

UNIVERZITA KARLOVA

Právnická fakulta

Jakub Nováček

Právní povaha nástrojů územního plánování

Diplomová práce

Vedoucí diplomové práce: JUDr. Ing. Josef Staša, CSc.

Katedra správního práva a správní vědy

Datum vypracování práce (uzavření rukopisu): 30. 4. 2020

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

Dále prohlašuji, že vlastní text této práce včetně poznámek pod čarou má 239 617 znaků včetně mezer.

Jakub Nováček

V Praze dne 30. 4. 2020

Děkuji tímto JUDr. Ing. Josefu Stašovi, CSc., vedoucímu mojí práce za jeho ochotu, čas, odborné rady a konzultace. Dále děkuji svým rodičům, za jejich podporu během studia.

Obsah

Úvod.....	1
1 Územní plánování	4
1.1 Právní úprava územního plánování	5
1.1.1 Návrh nového stavebního zákona	8
1.2 Územní plánování a udržitelný rozvoj.....	8
1.3 Cíle a úkoly územního plánování	10
1.4 Posuzování vlivů na životní prostředí	12
1.4.1 Posuzování vlivů koncepcí na životní prostředí.....	13
1.4.2 Posuzování vlivů záměrů na životní prostředí	14
2 Subjekty územního plánování.....	16
2.1 Orgány územního plánování.....	16
2.1.1 Ministerstvo pro místní rozvoj	17
2.1.2 Ministerstvo obrany a újezdni úřad	18
2.1.3 Orgány kraje	18
2.1.4 Orgány obcí	19
2.1.5 Stavební úřady a rozhodování v území	21
2.2 Dotčené orgány.....	22
2.3 Dotčené osoby	23
2.3.1 Dotčené obce	24
2.3.2 Vlastníci nemovitostí.....	24
2.3.3 Oprávněný investor	24
2.4 Veřejnost.....	25
2.4.1 Zástupce veřejnosti.....	25
3 Soustava a hierarchie nástrojů územního plánování	27
3.1 Soustava nástrojů územního plánování	27
3.2 Provázanost nástrojů územního plánování	29
4 Územně plánovací podklady	33
4.1 Územně analytické podklady.....	33
4.2 Územní studie	35
5 Politika územního rozvoje	36
5.1 Právní forma politiky územního rozvoje	37
5.2 Obsah politiky územního rozvoje.....	39
5.3 Proces pořizování a vydávání politiky územního rozvoje.....	39
5.4 Aktualizace politiky územního rozvoje	41
6 Územně plánovací dokumentace	43
6.1 Obecná charakteristika územně plánovací dokumentace	43
6.1.1 Právní forma územně plánovací dokumentace.....	45
6.1.2 Obsah územně plánovací dokumentace	48
6.1.3 Proces pořizování a vydávání územně plánovací dokumentace	49
6.1.4 Vyhodnocování a změny územně plánovací dokumentace.....	52
6.2 Zásady územního rozvoje.....	53
6.2.1 Obsah zásad územního rozvoje	54
6.2.2 Proces pořizování a vydávání zásad územního rozvoje	56
6.2.3 Vyhodnocování a změny zásad územního rozvoje	58
6.3 Územní plán.....	59
6.3.1 Obsah územního plánu	62
6.3.2 Proces pořizování a vydávání územního plánu	65
6.3.3 Vyhodnocování a změny územního plánu	68

6.4	Regulační plán	69
6.4.1	Obsah regulačního plánu	71
6.4.2	Proces pořizování a vydávání regulačního plánu	71
6.5	Vymezení zastavěného území	74
7	Rozhodování v území	76
7.1	Územně plánovací informace	78
7.2	Územní rozhodnutí	79
7.2.1	Územní řízení	80
7.2.2	Zjednodušené územní řízení.....	82
7.3	Územní souhlas.....	83
7.4	Veřejnoprávní smlouva.....	85
8	Územní opatření.....	88
8.1	Územní opatření o stavební uzávěře.....	88
8.2	Územní opatření o asanaci území	89
8.3	Proces pořizování a vydávání územního opatření	90
9	Změny v soustavě nástrojů územního plánování podle návrhu nového stavebního zákona..	91
9.1	Soustava nástrojů územního plánování v návrhu nového stavebního zákona.....	92
9.2	Změny v právní formě nástrojů územního plánování.....	95
	Závěr.....	98
	Seznam zkratk	1
	Seznam použitých zdrojů	2
	Abstrakt	8
	Abstract	9

Úvod

Problematika veřejného stavebního práva, jehož je zákonná úprava územního plánování součástí, je v současné době velice aktuální otázkou. Diskutuje se neefektivnost, složitost a zdoluhavost procesů stavebního práva, tedy i procesů územního plánování. V poslední době nabyla problematika stavebního práva na aktuálnosti i v souvislosti s připravovaným návrhem nového stavebního zákona, jehož dopady bych chtěl rovněž v této práci zohlednit. Na úvod bych chtěl popsat strukturu diplomové práce, nastínit obsah jejich jednotlivých kapitol a jejich význam pro dané téma a vymezit cíle, kterých bych chtěl v této práci dosáhnout.

Územní plánování za účelem naplnění požadavků udržitelného rozvoje území vytváří rámec pro realizaci změn a pro uplatňování různých odlišných zájmů v území. Za tímto účelem územní plánování disponuje celou řadou nástrojů, jejichž právní povahou se v této diplomové práci zabývám. Právní povahou nástrojů územního plánování se chci zabývat jak v obecné rovině soustavy nástrojů územního plánování, tak v konkrétní rovině jednotlivých druhů nástrojů územního plánování. Cílem této práce je tak poskytnout komplexní analýzu soustavy nástrojů územního plánování, jejich vzájemné provázanosti a vazeb, které se v této soustavě uplatňují, a rovněž analyzovat jednotlivé nástroje územního plánování jako soubor pravidel pro změny a uplatňování zájmů v území, jejichž právní povahu definuje účel a podmínky jejich využití, proces jejich pořizování a vydávání, předmět jejich regulace, přičemž důraz v tomto ohledu kladu především na jejich formu. Druhým cílem této práce je poté komparativně zhodnotit soustavu nástrojů územního plánování vymezenou návrhem nového stavebního zákona a porovnat ji se soustavou nástrojů územního plánování podle současného stavebního zákona, s důrazem na právní povahu územně plánovací dokumentace.

V první kapitole se zabývám teoretickými a právními východisky územního plánování. Vymezuji zde samotným pojem územního plánování, jeho pojetí a jeho jednotlivé roviny. Problematika územního plánování je komplexně upravena v zákoně č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), kterým se v této kapitole rovněž zabývám. Z hlediska právní úpravy se rovněž zabývám jejími mezinárodními východisky. Územní plánování vychází především z institutu udržitelného rozvoje, z jehož pojetí se formují hlavní cíle a úkoly územního plánování. Proto v této kapitole pojem udržitelného rozvoje definuji a v návaznosti vymezuji základní cíle a úkoly územního plánování. Na závěr kapitoly se podrobněji věnuji jednomu z úkolů územního plánování, a to problematice posuzování vlivů koncepcí a záměrů na životní prostředí.

Pro pochopení procesů územního plánování, pořizování a vydávání nástrojů územního plánování, je nutné vymezit subjekty, které se těchto procesů účastní, jaké zájmy v rámci územního plánování zastupují a jakými procesními právy v tvorbě nástrojů územního plánování disponují. Druhá kapitola tak nastiňuje a kategorizuje subjekty, které se procesu územního plánování účastní, a uplatňováním určitých zájmů prostřednictvím procesních prostředků tak mají vliv na výslednou podobu nástrojů územního plánování. V této kapitole se tak zabývám soustavou veřejné správy v oblasti územního plánování, dotčenými orgány, dotčenými osobami a veřejností, která se na procesech územního plánování rovněž podílí.

V třetí kapitole se zabývám samotným pojmem nástroje územního plánování, jejich soustavou, dělením a hierarchií, kategorizují formy, které se v rámci soustavy nástrojů územního plánování uplatňují. V této kapitole rovněž nastiňuji obecné principy provázanosti a vazeb nástrojů územního plánování, které se projevují zejména jejich hierarchickým uspořádáním. Důležitým tématem je rovněž závaznost jednotlivých nástrojů územního plánování a způsoby jakými se v soustavě projevuje a jakými je soulad v rámci soustavy zajišťován.

Následují kapitoly jsou věnované jednotlivým nástrojům územního plánování. Řazení jednotlivých kapitol vychází zejména ze systematiky stavebního zákona, ale zohledňuje i časovou a hierarchickou návaznost jednotlivých nástrojů územního plánování. Ve čtvrté kapitole se tak zabývám územně plánovacími podklady jako nejobecnějšími nástroji územního plánování a rovněž jejich vztahem k navazujícím nástrojům, zejména územně plánovací dokumentaci. Pátá kapitola je věnována politice územního rozvoje jako celorepublikovému nástroji územního plánování, její charakteristice, právní formě, obsahu a procesu jejího pořizování.

Šestá kapitola se zabývá územně plánovací dokumentací. V obecné kapitole územně plánovací dokumentaci kategorizují a analyzují společné principy uplatňující se v rámci soustavy územně plánovací dokumentace. Územně plánovací dokumentace je vydávána ve formě opatření obecné povahy, proto velkou část kapitoly věnuji této problematice, s důrazem na jeho charakteristiku, zákonnou úpravu, proces jeho pořizování a vydávání v souvislostech územně plánovací dokumentace, a za účelem komparace s novým stavebním zákonem nastiňuji problematiku jeho přezkumu. V návaznosti na obecnou kapitolu se poté věnuji jednotlivým druhům územně plánovací dokumentace, tedy zásadám územního rozvoje, územnímu plánu, regulačnímu plánu. Do této kapitoly také zařazuji v souladu se systematikou stavebního zákona problematiku samostatného vymezení zastavěného území.

V sedmé kapitole se zabývám problematikou územního rozhodování, které představuje relativně samostatnou problematiku v rámci nástrojů územního plánování. V této kapitole se zabývám vazbami územního rozhodování zejména na územně plánovací dokumentaci a právní

povahou jednotlivých forem rozhodování v území a podmínkami jejich využití. Stejně jako problematika územního rozhodování, i problematika územních opatření tvoří relativně samostatnou kategorii nástrojů územního plánování. Jejich právní povahou a procesem pořizování a vydávání se zabývám v kapitole osmé. V deváté kapitole potom analyzuji navrhovanou soustavu nástrojů územního plánování a její komparaci s úpravou stavebního zákona, se zaměřením na územně plánovací dokumentaci.

Diplomová práce vychází především z právních předpisů, z judikatury, z odborné literatury, odborných článků a legislativních dokumentů.

1 Územní plánování

Problematika územního plánování tvoří společně s problematikou stavebního řádu většinou materií veřejného stavebního práva. Damohorský charakterizuje územní plánování jako „*státem, kraji a obcemi organizovaná činnost, která slouží k vytváření komplexních předpokladů pro výstavbu a udržitelný rozvoje území.*“¹. Územní plánování je tak prostředkem pro dosažení udržitelného rozvoje území tím, že vyvažuje podmínky pro příznivé životní prostředí, ekonomický rozvoj a pro sociální rozvoj v území.²

Jedná se o soustavnou a komplexní činnost, která se „*zabývá územím jako celkem s jeho vztahy i limity*“³, řeší jeho funkční využití a prostorové uspořádání. Územní plánování zároveň zabezpečuje uplatňování veřejných zájmů v území, přičemž však musí zároveň chránit zájmy soukromé, a řeší střety těchto zájmů v území, přičemž ideálním cílem územního plánování je, s ohledem na udržitelný rozvoj území, tyto zájmy koordinovat a nalézat tímto způsobem harmonickou a obecně prospěšnou shodu veřejných a soukromých zájmů. Zároveň poskytuje určitý regulační rámec pro změny v území a pro další navazující procesy týkající se zejména individuálních, konkrétních změn v území.

Obecně se dá v rámci územního plánování, a tato skutečnost vyplývá i ze systematiky stavebního zákona, mluvit o rovině plánovací a rovině rozhodovací. Územní plánování je vnímáno spíše v rovině plánovací, tedy jako činnost směřující k vytváření koncepcí a k vymezení obecných podmínek pro využití území, přičemž tato činnost je představována zejména koncepčními nástroji územního plánování. Součástí územního plánování je ovšem rovněž rovina rozhodovací, která se váže zejména k rozhodování v území, tedy k individuálnímu rozhodování o konkrétních záměrech v území, přičemž tato rovina je představována zejména realizačními nástroji územního plánování.⁴ K těmto dvěma rovinám bych zařadil navíc rovinu informační, tedy poměrně svébytnou oblast⁵ územního plánování, která spočívá v získávání informací o území, a to jak ze strany správních orgánů, tak ze strany veřejnosti od správních orgánů. Do této roviny lze zařadit například vytváření

¹ DAMOHORSKÝ, Milan. Právo životního prostředí. 3. vyd. V Praze: C.H. Beck, 2010. Beckovy právnické učebnice. ISBN 978-80-7400-338-7, s. 204.

² Tzv. tři pilíře udržitelného rozvoje. Viz kapitola 1.3.

³ PEKÁREK, Milan. *Pozemkové právo*. Brno: Masarykova univerzita, 2015. ISBN 978-80-210-7750-8, s. 35.

⁴ K rozdělení nástrojů územního plánování viz. kapitola 3.

⁵ Svou povahou je tato činnost od ostatních dvou rovin tak odlišná, že nelze zařadit do výše zmíněných oblastí územního plánování, i když je určitým způsobem podmiňuje.

územně plánovacích podkladů, evidenci územně plánovací činnosti nebo poskytování územně plánovacích informací.

Marek poté mluví o územním plánování jako o činnosti, která spojuje rovinu dokumentární, rovinu funkční a rovinu evidenční.⁶ Dokumentární rovinu představují nástroje územního plánování ve své právní formě, jako výsledky procesů územního plánování, rovina funkční poté představuje právě zákonem podrobně stanovené procesy pořizování a vydávání nástrojů územního plánování. Evidenční rovina poté představuje způsoby evidence jednotlivých nástrojů územního plánování.

1.1 Právní úprava územního plánování

Základním předpisem upravujícím problematiku územního plánování je zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), který nabyl účinnosti dne 1.1.2007. Stavební zákon v plné šíři nahradil předchozí právní úpravu územního plánování, tedy zákon č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu. Stavebního zákona vedle problematiky územního plánování upravuje rovněž problematiku stavebního řádu, čímž navazuje tradici tohoto způsobu zákonné úpravy, ale zároveň zdůrazňuje provázanost obou problematik.⁷ Stavební zákon v současné podobě poskytuje ucelenou úpravu územního plánování ve všech jeho rovinách, a to zejména v části třetí, kterou člení na tři hlavy:

- Hlava I – Cíle a úkoly územního plánování
- Hlava II – Obecná ustanovení a společné postupy v územním plánování
- Hlava III – Nástroje územního plánování
 - Díl 1 – Územně plánovací podklady
 - Díl 2 – Politika územního rozvoje
 - Díl 3 – Územně plánovací dokumentace
 - Oddíl 1 – Zásady územního rozvoje
 - Oddíl 2 – Územní plán
 - Oddíl 3 – Regulační plán
 - Díl 4 – Územní rozhodnutí

⁶ MAREK, Karel a Petr PRŮCHA. Stavební právo veřejné a soukromé podle úpravy závazků v novém občanském zákoníku. Praha: Leges, 2013. Praktik (Leges). ISBN 978-80-87576-79-3, s. 43.

⁷ MAREK, Karel a Petr PRŮCHA. Stavební právo veřejné a soukromé podle úpravy závazků v novém občanském zákoníku. Praha: Leges, 2013. Praktik (Leges). ISBN 978-80-87576-79-3, s. 13.

- Díl 5 – Územní řízení
- Díl 6 – Územní opatření o stavební uzávěře a územní opatření o asanaci území
- Díl 7 – Úprava vztahů v území

Problematika územního plánování se ovšem řeší i na dalších místech stavebního zákona, a to od části první, kde definuje základní pojmy územního plánování, části druhé, kde stanovuje základní principy výkonu veřejné správy a stanovuje působnost správních orgánů v rámci územního plánování, až po část pátou, kde upravuje evidenci územně plánovací činnosti, a část šestou, kde stavební zákon upravuje zejména vztah mezi nástroji územního plánování podle předchozího stavebního zákona a současného stavebního zákona.

