

**UNIVERZITA KARLOVA V PRAZE**

**Právnická fakulta**

Petr Václavík

**ÚZEMNÍ PLÁNOVÁNÍ OBCÍ A JEHO VLIV  
NA ŽIVOTNÍ PROSTŘEDÍ**

**ENVIRONMENTAL IMPACTS OF MUNICIPAL  
LAND-USE PLANNING**

Rigorózní práce

Konzultant: JUDr. Martina Franková, Ph.D.

Katedra: Katedra práva životního prostředí

Praha, listopad 2014

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

V Praze dne 25. listopadu 2014

Podpis

## **Poděkování**

Chtěl bych poděkovat JUDr. Martině Frankové, Ph.D. za odborné vedení při zpracování rigorózní práce a za cenné rady.

<b>Úvod .....</b>	<b>3</b>
<b>1. Definice a vývoj územního plánování.....</b>	<b>5</b>
1.1 Definice pojmu územní plánování.....	5
1.2 Historický vývoj .....	7
<b>2. Význam územního plánování.....</b>	<b>16</b>
<b>3. Subjekty územního plánování.....</b>	<b>19</b>
3.1 Obce .....	19
3.1.1 Samostatná působnost obcí.....	21
3.1.2 Úřad územního plánování.....	23
3.1.3 Pořizovatel .....	24
3.1.4 Stavební úřady .....	26
3.1.5 Dotčené orgány .....	28
3.2 Účast veřejnosti.....	31
3.2.1 Poskytování informací .....	33
3.2.2 Zástupce veřejnosti .....	34
3.2.3 Spolky .....	35
<b>4. Nástroje územního plánování .....</b>	<b>37</b>
4.1 Územně plánovací podklady.....	41
4.2 Územně plánovací dokumenty předcházející územní plán.....	44
4.2.1 Politika územního rozvoje .....	44
4.2.2 Zásady územního rozvoje .....	48
4.3 Územně plánovací dokumenty obce .....	54
4.3.1 Územní plán.....	54
4.3.2 Regulační plán .....	88
4.3.3 Územní opatření.....	97
4.3.4 Územní řízení.....	98
<b>5. Vývoj judikatury k územnímu plánu.....</b>	<b>109</b>
<b>6. Územní plánování v zahraničí .....</b>	<b>125</b>

6.1	Územní plánování vybraných zemí Evropy.....	125
6.2	Územní plánování Německa.....	127
6.3	Územní plánování Slovenska.....	131
	<b>Závěr .....</b>	<b>138</b>
	Literatura.....	141
	English summary .....	150
	Klíčová slova / Key Words .....	152
	Abstrakt v českém jazyce .....	153
	English Abstract.....	154

## Úvod

Územní plánování prošlo během posledního desetiletí velkými změnami. Důvodem těchto změn byl především zákon o územním plánování ze 70. let, který nevyhovoval požadavkům dnešní doby, a neutěšená situace v územním plánování na straně obcí. Velká část obcí nemá vůbec územní plán, což na jedné straně brání dalšímu rozvoji obce, na straně druhé umožňuje nekoncepční využití již zastavěných území s negativními důsledky zejména pro životní prostředí a trvale udržitelný rozvoj v obci. Nekoncepčnost se také projevovala na vyšší úrovni územního plánování, neboť tzv. územní plány velkých územních celků nebyly koncepčně propojovány a nepokrývaly celé území republiky.

Nový stavební zákon z roku 2006 měl přinést do oblasti územního plánování změnu. Stále se jedná o zdlouhavý proces, který trvá několik let, celá řada územně plánovacích dokumentů byla rušena rozhodnutími soudu. Proto v roce 2013 nabyla účinnosti rozsáhlá novela stavebního zákona, která měla tyto problémy vyřešit.

Základním cílem této práce je popsat změny, které přinesl nový stavební zákon a jeho novelizace, a jejich vliv na životní prostředí na úrovni jednotlivých obcí.

Práce analyzuje proces územního plánování. Nejprve půjde o definování samotného pojmu územního plánování, jeho významu, zhodnocení historického vývoje a definice subjektů zapojených do územního plánování. Dále je navázáno územně analytickými podklady a územně plánovacími dokumenty, zejména ve vztahu k obcím, tj. územní plán a regulační plán. Jsou analyzovány další nástroje územního plánování - územní opatření a územní řízení. Protože lze z pohledu obce za nejdůležitější dokument územního plánování považovat územní plán, je mu věnována největší pozornost. Je zřejmé, že územní plánování je procesem, který každý územní celek a každá obec pojímá svým způsobem. Proto se práce zaměřuje na analýzu správného postupu obcí, resp. analýzu chyb, kterých se obce dopouštějí, a to po novelizaci stavebního zákona z roku 2013.

Práce zhodnocuje dosavadní pohled moci soudní na přijímání jednotlivých nástrojů územního plánování, zejména územních plánů, a důvodů jejich rušení, případně důvodů zamítání žalob k nim podaných.

Územní plánování významně ovlivňuje i životní prostředí. Práce se proto zbývá analýzou procesu přijímání jednotlivých dokumentů z tohoto pohledu a shrnuje dopady připravované novelizace zákona o posuzování vlivů na životní prostředí. Celá práce je zakončena srovnáním se zahraniční úpravou, především s úpravou Německou a Slovenskou, k poznání základních principů, které platí ve světě, zejména v Evropě a srovnání jejich implementace v našem právním prostředí.

Otázka, na kterou tato práce odpovídá, zní, zda územní plánování obcí, jak je pojato naším právním řádem, je nástrojem, který zajišťuje rozvoj obcí bez zásadního negativního vlivu na životní prostředí, nebo současná právní úprava takový rozvoj neumožňuje.

# 1. Definice a vývoj územního plánování

## 1.1 Definice pojmu územní plánování

Nejprve je třeba definovat, co pojem územní plánování znamená. Zákon č. 183/2006 Sb. o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále také jen „stavební zákon“) již ve svém názvu pojem územní plánování obsahuje. Ustanovení § 1 stavebního zákona, jako předmět úpravy stanoví, že „Tento zákon upravuje ve věcech územního plánování zejména, ...“. Avšak nikde v zákoně není řečeno, co se územním plánováním rozumí.

Při pohledu do historie, právní ukotvení územního plánování bylo v Československu provedeno až po druhé světové válce. Zákon z roku 1958 územní plánování definoval. Tato definice byla spíše odrazem komunistické ideologie, než snahou pojem územního plánování skutečně vysvětlit. Stejným způsobem k této definici přistoupil i zákon č. 50/1976 Sb. ve svém původním znění. Z původní definice v zákoně č. 50/1976 Sb. je možné využít pouze poznatek o tom, že územní plánování je kontinuálním procesem. Vzhledem k platnosti a účinnosti zákona č. 50/1976 Sb. až do 31. 12. 2006 byly některé jeho instituty korigovány, mezi nimi i definice územního plánování, která se přiblížila definici západních zemí. Přesto každá zákonná úprava řeší definici územního plánování spíše jako definování jeho cílů, než jako definici samotného pojmu. Tak k definici přistupuje i zákon č. 183/2006 Sb.

Podobně, tj. definicí přes cíle územního plánování, se k definici územního plánování staví i komentáře ke stavebnímu zákonu. Ty např. stanoví, že „územní plánování vytváří v území podmínky pro trvale udržitelný rozvoj, tj. komplexní řešení problémů životního prostředí, sociálních a hospodářských problémů ve vzájemných souvislostech. Zajišťuje ochranu přírodních, civilizačních a kulturních území, vymezuje veřejný zájem na využití území. K tomu slouží jednotlivé nástroje územního



plánování“<sup>1</sup> (definice je v souladu s pohledem Nejvyššího správního soudu vyjádřeném např. v rozsudku sp. zn. 2 Ao 2/2006 ze dne 30. 11. 2006).

Územní plánování definuje i jiná než právní literatura, neboť územní plánování se nachází na pomezí technické a právní disciplíny. Na jedné straně je územní plánování obepnuto celou řadou právních předpisů, které na straně druhé, často nabývají formy technických výkresů a zpráv. Většina rozhodnutí v rámci územního plánování má grafickou přílohu, která určité území dokresluje. Nejvyšší správní soud v některých svých rozhodnutích dovedl, že pokud textová část neřeší určitý problém, který lze velmi jednoduše identifikovat z části grafické, je takové rozhodnutí možné považovat za správné<sup>2</sup>. Tentyž soud také dovedl, že obě části, tj. jak grafická, tak textová, mají stejný význam a musí být ve vzájemném souladu<sup>3</sup>. Proto k definici pojmu územního plánování lze vyjít z literatury, která se územním plánováním zabývá z hlediska technického. Technická literatura definuje územní plánování přes soubornou definici tří pojmů, a to prostředí, území a plánování. Prostředím je myšlen soubor fyzikálních, chemických a biologických činitelů a sociálních faktorů, daný v určitém okamžiku a schopný přímo či nepřímo ihned nebo po určité době ovlivňovat živé bytosti a lidskou činnost. Územím je část zemského povrchu, včetně toho, co je pod ním a nad ním. Ve vztahu k prostředí je fyzickou součástí prostředí - terénem, plochou pro činnost a stavby. Plánováním je myšlena forma abstraktního myšlení, koordinace činnosti lidských společenství. Územní plánování pak představuje řízení změn prostředí<sup>4</sup>.

Při zúžení pojmu prostředí pouze na pojem území, bude výsledkem definice, které bylo užito v ustanovení § 2 odst. 1 písm. a) stavebního zákona (č. 183/2006 Sb.) definující změnu území jako změnu v jeho využití, nebo prostorovém uspořádání. Je zřejmé, že zúžení pojmu vede k omezení územního plánování pouze na jednu jeho velmi specifickou část - území. Z těchto důvodů musí být definice územního plánování v zásadě širší a musí zahrnovat více prvků prostředí, nejen území. Přesto literatura i

---

<sup>1</sup> Machačová, J. a kol.: Stavební zákon komentář, 2. vydání, C. H. Beck, 2013, str. 1 až 2.

<sup>2</sup> Např. rozsudek NSS sp. zn. 1 Ao 2/2010 ze dne 18. 1. 2011.

<sup>3</sup> Např. rozsudek NSS sp. zn. 9 Ao 2/2009 ze dne 18. 11. 2009.

<sup>4</sup> Konkrétně Maier, K.: Územní plánování, Vydavatelství ČVUT, 2000, str. 9.

zákon používají výhradně pojem „území“. Pojem „území“ je proto třeba chápat široce, a to ve smyslu prostředí. Tímto způsobem je s pojmem „území“ pracováno i v této práci.

Lze shrnout, že územní plánování je kontinuálním procesem. Územní plánování sleduje, posuzuje a vyhodnocuje stav a možnosti území (pojmově v jeho širším smyslu, tj. jako prostředí), zajišťuje ochranu přírodních, civilizačních a kulturních hodnot v území, včetně ochrany architektonického a kulturního dědictví, a především identifikuje problémy v území. Soustavně a trvale zpřesňuje a konkretizuje veřejný zájem na využití území, který je soustředěn na racionální využívání zastavěného území a ochranu nezastavěného území s cílem snižovat nebezpečí nevratného procesu jeho přeměny<sup>5</sup>. Hlavním cílem územního plánování je zachování trvale udržitelného rozvoje území. Ustanovení § 18 stavebního zákona definuje vytváření předpokladů pro trvale udržitelný rozvoj (území), spočívající ve vyváženém vztahu podmínek pro příznivé životní prostředí, pro hospodářský rozvoj a pro soudržnost společenství obyvatel v území, který uspokojuje potřeby současné generace, aniž by ohrožoval podmínky života generací budoucích.

## 1.2 Historický vývoj

Ve starověku vznikaly aglomerace podle určitého standardizovaného vzorce. Například Řím vznikl jako vojenský tábor, jehož struktura byla přenášena do dalších zakládaných měst, čínská města vznikala jako posádková města podél Velké zdi. Pro toto období je typické územní plánování na základě architektonických zkušeností, znalostí a pouček, spíše než na základě nějakého právního rámce, který by upravoval limity využití zastavěného či nezastavěného území.

Ve středověku dochází k zakládání měst na trochu jiném principu. Panovník vybírá osobu, tzv. lokátora, který se zavázal, že město na vybraném území bude do určitého termínu fungovat. Již existoval právní rámec představovaný městskými právy, která byla i rámcem pro urbanistické uspořádání města - právo hradební omezovalo

---

<sup>5</sup> Mareček, J., Doležal, J., Sedláčková, V., Sklenář, T., Tunka, M., Vobrátilová, Z.: Komentář ke stavebnímu zákonu a předpisy související, Plzeň: Aleš Čeněk, 2013, str. 15.

extenzivní expanzi města a nutilo intenzifikovat zástavbu, právo mílové znemožňovalo vznik města v blízkém okolí atd. Samotné uspořádání města vycházelo z tzv. plánovacích regulativů. Ty vycházely z vzorových městských statutů, na našem území se jednalo zejména o Saské a Švábské zrcadlo. Městské statuty byly z dnešního pohledu určitými prováděcími vyhláškami pro požadavky na jednotlivé stavby a šíři ulic mezi nimi. Díky nezávaznosti a různorodosti statutů docházelo k nadměrnému záboru ulic a náměstí městskou výstavbou. Proto byla snaha zajistit unifikaci městských práv, která by takovým záborům zabránila. Za tímto účelem na našem území například v roce 1579 vznikla Práva městská mistra Koldína, jako jistá unifikace městských zřízení. Toto dílo je zajímavé tím, že poprvé definovalo pojem veřejný statek a stanovilo jeho nedotknutelnost<sup>6</sup>.

I přes posun v nahlížení na územní plánování bylo v období středověku územní plánování stále zejména architektonickou disciplínou, kdy právní rámec byl určitým limitujícím prvkem, který zajišťoval pouze unifikovanost vznikajících měst. Změnu přinesla až decentralizace moci z panovníka na jednotlivá města a obce. Decentralizace započala již ve středověku, ale začala mít význam až v období průmyslové revoluce, kdy městům a obcím bylo dáno právo samosprávy.

Průmyslová revoluce započala nejdříve na území Velké Británie. Nárůst obyvatel měst si vyžádal regulaci v oblasti osídlování a zejména plánování dělnických sídlišť. Vznikaly první limity pro výšky budov, limitovala se hustota zástavby. Počátek průmyslové revoluce na území Čech a Moravy je datován druhou polovinou 19. století, proto také samospráva obcí byla zakotvena až roku 1864 Obecním zřízením. Následná potřeba plánovat rozvoj měst vedla k vydání Stavebních řádů pro Království České - pro Prahu, Plzeň a České Budějovice stavební řád z 10. 4. 1886 vydaný jako zákon č. 40 zemského zákoníku<sup>7</sup> (dále jen „z.z.“), pro ostatní obce v Čechách byl vydán stavební řád dne 8. 1. 1889. Na území Moravy byl dne 16. 6. 1894 vydán stavební řád pro města Brno, Olomouc, Jihlavu, Znojmo a jejich obce předměstské jako zákon č. 63 z.z., následovaný zákonem č. 64 z.z. z téhož dne pro ostatní moravské obce. Pro celé Slezsko

---

<sup>6</sup> Maier, K.: Územní plánování, Vydavatelství ČVUT, 2000, str. 16.

<sup>7</sup> Pražský stavební řád byl rozšířen na Plzeň zákonem č. 16/1887 z.z. a na České Budějovice zákonem č. 17/1887 z.z.

platil stavební řád z 2. 6. 1894 č. 26 z.z. Tyto řády vznikaly v období bachovského absolutismu, čemuž odpovídala i jejich charakteristika převážně policejního rázu, zaměřené zejména na odvracení škod a nebezpečí hrozících ze stavebních činností. Stavební předpisy vždy byly (a dodnes jsou) svojí povahou zejména omezením vlastnického práva. Stavební řády vycházely z řízení před správními orgány, ve kterém se v té době stále uplatňovaly zásady procesu inkvizičního<sup>8</sup>, projevující se hlavně v oblasti správního trestání za přestupky ve všech stavebních řízeních. Stavební řády založily základní principy moderního stavebního práva, zakotvily základní právní instituty - stanovily pravidla pro povolování změn staveb, dohled na jejich provádění a jejich kolaudace. Stavební řády také stanovily technické náležitosti staveb<sup>9</sup>.

Ačkoliv v období první republiky existovala na území Československa snaha rozříšit právní úpravu stavebního práva sjednotit, nebyly práce na jednotném stavebním předpisu dovedeny do konce. Docházelo pouze k celé řadě novelizací právní úpravy převzaté z Rakouska-Uherska, z nichž významné byly zejména zákony o stavebních úlevách, č. 211/1919 Sb. pro Prahu<sup>10</sup> a č. 277/1919 Sb. pro Brno. Stavební úlevy zmírňovaly pravidla pro povolení staveb v době bytové nouze. Na stavební úlevy navazovaly zákony o stavebním ruchu, např. č. 100/1921 Sb., které byly de facto zákony o vyvlastnění, které měly vyřešit přetrvávající problém bytové nouze. Zajímavostí byla jejich omezená platnost. Tím vznikla celá řada na sebe navazujících zákonů o vyvlastňování k přesně specifikovanému, nejčastěji bytovému, účelu.

Po druhé světové válce byl v Československu přijat předpis č. 86/1946 Sb., o stavební obnově. Tento předpis byl zaměřen výhradně na válkou zničené oblasti. Jeho účelem bylo zkrátit řízení o výstavbě zničených budov. Zákon byl i předpisem vyvlastňovacím, neboť stanovil možnost změnit hranice vlastnictví v případě účelnosti nové výstavby<sup>11</sup>. Zajímavostí předpisu je, že byl zrušen až zákonem č. 183/2006 Sb.

---

<sup>8</sup> Malý, K. a kol. autorů: Dějiny českého a československého práva do roku 1945, Linde, 2003, 3. vydání, str. 283.

<sup>9</sup> Maier, K.: Územní plánování, Vydavatelství ČVUT, 2000, str. 17.

<sup>10</sup> Zákonem č. 280/1919 Sb. rozšířen na Plzeň a České Budějovice.

<sup>11</sup> Je třeba podotknout, že se tak dělo podle ustanovení § 9 odst. 2 tohoto zákona výměnou za jiný pozemek, pokud to bylo možné.

Kvalitativní posun v územním plánování nastal přijetím zákona č. 280/1949 Sb., o územním plánování a výstavbě obcí. Tímto zákonem se do našeho právního řádu dostal pojem územní plánování, jako nástroj komplexního řešení území, místo do té doby užívaných řešení zaměřených pouze na oblast urbanismu měst a obcí. Tím se zařadilo Československo mezi ostatní evropské státy ovlivněné teoriemi plánování měst. Ty vznikaly od počátku 20. století a požadovaly komplexní řešení v oblasti územního plánování místo do té doby převažujících nahodilých řešení problémů v této oblasti<sup>12</sup>. Zákon se v oblasti územního plánování zaměřuje na územní plány obcí, s možným přesahem na větší celky - tzv. směrné územní plány stanovovaly zásadní směrnice pro uspořádání území více obcí. Zákon byl silně poznamenán nástupem totalitního režimu a centrálního plánování. Ze zákona se vytratily jakékoliv náznaky místní samosprávy a vše bylo podřízeno hierarchii národních výborů, kdy vyšší orgán direktivně dával příkazy nižším orgánům.

Na zákon z roku 1949 navazovalo vydání celé řady vyhlášek a nařízení. Jednou z vyhlášek byla vyhláška č. 709/1950 Ú.l. Ministerstva stavebního průmyslu, která upravila stavební řízení. Z pohledu územního plánování bylo nejvýznamnější vládní nařízení č. 51/1950 Sb., o územním plánování obcí, které stanovilo účel územního plánování a náležitosti jednotlivých územních plánů. Tím došlo k faktickému oddělení stavebního řízení a územního plánování, i když zatím pouze na úrovni podzákoných předpisů. Z vládního nařízení je více než zřejmé, že ačkoliv zákon i přes upuštění od samosprávy sledoval trendy územního plánování ostatních evropských zemí, podzákoné předpisy zcela vycházely z totalitní ideologie. Účel územního plánu stanovený vládním nařízením, neměl nic společného s účelem územních plánů v dnešním pojetí - účelem územního plánu „bylo zajistit vývoj obce v souladu s budováním socialismu, ve shodě s veřejnými potřebami a zájmy, zejména se zájmy obrany státu“<sup>13</sup>. Dalším důležitým vládním nařízením bylo nařízení č. 93/1950 Sb., o výstavbě obcí, které stanovilo podrobnosti pro zastavovací plány, které byly obdobou dnešních regulačních plánů, resp. územních rozhodnutí. I přes výše uvedené výtky

---

<sup>12</sup> Více např. Maier, K.: Územní plánování, Vydavatelství ČVUT, 2000, str. 19.

<sup>13</sup> Ustanovení § 1 vládního nařízení č. 51/1950 Sb.

zákon a navazující vyhlášky a nařízení definovaly základní pojmy, které se v takřka nezměněné podobě používají dodnes<sup>14</sup>.

V roce 1958 došlo k zásadní změně předpisů. Ve snaze oddělit územní plánování a stavební řád na zákonné úrovni byl vydán zákon č. 84/1958 Sb., o územním plánování (spolu s prováděcí vyhláškou č. 153/1959 Ú.l., o územním plánování) a zákon č. 81/1958 Sb., o stavebním řádu. Zákon č. 84/1958 Sb. nově definoval účel územního plánování, kdy územní plánování mělo „zabezpečit vzájemný soulad všech územních prvků a společenských zájmů“ v souladu s národohospodářským plánováním<sup>15</sup>. Dále byly definovány podklady územního plánování, které opět byly spíše promítnutím snahy o centralizaci plánování území, než územně plánovacími podklady známé z dnešní doby. Územní plánování bylo součástí plánování státu. Ve snaze vyjádřit odklon od dřívější právní úpravy, došlo v terminologii ke změně rozlišování územně plánovací dokumentace, kdy nově místo územních plánů obcí zde byly územní plány tzv. rajónů (území), které mohly přesahovat území jedné obce, a územní plány sídlišť. Snaha začlenit územní plánování do centrálního plánování se odrazila také v tom, že územní plány byly přijímány pouze za účelem rozvoje nebo rekonstrukce oblasti, ne jako nástroj cíleného řešení problémů v území<sup>16</sup>. Pozitivem zákona bylo definování pojmu územního řízení. Tento pojem byl zařazen mezi typy územních plánů již v předcházejícím zákoně, avšak hranice v jeho vymezení byla v dřívější úpravě nezřetelná.

V roce 1976 došlo k přijetí zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, a to společně se sedmi prováděcími vyhláškami. Zákon byl následně mnohokrát novelizován, zejména v letech 1992 a 1998. Ačkoliv byl přijat za období socialismu, jeho přijetí představovalo inkorporaci institutů územního plánování, které platí dodnes. Zákon představoval ve své době moderní úpravu územního plánování. Územní plánování bylo koncipováno jako „zabezpečení trvalého souladu hodnot v území zejména životního prostředí“<sup>17</sup> - poprvé se dostává do popředí péče o životní

---

<sup>14</sup> Lze zmínit pojmy jako novostavba, přístavba, stavební pozemek, staveniště.

<sup>15</sup> Ustanovení § 1 zákona č. 84/1958 Sb.

<sup>16</sup> Podle ustanovení § 6 odst. 1 zákona č. 84/1958 Sb. „územní plány, ..., se vždy vypracovávají pro výstavbu, ..., která ... vyžaduje podstatné přebudování“.

<sup>17</sup> Ustanovení § 1 zákona č. 50/1976 Sb.

prostředí a to, co bychom dnes označili jako trvale udržitelný rozvoj. Z následného vývoje je zřejmé, že naplňování těchto definic nebylo do konce 80. let v praxi vůbec prováděno. Zákon již rozlišoval mezi územně plánovacími podklady a územně plánovací dokumentací, územně plánovací podklady definoval jako podklad pro územně plánovací dokumentaci.

V případě územně plánovacích podkladů zůstal jejich rozsah po dobu platnosti zákona prakticky nezměněn, urbanistická studie, územní generel, územní prognóza a územně technické podklady byly nahrazeny novými instituty až přijetím stavebního zákona v roce 2006. Specifickými nástroji oproti dnešní úpravě byla územní prognóza, nástroj někde na pomezí územně plánovacích podkladů<sup>18</sup> a územně plánovací dokumentace, prověřující možnost dlouhodobého rozvoje území, a územní projekt, který se v zásadě shodoval s regulačním plánem.

Naproti tomu územně plánovací dokumentace byla, ve svém původním členění na územní prognózu, územní plán a územní projekt, v roce 1998 novelizací zákona změněna na územní plán velkého územního celku, územní plán obce a regulační plán. Po přijetí zákona č. 50/1976 Sb. se územně plánovací dokumentace zpracovávala pro různě velké celky, buď velký územní celek (více sídelních útvarů), sídelní útvar (dnešní obec), nebo zónu. Novelizací z roku 1998 (zákon č. 83/1998 Sb.) bylo zjednodušeno celé řízení a územní plánování na větším území než území obce bylo řešeno územním plánem velkého územního celku, který byl představován okresem. Územní plánování pro větší celky než okres přinesl až zákon č. 183/2006 Sb.

Územní plán obce vycházel, resp. obsahoval zastavěné území obce, tzv. intravilán. Tento pojem je používán i zákonem č. 183/2006 Sb., např. v ustanovení § 2 odst. 1 písm. d), kde je definován jako „území vymezené územním plánem, postupem podle stavebního zákona, nebo část obce vymezená k 1. 9. 1966“. Pojem intravilánu poprvé definovalo ustanovením § 4 odst. 4 vyhlášky Ministerstva zemědělství a lesního hospodářství č. 97/1966 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení zákona o ochraně zemědělského půdního fondu jako „...území, které je souvisle zastavěno nebo jinak

---

<sup>18</sup> Tam byla také zařazena novelizací zákonem č. 83/1998 Sb.

technicky upraveno pro potřeby obce. Do zastavěného území obce se zahrnují i pozemky, které jsou zemědělskou půdou, nevytváří však se zemědělským půdním fondem souvislý celek (jsou od něho odděleny souvislou zástavbou nebo zabíhají do zastavěné části a jsou tvarově i rozlohově nevhodné k zemědělskému obhospodařování mechanizačními prostředky). Za takové pozemky nelze považovat mezery podél silnic a cest vzniklé dřívější výstavbou, jejichž zastavení by vedlo k nežádoucímu obestavování silnic a neekonomickému prodlužování obcí; za tyto pozemky nelze považovat ani území mezi sídlištěm a železnicí nebo silnicí, přeložkou silnice, vodním tokem apod., pokud toto území je souvislou zemědělskou půdou vhodnou k zemědělskému obhospodařování mechanizačními prostředky.“ Území vně intravilánu se označuje jako extravilán. Intravilán byl zobrazen v tzv. evidenčních mapách (jedna z map evidence nemovitostí), které byly do roku 1989 aktualizovány a ukládány u příslušných Místních národních výborů<sup>19</sup>. Intravilán byl základním podkladem pro územní plány obcí podle zákona č. 50/1976 Sb. a je i zákona č. 183/2006 Sb. Vymezení intravilánu je důležité také např. při vymezení zastavěného území v případě neexistence územního plánu.

Samotné pořizování územně plánovací dokumentace bylo prováděno na základě potřeby rozvoje území. To je jedním z důvodů neúplného územního plánování na území České republiky, které se snaží řešit až zákon č. 183/2006 Sb. Není to jediný rozdíl mezi oběma úpravami. I přes shodnou terminologii by bylo chybou se domnívat, že územní plán obce vydaný podle dřívější právní úpravy, může být považován za územní plán podle zákona č. 183/2006 Sb. Mnoho územních plánů obcí přijatých za účinnosti zákona č. 50/1976 Sb. bylo přijato za doby centrálně plánované ekonomiky a jejich pojetí v žádném případě nemůže být v souladu s hodnotami, které naše společnost považuje za důležité v dnešní době. Ale ani územní plány obcí přijaté po roce 1990 nemohou být v souladu s principy dnešního územního plánování<sup>20</sup>. Tyto územní plány obcí, jako i celá územně plánovací dokumentace, byly členěny na část závaznou, která určovala limity užití území a část směrnou<sup>21</sup>, která měla představovat určitou strategii

---

<sup>19</sup> Poskytování mapových podkladů pro územně plánovací činnost, Metodické doporučení odboru územního plánování Ministerstva pro místní rozvoj, ze dne 30. 3. 2007.

<sup>20</sup> Jak bude uvedeno dále, jde např. o vázanost dotčených orgánů státní správy svými předchozími stanovisky, hierarchie územního plánování od politiky územního rozvoje až po regulační plány apod.

<sup>21</sup> Ustanovení § 29 zákona č. 50/1976 Sb.



pro územní plánování<sup>22</sup>. Co bylo konkrétně závaznou částí, určovala od roku 2001 vyhláška Ministerstva pro místní rozvoj č. 135/2001 Sb.

Doposud zmíněné zákony měly jedno společné - zákonu dominoval stavební řád. Důvod byl jednak historický tedy, že rozvoj územního plánování nastal až po druhé světové válce a stavební řízení bylo hlavní regulací území, jednak politický, kdy územní plánování bylo dříve jen částí plánování státu a stát neměl zájem na nezávislém a neplánovaném rozvoji území. Četné novely zákona č. 50/1976 Sb. po roce 1989 tento deficit jen zmírňovaly. Stavební řízení je zaměřené na konkrétní záměr/stavbu a není, na rozdíl od územního plánování, schopno vyřešit veškeré vlivy na území. Přijetím zákona č. 183/2006 Sb. došlo ke kvalitativní změně, kdy územní plánování získalo významnější postavení ve stavebním zákoně oproti předchozí právní úpravě. Změna koncepce se projevuje i ve větší participaci veřejnosti na řízení a ochraně životního prostředí. Z důvodu přechodu mezi těmito dvěma rozdílnými přístupy není možné, jak bylo řečeno, územně plánovací dokumentaci podle zákona č. 50/1976 Sb. považovat za shodnou se stavební dokumentací podle zákona č. 183/2006 Sb.

Stavební zákon z roku 2006 stanovuje celou řadu přechodných ustanovení. Předně, územně plánovací dokumentace přijatá do 1. 7. 1992 pozbyla platnosti 3 roky po účinnosti zákona č. 183/2006 Sb., tj. k 1. 1. 2010. Ostatní územně plánovací dokumentace schválená před 1. 1. 2007 musí být změněna do konce roku 2020 (před novelizací zákonem č. 350/2012 Sb. byl stanoven termín již do roku 2015, který se ukázal jako nerealistický). Pokud bylo pouze započato s pořizováním územně plánovací dokumentace před 1. 1. 2007, kroky provedené podle zákona č. 50/1976 Sb. zůstávají zachovány, územně plánovací dokumentace se dokončí podle zákona č. 183/2006 Sb., přičemž se na ní nahlíží, jako by byla přijata podle nového stavebního zákona<sup>23</sup>.

Upřednostněním územního plánování muselo dojít i k adekvátnímu rozšíření právní úpravy, která se mu věnuje. Do zákona byly vtěleny jednotlivé kroky, které měly

---

<sup>22</sup> V některých literaturách je uváděn názor, že toto dělení bylo proti dnešní úpravě lepší (např. Plos, J.: Stavební zákon s komentářem, Grada, 2013, str. 45). S tímto názorem se nelze ztotožnit, takové dělení mělo spíše za následek zneprůhlednění územně plánovací dokumentace, kdy vedle pořizovatele nebyl nikdo schopen mezi těmito částmi rozlišovat - rozsudek NSS sp. zn. 2 Ao 2/2006 ze dne 30. 11. 2006.

<sup>23</sup> Ustanovení § 187 a 188 zákona č. 183/2006 Sb.

zabránit přijímání nekoncepčních změn zejména územních plánů a měly ztížit přijímání častých změn. Jak se ukázalo, tyto kroky neúměrně řízení prodloužily. Také následná judikatura Nejvyššího správního soudu vytkla nové právní úpravě celou řadu nedostatků (jednotlivé nedostatky budou zmíněny v následujících kapitolách). Proto bylo přikročeno k rozsáhlé novelizaci zákonem č. 350/2012 Sb. s účinností od 1. 1. 2013. Novelizace reaguje na dosavadní judikaturu, zejména správního soudnictví, upravuje kvalifikační požadavky pro územně plánovací činnost, zpřesňuje postupy při posuzování vlivů na životní prostředí a na území NATURA 2000, zjednodušuje postupy při pořizování jednotlivých nástrojů územního plánování.<sup>24</sup> Protože se novelizace zákonem č. 350/2012 Sb. týká prakticky celého procesu územního plánování, budou jednotlivé změny detailněji uvedeny u příslušných kapitol.

---

<sup>24</sup> Důvodová zpráva k zákonu č. 350/2012 Sb., obecná část - návrh novely stavebního zákona, závěrečná zpráva z hodnocení dopadů regulace

## 2. Význam územního plánování

Na rozdíl od předchozí právní úpravy stavební zákon (č. 186/2006 Sb.) vychází z koncepce, že těžiště uplatňování veřejných zájmů je zakotveno v rámci nástrojů územního plánování. Nová právní norma na jedné straně značně rozšířila zákonnou úpravu územního plánování, kdy je komplexně řešena koordinace veřejných a soukromých zájmů včetně zdůraznění prvku kontinuity celého procesu, na straně druhé velmi liberalizovala stavební řád. Zásada použití co nejvíce zjednodušujících postupů uvedená v ustanovení § 4 odst. 1 stavebního zákona se projevuje ve snaze vydat u jednoduchých staveb vždy pouze jedno rozhodnutí, a to v rámci územního plánování. V jednotlivých procesech je také třeba posoudit, zda je nutné posouzení vlivů koncepcí, záměrů, případně staveb na životní prostředí. Vedle stavebního zákona jsou proto nejdůležitějšími předpisy zákony v oblasti ochrany životního prostředí, zejména zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon SEA“) a zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o ochraně přírody a krajiny“).

Přijetím zákona č. 186/2006 Sb. došlo k zohlednění závazků České republiky plynoucích z mezinárodního práva. Jedná se o Evropskou chartu místní samosprávy č. 181/1999 Sb., Úmluva o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí - Aarhuská úmluva č. 124/2004 Sb. m. s. (dále jen „Aarhuská úmluva“), promítnutá do stavebního zákona zejména novelou, zákonem č. 350/2012 Sb., a směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 2003/35/ES o účasti veřejnosti na vypracování některých plánů a programů týkající se životního prostředí<sup>25</sup>.

Na význam územního plánování je možné hledět z několika úhlů. V minulosti, na počátku průmyslové revoluce, začalo docházet k přelidňování měst a jejich

---

<sup>25</sup> Více také Mareček, J., Doležal, J., Sedláčková, V., Sklenář, T., Tunka, M., Vobrátilová, Z.: Komentář ke stavebnímu zákonu a předpisy související, Plzeň: Aleš Čeněk, 2013, str. 20.

nekontrolovanému růstu. Proto vznikla jako řešení celá řada teorií urbanismu a regionálních plánů měst, jako je např. Regionální plán New Yorku a okolí z let 1922 až 1929, které se zaměřovaly na stavby v zastavěném území a zeleň v jejich bezprostředním okolí<sup>26</sup>. Územní plánování bylo v té době významné pouze z hlediska řešení problémů zastavěného území.

Z pohledu moderní doby je důležitý jiný pohled. Současná právní úprava je založena na principu trvale udržitelného rozvoje. Koncept trvale udržitelného rozvoje je základním principem, na kterém je založen rozvoj území, a to ať v regionálním, tak nadstátním významu. Trvale udržitelný rozvoj představuje rovnováhu mezi třemi pilíři - příznivým životním prostředím, hospodářským rozvojem a soudržností společnosti obyvatel v daném území. Spočívá v předcházení nevyváženosti těchto pilířů a na zjišťování rizikových situací, které by takovou nerovnováhu mohly způsobovat. Význam územního plánování je nalézání rovnováhy pilířů trvale udržitelného rozvoje, jeho úkolem je sledování možností společenského a hospodářského rozvoje v území při zachování příznivého životního prostředí. Jedná se o soustavnou a komplexní činnost, která plní nezastupitelnou funkci při ochraně životního prostředí před neuváženými a nevhodnými zásahy do území.

Nejvíce propracovaným pilířem trvale udržitelného rozvoje je ochrana životního prostředí. V souladu se směrnicí Evropského parlamentu a Rady č. 2001/42/ES ze dne 27. 6. 2001 o posuzování vlivů některých plánů a programů na životní prostředí byla do našeho právního řádu implementována procedura posuzování vlivů na životní prostředí. Ze směrnice Rady č. 92/43/EHS ze dne 23. 5. 1992 o ochraně přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin a směrnice Rady č. 79/409/EHS ze dne 2. 4. 1979 o ochraně volně žijících ptáků došlo k promítnutí posuzování vlivů na soustavu území NATURA 2000, a to do zákona SEA a do zákona o ochraně přírody a krajiny. Další dva pilíře - hospodářský rozvoj a sociální/společenský rozvoj, nejsou natolik propracovány, ale jsou neméně důležité.

---

<sup>26</sup> Maier, K.: Územní plánování, Vydavatelství ČVUT, 2000, str. 20.

Moderní územní plánování se zabývá jak zastavěným tak nezastavěným územím, s rozdílným přístupem k oběma z nich a s přísnou ochranou nezastavěného území<sup>27</sup>. Princip co nejvíce zjednodušujících postupů se uplatňuje výhradně v zastavěném území. Změna nezastavěného území je možná pouze cestou územního plánování, po komplexním zhodnocení využití dosavadního zastavěného území a stanovení podmínek pro nová území<sup>28</sup>. Tyto principy jsou stavebním zákonem označeny nepřesně jako cíle územního plánování v ustanovení § 18, kdy tyto „cíle“ by měly být promítány do celého procesu územního plánování. Proto se skutečně jedná o princip, neboť cíl představuje výsledek určitého procesu, ne proces.

Územní plánování koordinuje veřejné zájmy, které jsou konkretizovány ve stanoviscích dotčených orgánů, se zájmy soukromými, které jsou reprezentovány zejména zájmy vlastníků nemovitých věcí v území. Z těchto důvodů je nedílnou součástí procesu přijímání nástrojů územního plánování posouzení jejich vlivů na trvale udržitelný rozvoj<sup>29</sup> a povinnost každého strpět určité omezení dané nástrojem územního plánování<sup>30</sup>.

Lze shrnout, že význam územního plánování není jen ochrana životního prostředí, jak bývá zjednodušováno. Jedná se o hledání kompromisu mezi několika protichůdnými cíli/principy. K jejich naplnění musí dojít na základě všeobecného konsensu. Tento konsensus však neznamená uspokojení zájmů veškerých institucí a osob, které se na územním plánování podílejí.

---

<sup>27</sup> Macháčová, J. a kol.: Stavební zákon komentář, 2. vydání, C.H. Beck, 2013, str. 79.

<sup>28</sup> Podle ustanovení § 18 odst. 5 stavebního zákona lze do nezastavěného území umísťovat jen taxativně vymezené stavby.

<sup>29</sup> Ustanovení § 19 odst. 2 zákona č. 183/2006 Sb.

<sup>30</sup> Rozsudek NSS sp. zn. 8 Ao 3/2010, ze dne 13. 7. 2010.

### 3. Subjekty územního plánování

Územní plánování je výkonem veřejné správy, do které významně zasahuje i soukromá sféra, a to ve formě podnětů, námitek, připomínek. Mezi oběma sférami, ale i v rámci samotného výkonu veřejné správy se v územním plánování střetává celá řada názorů. Ve střetu těchto protichůdných názorů je třeba nalézt kompromisní řešení. Z tohoto důvodu stavební zákon stanoví metody a způsoby, jak k takovému kompromisu dojít (více dále). Veřejná správa je v rámci územního plánování představována státem, kraji a obcemi. Stát, resp. vláda jako vrcholný orgán výkonné moci, většinou nevystupuje samostatně, ale prostřednictvím ústředních správních úřadů, zejména ministerstev. V rámci územního plánování se jedná zejména o Ministerstvo pro místní rozvoj.

#### 3.1 Obce

Obce představují subjekty místní samosprávy s nezadatelným právem na samosprávu, které stát pouze uznává a potvrzuje<sup>31</sup>. Samotné právo na samosprávu vychází z čl. 100 a 101 ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky (dále jen „Ústava“). Na jeho podkladě jsou obce a kraje veřejnoprávními korporacemi s vlastní správou a majetkem. Tato oprávnění představují jejich samostatnou působnost. Stát do samostatné působnosti může zasahovat jen ze zákonem vymezených důvodů. Jak bude dále uvedeno, je takovým zásahem působnost přenesená.

Na úrovni obcí dochází většinou k řešení záležitostí místního významu. To odpovídá i čl. 4 odst. 3 Evropské charty místní samosprávy<sup>32</sup>, kde se říká, že: „Odpovědnost za věci veřejné obvykle ponесou především ty orgány, které jsou občanu nejbližší“. Tyto záležitosti představují rozhodování o rozvoji území obce, a to v celém rozsahu. Na území obce se často vyskytují plochy, které mají nadmístní význam. Obce měly tendenci o těchto plochách rozhodovat samostatně. K tomu se vyjádřil Nejvyšší

<sup>31</sup> Hendrych, D a kol.: Správní právo. Obecná část, C. H. Beck, Praha, 2006, str. 100.

<sup>32</sup> Přijaté jako sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 181/1999 Sb.

správní soud v rozsudku sp. zn. 1 Ao 1/2009 ze dne 23. 9. 2009, který přes pozitivní a negativní vymezení závaznosti nadřazené dokumentace vymezení nadmístních ploch obcemi zakázal<sup>33</sup>. Na to bylo reagováno novelizací stavebního zákona provedené zákonem č. 350/2012 Sb. Obcím bylo umožněno řešit i věci nadmístního významu, není-li to stanoviskem vyloučeno<sup>34</sup>. Analogická úprava platí pro i kraje. Z těchto důvodů by měl být v co nejširší možné míře zachováván princip subsidiarity, kdy orgány řeší záležitosti jim nejbližší, protože platí závaznost rozhodnutí vyšší úrovně rozhodování vůči nižší v rámci přenesené působnosti. Aby nedocházelo k obcházení řešení záležitostí místního významu rozhodnutím na úrovni vyšší, stanoví stavební zákon omezení při vstupování orgánu vyšší úrovně do záležitostí orgánu úrovně nižší, a to konkrétně v ustanovení § 5 odst. 4 a 5 stavebního zákona.

Jak bylo uvedeno, obce mají v rámci územního plánování působnost dělenou na samostatnou a přenesenou (stejným způsobem je dělena i působnost kraje). Je tomu z toho důvodu, že ačkoliv subjektem práv územní samosprávy je v samostatné působnosti obec (či kraj, na územní celé republiky je to stát), územní plánování je vysoce odbornou, kontinuální a administrativně-technicky náročnou činností, která si vyžaduje odstupňování kompetencí svěřovaných jednotlivým obecním úřadům. To lze nejlépe zajistit v rámci přenesené působnosti. Důvodem je také povinná kontinuita procesu územního plánování vyjádřená v ustanovení § 5 odst. 6 stavebního zákona, kterou lze lépe zajistit v působnosti přenesené.

K tomu, aby mohla být přenesená působnost obcí a krajů v oblasti územního plánování vykonávána, musí jim být, v souladu s ustanovením čl. 105 Ústavy, svěřena tato působnost zákonem. Proto stavební zákon v ustanovení § 5 až 8 vymezuje působnost obcí, včetně toho, co patří do působnosti přenesené a co do působnosti samostatné. Ústavní soud se k problematice a vztahu samostatné a přenesené působnosti

---

<sup>33</sup> Rozsudek NSS sp zn. 1 Ao 1/2009 ze dne 23. 9. 2009 – „Vymezení ploch nadmístního významu je pro porizování územních plánů obcí závazné ve dvojnásobném smyslu: pozitivním a negativním. V pozitivním smyslu jsou nadřazenou územně plánovací dokumentací vymezené rozvojové plochy nadmístního významu pro územní plány obcí závazné tak, že obec je povinna tyto rozvojové plochy vymezené v nadřazené dokumentaci respektovat a vymežit je i ve svém územním plánu. V negativním smyslu jsou závazné tak, že obec ve svém územním plánu nemůže vymežit rozvojové plochy nadmístního významu, které v nadřazené územně plánovací dokumentaci obsaženy nejsou.“

<sup>34</sup> Konkrétně ustanovení § 43 odst. 1 stavebního zákona.

vyjádřil v nálezu sp. zn. I. ÚS 101/05 ze dne 26. 8. 2010, ve kterém považuje „schvalování územně plánovací dokumentace za rozhodování zastupitelstva obce v samostatné působnosti o záležitostech spojených s působností přenesenou“. Výkon přenesené působnosti představuje zásah do výkonu práva na samosprávu v souladu se zněním čl. 101 Ústavy, kdy takový zásah musí být odůvodnitelný. Náročnost celého procesu je považován za odůvodnitelný zásah<sup>35</sup>.

Přenesená působnost obcí je vykonávána orgány veřejné správy, které na úrovni obce představuje obecní úřad obce<sup>36</sup>. Stavební zákon rozlišuje v podstatě dvě kategorie orgánů veřejné správy. První kategorií jsou úřady územního plánování a stavební úřady, druhou dotčené orgány. V územním plánování také vystupuje pořizovatel, tedy subjekt, který fyzicky pořizuje územně plánovací podklady a dokumentaci. Jak bude uvedeno dále, pořizovatelem je úřad územního plánování<sup>37</sup>.

Je zřejmé, že obec, resp. obecní úřad má v územním plánování nezastupitelnou roli. Vystupuje v celé řadě pozic, často protichůdných. Následující subkapitoly jednotlivé pozice obce rozebírají. Je třeba přihlížet k tomu, že ne vždy je možné je úplně oddělit. Např. úřad územního plánování a pořizovatel mohou být totožné subjekty.

Do procesu územního plánování také vstupuje moc soudní s pravomocí každé rozhodnutí v rámci územního řízení přezkoumat. Avšak jedná se o zásah ex post a na základě určitého podnětu.

### **3.1.1 Samostatná působnost obcí**

Rozhodnutí v samostatné působnosti provádí zastupitelstvo obce, subjektem práv a povinností je však samotná obec. Proto i rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení sp. zn. 1 Ao 1/2009 ze dne 21. 7. 2009 stanovil, že v případech žalob proti územnímu plánu je odpůrcem obec, jejíž zastupitelstvo územní plán přijímá.

---

<sup>35</sup> Mareček, J., Doležal, J., Sedláčková, V., Sklenář, T., Tunka, M., Vobrátilová, Z.: Komentář ke stavebnímu zákonu a předpisy související, Plzeň: Aleš Čeněk, 2013, str. 46.

<sup>36</sup> Ustanovení § 7 odst. 1 zákona č. 128/2000 Sb. o obcích, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>37</sup> Ustanovení § 2 odst. 2 písm. a) stavebního zákona



Pasivně legitimována k žalobě je tudíž obec, není však chybou označit tak její zastupitelstvo. Zastupitelstvo obce nepřijímá pouze územně plánovací dokument, tj. neúčastní se pouze finální fáze celého procesu. Zastupitelstvo rozhoduje např. o jeho pořízení. Na podkladě tohoto rozhodnutí započne celý proces přijímání územně plánovacího dokumentu.

