žalobce došlo tímto rozhodnutím a ne až následně vydaným opatřením obecné povahy. Správní žaloba tedy nebude frekventovaným prostředkem obrany proti rozhodnutí o námitkách podaných v územně plánovacím procesu. Poněkud jiná je situace u zástupce veřejnosti srov. blíže podkapitulu 2.3.2.

¹¹⁹ Pro případ zrušení nebo změny rozhodnutí o námitkách podaných proti návrhu územního opatření neobsahuje stavební zákon žádné speciální ustanovení. V souladu s ust. § 192 odst. 2 stavebního zákona se použije ust. § 172 odst. 5 in fine správního řádu, které stanoví, že „*změna nebo zrušení pravomocného rozhodnutí o námitkách může být důvodem změny opatření obecné povahy*“. Bude tedy záležet na správním uvážení orgánu územního plánování, který územní opatření vydal, zda změna nebo zrušení rozhodnutí o námitkách odůvodňuje změnu územního opatření.

¹²⁰ Srov. ust. § 41 odst. 3, § 54 odst. 4 a 69 odst. 4 stavebního zákona.

¹²¹ Srov. ust. § 97 odst. 1 stavebního zákona.

Druhým typem právních prostředků, pomocí nichž může veřejnost vstupovat do procesů územního plánování, jsou **připomínky veřejnosti**. Okruh subjektů, které mohou během územně plánovacích procesů uplatňovat připomínky je širší než v případě námitek a na rozdíl od námitek není stavebním zákonem vymezen taxativně. Podle stavebního zákona může připomínky uplatňovat v územně plánovacích procesech **každý** (tedy veřejnost v širším slova smyslu). Stavební zákon umožňuje podávat připomínky během procesu pořizování PÚR, ÚPD a v územním řízení. Při pořizování územních opatření stavební zákon s podáváním připomínek veřejnosti výslovně nepočítá, ale vzhledem k **subsidiaritě správního řádu** má určitá část veřejnosti možnost podávat připomínky také v tomto případě¹²². Připomínky veřejnosti jsou v porovnání s námitkami **slabším nástrojem** pro prosazování veřejných zájmů, což se projevuje ve způsobu, jakým s nimi musí orgán územního plánování naložit a v možnostech obrany, které mají k dispozici subjekty, nesouhlasící s tím jak byly jejich připomínky vypořádány. Zatímco o podaných námitkách musí orgán územního plánování rozhodnout a proti tomuto rozhodnutí se lze výše uvedenými prostředky bránit, připomínkami veřejnosti se musí orgán územního plánování zabývat jako podkladem pro OOP a vypořádat se s nimi v jeho odůvodnění, aniž by o tom vydával rozhodnutí¹²³.

Na závěr je třeba uvést, že veřejnost má možnost uplatňovat své námítky k návrhu ÚPD až ve fázi, kdy byl tento návrh prokonzultován s dotčenými orgány (na tzv. společném jednání) a byla do něj zapracována jejich stanoviska¹²⁴. Podáním námitek a připomínek veřejnosti může být dotčen požadavek, který byl do návrhu, k němuž se veřejnost vyjadřuje, začleněn na základě stanoviska některého z dotčených orgánů. Je také

¹²² Srov. podkapitolu 5.2.

¹²³ K vypořádání podaných námitek veřejnosti v územním řízení srov. podkapitolu 5.1.1.

¹²⁴ Za účinnosti stavebního zákona 2012 platila tato charakteristika také pro připomínky veřejnosti. **Novelizovaná právní úprava** však veřejnosti v širším slova smyslu umožňuje zapojit se do pořizování koncepčních nástrojů územního plánování již v nejrannější fázi projednávání návrhu těchto nástrojů (bližší srov. podkapitolu 4.3.1.1.).

možné, že podané námítky a připomínky veřejnosti zasáhnou některý z veřejných zájmů, který spadá do působnosti dotčených orgánů. Z těchto důvodů stavební zákon stanoví, že orgán územního plánování zpracuje návrh rozhodnutí o námitkách respektive návrh vyhodnocení připomínek a doručí jej dotčeným orgánům **k uplatnění stanoviska**. Pokud dotčené orgány neuplatní svá stanoviska v určené lhůtě, má se za to že s návrhy souhlasí¹²⁵. Podobně jako v případě kdy dotčený orgán neuplatní své stanovisko k návrhu územně plánovacího dokumentu, také zde přechází na pořizovatele povinnost zohlednit v návrhu rozhodnutí o námitkách a v návrhu vypořádání připomínek veřejné zájmy spadající do působnosti nečinného dotčeného orgánu¹²⁶. Dotčené orgány tak mají možnost ovlivnit rozhodování o námitkách a vyhodnocení připomínek veřejnosti z hlediska jimi hájeného veřejného zájmu.

2.3.3. OMEZENÍ ÚČASTI VEŘEJNOSTI V ÚZEMNÍM PLÁNOVÁNÍ

Ustanovení stavebního zákona, která umožňují veřejnosti zapojit se do procesů územního plánování, obsahují zároveň určitá omezení této účasti. „*V procesech dle stavebního zákona se uplatňuje zásada koncentrace řízení. Ta se projevuje zejména v tom, že vyjádření veřejnosti je nutné uplatnit do určitého časového okamžiku, jinak se k nim nepřihlíží.*“¹²⁷ Lhůty, během nichž je možné uplatňovat námítky a připomínky veřejnosti, jsou u jednotlivých územně plánovacích procesů nastaveny různě.

¹²⁵ Srov. ust. § 39 odst. 4, § 53 odst. 1 a § 67 odst. 4 stavebního zákona.

¹²⁶ Srov. např. Zvláštní část důvodové zprávy k zákonu č. 350/2012 Sb., kterým se mění zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpis, a některé související zákony, k bodu 79, str. 204, dostupná zde: <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=6&CT=573&CT1=0> (cit. 15. 06. 2013).

¹²⁷ Srov. PRŮCHOVÁ, Ivana a kol. *Stavební zákon a ochrana životního prostředí*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2011, 487 s. Spisy Právnické fakulty Masarykovy univerzity v Brně, sv. 396. ISBN 978-802-1056-671.

Změny, které do nastavení lhůt pro vyjádření veřejnosti přinesla **Novela stavebního zákona** lze z hlediska účasti veřejnosti na procesech územního plánování hodnotit veskrze kladně. Podle stavebního zákona ve znění účinném do 31. 12. 2012 bylo možné uplatňovat námítky a připomínky veřejnosti k návrhu ÚPD do konce veřejného projednání, pokud se v daném případě konalo. Za tohoto stavu neměla veřejnost možnost ve svých námitkách a připomínkách reagovat na výsledky proběhlého veřejného projednání. Novelizované znění stavebního zákona umožňuje veřejnosti podávat námítky a připomínky i po určitou dobu od skončení veřejného projednání¹²⁸. Tím je veřejnosti poskytnut časový prostor pro zvážení závěrů, kterých bylo během veřejného projednání dosaženo. Z tohoto důvodu se domnívám, že námítky a připomínky, které budou podávány až po skončení veřejného projednání, budou lépe odůvodněné a podepřené argumenty. Otázkou však zůstává, jaký význam budou mít námítky a připomínky podané po skončení veřejného projednání, když v této fázi má již návrh územně plánovacího dokumentu takovou podobu, že do něj lze jen obtížně zapracovat výraznější změny.

Koncentrace řízení se v procesech vedených podle stavebního zákona neprojevuje pouze stanovením lhůt, po jejichž uplynutí již veřejnost nemá možnost aktivně vstupovat do územně plánovacích procesů. Další projev koncentrace řízení souvisí s **hierarchickou strukturou jednotlivých nástrojů územního plánování**. Koncepční nástroje územního plánování přijaté na vyšší úrovni jsou závazné pro pořizování koncepčních nástrojů na úrovních nižších. Pokud jde o námítky a připomínky veřejnosti ve věcech, o kterých bylo rozhodnuto během pořizování koncepčních nástrojů vyšší úrovně, nelze již tyto podat v průběhu pořizování koncepčních nástrojů na úrovni nižší. Pokud by takovéto námítky nebo připomínky byly přesto podány, stavební zákon stanoví, že k nim nelze přihlídnout. Dle mého názoru se jedná o rozumné omezení, které brání zahlcení orgánů vedoucích územně plánovací proces námítkami a připomínkami, o kterých již bylo dříve rozhodnuto.

¹²⁸ Srov. ust. § 33 odst. 4, § 39 odst. 2, § 52 odst. 3 a § 67 odst. 2 stavebního zákona.

Na druhou stranu záleží na orgánech územního plánování, aby pečlivě zhodnotily, zda se jedná o totožnou námitku nebo připomínku s tou o které již bylo rozhodnuto na vyšší úrovni. Posouzení této otázky bude o to náročnější, když si uvědomíme, že v jednotlivých nástrojích územního plánování je využití území a jeho rozvoj řešen s různou mírou podrobnosti¹²⁹.

2.3.4. ZÁSTUPCE VEŘEJNOSTI

Zástupce veřejnosti je specifickým subjektem, jehož právní úpravu nalezneme v ust. § 23 stavebního zákona. Smyslem začlenění institutu zástupce veřejnosti do stavebního zákona mělo být **posílení postavení veřejnosti** v některých procesech územního plánování. Institut zástupce veřejnosti měl také odstranit obtíže vznikající při zapojení široké veřejnosti do procesů územního plánování, zvláště v případech kdy je řešeno využití a rozvoj rozsáhlejšího území (území kraje)¹³⁰. Hlavním úkolem zástupce veřejnosti je zastupovat veřejnost při pořizování návrhu ÚPD¹³¹. Z dalších ustanovení stavebního zákona upravujících konkrétní zapojení zástupce veřejnosti do procesů územního plánování však vyplývá, že jeho účast se omezuje na **podávání námitek** proti návrhu ÚPD, na další úkony související s veřejným projednáním návrhu ÚPD a na podávání námitek proti návrhu územních opatření. K efektivnímu zapojení zástupce veřejnosti do přípravy územně plánovacích dokumentů by však bylo vhodné, aby měl možnost vstupovat do těchto procesů ještě před předložením návrhu ÚPD, tedy ve fázi kdy jsou zvažovány různé

¹²⁹ Srov. PRŮCHOVÁ, Ivana a kol. *Stavební zákon a ochrana životního prostředí*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2011, 487 s. Spisy Právnické fakulty Masarykovy univerzity v Brně, sv. 396. ISBN 978-802-1056-671, str. 128.

¹³⁰ Srov. PRŮCHOVÁ, Ivana. *Stavební zákon a ochrana životního prostředí*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2011, 487 s. Spisy Právnické fakulty Masarykovy univerzity v Brně, sv. 396. ISBN 978-802-1056-671, str. 147.

¹³¹ Srov. ust. § 23 odst. 1 stavebního zákona.

varianty řešení a je možné návrh ÚPD upravovat rozsáhlejšími zásahy¹³². **Novela stavebního zákona** účast zástupce veřejnosti v tomto směru ještě více **omezila**, když z procesu přípravy územního plánu byla vypuštěna fáze konceptu¹³³.

Institut zástupce veřejnosti¹³⁴ je stavebním zákonem koncipován tak, že vždy musí být k zastupování zmocněn určitým počtem občanů obce nebo kraje, kteří uplatňují **věcně shodnou připomínku** k návrhu ÚPD nebo k návrhu územního opatření¹³⁵. Zástupce veřejnosti může poté podávat námítky pouze v souladu s připomínkami občanů, kteří ho zmocnili ke svému zastupování. „*Není však nutné, aby každá zmocňující osoba (zmocnitel) zároveň připomínku samostatně podal, nýbrž postačí, pokud bude připomínka dostatečně specifikována v samotném zmocnění*“¹³⁶.

Jak bylo výše uvedeno je hlavním smyslem právní úpravy institutu zástupce veřejnosti, umožnit veřejnosti v širším slova smyslu účinnějším způsobem hájit své zájmy v územně plánovacích procesech. K tomu, aby se ze zástupce veřejnosti stal opravdu efektivní nástroj k prosazování zájmů veřejnosti v územním plánování, však schází zakotvení právních prostředků obrany, které by měl zástupce veřejnosti k dispozici poté, co

¹³² Srov. PRŮCHOVÁ, Ivana. *Stavební zákon a ochrana životního prostředí*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2011, 487 s. Spisy Právnické fakulty Masarykovy univerzity v Brně, sv. 396. ISBN 978-802-1056-671, str. 148.

¹³³ Podle ust. § 48 odst. 2 stavebního zákona 2012 se mohl zástupce veřejnosti zapojit do procesu přípravy územního plánu již ve fázi konceptu a měl tedy větší možnost ovlivnit podobu posléze projednávaného návrhu územního plánu. Blíže srov. podkapitulu 4.3.2.2.

¹³⁴ Zástupcem veřejnosti může být jak fyzická tak právnická osoba plně způsobilá k právním úkonům. V případě, že nastanou pochybnosti, zda osoba, která vystupuje jako zástupce veřejnosti, splňuje všechny zákonem stanovené podmínky, rozhoduje orgán územního plánování usnesením. Až do nabytí právní moci tohoto usnesení má osoba vystupující jako zástupce veřejnosti všechna procesní práva zástupce veřejnosti (srov. ust. § 23 odst. 2 a 4 stavebního zákona).

¹³⁵ Srov. ust. § 23 odst. 2 stavebního zákona.

¹³⁶ Srov. komentář k § 23 stavebního zákona in POTĚŠIL, Lukáš, Aleš ROZTOČIL, Klára HRŮŠOVÁ a Martin LACHMANN. *Stavební zákon: online komentář* [online]. 2. aktualizace 2/2013. C. H. Beck, 2013, dostupné zde: <https://www.beck-online.cz/>, (cit. 28. 4. 2013). Podobně srov. ZÁHUMENSKÁ, Vendula. Politika územního rozvoje a územní plánování v krajích. *Správní právo*. 2009, XLII, č. 2, s. 76-91, str. 89.

podá námitku k návrhu ÚPD nebo územního opatření. Podle platné právní úpravy nemohou zástupce veřejnosti ani osoby jím zastoupené podat návrh na zrušení OOP. Důvodem je skutečnost, že vydáním OOP nebylo zasaženo do veřejných subjektivních práv těchto subjektů¹³⁷.

Bez možnosti jakékoli obrany proti způsobu jakým bylo naloženo s jím podanými námitkami, by se ze zástupce veřejnosti stal nefunkční institut, který by jen zdánlivě naplňoval účel, k němuž byl zřízen. Z tohoto důvodu NSS připustil existenci aktivní legitimace zástupce veřejnosti k podání žaloby dle ust. § 65 odst. 1 soudního řádu správního, proti rozhodnutí o jím podaných námitkách. Zástupce veřejnosti bude k této žalobě legitimován jako tzv. zájemník v případě, že byl během procesu rozhodování o jím podané námitce zkrácen na svých procesních právech a toto zkrácení může mít za následek nezákonnost rozhodnutí o podané námitce¹³⁸.

2.3.5. DOTČENÍ VLASTNÍCI

Jak bylo v úvodu této podkapitoly uvedeno lze veřejnost chápat jednak jako veřejnost v širším slova smyslu a jednak jako tzv. veřejnost dotčenou. Mezi dotčenou veřejnost patří mimo již zmiňovaných ENGOs také dotčení vlastníci. Zvláštní postavení dotčených vlastníků mezi subjekty, které tvoří veřejnost, je dáno tím, že v průběhu územního plánování mohou být tyto subjekty přímo dotčeni na svých právech¹³⁹. Z tohoto důvodu

¹³⁷ Srov. rozsudek NSS ze dne 25. 6. 2008, č. j. 5 Ao 3/2008-27, www.nssoud.cz.

¹³⁸ Srov. usnesení NSS ze dne 27. 10. 2010, č. j. 2 Ao 5/2010-24, www.nssoud.cz.

¹³⁹ K pojmu „dotčenost“ se v souvislosti s procesem pořizování ÚPD vyjádřil NSS ve svém rozsudku ze dne 24. 10. 2007, č. j. 2 Ao 2/2007-73 tak, že „(...) pojem „dotčenosti“ nutno vykládat širěji nežli jen tak, že může být naplněn pouze u vlastníků pozemků či staveb, na které přímo dopadá změna územního plánu. „Dotčenost“ se ovšem nevyčerpává ani v hranicích mechanicky vnímaného „sousedění“ pozemků či staveb určitých vlastníků s těmi pozemky či stavbami, na něž přímo dopadá změna územního plánu; dotčen totiž může být – ovšem spíše jen výjimečně – i vlastník pozemku (stavby) vzdálenější, má-li zamýšlená změna územního plánu takovou povahu, že při jejím provedení je reálné podstatné ovlivnění poměrů i na tomto pozemku (stavbě). „Dotčení“ se proto musí posuzovat materiálně, s důkladným uvážením poměrů příslušné lokality, konkrétních

budou mít dotčení vlastníci v procesech územního plánování silnější postavení než veřejnost v širším slova smyslu.

Silnější postavení dotčených vlastníků se projevuje zejména v možnosti podávat námitky k návrhům územních plánů, regulačních plánů a územních opatření. V územním řízení mají dotčení vlastníci postavení účastníků řízení. V procesu přijímání PÚR a ZÚR mohou dotčení vlastníci uplatňovat pouze připomínky jako veřejnost v širším slova smyslu. Vzhledem k obecnosti PÚR je odepření možnosti podávat námitky pro dotčené vlastníky pochopitelné, neboť zde lze stěžít uvažovat o přímém dotčení vlastnických případně jiných věcných práv těchto subjektů. V případě ZÚR je však přímé dotčení věcných práv možné¹⁴⁰ a neumožnění¹⁴¹ dotčeným vlastníků podávat námitky lze považovat za nedostatek právní úpravy¹⁴².

Ačkoli se dotčení vlastníci mohou k návrhu ZÚR vyjadřovat pouze podáváním připomínek, je jejich postavení ve srovnání s veřejností v širším slova smyslu i v tomto případě silnější. To se projevuje tím, že na rozdíl od veřejnosti v širším slova smyslu jsou legitimováni k podání návrhu na zrušení ÚPD nebo územního opatření, pokud jejich

pozemků (staveb), ve vztahu k nimž se dotčenost posuzuje, a povahy změn územního plánu.“ (Srov. rozsudek NSS ze dne 24. 10. 2007, č. j. 2 Ao 2/2007-73, www.nssoud.cz.) NSS v citovaném rozsudku aplikoval závěry dosavadní judikatury (zejm. nálezy ÚS sp. zn. Pl. ÚS 19/99 a sp. zn. III. ÚS 609/04) věnované pojmu „dotčenost“ v územním řízení také na proces pořizování územního plánu.

¹⁴⁰ Srov. rozsudek NSS ze dne 20. 5. 2010, č. j. 8 Ao 2/2010-644, www.nssoud.cz.

¹⁴¹ Zůstává však otázkou dosud judikatorně nevyřešenou zda vymezení subjektů oprávněných k podání námitek proti návrhu ZÚR představuje komplexní zvláštní úpravu vylučující použití obecného ustanovení § 172 odst. 5 správního řádu, které přiznává právo podat námitky proti návrhu OOP i vlastníkům nemovitostí, jejichž práva, povinnosti nebo zájmy souvisejí s výkonem vlastnického práva mohou být OOP přímo dotčeny. (Srov. POTĚŠIL, Lukáš, Aleš ROZTOČIL, Klára HRŮŠOVÁ a Martin LACHMANN. *Stavební zákon: online komentář* [online]. 2. aktualizace 2/2013. C. H. Beck, 2013, dostupné zde: <https://www.beck-online.cz/> (cit. 28. 7. 2013)).

¹⁴² Srov. PRŮCHOVÁ, Ivana a kol. *Stavební zákon a ochrana životního prostředí*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2011, 487 s. Spisy Právnické fakulty Masarykovy univerzity v Brně, sv. 396. ISBN 978-802-1056-671. str. 142.

vydáním byli zkráceni na svých právech¹⁴³. Dotčení vlastníci jsou legitimováni k podání návrhu na zrušení OPP nebo jeho části i v případech kdy se aktivně nezúčastnili procesu jeho pořizování¹⁴⁴.

2.3.6. VEŘEJNOST A OCHRANA ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ V ÚZEMNÍM PLÁNOVÁNÍ

Zapojení veřejnosti do procesů územního plánování samo o sobě přispívá k ochraně životního prostředí během těchto procesů, neboť představuje kontrolu výkonu veřejné správy a je odrazem pojetí veřejné správy jako služby veřejnosti.

Mezi subjekty zapojenými do územního plánování na straně veřejnosti, hrají z hlediska ochrany životního prostředí významnou roli ENGOs. Specifikum těchto subjektů spočívá, kromě výše uvedeného předpokladu dotčenosti jimi hájených zájmů při environmentálním rozhodování, také v **povaze zájmů**, které v procesech vedených dle stavebního zákona prosazují. Již z označení těchto subjektů je zřejmé, že se jedná o zájmy na ochraně životního prostředí. Skupina těchto zájmů je však velmi široká a podobně jako je mnoho dotčených orgánů hájících různé veřejné zájmy na ochraně životního prostředí, existuje také mnoho ENGOs, které hájí různé partikulární zájmy na ochraně životního prostředí. Jaké zájmy bude konkrétní ENGO prosazovat lze vyčíst z předmětu její činnosti, který bývá uveden v jejích stanovách. Otázka zda je v konkrétním případě dotčen zájem hájený ENGO nabývá na důležitosti ve správních řízeních vedených dle stavebního zákona, neboť dotčení zájmu spadajícího do předmětu činnosti konkrétní ENGO je jednou z podmínek jejího účastenství v těchto řízeních. Postavení ENGOs se v jednotlivých procesech územního plánování liší. Při pořizování PÚR, ZÚR a ÚP mají stejné postavení jako veřejnost v širším slova smyslu a mohou podávat pouze připomínky k návrhu těchto

¹⁴³ Srov. ust. § 101a odst. 1 soudního řádu správního.

¹⁴⁴ Srov. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 16. 11. 2010, č. j. 1 Ao 2/2010-116, www.nssoud.cz.

územně plánovacích dokumentů¹⁴⁵. Silnější postavení přiznává stavební zákon ENGOS při přípravě regulačních plánů a při pořizování územních opatření¹⁴⁶. V případě územního řízení mají ENGOS za splnění zákonných podmínek postavení účastníků řízení¹⁴⁷

Pokud jde o ostatní subjekty účastníci se procesů podle stavebního zákona jako veřejnost, neobsahuje stavební zákon ani zvláštní zákony na něj navazující žádné ustanovení, které by určovalo, jaké zájmy mají tyto subjekty prosazovat. Subjekty vystupující jako veřejnost mohou tedy v konkrétním případě hájit zájem na zachování kvality životního prostředí v daném místě, ale mohou hájit také zájmy, které s životním prostředím přímo nesouvisí nebo dokonce zájmy, které stojí v přímé opozici k zájmům na ochraně životního prostředí¹⁴⁸.

V souvislosti s problematikou účasti veřejnosti v procesech upravených stavebním zákonem se pravidelně objevuje otázka, v jaké míře má být veřejnost do těchto procesů připuštěna, aby nedošlo k zahlcení veřejné správy a k neopodstatněným obstrukcím při realizaci jednotlivých záměrů v území. Při každé plánované novelizaci stavebního zákona se zejména z řad investorů, kteří plánují uskutečnění nějakého stavebního záměru v území, ozývají hlasy **volající po omezení účasti veřejnosti** na procesech upravených stavebním zákonem. Na druhé straně zejména ENGOS angažované v prosazování zájmů na ochraně životního prostředí se snaží, aby účast veřejnosti byla v procesech ovlivňujících kvalitu životního prostředí zachována alespoň na současné úrovni a nedocházelo k jejímu omezení. Tato problematika se projevuje především v otázce účasti veřejnosti v územním a

¹⁴⁵ K možnosti obrany ENGOS proti vydanému OOP srov. podkapitulu 4.3.

¹⁴⁶ Zapojení ENGOS do procesů pořizování regulačních plánů a územních opatření závisí na skutečnosti, zda jsou v tomto procesu dotčeny zájmy, k jejichž hájení byly tyto organizace založeny.

¹⁴⁷ Blíže srov. podkapitulu 5.1.1.

¹⁴⁸ Často se bude jednat o různé ekonomické zájmy, které v procesech územního plánování uplatňují vlastníci nemovitostí nacházející se v řešeném území nebo investoři plánující v tomto území realizaci záměru, který se neshoduje se zájmy na ochraně životního prostředí.

stavebním řízení a je spojena s útoky na ust. § 70 ZOPK, který je nejužívanějším právním předpisem zakládajícím účast veřejnosti ve správních řízeních s dotčením zájmů na ochraně přírody a krajiny¹⁴⁹. K těmto střetům bude pravděpodobně docházet i v budoucnu a bude záležet na zákonodárci, jak se s tlakem ze strany investorů vypořádá a na aktivitě ENGOS zda budu mít sílu prosadit své požadavky.

¹⁴⁹ K historii útoků na § 70 ZOPK srov. <http://arnika.org/historie-utoku> (cit. 28. 7. 2013). Tato otázka vyvstala do popředí i v rámci přípravy **Novely stavebního zákona**. V původních návrzích Ministerstva pro místní rozvoj měla být účast veřejnosti dle ust. § 70 ZOPK omezena pouze na řízení podle tohoto zákona. Ve schváleném znění Novely stavebního zákona však toto omezení nakonec nebylo obsaženo.

3. POSUZOVÁNÍ VLIVŮ NA ŽIVOTNÍ PROSTŘEDÍ V ÚZEMNÍM PLÁNOVÁNÍ

V kapitole věnované obecným otázkám územního plánování bylo uvedeno, že územně plánovací procesy a jejich výsledky mají přímý vliv na vývoj kvality životního prostředí v určitém území. Z tohoto důvodu je potřeba zajistit kvalitní zhodnocení předpokládaných dopadů, které budou pořizované nástroje územního plánování mít na stav životního prostředí v projednávaném území. V této kapitole se zabývám obecnými otázkami posuzování vlivů na životní prostředí v procesech územního plánování.

3.1. POJEM POSUZOVÁNÍ VLIVŮ NA ŽIVOTNÍ PROSTŘEDÍ A PRÁVNÍ ÚPRAVA

„Proces posuzování vlivů na životní prostředí je jedním ze stěžejních nástrojů ochrany životního prostředí. Primárně se jedná o nástroj preventivního charakteru, neboť jeho účelem je posoudit vliv jednotlivých zásahů (v podobě koncepcí či záměrů) do chráněných zájmů ještě předtím, než dojde k jejich uplatnění či realizaci“¹⁵⁰. Nejde však jen o pouhé posouzení vlivu připravovaných zásahů do chráněných zájmů, ale také o následné využití takto získaných informací při vydávání koncepcí a schvalování záměrů, které byly předmětem posuzování. Posuzování vlivů na životní prostředí (dále také jen „posuzování vlivů“) se řadí mezi tzv. průřezové nástroje ochrany životního prostředí, neboť se nesoustředí pouze na posouzení dopadů lidské činnosti na konkrétní složku životního prostředí, ale má za cíl posoudit dopad lidské aktivity na životní prostředí jako celek¹⁵¹.

¹⁵⁰ Srov. PRŮCHOVÁ, Ivana. *Stavební zákon a ochrana životního prostředí*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2011, 487 s. Spisy Právnické fakulty Masarykovy univerzity v Brně, sv. 396. ISBN 978-802-1056-671. str. 300.

¹⁵¹ Srov. např. DAMOHORSKÝ, Milan. *Právo životního prostředí*. 3. vyd. Praha: C.H. Beck, 2010, xlvii, 629 s. Právnické učebnice (C.H. Beck). ISBN 978-807-4003-387. str. 218.

V obecné rovině je posuzování vlivů koncepcí (dále také jen „SEA“ z angl. strategic environmental assessment) a záměrů (dále také jen „EIA“ z angl. environmental impact assessment) na životní prostředí v českém právním řádu¹⁵² upraveno zákonem č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí (dále jen „zákon EIA“). V návaznosti na legislativu Evropské unie¹⁵³ je posuzování vlivů na určité vybrané části životního prostředí upraveno v zákoně č. 114/1192 Sb., o ochraně přírody a krajiny (dále jen „ZOPK“). Jedná se o posouzení vlivů na území evropsky významných lokalit a ptačích oblastí, které tvoří tzv. soustavu NATURA 2000¹⁵⁴.