Problematickou otázkou stavebního zákona jsou jeho časté novelizace, které vytvářejí právní nejistotu a nestabilitu v oblasti veřejného stavebního práva. K nejvýznamnějším a nejrozsáhlejším pozměňovacím předpisům, které budu dále v diplomové práci nejčastěji zmiňovat, patří:

- zákon č. 350/2012 Sb., kterým se mění zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, a některé související zákony; a
- zákon č. 225/2017 Sb., kterým se mění zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony.

Pramenem úpravy územního plánování jsou rovněž podzákoné právní předpisy, především ve formě vyhlášek ministerstva, které vydává na základě zmocňovacího ustanovení § 192 stavebního zákona. Mezi relevantní vyhlášky pro oblast územního plánování se řadí zejména:

- vyhláška č. 499/2006 Sb., o dokumentaci staveb, která stanovuje rozsah dokumentace pro některé druhy územních rozhodnutí;
- vyhláška č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a o způsobu evidence územně plánovací činnosti, která podrobně upravuje obsahové náležitosti jednotlivých druhů nástrojů územního plánování a obsahové náležitosti vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území;
- vyhláška č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území, která stanovuje obecné požadavky na využívání území;
- vyhláška č. 503/2006 Sb., o podrobnější úpravě územního rozhodování, územního opatření a stavebního řádu, která podrobně upravuje obsahové náležitosti některých podání v rámci územního plánování a zejména v rámci rozhodování v území (např. žádostí o územně

plánovací informaci, o vydání jednotlivých druhů územních rozhodnutí), obsahové náležitosti jednotlivých druhů územních rozhodnutí a jejich alternativ (územního souhlasu, veřejnoprávní smlouvy) a územních opatření.

Podstatným pramenem právní úpravy územního plánování, zejména s ohledem na postupy a řízení, jejichž výsledkem jsou některé nástroje územního plánování, je rovněž zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, který má vůči stavebnímu zákonu subsidiární postavení (ustanovení správního řádu se použijí, nestanoví-li stavební zákon jinak) založené § 192 stavebního zákona. Ustanovení správního řádu se použijí především v rámci procesu pořizování a vydávání jednotlivých nástrojů územního plánování, především potom nástrojů územního plánování vydávaných ve formě opatření obecné povahy⁸ a v největším rozsahu potom v rámci vydávání jednotlivých forem rozhodování v území (územní rozhodnutí, územní souhlas, veřejnoprávní smlouva).

Mezi další zákony, které se v procesech územního plánování uplatňují můžeme zařadit zákon č. 100/2001 Sb. o posuzování vlivů na životní prostředí, který upravuje vyhodnocování vlivů koncepcí a záměrů na životní prostředí, zákon č. 114/1992 Sb. o ochraně přírody a krajiny, který upravuje postup posouzení vlivů na evropsky významné lokality nebo ptačí oblasti, případně zákon č. 184/2006 Sb., o odnětí nebo omezení vlastnického práva k pozemku nebo stavbě (o vyvlastnění). Pro územní plánování mají podstatný vliv i další složkové zákony, ze kterých vyplývají veřejné zájmy, které následně chrání dotčené orgány prostřednictvím stanovisek.⁹

Územní plánování vychází rovněž z některých mezinárodních a evropských právních pramenů. Z mezinárodních dokumentů lze zmínit Evropskou chartu regionálního plánování vydanou jako Doporučení č. R (84) 2 Výboru ministrů určené členskými státy o Evropské chartě regionálního plánování, případně Úmluvu OSN o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí¹⁰.

Z evropských pramenů úpravy jsou nejpodstatnější směrnice o posuzování vlivů koncepcí a záměrů na životní prostředí. Jedná se o směrnici Evropského parlamentu a Rady 2011/92/EU ze dne 13. prosince 2011 o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí, směrnice Rady 92/43/EHS ze dne 21. května 1992 o ochraně přírodních stanovišť, volně

⁸ Část šestá správního řádu.

⁹ Viz. kapitola 2.2.

¹⁰ Tzv. Aarhuská úmluva. Viz. kapitola 2.3.

žijících živočichů a planě rostoucích rostlin a směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/147/ES ze dne 30. listopadu 2009 o ochraně volně žijících ptáků.

1.1.1 Návrh nového stavebního zákona

V úvodu popsaná složitost některých procesů veřejného stavebního práva zapříčinila požadavek na zcela novou úpravu veřejného stavebního práva, tedy i úpravu územního plánování. Za tímto účelem byl zpracován návrh nového stavebního zákona, který již prošel mezirezortním připomínkovým řízením a v současné době ministerstvo vypořádává uplatněné připomínky. Návrh stavebního zákona mění zákonnou úpravu téměř všech oblastí veřejného stavebního práva, přičemž si klade za cíl zejména vymezit jednoduchá a srozumitelná pravidla pro úpravu veřejného stavebního práva.¹¹ Návrh nového stavebního zákona se dotýká rovněž všech aspektů územního plánování, když k nejpodstatnějším změnám patří zejména reorganizace veřejné správy v oblasti stavebního práva a její digitalizace, změna soustavy a struktury nástrojů územního plánování a změna formy některých druhů nástrojů územního plánování, změna způsobu jejich projednávání a rovněž změny v oblasti rozhodování v území, kde návrh stavebního zákona navrhuje spojení územního a stavebního řízení.¹² Komplexní komparace současného a návrhu nového stavebního zákona není předmětem této diplomové práce, proto se jí budu věnovat jen v aspektech změn v soustavě nástrojů územního plánování, jejich pořizování a jejich formách.¹³

1.2 Územní plánování a udržitelný rozvoj

Jak jsem již výše naznačil, územní plánování rovněž velmi úzce souvisí s konceptem udržitelného rozvoje, z jehož charakteristiky územní plánování vychází, a to zejména z pohledu jeho cílů a úkolů. Počátek konceptu udržitelného rozvoje je spojeno zejména se zhoršujícím se stavem životního prostředí a s poznáním, „že přírodní zdroje ani schopnost ekosystémů vstřebávat důsledky lidské činnosti nejsou neomezené, a že tudíž ekonomický růst a společenský blahobyt

¹¹ Ministerstvo pro místní rozvoj, Věcný záměr stavebního zákona, s. 17. Dostupné [online] na: https://mmr.cz/getattachment/c8f598ce-78b7-4b26-9589-aa23638ec470/ma_ALBSBBQPH3YJ.pdf.aspx?lang=cs-CZ&ext=.pdf

¹² Ministerstvo pro místní rozvoj, Rekodifikace veřejného stavebního práva, Informace o hlavních směrech a cílech rekodifikace s. 46. Dostupné [online] na: https://mmr.cz/getattachment/0ef2488c-026a-4a7f-8465-af222ef0b91c/Rekodifikace_info_vlada_27-8-2018.pdf.aspx?lang=cs-CZ&ext=.pdf

¹³ Viz. kapitola 9.

nelze trvale zajistit čerpáním těchto zdrojů a na úkor ekologické stability prostředí.“¹⁴. Z počátku se tak koncept územního rozvoje snažil najít možnosti kombinace prudkého rozvoje a pokroku společnosti a důrazu na ochranu životního prostředí. Koncept udržitelného rozvoje byl poprvé komplexně definován ve zprávě Naše společná budoucnost, která byla zpracována Světovou komisí pro životní prostředí a přijata Valným shromážděním OSN. Podle této zprávy udržitelný rozvoj „*uspokojuje potřeby přítomnosti, aniž by oslabil možnosti budoucích generací naplňovat jejich vlastní potřeby.*“¹⁵. Na základě tohoto pojetí udržitelného rozvoje se vymezují jeho tři pilíře, a to pilíř ekologický, sociální a ekonomický, které by měly být ve vzájemné rovnováze.¹⁶ V praxi ovšem dochází k jejich vzájemnému střetávání¹⁷ a jejich vzájemné vyvažování je tak jedním z primárních cílů územního plánování.

Principy udržitelného rozvoje upravuje řada dokumentů na mezinárodní úrovni, přičemž mezi nejdůležitější dokumenty přijaté Světovou konferencí OSN patří Deklarace o životním prostředí a rozvoji z Ria, která formulovala základní společné principy udržitelného rozvoje a na níž navazuje tzv. Agenda 21; Istanbulská deklarace o lidských sídlech, Johannesburgská deklarace o udržitelném rozvoji a rovněž dokument Přeměna našeho světa: agenda udržitelného rozvoje 2030 z New Yorku, na jehož základě vznikl dokument Strategický rámec Česká republika 2030. Principy udržitelného rozvoje upravuje rovněž řada dokumentů na evropské úrovni, například Územní agenda Evropské unie 2020 a Strategii Evropa 2020.¹⁸

Do českého právního řádu byl koncept udržitelného rozvoje ve výše vymezeném smyslu poprvé zaveden zákonem č. 17/1992 Sb., o životním prostředí, který jej vymezuje v § 6. Stavební zákon pak takto vymezený koncept udržitelného rozvoje přejímá a modifikuje pro účely územního plánování, aplikuje tak jeho principy v rámci krajiny a území. Stavební zákon takto v § 19, odst. 1

¹⁴ Ústav územního rozvoje. Principy udržitelného rozvoje území, Pojetí udržitelného rozvoje, 15.11.2010, s. 1. Dostupné [online] na:
<http://www.uur.cz/images/5-publikacni-cinnost-a-knihovna/internetove-prezentace/principy-a-pravidla-uzemniho-planovani/kapitolaA/A1-20101115.pdf>

¹⁵ Brundtland, Gro Harlem. *Naše společná budoucnost, světová komise pro životní prostředí a rozvoj*. Praha: Academia, 1991. ISBN 80-85368-07-02, s. 47.

¹⁶ MAIER, Karel. *Udržitelný rozvoj území*. Praha: Grada, 2012. ISBN 978-80-247-4198-7, s. 14.

¹⁷ Ústav územního rozvoje. Principy udržitelného rozvoje území, Pojetí udržitelného rozvoje, 15.11.2010, s. 1. Dostupné [online] na:
<http://www.uur.cz/images/5-publikacni-cinnost-a-knihovna/internetove-prezentace/principy-a-pravidla-uzemniho-planovani/kapitolaA/A1-20101115.pdf>

¹⁸ Ústav územního rozvoje. Principy udržitelného rozvoje území, Základní dokumenty vymezující udržitelný rozvoj, 6.12.2006, s. 1. Dostupné [online] na:
<http://www.uur.cz/images/5-publikacni-cinnost-a-knihovna/internetove-prezentace/principy-a-pravidla-uzemniho-planovani/kapitolaA/A2-2013.pdf>

vymezuje udržitelný rozvoj území jako koncept, „*který uspokojuje potřeby současné generace, aniž by ohrožoval podmínky života generací budoucích.*“. Rovněž v tomto ustanovení zohledňuje výše nastíněné prostředky k dosažení udržitelného rozvoje spočívající ve vyvažování jednotlivých pilířů územního rozvoje. Udržitelný rozvoj území tak podle § 19, odst. 1 stavebního zákona rovněž spočívá „*ve vyváženém vztahu podmínek pro příznivé životní prostředí, pro hospodářský rozvoj a pro soudržnost společenství obyvatel území*“.

1.3 Cíle a úkoly územního plánování

Stavební zákon pak v návaznosti na vymezení udržitelného rozvoje území stanovuje v § 18 cíle územního plánování, které jsou základními principy územního plánování a které přispívají k dosažení cílů udržitelného rozvoje. Předpoklady pro udržitelný rozvoj území tak jsou podle § 19 zejména:

- stanovení účelného využití a prostorového uspořádání území¹⁹;
- soulad veřejných a soukromých zájmů na rozvoji území;
- koordinace změn v území, výstavby a jiných činností s dopadem do území;
- ochrana veřejného zájmu a hodnot území.

Soulad veřejných a soukromých zájmů v území je jedním z nejdůležitějších předpokladů pro udržitelný rozvoj území. V judikatuře²⁰ jej ÚS dokonce zmiňuje jako primární cíl územního plánování, když se podle něj v územním plánování primárně „*jde o vyvážení zájmů vlastníků dotčených pozemků, resp. všech zainteresovaných subjektů, s přihlédnutím k veřejnému zájmu, kterým je v nejširším slova smyslu zájem na harmonickém využití území.*“. Soulad veřejného a soukromého zájmu na rozvoji v území je pak v rámci územního plánování zajišťován zejména „*soustavným a komplexním řešením účelného využití a prostorového uspořádání území*“²¹. Soulad veřejných a soukromých zájmů v území je poté z institucionálního hlediska zajišťován zejména orgány územního plánování, které mají v procesu územního plánování „*koordinovat veřejně i soukromé záměry změn v území, výstavbu a jiné činnosti ovlivňující rozvoj území*“²². Úkolem

¹⁹ Prostorové uspořádání území a stanovení využití území je předmětem regulace některých nástrojů územního plánování, zejména územně plánovací dokumentace.

²⁰ Usnesení ÚS ze dne 5.1.2012, II. ÚS 482/10.

²¹ § 18, odst. 2 stavebního zákona.

²² § 18, odst. 3 stavebního zákona.

správních orgánů v procesu územního plánování je poté i koordinace veřejných zájmů vyplývajících ze stavebního zákona, které chrání zejména orgány územního plánování a stavební úřady, a ze zvláštních právních předpisů, které chrání zejména dotčené orgány prostřednictvím závazných stanovisek²³.

Územní plánování rovněž za účelem dosažení udržitelného rozvoje území podle § 18, odst. 4 „*ve veřejném zájmu chrání a rozvíjí přírodní, kulturní a civilizační hodnoty území, včetně urbanistického, architektonického a archeologického dědictví.*“. V tomto ustanovení se rovněž promítá požadavek na ochranu krajiny, který se v rámci stavebního zákona projevuje zejména v rámci požadavků na ochranu nezastavěného území²⁴ a na hospodárné využívání zastavěného území²⁵, resp. požadavkem na vymezení zastavitelných ploch²⁶ s ohledem na udržitelný rozvoj území.

Za účelem naplnění výše vymezených cílů územního plánování potom stavební zákon v § 19, odst. 1 a 2 stanovuje demonstrativní výčet konkrétních úkolů územního plánování, které zároveň obecně vymezené cíle konkretizují. Jedná se při tom základní principy územního plánování, které se dále zhmotňují v rámci jednotlivých institutů územního plánování. Stavební zákon takto v § 19 vymezuje následující úkoly územního plánování:

- *„zjišťovat a posuzovat stav území, jeho přírodní, kulturní a civilizační hodnoty,*
- *stanovovat koncepci rozvoje území, včetně urbanistické koncepce s ohledem na hodnoty a podmínky území,*
- *prověřovat a posuzovat potřebu změn v území, veřejný zájem na jejich provedení, jejich přínosy, problémy, rizika s ohledem například na veřejné zdraví, životní prostředí, geologickou stavbu území, vliv na veřejnou infrastrukturu a na její hospodárné využívání,*
- *stanovovat urbanistické, architektonické a estetické požadavky na využívání a prostorové uspořádání území a na jeho změny, zejména na umístění, uspořádání a řešení staveb a veřejných prostranství,*
- *stanovovat podmínky pro provedení změn v území, zejména pak pro umístění a uspořádání staveb s ohledem na stávající charakter a hodnoty území a na využitelnost navazujícího území,*

²³ Viz. kapitola 2.2.

²⁴ § 2, odst. 1, písm. f) stavebního zákona.

²⁵ § 2, odst. 1, písm. d) stavebního zákona.

²⁶ § 2, odst. 1, písm. j) stavebního zákona.