Rada obce má kompetence jak v samostatné, tak přenesené působnosti. V samostatné působnosti jde zejména o námitky k zásadám územního rozvoje a připomínky k územnímu plánu sousední obce. V přenesené vydává např. opatření obecné povahy vymezení zastavěného území nebo územní opatření o stavební uzávěře. V obci, kde se rada nevolí, přebírá její kompetence zastupitelstvo obce. Je otázkou, zda zastupitelstvo vykonává i přenesenou působnost, nebo vždy jen samostatnou. Není ale důvod, proč by zastupitelstvo nemohlo vykonávat v případech nahrazení role rady obce i přenesenou působnost<sup>38</sup>.

Zastupitelstvo kraje schvaluje, podobným způsobem jako obec, v samostatné působnosti zásady územního rozvoje. Rada kraje v samostatné působnosti uplatňuje stanovisko k politice územního rozvoje. Zvláštní postavení je zákonem ponecháno pro území hl. m. Prahy. Na území Prahy může dojít k přijetí územního plánu jak městských částí, tak i celé Prahy. Detailnější kompetence neřeší stavební zákon, ale Statut hlavního města Prahy.

Ministerstvo pro místní rozvoj je ústředním správním úřadem ve věcech územního plánování. Plní celou řadu úkolů jak dozorových, kdy je nadřízené krajským úřadům ve věcech stavebních, tak i ve vlastní působnosti, kdy je pořizovatelem politiky územního rozvoje, navrhovatelem zákonů ve věcech stavebních apod. Zvláštní postavení má Ministerstvo obrany, které působí spolu s újezdními úřady na území vojenských újezdů.

---

<sup>38</sup> Macháčová, J. a kol.: Stavební zákon komentář, 2. vydání, C. H. Beck, 2013, str. 52.

### 3.1.2 Úřad územního plánování

Ustanovení § 61 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů, definuje obce 3 úrovní - obce se „základním“ obecním úřadem, obce s pověřeným obecním úřadem a obecní úřad obce s rozšířenou působností. Podle tohoto kritéria jim stavební zákon přiděluje kompetence v přenesené působnosti.

Pro obecní úřad obce s rozšířenou působností je ustanovením § 6 odst. 1 stavebního zákona zavedena legislativní zkratka úřad územního plánování. Úřad územního plánování lze definovat dvojím způsobem. Stavební zákon v ustanovení § 6 odst. 1 za úřad územního plánování považuje obecní úřad obce s rozšířenou působností (dále jen „úřad územního plánování v užším smyslu“). Zákon č. 50/1976 Sb. v ustanovení § 12<sup>39</sup> definoval úřad územního plánování jako obce, okresní úřady, Ministerstvo pro místní rozvoj a Ministerstvo obrany (dále jen „úřady územního plánování v širším smyslu“). Stavební zákon definici úřadů územního plánování v širším smyslu nemá. Pouze v ustanovení § 5 odst. 1 stanoví, že „působnost ve věcech územního plánování podle tohoto zákona vykonávají orgány obcí a krajů, Ministerstvo pro místní rozvoj a na území vojenských újezdů Ministerstvo obrany“. Tyto orgány lze považovat za úřady územního plánování v širším smyslu - tak je to činěno i v této práci. Stavební zákon nerozlišuje mezi definicemi úřadů územního plánování v užším a širším smyslu a je zřejmé, že např. v ustanovení § 1, 4 nebo 18 je pojem úřadu územního plánování používán v jeho širším smyslu.

Úřad územního plánování (v užším smyslu) je pořizovatelem tak, jak je definován v ustanovení § 2 odst. 2 písm. a) stavebního zákona, a dále také dotčeným orgánem. Vzhledem k počtu těchto obecních úřadů by mohl nastávat problém se zvládnutím náporu práce v rámci všech činností, zejména činností pořizovatele. Proto stavební zákon v ustanovení § 6 odst. 2 rozšiřuje množství obecních úřadů s přenesenou působností ve věcech stavebních o tzv. kvalifikované obecní úřady<sup>40</sup>. To jsou takové obecní úřady, které zajistí u svých zaměstnanců splnění kvalifikačních požadavků podle

---

<sup>39</sup> Po novelizaci zákonem č. 83/1998 Sb.

<sup>40</sup> Macháčová, J. a kol.: Stavební zákon komentář, 2. vydání, C. H. Beck, 2013, str. 51.

ustanovení § 24 stavebního zákona. Konkrétně se jedná o osvědčení odborné způsobilosti úředníků obecního úřadu podle zákona č. 360/1992 Sb., o výkonu povolání autorizovaných architektů a o výkonu povolání autorizovaných inženýrů a techniků činných ve výstavbě, ve znění pozdějších předpisů, a dosažené vysokoškolské vzdělání stavebního směru. Po splnění kvalifikačních předpokladů osob na obecním úřadě, může obecní úřad vykonávat shodné činnosti jako obecní úřad obce s rozšířenou působností. Nesplňují-li osoby na obecním úřadě kvalifikační požadavky, poskytuje tento obecní úřad pouze podklady obecním úřadům obcím s rozšířenou působností.

Jiné je postavení krajských úřadů a Ministerstva pro místní rozvoj. V jejich případě není třeba řešit kvalifikační předpoklady zaměstnanců, neboť se předpokládá, že mají dostatečné množství zkušených úředníků v oblasti územního plánování (a jsou také dotčeným orgánem i pořizovatelem). Pro úplnost je třeba dodat, že přenesenou působnost v kraji vykonává i její rada, která v přenesené působnosti vydává např. územní opatření o stavební uzávěře.

### **3.1.3 Pořizovatel**

Je zřejmé, což plyne i z dřívějších závěrů, že samotné zastupitelstvo obce nebo kraje (případně vláda) není schopno celý proces přijímání územně plánovacího dokumentu zvládnout. Proto je potřeba osoba, která celý proces koordinuje, je dostatečně znalá problematiky a má odborné předpoklady. Zákon pro takovou osobu zavádí pojem pořizovatel. Pořizovatele definuje ustanovení § 2 odst. 2 písm. a) stavebního zákona jako „příslušný obecní úřad, krajský úřad, Ministerstvo pro místní rozvoj, ..., nebo Ministerstvo obrany<sup>41</sup>, který pořizuje územně plánovací podklady, územně plánovací dokumentaci, vymezení zastavěného území nebo politiku územního rozvoje“. Tato definice je rozvinuta a zpřesněna v rámci kompetencí jednotlivých úřadů územního plánování v ustanoveních § 6 až 11 stavebního zákona, zejména pro obce.

---

<sup>41</sup> Tj. úřad územního plánování v širším smyslu, jak byl definován výše.

Ustanovení § 6 stavebního zákona stanoví, že pořizovatelem je úřad územního plánování, tj. obecní úřad obce s rozšířenou působností. Z tohoto by plynulo, že pořizovatelem by mohl být pouze tento obecní úřad, a to pro obce ve své působnosti. Jak bylo řečeno, takový stav by vedl k zahlcení úřadů územního plánování a k nutnosti výrazně navýšit počet kvalifikovaných osob. Proto odstavec 2. tohoto ustanovení umožňuje obcím zajistit si pořizovatele i jiným způsobem. V první řadě se jedná o již zmíněné kvalifikované obecní úřady, kdy obec může buď osobu splňující kvalifikační požadavky podle ustanovení § 24 stavebního zákona zaměstnat a stát se tak kvalifikovaným obecním úřadem, nebo uzavřít veřejnoprávní smlouvu s obcí, která je kvalifikovaným obecním úřadem.

Další možností je uzavření smlouvy s osobou na obci nezávislou, splňující kvalifikační požadavky. Takovou osobou může být samostatný architekt, v praxi označovaný jako tzv. „létající pořizovatel“<sup>42</sup>. V minulosti obce nabyly dojmu, že uzavřením smlouvy s osobou splňující kvalifikační požadavky se obec zbavuje odpovědnosti za pořízení územně plánovací dokumentace a zbývá jí pouze přijímání konečných rozhodnutí. Avšak pořizovatelem zůstává za všech okolností vždy obec. Na „létajícího pořizovatele“ nepřechází žádné pravomoci. Ten pouze pro obec připravuje veškeré podklady a může vést jménem obce i jednání s dotčenými orgány. Protože si obce pozici „létajícího pořizovatele“ vykládaly jako náhradu za úřad územního plánování, byly v dané oblasti vydány na úrovni krajů metodické pokyny, které takový postup odmítly<sup>43</sup>.

Je možné shrnout, že pořizovatelem v případě obcí může být na základě žádosti obce úřad územního plánování (v užším smyslu), který takovou žádost nemůže odmítnout, obecní úřad jiné obce splňující kvalifikační požadavky na základě veřejnoprávní smlouvy (musí se jednat o obec v působnosti stejného úřadu územního plánování), nebo obecní úřad dané obce na základě zaměstnání osoby splňující

---

<sup>42</sup> Zde se však naskytuje i úskalí celé úpravy, kdy i autorizovaní architekti, kteří s územním plánováním nepřišli při své praxi do styku, mají možnost pořizovat územní plán jen na základě svého vzdělání. To v praxi působí nemalé obtíže - zdroj je shodný s poznámkou č. 122.

<sup>43</sup> Např. Metodický pokyn č. 3/2012 Jihočeského kraje, ze dne 22. 6. 2012 - „To, že obec uzavře smlouvu s kvalifikovanou osobou, ji však nezabavuje odpovědnosti. Podle stavebního zákona je totiž Pořizovatelem, a tedy i osobou odpovědnou za zákonnost pořízení územního plánu, vždy obec, a to i v případě, že dokumentaci pro ni pořizuje létající pořizovatel“.

kvalifikační požadavky. Z kvalifikačních požadavků uvedených v ustanovení § 24 stavebního zákona plyne, že osobou pořizovatele jsou nejčastěji autorizovaní architekti.

### **3.1.4 Stavební úřady**

K definování stavebních úřadů je nejprve třeba rozlišit mezi stavebními úřady a úřady územního plánování, neboť dochází k jejich záměně. Úřad územního plánování není stavebním úřadem. Ačkoliv se jejich místní působnost může překrývat, jde o kvalitativně jiné správní orgány. K nedostatečnému rozlišení mezi úřady přispěl i zákonodárce, který nevhodně a nesystematicky zařadil do ustanovení § 6 stavebního zákona, které řeší působnost úřadů územního plánování na úrovni obce i odstavec 3., který řeší působnost stavebního úřadu. Systematicky by tato úprava patřila pod ustanovení § 13 stavebního zákona.

Ustanovení § 13 odst. 1 stavebního zákona stanoví, kdo je stavebním úřadem. V první řadě je třeba říct, že členění stavebních úřadů se nekryje s územním členěním na obce s rozšířenou působností, i když se často překrývají. Přejícné ustanovení § 190 odst. 1 stavebního zákona ponechalo působnost obecným stavebním úřadům, které byly stavebním úřadem podle zákona č. 50/1976 Sb. Druhý odstavec ustanovení § 190 stavebního zákona umožnil uzavřít obci veřejnoprávní smlouvu o výkonu působnosti stavebního úřadu s obecním úřadem jiné obce, která je stavebním úřadem. Po uzavření veřejnoprávní smlouvy přestává být, v řízeních ke kterým je příslušný stavební úřad, taková obec příslušnou k obecnímu úřadu obce s rozšířenou působností. Obec se následně stává příslušnou k obecnímu úřadu obce, se kterým uzavřela veřejnoprávní smlouvu. Stavební zákon v ustanovení § 13 odst. 3 umožňuje vznik nových stavebních úřadů obcím, resp. obecním úřadům, a to na základě žádosti u krajského úřadu. Z těchto důvodů se působnost stavebních úřadů (se základní příslušností) nemůže krýt s obvodou obecních úřadů obcí s rozšířenou působností. Je však třeba říct, že i přes možnost

vzniku nových stavebních úřadů, je jejich počet v posledních letech stabilní a pohybuje se kolem 700<sup>44</sup>.

Působnost stavebních úřadů v rámci územního plánování je specifikována ustanovením § 6 odst. 3 stavebního zákona a stavební úřad má v zásadě působnost pouze v rámci územního řízení.

Doposud bylo hovořeno o stavebních úřadech s tzv. základní působností, tj. na úrovni obce. Ty jsou příslušné k řízení v 1. stupni. Stavební úřady na vyšším stupni funkční příslušnosti jsou na úrovni kraje. Ty nemají ze stavebního zákona taxativně vyjmenovaná řízení, o kterých by rozhodovaly v prvním stupni, jsou pouze odvolacími orgány. Mohou se jimi ale stát v případě, kdy se zasahuje stavbou do obvodů více stavebních úřadů s obecnou působností, a to na základně ustanovení § 13 odst. 6 stavebního zákona, jako nejbližše společně nadřízený stavební úřad. Pokud by takový stavební úřad chtěl tuto svou příslušnost převést zpět na nižší stupeň, chybí mu zákonný postup. Proto v praxi vznikl postup, kdy je možnost převodu nejprve neformálně projednána se všemi dotčenými stavebními úřady a při následném výběru se řídí dřívější zkušeností se zvládáním obdobných situací na dotčeném stavebním úřadě<sup>44</sup>. Pro úplnost je třeba dodat, že množství stavebních úřadů na úrovni kraje nemůže být z podstaty věci dále rozšiřováno.

Ministerstvo pro místní rozvoj je z hlediska funkční příslušnosti ústředním správním úřadem ve stavebních věcech (ustanovení § 13 odst. 1 písm. a) stavebního zákona). Na rozdíl od krajského úřadu je Ministerstvo pro místní rozvoj ze zákona stavebním úřadem funkčně příslušným v první instanci, a to u staveb s celostátním dopadem, např. v oblasti jaderné energetiky, plynovodů apod. (více ustanovení § 13 odst. 2 stavebního zákona). Tato disproporce je dána tím, že ustanovení o prvoinstanční příslušnosti Ministerstva pro místní rozvoj bylo přidáno z důvodu vhodnosti, a to novelizací stavebního zákona zákonem č. 350/2002 Sb.

---

<sup>44</sup> Mareček, J., Doležal, J., Sedláčková, V., Sklenář, T., Tunka, M., Vobrátílová, Z.: Komentář ke stavebnímu zákonu a předpisy související, Plzeň: Aleš Čeněk, 2013, str. 59.

Zákon dělí stavební úřady na obecné, speciální a vojenské. Obecnými stavebními úřady jsou ty, o kterých zde byla doposud řeč. Speciální stavební úřady mají pravomoc určenou okruhem staveb specifikovaných stavebním zákonem<sup>45</sup>. Jde o stavby v letectví, dráhách, silničních liniových stavbách a vodních děl. V jejich případě slouží stavební zákon jako subsidiární právní předpis k předpisům speciálním pro danou oblast. Vojenské stavební úřady mají působnost určenou územím vojenských újezdů. Existuje ještě tzv. zbytková kategorie jiných stavebních úřadů, kdy u konkrétních staveb je určen konkrétní stavební úřad. V některých případech se jedná o ministerstvo (nikoliv však Ministerstvo pro místní rozvoj), v jiný se jedná o jiné úřady, konkrétně např. o báňské úřady v dobývacích prostorech<sup>46</sup>.

### 3.1.5 Dotčené orgány

Pojem dotčených orgánů je obecným pojmem, který definuje zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“) v ustanovení § 136, jako orgány příslušné k vydávání závazných stanovisek, která jsou podkladem rozhodnutí jiného správního orgánu, a je jim tato pravomoc svěřena zvláštním zákonem. Protože stavební zákon v ustanovení § 4 odst. 2 stanoví, že dotčenými orgány jsou ty orgány, jejichž pravomoc stanoví zvláštní zákon, výkladem a contrario jim nemůže být tato pravomoc svěřována přímo stavebním zákonem. Pravomoc jim tak svěřují zvláštní zákony. Stavební zákon v poznámce k tomuto ustanovení stanoví příkladný výčet zvláštních zákonů, resp. dotčených orgánů. Ty působí jak v oblasti ochrany životního prostředí např. vodní zákon, zákon o ochraně přírody a krajiny, zákon o ochraně ovzduší, o ochraně zemědělského půdního fondu, zákon SEA, tak i v jiných oblastech, jako je ochrana památek, veřejného zdraví, využití nerostů. Kdo je konkrétním dotčeným orgánem, stanoví zvláštní právní předpisy. V případě územních plánů je dotčeným orgánem nejčastěji krajský úřad nebo obecní úřad obce s rozšířenou působností, avšak např. na území národních parků to může být i Ministerstvo životního prostředí. Pro přehlednost vydal Ústav územního rozvoje internetovou prezentaci

---

<sup>45</sup> Ustanovení § 15 stavebního zákona.

<sup>46</sup> Ustanovení § 16 odst. 2 a 3 stavebního zákona.

Územně plánovací dokumentace, která jednotlivé dotčené orgány k jednotlivým řízením stanoví<sup>47</sup>.

Do novelizace stavebního zákona, zákonem č. 350/2012 Sb., byly podle ustanovení § 7 odst. 1 písm. d) dotčeným orgánem krajské úřady ve všech řízeních, která vyžadovaly posouzení vlivů na životní prostředí. Podle důvodové zprávy k této novelizaci byly, ve srovnání s okolními zeměmi např. s Rakouskem, posuzovány i malé záměry, čímž vznikalo obrovské množství vyjádření krajského úřadu<sup>48</sup>. V dané věci nově postačí kompetence dotčených orgánů podle zvláštních zákonů (tzn. na úrovni obecních úřadů obcí s rozšířenou působností), není třeba posouzení krajským úřadem.

Dotčené orgány vydávají ve věcech územního plánování stanoviska, resp. závazná stanoviska<sup>49</sup> podle ustanovení § 4 odst. 2 stavebního zákona (souhrnně dále také jen „stanoviska“). Mezi stanovisky a závaznými stanovisky vydanými podle ustanovení § 4 odst. 2 stavebního zákona není zásadní rozdíl. Podle názoru Nejvyššího správního soudu, i když dotčený orgán vydává „pouze“ stanoviska, jsou jimi orgány územního plánování vázány<sup>50</sup>. Podle tohoto výkladu jsou veškerá stanoviska závazná. V praxi vyvstává otázka, jakým způsobem jsou stanoviska závazná, tzn. jak je třeba se se závazností vyrovnat, pokud stavební zákon výslovně nestanoví, že se nejedná o stanovisko podle ustanovení § 4 odst. 2, jak to činí u stanoviska v případě posuzování vlivů koncepcí na životní prostředí<sup>51</sup>. V jejich případě zákon SEA v ustanovení § 10g přímo stanoví, že je třeba zohlednit výsledky posuzování a v případě nesouhlasu ho řádně odůvodnit. Tento postup je v souladu s úpravou evropského práva, která vydání

---

<sup>47</sup> Dokumenty jsou dostupné na stránce [www.uur.cz/default.asp?ID=2588](http://www.uur.cz/default.asp?ID=2588), poslední aktualizace k 30. 9. 2014.

<sup>48</sup> Důvodová zpráva k zákonu č. 350/2012 Sb., zvláštní část, k čl. I, k bodu 11.

<sup>49</sup> Závazná stanoviska mají pouze orgány, které jsou zmocněny k jejich vydání zvláštním zákonem.

<sup>50</sup> Rozsudek NSS sp. zn. 2 Ao 2/2008 ze dne 7. 1. 2009 - „... bez ohledu na to, že sporná stanoviska dotčených orgánů nejsou stavebním zákonem jako závazná označena, závaznými v dané věci ve skutečnosti jsou [§ 4 odst. 2 písm. b), věty za středníkem, stavebního zákona]. Ostatně i § 54 odst. 2 stavebního zákona výslovně stanoví, že zastupitelstvo obce vydá územní plán po ověření, že není v rozporu mj. „se stanovisky dotčených orgánů nebo stanoviskem krajského úřadu“. I z tohoto ustanovení pak závaznost stanovisek dotčených orgánů v procesu územního plánu jednoznačně vyplývá“.

<sup>51</sup> Např. v ustanovení § 33 odst. 6 nebo § 50 odst. 5 stavebního zákona.



stanoviska nevyžaduje<sup>52</sup>. (Stanoviska k posuzování vlivů koncepcí na životní prostředí se také zveřejňují na internetu<sup>53</sup>.)

V případě stanovisek podle ustanovení § 4 odst. 2 stavebního zákona je v rámci územního plánování třeba nalézt kompromis mezi zájmy orgánu územního plánování a dotčenými orgány, tzn. že bez nalezení kompromisu by nedošlo ke splnění podmínky závaznosti stanovisek. V případě, že se vyskytnou stanoviska, která jsou vzájemně protichůdná, je třeba použít, podle ustanovení § 4 odst. 8 stavebního zákona, postup podle ustanovení § 136 odst. 6 správního řádu, kdy se pokusí pořizovatel vyřešit vzniklé spory mezi dotčenými orgány smírnou cestou (ustanovení § 5 správního řádu). V případě, že řešení není nalezeno, rozhodne spor nejbližše společně nadřízený správní orgán. Pokud takový orgán neexistuje a celou věc je třeba řešit na úrovni ústředních správních orgánů (většinou ministerstev) v tzv. dohodovacím řízení. Při jeho neúspěchu je věc předložena vládě<sup>54</sup>.

Možným řešením, jak předejít těmto konfliktům je existence tzv. koordinovaného stanoviska podle ustanovení § 4 odst. 7 stavebního zákona. Stanovisko je vydáno jedním orgánem, kterým typicky bývá krajský úřad<sup>55</sup>, na základě několika zvláštních právních předpisů. Takové stanovisko nemůže obsahovat rozporné podmínky, avšak k jeho zpracování je většinou třeba delší časový úsek, takže nemusí být vypracováno v zákonem požadované lhůtě. To komplikuje jeho vydání, neboť např. ustanovení § 47 odst. 2 stavebního zákona striktně stanoví lhůtu k zaslání stanoviska jako lhůtu prekluzivní.

Stanoviska, stejně jako proces územního plánování, mají jistou hierarchii. To znamená, že dotčený orgán vydává stanovisko k politice územního rozvoje na svém nejvyšším stupni, v dalších řízeních týkajících se menšího celku je vydává jemu podřízený orgán. Aby byla zachována kontinuita a hierarchie v rozhodování, stanovuje

---

<sup>52</sup> Macháčová, J. a kol.: Stavební zákon komentář, 2. vydání, C.H. Beck, 2013, str. 202.

<sup>53</sup> [portal.cenia.cz/eiasea/view/sea100\\_upd?p=2](http://portal.cenia.cz/eiasea/view/sea100_upd?p=2)

<sup>54</sup> Ustanovení § 136 odst. 6 správního řádu.

<sup>55</sup> Jak bude blíže vysvětleno v kapitole věnované územnímu plánu, má krajský úřad dvojí postavení. V první řadě je nadřízeným orgánem obce, ve druhém případě se jedná o dotčený orgán, nazývaný „příslušný úřad“.

stavební zákon princip vázanosti v navazujících stanoviscích. Od tohoto principu se lze odchýlit jen v případě podstatné změny podmínek pro jejich vydání. Avšak dotčený orgán není vázán pouze hlediskem nadřazeností, ale také časovým hlediskem, kdy je vázán dříve vydaným vlastním stanoviskem, jinak by bylo velmi těžké nalézat kompromis při měnících se stanoviscích dotčených orgánů. Tyto principy mají bránit jednak libovůli při vydávání stanovisek, jednak zabraňovat překvapivým rozhodnutím<sup>56</sup>.

## 3.2 Účast veřejnosti

Územní plánování je principiálně veřejnou činností. Územním plánováním se rozhoduje mj. o území, kde jednou z nejdůležitějších oblastí jsou vlastnické vztahy k nemovitým věcem, které spadají výhradně do soukromé sféry. Z tohoto důvodu je účast veřejnosti, tedy soukromé sféry, nutností<sup>57</sup>.

Účast veřejnosti je ukotvena v Aarhuské úmluvě. Touto úmluvou se Česká republika zavázala umožnit přístup k informacím veřejnosti primárně v oblasti životního prostředí, které je jednou z nejdůležitějších složek územního plánování. Čl. 7 Aarhuské úmluvy hovoří o účasti veřejnosti při tvorbě plánů, politik a programů, přičemž i judikatura se, jak je uvedeno dále, na tuto úmluvu odkazuje. Ustanovení § 20 stavebního zákona stanoví, že veřejnosti musí být zajištěna možnost seznámit se s územně plánovací dokumentací v každém jejím kroku. Toto ustanovení můžeme považovat za základní a nejširší vymezení účasti veřejnosti na územním plánování.

Správní řád v ustanovení § 172 odst. 2 vždy požadoval, aby bylo opatření obecné povahy zveřejněno způsobem umožňujícím dálkový přístup v úplném znění. Stavební zákon však do novelizace zákonem č. 350/2012 Sb. umožňoval výjimku spočívající ve zveřejnění pouze obsahu opatření obecné povahy a informace o tom, kde je možné se s ním seznámit. Tento postup zdůrazňoval ve své judikatuře i Nejvyšší

---

<sup>56</sup> Macháčová, J. a kol.: Stavební zákon komentář, 2. vydání, C.H. Beck, 2013, str. 38.

<sup>57</sup> Důvodová zpráva k zákonu č. 183/2006 Sb., zvláštní část, hlava III, k § 24.

správní soud v případě napadnutí špatného zveřejnění opatření obecné povahy<sup>58</sup>. Novela tuto výjimku vypustila a nyní je třeba zveřejnit celé opatření obecné povahy způsobem umožňujícím dálkový přístup. Podle důvodové zprávy se jedná o odstranění nedůvodné odchylky od správního řádu<sup>59</sup>.

Samotné právo na zveřejnění informací nestačí. Pro uplatnění svých práv, je třeba mít možnost aktivně se k opatření obecné povahy, resp. k procesu územnímu plánování jako celku, vyjadřovat. Stavební zákon v ustanovení § 22 upravuje veřejné projednání. (Jedná se o výjimku z většiny správních řízení, která jsou neveřejná.) Z povahy veřejného projednání plyne, že veřejného projednání se může zúčastnit kdokoliv. Při veřejném projednání dochází k informování veřejnosti o daném stupni územně plánovací dokumentace, kdy spolu s tímto projednáním je projednáváno i vyhodnocení vlivů na trvale udržitelný rozvoj území. Spolu s veřejným projednáním má pořizovatel povinnost zajistit i odborný výklad projektantem. Osoba projektanta je definována odkazem na zákon č. 360/1992 Sb. a jedná se nepochybně o autorizovaného architekta, nebo autorizovaného inženýra. Přesto se lze v literatuře setkat s názorem, že osoba projektanta není dostatečně definována<sup>60</sup>.

V rámci veřejného projednání se veřejnost může vyjádřit k územně plánovací dokumentaci, a to formou připomínek, které je oprávněn podat kdokoliv, nebo námitek, které mohou podat pouze dotčené subjekty - jejich okruh se liší podle jednotlivých územně plánovacích dokumentů. V případě územního plánu ustanovení § 52 odst. 2 stavebního zákona vymezuje dotčené subjekty taxativně jako vlastníky pozemků a staveb dotčených návrhem, oprávněného investora a zástupce veřejnosti. Rozdíl mezi připomínkami a námitkami je takový, že o připomínkách se nerozhoduje (jsou ale součástí územně plánovací dokumentace, v rámci odůvodnění opatření obecné povahy), o námitkách je třeba rozhodnout a řádně je odůvodnit. Jejich odůvodnění je také součástí opatření obecné povahy. Absence řádného a logického odůvodnění námitek je

---

<sup>58</sup> Např. rozsudek NSS sp. zn. 1 Ao 6/2010 ze dne 16. 12. 2010 - „Ustanovení § 52 odst. 1 stavebního zákona z roku 2006 nepožaduje, aby byl návrh územního plánu zveřejněn na úřední desce pořizovatele a obce, pro kterou územní plán pořizuje, resp. způsobem umožňujícím dálkový přístup; postačuje vystavení k veřejnému nahlédnutí u pořizovatele a v předmětné obci.“

<sup>59</sup> Důvodová zpráva k zákonu č. 350/2012 Sb., zvláštní část, k čl. I, k bodům 1 a 2.

<sup>60</sup> např. Plos, J.: Stavební zákon s komentářem, Grada, 2013, str. 56.

důvodem pro zrušení opatření obecné povahy, nebo jeho části<sup>61</sup>. Judikatura v případě námitek připouští jejich podání vůči jakékoliv části územně plánovacího dokumentu, nejen vůči té, kterou je subjekt dotčen<sup>62</sup>. Novelizací stavebního zákona zákonem č. 350/2012 Sb. došlo k posunutí termínu pro podání námitek, resp. připomínek. Dosavadní povinnost podat je nejdéle do konce veřejného projednání nahradila možnost podat je písemně do 7 dnů ode dne veřejného projednání. Důvodem zavedení lhůty byl častý jev, kdy se někdo veřejného projednání nezúčastnil<sup>63</sup>.

### 3.2.1 Poskytování informací

Dalším nástrojem účasti veřejnosti na územním plánování je územně plánovací informace upravená v ustanovení § 21 stavebního zákona. Tímto ustanovením je promítnut požadavek ustanovení § 139 odst. 1 správního řádu, kdy je možné podat předběžnou informaci pouze na základně zmocnění zvláštního zákona. Na rozdíl od předešlých práv je nutné si pro jeho uplatnění informaci vyžádat, k podávání informací nedochází automaticky v průběhu řízení. V případě požádání o informaci se žadatel dozví, jak bude správní orgán v dané věci územního plánování postupovat, resp. jakým způsobem se staví k využití území. Informace se poskytuje jak ex ante, tedy k záměrům, které chce žadající osoba realizovat, tak i ex post k již přijatým územně plánovacím dokumentům, jako vysvětlení případných nejasností. Obsahové náležitosti žádosti jsou kromě stavebního zákona součástí ustanovení § 2 vyhlášky č. 503/2006 Sb. o podrobnější úpravě územního rozhodování, územního opatření a stavebního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „vyhláška č. 503/2006 Sb.“). Přezkoumání územně plánovací informace je možné v souladu s ustanovením § 156 odst. 2 správního řádu správním orgánem, který ji vydal. V případě nečinnosti nadřízeným správním orgánem podle ustanovení § 80 správního řádu.

---

<sup>61</sup> Např. rozsudek NSS sp. zn. 1 Ao 3/2008 ze dne 16. 12. 2008 – „Např. z § 172 odst. 4 správního řádu plyne, že správní orgán se v odůvodnění opatření obecné povahy musí vypořádat s uplatněnými připomínkami, s nimiž se musí zabývat jako s podkladem pro jeho vydání; dle § 172 odst. 5 správního řádu je součástí odůvodnění opatření obecné povahy dále rozhodnutí o námitkách, které navíc musí obsahovat vlastní odůvodnění; ... Protože ve vztahu k výše uvedeným otázkám, ..., odůvodnění napadeného opatření obecné povahy postrádá způsobilé rozhodovací důvody, shledal je soud v této části nepřezkoumatelným.“

<sup>62</sup> Rozsudek NSS sp. zn. 1 Ao 1/2009 ze dne 23. 9. 2009.

<sup>63</sup> Důvodová zpráva k zákonu č. 350/2012 Sb., zvláštní část, k části první, k čl. I, k bodům 52 a 53.

### 3.2.2 Zástupce veřejnosti

Územní plánování dopadá často i na tzv. laickou veřejnost. Ta se vyznačuje tím, že není schopna řádně uplatnit svá práva v řízeních. Protože je územní plánování principiálně veřejnou činností a aby byla zabezpečena možnost účasti laické veřejnosti, zavádí stavební zákon v ustanovení § 23 možnost pověřit určitou osobu jako tzv. zástupce veřejnosti<sup>64</sup>. Zástupce veřejnosti je zvláštním zmocněncem veřejnosti, kdy stavební zákon stanoví minimální počty občanů obce, které musí takovou osobu zmocnit, aby se mohl stát zástupcem veřejnosti. Občanem obce nemusí nutně být osoba české státní příslušnosti. Stačí, aby osoba měla v obci pobyt a mezinárodní smlouva takový postup povolila<sup>65</sup>. Zástupce veřejnosti si mohou zvolit jak osoby podávající námitku, tak i osoby podávající „pouze“ připomínku. Jako reprezentantovi části občanů obce dává stavební zákon zástupci veřejnosti právo podávat námitky, a to i v případě zastupování osob, které jsou oprávněny podat pouze připomínku.

Důvodová zpráva ke stavebnímu zákonu stanovila, že „přístup k právní ochraně je kromě možnosti správních žalob podávaných občanskými sdruženími (dnes spolky) rozšířen i na zástupce veřejnosti“<sup>66</sup>, tzn. zástupce veřejnosti by měl být aktivně legitimován k podání žaloby proti opatření obecné povahy. Avšak judikatura Nejvyššího správního soudu k takovému závěru nedospěla<sup>67</sup>. Nejvyšší správní soud pouze připustil žalobu proti rozhodnutí o námitkách, kde byl ale příslušný krajský soud<sup>68</sup>. Zdá se však, že nálezem Ústavního soudu I. ÚS 59/14 ze dne 30. 5. 2014 je tento názor překonán. Nález Ústavního soudu se sice zabývá aktivní legitimací k podání

---

<sup>64</sup> Důvodová zpráva k zákonu č. 183/2006 Sb., zvláštní část, hlava III, k § 24.

<sup>65</sup> Nález Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 1403/09: „Pod pojem „občan“ je zahrnuta, ..., i fyzická osoba, která dosáhla věku 18 let, je cizím státním občanem a je v obci hlášena k trvalému pobytu, stanoví-li tak mezinárodní smlouva. Takovou mezinárodní smlouvou je pak Smlouva o fungování Evropské unie, konkrétně její ustanovení čl. 22 odst. 1, zaručující aktivní a pasivní volební právo v komunálních volbách ... Tato výkladová alternativa se tudíž opírá o skutečnost, že obecní zřízení ve vazbě na mezinárodní smlouvy přiznává právo podílet se na samosprávě i některým cizím státním příslušníkům. ...“

<sup>66</sup> Důvodová zpráva k zákonu č. 183/2006 Sb., obecná část, bod 2.

<sup>67</sup> Podle rozsudku NSS sp. zn. 2 Ao 2/2008 ze dne 7. 1. 2009 „zástupce veřejnosti ani jím zastupované osoby nemohli v řízení o návrhu na zrušení, ..., opatření obecné povahy tvrdit ani prokázat dotčení na svých právech“.

<sup>68</sup> Rozsudek sp. zn. 2 Ao 5/2010 ze dne 27. 10. 2010.

žaloby spolky na ochranu zájmů občanů, podle názoru autora této práce však není důvod nevztáhnout tuto argumentaci i na zástupce veřejnosti. Argumentace Ústavního soudu vychází z premisy, že není možné bránit přístupu k soudní ochraně osobám jen proto, že se rozhodly bránit svá práva nikoliv samostatně, ale ve formě sdružení ve spolku, kdy není vyloučeno, že některý z členů spolku by byl sám aktivně legitimován k podání žaloby. Stejně tak zástupce veřejnosti může zastupovat zájmy osob, které by jinak sami byly aktivně legitimovány k podání žaloby a toto právo je jim upíráno jen proto, že se ho domáhají prostřednictvím jiné osoby, která jejich zájmy zastupuje. I Nejvyšší správní soud v rozsudku sp. zn. 5 Ao 3/2008 ze dne 25. 6. 2008 uvedl, že „žalobou nebyla dotčena hmotná práva veřejnosti zastoupené zástupcem“, tedy výkladem a contrario by bylo možné dovodit, že i podle Nejvyššího správního soudu by byl zástupce veřejnosti aktivně legitimován, pokud by zastupoval alespoň jednu osobu s aktivní legitimací k podání žaloby. Ve spojení s nálezem Ústavního soudu lze shrnout, že pokud zástupce veřejnosti zastupuje občany obce a v souladu s ustálenou judikaturou Nejvyššího správního soudu tvrdí logicky a přesně zásah do hmotných práv, měl by být aktivně legitimován. Tato úvaha však bude postavena najisto až následnou judikaturou správního soudnictví.

Zákonem neřešenou otázkou ve vztahu k zástupci veřejnosti je možnost, kdy je jedna osoba zastupována více zástupci veřejnosti. Protože tato možnost zákonem zakázána není, mělo by takové zastoupení být platné. Vždy bude nutné postupovat podle nastalé situace. Např. v momentě, kdy určitá skupina osob, která by jinak neměla možnost ovlivnit řízení, se nechá zastoupit dvaceti zástupci, které mohou celý proces výrazně narušovat. V takovém případě by se ale mohlo jednat o obcházení zákona a příslušný správní orgán by jejich námitky nemusel připustit<sup>69</sup>.

### **3.2.3 Spolky**

Vedle zástupce veřejnosti je možné svá práva uplatnit prostřednictvím spolku na ochranu zájmů veřejnosti, zejména v oblasti ochrany přírody a krajiny nebo ochrany

---

<sup>69</sup> Plos, J.: Stavební zákon s komentářem, Grada, 2013, str. 56.

životního prostředí. O nich platí, že podle výše uvedeného nálezu Ústavního soudu jsou za určitých podmínek aktivně legitimováni k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy, nebo jeho části. Podrobný výklad bude podán v kapitole věnované judikatuře k územnímu plánu. Zde je možné uvést, že podle názoru Ústavního soudu není možné, jak bylo uvedeno u zástupce veřejnosti, a priori jednu skupinu, a to konkrétně spolky, vyloučit z aktivní legitimace. Nejvyšší správní soud totiž nemůže bránit občanům, aby se sdružovali a bránit v podání žaloby aktivně legitimovaným osobám jen proto, že vystupují jako spolek.

Zásadním rozdílem proti zástupci veřejnosti je, že spolek není legitimován k podání námítky. Ustanovení § 52 odst. 2 stavebního zákona taxativně určuje subjekty, které mohou námitku podat. Spolky mezi ně nepatří. Spolek může být k podání námítky legitimován jen za předpokladu, že bude vystupovat jako zástupce veřejnosti, avšak musí splnit podmínky a předložit podklady shodné, jako jsou předkládány zástupcem veřejnosti. Samozřejmě spolek je také legitimován k podání námítky za situace, kdy je dotčeným subjektem z titulu přímého vlastnictví nemovité věci v řešeném území.

## 4. Nástroje územního plánování

Stavební zákon v ustanovení § 18 a 19 stanovuje jednak cíle a jednak úkoly územního plánování. Jak bylo uvedeno, cíle územního plánování uvedené ve stavebním zákoně představují spíše jeho principy, které jsou konkretizovány jednotlivými úkoly. Naplnění úkolů se pak děje pomocí nástrojů územního plánování.

Územně plánování nástroje lze dělit na územně plánovací podklady a územně plánovací dokumenty. Územně plánovací podklady jsou podkladem pro územně plánovací dokumentaci a jsou mezi ně zařazeny územně analytické podklady a územní studie. Územně analytické podklady jsou naplněním principu kontinuity územního plánování, zpracovávají se průběžně a udržují se stále aktuální, územní studie jsou oproti tomu nástroje ad hoc, zpracovávají až v momentě jejich potřeby. Na rozdíl od územně plánovacích dokumentů jsou územně plánovací podklady v zásadě neformální, bez složitých procedur jejich přijímání<sup>70</sup>.

Územně plánovací dokumenty se dále dělí na koncepční nástroje územního plánování a realizační nástroje územního plánování. Realizačním nástrojem je regulační plán, někdy je za něj považováno i územní rozhodnutí, případně územní opatření.

Koncepčními nástroji jsou politika územního rozvoje, zásady územního rozvoje a územní plán. Politika územního rozvoje je velmi specifickým nástrojem, který se vymyká ostatním územně plánovacím dokumentům. V literatuře se objevují názory, že se jedná o dokument, který leží na pomezí územně plánovacího podkladu (struktura a formulace jsou spíše metodické povahy) a územně plánovacího dokumentu, z hlediska jeho závaznosti<sup>71</sup>. Protože literatura mezi územně plánovací dokumentaci někdy zahrnuje politiku územního rozvoje a jindy nikoliv,<sup>72</sup> je vhodné zavést rozlišení na územně plánovací dokumenty bez uvažování politiky územního rozvoje jako územně

---

<sup>70</sup> To neznamená, že by byly úplně bezformální. Každý podklad má tzv. pasport, který je potvrzením jeho správnosti a nese v sobě základní údaje o předkladateli, datu vyhotovení apod.

<sup>71</sup> Plos, J.: Stavební zákon s komentářem, Grada, 2013, str. 67.

<sup>72</sup> Např. Macháčová, J. a kol.: Stavební zákon komentář, 2. vydání, C. H. Beck, 2013, str. 139.



plánovacími dokumenty v užším smyslu a při uvažování i politiky územního rozvoje jako o územně plánovací dokumenty v širším smyslu. Pokud je v této práci hovořeno o územně plánovacích dokumentech bez dalšího, jsou jimi myšleny územně plánovací dokumenty v užším smyslu. Tento postup umožňuje zobecnění některých institutů, které jsou společné ostatním územně plánovacím dokumentům a vede tak k lepšímu pochopení procesu přijímání těchto dokumentů, které si jsou, na rozdíl od politiky územního rozvoje, v mnoha ohledech velmi podobné. Koncepční nástroje v širším smyslu podléhají posouzení a vyhodnocení vlivů na trvale udržitelný rozvoj, včetně vyhodnocení vlivů na životní prostředí a oblast NATURA 2000 podle ustanovení § 19 odst. 2 stavebního zákona<sup>73</sup>.

Ve vztahu k obci lze územně plánovací dokumenty dělit na územně plánovací dokumenty předcházející územní plán a územně plánovací dokumenty obce. Územně plánovací dokumenty předcházející územní plán představuje politika územního rozvoje a zásady územního rozvoje. Tyto dokumenty upravují území celého státu, resp. kraje, tj. větší území než je území obce a jsou, přestože je územní plán přijímán v samostatné působnosti, pro územní plán závazné. Nesoulad územního plánu s těmito dokumenty představuje důvod pro zrušení územního plánu<sup>74</sup>. Jejich význam spočívá ve vymezení ploch nadmístního významu, které do 31. 12. 2012 ani nemohla obec v územním plánu samostatně vymežit. Tyto dokumenty také určují záměry vývoje území do budoucna, vymezují koridory staveb, zohledňují trvale udržitelný rozvoj v širších souvislostech než je území obce, a to s dostatečnou mírou obecnosti, která nezasahuje do pravomocí svěřených územnímu plánu.

Pro obec je přijmutí politiky a zásad územního rozvoje důležité v tom, že přímo určují vývoj dané obce. Je proto žádoucí, aby se obec mohla přijímání těchto

---

<sup>73</sup> Zákonem č. 350/2012 Sb. došlo ke zpřesnění pojmů, kdy za vyhodnocení je považován věcný podklad pro proces posouzení - více Důvodová zpráva k zákonu č. 350/2012 Sb., zvláštní část, k části první, k čl. I, k bodu 28.

<sup>74</sup> Rozsudek NSS sp. zn. 6 Ao 3/2009 ze dne 21. 10. 2009 - „Z nastíněné posloupnosti je zřejmé, že konkrétní území je regulováno pomocí tří dokumentů, které tedy musí být vzájemně souladné; tento soulad je ve stavebním zákoně zajištěn zejména pomocí ustanovení § 36 odst. 5 a § 53 odst. 4 písm. a).... Dalším projevem závaznosti nadřazených dokumentací je povinnost kraje nebo obce uvést svou územně plánovací dokumentaci do souladu s dokumentací nadřazenou v případě, že nadřazená dokumentace byla schválena následně či aktualizována; do doby provedení odpovídající změny nelze podle nesouladných částí dokumentace rozhodovat.“

dokumentů účastnit. Přestože každý z těchto dokumentů rozhoduje o území, které patří do působnosti některé obce (případně vojenského újezdu) na území státu, je participace obcí na jejich přijímání velmi omezená. V případě politiky územního rozvoje mohou obce podávat pouze připomínky. Toto právo však není vyhrazeno pouze obcím, může je podat kdokoli. Obce v případě politiky územního rozvoje nemají žádné privilegované postavení, jako např. ministerstva. V případě zásad územního rozvoje mohou obce podávat námitky, nicméně až po veřejném projednání návrhu zásad územního rozvoje, dříve mohou podat pouze připomínky. Jejich právo podat připomínky je třeba dovodit výkladem výrazu „každý“, toto právo není, na rozdíl od politiky územního rozvoje, ve stavebním zákoně výslovně uvedeno. Jak je patrné, ani při pořizování zásad územního rozvoje nemají obce před veřejným zasedáním žádné privilegované postavení. To může činit problémy, neboť do samostatné působnosti obcí je zasahováno nadřízenými dokumenty, o kterých má obec minimální právo rozhodovat. De lege ferenda je proto možné doporučit větší participaci obcí na přijímání těchto dokumentů.

Územně plánovacími dokumenty obce jsou územní plán, regulační plán a územní rozhodnutí. Těmto dokumentům bude věnována detailní pozornost dále. Ačkoliv územně plánovací dokumenty obcí jsou podřízeny politice a zásadám územního rozvoje, existuje zde provázanost i opačná. Je zřejmé, že územně plánovacích dokumentů obcí je přijímáno než politik a zásad územního rozvoje. Proto v těchto dokumentech vzniká větší variabilita v kvalitě jejich zpracování. Na územních plánech je proto možné zjistit nedostatky jak právní úpravy, tak i v rozhodnutích obcí. Ty je následně možné zobecnit pro politiku i zásady územního rozvoje. I proto jsou územně plánovací dokumenty obcí důležité pro územní plánování jako celek.

Vydání územně plánovacích dokumentů je rozdílné od vyhotovení územně plánovacích podkladů. Územně plánovací dokumenty nejsou ze své podstaty dokumenty kontinuálními (i když dochází k jejich vyhodnocování a následně případně k rozhodnutí o jejich změně). Územně plánovací dokumenty vyžadují jistý důvod k jejich přijetí. Ten bývá buď ve formě návrhu, nebo ve formě zákonné úpravy. V případě územního plánu, jde o návrh. Návrh může dát ten, kdo má vlastnické právo k nemovitosti v obci, je občanem, nebo je vlastníkem/provozovatelem infrastruktury

(tzv. oprávněný investor). Návrh může vzejít také ze strany orgánu veřejné správy. O návrhu rozhoduje zastupitelstvo obce, jedná se, jak bylo uvedeno dříve, o rozhodnutí obce v samostatné působnosti. U dalších koncepčních nástrojů, tedy politiky územního rozvoje a zásad územního rozvoje, zákon nikomu nesvěřuje pravomoc rozhodnout o návrhu k jejich pořízení. Přechodná ustanovení § 187 stavebního zákona vyžadovala, aby zásady územního rozvoje byly přijaty nejdéle do 1. 1. 2012 s tím, že stanoví i postup při pořizování prvních zásad územního rozvoje. Rozhodnutí zastupitelstva kraje o jejich pořízení je nahrazeno zákonnou úpravou s časovým limitem a předepsaným postupem přijímání. V případě politiky územního rozvoje není zákonné zmocnění takto explicitně vyjádřeno, není ani dán termín pro její přijetí. Je možné pouze dovodit, že zákon vyžaduje její pořízení, kdy důvodem přijetí je zákonná úprava, bez požadavku rozhodnutí o návrhu.