Přijetím stavebního zákona z roku 2006 byl postup posuzování vlivů integrován do právní úpravy jednotlivých procesů územního plánování. Právní úprava posuzování vlivů obsažená ve stavebním zákoně však není vyčerpávající a v některých otázkách je nutné použít ustanovení zákon EIA jakožto obecného právního předpisu upravujícího posuzování vlivů. Vztah stavebního zákona a zákona EIA v otázkách posuzování vlivů koncepčních

¹⁵² Vnitrostátní právní úprava posuzování vlivů na životní prostředí je v hojné míře ovlivněna legislativou Evropské unie a mezinárodním smluvním právem. Pokud jde o právní předpisy Evropské unie, jedná se zejména o směrnici Rady č. 85/337/EHS o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí, která byla v kodifikovaném znění vydána jako směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 2011/92/EU (**směrnice EIA**) a směrnici Evropského parlamentu a Rady č. 2001/42/ES o posuzování vlivů některých plánů a programů na životní prostředí (**směrnice SEA**). Z mezinárodních úmluv týkajících se posuzování vlivů na životní prostředí je významná **Úmluva o posuzování vlivů na životní prostředí přesahující hranice států** uzavřená v Espoo v roce 1991, v České republice vyhlášená po č. 91/2001 Sb.m.s. Tato mezinárodní úmluva výslovně neupravuje posuzování vlivů koncepčních dokumentů na životní prostředí, ovšem na jejím základě byl v roce 2003 v Kyjevě přijat **Protokol o strategickém posuzování vlivů na životní prostředí** (tzv. SEA protokol), který tuto problematiku upravuje. Dalším důležitým pramenem mezinárodního smluvního práva v této oblasti je tzv. **Aarhuská úmluva**, a to z hlediska požadavku účasti veřejnosti na procesech dotýkajících se otázek životní prostředí.

¹⁵³ Srov. směrnice Rady č. 92/43/EHS o ochraně přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin (**směrnice o stanovištích**), a směrnice Rady č. 79/409/EHS o ochraně volně žijících ptáků, která byla v kodifikovaném znění vydána jako směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 2009/147/ES (**směrnice o ptácích**).

¹⁵⁴ „Natura 2000 1g) je celistvá evropská soustava území se stanoveným stupněm ochrany, která umožňuje zachovat typy evropských stanovišť 1d) a stanoviště evropsky významných druhů 1f) v jejich přirozeném areálu rozšíření ve stavu příznivém z hlediska ochrany nebo popřípadě umožní tento stav obnovit. Na území České republiky je Natura 2000 tvořena vymezenými ptačími oblastmi a vyhlášenými evropsky významnými lokalitami.“ (Srov. ust. § 3 odst. 1 písm. r) ZOPK)

nástrojů územního plánování je řešen v ust. § 10i zákona EIA, které bylo výrazným způsobem pozměněno v souvislosti s **Novelou stavebního zákona**. Podle tohoto ustanovení ve znění účinném od 1. 1. 2013 se „*při posuzování vlivů politiky územního rozvoje, zásad územního rozvoje a územního plánu na životní prostředí postupuje podle zvláštního právního předpisu. Ustanovení § 20, § 21 písm. l) a § 22 písm. e) tím nejsou dotčena. Ustanovení § 2, 3, 10a, 10b, 10g a 10h se použijí obdobně a s tím, že zjišťovací řízení a veřejné projednání se postupem podle tohoto zákona neprovádí*“. Zvláštním právním předpisem je podle poznámky pod čarou k tomuto ustanovení myšlen stavební zákon. Odkaz na stavební zákon obsahoval zákon EIA již ve znění účinném do 31. 12. 2012. V novelizovaném znění byl ovšem tento odkaz doplněn o taxativní výčet ustanovení zákona EIA, která se použijí pro posuzování koncepčních nástrojů územního plánování. Tímto doplněním byl upřesněn vztah obou právních předpisů a posílena právní jistota, při rozhodování podle, které právní úpravy v konkrétním případě postupovat.

Podle ust. § 19 odst. 2 stavebního zákona je „*úkolem územního plánování také posouzení vlivů politiky územního rozvoje, zásad územního rozvoje nebo územního plánu na udržitelný rozvoj území (§ 18 odst. 1). Pro účely tohoto posouzení se zpracovává vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území. Jeho součástí je také vyhodnocení vlivů na životní prostředí s náležitostmi stanovenými v příloze k tomuto zákonu, včetně posouzení vlivu na evropsky významnou lokalitu nebo ptačí oblast*“. Podle citovaného ustanovení stavebního zákona je posuzování vlivů koncepčních nástrojů územního plánování na životní prostředí součástí širěji koncipovaného **posuzování vlivů na udržitelný rozvoj území**, které zahrnuje posouzení koncepcí nejen z hlediska jejich vlivu na stav životního prostředí, ale také z hlediska vlivu na soudržnost obyvatel území a hospodářský rozvoj území¹⁵⁵. Výše citované ustanovení doznalo **Novelou stavebního zákona** určitých změn, které se týkají především zpřesnění pojmů „posuzování“ a „vyhodnocení“. Dále došlo k

¹⁵⁵ Srov. ust. § 18 odst. 1 stavebního zákona.

upřesnění vztahu mezi posouzením vlivů koncepčních nástrojů územního plánování na životní prostředí a posouzením jejich vlivů na evropsky významnou lokalitu nebo ptačí oblast, když podle novelizované právní úpravy je druhé součástí prvního¹⁵⁶.

V návaznosti na ust. § 19 odst. 2 stavebního zákona obsahuje příloha ke stavebnímu zákonu **rámcový obsah vyhodnocení vlivů** politiky územního rozvoje, zásad územního rozvoje a územního plánu na životní prostředí. **Novelou stavebního zákona** bylo toto rámcové vymezení obsahu vyhodnocení vlivů v souladu s přílohou I směrnice SEA doplněno o některé body¹⁵⁷. Ačkoli je posuzování vlivů koncepčních nástrojů územního plánování součástí komplexního posuzování vlivů koncepcí na udržitelný rozvoj území, stavební zákon neobsahuje podobné rámcové vymezení obsahu vyhodnocení vlivů na ostatní složky udržitelného rozvoje území.

3.2. PROCES POSUZOVÁNÍ VLIVŮ NA ŽIVOTNÍ PROSTŘEDÍ

Na tomto místě se se věnuji stručnému výkladu procesu posuzování vlivů na životní prostředí¹⁵⁸ v obecné rovině. S ohledem na provázanost procesů pořizování a vydávání nástrojů územního plánování s procesem posuzování vlivů, bude o změnách, které do procesu posuzování vlivů ve vztahu k jednotlivým nástrojům územního plánování vnesla Novela stavebního zákona podrobněji pojednáno v rámci výkladu věnovanému těmto

¹⁵⁶ Srov. komentář k § 19 stavebního zákona in POTĚŠIL, Lukáš, Aleš ROZTOČIL, Klára HRŮŠOVÁ a Martin LACHMANN. *Stavební zákon: online komentář* [online]. 2. aktualizace 2/2013. C. H. Beck, 2013, dostupné zde: <https://www.beck-online.cz/>, (cit. 28. 4. 2013).

¹⁵⁷ Doplněn byl bod „I. Stručné shrnutí obsahu a hlavních cílů politiky územního rozvoje nebo územně plánovací dokumentace, vztah k jiným koncepcím“ a bod „II. Návrh požadavků na rozhodování ve vymezených plochách a koridorech z hlediska minimalizace negativních vlivů na životní prostředí.“

¹⁵⁸ Podle ust. § 23 odst. 14 zákona EIA se na řízení podle tohoto zákona nevztahuje správní řád, pokud tento zákon nestanoví jinak. Proces posuzování vlivů záměrů a koncepcí na životní prostředí není tedy správním řízením, ale je procesem *sui generis*.

nástrojům¹⁵⁹. Právní úprava posuzování vlivů na životní prostředí se podle předmětu, který je posuzován, dělí na posuzování vlivů koncepcí a posuzování vlivů záměrů.

3.2.1. POSUZOVÁNÍ VLIVŮ ZÁMĚRŮ NA ŽIVOTNÍ PROSTŘEDÍ

Záměry¹⁶⁰, které jsou **předmětem posuzování** vlivů na životní prostředí (dále také jen „proces EIA“), lze rozdělit na záměry, které jsou posuzovány vždy (obligatorně posuzované záměry)¹⁶¹ a na záměry, které podléhají posuzování, pouze pokud je tak stanoveno ve zjišťovacím řízení (fakultativně posuzované záměry)¹⁶². Pokud jde o nástroje územního plánování, ke kterým je třeba provést posuzování vlivů záměrů na životní prostředí, jedná se především o **regulační plány** nahrazující rozhodnutí o umístění záměru podléhajícího procesu EIA¹⁶³ a **územní řízení** (resp. územní rozhodnutí), pokud je v něm řešen záměr naplňující znaky stanovené zákonem EIA k určení záměrů obligatorně nebo fakultativně posuzovaných v procesu EIA.

Proces EIA probíhá v několika na sebe navazujících krocích a je upraven v ust. § 6 až §10 zákona EIA. „*Proces posuzování vlivů na životní prostředí je upraven jako samostatný proces. Ovšem, i s ohledem na platnou evropskou právní úpravu, by bylo žádoucí mnohem více propojit tento proces s postupy, ve kterých se rozhoduje o posuzovaných projektech a*

¹⁵⁹ Srov. kapitoly 4 a 5.

¹⁶⁰ **Záměrem** se ve smyslu ust. § 3 písm. a) zákona EIA rozumí „stavby činnosti a technologie uvedené v příloze č. 1 k tomuto zákonu.“ Záměry podléhající procesu EIA vymezuje zákon EIA v ust. § 4 ve spojení s přílohou č. 1 k tomuto zákonu.

¹⁶¹ **Obligatorně posuzované záměry** jsou uvedeny v příloze č. 1 k zákonu EIA v kategorii I.

¹⁶² **Fakultativně posuzované záměry** jsou vymezeny v příloze č. 1 k zákonu EIA v kategorii II. Fakultativnímu posuzování podléhají také záměry uvedené v příloze č. 1 k zákonu EIA v kategorii I, které nedosahují tam uvedených limitních hodnot (tzv. „podlimitní záměry“), pokud se tak stanoví ve zjišťovacím řízení. Pokud je tak stanoveno ve zjišťovacím řízení, podléhají posuzování také změny obligatorně a fakultativně posuzovaných záměrů v případě, že má být významně zvýšena jejich kapacita či rozsah nebo pokud se významně mění technologie záměru, řízení provozu nebo způsob užívání.

¹⁶³ Srov. ust. § 10i odst. 2 zákona EIA. Blíže k této problematice srov. podkapitolu 4.3.3.1.

integrovat tak proces opatřování relevantních údajů s procesy, ve kterých mají být tyto informace využity.“¹⁶⁴ Stavební zákon umožňuje v některých případech **spojit procesy**, ve kterých je řešeno umístění konkrétního záměru v území (územní řízení), s procesem posuzování vlivů záměrů na životní prostředí¹⁶⁵.

Ten kdo hodlá provést záměr¹⁶⁶, který podléhá procesu EIA, je povinen tento záměr **oznámit** příslušnému úřadu¹⁶⁷, který provede tzv. **zjišťovací řízení**, jehož cílem je upřesnění informací, které mají být součástí následně zpracovávané dokumentace a to se zřetelem na povahu a druh záměru, faktory životního prostředí, které mohou být provedením záměru ovlivněny, a současný stav poznatků a metody posuzování. V případě fakultativně posuzovaných záměrů a změn záměrů je cílem zjišťovacího řízení také zjištění, zda záměr nebo změna záměru bude podléhat procesu EIA. Zjišťovací řízení je zakončeno vyhotovením tzv. **závěru zjišťovacího řízení**¹⁶⁸. Následně je oznamovatel povinen na základě oznámení, vyjádření uplatněných k oznámení a závěru zjišťovacího řízení, zajistit

¹⁶⁴ Srov. DAMOHORSKÝ, Milan a kol. *Právo životního prostředí*. 3. vyd. Praha: C.H. Beck, 2010, xlvii, 629 s. Právnícké učebnice (C.H. Beck). ISBN 978-807-4003-387, str. 225 až 226.

¹⁶⁵ Blíže srov. podkapitulu 5.1.2.

¹⁶⁶ Osoba, která zamýšlí provést záměr vyžadující posouzení v rámci procesu EIA, je iniciátorem celého procesu EIA a označuje se jako „**oznamovatel**“ (srov. ust. § 6 odst. 1 zákona EIA).

¹⁶⁷ **Příslušným úřadem** se v rámci procesů posuzování vlivů záměrů a koncepcí na životní prostředí rozumí **Ministerstvo životního prostředí** nebo **orgán kraje** v přenesené působnosti, v jehož územně správním obvodu je navržen záměr nebo pro jehož územně správní obvod je zpracována koncepce (srov. ust. § 3 písm. f) zákona EIA). Ministerstvo životního prostředí jako příslušný úřad zajišťuje posuzování záměrů uvedených v příloze č. 1 sloupcích A a u záměrů, jejichž oznamovatelem je Ministerstvo obrany, i ve sloupcích B a jejich změn. Ministerstvo životního prostředí také zajišťuje posuzování dalších záměrů, k jejichž posouzení je příslušný orgán kraje, pokud si tuto působnost v konkrétním případě vyhradí (srov. ust. § 21 písm. c) a g) zákona EIA). Orgány kraje zajišťují posuzování záměrů uvedených v příloze č. 1 sloupcích B a jejich změn, dále pak podlimitních záměrů a záměrů, které mohou významně ovlivnit území evropsky významné lokality nebo ptačí oblasti (srov. ust. § 22 písm. a) zákona EIA).

¹⁶⁸ **Závěr zjišťovacího řízení** není rozhodnutím ve smyslu ust. § 67 správního řádu, ale jedná se o správní akt ve smyslu části čtvrté správního řádu (vyjádření, osvědčení, sdělení). Zákon EIA nestanoví náležitosti tohoto správního aktu, pouze stanoví údaje, které musí vždy obsahovat a to na základě výsledku zjišťovacího řízení. (Srov. DVOŘÁK, Libor. Posuzování vlivů koncepcí na životní prostředí. *České právo životního prostředí*. 2010, r.č. X, č. 1, s. 4-85, str. 55-56.)

zpracování **dokumentace**¹⁶⁹, kterou poté předkládá příslušnému úřadu. Příslušný úřad zajistí zpracování **posudku**¹⁷⁰, který „představuje nezávislou expertizu, která se zaměřuje především na posouzení úplnosti a pravdivosti zpracované dokumentace a na posouzení řešení záměru s ohledem na jeho vlivy na životní prostředí.“¹⁷¹ Zpracovatel posudku vychází při jeho zpracovávání z oznámení, dokumentace, a ze všech podaných vyjádření k nim. K projednání posudku a dokumentace se koná **veřejné projednání** podle ust. § 17 zákona EIA. Vyjádření, která byla k posudku podána, zpracuje zpracovatel posudku a jejich vypořádání předá spolu s **návrhem stanoviska** příslušnému úřadu.

Na závěr procesu EIA vydává příslušný úřad na základě oznámení, dokumentace, posudku, výsledků veřejného projednání a vyjádření uplatněných v průběhu procesu EIA **stanovisko k posouzení vlivů provedení záměru na životní prostředí** (dále jen „stanovisko EIA“). Podle zákona EIA je stanovisko EIA odborným podkladem pro vydání rozhodnutí, popřípadě opatření podle zvláštních právních předpisů¹⁷². Platnost stanoviska je pět let ode dne jeho vydání a může být na žádost oznamovatele opakovaně prodlužována, vždy o dalších pět let. Prodlužovat platnost stanoviska EIA lze ovšem pouze za předpokladu, že nedošlo ke změně podmínek, za kterých bylo vydáno. Povinnost prokázat skutečnost, že ke změně podmínek nedošlo, spočívá na oznamovateli. Správní úřad při

¹⁶⁹ Zpracovávat dokumentaci, posudek a vyhodnocení může pouze fyzická osoba, které byla Ministerstvem životního prostředí po dohodě s Ministerstvem zdravotnictví udělena k této činnosti příslušná autorizace (srov. ust. § 19 zákona EIA). Ministerstvo zdravotnictví se udělování příslušných autorizací účastní z důvodu, že podle ust. § 2 zákona EIA, které vymezuje rozsah posuzování vlivů, nejsou posuzovány pouze vlivy na životní prostředí, ale také vlivy na veřejné zdraví. Právnícká osoba může tuto činnosti vykonávat, pouze pokud zajistí její výkon osobami, které obdrželi příslušnou autorizaci.

¹⁷⁰ Z důvodu zajištění objektivit při zpracování posudku se osoba, která vypracovávala oznámení nebo dokumentaci, nemůže podílet na zpracovávání posudku (srov. ust. § 9 odst. 4 zákona EIA). Náležitosti posudku jsou stanoveny v příloze č. 5 k zákonu EIA.

¹⁷¹ Srov. DAMOHORSKÝ, Milan a kol. *Právo životního prostředí*. 3. vyd. Praha: C.H. Beck, 2010, xlvii, 629 s. Právnícké učebnice (C.H. Beck). ISBN 978-807-4003-387, str. 229.

¹⁷² Srov. ust. § 10 odst. 3 zákona EIA. Jedním ze zákonů uvedených v poznámce pod čarou k tomuto ustanovení zákona EIA je také stavební zákon.

vydávání rozhodnutí nebo opatření podle zvláštních právních předpisů musí vzít v úvahu vydané stanovisko EIA, a pokud toto obsahuje konkrétní požadavky týkající se ochrany životního prostředí, zahrne je do svého rozhodnutí. Pokud se správní úřad chce od vydaného stanoviska EIA odchýlit, musí se v odůvodnění jím vydávaného rozhodnutí náležitě vypořádat s důvody svého odchýlení. V řízeních a postupech vedených o záměru, který byl posuzován v procesu EIA, zaujímá příslušný úřad postavení dotčeného správního úřadu¹⁷³.

Ačkoli se na proces posuzování vlivů dle zákona EIA nevztahuje správní řád, je stanovisko EIA svou povahou úkonem podle části čtvrté správního řádu (vyjádření, osvědčení, sdělení), a není tedy možné ho napadnout řádnými či mimořádnými opravnými prostředky podle správního řádu. Podle judikatury NSS nelze stanovisko EIA napadnout ani žalobou ve správním soudnictví¹⁷⁴. Možnost jak dosáhnou zrušení stanoviska EIA, které je v rozporu s právními předpisy a které není možné opravit, nabízí ust. § 156 odst. 2 správního řádu. Podle tohoto ustanovení „*vyjádření, osvědčení nebo sdělení správního orgánu, které je v rozporu s právními předpisy a které nelze opravit podle odstavce 1, zruší usnesením správní orgán, který je vydal nebo učinil (...)*“ K tomuto postupu může kdokoli v souladu s ust. § 42 správního řádu dát příslušnému správnímu úřadu podnět¹⁷⁵.

3.2.2. POSUZOVÁNÍ VLIVŮ KONCEPCÍ NA ŽIVOTNÍ PROSTŘEDÍ

Pro proces posuzování vlivů koncepčních dokumentů na životní prostředí (dále také jen „proces SEA“) je na rozdíl od posuzování vlivů záměrů charakteristické, že probíhá

¹⁷³ Srov. ust. § 10 zákona EIA odst. 4.

¹⁷⁴ Srov. např. rozsudek NSS ze dne 14. 6. 2007, č. j. 1 As 39/2006-55, www.nssoud.cz nebo rozsudek NSS ze dne 29. 8. 2007, č. j. 1 As 13/2007-63, www.nssoud.cz.

¹⁷⁵ Srov. např. Kolektiv autorů. Správní procesy v právu životního prostředí. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2010, 411 s. Spisy Právnické fakulty Masarykovy univerzity v Brně, sv. 379. ISBN 978-802-1053-625, str. 216 až 219.

souběžně s procesem přípravy dané koncepce. Poznatky získané při posuzování vlivů lze tedy přímo využít při zpracovávání posuzované koncepce¹⁷⁶. Pod pojmem **koncepce** se podle zákona EIA rozumí různé „*strategie, politiky, plány nebo programy zpracované nebo zadané orgánem veřejné správy a následně orgánem veřejné správy schvalované nebo ke schválení předkládané.*“¹⁷⁷ Procesu SEA však nepodléhají všechny připravované koncepční dokumenty, ale pouze ty, které splňují kritéria uvedená v ust. § 10a odst. 1 zákona EIA. „*Obligatornímu posuzování podléhají převážně takové koncepce, které stanovují podmínky pro povolování záměrů podléhajících projektovému posuzování. Fakultativně posuzovány jsou koncepce v případech, kdy dotčené území je tvořeno pouze obvodem pouze jedné obce a dále změny koncepcí, pokud je tak stanoveno ve zjišťovacím řízení.*“¹⁷⁸ Obligatorně jsou také posuzovány koncepce, jejichž posouzení vyžaduje zvláštní právní předpis, nebo pokud jsou spolufinancovány z fondů Evropské unie¹⁷⁹. Z koncepčních nástrojů územního plánování podléhají obligatornímu posuzování vlivů politika územního rozvoje¹⁸⁰ a zásady územního rozvoje¹⁸¹. Fakultativně jsou posuzovány územní plány¹⁸².

¹⁷⁶ Srov. např. DAMOHORSKÝ, Milan a kol. *Právo životního prostředí*. 3. vyd. Praha: C.H. Beck, 2010, xlvii, 629 s. Právnické učebnice (C.H. Beck). ISBN 978-807-4003-387, str. 222 nebo DVOŘÁK, Libor. Posuzování vlivů koncepcí na životní prostředí. *České právo životního prostředí*. 2010, r.č. X, č. 1, s. 4-85, str. 35.

¹⁷⁷ Srov. ust. § 3 písm. a b) zákona EIA.

¹⁷⁸ Srov. Kolektiv autorů. *Správní procesy v právu životního prostředí*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2010, 411 s. Spisy Právnické fakulty Masarykovy univerzity v Brně, sv. 379. ISBN 978-802-1053-625, str. 225.

¹⁷⁹ Srov. ust. § 10a písm. a) zákona EIA.

¹⁸⁰ Srov. ust. § 32 odst. 2 stavebního zákona.

¹⁸¹ Srov. ust. § 36. odst. 1, 37 odst. 1 a § 40 odst. 2 písm. c) stavebního zákona.

¹⁸² Srov. ust. § 47 odst. 3 a § 53 odst. 5 písm. b) stavebního zákona

Proces posuzování vlivů koncepcí probíhá, podobně jako proces EIA, v několika na sebe navazujících fázích. Právní úprava procesu SEA je obsažena v ust. § 10a až §10j zákona EIA.

Nejprve předkladatel¹⁸³ **oznámí** připravovanou koncepci příslušnému správnímu úřadu¹⁸⁴. Na základě oznámení koncepce provede příslušný úřad **zjišťovací řízení**, jehož úkolem je u obligatorně posuzovaných koncepcí upřesnění obsahu a rozsahu vyhodnocení vlivů koncepce na životní prostředí a veřejné zdraví. U fakultativně posuzovaných koncepcí je úkolem zjišťovacího řízení také zjištění, zda koncepce nebo změna koncepce bude podle zákona EIA posuzována. Zjišťovací řízení je ukončeno tzv. **závěrem zjišťovacího řízení**, který je příslušným úřadem zasílán předkladateli, dotčeným správním úřadům a dotčeným územním samosprávným celkům. Poté co předkladatel obdrží od příslušného úřadu závěr zjišťovacího řízení je povinen zajistit osobu posuzovatele¹⁸⁰ k vypracování **vyhodnocení vlivů koncepce na životní prostředí a veřejné zdraví** (dále také jen „vyhodnocení“), které se stane nedílnou součástí návrhu koncepce.

Na základě návrhu koncepce, k němu podaných vyjádření a výsledků veřejného projednání vydá příslušný úřad **stanovisko k posouzení vlivů provádění koncepce na životní prostředí a veřejné zdraví** (dále jen „stanovisko SEA“). Příslušný úřad ve svém stanovisku může vyjádřit svůj nesouhlas s návrhem koncepce z hlediska možných negativních vlivů na životní prostředí a veřejné zdraví, může navrhnout doplnění návrhu koncepce, případně může navrhnout kompenzační opatření a opatření ke sledování vlivů provádění koncepce na životní prostředí. Stanovisko SEA je správním úkonem *sui generis*

¹⁸³ **Předkladatelem koncepce** je správní orgán, který dává podnět ke zpracování koncepce (srov. ust. § 10c zákona EIA).

¹⁸⁴ **Ministerstvo životního prostředí** zajišťuje posuzování koncepcí v případech, kdy dotčené území tvoří celé území kraje nebo zasahuje území více krajů nebo na území národního parku nebo chráněné krajinné oblasti nebo pokud dotčené území tvoří území celého státu (srov. ust. § 21 písm. d) zákona EIA). **Orgány kraje** zajišťují posuzování koncepcí v případech, kdy dotčené území zasahuje výlučně do územního obvodu kraje, není-li v konkrétním případě příslušné Ministerstvo životního prostředí (srov. ust. § 22 písm. b) zákona EIA).

a vztahují se na něj ust. § 154 a násl. správního řádu. Stanovisko SEA není možné podobně jako stanovisko EIA napadnout řádnými a mimořádnými opravnými prostředky podle správního řádu. Proti stanovisku SEA není možné podat ani žalobu ve správním soudnictví¹⁸⁵. Stanovisko SEA je **formálně procesní** podmínkou pro schválení koncepce¹⁸⁶. Orgán, který schvaluje posuzovanou koncepci je povinen zohlednit požadavky a podmínky vyplývající ze stanoviska SEA. Pokud schvalující orgán požadavky a podmínky vyplývající ze stanoviska SEA do schvalované koncepce nezahrne, je povinen svůj postup náležitě **odůvodnit**¹⁸⁷.

3.2.3. POSUZOVÁNÍ VLIVŮ NA ÚZEMÍ TVOŘÍCÍ SOUSTAVU NATURA 2000

Právní úprava posuzování vlivů záměrů a koncepcí na evropsky významné lokality a ptačí oblasti (dále také jen „naturové posuzování“) je v českém právním řádu obsažena v ust. § 45h až §45i ZOPK¹⁸⁸. Stavební zákon ve znění účinném do 31. 12. 2012 obsahoval ustanovení, která transponovala právní úpravu směrnice o stanovištích ohledně posuzování vlivů koncepcí na území NATURA 2000 pro postupy pořizování PÚR, ZÚR a ÚP¹⁸⁹. **Novelou stavebního zákona** byla tato dvoukolejnost právních úprav ve stavebním zákoně a ZOPK **odstraněna**, když ustanovení stavebního zákona, která doposavad tuto

¹⁸⁵ Srov. rozsudek NSS ze dne 20. 5. 2010, č. j. 8 Ao 2/2010-644, www.nssoud.cz. V tomto rozsudku NSS vztáhl závěry, ke kterým dospěl ve své judikatuře ke stanovisku EIA také na stanovisko SEA. Stanovisko SEA je tedy možné ve správním soudnictví přezkoumat až v rámci přezkumu následně vydaného aktu veřejné správy. V případě územně plánovací dokumentace bude tímto aktem OOP.

¹⁸⁶ Blíže srov. DVOŘÁK, Libor. Posuzování vlivů koncepcí na životní prostředí. *České právo životního prostředí*. 2010, roč. X, č. 1, s. 4-85, str. 74.

¹⁸⁷ Srov. ust. § 10g odst. 4 zákona EIA.

¹⁸⁸ Jedná se o transpozici požadavků uvedených v čl. 6 odst. 3 a 4 směrnice o stanovištích. ZOPK tuto úpravu nazývá jako „*Hodnocení důsledků koncepcí a záměrů na evropsky významné lokality a ptačí oblasti.*“

¹⁸⁹ Srov. ust. 34 odst. 2, § 37 odst. 5 a § 50 odst. 4 stavebního zákona 2012.

problematiku upravovala, byla nahrazena odkazem na ustanovení ZOPK¹⁹⁰. Důvodem upuštění od samostatné úpravy této problematiky ve stavebním zákoně byla skutečnost, že ustanovení o ochraně soustavy NATURA 2000 jsou trvale v centru pozornosti Soudního dvora EU a jeho rozhodnutí, která posouvají význam souvisejících ustanovení, si vynucují úpravu transpozičních předpisů. Za těchto okolností by se stavební zákon musel měnit vždy souběžně se zákonem o ochraně přírody a krajiny¹⁹¹.