- stanovovat pořadí provádění změn v území (etapizaci),
- vytvářet v území podmínky pro snižování nebezpečí ekologických a přírodních katastrof a pro odstraňování jejich důsledků, a to především přírodě blízkým způsobem,
- vytvářet v území podmínky pro odstraňování důsledků náhlých hospodářských změn,
- stanovovat podmínky pro obnovu a rozvoj sídelní struktury, pro kvalitní bydlení a pro rozvoj rekreace a cestovního ruchu,
- prověřovat a vytvářet v území podmínky pro hospodárné vynakládání prostředků z veřejných rozpočtů na změny v území,
- vytvářet v území podmínky pro zajištění civilní ochrany,
- určovat nutné asanační, rekonstrukční a rekultivační zásahy do území,
- vytvářet podmínky pro ochranu území podle zvláštních právních předpisů, před negativními vlivy záměrů na území a navrhnout kompenzační opatření, pokud zvláštní právní předpis nestanoví jinak,
- regulovat rozsah ploch pro využívání přírodních zdrojů,
- uplatňovat poznatky zejména z oborů architektury, urbanismu, územního plánování a ekologie a památkové péče.“

Dalším úkolem stanoveným § 19, odst. 2 stavebního zákona je posuzování vlivů některých druhů nástrojů územního plánování na udržitelný rozvoj území. Posuzování hodnotí dané nástroje zejména z hledisek naplňování požadavků na vyvažování jednotlivých pilířů udržitelného rozvoje, tedy pilíře ekologického, sociálního a ekonomického. Z hlediska vlivů na udržitelný rozvoj území se posuzují politika územního rozvoje, zásady územního rozvoje a územní plány, jejich aktualizace a změny, a to prostřednictvím tzv. vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území, který se zpracovává společně s návrhem daného nástroje územního plánování a je předmětem projednání způsobem stanoveným stavebním zákonem. Vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území rovněž obsahuje vyhodnocení vlivů koncepce na udržitelný rozvoj území podle § 10a a následující zákona o posuzování vlivů na životní prostředí a posouzení vlivů na evropsky významnou lokalitu nebo ptačí oblast podle § 45h zákona o ochraně přírody a krajiny. Další obsahové náležitosti vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území potom stanovuje vyhláška č. 500/2006 Sb.

1.4 Posuzování vlivů na životní prostředí

V souvislosti s výše zmíněným úkolem územního plánování spočívajícím ve vyhodnocení některých nástrojů územního plánování na udržitelný rozvoj území, bych rád stručně rozebral problematiku posuzování vlivů koncepcí a záměrů na životní prostředí. Dané téma sice není zcela

předmětem diplomové práce, ale tato problematika je pevnou součástí procesů územního plánování. Literatura rozlišuje dvě roviny posuzování vlivů na životní prostředí, a to rovinu tzv. koncepčního posuzování, která se v rámci územního plánování projevuje posuzováním vlivů některých nástrojů územního plánování na životní prostředí, a rovinu projektového posuzování, tedy posuzování vlivů záměrů na životní prostředí, které se v rámci územního plánování projevuje v rozhodování v území, tedy při umístování konkrétních záměrů v území.²⁷

1.4.1 Posuzování vlivů koncepcí na životní prostředí

Jak již bylo výše zmíněno, jedním z úkolů územního plánování je rovněž posoudit vliv koncepcí pořizovaných na základě stavebního zákona z hlediska toho, jak naplňují požadavky na udržitelný rozvoj území. Součástí takového vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území, který jsem rozebíral výše, je rovněž posouzení vlivů koncepce na životní prostředí. Požadavky na posuzování vlivů koncepcí byly stanoveny směrnicí Evropského parlamentu a Rady 2001/42/ES ze dne 27. června 2001 o posuzování vlivů některých plánů a programů na životní prostředí a transponovány zákonem o posuzování vlivů na životní prostředí. Jedná se o tzv. koncepční posuzování vlivů na životní prostředí a jeho předmětem jsou podle § 10a zákona o posuzování vlivů na životní prostředí koncepce, které stanovují rámec pro budoucí povolení některých záměrů, a které jsou zpracovávány v mnoha různých odvětví (např. v oblasti zemědělství, dopravy, energetiky). Vzhledem k zvláštnímu povaze koncepcí pořizovaných v rámci územního plánování, kdy je proces jejich pořizování a projednávání upraven velmi podrobně²⁸, se pro posuzování politiky územního rozvoje, zásad územního rozvoje a územního plánu použijí postupy podle stavebního zákona a postup podle zákona o posuzování vlivů na životní prostředí až subsidiárně. Výše uvedené vyplývá zejména z § 10i zákona o posuzování vlivů na životní prostředí. Toto ustanovení navíc výslovně vylučuje užití ustanovení upravující zjišťovací řízení a veřejné projednání podle tohoto zákona. Obsah vyhodnocení vlivů koncepcí na životní prostředí podle stavebního zákona potom podrobně upravuje příloha stavebního zákona. Součástí vyhodnocení vlivů koncepce na životní prostředí je podle § 19, odst. 2 rovněž vyhodnocení vlivu na evropsky

²⁷ DAMOHORSKÝ, Milan. Právo životního prostředí. 3. vyd. V Praze: C.H. Beck, 2010. Beckovy právnické učebnice. ISBN 978-80-7400-338-7, s. 218.

²⁸ DAMOHORSKÝ, Milan. Právo životního prostředí. 3. vyd. V Praze: C.H. Beck, 2010. Beckovy právnické učebnice. ISBN 978-80-7400-338-7, s. 223.

významnou lokalitu nebo ptačí oblast zpracované postupem podle zákona o ochraně přírody a krajiny.

Vyhodnocení vlivů koncepce na životní prostředí je součástí vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území, jehož zpracování pořizovatel zajišťuje vždy společně s návrhem dané koncepce. Vyhodnocení vlivů koncepce na životní prostředí je následně společně s návrhem dané koncepce předmětem projednání, jehož rozsah závisí především na druhu projednávané koncepce.

Součástí posuzování vlivů koncepcí na životní prostředí je rovněž stanovisko k návrhu koncepce, které v obecné rovině upravuje § 10g zákona o posuzování vlivů na životní prostředí, a v konkrétní rovině potom stavební zákon rámci zákonné úpravy projednávání návrhu politiky územního rozvoje, zásad územního rozvoje a územního plánu. To poskytuje Ministerstvo životního prostředí nebo krajský úřad na základě výsledků projednání návrhu koncepce. Stavební zákon pak výslovně stanovuje, že zmíněné stanovisko není závazným stanoviskem dotčeného orgánu podle § 4, odst. 2 stavebního zákona²⁹. V odůvodnění dané koncepce musí ovšem pořizovatel uvést, jak bylo stanovisko zohledněno a v případě, že stanovisko plně zohledněno nebylo, musí pro takovou skutečnost uvést důvody.³⁰

1.4.2 Posuzování vlivů záměrů na životní prostředí

V rámci posuzování vlivů záměrů na životní prostředí dochází k tzv. projektovému posuzování, „jehož předmětem je posouzení vlivů určitých konkrétních záměrů (např. staveb).“³¹. Posuzování individuálních záměrů z hlediska vlivů na životní prostředí upravuje zejména zákon o posuzování vlivů na životní prostředí, který transponoval požadavky směrnice Rady 85/337/EHS ze dne 27. června 1985 o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí a rovněž směrnice Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/92/EU ze dne 13. prosince 2011 o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí. Zákon o posuzování vlivů na životní prostředí upravuje v § 4 ve spojení s přílohou č. 1 záměry, které jsou předmětem posuzování. Stanovuje tak dvě základní kategorie záměrů, a to záměry, které posouzení podléhají vždy, a záměry, které posouzení podléhají v případě, že tak stanoví zjišťovací řízení podle § 7 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí. Posuzování vlivů záměrů na

²⁹ Viz kapitola 2.2

³⁰ § 40, odst. 2, písm. d) stavebního zákona.

³¹ DAMOHORSKÝ, Milan. Právo životního prostředí. 3. vyd. V Praze: C.H. Beck, 2010. Beckovy právnické učebnice. ISBN 978-80-7400-338-7, s. 218.

životní prostředí je velmi složitou problematikou, jejíž kompletní pokrytí přesahuje předmět této diplomové práce, zmíním tedy některé vazby na problematiku rozhodování v území.

Posuzování záměrů má velmi důležitou vazbu na rozhodování v území, když výsledkem posuzování vlivů záměrů je stanovisko, které vydává Ministerstvo životního prostředí nebo krajský úřad. Takové stanovisko má povahu závazného stanoviska dotčeného orgánu³² a je tak předpokladem pro rozhodování v území. Na základě toho, zda je záměr předmětem posuzování vlivů na životní prostředí, stavební zákon rovněž určuje kritérium, na jehož základě lze využít některé zjednodušující postupy v rámci rozhodování v území.³³ V případě, že se jedná o záměr podléhající posuzování vlivů záměru na životní prostředí, nelze takový záměr umístit v území na základě regulačního plánu, veřejnoprávní smlouvy, územního souhlasu a nelze využít ani zjednodušeného územního řízení.

³² Viz. kapitola 2.2.

³³ Viz. kapitola 7.

2 Subjekty územního plánování

Subjekty územního plánování lze obecně charakterizovat jako subjekty, které se určitým způsobem podílejí na procesu územního plánování a které v rámci tohoto procesu uplatňují určité veřejné či soukromé zájmy, k čemuž jsou vybaveny určitými procesními prostředky. Subjekty územního plánování lze rozdělit na dvě hlavní skupiny. První skupinou jsou správní orgány, které mají v oblasti územního plánování zákonem stanovenou působnost a zároveň v oblasti územního plánování vykonávají zákonem vymezené pravomoci. Druhou skupinou jsou subjekty, kterých se procesy územního plánování určitým způsobem dotýkají a zákon jim tak svěřuje určité prostředky k prosazování jejich zájmů.

Za účelem přehlednosti se budu v dalším textu řídit dělením Pekárka³⁴, který rozlišuje subjekty územního plánování podle povahy zájmů, které v rámci procesu územního plánování uplatňují. Dle takto vymezených kritérií lze rozlišovat následující subjekty územního plánování:

- orgány územního plánování;
- dotčené orgány;
- dotčené osoby; a
- veřejnost.

2.1 Orgány územního plánování

Orgány územního plánování jsou správní orgány, kterým zákon svěřuje určitou působnost v oblasti územního plánování. Stavební zákon vymezuje orgány územního plánování a jejich působnost v části první, hlava II, § 5 a následující, a řadí mezi ně Ministerstvo pro místní rozvoj, Ministerstvo obrany, orgány kraje a orgány obce. Ústředním správním úřadem v záležitostech územního plánování je podle § 11 Ministerstvo pro místní rozvoj.

Podstatnou roli v procesu územního plánování mají rovněž orgány krajů a obcí. Orgány obcí a krajů vykonávají v oblasti územního plánování jak působnost přenesenou, tak působnost samostatnou, a soustavu veřejné správy v záležitostech územního plánování tak lze označit za tzv. spojený model veřejné správy³⁵. Tento přístup vyvolává celou řadu problémů, z nichž nejpodstatnější je, že kraje a obce jsou v rámci územního plánování příslušné k vydávání územně

³⁴ PEKÁREK, Milan. *Pozemkové právo*. Brno: Masarykova univerzita, 2015. ISBN 978-80-210-7750-8, s. 37.

³⁵ Ke spojenému modelu veřejné správy více například usnesení NSS ze dne 20.11.2012, č.j. 1 As 89/2010-119.

plánovací dokumentace, případně k rozhodování v území, a zároveň mohou v tomto procesu vystupovat jako dotčené osoby případně jako účastníci územního řízení, přičemž v takovém případě se jedná o tzv. systémovou podjatost.³⁶ Stavební zákon potom stanovuje základní pravidlo, podle kterého postupují orgány krajů a obcí v přenesené působnosti, nerozhoduje-li v dané záležitosti podle stavebního zákona zastupitelstvo kraje či obce.³⁷

2.1.1 Ministerstvo pro místní rozvoj

V oblasti územního plánování je ústředním správním úřadem ministerstvo. Okruhy působnosti ministerstva vymezuje § 11 stavebního zákona.³⁸ Podle tohoto ustanovení ministerstvo vykonává státní dozor v oblasti územního plánování, pořizuje politiku územního rozvoje a jako podklad k ní územně plánovací podklady³⁹ a vede evidenci územně plánovací činnosti. Ministerstvo dále poskytuje metodickou podporu v oblasti územního plánování prostřednictvím jím vydávaných stanovisek a metodik, které jsou přístupné na webových stránkách ministerstva.

Ministerstvo rovněž zřizuje Ústav územního rozvoje, který je organizační složkou státu pověřenou ministerstvem na základě § 11, odst. 3 stavebního zákona⁴⁰ a který se zabývá teoretickými i praktickými otázkami v oblasti územního plánování, architektury a urbanismu. Ústavu územního rozvoje se potom zabývá i dalšími činnostmi v oblasti územního plánování, z nichž nejpodstatnější je evidence územně plánovací činnosti podle § 162 a následující stavebního zákona.

Vztah působnosti ministerstva a orgánů obcí a krajů je potom obecně upraven v § 5, odst. 5 stavebního zákona, který stanovuje možnost ministerstva zasahovat v zákonem předvídaných případech a v zájmu územního rozvoje celého státu do působnosti orgánů krajů a obcí.

³⁶ KOPECKÝ, Martin: K postavení územního samosprávného celku jako účastníka správního řízení a k aktuálním otázkám posuzování nestrannosti rozhodování ve spojeném modelu veřejné správy, Právník, 2014, č. 2, s. 134.

³⁷ § 5, odst. 2 stavebního zákona.

³⁸ Výčet okruhů působnosti ministerstva je demonstrativní. Další okruhy působnosti ministerstva jsou dále vymezeny v rámci dalších ustanovení stavebního zákona.

³⁹ Do novely stavebního zákona z roku 2012 pořizovalo ministerstvo pouze územní studie.

⁴⁰ Ústav územního rozvoje však byl zřízen již v roce 1994.

2.1.2 Ministerstvo obrany a újezdni úřad

Vzhledem k zvláštní povaze a účelu území vojenského újezdu⁴¹, vykonává působnost v oblasti územního plánování na jeho území Ministerstvo obrany a jednotlivé újezdni úřady. Rozsah působnosti stanovuje § 10, odst. 1 a 2 stavebního zákona, který pro Ministerstvo obrany stanovuje v oblasti územního plánování na území vojenského újezdu postavení schvalovatele a vydavatele územního a regulačního plánu. Ministerstvo obrany navíc také projednává územně plánovací podklady. Újezdni úřad má v rámci procesu územního plánování na území vojenského újezdu postavení do jisté míry podobné úřadům územního plánování. Újezdni úřad je pořizovatelem územních a regulačních plánů, územně plánovacích podkladů a zároveň je příslušný k poskytování územně plánovacích informací veřejnosti.

2.1.3 Orgány kraje

Hlavním úkolem orgánů kraje je v souladu s § 5, odst. 4 v rámci územního plánování ochrana a rozvoj území kraje, a to především v záležitostech nadmístního významu⁴² a jen v zákonem stanovených záležitostech nadmístního významu jsou také oprávněny zasahovat do působnosti obcí. Orgány kraje samostatně pořizují a schvalují vlastní územně plánovací dokumentaci (zásady územního rozvoje, regulační plán kraje), zároveň jsou ale zapojeny i do pořizování politiky územního rozvoje⁴³, zásad územního rozvoje sousedních krajů⁴⁴ a územně plánovací dokumentace obcí⁴⁵. V určitých případech vykonávají kraje působnost i v rámci rozhodování v území. Působnost v oblasti územního plánování za kraj pak podle stavebního zákona vykonává krajský úřad, zastupitelstvo kraje a rada kraje. V § 7 pak stavební zákon určuje rozsah působnosti jednotlivých orgánů kraje.

Krajský úřad má výhradní působnost v oblasti pořizování jednotlivých nástrojů územního plánování kraje a je tak odpovědný za jejich vypracování, projednání a předložení ke schválení. Krajský úřad takto podle zákona pořizuje územně plánovací podklady, zásady územního rozvoje a regulační plán kraje. Zároveň má také důležitou úlohu v rámci pořizování územního plánu obce,

⁴¹ Zákon č. 222/1999 Sb., o zajišťování obrany České republiky definuje v § 30, odst. 1 vojenský újezd jako vymezenou část území státu určenou k zajišťování obrany státu a k výcviku ozbrojených sil.