Vydání územně plánovacího dokumentu je uzavřeno správním aktem. Tento správní akt je specifický v celé řadě věcí. Jak již bylo uvedeno, má vzájemně neoddělitelnou grafickou a textovou část, v otázce závaznosti řeší konkrétní okruh situací a dopadá na neurčitý okruh adresátů. Jeho obsahem je vymezení podmínek budoucího využití určitého území a v něm se nacházejících konkrétních pozemků, které musí být respektovány kterýmkoliv budoucím vlastníkem či investorem<sup>75</sup>. Takový hybrid správního aktu se někdy nazývá obecně konkrétní akt<sup>76</sup>, avšak správní řád pro něj zavádí v ustanovení § 171 a násl. pojem opatření obecné povahy. Správní řád definuje základní podmínky opatření obecné povahy, které jsou konkretizovány nebo upravovány stavebním zákonem. Správní řád vyžaduje, aby návrh opatření obecné povahy byl vyvěšen veřejnou vyhláškou, ve které vyzve osoby, které se cítí být tímto opatřením obecné povahy dotčeny, k podání připomínek či námitek. Ustanovení § 172 odst. 2 správního řádu také požaduje zveřejnění celého opatření obecné povahy na internetu. Toto ustanovení bylo dříve modifikováno ustanovením § 20 stavebního zákona, novelizací, zákonem č. 350/2012 Sb., došlo ke sladění těchto dvou úprav.

---

<sup>75</sup> Rozsudek NSS 1 Ao 1/2006 ze dne 18. 7. 2006.

<sup>76</sup> Hendrych, D a kol.: Správní právo. Obecná část, C. H. Beck, Praha, 2006, str. 179.

## 4.1 Územně plánovací podklady

Pro zpracování jakýchkoli dokumentů v územním plánování je mj. třeba celá řada podkladů. Stavební zákon proto zavádí dva druhy podkladů, kterými jsou územně analytické podklady, které se sledují kontinuálně a územní studie, které se vypracovávají podle potřeby. Tyto územně plánovací podklady nahradily podklady podle zákona č. 50/1976 Sb., kterými byly urbanistické studie, územní generely, územní prognózy a územně technické podklady, a částečně nahradily etapu přípravných prací, průzkumů a rozborů. Novou právní úpravou došlo ke sjednocení celé řady rozličných podkladů, které byly často pořizovány jen fakultativně. Dokud nejsou zpracovány podklady podle stavebního zákona, zpracovávají se průzkumy a rozborů v rozsahu, v jakém odpovídají územně analytickým podkladům (ustanovení § 185 odst. 3 stavebního zákona).

Územně analytické podklady jsou kontinuálně zpracovávány, obligatorními podklady. Územně analytické podklady slouží ke zjištění a vyhodnocení stavu území, jeho vývoje a podmínek i potřeb změny v území. Omezení takových změn, které zákon označuje jako limity využití území<sup>77</sup>, vyplývá buď z analytické činnosti pořizovatele, nebo ze zvláštních právních předpisů. Územně analytické podklady jsou koncipovány tak, aby pokryly území celého státu v různé míře podrobnosti v návaznosti na to, pro jaký územně plánovací dokument jsou určeny. Jejich vypracování je povinen zajistit pořizovatel a má povinnost je aktualizovat každé 2 roky (pro obce do konce každého sudého kalendářního roku, pro kraje do 30. 6. každého lichého kalendářního roku<sup>78</sup>), kdy stavební zákon v ustanovení § 28 odst. 3 stanoví sankci pro pořizovatele v případě neprovádění aktualizací, spočívající v náhradě nákladů na tuto aktualizaci. To však neznamená, že podklady se aktualizují pouze každé dva roky. Je povinností pořizovatele udržovat podklady stále aktuální. Povinností ze strany ostatních správních orgánů je předkládat pořizovateli údaje bez žádosti, a to ihned po jejich vzniku, či jejich zjištění.

---

<sup>77</sup> Ustanovení § 26 odst. 1 stavebního zákona.

<sup>78</sup> Mareček, J., Doležal, J., Sedláčková, V., Sklenář, T., Tunka, M., Vobrátílová, Z.: Komentář ke stavebnímu zákonu a předpisy související, Plzeň: Aleš Čeněk, 2013, str. 92.

Obsah územně analytických podkladů stanoví ustanovení § 4 vyhlášky Ministerstva pro místní rozvoj č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a způsobu evidence územně plánovací činnosti, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „vyhláška č. 500/2006 Sb.“). Podle vyhlášky se skládají ze dvou částí, a to z podkladů pro rozbor trvale udržitelného rozvoje území, které zahrnují zjištění a vyhodnocení stavu a vývoje území a jeho limitů (obsahem je i grafická, resp. výkresová část), a z rozboru trvale udržitelného rozvoje. Rozbor trvale udržitelného rozvoje obsahuje zjištění a vyhodnocení trvale udržitelného rozvoje území a určení problémů k řešení, tzv. SWOT analýzu<sup>79</sup>, a to v členění na geologii, vodní režim, ochranu přírody a krajiny, zemědělský půdní fond, demografii, dopravní infrastruktury apod. Závěrem rozboru je zjištění vyváženosti vztahu územních podmínek jednotlivých pilířů trvale udržitelného rozvoje. Z obsahu územně analytických podkladů plyne, že trvale udržitelný rozvoj je nejdůležitějším prvkem v rámci prováděných změn v územním plánování.

Samotné naplnění podkladů se děje získáváním údajů od orgánů veřejné správy, vlastníků infrastruktury apod. Jaké konkrétní údaje jsou na jakém stupni územně plánovacího dokumentu poskytovány, stanoví příloha č. 1, resp. č. 2 vyhlášky č. 500/2006 Sb., což podle některých názorů příliš celý proces svazuje<sup>80</sup>. Podle názoru autora se však jedná pouze o demonstrativní výčet. Bez takového výčtu by nemuselo být jasné, že mají být konkrétní data poskytnuta. Průvodkou dat je tzv. pasport údaje o území, který nese informaci o původu údaje o území, o jejich úplnosti a aktuálnosti, údaje o poskytovateli, datum vyhotovení apod. Pasport tak představuje potvrzení správnosti poskytovaných údajů k uvedenému datu.

Poskytovatelé dat jsou povinni data poskytnout. Sankcí za nesplnění povinnosti je nesení nákladů tím způsobených. Od novelizace stavebního zákona, zákonem č. 350/2012 Sb., je neposkytnutí údajů i správním deliktem. Vlastníci infrastruktury mají navíc povinnost poskytovat data v souřadnicovém systému síť katastrální, a to automaticky bez žádosti. Pokud jde o formu dat, je upřednostňována elektronická verze. Podle ustanovení § 27 odst. 3 stavebního zákona mohou být takto data využita

<sup>79</sup> Analýza slabých, silných stránek a příležitostí, hrozeb.

<sup>80</sup> Plos, J.: Stavební zákon s komentářem, Grada, 2013, str. 58.

pořizovatelem jen k vymezeným účelům<sup>81</sup>. Vedle těchto dat pořizovatel provádí vlastní průzkumy a jako podklad mohou sloužit i technické mapy, které si obce dobrovolně pořizují<sup>82</sup>. Po poskytnutí územně analytických podkladů dochází k jejich projednávání s obcemi v působnosti pořizovatele, aby se dotčené obce mohly vyjádřit. Výsledek projednání je následně promítnut do územně analytických podkladů. Dřívější požadavek na projednání v radě obcí pro trvale udržitelný rozvoj byl novelizací vypuštěn. (Podobným způsobem dochází k projednání na úrovni kraje.)

Územní studie, která nahradila dříve užívanou urbanistickou studii, územní generel i územní prognózu, je územně plánovacím podkladem zpracovávaným podle potřeby. Jedná se o neformální a nezávazný nástroj, které je využíván zejména po započetí procesu vypracování územně plánovacího dokumentu, kdy je rozhodnuto o jejím zařazení do územně plánovacích podkladů. V případě zařazení se stává neopomenutelným podkladem. Ve své podstatě je územní studie odborným podkladem k posouzení záměrů změny, či variantního řešení. Je zpravidla pořizována pro ověření možností využití konkrétního řešeného území z hlediska komplexního řešení krajiny. Územní studii lze využít například pro prověření a posouzení územních podmínek ochrany hodnot území při řešení střetů zájmů rekreace se zájmy ochrany přírody, umístění dopravních systémů nebo technické infrastruktury, umístění obnovitelných zdrojů energie v krajině, uspořádání zastavitelných ploch, dopravního řešení, technické infrastruktury, umístění zeleně, analýzy složení obyvatelstva apod. Územní studie má vždy zadání, v němž pořizovatel stanoví obsah, rozsah, cíle a účel územní studie. Zadání studie je pravomocí pořizovatele. Ačkoliv při vypracování územně plánovacího dokumentu může být uložena povinnost vypracování územní studie jako podmínka dalšího projednání, neprovedením územní studie včas tato povinnost bez dalšího zaniká<sup>83</sup>.

---

<sup>81</sup> Od toho je třeba odlišit data o napojení a ochraně poskytované podle ustanovení § 161 stavebního zákona, které představuje výjimku z tohoto omezení.

<sup>82</sup> Machačová, J. a kol.: Stavební zákon komentář, 2. vydání, C. H. Beck, 2013, str. 114.

<sup>83</sup> Územní studie - [www.uur.cz/images/konzultacnistedisko/MetodickeNavody/US/US\\_metodika\\_20100727.pdf](http://www.uur.cz/images/konzultacnistedisko/MetodickeNavody/US/US_metodika_20100727.pdf).

## 4.2 Územně plánovací dokumenty předcházející územní plán

### 4.2.1 Politika územního rozvoje

Politika územního rozvoje je územně plánovacím dokumentem v širším pojetí s nejširší působností. Stavebním zákonem byla zavedena jako zcela nový nástroj, jehož potřeba byla vyvolána nejen nutností koordinovat územní plánování v rámci České republiky i v rámci mezinárodních souvislostí<sup>84</sup>. Dřívější úpravu celostátní koordinace zrušila novela zákon č. 132/2000 Sb. s účinností od 1. 1. 2001, kdy došlo k přesunu pravomocí přijímat územní plány velkých územních celků z Ministerstva pro místní rozvoj na nižší úroveň. Tím byl zrušen jediný koordinační nástroj pro celou republiku.

Jako celorepublikový nástroj má její schvalování svá specifika. Pořizovatelem je Ministerstvo pro místní rozvoj, je schvalována vládou. V současné době je platná politika územního rozvoje schválená vládou dne 20. 7. 2009. (Sdělení o jejím schválení bylo publikováno ve Sbírce zákonů sdělením Ministerstva pro místní rozvoj č. 270/2009 Sb.) Na základě usnesení vlády č. 596 ze dne 8. 8. 2013 byl dne 27. 5. 2014 pořízen, resp. publikován návrh aktualizace č. 1 politiky územního rozvoje ČR.

Politika územního rozvoje je strategickým dokumentem, který určuje základní záměry státu v rozvoji území, určuje základní koridory, zohledňuje trvale udržitelný rozvoj na území státu. Představuje základní referenční rámec, ve kterém je třeba se pohybovat, slouží ke koordinaci odvětvových i meziodvětvových koncepcí. Je primárně určena orgánům veřejné správy, nikoliv těm, vůči kterým je veřejná správa vykonávána. Proto také není považována za opatření obecné povahy<sup>85</sup>, ve správním soudnictví není dána pravomoc soudů přezkoumávat politiku územního rozvoje<sup>86</sup>. To může, z důvodu provázanosti, komplikovat možnost soudního přezkumu dokumentů na nižším stupni. Např. obce nemají možnost se bránit proti přílišným nebo nevhodným zásahům do jejich samostatné působnosti. Takový konkrétní zásah je zřejmý ze schválené

---

<sup>84</sup> Důvodová zpráva k zákonu č. 183/2006 Sb., zvláštní část, hlava III, k § 32.

<sup>85</sup> Usnesení NSS sp. zn. 9 Ao 3/2009 ze dne 18. 11. 2009.

<sup>86</sup> Usnesení NSS sp. zn. 4 Ao 6/2010 ze dne 16. 3. 2011, nebo usnesení NSS 4 AOs 2/2012 ze dne 18. 4. 2013.

politiky územního rozvoje, která stanoví rozvojové oblasti v detailu až na jednotlivé obce, resp. města<sup>87</sup>. Posouzení souladu s politikou územního rozvoje je součástí stanoviska pro nižší stupně územně plánovacích dokumentů.

Obsahové náležitosti stanoví jako u jediného územně plánovacího dokumentu přímo stavební zákon v ustanovení § 32<sup>88</sup>. Jsou souhrnem zajištění trvale udržitelného rozvoje, nadkrajských i mezinárodních priorit a vymezení koridorů infrastruktury. Součástí politiky územního rozvoje je v posouzení vlivů na životní prostředí, zejména přijatelné alternativy závažných vlivů politiky územního rozvoje v území, vše při zachování nutné obecnosti tohoto dokumentu.

Proces přijímání politiky územního rozvoje začíná návrhem, který vypracuje Ministerstvo pro místní rozvoj, na základě podkladů od ostatních ministerstev, ústředních správních úřadů i krajů. Ministerstvo pro místní rozvoj je v postavení pořizovatele politiky územního rozvoje, zasílá její návrh dotčeným orgánům, kdy tyto mohou ve lhůtě 90 dní podat stanoviska. Dotčenými orgány jsou ministerstva, ostatní ústřední správní orgány a kraje. Stanovisko kraje je stanoviskem rady kraje v samostatné působnosti<sup>89</sup>. O případných rozporech se vede dohodovací řízení podle správního řádu, kdy nevyřešené rozpory řeší vláda.

Obcím návrh politiky územního rozvoje zasílán není. Do novelizace zákonem č. 350/2012 Sb. mohl každý podat pouze připomínky k návrhu, mezi tyto subjekty se řadily i obce. Protože obcím nebylo zřejmé, zda připomínky mohou podávat, jsou po novelizaci výslovně vyjmenovány v ustanovení § 33 odst. 4.<sup>90</sup> Obce také nejsou předkladateli jakýkoliv dokumentů či podkladů, nejsou ani dotčeným orgánem. To v souvislosti s uvedenou závazností politiky územního rozvoje pro obce a nemožností soudně přezkoumat politiku územního rozvoje může činit problémy při rozhodování obcí. Nicméně politika územního rozvoje je natolik obecný dokument,

---

<sup>87</sup> Politika územního rozvoje České republiky 2008, Ministerstvo pro místní rozvoj

<sup>88</sup> Důvodem je možnost zasahovat do působnosti krajů a obcí ze strany Ministerstva pro místní rozvoj pouze v zákonem stanovených případech - § 5 odst. 5 stavebního zákona.

<sup>89</sup> Ustanovení § 7 odst. 3 písm. a) stavebního zákona.

<sup>90</sup> Více důvodová zpráva k zákonu č. 350/2012 Sb., zvláštní část, k části první, k čl. I, k 38.



že chybějící participace obcí na něm nevytváří takové problémy jako v případě zásad územního rozvoje.

Novelizace zákonem č. 350/2012 Sb. zavedla obligatorní fázi veřejného projednání. Postup vůči obcím je tak následující: Ministerstvo pro místní rozvoj zveřejní způsobem umožňujícím dálkový přístup návrh politiky územního rozvoje spolu se zveřejněním o konání veřejného projednání. To se koná nejdříve po 30 dnech od zveřejnění. Obce mohou podat k návrhu své připomínky ve stanovené lhůtě, ne kratší než 60 dnů od veřejného projednání. Stejným způsobem je umožněno účastnit se veřejného projednání a podat připomínky veřejnosti<sup>91</sup>. Ministerstvo pro místní rozvoj zašle návrh sousedním státům a nabídne jim konzultace.

Po novelizaci zákonem č. 350/2012 Sb. došlo k posílení důrazu na životní prostředí. Ministerstvo pro místní rozvoj zasílá Ministerstvu životního prostředí kopie veškerých stanovisek, připomínek a v případě konzultací se zahraničím se jich Ministerstvo životního prostředí také účastní. Na tomto podkladě vydává Ministerstvo životního prostředí stanovisko o posouzení vlivů na životní prostředí. Podrobnější úprava posouzení vlivů na životní prostředí není součástí stavebního zákona, ale vychází se odkazem na ustanovení § 10g zákona SEA, kdy návrh je koncepcí rozvoje území. Stanovisko není závazným stanoviskem podle ustanovení § 4 odst. 2 stavebního zákona, avšak Ministerstvo pro místní rozvoj se s tímto stanoviskem musí vypořádat a upravit příslušným způsobem návrh politiky územního rozvoje. Součástí posouzení vlivů na životní prostředí je i posouzení území NATURA 2000 (významných lokalit a ptačích oblastí), kdy v případě zjištění negativního vlivu na tuto oblast se postupuje podle zákona o ochraně přírody a krajiny. Podle ustanovení § 45i odst. 9 tohoto zákona lze schválit jen variantu s nejmenším možným negativním vlivem, stanovisko je závazným stanoviskem podle stavebního zákona a je třeba v případě rozporů provést dohodovací řízení.

Pro zlepšení a zrychlení procesu přijímání politiky územního rozvoje vznikl, nad rámec stavebního zákona, konzultační výbor jako pracovní orgán ministerstev, úřadu

---

<sup>91</sup> Jde o promítnutí závazků plynoucích z Aarhuské úmluvy, resp. směrnice č. 2001/42/ES.

vlády, ústředních správních orgánů, krajů a České komory architektů, který zajišťuje jejich součinnost. Pro případ zjištěných problémů mimo odbornou rovinu vznikl konzultační výbor, který řeší politicko-právní stránku politiky územního rozvoje. Jeho složení je podobné konzultačnímu výboru, avšak v jiném odborném složení<sup>92</sup>.

Návrh politiky územního rozvoje upravený o posouzení vlivů na trvale udržitelný rozvoj, stanoviska a připomínky je následně předložen vládě k jejímu schválení. Spolu s návrhem je předkládána zpráva Ministerstva pro místní rozvoj obsahující vyhodnocení podaných stanovisek, připomínek, proběhlých konzultací, výsledky vyhodnocení vlivů na trvale udržitelný rozvoj, stanovisko k posouzení vlivů na životní prostředí (případně stanovisko na území NATURA 2000) a jejich zohlednění Ministerstvem životního prostředí<sup>93</sup>. Vláda politiku územního rozvoje schvaluje usnesením. O schválení je ve Sbírce zákonů publikováno sdělení.

Stavební zákon v ustanovení § 35 ukládá Ministerstvu pro místní rozvoj zpracovat každé 4 roky po schválení politiky územního rozvoje zprávu o jejím uplatňování. Zprávu zpracovává Ministerstvo pro místní rozvoj spolu s ostatními ministerstvy a ústředními správními úřady. Ministerstvo pro místní rozvoj zveřejní návrh zprávy o uplatňování politiky územního rozvoje způsobem umožňujícím dálkový přístup spolu s určením prekluzivní lhůty ne kratší 30 dnů pro podávání připomínek k této zprávě ze strany obcí a veřejnosti. Jedná se opět o výslovné uvedení obcí a jejich práva k podání připomínek, v případě veřejnosti se jedná o zohlednění Aarhuské úmluvy<sup>94</sup>. Zpráva je následně předložena vládě, která rozhodne buď o aktualizaci dokumentu, nebo o vypracování nové politiky územního rozvoje.

---

<sup>92</sup> Více internetové stránky Ministerstva pro místní rozvoj, [www.mmr.cz](http://www.mmr.cz), sekce územní plánování a stavební řád, koncepce a strategie, Politika územního rozvoje České republiky.

<sup>93</sup> V případě, že Ministerstvo životního prostředí neuplatnilo své stanovisko, musí podle ustanovení § 34 písm. d) stavebního zákona Ministerstvo pro místní rozvoj přesto zdůvodnit, jak byly zohledněny výsledky posuzování vlivů návrhu politiky územního rozvoje na životní prostředí.

<sup>94</sup> Více důvodová zpráva k zákonu č. 350/2012 Sb., zvláštní část, k části první, k čl. I, k bodu 45.

#### 4.2.2 Zásady územního rozvoje

Zásady územního rozvoje nahradily nepovinné územní plány velkých územních celků s tím rozdílem, že jsou obligatorně pořizovány. Platí pro území kraje, ne již jen okresu a jsou zpracovávány ve výrazně menším detailu. Podstatou zásad územního rozvoje je řešit nadmístní problematiku. Principem územního plánování stanoveným stavebním zákonem je postupná konkretizace územně plánovacího dokumentu. Tím je vytvořena návaznost územně plánovacích dokumentů od úrovně celého státu až k jednotlivým stavbám. Z tohoto principu plyne zákonná povinnost přijímat zásady územního rozvoje pro každý kraj. Stavební zákon v přechodných ustanoveních § 187 odst. 3 stanovil tuto povinnost ve lhůtě do 1. 1. 2012.

Zásady územního rozvoje určují základní strategii pro trvale udržitelný rozvoj území kraje. Zásady územního rozvoje stanoví koridory a plochy nadmístního významu na území kraje. Tím konkretizují politiku územního rozvoje. Zásadami územního rozvoje jsou stanoveny i vlastní koridory a plochy významné pro dané území kraje. V míře konkrétnosti vůči politice územního rozvoje, stanovila judikatura povinnost rozvinout a upřesnit záměry politiky územního rozvoje, v žádném případě není možné pouze přebrat politiku územního rozvoje bez další konkretizace<sup>95</sup>. Pokud jde o vztah k nižším úrovním územně plánovací dokumentace, je přímo stavebním zákonem v ustanovení § 36 odst. 3 zakázáno jakkoliv zasahovat podrobností úpravy do kompetence obcí. K tomu bylo přistoupeno novelou stavebního zákona č. 350/2012 Sb., neboť k takovým zásahům docházelo<sup>96</sup>.

Zásady územního rozvoje mohou určovat pouze plochy a koridory nadmístního významu. Judikatura se přiklonila k materiální definici nadmístních ploch a koridorů v ustanovení § 2 odst. 1 písm. h) stavebního zákona tedy, že ovlivňuje území více

---

<sup>95</sup> Rozsudek NSS sp. zn. 6 Ao 6/2010 ze dne 2. 2. 2011 - „Na Politiku územního rozvoje navazující územně plánovací dokumentace musí řešit Politikou zadaný úkol, nikoli jej jen bez dalšího přesunout do navazující fáze územně plánovací dokumentace, jak již bylo výše odůvodněno. Zásady územního rozvoje musí upřesňovat Politiku územního rozvoje, nikoli ji jen bez další konkretizace přejímat, respektive opisovat.“

<sup>96</sup> Důvodová zpráva k zákonu č. 350/2012 Sb., zvláštní část, k části první, k čl. I, k bodům 49 a 50.

obcí<sup>97</sup>. Pouze v případě, že by v navazující dokumentaci, zejména v územním plánu, nebylo nalezeno v mezích schválených zásad územního rozvoje vhodné řešení, mohou zásady územního rozvoje opět daný problém řešit, avšak opět pouze v mezích obecnosti příslušné pro zásady územního rozvoje<sup>96</sup>. Nálezem Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 1472/12 ze dne 9. 12. 2013 bylo stanoveno, že kraj nesmí na celém svém území určitou činnost zakázat, aniž by k tomu měl silný a relevantní důvod. Nález se konkrétně týkal otázky plošného zákazu umístování obnovitelných zdrojů energie na území kraje, avšak lze ho vztáhnout i na jiné záměry.

Zásady územního rozvoje se vydávají jako opatření obecné povahy. Tím je dán jejich obsah, opatření obecné povahy musí vždy obsahovat odůvodnění. Další obsah stanoví vyhláška č. 500/2006 Sb. v ustanovení § 6. Zásady územního rozvoje mají textovou a grafickou část, podrobnosti určuje příloha č. 4, dochází také k vyhodnocení vlivů na trvale udržitelný rozvoj podle přílohy č. 5. Je možné říci, že o zásadách územního rozvoje jako o opatření obecné povahy platí to samé, jako o opatření obecné povahy představovaném územním plánem, o kterém bude hovořeno následně.

Zásady územního rozvoje mohou určit specifickou část území jako tzv. územní rezervu<sup>98</sup>. O územní rezervě rozhoduje zastupitelstvo kraje. Pokud kraj vymezí územní rezervu, je třeba toto území následně prověřit z hlediska jejího využití. Územní rezerva nepředstavuje, na rozdíl od územní uzávěry (o které bude hovořeno později), zákaz činění jakýchkoli změn. Změny ale nemohou ztížit budoucí využití území pro účel specifikovaný územní rezervou. Navazující stupně územně plánovací dokumentace mohou zpřesnit územní rezervu tak, aby došlo k vyvážení mezi konkrétními potřebami rozvoje a rezervováním území pro daný účel<sup>99</sup>. Po prověření účelu se formuluje závěr, zda se mají zásady územního rozvoje aktualizovat či nikoliv. Bez aktualizace zásad územního rozvoje nelze využití územní rezervy měnit, tedy ani pro účel specifikovaný územní rezervou. Z těchto důvodů se vylučuje posuzování vlivů na životní prostředí a území NATURA 2000 v době, kdy se rozhoduje o jejím vymezení. To by bylo v rozporu i se směrnicí č. 2001/42/ES, kdy je zakázáno opakované posuzování. Pokud

---

<sup>97</sup> Např. rozsudek NSS sp. zn. 1 Ao 1/2009 ze dne 23. 9. 2009.

<sup>98</sup> Ustanovení § 36 odst. 1 stavebního zákona.

<sup>99</sup> Rozsudek NSS sp. zn. 1 Ao 7/2011 ze dne 21. 6. 2012.

je posuzování vlivů na životní prostředí prováděno z důvodu jiného než je posuzování územní rezervy, je možné na negativní vlivy upozornit<sup>100</sup>. Základním charakteristickým znakem územní rezervy je její dočasnost, omezení by mělo trvat co nejkratší dobu. Pro tyto účely stanoví stavební zákon v ustanovení § 42 odst. 1 povinnost vypracovávat pravidelné zprávy o uplatňování zásad územního rozvoje, kdy zachování územní rezervy i po této zprávě musí odůvodňovat výjimečně závažný důvod<sup>101</sup>.

Stavební zákon v rámci návrhu zásad územního rozvoje připouští při jejich projednávání možnost ve věcech nadmístního významu vydání regulačního plánu pro určité území. Protože se jedná o specifickou zákonnou výjimku atrakce vydání regulačního plánu na zastupitelstvo kraje, zákon stanovuje podmínku shody na vydání regulačního plánu dotčených obcí s krajem. Možnost vydat regulační plán souvisí zejména s řešením liniových staveb, kdy by jinak bylo nutné čekat, až každá jednotlivá obec takovou stavbu promítne do svého územního plánu, resp. kdy by bylo nutné vyčkat až do přijetí územních plánů všech dotčených obcí. Podle ustanovení § 36 odst. 2 stavebního zákona je k vydání regulačního plánu krajem nutná dohoda s obcemi v řešeném území. Tím je zabezpečena podmínka nezasahování do záležitostí obcí krajem, resp. možnost obcházení této podmínky krajem přes regulační plán. Návrh zásad územního rozvoje může obsahovat i podmínky pro vydání regulačního plánu. Návrh novely zákona SEA, který je jako Sněmovní tisk 299 projednáván Poslaneckou sněmovnou a jehož účinnost by měla nastat k 1. 1. 2015, zrušuje ustanovení § 37 odst. 2 stavebního zákona a počítá s tím, že regulační plán již nebude moci nahradit územní rozhodnutí o záměrech, které jsou předmětem posuzování vlivů na životní prostředí.

Proces přijímání zásad územního rozvoje byl novelizací, zákonem č. 350/2012 Sb., přepracován. Jedná se většinou o změny, které mají zpřesnit celý proces a také zavést postupy v oblasti posuzování vlivů na životní prostředí, území NATURA 2000 a posílení účasti veřejnosti a obcí na procesu tvorby zásad územního rozvoje.

---

<sup>100</sup> Mareček, J., Doležal, J., Sedláčková, V., Sklenář, T., Tunka, M., Vobrátilová, Z.: Komentář ke stavebnímu zákonu a předpisy související, Plzeň: Aleš Čeněk, 2013, str. 106.

<sup>101</sup> Rozsudek NSS sp. zn. 7 AOs 2/2012 ze dne 14. 2. 2013 - „O zachování územní rezervy lze uvažovat jen výjimečně ze závažných důvodů. Kraj by v takovém případě musel zdůvodnit, jaké konkrétní zásadní skutečnosti mu bránily území prověřit během uplynulé doby a proč se domnívá, že to v nedaleké budoucnosti naopak možné bude.“

Návrh zadání zásad územního rozvoje byl neopakovatelným krokem, neboť zpracovává pouze u prvních zásad územního rozvoje a byl upraven v přechodných ustanoveních stavebního zákona § 187 odst. 4. V následujících letech dochází již jen ke schválení návrhu zprávy o uplatňování zásad územního rozvoje podle ustanovení § 42 odst. 3 stavebního zákona, na jejímž podkladě dochází k aktualizaci. Na tomto podkladě pořizovatel, tj. krajský úřad zpracuje návrh (případně změnu) zásad územního rozvoje. Při zpracování návrhu je zohledněna politika územního rozvoje, územně analytické podklady kraje, územně plánovací dokumentace jiných krajů a obcí na území kraje. Součástí návrhu je i vyhodnocení vlivů zadání na trvale udržitelný rozvoj.

Po zpracování návrhu dochází k tzv. společnému jednání. Totožný návrh zásad územního rozvoje je zaslán všem orgánům a osobám určeným v odstavcích 2 až 6 ustanovení § 37 stavebního zákona a návrh zásad územního rozvoje je upravován až po projednání se všemi uvedenými subjekty. Krajský úřad zasílá návrh, včetně vyhodnocení vlivů na trvale udržitelný rozvoj, dotčeným orgánům, ostatním krajům k uplatnění stanovisek, dále pak veřejnou vyhláškou veřejnosti k uplatnění připomínek, sousedním státům ke konzultacím a ministerstvům k vyjádření. Tato jednání mohou probíhat a v praxi také probíhají paralelně.

Novelizací zákonem č. 350/2012 Sb. bylo do stavebního zákona vloženo ustanovení § 37 odst. 4, kdy krajský úřad doručuje návrh veřejnou vyhláškou a každý v prekluzivní lhůtě 30 dnů může podat připomínky. Srovnáním s obdobně doplněnou úpravou politiky územního rozvoje je zřejmé, že zde chybí jednoznačné ustanovení o účasti obcí v procesu. Také důvodová zpráva pouze stanoví, že ustanovení je promítnutím závazků plynoucích z Aarhuské úmluvy, tedy umožnění účasti veřejnosti v celém řízení<sup>102</sup>. Přitom zákonodárce v případě politiky územního rozvoje sám dospěl k názoru, že je třeba účast obcí přímo specifikovat. Ačkoliv lze účast obcí podřadit pod pojem „každý“, bylo by vhodné účast obcí v zákoně jednoznačně označit. De lege ferenda vyvstává také otázka, zda účast obcí na přijímání zásad územního rozvoje nemá být větší. Jak bylo řečeno, rozhoduje se o území, na kterých je vykonávána působnost

---

<sup>102</sup> Důvodová zpráva k zákonu č. 350/2012 Sb., zvláštní část, k části první, k čl. I, k bodu 51.

obcí, proto by bylo vhodnější obcím přiznat postavení shodné s dotčenými orgány, resp. ministerstvy podle ustanovení § 37 odst. 3 stavebního zákona.

Po společných jednáních<sup>103</sup>, probíhá posuzování vlivů této koncepce na životní prostředí, které podle ustanovení § 10g vydává Ministerstvo životního prostředí. Stanovisko není závazným stanoviskem, avšak v souladu se směrnicí č. 2001/42/ES musí pořizovatel zohlednit výsledky posouzení vlivů na životní prostředí a se stanoviskem se musí vypořádat. V rámci posouzení vlivů na životní prostředí se posuzuje i vliv na území NATURA 2000, kdy při zjištění významného negativního vlivu se postupuje, shodně jako v případě politiky územního rozvoje, tj. podle ustanovení § 45i zákona o ochraně přírody a krajiny<sup>104</sup>. Poté je spolu se všemi doposud zmíněnými podklady návrh zásad územního rozvoje posouzen Ministerstvem pro místní rozvoj, které je nadřízeným orgánem kraje ve věcech územního plánování. V rámci této hierarchie zákon stanoví podmínku, že další postup je možný až po odstranění veškerých nedostatků, na které Ministerstvo pro místní rozvoj upozornilo.

Po vyhodnocení a zapracování všech výsledků jednání krajský úřad navrhne zastupitelstvu kraje nejvhodnější variantu. Zákon jako hlavní kritérium výběru varianty stanoví, v souladu s principy územního plánování, výsledek vyhodnocení vlivů na trvale udržitelný rozvoj. Zastupitelstvo kraje vybere buď jednu z variant, nebo může požadovat úpravu zadání a schválit podmínky k jejich úpravě. Důvodem proč zastupitelstvo samo nemůže rozhodnout o přijetí varianty, která nebyla součástí společných jednání, je zejména závaznost stanovisek dotčených orgánů, která k neprojednané variantě fakticky neexistují.

Následuje veřejné projednání návrhu zásad územního rozvoje, které se koná 15 dní po doručení oznámení o jeho konání veřejnou vyhláškou. Veřejné projednání má dvě fáze. První je informování veřejnosti za účasti projektanta (ustanovení § 22 odst. 4 stavebního zákona). Druhou je veřejná diskuse s přednesem námitek, připomínek a

---

<sup>103</sup> V praxi se často nazývá společným jednáním celý proces upravený v ustanoveních § 37 a 38 stavebního zákona - více Macháčová, J. a kol.: Stavební zákon komentář, 2. vydání, C. H. Beck, 2013, str. 160.

<sup>104</sup> Toto ustanovení stanoví zákonnou povinnost negativní vliv vyloučit, nebo alespoň zmírnit, a to na základně výběru té nejméně zatěžující varianty.

stanovisek<sup>105</sup>. K veřejnému projednání jsou s předstihem 30 dnů jednotlivě přizvány dotčené orgány, obce v řešeném území a obce přímo sousedící s řešeným územím. Ustanovení § 39 odst. 1 stavebního zákona (oproti ustanovení § 37 odst. 4 stavebního zákona) výslovně stanoví, že dochází k přizvání jednotlivě obcí v řešeném území a obcí sousedících. Z textace novelizace zákonem č. 350/2012 Sb. by se zdálo, že se jedná o novou povinnost. Avšak tato povinnost existuje již od účinnosti zákona č. 183/2006 Sb.

K návrhu je možné podávat námitky, připomínky a stanoviska i po veřejném projednání, kdy lhůta k jejich podání je omezena na 7 dnů od konání veřejného projednání<sup>106</sup>. Námitky mohou podat přizvané obce<sup>107</sup>, zástupce veřejnosti a vlastníci nebo provozovatelé technické infrastruktury. Jak bylo řečeno, námitku lze podat vůči jakékoli části územního plánu, ne jen vůči té, kterou je subjekt dotčen. Naopak stanoviska podávají dotčené orgány a Ministerstvo pro místní rozvoj pouze k té části, která byla od posledního projednání změněna - důvodem je snaha o urychlení celého řízení. Protože judikatura Nejvyššího správního soudu, konkrétně v rozsudcích sp. zn. 1 Ao 2/2009 a 2 Ao 2/2008, vyslovila požadavek, aby se dotčené orgány mohly vyjádřit k námitkám a připomínkám<sup>108</sup>, novela, zákon č. 350/2012 Sb., stanovila další 30denní lhůtu od obdržení návrhu rozhodnutí o námitkách a připomínkách k uplatnění stanovisek dotčených orgánů k nim<sup>109</sup>.

Po veřejném projednání následuje úprava zásad územního rozvoje. Při nepodstatných úpravách lze pokračovat dále v procesu pořizování zásad územního rozvoje, při podstatné úpravě je třeba veřejné projednání zopakovat. To, zda jde o podstatnou či nepodstatnou úpravu, zákon nechává na správním uvážení pořizovatele (jedná se o obdobný postup, jaký bude popsán v kapitole Územní plán).

---

<sup>105</sup> Rozsudek NSS sp. zn. 1 Ao 7/2011 ze dne 21. 6. 2012.

<sup>106</sup> Lhůta stanovena novelizací zákonem č. 350/2012 Sb., do té doby žádná lhůta neexistovala a bylo nutné jejich okamžité podání.

<sup>107</sup> V ustanovení § 39 stavebního zákona jsou již obce výslovně vyjmenované.

<sup>108</sup> Rozsudek NSS sp. zn. 2 Ao 2/2008 ze dne 7. 1. 2009 - „Před rozhodnutím o námitkách směřujících proti stanovisku dotčeného orgánu je proto třeba dát dotčeným orgánům možnost se k námitkám vyjádřit, zejména pokud tato stanoviska byla důvodem změn, proti nimž námitky směřují. Stanovisko dotčeného orgánu ke vzneseným námitkám pak musí být uvedeno odpůrcem v odůvodnění rozhodnutí o jeho námitce.“

<sup>109</sup> Do té doby musel dotčený orgán podat stanovisko do konce veřejného zasedání, což bylo nereálné, protože dotčený orgán neměl k dispozici rozhodnutí kraje o námitkách.



Na základě návrhu předloženého krajským úřadem schvaluje zásady územního rozvoje zastupitelstvo kraje. Celý proces je administrován krajským úřadem, který spolu s návrhem předkládá návrh odůvodnění a návrh rozhodnutí o námitkách a připomínkách. Zastupitelstvo obce oznámí, vyvěšením na úřední desce, schválení zásad územního rozvoje, které nabývají účinnosti 15. dnem po vyvěšení. Zásady územního rozvoje jsou rozeslány ostatním krajům, Ministerstvu pro místní rozvoj, obcím a jsou vloženy do evidence územně plánovacích činností podle ustanovení § 162 stavebního zákona a zveřejněny způsobem umožňující dálkový přístup, tj. na internetu.

Po vydání zásad územního rozvoje dochází každé 4 roky k pořizování návrhu zprávy o uplatňování zásad územního rozvoje. Zpráva je nástrojem, kterým krajský úřad v pravidelných čtyřletých cyklech vyhodnocuje platné zásady územního rozvoje a sleduje potřebu jejich změny. Ze zprávy vyplyne buď nutnost změny, či nikoliv. Novela zákonem č. 350/2012 Sb. do procesu projednání zprávy doplnila v souladu s Aarhuskou úmluvou účast veřejnosti a zejména obcí na tomto procesu. Obce jsou oprávněny do 30 dnů od obdržení návrhu zprávy podat připomínky<sup>110</sup>.

## **4.3 Územně plánovací dokumenty obce**

### **4.3.1 Územní plán**

Územní plán představuje jeden z nejdůležitějších dokumentů v rámci územního plánování. Na rozdíl od zásad územního rozvoje, které jsou zpracovávány pro 13 krajů, územní plán zpracovává každá obec na území státu, a to včetně vojenských újezdů, pokud se rozhodne pro rozvoj mimo zastavěné území<sup>111</sup>. Územní plán je podrobnějším územně plánovacím dokumentem proti zásadám územního rozvoje, avšak do územního plánu nelze vsazovat detaily, které jsou vymezeny územními rozhodnutími, tj. jednotlivé

---

<sup>110</sup> Stavební zákon opět v ustanovení § 42 obce přímo vyjmenovává.

<sup>111</sup> Podle ustanovení §188a stavebního zákona nebude po 31. 12. 2020 možné umísťovat stavby mimo zastavěné území.

stavby<sup>112</sup>. To je explicitně vyjádřeno i v ustanovení § 43 odst. 3 stavebního zákona. Územní plán tedy vymezuje zastavěné území, ostatní plochy a koridory a je nástrojem nalezení koncepčních řešení v území. V souladu s ustanovením § 193 stavebního zákona konkrétní podrobnosti územního plánu stanoví vyhláška č. 500/2006 Sb. v ustanovení § 13 a násl. a v příloze č. 7. Z textace, zejména přílohy č. 7, je zřejmé, že vyhláška je určitou kostrou územního plánu, která může být dále doplňována. Územní plán představuje základní koncepci rozvoje obce, stanovuje koncepci uspořádání krajiny, vymezení ploch a stanovení podmínek jejich využití. O jaké plochy se jedná, stanoví jiná vyhláška, a to vyhláška Ministerstva pro místní rozvoj č. 501/2006 Sb. o obecných požadavcích na využívání území, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „vyhláška č. 501/2006 Sb.“).

Na rozdíl od politiky územního rozvoje a zásad územního rozvoje, řeší územní plán komplexně a bezzbytku celé území obce<sup>113</sup>, územní plán je v hierarchii územně plánovací dokumentace podřazen zásadám územního rozvoje. To bylo také vyjádřeno v zákonné úpravě, kdy do roku konce 2012 mohla obec v územním plánu řešit záležitosti nadmístního významu jen v případě, že jí to nadřazená dokumentace dovolila, což bylo potvrzeno i judikaturou Nejvyššího správního soudu a bylo to důvodem častého rušení územních plánů (podrobněji v kapitole Vývoj judikatury k územnímu plánu). V praxi takové řešení způsobovalo značné problémy, jako je velká administrativní zátěž a dlouhá doba řízení o zásadách územního rozvoje a následně územním plánu, např. u obchvatů obcí, které měly rychle řešit dopravní situaci. Proto novelizací, zákonem č. 350/2012 Sb. obec nově může upravit záležitost nadmístního významu v územním plánu, pokud to ve svém stanovisku krajský úřad nevyloučí.

Územní plán je závazný směrem k nižším stupňům územního plánování, tj. regulačnímu plánu a územnímu řízení. Územní plán stanovuje limity využití území obce

---

<sup>112</sup>Rozsudek NSS sp. zn. 8 Ao 3/2010 ze dne 13. 7. 2010 - „Nejvyšší správní soud označil za nereálný a nedůvodný požadavek navrhovatelů, aby v grafické části územního plánu byla zakreslena každá vodovodní či kanalizační přípojka. Taková míra podrobnosti by neodpovídala posuzovanému druhu územně plánovací dokumentace, jež má za úkol řešit funkční využití území jako celku.“

<sup>113</sup>Politika územního rozvoje a zásady územního rozvoje řeší pouze vybrané části nadmístního nebo republikového významu - více Mareček, J., Doležal, J., Sedláčková, V., Sklenář, T., Tunka, M., Vobrátlová, Z.: Komentář ke stavebnímu zákonu a předpisy související, Plzeň: Aleš Čeněk, 2013, str. 126.

v takové míře detailu, která zpřesňuje vyšší územně plánovací dokumentaci, avšak nezasahuje svým detailem do dokumentace nižší. Limity stanovené územním plánem nejsou dány pouze vertikálně, ale také v rovině horizontální, a to kompetencemi jiných orgánů. Pokud některý orgán státní správy má zákonem stanovenou pravomoc vymezit jistou plochu či koridor, nemůže územní plán takovou plochu vymezit sám, ale je nucen takovou plochu převzít z vymezení určeného tímto orgánem<sup>114</sup>. Dosud vzniklé nedostatky řeší přechodná ustanovení k zákonu č. 350/2012 Sb. část první, čl. II, bod 4, která stanoví podmínku vypuštění těchto nedostatků při další aktualizaci územního plánu.

Jako ostatní územně plánovací dokumenty, i územní plán se člení na textovou a grafickou část, které musí být ve vzájemném souladu. Jejich nesoulad je důvodem pro zrušení územního plánu z důvodu nepřezkoumatelnosti<sup>115</sup>. To neznamená, že by obě části musely popisovat jedno a to samé ve stejném detailu. Naopak, Nejvyšší správní soud ve své judikatuře dovodil, že pokud je určitá věc lehce patrná z např. grafické části (v daném případě etapizace), ale není nijak zásadně popsána v textové části, nepůsobuje to vadu územního plánu<sup>116</sup>. Tzn., že části nesmí pouze být ve vzájemném rozporu.

Územní plán je vydáván jako opatření obecné povahy. Jako takové má konkrétní předmět, tj. řešené území, a neurčitý okruh účastníků, takže každý je oprávněn k němu podat minimálně připomínky. Ustanovení § 173 odst. 1 správního řádu stanoví, že musí vždy obsahovat odůvodnění, jehož náležitosti jsou demonstrativně vyjmenovány v příloze č. 7 vyhlášky č. 500/2006 Sb. Územní plán se dělí na textovou a grafickou část. Grafická část obsahuje výkresy v daném měřítku v členění tak, jak je určeno přílohou č. 7, textová část obsahuje vymezení zastavěného území, základní koncepci

---

<sup>114</sup> Toto judikoval NSS např. v rozsudku sp. zn. 1 Ao 1/2010 ze dne 28. 8. 2012. V tomto případě šlo o vymezení záplavového území, které však patří do kompetence vodoprávního úřadu na základě zákona č. 254/2001 Sb., o vodách a změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>115</sup> Např. rozsudek NSS sp. zn. 2 Ao 1/2009 ze dne 8. 1. 2010 - „Textová a grafická část územně plánovací dokumentace (příloha č. II vyhlášky č. 135/2001 Sb.) musí být ve vzájemném souladu. Rozpor mezi těmito částmi územně plánovací dokumentace zakládá nejistotu pro další rozvoj území a je důvodem pro zrušení územního plánu, jehož se dotýká, nebo jeho části.“

<sup>116</sup> Rozsudek NSS sp. zn. 1 Ao 2/2010 ze dne 18. 1. 2011 - „Rozpor textové a grafické části nelze v projednávaném případě spatřovat pouze v tom, že textová část o těchto dalších plochách výslovně nehovoří, zatímco z grafické části je patrné jejich řazení v I. etapě. Rozvržení ploch do etap naopak považuje soud za srozumitelné.“

rozvoje území obce, ochrany hodnot apod. Vyhláška také stanoví, že dochází k vyhodnocení vlivů na trvale udržitelný rozvoj podle přílohy č. 5. Vyhodnocení je třeba odlišit od posuzování vlivů na životní prostředí podle zákona SEA, kdy tomuto posuzování může být územní plán jako koncepce také podroben. Posuzování je procesem, ucelenou studií, zatímco vyhodnocování představuje určitý podklad pro následné posuzování. Při vyhodnocování jde pouze o hodnocení některých vlivů, které lze rozumně předpokládat, v menším detailu než je tomu u posuzování a pouze na základě odborného odhadu<sup>117</sup>. Ačkoliv se vyhodnocení zpracovává současně s návrhem územního plánu, není jeho součástí. Do odůvodnění územního plánu se promítají pouze základní informace o vyhodnocování vlivů na trvale udržitelný rozvoj.

Samotné opatření obecné povahy je dnes pojímáno na základě judikatury materiálně. Za opatření obecné povahy je považováno vše, co naplňuje jeho definiční znaky (konkrétní předmět, neurčitý okruh účastníků), nikoliv jen to, co je jako opatření obecné povahy explicitně nazváno zákonem. Opatřením obecné povahy jsou i územní plány podle zákona č. 50/1976 Sb., kdy územní plány byly vydávány formou obecně závazné vyhlášky<sup>118</sup>. Při samotném přijímání územního plánu se uskutečňuje veřejné jednání podle ustanovení § 22 stavebního zákona, které představuje výjimku z písemnosti řízení o opatření obecné povahy podle správního řádu (ustanovení § 172 odst. 3).

Vedle základní koncepce rozvoje obce, urbanistické koncepce, rozvoje hodnot v území, koncepce uspořádání krajiny a vymezení ploch a koridorů územní plán vymezuje veřejně prospěšné stavby a opatření tak, jak jsou definována v ustanoveních § 2 odst. 1 písm. l) a m) stavebního zákona. Jejich vymezení je následně nezbytným podkladem pro vyvlastnění nebo omezení vlastnictví. Ačkoliv takový postup nemusí být pro dotčeného vlastníka uspokojivý, je třeba si uvědomit, že územní plán představuje

---

<sup>117</sup> Macháčová, J. a kol.: Stavební zákon komentář, 2. vydání, C. H. Beck, 2013, str. 154.