Vzájemný vztah mezi právní úpravou posuzování vlivů na životní prostředí podle zákona EIA a právní úpravou hodnocení důsledků na území NATURA 2000 je řešen v ust. § 45h odst. 2 ZOPK, které stanoví, že „*při hodnocení důsledků koncepcí a záměrů podle odstavce 1 se postupuje podle zvláštních právních předpisů o posuzování vlivů na životní prostředí, 19c) pokud § 45i nebo § 4 odst. 4 nestanoví jiný postup.*“ V poznámce pod čarou 19c) k tomuto ustanovení odkazuje ZOPK na zákon EIA. Proces hodnocení důsledků na soustavu NATURA 2000 se tedy řídí procesní úpravou obsaženou v zákoně EIA s určitými odchylkami uvedenými v ZOPK. Jedná se však o samostatné hodnocení nezávislé na posuzování vlivů dle zákona EIA¹⁹². Tomuto závěru, napovídá také skutečnost, že posouzení podle ZOPK může provádět pouze fyzická osoba, které k tomu byla udělena zvláštní autorizace Ministerstvem životního prostředí¹⁹³. Tato autorizace je přitom odlišná od autorizace udělované k vypracování dokumentace, posudku a vyhodnocení podle zákona EIA.

¹⁹⁰ Srov. ust. § 33 odst. 7, § 37 odst. 8 a § 50 odst. 6 stavebního zákona.

¹⁹¹ Srov. Zvláštní část důvodové zprávy k zákonu č. 350/2012 Sb., kterým se mění zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, a některé související zákony, k bodu 51, str. 194, dostupná zde: <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=6&CT=573&CT1=0> (cit. 21. 4. 2013).

¹⁹² Srov. Kolektiv autorů. Správní procesy v právu životního prostředí. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2010, 411 s. Spisy Právnické fakulty Masarykovy univerzity v Brně, sv. 379. ISBN 978-802-1053-625, str. 231.

¹⁹³ Srov. ust. 45i odst. 3 ZOPK.

Předmětem naturového posuzování jsou záměry a koncepce, pokud mohou samostatně nebo ve spojení s jinými **významně ovlivnit příznivý stav předmětu ochrany¹⁹⁴ nebo celistvost¹⁹⁵ evropsky významné lokality nebo ptačí oblasti¹⁹⁶**. Osoba¹⁹⁷, která zamýšlí některý z těchto záměrů uskutečnit resp. pořídit koncepci je povinna návrh koncepce nebo záměru předložit orgánu ochrany přírody¹⁹⁸ ke stanovisku, zda může mít samostatně nebo ve spojení s jinými koncepcemi nebo záměry **významný vliv** na soustavu NATURA 2000¹⁹⁹. Pokud orgán ochrany přírody v tomto svém stanovisku významný vliv²⁰⁰ na soustavu NATURA 2000 **nevyloučí**, musí být koncepce nebo záměr předmětem posouzení vlivů podle tohoto ustanovení a zvláštních právních předpisů²⁰¹.

¹⁹⁴ „*Stav přírodního stanoviště z hlediska ochrany se považuje za "příznivý", pokud jeho přirozený areál rozšíření a plochy, které v rámci tohoto areálu pokrývá, jsou stabilní nebo se zvětšují a specifická struktura a funkce, které jsou nezbytné pro jeho dlouhodobé zachování, existují a budou pravděpodobně v dohledné době i nadále existovat, a stav jeho typických druhů z hlediska ochrany je příznivý.*“ (Srov. ust. § 3 odst. 1 písm. s) ZOPK). „*Stav druhu z hlediska ochrany je považován za "příznivý", jestliže údaje o populační dynamice příslušného druhu naznačují, že se dlouhodobě udržuje jako životaschopný prvek svého přírodního stanoviště, a přirozený areál rozšíření druhu není a pravděpodobně nebude v dohledné budoucnosti omezen, a existují a pravděpodobně budou v dohledné době i nadále existovat dostatečně velká stanoviště k dlouhodobému zachování jeho populací.*“ (srov. ust. § 3 odst. 1 písm. t) ZOPK)

¹⁹⁵ „*Celistvostí evropsky významné lokality anebo ptačí oblasti se rozumí soudržnost ekologických struktur a funkcí evropsky významné lokality anebo ptačí oblasti posuzovaná ve vztahu k předmětům jejich ochrany.*“ (Srov. ust. § 3 odst. 1 písm. u) ZOPK).

¹⁹⁶ Srov. ust. § 45h odst. 1 ZOPK.

¹⁹⁷ ZOPK označuje takovouto osobu jako „předkladatele“.

¹⁹⁸ **Orgánem ochrany přírody** jsou zde krajské úřady, správy národních parků a chráněných krajinných oblastí, újezdní úřady a Ministerstvo životního prostředí (srov. ust. §§ 77a odst. 4 písm. n), 78 odst. 1, 78a odst. 1 a 79 odst. 3 písm. t) ZOPK).

¹⁹⁹ Srov. ust. §45i odst. 1 ZOPK.

²⁰⁰ Zákon na tomto místě nerozlišuje, zda je významný vliv záměru nebo koncepce na NATURU 2000 negativní nebo pozitivní. V případě, že nelze vyloučit negativní vliv musí předkladatel zpracovat varianty řešení, jejichž cílem je negativní vliv na území vyloučit nebo v případě, že vyloučení není možné, alespoň zmírnit (srov. ust. § 45i odst. 2 ZOPK).

²⁰¹ Srov. ust. §45i odst. 2 ZOPK.

Celý proces hodnocení důsledků na území NATURA 2000 je zakončen vydáním stanoviska EIA (v případě hodnocení záměrů) nebo vydáním stanoviska SEA (v případě hodnocení koncepcí). Pokud byl záměr nebo koncepce předmětem jak naturového posuzování, tak posuzování vlivů dle zákona EIA, obsahuje stanovisko kromě části věnované posouzení vlivů na životní prostředí a veřejné zdraví ještě **jasně odlišitelnou část týkající se vlivů na území NATURA 2000**²⁰².

Orgán, který je příslušný ke schválení koncepce nebo záměru, jež byl předmětem naturového posuzování, jej může schválit, jen pokud na základě stanoviska EIA/SEA nebude mít takovýto záměr nebo koncepce **významný negativní vliv**²⁰³ na NATURU 2000. Pokud stanovisko EIA/SEA prokáže **negativní vliv** záměru nebo koncepce na NATURU 2000 a neexistuje variantní řešení bez negativního vlivu, lze schválit pouze

²⁰² Srov. PODSKALSKÁ, Sandra. *Není stanovisko jako stanovisko* [online]. 2006, dostupné zde: <http://www.viaiuris.cz/index.php?p=msg&id=117>, (cit. 5. 5. 2013).

²⁰³ Srov. ust. § 45i odst. 8 ZOPK. Pojem „významný negativní vliv“ byl do tohoto ustanovení doplněn zák. č. 349/2009 Sb., do té doby byl používán pojem „negativní vliv“. Tato změna vyvolává nejasnosti, zda v případě, že stanovisko EIA/SEA vyloučí významný negativní vliv na NATURU 2000, ale implicitně naznačí „pouhý“ negativní vliv na tato území, bude možné povolit záměr či schválit koncepci, aniž by byl proveden postup podle § 45i odst. 9 a 10 ZOPK. Tato změna také nemá oporu v čl. 6 směrnice o stanovištích, kde se hovoří pouze o negativním vlivu. K této problematice se vyjádřil také NSS v rozsudku ze dne 20. 5. 2010, č. j. 8 Ao 2/2010-644, kde mimo jiné uvádí, že „(...) podle § 45i odst. 8 zákona na ochranu přírody musí dát stanovisko o posouzení vlivů koncepce jejímu předkladateli jasnou odpověď na to, zda může mít koncepce negativní vliv na evropsky významnou lokalitu. Pokud ano, lze ji schválit jen za striktních podmínek (§ 45i odst. 9, 10 zákona na ochranu přírody). Stanovisko, které vyloučí významný negativní vliv (nejde-li o ex ante stanovisko podle odst. 1) na evropsky významnou lokalitu, ale třeba implicitně připustí možný (prostý) negativní vliv, nemůže být pro předkladatele dostatečné z hlediska postupu podle odst. 8 (...)“ a dále „(...) předmětnou novelizací se znění § 45i odst. 8 zákona na ochranu přírody odchýlilo od znění čl. 6 směrnice o stanovištích, který operuje primárně s pojmem „negativního vlivu“. Obdobně je znění novelizovaného ustanovení v logickém rozporu nejen s § 45i odst. 1 zákona na ochranu přírody, ale zejména s § 37 odst. 5 stavebního zákona. Řešení, které Nejvyšší správní soud v tomto směru zaujal, vychází ze smyslu a účelu právní úpravy a odráží i požadavky směrnice o stanovištích“. (Srov. rozsudek NSS ze dne 20. 5. 2010, č. j. 8 Ao 2/2010-644, www.nssoud.cz.) Nutno poznamenat že citovaný rozsudek NSS operuje s ust. § 37 odst. 5 stavebního zákona, které upravovalo posuzování vlivů Zásad územního rozvoje na NATURU 2000. Toto ustanovení bylo zrušeno Novelou stavebního zákona.

variantu s nejmenším možným negativním vlivem, a to pouze z naléhavých důvodů převažujícího veřejného zájmu a po uložení a zajištění kompenzačních opatření²⁰⁴.

Přísnější postup stanoví ZOPK pro případ, kdy jde o negativní vliv na lokalitu s **prioritními typy stanovišť nebo prioritními druhy**²⁰⁵. V těchto případech lze koncepci nebo záměr schválit pouze z důvodů týkajících se veřejného zdraví, veřejné bezpečnosti nebo příznivých důsledků nesporného významu pro životní prostředí. Z jiných naléhavých důvodů převažujícího veřejného zájmu mohou být záměry nebo koncepce schváleny jen v souladu se stanoviskem Evropské komise. Stejně jako v předešlém případě i zde musí být nejprve uložena a zajištěna kompenzační opatření.

Zásadní rozdíl mezi hodnocením důsledků na NATURU 2000 a posuzováním vlivů dle zákona EIA spočívá v **otázce závaznosti závěrečného stanoviska EIA/SEA**. Jak již bylo uvedeno výše, není „obyčejné“ stanovisko EIA/SEA pro správní orgán vydávající koncepci nebo povolující záměr hmotněprávně závazné a správní orgán se v případě, že svůj postup náležitě odůvodní, může od tohoto stanoviska odchýlit. Oproti tomu v případě, že stanovisko EIA/SEA nevyloučí významný negativní vliv na NATURU 2000 nebo nebudou splněny výše uvedené podmínky v případě zjištěného negativního vlivu, nesmí být takovýto záměr povolen nebo koncepce schválena²⁰⁶.

²⁰⁴ Blíže ke kompenzačním opatřením srov. BEJČEK, Petr. Kompenzační opatření podle článku 6.4 směrnice o stanovištích. *Ochrana přírody: časopis státní ochrany přírody*. Praha: Agentura ochrany přírody a krajiny ČR v nakladatelství ENVIRONS, 2011, roč. 66, č. 3, s. 12-14.

²⁰⁵ „(...) jako prioritní se označují ty typy evropských stanovišť, které jsou na evropském území členských států Evropských společenství ohrožené vymizením, za jejichž zachování mají Evropská společenství zvláštní odpovědnost, a které jsou stanovené právními předpisy Evropských společenství (...)“ (srov. ust. § 3 odst. 1 písm. o) ZOPK). „(...) jako prioritní se označují evropsky významné druhy, vyžadující zvláštní územní ochranu, za jejichž zachování mají Evropská společenství zvláštní odpovědnost, a které jsou stanovené právními předpisy Evropských společenství (...)“ (Srov. ust. § 3 odst. 1 písm. p) ZOPK).

²⁰⁶ Srov. Kolektiv autorů. *Správní procesy v právu životního prostředí*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2010, 411 s. Spisy Právnické fakulty Masarykovy univerzity v Brně, sv. 379. ISBN 978-802-1053-625, str. 232 až 233.

4. KONCEPČNÍ NÁSTROJE ÚZEMNÍHO PLÁNOVÁNÍ

V následující kapitole se věnuji stručnému výkladu novelizované právní úpravy jednotlivých koncepčních nástrojů územního plánování z hlediska uplatňování požadavků na ochranu životního prostředí během procesu jejich pořizování. Řazení koncepčních nástrojů územního plánování v této kapitole odpovídá systematické části třetí stavebního zákona.

4.1. ÚZEMNĚ PLÁNOVACÍ PODKLADY

Předpokladem efektivní regulace budoucího využití určitého území je **dostatek informací** o stavu tohoto území. Stavební zákon upravuje nástroje, jejichž hlavním úkolem je shromažďovat a zpracovávat tyto informace do podoby, ve které budou moci být využity při pořizování jiných koncepčních nástrojů územního plánování a při rozhodování v území. Stavební zákon tyto nástroje označuje jako **územně plánovací podklady**²⁰⁷ (dále také jen „ÚPP“). Jedná se o nástroje územního plánování, které „*slouží jako podklad k pořizování politiky územního rozvoje, územně plánovací dokumentace, jejich změně a pro rozhodování v území*“²⁰⁸. Jejich pořizováním si orgány územního plánování opatřují potřebné informace pro stanovení podmínek budoucího využívání území v následně vydávaných či aktualizovaných nástrojích územního plánování.

Mezi územně plánovací podklady zařazuje stavební zákon **územně analytické podklady** a **územní studie**. Územně analytické podklady spolu s územními studiemi představují pouze přípravnou fázi územního plánování a sami o sobě nemají právní povahu a nejsou právně závazné. Jejich pořizování má však velký význam pro přípravu jiných

²⁰⁷ Srov. nadpis Dílu 1 Hlavy III, stavebního zákona.

²⁰⁸ Srov. ust. § 25 stavebního zákona.

nástrojů územního plánování²⁰⁹. Právní úprava ÚPP nebyla Novelou stavebního zákona výrazněji dotčena, kromě změny v projednávání ÚAP, která souvisí se zrušením institutu Rady obcí pro udržitelný rozvoj území²¹⁰.

4.2. POLITIKA ÚZEMNÍHO ROZVOJE

Politika územního rozvoje je koncepčním nástrojem územního plánování, který „určuje ve stanoveném období požadavky na konkretizaci úkolů územního plánování v republikových, přeshraničních a mezinárodních souvislostech, zejména s ohledem na udržitelný rozvoj území, a určuje strategii a základní podmínky pro naplňování těchto úkolů“²¹¹. Politika územního rozvoje patří mezi strategické dokumenty, které jsou zpracovávány pro celé území státu, a tomu odpovídá také míra podrobnosti, s jakou jsou v ní řešeny požadavky na rozvoj území. Požadavky, které jsou v PÚR obecně nastíněny, následně konkretizují podrobnější koncepční nástroje územního plánování, mezi něž patří zejména ÚPD zpracováváná na úrovni krajů a obcí. Pokud jde o možnosti území, hraje PÚR také významnou koordinační roli ve vztahu k tvorbě a aktualizaci zásad územního rozvoje a koncepčních nástrojů zpracováváných na úrovni ministerstev a jiných ústředních správních úřadů²¹².

Požizení PÚR zajišťuje Ministerstvo a následně je schvalována Vládou. Na rozdíl od ÚPD se PÚR nevydává ve formě opatření obecné povahy²¹³, ale má podobu usnesení

²⁰⁹ Srov. např. DAMOHORSKÝ, Milan a kol. *Právo životního prostředí*. 3. vyd. Praha: C.H. Beck, 2010, xlvii, 629 s. Právnícké učebnice (C.H. Beck). ISBN 978-807-4003-387. str. 206-207.

²¹⁰ Srov. znění ust. § 29 odst. 1 stavebního zákona 2012 a znění ust. § § 29 odst. 1 stavebního zákona.

²¹¹ Srov. ust. § 31 stavebního zákona.

²¹² Srov. ust. § 31 odst. 2 stavebního zákona.

²¹³ Podle judikatury NSS nelze PÚR považovat za OOP ani z materiálního hlediska a není tedy možné proti ní uplatňovat soudní ochranu dle ust. § 101a SŘS (srov. usnesení NSS ze dne 18. 11. 2009, č. j. 9 Ao 3/2009-75, www.nssoud.cz. Závěry ke kterým NSS v tomto usnesení dospěl, byly následně potvrzeny v usnesení ÚS ze

vlády²¹⁴. V současnosti platná PÚR byla schválena vládou dne 20. 7. 2009, usnesením č. 929²¹⁵.

Ačkoli PÚR není ve světle judikatury NSS považována za OOP, některá ustanovení stavebního zákona upravující obsah PÚR navozují dojem, že se o OOP jedná. Jan Mareček k tomu uvádí, že „je žádoucí odstranit překryvy některých pojmů zejména při vymezování ploch a koridorů, které se opakovaně objevují u zásad územního rozvoje. V případě politiky územního rozvoje totiž nejde o vymezování konkrétních ploch a konkrétních koridorů, ale o vymezování rozvojových oblastí a rozvojových os, přičemž další upřesnění právě ploch a koridorů probíhá při pořizování zásad územního rozvoje.“²¹⁶ **Novela stavebního zákona** v úpravě povahy PÚR, jejich úkolů a jejího obsahu neprovedla žádné změny. S ohledem na judikaturu NSS by bylo vhodné při budoucí novelizaci stavebního zákona upravit vymezení

dne 2. 11. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 5/2010). Podle NSS „politika územního rozvoje (§ 31 a násl. stavebního zákona z roku 2006) určuje strategii a základní podmínky pro naplňování úkolů územního plánování v jeho dalších fázích. Nejde tedy o konkrétní regulaci určitého území s obecně vymezeným okruhem adresátů, ale o koncepční nástroj územního plánování, který stanoví priority územního rozvoje v celorepublikových i mezinárodních souvislostech a který je určen orgánům veřejné správy, nikoli těm, vůči kterým je veřejná správa vykonávána, tj. adresátům jejího veřejnosprávního působení. Není proto opatřením obecné povahy, proti němuž je určena soudní ochrana dle § 101a s. ř. s., neboť z formálního a zejména z materiálního hlediska nenaplňuje jeho znaky“ (srov. Sběrka rozhodnutí NSS č. 3/2010, rozhodnutí č. 2009, dostupné zde: http://www.nssoud.cz/mainc.aspx?cls=Sbirka&sbz_id=119, (cit. 5. 8. 2013). Tento závěr NSS byl posléze potvrzen ÚS v usnesení ze dne 2. 11. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 5/2010.).

²¹⁴ Srov. např. komentář k ust. § 31 stavebního zákona in POTĚŠIL, Lukáš, Aleš ROZTOČIL, Klára HRŮŠOVÁ a Martin LACHMANN. *Stavební zákon: online komentář* [online]. 2. aktualizace 2/2013. C. H. Beck, 2013, Dostupné zde: <https://www.beck-online.cz/>, (cit. 28. 4. 2013). V původním znění návrhu novely stavebního zákona ze dne 6. 12. 2010 byla pro PÚR navrhována forma nařízení vlády (srov. Návrh zákona, kterým se mění zákon č.183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů ze dne 6. 12. 2010, dostupný zde: <http://eklep.vlada.cz/eklep/page.jsf?pid=RACK7QWC3B5K>, (cit. 19. 5. 2013).

²¹⁵ PÚR včetně souvisejících dokumentů je dostupná na webových stránkách Ministerstva zde: <http://www.mmr.cz/cs/Stavebni-rad-a-bytova-politika/Uzemni-planovani-a-stavebni-rad/Koncepce-Strategie/Politika-uzemniho-rozvoje-Ceske-republiky/Politika-uzemniho-rozvoje-CR-2008/Politika-uzemniho-rozvoje-vcetne-souvisejicich-mat>, (cit. 5. 8. 2013).

²¹⁶ Srov. MAREČEK, Jan. Několik poznámek k vybraným legislativním problémům stavebního zákona. *Stavební právo: Bulletin*. Praha: ABF, 2010, č. 2, s. 1-19, str. 9.

obsahu PÚR, aby lépe odpovídalo povaze PÚR jako strategického dokumentu vydávaného na celorepublikové úrovni.

4.2.1. NEJVÝZNAMNĚJŠÍ ZMĚNY V NOVELIZOVANÉ PRÁVNÍ ÚPRAVĚ POLITIKY ÚZEMNÍHO ROZVOJE

Obligaturní součástí PÚR²¹⁷ je **vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území**, které také zahrnuje vyhodnocení vlivů na životní prostředí, včetně posouzení vlivů na evropsky významné lokality a ptačí oblasti²¹⁸. Posuzování vlivů PÚR na životní prostředí probíhá, podobně jako u jiných koncepcí, souběžně s jejím pořizováním. Podle ust. § 45i odst. 2 ZOPK se zadání PÚR předkládá příslušnému orgánu ochrany přírody k uplatnění stanoviska, zda může mít PÚR významný vliv na příznivý stav předmětu ochrany nebo celistvost evropsky významné lokality nebo ptačí oblasti. V souvislosti s **Novelou stavebního zákona** došlo v tomto ustanovení k upřesnění fáze, ve které jsou PÚR a ÚPD předkládány k uplatnění stanoviska ohledně významného vlivu na územní soustavu NATURA 2000. Podle novelizovaného znění jsou PÚR a ÚPD předkládány **ve fázi zpracovaného zadání** případně zprávy o jejich uplatňování. Ostatní koncepce jsou předkládány ve fázi zpracovaného návrhu²¹⁹. Tato změna odpovídá procesu pořizování PÚR a ÚPD jak je nastaven stavebním zákonem, kdy současně s přípravou návrhu těchto koncepcí je zpracováváno také vyhodnocení jejich vlivů na životní prostředí.

²¹⁷ Srov. ust. § 32 odst. 2 stavebního zákona.

²¹⁸ Srov. ust. § 19 odst. 2 stavebního zákona.

²¹⁹ Srov. ust. § 45i odst. 1 ZOPK. K důvodům této změny srov. Zvláštní část důvodové zprávy k zákonu č. 350/2012 Sb., kterým se mění zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění podějších předpisů, a některé související zákony, k části čtvrté, bodu 1 str. 243, dostupná zde: <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=6&CT=573&CT1=0>, (cit. 1. 5. 2013).

Novelou stavebního zákona byla do procesu pořizování PÚR včleněna obligatorní fáze **veřejného projednání**²²⁰. S ohledem na rozsah PÚR a její dopad na území celého státu, s čímž souvisí i počet možných subjektů, které se budou chtít veřejného projednání návrhu PÚR zúčastnit, je vhodné, aby v tomto případě byla hojně využívána možnost nařídit i více veřejných projednání²²¹. K návrhu PÚR a vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území může veřejnost a nově také obce podávat písemné **připomínky**²²².

Do procesu pořizování PÚR (a jiných koncepčních nástrojů územního plánování) jsou z důvodu možného ovlivnění jejich území zapojeny také sousední státy. Podle stavebního zákona participují sousední státy na procesu pořizování PÚR (a jiných koncepčních nástrojů územního plánování) pomocí **konzultací**, kterých se kromě Ministerstva zúčastní Ministerstvo zahraničních věcí a nově také **Ministerstvo životního prostředí**²²³. Jak již bylo v kapitole věnované obecným otázkám územního plánování uvedeno, mají nástroje územního plánování výrazný environmentální rozměr. Z tohoto důvodu lze zapojení Ministerstva životního prostředí do průběhu konzultací s okolními státy o územně plánovacích nástrojích připravovaných v České republice vnímat jako pozitivní změnu, kterou přinesla **Novela stavebního zákona**²²⁴.

Před účinností Novely stavebního zákona vyvstávaly pochybnosti v jakém časovém okamžiku, má Ministerstvo životního prostředí, jakožto příslušný úřad, vydávat své

²²⁰ Srov. ust. § 33 odst. 4 stavebního zákona.

²²¹ Srov. ust. § 22 odst. 1 stavebního zákona

²²² Blíže srov. podkapitolu 2.3.2.

²²³ Doplněním Ministerstva životního prostředí jako subjektu, který se zúčastní konzultací se sousedními státy, byl zohledněn požadavek vyplývající z čl. 7 směrnice SEA.

²²⁴ Ministerstvo životního prostředí bylo Novelou stavebního zákona doplněno jako subjekt účastnící se konzultací s okolními státy také do právní úpravy procesu pořizování jednotlivých typů ÚPD (srov. ust. § 37 odst. 5 a § 50 odst. 4 stavebního zákona).

stanovisko SEA k návrhu PÚR²²⁵. **Novela stavebního zákona** včlenila do procesu pořizování PÚR **samostatný procesní krok** k vydání stanoviska SEA, který následuje po proběhlém veřejném projednání a případných konzultacích s okolními státy. Ministerstvo životního prostředí má tedy při vypracovávání stanoviska SEA k dispozici také stanoviska dotčených orgánů, podané připomínky veřejnosti a obcí a výsledky proběhlých konzultací s okolními státy. Novela stavebního zákona rovněž nově upravila **lhůtu k podání stanoviska SEA**, která činí 30 dnů od obdržení podkladů k jeho vypracování. Stavební zákon výslovně stanoví, že pokud Ministerstvo životního prostředí neuplatní stanovisko SEA k návrhu PÚR ani v prodloužené lhůtě, lze PÚR schválit i bez tohoto stanoviska. V takovémto případě by Ministerstvo muselo vycházet ze závěrů vyhodnocení vlivů a výsledků projednání návrhu PÚR²²⁶.

Stanovisko SEA k návrhu PÚR není stanoviskem ve smyslu ust. § 4 odst. 2 stavebního zákona a není tedy pro PÚR obsahově závazné. Pokud by se však Vláda chtěla při schvalování PÚR od požadavků a podmínek obsažených ve stanovisku SEA odchýlit, je povinna tento svůj postup náležitě odůvodnit. Odlišný charakter²²⁷ má stanovisko SEA

²²⁵ Nejasnosti ohledně časového okamžiku kdy má být k návrhu PÚR předkládáno stanovisko SEA nastaly mezi Ministerstvem a příslušným úřadem (v případě PÚR je jím Ministerstvo životního prostředí). Za účinnosti stavebního zákona 2012 zastávalo Ministerstvo názor, že stanovisko SEA k návrhu PÚR je vydáváno spolu s ostatními „obyčejnými“ stanovisky dotčených orgánů, kdežto Ministerstvo životního prostředí požadovalo pro vydání stanoviska samostatný procesní krok, který by následoval až po podání ostatních stanovisek a připomínek veřejnosti. Srov. Zvláštní část důvodové zprávy k zákonu č. 350/2012 Sb., kterým se mění zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, a některé související zákony, k bodům 40 a 43, str. 190, dostupná zde: <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=6&CT=573&CT1=0>, (cit. 21. 4. 2013).

²²⁶ Srov. SKLENÁŘ, Tomáš. Novela stavebního zákona na úseku územního plánování. *Stavební právo: Bulletin*. Praha: ABF, 2012, č. 3, s. 1-21, str. 5, nebo Zvláštní část důvodové zprávy k zákonu č. 350/2012 Sb., kterým se mění zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, a některé související zákony, k bodu 40 a 43, str. 191, dostupná zde: <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=6&CT=573&CT1=0>, (cit. 21. 4. 2013).

²²⁷ Stavební zákon výslovně stanoví, že stanovisko SEA, ve kterém budou uvedeny kompenzační opatření, je stanoviskem ve smyslu ust. § 4 odst. 2 písm. b) stavebního zákona a **je tedy po obsahové stránce pro PÚR závazné** (srov. ust. § 33 odst. 7 stavebního zákona).

v případě, že z posouzení vlivů vyplyne významný negativní vliv PÚR na příznivý stav předmětu ochrany nebo celistvost evropsky významné lokality nebo ptačí oblasti. **Novelou stavebního zákona** byla odstraněna samostatná právní úprava této problematiky ve stavebním zákoně a byla nahrazena **odkazem na postup podle § 45i ZOPK**²²⁸.

Ministerstvo má povinnost každé 4 roky zpracovat ve spolupráci s ostatními ministerstvy, jinými ústředními správními úřady a kraji **zprávu o uplatňování politiky územního rozvoje**²²⁹ (dále také jen „zpráva o PÚR“). Stavební zákon ve znění účinném do 31. 12. 2012 neupravoval **účast veřejnosti** na projednávání zprávy o PÚR. Tento stav změnila **Novela stavebního zákona**. Ministerstvo je nově povinno zveřejnit návrh zprávy o PÚR způsobem umožňujícím dálkový přístup a veřejnost a obce mohou k tomuto návrhu podávat své písemné **připomínky**²³⁰.

4.3. ÚZEMNĚ PLÁNOVACÍ DOKUMENTACE

Územně plánovací dokumentace je nadřazený pojem, pod který stavební zákon zahrnuje koncepční nástroje územního plánování zpracovávané na úrovni krajů a obcí. Jedná se o **Zásady územního rozvoje** (dále také jen „ZÚR“) vydávané pro území kraje, **Územní plán** (dále také jen „ÚP“) vydávaný pro území obce a **Regulační plán** (dále také jen „RP“) vydávaný pro část území kraje nebo část území obce. Všechny typy ÚPD jsou vydávány ve formě OOP, a jak již bylo řečeno dříve, panují mezi nimi vztahy provázanosti a podmíněnosti. Jednotlivé typy ÚPD se od sebe neliší pouze velikostí území, pro které

²²⁸ Blíže k této problematice srov. podkapitulu 3.2.3.