⁴² Srov. § 2, odst. 1, písm. h) stavebního zákona.

⁴³ Kraje uplatňují v procesu pořizování politiky územního rozvoje stanoviska k jejímu návrhu.

⁴⁴ Kraje uplatňují v procesu pořizování zásad územního rozvoje sousedních krajů připomínky k jejich návrhu.

⁴⁵ Krajský úřad poskytuje stanovisko k návrhu územního plánu podle § 50, odst. 7 stavebního zákona.

a to zejména ve vztahu ke stanovisku krajského úřadu podle § 50, odst. 7 stavebního zákona, které je zárukou souladu návrhu územního plánu s politikou územního rozvoje a územně plánovací dokumentací kraje. Vykonává také některé činnosti, které se přímo týkají rozhodování v území, když je v případech záměrů na území více obcí s rozšířenou působností příslušný k vydání závazného stanoviska orgánu územního plánování podle § 96b stavebního zákona.⁴⁶ Krajský úřad je rovněž příslušný k poskytování územně plánovací informace podle § 21 stavebního zákona.

Zastupitelstvo kraje má důležitou úlohu zejména v průběhu pořizování územně plánovací dokumentace kraje (zásady územního rozvoje, regulační plán kraje), kterou nakonec i schvaluje a vydává. Jeho role je výrazná zejména v procesu pořizování a vydávání zásad územního rozvoje, když celý proces zahajuje schválením zadání, případně pokynů k návrhu zásad územního rozvoje, v průběhu pořizování rozhoduje například o variantách řešení, zásady územního rozvoje schvaluje a vydává a po jejich vydání schvaluje i zprávu o uplatňování zásad územního rozvoje, na jejímž základě dochází k jejich aktualizacím. Rozhoduje také o pořízení regulačního plánu kraje a jeho schválení a vydání, případně zrušení.

Role **rady kraje** v rámci územního plánování je poměrně minoritní, když zákon její působnost omezuje pouze na vydávání územních opatření. Důležitou úlohu má však v procesu pořizování politiky územního rozvoje, kde prostřednictvím stanoviska k jejímu návrhu podle § 33, odst. 3 zastupuje zájmy kraje.

2.1.4 Orgány obcí

Úkolem orgánů obcí v rámci územního plánování je v souladu s § 5, odst. 3 ochrana a rozvoj hodnot území obce. Vykonává přitom působnost ve všech záležitostech územního plánování na území obce, kromě záležitostí nadmístního významu. Výjimečně mohou ovšem orgány obcí zasahovat v rámci územního plánu i do záležitostí nadmístního významu, ovšem pouze se souhlasem krajského úřadu⁴⁷. Orgány obce samostatně pořizují a schvalují územně plánovací dokumentaci (územní plán, regulační plán obce), zároveň jsou ale zapojeny i do pořizování zásad územního rozvoje a územně plánovací dokumentace sousedních obcí. Obec potom rovněž vykonává působnost rovněž v rámci rozhodování v území. Působnost v oblasti územního

⁴⁶ Ke stanovisku orgánu územního plánování viz. kapitola 3.1.

⁴⁷ Vyplyvá z § 43, odst. 1 ve spojení s § 50, odst. 7 stavebního zákona.

plánování za obec pak podle stavebního zákona vykonává obecní úřad, zastupitelstvo obce a rada obce. V § 6 stavební zákon potom určuje rozsah působnosti jednotlivých orgánů obce.

Působnost v rámci územního plánování nevykonává každý obecní úřad, ale pouze **obecní úřady obcí s rozšířenou působností**⁴⁸, které vystupují jako úřad územního plánování. Některé činnosti potom mohou vykonávat i další obecní úřady v případě splnění kvalifikačních požadavků podle § 24 stavebního zákona⁴⁹.

Úřad územního plánování pořizuje ve svém správním obvodu územně analytické podklady a územní studie. Zároveň pořizuje územně plánovací dokumentaci (územní plán, regulační plán obce, případně vymezení zastavěného území) jak pro vlastní území, tak pro území obcí ve svém správním obvodu. Podstatnou roli má potom v rámci rozhodování v území, když jako úřad územního plánování poskytuje závazné stanovisko podle § 96b stavebního zákona.⁵⁰

Zastupitelstvo obce, u něhož na rozdíl od obecních úřadů nezáleží na druhu obce, má podstatnou úlohu zejména při pořizování, schvalování a vydávání územně plánovací dokumentace obce (územní plán, regulační plán obce). Z jeho podnětu dochází k pořízení územně plánovací dokumentace a v závěru rozhoduje o jejím vydání. Má podstatný vliv na podobu územně plánovací dokumentace, když například schvaluje zadání a pokyny pro vypracování územního plánu a v průběhu procesu jeho pořizování rozhoduje o variantách řešení. Po vydání územně plánovací dokumentace rovněž rozhoduje o její změně, případně zrušení.

Velmi důležitým institutem v rámci pořizování územního plánu zakotveným za účelem spolupráce úřadu územního plánování a zastupitelstva obce a vzhledem k tomu, že pořizovatelem územního plánu nemusí být vždy obecní úřad obce, pro jejíž území se územní plán pořizuje, je institut určeného člena zastupitelstva podle § 47, odst. 1 stavebního zákona. Určeného zastupitele volí zastupitelstvo obce, nejpozději společně s rozhodnutím o pořízení územního plánu.⁵¹ Určený zastupitel následně spolupracuje v průběhu pořizování územního plánu s úřadem územního plánování na výsledné podobě návrhu územního plánu.

Na územním plánování na úrovni obce se rovněž podílí **rada obce**, když v přenesené působnosti samostatně vymezuje zastavěné území, vydává územní opatření a podává žádost o

⁴⁸ Definovány v § 66 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení) a vymezeny zákonem č. 314/2002 Sb. o stanovení obcí s pověřeným obecním úřadem.

⁴⁹ Jedná se o tzv. kvalifikované obecní úřady.

⁵⁰ Ke stanovisku orgánu územního plánování viz. kapitola 3.1.

⁵¹ Ústav územního rozvoje. Určený zastupitel a jeho úloha při pořizování územního plánu, s. 3. Dostupné [online] na: <http://www.uur.cz/images/5-publikacni-cinnost-a-knihovna/metodicke-prirucky-a-publikacni-materialy/2011/Urceny-zastupitel-2011.pdf>

pořízení územního plánu úřadu územního plánování. Z dikce zákona potom vyplývá, že v samostatné působnosti potom uplatňuje zájmy obce při procesu pořizování zásad územního rozvoje a při procesu pořizování územního plánu sousedních obcí prostřednictvím námitek, respektive připomínek.

2.1.5 Stavební úřady a rozhodování v území

Vzhledem k tomu, že problematika územního rozhodování je svou povahou značně odlišná od ostatních nástrojů územního plánování, nevykonávají působnost v těchto záležitostech orgány územního plánování vymezené výše, ale stavební zákon ji svěřuje stavebním úřadům. Stavební zákon vymezuje soustavu stavebních úřadů, ve které vykonávají působnost obecné stavební úřady, speciální stavební úřady, vojenské stavební úřady a jiné stavební úřady. V záležitostech územního rozhodování ovšem vykonávají působnost pouze některé z nich, a to zejména obecné stavební úřady⁵², újezdni úřady na území vojenských újezdů a obvodní báňské úřady na území dobývacích prostorů. V praxi tak většinou o umístování záměrů v území rozhodují v prvním stupni obecní úřady obce s rozšířenou působností nebo pověřený obecní úřad. Působnost v záležitostech územního rozhodování tyto stavební úřady vykonávají v přenesené působnosti⁵³. Z výše uvedeného vyplývá, že stavební úřady jsou příslušné k vydávání územních rozhodnutí a územních souhlasů, a rovněž k uzavírání veřejnoprávních smluv.

V souvislosti s novelou stavebního zákona z roku 2017 stavební zákon ovšem rozšířil okruh stavebních úřadů příslušných k umístování staveb v území. Novela totiž zavedla společné územní a stavební řízení podle § 94j a následující, jehož výsledkem je společné povolení, které zároveň umístuje určité stavby v území. Nově tak mohou v rámci společného územního a stavebního řízení umístovat některé stavby⁵⁴ v území rovněž speciální stavební úřady a tzv. jiné stavební úřady. V tom důsledku bude stavebním úřadem rozhodujícím v území rovněž například Ministerstvo průmyslu a obchodu, Ministerstvo dopravy, apod.

⁵² Soustavu obecných stavebních úřadů tvoří podle § 13 stavebního zákona Ministerstvo, krajské úřady, obecní úřady obcí s rozšířenou působností, pověřené obecní úřady (odkaz) a městské či obecní úřady, které působnost stavebního úřadu vykonávali před 1. 1. 2013.

⁵³ § 13, odst. 3 stavebního zákona.

⁵⁴ Vymezené v § 15, odst. 1, písm. b) až d) a podle § 16, odst. 1, písm. d)

2.2 Dotčené orgány

Jedním z cílů územního plánování je rovněž koordinace a prosazování veřejných zájmů v území.⁵⁵ Za tímto účelem a v souladu se zásadou vyjádřenou v § 2, odst. 4 správního řádu⁵⁶, stavební zákon upravuje v § 4, odst. 2 povinnost orgánů územního plánování a stavebních úřadů postupovat v rámci procesů územního plánování v součinnosti s dotčenými orgány, které tyto veřejné zájmy uplatňují. Definici dotčených orgánů obsahuje § 136 správního řádu, podle kterého je dotčeným orgánem správní orgán, o kterém tak stanoví zvláštní zákon nebo správní orgán příslušný k vydání závazného stanoviska podle § 149 správního řádu. Úkolem dotčených orgánů je primárně ochrana veřejných zájmů v procesech územního plánování, přičemž tyto veřejné zájmy vyplývají buď přímo ze stavebního zákona nebo ze zvláštních zákonů, například v oblasti ochrany životního prostředí, ochrany přírody a krajiny či ochrany vod⁵⁷.

Dotčené orgány tyto veřejné zájmy uplatňují prostřednictvím stanovisek nebo závazných stanovisek. Stavební zákon, na základě procesu, ve kterém se stanovisko uplatní, rozlišuje dva typy stanovisek dotčených orgánů. Prvním typem stanoviska, který se v procesech územního plánování uplatňuje je závazné stanovisko podle § 4, odst. 2, písm. a) stavebního zákona, které je závazným stanoviskem ve smyslu § 149 správního řádu. Závazné stanovisko není samostatným rozhodnutím správního orgánu, ale slouží jako podklad pro vydání rozhodnutí a podle § 149 správního řádu je takové závazné stanovisko závazné pro jeho výrokovou část. Závazné stanovisko se tedy v rámci územního plánování uplatňuje v procesech rozhodování v území a slouží tak jako podklad zejména pro územní rozhodnutí, které je výsledkem územního řízení. Zároveň se ovšem uplatňuje i jako podklad pro další alternativní formy rozhodování v území, tedy pro územní souhlas a veřejnoprávní smlouvy. Podstatným závazným stanoviskem v oblasti územního plánování, které chrání zájmy vyplývající přímo ze stavebního zákona, je závazné stanovisko podle § 96b, které zajišťuje soulad povolovaných záměrů s politikou územního rozvoje a územně plánovací dokumentací.⁵⁸

⁵⁵ Srov. § 18, odst. 2 a 3 stavebního zákona.

⁵⁶ Podle zásady vyjádřené v § 2, odst. 4 správního řádu má být každé správním orgánem přijaté řešení v souladu s veřejným zájmem.

⁵⁷ Ústav územního rozvoje. Dotčené orgány v procesu územního plánování, s. 6. Dostupné [online] na: <http://www.uur.cz/images/5-publikacni-cinnost-a-knihovna/internetove-prezentace/dotcene-organy/2020-04-02/01-uvod-02042020.pdf>

⁵⁸ Ke stanovisku orgánu územního plánování viz. kapitola 3.2.

Druhým typem stanoviska uplatňovaného v rámci procesů územního plánování je stanovisko podle § 4, odst. 2, písm. b) stavebního zákona, ve kterém dotčené orgány uplatňují veřejné zájmy v procesu pořizování politiky územního rozvoje a nástrojů územního plánování vydávaných ve formě opatření obecné povahy⁵⁹. Taková stanoviska dotčených orgánů potom slouží jako podklad pro vydání výše zmíněných nástrojů územního plánování a jsou závazná jak pro pořizovatele, tak pro jejich vydavatele.⁶⁰

Pro činnost dotčených orgánů stavební zákon stanovuje několik pravidel, které spočívají ve vázanosti dotčených orgánů svým předchozím stanoviskem nebo závazným stanoviskem⁶¹, v možnosti vydat tzv. koordinované stanovisko nebo koordinované závazné stanovisko v případě, že jeden dotčený orgán uplatňuje více veřejných zájmů⁶², a pravidlo kontroly dodržování podmínek stanovených dotčeným orgánem⁶³. Případné rozpory mezi dotčenými orgány a orgány územního plánování nebo stavebními úřady nebo mezi dotčenými orgány navzájem se řeší postupem § 136, odst. 6 správního řádu.

2.3 Dotčené osoby

Subjekty územního plánování, které lze zařadit do kategorie dotčených osob lze definovat jako subjekty, „*které mohou být bezprostředně dotčeny na svých právech a kterým přiznává StZ kvalifikované postavení ve vybraných procesech územního plánování.*“⁶⁴ Zvláštní kvalifikované postavení se projevuje zejména v řízení o vydání nástrojů územního plánování ve formě opatření obecné povahy, a to zejména možností dotčených osob uplatňovat v rámci projednání některých druhů nástrojů územního plánování námitky⁶⁵, a na to navazující možností domáhat se zrušení daného opatření obecné povahy nebo jeho části podle § 101a soudního řádu správního. Výše zmíněná kritéria splňují dotčené obce, vlastníci nemovitostí a oprávněný investor.

⁵⁹ Ve formě opatření obecné povahy jsou podle stavebního zákona vydávány zásady územního rozvoje, územní plán, regulační plán, vymezení zastavěného území samostatným postupem a územní opatření.

⁶⁰ Ústav územního rozvoje. Dotčené orgány v procesu územního plánování, s. 8. Dostupné [online] na <http://www.uur.cz/images/5-publikacni-cinnost-a-knihovna/internetove-prezentace/dotcene-organy/2020-04-02/01-uvod-02042020.pdf>

⁶¹ Srov. § 4, odst. 4 stavebního zákona.

⁶² Srov. § 4, odst. 7 stavebního zákona.

⁶³ Srov. § 4, odst. 6 stavebního zákona.

⁶⁴ PEKÁREK, Milan. *Pozemkové právo*. Brno: Masarykova univerzita, 2015. ISBN 978-80-210-7750-8, s. 38.

⁶⁵ K právní povaze námitek viz. kapitola 6.3.

2.3.1 Dotčené obce

Dotčenými obcemi rozumí stavební zákon podle § 39, odst. 2 obce, které se nachází v území, které řeší zásady územního rozvoje nebo které s takovým územím sousedí, takové obce následně mohou uplatňovat proti návrhu zásad územního rozvoje své námítky. Budeme-li se ovšem držet definice dotčené osoby zmíněné výše, lze dovést, že do této kategorie lze zařadit i obce, které uplatňují námítky k návrhu regulačního plánu podle § 67, odst. 2⁶⁶.

2.3.2 Vlastníci nemovitostí

Vlastníci nemovitostí mají kvalifikovaného postavení již v rámci obecné zákonné úpravy procesu vydávání opatření obecné povahy podle správního řádu⁶⁷ a tuto úpravu potom v některých aspektech přejímá i stavební zákon v rámci úpravy procesu pořizování a vydávání některých nástrojů územního plánování. Kvalifikované postavení vlastníků nemovitostí vyplývá zejména z toho, že územní plánování jako celek má podstatný vliv na vlastnické právo k nemovitostem (omezuje ho např. stanovením podmínek využití určitých pozemků, stanovením územní rezervy, stavební uzávěry nebo stanovením předkupního práva, případně stanovuje podmínky pro vyvlastnění) a projevuje se zejména možností uplatňovat námítky k návrhům některých nástrojů územního plánování. Vlastníci nemovitostí uplatňují námítky k návrhu územního plánu, regulačního plánu, k návrhu samostatného vymezení zastavěného území či k návrhu územních opatření.