<sup>118</sup> Ustanovení § 29 odst. 3 zákona č. 50/1976 Sb.; náleží ÚS sp. zn. Pl. ÚS 14/07 ze dne 19. 11. 2008 - „Novelizace soudního řádu správního upravující řízení o zrušení opatření obecné povahy s účinností předcházející účinnosti nového správního řádu, nevztahuje takové řízení toliko na ta opatření obecné povahy, která byla vydána na základě zvláštního zákona - nevyžaduje tedy jejich výslovné označení jako opatření obecné povahy ve zvláštním zákoně. Právní úprava řízení o zrušení opatření obecné povahy upravená soudním řádem správním tak přisvědčuje spíše materiálnímu pojetí opatření obecné povahy.“

určitý kompromis mezi celou řadou protichůdných zájmů, kdy není možné uspokojit zájmy každého jednotlivce<sup>119</sup>.

Územní plán také vymezuje zastavěné území a v grafické části jsou vyznačeny hranice zastavěného území. Jak bylo již řečeno, pojem zastavěného území, tzv. intravilán, vymezila nejprve vyhláška Ministerstva zemědělství a lesního hospodářství č. 97/1966 Sb. Stavební zákon definuje v ustanovení § 2 odst. 1 písm. d) intravilán jako zastavěné území vymezené územním plánem, postupem podle stavebního zákona a není-li takto vymezen, je vymezen podle vyhlášky č. 97/1966 Sb., resp. jedná se o stav zastavěného území k 1. 9. 1966. Postup podle stavebního zákona upravuje ustanovení § 6, kdy úřad územního plánování vymezí (tj. pořídí) na žádost obce její zastavěné území a toto vymezení je následně vydáno radou obce. Co spadá do zastavěného území, stanoví ustanovení § 58 stavebního zákona jako „čára vedená po hranici parcel, ve výjimečných případech ji tvoří spojnice lomových bodů stávajících hranic nebo bodů na těchto hranicích“, kdy toto ustanovení stanoví specificky i pozemky, které se do intravilánu ještě zahrnují.

Vedle obligatorních částí může územní plán vymezit i fakultativní části. Jednou z nich je územní rezerva. Shodně jako v případě zásad územního rozvoje, územní rezerva slouží k prověření budoucího využití daného území. Proto není takovou plochu možné využívat způsobem, který by znemožnil prověřované budoucí využití. Protože územní rezerva může být vyjádřena i v zásadách územního rozvoje, které jsou nadřazenou dokumentací územního plánu, musí územní plán vymezení ze zásad územního rozvoje respektovat, může takovou územní rezervu pouze zpřesnit.

Další fakultativní náležitostí může být územní studie. Jejím účelem je podrobenější prověření možného řešení vybraných problémů. Územní studie blokuje

---

<sup>119</sup> Usnesení rozšířeného senátu NSS sp. zn. 1 Ao 1/2009 ze dne 21. 7. 2009 - „Shledá-li soud v přezkoumávaném územním plánu dodržení těchto zásad, není důvodem ke zrušení územního plánu ani to, že omezení vlastníka nebo jiného nositele věcných práv přesáhlo spravedlivou míru; případnou náhradu za ně nelze poskytnout v rámci procesu tvorby územního plánu.“

využití území podobně jako stavební uzávěra<sup>120</sup>, proto zákon ukládá stanovit lhůtu pro její vypracování, jinak podmínka zaniká<sup>121</sup>. Lhůta nijak omezena není, její omezení lze nalézt podpůrně v ustanovení části první, čl. II, odst. 5 zákona č. 350/2012 Sb. na 4 roky.

Spolu s územním plánem může dojít k přijetí i regulačního plánu. Povinnosti přijmout regulační plán, stejně jako územní studie, blokuje využití území, proto zákon stanoví povinnost určit lhůtu, zákonem omezenou na jeden rok, která je v případě regulačního plánu na žádost, kdy probíhá pouze veřejné projednání, dostatečná. Po jejím uplynutí povinnost přijmout regulační plán zaniká. Pokud je rozhodnuto o povinnosti přijmout regulační plán, obsahuje územní plán zadání regulačního plánu.

Územní plán představuje nejnižší stupeň obecně závazného dokumentu pro celé území obce, který stanoví limity trvale udržitelného rozvoje v daném území. V případě územního plánu dochází ke střetu veřejného zájmu zjednodušeně představovaného pilíři trvale udržitelného rozvoje, zejména pilířem ochrany životního prostředí, se soukromým zájmem vlastníků nemovitostí na jejich využití. Tento problém je nejmarkantnější v případě vymezení ploch pro bydlení. Je lehce představitelné, že každý vlastník nemovitosti na území obce by svůj pozemek rád nechal přeměnit na plochu pro bydlení, jak je definována ustanovením § 4 vyhlášky č. 501/2006 Sb., a to ať pro vlastní využití k bydlení, nebo pro případný prodej. Prodejní cena stavebního pozemku je zcela jistě vyšší než prodejní cena zahrady<sup>122</sup>. Ačkoliv je vymezení nového zastavěného území jedním z prvků rozvoje obce, nemůže být jediným a prioritním. Proto ustanovení § 55 odst. 4 stavebního zákona stanoví, že nově zastavitelné plochy lze vymezit pouze na základě prokázání nemožnosti využít již vymezených. Nejedná se o nepřekročitelné ustanovení, ale vždy je třeba zvažovat při rozšiřování zastavěného území trvale udržitelný rozvoj území obce. Toto ustanovení promítá princip ochrany nezastavěného území do územně plánovací činnosti obce. Prokázání nemožnosti využít již vymezené

---

<sup>120</sup> Podle ustanovení § 97 a 98 stavebního zákona je stavební uzávěra, jako opatření obecné povahy vydáváno v přenesené působnosti radou obce (ustanovení § 6 odst. 5 stavebního zákona), jímž se omezuje nebo zakazuje v nezbytném rozsahu stavební činnost ve vymezeném území. Více viz dále.

<sup>121</sup> Machačová, J. a kol.: Stavební zákon komentář, 2. vydání, C. H. Beck, 2013, str. 187.

<sup>122</sup> Autor v daném případě čerpal z dlouholetých zkušeností osob pohybujících se v oblasti územního plánování, a to jak při přípravě územně plánovacích dokumentů, školení zaměstnanců stavebních úřadů, tak i jako odborní asistenti na stavební fakultě ČVUT, konkrétně ing. arch. T. R.

plochy je ponecháno na správním uvážení obce/poživovatele s ohledem na další plánovaný rozvoj obce. Takové rozhodnutí musí obsahovat zdůvodnění, proč doposud vymezené konkrétní pozemky jsou nezastavitelné, nestačí pouze obecné konstatování o nezastavitelnosti<sup>123</sup>. Důvod je i ten, že vyřazení pozemku ze zastavitelné plochy lze jen za podmínek ustanovení § 102 odst. 2 stavebního zákona, tedy za náhradu újmy (pouze majetkové). Protože vymezení nemožnosti zastavěných ploch je častým problémem obcí, vydalo v dané věci i Ministerstvo pro místní rozvoj metodiku, na kterou odkazuje i judikatura<sup>124</sup>.

V okamžiku, kdy se obec rozhodne k vymezení nové zastavěné plochy, činí tak na pozemcích v soukromém vlastnictví. Tyto pozemky mohou být buď ve vlastnictví jednoho subjektu, který je často nakoupil od individuálních vlastníků za účelem jejich zhodnocení jako stavebních pozemků, ve vlastnictví obce, nebo ve vlastnictví mnoha individuálních vlastníků. Nově zastavěnou plochu je vždy třeba zainvestovat technickou a dopravní infrastrukturou, kdy hodnota takové investice mnohdy přesahuje původní hodnotu nemovitostí. Nejjednodušším způsobem rozšíření zastavěného území je dohoda s jediným vlastníkem většího množství pozemků. Taková dohoda ale v sobě zahrnuje i jistá úskalí, neboť na straně vlastníka jde v první řadě o soukromý a ne veřejný zájem. Dochází k vytváření obytných satelitů kolem jádra obce, které se vyznačují vysokou mírou zastavěnosti, bez potřebného zastoupení ostatních ploch (určených k rekreaci, službám apod.).

Pokud se obec rozhodne pro vlastní nemovitosti, jde následná investice na vrub vlastních prostředků obce, kdy si takovou investici často obec nemůže dovolit<sup>125</sup>. Ideální je případ, kdy je obec rozšiřována o nemovitosti ve vlastnictví více subjektů, avšak zde se naráží na nutnost dohody mezi vlastníky o zbudování takové

---

<sup>123</sup> Rozsudek NSS sp. zn. 8 Ao 6/2011 ze dne 22. 12. 2011 - „Odpůrce nijak nerozvedl, proč žádost akceptoval a považoval ji za důvodnou. Sama žádost nemůže být jedinou skutečností (tím méně postačujícím argumentem), na jejichž základě bude přijata změna, která omezuje městskou zeleň a protičečí tedy koncepci stanovené zásadami územního rozvoje. ... Navrhovatelky by ale měly z opatření obecné povahy zjistit, z jakého důvodu považuje odpůrce změnu funkce pozemku z důvodu stavby jediného bytového domu za vhodnou.“

<sup>124</sup> Metodický pokyn: Vyhodnocení účelného vyhodnocení zastavěného území a vyhodnocení potřeby vymezení zastavitelných ploch, Ministerstvo pro místní rozvoj, srpen 2008 a rozsudek NSS sp. zn. 8 Ao 6/2011 ze dne 22. 12. 2011.

<sup>125</sup> Zdroj shodný s poznámkou č. 122.

infrastruktury. Proto stavební zákon po novelizaci zákonem č. 350/2012 Sb. zavedl do stavebního zákona možnost spojit vymezení zastavěné plochy s uzavřením tzv. dohody o parcelaci mezi vlastníky. Jde o fakultativní součást územního plánu, doposud umožněnou jen u regulačního plánu. Obsah dohody o parcelaci je stanoven přílohou č. 12 vyhlášky č. 500/2006 Sb. Podstatou dohody je rozdělení nákladů a prospěchů s realizací infrastruktury ve vymezené ploše. Tento nástroj začal být obcemi hojně využíván. Umožňuje využít plochy, které doposud nemohly být z majetkových důvodů určitým způsobem využity<sup>126</sup>. Až praxe ukáže, jak je tento nástroj skutečně přínosný. Otázkou je, jak se bude postupovat v okamžiku, kdy se např. deset vlastníků dohodne, ale jeden vlastník nebude souhlasit, protože jeho zájmy se nekryjí se zájmy ostatních.

#### **4.3.1.1 Pořízení územního plánu**

Územní plán je základní koncepční dokument, o jehož pořízení rozhoduje obec v samostatné působnosti v souladu s ustanovením § 6 odst. 5 stavebního zákona. Judikatura již vyřešila, že nositelem práv z územního plánu je obec, jejíž zastupitelstvo územní plán přijímá<sup>127</sup>. Zastupitelstvo rozhoduje pouze v určitých klíčových oblastech, příprava a celý proces pořizování jsou svěřeny pořizovateli, spolu s pověřeným členem zastupitelstva. Samotné zpracování územního plánu provádí v souladu s ustanovením § 158 stavebního zákona oprávněná osoba - projektant. Tím je zaručena odbornost při zpracování. Projektant také nese odpovědnost za její správnost.

Zastupitelstvo rozhodne o pořízení územního plánu buď z vlastního podnětu, nebo na návrh. Návrh může dát ten, kdo má vlastnické právo k nemovitosti v obci, je jejím občanem, nebo oprávněný investor. Návrh může vzejít ze strany orgánu veřejné správy. Návrh je podán u obce, pro jejíž území je změna požadována.

Územní plán představuje kompromisní dokument, ve kterém individuální zájmy nemusí a někdy ani nemohou být naplněny. Územní plán musí sledovat základní cíl trvale udržitelného rozvoje, přičemž jeho výsledná podoba je ovlivněna zejména

---

<sup>126</sup> Jako příklad lze uvést územní plán obce Březina, která přijala svůj územní plán v roce 2014. Více [www.obec-brezina.cz/clanky/detail/verejna-vyhlaska-5.htm](http://www.obec-brezina.cz/clanky/detail/verejna-vyhlaska-5.htm).

<sup>127</sup> Usnesení rozšířeného senátu NSS sp. zn. 1 Ao 1/2009 ze dne 21. 7. 2009.



stanovisky dotčených orgánů. Proto pro samotné přijímání územního plánu je lhostejno, kdo podal podnět k pořízení územního plánu. To je důležité pouze z hlediska toho, zda a z čí strany dojde k částečné nebo plné úhradě nákladů za pořízení územního plánu. Rozhodnutí o pořízení územního plánu není nárokové, proto označení „návrh“ není příliš vhodné<sup>128</sup>. V momentě, kdy zastupitelstvo rozhodne o pořízení územního plánu, je povinno v souladu s ustanovením § 45 odst. 1 stavebního zákona uhradit náklady na zpracování územního plánu, tj. náklady na projektanta, a dále pak náklady na vyhodnocení vlivů na trvale udržitelný rozvoj<sup>129</sup>. Tyto náklady může následně obec požadovat po subjektu, který podal podnět k přijetí územního plánu. Úhrada nákladů je zejména v situaci, kdy změna územního plánu je pouze z důvodů na straně navrhovatele.

Ostatní náklady spojené s projednáním územního plánu hradí pořizovatel a jsou předmětem smluvního vztahu mezi obcí a pořizovatelem (pokud pořizovatel není jejím zaměstnancem). Jestliže pořizovatelem není obec s obecním úřadem s rozšířenou působností, nese tyto náklady obec, pro niž je územní plán pořizován. Je zřejmé, že při pořízení územního plánu na návrh vždy značnou část nákladů ponese obec, a to i u změn, které sama nevyvolala. Je také nutné dodat, že pořizování územního plánu je výkonem přenesené působnosti, na kterou pořizovatel dostává příspěvek ze státního rozpočtu.

Zastupitelstvo samo nedisponuje personálním, ani odborným aparátem, který by mohl návrh posoudit a následně zpracovat. Proto stavební zákon v ustanovení § 46 odst. 2 svěřuje celou proceduru pořizovateli (tj. posouzení návrhu, odstranění nedostatků), který předloží až perfektní návrh ke schválení zastupitelstvu, spolu se svou zprávou k návrhu. Pořizovatel posuzuje veškeré návrhy, i ty které dává zastupitelstvo z vlastního podnětu<sup>130</sup>. Proto by každá obec měla mít svého pořizovatele, který pro obec kontinuálně vykonává činnosti související s územním plánováním. Protože je ale

---

<sup>128</sup> Podle judikatury (usnesení) Krajského soudu v Praze sp. zn. 44 Ca 89/2009 ze dne 14. 9. 2009 se ale lze domoci pořízení územního plánu pouze v referendu, které je konané před schválení zadání územního plánu.

<sup>129</sup> Doplněno novelou, zákonem č. 350/2012 Sb.

<sup>130</sup> Toto plyne jednak z povinnosti pořizovatele předložit stanovisko k předkládanému návrhu a jednak z logiky ustanovení, kdy by byl nadbytečný krok podání podnětu zastupitelstvem, které by o něm následně bez dalšího rozhodlo, zcela jistě kladně.

pořizovatel je povinen průběžně aktualizovat územně analytické podklady a předkládat pravidelné zprávy o plnění územního plánu, nebývá v dané věci problém.

Pokud by se jednalo o první územní plán, je třeba nejprve zvolit pořizovatele a až následně je možné pokračovat rozhodnutím o návrhu. Podle ustanovení § 6 odst. 5 stavebního zákona rozhoduje o osobě pořizovatele rada obce, tam, kde se rada nevolí, zastupitelstvo obce. Pořizovatelem může být osoba na základě zaměstnaneckého vztahu, nebo smlouvy uzavřené se samostatným architektem. Pořizovatelem je pak vlastní obecní úřad. Může být také uzavřena veřejnoprávní smlouva s obcí s obecním úřadem s rozšířenou působností / kvalifikovaným obecním úřadem, potom je pořizovatelem tento obecní úřad.

#### **4.3.1.2 Zadání územního plánu**

Na základě rozhodnutí zastupitelstva obce o pořízení územního plánu zpracuje pořizovatel návrh zadání územního plánu. Obsahové náležitosti návrhu zadání územního plánu jsou určeny přílohou č. 6 vyhlášky č. 500/2006 Sb. Ačkoliv celou činnost provádí pořizovatel, je vhodné, aby tato činnost byla určitým způsobem dozorována ze strany zastupitelstva, zejména v případě uzavření smluvního vztahu se samostatným architektem, který není detailně obeznámen s prostředím dané obce. Vždy je určen jeden člen zastupitelstva, který s pořizovatelem na zadání územního plánu spolupracuje. Tato osoba bývá většinou určena spolu s rozhodnutím o pořízení územního plánu.

Pořizovatel při zpracování zadání vychází z návrhu na pořízení územního plánu, z něž plynou zejména hlavní cíle a požadavky na zpracování územního plánu, a z územně analytických podkladů, případně z doplňujících průzkumů, rozborů a územní studie. Z územně analytických podkladů jsou podstatné zejména problémy určené k řešení v územním plánu, průzkumy a rozborů obsahují informace, které nejsou součástí územně analytických podkladů, např. urbanistické a architektonické hodnoty území, závady v území. Ačkoliv by se mohlo zdát, že požadavek vycházet z územně analytických podkladů, průzkumů a rozborů byl přidán novelizací zákonem č. 350/2012

Sb. zbytečně, neboť z podstaty územně analytických podkladů vyplývá, že musí být podkladem pro územní plán, byl požadavek již dříve uveden ve vyhlášce č. 500/2006 Sb. a protože je tento požadavek brán nově jako povinnost, byl, v souladu s Ústavním pořádkem, převeden přímo do stavebního zákona<sup>131</sup>.

Návrh zadání územního plánu je zaslán dotčeným orgánům, sousedním obcím a krajskému úřadu. Veřejnosti je sdělena existence zadání oznámením veřejné vyhlášky po dobu 15 dní. Návrh zadání musí být, v souladu s ustanovením § 20 stavebního zákona, přístupný veřejnosti. Protože se v tomto případě ještě nejedná o návrh opatření obecné povahy, ustanovení § 172 správního řádu o zveřejnění celého návrhu na internetu se nepoužije, i když jeho zveřejnění tímto způsobem je možné a bývá pravidlem.

Dotčené orgány a krajský úřad jako nadřízený orgán podávají vyjádření s požadavky, co by mělo být v územním plánu řešeno. Protože účelem není posuzovat záměry, to je součástí až další fáze, vyjádření nejsou nijak závazná a nedochází zde ani k řešení sporů. Ačkoliv dotčené orgány nejsou svými vyjádřeními vázány pro další fáze, je pravděpodobné, že se jejich postoj nebude výrazně měnit a je dobré jejich požadavky určitým způsobem zpracovat již do zadání územního plánu. Veřejnost může podávat připomínky, sousední obce podněty. Ty opět nejsou závazné. Celé řízení je vedeno písemně, veřejné jednání se nekoná.

V rámci vyjádření dotčených orgánů existují dvě výjimky, kdy si je pořizovatel povinen opatřit stanoviska, která jsou pro něj závazná. Jedná se o krajský úřad jako příslušný úřad (dotčený orgán), který doručí stanovisko, zda má být zadání posouzeno podle zákona SEA, a o orgán ochrany přírody a krajiny, který doručí stanovisko podle ustanovení § 45i zákona o ochraně přírody a krajiny. Obě stanoviska jsou závazná a musí být řádně odůvodněna. Odůvodnění stanovisek slouží podle judikatury Nejvyššího správního soudu mj. také k tomu, že je možné prokázat, že příslušný orgán veřejné správy posouzení skutečně provedl<sup>132</sup>.

---

<sup>131</sup> Důvodová zprava k zákonu č. 350/2012 Sb., zvláštní část, část první, čl. I, bod 68.

<sup>132</sup> Rozsudek NSS sp. zn. 2 Aos 1/2013 ze dne 24. 7. 2013.

Na tomto místě je vhodné připomenout, že krajský úřad vystupuje ve dvou pozicích - jako nadřízený orgán a jako dotčený orgán, tzv. příslušný úřad. Toto dělení dělalo v minulosti problémy, proto novelizace zákonem č. 350/2012 Sb. doplnila rozlišení o dovětek „nadřízený orgán“, který podává vyjádření, a „příslušný úřad“, který vydává stanovisko. Novela také z důvodů, kterými jsou překotný vývoj v oblasti životního prostředí, přijímání nových směrnic v oblasti životního prostředí a následná častá změna stavebního zákona, nahradila obsah stanovisek vztahujících se k životnímu prostředí přímo ve stavebním zákoně odkazem na příslušné zákony.<sup>133</sup>

Krajský úřad jako příslušný úřad ve svém stanovisku určí, zda má být návrh územního plánu (tedy další fáze) podroben posouzení vlivů na životní prostředí, případně stanoví požadavky na obsah a rozsah tohoto posouzení podle ustanovení § 10i zákona SEA. Určení, zda má být návrh územního plánu podroben posouzení vlivů na životní prostředí se provádí podle zákona SEA, zjišťovací řízení se od 1. 1. 2013 neprovádí. Jedním z důvodů je existence vyhodnocení vlivů na trvale udržitelný rozvoj, jehož součástí je i vyhodnocení vlivů na životní prostředí podle ustanovení § 19 odst. 2 stavebního zákona. Jak bylo řečeno, vyhodnocení je určitým podkladem pro následné posuzování, jde o hodnocení vlivů, které lze rozumně předpokládat, a to na základě odborného odhadu, posuzování je uceleným procesem, studií. Vyhodnocení vlivů na životní prostředí představuje dostatečný podklad pro rozhodnutí krajského úřadu o nutnosti posoudit vlivy na životní prostředí. Zjišťovací řízení by tento krok duplikovalo.

Stejným způsobem orgán ochrany přírody a krajiny stanoví nutnost posouzení návrhu z hlediska území NATURA 2000. Takové posouzení má vliv na další fázi pořizování územního plánu, neboť pouze za předpokladu nutnosti posouzení vlivů na životní prostředí je třeba doplnit požadavek na vyhodnocení vlivů na trvale udržitelný rozvoj území. Po novele, zákonem č. 350/2012 Sb., není vyhodnocení vlivů na trvale udržitelný rozvoj území obligatorně zpracováváno. V případě zpracování ani není součástí územního plánu a jedná se o dva samostatné dokumenty, což vychází z dikce ustanovení § 50 odst. 2 stavebního zákona, podle kterého se společné jednání

---

<sup>133</sup> Důvodová zpráva k zákonu č. 350/2012 Sb., zvláštní část, část první, čl. I, bod 51.

koná o návrhu územního plánu a o vyhodnocení jeho vlivů na trvale udržitelný rozvoj. Protože tato změna vyvolávala určité otázky, vydalo k ní Ministerstvo pro místní rozvoj metodický pokyn<sup>134</sup>. Zpráva o vyhodnocení vlivů na trvale udržitelný rozvoj je stále náležitostí odůvodnění územního plánu, a to podle ustanovení § 53 odst. 5 bod b) stavebního zákona - lze dovodit, že zpráva je součástí jen za předpokladu, že je zpracována. Je zřejmé, že změnou stavebního zákona se zákonodárce snažil ulehčit situaci obcím v případě přijímání drobných změn územního plánu, kdy judikatura rušila územní plány pro nedostatečné odůvodnění vlivů na trvale udržitelný rozvoj (více kapitola Vývoj judikatury k územnímu plánu). Avšak trvale udržitelný rozvoj je základním cílem/principem územního plánování a jako takový by měl být součástí každé změny územního plánu.

Upravený návrh zadání schvaluje zastupitelstvo obce. Schválené zadání je následně podkladem pro zpracování návrhu územního plánu obce. Není nutné, aby návrh zadání územního plánu plně korespondoval s návrhem územního plánu. Proces pořizování změny územního plánu je dynamický proces a není možné vyloučit, že dojde k jistým změnám od schválení návrhu do pořízení změny územního plánu. Samozřejmě návrh územního plánu musí ze zadání vycházet<sup>135</sup>.

Ačkoliv z hlediska doby přijímání zadání územního plánu je odhadovaná doba v délce 5 měsíců<sup>136</sup>, je u velkých území vhodné, aby zastupitelstvo určilo lhůtu ke zpracování zadání, jejíž uplynutí bude považováno za průtahy v přijímání zadání (platí i pro další fáze). Jinak nastoupí fikce lhůty 1 roku, po které musí pořizovatel předložit zastupitelstvu návrh rozhodnutí o dalším postupu (ustanovení § 56 stavebního zákona).

---

<sup>134</sup> Metodické sdělení MMR k posuzování vlivů územního plánu na trvale udržitelný rozvoj území ze dne 22. 7. 2013.

<sup>135</sup> Rozsudek NSS sp. zn. 1 Ao 5/2010 ze dne 24. 11. 2010 - „Nejvyšší správní soud k této námitce navrhovatelů uvádí, že proces pořizování územně plánovací dokumentace je dynamický. Zadání změny územního plánu je pouze východiskem celého procesu, avšak stavební zákon nestanoví, že by výsledek tohoto procesu (tj. schválená změna územního plánu) měl obsahově plně korespondovat s obsahem zadání. Stavební zákon nepřikazuje, aby v případě změny obsahu zadání oproti jeho návrhu byl opakován postup dle § 47 odst. 2 stavebního zákona.“

<sup>136</sup> Dokument Ministerstva pro místní rozvoj - Novela stavebního zákona, Ministerstvo pro místní rozvoj, 2012.

### 4.3.1.3 Návrh územního plánu

Návrh územního plánu je další fází pořizování územního plánu. Novelizací stavebního zákona zákonem č. 350/2012 Sb. došlo k vypuštění jedné části při schvalování územního plánu, a to konceptu územního plánu. Koncept byl fakultativní náležitostí a zpracovával se v případech, kdy bylo vyžadováno variantní řešení. Tím docházelo k prodloužení přijímání územního plánu o 9 měsíců až jeden rok<sup>137</sup>. Návrh územního plánu má dvě fáze, a to společné (neveřejné) jednání s dotčenými orgány a veřejné projednání s veřejností a dotčenými orgány. Vypuštěním konceptu se přesunulo variantní řešení do společného jednání s dotčenými orgány v rámci návrhu územního plánu, v případě nenalezení shody variantního řešení s dotčenými orgány dojde buď k opakovanému společnému jednání upraveného návrhu, kdy je snaha nalézt shodu nad tímto upraveným návrhem (dalo by se říci, že se jedná o kvazi fázi konceptu), nebo k vypracování nového návrhu (postup po vypracování nového návrhu viz konec této subkapitoly). Přesunutím variantního řešení do společného jednání se významně zkrátil čas k pořízení územního plánu, a to bez zásahu do něčích práv<sup>137</sup>.

Návrh územního plánu je v souladu s ustanovením § 158 stavebního zákona vybranou činností ve výstavbě. Proto této fázi musí ještě předcházet výběr oprávněné osoby, tj. projektanta (zhotovitele). Protože se může jednat o zdoluhavý proces, je vhodné tento výběr zahájit již při projednávání zadání územního plánu.

Návrh územního plánu obsahuje výrokovou část a odůvodnění, každá z těchto částí má textovou a grafickou část. Obsahovou náplň obou částí (výrokové a odůvodnění) obsahuje příloha č. 7 vyhlášky č. 500/2006 Sb. v případě odůvodnění také ustanovení § 53 odst. 5 stavebního zákona, a to vedle obecných ustanovení § 68 odst. 3, resp. § 174 odst. 1 správního řádu. Stává se, že odůvodnění je pouhou citací zákona, nebo sestává obsahově pouze z „prázdných frází“ - takové odůvodnění však způsobuje nepřezkoumatelnost celého zadání územního plánu<sup>138</sup>. Správné odůvodnění musí být

<sup>137</sup> Důvodová zprava k zákonu č. 350/2012 Sb., zvláštní část, část první, čl. I, bod 72.

<sup>138</sup> Rozsudek NSS sp. zn. 1 Ao 2/2009 ze dne 20. 1. 2010 - „Odůvodnění souladu s cíli územního plánování, které je povinnou náležitostí odůvodnění, ..., sestává z obsahově zcela prázdné parafráze textu

srozumitelné, vnitřně logické, je třeba uvést podklady a úvahy, kterými se správní orgán řídí při hodnocení podkladů a výkladu právních předpisů<sup>139</sup>. Odůvodnění musí obsahovat i zohlednění stanoviska k posouzení vlivů na životní prostředí.

Vedle zpracování návrhu územního plánu je pořízeno vyhodnocení vlivů na trvale udržitelný rozvoj, pokud je požadováno. Jak bylo výše uvedeno, jedná se o dva dokumenty, tzn. vyhodnocení vlivů na trvale udržitelný rozvoj není součástí návrhu územního plánu (ke vztahu obou dokumentů více konec kapitoly). Náležitosti vyhodnocení vlivů na trvale udržitelný rozvoj obsahuje příloha č. 5 vyhlášky č. 500/2006 Sb. a příloha stavebního zákona.

Po vypracování návrhu následuje společné jednání, na které jsou pozvány dotčené orgány, krajský úřad a sousední obce. Z okruhu přizvaných subjektů (obec, krajský úřad, dotčené orgány, okolní obce) plyne, že společné jednání je neveřejné. Ač se zdá být tento krok nadbytečný, návrh územního plánu nemusí být totožný se schváleným zadáním, a to z důvodu jednak určitého vývoje v rámci procesu projednávání, tak i z důvodu zásahu ze strany projektanta, který z hlediska své odbornosti může oproti zadání některé prvky v návrhu vyloučit. Důvodem je také to, že pokud dojde k přepracování návrhu územního plánu na základě rozhodnutí pořizovatele (ustanovení § 51 odst. 3 stavebního zákona), jsou podkladem zastupitelstvem schválené pokyny pro zpracování nového návrhu, kdy nový návrh nemá s dříve schvalovaným zadáním nic společného. V neposlední řadě dochází při společném jednání nově k projednání variantního řešení.

Dotčené orgány jsou vyzvány, aby uplatnily v propadné lhůtě 30 dnů svá stanoviska, je-li jeden orgán dotčeným podle více zvláštních předpisů, vydává koordinované stanovisko<sup>140</sup>. Okolní obce mohou podat připomínky. Při vydávání stanovisek jsou dotčené orgány vázány stanovisky, která uplatnily k zásadám územního rozvoje<sup>141</sup>. Vázanost dotčených orgánů stanovisky znamená nejen potřebu vyjádření

---

§ 18 stavebního zákona. To neodpovídá nárokům kladeným na odůvodnění opatření obecné povahy judikaturou Nejvyššího správního soudu.“

<sup>139</sup> Rozsudek NSS sp. zn. 1 Ao 3/2008 ze dne 16. 12. 2008.

<sup>140</sup> Ustanovení § 4 odst. 7 stavebního zákona.

<sup>141</sup> Ustanovení § 4 odst. 4 stavebního zákona.

konzistentního názoru v průběhu všech úrovní a fází územního plánování, jde i o povinnost vyjádřit se a rozvinout dostatečně a srozumitelně požadavky, které byly vysloveny v předchozím stanovisku. Kontinuitě stanovisek by měl věnovat zvýšenou pozornost pořizovatel, neboť nekonzistentní stanovisko může být považováno za neúplný podklad a může vést ke zrušení celého územního plánu<sup>142</sup>. Stanoviska dotčených orgánů, případně výsledek řešení sporů je pro pořizovatele závazný. Nekonzistentní stanovisko je třeba vyřešit s dotčeným orgánem. V případě připomínek okolních obcí žádná závaznost neplatí.

Dotčené orgány mají stanovenou prekluzivní lhůtu k podání stanovisek. Pokud v propadné lhůtě nepředloží dotčený orgán své stanovisko, neznamena to, že se v návrhu územního plánu nebude posouzením podle příslušného speciálního zákona vůbec nikdo zabývat. Svou nečinností dotčený orgán přenáší svou pravomoc na pořizovatele, který posouzení souladu návrhu se speciálním zákonem musí provést a výsledek uvést v odůvodnění územního plánu<sup>143</sup>. V případě, že pořizovatel opomine vyzvat některý dotčený orgán k uplatnění stanoviska, je možné toto zhojit dodatečným stanoviskem, jestliže s tím dotčený orgán souhlasí - podle názoru Nejvyššího správního soudu jde o nepodstatnou procesní vadu<sup>144</sup>. V některých případech může být návrh územního plánu variantní. V takovém případě se vyjadřují dotčené orgány ke všem variantám (ustanovení § 4 odst. 3 stavebního zákona), avšak žádnou variantu nevybírají - to je v pravomoci pouze zastupitelstva.

Krajský úřad je přizván jako nadřízený orgán. Při společném jednání mu je předán návrh územního plánu, a to i jako příslušnému úřadu pro vydání stanoviska o posouzení vlivů koncepce na životní prostředí<sup>145</sup>, pokud se podle vyhodnocení zadání územního plánu zpracovává. Ačkoliv byla ze stavebního zákona vypuštěna ustanovení o konceptu územního plánu, územní plán nepřestává být koncepcí podle zákona SEA.

---

<sup>142</sup> Rozsudek NSS sp. zn. 1 Ao 5/2010 ze dne 24. 11. 2010 - „Koncept změny územního plánu je třeba zpracovat vždy, jestliže dotčený orgán uplatnil požadavek. Nedodržení tohoto požadavku nemůže být následně zhojeno tím, že dotčený orgán upustí od svého požadavku ve fázi, kdy mu byl předložen návrh změny územního plánu k zaujetí stanoviska.“

<sup>143</sup> Mareček, J., Doležal, J., Sedláčková, V., Sklenář, T., Tunka, M., Vobrátilová, Z.: Komentář ke stavebnímu zákonu a předpisy související, Plzeň: Aleš Čeněk, 2013, str. 139.

<sup>144</sup> Rozsudek NSS sp. zn. 1 Ao 3/2010 ze dne 2. 9. 2010.

<sup>145</sup> Zdroj shodný s poznámkou č. 47.



Pokud byl zjištěn negativní vliv na životní prostředí okolního státu, jsou tomuto státu nabídnuty, za spolupráce Ministerstva zahraničních věcí, konzultace, kterých se mj. účastní i pořizovatel.

Když návrh územního plánu obsahuje návrh zadání regulačního plánu, dojde k oznámení příslušnému úřadu životního prostředí, probíhá zjišťovací řízení z hlediska posuzování vlivů záměrů na životní prostředí a vlivu na území NATURA 2000. Výsledkem je zjištění, zda některé záměry, pro které regulační plán nahrazuje územní rozhodnutí, budou posuzovány z hlediska vlivů na životní prostředí. Samotný postup posuzování bude popsán v kapitole Regulační plán. Na tomto místě je vhodné připomenout, že návrh novely zákona SEA, který je jako Sněmovní tisk 299 projednáván Poslaneckou sněmovnou Parlamentu a jehož účinnost by měla nastat k 1. 1. 2015, doplňuje některá ustanovení stavebního zákona tak, že regulační plán již nebude moci nahradit územní rozhodnutí o záměrech, které jsou předmětem posuzování vlivů na životní prostředí.

Pořizovatel doručí návrh územního plánu veřejnou vyhláškou. Každý může k tomuto návrhu podávat připomínky. Nejedná o veřejné jednání, tato fáze probíhá pouze písemně. Stavební zákon v ustanovení § 50 odst. 3 stanoví, že „každý“ může podat připomínky. Pod tímto pojmem si lze představit širokou veřejnost i s bydlištěm mimo obec, zástupce veřejnosti, spolky s hlavním posláním ochrany přírody a krajiny, jejichž postavení je dáno ustanovením § 70 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny, a spolky na ochranu veřejných zájmů, jejichž postavení je dáno v ustanovení § 23 odst. 9 zákona SEA. Postup seznámení veřejnosti s návrhem územního plánu je v souladu se závazky vyplývajícími z Aarhuské úmluvy a je tak dostačujícím seznámením veřejnosti, a to i ve vztahu k zástupci veřejnosti.

U spolků je situace komplikovanější. Spolky podle zákona o ochraně přírody a krajiny mohou požadovat informace o zamýšlených zásazích, při nichž mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny, a to na základě žádosti s platností jednoho roku. Územní plán takovým zásahem je. Spolky podle zákona SEA takové ustanovení nemají. Na základě žádosti má být spolku sděleno zahájení správního řízení. Přijímání

územního plánu není správním řízením, jedná se o rozhodování *sui generis*, které se sice podpůrně řídí ustanoveními správního řádu o správním řízení, ale jeho výsledkem je opatření obecné povahy, nikoliv správní akt. Je otázkou, zda by měl být takový spolek tímto způsobem také informován o probíhajícím řízení o územním plánu jednotlivě. Zákon ani judikatura takovou možnost neřeší, resp. neupravuje. Takový extenzivní výklad by však přesahoval běžný výklad těchto ustanovení. Podle názoru Nejvyššího správního soudu je „smyslem a účelem účasti občanských sdružení podle § 70 odst. 2 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve stavebních řízeních není blokace, zdržování a protahování,...., nýbrž to, aby kvalifikovaně,...., hájila dotčené (veřejné) zájmy ochrany přírody a krajiny v konkurenci jiných veřejných zájmů a zájmů soukromých.“<sup>146</sup> Tyto zájmy v případě územního plánu hájí přímo dotčený orgán a stavební zákon má přímé odkazy na ustanovení zákona o ochraně přírody a krajiny. Proto by nebyl extenzivní výklad ustanovení na místě. Lze shrnout, že účast veřejnosti je zajištěna doručením veřejnou vyhláškou, pořizovatel nemá povinnost zvat kohokoliv jednotlivě.

Řízení je v této fázi rozděleno na dvě paralelní části, a to společné jednání s dotčenými orgány, obcí, krajským úřadem a sousedními obcemi a na písemné řízení s veřejností. Otázkou je, zda by se nemělo konat také společné jednání s veřejností, neboť některá literatura považuje takové dělení za nelogické<sup>147</sup>. Účast veřejnosti bývá často provázena účastí „laické“ veřejnosti, tedy veřejnosti bez potřebných znalostí a zkušeností, kdy takové řízení si vyžaduje i účast projektanta a podrobnější vysvětlení záměrů. Navíc na tyto kroky navazuje veřejné projednání, kde jsou podmínky pro účast široké, tedy i laické, veřejnosti vytvořeny. Z tohoto pohledu se nejeví společné jednání s veřejností jako vhodné. Jiným pohledem může být skutečnost, že územní plán je kompromisem různých zájmů a požadavků dotčených orgánů. Ty svá stanoviska podávají zejména v této fázi a kompromis je tvořen právě ve fázi návrhu územního plánu. Proto by veřejnost měla své připomínky formulovat již ve fázi návrhu územního plánu a ne až v okamžiku veřejného projednání. Bez podrobného vysvětlení návrhu je ale těžké takové připomínky formulovat. Protože neexistuje žádná zásadní překážka,

---

<sup>146</sup> Rozsudek NSS sp. zn. 7 As 2/2011 ze dne 4. 5. 2011.

<sup>147</sup> Plos, J.: Stavební zákon s komentářem, Grada, 2013, str. 76.

která by bránila společnému jednání i s veřejností, bylo by vhodné o zavedení tohoto institutu de lege ferenda uvažovat.

V případě, že stanovisko k zadání územního plánu požadovalo posouzení vlivů územního plánu na životní prostředí nebo nevyloučilo negativní vliv na území NATURA 2000, je posouzení provedeno, a to po výše uvedených krocích. Pro posouzení návrhu jako koncepce podle ustanovení § 10g zákona SEA platí, že pokud není stanovisko vydáno do 60 dnů, lze pokračovat i bez tohoto stanoviska. Tento postup je v souladu se směrnicí č. 2001/42/ES, která nepožaduje, na rozdíl od zákona SEA, stanovisko ke koncepci. Směrnice pouze požaduje zohlednit výsledky posouzení vlivů na životní prostředí. Stanovisko vydané k posouzení vlivů na životní prostředí není závazným stanoviskem podle ustanovení § 2 odst. 4 stavebního zákona, avšak pořizovatel je povinen odůvodnit, proč nezohlednil určitou část tohoto stanoviska.

Naopak stanovisko podle zákona o ochraně přírody a krajiny, jehož součástí je posouzení vlivů návrhu územního plánu na území NATURA 2000 závazným stanoviskem je. Stavební zákon, stejně jako v případě posuzování vlivů na životní prostředí, odkazuje na ustanovení zákona o ochraně přírody a krajiny, konkrétně ustanovení §45i a pokračuje se podle tohoto zákona. Toto řešení tak nevyvolává potřebu změn ve stavebním zákoně<sup>148</sup>. Zákon přímo stanoví, že je třeba vždy vybrat variantu, která má nejmenší negativní dopad na území NATURA 2000, navíc v případě negativního dopadu lze variantu schválit pouze z titulu naléhavého veřejného zájmu, v případech negativního vlivu na lokalitu s prioritními typy stanovišť, jen z důvodu ochrany veřejného zdraví nebo bezpečnosti - jde o zohlednění směrnice č. 92/43/EHS. Protože se jedná o závazné stanovisko, je třeba v případě rozporů provést dohodovací řízení.

Poslední je vydáno stanovisko krajského úřadu jako nadřízeného orgánu, který stanovisko vydává nejen na základě návrhu územního plánu, ale i výše uvedených stanovisek (ustanovení § 50 odst. 7 stavebního zákona). Podle názoru Ministerstva pro místní rozvoj se krajskému úřadu nezasílá stanovisko zpracované podle ustanovení

---

<sup>148</sup> Zdroj shodný s poznámkou č. 133.

§ 10g zákona SEA. Ministerstvo pro místní rozvoj to odůvodňuje tím, že toto stanovisko není obligatorní, není ani závazné a při čekání na něj by se prodloužil celý proces až o 60 dní<sup>149</sup>. U stanoviska krajského úřadu navíc platí, že v případě zjištění nedostatků musí pořizovatel tyto nedostatky odstranit, jinak není možné zahájit veřejné projednání návrhu územního plánu (další fáze). Tím by došlo k dalšímu zdržení. Na rozdíl od úpravy před novelizací, zákonem č. 350/2012 Sb., již nemusí pořizovatel vypracovávat zprávu o projednání návrhu územního plánu. To také zkracuje dobu pro pořízení územního plánu. Nicméně pořizovatel musí zajistit soulad s politikou územního rozvoje a zásadami územního rozvoje v případě neuplatnění stanoviska krajského úřadu včas.

Po vyřešení možných rozporů, zajistí pořizovatel, spolu s určeným zastupitelem, upravení návrhu územního plánu (ustanovení § 51 stavebního zákona) a jeho předložení zastupitelstvu. U variantního řešení pořizovatel na základě stanovisek, připomínek a dalších podkladů předloží zastupitelstvu návrh na schválení nejvhodnější varianty s případným návrhem na její úpravu. Po schválení určité varianty předá pořizovatel, spolu se schválenými úpravami, podklady projektantovi, který upraví návrh územního plánu pro veřejné projednání.

Nastavení celého procesu je provedeno tak, aby byl uplatněn jeden z hlavních principů územního plánování - postupné nalézání optimálního řešení. Délka této fáze je odhadována na 13,5 měsíce<sup>150</sup>.

Pokud pořizovatel zjistí, že na základě výsledků projednání návrhu není možné dosáhnout kompromisního řešení, vypracuje pořizovatel spolu s určeným zastupitelem návrh pokynů pro zpracování nového návrhu. K návrhu si pořizovatel vyžádá stanovisko podle ustanovení § 45i zákona o ochraně přírody a krajiny a krajského úřadu jako příslušného úřadu, který uvede, zda má být návrh posuzován z hlediska vlivů na životní prostředí. Důvodem je možnost jakkoliv se s návrhem odchýlit od původního

---

<sup>149</sup> Metodické sdělení OÚP k problematice týkající se podkladů a lhůty pro vydání stanoviska k návrhu územního plánu pro společné jednání a k obsahu stanoviska k návrhu územního plánu pro veřejné projednání, která vydává krajský úřad jako nadřízený orgán územního plánování podle ustanovení § 50 odst. 7 a 52 odst. 3 stavebního zákona, Ministerstvo pro místní rozvoj, ze dne 18. 12. 2013.

<sup>150</sup> Zdroj shodný s poznámkou č. 136.

zadání územního plánu. Následně je návrh zpracován projektantem, předložen ke schválení zastupitelstvu a poté projednán jako nový návrh územního plánu, který nahrazuje zadání územního plánu.

Zůstává otázka, co se děje v situaci, kdy je třeba vyhodnotit vlivy návrhu územního plánu na trvale udržitelný rozvoj. Jak bylo řečeno, je tento dokument zpracováván separátně a není součástí územního plánu. V praxi mohou nastat dvě varianty po společném jednání.

V první variantě po vyhodnocení výsledků projednání a vyřešení případných rozporů pořizovatel zajistí úpravu návrhu územního plánu. Pokud je následně územní plán změněn podle ustanovení § 51 stavebního zákona, dojde i k úpravě dokumentu vyhodnocení vlivů územního plánu na trvale udržitelný rozvoj. Upravený návrh územního plánu ani dokument vyhodnocení již nejsou podrobeny společnému jednání, pořizovatel pokračuje dalším krokem, dokumenty jsou projednány s dotčenými orgány až v rámci veřejného projednání, a to jen ty části, které byly změněny od předchozího společného jednání.

Druhá varianta spočívá v tom, že pořizovatel na základně vyhodnocení výsledků společného jednání zjistí, že je třeba pořídit nový návrh územního plánu. V tomto případě ve spolupráci s určeným zastupitelem zpracuje návrh pokynů pro jeho zpracování. Dále se postupuje již popsáním způsobem, tedy vyžádá si stanovisko orgánu ochrany přírody a krajiny, který uvede případnou potřebu posouzení vlivů na životní prostředí<sup>151</sup>.

---

<sup>151</sup> Metodické sdělení MMR k posuzování vlivů územního plánu na trvale udržitelný rozvoj území ze dne 22. 7. 2013.

#### 4.3.1.4 Řízení o územním plánu - Veřejné projednání návrhu územního plánu

Řízení o územním plánu představuje řízení o vydání opatření obecné povahy podle správního řádu<sup>152</sup> modifikované ustanoveními stavebního zákona. Návrh územního plánu schválený podle předchozí části<sup>153</sup> je před konáním veřejného projednání třeba doručit. Doručení se děje dvojím způsobem. Dotčené orgány, krajský úřad, sousední obce a obec, pro kterou je územní plán pořizován, jsou jednotlivě přizváni 30 dní před konáním veřejného projednání. Ostatní subjekty jsou přizvány doručením veřejnou vyhláškou, zveřejněnou nejméně po dobu 15 dnů<sup>154</sup>. Veřejné projednání se koná nejdříve 15. den od doručení. Veřejné projednání je výjimkou ze zásady písemnosti řízení o návrhu opatření obecné povahy. Protože se postup subsidiárně řídí správním řádem, je třeba zajistit zveřejnění úplného znění návrhu způsobem umožňujícím dálkový přístup, tedy na internetu<sup>155</sup>. Samotné veřejné projednání je rozděleno na dvě fáze. Fáze první je spojena s výkladem územního plánu, který zajistí pořizovatel ve spolupráci s projektantem<sup>156</sup>. Fáze druhá je představována veřejnou diskusí a je doplněna o vyjádření dotčených orgánů<sup>157</sup>.

Dotčené orgány a krajský úřad mohou podat stanoviska, ale pouze v rozsahu a k těm částem, které doznaly změny od společného jednání<sup>158</sup>. Vedle toho má veřejnost možnost podat připomínky nebo námítky. Rozdíl mezi připomínkami a námítkami je značný. O připomínkách se nerozhoduje, jsou součástí odůvodnění územního plánu, o námítkách je třeba rozhodnout a řádně je odůvodnit. Odůvodnění je součástí územního plánu. Absence řádného a logického odůvodnění námitek je důvodem pro zrušení opatření obecné povahy, nebo jeho části<sup>159</sup>. Proto je okruh osob, které mohou

---

<sup>152</sup> Ustanovení § 172 a násl. správního řádu.