²²⁹ Obsah zprávy o uplatňování PÚR je rámcově vymezen v ust. § 35n odst. 2 stavebního zákona. Zpráva o uplatňování PÚR může mimo jiné obsahovat také návrhy na aktualizaci PÚR případně návrh na pořízení nové PÚR. K návrhům na aktualizaci PÚR podávají orgány ochrany přírody stanovisko podle ust. § 45i ZOPK z hlediska jejich možných významných vlivů na NATURU 2000. Ministerstvo životního prostředí, jakožto příslušný orgán, podává k návrhům na aktualizaci PÚR stanovisko zda má být aktualizace posuzována z hlediska vlivů na životní prostředí.

²³⁰ Lhůtu pro podávání připomínek stanoví Ministerstvo, ale nesmí být kratší než 30 dnů ode dne zveřejnění návrhu (srov. ust. § 35 odst. 3 stavebního zákona).

jsou zpracovávány, ale především **mírou podrobnosti** s jakou upravují jednotlivé požadavky na rozvoj území²³¹. Vzhledem ke skutečnosti, že je ÚPD vydávána ve formě OOP, nelze proti ní brojit podáním opravného prostředku. Soulad vydané ÚPD s právními předpisy lze podobně jako u jiných OOP přezkoumat v přezkumném řízení. ÚPD je však specifickým typem OOP a stavební zákon stanoví, že vydanou ÚPD nelze v přezkumném řízení měnit. Přezkumné řízení o ÚPD má tedy **kasační povahu**. Tato právní úprava brání nadřízeným orgánům v zasahování do působnosti příslušných orgánů územního plánování při pořizování a vydávání ÚPD. Mimo přezkumné řízení, lze vydanou ÚPD porobit také soudnímu přezkumu²³².

²³¹ SLÁDEČEK, Vladimír a Olga POUPEROVÁ. *Správní právo: zvláštní část : (vybrané kapitoly)*. Praha: Leges, 2011, 416 s. Student (Leges). ISBN 978-808-7212-806, str. 216.

²³² Blíže srov. podkapitulu 1.4. Z hlediska ochrany životního prostředí je podstatná **problematika aktivní legitimace k podání návrhu na zrušení OPP nebo jeho části** u občanských sdružení založených za účelem hájit zájmy na ochraně životního prostředí. Podle rozsudku rozšířeného senátu NSS ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120, www.nssoud.cz, nelze „s ohledem na závazky plynoucí pro Českou republiku z mezinárodního práva a práva Evropského společenství a priori vyloučit aktivní procesní legitimaci k podání návrhu podle § 101a a násl. s. ř. s. i pro osoby z řad tzv. „dotčené veřejnosti“ ve smyslu čl. 9 odst. 2 a 3 Aarhuské úmluvy“. I přes tento posledně zmiňovaný závěr rozšířeného senátu NSS, dosavadní judikatura NSS aktivní legitimaci občanských sdružení k podání návrhu podle ust. § 101a SŘS odmítá (srov. např. rozsudek NSS ze dne 24. 1. 2007, č. j. 3 Ao 2/2007-42, www.nssoud.cz; rozsudek NSS ze dne 27. 1. 2011, č. j. 7 Ao 7/2010-118, www.nssoud.cz nebo usnesení NSS ze dne 31. 1. 2012, č. j. 2 Ao 9/2011-71, www.nssoud.cz). „Je však zřejmé, že s ohledem na právo EU (zejména čl. 10a směrnice č. 85/337/EHS, o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí a související judikaturu Soudního dvora EU) není možné procesní aktivní legitimaci tzv. dotčené veřejnosti v tomto typu řízení paušálně odmítat. Vždy je třeba v každém konkrétním případě zkoumat, zda v souladu s mezinárodními závazky, resp. závazky plynoucími ČR z členství v EU nemá mít (kvalifikovaná) veřejnost přístup k soudu zajištěn“ (srov. BAHÝLOVÁ, Lenka. *Judikatura Nejvyššího správního soudu: Opatření obecné povahy (podruhé). Soudní rozhledy*. 2011, č. 7, s. 237 až 244, str. 238. Příkladem kdy byla občanskému sdružení přiznána aktivní legitimace k podání návrhu na zrušení OOP nebo jeho části je rozsudek NSS ze dne 13. 10. 2010, č. j. 6 Ao 5/2010-43, www.nssoud.cz.)

4.3.1. ZÁSADY ÚZEMNÍHO ROZVOJE

Úkolem Zásad územního rozvoje je stanovení základních požadavků na účelné a hospodárné uspořádání území kraje, vymezení **ploch²³³ a koridorů²³⁴ nadmístního významu** včetně stanovení požadavků na jejich využití²³⁵. „*Míra konkrétnosti vymezení ploch nadmístního významu a požadavků na jejich využití v zásadách územního rozvoje musí být taková, aby bylo možno zvažovat všechny varianty a alternativy využití těchto ploch nadmístního významu a vyhodnotit splnění požadavku přiměřenosti zvoleného řešení zejména ve vztahu k ochraně životního prostředí a k právům dotčených osob*“²³⁶. Úlohou ZÚR je také na krajské úrovni konkretizovat cíle a úkoly územního plánování, které byly na celostátní úrovni stanoveny PÚR²³⁷. **Novela stavebního zákona** umožnila, aby ZÚR

²³³ **Plochou** se v procesech vedených podle stavebního zákona rozumí „část území tvořená pozemkem nebo souborem pozemků, která je vymezena v politice územního rozvoje, zásadách územního rozvoje nebo územním plánem, popřípadě v územně plánovacích podkladech s ohledem na stávající nebo požadovaný způsob jejího využití a její význam“ (srov. ust. § 2 odst. 1 písm. h) stavebního zákona). **Plochou nadmístního případně republikového významu** se rozumí „plocha, která svým významem, rozsahem nebo využitím ovlivní území více obcí nebo více městských částí na území hlavního města Prahy, popřípadě území více krajů“ (srov. ust. § 2 odst. 1 písm. g) stavebního zákona).

²³⁴ **Koridorem** se v procesech vedených podle stavebního zákona rozumí „plocha vymezená pro umístění vedení dopravní a technické infrastruktury nebo opatření nestavební povahy“ (srov. ust. § 2 odst. 1 písm. i) stavebního zákona). Definici koridoru nadmístního případně republikového významu stavební zákon neobsahuje, ale je možné analogicky použít definici plochy nadmístního případně republikového významu.

²³⁵ Srov. ust. § 36 odst. 1 stavebního zákona.

²³⁶ Srov. POTĚŠIL, Lukáš, Aleš ROZTOČIL, Klára HRŮŠOVÁ a Martin LACHMANN. *Stavební zákon: online komentář* [online]. 2. aktualizace 2/2013. C. H. Beck, 2013, dostupné zde: <https://www.beck-online.cz/>, (cit. 25. 5. 2013).

²³⁷ Srov. ust. 36 odst. 3 stavebního zákona. Vztahu PÚR a ZÚR se ve své judikatuře věnoval také NSS. V rozsudku NSS ze dne 2. 2. 2011, č. j. 6 Ao 6/2010-103, www.nssoud.cz, ve kterém byly řešeny ZÚR hl. m. Prahy, je mimo jiné uvedeno, že „Pokud pak zásady územního rozvoje obsahují úkol rozšíření letiště, pak nepostačí pouze převzetí takto obecně formulovaného zadání z politiky územního rozvoje; ze zásad územního rozvoje již musí být patrné vymezení, jaké toto rozšíření má být, proč k tomuto rozšíření má dojít a s jakým cílem (§36 odst. 1 druhá věta stavebního zákona)“. ZÚR tedy nemohou převzít požadavky obsažené v PÚR aniž by se jimi zabývaly s větší podrobností, než jak jsou obsaženy v PÚR. ZÚR by však měly také prověřit, zda požadavky obsažené v PÚR po jejich konkretizaci na krajské úrovni nejsou nereálné či neproveditelné (srov. tamtéž). „Pokud se v průběhu projednávání návrhu zásad a posuzování jejich vlivů na udržitelný rozvoj

upravovaly některé záležitosti týkající se rozvoje území celého státu nebo přesahující území jednoho kraje, které nejsou obsaženy v PÚR. Podmínkou takového postupu je, že ho Ministerstvo ve svém stanovisku k návrhu ZÚR nevyloučí. Tato změna je významná zejména v otázkách dopravní a technické infrastruktury s celorepublikovým dopadem (např. dálnice), která prochází územím více krajů. Kraje mají podle novelizovaného znění stavebního zákona možnost v ZÚR upravit úsek dopravní nebo technické infrastruktury s republikovým významem, který se nachází na jejich území, **aniž by bylo nutné nejprve aktualizovat PÚR**. Zároveň je však **zachován dohled Ministerstva**, které má možnost ve svém stanovisku tento postup vyloučit²³⁸.

ZÚR jsou nejvyšším typem ÚPD a v souladu s hierarchickou strukturou systému nástrojů územního plánování jsou **závazné** pro koncepční nástroje vydávané na nižších úrovních (územní a regulační plány) a pro rozhodování v území²³⁹. **Novela stavebního zákona** upřesnila vztah mezi jednotlivými typy ÚPD tak, že výslovně zakotvila subsidiaritu vyšších nástrojů vůči nástrojům nižším²⁴⁰.

území ukáže některý ze záměrů jako neproveditelný, je na pořizovateli, aby s dotčenými orgány (včetně příslušnými ústředními orgány státní správy) a Ministerstvem pro místní rozvoj (dále též „MMR“) na podkladě těchto zjištění dojednal vypuštění záměru z návrhu ZÚR (...)“ (srov. rozsudek NSS ze dne 21. 6. 2012, č. j. 1 Ao 7/2011-526, www.nssoud.cz).

²³⁸ Důvodová zpráva k Novele stavebního zákona k této změně uvádí, „že bez novely stavebního zákona je řešení problémů republikového významu [viz § 2 odst. 1 písm. h) zákona] - např. záměru silničního obchvatu dvou obcí ležících v různých krajích, případně jiné dopravní nebo technické infrastruktury zasahující do území dvou krajů, nebo těch záměrů, které mají jednoznačně republikový význam (dílčí změna umístění dálnice na území jednoho kraje) velmi časově a procesně náročné. Nejprve je rámec pro jeho řešení nutné upravit aktualizací politiky územního rozvoje, na jejím základě aktualizací zásad územního rozvoje, teprve v souladu s nimi je pak možné zahájit projekční přípravu“ (srov. Zvláštní část důvodové zprávy k zákonu č. 350/2012 Sb., kterým se mění zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, a některé související zákony, k bodu 51, str. 194, dostupná zde: <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=6&CT=573&CT1=0>, (cit. 21. 4. 2013)).

²³⁹ Srov. ust. § 36 odst. 5 stavebního zákona.

²⁴⁰ „Zásady územního rozvoje ani vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území nesmí obsahovat podrobnosti náležející svým obsahem územnímu plánu, regulačnímu plánu nebo navazujícím rozhodnutím.“ (srov. ust. § 36 odst. 3 a podobně také ust. § 43 odst. 3)

4.3.1.1. Nejvýznamnější změny v novelizované právní úpravě zásad územního rozvoje

ZÚR mohou vymezit plochy a koridory u nichž je nutné potřebu jejich budoucího využití pro konkrétní účely a plošné nároky tohoto využití **předem prověřit**. Stavební zákon označuje tyto plochy a koridory pojmem „**územní rezerva**“. V území označeném jako územní rezerva jsou zakázány změny v území²⁴¹, které by znemožnily jejich plánované budoucí využití. K tomu, aby se z územní rezervy stala plocha, nebo koridor určený pro konkrétní využití je třeba aktualizovat ZÚR. **Novela stavebního zákona** upřesnila, že stanovené využití územní rezervy **nepodléhá** posuzování vlivů na životní prostředí ani naturovému posuzování. Posouzení vlivů stanoveného využití těchto ploch a koridorů bude probíhat až v rámci aktualizace ZÚR, kdy bude již zcela jasné, k jakému účelu budou tyto části území kraje určeny.

V ZÚR je možné vymezit území (plochu nebo koridor), ve kterém bude rozhodování o změnách podmíněno vydáním **regulačního plánu**. Vzhledem ke skutečnosti, že stavební zákon umožňuje regulačním plánem nahradit územní rozhodnutí²⁴², upravila **Novela stavebního zákona** postupu pro případ, že návrh ZÚR obsahuje zadání regulačního plánu nahrazujícího územní rozhodnutí o umístění záměru, který je předmětem posuzování vlivů na životní prostředí²⁴³. Takovýto návrh ZÚR je krajským úřadem zaslán spolu s oznámením záměru příslušnému úřadu k provedení **zjišťovacího řízení** a orgánu ochrany přírody k uplatnění **stanoviska ohledně možného významného vlivu tohoto záměru na NATURU 2000**. Výsledek zjišťovacího řízení včetně stanoviska orgánu ochrany přírody je poté připojen k odůvodnění návrhu ZÚR. Účelem tohoto postupu je zjištění, zda některé

²⁴¹ Srov. ust. § 2 odst. 1 písm. a) stavebního zákona.

²⁴² Regulační plán je specifickým nástrojem územního plánování, který stojí na pomezí koncepčních a realizačních nástrojů. Blíže k regulačním plánům srov. podkapitolu 4.3.3.

²⁴³ Srov. ust. § 37 odst. 2 stavebního zákona.

záměry obsažené v regulačním plánu budou během jeho pořizování podléhat procesu EIA²⁴⁴.

O návrhu ZÚR a vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území se koná **společné jednání**, kterého se kromě krajského úřadu účastní Ministerstvo, dotčené orgány a sousední kraje. Dotčené orgány mohou k návrhu ZÚR uplatňovat svá **stanoviska** ve lhůtě 30 dnů od společného jednání. **Novela stavebního zákona** odstranila možnost dotčených orgánů požádat ze závažných důvodů o prodloužení této lhůty nejdéle o dalších 30 dnů. Tato změna je podle mého názoru problematická zejména s ohledem na zásadu koncentrace řízení, kdy ke stanoviskům podaným po uplynutí zákonné lhůty nelze přihlídnout. Vypracování stanoviska k návrhu ZÚR může být mnohdy časově náročné a je otázkou zda by měl v daném případě převážít zájem na rychlém průběhu řízení nad zájmem na ochraně veřejného zájmu, který spadá do působnosti daného dotčeného orgánu²⁴⁵.

Pozitivní změnu přinesla **Novela stavebního zákona** v otázce **účasti veřejnosti** v procesu pořizování ZÚR. Veřejnost má podle novelizovaného znění stavebního zákona možnost zapojit se do procesu projednávání ZÚR již ve fázi přípravy návrhu ZÚR podobně jako dotčené orgány²⁴⁶. V důvodové zprávě k Novele stavebního zákona je tato změna odůvodněna důsledným zohledněním požadavku Aarhuské úmluvy na včasnou účast veřejnosti v administrativních postupech, které mohou svým výsledkem ovlivnit životní

²⁴⁴ Srov. Zvláštní část důvodové zprávy k zákonu č. 350/2012 Sb., kterým se mění zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, a některé související zákony, k bodu 51, str. 193 až 194, dostupná zde: <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=6&CT=573&CT1=0> (cit. 25. 5. 2013). Uvedený postup se přiměřeně použije také při pořizování územního plánu (srov. ust. § 50 odst. 2 stavebního zákona).

²⁴⁵ Podobně jsou na základě novelizované právní úpravy omezeny dotčené orgány také v procesech pořizování jiných typů ÚPD (srov. novelizované znění ust. § 50 odst. 2 a § 65 odst. 3 stavebního zákona).

²⁴⁶ Srov. ust. § 37 odst. 4 stavebního zákona. Podobným způsobem byla novelizována také právní úprava pořizování územního plánu (srov. ust. § 50 odst. 3 stavebního zákona) a regulačního plánu (srov. ust. § 65 odst. 4 stavebního zákona).

prostředí²⁴⁷. Krajský řad je povinen doručit návrh ZÚR veřejnou vyhláškou a každý může ve lhůtě 30 dnů uplatnit k tomuto návrhu své připomínky.

Novela stavebního zákona upřesnila proces pořizování ZÚR²⁴⁸ v tom směru, že nově je upraven **samostatný procesní krok**²⁴⁹ k vydání **stanoviska SEA** Ministerstvem životního prostředí, jež má při jeho vypracovávání k dispozici všechny podklady, které byly doposud v průběhu projednávání návrhu ZÚR shromážděny²⁵⁰.

Novela stavebního zákona přinesla změny také do problematiky výběru výsledné **varianty návrhu ZÚR**²⁵¹. Pokud návrh ZÚR obsahuje varianty řešení, navrhne krajský úřad poté, co provede vyhodnocení dosavadních výsledků projednávání návrhu ZÚR, zastupitelstvu kraje ke schválení výběr nejvhodnější varianty řešení. *„Předpokládá se, že zastupitelstvo může požadovat ještě určitou úpravu vybrané varianty proti předloženému návrhu a v tom případě schválí podmínky k úpravě. Tyto podmínky nesmí být v rozporu*

²⁴⁷ Srov. Zvláštní část důvodové zprávy k zákonu č. 350/2012 Sb., kterým se mění zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, a některé související zákony, k bodu 51, str. 193 až 194, dostupná zde: <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=6&CT=573&CT1=0> (cit. 25. 5. 2013)

²⁴⁸ Srov. ust. § 37 odst. 7 a 8 stavebního zákona. Podobně byla Novelou stavebního zákona upřesněna právní úprava vydávání stanoviska SEA při pořizování územního plánu (srov. ust. § 50 odst. 5 a 6 stavebního zákona)

²⁴⁹ Srov. ust. § 37 odst. 7 a 8 stavebního zákona.

²⁵⁰ Právní úprava je zde obdobná úpravě procesu pořizování PÚR (blíže srov. podkapitolu 4.2.1.). V případě PÚR je však stanovisko SEA uplatňováno až po proběhlém veřejném projednání návrhu PÚR, kdežto u ZÚR uplatňuje Ministerstvo životního prostředí stanovisko SEA ještě před tím než je návrh ZÚR projednáván na veřejném projednání.

²⁵¹ „(...) Povinnost zpracovat varianty návrhu koncepce (event. návrh koncepce řešící variantně jednotlivé plochy a koridory) a nechat posoudit jejich vliv na životní prostředí může být stanovena dotčeným orgánem na úseku posuzování vlivů na životní prostředí (...). Požadavek na zpracování návrhu zásad územního rozvoje ve variantách, a to ať již ve formě vícero variantních ucelených návrhů, nebo ve formě jediného návrhu obsahujícího variantní řešení jednotlivých ploch a koridorů, může být součástí schváleného zadání zásad územního rozvoje rovněž z podnětu samotného pořizovatele (...).“ (Srov. rozsudek NSS ze dne 21. 6. 2012, č. j. 1 Ao 7/2011-526, www.nssoud.cz.)

s ochranou veřejných zájmů vyjádřenou ve stanoviscích dotčených orgánů nebo výsledku řešení rozporů“²⁵². V rozsahu v jakém se tyto podmínky odchylují od zprávy o uplatňování nebo od zadání ZÚR jsou jejich změnou. Tím je odstraněna časově a administrativně náročná procedura projednávání a schvalování změn zadání a zprávy o uplatňování ZÚR²⁵³.

Novela stavebního zákona upustila od požadavku, aby součástí odůvodnění ZÚR bylo také vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území. Podle novelizovaného znění stavebního zákona postačí, aby odůvodnění ZÚR obsahovalo **základní informaci** o výsledcích vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území. Vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území je rozsáhlým odborným dokumentem a jeho podrobné prostudování před schválením ZÚR kladlo na členy zastupitelstva značné časové nároky. Novelizované znění stavebního zákona tento problém řeší, když zastupitelstvu je předkládáno pouze shrnutí výsledků posouzení vlivů na udržitelný rozvoj území. Nabízí se však otázka zda budou krajská zastupitelstva schopna odpovědně posoudit zohlednění vyhodnocení vlivů ZÚR na udržitelný rozvoj území v předkládaném návrhu ZÚR pouze na základě „základní informace“, aniž by vyhodnocení vlivů bylo součástí odůvodnění návrhu ZÚR²⁵⁴.

Podobně jako u jiných koncepčních nástrojů územního plánování upravuje stavební zákon také v případě ZÚR mechanismus jejich **periodické aktualizace**. **Novela stavebního zákona** vnesla do tohoto procesu výrazné změny. Základním východiskem pro aktualizaci ZÚR je **zpráva o uplatňování ZÚR v uplynulém období**²⁵⁵ (dále jen „zpráva o

²⁵² Zvláštní část důvodové zprávy k zákonu č. 350/2012 Sb., kterým se mění zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, a některé související zákony, k bodu 51, str. 195, dostupná zde: <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=6&CT=573&CT1=0>, (cit. 26. 5. 2013).

²⁵³ Srov. SKLENÁŘ, Tomáš. Novela stavebního zákona na úseku územního plánování. *Stavební právo: Bulletin*. Praha: ABF, 2012, č. 3, s. 1-21.

²⁵⁴ Podobně byla novelizována právní úprava pořizování územního plánu (srov. ust. § 53 odst. 5 písm. b) stavebního zákona).

ZÚR“), kterou pořizuje krajský úřad vždy nejpozději do 4 let (dříve do 2 let) po vydání ZÚR nebo jejich poslední aktualizace. Novelizované znění stavebního zákona podrobněji upravuje postup projednávání zprávy o ZÚR před tím než je předkládána zastupitelstvu kraje ke schválení²⁵⁶. Z pohledu ochrany životního prostředí je podstatné **zapojení Ministerstva životního prostředí a orgánů ochrany přírody**, které k návrhu zprávy o uplatňování vydávají stanoviska²⁵⁷ ohledně otázky, zda je třeba aktualizaci ZÚR posuzovat z hlediska vlivu na životní prostředí resp. na NATURU 2000²⁵⁸. Nově je do procesu projednávání zprávy o ZÚR **zapojena také veřejnost** v širším slova smyslu, když každý může k návrhu zprávy o ZÚR podávat své připomínky²⁵⁹.

4.3.2. ÚZEMNÍ PLÁN

Územní plán je typem ÚPD zpracovávaným pro celé území jedné obce, celé území hlavního města Prahy²⁶⁰ nebo pro celé území vojenského újezdu²⁶¹. ÚP pořizují pro území

²⁵⁵ Obsahové náležitosti zprávy o uplatňování ZÚR jsou upraveny v ust. § 9 vyhlášky Ministerstva pro místní rozvoj č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a způsobu evidence územně plánovací činnosti.

²⁵⁶ Srov. ust. § 42 odst. 1 stavebního zákona 2012, podle kterého byla zpráva o uplatňování do 31. 12. 2012 pouze předem konzultována s obcemi kraje a dotčenými orgány.

²⁵⁷ Ministerstvo životního prostředí postupuje při vydávání svého stanoviska podle kritérií stanovených v příloze č. 8 k zákonu EIA (kritéria pro zjišťovací řízení). Z důvodu, aby bylo možné ve stanovisku Ministerstva životního prostředí zohlednit stanoviska orgánů ochrany přírody, jsou tato uplatňována v předstihu a to nejpozději 7 dní před tím než skončí lhůta pro uplatňování vyjádření, připomínek a stanovisek k návrhu zprávy o uplatňování.

²⁵⁸ Vyhodnocení vlivů aktualizace ZÚR na udržitelný rozvoj území bude zpracovááno pouze v případě, že Ministerstvo životního prostředí ve svém stanovisku k návrhu zprávy o uplatňování, která je podkladem pro aktualizaci ZÚR, uvede, že má být aktualizace ZÚR posuzována z hlediska jejího vlivu na životní prostředí. (srov. ust. § 42 odst. 1 a 4 stavebního zákona).

²⁵⁹ Srov. ust. § 42 odst. 2 stavebního zákona.

²⁶⁰ ÚP může být také pořizen pouze pro část území hlavního města Prahy.

své obce a na žádost také pro jiné obce ve svém správním obvodu úřady územního plánování. Pořizovatelem ÚP může být také obecní úřad, který u svých úředníků zajistí splnění kvalifikačních požadavků pro výkon územně plánovací činnosti²⁶². Pro území vojenského újezdu pořizují územní plány újezdní úřady²⁶³.

ÚP je koncepčním nástrojem, který již s velkou mírou podrobnosti stanoví podmínky pro využívání o rozvoj území obce²⁶⁴. Vzhledem k hierarchické struktuře koncepčních nástrojů územního plánování, navazují ÚP na již vydané nástroje vyšší úrovně (PÚR, ZÚR) a konkretizují a dále rozvíjejí v nich obecně upravené cíle a úkoly územního plánování²⁶⁵. **Novela stavebního zákona** upřesnila vztah ÚP²⁶⁶ ke koncepčním nástrojům územního plánování na nižší úrovni (regulačním plánům) a k územnímu rozhodování, když nově výslovně stanoví, že ÚP **nesmí obsahovat** podrobnosti, které svým obsahem náleží regulačnímu plánu nebo územnímu rozhodnutí²⁶⁷.

²⁶¹ Srov. ust. 43 odst. 4 stavebního zákona. Z důvodu zjednodušení používám dále v této podkapitole pojem „obec“ v širším slova smyslu zahrnujícím také vojenské újezdy a hlavní město Prahu včetně jeho městských částí.

²⁶² Na základě koordinační veřejnoprávní smlouvy uzavřené mezi obcemi, může obecní úřad, který u svých úředníků zajistí splnění kvalifikačních požadavků pořizovat územní plán také pro jinou obec (srov. ust. § 6 odst. 1 písm. a) a c) a odst. 2 stavebního zákona).

²⁶³ Srov. ust. § 10 odst. 2 písm. a) stavebního zákona.

²⁶⁴ Podobně jako v případě ZÚR může podle **novelizovaného znění** stavebního zákona územní plán upravovat také záležitosti nadmístního významu, které nejsou obsaženy v ZÚR, pokud to krajský úřad ve svém stanovisku nevyloučí (srov. ust. § 43 odst. 1 stavebního zákona). K této problematice srov. blíže podkapitulu 4.3.1.

²⁶⁵ Srov. ust. § 42 odst. 3 stavebního zákona.

²⁶⁶ „Územní plán je závazný pro pořízení a vydání regulačního plánu zastupitelstvem obce, pro rozhodování v území, zejména pro vydání územních rozhodnutí.“ (srov. ust. § 43 odst. 5 stavebního zákona)

²⁶⁷ Srov. ust. § 43 odst. 3 stavebního zákona.

4.3.2.1. Obsah územního plánu

Součástí ÚP²⁶⁸ je jednak **urbanistická koncepce obce**, ve které jsou stanoveny základní podmínky rozvoje území obce včetně ochrany jeho hodnot (jednou z hodnot území obce je příznivé životní prostředí) a jeho prostorové a plošné uspořádání. ÚP vymezuje také **uspořádání krajiny**²⁶⁹ na území obce, **zastavěné území obce**²⁷⁰ a **plochy určené k zastavění**²⁷¹. Podobně jako v případě ZÚR lze v ÚP vymezit plochy nebo

²⁶⁸ Podrobněji jsou obsahové náležitosti ÚP upraveny ve vyhlášce Ministerstva č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a způsobu evidence územně plánovací činnosti.

²⁶⁹ „Krajina je část zemského povrchu s charakteristickým reliéfem, tvořená souborem funkčně propojených ekosystémů a civilizačními prvky.“ (Srov. ust. § 3 odst. 1 písm. m) ZOPK.)