2.3.3 Oprávněný investor

Oprávněným investorem se dle §23 stavebního zákona rozumí „*Vlastník, správce nebo provozovatel veřejné dopravní nebo veřejné technické infrastruktury.*“. Oprávněný investor má rovněž kvalifikované postavení v rámci procesu pořizování územně plánovací dokumentace, když uplatňuje námítky k návrhu zásad územního rozvoje a územního plánu. Na jeho návrh rovněž musí kraj přistoupit k tzv. mimořádné, bezodkladné aktualizaci zásad územního rozvoje.⁶⁸

⁶⁶ Ve spojení s § 85, odst. 1 stavebního zákona.

⁶⁷ Srov. § 172, odst. 5 správního řádu.

⁶⁸ § 42, odst. 6 stavebního zákona.

2.4 Veřejnost

Stavební zákon zapojuje do procesu územního plánování oproti předchozímu stavebnímu zákonu v širší míře veřejnost, a to zejména na základě převzatých mezinárodních závazků představovaných Aarhuskou úmluvou⁶⁹. Cílem této úmluvy spočívá v ochraně životního prostředí prostřednictvím informovanosti veřejnosti a zapojení veřejnosti na rozhodovacích procesech, v případě územního plánování na procesech pořizování a vydávání nástrojů územního plánování.⁷⁰ V návaznosti na tuto úmluvu byla rovněž přijata úprava na evropské úrovni představovaná směrnicí Evropského parlamentu a Rady 2003/4/ES ze dne 28. ledna 2003 o přístupu veřejnosti k informacím o životním prostředí a směrnicí Evropského parlamentu a Rady 2003/35/ES ze dne 26. května 2003 o účasti veřejnosti na vypracovávání některých plánů a programů týkajících se životního prostředí. Požadavky vyplývající z Aarhuské úmluvy a z evropské úpravy potom přejímá stavební zákon zejména v rámci úpravy procesu pořizování a vydávání nástrojů územního plánování, a to jak pořizovaných ve formě opatření obecné povahy, tak vydávaných v územním řízení ve formě rozhodnutí.

Výše zmíněné požadavky se potom projevují zejména prostřednictvím institutu připomínek, kdy stavební zákon umožňuje veřejnosti podílet se na pořizování politiky územního rozvoje, územně plánovací dokumentace a jejich aktualizacích a změnách. Veřejnost se rovněž za určitých podmínek podílí prostřednictvím institutu připomínek na rozhodování v území. Je nutné zmínit, že charakter a způsob vypořádání připomínek se u jednotlivých nástrojů územního plánování liší, a to zejména v závislosti na právní formě jednotlivých nástrojů územního plánování.

2.4.1 Zástupce veřejnosti

Možnost zastoupení veřejnosti zástupcem (fyzickou nebo právnickou osobou) zmocněným občany obce nebo kraje v procesu pořizování územně plánovací dokumentace upravuje stavební zákon v § 23. Institut zástupce veřejnosti zejména posiluje postavení veřejnosti v procesu pořizování územně plánovací dokumentace tím, že stavební zákon zástupci veřejnosti přisuzuje tzv. kvalifikované postavení spočívající v možnosti uplatňovat námitky k návrhu daného druhu

⁶⁹ Úmluva o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí, publikovaná jako č. 124/2004 Sb.m.s.

⁷⁰ MÜLLEROVÁ, Hana a Petra HUMLÍČKOVÁ. *Nové přístupy k implementaci Aarhuské úmluvy v ČR*. Praha: Ústav státu a práva AV ČR, 2014. ISBN 978-80-87439-16-6, s. 9.

územně plánovací dokumentace a umožňuje mu tak „*kvalifikované zapojení veřejnosti do procesu územního plánování*“⁷¹. Stavební zákon umožňuje zástupci veřejnosti námitky v řízení o zásadách územního rozvoje, územního plánu a rovněž v procesu vydávání územních opatření. Institut zástupce veřejnosti rovněž naplňuje výše zmíněné požadavky Aarhuské úmluvy.

⁷¹ Usnesení NSS ze dne 29. 3. 2016 č.j. 4 as 217/2015-182, bod 83.

3 Soustava a hierarchie nástrojů územního plánování

3.1 Soustava nástrojů územního plánování

Jak již bylo zmíněno výše, územní plánování v sobě spojuje rovinu dokumentární, funkční a evidenční.⁷² Dokumentární rovinu územního plánování představují jednotlivé nástroje územního plánování jako výsledky územně plánovací činnosti.⁷³ Většina nástrojů územního plánování přitom má zákonem pevně stanovenou procesní formu. Podstatou nástrojů územního plánování je potom naplňování cílů a úkolů územního plánování v souladu s § 18 a 19 stavebního zákona a jejich konkretizace. Stavební zákon upravuje nástroje územního plánování v části třetí, hlava III stavebního zákona a řadí mezi ně následující problematiku:

- územně plánovací podklady, mezi které řadí územně analytické podklady a územní studie;
- politiku územního rozvoje;
- územně plánovací dokumentaci, mezi které řadí zásady územního rozvoje, územní plán, regulační plán, stavební zákon sem rovněž systematicky řadí problematiku samostatného vymezení zastavěného území;
- rozhodování v území; mezi které řadí územní rozhodnutí, územní souhlas a veřejnoprávní smlouvu;
- územní opatření, mezi které řadí územní opatření o stavební uzávěře a o asanaci území.

Mezi nástroje územního plánování potom stavební zákon řadí rovněž problematiku úpravy vztahů v území upravenou v díle 7 stavebního zákona, které spočívají v instituty předkupního práva a v institutu náhrady za změny v území. Tyto instituty se uplatňují jako součást některých druhů územně plánovací dokumentace (předkupní právo) nebo v rámci řešení některých negativních důsledků územních opatření o stavební uzávěře nebo územních plánů (náhrady za změny v území). V rámci této práce se tak těmito instituty budu zabývat pouze v některých aspektech v rámci kapitol k jednotlivým druhům nástrojů územního plánování.

⁷² Viz. kapitola 1.

⁷³ MAREK, Karel a Petr PRŮCHA. Stavební právo veřejné a soukromé podle úpravy závazků v novém občanském zákoníku. Praha: Leges, 2013. Praktik (Leges). ISBN 978-80-87576-79-3, s. 43.

Po materiální stránce lze považovat za nástroj územního plánování rovněž tzv. územně plánovací informaci podle § 21 stavebního zákona, kterou ÚÚR řadí do problematiky rozhodování v území⁷⁴.

V obecné rovině lze nástroje územního plánování rozdělit podle povahy předmětu regulace na koncepční nástroje územního plánování a realizační nástroje územního plánování.⁷⁵ Koncepční nástroje územního plánování jsou plánovací dokumenty, které zejména stanovují určují strategii využívání území, koordinují další územně plánovací činnost v území a za tím účelem stanovují obecný regulační rámec pro rozhodování v území. Mezi koncepční nástroje se řadí územně plánovací podklady, politika územního rozvoje a územně plánovací dokumentace. Realizační nástroje naproti tomu z koncepčních nástrojů územního plánování vycházejí a řeší konkrétní, individuální, případně určité mimořádné situace. Řadí se mezi ně jednotlivé formy rozhodování v území, územní opatření a v určitém rozsahu také regulační plán.

Existuje mnoho dalších kritérií, na jejichž základě lze jednotlivé nástroje územního plánování rozlišovat⁷⁶, ale pro účely diplomové práce se budu zabývat především rozlišením jednotlivých druhů nástrojů územního plánování podle jejich právní formy. Většina nástrojů územního plánování, zejména koncepčních, je podle stavebního zákona vydávána ve formě opatření obecné povahy. Jedná se o zásady územního rozvoje, územní plán, regulační plán, samostatné vymezení zastavěného území a územní opatření. Zvláštním případem je potom politika územního rozvoje, která je vydávána ve zvláštní formě svého druhu⁷⁷, která nenaplnuje znaky ani právního předpisu, ani opatření obecné povahy. Některé nástroje územního plánování potom nemají zákonem stanovenou vnější procesní formu, když slouží buď jako podklad pro pořizování a vydávání dalších nástrojů územního plánování (územně plánovací podklady), nebo jsou tyto instituty pevně svázané s jinými druhy nástrojů územního plánování (zejména územně plánovací dokumentaci a územním opatření o stavební uzávěře). Literatura potom výše zmíněné považuje za územní plánování v „užším“ slova smyslu.⁷⁸

⁷⁴ Ústav územního rozvoje, Nástroje územního plánování, s. 65. Dostupné [online] na: <http://www.uur.cz/default.asp?ID=2571>

⁷⁵ DAMOHORSKÝ, Milan. Právo životního prostředí. 3. vyd. V Praze: C.H. Beck, 2010. Beckovy právnické učebnice. ISBN 978-80-7400-338-7, s. 206.

⁷⁶ Například kritérium obligatornosti, resp. fakultativnosti, kritérium územního rozsahu, kritérium obecnosti předmětu regulace. Tato kritéria rozebírám v dalších kapitolách.

⁷⁷ Viz. kapitola 5.1.

⁷⁸ MAREK, Karel a Petr PRŮCHA. Stavební právo veřejné a soukromé podle úpravy závazků v novém občanském zákoníku. Praha: Leges, 2013. Praktik (Leges). ISBN 978-80-87576-79-3, s. 45.

Územní plánování v „širším“ smyslu potom zahrnuje i problematiku rozhodování v území, kterou stavební zákon rovněž zařazuje mezi nástroje územního plánování. Zákonná úprava rozhodování v území je značně odlišná od úpravy územního plánování v „užším“ smyslu, a to zejména z hlediska předmětu, když v rámci rozhodování v území se řeší konkrétní záležitosti a dochází k rozhodování o individuálních záměrech. Rovněž se při rozhodování v území uplatňují odlišné právní formy, z čehož vyplývají i rozdílné procesy jejich vydávání. V rámci rozhodování v území se uplatňuje zejména forma správního rozhodnutí podle § 67 správního řádu (územní rozhodnutí), která je formou základní. Dále se uplatňují rovněž formy ke správnímu rozhodnutí alternativní, a to forma tzv. jiných úkonů podle části čtvrté správního řádu (územní souhlas) a rovněž forma veřejnoprávní smlouvy podle části páté správního řádu.⁷⁹

3.2 Provázanost nástrojů územního plánování

Jednotlivé nástroje územního plánování tvoří pevně provázanou soustavu, přičemž jejich vzájemné vazby se projevují v horizontální i vertikální rovině.⁸⁰ Horizontální rovina se projevuje v časové návaznosti jednotlivých nástrojů územního plánování mezi sebou, kdy určitý druh nástrojů podmiňuje vznik jiných druhů nástrojů územního plánování (např. územně analytické podklady jsou podkladem pro pořizování územně plánovací dokumentace). Vertikální rovina se poté projevuje v závaznosti nadřazených nástrojů územního plánování pro pořizování a vydávání navazujících nástrojů územního plánování. Právě vertikální rovinou vztahů v soustavě nástrojů územního plánování bych se v této kapitole chtěl zabývat.

Vzájemná provázanost nástrojů územního plánování je patrná zejména ze vztahu politiky územního rozvoje a územně plánovací dokumentace, a ze vztahů jednotlivých druhů územně plánovací dokumentace mezi sebou. Zde je patrná přísná hierarchická struktura soustavy těchto nástrojů územního plánování, která je patrná jak ze systematiky stavebního zákona, tak z jednotlivých ustanovení stavebního zákona, z nichž vyplývá závaznost politiky územního rozvoje a nadřazených druhů územně plánovací dokumentace pro pořizování a vydávání navazující územně plánovací dokumentace.⁸¹

⁷⁹ Viz. kapitola 7.

⁸⁰ Ústav územního rozvoje, Vzájemné vazby nástrojů územního plánování, s. 1. Dostupné [online] na: http://www.uur.cz/principy/konference/KapitolaD/D31_VzajemneVazbyNastrojuUPD_20060919.pdf

⁸¹ Vyplývá z § 31, odst. 4, § 36, odst. 5 a § 43, odst. 5 stavebního zákona.

Za účelem zajištění souladu jednotlivých druhů územně plánovací dokumentace s politikou územního rozvoje, stejně jako navazujících druhů územně plánovací dokumentace s nadřazenými druhy územně plánovací dokumentace, stavební zákon upravuje postupy přezkoumávání tohoto souladu již v rámci procesu pořizování a vydávání jednotlivých druhů územně plánovací dokumentace. Soulad takto přezkoumává zejména sám pořizovatel, dále rovněž ministerstvo, případně krajský úřad a na závěr také zastupitelstvo příslušné k vydání dané územně plánovací dokumentace.

Ministerstvo, případně krajský úřad zkoumá soulad návrhu daného druhu územně plánovací dokumentace s politikou územního rozvoje a nadřazenými nástroji územního plánování a vyjadřuje se k němu prostřednictvím stanoviska⁸². V případě zjištění rozporů mezi návrhem a nadřazenými druhy územně plánovací dokumentace nebo politikou územního rozvoje je potom pořizovatel povinen na základě závěrů stanoviska návrh upravit⁸³, přičemž toto stanovisko je pro pořizovatele závazné a v řízení do odstranění nedostatků nelze pokračovat.⁸⁴ Stavební zákon dále ukládá povinnost pořizovateli přezkoumat soulad návrhu s nadřazenými druhy územně plánovací dokumentace a s politikou územního rozvoje před předložením návrhu ke schválení a vydání příslušnému zastupitelstvu. Soulad územního plánu s nadřazenými nástroji územního plánování potom před schválením a vydáním daného druhu územně plánovací dokumentace zkoumá i příslušné zastupitelstvo.

Stavební zákon rovněž upravuje způsoby nápravy situace, kdy navazující územně plánovací dokumentace není v souladu s nadřazeným druhem územně plánovací dokumentace nebo s politikou územního rozvoje z důvodu následně vydané aktualizace nebo změny. V takovém případě je příslušný kraj nebo příslušná obec povinna uvést zásady územního rozvoje nebo územní plán do souladu.⁸⁵ Zastupitelstvo je tak povinno v souladu s § 42, odst. 6, případně § 55, odst. 3 rozhodnout o pořízení tzv. mimořádné aktualizace zásad územního rozvoje, případně změny územního plánu.⁸⁶ Za účelem předcházení komplikací v rámci rozhodování v území do pořízení aktualizace či změny předmětné územně plánovací dokumentace stavební zákon stanovuje sistaci, tedy pozastavení účinnosti⁸⁷ části územně plánovací dokumentace, která je v rozporu s nadřazenou

⁸² Stanovisko podle § 37, odst. 8, případně § 50, odst. 7 stavebního zákona.

⁸³ Povinnost vyplývá z § 50, odst. 8 a 37, odst. 9 stavebního zákona.

⁸⁴ Odstranění rozporů návrhu územního plánu potom ministerstvo, případně krajský úřad osvědčuje potvrzením.

⁸⁵ Povinnost vyplývá z § 41, odst. 4 a § 54, odst. 6 stavebního zákona ve spojení s § 5, odst. 6 stavebního zákona.

⁸⁶ Pro regulační plán se jedná o standardní změnu podle § 71, odst. 4 a 5 stavebního zákona.

⁸⁷ HENDRYCH, Dušan. Správní právo: obecná část. 9. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2016. Academia iuris (C.H. Beck). ISBN 978-80-7400-624-1, s. 148.

územně plánovací dokumentací nebo politikou územního rozvoje.⁸⁸ Podle této části potom nelze rozhodovat a postupovat v další územně plánovací činnosti, zejména v rámci rozhodování v území.