<sup>153</sup> Ustanovení § 50 a 51 stavebního zákona.

<sup>154</sup> Podle rozsudku NSS sp. zn. 2 Ao 2/2007 ze dne 24. 10. 2007 není třeba, aby vyhláška byla vyvěšena po dobu 24 hodin všech 15 dní.

<sup>155</sup> Ustanovení § 172 odst. 2 správního řádu.

<sup>156</sup> Ustanovení § 22 odst. 4 stavebního zákona.

<sup>157</sup> Rozsudek NSS 1 Ao 7/2011 ze dne 21. 6. 2012.

<sup>158</sup> I před veřejným projednáním je možné se v případě nutnosti odchýlit od návrhu územního plánu, který byl dříve schválen. Jako příklad může sloužit již zmíněná úprava územního plánu z důvodu vyhodnocení vlivů územního plánu na trvale udržitelný rozvoj.

<sup>159</sup> Odkaz shodný s poznámkou č. 61.

podat námitku velmi omezen. Jedná se o osoby, které jsou vlastníky, nikoliv nájemci, dotčených pozemků a staveb, oprávněný investor a zástupce veřejnosti<sup>160</sup>. Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že podat námitky může i městská část, pokud je přímo dotčena změnou územního plánu hl. m. Prahy<sup>161</sup>. Námitku lze podat vůči jakékoliv části územního plánu, ne jen vůči té, kterou je subjekt dotčen<sup>162</sup>. Pouze výše uvedené subjekty jsou pak de facto oprávněny podat žalobu na zrušení územního plánu<sup>163</sup>. Lhůta k podání námitek a připomínek byla prodloužena na 7 dní po konání veřejného projednání. Protože zákon nezakazuje konání více veřejných projednání a v praxi k nim často dochází, je pro běh lhůty rozhodné skončení posledního z nich<sup>164</sup>.

Jak již bylo uvedeno, územní plán je kompromisem, který nemůže vyhovět požadavkům každého jednotlivce. Také proto, že se jedná o dynamický proces, který se v průběhu času vyvíjí, není možné požadovat, aby byl zachován status quo po celou dobu pořizování územního plánu, a to ani jako vyjádření principu legitimního očekávání. Není též možné požadovat, aby určitý pozemek byl jednoduše z pořizování územního plánu, nebo spíše jeho změny, vyloučen a bylo zachovááno jeho předchozí určení<sup>165</sup>. Takové námitky má právo obec zamítnout, avšak stále je nutné je odůvodnit.

Samotné námitky a připomínky musí být uplatněny písemně, opatřeny identifikačními údaji a podpisem osoby (ustanovení § 22 stavebního zákona), musí být odůvodněné, musí vymezit území, jehož řešení je napadáno a musí k nim být připojeny údaje podle katastru nemovitostí dokládající dotčená práva. To platí zejména u dotčených vlastníků<sup>166</sup>. Námitkami se nemohou řešit oblasti, o kterých bylo rozhodnuto při pořizování nadřazené územně plánovací dokumentace. V praxi se jedná

---

<sup>160</sup> O spolicích bylo dříve pochybováno jako o oprávněných subjektech. Více již zmíněný náleží Ústavního soudu I. ÚS 59/14 ze dne 30. 5. 2014. Jak bylo uvedeno, obdobnou argumentaci je možné použít i v případě zástupce veřejnosti.

<sup>161</sup> Usnesení rozšířeného senátu NSS sp. zn. 3 Ao 9/2011 ze dne 18. 12. 2013.

<sup>162</sup> Rozsudek NSS sp. zn. 1 Ao 1/2009 ze dne 23. 9. 2009 - „Pokud navrhovatel splnil kritéria stanovená v § 52 odst. 2 stavebního zákona, tj. je vlastníkem nemovitostí dotčených návrhem, ..., je oprávněn uplatňovat vůči územnímu plánu námitky. Toto ustanovení nelze vykládat restriktivně v neprospěch osoby uplatňující námitky tak, jako by znělo „proti návrhu územního plánu v části, která se jich dotýká.“

<sup>163</sup> Usnesení rozšířeného senátu NSS sp. zn. 1 Ao 1/2009 ze dne 21. 7. 2009.

<sup>164</sup> Machačová, J. a kol.: Stavební zákon komentář, 2. vydání, C. H. Beck, 2013, str. 209.

<sup>165</sup> Rozsudek NSS sp. zn. 6 Ao 3/2009 ze dne 21. 10. 2009.

<sup>166</sup> Ustanovení § 52 odst. 2 stavebního zákona.

např. o obchvaty obcí nebo požadavek umístit silnici mimo koridor stanovený v zásadách územního rozvoje.

Návrh rozhodnutí o námitkách a návrh vyhodnocení připomínek (vyhodnocené v souladu s veřejnými zájmy), doručí pořizovatel dotčeným orgánům a krajskému úřadu, aby v prekluzivní lhůtě 30 dnů podali svá stanoviska k nim - v případě, že se nevyjádří, je pořizovatel povinen posoudit soulad s příslušným zvláštním předpisem sám<sup>167</sup>. Na tomto podkladě pořizovatel stanoví, zda a jakým způsobem dojde k úpravě návrhu územního plánu. V případě podstatné změny je pořizovatel povinen vyžádat si stanovisko příslušného orgánu ochrany přírody a krajiny, který zároveň stanoví, zda je třeba upravený návrh posoudit z hlediska jeho vlivů na životní prostředí. Následně se upravený návrh projedná na opakovaném veřejném projednání, kdy je možné opět podat námitky, připomínky a stanoviska. Podle literatury je možné je uplatňovat pouze ke změněné části<sup>168</sup>, avšak zákon takovou limitaci neurčuje. V případě nepodstatné změny nebo po opakovaném veřejném projednání může pořizovatel pokračovat dále v procesu pořizování územního plánu. To, zda je o podstatnou změnu či nikoliv, je na správním uvážení pořizovatele, které je přezkoumatelné v rámci přezkumného řízení, nebo správního soudnictví. Zde pouze z hlediska možného excesu. Kritériem by měla být buď míra zásahu do hmotných práv subjektů nebo do veřejných zájmů chráněných zákonem, kdy si je pořizovatel nucen vyžádat nové stanovisko dotčeného orgánu<sup>169</sup>, anebo nutnost posoudit vlivy na životní prostředí nebo na území NATURA 2000. Poslední možností úpravy návrhu územního plánu je jeho přepracování. Pořizovatel zpracuje návrh pokynů pro zpracování návrhu územního plánu a návrh se vrací zpět do fáze návrhu územního plánu.

Stavební zákon stanoví v ustanovení § 53 odst. 4 demonstrativní výčet hledisek, ze kterých přezkoumává pořizovatel návrh územního plánu, např. politika a zásady územního rozvoje, cíle územního plánování, požadavky různých předpisů. Pořizovatel

---

<sup>167</sup> Tento mechanismus představuje promítnutí judikatury NSS, a to novelizací zákonem č. 350/2012 Sb., kdy judikatura povinnost zaslat rozhodnutí o námitkách dotčeným orgánům požadovala, např. v rozsudku NSS sp. zn. 2 Ao 2/2008 ze dne 7. 1. 2009, nebo sp. zn. 1 Ao 2/2009 ze dne 20. 1. 2010.

<sup>168</sup> Mareček, J., Doležal, J., Sedláčková, V., Sklenář, T., Tunka, M., Vobrátilová, Z.: Komentář ke stavebnímu zákonu a předpisy související, Plzeň: Aleš Čeněk, 2013, str. 116.

<sup>169</sup> Mareček, J., Doležal, J., Sedláčková, V., Sklenář, T., Tunka, M., Vobrátilová, Z.: Komentář ke stavebnímu zákonu a předpisy související, Plzeň: Aleš Čeněk, 2013, str. 146.



by měl na základě svých zkušeností případně provést kontrolu z dalších hledisek. Z místa zařazení by se mohlo zdát, že tuto činnosti provádí až ke konci celého procesu projednávání územního plánu, avšak přezkoumání musí pořizovatel provádět po celou dobu pořizování, nejen na jeho konci. Provedení tohoto kroku až na konci by postrádalo logický smysl. Potom se nemůže stát, že by došlo ze strany pořizovatele, projektanta, krajského úřadu nebo dotčeného orgánu k zásadnímu opomenutí souladu s předpisem nebo správním aktem, které by bylo odhaleno až na konci celého procesu.

V rámci přezkumu je třeba řešit potřeby vymezení nových ploch. Pořizovatel při přezkumu musí prokázat nemožnost využít dříve vymezené plochy a toto řádně odůvodnit. V opačném případě nelze nové plochy vymežit<sup>170</sup>.

Mezi požadavky na přezkum není uvedeno stanovisko krajského úřadu, které je uvedeno až v ustanovení § 54 odst. 2 stavebního zákona, vyhrazené pro přezkum provedený zastupitelstvem obce. Protože se jedná o demonstrativní výčet a pořizovatel by vždy měl provést veškeré nutné kroky předem tak, aby zastupitelstvo mohlo rozhodnout pouze z „politického hlediska“ (zastupitelstvo v zásadě nemá prostředky ke zkoumání zásadních nedostatků), je třeba dovodit, že pořizovatel má povinnost přezkoumat soulad i se stanoviskem krajského úřadu. Výsledky přezkoumání se stávají součástí odůvodnění.

Dalším kontrolním mechanismem je odpovědnost projektanta za správnost jím zpracované územně plánovací dokumentace podle ustanovení § 159 stavebního zákona. Některé činnosti, tzv. vybrané činnosti, kterými je v daném případě vypracování územně plánovací dokumentace jako takové, může provést pouze autorizovaný architekt nebo autorizovaný inženýr. Tím je zaručen dostatečný odborný standard zpracovávané dokumentace. Tato osoba zasahuje do tvorby zásad územního rozvoje již ve fázi předcházející jejich projednání.

---

<sup>170</sup> Rozsudek Krajského soudu v Brně sp. zn. 63 A 1/2012 ze dne 29. 5. 2012.

#### 4.3.1.5 Řízení o územním plánu - Vydání územního plánu

Pořizovatel návrh územního plánu, upravený podle výše uvedených kroků, spolu s jeho odůvodněním předkládá zastupitelstvu obce, pro kterou je územní plán pořizován. Pořizovatel také předkládá obci návrh na jeho vydání (ustanovení § 54 stavebního zákona).

Než obec přistoupí k vydání územního plánu, musí ho přezkoumat z hlediska souladu s politikou a zásadami územního rozvoje, stanovisky dotčených orgánů, stanoviskem kraje. Ačkoli by se zdál být tento krok zbytečný a příliš formalizující, jedná se o poslední krok třístupňového kontrolního mechanismu. Projektant ručí za správnost jím zpracovaných podkladů, pořizovatel provádí kontrolu v průběhu celého procesu, zastupitelstvo provádí finální kontrolu dokumentu. Kontrola je z logiky věci méně detailní než v případě pořizovatele a projektanta.

Zastupitelstvo obce po výše uvedené kontrole přistoupí ke schvalování územního plánu. Zákon umožňuje zastupitelstvu územní plán pouze schválit, zamítnout nebo vrátit pořizovateli s pokyny k dopracování. Územní plán představuje dohodu s dotčenými orgány a tuto dohodu není možné měnit bez nového projednání. Proto zastupitelstvo není oprávněno měnit navržený územní plán<sup>171</sup>. Překročení takové pravomoci by představovalo nezákonné rozhodnutí a tím i neplatnost schváleného územního plánu<sup>172</sup>.

Pokud je územní plán schválen, dochází k jeho vydání. Územní plán je vydáván jako opatření obecné povahy, proto se jeho vydání řídí ustanoveními správního řádu, konkrétně ustanoveními § 173 odst. 1. O opatření obecné povahy platí to, co bylo řečeno dříve. Územní plán nabývá účinnosti 15. dne po vyvěšení (není třeba, aby územní plán vysel na úřední desce 15 krát 24 hodin<sup>173</sup>) s tím, že musí po celou dobu být zveřejněn i způsobem umožňujícím dálkový přístup. Z povahy územního plánu,

<sup>171</sup> Důvodová zpráva k zákonu č. 183/2006 Sb., zvláštní část, hlava III, k § 55.

<sup>172</sup> Rozsudek NSS sp. zn. 1 Ao 6/2010 ze dne 16. 12. 2010 - „Stavební zákon neumožňuje, aby zastupitelstvo samo předložený návrh měnilo, doplňovalo nebo schválilo s výhradou či s pokyny k jeho další úpravě.“

<sup>173</sup> Rozsudek NSS sp. zn. 2 Ao 2/2007 ze dne 24. 10. 2007.

způsobu jeho přijímání a délky procesu (odhadovaná délka procesu je po novelizaci 36 měsíců u velkých měst, u menších obcí bude menší, přibližně poloviční<sup>174</sup>) je zřejmé, že ustanovení § 173 odst. 1 správního řádu o nabytí účinnosti v den vyvěšení v případě, kdy hrozí újma veřejnému zájmu, nebude aplikovatelné. Stavební zákon zná jiné instituty, které lze v případě hrozící újmy použít, např. vydání územního opatření o stavební uzávěře podle ustanovení § 97 stavebního zákona, které se vydává také jako opatření obecné povahy a u kterého naopak nabytí účinnosti dnem vyvěšení je zcela na místě.

Územní plán obsahuje vždy odůvodnění. Za odůvodnění odpovídá pořizovatel. Zákon toto explicitně neuvádí, avšak z jeho zařazení v rámci zákona, tj. před vydáním územního plánu, a z celého kontextu to lze dovodit. Zákon také neuvádí, kdo odůvodnění zpracovává - komplexní zdůvodnění přijatého řešení je zpracováno projektantem<sup>175</sup>. Samotné odůvodnění musí obsahovat jednak náležitosti podle ustanovení § 68 odst. 3, 172 odst. 4 a 5 správního řádu a dále pak náležitosti ustanovení § 53 odst. 5 stavebního zákona, které jsou dále podrobně rozvedeny v příloze č. 7 vyhlášky č. 500/2006 Sb. Náplň jednotlivých zákonných požadavků se překrývá, to však nepředstavuje žádný praktický problém. Samotné odůvodnění se dělí na textovou a grafickou část. Odůvodnění obsahuje základní informace o výsledcích vyhodnocení vlivů na životní prostředí. Přestože stanovisko podle zákona SEA není závazné, musí v případě odchýlení být takové odchýlení zdůvodněno<sup>176</sup>. To je také součástí odůvodnění. Dalšími důležitými součástmi je odůvodnění námitek/připomínek a zdůvodnění přijaté varianty řešení. Pokud jde o detail obsahu, odůvodnění nemůže být pouhou parafrází textu zákona, ale musí se vyjádřit zejména k tomu, jaké úkoly územního plánování řeší, jaké neřeší a z jakých důvodů<sup>177</sup>. Dále odůvodnění musí obsahovat důvody výroku, podklady pro jeho vydání a úvahy, kterými se pořizovatel řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů<sup>178</sup>.

---

<sup>174</sup> Zdroj shodný s poznámkou č. 136.

<sup>175</sup> Mareček, J., Doležal, J., Sedláčková, V., Sklenář, T., Tunka, M., Vobrátilová, Z.: Komentář ke stavebnímu zákonu a předpisy související, Plzeň: Aleš Čeněk, 2013, str. 118.

<sup>176</sup> Zohlednění stanoviska posouzení vlivů na životní prostředí je naplněním požadavku směrnice č. 2001/42/ES.

<sup>177</sup> Rozsudek shodný s poznámkou č. 138.

<sup>178</sup> Rozsudek shodný s poznámkou č. 139.

Územní plán se, včetně grafické části, opatří záznamem o účinnosti. Ustanovení § 14 vyhlášky č. 500/2006 Sb. obsahuje soupis údajů, které musí obsahovat záznam o účinnosti. Protože se jedná o standardní údaje, zdá se být tato úprava nadbytečná, neboť není pravděpodobné, že by obec nebyla schopna takový záznam pořídit. Toto ustanovení má význam pouze v tom, že explicitně stanoví, že záznam o účinnosti se musí vyznačit i na grafické části.

Následně je územní plán zaslán krajskému úřadu, který ho v souladu s ustanovením § 162 odst. 4 stavebního zákona vkládá do evidence územně plánovací činnosti, stavebnímu úřadu a obecnímu úřadu obce s rozšířenou působností (ustanovení § 165 odst. 1 stavebního zákona). Pořizovatel nakonec zveřejní územní plán způsobem umožňující dálkový přístup (ustanovení § 165 odst. 3 stavebního zákona). Po vydání změny územního plánu zajistí pořizovatel vyhotovení „úplného znění“ územního plánu.

#### **4.3.1.6 Vyhodnocování územního plánu**

Pořizovatel má povinnost soustavně sledovat a vyhodnocovat podmínky, na základě kterých byl vydán územní plán, nebo zda se neprojeví nepředpokládané (negativní) vlivy na některou složku trvale udržitelného rozvoje. Podkladem vyhodnocení jsou zejména územně analytické podklady, které jsou průběžně aktualizovány. Vyhodnocení je třeba provádět nejméně ve čtyřletých cyklech, kdy výstupem je zpráva o uplatňování územního plánu v minulém období. Náležitosti zprávy jsou obsaženy v ustanovení § 15 vyhlášky č. 500/2006 Sb. Zpráva se projednává a schvaluje na zastupitelstvu obce, podobně jako zadání územního plánu.

Zpráva může mít 3 závěry. Buď se nezměnily podmínky a územní plán není do další zprávy třeba měnit. Nebo zpráva může obsahovat pokyny pro změnu územního plánu, pak nahrazuje zadání změny územního plánu a následuje rovnou pořízení změny. Postup je shodný s pořízením nového územního plánu, jen se v souladu s ustanovením § 16 vyhlášky č. 500/2006 Sb. pořizuje územní plán pro měněné části, tj. změna územního plánu, mapovým podkladem grafické části je katastrální mapa, ne původní

územní plán<sup>179</sup>. Posledním možným závěrem zprávy je potřeba pořízení nového územního plánu. V tom případě dává pořizovatel zastupitelstvu spolu se zprávou i návrh na schválení pořízení nového územního plánu podle ustanovení § 44 písm. a) stavebního zákona.

Zákon samozřejmě připouští změnu územního plánu i mimo vyhodnocení územního plánu pořizovatelem. V tom případě se může pořídit změna územního plánu v souladu s ustanovením § 43 stavebního zákona, tj. na podnět. Na podnět se také pořizuje změna územního plánu nebo celý územní plán v případě zrušení části nebo celého územního plánu, a to buď v přezkumném řízení, nebo soudním rozhodnutím. Stejný důsledek má však i nesoulad územního plánu s politikou nebo zásadami územního rozvoje. Protože pořízení změny (případně celého) územního plánu je rozhodnutím v samostatné působnosti, do které je možné zasáhnout jen v mezích zákona, stavební zákon v ustanovení § 55 odst. 3 stanoví, že zastupitelstvo bezodkladně rozhodne o pořízení změny územního plánu. Jde o příkaz, který má obec splnit co nejdříve, kdy součástí rozhodnutí o pořízení změny územního plánu je i obsah změny. Důvodem je, že ani zpráva, ani zadání se nezpracovávají. Výjimkou z této povinnosti je situace, kdy zrušenou část územního plánu je možné oddělit od zbytku územního plánu, aniž by došlo k narušení vnitřní provázanosti. V tom případě není nutné změnu provést.

V případě, že se změna provádí z důvodu nesouladu se zásadami územního rozvoje, vyhodnocení vlivů změny územního plánu na trvale udržitelný rozvoj se nezpracovává<sup>180</sup>. Důvodem je, že zásady územního rozvoje byly takovému vyhodnocení již podrobeny. Pokud je zrušen územní plán na základě rozhodnutí, pokračuje se od posledního kroku, který nebyl zpochybněn rozhodnutím. Tato změna byla do stavebního zákona zakotvena až zákonem č. 350/2012 Sb. a lze očekávat obsáhlejší odůvodnění v judikatuře, s důrazem na popis souladu každého kroku územního plánu se zákonem.

Proti územnímu plánu, jako opatření obecné povahy, nejsou přípustné žádné řádné opravné prostředky. Nezákonost územního plánu se dá dovolávat buď žalobou

---

<sup>179</sup> Ustanovení § 3 vyhlášky č. 500/2006 Sb.

<sup>180</sup> Ustanovení § 55 odst. 3 stavebního zákona.

ve správním soudnictví (více v kapitole Vývoj judikatury k územnímu plánu), nebo podnětem k přezkumnému řízení podle ustanovení § 94 správního řádu. Přezkumné řízení není nárokové, je možné pouze podat podnět, o němž rozhodne nadřízený orgán. Podle názoru Ministerstva vnitra mohou být v průběhu přezkumného řízení podávány připomínky a námítky, přičemž rozhodnutí se vydává stejným způsobem jako opatření obecné povahy, ke kterému směřovalo<sup>181</sup>. Protože stavební zákon neměl speciální ustanovení o přezkumném řízení a správní řád nedává jasnou odpověď na otázku, kdo je nadřízeným orgánem pro přezkum opatření obecné povahy, vydaném v samostatné působnosti, zákon č. 350/2012 Sb. přidal do ustanovení § 192 stavebního zákona odstavec 2., který stanoví, že územní plán přezkoumává krajský úřad. V přezkumném řízení není možné územní plán měnit. Aby bylo zabráněno nadřízenému orgánu obcházet schvalovací proces, lze územní plán pouze zrušit, a to i částečně. Protože je přezkumné řízení mimořádným opravným prostředkem, není třeba ho před podáním správní žaloby vyčerpat.

V rámci přezkumného řízení lze přezkoumat i rozhodnutí o námítkách. V případě jeho zrušení musí obec uvést územní plán do souladu s touto změnou. Lhůta k provedení změny není určena, ale do doby změny není možné podle dotčené části územního plánu postupovat. Protože se jedná o povinnost, je možné dovodit, že se tak musí stát nejpozději při další změně územního plánu<sup>182</sup>. Totéž platí i v případě, že dojde k následné změně nadřazené dokumentace, tedy politiky nebo zásad územního rozvoje. I zde platí povinnost uvést do souladu územní plán a sístace dotčené části územního plánu do provedení změny. Podle ustanovení § 5 odst. 6 stavebního zákona musí obec sledovat uplatňování územně plánovací dokumentace a v případě změny podmínek ji přizpůsobit.

Vedle těchto nástrojů nelze vyloučit využití i jiného mimořádného opravného prostředku podle části druhé správního řádu, a to obnovy řízení. Obnova řízení přichází v úvahu, kdy by bylo zrušeno nebo změněno některé stanovisko, o které se opatření obecné povahy (případně rozhodnutí o námítkách) opírá. Použití obnovy řízení je

---

<sup>181</sup> Závěr č. 85 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 14. 12. 2009 - Okruh účastníků v řízení o přezkoumání územního plánu.

<sup>182</sup> Macháčová, J. a kol.: Stavební zákon komentář, 2. vydání, C. H. Beck, 2013, str. 221.

v souladu s ustanovením § 174 odst. 1 správního řádu o přiměřeném použití části druhé správního řádu<sup>183</sup>.

Jednou přijatý územní plán nemůže obec svým rozhodnutím bez dalšího sama zrušit, je třeba pořídit změnu či nový územní plán, neboť se jedná o kompromis mezi požadavky obce, jejich obyvatel a zejména dotčených orgánů. Zákon takovou možnost ani neumožňuje a neupravuje ji v žádném ustanovení. Proto je třeba vyjít ze zásady čl. 2 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“), že státní moc lze uplatňovat jen v případech a v mezích stanovených zákonem. Případné zrušení územního plánu by vyvolalo otázku náhrady nákladů soukromého sektoru v souvislosti s územním plánem, neboť stavební zákon v ustanovení § 102 odst. 2 pouze upravuje náhradu za změnu v území v souvislosti se změnou územního plánu (příp. regulačního plánu).

V jakékoliv fázi pořizování územního plánu stavební zákon umožňuje obranu proti průtahům při pořizování územního plánu. Jak již bylo zmíněno, ustanovení § 56 stavebního zákona stanoví, že mezi jednotlivými rozhodnutími zastupitelstva obce, tj. mezi jednotlivými fázemi, nesmí být lhůta delší než 1 rok. Při překročení lhůty musí pořizovatel předložit zastupitelstvu návrh rozhodnutí o dalším postupu. Je třeba říci, že se jedná o limitní ustanovení vztahující se pouze na nedůvodné průtahy ze strany pořizovatele, neboť obec má možnost při zadání územního plánu tuto lhůtu stanovit libovolně. Navíc jde pouze o lhůtu pořádkovou, kdy povinností pořizovatele je pouze předat návrh rozhodnutí o dalším postupu. V praxi se většinou lze setkat s tím, že je lhůta schválena dodatečně a tato právní úprava tak působí spíše návodně ve prospěch průtahů, než naopak<sup>184</sup>.

#### **4.3.1.7 Zvláštní způsoby pořizování územního plánu**

K doposud uvedenému procesu stavební zákon presumuje několik odlišných postupů spojených se specificky nastalými skutečnostmi. Můžeme rozlišit 3 následující skutečnosti.

---

<sup>183</sup> Marek, K., Průcha, P.: Stavební právo veřejné a soukromé podle úpravy závazků v novém občanském zákoníku, Praha: Leges, 2013, str. 82.

<sup>184</sup> Plos, J.: Stavební zákon s komentářem, Grada, 2013, str. 82.

## ***1. Vydání územního plánu započatého za účinnosti zákona č. 50/1976 Sb.***

Tento institut přicházel v úvahu v období těsně po vstupu zákona č. 183/2006 Sb. v účinnost, avšak v judikatuře se s ním dá setkat doposud. Snahou zákonodárce bylo, aby došlo k přijetí územních plánů obcí v co nejkratší době a vyjít vstříc obcím, které se rozhodly přijmout územní plán, avšak proces započaly ještě za účinnosti zákona č. 50/1976 Sb. Ustanovení § 188 stavebního zákona stanoví, že pokud bylo započato s pořizováním územního plánu před účinností zákona č. 183/2006 Sb., bude tento územní plán upraven, projednán a vydán podle nové právní úpravy. Kroky již ukončené se posuzují podle zákona č. 50/1976 Sb.

Byly-li učiněny veškeré kroky za účinnost zákona č. 50/1976 Sb., tj. územní plán obce byl schválen ještě před 1. 1. 2007, není možné takový územní plán znovu vydat podle nové právní úpravy, ale je dán obcím prostor k vydání nového územního plánu podle zákona č. 183/2006 Sb., a to do 31. 12. 2020<sup>185</sup>. Po tomto datu územní plán obce pozbývá platnosti, ale do té doby ho mohou obce měnit. V tom případě se zpracovává a vydává změna územního plánu obce ve struktuře původního územního plánu a není možné využít osnovu podle přílohy č. 7 vyhlášky č. 500/2006 Sb.<sup>186</sup>. Pro úplnost je třeba dodat, že byl-li územní plán vydán do 31. 7. 1992, pozbyl platnosti již dne 1. 1. 2010 (ustanovení § 187 odst. 1 stavebního zákona).

## ***2. Proces vymezení zastavěného území***

V současnosti je důležitější druhá situace, a to případ, kdy obec nemá územní plán. Ačkoliv je stavebním zákonem vydání územního plánu preferovanou variantou, stavební zákon nezakotvuje povinnost územní plán vydat. Územní plán je nástrojem rozvoje obce, a to do budoucna. Bez územního plánu může obec umísťovat nové stavby jen v zastavěném území, kdy mimo zastavěné území lze umísťovat pouze stavby specifikované v ustanovení § 18 a 188a stavebního zákona, a to pouze do 31. 12.

---

<sup>185</sup> Lhůta byla prodloužena zákonem č. 350/2012 Sb. o 5 let.

<sup>186</sup> Mareček, J., Doležal, J., Sedláčková, V., Sklenář, T., Tunka, M., Vobrátilová, Z.: Komentář ke stavebnímu zákonu a předpisy související, Plzeň: Aleš Čeněk, 2013, str. 153.



2020<sup>187</sup>. Poté bude možné umísťovat stavby jen v zastavěném území. Výjimka dává obci možnost v mezidobí přijmout územní plán, aniž by byl rozvoj obce úplně zastaven.

Předně je třeba říct, že každá obec zastavěné území vymezené má. Bez dalšího je to podle ustanovení § 2 odst. 1 písm. d) stavebního zákona vymezená část území k 1. 9. 1966 podle vyhlášky č. 97/1966 Sb. Je zřejmé, že stav roku 1966 nebude odpovídat stavu současnému. Obec může ve spolupráci s pořizovatelem vymezené zastavěné území podle stavebního zákona, nemá-li vydaný územní plán. Smyslem vymezení zastavěného území nesmí být snaha o obcházení řízení o přijetí územního plánu, který představuje kompromis, dohodu s dotčenými orgány a naplnění základního cíle/principu územního plánování, tj. trvale udržitelného rozvoje. Proto pro vymezení zastavěného území je nutnou podmínkou neexistence jakéhokoliv územně plánovacího dokumentu <sup>188</sup>.

Novelizací zákonem č. 350/2012 Sb. bylo umožněno vymezené zastavěné území obecně pořizovatelem naproti dříve obligatorně vymezeným obecním úřadem obce s rozšířenou působností. Celý proces je zahájen rozhodnutím rady obce v samostatné působnosti podle ustanovení § 6 odst. 6 stavebního zákona, samotný postup je popsán v ustanovení § 59 a 60 stavebního zákona. Pořizovatel zpracuje návrh vymezení zastavěného území. Co spadá do zastavěného území, vymezuje ustanovení § 58 odst. 2 stavebního zákona - hranice se stanovuje podle současného rozsahu zástavby, vyčleněním zemědělsky využívaných pozemků. Jedná se nepochybně o vybranou činnost, proto jsou samotné podklady zpracovány projektantem. Pořizovatel svolá místní šetření, kam pozve dotčené orgány. Stavební zákon konkrétně vyjmenovává orgány ochrany přírody a krajiny, ochrany zemědělského půdního fondu, ochrany lesa a státní památkové péče (jedná se nepochybně pouze o demonstrativní výčet) a dotčenou obec. Dotčené orgány uplatňují svá stanoviska, která jsou závazná, a je třeba dojít ke kompromisnímu řešení, které je poté promítnuto do upraveného návrhu (ustanovení § 59 stavebního zákona).

---

<sup>187</sup> Zdroj shodný s poznámkou č. 185.

<sup>188</sup> Rozsudek NSS sp. zn. 1 Ao 3/2008 ze dne 16. 12. 2008 - „..., je nutno dovodit, že podmínkou pro vymezení zastavěného území samostatným postupem je neexistence jakéhokoliv platné územně plánovací dokumentace (územní plán) typově odpovídající územnímu plánu dle stavebního zákona (č. 183/2006 Sb.) řešící dotčené území.“

Návrh zastavěného území se zveřejní. Vymezení zastavěného území se vydává jako opatření obecné povahy a pro zveřejnění platí přiměřeně ustanovení § 172 správního řádu. Řízení je písemné, zákon umožňuje podání námitek, a to vlastníkům pozemků v zastavěném území a vlastníkům pozemků sousedících, tzv. mezující pozemky - Krajský soud v Ostravě nejprve svým usnesením sp. zn. 22 Ca 104/94 ze dne 27. 9. 1994 stanovil, že se jedná o pozemek, který má sousední hranici s řešeným územím. To následně Ústavní soud nálezem pléna Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 19/99 ze dne 22. 3. 2000 rozšířil tak, že je jím i ten, kdo může být očividně rozhodnutím ve stavebním řízení dotčen na svých právech, tedy nejen osoba se společnou hranicí pozemku v jeho vlastnictví<sup>189</sup>. Ačkoliv to zákon explicitně neříká, je nepochybné, že ostatní vlastníci mohou podat připomínky<sup>190</sup>. Následně je návrh upraven a spolu s odůvodněním je opět projednán s dotčenými orgány. Upravený návrh je vydán radou obce. Rada obce nemůže návrh měnit, může ho však vrátit pořizovateli spolu s pokyny pro přepracování.

Vymezení zastavěného území pozbývá platnosti buď přijetím územního plánu, nebo zrušením rozhodnutí o námitkách. Také je možné ho zrušit, nikoliv měnit (ustanovení § 60 odst. 6 stavebního zákona), a to v přezkumném řízení podle správního řádu, nebo žalobou ve správním soudnictví.

Postup je velmi zjednodušeným procesem vydání územního plánu, nemá ho však nahrazovat. Vymezením zastavěného území, řeší pouze intravilán, území vně intravilánu, tj. extravilán, jím řešen není a ani řešen být nemůže. Vymezení zastavěného území tak ani nemůže řešit ochranu extravilánu. Částečná ochrana je dána uvedenými ustanoveními stavebního zákona, kdy je dovoleno umístit'ovat jen určité stavby a jen do určité doby. Problémem právní úpravy je, že ustanovení § 188a stavebního zákona sice velmi detailně popisuje stavby a jejich umístění v nezastavěném území (např. stavby bydlení na pozemcích sousedících se zastavěným územím) a i přesné datum limitující umístění staveb v extravilánu, avšak § 18 odst. 5 stavebního zákona vymezuje stavby velmi obecně jako stavby pro zemědělství, těžbu, dopravní infrastrukturu apod. Novelizace stavebního zákona zákonem č. 350/2012 Sb. sice

<sup>189</sup> Mazanec, M., Křenková, J.: Přehled judikatury z oblasti stavebního práva, ASPI, a.s., Praha 2008.

<sup>190</sup> Uplatní se zde obecná úprava obsažená v ustanovení § 172 odst. 4 správního řádu.

doplnila podmínku, že stavby je možné umísťovat, podle ustanovení § 18 odst. 5 stavebního zákona, pouze pokud to územně plánovací dokumentace výslovně nevyklučuje, ale taková ochrana se nezdá být dostatečná. Ochrana nezastavěného území tak zůstává na dalších stupních územního plánování, což odporuje dříve uvedeným principům územního plánování. Je proto možné de lege ferenda doporučit zpřesnění ustanovení § 18 odst. 5 stavebního zákona.

### **3. Spojené pořízení územního plánu a regulačního plánu**

Třetí situací je spojení pořizování územního a regulačního plánu. Tento postup je vyjádřením zásady (i povinnosti pro orgány územního plánování) přednostně využívat zjednodušující postupy.

Jak bude uvedeno v následující kapitole, regulační plán na žádost lze pořídit pouze na základě již schváleného územního plánu, proto spojit tato řízení lze pouze v případě regulačního plánu z podnětu<sup>191</sup>. Samotné řízení musí splnit požadavky na oba dokumenty, a to včetně veřejného projednání (ustanovení § 57 stavebního zákona), výsledkem celého procesu je vydání dvou opatření obecné povahy – územního plánu a regulačního plánu. Lze je vydat i v rámci jediného zasedání zastupitelstva. V případě, kdy je regulační plán přijímán např. na dosud nevymezenou zastavitelnou plochu (při vymezení zastavěného území), je třeba nejprve přijmout územní plán, a až následně může být vydán regulační plán<sup>192</sup>.

#### **4.3.2 Regulační plán**

Regulační plán představuje realizační územně plánovací dokument. Zatímco územní plán dělí území na jednotlivé lokality s převažujícím funkčním využitím, které vymezuje a omezuje se na popis této lokality, regulační plán pro určitou lokalitu

---

<sup>191</sup> Ustanovení § 62 odst. 3 stavebního zákona.

<sup>192</sup> Ustanovení § 70 stavebního zákona.

určuje/reguluje konkrétní podmínky zastavění, někdy až na úrovni jednotlivých pozemků<sup>193</sup>.

Regulační plán není „malým“ územním plánem vybraného území, i když proces jeho přijímání je mu podobný a dokonce je možné přijímat oba dokumenty společně. Regulační plán je řešením mnohem většího detailu, který územní plán již nemůže určovat. Regulační plán může nahradit územní rozhodnutí, tj. individuální právní akt, proto míra jeho detailu odpovídá spíše řešení jednotlivých staveb než určité lokalitě. Tím je dána i obsahová náplň regulačního plánu, specifikovaná v příloze č. 11 vyhlášky č. 500/2006 Sb. - jedná se opět spíše o vodítko než o taxativní výčet náležitostí.

Otázkou je, proč pořizovat regulační plán, když na územní plán ve shodném rozsahu navazuje územní rozhodnutí. Prvním, a možná nejdůležitějším, důvodem je, že regulační plán je pořizován, resp. schvalován obcí (zastupitelstvem) v samostatné působnosti<sup>194</sup>, zatímco územní rozhodnutí je schvalováno na úrovni stavebního úřadu<sup>195</sup>, který se v případě většiny obcí nekryje s jejím obecním úřadem. V případě regulačního plánu má obec celý proces rozhodování o konkrétních záměrech ve své pravomoci. Druhým důvodem je rychlost jeho pořízení. Pokud je spojeno projednávání regulačního plánu s územním plánem, celý proces rozhodování je zkrácen o jeden krok. Dalším důvodem přijetí je stanovení detailních podmínek k využití území obcí, které nejsou územním plánem povoleny řešit<sup>196</sup>.

Určité úskalí může představovat skutečnost, že regulační plán může vydat i zastupitelstvo kraje, pomineme-li možnost vydávat ho Ministerstvem obrany. Avšak podle ustanovení § 5 odst. 4 stavebního zákona může kraj zasahovat do pravomoci obcí jen v zákonem stanovených případech, a to pouze v záležitostech nadmístního významu. Možnost vydání regulačního plánu je navíc omezena nutností dohodnout se s obcemi v řešeném území (ustanovení § 36 odst. 2 stavebního zákona). Proto tyto regulační

---

<sup>193</sup> Plos, J.: Stavební zákon s komentářem, Grada, 2013, str. 87.

<sup>194</sup> Ustanovení § 6 odst. 5 písm. d) stavebního zákona.

<sup>195</sup> Ustanovení § 6 odst. 3 písm. a) stavebního zákona.

<sup>196</sup> Rozsudek shodný s poznámkou č. 112.

plány v praxi nejsou příliš časté<sup>197</sup>, i když, jak bylo uvedeno, jejich výhodou je řešení nadmístních poměrů v případně neexistence územních plánů dotčených obcí (např. u liniových staveb). V tomto kontextu nelze souhlasit s některou literaturou o silně problematickém ustanovení § 61 odst. 2 stavebního zákona, kdy je regulační plán vydaný krajem závazný pro regulační plány vydané obcí<sup>198</sup>. Naopak, jedná se o zásadní ulehčení.

Protože by mohl být regulační plán nástrojem obcházení zákona, kdyby se obec snažila řešit územní plánování pouze touto formou, stanovuje ustanovení § 62 stavebního zákona omezení, že pokud nenavazuje regulační plán na územní plán (nebo zásady územního rozvoje), nemůže měnit charakter území, tj. nemůže vymezovat ani nové zastavitelné plochy. V tomto případě není ani třeba posuzovat vlivy regulačního plánu na životní prostředí<sup>199</sup>.

#### **4.3.2.1 Nahrazení územního rozhodnutí a posouzení vlivů na životní prostředí**

Novelizace zákonem č. 350/2012 Sb. zpřesnila možnost nahrazení územního rozhodnutí regulačním plánem s tím, že regulační plán musí nově specifikovat územní rozhodnutí, která nahrazuje a v případě, že je třeba posoudit vlivy záměru na životní prostředí, provede se posouzení v rámci pořízení regulačního plánu (ustanovení § 61 stavebního zákona). Tato změna představuje zahrnutí požadavků směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 2011/92/EU ze dne 13. 12. 2011 o posuzování některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí, směrnice Rady č. 92/43/EHS (ze dne 23. 5. 1992 o ochraně přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin) a směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 2003/35/ES (ze dne 26. 5. 2003 o účasti veřejnosti na vypracovávání některých plánů a programů týkajících se životního prostředí).

---

<sup>197</sup> Roztočil, A., Hrušová, K., Lachmann, M., Potěšil, L.: Stavební zákon. Komentář, C. H. Beck, Praha, 2013, str. 239.

<sup>198</sup> Plos, J.: Stavební zákon s komentářem, Grada, 2013, str. 90.

<sup>199</sup> Důvodová zpráva k zákonu č. 350/2012 Sb., zvláštní část, k první části, k čl. I, k bodům 85 až 88 (konkrétně § 61 odst. 2).

Postup posouzení vlivů na životní prostředí provede v závislosti na tom, o jaký typ jde nebo kdo je příslušný k jejich posouzení. Pokud je záměr (tj. stavba, činnost nebo technologie<sup>200</sup>) obligatorně posuzován – tzn. je v příloze č. 1, kategorie I zákona SEA, nebo je příslušným úřadem Ministerstvo pro místní rozvoj, případně jde o záměr s přeshraničním vlivem, dochází k posouzení výhradně podle zákona SEA. Pokud je příslušným k posouzení krajský úřad, jedná se o fakultativně posuzované projekty podle přílohy č. 1, kategorie II zákona SEA a není tento postup zjišťovacím řízením vyloučen, použije se jak zákon SEA, tak stavební zákon s jeho zvláštními ustanoveními o posuzování vlivů na životní prostředí<sup>199</sup>. Komentář k zákonu stanoví, že se nejedná o spojení postupů, ale jde o vzájemně úzce provázané procesy<sup>201</sup>. Jinými slovy, v případě spojení obou procesů se postupuje pouze podle ustanovení stavebního zákona, která odkazují na postupy v zákoně SEA; posudek o vlivech záměru na životní prostředí podle zákona SEA se pak logicky nezpracovává. Pokud se procesy nespojují, dochází k posouzení vlivů na životní prostředí autonomně pouze podle ustanovení zákona SEA, a to vedle procesu pořizování regulačního plánu, kdy se zvláštní ustanovení stavebního zákona o posouzení jeho vlivů na životní prostředí nepoužijí<sup>199</sup>. Spojené řízení v sobě nese velké výhody.

Posuzování vlivů na životní prostředí podle zákona SEA je velmi komplikovaný proces, jedná se vlastně o zvláštní řízení. Jak bude uvedeno v kapitole Územní řízení, složitost procesu je v Evropě ojedinělá, nejsme k ní zavázáni ani unijním právem. Proto spojené řízení, kdy jsou vytaženy pouze některé kroky tohoto procesu, je obrovským ulehčením jak z hlediska posuzovatele, tak z hlediska času potřebného k posouzení. Proces posuzování vlivů regulačního plánu na životní prostředí upravený stavebním zákonem byl dříve konkretizován v ustanoveních § 72 až § 75. Novelizací zákonem č. 350/2012 Sb. byla ustanovení zrušena a proces byl zařazen k jednotlivým krokům v rámci pořizování regulačního plánu. Tím došlo k přiblížení celého procesu přijímání územního plánu a tento proces ho de facto kopíruje, zejména pokud se jedná o pořizování regulačního plánu na podnět.

---

<sup>200</sup> Damohorský, M. a kol.: Právo životního prostředí, C. H. Beck, Praha, 2007, str. 211.

<sup>201</sup> Macháčová, J. a kol.: Stavební zákon komentář, 2. vydání, C. H. Beck, 2013, str. 244.

Již zmíněná novelizace zákona SEA, projednávaná jako sněmovní tisk 299 Poslaneckou sněmovnou Parlamentu a s očekávanou účinností k 1. 1. 2015 neumožní nahrazení územních rozhodnutí regulačním plánem u záměrů podléhajících posouzení jejich vlivů na životní prostředí, a to změnou ustanovení § 61 stavebního zákona. V této souvislosti dojde ke změně ostatních ustanovení stavebního zákona, kdy veškerá ustanovení týkající se posouzení vlivů na životní prostředí u regulačních plánů se stanou nadbytečnými a budou také zrušena, tj. včetně výše popsaného postupu. Podrobnější popis novelizace bude proveden v kapitole Územní řízení.

#### **4.3.2.2 Pořízení regulačního plánu**

Pořizování regulačního plánu se děje buď na podnět např. zastupitelstva kraje, obce, nebo Ministerstva obrany, nebo na žádost, nejčastěji veřejnosti. V případě regulačního plánu na žádost je třeba, aby byl požadavek součástí zásad územního rozvoje nebo územního plánu, a to včetně zadání územního plánu. V praxi často nedochází k takové situaci, kdy je záměr znám již při přijímání územního plánu a pořízení takového regulačního plánu není proto obvyklé<sup>202</sup>.

Stavební zákon přesto rozděluje pořízení regulačního plánu na žádost, nebo z podnětu. Podle literatury se v případě pořízení na žádost řízení podobá procesu přijímání územního rozhodnutí, pořízení z podnětu připomíná spíše proces přijímání regulačního plánu podle zákona č. 50/1976 Sb.<sup>203</sup> Bylo by vhodnější sjednotit celý proces k podobě regulačního plánu z podnětu a případně ponechat nutnou náhradu nákladů na žadateli, než po něm požadovat zajištění stanovisek, jak bude uvedeno dále. Pak by bylo možné i rozšířit počet případů, kdy je možné pořídit regulační plán na žádost, které by více vyhovovalo praktickým požadavkům na tento institut.

Ustanovení § 64 a 65 stavebního zákona stanoví proces pořízení regulačního plánu z podnětu. Zastupitelstvo rozhodne o jeho pořízení a předá návrh zadání pořizovateli. Novelizací zákonem č. 350/2012 Sb. byl přidán druhý odstavec § 64, který

---

<sup>202</sup> Plos, J.: Stavební zákon s komentářem, Grada, 2013, str. 91.

<sup>203</sup> Macháčová, J. a kol.: Stavební zákon komentář, 2. vydání, C. H. Beck, 2013, str. 246.

hovoří o pořízení regulačního plánu z podnětu v případě, že zadání není součástí územního plánu/zásad územního rozvoje.

Zadání se doručí veřejnou vyhláškou, zašle se dotčeným orgánům. Dotčené orgány mohou podat vyjádření, ostatní uplatňují požadavky. Výjimkou je orgán ochrany přírody, který uplatňuje stanovisko podle ustanovení § 45i zákona o ochraně přírody a krajiny, kde se uvede i možný vliv na území NATURA 2000 - při nezaslání stanoviska se vychází z domněnky, že tento vliv vyloučen není.

Následně je provedeno zjišťovací řízení podle zákona SEA - ustanovení § 7 zákona SEA. K tomu dochází jen v případě spojeného řízení posuzování vlivů na životní prostředí a regulačního plánu, jinak probíhá řízení o posouzení vlivů na životní prostředí autonomně, podle zákona SEA. Do budoucna tento krok nebude relevantní. Návrh je upraven, obsah návrhu je uveden v příloze č. 9 vyhlášky č. 500/2006 Sb., zveřejněn způsobem umožňujícím dálkový přístup a předložen zastupitelstvu ke schválení. Okruh obesílaných dotčených orgánů se liší podle stavebního zákona a zákona SEA. Proto stavební zákon obsahuje ustanovení § 64 odst. 2 písm. d), které okruh dotčených orgánů rozšiřuje o další orgány vyjadřující se k posouzení vlivů na životní prostředí.

Poté je pořizovatelem zpracován návrh regulačního plánu (dokumentace je připravena projektantem), jehož náležitosti jsou obsaženy v příloze č. 11 vyhlášky č. 500/2006 Sb. Pokud zjišťovací řízení stanovilo nutnost posouzení vlivů na životní prostředí, obsahuje návrh i dokumentaci o posouzení těchto vlivů a pokud nebyl vyloučen vliv na území NATURA 2000 i dokumentaci k tomuto posouzení. Je třeba zajistit zpracování dokumentace osobou oprávněnou, tj. s autorizací k posuzování vlivů na životní prostředí.