²⁷⁰ Institut zastavěného území je důležitým předpokladem jednoho z cílů územního plánování, kterým je **ochrana nezastavěného území**. Pokud by nebylo důsledně vymezeno zastavěné území a zastavitelné plochy, nebylo by možné zajistit ochranu jiného než zastavěného území (tedy území nezastavěného) před jeho nekontrolovaným využíváním pro stavební účely (blíže k ochraně nezastavěného území srov. podkapitulu 1.3.1.). Pojem „**zastavěné území**“ vymezuje stavební zákon na několika místech. V ust. § 2 odst. 1 písm. d) stavebního zákona se zastavěným územím rozumí „*území vymezené územním plánem nebo postupem podle tohoto zákona; nemá-li obec takto vymezené zastavěné území, je zastavěným územím zastavěná část obce vymezená k 1. září 1966 a vyznačená v mapách evidence nemovitostí (dále jen „intravilán“)*“. Podle ust. § 58 odst. 2 stavebního zákona se do zastavěného území zahrnují „*pozemky v intravilánu, s výjimkou vinic, chmelnic, pozemků zemědělské půdy určených pro zajišťování speciální zemědělské výroby (zahradnictví) nebo pozemků přiléhajících k hranici intravilánu navrácených do orné půdy 22) nebo do lesních pozemků 22), a dále pozemky vně intravilánu, a to a) zastavěné stavební pozemky, b) stavební proluky, c) pozemní komunikace nebo jejich části, ze kterých jsou vjezdy na ostatní pozemky zastavěného území, d) ostatní veřejná prostranství 1), e) další pozemky, které jsou obklopeny ostatními pozemky zastavěného území, s výjimkou pozemků vinic, chmelnic a zahradnictví*“. Zdánlivý rozpor mezi různým vymezením zastavěného území v ust. § 2 odst. 1 písm. d) stavebního zákona a v ust. § 58 odst. 2 stavebního zákona je dán tím, že každá z těchto definic se vztahuje k odlišné situaci. Pokud obec nemá vydán ÚP ani nevymezila zastavěné území ve speciálním nástroji územního plánování (k institutu Vymezení zastavěného území srov. podkapitulu 4.3.2.3.) použije se vymezení zastavěného území obsažené v ust. § 2 odst. 1 písm. d) stavebního zákona. Pokud však obec vymezuje zastavěné území v ÚP nebo ve VZÚ musí postupovat podle ust. § 58 odst. 2 stavebního zákona (srov. POTĚŠIL, Lukáš, Aleš ROZTOČIL, Klára HRŮŠOVÁ a Martin LACHMANN. *Stavební zákon: online komentář* [online]. 2. aktualizace 2/2013. C. H. Beck, 2013, dostupné zde: <https://www.beck-online.cz/>, (cit. 16. 6. 2013) nebo rozsudek NSS ze dne 16. 12. 2008, č. j. 1 Ao 3/2008-136, www.nssoud.cz).

²⁷¹ Dále územní plán vymezuje koncepci veřejné infrastruktury, plochy určené k obnově nebo opětovnému využití znehodnoceného území, plochy určené pro veřejně prospěšné stavby, pro veřejně prospěšná opatření a územní rezervy a zároveň stanoví podmínky pro využití těchto ploch a koridorů (srov. ust. § 43 odst. 1 stavebního zákona).

koridory, ve kterých bude rozhodování v území podmíněno vydáním regulačního plánu²⁷². Novela stavebního zákona umožnila stanovit v ÚP další podmínku pro rozhodování v území, a to uzavření tzv. dohody o parcelaci²⁷³.

4.3.2.2. Nejvýznamnější změny v novelizované právní úpravě územního plánu

Z pohledu ochrany životního prostředí je významné, že již ve fázi zpracovávání zadání ÚP je rozhodováno, zda ÚP bude posuzován ohledně **vlivů na udržitelný rozvoj území** či nikoli. Na rozdíl od PÚR a ZÚR neprobíhá proces posuzování vlivů ÚP na udržitelný rozvoj území vždy, ale pouze v případě že tak stanoví krajský úřad jakožto příslušný úřad podle zákona EIA (dále jen „příslušný úřad“) ve svém **stanovisku k návrhu zadání ÚP**. *„Krajský úřad jako dotčený orgán přitom nemá možnost uvážení, zda požadavek uplatní nebo nikoli. Naopak tento závěr musí vyplynout z posouzení kritérií uvedených v příloze č. 8 VIŽP (§ 10i odst. 3 VIŽP) a musí být ve vyjádření krajského úřadu řádně odůvodněn“*²⁷⁴. Krajský úřad má k vydání tohoto stanoviska stavebním zákonem stanovenou lhůtu 30 dní od obdržení návrhu zadání ÚP. **Novela stavebního zákona** upřesnila postup vedoucí k vydání stanoviska příslušného úřadu ohledně potřeby provedení procesu posuzování vlivů ÚP na udržitelný rozvoj území. Orgány ochrany přírody, které k návrhu zadání ÚP uplatňují svá stanoviska ohledně možného významného vlivu ÚP na NATURU 2000, jsou povinny doručit tato stanoviska příslušnému úřadu nejpozději 7 dní před koncem lhůty pro vydání stanoviska příslušného úřadu. Příslušný úřad má tedy

²⁷² Srov. ust. § 43 odst. 2 stavebního zákona. Blíže k této problematice srov. podkapitulu 4.3.1.1. V případě ÚP lze však rozhodování v území podmínit také zpracováním územní studie, k jejímuž zpracování musí být v ÚP stanovena přiměřená lhůta. Marným uplynutím přiměřené lhůty tato podmínka pro rozhodování v území zaniká.

²⁷³ Dohodou o parcelaci se rozumí „smlouva s vlastníky pozemků a staveb, které budou dotčeny navrhovaným záměrem, jejímž obsahem musí být souhlas s tímto záměrem souhlas s rozdělením nákladů a prospěchů spojených s jeho realizací“ (srov. ust. § 43 odst. 2 stavebního zákona).

²⁷⁴ Srov. tamtéž. (pozn. autora: zkratka VIŽP je zde použita pro zákona EIA)

možnost při vypracovávání svého stanoviska přihlédnout k uplatněným stanoviskům orgánů ochrany přírody. Pokud má být ÚP na základě stanoviska příslušného úřadu posouzen z hlediska vlivů na životní prostředí nebo pokud ze stanovisek orgánů ochrany přírody vyplývá možný významný vliv na NATURU 2000²⁷⁵, je pořizovatel povinen doplnit do návrhu zadání ÚP požadavek na vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území.

V odůvodněných případech, nebo pokud tak vyplývá z vyjádření dotčených orgánů, uloží zastupitelstvo obce ve schváleném zadání ÚP zpracování **variantního řešení návrhu ÚP**. „*Tento požadavek zpravidla uplatní některý z dotčených orgánů (dle zákona EIA či dle zákona o ochraně přírody a krajiny), a to s ohledem na potřebu volby takové varianty řešení ÚP, která by měla co nejmenší negativní vliv na chráněné hodnoty*“²⁷⁶. Za účelem prověření různých variant řešení ÚP byl podle stavebního zákona ve znění účinném do 31. 12. 2012 zpracováván **koncept ÚP**²⁷⁷. **Novelou stavebního zákona** byla fáze konceptu z procesu pořizování ÚP **odstraněna** a prověřování variant řešení ÚP bylo včleněno do

²⁷⁵ „Jestliže orgán ochrany přírody svým stanoviskem podle § 45i odst. 1 zákona č. 114/1992 Sb. nevyloučí významný vliv na příznivý stav předmětu ochrany nebo celistvost evropsky významné lokality nebo ptací oblasti, musí být návrh ÚP předmětem posouzení podle § 45i zákona č. 114/92 Sb. a zákona č. 100/2001 Sb., a to i v případě, že krajský úřad ve svém stanovisku požadavek na vyhodnocení vlivů územního plánu na životní prostředí neuplatňuje.“ (Srov. Společné metodické sdělení MŽP a MMR požadavky dotčených orgánů k návrhu zadání územního plánu, březen 2012, dostupné zde: <http://www.uur.cz/images/1-uzemni-planovani-a-stavebni-rad/konzultacni-stredisko/stanoviska-a-metodiky/uzemne-planovaci-dokumentace/Pozadavky-do-k-navrhu-zadani-up.pdf>), (cit. 15. 6. 2013).

²⁷⁶ Srov. PRŮCHOVÁ, Ivana a kol. *Stavební zákon a ochrana životního prostředí*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2011, 487 s. Spisy Právnické fakulty Masarykovy univerzity v Brně, sv. 396. ISBN 978-802-1056-671, str. 189.

²⁷⁷ Srov. §§ 48 a 49 stavebního zákona 2012. O konceptu ÚP se konalo veřejné projednání, které bylo spojeno s výkladem. Stavební zákon 2012 umožňoval veřejnosti v širším slova smyslu podávat ke konceptu ÚP své připomínky. Dotčená veřejnost, na tomto místě tvořená dotčenými vlastníky a zástupcem veřejnosti, mohla ke konceptu ÚP uplatňovat námítky. Na základě projednání konceptu ÚP zpracovával pořizovatel **návrh pokynů pro zpracování návrhu ÚP** (dále jen „návrh pokynů“), který posléze schvalovalo zastupitelstvo obce, pro niž byl ÚP pořizován. Součástí odvodnění návrhu pokynů bylo, mimo jiné zdůvodnění výběru varianty řešení ÚP s přihlédnutím k vyhodnocení vlivů možných variant na udržitelný rozvoj území (srov. ust. § 49 odst. 2 písm. c) stavebního zákona 2012).

fáze společného jednání o návrhu ÚP (první fáze projednávání návrhu ÚP). Tato změna má za cíl zjednodušit a zkrátit celý postup pořizování ÚP²⁷⁸.

Stavební zákon 2012 počítal s **účastí veřejnosti** při projednávání návrhu ÚP až ve fázi veřejného projednání, tedy až poté co se k návrhu ÚP měly možnost vyjádřit dotčené orgány a jiné subjekty na společném jednání. Podle stavebního zákona 2012 byla však veřejnost zapojena do procesu prověřování možných variant řešení ÚP při projednávání konceptu ÚP. Aby nedošlo k omezení účasti veřejnosti při výběru nejvhodnější varianty řešení ÚP, musela **Novela stavebního zákona** zajistit účast veřejnosti na projednávání návrhu ÚP již ve fázi společného jednání, ve které je nově možné projednávat variantní řešení návrhu ÚP. Nově je návrh ÚP doručován veřejnou vyhláškou a veřejnost má možnost uplatnit u pořizovatele do 30 dnů od doručení své písemné **připomínky**. Účast veřejnosti při výběru nejvhodnější varianty řešení ÚP zůstala tedy i po zrušení fáze konceptu ÚP zachována, nicméně podle mého názoru došlo k jejímu podstatnému omezení. O konceptu ÚP se konalo veřejné projednání, které bylo spojeno s jeho výkladem. Stavební zákon ve znění účinném od 1. 1. 2013 již z veřejných projednání možných variant řešení ÚP nepočítá. Veřejnost má tedy možnost uplatňovat své připomínky pouze na základě zveřejněného návrhu, aniž by se mohla na veřejném projednání blíže seznámit s jednotlivými variantami řešení ÚP, které v daném případě přicházejí v úvahu. Ke konceptu ÚP mohla část dotčené veřejnosti²⁷⁹ podávat námitky, které představují silnější nástroj pro prosazování veřejných zájmů. Nová právní úprava projednávání variantního řešení návrhu ÚP již s podáváním námitek ze strany veřejnosti nepočítá. Vybraným subjektům z řad veřejnosti je umožněno podávat námitky k návrhu ÚP až ve fázi veřejného

²⁷⁸ Srov. Zvláštní část důvodové zprávy k zákonu č. 350/2012 Sb., kterým se mění zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, a některé související zákony, k bodu 72 str. 201, dostupná zde: <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=6&CT=573&CT1=0>, (cit. 9. 6. 2013)

²⁷⁹ Z hlediska ochrany životního prostředí bylo nejvýznamnější zapojení zástupce veřejnosti.

projednání tohoto návrhu, tedy ve chvíli, kdy už byla vybrána některá ze zvažovaných variant řešení ÚP.

4.3.2.3. Vymezení zastavěného území

Zastavěné území obce je obvykle vymezováno v ÚP. Nemá-li však obec vydaný ÚP, umožňuje stavební zákon vymezit zastavěné území obce také samostatným postupem²⁸⁰. Vymezení zastavěného území je zvláštním koncepčním nástrojem územního plánování²⁸¹, který slouží „*k zachycení aktuální podoby využití území. Nemá tendence plánovat využití území také do budoucna (...). Vymezením zastavěného území dojde k zakonzervování status quo (užívání území), a teprve po patřičném zvážení může být v rámci územního plánování stanoveno další využívání nezastavěného území.*“²⁸² VZÚ pořizuje úřad územního plánování, případně obecní úřad, který zajistí u svých úředníků splnění kvalifikačních požadavků²⁸³, a je vydáváno ve formě OOP v přenesené působnosti radou obce pro níž je pořizováno²⁸⁴. Institut VZÚ nelze využívat ke změně či stanovení funkčního využití ploch nebo k vymezení nově zastavitelných ploch²⁸⁵. Při vymezování zastavěného území ve VZÚ se uplatní stejné principy jako v případě vymezení zastavěného území v ÚP²⁸⁶.

²⁸⁰ Srov. ust. § 58 odst. 3 stavebního zákona. Podle rozsudku NSS ze dne 16. 12. 2008, č. j. 1 Ao 3/2008-136, www.nssoud.cz, je „(...) podmínkou pro vymezení zastavěného území samostatným postupem neexistence jakékoliv platně územně plánovací dokumentace (územní plán) typově odpovídající územnímu plánu dle stavebního zákona (č. 183/2006 Sb.) řešící dotčené území.“

²⁸¹ Některými autory je tento nástroj považován za zvláštní typ ÚPD (srov. např. SLÁDEČEK, Vladimír a Olga POUPEROVÁ. *Správní právo: zvláštní část : (vybrané kapitoly)*. Praha: Leges, 2011, 416 s. Student (Leges). ISBN 978-808-7212-806, str. 216).

²⁸² Kolektiv autorů. *Správní procesy v právu životního prostředí*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2010, 411 s. Spisy Právnické fakulty Masarykovy univerzity v Brně, sv. 379. ISBN 978-802-1053-625, str. 166.

²⁸³ Srov. ust. § 6 odst. 1 písm. d) a odst. 2 stavebního zákona.

²⁸⁴ Srov. ust. §59 odst. 2 ve spojení s ust. § 6 odst. 6 písm. a) stavebního zákona.

²⁸⁵ Srov. PRŮCHOVÁ, Ivana a kol. *Stavební zákon a ochrana životního prostředí*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2011, 487 s. Spisy Právnické fakulty Masarykovy univerzity v Brně, sv. 396. ISBN 978-802-1056-

4.3.3. REGULAČNÍ PLÁN

Regulační plán je nejpodrobnějším typem ÚPD. Je vydáván ve **formě OOP** pro část území kraje nebo část území obce (event. část území vojenského újezdu). Ačkoli je RP stavebním zákonem označen jako jeden z typů ÚPD, v mnoha směrech se od ostatních typů ÚPD liší. ZÚR a ÚP jsou koncepčními dokumenty, které upravují podmínky využívání a rozvoje určitého území, aniž by upravovaly podrobnosti konkrétních záměrů, jejichž realizace je v řešeném území plánována. RP je oproti tomu nástrojem, který do jisté míry stojí na pomezí koncepčních a realizačních nástrojů územního plánování, neboť je nejen závazným podkladem pro rozhodování v řešeném území²⁸⁷, ale v určitých případech je jím možno územní rozhodnutí **zcela nahradit**²⁸⁸. RP navazuje na koncepční nástroje územního

671, str. 191. NSS k této problematice uvádí, že „zastavitelnou plochu, tedy plochu určenou k (budoucímu) zastavění lze podle § 2 odst. 1 písm. j) stavebního zákona vymezit pouze územním plánem nebo zásadami územního rozvoje. Současná právní úprava totiž vychází z požadavku důsledného a komplexního posouzení nevratných změn v území v potřebných souvislostech, které se provádí pouze při pořizování územního plánu. I proto je v § 2 odst. 1 písm. e) stavebního zákona definován nezastavitelný pozemek, chráněný před změnami v jeho využití do doby vydání územního plánu, kterým lze na základě posouzení všech potřebných souvislostí v území obce stanovit potřebné podmínky další ochrany takovýchto pozemků nebo podmínky změn jejich využití tím, že budou začleněny do zastavitelných ploch. Z toho pak též plyne, že v případě vymezení zastavěného území samostatným postupem je třeba uvnitř zastavěného území vymezit i nezastavitelné pozemky.“ (Srov. rozsudek NSS ze dne 16. 12. 2008, č. j. 1 Ao 3/2008-136, www.nssoud.cz).

²⁸⁶ Srov. ust. § 59 odst. 2 stavebního zákona ve spojení s ust. § 58 odst. 1 a 2 stavebního zákona.

²⁸⁷ RP vydaný krajem je závazným také pro ÚPD vydávanou obcemi v daném území (srov. ust. § 61 odst. 2 stavebního zákona).

²⁸⁸ Podle právní úpravy účinné do 31. 12. 2012 **nahrazoval** RP v řešené ploše ve schváleném rozsahu územní rozhodnutí (srov. ust. § 61 odst. 2 stavebního zákona 2012). Novela stavebního zákona pozměnila toto ustanovení tak, že nově **lze** regulačním plánem nahradit územní rozhodnutí (srov. ust. § 61 odst. 2 stavebního zákona). V důvodové zprávě k Novele stavebního zákona se k této změně praví, že „ustanovení § 61 odst. 2 se liší od dosavadní právní úpravy tím, že regulační plán může (dosud podle většiny výkladů musel) nahradit některá nebo i všechna územní rozhodnutí. Např. u regulačních plánů pro historická jádra měst není účelné stanovit povinnost nahrazovat územní rozhodnutí, jejich posláním je pouze regulovat případné záměry, které nemusí být v době vydání regulačního plánu známy.“ (Srov. Zvláštní část důvodové zprávy k zákonu č. 350/2012 Sb., kterým se mění zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, a některé související zákony, k bodům 85 až 88, str. 206, dostupná zde: <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=6&CT=573&CT1=0>, (cit. 22. 6. 2013). Další změnou, kterou v této oblasti přinesla Novela stavebního zákona, je možnost nahradit regulačním plánem územní rozhodnutí **také**

plánování vydané na vyšší úrovni (PÚR, ZÚR a ÚP) a v řešené ploše²⁸⁹ konkretizuje požadavky v nich obsažené²⁹⁰, mimo to však lze vydáním RP nahradit následnou realizační fázi územního plánování a stanovit podmínky pro realizaci konkrétních záměrů v řešeném území, jejichž úprava by jinak náležela územnímu rozhodnutí. Dalším specifikem RP oproti jiným koncepčním nástrojům územního plánování je rozlišování mezi RP pořizovaným z podnětu a RP pořizovaným na žádost. Oba typy RP se navzájem liší odchylkami v procesu pořizování.

4.3.3.1. Nejvýznamnější změny v novelizované právní úpravě RP

S povahou RP jako hraničního institutu stojícího na pomezí koncepčních a realizačních nástrojů územního plánování, úzce souvisí problematika **posuzování vlivů RP na životní prostředí**²⁹¹, která byla významným způsobem dotčena **Novelou stavebního zákona**. V této souvislosti je třeba znovu upozornit, že česká právní úprava posuzování vlivů na životní prostředí se v návaznosti na evropskou legislativu dělí podle předmětu, který je posuzován, na posuzování vlivů koncepcí („proces SEA“) a posuzování vlivů záměrů („proces EIA“). Pro proces EIA je charakteristické, že neprobíhá zároveň s řízením o posuzovaném záměru, ale tomuto řízení předchází. Tím se liší od procesu SEA,

v nezastavěném území (z ust. § 61 odst. 2 stavebního zákona 2012 byla vypuštěna poslední věta, podle které RP nenahrazoval územní rozhodnutí v nezastavěném území).

²⁸⁹ Úkolem RP je podrobněji regulovat podmínky v ploše, která je vymezena v jiném koncepčním nástroji územního plánování. V samotném RP není možné řešenou plochu vymezit.

²⁹⁰ „Regulační plán v řešené ploše stanoví podrobné podmínky pro využití pozemků, pro umístění a prostorové uspořádání staveb, pro ochranu hodnot a charakteru území **a pro vytváření příznivého životního prostředí**. Regulační plán stanoví podmínky pro vymezení a využití pozemků, pro umístění a prostorové uspořádání staveb veřejné infrastruktury a vymezení veřejně prospěšné stavby nebo veřejně prospěšného opatření.“ (Srov. ust. § 61 odst. 1 stavebního zákona, pozn. autora: důraz byl doplněn). Náležitosti obsahu RP jsou dále vymezeny v příloze č. 11 k vyhlášce Ministerstva pro místní rozvoj č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a způsobu evidence územně plánovací činnosti.

²⁹¹ V případě RP již stavební zákon nehovoří o posuzování vlivů na udržitelný rozvoj území (srov. ust. § 19 odst. 2 stavebního zákona a contrario)

který probíhá souběžně s procesem pořizování posuzované koncepce. Vzhledem k tomu, že stavební zákon umožňuje, aby vydaný RP nahrazoval v řešené ploše územní rozhodnutí o konkrétních záměrech, které mohou podléhat procesu posuzování vlivů na životní prostředí dle zákona EIA²⁹², bylo třeba upravit vztah procesu EIA a procesu pořizování RP dle stavebního zákona²⁹³. Stavební zákon umožňuje za splnění určitých podmínek **spojení** procesu posuzování vlivů záměru na životní prostředí s procesem pořizování RP, který nahrazuje územní rozhodnutí o tomto záměru (dále také jen „spojený proces“)²⁹⁴. Ke spojení obou procesů dochází ze zákona v případě, že se jedná o záměr uvedený v příloze č. 1 kategorie II k zákonu EIA, příslušným úřadem k posuzování tohoto záměru je krajský úřad a závěr zjišťovacího řízení spojení obou postupů nevyloučil²⁹⁵. Podstatnou odchylkou spojeného procesu od „běžného“ procesu EIA je skutečnost, že při spojeném procesu se **nezpracovává posudek** o vlivech záměru na životní prostředí²⁹⁶. Podle mého názoru došlo

²⁹² Srov. ust. § 10i odst. 2 zákona EIA.

²⁹³ S procesem SEA v případě RP již stavební zákon nepočítá. V důvodové zprávě k Novele stavebního zákona se k této problematice praví, že „*regulační plán buď upřesňuje řešení, které bylo obsahem zásad územního rozvoje nebo územního plánu a které bylo v rámci těchto dokumentací v případě vlivů na životní prostředí posouzeno (SEA), anebo pokud regulační plán na uvedenou dokumentaci nenavazuje, nemůže měnit charakter území, ani vymezovat nové zastavitelné plochy. Proto v částech nenahrazující územní rozhodnutí není třeba řešit posuzování jeho vlivů na životní prostředí.*“ (Srov. Zvláštní část důvodové zprávy k zákonu č. 350/2012 Sb., kterým se mění zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, a některé související zákony, k bodům 85 až 88, str. 206, dostupná zde: <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=6&CT=573&CT1=0> (cit. 22. 6. 2013).

²⁹⁴ Právní úprava spojování obou těchto postupů byla zcela **přepracována Novelou stavebního zákona**. Podle právní úpravy účinné do 31. 12. 2012 se proces pořizování RP spojoval s procesem EIA v případě, že příslušným úřadem u posuzovaného záměru byl podle zákona EIA krajský úřad. Stavební zákon 2012 dále v ustanoveních systematicky zařazených na konec právní úpravy procesu pořizování RP stanovil pro tento případ odchylku od postupu posuzování vlivů záměru na životní prostředí podle zákona EIA. Novela stavebního zákona zrušila tato speciální ustanovení a právní úprava procesu EIA spojeného s procesem pořizování RP byla začleněna přímo do ustanovení stavebního zákona upravujících proces pořizování RP.

²⁹⁵ Srov. ust. § 61 odst. 3 stavebního zákona. V následujícím výkladu se podrobněji věnuji spojenému procesu. K procesu EIA u záměrů, u nichž nelze provést spojený proces srov. blíže podkapitulu 3.2.1.

²⁹⁶ Tuto odchylku vnesla do právní úpravy spojeného procesu až **Novela stavebního zákona**. V důvodové zprávě k Novele stavebního zákona se k této změně praví, že „*v zájmu hospodárnosti výkonu veřejné správy*

v tomto případě k upřednostnění zájmu na hospodárnosti a rychlosti výkonu veřejné správy nad zájmem na odborném a důkladném posouzení vlivů záměru na životní prostředí. Ačkoli právní úprava spojeného procesu účinná do 31. 12. 2012 nebyla v některých ohledech ideální²⁹⁷, zachovávala alespoň institut posudku, který je „významnou pojistkou úplnosti a objektivnosti procesu posuzování“²⁹⁸.

Jestliže má RP nahradit územní rozhodnutí o záměru, který podléhá posuzování vlivů na životní prostředí a **pokud není zadání RP spolu se závěrem zjišťovacího řízení součástí již vydaného ÚP nebo ZÚR**, zpracuje pořizovatel spolu s návrhem zadání RP také **oznámení záměru**²⁹⁹.

Pokud příslušný úřad v závěru zjišťovacího řízení spojený proces nevyloučil, je pořizovatel povinen následně zajistit zpracování **dokumentace vlivů záměru na životní prostředí** (dále jen „dokumentace vlivů“) a v případě, že orgán ochrany přírody ve svém stanovisku k návrhu zadání RP nevyloučil možný významný vliv záměru na NATURU 2000 (příp. pokud orgán ochrany přírody své stanovisko v zákonné lhůtě neuplatní) zajistí pořizovatel také zpracování **posouzení vlivu záměru na evropsky významnou lokalitu nebo ptačí oblast**.

se nepočítá v případech uvedených v § 61 odst. 3 se zpracováním a projednáním posudku k dokumentaci vlivů na životní prostředí. Předpisy EU tento podklad neznají; je vnitřní věcí příslušného úřadu, jaké oponentuře zpracovanou dokumentaci vlivů provedení záměru životní prostředí podrobí.“ (Srov. Zvláštní část důvodové zprávy k zákonu č. 350/2012 Sb., kterým se mění zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, a některé související zákony, k bodům 95 až 97, str. 208, dostupná zde: <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=6&CT=573&CT1=0>, (cit. 22. 6. 2013)).

²⁹⁷ Blíže srov. např. DVOŘÁK, Libor. Procedurální vazby stavebního zákona a posuzování vlivů na životní prostředí. *Časopis stavebnictví: časopis stavebních inženýrů, techniků a podnikatelů* [online]. Brno: EXPO DATA, 2008, 04/08, dostupné z: <http://www.casopisstavebnictvi.cz/clanek.php?detail=690>, (cit. 22. 6. 2013) nebo PRŮCHOVÁ, Ivana a kol. *Stavební zákon a ochrana životního prostředí*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2011, 487 s. Spisy Právnické fakulty Masarykovy univerzity v Brně, sv. 396. ISBN 978-802-1056-671, str. 320.

²⁹⁸ Srov. DAMOHORSKÝ, Milan a kol. *Právo životního prostředí*. 3. vyd. Praha: C.H. Beck, 2010, xlvii, 629 s. Právnické učebnice (C.H. Beck). ISBN 978-807-4003-387, str. 229.

²⁹⁹ V tomto případě se spojuje projednávání návrhu zadání RP se zjišťovacím řízením dle zákona EIA.

O návrhu RP a dokumentaci vlivů se koná **společné jednání** s dotčenými orgány a dotčenými obcemi. **Novelou stavebního zákona** byla do této fáze projednávání návrhu RP zapojena také **veřejnost**, která může do 15 dnů ode dne doručení veřejnou vyhláškou podávat k návrhu RP své **písemné připomínky** a k dokumentaci vlivů svá **vyjádření**. Všechna uplatněná vyjádření, stanoviska a připomínky jsou opět pořizovatelem zasílána příslušnému úřadu a slouží jako podklad pro vydání **stanoviska EIA** k posuzovanému záměru³⁰⁰.

Novelou stavebního zákona byl nově upraven **samostatný procesní krok** k vydání stanoviska EIA. Nově je stanovisko EIA k posuzovanému záměru vydáváno příslušným úřadem po proběhlém společném jednání o návrhu RP a dokumentaci vlivů, aniž by byl návrh RP nebo dokumentace vlivů projednány na veřejném projednání. V tomto směru vidím v novelizované právní úpravě nedostatky oproti právní úpravě účinné do 31. 12. 2012. Podle stavebního zákona 2012 muselo být v případě spojeného procesu konáno o posudku, dokumentaci vlivů a podaných vyjádření k těmto dokumentům veřejné projednání **za účasti příslušného úřadu**³⁰¹. Toto veřejné projednání mohlo být podle vůle pořizovatele sloučeno s veřejným projednáním návrhu RP. Dokumentace vlivů a posudek jsou dokumenty vyznačující se značnou mírou odbornosti a pro subjekty spadající mezi běžnou veřejnost není jednoduché jejich obsahu plně porozumět. Pokud se k dokumentaci vlivů a posudku konalo veřejné projednání spojené s výkladem těchto dokumentů podaným

³⁰⁰ Možnost zapojení veřejnosti do projednávání návrhu RP již ve fázi společného jednání hodnotím jako pozitivní změnu, kterou přinesla Novela stavebního zákona, neboť v této fázi projednávání návrhu RP je zpravidla stále možné do návrhu RP zasahovat výraznějšími změnami. Naproti tomu **Novela stavebního zákona** omezila prostředky, jimiž se k veřejnosti dostávají informace o procesu pořizování RP když zrušila povinnost pořizovatele (event. žadatele o pořízení RP) zveřejnit základní údaje o návrhu RP na tabuli umístěné přímo na ploše dotčené návrhem RP (srov. ust. § 67 odst. 2 stavebního zákona 2012). Hlavním informačním kanálem, ze kterého veřejnost získává informace o postupu projednávání návrhu RP zůstává úřední deska pořizovatele případně úřední desky dotčených obcí. Podstatné dokumenty jsou v průběhu pořizování RP zveřejňovány rovněž způsobem umožňujícím dálkový přístup.