Z cílů a úkolů územního plánování a rovněž z jednotlivých ustanovení stavebního zákona⁸⁹ rovněž vyplývá požadavek souladu rozhodování v území s cíli a úkoly územního plánování, s politikou územního rozvoje a s územně plánovací dokumentací. Nástrojem, který tento soulad zajišťuje, je závazné stanovisko orgánu územního plánování podle § 96b stavebního zákona. Závazné stanovisko k záměru poskytují úřady územního plánování, případně krajské úřady⁹⁰ a svou povahou se jedná o závazné stanovisko dotčeného orgánu podle § 4, odst. 2, písm. a)⁹¹ stavebního zákona. Závazné stanovisko je podle § 96b podkladem pro rozhodnutí a jiné úkony podle části třetí, hlavy III, dílu 4 a 5, což znamená, že je rovněž podkladem pro územní rozhodnutí, územní souhlasy i veřejnoprávní smlouvy. Ve stanovisku úřad územního plánování, případně krajský úřad posuzuje soulad záměru s cíli a úkoly územního plánování, s politikou územního rozvoje a s územně plánovací dokumentací. Závazné stanovisko potom není nutné pořizovat pro jednodušší záměry podle § 103, odst. 1 stavebního zákona umístované v zastavěném území nebo v zastavitelné ploše⁹². Soulad takových záměrů potom posuzuje sám stavební úřad podle § 90, odst. 2 stavebního zákona.

Stanovisko podle § 96b bylo zavedeno novelou stavebního zákona z roku 2017 a souvisí s rozšířením okruhu stavebních úřadů, které mohou umisťovat stavby, a to v souvislosti se zavedením společného územního a stavebního řízení podle § 94j stavebního zákona, jehož výsledkem je tzv. společné povolení, které zároveň danou stavbu umisťuje.⁹³ V tom důsledku tak o umisťování stavby v území nebude rozhodovat obecný stavební úřad, ale úřad příslušný k povolení stavby. Z toho důvodu bylo novelou zavedeno závazné stanovisko orgánu územního plánování, jehož účelem je *„koordinovat využití území a plnit další cíle a úkoly územního plánování.“*⁹⁴

⁸⁸ Vyplývá z § 41, odst. 4, § 55, odst. 3 a 71, odst. 4 a 5 stavebního zákona.

⁸⁹ § 96b, odst. 3 stavebního zákona.

⁹⁰ Krajský úřad je podle § 7, odst. 1, písm. c) stavebního zákona příslušný k vydání závazného stanoviska podle § 96b stavebního zákona, pokud se záměr dotýká území několik obcí s rozšířenou působností.

⁹¹ Viz kapitola 3.2.

⁹² § 96b, odst. 1 stavebního zákona.

⁹³ MACHAČKOVÁ, Jana. Stavební zákon: komentář. 3. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2018. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-558-9, s. 713.

⁹⁴ Vláda: Důvodová zpráva k zákonu č. 225/2017 Sb., kterým se mění zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony, č. 225/2017 Dz, s. 41. Dostupné [online] na www.beck-online.cz, cit. 30. 4. 2020.

4 Územně plánovací podklady

V soustavě nástrojů územního plánování nejobecnějšími nástroji územního plánování jsou územně plánovací podklady. Územně plánovací podklady jsou právně nezávazným nástrojem územního plánování, který nemá závaznou vnější právní formu, ale zároveň jsou velmi důležitým podkladem pro pořizování a vydávání dalších nástrojů územního plánování⁹⁵. Stavební zákon rozlišuje dva druhy územně plánovacích podkladů, a to územně analytické podklady a územní studii. Instituty územně analytických podkladů a územní studie jsou ve stavebním zákoně instituty novými, když nahradily instituty urbanistické studie, územní generely, územní prognózy a územně technické podklady podle předchozího stavebního zákona⁹⁶. Primárním účelem územně plánovacích podkladů je sloužit jako podklad pro orgány územního plánování, které na jejich základě pořizují politiku územního rozvoje⁹⁷, územně plánovací dokumentaci a zároveň rozhodují v území. Účel, jednotlivé druhy a proces pořizování územně plánovacích podkladů upravuje stavební zákon v hlavě III, díl 1, § 25 až 30, podrobné obsahové náležitosti územně analytických podkladů potom upravuje Vyhláška č. 500/2006 Sb.⁹⁸

4.1 Územně analytické podklady

Smyslem územně analytických podkladů je podle § 25 stavebního zákona zjišťování a vyhodnocování stavu a vývoje území. Naplňují tak jeden z hlavních úkolů územního plánování, kterým je zjišťování a posuzování stavu území a jeho hodnot.⁹⁹ Jejich součástí jsou rovněž limity využití území¹⁰⁰, vyhodnocení záměrů na provedení změn v území a rozbor udržitelného rozvoje území¹⁰¹. Stavební zákon přímo nestanovuje povinnost pořídit územně analytické podklady, z jednotlivých ustanovení tato povinnost ovšem vyplývá.¹⁰²

⁹⁵ MACHAČKOVÁ, Jana. Stavební zákon: komentář. 3. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2018. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-558-9, s. 113.

⁹⁶ Zákon č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon) upravoval jednotlivé druhy územně plánovacích podkladů v § 3.

⁹⁷ § 33, odst. 2 stavebního zákona.

⁹⁸ Část druhá vyhlášky Ministerstva pro místní rozvoj č. 500/2006 Sb.

⁹⁹ § 19, odst. 1, písm. a)

¹⁰⁰ Podle § 26, odst. 1 stavebního zákona se jedná o zjištění omezení změn v území (na základě veřejného zájmu, právních předpisů nebo vlastností území).

¹⁰¹ Podle § 26, odst. 1 se jedná o vyhodnocení udržitelného rozvoje území.

¹⁰² § 186, odst. 3 stavebního zákona.

Územně analytické podklady pořizuje ministerstvo, újezdní úřad¹⁰³ pro území vojenského újezdu, krajský úřad pro území kraje¹⁰⁴ a úřad územního plánování pro svůj správní obvod. Stavební zákon v původním znění nepředpokládal potřebu ministerstva pořizovat územně analytické podklady, přičemž tento předpoklad se ukázal jako mylný.¹⁰⁵ Proto byl novelou stavebního zákona z roku 2017 doplněn a zpřesněn postup ministerstva pro pořizování územně analytických podkladů, a to tak, že je podle § 27, odst. 1 stavebního zákona pořizuje v rozsahu potřebném pro plnění svých úkolů, zejména tedy pro účely pořizování politiky územního rozvoje. Vychází přitom z územně analytických podkladů krajů, které jsou kraje povinny ministerstvu v souladu s § 29, odst. 3 stavebního zákona poskytovat.

Krajský úřad a úřad územního plánování pořizují podle § 27, odst. 1 stavebního zákon územně analytické podklady v rozsahu nezbytném pro jimi pořizovanou územně plánovací dokumentaci. Vychází při tom z vlastních průzkumů území a z údajů o území¹⁰⁶, které pořizovateli v souladu s § 27, odst. 3 stavebního zákona poskytují orgány veřejné správy, právnické osoby jimi zřízené a vlastníci dopravní a technické infrastruktury. Krajský úřad potom při pořizování územně analytických podkladů vychází zejména z územně analytických podkladů pořizovaných úřady územního plánování, který je povinen jej krajskému úřadu poskytnout. Stavební zákon rovněž stanovuje proceduru projednání územně analytických podkladů, když je úřad územního plánování projednává s obcemi ve svém správním obvodu a na úrovni kraje je projednává zastupitelstvo kraje¹⁰⁷.

Vzhledem k dynamice územního rozvoje a průběžným změnám v území je nutné územně analytické podklady průběžně aktualizovat. Pořizovatel je tak aktualizuje soustavně na základě nových informací o území a jednou za 4 roky je povinen pořídit úplnou aktualizaci územně analytických podkladů, která je rovněž předmětem nového projednání.

¹⁰³ V takovém případě dle § 10, odst. 1, písm. b) územně analytické podklady projednává Ministerstvo obrany.

¹⁰⁴ V takovém případě dle § 27, odst. 3 územně analytické podklady projednává zastupitelstvo kraje.

¹⁰⁵ Vláda: Důvodová zpráva k zákonu č. 225/2017 Sb., kterým se mění zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony, č. 225/2017 Dz, s. 10. Dostupné [online] na www.beck-online.cz, cit. 30. 4. 2020.

¹⁰⁶ Legální definice v § 27, odst. 3 stavebního zákona.

¹⁰⁷ Podrobnosti projednávání zastupitelstvem kraje stanovuje § 5 vyhlášky č. 500/2006 Sb.

4.2 Územní studie

Účelem územní studie je prověření možností a podmínek změn v území a komplexní řešení určitých problémů v území vyplývajících z územně plánovací činnosti.¹⁰⁸ Ze stavebního zákona vyplývá, že pořizovateli územní studie jsou ministerstvo, újezdni úřad¹⁰⁹, krajský úřad a úřad územního plánování¹¹⁰.

Územní studie se pořizuje z vlastního podnětu, z podnětu jiné osoby nebo na základě zadání v územně plánovací dokumentaci. Podle literatury¹¹¹ lze územní studie rozdělit do dvou kategorií. První skupinou jsou územní studie, které „*slouží jako podklad k pořizování politiky územního rozvoje, územně plánovací dokumentace, jejich změně,*“¹¹², a druhou skupinou jsou potom územní studie pořizované na základě zadání v územně plánovací dokumentaci¹¹³, a které jsou primárně podkladem pro rozhodování v území. V případě zadání územní studie prostřednictvím územního plánu zákonná úprava navíc umožňuje podmínit rozhodování v řešeném území právě pořízením takové územní studie¹¹⁴.

Stavební zákon nestanovuje žádnou právní formu pro územní studii, z procesního hlediska po jejím vyhotovení pouze pořizovatel schvaluje možnost jejího využití jako podkladu v navazujících činnostech územního plánování a následně vkládá data o územní studii do evidence územně plánovací činnosti¹¹⁵.

¹⁰⁸ Vyplývá z § 25 ve spojení s § 30 stavebního zákona.

¹⁰⁹ V takovém případě dle § 10, odst. 1, písm. b) územně studii projednává Ministerstvo obrany.

¹¹⁰ Pořizuje územní studii jak pro území vlastní obce, tak na žádost pro obec ve svém správním obvodu.

¹¹¹ MACHAČKOVÁ, Jana. Stavební zákon: komentář. 3. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2018. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-558-9, s. 127, 128.

¹¹² § 25 stavebního zákona.

¹¹³ Srovnej § 36, odst. 2 a § 43, odst. 2 stavebního zákona.

¹¹⁴ § 42 stavebního zákona. Viz. kapitola 6.3.1.

¹¹⁵ § 162, odst. 2 stavebního zákona.

5 Politika územního rozvoje

Politika územního rozvoje se řadí mezi koncepční nástroje územního plánování. Jedná se o celorepublikový nástroj územního plánování, který v návaznosti na obecné cíle a úkoly územního plánování¹¹⁶ stanovuje strategii územního rozvoje v celorepublikovém a mezinárodním kontextu¹¹⁷. Zároveň se jedná o dokument koordinační, když úkolem politiky územní rozvoje je rovněž koordinace pořizování a aktualizací jak zásad územního rozvoje, tak dalších koncepcí, které ovlivňují území republiky¹¹⁸, a rovněž koordinace záměrů s celorepublikovým dopadem¹¹⁹. Podstatným rysem politiky územního rozvoje je poté její závaznost pro navazující nástroje územního plánování.¹²⁰ Závazností jednotlivých nástrojů územního plánování a tomu, jak je zajištěn soulad jednotlivých nástrojů územního plánování se dále zabýváme v kapitole 3.1.

Politiku územního rozvoje zakotvil jako nový institut současný stavební zákon.¹²¹ Zákonná úprava politiky je obsažena v hlavě III, díl 2, § 31 a následující a spočívá především ve stanovení účelu a obsahu politiky územního rozvoje. Většinu materie ovšem tvoří procesní úprava pořizování, projednávání a schvalování politiky a její aktualizace. Ze systematiky stavebního zákona vyplývá, že se jedná o samostatný institut, i když s územně plánovací dokumentací sdílí řadu znaků, zejména co do charakteru a procesu pořizování a vydávání, a zároveň je s územně plánovací dokumentací hierarchicky provázána.

Politiku územního rozvoje pořizuje obligatorně pro celé území republiky ministerstvo a schvaluje ji usnesením vláda. Zákon přímo povinnost ji pořídit nestanoví, vyplývá ovšem z přechodných ustanovení stavebního zákona § 186, kdy ministerstvo mělo předložit návrh politiky ke schválení do 2 let od účinnosti stavebního zákona. V současné době platná politika pak byla schválena usnesením vlády č. 929 dne 20. července 2009. Tato schválená politika územního rozvoje potom byla několikrát aktualizována, a to v roce 2015 na základě zprávy o uplatňování politiky územního rozvoje a v roce 2019 na základě naléhavého veřejného zájmu aktualizacemi

¹¹⁶ Viz. § 18 a 19 stavebního zákona.

¹¹⁷ Srovnej § 31, odst. 1 stavebního zákona.

¹¹⁸ Vláda: Důvodová zpráva k zákonu č. 183/2006 Sb. o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), č. 183/2006 Dz, s. 22. Dostupné (online) na www.beck-online.cz, cit. 28. 4. 2020.

¹¹⁹ § 32, odst. 2 stavebního zákona.

¹²⁰ Politika územního rozvoje je v souladu s § 31, odst. 4 závazní pro pořizování a vydávání územně plánovací dokumentace a pro rozhodování v území.

¹²¹ Předchozí stavební zákon institut politiky územního rozvoje neupravoval a neupravoval přitom ani žádný nástroj územního plánování na celorepublikové úrovni.

č. 2 a 3. V současné době jsou potom v procesu pořizování aktualizace politiky územního rozvoje č. 4 a 5.

5.1 Právní forma politiky územního rozvoje

Stavební zákon výslovně nestanovuje právní formu politiky územního rozvoje jako právního předpisu ani jako opatření obecné povahy, které by pro politiku přicházeli v úvahu. Zejména vzhledem k podobnosti zákonné úpravy a předmětu regulace politiky územního rozvoje a územně plánovací dokumentace (vydávané ve formě opatření obecné povahy) tak byla její právní povaha předmětem sporů¹²² a otázka právní formy politiky územního rozvoje tak byla řešena až judikatorně. Nejdůležitějším rozhodnutím v tomto ohledu je potom usnesení NSS ze dne 18. 11. 2009, č.j. 9 Ao 3/2009-59. Skupina navrhovatelů se v dané věci domáhala ve smyslu § 101a soudního řádu správního zrušení části politiky územního rozvoje jako opatření obecné povahy. NSS ovšem v předmětném usnesení došel k závěru, že politika územního rozvoje nenaplnuje znaky opatření obecné povahy, a to jak z hlediska formálního, tak z hlediska materiálního¹²³, a nelze ji tak soudně přezkoumat na základě § 101a soudního řádu správního jako opatření obecné povahy.¹²⁴

Při posuzování charakteru politiky územního rozvoje pak ve výše zmíněném usnesení vycházel NSS v souladu s judikaturou¹²⁵ zejména z materiálního pojetí opatření obecné povahy podle něhož se opatření obecné povahy vyznačuje konkrétností předmětu regulace a obecně vymezeným okruhem adresátů¹²⁶. Podle NSS je politika územního rozvoje svou povahou především koncepční, strategický dokument, který je adresován primárně veřejné správě a nenaplnuje tak výše zmíněné materiální znaky opatření obecné povahy. Předmětem regulace politiky územního rozvoje totiž není podle NSS „*regulace určitého přesně vymezeného území*“¹²⁷ ani „*stanovit pravidla vztahující*

¹²² Soudy řešily právní povahu politiky územního rozvoje zejména v souvislosti s tím, zda je politika soudně přezkoumatelná podle § 101a soudního řádu správního.

¹²³ Stavební zákon výslovně nestanovuje pro politiku územního formu opatření obecné povahy a politika územního rozvoje nenaplnuje ani materiální znaky opatření obecné povahy. K materiálnímu, respekt. Formálnímu pojetí opatření obecné povahy více:

MIKULE, Vladimír. Trampoty s opatřeními obecné povahy. Právní zpravodaj. 2007, č. 8, s. 1–5.

¹²⁴ BAHÝLEOVÁ, Lenka. Judikatura Nejvyššího správního soudu: Opatření obecné povahy (podruhé). Soudní rozhledy. 2011, č. 7, s. 237-242.