Následně je svoláno společné jednání s dotčenými orgány, které mohou uplatnit svá stanoviska, a návrh je doručen veřejnou vyhláškou, kdy veřejnost může podávat písemné připomínky. Nakonec je zpracováno stanovisko k posouzení vlivů na životní prostředí. V rámci hospodárností se nepočítá se zpracováním posudku k dokumentaci



vlivů na životní prostředí<sup>204</sup>. V případě nepředložení stanoviska vyhodnotí pořizovatel sám vlivy na životní prostředí. Součástí stanoviska je také posouzení vlivu na území NATURA 2000. V případě negativního vlivu se postupuje podle ustanovení § 45i odst. 9 až 11 zákona o ochraně přírody a krajiny<sup>205</sup>, tzn. schválení co nejméně zatěžující varianty. Tento postup koresponduje s postupem při pořizování územního plánu.

V případě schvalování regulačního plánu na žádost je žádost podávána na formuláři, který je přílohou č. 8 vyhlášky č. 500/2006 Sb. K žádosti se přikládají stanoviska dotčených orgánů, včetně stanoviska k posouzení vlivů na životní prostředí, území NATURA 2000 a dokladů o vlastnictví pozemků. Dále může být požadována tzv. plánovací smlouva, tedy smlouva o spoluúčasti navrhovatele na dopravní infrastrukturu. Jedná se o veřejnoprávní smlouvu uzavřenou s vlastníky dopravní infrastruktury o podmínkách jejího zbudování, jejíž podrobnosti upravuje příloha č. 13 vyhlášky č. 500/2006 Sb. Také může být součástí dohoda o parcelaci, která je blíže upravena v ustanovení § 43 odst. 2 stavebního zákona. Taková dohoda je vhodná zejména v případě, kdy žadatel nevlastní veškeré pozemky v řešeném území. Pořizovatel následně posoudí soulad předložených stanovisek a zajistí vyřešení rozporů. V případě zjištění negativního vlivu na území NATURA 2000 se postupuje podle ustanovení § 45i zákona o ochraně přírody a krajiny. Poté je návrh předložen zastupitelstvu ke schválení. Je zřejmé, že rozsah předkládaných podkladů je velký a přesahuje možnosti běžných žadatelů. Proto, jak bylo řečeno, by de lege ferenda bylo vhodnější oba postupy sjednotit a pouze nechat uhradit žadatele část nákladů na pořízení.

Ať již na návrh nebo z podnětu, regulační plán je doručen veřejnou vyhláškou k veřejnému projednání. Regulační plán je vydáván jako opatření obecné povahy, proto se na něj vztahují dříve, u územního plánu, uvedené způsoby doručování, včetně zveřejnění způsobem umožňujícím dálkový přístup. Při veřejném projednání je umožněno uplatnění námitek a připomínek, dotčeným orgánům je umožněno uplatnění stanovisek, ale pouze ke změně částem. Dojde-li na základě veřejného projednání k významné úpravě regulačního plánu, zajistí si pořizovatel stanovisko podle ustanovení

---

<sup>204</sup> Machačová, J. a kol.: Stavební zákon komentář, 2. vydání, C. H. Beck, 2013, str. 258.

<sup>205</sup> Ustanovení § 65 odst. 6 stavebního zákona.

§ 45i zákona o ochraně přírody a krajiny, spolu s posouzením na území NATURA 2000 a stanoviskem, zda je třeba posoudit vlivy na životní prostředí. Nakonec je posouzen regulační plán s nadřazenou územně plánovací dokumentací (v širším smyslu), cíli územního plánování a právními předpisy (jak bylo uvedeno v případě územního plánu, i zde by pořizovatel měl provádět posuzování průběžně) a pořizovatel zajistí vypracování odůvodnění (projektantem).

Upravený regulační plán je předložen zastupitelstvu ke schválení. Zastupitelstvo opět návrh posoudí, a buď regulační plán vydá, zamítne, nebo vrátí s pokyny k přepracování. Ani v případě regulačního plánu nemůže zastupitelstvo měnit předložený návrh. Ten je jako územní plán kompromisem s dotčenými orgány. Následně je regulační plán vydán jako opatření obecné povahy. Z výše uvedeného postupu je zřejmé, že pořízení regulačního plánu je velice podobné pořízení územního plánu, proto stavební zákon umožňuje jejich společné pořízení. Je zjevné, že i judikatura uvedená pro pořízení územního plánu bude přiměřeně použitelná pro pořízení regulačního plánu.

Přijetím regulačního plánu, pokud nahrazuje územní rozhodnutí, dochází k přijetí rozhodnutí záměru na úrovni obce, na rozdíl od územního řízení, kdy takové rozhodnutí přijímá stavební úřad. Výhodou je, že obec má při přijetí regulačního plánu lepší kontrolu nad záměry realizovanými na jejím území, pro žadatele představuje přijetí regulačního plánu spolu s územním plánem výraznou časovou úsporu, nedochází zde k zapojení dalšího správního orgánu, tj. stavebního úřadu, do řízení a je umožněno zkrácení a zjednodušení procesu v případě společného přijímání regulačního a územního plánu.

Avšak veřejnost, resp. dotčené subjekty, mají z hlediska přijímání regulačního plánu naopak horší postavení, než v případě územního řízení. Regulační plán je přijímán jako opatření obecné povahy, proces je prakticky shodný s přijímáním územního plánu. Jde o specifické řízení, kdy opatření obecné povahy je možné buď z hlediska jeho správnosti přezkoumat v rámci správního řízení - jedná se o mimořádný a nenárokový opravný prostředek, nebo z hlediska jeho zákonnosti přezkoumat podáním

správní žaloby, kdy správní soudy nezkontrolují správní uvážení, ale pouze nezákonnost rozhodnutí (více kapitola Vývoj judikatury k územnímu plánu). Naproti tomu výsledkem územního řízení je správní rozhodnutí, proti kterému je možné podat řádný opravný prostředek k nadřízenému orgánu, který ho přezkoumá i z hlediska správního uvážení. Je proto zřejmé, že i přes veškeré výhody zhoršuje regulační plán, který nahradí územní rozhodnutí, postavení dotčených subjektů, kteří mají výrazně ztíženou obranu proti němu. Je otázkou, zda by skutečně měl regulační plán nahrazovat územní rozhodnutí a zda je dostačující, že tato možnost bude zrušena jen pro záměry podléhající posuzování vlivů na životní prostředí. Protože ke zrušení nahrazení územního rozhodnutí pro záměry podléhající posuzování vlivů na životní prostředí dojde z důvodů výtek Evropské komise, není zřejmé, že by pro ostatní záměry k podobnému kroku došlo.

#### **4.3.2.3 Platnost regulačního plánu**

Ustanovení § 71 stavebního zákona stanoví dobu platnosti regulačního plánu. V případě regulačního plánu z podnětu, který nenahrazuje územní rozhodnutí, není lhůta stanovena - není k tomu důvod, protože ho může z vlastního podnětu zastupitelstvo měnit<sup>206</sup>. V případě nahrazení územního rozhodnutí je doba platnosti 3 roky (v územním řízení 2 roky), odůvodněně až 5 let. Tato doba může být prodloužena buď rozhodnutím, nebo událostí podle ustanovení § 71 odst. 2 stavebního zákona, kterou je nejčastěji stavební povolení. S platností regulačního plánu na žádost je to obdobné s tím, že jeho zrušení nebo změnu lze provést pouze na základě žádosti jeho navrhovatele. V případě důvodu změny nadřazené územně plánovací dokumentace nelze podle regulačního plánu postupovat a je třeba ho změnit. Komu tím vznikla škoda, má právo na odškodnění podle ustanovení § 102 stavebního zákona. V případě zrušení regulačního plánu, a to buď soudním rozhodnutím, nebo v přezkumném řízení, zákon v ustanovení § 71 odst. 8 stavebního zákona dovoluje, stejně jako v případě územního plánu, navázat na poslední nezpochybněný krok. To bylo do stavebního zákona doplněno opět zákonem č. 350/2012 Sb. a bude to zřejmě, jako u územního plánu, klást důraz na odůvodnění rozsudků o zrušení regulačního plánu.

---

<sup>206</sup> Ustanovení § 71 odst. 3 stavebního zákona.

### 4.3.3 Územní opatření

Stavební zákon zná dvě územní opatření, a to o stavební uzávěře a o asanaci území (ustanovení § 97 stavebního zákona). Ačkoliv je stavební zákon upravuje až na konci územního plánování, úzce souvisí s územně plánovací dokumentací a jsou také vydávána jako opatření obecné povahy. Řízení probíhá písemně a vydává je rada obce (příp. kraje), a to v přenesené působnosti<sup>207</sup>. Územní opatření jsou v zásadě operativnější než územně plánovací dokumentace a řeší situace, kdy je třeba zasáhnout rychle.

Stavební zákon předpokládá, že záměr vydat územní opatření o stavební uzávěře bude projednán s dotčenými orgány, které následně vydávají svá stanoviska. Ačkoliv je celé řízení písemné, zákon požaduje, aby pořizovatel s dotčenými orgány výslednou podobu dohodl, tj. jedná se opět o kompromisní řešení. Dohodnutý návrh je následně doručen veřejnou vyhláškou. Vlastníci dotčených pozemků, zástupce veřejnosti a spolky, jejichž postavení je dáno zákonem o ochraně přírody a krajiny (ustanovením § 70 odst. 2) mohou podat námitky, ostatní osoby podávají připomínky. Pravomocí spolků podat námitky se územní opatření také liší od doposud uvedených územně plánovacích dokumentů. Je otázkou, zda šlo o záměr, či o opomenutí u ostatních územně plánovacích dokumentů. Obsahová náplň je stanovena ustanoveními § 17 a 18 vyhlášky č. 503/2006 Sb.

Smyslem územního opatření o stavební uzávěře je zakázat nebo omezit stavební záměry v určitém území. Protože se jedná o zásadní restrikcii v daném území, musí na její vydání navazovat vydání územně plánovací dokumentace, která musí být v době vydání územního opatření alespoň ve stádiu rozhodnutí o jejím pořízení<sup>208</sup>. Většinou k jeho vydání dochází v okamžiku, kdy má dojít k zablokování současného záměru, neboť území má mít jiné využití. Novela zákonem č. 350/2012 Sb. rozšířila možnost vydání tohoto územního opatření i na situace, kdy je zrušena samotná územně plánovací

<sup>207</sup> Ustanovení § 98 odst. 1 stavebního zákona.

<sup>208</sup> Rozsudek NSS sp. zn. 5 Ao 2/2011 ze dne 22. 4. 2011.

dokumentace nebo rozhodnutí o námitkách. Novela také doplnila požadavek na určení podmínek pro případné povolování výjimek ze stavební uzávěry.

Územní opatření o asanaci území přichází v úvahu např. po živelných pohromách nebo v případě nutnosti odstranit závažné závady v území (stavby), z důvodu ochrany života a zdraví. Před jeho vydáním zákon vyžaduje průzkum území a jeho vyhodnocení, s cílem prokázání důvodů pro vydání územního opatření. V daném území nahrazuje vydanou územně plánovací dokumentací<sup>209</sup> a musí rámcově nahradit podmínky této dokumentace. Protože se jedná o zásadní zásah do území, musí územní opatření obsahovat vedle seznamu pozemků, kterých se týká, i seznam staveb a zařízení, které musí být odstraněny/upraveny k zamezení škodlivého stavu a současně i stanovení podmínek pro dosažení optimálního stavu, včetně podmínek pro další využití území. Vydáno je jako opatření obecné povahy a platí o procesu jeho přijímání to samé, jako pro územní opatření o stavební uzávěře – ve výrokové části jsou zahrnuty podmínky plynoucí ze stanovisek dotčených orgánů, resp. finální podobu je třeba s dotčenými orgány dohodnout, odůvodnění námitek je součástí odůvodnění územního opatření. Vydává se veřejnou vyhláškou podle ustanovení § 173 správního řádu.

#### 4.3.4 Územní řízení

Územní řízení stojí na konci řetězce územního plánování, proto je při jeho vydávání třeba dbát souladu s celou územně plánovací dokumentací. V předmětu je shodné s regulačním plánem. Proto je možné ho regulačním plánem nahradit, avšak okruh subjektů je určen individuálně. V územním rozhodnutí se řeší pouze konkrétní podmínky využití určitého území a je proto nutné ho odlišit od stavebního řízení, které řeší technické podmínky jednotlivých záměrů. Územní řízení řeší, proti úpravě zákonem č. 50/1976 Sb., i podmínky pro provoz a užívání záměru, které se již neřeší ve stavebním řízení. Tomu odpovídá širší okruh účastníků, který více odpovídá

---

<sup>209</sup> Platnosti pozbývá vydáním nové územně plánovací dokumentace.

regulačnímu plánu, než stavebnímu řízení<sup>210</sup>. Tento postup je v souladu s tím, že zákon č. 183/2006 Sb. klade zásadní důraz na územní plánování.

Stavební zákon v ustanovení § 76 odst. 1 stanoví, že o konkrétním využití území lze rozhodovat jen na základě územního rozhodnutí (příp. souhlasu), pokud nestanoví stavební zákon něco jiného. Jiným případem je již zmíněné nahrazení územního rozhodnutí regulačním plánem. Stavební zákon v ustanovení § 78 odst. 2 i v ustanovení § 82 odst. 3 říká, že se v takové situaci územní rozhodnutí nevydává. Územní rozhodnutí se také nevydává v případě, kdy podmínky stanoví jiný zvláštní předpis. Podle ustanovení § 83 odst. 3 stavebního zákona se jedná o rozhodnutí o ochranném pásmu. Jiným případem je i situace, kdy se územní rozhodnutí nevyžaduje (ustanovení § 79 odst. 2 a 80 odst. 3 stavebního zákona), nebo je nahrazeno veřejnoprávní smlouvou (ustanovení § 78 odst. 1 a 78a stavebního zákona).

Zákon umožňuje, v případě jednoduchých záměrů, zjednodušit postup územního rozhodnutí<sup>211</sup>. V takovém případě je možné buď postupovat zjednodušeným stavebním řízením (ustanovení § 95 stavebního zákona), nebo lze vydat pouze územní souhlas podle ustanovení § 96 stavebního zákona. Obě zjednodušená řízení se týkají pouze záměrů nevyžadujících posouzení vlivů na životní prostředí. Je také možné spojit územní rozhodnutí/souhlas se stavebním řízením – ustanovení § 94a a 96a stavebního zákona (toto spojení však není možné u zjednodušeného územního řízení<sup>212</sup>). To je v souladu s uvedenými principy kladení důrazu na územní plánování a použití zjednodušujících postupů. Ovšem objevují se i názory, že zjednodušující postupy stanoví natolik restriktivní podmínky, že přestávají být zjednodušujícími<sup>213</sup>.

Územní řízení je zakončeno vydáním individuálního správního aktu. Jde o správní rozhodnutí. Jeho přijímání již není v kompetenci obecního úřadu, ale vydávají ho stavební úřady, podle ustanovení § 6 odst. 3 stavebního zákona. Územním rozhodnutím se rozhoduje o konkrétních podmínkách využití území.

---

<sup>210</sup> Roztočil, A., Hrušová, K., Lachmann, M., Potěšil, L.: Stavební zákon. Komentář, C. H. Beck, Praha, 2013, str. 317.

<sup>211</sup> Konkrétně je toto specifikováno v ustanovení § 78 stavebního zákona.

<sup>212</sup> Ustanovení § 95 odst. 2 stavebního zákona.

<sup>213</sup> Plos, J.: Stavební zákon s komentářem, Grada, 2013, str. 92.

#### 4.3.4.1 Veřejnoprávní smlouva

Novela, zákonem č. 350/2012 Sb., umožnila uzavřít veřejnoprávní smlouvy namísto územního rozhodnutí<sup>214</sup>. Úprava veřejnoprávní smlouvy vychází z ustanovení § 159 a násl. správního řádu, která jsou následně modifikována stavebním zákonem. Stavebním zákonem zakotvená možnost uzavřít veřejnoprávní smlouvu namísto územního rozhodnutí je zákonným podkladem pro její využití, neboť jak správní řád (ustanovení § 161 odst. 1), tak stavební zákon (ustanovení § 4 odst. 1) takové zmocnění vyžadují. Jde také o promítnutí zásady ustanovení § 5 stavebního zákona, že mají být využívány přednostně zjednodušující postupy.

Stavební zákon nezakazuje uzavřít veřejnoprávní smlouvu při probíhajícím řízení o vydání územního rozhodnutí. V takovém případě stavební úřad po uzavření veřejnoprávní smlouvy řízení zastaví, v opačném případě využije podkladů z veřejnoprávní smlouvy pro územní řízení<sup>215</sup>.

Veřejnoprávní smlouva je uzavřena mezi žadatelem a stavebním úřadem, avšak stavební zákon její účinnost podmiňuje zajištěním souhlasu osob, které by byly účastníky územního řízení<sup>216</sup>. Obsah veřejnoprávní smlouvy stanoví ustanovení § 16 vyhlášky č. 503/2006 Sb., okruh účastníků je dán ustanovením § 85 stavebního zákona. Účastníky je žadatel povinen vyjmenovat v návrhu smlouvy. Stavební zákon vylučuje uzavření veřejnoprávní smlouvy pro případy vydání stanoviska k posouzení vlivů na životní prostředí<sup>217</sup>. Z toho lze dovodit, že uzavření veřejnoprávní smlouvy je limitováno na bezkonfliktní případy.

Veřejnoprávní smlouva je posouzena stavebním úřadem ve shodném rozsahu jako v případě vydání územního rozhodnutí. Buď je přijata a v souladu s ustanovením § 164 odst. 3 správního řádu vyvěšena, nebo s odůvodněním zamítnuta. Její platnost je

---

<sup>214</sup> Ustanovení § 78a stavebního zákona.

<sup>215</sup> Mareček, J., Doležal, J., Sedláčková, V., Sklenář, T., Tunka, M., Vobrátílová, Z.: Komentář ke stavebnímu zákonu a předpisy související, Plzeň: Aleš Čeněk, 2013, str. 193.

<sup>216</sup> Ustanovení § 78a odst. 4 stavebního zákona.

<sup>217</sup> Ustanovení § 78a odst. 1 stavebního zákona.

2 až 5 let, přičemž její účinky nezanikají v případech stanovených ustanovením § 78a odst. 6 stavebního zákona, typicky vydáním pravomocného stavebního povolení. Dobu její platnosti lze prodlužovat.

Veřejnoprávní smlouvu je možné přezkoumat v přezkumném řízení do 1 roku od data účinnosti, a to nadřízeným orgánem stavebního úřadu, který smlouvu přijal. Veřejnoprávní smlouvu ale nelze přímo přezkoumat soudem. Je buď možné v rámci sporného řízení podle ustanovením § 141 správního řádu získat rozhodnutí, které je přezkoumatelné podle soudního řádu správního - jedná se o rozhodnutí k plnění podle smlouvy, nebo je možné v řízení podle ustanovení § 142 správního řádu o určení právního vztahu posoudit její účinnost, tj. neplatnost výpovědi, určení trvání smluvního vztahu, tedy nikoliv plnění ze smlouvy, a po vyčerpání opravných prostředků je možné podat správní žalobu<sup>218</sup>.

#### **4.3.4.2 Územní souhlas**

Jak bylo řečeno, vydání územního souhlasu podle ustanovení § 96 stavebního zákona patří mezi zjednodušená územní řízení, a je vydáno namísto územního rozhodnutí. Toto řízení je možné pouze v případech specifikovaných ustanoveními tohoto paragrafu, jen pro určité stavby a situace - okruh je určen obecně v odst. 1., konkrétně jsou záměry určeny v odst. 2. Obecně se jedná o záměry v zastavěném území, pokud se poměry v území nemění, není třeba nová infrastruktura a neprovádí se zjišťovací řízení. Konkrétně je územní souhlas vydáván ve vazbě na ustanovení § 103 stavebního zákona, který upravuje stavební řízení u záměrů, u kterých je upuštěno od povolování nebo ohlašování, dále u staveb ohlašovaných a tomu odpovídající ustanovení § 104 stavebního zákona apod.

Tímto řízením jde o maximální zjednodušení procesů u vybraných záměrů, se zachováním ochrany veřejných zájmů. Proces je specifický tím, že v případě účasti veřejnosti na řízení, zákon vyžaduje souhlas pouze sousedících pozemků, navíc pouze

---

<sup>218</sup> Zpoplatnění sporů z veřejnoprávních smluv – nová legislativní úprava, publikováno dne 24. 6. 2013 na <http://www.epravo.cz/top/clanky/zpoplatneni-sporu-z-verejnopravnich-smluv-nova-legislativni-uprava-91756.html>.



u záměrů, které zasahují méně než 2 metry k této hranici. Dokumentace je nahrazena jednoduchým technickým popisem s výkresy.

Stavební úřad vydává územní souhlas, který je úkonem podle části čtvrté správního řádu, a nabývá účinnosti dnem doručení. Nejde o správní řízení, nedochází ani k projednání žádosti v územním řízení. Soudní ochrana je možná pouze žalobou proti nezákonnému zásahu správního orgánu podle ustanovení § 82 soudního řádu správního<sup>219</sup>. Územní souhlas tak je velmi specifickým nástrojem, pro velmi specifické záměry, které ze své podstaty musí být bezkonfliktní.

#### **4.3.4.3 Proces vydání územního rozhodnutí**

Územní rozhodnutí je vydáno v rámci územního řízení, a to na žádost. Celý proces byl zákonem č. 350/2012 Sb. novelizován, takže se přibližuje procesu přijímání regulačního plánu. Součástí žádosti jsou doklady o vlastnictví, pokud je není možné získat z katastru nemovitostí, stanoviska dotčených orgánů a připravená dokumentace podle ustanovení § 86 stavebního zákona, které je upřesněno přílohou č. 1 až 3 vyhlášky Ministerstva pro místní rozvoj č. 499/2006 Sb. o dokumentaci staveb, ve znění pozdějších předpisů.

Stavební úřad následně zahájí veřejné projednání. Zde mohou dotčené orgány uplatnit svá stanoviska<sup>220</sup> a účastníci námítky nebo připomínky, a to nejpozději při tomto jednání<sup>221</sup>. V případě, že by účastníci měli snahu jednání blokovat, může stavební úřad vyzvat účastníky, aby si zvolili zástupce a dát jim přiměřenou lhůtu k podání svých námitek. Za přiměřenou se považuje lhůta 10-15 minut<sup>222</sup>.

Je zřejmé, že stanoviska, která předkládá žadatel, jsou vyjádřením dotčených orgánů a až následně při veřejném projednání jsou předkládána stanoviska závazná,

---

<sup>219</sup> Usnesení rozšířeného senátu NSS sp. zn. 2 As 86/2010 ze dne 18. 9. 2012.

<sup>220</sup> Stavební zákon stanoví lhůtu 30 dnů, po které se ke stanoviskům nepřihlíží. Tato zásada je ale prolomena ustanoveními některých speciálních zákonů. Např. zákon o státní památkové péči vyžaduje projednání návrhu předem.

<sup>221</sup> Ustanovení § 89 odst. 1 stavebního zákona.

<sup>222</sup> Roztočil, A., Hrušová, K., Lachmann, M., Potěšil, L.: Stavební zákon. Komentář, C. H. Beck, Praha, 2013, str. 362.

kteřá by se ale od původních stanovisek neměla příliš lišit. Je otázkou, proč zákonodárce i po novele vyžaduje, aby si žadatel opatřoval stanoviska, která může efektivněji získat stavební úřad. Otázkou také je, z jakého důvodu je řízení přerušeno, pokud žadateli chybí některé stanovisko, které může být uplatněno i při veřejném projednání, navíc za situace, kdy dotčené orgány nejsou ve vztahu k žadateli omezeny žádnou lhůtou. Literaturou je poukazováno na to, že žadatel opatřuje jen jednotlivá stanoviska, tj. ne koordinovaná, protože pro stavební úřad bylo mnohdy prakticky nemožné stanovisko dotčeného orgánu získat. V případě koordinovaného stanoviska nemusí žadatel takové stanovisko předložit a opatří si ho stavební úřad sám. V návaznosti na ustanovení § 4 odst. 2 stavebního zákona o součinnosti stavebních úřadů získá stavební úřad podklady pro koordinované stanovisko od ostatních dotčených orgánů, většinou těch, které jsou součástí stejného obecního úřadu<sup>223</sup>.

Nicméně dotčené orgány mají jistě bližší vztah ke stavebnímu úřadu než k žadateli, a případné obtíže při získávání stanovisek stavebním úřadem by bylo možné řešit stanovením prekluzivní lhůty k jejich podání. Praxe totiž bývá často taková, že jsou požadována a žadatelem předkládána stanoviska od všech dotčených orgánů jako jednotlivá stanoviska, tzn., že veškerá stanoviska musí obstarat žadatel, stavební úřad koordinované stanovisko nevypracovává<sup>224</sup>.

Výčet účastníků územního řízení je dán ustanovením § 85 stavebního zákona. Je třeba zmínit vlastníky sousedních pozemků, rozšířené nálezem Ústavního soudu o mezujících pozemcích – nález sp. zn. Pl. ÚS 19/99 ze dne 22. 3. 2000, a osoby, jejichž postavení je dáno zvláštním zákonem. V daném případě se jedná zejména o spolky, jejichž postavení je dáno zákonem o ochraně přírody a krajiny (ustanovení § 70 odst. 2 tohoto zákona) a zákonem SEA (ustanovení § 23 odst. 9 tohoto zákona). První okruh spolků má možnost být předem informován o záměrech, při kterých může být dotčena ochrana přírody a krajiny. Tento spolek se musí do 8 dnů po obdržení informace přihlásit jako účastník řízení<sup>225</sup>. U druhého okruhu spolků jde o navazující účast spolku v řízení o posouzení vlivů záměru na životní prostředí, pokud stavební úřad nerozhodl,

---

<sup>223</sup> Důvodová zpráva k zákonu č. 350/2012 Sb., zvláštní část, k části první, k čl. I, k bodu 124.

<sup>224</sup> Zdroj shodný s poznámkou č. 122.

<sup>225</sup> Rozsudek NSS sp. zn. 7 As 72/2012 ze dne 28. 6. 2012.

že zájmy hájené spolkem nejsou dotčeny. Námitky spolků je třeba vypořádat pouze v případě, že se týkají zájmů, které v řízení hájí<sup>226</sup>. Novelou byla vypuštěna společenství vlastníků jednotek jako účastníků řízení, protože jednotliví vlastníci jednotek jsou samostatnými účastníky řízení<sup>227</sup>.

#### **4.3.4.4 Posouzení vlivů na životní prostředí a území NATURA 2000**

Posouzení vlivů záměru na životní prostředí může proběhnout tak, že je zpracováno před podáním žádosti<sup>228</sup>, nebo spolu s podáním žádosti, a to společným postupem podle ustanovení § 91 stavebního zákona. Společný postup představuje zejména úsporu nákladů na celé řízení, neboť řízení k posouzení vlivů na životní prostředí je velmi komplexní, rozsáhlé a drahé. Jedná se o jedno z nejsložitějších řízení o posouzení vlivů na životní prostředí v Evropě, jehož rozsah a složitost nemají opodstatnění v žádné směrnici. Ani argumentace Aarhuskou úmluvou není možná, protože ta míří na jiné zájmy, než je ochrana životního prostředí<sup>229</sup>.

Zákon SEA stanoví<sup>230</sup>, že předmětem řízení jsou pouze záměry nebo jejich změny uvedené v příloze č. 1. Každý záměr má určený limit, kdy podlimitní záměry mohou být předmětem pouze v případě, že to zjišťovací řízení stanoví. S posouzením vlivů na životní prostředí je spojeno posouzení vlivů na území NATURA 2000 podle zákona o ochraně přírody a krajiny. Mohou tak vzniknout následující varianty – první variantou je, že se posouzení nevyžaduje, a to na základě toho, že se zákon SEA ani zákon o ochraně přírody a krajiny nevztahuje na záměr. Krajský úřad sdělí, že se jedná o podlimitní záměr, nebo je vydáno stanovisko orgánu ochrany přírody, kterým je vyloučen negativní vliv na území NATURA 2000, nebo závěr zjišťovacího řízení stanovil, že záměr nemá vliv na životní prostředí. Druhou variantou je, že dojde k posouzení vlivů na životní prostředí, a to buď postupem podle ustanovení § 91 stavebního zákona - spojené řízení, nebo je nutné projít celý proces podle zákona SEA, resp. zákona o ochraně přírody a krajiny.

<sup>226</sup> Rozsudek NSS sp. zn. 7 As 2/2009 ze dne 4. 2. 2010.

<sup>227</sup> Důvodová zpráva k zákonu č. 350/2012 Sb., zvláštní část, k části první, k čl. I, k bodům 121 až 123.

<sup>228</sup> Ustanovení § 86 odst. 2 písm. b) stavebního zákona.

<sup>229</sup> Plos, J.: Stavební zákon s komentářem, Grada, 2013, str. 107.

<sup>230</sup> Ustanovení § 4 zákona SEA.

Spojené řízení sleduje kroky ustanovení § 91 stavebního zákona, které bylo komplexně novelizováno zákonem č. 350/2012 Sb. Jednotlivé kroky pouze vybírají určité části z procesu posuzování vlivů na životní prostředí podle zákona SEA. Rozhodujícím faktorem, zda bude probíhat řízení podle stavebního zákona (resp. podle jeho odkazů na zákon SEA) je vedle toho, že se musí jednat o záměr uvedený v příloze č. 1 kategorie II zákona SEA, rozhodnutí posuzujícího orgánu ve zjišťovacím řízení, že bude pokračováno podle stavebního zákona. Tím je dáno, že každý záměr bude posouzen samostatně. Posuzujícím orgánem, ke splnění podmínky spojeného řízení, musí být krajský úřad. Protože spojené řízení vždy představuje, oproti řízení bez posouzení vlivů na životní prostředí, náročnější proces, je podle stavebního zákona v případě spojeného řízení stavebním úřadem obecní úřad obce s rozšířenou působností. V případě, že posuzujícím orgánem není krajský úřad, jde o záměr kategorie I, nebo záměr má přeshraniční vlivy, není možné vést řízení společným postupem a je vždy třeba provést samostatné řízení podle zákona SEA.

Spojené řízení je zahájeno na společnou žádost o územní rozhodnutí, kdy součástí žádosti musí být i dokumentace podle přílohy č. 4 zákona SEA. K dokumentaci není vyžadován posudek o vlivech záměru na životní prostředí podle ustanovení § 9 zákona SEA<sup>231</sup>, který v řízení podle zákona SEA vypracovává projektant s příslušnou specializací. V případě spojeného řízení se pouze využije stanovisko dotčeného orgánu, nebo si stavební úřad vyžádá zpracování odborného posouzení<sup>232</sup>.

Následně je žádost posouzena a je, v případě její úplnosti, zveřejněna způsobem umožňujícím dálkový přístup. V případech, kdy se záměr posuzuje z hlediska jeho vlivů na životní prostředí, koná se podle ustanovení § 87 odst. 2 stavebního zákona o územním rozhodnutí veřejné ústní jednání (namísto ústního jednání), kde může široká veřejnost podávat své připomínky. Jedná se o promítnutí ustanovení Aarhuské úmluvy a směrnice č. 2003/35/ES. V daném případě je účastníkem každý, nikoliv jen vybrané spolky, případně dotčení vlastníci. Následně jsou stanoviska a připomínky projednány a je vydáno, opět při veřejném ústním jednání, stanovisko k posouzení vlivů na životní

<sup>231</sup> Ustanovení § 91 odst. 4 stavebního zákona.

<sup>232</sup> Macháčová, J. a kol.: Stavební zákon komentář, 2. vydání, C. H. Beck, 2013, str. 385.

prostředí. Obsah stanoviska je obsažen v příloze č. 6 zákona SEA. Stanovisko je následně předáno stavebnímu úřadu. V případě, že stanovisko vydáno není, má se za to, že je souhlasné, avšak stavební úřad musí ve svém rozhodnutí provést odůvodnění z hlediska posouzení vlivů na životní prostředí<sup>233</sup>.

Evropská komise vznesla připomínky k zákonné úpravě posouzení vlivů záměrů na životní prostředí v České legislativě, kdy za nejzávažnější nedostatky je považována nedostatečná závaznost stanoviska, nedostatečná účast veřejnosti v navazujících řízeních a nezajištění dostatečné soudní ochrany s tím, že veškeré nedostatky musí být odstraněny s účinností k 1. 1. 2015<sup>234</sup>. Tyto výtky řeší novela zákona SEA, která je v současné době projednávána jako sněmovní tisk č. 299 Poslanecké sněmovny Parlamentu. První změnou je, že stanovisko podle zákona SEA se stává závazným stanoviskem, kdy již nebude umožněn společný postup podle ustanovení § 91 stavebního zákona<sup>235</sup>. Toto závazné stanovisko bude vydáno v případě pozitivního závěru jako usnesení, v případě negativního jako rozhodnutí, proti kterému bude možné podat řádný opravný prostředek a následně i správní žalobu. Bohužel, novelizací nedochází ke zjednodušení celého procesu posouzení vlivů na životní prostředí, i když důvodová zpráva k novele si bere za příklad řízení Rakouska, kde je celé územní řízení spolu s posouzením vlivů na životní prostředí integrováno do jednoho řízení. Naopak právní úprava se novelizací ještě komplikuje, např. zavedením obligatorního verifikačního stanoviska (viz dále). Podle důvodové zprávy dochází pouze k nápravě výtek Evropské komise, proto se novela nijak nezabývá zjednodušením samotného procesu posuzování vlivů na životní prostředí.

Novelizace definuje pojem dotčená veřejnost jako dotčené vlastníky<sup>236</sup> a právnické osoby podporující ochranu životního prostředí. Dotčená veřejnost bude moci podat odvolání proti rozhodnutí a následně i žalobu v řízení o posouzení vlivů na životní prostředí. Protože je směrnicí č. 2011/92/EU požadována možnost podat žalobu dotčenou veřejností i v navazujícím (územním) řízení, je dána možnost podat

---

<sup>233</sup> Ustanovení § 91 odst. 9 přímo stanoví, že přihlédne k dokumentaci vlivů záměrů na životní prostředí.

<sup>234</sup> Důvodová zpráva k návrhu novely zákona SEA, sněmovní tisk 299, Poslanecká sněmovna Parlamentu.

<sup>235</sup> Novela zákona SEA mění v částech týkajících se posouzení vlivů na životní prostředí i stavební zákon.

<sup>236</sup> Vykládána v souladu s nálezy Ústavního soudu.

správní žalobu touto veřejností i v dalších řízeních, a to podle ustanovení § 66 odst. 4 s.ř.s. ve veřejném, nikoliv soukromém, zájmu. Tím dojde k obejití podmínky prokazování aktivní legitimace a dotčení subjektivních práv v řízení před soudem. Veškerým žalobám se přiznává odkladný účinek pro dané řízení a správním soudům je uložena lhůta k rozhodnutí o žalobě. Tato ustanovení však nepředstavují novelizaci provedenou přímo v soudním řádu správním, ale jsou vtělena do zákona SEA, čímž zcela nepochybně zneřehlední právní úpravu soudního řízení správního.

Z důvodové zprávy k novele plyne, že posouzení vlivů na životní prostředí bude předcházet územní řízení. Žadatel 30 dní před zahájením navazujícího řízení musí požádat orgán ochrany životního prostředí, který se nově také stává dotčeným orgánem, o tzv. verifikační stanovisko, které má posoudit změny mezi řízením k posouzení vlivů na životní prostředí a navazujícím řízením. Tím dochází k dalšímu prodloužení délky územního řízení, neboť stanovisko<sup>237</sup> je obligatorní a nijak není řešena situace, kdy obě řízení na sebe plynule navazují. V územním řízení se bude v případě posouzení vlivů na životní prostředí obligatorně konat veřejné ústní jednání. V rámci navazujícího územního řízení má stavební úřad povinnost zveřejnit některé údaje o tomto řízení. Novelizace v novém ustanovení § 9b zákona SEA ovšem odkazuje na způsob uveřejnění podle ustanovení § 25 správního řádu, které zakotvuje uveřejnění veřejnou vyhláškou, kdy by se spíše dal očekávat odkaz na ustanovení § 26, kde je upraven postup uveřejnění způsobem umožňujícím dálkový přístup.

Je otázkou, zda se jedná jen o opomenutí, nebo o záměr. Jak již bylo řečeno, novela také ruší možnost nahrazení územního rozhodnutí regulačním plánem v případech posouzení vlivů na životní prostředí. Proto je tato úprava ve stavebním zákonně rušena. Důvodem byly opět výtky Evropské komise k tomuto konkrétnímu ustanovení<sup>238</sup>.

---

<sup>237</sup> Důvodová zpráva ke sněmovnímu tisku č. 299, II. zvláštní část, K bodu 9, k § 9a.

<sup>238</sup> Důvodová zpráva ke sněmovnímu tisku č. 299, II. zvláštní část, K bodu 31, k § 91.

#### 4.3.4.5 Vydání územního rozhodnutí

Vydání územního rozhodnutí nejprve předchází posouzení, zda je záměr v souladu s územně plánovací dokumentací, s cíli územního plánování apod.<sup>239</sup> Toto posuzování probíhá, nebo by mělo probíhat po celou dobu řízení. Následně je vydáno rozhodnutí, jehož předmětem je územní rozhodnutí. Územní rozhodnutí je de facto<sup>240</sup> kompromisem zejména mezi stavebním úřadem, žadatelem a dotčenými orgány, proto jeho obsahem jsou i podmínky jednotlivých dotčených orgánů. Součástí územního rozhodnutí je doba jeho platnosti, která je, na rozdíl od úpravy veřejnoprávní smlouvy, 2 až 5 let. Územní rozhodnutí nepozbývá své platnosti, pokud dojde v době jeho platnosti např. k nabytí právní moci stavebního povolení k záměru<sup>241</sup>.

Problematika územního řízení je širší, než jak je zde naznačena. Nicméně ačkoliv územní řízení zakončuje proces územního plánování, je zcela specifickou částí územního plánování, se svými specifickými postupy, rozhodnutími a judikaturou. Novelizací zákonem č. 350/2012 Sb. bylo toto řízení přiblíženo řízením o územně plánovacích dokumentech, avšak díky specifikům územního řízení zde vždy budou existovat velké rozdíly. Proto by detailní rozbor územního řízení svým rozsahem pokryl téma samostatné práce. Tato kapitola představuje dokreslení celého procesu územního plánování z pohledu obcí, kdy územní řízení je jeho neoddělitelnou součástí, ale rozhodně není úplným rozbohem této problematiky. To ani nebylo jejím cílem.

---

<sup>239</sup> Ustanovení § 90 stavebního zákona.

<sup>240</sup> Jako u územně plánovací dokumentace.

<sup>241</sup> Ustanovení § 93 odst. 4 stavebního zákona.

## 5. Vývoj judikatury k územnímu plánu

Opatření obecné povahy podléhá soudnímu přezkumu v rámci správního soudnictví, který byl umožněn novelou zákona č. 150/2002 Sb.<sup>242</sup>, soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s.ř.s.“) s účinností od 1. 5. 2005, a to doplněným ustanovením § 101a.

Místně a věcně příslušným soudem byl až do 31. 12. 2011 podle ustanovení § 101c s.ř.s. Nejvyšší správní soud Novelizací bylo toto ustanovení zrušeno, čímž se podle obecného ustanovení § 7 s.ř.s. stal věcně příslušným krajský soud, místně příslušný podle sídla správního orgánu, tedy obce, jejíž územní plán je napadán. S touto změnou lze souhlasit i z důvodu, že řízení mělo před Nejvyšším správním soudem velmi zvláštní postavení včetně nenutnosti být zastoupen advokátem<sup>243</sup>. Tím vznikl prostor podat kasační stížnost k Nejvyššímu správnímu soudu (dále také jen „NSS“)<sup>244</sup>. Avšak je nutné říci, že Nejvyšší správní soud v době, kdy byl příslušným soudem, vytvořil ucelenou judikaturní praxi, která byla převzata krajskými soudy.

Analýza vývoje se zaměřuje zejména na územní plány, jako nejčastější územně plánovací dokumenty, ale judikatura a závěry z ní jsou aplikovatelné i na zásady územního rozvoje a regulační plány. Subjektem v řízení jsou navrhovatel, většinou vlastník pozemku, nebo subjekt, který se domáhá zrušení opatření obecné povahy, a odpůrce, tedy ten, kdo opatření obecné povahy vydal.

Z hlediska analýzy vývoje jsou zajímavá odůvodnění rozsudku, která jsou po novele stavebního zákona zákonem č. 350/2012 Sb. velmi důležitá. Stavební zákon totiž v ustanovení § 55 odst. 3 stanoví, že v pořizování územního plánu je možné navázat na poslední nezpochybněný krok. Toto ustanovení soudy nutí k vyjádření se ke všem krokům při přijímání územního plánu. Tento postup se nejeví příliš vhodný, když petit řeší pouze výsledek celého procesu a odůvodnění by mělo primárně směřovat

---

<sup>242</sup> Zákonem č. 303/2011 Sb.

<sup>243</sup> Více např. rozsudek NSS sp. zn. 4 Ao 2/2008 ze dne 29. 4. 2008.

<sup>244</sup> Důvodová zpráva k zákonu č. 303/2011 Sb., zvláštní část, k čl. I, k bodům 50 až 55.



k petitu a ne povinně řešit veškeré kroky celého procesu přijímání<sup>245</sup>. Navíc Nejvyšší správní soud již judikoval, že žaloba směřuje proti výsledku, ne proti procesu přijímání (např. rozsudek NSS sp. zn. 3 Ao 4/2007 ze dne 5. 12. 2007).

Opatřeními obecné povahy se Nejvyšší správní soud zabýval od účinnosti správního řádu, avšak první rozsudky ve věcech územních plánů začal Nejvyšší správní soud vydávat až ve druhé polovině roku 2006, konkrétně rozsudek sp. zn. 1 Ao 1/2006 ze dne 18. 7. 2006 a 2 Ao 2/2006 ze dne 30. 11. 2006. Je třeba si uvědomit, že tyto rozsudky byly vydány ještě za účinnosti zákona č. 50/1976 Sb., kdy územní plány nebyly vydávány jako opatření obecné povahy, ale jako obecně závazné vyhlášky. Bylo otázkou, zda takové územní plány vůbec spadají do pravomoci Nejvyššího správního soudu, nebo jejich přezkum může na návrh Ministerstva vnitra provést pouze Ústavní soud. Nejvyšší správní soud došel k názoru, že opatřením obecné povahy je každé rozhodnutí, které má konkrétně určený předmět, tj. území, a neomezený počet adresátů. Nejvyšší správní soud tento materiální výklad opřel o Aarhuskou úmluvu, čl. 6 odst. 1 bod. 8 písm. c), kde je přímo zmíněná letová dráha, která byla předmětem jednoho z řízení (rozsudek NSS sp. zn. 1 Ao 1/2006 se zabýval územním plánem hl. m. Prahy, řešením vzletové dráhy a k ní vedené rychlodráhy). Materiálnímu pojetí nevádí, že územní plán je vydáván formou obecně závazné vyhlášky, neboť jde podle Nejvyššího správního soudu pouze o publikační prostředek a předmětem je opatření obecné povahy v něm obsažené.

O své věcné příslušnosti v případě územních plánů vydaných formou obecně závazné vyhlášky Nejvyšší správní soud v několika následujících řízeních nepochyboval, a to až do chvíle, kdy byla tato otázka předložena třetím senátem rozšířenému senátu Nejvyššímu správnímu soudu, v řízení sp. zn. 3 Ao 1/2007. Rozšířený senát rozhodl dne 13. 3. 2007 tak, že se neztotožňuje s rozhodnutím prvního senátu o pravomoci Nejvyššího správního soudu v případě řízení o územních plánech, resp. opatřeních obecné povahy obecně, které byly vydány formou obecně závazné vyhlášky, tj. ještě podle zákona č. 50/1976 Sb. V roce 2008 nakonec rozhodlo plénum

---

<sup>245</sup> Toto ustanovení stavebního zákona je zcela jistě zaměřeno na přezkumné řízení, dopadá však i na řízení před soudem - více také důvodová zpráva k zákonu č. 350/2012 Sb., zvláštní část, k části první, k čl. I, k bodu 83.

Ústavního soudu, které se v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 14/07 ze dne 19. 11. 2008 přiklonilo k materiálnímu pojetí opatření obecné povahy. Do té doby však bylo přibližně 15 návrhů na zrušení opatření obecné povahy podle zákona č. 50/1976 Sb. bez dalšího odmítnuto<sup>246</sup>, a to na základě, jak se časem ukázalo, špatného výkladu rozšířeným senátem Nejvyššího správního soudu. Z dnešního pohledu tento spor postrádá smysl, zejména z důvodu ustanovení s.ř.s. o nutnosti podat správní žalobu do 3 let od nabytí účinnosti opatření obecné povahy.

Nejvyšší správní soud si stanovil v rozsudku sp. zn. 1 Ao 1/2005 ze dne 27. 9. 2005, který doplnil, o podmínky řízení, v rozsudku sp. zn. 1 Ao 2/2008 ze dne 16. 12. 2008, určitý mechanismus, podle kterého dochází k posuzování opatření obecné povahy. Nejprve se posuzují podmínky řízení, tedy přípustnost návrhu, a následně dochází v pěti krocích k věcnému posouzení návrhu. Přípustnost návrhu má 3 kroky, přesněji řečeno podmínky řízení - pravomoc přezkumu Nejvyšším správním soudem, od roku 2012 krajským soudem, aktivní legitimace navrhovatele a existence petitu. Věcné posouzení sestává z 5, na sebe navazujících, kroků - 1. pravomoc orgánu vydávajícího opatření obecné povahy, 2. jeho působnost, 3. zákonnost vydání opatření obecné povahy, 4. jeho rozpor s hmotným právem a 5. proporcionalita.

Podmínka pravomoci přezkumu byla vyjasněna již nálezem Ústavního soudu. V případě pravomoci jde o to, zda se jedná o opatření obecné povahy v materiálních znacích. Pokud ano, je pravomoc jednoznačně dána.

Složitější je podmínka aktivní legitimace navrhovatele. Nejvyšší správní soud judikoval, že existují dvě aktivní legitimace navrhovatele - první je žalobní, druhá je věcná<sup>247</sup>. Aktivní legitimace žalobní je legitimace k samotnému podání žaloby. V usnesení sp. zn. 1 Ao 1/2009 je uvedeno, že stačí, aby bylo alespoň představitelné, že územním plánem může být navrhovatel na svých hmotných právech poškozen. Stačí tak, aby logicky a určitě toto tvrdil. To je v souladu s judikaturou Ústavního soudu, že

---

<sup>246</sup> Jednotlivá data vychází z autorovy analýzy rozsudků vztahujících se k územním plánům od roku 2006 do poloviny roku 2014.

<sup>247</sup> Rozsudek NSS sp. zn. 4 Ao 3/2007 ze dne 17. 1. 2008, následně promítnutý do usnesení rozšířeného senátu NSS sp. zn. 1 Ao 2/2010 ze dne 16. 11. 2010.

na svých právech mohou být poškozeni i vlastníci mimo řešené území (tzv. mezující vlastníci), pokud je možné si představit poškození jejich práv<sup>248</sup>. Pokud jde o možnou vzdálenost takových vlastníků od řešeného území, lze si podpůrně pomoci judikaturou Nejvyššího správního soudu, který vzdálenost 2 km označil již za příliš velkou k ovlivnění (rozsudek sp. zn. 4 Ao 3/2007 ze dne 17. 1. 2008), naopak vzdálenost 1 km je vzdáleností, kde ovlivněn být může (rozsudek sp. zn. 8 Ao 1/2010 ze dne 21. 10. 2010). Vše samozřejmě záleží i na ostatních okolnostech případu. Věcná aktivní legitimace je pak tím, co se prokazuje ve věcném posouzení (5 kroků), tj. že skutečně k poškození jeho práv došlo.