³⁰¹ Srov. ust. § 75 odst. 3 stavebního zákona 2012.

příslušným úřadem, bylo pro širokou veřejnost jednodušší orientovat se v projednávané problematice a lépe formulovat svá vyjádření, která mohl příslušný úřad využít při zpracování stanoviska EIA. Zároveň se novelizovaná právní úprava spojeného procesu odchyluje od právní úpravy posuzování vlivů záměrů na životní prostředí obsažené v zákoně EIA³⁰². Stavební zákon stanoví příslušnému úřadu pro vydání stanoviska EIA lhůtu 15 dnů ode dne obdržení podkladů. Tuto lhůtu lze ze závažných důvodů³⁰³ prodloužit nejvýše o dalších 30 dnů. Pokud příslušný úřad neuplatní stanovisko EIA ani v prodloužené lhůtě lze RP vydat i bez tohoto stanoviska³⁰⁴. „V tomto případě pořizovatel vychází z dokumentace vlivů na životní prostředí a výsledků projednání.“³⁰⁵ Stanovisko EIA je odborným podkladem pro vydání RP³⁰⁶. Pro případ, že příslušný orgán ve stanovisku EIA stanoví, že RP má významný negativní vliv na NATURU 2000, odkazuje novelizované znění stavebního zákona v dalším postupu, podobně jako u jiných nástrojů územního plánování, na příslušná ustanovení ZOPK³⁰⁷.

V procesu **pořizování RP na žádost** se nekoná společné jednání o návrhu RP s dotčenými orgány a obcemi. Z tohoto důvodu má žadatel povinnost k žádosti o vydání RP připojit mimo jiné stanoviska dotčených orgánů včetně **stanoviska EIA** (pokud záměr

³⁰² Srov. ust. § 9 odst. 9 ve spojení s ust. § 17 zákona EIA.

³⁰³ Závažné důvody, které vedly příslušný úřad k žádosti o prodloužení lhůty pro uplatnění stanoviska EIA, pořizovatel nepřezkoumává (srov. Zvláštní část důvodové zprávy k zákonu č. 350/2012 Sb., kterým se mění zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, a některé související zákony, k bodům 95 a 97, str. 208, dostupná zde: <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=6&CT=573&CT1=0>, (cit. 23. 6. 2013).

³⁰⁴ Srov. ust. § 65 odst. 5 stavebního zákona.

³⁰⁵ Srov. SKLENÁŘ, Tomáš. Novela stavebního zákona na úseku územního plánování. *Stavební právo: Bulletin*. Praha: ABF, 2012, č. 3, s. 1-21, str. 8.

³⁰⁶ Blíže k povaze stanoviska EIA srov. podkapitolu 3.2.1.

³⁰⁷ Blíže srov. podkapitolu 3.2.3.

řešený regulačním plánem vyžaduje posouzení z hlediska vlivů na životní prostředí)³⁰⁸, posouzení vlivů na NATURU 2000 (pokud orgán ochrany přírody ve svém stanovisku možný významný vliv na NATURU 2000 nevyloučil) a návrh regulačního plánu. Žadatel je povinen pouze opatřit potřebná stanoviska dotčených orgánů. Řešení případných rozporů mezi dotčenými orgány zajistí pořizovatel³⁰⁹. Pokud příslušný úřad ve stanovisku EIA určí, že RP má významný negativní vliv na NATURU 2000, který nebyl předmětem posouzení vydaných ZÚR nebo ÚP z hlediska tohoto vlivu³¹⁰, postupuje se podobně jako v případě RP pořizovaném z podnětu podle příslušných ustanovení ZOPK³¹¹.

³⁰⁸ Na tomto místě je třeba upozornit, že podle právní úpravy účinné do 31. 12. 2012 předkládal žadatel, v případě spojení procesu pořizování RP s procesem EIA, spolu s žádostí o pořízení RP namísto stanoviska EIA pouze dokumentaci vlivů a posudek k této dokumentaci (srov. ust. § 74 stavebního zákona 2012). **Novela stavebního zákona** toto ustanovení zrušila, aniž by pozměnila ustanovení upravující podávání žádosti o pořízení RP. Žadatel je tedy podle novelizované právní úpravy povinen k žádosti o vydání RP připojit stanovisko EIA také v případě, že má RP nahradit územní rozhodnutí pro záměr, který vyžaduje posouzení vlivů na životní prostředí a v jehož případě je možné provést spojený proces. Pokud má RP upravovat podmínky pro realizaci záměru, který vyžaduje posouzení z hlediska vlivů na životní prostředí, přikládá žadatel k žádosti o pořízení RP také dokumentaci vlivů provedení záměru na životní prostředí (srov. přílohu č. 10 k vyhlášce Ministerstva pro místní rozvoj č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a způsobu evidence územně plánovací činnosti)

³⁰⁹ Srov. ust. § 66 odst. 4 stavebního zákona.

³¹⁰ Za povšimnutí stojí, že v ust. § 65 odst. 6 stavebního zákona, které řeší obdobnou situaci pro případ pořizování RP z podnětu, byla podmínka neposouzení vlivu na NATURU 2000 ve vydaných ZÚR nebo ÚP **Novelou stavebního zákona** vypuštěna. Konkrétní záměr v území nemůže být při vydávání ZÚR nebo ÚP předmětem posuzování z hlediska svého vlivu na NATURU 2000, jelikož se jedná o ryze koncepční dokumenty, ve kterých řešení podmínek realizace konkrétních záměrů v území nemá místo.

³¹¹ Srov. ust. § 66 odst. 5 stavebního zákona.

5. REALIZAČNÍ NÁSTROJE ÚZEMNÍHO PLÁNOVÁNÍ

V podkapitole věnované pojmu a právní úpravě územního plánování jsem rozdělil nástroje územního plánování na skupinu nástrojů koncepčních a skupinu nástrojů realizačních. Mezi oběma skupinami nástrojů však neleží ostrá hranice, která by zřetelně oddělovala jedny od druhých, a některé nástroje územního plánování naplňují znaky obou těchto skupin³¹². Celý proces územního plánování lze chápat jako sled na sebe navazujících a vzájemně provázaných opatření, která od celostátních resp. mezistátních otázek po konkrétní záměry realizované v daném území řeší možnosti využití území a směřují k naplnění hlavního cíle územního plánování, kterým je udržitelný rozvoj území. Zatímco úkolem koncepčních nástrojů územního plánování je s různou mírou podrobnosti upravovat podmínky využívání a budoucího rozvoje určitého území, realizační nástroje územního plánování aplikují tyto podmínky na konkrétní záměr, který má být v území realizován.

5.1. ÚZEMNÍ ŘÍZENÍ

Základním realizačním nástrojem územního plánování je územní rozhodnutí (dále také jen „ÚR“), které je vydáváno v územním řízení³¹³. Územní řízení je řízením správním, které je relativně komplexně upraveno stavebním zákonem³¹⁴. V územním řízení jsou určovány podmínky realizace konkrétních záměrů v daném území především s ohledem na požadavky stanovené v koncepčních nástrojích územního plánování platících na dotčeném území, na požadavky stanovené přímo stavebním zákonem a jeho prováděcími právními předpisy, a s ohledem na požadavky zakotvené ve zvláštních právních předpisech, jejichž

³¹² Srov. podkapitolu 4.3.3

³¹³ „Umísťovat stavby nebo zařízení, jejich změny, měnit vliv jejich užívání na území, měnit využití území a chránit důležité zájmy v území lze jen na základě územního rozhodnutí nebo územního souhlasu, nestanoví-li zákon jinak.“ (Srov. ust. § 76 odst. 1 stavebního zákona)

³¹⁴ Subsidiárně se použije právní úprava správního řízení obsažená ve správním řádu (srov. ust. § 192 odst. 1 stavebního zákona).

uplatnění v územním řízení je svěřeno do působnosti dotčených orgánů. Podobně jako v jiných dílčích postupech územního plánování dochází v územním řízení ke střetávání různých veřejných a soukromých zájmů na využití dotčeného území.

Kromě „klasického“ územního řízení upravuje stavební zákon řadu **zjednodušujících postupů**, kterými lze v některých případech územní řízení nahradit. Jedná se zejména o veřejnoprávní smlouvu nahrazující územní rozhodnutí, zjednodušené územní řízení a územní souhlas. Jde o postupy, které lze využít pouze u záměrů, které splňují kritéria stanovená stavebním zákonem. Z pohledu ochrany životního prostředí je podstatné, že tyto zjednodušující postupy **nelze použít** pro záměry, které podléhají posuzování vlivů na životní prostředí. **Novela stavebního zákona** přinesla zpřesnění jednotlivých zjednodušujících postupů, což se projevuje zejména v právní úpravě veřejnoprávní smlouvy nahrazující územní rozhodnutí. V reakci na judikaturu NSS³¹⁵ Novela stavebního zákona výslovně upravila **povahu územního souhlasu**, který není správním rozhodnutím ale jiným správním úkonem (vyjádření, osvědčení, sdělení), na nějž se vztahuje ust. § 154 a násl. správního řádu. V právní úpravě postupu vedoucího k vydání územního souhlasu došlo podle mého názoru k podstatné změně, když u záměrů, které ke svému provedení nevyžadují stavební povolení ani ohlášení a které jsou umístěny dále než 2 metry od hranice se sousedním pozemkem, **nejsou vyžadována souhlasná prohlášení** osob majících vlastnická nebo jiná věcná práva k sousedícím pozemkům nebo stavbám na nich. Ochrana práv těchto osob bude záležet na stavebním úřadě, který může rozhodnout, že namísto vydání územního souhlasu provede „klasické“ územní řízení.

5.1.1. ÚČASTNÍCI ÚZEMNÍHO ŘÍZENÍ

Vzhledem k tomu, že územní řízení je řízením správním, je nutné vymezit okruh **účastníků**, kteří jsou do tohoto procesu zapojeni. Obecná právní úprava vymezení

³¹⁵ Srov. např. usnesení NSS ze dne 8. 11. 2012, č. j. 2 As 86/2010-76, www.nssoud.cz.

účastníků správního řízení obsažená ve správním řádu se pro případ územního řízení nepoužije³¹⁶, neboť stavební zákon obsahuje vlastní taxativní výčet účastníků územního řízení³¹⁷. Z jednotlivých skupin účastníků územního řízení mají pro uplatňování požadavků na ochranu životního prostředí zásadní význam subjekty, jejichž účastenství v územním řízení je založeno **zvláštním právním předpisem**. Zvláštními právními předpisy jsou v tomto případě myšleny zákon EIA a především ZOPK, který je nejužívanějším právním předpisem zakládajícím účast veřejnosti ve správních řízeních s dotčením zájmů na ochraně přírody a krajiny³¹⁸. Podle ZOPK má „*občanské sdružení nebo jeho organizační jednotka, jehož hlavním posláním podle stanov je ochrana přírody a krajiny*“³¹⁹ možnost účastnit se za splnění **zákonných podmínek** správních řízení, při nichž může dojít k dotčení zájmů na ochraně přírody a krajiny chráněných podle tohoto zákona. Podmínky účastenství občanských sdružení podle ust. § 70 ZOPK jsou tyto: 1) hlavním posláním občanského sdružení je podle jeho stanov ochrana přírody a krajiny, 2) občanské sdružení musí mít právní subjektivitu, 3) občanské sdružení podá žádost o informování o zahajovaných správních řízeních³²⁰, 4) dodržení zákonné osmidenní lhůty, v níž musí občanské sdružení uplatnit svůj požadavek být účastníkem správního řízení³²¹.

³¹⁶ Srov. rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 9. 2. 2012 č. j. 29 A 21/2011-35, www.nssoud.cz.

³¹⁷ Stavební zákon podobně jako správní řád rozlišuje dvě kategorie účastníků územního řízení. **Hlavními účastníky** územního řízení jsou žadatel o vydání územního rozhodnutí (srov. ust. § 85 odst. 1 písm. a) stavebního zákona) a obec, na jejímž území má být požadovaný záměr uskutečněn (srov. ust. § 85 odst. 1 písm. b) stavebního zákona). **Vedlejšími účastníky** územního řízení jsou „*vlastník pozemku nebo stavby, na kterých má být požadovaný záměr uskutečněn, není-li sám žadatelem, nebo ten, kdo má jiné věcné právo k tomuto pozemku nebo stavbě*“ (srov. ust. § 85 odst. 2 písm. a) stavebního zákona), „*osoby, jejichž vlastnické nebo jiné věcné právo k sousedním stavbám anebo sousedním pozemkům nebo stavbám na nich může být územním rozhodnutím přímo dotčeno*“ (srov. ust. § 85 odst. 2 písm. b) stavebního zákona) a „*osoby, o kterých tak stanoví zvláštní právní předpis*“ (srov. ust. § 85 odst. 2 písm. c) stavebního zákona).

³¹⁸ Srov. BAHÝL'OVÁ, Lenka. Judikatura NSS: Účast veřejnosti ve správním a soudním řízení. *Soudní rozhledy*. 2013, č. 3, s. 82.

³¹⁹ Srov. st. § 70 odst. 2 ZOPK.

5.1.1. NEJVÝZNAMNĚJŠÍ ZMĚNY V NOVELIZOVANÉ PRÁVNÍ ÚPRAVĚ ÚZEMNÍHO ŘÍZENÍ

Územní řízení je zahajováno na **žádost** osoby, která má v úmyslu konkrétní záměr v území realizovat (dále také jen „žadatel“)³²². Podle právní úpravy účinné do konce roku 2012 byla k žádosti o vydání ÚR přikládána mimo jiné závazná stanoviska a rozhodnutí dotčených orgánů, pokud byla obstarána před zahájením řízení. Zbylá závazná stanoviska a rozhodnutí dotčených orgánů obstarával stavební úřad. **Novelizované znění stavebního zákona** klade na žadatele zvýšené nároky, když nově je povinen k žádosti o vydání ÚR **vždy** obstarat a připojit potřebná závazná stanoviska, popřípadě rozhodnutí dotčených

³²⁰ Tuto žádost je nutné podat u příslušných orgánů státní správy (např. stavební úřady) a je platná 1 rok, po jehož uplynutí je třeba podat žádost o informování znovu (srov. ust. § 70 odst. 2 ZOPK). K otázce zda je pro účast občanského sdružení ve správním řízení nutné, aby podalo žádost o informování před tím, nežli bylo toto správní řízení zahájeno se vyjádřil NSS ve svém rozsudku ze dne 16. 11. 2011, č. j. 6 As 19/2011-728 takto: „Z doslovného znění zákona tedy nevyplývá, že žádost o informace o zahajovaných správních řízeních by musela být nutně podána ještě před zahájením řízení. Dikci „...aby byla předem informována...“ je třeba vykládat v souladu s účelem zákona o ochraně přírody a krajiny, kterým je podle jeho § 1 přispět k udržení a obnově přírodní rovnováhy v krajině, K ochraně rozmanitostí forem života, přírodních hodnot a krás a k šetrnému hospodaření s přírodními zdroji, přičemž § 70 zaručuje přímou účast veřejnosti, prostřednictvím občanských sdružení a dobrovolných sborů či aktivů při orgánech ochrany přírody. Smyslem toho, že mají být občanská sdružení informována o zahajovaných řízeních předem, není omezení účasti občanských sdružení v přístupu do správních řízení, při nichž mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny, ale v zajištění možnosti efektivní účasti těchto občanských sdružení na celém správním řízení již od jeho počátku. Ostatně kupříkladu u řízení zahajovaných na žádost není z povahy věci ani reálné, aby informace o zahájení řízení byla dána občanskému řízení předem, tj. ještě před zahájením řízení. (...)“ (Srov. rozsudek NSS ze dne 16. 11. 2011, č. j. 6 As 19/2011-728, www.nssoud.cz.) Občanské sdružení, které se později účastní správního řízení, nemusí dokonce v době zahájení tohoto správního řízení existovat a může vzniknout právě jako reakce na zahájené správní řízení (srov. rozsudek NSS ze dne 27. 4. 2012, č. j. 7 As 25/2012-21, www.nssoud.cz, kde se mimo jiné praví, že „je-li občanské sdružení založeno teprve po zahájení správního řízení a podá-li žádost podle ust. § 70 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny, pak je třeba jej informovat o již zahájených řízeních, při nichž mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny, a umožnit mu účast v nich, lze-li toho ještě dosáhnout bez neúnosného prodloužení řízení. (...)“

³²¹ Lhůta pro uplatnění požadavku být účastníkem správního řízení běží občanskému sdružení ode dne, kdy mu bylo příslušným správním orgánem zahájení řízení oznámeno (srov. ust. § 70 odst. 3 ZOPK). Na tomto místě je třeba upozornit, že „dnem sdělení informace o zahájení řízení se rozumí den doručení jejího písemného vyhotovení nebo první den jejího zveřejnění na úřední desce správního orgánu a současně způsobem umožňujícím dálkový přístup.“ (srov. tamtéž).

³²² Řízení o zřízení ochranného pásma může být zahájeno také z moci úřední.

orgánů³²³. Jestliže stavební úřad shledá, že k žádosti o vydání ÚR žadatel nepřipojil všechna potřebná závazná stanoviska dotčených orgánů, vyzve žadatele ke zjednání nápravy a řízení přerušit³²⁴. „Pokud záměr podléhá podle § 4 VIŽP posouzení z hlediska vlivů na životní prostředí, předkládá žadatel spolu se žádostí o vydání územního rozhodnutí též stanovisko příslušného úřadu k posouzení vlivů provedení záměru na životní prostředí podle § 10 VIŽP. To znamená, že před podáním žádosti o územní rozhodnutí musí v tomto případě proběhnout posouzení vlivů provádění záměru na životní prostředí podle zvláštního právního předpisu.“³²⁵ Stavební zákon však umožňuje v některých případech **spojit** vybrané postupy posuzování vlivů záměru na životní prostředí podle zákona EIA s územním řízením³²⁶.

Na rozdíl od obecné právní úpravy správního řízení obsažené ve správním řádu se v územním řízení do konce roku 2012 konalo obligatorní **veřejné ústní jednání**, které mohlo být spojeno s ohledáním na místě³²⁷. **Novela stavebního zákona** omezila za účelem snížení administrativní náročnosti³²⁸ jak ústnost, tak veřejnost jednání v územním řízení. Stavební úřady mají nově možnost podle svého uvážení **upustit od ústního jednání** v případě, že

³²³ Výjimkou jsou případy, kdy je koordinované závazné stanovisko nebo závazné stanovisko vydáváno správním orgánem, příslušným k vydání ÚR (srov. ust. § 86 odst. 2 písm. b) stavebního zákona).

³²⁴ Srov. ust. § 86 odst. 5 stavebního zákona.

³²⁵ Srov. POTĚŠIL, Lukáš, Aleš ROZTOČIL, Klára HRŮŠOVÁ a Martin LACHMANN. *Stavební zákon: online komentář* [online]. 2. aktualizace 2/2013. C. H. Beck, 2013, dostupné zde: <https://www.beck-online.cz/>, (cit. 5. 8. 2013), (pozn. autora: zkratka VIŽP je zde použita pro zákona EIA).

³²⁶ Blíže srov. podkapitolu 5.1.2.

³²⁷ Srov. SLÁDEČEK, Vladimír a Olga POUPEROVÁ. *Správní právo: zvláštní část : (vybrané kapitoly)*. Praha: Leges, 2011, 416 s. Student (Leges). ISBN 978-808-7212-806, str. 233.

³²⁸ Srov. Zvláštní část důvodové zprávy k zákonu č. 350/2012 Sb., kterým se mění zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, a některé související zákony, k bodu 124, str. 216, dostupná zde: <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=6&CT=573&CT1=0>, (cit. 20. 07. 2013)

mají dostatečné povědomí o poměrech v dotčeném území a zároveň žádost o vydání ÚR obsahuje dostatek informací pro posouzení daného záměru.

S odkazem na požadavky Aarhuské úmluvy zůstalo **obligatorní veřejné ústní jednání** zachováno pouze u záměrů posuzovaných ve zjišťovacím řízení, záměrů pro které bylo vydáno stanovisko EIA a u záměrů umístěovaných v území, ve kterém nebyl vydán ÚP³²⁹. Novelizovaná právní úprava územního řízení tedy rozlišuje odlišný průběh územního řízení o „obyčejném“ záměru (dále také jen „běžné územní řízení“) a územního řízení o záměru, který je výše uvedeným způsobem kvalifikovaný (dále také jen „zvláštní územní řízení“).

V souvislosti s rozdílným průběhem běžného a zvláštního územního řízení upravila Novela stavebního zákona výrazným způsobem také postup, jakým jsou účastníci řízení a veřejnost **informováni o zahájení územního řízení**. Z hlediska informování veřejnosti v širším slova smyslu je podstatné, že podle novelizovaného znění stavebního zákona již v běžném územním řízení nemá žadatel informační povinnost ohledně zahájeného územního řízení a záměru, který je předmětem tohoto řízení³³⁰. Veřejnost v širším slova smyslu má tedy možnost dozvědět se o zahájení běžného územního řízení pouze v případě řízení s velkým počtem účastníků kdy jsou oznámení o zahájení řízení a další úkony v řízení doručovány veřejnou vyhláškou³³¹.

³²⁹ Srov. ust. § 87 odst. 2 stavebního zákona.

³³⁰ Podle stavebního zákona 2012 byl žadatel o vydání ÚR povinen zajistit vyvěšení informace o zahájení územního řízení na místě určeném stavebním úřadem nebo na vhodném veřejně přístupném místě u stavby nebo pozemku, na nichž měl být schvalovaný záměr uskutečněn. Informace o územním řízení musela být tímto způsobem zveřejněna až do doby konání veřejného ústního jednání. Pokud žadatel svou informační povinnost nesplnil, nařizoval stavební úřad opakované veřejné ústní jednání. (Srov. ust. § 87 odst. 2 stavebního zákona 2012.)

³³¹ Srov. ust. § 87 odst. 1 stavebního zákona ve spojení s ust. § 192 odst. 1 stavebního zákona a ust. § 144 správního řádu.

Povinnost žadatele **vyvěsit informaci o zahájení územního řízení** na místě určeném stavebním úřadem v oznámení o zahájení územního řízení zůstala zachována pro případ zvláštního územního řízení. Novela stavebního zákona však tento institut, jehož účelem je zajištění dostatečné informovanosti veřejnosti v místě kde má být schvalovaný záměr realizován, podstatným způsobem **omezila** ve vztahu k veřejnosti v širším slova smyslu. Následkem nesplnění žadatelovi informační povinnosti je shodně s dosavadní právní úpravou nařízení opakovaného veřejného ústního jednání, avšak podle novelizované právní úpravy pouze v případě, že došlo ke zkrácení práv účastníků územního řízení. Nadto Novela stavebního zákona zavádí vyvratitelnou právní domněnku, že žadatel povinnost informaci vyvěsit splnil. Ačkoli je informace o konání veřejného ústního jednání oznamována veřejnosti formou veřejné vyhlášky vyvěšované na úřední desce stavebního úřadu, je podle mého názoru informační povinnost žadatele významným prostředkem k informování veřejnosti v nejbližším okolí území, na němž má být projednáván záměr realizován. Tím, že byly zmírněny následky nesplnění informační povinnosti žadatele, došlo k oslabení opatření, která mají za cíl co nejdůkladněji informovat veřejnost o záměrech, které se jí bezprostředně dotýkají.

Kromě **závazných stanovisek dotčených orgánů**³³² jsou dalším právním prostředkem, pomocí něhož mohou být v územním řízení prosazovány požadavky na ochranu životního prostředí, **námítky účastníků řízení**³³³. Stavební zákon stanoví pro jednotlivé skupiny účastníků územního řízení **omezení rozsahu** v jakém mohou své námítky k projednávanému záměru podávat³³⁴. Podle **novelizované právní úpravy** mohou

³³² Blíže srov. podkapitulu

³³³ Skupina účastníků územního řízení je velmi rozmanitá a jednotlivé podskupiny účastníků hájí v územním řízení rozdílné zájmy. Z pohledu ochrany životního prostředí mají mezi účastníky nejvýznamnější postavení občanská sdružení opírající svou účast v územním řízení o ustanovení ZOPK případně zákona EIA. Obecně k námítkám srov. podkapitulu 2.3.2.

³³⁴ K rozsahu námitek, které v územním řízení uplatňují občanská sdružení účastníci se na základě ZOPK, se ve své judikatuře vyjádřil NSS takto: „*Námítky ekologického občanského sdružení je vždy nutno posuzovat*

subjekty účastníci se územního řízení na základě zvláštního právního předpisu uplatňovat námitky **pouze v rozsahu**, v jakém je projednávaným záměrem dotčen veřejný zájem, jehož ochranou se podle zvláštního právního předpisu zabývá³³⁵. „*Při striktním výkladu tak občanské sdružení, které se účastní územního řízení na základě zákona o ochraně přírody a krajiny, nebude mít právo podávat námitky k nadlimitní hlukové zátěži.*“³³⁶ Na subjekty vystupující v pozici účastníků územního řízení lze však zároveň nahlížet také jako na veřejnost v širším slova smyslu a stavební úřad by měl námitku, která vybočuje ze stanoveného rozsahu, posoudit jako **připomínku veřejnosti**, přestože novelizovaná právní úprava výslovně uvádí, že k námitkám, které překračují stanovený rozsah, se nepřihlíží. „*Opačný výklad (tj. vyloučení účastníků řízení ze široké skupiny „veřejnosti“ a následné ignorování jimi uplatněných „nadrozsahových“ námitek, resp. připomínek) by znamenal nepřijatelné omezení práv těchto subjektů, které nemohou takto doplatit na své – jinak silnější – postavení „námitkářů“.*“³³⁷

právě s přihlédnutím k zájmům, které toto sdružení ve správním řízení hájí. Je-li sdružení, jehož hlavním posláním podle stanov je ochrana přírody a krajiny oprávněno být účastníkem správního řízení, nelze dovodit, že má možnost hájit v tomto řízení i zájmy jiné, s ochranou přírody a krajiny nesouvisející. (...) Hodnotí-li tedy správní orgány námitky ekologického občanského sdružení, musí se nejprve zabývat tím, zda se tyto týkají zájmů, které toto sdružení hájí a které lze podřadit pod zájmy upravené zákonem o ochraně přírody a krajiny (srovnej zejména ust. § 1 až § 3 citovaného zákona), případně pod jiný zákon, který rovněž občanským sdružením přiznává privilegované postavení (viz např. ust. § 23 odst. 9 zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, ve znění pozdějších předpisů). V této souvislosti je nutno zdůraznit, že zákon o ochraně přírody a krajiny vymezuje dotčené zájmy velmi široce a to, zda argumentace ekologického občanského sdružení souvisí se zájmy vymezenými citovaným zákonem, je třeba vykládat extenzivně.“ (Srov. rozsudek NSS ze dne 4. 2. 2010, č. j. 7 As 2/2009-80, www.nssoud.cz, (pozn. autora: důraz byl doplněn)).

³³⁵ Srov. ust. § 89 odst. 4 stavebního zákona.

³³⁶ Srov. HUMLÍČKOVÁ, Petra. *Stručné poznámky k „velké“ novele Stavebního zákona – část II.* [online]. 2013, dostupné zde: <http://www.epravo.cz/top/clanky/strucne-poznamky-k-velke-novele-stavebniho-zakona-cast-ii-88355.html>, (cit. 5. 8. 2013).

³³⁷ BAHÝL'OVÁ, Lenka a Ján BAHÝL'. *"Nakládání" s námitkami účastníků územního řízení - poznámka k jedné podivuhodné změně stavebního zákona* [online]. 2013, dostupné zde: <http://www.epravo.cz/top/clanky/nakladani-s-namitkami-ucastniku-uzemniho-rizeni-poznamka-k-jedne-podivuhodne-zmene-stavebniho-zakona-86907.html>, (cit. 5. 8. 2013).