¹²⁵ Materiální pojetí opatření obecné povahy vyplývá zejména z rozsudku NSS ze dne 18. 7. 2006, č.j. 1 Ao 1/2006-74 a z nálezu ústavního soudu ze dne 19. 11. 2008, sp. zn. Pl.ÚS 14/07.

¹²⁶ Srov. rozsudek NSS ze dne 27. 9. 2005, č.j. 1 Ao 1/2005-98.

¹²⁷ Usnesení NSS ze dne 18. 11. 2009, č.j. 9 Ao 3/2009-58.

se k určité konkrétní situaci¹²⁸, ale politika má stanovovat „vývojové záměry státu v mezinárodním kontextu a vytvářet základ pro regionální politiku na úrovni státu, a to vše v potřebné míře obecnosti.“¹²⁹ a „stanovit obecné rámcové úkoly pro navazující územně plánovací činnost“¹³⁰. Ústavní soud se v usnesení¹³¹ (ve kterého přezkoumává výše zmíněné usnesení NSS) s názorem NSS shoduje a dále dodává, že pro určení konkrétnosti nebo obecnosti předmětu regulace politiky územního rozvoje je podstatná zejména míra podrobnosti regulace, která je v tomto případě „tak nízká, že již je namístě hovořit o obecnosti předmětu regulace“¹³². Lze shrnout, že vzhledem k míře obecnosti předmětu regulace politiky územního rozvoje tak nelze považovat předmět úpravy za dostatečně konkrétní ve smyslu jednoho z materiálních znaků opatření obecné povahy.

Podle NSS pak vzhledem k povaze závaznosti politiky územního rozvoje nenaplnuje ani materiální znak spočívající v obecně vymezeném okruhu adresátů opatření obecné povahy. Podle NSS je totiž politika „primárně určena orgánům veřejné správy, nikoli těm, vůči kterým je veřejná správa vykonávána, tj. adresátům jejího veřejnosprávního působení.“¹³³ Jinak řečeno adresátem regulace politiky územního rozvoje není primárně veřejnost, ale orgány veřejné správy, a to zejména, ale nejen, orgány územního plánování.

NSS tak došel k závěru, že politika není opatřením obecné povahy, ale spíše vnitřním předpisem s částečným účinkem mimo veřejnou správu. Politika územního rozvoje je tak svou právní povahou směrnicí, vnitřním předpisem, jehož předmětem je regulace navazující činnosti, a to zejména orgánů územního plánování. O politice rovněž jako o směrnici pro rozhodování orgánů územního plánování (ale i dalších orgánů veřejné správy) hovoří i důvodová zpráva ke stavebnímu zákonu.¹³⁴

Vzhledem k výše zmíněnému úmyslu zákonodárce zaměřit politiku územního rozvoje dovnitř veřejné správy a k některým vlastnostem opatření obecné povahy, které by pro tento nástroj územního plánování byly velice problematické (např. poměrně široké možnosti přezkumu opatření obecné povahy), lze pochopit proč zákonodárce nezvolil pro politiku územního rozvoje právě

¹²⁸ Usnesení NSS ze dne 18. 11. 2009, č.j. 9 Ao 3/2009-58.

¹²⁹ Usnesení NSS ze dne 18. 11. 2009, č.j. 9 Ao 3/2009-58.

¹³⁰ Usnesení NSS ze dne 18. 11. 2009, č.j. 9 Ao 3/2009-58.

¹³¹ Usnesení ÚS ze dne 2. 11. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 5/10.

¹³² Usnesení ÚS ze dne 2. 11. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 5/10, bod 14.

¹³³ Usnesení NSS ze dne 18. 11. 2009, č.j. 9 Ao 3/2009-58.

¹³⁴ Vláda: Důvodová zpráva k zákonu č. 183/2006 Sb. o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), č. 183/2006 Dz, s. 22. Dostupné (online) na www.beck-online.cz, cit. 28. 4. 2020.

formu opatření obecné povahy. Jsem ovšem toho názoru, že tato zvláštní a do jisté míry nekoncepční právní forma pro politiku územního rozvoje je nevhodná, což se také projevilo vznikem některých sporů popsanych výše. Lze v tomto souhlasit s Průchovou¹³⁵, která pro politiku územního rozvoje de lege ferenda navrhuje formu nařízení vlády, přičemž návrh nového stavebního zákona s právní formou nařízení vlády počítá.

5.2 Obsah politiky územního rozvoje

Obsahové náležitosti politiky jsou upraveny v § 32 stavebního zákona, přičemž svým obsahem zejména navazuje a zpodobňuje obecné cíle a úkoly územního plánování¹³⁶. Na rozdíl od územně plánovací dokumentace potom obsah politiky územního rozvoje neupravuje žádný podzákoný předpis. Obsahové náležitosti odpovídají charakteru politiky jako celorepublikového nástroje územního plánování, který řeší území republiky vždy v celorepublikových a mezinárodních souvislostech. Podle ustanovení stavebního zákona § 32 politika stanovuje republikové priority územního plánování, vymezuje rozvojové oblasti a rozvojové osy¹³⁷, vymezuje oblasti se specifickými hodnotami a plochy a koridory dopravní a technické infrastruktury, a v těchto oblastech, plochách a koridorech stanovuje podmínky rozhodování o variantách.

5.3 Proces pořizování a vydávání politiky územního rozvoje

Politiku územního rozvoje pořizuje ministerstvo a vzhledem ke koordinační povaze politiky územního rozvoje spolupracuje při zpracování návrhu s dalšími ministerstvy, ústředními správními úřady a s kraji. Vychází při tom z celé řady podkladů, které ovšem nejsou, vzhledem k již zmíněné koordinační povaze politiky, pro její pořizování závazné¹³⁸. Mezi tyto podklady stavební zákon řadí zejména územně plánovacích podklady¹³⁹, dokumenty zpracované na základě

¹³⁵ PRŮCHOVÁ, Ivana. Územní rozhodnutí jako prostředek řešení zájmů v území. In *Dny práva – 2009: 3. ročník mezinárodní konference pořádané Právnickou fakultou Masarykovy univerzity: sborník příspěvků* [online]. Brno, 2009 [cit. 28. 4. 2020]. Dostupné [online] na: https://www.law.muni.cz/sborniky/dny_prava_2009/files/reseni_stretu.html

¹³⁶ § 18 a 19 stavebního zákona.

¹³⁷ § 32, odst. 1, písm. b) stavebního zákona.

¹³⁸ MACHAČKOVÁ, Jana. *Stavební zákon: komentář*. 3. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2018. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-558-9, str. 148.

¹³⁹ Podstatnou úlohu mají zejména územně analytické podklady pořizované ministerstvem, jejichž primární úlohou je právě sloužit jako podklad pro politiku územního rozvoje. Viz. kapitola 4.1.

zákona č. 248/2000 Sb., o podpoře regionálního rozvoje¹⁴⁰, podklady a dokumenty veřejné správy¹⁴¹, zprávy o stavu životního prostředí vypracované na základě zákona č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí¹⁴². Ministerstvo rovněž musí brát v potaz při pořizování politiky územního rozvoje mezinárodních závazky České republiky, které mají souvislost s územním rozvojem¹⁴³. Spolu s politikou územního rozvoje se rovněž projednává její vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území.¹⁴⁴

Ke zpracovanému návrhu politiky územního rozvoje uplatňují ministerstva, jiné ústřední správní úřady a kraje stanoviska. Ministerstvo je zároveň povinno vypracovaný návrh veřejně projednat, přičemž se pro veřejné projednání užije přiměřeně zákonná úprava veřejného projednání územně plánovací dokumentace¹⁴⁵. Obce a veřejnost poté mohou uplatňovat k návrhu politiky územního rozvoje připomínky. Vzhledem k tomu, že dle výše zmíněné judikatury NSS je politika svou povahou interní směrnici (nejedná se tedy o opatření obecné povahy) a je tedy soudně nepřezkoumatelná, může se zdát možnost podání připomínek obcemi a veřejností nadbytečná. K tomu se však NSS v usnesení vyjádřil tak, že *„Role veřejnosti není samoučelná či zcela formální; jedná se o transpozici požadavku účasti veřejnosti na procesech územního plánování obsažené v SEA směrnici (č. 6 – konzultace), jemuž odpovídá povinnost podané připomínky zohlednit a následně návrh politiky upravit a projednat se zástupci ministerstev, jiných ústředních správních úřadů a krajů (§ 33 odst. 6 stavebního zákona z roku 2006)“*¹⁴⁶. K tomu bych navíc doplnil, že vyhodnocení připomínek je navíc součástí zprávy o projednání návrhu politiky územního rozvoje, kterou ministerstvo předkládá společně s návrhem politiky územního rozvoje ke schválení vládě, a připomínky tak mohou v konečném důsledku mít vliv na schválení či neschválení politiky územního rozvoje jako celku.

Jak již bylo zmíněno výše, politika územního rozvoje řeší území rovněž v přeshraničních a mezinárodních souvislostech. Za účelem koordinace územního rozvoje na mezistátní úrovni tak stavební zákon upravuje tzv. přeshraniční konzultace¹⁴⁷. Ty probíhají v případě, že území

¹⁴⁰ Jedná se zejména o dokumenty dle § 3, odst. 2 zákona č. 248/2000 Sb., o podpoře regionálního rozvoje – strategie regionálního rozvoje a strategie rozvoje územního obvodu kraje.

¹⁴¹ Jedná se zejména o politiky, strategie či koncepce, které mají podle § 32, odst. 2 vliv na využívání území státu.

¹⁴² Zpráva o stavu životního prostředí je upravena v § 12 zákona č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí. Zpráva se zpracovává každý rok a informuje o kvalitě a o zátěžích životního prostředí.

¹⁴³ Viz. kapitola 1.2 a 1.3.

¹⁴⁴ Viz. kapitola 1.4. a 1.5.

¹⁴⁵ Srov. § 22 stavebního zákona.

¹⁴⁶ Usnesení NSS ze dne 18. 11. 2009, č.j. 9 Ao 3/2009-58.

¹⁴⁷ Jedná se o transpozici požadavků transpozice požadavků směrnice Evropského parlamentu a Rady 2001/42/ES ze dne 27. června 2001 o posuzování vlivů některých plánů a programů na životní prostředí.

sousedních států může být politikou územního rozvoje významně dotčeno a pokud o konzultace sousední stát projeví zájem¹⁴⁸.

Po projednání návrhu politiky výše zmíněným způsobem, předkládá ministerstvo její návrh ke schválení vládě. Spolu s návrhem předkládá ministerstvo podle § 34 stavebního zákona i zprávu o výsledcích projednání politiky územního rozvoje, která obsahuje vyhodnocení vyjádření jednotlivých subjektů k návrhu politiky územního rozvoje, výsledky vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoje území a stanovisko Ministerstva životního prostředí podle zákona o posuzování vlivů na životní prostředí.¹⁴⁹

Vláda politiku územního rozvoje schvaluje usnesením a sdělení o schválení politiky je následně publikováno ve Sbírce zákonů. Samotnou politiku ukládá ministerstvo a úplné znění politiky, včetně její aktualizace ministerstvo publikuje způsobem umožňující dálkový přístup, tedy na webových stránkách ministerstva¹⁵⁰ a zároveň schválenou politiku zasílá krajským úřadům. Do evidence územně plánovací činnosti se politika územního rozvoje nevkládá.

5.4 Aktualizace politiky územního rozvoje

Vzhledem k soustavné povaze procesu územního plánování¹⁵¹ stavební zákon upravuje proces vyhodnocování uplatňování politiky územního rozvoje, a to prostřednictvím zprávy o uplatňování politiky územního rozvoje. Tu ministerstvo zhotovuje v pravidelném 4 - letém intervalu, přičemž první zpráva měla být vypracována do 4 let od schválení první politiky. Hlavním účelem zprávy je poté vyhodnotit plnění úkolů politiky v daném období. Obsah zprávy vymezuje stavební zákon v § 35, odst. 2. Její součástí jsou mimo jiné i návrhy na aktualizaci politiky územního rozvoje. Vláda tak může na základě zprávy rozhodnout o aktualizaci, případně i o vypracování nové politiky územního rozvoje. V případech naléhavého veřejného zájmu lze potom rozhodnout o aktualizaci i bez předložené zprávy. Zpracování návrhu, projednání a schválení aktualizace politiky se poté řídí ustanoveními pro pořizování a schvalování samotné politiky a probíhá pouze v rozsahu jejích měněných částí.¹⁵²

¹⁴⁸ Srov. § 33, odst. 5 stavebního zákona.

¹⁴⁹ Viz. kapitola 1.5.

¹⁵⁰ Vyplývá z § 31, odst. 3 ve spojení s § 163 stavebního zákona.

¹⁵¹ § 18, odst. 2 stavebního zákona.

¹⁵² § 35, odst. 6 stavebního zákona.

6 Územně plánovací dokumentace

6.1 Obecná charakteristika územně plánovací dokumentace

Územně plánovací dokumentace je soustava koncepčních nástrojů územního plánování¹⁵³, které navazují na obecné cíle a úkoly územního plánování¹⁵⁴ a zpodrobňují a zpřesňují politiku územního rozvoje. Vychází při tom z územně plánovacích podkladů obce a kraje, zejména potom z územně analytických podkladů. Soustava územně plánovací dokumentace se vyznačuje zejména hierarchickým uspořádáním, když nadřazené druhy územně plánovací dokumentace jsou závazné pro pořizování a vydávání druhů navazujících. Zároveň jsou jednotlivé druhy územně plánovací dokumentace závazné pro rozhodování v území a zároveň pro rozhodování v území tvoří určitý regulační rámec. Soulad rozhodování v území s územně plánovací dokumentací je potom zajišťován zejména prostřednictvím stanoviska orgánu územního plánování podle § 96b.¹⁵⁵ Obecný charakter územně plánovací dokumentace shrnul NSS, když podle něj je územně plánovací dokumentace „*správní akt dílem právní, dílem odborné a ve výsledku politické povahy.*“¹⁵⁶

Stavební zákon vymezuje jednotlivé druhy územně plánovací dokumentace v části třetí, hlava III, díl 3 a řadí mezi ně zásady územního rozvoje, územní plán, regulační plán a systematicky stavební zákon do této kategorie zařazuje i vymezení zastavěného území samostatným postupem. Dalším pramenem zákonné úpravy mimo stavební zákon jsou poté Vyhláška č. 500/2006 Sb., která vymezuje a zpřesňuje obsahové náležitosti jednotlivých druhů územně plánovací dokumentace, a zejména pro územní plán je podstatná Vyhláška č. 501/2006 Sb., která stanovuje podmínky vymezení ploch v územním plánu.

Jednotlivé druhy územně plánovací dokumentace lze rozlišit na základě několika kritérií, jimiž jsou zejména územní rozsah, míra konkrétnosti, subjekt pořizovatele a vydavatele a hledisko obligatornosti, respektive fakultativnosti pořízení.

Každý druh územně plánovací dokumentace má rozdílný územní rozsah, tedy druh území, pro které jsou pořizovány. Zásady územního rozvoje jsou pořizovány pro celé území daného kraje, územní plán pro celé území dané obce (případně hlavního města Prahy nebo vojenského újezdu) a regulační plán pouze pro určitou vymezenou část obce nebo kraje.

¹⁵³ Částečnou výjimkou je regulační plán, viz. dále.

¹⁵⁴ Cíle a úkoly územního plánování jsou vymezeny v § 18 a 19 stavebního zákona.

¹⁵⁵ Viz. kapitola 3.2.

¹⁵⁶ Rozsudek NSS ze dne 25. 5. 2017, č.j. 5 As 49/2016–198, bod č. 33.

S územním rozsahem velice úzce souvisí otázka předmětu regulace jednotlivých druhů územně plánovací dokumentace. Zásady územního rozvoje jsou nejobecnějším druhem územně plánovací dokumentace, když řeší zejména záležitosti nadmístního významu¹⁵⁷. Územní plán řeší záležitosti místního významu¹⁵⁸ a nejpodrobnější úpravu obsahuje regulační plán, který stanovuje přímo podrobné podmínky pro využívání pozemků či umístování staveb¹⁵⁹, a je tak svým charakterem podobný územnímu rozhodnutí, které může v určitých případech i nahradit.¹⁶⁰ Z takto nastavené hierarchie lze dovést zásadu nezasahování nadřazených druhů územně plánovací dokumentace do předmětu regulace navazujících druhů a naopak.¹⁶¹ Tento princip vyplývá jak z jednotlivých ustanovení stavebního zákona¹⁶², tak z judikatury NSS¹⁶³.