V judikatuře Nejvyššího správního soudu bylo k aktivní legitimaci klíčové reálné poškození na hmotných právech, zejména vlastnictví. Nejvyšší správní soud dovodil, že okruh (žalobně) aktivně legitimovaných je de facto totožný s okruhem osob, které mohou podat námitku k opatření obecné povahy, avšak mimo zástupce veřejnosti. Aktivně legitimovanými nejsou ani spolky (dříve občanská sdružení). Podle Nejvyššího správního soudu spolky nejsou nositeli aktivní legitimace proto, ta je odvozena od vlastnictví nemovitostí v řešeném území, které však spolky postrádají<sup>249</sup>. Stejně tak dovodil, že zástupce veřejnosti je osobou, která podává věcně shodnou připomínku, tím nejsou dotčena práva representovaných osob a zástupce veřejnosti je zde pouze proto, aby plnil úlohu veřejného dohledu při přijímání opatření obecné povahy. Zástupce veřejnosti proto nemůže být legitimován ani při použití extensivního výkladu, neboť Aarhuská úmluva není přímo vykonatelná a směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 2001/42/ES (o posuzování vlivů některých plánů a programů na životní prostředí) soudní přezkum nepožaduje, na rozdíl od směrnice Rady ES č. 85/337/EHS (o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí)<sup>250</sup>.

Tento výklad byl změněn až nálezem Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 59/14 ze dne 30. 5. 2014. Ústavní soud dovodil, že není možné a priori jednu skupinu, a to konkrétně spolky, vyloučit z aktivní legitimace. Nejvyšší správní soud totiž nemůže bránit

---

<sup>248</sup> Nejen již zmiňovaný nález pléna Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 19/99 ze dne 22. 3. 2000, ale i nález sp. zn. III. ÚS 609/04 ze dne 7. 4. 2005.

<sup>249</sup> Toto bylo řešeno již v rozsudku NSS sp. zn. 2 Ao 3/07 ze dne 24. 10. 2007.

<sup>250</sup> Rozsudek NSS sp. zn. 5 Ao 3/2008 ze dne 25. 6. 2008.

občanům, aby se sdružovali a bránit tak v podání žaloby aktivně legitimovaným osobám jen proto, že vystupují jako spolek. Ústavní soud došel k závěru, že pokud spolek zastupuje nějaké lokální zájmy (nebo má sídlo v dané obci), jeho členové jsou aktivně legitimováni a v souladu s ustálenou judikaturou Nejvyššího správního soudu tvrdí logicky a přesně zásah do hmotných práv (nestačí tvrzení nezákonnosti postupu) je aktivně legitimován. Dále také dovedl, že Aarhuská úmluva, i když není přímo vykonatelná, je součástí unijního práva a je třeba provádět výklad konformně s jejím zněním. Proto spolky na ochranu životního prostředí (a nejen tyto) jsou aktivně legitimovány podat žalobu při splnění výše uvedených podmínek. Ačkoliv nálezný neřešil zástupce veřejnosti, je nepochybné, že se takový výklad může použít i na něj. Argumentace zdůvodňující jeho aktivní legitimaci byla popsána v kapitole Subjekty územního plánování, konkrétně v subkapitole Zástupce veřejnosti.

Z tohoto důvodu je možné za subjekty bez aktivní legitimace považovat, s odkazem na ustálenou judikaturu, pouze dotčené orgány, pokud zároveň nevykonávají práva vlastníka nemovitosti v daném území<sup>251</sup> a nájemce, neboť pouze vlastník nemovitosti<sup>252</sup> má přímý, nezprostředkovaný vztah k řešenému území<sup>253</sup>. K tomu je třeba dodat, že rozšířený senát Nejvyššího správního soudu judikoval aktivní legitimaci městských částí, které sice mají majetek pouze ve správě, majetek nevlastní, ale na svém území mají samostatnou působnost a v souladu s usnesením sp. zn. 1 Ao 1/2009 mají nezprostředkovaný a přímý vztah k řešenému území<sup>254</sup>.

Zásadou řízení před správním soudem je, že navrhovatel musí využít všech řádných opravných prostředků v řízení před správním orgánem. Řízení o opatření obecné povahy je specifické, protože zde žádné řádné opravné prostředky nejsou. Existuje však specifická obrana, a to podání námitek. Proto se rozšířený senát Nejvyššího správního soudu zabýval otázkou, zda nepodání námitek je důvodem pro odmítnutí žaloby, tj. zda nepodání námitek odpovídá nepodání odvolání ve správním řízení. Dovedl, že aktivní legitimace žalobní není odvislá od podání námitek, tedy že

---

<sup>251</sup> V rozsudku NSS sp. zn. 4 Ao 3/2009 ze dne 25. 11. 2009 bylo Ministerstvo obrany aktivně legitimováno ne jako dotčený orgán, ale z titulu výkonu práv vlastníka pozemků.

<sup>252</sup> Může jím být i spoluvlastník - více rozsudek NSS sp. zn. 1 Ao 5/2010 ze dne 24. 11. 2010.

<sup>253</sup> Usnesení rozšířeného senátu NSS sp. zn. 1 Ao 1/2009 ze dne 21. 7. 2009.

<sup>254</sup> Usnesení rozšířeného senátu NSS sp. zn. 3 Ao 9/2011 ze dne 18. 12. 2013.

nepodání námitek není nepodání odvolání. Nicméně z hlediska aktivní legitimace věcné je důležité, zda zde existovaly objektivní okolnosti pro nepodání námitek. Pak jejich nepodání nebrání vyhovění žalobě, neboť se nejedná pouze o subjektivní rozhodnutí navrhovatele. V opačném případě, tedy při existenci pouze subjektivních okolností, soud nemůže ohrozit právní jistotu ostatních subjektů a návrh musí zamítnout (jde o hledisko proporcionality, více dále). Objektivním důvodem může být nabytí vlastnictví až po přijetí územního plánu, což by bez rozumného důvodu odepřelo navrhovateli přístup k soudu<sup>255</sup>.

Otázkou, která s aktivní legitimací souvisí, je i legitimace pasivní. Nejvyšší správní soud tuto otázku řešil před rozšířeným senátem, neboť nebylo jasné, zda je pasivně legitimována obec, nebo zastupitelstvo. Rozšířený senát opět v usnesení sp. zn. 1 Ao 1/2009 judikoval, že je jím obec, jejíž zastupitelstvo územní plán přijalo. Je proto možné jako pasivně legitimované označovat oba subjekty. Díky takto širokému pojetí není otázka pasivní legitimace dále soudy zkoumána, resp. nejedná se o důvod pro odmítnutí žaloby. Pro úplnost je třeba říct, že v případě územních plánů podle zákona č. 50/1976 Sb. je pasivně legitimován ten, který je vydal, tj. např. v případě jeho směrné části obecní úřad<sup>256</sup>.

Existence petitu, jako další procesní podmínky řízení, nebývá (stejně jako otázka pasivní legitimace) problémem. Co však problémem v této souvislosti bývá, je preciznost návrhu. S tím souvisí i vázanost soudu návrhem.

Pokud jde o otázku vázanosti podaným návrhem, tj. rozsah přezkumu, Nejvyšší správní soud je vázán podaným návrhem<sup>257</sup>. Není ale vázán právními důvody tohoto návrhu. To plyne z ustanovení § 101d odst. 1 věta druhá s.ř.s. (rozsudek NSS sp. zn. 4 Ao 6/2011 ze dne 12. 1. 2012). Ovšem míra preciznosti návrhu určuje míru úspěchu ve věci, protože ani Nejvyšší správní soud není povinen si domýšlet, co v návrhu není a

---

<sup>255</sup> Zdroj shodný s poznámkou č. 247.

<sup>256</sup> Tato otázka byla rozšířenému senátu předložena docela nedávno - usnesení NSS sp. zn. 1 AOs 2/2013 ze dne 14. 11. 2013.

<sup>257</sup> I když NSS nejprve v rozsudku NSS sp. zn. 2 Ao 2/2006 ze dne 30. 11. 2006 dovozoval, že je třeba přezkoumat celé opatření obecné povahy bez ohledu na návrh.

řešit otázky, které nebyly navrhovatelem vyřčeny. Pokud není návrh příliš podrobný, může dojít k jeho zamítnutí, i když by mohl být oprávněný<sup>258</sup>.

Poslední podmínkou řízení je doba, která může uplynout, aby mohlo být opatření obecné povahy ještě přezkoumáno. Novelizací s.ř.s. zákonem č. 303/2011 Sb. došlo ke změně v ustanovení § 101b s.ř.s. tak, že návrh lze podat pouze do 3 let od nabytí účinnosti opatření obecné povahy. Před touto novelou žádné takové ustanovení nebylo. Protože se často stávalo, že byly, zejména po připuštění materiálního pojetí opatření obecné povahy, podávány návrhy na zrušení územních plánů z 90. let, kladl si Nejvyšší správní soud opakovaně otázku, zda zde není nějaká lhůta zabraňující těmto excesům. Jak judikovalo ve svém nálezu i plénum Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 34/10 ze dne 24. 7. 2012, nebylo možné takovým návrhům nijak zabránit.

Po přezkoumání podmínek řízení, které často nebývají příliš složité, pouze u aktivní legitimace je nutné věnovat pozornost logičnosti odůvodnění aktivní legitimace, pokud je navrhovatel vlastníkem nemovitostí mimo řešené území, je ze strany soudů přístupováno k věcnému posouzení návrhu v pěti krocích/bodech.

První a druhý krok, tedy pravomoc a působnost byly až doposud vždy naplněny. To vedlo Nejvyšší správní soud dokonce k tomu, že tyto body s odkazem na svá dřívější rozhodnutí, která jinak neměla s řešeným případem nic společného, přestal řešit, tj. pouze odkázal na svá rozhodnutí a dále se tímto nezabýval.

Bod 3, zákonnost vydání opatření obecné povahy spočívá v tom, že soud zkoumá, zda celé řízení bylo provedeno řádně, každá fáze byla dodržena (do roku 2013 i koncept), zda návrh byl řádně vyvěšen a byl dostupný způsobem umožňující dálkový přístup. V rámci tohoto bodu se řeší promítnutí stanovisek dotčených orgánů, zejména promítnutí a případné zdůvodnění odchýlení se od nezávazného stanoviska k posouzení vlivů na životní prostředí, otázku zda byla opatřena všechna stanoviska a hlavně jak obec přistoupila k procesu vypořádání se s námitkami. Jak bylo uvedeno, o námitkách je

---

<sup>258</sup> Rozsudek NSS sp. zn. 4 As 3/2008 ze dne 21. 5. 2008.

třeba rozhodnout a odůvodnit je, jejich odůvodnění je součástí opatření obecné povahy. Nejvyšší správní soud řešil řádné a úplné provedení těchto kroků. Avšak proti tomu se postavil Ústavní soud, podle kterého je rozhodnutí o námitkách výkonem práva na samosprávu, kdy soud nemůže posuzovat míru detailu vypořádání se s nimi. Takový postup představuje přepjatý formalismus - nález Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 1669/11 ze dne 7. 5. 2013. Tomuto nálezu tak musí napříště krajské soudy a potažmo i Nejvyšší správní soud přizpůsobit svá rozhodnutí. V tomto bodě je také řešeno, zda nejsou nezákonně námitky překlasifikovány na připomínky a dále je řešen postup, zda započatý územní plán podle zákona č. 50/1976 Sb. byl správně dokončen podle stavebního zákona v souladu s ustanovením § 188.

V bodě 4 se zkoumá soulad s hmotným právem, tedy zejména soulad se stavebním zákonem, protože soud zkoumá pouze zákonnost, nepřezkoumává soulad s podzákonnými předpisy (rozsudek NSS sp. zn. 1 Ao 3/2010 ze dne 2. 9. 2010), kdy je třeba posoudit překročení nebo zneužití svěřené pravomoci a působnosti. Zkoumá a porovnává se zde rozpor s nadřazenou územně plánovací dokumentací, zejména do novelizace stavebního zákona zákonem č. 350/2012 Sb. zda vymezené plochy a koridory nepříslušely nadřazené dokumentaci, a také otázka, proč má být vůbec územní plán pořízen, tj. stanovení cílů a důvodů pořízení. V případě nových zastavěných území je např. posuzováno, jak se odpůrce vypořádal s otázkou nemožnosti zastavět dříve určené plochy<sup>259</sup> - k této otázce Ministerstvo pro místní rozvoj vydalo metodiku, kterou Nejvyšší správní soud považuje za účinný návod, jak se s danou problematikou vypořádat<sup>260</sup>. V tomto bodě se také zkoumá soulad textové a grafické části. Nejvyšší správní soud zavádí pojem jednota textové a grafické části, kdy v případě, že obě části jsou v souladu, tj. určitá úprava v jedné části nechybí, nebo jedna část nevyklučuje část jinou. Pokud určitá skutečnost plyne zejména z jedné její části (v druhé však nesmí úplně chybět), pak je soulad zachován<sup>261</sup>.

---

<sup>259</sup> Samozřejmě tato otázka přichází do úvahy jen v případě změny územního plánu - více např. rozsudek NSS sp. zn. 9 Ao 2/2009 ze dne 18. 11. 2009.

<sup>260</sup> Metodický pokyn: Vyhodnocení účelného vyhodnocení zastavěného území a vyhodnocení potřeby vymezení zastavitelných ploch, Ministerstvo pro místní rozvoj, srpen 2008, a rozsudek NSS sp. zn. 8 Ao 6/2011 ze dne 22. 12. 2011.

<sup>261</sup> Rozsudek NSS sp. zn. 3 Ao 4/2011 ze dne 20. 7. 2011.

V posledním 5. bodě je zkoumána proporcionalita návrhu. Nejvyšší správní soud v rozsudku sp. zn. 4 Ao 3/2010 ze dne 4. 8. 2010, v návaznosti na usnesení rozšířeného senátu sp. zn. 1 Ao 1/2009, stanovil, že proporcionalitu je možné rozlišovat v širším a užším pojetí. Širší pojetí představuje soubor kritérií vhodnosti - zda zvolené řešení umožňuje dosáhnout stanovený cíl a zda cíl a územní plán spolu logicky souvisí, potřebnosti, resp. subsidiarity - tedy že cíle nelze dosáhnout jiným legislativním prostředkem (soud zkoumá zákonnost použitého legislativního prostředku, ne jeho vhodnost, viz dále), a minimalizace zásahu do vlastnických práv - tj. že adresát je co nejméně omezen. V užším pojetí je proporcionalitou myšlena úměrnost následku opatření obecné povahy ke sledovanému cíli.

Protože omezení vlastnického práva je možné z hlediska ustanovení čl. 11 Listiny pouze na základě ústavně legitimních důvodů a v minimální míře, je dodržení výše uvedených zásad podstatné pro posouzení, zda je omezení v pořádku, nebo se jedná o exces. K dodržení jednotlivých kritérií proporcionality (v širším pojetí) je třeba splnit následující kroky - zásah do vlastnických práv má ústavně legitimní a o podle Nejvyššího správního soudu zákonné cíle opřený důvod (kritérium vhodnosti), zásah je činěn v nezbytně nutné míře (kritérium subsidiarity), zásah je činěn nejšetrnějším ze způsobů vedoucích ještě rozumně k zamýšlenému cíli (kritérium minimalizace zásahu), zásah je činěn nediskriminačním způsobem a zásah je činěn s vyloučením libovůle<sup>262</sup>. K takovým zásahům není nutný souhlas vlastníka<sup>263</sup>. Rozšířený senát v usnesení sp. zn. 1 Ao 1/2009 dovodil, že při splnění těchto kritérií ani nelze požadovat náhradu za omezení dané územním plánem. Výklad byl postaven na ustanovení čl. 11 odst. 4 Listiny v kombinaci s ustanovením § 102 stavebního zákona<sup>264</sup>. Avšak úprava zákonem č. 350/2012 Sb. v ustanovení § 102 stavebního zákona tuto možnost v omezené míře připustila.

Při zkoumání proporcionality je zkoumána vhodnost, resp. subsidiarita pouze legislativních prostředků, nikoliv vhodnost daného řešení jako takového. To souvisí se

---

<sup>262</sup> Za projev libovůle je počítán např. i postup dotčeného orgánu, kterým se odchyluje od metodiky nadřízeného orgánu - více rozsudek NSS sp. zn. 1 Ao 2/2010 ze dne 18. 1. 2011.

<sup>263</sup> Rozhodnutí shodné s poznámkou č. 253.

<sup>264</sup> Rozsudek NSS sp. zn. 2 Ao 4/2008 ze dne 5. 2. 2009 sice tvrdil opak, to však vyvrátil rozsudek NSS sp. zn. 3 Ao 1/2009 ze dne 9. 12. 2009.



způsobem přezkumu. Ten si Nejvyšší správní soud vyjasnil již v rozsudku sp. zn. 1 Ao 1/2006, kdy stanovil, že se soud může zabývat pouze zákonností a nemůže rozhodovat o jednotlivých pozemcích. Toto své stanovisko následně zobecnil v rozsudku sp. zn. 2 Ao 3/2007 ze dne 24. 10. 2007 (resp. sp. zn. 2 Ao 4/2008 ze dne 5. 2. 2009) s tím, že soud nemůže posuzovat vhodnost využití území, které je otázkou správního uvážení odpůrce. Soud může pouze posuzovat nezákonnosti a excesy tohoto správního uvážení.

Nejvyšší správní soud otázku minimalizace zásahu vykládá nejen ve prospěch odpůrce, ale i ve prospěch ostatních účastníků, jejichž okruh v případě opatření obecné povahy není limitován. Proto je ke zrušení opatření obecné povahy třeba porušení buď kogentních procesních norem, nebo norem hmotného práva<sup>265</sup>. V případě nutnosti zrušit opatření obecné povahy postupuje Nejvyšší správní soud tak, aby došlo ke zrušení pouze navrhované, případně přímo na ní navazující, části, a nedocházelo bezdůvodně ke zrušení celého opatření obecné povahy<sup>266</sup>. K úplnému zrušení se přistupuje pouze v případě nedodržení postupu s vlivem na celé opatření obecné povahy, např. vydání změny územního plánu bez projednání s dotčenými orgány, nebo řádné neoznámení územního plánu<sup>267</sup>. Avšak jak Nejvyšší správní soud dovodil, zrušením opatření obecné povahy nedochází automaticky k nastolení stavu před touto změnou, tedy nedochází k „obživnutí“ dřívějšího opatření obecné povahy<sup>268</sup>.

V rámci jednotlivých bodů také dochází k posouzení odůvodnění opatření obecné povahy. Nejen, že je třeba, aby jeho součástí bylo odůvodnění námitek, je také nutné, aby skutečně odůvodňovalo samotné opatření obecné povahy. Nejvyšší správní soud za nepřezkoumatelná považuje odůvodnění, která jsou pouhou citací zákona, nebo prázdnými frázemi opsanými z literatury. Nejvyšší správní soud požaduje, aby odůvodnění logicky vysvětlilo jednotlivé zásahy do práv osob a jejich návaznost na cíle opatření obecné povahy, zhodnotilo vlivy opatření obecné povahy na trvale udržitelný

---

<sup>265</sup> Tzn., že posuzuje nezákonnost ne nepřiměřenost zásahu do hmotných práv.

<sup>266</sup> Např. rozsudek NSS sp. zn. 2 Ao 3/2007 ze dne 24. 10. 2007.

<sup>267</sup> Např. rozsudek NSS sp. zn. 6 Ao 2/2008 ze dne 27. 8. 2008 a rozsudek NSS sp. zn. 8 Ao 1/2008 ze dne 28. 8. 2008.

<sup>268</sup> Více rozsudek NSS sp. zn. 7 AOs 4/2012 ze dne 23. 5. 2013. Argumentace NSS je založena na analogii s argumentací Ústavního soudu, kdy při zrušení právní úpravy nedochází automaticky k „obživnutí“ původní právní úpravy, která s novou právní úpravou zanikla.

rozvoj (pokud je vyžadováno). Konkrétně je nutné uvést důvody výroku, podklady pro jeho vydání a úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů<sup>269</sup>.

Po provedení obecné analýzy posouzení opatření obecné povahy, je možné přikročit k analýze konkrétních důvodů, které vedou soudy k rušení částí územních plánů, ale také důvody, které naopak vedou k odmítnutí, nebo zamítnutí jednotlivých žalob. Je možné se držet schématu uvedeného u obecné analýzy. Pokud jde o odmítnutí/zamítnutí návrhu, je to z důvodu nesplnění jedné z podmínek přípustnosti návrhu. Naopak v momentě, kdy je shledán nesoulad v některém z pěti kroků, je to důvod ke zrušení územního plánu, resp. jeho části. A contrario, projití všech pěti kroků vede k zamítnutí návrhu. Dělení lze navíc ještě rozšířit na důvody, které byly překonány novelou zákona nebo nálezy Ústavního soudu, a na důvody, které jsou stále aktuální.

V případě odmítnutí resp. zamítnutí návrhů je na prvním místě případ, kdy napadané rozhodnutí není opatřením obecné povahy. Z tohoto důvodu docházelo k odmítání návrhů zejména na počátku rozhodování Nejvyššího správního soudu o opatřeních obecné povahy, dokud Ústavní soud nepřipustil materiální pojetí opatření obecné povahy. Od tohoto okamžiku lze mezi důvody zařadit spíše marginální případy excesů obcí, kdy je např. zrušeno opatření obecné povahy, které však opatřením obecné povahy není<sup>270</sup>, případně excesy Nejvyššího správního soudu, např. rozsudek 7. senátu sp. zn. 7 Ao 2/2009 ze dne 25. 11. 2009, který odmítl návrh s tím, že určení regulativů pro zástavbu není opatřením obecné povahy. To později vyvrátil rozšířený senát v již zmiňovaném usnesení sp. zn. 1 Aos 2/2013 ze dne 17. 9. 2013, kdy stanovil, že určení regulativů může být dáno pouze opatřením obecné povahy a pokud je o něm rozhodnuto jinak, lze se proti tomu bránit jako proti opatření obecné povahy. Toto usnesení reagovalo na častou praxi krajských soudů, které z těchto důvodů žaloby zamítaly s odkazem na to, že je třeba využít opravných prostředků. Ze strany Nejvyššího

---

<sup>269</sup> Rozsudek NSS sp. zn. 1 Ao 2/2009 ze dne 20. 1. 2010.

<sup>270</sup> Rozsudek NSS sp. zn. 4 Ao 2/2011 ze dne 14. 4. 2011.

správního soudu jsou dnes taková rozhodnutí rušena a věc je vracena krajským soudům<sup>271</sup>.

Častějším důvodem je aktivní nelegitimace navrhovatele. Jak bylo řečeno, po dlouhou dobu Nejvyšší správní soud a priori zamítal návrhy podané občanskými sdruženími (spolky). Tato praxe byla odmítnuta již zmíněným nálezem Ústavního soudu, který je zřejmě možné vztáhnout i na odmítaná podání zástupců veřejnosti. Dalším častým důvodem je nedotčení hmotných práv z důvodu velké vzdálenosti (jak bylo uvedeno nad 2 km), podání návrhu nájemcem a zejména nedostatečné tvrzení konkrétního dotčení hmotných práv. Pod ním si je možné představit např. tvrzení omezení podnikatelské činnosti ve vedlejší obci (rozsudek NSS sp. zn. 1 Ao 5/2011 ze dne 13. 10. 2011), nebo pouhé tvrzení o protiprávním postupu při přijímání územního plánu (např. rozsudek NSS sp. zn. 4 Ao 1/2011 ze dne 28. 2. 2011).

Méně častými důvody k odmítnutí či zamítnutí je chybějící petit, resp. dovolávání se petitem změny územního plánu, které není přípustné, či zrušení původních územních plánů, nahrazených novým územním plánem. S návrhem na přezkoumání změny územního plánu nelze spojovat návrh na přezkoumání dřívějších územních plánů, neboť tyto provedenou změnou územního plánu zanikly (rozsudek NSS sp. zn. 7 Ao 2/2007 ze dne 19. 1. 2012). Dalším důvodem je návrh na přezkum námitek, které ale musí být spojeny s přezkumem opatření obecné povahy (rozsudek NSS sp. zn. 5 Ao 1/2010 ze dne 19. 3. 2010). Po novele s.ř.s. a zavedení tří leté lhůty pro podání žaloby, je důvodem pro zamítnutí žaloby zmeškání této lhůty (rozsudek NSS sp. zn. 2 AOs 1/2012 ze dne 24. 7. 2012 a sp. zn. 3 AOs 1/2012 ze dne 20. 12. 2012).

Posledním, ale také nejčastějším, důvodem k zamítnutí žaloby (v období do poloviny roku 2014 přes 50 žalob<sup>272</sup>) je skutečnost, že soud věcně posoudil opatření obecné povahy ze všech 5 kroků a nezjistil pochybení v žádném z nich. Do této skupiny také spadají důvody, kdy není zjištěna příčinná souvislost mezi namítaným omezením hmotných práv a zkoumaným opatřením obecné povahy (např. rozsudek NSS sp. zn. 3 Ao 4/2007 ze dne 5. 12. 2007), omezení vlastnického práva není excesem (velmi častý

<sup>271</sup> Z poslední doby např. rozsudek NSS sp. zn. 6 AOs 1/2013 ze dne 13. 3. 2014.

<sup>272</sup> Zdroj shodný s poznámkou č. 246.

důvod zejména v případě řešení obchvatů obcí, z poslední doby např. rozsudek NSS sp. zn. 2 AOs 3/2013 ze dne 12. 11. 2013), konstatování, že opatření obecné povahy je koncipováno do budoucna a nemá tak žádný vliv na již stojící stavby, tj. konstatování současného stavu není důvodem pro zrušení opatření obecné povahy (rozsudek NSS sp. zn. 6 AOs 9/2011 ze dne 7. 11. 2012), přílišná obecnost žaloby, na kterou lze reagovat také pouze obecně (rozsudek NSS sp. zn. 1 AOs 5/2013 ze dne 15. 10. 2013) nebo žádost o stanovení konkrétních limitů výstavby v územním plánu (rozsudek NSS sp. zn. 9 AOs 5/2010 ze dne 16. 12. 2010).

Z hlediska analýzy nejdůležitější kategorií jsou důvody, ze kterých jsou územní plány, potažmo opatření obecné povahy rušeny. V těchto případech je postup obce (případně kraje) vyhodnocen jako exces z principu zákonnosti územního plánu/opatření obecné povahy. Excesy jsou Nejvyšším správním soudem zjišťovány v rámci věcného posouzení ve zmíněných 5 krocích, proto i analýza bude z těchto kroků vycházet. V rámci jednotlivých kroků bude také zmíněno, která pochybení byla buď vyvrácena nálezem Ústavního soudu, nebo která vedla ke změně legislativy.

První dva kroky, pravomoc a příslušnost nevyvolávají, jak bylo řečeno, problémy a z těchto důvodů nejsou územní plány rušeny.

Jinak je tomu v kroku 3. Tento krok představuje hodnocení zákonného postupu a překvapivě právě z těchto důvodů dochází nejčastěji k rušení územních plánů (do poloviny roku 2014 přes 40 případů). Prvním důvodem je chybějící nebo nedostatečné odůvodnění námitek. Avšak po vydání uvedeného nálezu Ústavního soudu<sup>273</sup>, který označil některá rozhodnutí za příliš formalistická, lze očekávat, že Nejvyšší správní soud se zaměří pouze na situace chybějícího nebo zjevně nedostatečného odůvodnění. Dalším častým důvodem jsou chybějící stanoviska dotčených orgánů, zejména chybějící nebo neodůvodněné stanovisko k posouzení vlivů na životní prostředí a s ním související stanovisko orgánu ochrany přírody a krajiny (např. rozsudek NSS sp. zn. 1 AOs 2/2010 ze dne 18. 1. 2011). Důvodem také bývá nevyřazení se s tímto stanoviskem (např. rozsudek NSS sp. zn. 7 AOs 3/2010 ze dne 29. 11. 2012), nebo

---

<sup>273</sup> Sp. zn. III. ÚS 1669/11 ze dne 7. 5. 2013.

nezpracování stanovisek dotčených orgánů do územního plánu (např. rozsudek NSS sp. zn. 8 Ao 9/2011 ze dne 20. 12. 2012), či provedení změny územního plánu bez jeho dodatečného projednání s dotčenými orgány (např. rozsudek NSS sp. zn. 6 Ao 2/2008 ze dne 27. 8. 2008). Nejvyšší správní soud také velmi dbá na to, aby pro konání veřejného projednání byly dodrženy zákonné lhůty (např. rozsudek NSS sp. zn. 9 Ao 3/2010 ze dne 7. 9. 2010) a aby odůvodnění územního plánu nebyly jen prázdné fráze, které vůbec nepopisují specifika dané lokality (např. rozsudek NSS sp. zn. 1 Ao 2/2010 ze dne 18. 1. 2011).

Ve 4. kroku přezkumu, při posouzení souladu s hmotným právem (zejména stavebním zákonem) bylo častým důvodem rušení územních plánů zahrnutí stavby nadmístního významu (většinou obchvatu obce) do územního plánu bez její existence v nadřazené dokumentaci. Na to reagovala legislativa a tento požadavek byl zrušen novelizací, zákonem č. 350/2012 Sb. Hlavními důvody tak zůstávají nedostatečná odůvodnění nezastavitelnosti doposud vymezených zastavěných ploch (k tomu byl vydán metodický pokyn Ministerstva pro místní rozvoj<sup>274</sup>), nesoulad grafické a textové části, resp. zanesení změny pouze do jedné z nich (např. rozsudek NSS sp. zn. 6 Ao 1/2011 ze dne 20. 4. 2011), nebo jejich nesrozumitelnost (např. rozsudek NSS sp. zn. 1 AOs 6/2013 ze dne 28. 5. 2014). V neposlední řadě se jedná o překročení pravomoci spočívající v zásahu do pravomoci dotčeného orgánu (např. rozsudek NSS sp. zn. 1 Ao 1/2010 ze dne 28. 8. 2012).

V posledním 5. kroku je zkoumána proporcionalita zásahu. Ač by se zdálo, že tento důvod by měl být nejčastějším, je tomu právě naopak (méně než 10 zrušených rozsudků do poloviny roku 2014). Důvodem je fakt, že pokud územní plán nesplňuje podmínku proporcionality, je často vadný i v jiných ohledech. A protože Nejvyšší správní soud postupuje v krocích sestupně, k tomuto kroku se často nedostane. Jde tak o rozhodnutí, která nebyla zrušena v krocích dřívějších. Tuto skupinu rozhodnutí spojuje překročení úměrné meze takové intenzity, že převládne nad ochranou práv ostatních osob, např. změna využití území nad určitou mez, spojená s předkupním právem vymezeným přímo v územním plánu (rozsudek NSS sp. zn. 4 Ao 6/2011 ze dne

---

<sup>274</sup> Zdroj shodný s poznámkou č. 260.

12. 1. 2012), nedostatečná specifikace omezení vlastníka (rozsudek NSS sp. zn. 8 AOs 4/2013 ze dne 25. 6. 2014) nebo nedostatečný důvod pro omezení práv veřejně prospěšnou stavbou (rozsudek NSS sp. zn. 3 AOs 1/2013 ze dne 2. 4. 2014).

Pro úplnost je třeba dodat, že zbytkovou kategorií rušících rozhodnutí Nejvyššího správního soudu tvoří ty, které nelze zařadit pod výše uvedené kategorie. Kromě okrajových důvodů pro zastavení řízení kvůli zpětvzetí návrhu, je zde soubor rozhodnutí Nejvyššího správního soudu o kasačních stížnostech, kdy krajský soud zamítl žalobu a dále se návrhem nezabýval, s čímž Nejvyšší správní soud nesouhlasí a rozsudek krajského soudu zrušil a vrátil zpět - např. rozsudek NSS sp. zn. 5 AOs 1/2012 ze dne 31. 10. 2013 (týkal se aktivní legitimace navrhovatele). Další kroky jsou/budou na krajském soudu. K úplnosti analýzy by bylo možné se zabývat ještě judikaturou krajských soudů, které jsou od 1. 1. 2012 příslušné v prvním stupni. Nedá se však očekávat, že by taková analýza jakkoliv ovlivnila již uvedené závěry, neboť krajské soudy bez výjimky vycházejí z rozhodovací praxe Nejvyššího správního soudu.

Naopak zajímavým srovnáním je porovnání četnosti rušených územních plánů podle jednotlivých obcí, resp. měst. Asi nepřekvapí, že nejčastěji se vyskytujícími jsou rozsudky o územním plánu hl. m. Prahy. Překvapivé však je, že počet rušících rozsudků silně překračuje počet rozsudků zamítnutých, stejně tak překvapí i velká kumulace důvodů pro zrušení v jednom rozsudku. To svědčí o značné libovůli při rozhodování zastupitelstva hl. m. Prahy. Dále by se dalo očekávat, že budou následovat rozsudky ostatních velkých měst. K tomu ale nedochází. Velmi časté jsou naopak rozsudky o rušení územních plánů obcí nacházejících se v severních horských oblastech, zejména Rokytnice nad Jizerou (je třeba říci, že v tomto případě Ústavní soud zrušil některá rozhodnutí Nejvyššího správního soudu<sup>275</sup>) a v poslední době i Špindlerův Mlýn. Nabízí se otázka, zda se v těchto oblastech jedná o nedostatky na straně pořizovatele, nebo jde o tlak ze strany některých zájmových skupin.

---

<sup>275</sup> Rozhodnutí shodné s poznámkou č. 273.

Lze shrnout, že judikatura Nejvyššího správního soudu vede od počátku ke kultivaci vydávaných územních plánů, a to i přes některé excesy soudu, které jsou následně řešeny až soudem Ústavním. Není však možné si nevšimnout, že Nejvyšší správní soud řeší v zásadě pouze zastavěná území a neřeší území nezastavěná, vymezená zejména loukami, lesními a zemědělskými pozemky. Je to pochopitelné. Nejvyšší správní soud je vázán návrhem, kdy motivace navrhovatelů je zejména v oblasti jednotlivých staveb. Navíc navrhovatelé s jinými zájmy byli doposud odmítáni (hlavně spolky). V tomto kontextu je tak neocenitelný nálezn Ústavního soudu, který připustil aktivní legitimaci spolkům, konkrétně v oblasti ochrany životního prostředí. Nyní je na sporcích, aby byly schopny formulovat nedostatky územních plánů mimo zastavěná území. Tato oblast stála doposud spíše na okraji zájmu, přitom se často jedná o největší část území, zahrnující nutnou ochranu volně žijících živočichů a rostlin, ohrožených snahou o maximální využití půdy pro různé záměry bez ohledu na potřebnou ochranu přírody.

## 6. Územní plánování v zahraničí

### 6.1 Územní plánování vybraných zemí Evropy

Územní plánování<sup>276</sup> v Anglii zaznamenalo za posledních 20 let poměrně bouřlivý vývoj. Původně regionální plánování začalo být od 90. let centralizováno. Důvodem bylo postupné podlehnutí regionálních zástupců lobbistickým tlakům a s tím související zaměření územního plánování regionů pouze na výstavbu. Ve snaze toto změnit vznikl nejprve v roce 2000 na Ministerstvu životního prostředí pracovní dokument Strategie plánování: Regionální územní plánování, na nějž navázal v roce 2004 vládní dokument Strategie plánování: Regionální územní strategie. Dokumenty se snažily sjednotit zásady územního plánování všech regionů a klást důraz na poznání vzájemného ovlivnění mezi přírodou a činností, tedy v podstatě na trvale udržitelný rozvoj v regionu. Problém územního plánování v Anglii je i v tom, že dokumenty územního plánování jsou spíše doporučující než závazné.

V roce 2004 byl na základě uvedených dokumentů přijat zákon o Plánování a vyvlastnění. Zákon definitivně posunul rozhodování v území od pouhého umístění staveb k procesu územního plánování. Jeho úprava je obdobná úpravě české, tj. více úrovní územního plánování se zaměřením do budoucna a k ochraně přírody. Zákon dokonce stanovuje, že o územním plánování rozhodují i nevolení zástupci mimo státní správu.

Naopak přetrvávajícím problémem regionálních územních plánů je, že nejsou závaznými pro místní územní plány. To je důsledek tlaků proti regionálním územním plánům ze strany lokálních autorit po roce 2000, kdy jejich tlak byl zejména na to, aby regionální plánování úplně zaniklo. K tomu nedošlo.

---

<sup>276</sup> V anglickém překladu „spatial planning“.



V tomto kontextu regionální a celostátní plánování plní funkci určité strategické vize v rámci trvale udržitelného rozvoje území, mající však pouze doporučující charakter. I přesto je respektováno.

Ostatní části Velké Británie mají územní plánování založené na předpisech místních vlád. Skotsko má Národní plánovací rámec schválený místním parlamentem v roce 2009 a dále regionální plány pro určité části, např. pro Edinburgh. Stejně tak Wales má plán pro celé území země schválený v roce 2004 a revidovaný v roce 2008. Severní Irsko má Regionální rozvojovou strategii z roku 2001<sup>277</sup>.

Jiná situace panuje v kontinentální Evropě, např. v Holandsku. Zde je po reformě v roce 2006 plánování na úrovni regionů (Holandsko má 12 provincií) závazné pro místní územní plány. Národní plánovací strategie na úrovni celého státu pochází z roku 2005 (aktualizace v roce 2012) a je také závazná pro nižší územní plány.

Na území Francie je nejvyšší stupeň územního plánování svěřen 22 regionálním vládám, které vytváří regionální územní plány zejména pro oblast zdraví, vzdělání a dopravy. Tyto plány jsou pak závazné pro územní plány 96 departmentů. Územní plány některých regionů jsou velmi propracované, zejména pokud se jedná o dopravní infrastrukturu a na ní navazující veřejnou dopravu. I přes toto složité dělení na sebe územní plány navazují, navíc např. územní plán regionu Calais navazuje i na územní plán regionu jihovýchodní Anglie. Francie tak má velmi propracovaný systém územního plánování.

Na opačné straně rozvoje územního plánování stojí např. Španělsko, kde tvorba územních plánů není povinná, což se projevuje ve velmi stručných plánech některých regionů.<sup>277</sup>

---

<sup>277</sup> Swain, C., Marshall, T., Baden, T.: English regional planning 2000-2010: lessons for the future, Oxon, the UK: Routledge, 2013.

## 6.2 Územní plánování Německa

Územní plánování Německa je českému územnímu plánování velmi blízké. Územní plánování Německa je strukturováno do 3 úrovní, a to federální, zemské (spolkových zemí) a obecní, přičemž zemská úroveň se dělí na územní plánování dané spolkové země a územní plánování regionů. Základní náplní federální a zemské úrovně je tvorba základních principů, cílů a právního základu v detailu odpovídající příslušné úrovni územního plánování, náplní obecního územního plánování je detailní implementací těchto principů a cílů. Právní rámec pro federální a zemskou úroveň určuje Federální zákon o územním plánování, pro obecní úroveň se jedná o Federální stavební zákoník. Lze říci, že úroveň zemská odpovídá politice územního rozvoje, regionální zásadám územního rozvoje a obecní úroveň odpovídá územním plánům. Přes podobnou náplň a zaměření ale existuje celá řada rozdílů.

Na federální úrovni územního plánování neexistuje žádná pravomoc k přijímání závazného územně plánovacího dokumentu a není zde pravomoc zasahovat do konkrétního řešení jednotlivých území. Výjimku tvoří tzv. sektorové územní plány, o kterých bude hovořeno později, na úrovni federace představovány tzv. Německými výlučnými ekonomickými zónami. Federální územní plánování působí pouze na přijímání územně plánovacích dokumentů vytvářením legislativního rámce a tvorbou politických rozhodnutí v oblasti ekonomiky, dopravy, apod. Federální územní plánování koordinuje územní plánování na nižších úrovních, jakož i na úrovni EU. Orgány územního plánování na nižších úrovních jsou povinny poskytovat informace a zprávy federální úrovni v oblasti demografie, ekonomiky, zemědělství, turismu, životního prostředí a pracovního trhu. Tato provázanost toku informací k vyšším úrovním územního plánování a pokynů k nižším úrovním zabezpečuje koordinaci celého procesu územního plánování na území celé federace. Základním cílem územního plánování Německa je trvale udržitelný rozvoj, který byl legislativně zakotven přijetím Federálního zákona o územním plánování v roce 1998<sup>278</sup>.

---

<sup>278</sup> E. Pahl-Weber, D. Hencker: The Planning System and Planning Terms in Germany, ARL, Hanover, Germany, 2008, str. 42.

Jak bylo řečeno, územní plánování na území spolkové země se dělí na územní plánování spolkové země a regionální územní plánování. Německé územní plánování je rozděleno na spolkové země a ty pak následně na 105 regionálních územně plánovacích území<sup>279</sup>. Pokud jde o vztah mezi zemskou a regionální úrovní, existuje zde buď hierarchie mezi územními plány země a regionů, nebo zemský územní plán není přijat a regionální územní plány jsou koordinovány asociací regionů dané spolkové země. Stejně jako na úrovni federace, také na úrovni zemské resp. regionální není územním plánováním rozhodováno o využití jednotlivých území, vyjma sektorových územních plánů. Zemské a regionální územní plány definují podmínky využití území z nadmístního pohledu, zejména definují problémy území v oblasti hustoty zalidnění, zaměstnanosti, bydlení, životního prostředí apod. Územní plány na úrovni spolkové země a regionů řeší problémy a jejich dopady z dlouhodobého hlediska, proto k jejich aktualizaci dochází jednou za 10 let, nejde však o zákonnou povinnost. Je třeba říci, že na rozdíl od české úpravy, německá úprava nemá pouze formálně/legislativně zakotvené nástroje územního plánování, ale existuje zde celá řada neformálních nástrojů fungujících na principu ustálené praxe nebo vyhledání, dokumentování a řešení nedostatků v územním plánování. Jedná se např. o neformální plány, koncepty přestavby území, urbanistické studie<sup>280</sup>.

Nejnižší úrovní územního plánování jsou územní plány obcí. Územní plány obcí určují využití daných území, a to vytipováním rozvojových území a stanovením podmínek využití ostatních území. Povinně je vyhodnocován současný stav území, potenciální rozvoj, vyhledávání problémů a způsob jejich řešení. Územní plán vždy obsahuje řešení rozvoje a ochrany nezastavěného území. V územním plánu je také třeba řešit otázky nadmístní a přeshraniční, jako např. řešení záplavových území, negativní demografický vývoj apod. Stejně jako na spolkové úrovni, existuje na úrovni obce vedle územního plánu celá řada neformálních nástrojů územního plánování. Jedná se o zákonem neupravené nástroje, jako jsou plány rozvoje určitých sektorů (bydlení, doprava), územní studie, plány rozvoje sub regionů.

---

<sup>279</sup> Swain, C., Marshall, T., Baden, T.: English regional planning 2000-2010: lessons for the future, Oxon, the UK: Routledge, 2013.

<sup>280</sup> E. Pahl-Weber, D. Hencker: The Planning System and Planning Terms in Germany, ARL, Hanover, Germany, 2008, str. 38 až 104 - dostupné na [shop.arl-net.de/media/direct/pdf/ssd\\_7.pdf](http://shop.arl-net.de/media/direct/pdf/ssd_7.pdf).

Proces přijímání územního plánu obcí je velmi podobný české úpravě. To, zda obec přijme územní plán, je plně na jejím rozhodnutí. Podnět k přijetí územního plánu může dát kdokoli, avšak obec vždy musí rozhodnout o jeho pořízení. Omezením je podmínka, že jeho pořízení je ve veřejném zájmu. Před rozhodnutím o pořízení musí být podnět postoupen na vyšší (zemskou) úroveň, která musí dát souhlas k jeho pořízení. Bez tohoto souhlasu nelze územní plán pořídit. Samotný proces pořizování územního plánu se rozpadá na dvě fáze, a to přípravu územního plánu (dalo by se říci zadání územního plánu) a na samotný závazný územní plán (tedy obdoba návrhu územního plánu, i když se v německém pojetí jedná o fázi konečnou). V německé úpravě je snahou od počátku zapojit do přijímání územního plánu jak dotčené orgány, tak i širokou veřejnost, která je informována veřejnou vyhláškou o připravovaném územním plánu a která může od počátku podávat své připomínky. Ve stejném okamžiku jsou informovány i dotčené orgány a zájmové organizace, které mohou podávat svá stanoviska, resp. své připomínky. Připomínky jsou zpracovány a takto připravený návrh je opět veřejně oznámen a zaslán dotčeným orgánům, případně okolním státům. Opět je možné podávat připomínky a stanoviska. Ty jsou následně zpracovány a upravený návrh je znovu veřejně oznámen. Výsledný dokument, jehož součástí musí být odůvodnění, je vydán ve formě podzákonného dokumentu nebo veřejné vyhlášky, a to v závislosti na praxi v jednotlivých spolkových zemích. Až takto vydaný dokument může být podroben soudnímu přezkumu.<sup>281</sup>

Německé správní soudnictví má 3 úrovně, a to správní soudy, vyšší správní soudy a Federální správní soud. V první instanci je příslušný správní soud, pokud není dána příslušnost vyššího správního soudu. Ta je dána v případě, že dochází k řešení určitých nadregionálních staveb, jako jsou letiště, dálnice, železnice, páteří infrastruktura. Německá úprava vyžaduje před podáním žaloby vyčerpání řádných opravných prostředků. V případě územních plánů německý ústavní soud rozhodl, že je možné podat žalobu přímo, bez využití opravných prostředků. (Řádné opravné prostředky připadají v úvahu pouze pro územní řízení.) K řízení o územním plánu obcí

---

<sup>281</sup> E. Pahl-Weber, D. Hencker: The Planning System and Planning Terms in Germany, ARL, Hanover, Germany, 2008, str. 38 až 104.

je příslušný správní soud. Na rozdíl od české právní úpravy lze žalobou napadat i jednotlivá stanoviska dotčených orgánů.

Specifikem německé úpravy jsou tzv. sektorové územní plány. To jsou územní plány k dlouhodobým projektům, přijímané v oblastech federálního významu jako je železniční síť, síť páteřní infrastruktury, dálniční síť, letiště, stavba elektráren, ale i regionálního významu, např. zemská silniční síť, regionální železnice, veřejná doprava. Sektorový územní plán má právo vydat federální vláda, nebo spolková země. Je zřejmé, že územní plány obcí a spolkových zemí mohou být v konfliktu se sektorovými územními plány. Proto platí pravidlo, že sektorové územní plány mají přednost a případné vzniklé problémy je třeba řešit změnou územního plánu obce, regionu či spolkové země<sup>282</sup>.

Lze shrnout, že územní plánování Německa je velmi podobné územnímu plánování českému, avšak s celou řadou doplňujících institutů. Výhodou německého územního plánování je existence sektorových územních plánů, ustálenější judikatura plynoucí z delší rozhodovací praxe soudů a existence neformálních nástrojů. V případě neformálních nástrojů je však otázka, zda v podmínkách českého prostředí, kde je snaha veškeré kroky formalizovat, mohou takové nástroje najít aplikaci. Nicméně i v územním plánování Německa existuje celá řada problémů, plynoucí zejména z převzetí systému územního plánování ze západních spolkových zemí do východních spolkových zemí. Velký problém ve východních spolkových zemích vznikl např. v případě územního plánování regionu Berlín, který je obklopen převážně zemědělskou spolkovou zemí Brandenburg. K vyřešení problémů, vzniklých z důvodu rozvoje berlínského letiště, došlo k vytvoření jednoho územně plánovacího regionu. Poslední změna plánu tohoto regionu v roce 2009 však zatím problémy nevyřešila<sup>283</sup>.