Podstatným rysem, který odlišuje námitky účastníků řízení od připomínek veřejnosti je způsob, jakým je s nimi dále nakládáno. Dosavadní právní úprava garantovala účastníkům územního řízení, že stavební úřad o jimi podaných námitkách **rozhodne** v územním rozhodnutí. **Novela stavebního zákona** však výrazným způsobem zasáhla do postavení účastníků řízení, když ze stavebního zákona tuto povinnost stavebního úřadu **vypustila**³³⁸. Podle novelizovaného znění stavebního zákona stavební úřad **vyhodnotí** v odůvodnění územního rozhodnutí připomínky veřejnosti. Na vypořádání námitek účastníků územního řízení se subsidiárně použijí ustanovení správního řádu, která stanoví povinnost správního orgánu **vypořádat se** s námitkami účastníků řízení v odůvodnění správního rozhodnutí³³⁹. Pokud jde o vyhodnocení uplatněných vyjádření v územním řízení, jsou podle mého názoru účastníci územního řízení v novelizované právní úpravě postaveni na roveň veřejnosti v širším slova smyslu. „*Nesystémovost kritizované změny je zřejmá též s ohledem na skutečnost, že o uplatněných námitkách občanskoprávní povahy, nejedná-li se o námitky týkající se existence nebo rozsahu vlastnických nebo jiných věcných práv (zde rozhoduje soud), je stavební úřad i nadále povinen rozhodovat (§ 89 odst. 6 stavebního zákona). Zcela nesmyslně se zde tedy zavádí dvojí režim nakládání s uplatněnými námitkami účastníků řízení.*“³⁴⁰

V neposlední řadě může požadavky ochrany životního prostředí během územního řízení uplatňovat také **veřejnost v širším slova smyslu**. S aktivním zapojením veřejnosti v širším slova smyslu počítá novelizované znění stavebního zákona pouze v případě zvláštního územního řízení, kdy je konáno veřejné ústní jednání. Široká veřejnost může

³³⁸ Tato změna byla do Novely stavebního zákona začleněna na základě pozměňovacího návrhu vzešlého z Hospodářského výboru Poslanecké sněmovny.

³³⁹ Srov. ust. § 68 odst. 3 správního řádu ve spojení s ust. § 192 odst. 1 stavebního zákona.

³⁴⁰ BAHÝL'OVÁ, Lenka a Ján BAHÝL'. "Nakládání" s námitkami účastníků územního řízení - poznámka k jedné podivuhodné změně stavebního zákona [online]. 2013, dostupné zde: <http://www.epravo.cz/top/clanky/nakladani-s-namitkami-ucastniku-uzemniho-rizeni-poznamka-k-jedne-podivuhodne-zmene-stavebniho-zakona-86907.html>, (cit. 5. 8. 2013).

uplatnit své požadavky k projednávanému záměru ve formě připomínek. Podané připomínky musí stavební úřad vyhodnotit v odůvodnění územního rozhodnutí.

5.1.2. NOVELIZOVANÁ PRÁVNÍ ÚPRAVA POSUZOVÁNÍ VLIVŮ NA ŽIVOTNÍ PROSTŘEDÍ V ÚZEMNÍM ŘÍZENÍ

Záměry o nichž je rozhodováno v územním řízení mohou negativně ovlivnit životní prostředí na území, kde mají být realizovány. Z tohoto důvodu je třeba u záměrů, které naplňují znaky stanovené zákonem EIA zajistit jejich náležité posouzení z hlediska vlivu na životní prostředí a NATURU 2000 (pokud orgány ochrany přírody možný významný vliv záměru nevyloučí). „*Charakteristickým rysem české právní úpravy EIA je, že tento proces je samostatnou procedurou, která předchází samotným povolovacím procesům, a není v žádném ohledu jejich součástí.*“³⁴¹ V případě právní úpravy územního řízení ve stavebním zákoně došlo k prolomení této zásady a za splnění taxativně stanovených kumulativních podmínek je možné spojit územní řízení s vybranými postupy při posuzování vlivů na životní prostředí (dále také jen „spojené řízení“)³⁴². Parametry záměrů, u nichž lze spojené řízení provést jsou nově upraveny totožně, jako u záměrů které podléhají spojenému procesu při pořizování regulačního plánu³⁴³. Podobně jako v případě spojeného procesu pořizování regulačního plánu s procesem EIA, **nepočítá novelizovaná právní úprava** ve spojeném řízení **se zpracováním posudku** k dokumentaci vlivů záměrů na životní prostředí (dále také jen „dokumentace vlivů záměru“), která je předkládána spolu s žádostí o vydání ÚR³⁴⁴. V případě spojeného řízení se koná

³⁴¹ Srov. DVOŘÁK, Libor. Procedurální vazby stavebního zákona a posuzování vlivů na životní prostředí. *Časopis stavebnictví: časopis stavebních inženýrů, techniků a podnikatelů* [online]. Brno: EXPO DATA, 2008, 04/08, dostupné zde: <http://www.casopisstavebnictvi.cz/clanek.php?detail=690>, (cit. 13. 7. 2013).

³⁴² Srov. ust. § 91 stavebního zákona. Právní úprava spojeného řízení byla podstatným způsobem pozměněna a upřesněna Novelou stavebního zákona.

³⁴³ Srov. podkapitulu 4.3.3.1.

³⁴⁴ Příslušný úřad si pouze může opatřit **odborné posouzení**, které se nezveřejňuje ani neprojednává

obligatorní veřejné ústní jednání k projednání žádosti o vydání ÚR a dokumentace vlivů záměru. Novelizovaná právní úprava také **rozšiřuje okruh účastníků** spojeného řízení, když kromě účastníků uvedených v ust. § 85 odst. 1 a 2 se spojeného řízení účastní také občanská sdružení nebo obecně prospěšné společnosti, jejichž předmětem činnosti je ochrana životního prostředí, veřejného zdraví nebo kulturních památek³⁴⁵. Stavební zákon také nově zakotvuje **fikci souhlasu příslušného úřadu se záměrem** pro případ, kdy příslušný úřad nevydá své stanovisko EIA k posuzovanému záměru ani v dodatečně poskytnuté lhůtě. Stavební úřad však za této situace musí při posuzování projednávaného záměru přihlídnout k dokumentaci vlivů záměru a k ní uplatněným připomínkám a stanoviskům.

5.1.3. ÚZEMNÍ ROZHODNUTÍ

Výsledkem proběhlého územního řízení je územní rozhodnutí. Územním rozhodnutím je schvalován plánovaný záměr v území a jsou stanoveny podmínky jeho realizace, pokud nejsou naplněny podmínky pro zamítnutí projednávaného záměru. Stavební zákon rozeznává několik typů územních rozhodnutí podle povahy záměru, o němž je v územním řízení rozhodováno.

Územní rozhodnutí o umístění stavby (dále jen „ÚR o umístění stavby“) je nejběžnějším typem územních rozhodnutí³⁴⁶. Úkolem ÚR o umístění stavby je vymezit stavební pozemek, umístit na něj navrhovanou stavbu včetně stanovení podmínek pro její umístění, stanovit druh a účel umísťované stavby a dále také stanovení podmínek pro

³⁴⁵ Tyto subjekty by byly **za splnění zákonných podmínek** účastníky územního řízení v případě, že by byl projednávaný záměr v území nejprve posuzován v samostatném procesu EIA (srov. ust. § 23 odst. 9 zákona EIA). Mezi účastníky spojeného řízení byly tyto subjekty doplněny z důvodu zachování možnosti jejich účasti v územním řízení také v případě, že projednávaný záměr je sice posuzován z hlediska vlivu na životní prostředí, ale samostatný proces EIA územnímu řízení nepředchází.

³⁴⁶ Srov. MALÝ, Stanislav. *Stavební zákon: komentář*. 2., aktualiz. vyd. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2013, xlv, 852 s. Komentáře (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-80-7357-985-2, str. 111.

zpracování projektové dokumentace, pro vydání stavebního povolení, pro ohlášení stavby a pro napojení na veřejnou dopravní a technickou infrastrukturu³⁴⁷. Kromě pozitivního vymezení účelu ÚR o umístění stavby obsahuje stavební zákon taxativní výčet záměrů, které ke své realizaci toto územní rozhodnutí (ani územní souhlas) **nevyžadují**³⁴⁸. Výčet záměrů nevyžadujících ÚR o umístění stavby byl podle mého názoru výrazným způsobem rozšířen **Novelou stavebního zákona**. Za nejvýznamnější považuji doplnění tohoto výčtu o **doplňkové stavby** k rodinným domům a stavbám určeným pro rodinou rekreaci do 25 m² zastavěné plochy a do 5 m výšky, podsklepené nejvýše do hloubky 3 m umístěné alespoň 2 m od společných hranic pozemků³⁴⁹. Jako pozitivní vnímám, že Novela stavebního zákona zároveň s touto deregulací záměrů, které nevyžadují ÚR o umístění stavby, zavedla pro tyto záměry také určité omezující kritérium v podobě povinnosti zachovat část pozemku o velikosti alespoň 50 % z celkové plochy pozemku rodinného domu nebo stavby pro rodinou rekreaci schopnou **vsakovat dešťovou vodu**. Pozitivně hodnotím také, že Novela stavebního zákona z výčtu záměrů nevyžadujících ÚR o umístění stavby výslovně **vyločila** záměry vyžadující posouzení z hlediska jejich vlivu na životní prostředí³⁵⁰. „Protože záměry uvedené v § 79 odst. 2 StavZ jsou en bloc rovněž uvedeny jako záměry nevyžadující pro jejich realizaci stavební povolení ani ohlášení [srov. § 103 odst. 1 písm. a) StavZ], a nevyžadují ani ohlášení záměru započít užívání (srov. § 119 odst. 1 StavZ) ani ohlášení záměru stavbu odstranit (srov. § 128 odst. 1 StavZ) jsou tyto záměry zbaveny

³⁴⁷ Srov. ust. § 79 odst. 1 stavebního zákona.

³⁴⁸ Srov. ust. § 79 odst. 2 stavebního zákona.

³⁴⁹ Srov. ust. § 79 odst. 2 písm. o) stavebního zákona. Dále byly do tohoto výčtu samostatně doplněny **skleníky** do 40 m² zastavěné plochy a do 5 m výšky, bez podsklepení a **bazény** do 40m² zastavěné plochy. Pro oba typy posledně jmenovaných záměrů platí také podmínka minimální odstupové vzdálenosti 2 m od hranice pozemku (srov. ust. § 79 odst. 2 písm. n) a p) stavebního zákona).

³⁵⁰ Srov. ust. § 79 odst. 4 stavebního zákona.

*jakékoli ingerence stavebního úřadu ve stádiu umístování, provádění, užívání i odstraňování.*³⁵¹

Dalším typem územního rozhodnutí je **Územní rozhodnutí o změně využití území**, které stanoví nový způsob užívání pozemku a podmínky jeho využití. Novela stavebního zákona také v tomto případě rozšířila výčet záměrů, které územní rozhodnutí (ani územní souhlas) ke své realizaci nevyžadují³⁵². Podobně jako v případě ÚR o umístění stavby je nově výslovně stanoveno, že do výčtu záměrů nevyžadujících územní rozhodnutí o změně využití území nespádají záměry vyžadující posouzení z hlediska jejich vlivů na životní prostředí.

Zcela novým typem územního rozhodnutí v novelizované právní úpravě je **Územní rozhodnutí o změně vlivu užívání stavby na území** (dále také jen „ÚR o změně vlivu“), kterým bylo nahrazeno územní rozhodnutí o změně stavby a o změně vlivu stavby na využití území³⁵³. ÚR o změně vlivu přímo souvisí s ochranou životního prostředí v území kde je stavba umístěna, neboť jeho úkolem je mimo jiné stanovit podmínky pro změnu užívání stavby³⁵⁴, která má vliv na životní prostředí.

Z pohledu ochrany životního prostředí je velmi významné **Územní rozhodnutí o ochranném pásmu**, které má dvojí podobu³⁵⁵. Jeho úkolem je chránit stavbu, zařízení nebo pozemek před negativními vlivy okolí nebo naopak chránit okolí stavby, zařízení nebo pozemku před jejich negativními účinky (je možná kombinace obou podob v jednom

³⁵¹ Srov. POTĚŠIL, Lukáš, Aleš ROZTOČIL, Klára HRŮŠOVÁ a Martin LACHMANN. *Stavební zákon: online komentář* [online]. 2. aktualizace 2/2013. C. H. Beck, 2013. Dostupné zde: <https://www.beck-online.cz/>, cit. 31. 08. 2013).

³⁵² Srov. ust. § 80 odst. 3 stavebního zákona.

³⁵³ Srov. ust. § 81 stavebního zákona.

³⁵⁴ ÚR o změně vlivu vyžadují vždy ty změny v užívání stavby, pro které bylo vydáno stanovisko EIA (srov. ust. § 81 odst. 2 stavebního zákona).

³⁵⁵ Srov. ust. § 83 stavebního zákona

rozhodnutí o ochranném pásmu). „*Rozhodnutí o ochranném pásmu plní důležitou roli při ochraně životního prostředí, neboť stanoví podmínky, které mají zamezit zhoršení životního prostředí v daném území (např. omezení těžby, omezení či zákaz určitých činností, apod.)*.“³⁵⁶ Právní úprava územního rozhodnutí o ochranném pásmu zůstala Novelou stavebního zákona nedotčena.

Posledním typem územního rozhodnutí je **Územní rozhodnutí o dělení nebo scelování pozemků**³⁵⁷. Toto územní rozhodnutí má z hlediska otázek ochrany životního prostředí v dotčeném území menší význam než předešlé typy územních rozhodnutí.

5.2. ÚZEMNÍ OPATŘENÍ

Územní opatření jsou podobně jako ÚPD vydávána ve formě OOP. Účelem územních opatření však na rozdíl od ÚPD není komplexní řešení využití určitého území, ale jde o nástroj územního plánování, který je využíván v některých specifických situacích a má spíše provizorní povahu. Stavební zákon upravuje dva druhy územních opatření, které se liší svým účelem. Jedná se o **územní opatření o stavební uzávěře** a **územní opatření o asanaci území**. Zejména druhé jmenované bude mnohdy souviset s otázkami životního prostředí v řešeném území.

Oba typy územních opatření vydávají obecní rady v přenesené působnosti. V případě, kdy by mělo být územním opatřením dotčeno území, které přesahuje území jedné obce nebo v případě nečinnosti příslušné obecní rady, může být vydáno také radou kraje³⁵⁸. Stavební zákon až na výjimky neupravuje podrobnosti procesu vydávání územních a v souladu s ust. § 192 odst. 1 stavebního zákona se použije subsidiární úprava obsažená ve

³⁵⁶ Srov. PRŮCHOVÁ, Ivana a kol. *Stavební zákon a ochrana životního prostředí*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2011, 487 s. Spisy Právnické fakulty Masarykovy univerzity v Brně, sv. 396. ISBN 978-802-1056-671, str. 214.

³⁵⁷ Srov. ust. § 82 stavebního zákona.

³⁵⁸ Srov. ust. § 98 odst. 1 stavebního zákona.

správním řádu. **Veřejné projednání** návrhu územních opatření se koná pouze v případě, že tak stanoví správní orgán, který proces jeho pořizování vede³⁵⁹. Stavební zákon výslovně neupravuje možnost veřejnosti podávat k návrhu územních opatření **připomínky**, ale v souladu s ust. § 172 odst. 4 správního řádu může „*kdokoli, jehož práva, povinnosti nebo zájmy mohou být opatřením obecné povahy přímo dotčeny, uplatnit u správního orgánu písemné připomínky nebo na veřejném projednání ústní připomínky*“³⁶⁰.

Stavební zákon výslovně stanoví, že proti návrhu územního opatření mohou podávat **námítky** kromě osob vymezených v ust. § 172 odst. 5 správního řádu³⁶¹ také **zástupce veřejnosti a osoby, o kterých tak stanoví zvláštní právní předpis**, kterým je na tomto místě myšlen především ZOPK³⁶². Podle ust. § 70 ZOPK se občanská sdružení nebo jejich organizační jednotky, jejichž hlavním posláním podle stanov je ochrana přírody a krajiny, mohou za splnění zde stanovených podmínek účastnit správních řízení. Proces, který vede k vydání územního opatření, však není správním řízením a nabízí se tedy otázka, zda může ZOPK založit aktivní legitimaci občanských sdružení k podání námítky proti návrhu územního opatření. Komentářová literatura k tomuto ustanovení pouze stručně konstatuje, že občanská sdružení podle § 70 ZOPK mohou podávat námítky proti návrhu územního opatření³⁶³. V souladu s požadavkem Aarhuské úmluvy na připuštění účasti veřejnosti

³⁵⁹ Srov. ust. § 172 odst. 3 správního řádu.

³⁶⁰ Na tomto místě je ovšem nutné si uvědomit, že připomínky k návrhu územního opatření nemůže podávat veřejnost ve smyslu „kdokoli“, ale pouze veřejnost určitým způsobem kvalifikovaná, jejíž práva, povinnosti nebo zájmy mohou být územním opatřením přímo dotčeny.

³⁶¹ Podle ust. § 172 odst. 5 správního řádu mohou proti návrhu územního opatření podávat námítky „*vlastníci nemovitostí, jejichž práva, povinnosti nebo zájmy související s výkonem vlastnického práva mohou být opatřením obecné povahy přímo dotčeny, nebo, určí-li tak správní orgán, i jiné osoby, jejichž oprávněné zájmy mohou být opatřením obecné povahy přímo dotčeny (...)*“.

³⁶² Srov. poznámku pod čarou k ust. § 98 odst. 3 stavebního zákona.

³⁶³ Srov. např. MALÝ, Stanislav. *Stavební zákon: komentář*. 2., aktualiz. vyd. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2013, xliv, 852 s. Komentáře (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-80-7357-985-2, str. 241-242, nebo HEGENBART, Miroslav a Bedřich SAKAŘ. *Stavební zákon: komentář*. 1. vyd. V Praze: C.H. Beck, 2008,

v procesech, které se dotýkají otázek životního prostředí, a v souladu se zásadou „v pochybnostech ve prospěch připuštění účasti veřejnosti“³⁶⁴, je vhodné v tomto případě vnímat pojem „správní řízení“ šířeji³⁶⁵ a umožnit tak určité části veřejnosti podáváním námitek vstupovat do procesu vydávání územních opatření³⁶⁶. K vyřešení těchto výkladových problémů by bylo vhodné novelizovat právní úpravu tak, aby bylo jednoznačně patrné, že občanská sdružení se mohou podle § 70 ZOPK, v případě dotčení jimi hájených zájmů, zapojit také do jiných procesů než pouze do správních řízení v užším slova smyslu.

5.2.1. ÚZEMNÍ OPATŘENÍ O STAVEBNÍ UZÁVĚŘE

Územní opatření o stavební uzávěře (dále také jen „ÚOoSU“) je vydáváno za **účelem** omezit nebo zakázat v nezbytném rozsahu stavební činnost ve vymezeném území³⁶⁷, jestliže by mohla ztížit nebo znemožnit budoucí využití území podle **připravované ÚPD**, pokud bylo rozhodnuto o jejím pořízení nebo o pořízení její změny, nebo podle **jiného**

xiv, 490 p. ISBN 978-807-4000-447, str. 260, nebo POTĚŠIL, Lukáš, Aleš ROZTOČIL, Klára HRŮŠOVÁ a Martin LACHMANN. *Stavební zákon: online komentář* [online]. 2. aktualizace 2/2013. C. H. Beck, 2013, dostupné zde: <https://www.beck-online.cz/>, (cit. 18. 5. 2013). V posledně jmenovaném komentáři považují autoři připuštění možnosti podávat námítky proti návrhu územního opatření pro občanská sdružení dle ZOPK za „poněkud překvapivé“.

³⁶⁴ Srov. BĚLOHRADOVÁ, Jitka. Zásady účasti veřejnosti na ochraně životního prostředí. *Správní právo: odborný časopis pro oblast státní správy a správního práva*. 2008, XLIV, č. 8, s. 477-492, str. 486.

³⁶⁵ Srov. PRŮCHOVÁ, Ivana. Aktuální otázky účastenství v řízeních podle § 70 zák. č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny. In: *Dny práva - 2010: 4. ročník mezinárodní konference pořádané Právnickou fakultou Masarykovy univerzity*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2010. Spisy Právnické fakulty Masarykovy univerzity v Brně, sv. 378. ISBN 9788021053052, dostupné zde: http://www.law.muni.cz/sborniky/dny_prava_2010/files/prispevky/09_priroda/Pruchova_Ivana%20%20_%284119%29.pdf, (cit. 5. 8. 2013).

³⁶⁶ Srov. PRŮCHOVÁ, Ivana a kol. *Stavební zákon a ochrana životního prostředí*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2011, 487 s. Spisy Právnické fakulty Masarykovy univerzity v Brně, sv. 396. ISBN 978-802-1056-671, str. 135 až 136.

³⁶⁷ Omezení a zákazy stavební činnosti v ÚOoSU se vztahují také na záměry, pro které již stavebník disponuje titulem k zahájení stavební činnosti (např. stavební povolení). Pokud v souvislosti s ÚOoSU vznikne vlastníkovu pozemku nebo stavby majetková újma náleží mu náhrada podle ust. § 102 stavebního zákona.

rozhodnutí či opatření v území, jímž se upravuje využití území³⁶⁸. **Novelou stavebního zákona** došlo ke změně v určení fáze přípravy ÚPD, ve které může být ÚOoSU vydáváno³⁶⁹. Nově je možno vydávat ÚOoSU již v nejranější fázi pořizování ÚPD nebo její změny. Novela stavebního zákona také doplnila další případ, ve kterém může být ÚOoSU vydáno. Jedná se o situaci, kdy bylo zrušeno nebo **změněno rozhodnutí o námitkách** nebo **zrušeno OOP** o vydání územně plánovací dokumentace, případně jeho část³⁷⁰. Z výše uvedeného vyplývá, že ÚOoSU je pouze prostředkem jak zakonzervovat stav území do té doby než budou podmínky jeho využití upraveny jiným nástrojem územního plánování³⁷¹. „Může (ale nemusí) se tak jednat o nástroj, jehož účelem je ochrana životního prostředí, to záleží právě na tom, zda prosazování tohoto zájmu (v podobě různých opatření, případně staveb či zařízení ve prospěch ochrany životního prostředí) je na území, pro které je vydáno územní opatření o stavební uzávěře, upřednostněno“³⁷².

5.2.2. ÚZEMNÍ OPATŘENÍ O ASANACI ÚZEMÍ

Druhým typem územního opatření, který upravuje stavební zákon, je územní opatření o asanaci území (dále také jen „ÚOoAÚ“). ÚOoAÚ lze podle stavebního zákona vydat v situaci, kdy je nezbytné **na území postiženém živelní pohromou nebo závažnou havárií**, v jejímž důsledku došlo k podstatnému zásahu do využití území, stanovit

³⁶⁸ Srov. ust. § 97 odst. 1 stavebního zákona. K pojmu „jiné opatření v území, jímž se upravuje využití území“ srov. rozsudek NSS ze dne 20. 6. 2007 č. j. 1 Ao 3/2007 – 60.

³⁶⁹ ÚOoSU je nově možné vydat, pokud bylo **rozhodnuto o pořízení ÚPD nebo její změny** (srov. novelizované znění ust. § 97 odst. 1 stavebního zákona). Stavební zákon 2012 umožňoval vydání ÚOoSU v případě, že bylo schváleno zadání připravované ÚPD (srov. ust. § 97 odst. 1 stavebního zákona 2012).

³⁷⁰ Srov. ust. § 97 odst. 1 věta druhá stavebního zákona

³⁷¹ Srov. např. SLÁDEČEK, Vladimír a Olga POUPEROVÁ. *Správní právo: zvláštní část : (vybrané kapitoly)*. Praha: Leges, 2011, 416 s. Student (Leges). ISBN 978-808-7212-806, str. 228.

³⁷² Srov. PRŮCHOVÁ, Ivana a kol. *Stavební zákon a ochrana životního prostředí*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2011, 487 s. Spisy Právnické fakulty Masarykovy univerzity v Brně, sv. 396. ISBN 978-802-1056-671, str. 200.

podmínky pro odstranění dopadů této živelní pohromy nebo havárie a pro další využití území. ÚOoAÚ lze také vydat pro zastavěné území, ve kterém jsou **závadné stavby**, a to z důvodů hygienických, bezpečnostních, požárních, provozních a **ochrany životního prostředí**, u nichž je ve veřejném zájmu nutné nařídit odstranění těchto závad a úpravy staveb a nařídit opatření k asanaci území³⁷³. ÚOoAÚ je tedy nástrojem územního plánování, který má za cíl nápravu určitých mimořádných stavů v území způsobených jak přírodními vlivy (povodně, požáry, vichřice) tak působením člověka (průmyslové havárie). ÚOoAÚ může rovněž sloužit k nápravě nežádoucího stavu území, způsobeného dlouhodobou lidskou činností, „*typicky lze poukázat na likvidaci tzv. starých ekologických zátěží jakožto typických pozůstatků nesprávné a neodpovědné péče o území v minulosti zatížených průmyslovými provozny*“³⁷⁴.

³⁷³ Srov. ust. § 97 odst. 2 stavebního zákona.

³⁷⁴ Srov. PRŮCHOVÁ, Ivana a kol. *Stavební zákon a ochrana životního prostředí*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2011, 487 s. Spisy Právnické fakulty Masarykovy univerzity v Brně, sv. 396. ISBN 978-802-1056-671, str. 203.

ZÁVĚR

Územní plánování je jedním z nejdůležitějších průřezových nástrojů ochrany životního prostředí zakotveným v českém právním řádu. Řešení otázek souvisejících s ochranou životního prostředí je neodmyslitelně spjata s plánováním budoucího rozvoje dotčeného území. Jako hlavní cíl mé diplomové práce jsem si vytkl zhodnocení změn, které do právní úpravy územního plánování (především koncepčních nástrojů územního plánování) vnesla Novela stavebního zákona, z hlediska jejich významu pro začleňování požadavků ochrany životního prostředí do jednotlivých nástrojů územního plánování.

Již v úvodu své diplomové práce uvádím, že Novela stavebního zákona nepřinesla zásadní koncepční změny veřejného stavebního práva, ale jejím cílem bylo spíše zpřesnění právní úpravy, odstranění neodůvodněné administrativní zátěže a vyřešení některých problémů, které byly při aplikaci stavebního zákona z roku 2006 zaznamenány. Návrh Novely stavebního zákona byl připravován již od roku 2008 a než nabyl podoby, ve které byl na přelomu léta a podzimu roku 2012 schválen Parlamentem České republiky, prodělal řadu obsahových změn. Podobně jako v případě jiných právních předpisů byl obsah Novely stavebního zákona v průběhu projednávání v Parlamentu ČR zasažen mnoha pozměňujícími návrhy pocházejícími především z příslušných výborů Poslanecké sněmovny. Některé z těchto pozměňujících návrhů pouze upřesnily znění novelizované právní úpravy, jiné však podle mého názoru výrazným způsobem (a mnohdy negativním směrem) zasáhly do obsahu návrhu Novely stavebního zákona předloženého Ministerstvem. Negativně hodnotím například pozměňovací návrh Hospodářského výboru Poslanecké sněmovny, kterým byla novelizována právní úprava nakládání s námitkami účastníků územního řízení.

K účinnému prosazování požadavků ochrany životního prostředí do jednotlivých nástrojů územního plánování slouží především zapojení dotčených orgánů do procesu pořizování a vydávání nástrojů územního plánování; posuzování vlivů záměrů a koncepcí

na životní prostředí resp. na udržitelný rozvoj území; ochrana nezastavěného území a v neposlední řadě také účast veřejnosti na procesech územního plánování.

Právní prostředky, které mají k dispozici dotčené orgány státní správy, do jejichž působnosti byla zvláštními právními předpisy svěřena ochrana některého veřejného zájmu, pokládám za nejúčinnější nástroje k prosazování požadavků ochrany životního prostředí v územním plánování. Přijetím Novelu stavebního zákona nedošlo k zásadním změnám v právní úpravě zapojení dotčených orgánů do procesů územního plánování. Upřesněna byla právní úprava prostředků, jejichž pomocí dotčené orgány uplatňují své požadavky k jednotlivým nástrojům územního plánování. Pozitivně vnímám zejména výslovné zakotvení obsahové závaznosti stanovisek dotčených orgánů a povinnost dotčených orgánů posoudit každou variantu návrhu územně plánovacího dokumentu samostatně. Novela stavebního zákona přinesla také jisté omezení dotčených orgánů při uplatňování jejich požadavků v územně plánovacích procesech, když byla zrušena možnost dotčeného orgánu požádat ze závažných důvodů o prodloužení lhůty k uplatnění svého vyjádření. V tomto případě byl upřednostněn zájem na rychlosti celého procesu pořizování nástrojů územního plánování před důkladným zhodnocením všech dopadů projednávaného nástroje na veřejný zájem hájený dotčeným orgánem.