---

<sup>282</sup> E. Pahl-Weber, D. Hencker: *The Planning System and Planning Terms in Germany*, ARL, Hanover, Germany, 2008, str. 38 až 104.

<sup>283</sup> Swain, C., Marshall, T., Baden, T.: *English regional planning 2000-2010: lessons for the future*, Oxon, the UK: Routledge, 2013.

### 6.3 Územní plánování Slovenska

I přes podobnost územního plánování Německa s úpravou českou, je nejbližší české právní úpravě úprava slovenská. Územní plánování na Slovensku stále vychází z federální právní úpravy zákonem č. 50/1976 Zb. o územnom plánovaní a stavebnom poriadku v znení neskorších predpisov (dále jen „zákon č. 50/1976 Zb.“), který je doplněn celou řadou prováděcích vyhlášek, např. vyhláška č. 453/2000 Z. z. Ministerstva životného prostredia Slovenskej republiky, ktorou sa vykonávajú niektoré ustanovenia stavebného zákona, nebo vyhláška č. 55/2001 Z. z. o územnoplánovacích podkladoch a územnoplánovacej dokumentácii. Zákon samozřejmě neplatí ve znění přijatém v roce 1976, proto je možné mezi územně plánovacími dokumenty nalézt Koncepti územního rozvoje Slovenska, územní plán regionu, územní plán obce a územní plán zóny (ustanovení § 8 zákona č. 50/1976 Zb.).

Slovensko připravuje úplně nový stavební zákon. Novým zákonem by se mělo přesunout těžiště právní úpravy do územního plánování, stavební řízení by se mělo výrazně zjednodušit a zrychlit, každá obec by měla do roku 2034 mít vlastní územní plán (dnes ho má z 2891 obcí asi 1300)<sup>284</sup>. Návrh zákona má oproti původnímu plánu zpoždění více než rok, aktuálně prochází připomínkovým řízením mezi ministerstvy. Předkladatelem nového zákona, stejně jako nejvyšším orgánem územního plánování je Ministerstvo dopravy, výstavby a regionálního rozvoje<sup>285</sup>.

Jak bylo řečeno, zákon č. 50/1976 Zb. je zákonem zaměřeným především na stavební řízení - územnímu plánování je věnováno prvních 43 paragrafů, stavebnímu řízení následujících 74 paragrafů. Ačkoliv byly některé paragrafy do územního plánování doplněny, není možné tímto způsobem změnit koncepci zákona. Tento stav je však vcelku pochopitelný. V době vzniku zákona č. 50/1976 Zb. byly i zahraniční úpravy územního plánování na počátku a jejich podstatou bylo zejména řešení zastavěného území (srovnejme např. s uvedenou zahraniční úpravou). Ačkoliv tedy

<sup>284</sup> Nový stavebný zákon bude vraj revolúcia, publikováno dne 23. 5. 2013 na <http://www.vyvlastnenie.sk/clanok/a/novy-stavebny-zakon-bude-vraj-revolucia/>

<sup>285</sup> Návrh nového stavebného zákona je už v pripomienkovaní - publikováno dne 19. 6. 2014 na <http://www.danovecentrum.sk/clanok-z-titulky/navrh-noveho-stavebneho-zakona-je-uz-v-pripomienkovani.htm>

ustanovení § 1 zákona č. 50/1976 Zb. stanoví jako cíl trvale udržitelný rozvoj, nedostatečný rozsah právní úpravy územního plánování nemůže vytvářet dostatečné předpoklady k naplnění tohoto cíle.

Základem územního plánování v české právní úpravě jsou územně plánovací podklady, hlavně územně analytické podklady. Podklady jsou významné zejména proto, že jsou ze zákona povinně udržovány aktuální, je možné je kdykoliv použít. Takovou aktualizaci slovenská úprava nemá. Zákon č. 50/1976 Zb. v ustanovení § 2a stanoví, že územně plánovací podklady a dokumentaci si obec obstarává prostřednictvím odborně způsobilé osoby v okamžiku jejich potřeby. Na toto ustanovení pak navazuje přehled jednotlivých územně plánovacích podkladů, které jsou prakticky shodné s předchozí českou právní úpravou, tedy urbanistická studie, územní generel, územní prognóza a územně-technické podklady. Slovenský stavební zákon tak, na rozdíl od českého stavebního zákona, nestanovuje povinnost určitým orgánům podklady automaticky předkládat při jejich změnách. O tom svědčí i povinnost provést průzkumy a rozborů před přijetím územně plánovací dokumentace<sup>286</sup>. Takový přístup jistě není nejvhodnější.

Za hlavní dokument územního plánování Slovenska je považován územní plán<sup>287</sup> a je podle ustanovení § 11 zákona č. 50/1976 Zb. zpracováván povinně pro obce nad 2 tisíce obyvatel. Podle ustanovení § 17 zákona č. 50/1976 Zb. se územní plány zpracovávají vždy také v případě, že jde o výstavbu nové obce, umísťují se veřejnoprávní stavby nebo jde o přestavbu obcí s cílem zlepšit životní prostředí. Zákon č. 50/1976 Zb. umožňuje přijmout jeden územní plán pro více obcí. Větší území řeší územní plán regionu (území kraje) a na celorepublikové úrovni je zpracována Koncepce územního rozvoje Slovenska. Ta byla vypracována v roce 2001 a aktualizována v roce 2011<sup>288</sup>. Menší území než územní plán je řešeno územním plánem zóny, který odpovídá našemu regulačnímu plánu, jehož přijetí může být uloženo i v územním plánu.

---

<sup>286</sup> Ustanovení § 19b zákona č. 50/1976 Zb.

<sup>287</sup> Korec, Š.: Stavební zákon, stavebné a pozemkové právo v praxi, Nová práca, 2014, str. 45.

<sup>288</sup> Koncepcia územného rozvoja Slovenska 2001 - záväzná časť v znení KURS 2011 - publikováno dne 16. 11. 2011 na <http://www.telecom.gov.sk/index/index.php?ids=93254>.

Zákon č. 50/1976 Zb. určuje náležitosti územního plánu, a to v ustanovení § 11 odst. 5. Jde v podstatě o vymezení zastavěného území, určení a využití jednotlivých ploch, regulativy ochrany životního prostředí. Ze zákona striktně nevyplývá, že by detailem nemohlo být zasahováno do nižší nebo vyšší územně plánovací dokumentace, zákon dokonce připouští možnost vypracovat územní plán obce do 2 000 obyvatel v detailu územního plánu zóny. Avšak ze sousledu a obsahu jednotlivých ustanovení o územně plánovací dokumentaci takové omezení zjevně plyne. Územně plánovací dokumentace má jak textovou, tak grafickou část a dělí se na závaznou a směrnou část, kdy zákon č. 50/1976 Zb. v ustanovení § 13 stanoví, co je náplní závazné části - funkční využití území, veřejnoprávní stavby, ochrana životního prostředí. Detailní obsah jednotlivých územně plánovacích dokumentů je stanoven vyhláškou č. 55/2001 Z. z.

Proces přijímání územně plánovací dokumentace je upraven pro všechny dokumenty společně v ustanovení § 16 a násl. zákona č. 50/1976 Zb. Tento přístup se jeví proti české právní úpravě vhodnější, vzhledem k tomu, že v současné době je přijímání územně plánovací dokumentace i v české právní úpravě principiálně shodné. Samotný proces přijímání byl převzat z prováděcí vyhlášky přímo do zákona, kdy základem celého řízení je řízení o územním plánu. Důvodem přesunu byla možnost domáhat se soudní ochrany práv při přijímání územního plánu<sup>289</sup>. Na základě vývoje judikatury v českém právním prostředí, možnost soudního přezkumu znamená obrovský posun ve sjednocení principů územního plánování a zkultivování celého procesu, zejména odstranění libovůle v rozhodování. Protože právo na soudní ochranu je právem novým, neexistuje na Slovensku logicky žádná relevantní judikatura, která by územní plánování korigovala. Z příkladu České republiky je zřejmé, že vznik a ustálení judikatury bude na Slovensku trvat několik let.

Proces přijímání územně plánovací dokumentace je rozdělen na zadání, koncept a návrh, kdy v jednotlivých fázích dotčené orgány podávají svá stanoviska a veřejnost může podávat své připomínky. Na tomto místě je třeba zmínit rozdíl proti české právní úpravě, protože veřejnost má ve slovenské právní úpravě možnost podat pouze

---

<sup>289</sup> Korec, Š.: Stavebný zákon, stavebné a pozemkové právo v praxi, Nová práca, 2014, str. 53.



připomínky, které orgán územního plánování pouze projedná<sup>290</sup>. Chybí zde prvek rozhodnutí o námitkách dotčených vlastníků, které jsou častým důvodem žalob k opatření obecné povahy podle české právní úpravy a následně častým důvodem rušení územních plánů.

Na počátku celého procesu přijímání územně plánovacího dokumentu jsou přípravné práce (ustanovení § 19b zákona č. 50/1976 Zb.). Ty v sobě zahrnují oznámení o započetí přijímání územně plánovacího dokumentu, jeho účel, předmět, hranice řešeného území a shromáždění potřebných podkladů. Následuje fáze průzkumů a rozboru, která má zajistit informace o uspořádání území a určení problémů v něm, následovaná fází zadání územně plánovacího dokumentu. Zadání obsahuje cíle a požadavky, které bude třeba vyřešit územně plánovacím dokumentem. Zadání je vypracováno orgánem územního plánování, kterým je v případě územního plánu obec (ustanovení § 18 odst. 4 zákona č. 50/1976 Zb.). Zadání je projednáno s dotčenými orgány, krajem, dotčenými obcemi a dotčenými právníckými osobami a je oznámeno formou veřejné vyhlášky, kdy veřejnost, právnícké osoby a obce mohou podávat k zadání připomínky, dotčené orgány stanoviska. Po zapracování stanovisek a připomínek je územně plánovací dokument přezkoumán nadřízeným orgánem, územní plán přezkoumává krajský úřad, a přezkoumaný dokument je schválen - územní plán obcí.

Poté následuje fáze konceptu, která je obligatorní součástí územně plánovacího dokumentu, vyjma územního plánu obce s méně než 2 000 obyvateli<sup>291</sup>. Koncept je projednán, a to veřejně, se shodným okruhem subjektů jako zadání. Při veřejném projednání je třeba zabezpečit odborný výklad. Účelem konceptu je posouzení variant řešení, ověření vhodnosti navrženého řešení a posouzení závažnosti dopadů na životní prostředí. Ke konceptu je možné podávat stanoviska a připomínky. Po fázi konceptu následuje fáze návrhu. Návrh je veřejně oznámen a projednán s dotčenými obcemi, kraji a orgány. Z dikce zákona č. 50/1976 Zb. plyne, že tato fáze již není obligatorně ústní. K návrhu mohou být do 30 dnů od zveřejnění podávány připomínky, dotčené orgány

---

<sup>290</sup> Ustanovení § 22 odst. 7 zákona č. 50/1976 Zb.

<sup>291</sup> Ustanovení § 21 odst. 2 zákona č. 50/1976 Zb.

podávají stanoviska. Pokud dotčený orgán nedá ve lhůtě stanovisko, předpokládá se, že je kladné.

Nespornou výhodou tohoto procesu je, že celý proces je upraven pro veškeré dokumenty shodně, tedy i pro Koncepti rozvoje Slovenské republiky, kdy je umožněno veřejnosti se účastnit stejným způsobem na přípravě všech územně plánovacích dokumentů. Nevýhodou proti české právní úpravě je naopak neexistence námitek a rozhodnutí o nich.

Fáze schvalování územně plánovací dokumentace je stručně upravena ustanovením § 26 zákona č. 50/1976 Zb. (s dělením na vládu, kraj a obec), kdy je po schválení dokumentace vydána jako obecně závazné nařízení, resp. nařízení vlády. Povinnost jejich aktualizace stanoví ustanovení § 30. Orgán územního plánování je povinen sledovat změny podkladů, nezbytnost umístit nové veřejně prospěšné stavby apod. V případě nutnosti je pak povinen zajistit změnu územně plánovací dokumentace. Povinnost aktualizace však není vázána žádnou lhůtou, do které je nutné uvedené sledování provést. Výstupem není ani žádná zpráva, která by provedení takového sledování potvrdila.

Proces ochrany životního prostředí zákon č. 50/1976 Zb. neřeší. Jedná se o úpravu speciálním zákonem č. 24/2006 Zb. o posudzovaní vplyvov na životné prostredie a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov, ktorý byl ze strany Evropské Komise kritizován z důvodu nedostatečného přístupu dotčené veřejnosti do procesu posuzování vlivů na životní prostředí. Proto byl v roce 2010 zákon č. 24/2006 Zb. novelizován, kdy např. orgán ochrany životního prostředí je dotčeným orgánem a byla rozšířena možnost účasti veřejnosti<sup>292</sup>. Procesu posouzení vlivů na životní prostředí povinně podléhají veškeré územně plánovací dokumenty. Proces je zahájen ve fázi konceptu, pro obce s méně než 2 000 obyvateli ve fázi návrhu územního plánu<sup>293</sup>. V procesu dochází nejprve k vypracování zprávy o hodnocení

---

<sup>292</sup> Zdroj shodný s poznámkou č. 234.

<sup>293</sup> Metodické usmernenie MŽP SR a MDVRR SR k problematike posudzovania územnoplánovacej dokumentácie ako strategického dokumentu podľa zákona č. 24/2006 Z. z. o posudzovaní vplyvov na životné prostredie a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov, MŽP SR, Bratislava, 29. 1. 2014

územního plánu obce vypracování podle přílohy č. 5 zákona č. 24/2006 Zb. Ta se doručí příslušnému úřadu. Následuje fáze zjišťovacího řízení, kdy v případě závěru o pravděpodobném významném vlivu na životní prostředí příslušný úřad územně plánovací dokument posoudí z hlediska jeho vlivů na životní prostředí. V rámci posouzení dochází k veřejnému projednání, po kterém je vypracován odborný posudek, na který navazuje závěrečné stanovisko příslušného úřadu. Je třeba dodat, že veškeré výše popsané kroky a k nim příslušné dokumenty jsou zveřejňovány na internetu<sup>294</sup>.

Na přijímání územně plánovací dokumentace navazuje územní řízení<sup>295</sup>. Obě řízení mají v zákoně podobný rozsah, tj. pro územní řízení je vyhrazena polovina paragrafů územního plánování. I toto svědčí o nedostatečné úpravě pořizování územně plánovací dokumentace. Územní řízení vede stavební úřad, účastníky je navrhovatel a nově i obec, která byla dříve účastníkem pouze u některých řízení<sup>296</sup>, a dotčené orgány. Výsledkem územního řízení je běžné správní rozhodnutí, které se podpůrně řídí zákonem č. 71/1967 Zb. o správním konání. Podkladem řízení je územní plán, územně plánovací podklady a další podklady, podrobnosti stanoví zmíněná vyhláška č. 453/2000 Z. z.<sup>297</sup> Územní řízení je zakončeno vydáním územního rozhodnutí, které je na rozdíl od české právní úpravy vydáváno i o stavební uzávěře.

Lze shrnout, že i přes četné a zásadní novelizace, slovenský stavební zákon není vyhovující, neboť jeho primárním účelem vždy bylo upravit zejména stavební řízení. Navíc instituty práv vlastníků nemovitostí a ochrany životního prostředí jsou potřebné, avšak v kontextu celé právní úpravy nedostatečné. K dosažení hlavního cíle územního plánování, trvale udržitelného rozvoje, je třeba nový zákon, který je již připravován. Je ale otázkou, jaká skutečně bude nová právní úprava v praxi.

Srovnání se slovenskou úpravou je zajímavé zejména z důvodu poukázání na kvalitativní změnu v přístupu k územnímu plánování v zákoně č. 183/2006 Sb.

---

<sup>294</sup> Posudzovanie vplyvov na životné prostredie v Slovenskej republike: Praktická príručka pre obce, MŽP SR, Bratislava, 2008

<sup>295</sup> Ustanovení § 32 až 42 zákona č. 50/1976 Zb.

<sup>296</sup> Korec, Š.: Stavebný zákon, stavebné a pozemkové právo v praxi, Nová práca, 2014, str. 57.

<sup>297</sup> I tato vyhláška stanoví pouze náležitosti návrhu na vydání a obsah územního rozhodnutí. Jejím hlavním úkolem je stanovit podrobnosti ke stavebnímu řízení. I v tomto je znatelné zaměření stavebního zákona zejména na stavební řízení.

Kritika tohoto zákona ze strany některých autorů je sice někdy oprávněná, ale zcela jistě nemůže vést, ve světle tohoto srovnání, k návratu institutů předešlé právní úpravy. Nicméně je také třeba připustit, že i přes celou řadu limitů je slovenská právní úprava v některých ohledech vyváženější. Jedná se zejména o proces přijímání jednotlivých dokumentů, kdy jednotný proces přijímání zajišťuje možnost účasti dotčených obcí a veřejnosti na územně plánovacích dokumentech lépe, než je tomu v případě úpravy české.

## Závěr

Po přijetí zákona č. 183/2006 Sb. došlo k zásadnímu obratu, kdy těžiště první úpravy se přesunulo ze stavebního řádu do územního plánování. Územní plánování řeší území (prostředí) v celém jeho rozsahu a v kontextu veškerých vlivů. Naopak stavební řízení se zaměřuje jen na podmínky konkrétního záměru. Hlavním cílem územního plánování je trvale udržitelný rozvoj. Ten je definován jako vzájemná rovnováha mezi třemi jeho prvky, kterými jsou ochrana životního prostředí, hospodářský rozvoj a sociální rozvoj.

Podle právní úpravy územního plánování je na úrovni obce základním dokumentem územní plán, na který navazuje proces územního řízení. Územní řízení může být nahrazeno přijetím regulačního plánu. Stavební zákon upravuje další dva nástroje územního plánování, které předcházejí územní plán a jsou mu nadřazené, a to na úrovni státu politiku územního rozvoje a na úrovni kraje zásady územního rozvoje. Tím vzniká systém plynule na sebe navazujících nástrojů, které jsou hierarchicky uspořádány od politiky územního rozvoje po územní řízení. Každý z těchto nástrojů má přesně stanovené limity, co upravovat smí a co již nesmí. Participace obcí na řízeních předcházejících vydání územního plánu je však velmi omezená. Jejich pozice odpovídá většinou pozici široké veřejnosti. Tyto nástroje přímo ovlivňují území dané obce a také přímo zasahují a určují směřování obce v její samostatné působnosti. Zdá se proto vhodné, aby participace obcí byla i v těchto řízeních do budoucna větší. Územně analytické podklady a územní studie pak dávají územně plánovacím dokumentům přesné informace o řešeném území.

Od přijetí nové právní úpravy se vyskytla celá řada problémů. Základním problémem na úrovni obcí je složité a zdlouhavé řízení o územním plánu, a to včetně velmi složitého řízení o posouzení vlivů na životní prostředí. Dalšími problémy je obtížné nalézání kompromisu mezi protichůdnými zájmy různých dotčených orgánů nebo zájmových skupin, rušení celé řady opatření obecné povahy judikaturou z důvodu nesouladu s právní úpravou, nerespektování práv jednotlivých účastníků, nebo

nedodržení zákonných postupů. Tyto problémy se snaží řešit Ministerstvo pro místní rozvoj jak vydáváním metodických pokynů k problematickým otázkám, tak i novelizacemi stavebního zákona. Dosud nejdůležitější novelizací byl zákon č. 350/2012 Sb. s účinností k 1. 1. 2013. Tato novelizace zrušila fázi konceptu územního plánu, řízení se standardizovalo a proces přijímání jednotlivých dokumentů se sjednotil. Z posouzení vlivů na životní prostředí byla u koncepčních dokumentů zrušena fáze zjišťovacího řízení. Novela také upravila instituty, na které opakovaně upozorňovala judikatura, např. rozhodování o stavbách nadmístního významu v územním plánu přímo obcí.

Hlavním cílem územního plánování, tedy i územních plánů, je trvale udržitelný rozvoj. Zákonodárce však tento cíl a jeho vyhodnocení zařadil v případě územních plánů jako jejich fakultativní součást. Ačkoliv je možné chápat důvody pro urychlení procesu přijímání jednoduchých změn územních plánů, nemělo by docházet k obcházení základního cíle jen z důvodu snahy o urychlení procesu, neboť územní plán a jeho změny by měly vždy představovat kompromis tří pilířů posouzení vlivů na udržitelný rozvoj, územní plán má představovat komplexní vyhodnocení, které bez vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj není dost dobře možné.

Nejpropracovanějším pilířem trvale udržitelného rozvoje je ochrana životního prostředí, na kterou navazuje posouzení vlivů na životní prostředí a ochrana přírody a krajiny, zejména oblastí NATURA 2000. Posouzení vlivů na životní prostředí je v našich podmínkách velmi složitým a zdlouhavým procesem. Jedná se v podstatě o další komplexní řízení. Jeho rozsah nemá opodstatnění ani v unijním právu ani v jiných mezinárodních smlouvách. Proto je nutno uvítat snahu zákonodárce toto řízení maximálně zjednodušit, a to zrušením fáze zjišťovacího řízení u koncepčních územně plánovacích dokumentů a formou přímých odkazů ze stavebního zákona na vybrané fáze řízení u realizačních dokumentů. To je však kritizováno ze strany Evropské komise, jako nenaplnění směrnice č. 2011/92/EU. Proto jsou zjednodušující postupy na úrovni územního řízení rušeny připravovanou novelou stavebního zákona a zákona o posuzování vlivů na životní prostředí. Připravovaná novela mění stanovisko k posouzení vlivů záměru na životní prostředí v rámci územního řízení na závazné a

posuzující orgán se nově stává dotčeným orgánem, jako je tomu v případě ochrany přírody a krajiny. Nově se zavádí verifikační stanovisko posuzujícího orgánu k dalším fázím řízení. Posuzování vlivů na životní prostředí se stává komplikovanějším. Do budoucna by bylo rozumnější celé řízení zjednodušit, a to přímo v rámci zákona o posuzování vlivů na životní prostředí.

Je stále těžko představitelné, že by správní rozhodování bylo na takové úrovni, že bychom si mohli dovolit nezávaznost některých dokumentů, jako je tomu třeba v případě Velké Británie. Proto je velmi důležitá rozhodovací pravomoc soudů. Ty ruší některé excesy na straně správních orgánů. Soudní moc může být vykonávána pouze na základě relevantního návrhu. Protože se návrhy týkají takřka výhradně zastavěného území, je ochrana nezastavěného území soudní mocí velmi limitována. K této změně by mohla přispět judikatura Ústavního soudu, který v nedávné době připustil aktivní žalobní legitimaci spolkům na ochranu životní prostředí.

Lze shrnout, že odpověď na otázku zda územní plánování obcí, jak je pojata naším právním řádem, je skutečně tím nástrojem, který zajistí rozvoj obcí bez zásadního negativního vlivu na životní prostředí je kladná. Ovšem v případě drobných změn územních plánů, kdy není třeba vyhodnotit jejich vlivy na trvale udržitelný rozvoj, není možné zajistit, že taková změna bude v souladu se základním cílem územního plánování, a to nalezení kompromisu mezi ochranou životního prostředí, hospodářským rozvojem a sociálním rozvojem. Je také nutné dodat, že ochrana životního prostředí představuje v některých jeho fázích příliš zdlouhavý a administrativně náročný proces.

## Literatura

### Publikace:

- Maier, K.: Územní plánování, Vydavatelství ČVUT, 2000
- Swain, C., Marshall, T., Baden, T.: English regional planning 2000-2010: lessons for the future, Oxon, the UK: Routledge, 2013
- Malý, K. a kol. autorů: Dějiny českého a československého práva do roku 1945, Linde, 2003, 3. vydání
- Damohorský, M. a kol.: Právo životního prostředí, C. H. Beck, Praha, 2007
- Hendrych, D a kol.: Správní právo. Obecná část, C. H. Beck, Praha, 2006
- Macháčová, J. a kol.: Stavební zákon komentář, 2. vydání, C. H. Beck, 2013
- Mareček, J., Doležal, J., Sedláčková, V., Sklenář, T., Tunka, M., Vobrátilová, Z.: Komentář ke stavebnímu zákonu a předpisy související, Plzeň: Aleš Čeněk, 2013
- Plos, J.: Stavební zákon s komentářem, Grada, 2013
- Roztočil, A., Hrušová, K., Lachmann, M., Potěšil, L.: Stavební zákon. Komentář, C. H. Beck, Praha, 2013
- Marek, K., Průcha, P.: Stavební právo veřejné a soukromé podle úpravy závazků v novém občanském zákoníku, Praha: Leges, 2013
- Mazanec, M., Křenková, J.: Přehled judikatury z oblasti stavebního práva, ASPI, a.s., Praha 2008
- E. Pahl-Weber, D. Hencker: The Planning System and Planning Terms in Germany, ARL, Hanover, Germany, 2008
- Korec, Š.: Stavební zákon, stavebné a pozemkové právo v praxi, Nová práca, 2014

### Internetové zdroje:

- Územní plán obce Březina - [www.obec-brezina.cz/clanky/detail/verejna-vyhlaska-5.htm](http://www.obec-brezina.cz/clanky/detail/verejna-vyhlaska-5.htm)
- Koordinační výbor pro zpracování Politiky územního rozvoje ČR - <http://www.mmr.cz/cs/Stavebni-rad-a-bytova-politika/Uzemni-planovani-a->



stavebni-rad/Koncepce-Strategie/Politika-uzemniho-rozvoje-Ceske-republiky/Koordinacni-vybor-pro-zpracovani-Politiky-uzemniho

- Zpoplatnění sporů z veřejnoprávních smluv – nová legislativní úprava, 24. 6. 2013 - <http://www.epravo.cz/top/clanky/zpoplatneni-sporu-z-verejnopravnych-smluv-nova-legislativni-uprava-91756.html>
- Územní studie - [www.uur.cz/images/konzultacnistedisko/MetodickeNavody/US/US\\_metodika\\_20100727.pdf](http://www.uur.cz/images/konzultacnistedisko/MetodickeNavody/US/US_metodika_20100727.pdf)
- [portal.cenia.cz/eiasea/view/sea100\\_upd?p=2](http://portal.cenia.cz/eiasea/view/sea100_upd?p=2)
- [www.uur.cz/default.asp?ID=2588](http://www.uur.cz/default.asp?ID=2588)
- Nový stavebný zákon bude vraj revolúcia, 23. 5. 2013 - <http://www.vyvlastnenie.sk/clanok/a/novy-stavebny-zakon-bude-vraj-revolucia/>
- Návrh nového stavebného zákona je už v pripomienkovaní, 19. 6. 2014 - <http://www.danovecentrum.sk/clanok-z-titulky/navrh-noveho-stavebneho-zakona-je-uz-v-pripomienkovani.htm>
- Koncepcia územného rozvoja Slovenska 2001 - záväzná časť v znení KURS 2011, 16. 11. 2011 - <http://www.telecom.gov.sk/index/index.php?ids=93254>.
- Metodické usmernenie MŽP SR a MDVRR SR k problematike posudzovania územnoplánovacej dokumentácie ako strategického dokumentu podľa zákona č. 24/2006 Z. z. o posudzovaní vplyvov na životné prostredie a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov, MŽP SR, Bratislava, 29. 1. 2014 [http://www.telecom.gov.sk/index/open\\_file.php?file=vystavba/uzemneplanovanie/MetodickeusmernenieMZPaMDVRR/scan0001.pdf](http://www.telecom.gov.sk/index/open_file.php?file=vystavba/uzemneplanovanie/MetodickeusmernenieMZPaMDVRR/scan0001.pdf)
- Posudzovanie vplyvov na životné prostredie v Slovenskej republike: Praktická príručka pre obce, MŽP SR, Bratislava, 2008 - <http://eia.enviroportal.sk/dokument?id=50340>

## **Legislativa:**

### *česká - ústavní zákony*

- Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů
- Usnesení č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky, ve znění pozdějších předpisů

### ***česká - zákony***

- Zákon č. 211/1919 Sb., o stavebních úlevách
- Zákon č. 277/1919 Sb., o stavebních úlevách
- Zákon č. 280/1919 Sb., o stavebních úlevách
- Zákon č. 100/1921 Sb., o stavebním ruchu
- Zákon č. 86/1946 Sb., o stavební obnově
- Zákon č. 280/1949 Sb., o územním plánování a výstavbě obcí
- Zákon č. 84/1958 Sb., o územním plánování
- Zákon č. 81/1958 Sb., o stavebním řádu
- Zákon č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu
- Zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 360/1992 Sb., o výkonu povolání autorizovaných architektů a o výkonu povolání
  - autorizovaných inženýrů a techniků činných ve výstavbě, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 150/2002 Sb., správní řád soudní, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 128/2000 Sb. o obcích, ve znění pozdějších předpisů
- Novela zákon č. 100/2001 Sb., projednávaná jako sněmovní tisk č. 299 Poslanecké sněmovny Parlamentu

### ***česká - důvodové zprávy***

- Důvodová zpráva k zákonu č. 350/2012 Sb.
- Důvodová zpráva k zákonu č. 183/2006 Sb.
- Důvodová zpráva k zákonu č. 303/2011 Sb.

### ***česká - podzákoné předpisy***

- Vládní nařízení č. 51/1950 Sb., o územním plánování obcí
- Vládní nařízení č. 93/1950 Sb., o výstavbě obcí
- Vyhláška č. 153/1959 Ú.1., o územním plánování
- Vyhláška Ministerstva pro místní rozvoj č. 135/2001 Sb. o územně plánovacích podkladech a územně plánovací dokumentaci
- Vyhláška Ministerstva pro místní rozvoj č. 499/2006 Sb. o dokumentaci staveb, ve znění pozdějších předpisů
- Vyhláška Ministerstva pro místní rozvoj č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a způsobu evidence územně plánovací činnosti, ve znění pozdějších předpisů
- Vyhláška Ministerstva pro místní rozvoj č. 501/2006 Sb. o obecných požadavcích na využívání území, ve znění pozdějších předpisů
- Vyhláška Ministerstva pro místní rozvoj č. 503/2006 Sb. o podrobnější úpravě územního rozhodování, územního opatření a stavebního řádu, ve znění pozdějších předpisů
- Sdělení Ministerstva pro místní rozvoj č. 270/2009 Sb., Politika územního rozvoje Usnesení vlády č. 596 ze dne 8. 8. 2013 ze dne 27. 5. 2014 - návrh aktualizace č. 1 politiky územního rozvoje ČR
- Politika územního rozvoje České republiky 2008, Ministerstvo pro místní rozvoj

### ***česká - metodické předpisy***

- Metodický pokyn č. 3/2012 Jihočeského kraje, ze dne 22. 6. 2012
- Metodické sdělení MMR k posuzování vlivů územního plánu na trvale udržitelný rozvoj území ze dne 22. 7. 2013
- Dokument Ministerstva pro místní rozvoj - Novela stavebního zákona, Ministerstvo pro místní rozvoj, 2012
- Metodické sdělení OÚP k problematice týkající se podkladů a lhůty pro vydání stanoviska k návrhu územního plánu pro společné jednání a k obsahu stanoviska k návrhu územního plánu pro veřejné projednání, která vydává krajský úřad jako

nadřízený orgán územního plánování podle ustanovení § 50 odst. 7 a 52 odst. 3 stavebního zákona, Ministerstvo pro místní rozvoj, ze dne 18. 12. 2013

- Metodické sdělení MMR k posuzování vlivů územního plánu na trvale udržitelný rozvoj území ze dne 22. 7. 2013
- Závěr č. 85 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 14. 12. 2009 - Okruh účastníků v řízení o přezkoumání územního plánu.
- Metodický pokyn: Vyhodnocení účelného vyhodnocení zastavěného území a vyhodnocení potřeby vymezení zastavitelných ploch, Ministerstvo pro místní rozvoj, srpen 2008
- Poskytování mapových podkladů pro územně plánovací činnost, Metodické doporučení odboru územního plánování Ministerstva pro místní rozvoj, ze dne 30. 3. 2007

#### ***Mezinárodní smlouvy a směrnice***

- Sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 181/1999 Sb., Evropská charta místní samosprávy
- Sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 124/2004 Sb. m. s., Úmluva o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí (Aarhuská úmluva)
- Směrnice Rady č. 79/409/EHS ze dne 2. 4. 1979 o ochraně volně žijících ptáků
- Směrnice Rady ES č. 85/337/EHS o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí
- Směrnice Rady č. 92/43/EHS ze dne 23. 5. 1992 o ochraně přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin
- Směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 2001/42/ES ze dne 27. 6. 2001 o posuzování vlivů některých plánů a programů na životní prostředí
- Směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 2003/35/ES o účasti veřejnosti na vypracování některých plánů a programů týkající se životního prostředí
- Směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 2011/92/EU ze dne 13. 12. 2011 o posuzování některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí

### *slovenská*

- Zákon č. 71/1967 Zb. o správnom konaní v znení neskorších predpisov
- Zákon č. 50/1976 Zb. o územnom plánovaní a stavebnom poriadku v znení neskorších predpisov
- Vyhláška č. 453/2000 Z. z. ministerstva životného prostredia Slovenskej republiky, ktorou sa vykonávajú niektoré ustanovenia stavebného zákona
- Vyhláška č. 55/2001 Z. z. o územnoplánovacích podkladoch a územnoplánovacej dokumentácii
- Zákona č. 24/2006 Z. z. o posudzovaní vplyvov na životné prostredie a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov

### **Judikatura:**

#### *Ústavní soud*

- Nález pléna Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 19/99 ze dne 22. 3. 2000
- Nález pléna Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 14/07 ze dne 19. 11. 2008
- Nález pléna Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 34/10 ze dne 24. 7. 2012
- Nález Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 609/04 ze dne 7. 4. 2005
- Nález Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 101/05 ze dne 26. 8. 2010
- Nález Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 1669/11 ze dne 7. 5. 2013
- Nález Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 1472/12 ze dne 9. 12. 2013
- Nález Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 59/14 ze dne 30. 5. 2014

#### *Nejvyšší správní soud*

- Usnesení rozšířeného senátu NSS sp. zn. 3 Ao 1/2007 ze dne 13. 3. 2007
- Usnesení rozšířeného senátu NSS sp. zn. 1 Ao 1/2009 ze dne 21. 7. 2009
- Usnesení rozšířeného senátu NSS sp. zn. 1 Ao 2/2010 ze dne 16. 11. 2010
- Usnesení rozšířeného senátu NSS sp. zn. 3 Ao 9/2011 ze dne 18. 12. 2013
- Usnesení rozšířeného senátu NSS sp. zn. 1 AOs 2/2013 ze dne 14. 11. 2013
- Rozsudek NSS sp. zn. 1 Ao 1/2005 ze dne 27. 9. 2005
- Rozsudek NSS sp. zn. 1 Ao 1/2006 ze dne 18. 7. 2006

- Rozsudek NSS sp. zn. 1 Ao 2/2008 ze dne 16. 12. 2008
- Rozsudek NSS sp. zn. 1 Ao 3/2008 ze dne 16. 12. 2008
- Rozsudek NSS sp. zn. 1 Ao 4/2008 ze dne 18. 12. 2008
- Rozsudek NSS sp. zn. 1 Ao 1/2009 ze dne 23. 9. 2009
- Rozsudek NSS sp. zn. 1 Ao 2/2009 ze dne 20. 1. 2010
- Rozsudek NSS sp. zn. 1 Ao 1/2010 ze dne 28. 8. 2012
- Rozsudek NSS sp. zn. 1 Ao 2/2010 ze dne 18. 1. 2011
- Rozsudek NSS sp. zn. 1 Ao 3/2010 ze dne 2. 9. 2010
- Rozsudek NSS sp. zn. 1 Ao 5/2010 ze dne 24. 11. 2010
- Rozsudek NSS sp. zn. 1 Ao 6/2010 ze dne 16. 12. 2010
- Rozsudek NSS sp. zn. 1 Ao 5/2011 ze dne 13. 10. 2011
- Rozsudek NSS sp. zn. 1 Ao 7/2011 ze dne 21. 6. 2012
- Rozsudek NSS sp. zn. 1 AOs 2/2013 ze dne 17. 9. 2013
- Rozsudek NSS sp. zn. 1 AOs 5/2013 ze dne 15. 10. 2013
- Rozsudek NSS sp. zn. 1 AOs 6/2013 ze dne 28. 5. 2014
- Rozsudek NSS sp. zn. 2 Ao 2/2006 ze dne 30. 11. 2006
- Rozsudek NSS sp. zn. 2 Ao 2/2007 ze dne 24. 10. 2007
- Rozsudek NSS sp. zn. 2 Ao 3/2007 ze dne 24. 10. 2007
- Rozsudek NSS sp. zn. 2 Ao 2/2008 ze dne 7. 1. 2009
- Rozsudek NSS sp. zn. 2 Ao 4/2008 ze dne 5. 2. 2009
- Rozsudek NSS sp. zn. 2 Ao 5/2010 ze dne 27. 10. 2010
- Rozsudek NSS sp. zn. 2 As 86/2010 ze dne 18. 9. 2012
- Rozsudek NSS sp. zn. 2 AOs 1/2012 ze dne 24. 7. 2012
- Rozsudek NSS sp. zn. 2 AOs 1/2013 ze dne 24. 7. 2013
- Rozsudek NSS sp. zn. 2 AOs 3/2013 ze dne 12. 11. 2013
- Rozsudek NSS sp. zn. 3 Ao 4/2007 ze dne 5. 12. 2007
- Rozsudek NSS sp. zn. 3 Ao 1/2009 ze dne 9. 12. 2009
- Rozsudek NSS sp. zn. 3 Ao 4/2011 ze dne 20. 7. 2011
- Rozsudek NSS sp. zn. 3 AOs 1/2012 ze dne 20. 12. 2012
- Rozsudek NSS sp. zn. 3 AOs 1/2013 ze dne 2. 4. 2014
- Rozsudek NSS sp. zn. 4 Ao 3/2007 ze dne 17. 1. 2008

- Rozsudek NSS sp. zn. 4 Ao 2/2008 ze dne 29. 4. 2008
- Rozsudek NSS sp. zn. 4 As 3/2008 ze dne 21. 5. 2008
- Rozsudek NSS sp. zn. 4 Ao 3/2009 ze dne 25. 11. 2009
- Rozsudek NSS sp. zn. 4 Ao 3/2010 ze dne 4. 8. 2010
- Rozsudek NSS sp. zn. 4 Ao 6/2010 ze dne 16. 3. 2011
- Rozsudek NSS sp. zn. 4 Ao 6/2011 ze dne 12. 1. 2012
- Rozsudek NSS sp. zn. 4 Ao 1/2011 ze dne 28. 2. 2011
- Rozsudek NSS sp. zn. 4 Ao 2/2011 ze dne 14. 4. 2011
- Usnesení NSS sp. zn. 4 Aos 2/2012 ze dne 18. 4. 2013
- Rozsudek NSS sp. zn. 5 Ao 3/2008, ze dne 25. 6. 2008
- Rozsudek NSS sp. zn. 5 Ao 1/2010 ze dne 19. 3. 2010
- Rozsudek NSS sp. zn. 5 Ao 2/2011 ze dne 22. 4. 2011
- Rozsudek NSS sp. zn. 5 Aos 1/2012 ze dne 31. 10. 2013
- Rozsudek NSS sp. zn. 6 Ao 2/2008 ze dne 27. 8. 2008
- Rozsudek NSS sp. zn. 6 Ao 3/2009 ze dne 21. 10. 2009
- Rozsudek NSS sp. zn. 6 Ao 6/2010 ze dne 2. 2. 2011
- Rozsudek NSS sp. zn. 6 Ao 1/2011 ze dne 20. 4. 2011
- Rozsudek NSS sp. zn. 6 Ao 9/2011 ze dne 7. 11. 2012
- Rozsudek NSS sp. zn. 6 Aos 1/2013 ze dne 13. 3. 2014
- Rozsudek NSS sp. zn. 7 Ao 2/2007 ze dne 19. 1. 2012
- Rozsudek NSS sp. zn. 7 Ao 2/2009 ze dne 25. 11. 2009
- Rozsudek NSS sp. zn. 7 Ao 3/2010 ze dne 29. 11. 2012
- Rozsudek NSS sp. zn. 7 Aos 2/2012 ze dne 14. 2. 2013
- Rozsudek NSS sp. zn. 7 As 2/2009 ze dne 4. 2. 2010
- Rozsudek NSS sp. zn. 7 Aos 4/2012 ze dne 23. 5. 2013
- Rozsudek NSS sp. zn. 7 As 72/2012 ze dne 28. 6. 2012
- Rozsudek NSS sp. zn. 8 Ao 1/2007 ze dne 14. 7. 2007
- Rozsudek NSS sp. zn. 8 Ao 1/2008 ze dne 28. 8. 2008
- Rozsudek NSS sp. zn. 8 Ao 1/2010 ze dne 21. 10. 2010
- Rozsudek NSS sp. zn. 8 Ao 3/2010, ze dne 13. 7. 2010
- Rozsudek NSS sp. zn. 8 Ao 6/2011 ze dne 22. 12. 2011

- Rozsudek NSS sp. zn. 8 Ao 9/2011 ze dne 20. 12. 2012
- Rozsudek NSS sp. zn. 8 AOs 4/2013 ze dne 25. 6. 2014
- Rozsudek NSS sp. zn. 9 Ao 2/2009 ze dne 18. 11. 2009
- Rozsudek NSS sp. zn. 9 Ao 3/2009 ze dne 18. 11. 2009
- Rozsudek NSS sp. zn. 9 Ao 1/2010 ze dne 27. 5. 2010
- Rozsudek NSS sp. zn. 9 Ao 5/2010 ze dne 16. 12. 2010
- Rozsudek NSS sp. zn. 9 Ao 3/2010 ze dne 7. 9. 2010

### ***Krajské soudy***

- Rozsudek Krajského soudu v Brně sp. zn. 63 A 1/2012 ze dne 29. 5. 2012
- Usnesení Krajského soudu v Ostravě sp. zn. 22 Ca 104/94 ze dne 27. 9. 1994
- Usnesení Krajského soudu v Praze sp. zn. 44 Ca 89/2009 ze dne 14. 9. 2009



## **English summary**

Spatial planning procedures were changed by a new Spatial Planning Act and its extensive amendment effective from January 1, 2013. The aim of this thesis is to analyze municipal land-use planning from the perspective of municipalities where the most important instrument is a land-use plan. However, the land-use plan is not the only spatial planning instrument. Governmental and regional spatial plans are superior instruments, concept plans and locational plans are inferior to land-use plan. The hierarchy is not only about superiority or subordination; it also sets level of detail or the instruments.

Land-use plans, as well as spatial planning in general, are strongly linked to environmental protection. Three levels of the protection can be found in land-use planning procedure. The first one is the involvement of environmental authorities as respective authority. The respective authority issues an opinion. The opinions are binding, with some exceptions, and land-use plan preparatory needs to find out mutual compromise within them to be able to issue the land-use plan. The second level is an assessment of impacts on sustainable development. This basic objective of spatial planning, which contains environmental protection as its one pillar, must be part of any spatial planning document. However, in the case of land-use plans it is only an optional part. Finally, the third level is public participation, especially communities in the protection of the environment. The goal of the communities is, among others, undeveloped land protection, which is on the edge of interests of the other participants, although undeveloped areas need the highest protection. These communities have been excluded from filing an executive action for a long time, since Supreme Administrative Court rejected this. However, the Constitutional Court has come to the opposite conclusion in May 2014, so we can expect the case law development in the area of undeveloped land. Case law cultivates constitutes administrative decisions, however, it derives from the petition. And because the undeveloped area is outside the interests of the other participants, case law is negligible in this area.

The thesis also raises a question whether the land-use plans are the instruments which ensure the development of communities without major negative impact on the environment. The answer is affirmative. Land-use planning is about to find compromise between environmental protection, economic development and social development, i.e. environment protection is a fundamental pillar of the land-use plans. However, the whole land-use planning procedure is very lengthy with many administrative difficulties under Czech legislation. Forthcoming Assessment Environmental Impacts Act amendment does not improve this issue. It only responds to the European Commission criticism, where the procedure is rather lengthen. Because the procedure of assessing environmental impacts is a separate procedure under Czech legislation and it is as long as land-use plans procedure itself, it is increasing cost of the whole procedure. No amendment of The Act has not yet rationalizes it.

## **Klíčová slova / Key Words**

- životní prostředí
- územní plánování
- územní plán

- environment
- spatial planning
- land-use plan

## Abstrakt v českém jazyce

Práce popisuje a analyzuje územního plánování z pohledu obcí, a to po přijetí nového stavebního zákona a jeho rozsáhlé novelizace účinné od 1. 1. 2013. Z tohoto pohledu je nejdůležitějším nástrojem územní plán. Územní plán není jediným nástrojem územního plánování. Je ovlivňován nástroji jemu nadřazenými, kterými jsou politika územního rozvoje a zásady územního rozvoje, a sám ovlivňuje nástroje jemu podřízené, kterými jsou regulační plán a územní rozhodování.

Územní plánování obcí je silně provázáno s ochranou životního prostředí. Tato ochrana se v procesu přijímání územního plánu projevuje ve třech rovinách. První rovinou je účast dotčených orgánů z oblasti životního prostředí při vytváření územního plánu, a to ve formě jejich stanovisek. Stanoviska jsou až na výjimky závazná a k vydání územního plánu je třeba mezi nimi nelézt kompromis. Druhou rovinou je posouzení vlivů na trvale udržitelný rozvoj. Územní plánování obcí se snaží nalézat kompromis mezi pilíři trvale udržitelného rozvoje, tj. ochranou životního prostředí, hospodářským rozvojem a sociálním rozvojem. Ochrana životního prostředí tak představuje základní pilíř územního plánu. Poslední, třetí rovinou je účast veřejnosti, zejména spolků na ochranu životního prostředí. Cílem spolků je zejména ochrana nezastavěného území, která bývá na okraji zájmů ostatních účastníků řízení, ačkoliv právě v nezastavěném území je ochrana životního prostředí nejdůležitější. Územní plánování obcí tak představuje nástroj, který zajišťuje rozvoj obcí bez zásadního negativního vlivu na životní prostředí.

## **English Abstract**

The thesis describes and analyzes municipal land-use planning from the perspective of municipalities, following the adoption of a new Spatial Planning Act and its extensive amendment effective from January 1, 2013. The land-use plan is the most important tool of special planning from municipal perspective. However, the land-use plan is not the only spatial planning tool. Governmental and regional spatial plans are superior instruments, concept plans and locational plans are inferior to land-use plan.

Land-use plans are strongly linked to environmental protection. Three levels of the protection can be found in land-use planning procedure. The first one is the involvement of environmental authorities as respective authority. The respective authority issues an opinion. The opinions are binding, with some exceptions, and land-use plan preparatory needs to find out mutual compromise within them to be able to issue the land-use plan. The second level is an assessment of impacts on sustainable development. Land-use planning is about to find compromise between the pillars of assessment of impacts on sustainable development, i.e. development environmental protection, economic development and social development. The environment protection is a fundamental pillar of the land-use plans. Finally, the third level is public participation, especially communities in the protection of the environment. The goal of the communities is, among others, undeveloped land protection. It is on the edge of interests of the other participants, although undeveloped areas need the highest protection. The land-use plans are the instruments which ensure the development of communities without major negative impact on the environment.