Územní plánování má výrazný environmentální rozměr a je tedy třeba zajistit kvalitní zhodnocení předpokládaných dopadů, které budou pořizované nástroje územního plánování mít na stav životního prostředí v projednávaném území. Proces posuzování vlivů na životní prostředí se podle předmětu, který je posuzován dělí na posuzování vlivů záměrů a posuzování vlivů koncepcí. Novelou stavebního zákona byly pro posuzování vlivů koncepčních nástrojů územního plánování upřesněny vazby mezi stavebním zákonem a zákonem EIA, který je obecným právním předpisem upravujícím proces posuzování vlivů na životní prostředí. Nově byl upraven samostatný procesní krok, v němž příslušný úřad uplatňuje stanovisko SEA k návrhu politiky územního rozvoje a územněplánovací dokumentace. Pozměněna a upřesněna byla rovněž právní úprava spojování procesu

posuzování vlivů záměrů na životní prostředí s postupem pořizování regulačního plánu a s územním řízením. Upřesnění právní úpravy těchto spojených postupů vnímám jako pozitivum novelizované právní úpravy. Oproti tomu vypuštění povinnosti příslušného úřadu opatřit si posudek o vlivech záměru na životní prostředí vnímám jako snížení kvality procesu posuzování vlivů, třebaže si příslušný úřad může k ověření správnosti údajů uvedených v dokumentaci vlivů na životní prostředí vyžádat odborné posouzení.

Pokud jde o zapojení veřejnosti do procesů územního plánování, přinesla Novela stavebního zákona veskrze pozitivní změny. Ačkoli původní návrh Novelu stavebního zákona obsahoval podstatné omezení účasti veřejnosti v procesech dotýkajících se otázek ochrany životního prostředí, schválená podoba Novelu stavebního zákona zapojení veřejnosti do procesů územního plánování spíše rozšiřuje. Kladně hodnotím především možnost účasti veřejnosti již v rané fázi projednávání návrhu koncepčních nástrojů územního plánování, čímž byl alespoň částečně naplněn požadavek Aarhuské úmluvy na včasnost zapojení veřejnosti do environmentálního rozhodování. Ke zkvalitnění účasti veřejnosti v územním plánování podle mého názoru přispěje také prodloužení lhůt pro podávání námitek a připomínek veřejnosti k návrhu územněplánovací dokumentace na 7 dnů od veřejného projednání. Veřejnost má tedy možnost ve svém vyjádření reagovat na výsledky, ke kterým veřejné projednání dospělo. Pozitivně vnímám rovněž začlenění obligatorní fáze veřejného projednání do procesu pořizování politiky územního rozvoje. Naopak některé změny, které za účelem snížení administrativní náročnosti Novela stavebního zákona vnesla do právní úpravy zapojení veřejnosti do procesů územního plánování, vnímám spíše jako krok zpět. Jedná se zejména o vypuštění fáze konceptu z procesu pořizování územního plánu. Veřejnosti sice zůstala zachována možnost vyjádřit se k variantnímu návrhu územního plánu, ale novelizovaná právní úprava podle mého názoru v tomto směru nedosahuje kvalit právní úpravy předešlé. Jako negativum vnímám nově stanovené omezení rozsahu námitek účastníků územního řízení a nesytemovou změnu ve způsobu jakým má být s uplatněnými námitkami naloženo při vydávání

územního rozhodnutí. V novelizované právní úpravě územního řízení došlo také k omezení zapojení veřejnosti v širším slova smyslu, když nově je s ním počítáno pouze u záměrů, které jsou určitým způsobem kvalifikované. U „běžných“ záměrů již novelizovaná právní úprava nepočítá s konáním veřejného ústního jednání.

Ačkoli nezpůsobila Novela stavebního zákona převratnou koncepční změnu veřejného stavebního práva, přinesla mnoho podstatných dílčích změn a upřesnění především do procesní úpravy pořizování jednotlivých koncepčních nástrojů územního plánování. V případě realizačních nástrojů územního plánování přinesla zejména upřesnění různých zjednodušujících postupů nahrazujících „klasické“ územní řízení a podle mého názoru významné rozšíření výčtu záměrů, které ke své realizaci nepotřebují územní rozhodnutí o umístění stavby nebo o změně využití území. V mnoha směrech došlo k upřesnění právní úpravy územního plánování a k odstranění neodůvodněných odchylek od správního řádu.

Jsem si vědom toho, že rozsah diplomové práce nepostačí na podrobný rozbor všech změn v novelizované právní úpravě, které se alespoň okrajově dotýkají problematiky ochrany životního prostředí. Přesto jsem se ve své práci pokusil o zmapování těch změn, které pokládám za zásadní. Z celkového pohledu na Novelu stavebního zákona mám pocit, že převládají změny, které právní úpravu zpřehledňují a zkvalitňují. Veřejné stavební právo je právním odvětvím kde se střetává mnoho různých veřejných a soukromých zájmů. Z tohoto důvodu dochází při každé novelizaci stěžejního právního předpisu, kterým pro tuto právní oblast stavební zákon je, k různým tlakům jakým směrem má novelizace právní úpravy směřovat. Podle mého názoru je Novela stavebního zákona v tomto směru vyvážená a výstřelky podobné výše zmíněnému rozsáhlému omezení účasti veřejnosti v procesech územního plánování v ní obsaženy nejsou.

SEZNAM POUŽITÉ LITERATURY

MONOGRAFIE:

DAMOHOŘSKÝ, Milan a kol. *Právo životního prostředí*. 3. vyd. Praha: C.H. Beck, 2010, xvii, 629 s. Právní učebnice (C.H. Beck). ISBN 978-807-4003-387.

HEGENBART, Miroslav a Bedřich SAKAŘ. *Stavební zákon: komentář*. 1. vyd. V Praze: C.H. Beck, 2008, xiv, 490 p. ISBN 978-807-4000-447.

HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo: obecná část*. 8. vyd. Praha: C.H. Beck, 2012, xxxiv, 792 s. Právní učebnice (C.H. Beck). ISBN 978-807-1792-543.

JEMELKA, Luboš, Klára PONDĚLÍČKOVÁ a David BOHADLO. *Správní řád: komentář*. 3. vyd. Praha: C.H. Beck, 2011, 690 p. ISBN 978-807-4004-018.

KLIKOVÁ, Alena. *Stavební právo: praktická příručka*. 3., aktualiz. vyd. Praha: Linde, 2009, 223 s. ISBN 978-80-7201-764-5.

Kolektiv autorů. *Správní procesy v právu životního prostředí*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2010, 411 s. Spisy Právní fakulty Masarykovy univerzity v Brně, sv. 379. ISBN 978-802-1053-625.

MALÝ, Stanislav. *Stavební zákon: komentář*. 2., aktualiz. vyd. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2013, xliv, 852 s. Komentáře (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-80-7357-985-2.

PRŮCHOVÁ, Ivana a kol. *Stavební zákon a ochrana životního prostředí*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2011, 487 s. Spisy Právní fakulty Masarykovy univerzity v Brně, sv. 396. ISBN 978-802-1056-671.

SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 2., aktualiz. a přeprac. vyd. Praha: ASPI, 2009, 463 s. ISBN 978-80-7357-382-9.

SLÁDEČEK, Vladimír a Olga POUPEROVÁ. *Správní právo: zvláštní část : (vybrané kapitoly)*. Praha: Leges, 2011, 416 s. Student (Leges). ISBN 978-808-7212-806.

ČLÁNKY:

BAHÝLOVÁ, Lenka. Judikatura Nejvyššího správního soudu: Opatření obecné povahy (podruhé). *Soudní rozhledy*. 2011, č. 7, s. 237 až 244.

BAHÝLOVÁ, Lenka. Judikatura NSS: Účast veřejnosti ve správním a soudním řízení. *Soudní rozhledy*. 2013, č. 3, s. 82.

BEJČEK, Petr. Kompenzační opatření podle článku 6.4 směrnice o stanovištích. *Ochrana přírody: časopis státní ochrany přírody*. Praha: Agentura ochrany přírody a krajiny ČR v nakladatelství ENVIRONS, 2011, roč. 66, č. 3, s. 12-14.

BĚLOHRADOVÁ, Jitka. Zásady účasti veřejnosti na ochraně životního prostředí. *Správní právo: odborný časopis pro oblast státní správy a správního práva*. 2008, XLIV, č. 8, s. 477-492.

DVOŘÁK, Libor. Posuzování vlivů koncepcí na životní prostředí. *České právo životního prostředí*. 2010, roč. X, č. 1, s. 4-85.

DROBNÍK, Jaroslav. Nový stavební zákon z pohledu ochrany životního prostředí. *Acta Universitatis Carolinae: Integrace a právo životního prostředí*. Praha: Karolinum, 2008, 2/2006, s. 15-24.

MAREČEK, Jan. Několik poznámek k vybraným legislativním problémům stavebního zákona. *Stavební právo: Bulletin*. Praha: ABF, 2010, č. 2, s. 1-19.

PAVELKA, Ivan. Nešťastná změna zákona o posuzování vlivů na životní prostředí. *České právo životního prostředí*. 2010, roč. X, č. 1, s. 96-100.

SKLENÁŘ, Tomáš. Novela stavebního zákona na úseku územního plánování. *Stavební právo: Bulletin*. Praha: ABF, 2012, č. 3, s. 1-21.

SOBOTKA, Michal, Petra HUMLÍČKOVÁ. Rozšíření účasti veřejnosti (?) aneb několik poznámek k jedné zbytečné novele zákona o posuzování vlivů na životní prostředí. *České právo životního prostředí*. 2010, roč. X, č. 1, s. 91-95,

ZÁHUMENSKÁ, Vendula. Politika územního rozvoje a územní plánování v krajích. *Správní právo*. 2009, XLII, č. 2, s. 76-91.

INTERNETOVÉ ZDROJE:

BAHÝL'OVÁ, Lenka a Ján BAHÝL'. "Nakládání" s námitkami účastníků územního řízení - poznámka k jedné podivuhodné změně stavebního zákona [online], 2013. Dostupné zde: <http://www.epravo.cz/top/clanky/nakladani-s-namitkami-ucastniku-uzemniho-rizeni-poznamka-k-jedne-podivuhodne-zmene-stavebniho-zakona-86907.html>.

BEČKA, Marek, Karel MAIER, Tomáš PELTAN, Alena DODOKOVÁ a Jakub VOREL. Hodnoty v územně analytických podkladech obcí s rozšířenou působností. *Urbanismus a územní rozvoj*. Brno: Ústav územního rozvoje, 2010, roč. XIII, č. 2, s. 53-58. ISSN 1212-0855. Dostupné zde: http://www.uur.cz/images/5-publikacni-cinnost-a-knihovna/casopis/2010/2010-02/14_hodnoty.pdf

DOSTÁLOVÁ, Kateřina a Petr BEJČEK. Novela stavebního zákona. *Ochrana přírody: časopis státní ochrany přírody* [online]. Praha: Agentura ochrany přírody a krajiny ČR v nakladatelství ENVIRONS, 2012, č. 6. Dostupné z: <http://www.casopis.ochranaprirody.cz/Pravo-v-ochrane-prirody/novela-stavebniho-zakona.html>.

DVOŘÁK, Libor. Procedurální vazby stavebního zákona a posuzování vlivů na životní prostředí. *Časopis stavebnictví: časopis stavebních inženýrů, techniků a podnikatelů* [online], Brno: EXPO DATA, 2008, 04/08. Dostupné zde: <http://www.casopisstavebnictvi.cz/clanek.php?detail=690>.

HENDRYCH, Dušan a kol. *Právníký slovník* [online]. 3. vyd. Praha: C.H. Beck, 2009. Dostupné zde: <https://www.beck-online.cz/>.

HYVNAR, Vladimír. *Limity využití území: celostátně platné limity* [online]. 3. vyd. Brno: Ústav územního rozvoje Brno, 2007, nestr., aktualizace 2013-02-28. Dostupné zde: <http://www.uur.cz/default.asp?ID=2591>.

HUMLÍČKOVÁ, Petra. *Stručné poznámky k „velké“ novele Stavebního zákona – část I.* [online]. 2013. Dostupné zde: <http://www.epravo.cz/top/clanky/strucne-poznamky-k-velke-novele-stavebniho-zakona-cast-ii-88355.html>.

HUMLÍČKOVÁ, Petra. *Stručné poznámky k „velké“ novele Stavebního zákona – část II.* [online]. 2013. Dostupné zde: <http://www.epravo.cz/top/clanky/strucne-poznamky-k-velke-novele-stavebniho-zakona-cast-ii-88355.html>.

MACHATA, Pavel. Novela soudního řádu správního - změna koncepce řízení o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části. *Urbanismus a územní rozvoj*. Brno: Ústav územního rozvoje, 2011, XIV, č. 1, s. 36-37. Dostupné zde: http://www.uur.cz/images/5-publikacni-cinnost-a-knihovna/casopis/2011/2011-06/08_novela.pdf.

PODSKALSKÁ, Sandra. *Není stanovisko jako stanovisko* [online]. 2006. Dostupné zde: <http://www.viaiuris.cz/index.php?p=msg&id=117>.

POTĚŠIL, Lukáš, Aleš ROZTOČIL, Klára HRŮŠOVÁ a Martin LACHMANN. *Stavební zákon: online komentář* [online]. 2. aktualizace 2/2013. C. H. Beck, 2013. Dostupné zde: <https://www.beck-online.cz/>.

PRŮCHOVÁ, Ivana. Aktuální otázky účastenství v řízeních podle § 70 zák. č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny. In: *Dny práva - 2010: 4. ročník mezinárodní konference pořádané Právníkou fakultou Masarykovy univerzity*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2010. Spisy Právníké fakulty Masarykovy univerzity v Brně, sv. 378. ISBN 9788021053052. Dostupné zde: http://www.law.muni.cz/sborniky/dny_prava_2010/files/prispevky/09_priroda/Pruchova_Ivana%20%20_%284119%29.pdf.

REMTOVÁ, Květa. *Výkladový slovník základních pojmů z oblasti udržitelného rozvoje*. Vyd. 1. Praha: Ministerstvo životního prostředí ČR, 2009, 66 s. ISBN 978-80-7212-506-7. Dostupné zde: http://www.nuov.cz/uploads/OZE/Slovník_MZP.pdf.

Sbírka rozhodnutí NSS č. 3/2010, rozhodnutí č. 2009. Dostupné zde: http://www.nssoud.cz/mainc.aspx?cls=Sbirka&sbz_id=119.

TUNKA, Martin. Několik poznámek k územně analytickým podkladům a k jejich aktualizaci. *Urbanismus a územní rozvoj*. Brno: Ústav územního rozvoje, 2011, roč. XIV, č. 1, s. 3-6. ISSN 1212-0855. Dostupné zde: http://www.uur.cz/images/5-publikacni-cinnost-a-knihovna/casopis/2011/2011-01/01_nekolik.pdf.

<http://arnika.org/historie-utoku>.

http://iuridictum.pecina.cz/w/Vigilantibus_iura.

JUDIKATURA:

Rozsudek NSS ze dne 6. 8. 2010, č. j. 2 Ao 3/2010-62, www.nssoud.cz.

Rozsudek NSS ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005-98, www.nssoud.cz.

Rozsudek rozšířeného senátu NSS ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120, www.nssoud.cz.

Rozsudek NSS ze dne 24. 1. 2007, č. j. 3 Ao 2/2007-42, www.nssoud.cz.

Rozsudek NSS ze dne 27. 1. 2011, č. j. 7 Ao 7/2010-118, www.nssoud.cz.

Rozsudek NSS ze dne 13. 10. 2010, č. j. 6 Ao 5/2010-43, www.nssoud.cz.

Rozsudek NSS ze dne 18. 1. 2011, č. j. 1 Ao 2/2010-185, www.nssoud.cz.

Rozsudek NSS ze dne 10. 5. 2013, č. j. 6 As 65/2012-161, www.nssoud.cz.

Rozsudek NSS ze dne 22. 10. 2009, č. j. 9 As 21/2009-150, www.nssoud.cz.

Rozsudek NSS ze dne 2. 9. 2010, č. j. 1 Ao 3/2010-161, www.nssoud.cz.

Rozsudek NSS ze dne 6. 4. 2011, č. j. 9 Ao 1/2011-96, www.nssoud.cz.

Rozsudek NSS ze dne 6. 3. 2013, č. j. 1 As 91/2011-119, www.nssoud.cz.

Rozsudek NSS ze dne 27. 9. 2012, č. j. 5 As 56/2011-189, www.nssoud.cz.

Rozsudek NSS ze dne 9. 6. 2007, č. j. 5 As 19/2006-59, www.nssoud.cz.

Rozsudek NSS ze dne 29. 3. 2007, č. j. 2 As 88/2008-316, www.nssoud.cz.

Rozsudek NSS ze dne 16. 12. 2010, č. j. 1 As 61/2010-98, www.nssoud.cz.

Usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 6. 3. 2012, č. j. 9 Ao 7/2011-489, www.nssoud.cz.

Rozsudek NSS ze dne 4. 8. 2010, č. j. 4 Ao 3/2010-54, www.nssoud.cz.

Usnesení NSS ze dne 27. 10. 2010, č. j. 2 Ao 5/2010-24, www.nssoud.cz.

Rozsudek NSS ze dne 18. 09. 2008, č. j. 9 Ao 1/2008-34, www.nssoud.cz.

Usnesení NSS ze dne 2. 5. 2012, č. j. 1 Ao 1/2012-62, www.nssoud.cz.

Rozsudek NSS ze dne 20. 5. 2010, č. j. 8 Ao 2/2010-644, www.nssoud.cz.

Usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 16. 11. 2010, č. j. 1 Ao 2/2010-116, www.nssoud.cz.

Rozsudek NSS ze dne 24. 10. 2007, č. j. 2 Ao 2/2007-73, www.nssoud.cz.

Rozsudek NSS ze dne 25. 6. 2008, č. j. 5 Ao 3/2008-27, www.nssoud.cz.

Rozsudek NSS ze dne 14. 6. 2007, č. j. 1 As 39/2006-55, www.nssoud.cz.

Rozsudek NSS ze dne 29. 8. 2007, č. j. 1 As 13/2007-63, www.nssoud.cz.

Rozsudek NSS ze dne 2. 2. 2011, č. j. 6 Ao 6/2010-103, www.nssoud.cz.

Rozsudek NSS ze dne 21. 6. 2012, č. j. 1 Ao 7/2011-526, www.nssoud.cz.

Rozsudek NSS ze dne 16. 12. 2008, č. j. 1 Ao 3/2008-136, www.nssoud.cz.

Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 9. 2. 2012 č. j. 29 A 21/2011-35, www.nssoud.cz.

Rozsudek NSS ze dne 16. 11. 2011, č. j. 6 As 19/2011-728, www.nssoud.cz.

Rozsudek NSS ze dne 27. 4. 2012, č. j. 7 As 25/2012-21, www.nssoud.cz.

Rozsudek NSS ze dne 4. 2. 2010, č. j. 7 As 2/2009-80, www.nssoud.cz.

Usnesení NSS ze dne 8. 11. 2012, č. j. 2 As 86/2010-76, www.nssoud.cz.

PRÁVNÍ PŘEDPISY

Ústavní zákon č. 23/1991 Sb., kterým se uvozuje Listina základních práv a svobod jako ústavní zákon Federálního shromáždění České a Slovenské Federativní Republiky

Ústavního zákon České národní rady č. 1/1193 Sb., Ústava České republiky

Zákon č. 17/1992 Sb., o životním prostředí

Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád

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

Zákon č. 350/2012 Sb., kterým se mění zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, a některé související zákony

Zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím

Zákon č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí.

Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní

Zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí

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

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

Zákon č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon);

Zákon č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší

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

Zákon č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči

Zákon č. 289/1995 Sb., o lesích a o změně a doplnění některých zákonů (lesní zákon)

Zákon č. 44/1988 Sb., o ochraně a využití nerostného bohatství (horní zákon)

Zákon č. 164/2001 Sb., o přírodních léčivých zdrojích, zdrojích přírodních minerálních vod, přírodních léčebných lázních a lázeňských místech a o změně některých souvisejících zákonů (lázeňský zákon)

Zákon č. 62/1988 Sb., o geologických pracích

Zákon č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů

Zákon č. 360/1992 Sb., o výkonu povolání autorizovaných architektů a o výkonu povolání autorizovaných inženýrů a techniků činných ve výstavbě

Vyhláška Ministerstva pro místní rozvoj č. 503/2006 Sb., o podrobnější úpravě územního řízení, veřejnoprávní smlouvy a územního opatření.

Vyhláška Ministerstva pro místní rozvoj č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území.

Vyhláška Ministerstva pro místní rozvoj č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a způsobu evidence územně plánovací činnosti.

Směrnice Rady č. 85/337/EHS o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí, která byla v kodifikovaném znění vydána jako směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 2011/92/EU

Směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 2001/42/ES o posuzování vlivů některých plánů a programů na životní prostředí

Směrnice Rady č. 92/43/EHS o ochraně přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin

Směrnice Rady č. 79/409/EHS o ochraně volně žijících ptáků, která byla v kodifikovaném znění vydána jako směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 2009/147/ES

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

Úmluva o posuzování vlivů na životní prostředí přesahující hranice států, v České republice vyhlášená po č. 91/2001 Sb.m.s.

OSTATNÍ ZDROJE:

Důvodová zpráva k zákonu č. 350/2012 Sb., kterým se mění zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, a některé související zákony. Dostupné zde: <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=6&CT=573&CT1=0>.

Metodika Ministerstva životního prostředí ZP15/2007 k hodnocení významnosti vlivů při posuzování podle § 45i zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů. Dostupné zde: [http://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/hodnoceni_vyznamnosti_vlivu_koncepci/\\$FILE/OMOB-metodika_hodnoceni_vlivu-2007.pdf](http://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/hodnoceni_vyznamnosti_vlivu_koncepci/$FILE/OMOB-metodika_hodnoceni_vlivu-2007.pdf).

Metodické sdělení Ministerstva ze dne 24. 05. 2013 k problematice postavení oprávněného investora při pořizování územního plánu, dostupné zde: <http://www.mmr.cz/cs/Stavebni-rad-a-bytova-politika/Uzemni-planovani-a-stavebni-rad/Stanoviska-a-metodiky/Stanoviska-odboru-uzemniho-planovani-MMR/Metodicke-sdeleni-k-problematice-postaveni-opravne>.

Metodické sdělení Ministerstva k vyhodnocení připomínek k návrhu územního plánu podle § 53 stavebního zákona ze dne 6. 5. 2013. Dostupné zde: <http://www.mmr.cz/cs/Stavebni-rad-a-bytova-politika/Uzemni-planovani-a-stavebni-rad/Stanoviska-a-metodiky/Stanoviska-odboru-uzemniho-planovani-MMR/Metodicke-sdeleni-k-vyhodnoceni-pripominek-k-navrh>.

Společné metodické sdělení MŽP a MMR požadavky dotčených orgánů k návrhu zadání územního plánu, březen 2012. Dostupné zde: <http://www.uur.cz/images/1-uzemni-planovani-a-stavebni-rad/konzultacni-stredisko/stanoviska-a-metodiky/uzemne-planovaci-dokumentace/Pozadavky-do-k-navrhu-zadani-up.pdf>.

Koordinované závazné stanovisko, Společné metodické doporučení odboru územního plánování Ministerstva pro místní rozvoj, Ministerstva vnitra, Ministerstva životního prostředí a Ministerstva zemědělství, 4. června 2007. Dostupné zde: <http://www.mmr.cz/getmedia/2e9fed23-1857-437d-8d0d-a0213cddbcbf9/Metodicke-doporuceni>.

ABSTRAKT

Předložená práce pojednává o novelizované právní úpravě územního plánování ve vztahu k otázkám ochrany životního prostředí. Územní plánování je jedním z nejpodstatnějších nástrojů ochrany životního prostředí, který je upravena v českém právním řádu. Nejdůležitějším právním předpisem upravujícím problematiku územního plánování je stavební zákon, který byl s účinností od 1. 1. 2013 rozsáhle novelizován. V úvodní kapitole jsou nejprve definovány základní pojmy a vymezeny cíle, jejichž naplnění je úkolem územně plánovací činnosti. Dále je rozebrána problematika subjektů podílejících se na územním plánování, se zaměřením na jejich roli při ochraně životního prostředí během územního plánování. Zvláštní pozornost je věnována tzv. dotčeným orgánům státní správy a veřejnosti, protože právě tyto subjekty hrají významnou úlohu při prosazování požadavků ochrany životního prostředí do územně plánovacích nástrojů. V následující kapitole je prozkoumán vztah mezi procesem posuzování vlivů na životní prostředí a procesy územního plánování. Hlavní část předkládané diplomové práce tvoří čtvrtá a pátá kapitola, v nichž jsou podrobně popsány změny, které do procesu pořizování jednotlivých nástrojů územního plánování vnesla novela stavebního zákona. Vzhledem k omezenému rozsahu této práce jsou popsány pouze změny, které mají nejvýznamnější vliv na začleňování požadavků ochrany životního prostředí do nástrojů územního plánování.

ABSTRACT

Presented thesis deals with the new legislation of spatial planning in relation to issues of environmental protection. Spatial planning is one of the most important tool of environmental protection which is regulated in the Czech legal order. The main law governing the issue of spatial planning is the Building Act, which has been extensively changed by the amendment with effect from 1. 1. 2013. The thesis first gives a brief interpretation of basic terminology used in the thesis and explanation of the objectives whose fulfilment is the task of spatial planning activities. Further is explained issue of entities participating in spatial planning focusing on their role in protecting the environment during the spatial planning process. Special attention is paid to the so-called concerned authorities of state administration and the public, because those entities play an important role in promoting environmental protection requirements into the spatial planning tools. In the following chapter is analyses the link between the process of environmental impact assessment and processes of spatial planning. The main part of this thesis consists of the fourth and fifth chapters in which they are discussed in detail changes in the regulation of the process of taking of spatial planning tools caused by large amendment to the Building Act. Due to the limited scope of this thesis there are described only changes that have the most significant impact on the integration of environmental protection requirements in spatial planning.

NÁZEV DIPLOMOVÉ PRÁCE V ANGLICKÉM JAZYCE

The new legislation of spatial planning in relation to environmental protection.

SUMMARY

Spatial planning is an activity organized by the state and self-governing authorities whose main purpose is to achieve sustainable land development which reconciles economic and social development of human society with the protection of the environment. Spatial planning is one of the most important environmental protection tool, which is regulated in the Czech legal order. The main statute regulating the issue of spatial planning in the Czech Republic is Act No. 183/2006 Coll., about spatial planning and construction rules, as subsequently amended, (thereinafter „Building Act“). The Building Act was significantly amended with effect from 1.1.2013. The aim of my thesis is to analyse the changes in the new legislation of spatial planning, in terms of their impact on the integration of environmental protection requirements in spatial planning. Spatial planning regulates the use and future development of the area using conceptual tools whose task is to establish the general conditions for the use of a given area. Besides conceptual tools spatial planning includes, a group of implementation tools to help the general conditions set out in the conceptual tools applied to specific projects in the area. In my thesis focus especially on the amended legislation on conceptual planning tools. The first chapter is introductory and defines basic terminology of spatial planning used in the thesis. Spatial planning is defined as a system of interrelated tools that serve to regulate human activities in the affected area. The first chapter contains also a definition of the objectives and tasks of spatial planning, including the principal legal means that serve to the integration of environmental protection requirements into tools of spatial planning. The second chapter deals with issue of the entities involved in the spatial planning process and their role in enforcing environmental protection requirements in the preparation of spatial planning tools. The emphasis is on the involvement of concerned authorities of state administration in the processes of spatial planning and public participation in these processes. The third chapter deals with the general legislation of the environmental impact assessment and its relation to processes of

spatial planning by the Building Act. This issue is also discussed further in the chapters devoted to the interpretation of spatial planning tools. The fourth chapter concentrates on the amended legislation conceptual planning tools. The conceptual tools of spatial planning in the Czech Republic are taken at the level of the whole state (spatial development policy), at the regional level (spatial development principles and zoning plans) and at the municipal level (master and zoning plans). The fifth chapter is aimed on brief explanation of amended legislation of implementation planning tools. The focus is mainly on zoning permit which is the most important implementation tool of spatial planning.

KLÍČOVÁ SLOVA – KEY WORDS

Územní plánování – Spatial planning

Ochrana životního prostředí – Environmental protection

Účast veřejnosti – Public participation