Stavební zákon ovšem obsahuje výjimky z tohoto principu, když zásady územního rozvoje mohou obsahovat záležitosti celorepublikového významu a územní plán může obsahovat záležitosti nadmístního významu za podmínky, že tyto záležitosti neřeší nadřazený nástroj územního plánování a ministerstvo, případně krajský úřad tuto možnost nevyloučí¹⁶⁴. Tato možnost ovšem ze stavebního zákona takto explicitně z počátku nevyplývala, respektive byla předmětem sporů. K záležitosti se původně vyjádřil NSS¹⁶⁵, který tuto možnost vyloučil¹⁶⁶. To se v praxi ukázalo jako velice problematické, když v rámci řešení záměru, např. silničního obchvatu, zasahujícího na území dvou krajů, resp. dvou obcí, muselo docházet i ke změně nadřazených nástrojů územního plánování.¹⁶⁷ Na to zareagoval zákonodárce novelou 2012 a explicitně umožnil krajům a obcím řešit záležitosti celorepublikového, resp. nadmístního charakteru v rámci příslušného druhu územně plánovací dokumentace.

¹⁵⁷ § 2, odst. 1, písm. h) stavebního zákona.

¹⁵⁸ Záležitosti místního významu se v souladu s § 2, odst. 1, písm. h) stavebního zákona rozumí záležitost, která se svým významem dotýká území pouze jedné obce.

¹⁵⁹ § 61, odst. 1 stavebního zákona.

¹⁶⁰ Viz. kapitola 6.6.

¹⁶¹ Princip platí i ve vztahu k politice územního rozvoje. Viz. PEKÁREK, Milan. *Pozemkové právo*. Brno: Masarykova univerzita, 2015. ISBN 978-80-210-7750-8, s. 43.

¹⁶² Srov. § 36, odst. 3 a § 43, odst. 3 stavebního zákona.

¹⁶³ Srov. usnesení NSS ze dne 18. 11. 2009, č.j. 9 Ao 3/2009-58.

¹⁶⁴ Prostřednictvím stanoviska podle § 37, odst. 8, resp. § 50, odst. 7 stavebního zákona.

¹⁶⁵ Rozsudek NSS ze dne 23. 9. 2009, č.j. 1 ao 1/2009-185.

¹⁶⁶ HASMAN, Tomáš. Zamyšlení nad některými praktickými dopady zákonné systematiky územně plánovací dokumentace. 28. 5. 2015. Dostupné [online] na: <https://www.epravo.cz/top/clanky/zamysleni-nad-nekterymi-praktickymi-dopady-zakonne-systematiky-uzemne-planovaci-dokumentace-97949.html>

¹⁶⁷ Vláda: Důvodová zpráva k zákonu č. 350/2012 Sb., kterým se mění zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony, č. 350/2012 Dz, s. 106. Dostupné [online] na www.beck-online.cz, cit. 28. 4. 2020.

Další výjimkou z tohoto principu obsahuje úprava územního plánu, když zákonodárce umožnil novelou stavebního zákona z roku 2017, na základě požadavku malých obcí¹⁶⁸, pořizovat územní plán s prvky regulačního plánu.¹⁶⁹

Územně plánovací dokumentace se rovněž rozlišuje podle subjektu, který daný druh pořizuje a schvaluje. Zásady územního rozvoje pořizuje krajský úřad a schvaluje zastupitelstvo kraje, územní plán pořizuje úřad územního plánování, případně kvalifikovaný obecní úřad a schvaluje zastupitelstvo příslušné obce. Regulační plán pořizuje v záležitostech nadmístního významu krajský úřad, v záležitostech místního významu potom úřad územního plánování, případně kvalifikovaný obecní úřad a schvaluje příslušné zastupitelstvo kraje nebo obce.

Posledním kritériem rozlišujícím jednotlivé druhy územně plánovací dokumentace je kritérium obligatornosti, resp. fakultativnosti pořízení územně plánovací dokumentace. Zásady územního rozvoje jsou obligatorním nástrojem územního plánování. Obligatornost je v zákoně vyjádřena zejména v přechodných ustanoveních¹⁷⁰, když krajský úřad byl povinen pořídit a zastupitelstvo kraje vydat zásady územního rozvoje nejpozději do 5 let od nabytí účinnosti stavebního zákona. Naproti tomu ze stavebního zákona povinnost pořídit a vydat územní ani regulační plán dovodit nelze, naopak stavební zákon počítá s tím, že obec nevydá územní plán s ohledem na to, že upravuje institut samostatného vymezení zastavěného území.

6.1.1 Právní forma územně plánovací dokumentace

Co ovšem mají všechny druhy územně plánovací dokumentace společné je forma, ve které jsou tyto dokumenty vydávány. Totéž platí pro samostatné vymezení zastavěného území a územní opatření, další výklad se tak bude v obecné rovině týkat i jich. Pro územně plánovací dokumentaci byla zvolena forma opatření obecné povahy¹⁷¹, která nahradila formu obecně závazných vyhlášek podle předchozího stavebního zákona. Forma obecně závazných vyhlášek je přitom právní formou zvažovanou pro určité druhy územně plánovací dokumentace v rámci návrhu nového stavebního

¹⁶⁸ Vláda: Důvodová zpráva k zákonu č. 225/2017 Sb., kterým se mění zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony, č. 225/2017 Dz, s. 17. Dostupné [online] na www.beck-online.cz, cit. 28. 4. 2020.

¹⁶⁹ Viz. kapitola 6.5.

¹⁷⁰ § 187, odstavec 3 zákona stavebního zákona.

¹⁷¹ HENDRYCH, Dušan. K institutu opatření obecné povahy v novém správním řádu. Právní rozhledy. 2005, č. 3, s. II.

zákona. Porovnání těchto dvou právních forem si tedy zaslouží podrobnější výklad a této problematice se proto konkrétně věnuji v 9.

Opatření obecné povahy je institut upravený správním řádem v části šesté. Jedná se o správní akt tzv. smíšené povahy¹⁷², jehož materiálními pojmovými znaky jsou obecně vymezený okruh adresátů a konkrétně vymezený předmět regulace.¹⁷³ K povaze opatření obecné povahy potom ÚS dodává, že opatření obecné povahy je „*určité překlenutí dvou, v činnosti veřejné správy tradičních základních forem jednostranných správních aktů: normativních (abstraktních) právních aktů na jedné straně a individuálních (konkrétních) právních aktů na straně druhé.*“¹⁷⁴

Správní řád v § 171 obsahuje pouze negativní vymezení opatření obecné povahy, když jej vymezuje jako správní akt, který není právním předpisem ani rozhodnutím, a zároveň správní řád v tomto ustanovení ukládá správním orgánům postupovat podle části šesté, pokud zvláštní zákon vydat opatření obecné povahy ukládá. Zvláštním zákonem je v tomto případě stavební zákon, který výslovně stanovuje právní formu opatření obecné povahy pro územně plánovací dokumentaci.¹⁷⁵ Stavební zákon podrobně upravuje proces pořízení a vydání opatření obecné povahy, přičemž obecná úprava správního řádu se užije subsidiárně.¹⁷⁶ V rámci stavebního zákona je tato úprava do značné míry konkretizována, přičemž se soustředí především na procesní postupy pořízení územně plánovací dokumentace.

Právní forma opatření obecné povahy má vliv na formy správního a soudního přezkumu, které lze pro případ územně plánovací dokumentace uplatnit. Možnosti přezkumu územně plánovací dokumentace v současné formě opatření obecné povahy bych v této kapitole chtěl nastínit za účelem komparace návrhem nového stavebního zákona nově navrhované formy územně plánovací dokumentace (forma právního předpisu). Možnost přezkumu jednotlivých forem je totiž důležitým aspektem pro změnu právní formy územně plánovací dokumentace, na který se zákonodárce odvolává.¹⁷⁷

¹⁷² HEJČ, David: Smíšené správní akty v právním řádu ČR aneb 10 let účinnosti opatření obecné povahy, Právník, 2016, č. 10, s. 829-842.

¹⁷³ Nález ÚS ze dne 19. 11. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 14/07.

¹⁷⁴ Nález ÚS ze dne 19. 11. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 14/07.

¹⁷⁵ Stavební zákon stanovuje právní formu opatření obecné povahy pro územně plánovací dokumentaci v § 36, odst. 5, § 43, odst. 4 a §62, odst. 1. Ve formě opatření obecné povahy je rovněž vydáváno samsotatné vymezení zastavěného území podle § 59 a územní opatření podle § 97 a následující.

¹⁷⁶ Subsidiární povaha správního řádu ke stavebnímu zákonu vyplývá z § 192, odst. 1 stavebního zákona.

¹⁷⁷ Ministerstvo pro místní rozvoj, Věcný záměr stavebního zákona, s. 101. Dostupné [online] na: https://mmr.cz/getattachment/c8f598ce-78b7-4b26-9589-aa23638ec470/ma_ALBSBBQPH3YJ.pdf.aspx?lang=cs-CZ&ext=.pdf

Správní řád v případě opatření obecné povahy v § 173, odst. 2 výslovně vylučuje možnost podání opravných prostředků (odvolání či rozklad). Na druhou stranu v § 174, odst. 2 výslovně počítá s přezkumným řízením, ve kterém lze přezkoumat soulad vydané územně plánovací dokumentace s právními předpisy. V takovém případě se bude přiměřeně postupovat podle ustanovení upravujících proces přezkumného řízení¹⁷⁸. Přezkumné řízení lze podle v takovém případě zahájit do 3 let od účinnosti opatření obecné povahy. Opatření obecné povahy se v přezkumném řízení zkoumá zejména z hlediska jeho souladu s právními předpisy a v souladu s § 96, odst. 2 správního řádu rovněž z hlediska vad řízení¹⁷⁹. Výsledkem přezkumného řízení ve věci územně plánovací dokumentace potom může být pouze zrušení daného opatření obecné povahy, protože stavební zákon v případě územně plánovací dokumentace výslovně zakazuje měnit opatření obecné povahy rozhodnutím v přezkumném řízení¹⁸⁰.

V rámci soudního přezkumu územně plánovací dokumentace literatura rozlišuje tzv. abstraktní přezkum opatření obecné povahy a incidenční přezkum opatření obecné povahy.¹⁸¹ V rámci abstraktního přezkumu lze opatření obecné povahy soudně přezkoumat na základě § 101a soudního řádu správního. Podle § 101a, odst. 1 soudního řádu správního je aktivně legitimována k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy osoba, která tvrdí, že byla vydaným opatřením obecné povahy zkrácena na svých právech¹⁸² a v souladu s § 101a, odst. 2 soudního řádu správního rovněž obec v případě územně plánovací dokumentace vydané krajem. V rámci incidenčního soudního přezkumu lze poté opatření obecné povahy přezkoumat v souladu s § 101a, odst. 1, věta druhá soudního řádu správního. V takovém případě lze opatření obecné povahy přezkoumat spolu s žalobou proti rozhodnutí správního orgánu podle § 65 soudního řádu správního, které bylo vydáno na základě napadeného opatření obecné povahy.¹⁸³

Pro úplnost lze dodat, že předmětem přezkumu může být rovněž rozhodnutí o námitkách, které je součástí odůvodnění opatření obecné povahy. Správní řád u něj sice v § 172, odst. 5 rovněž

¹⁷⁸ § 94 a následující správního řádu.

¹⁷⁹ VEDRAL, Josef. Přezkum opatření obecné povahy v přezkumném řízení podle správního řádu (se zaměřením na přezkum opatření obecné povahy vydávaná na základě stavebního zákona). In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer Česká republika, 17. 9. 2009. [cit. 2020-28-04]. ASPI ID: LIT33688CZ.

¹⁸⁰ Například § 41, odst. 5 stavebního zákona.

¹⁸¹ HEJČ, David a Lenka BAHÝĽOVÁ. Opatření obecné povahy v teorii a praxi. V Praze: C.H. Beck, 2017. Beckova edice právní instituty. ISBN 978-80-7400-276-2, s. 102.

¹⁸² Aktivní legitimace osob k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části je řešena judikatorně. K aktivní legitimaci se vyjádřil NSS například v usnesení ze dne 21. 7. 2009, č.j. 1 Ao 1/2009-120 nebo v usnesení ze dne 25. 6. 2008, č.j. 5 Ao 3/2008-27.

¹⁸³ ROSINOVÁ, Alžběta, ČERNÝ, Pavel. Incidenční přezkum opatření obecné povahy v aktuální rozhodovací praxi správních soudů. Právní rozhledy. 2018, č. 9, s. 327.

vyklučuje možnost podání opravných prostředků (odvolání, rozklad), ale rozhodnutí je rovněž možné přezkoumat v rámci přezkumného řízení. Rovněž potom u něj přichází v úvahu možnost soudního přezkumu podle § 65 soudního řádu správního.¹⁸⁴

6.1.2 Obsah územně plánovací dokumentace

Vzhledem k právní formě územně plánovací dokumentace, se rovněž pro obsahové náležitosti v obecné rovině užije zákonná úprava opatření obecné povahy ve správním řádu. Obsahové náležitosti územně plánovací dokumentace tak v obecné rovině určuje v části šesté správní řád, přičemž vzhledem k § 174 správního řádu je nutné brát v úvahu rovněž obsahové náležitosti rozhodnutí podle § 68 správního řádu. V konkrétní rovině potom obsahové náležitosti upravuje stavební zákon v závislosti na konkrétním druhu územně plánovací dokumentace, a na základě zmocňovacích ustanovení Vyhláška č. 500/2006 Sb.

Nezbytnou součástí a zároveň předpokladem pro vydání územně plánovací dokumentace je, jak dle obecné úpravy správního řádu¹⁸⁵, tak dle zvláštní úpravy ve stavebním zákoně, odůvodnění územně plánovací dokumentace. Obsah odůvodnění je určován v obecné rovině správním řádem a v konkrétní rovině ustanoveními stavebního zákona v závislosti na druhu územně plánovací dokumentace a rovněž Vyhláškou č. 500/2006 Sb. Základní obsahové náležitosti odůvodnění územně plánovací dokumentace jsou určovány § 68, odst. 3 správního řádu. Součástí odůvodnění je potom dle ustanovení dílu šestého správního řádu i vypořádání připomínek k územně plánovací dokumentaci a rozhodnutí o námitkách uplatněných proti návrhu územně plánovací dokumentace, které navíc obsahuje vlastní odůvodnění.

Vyhláška č. 500/2006 Sb. rovněž strukturuje všechny druhy územně plánovací dokumentaci i jejich odůvodnění na textovou a grafickou část. Textová a grafická část územně plánovací dokumentace tvoří společně hlavní část opatření obecné povahy (vedle odůvodnění). V případném rozporu textové a grafické části nemá ani jedná z částí přednost, když podle NSS „*obě tyto části územně plánovací dokumentace musí být ve vzájemném souladu*“¹⁸⁶.

¹⁸⁴ Viz. kapitola 6.2.

¹⁸⁵ Srov. § 68, odst. 1 a 3 a § 172, odst. 5 správního řádu.

¹⁸⁶ Rozsudek NSS ze dne 8. 1. 2010, č.j. 2 Ao 1/2009-74.

6.1.3 Proces pořizování a vydávání územně plánovací dokumentace

Procesní úprava pořízení, projednání a schválení jednotlivých druhů územně plánovací dokumentace tvoří hlavní materii úpravy územně plánovací dokumentace ve stavebním zákoně. Vzhledem k právní povaze územně plánovací dokumentace se pro proces jejího vydání užije subsidiárně části šesté správního řádu. Jedná se o proces, který kombinuje prvky procesu přijímání právních předpisů a prvky správního řízení.¹⁸⁷ Zvláštní úprava procesu pořizování a vydávání je potom obsažena ve stavebním zákoně, přičemž obecný postup podle správního řádu konkretizuje nebo jej v některých aspektech upravuje zcela odlišně. Zákonná úprava procesu je navíc upravena odlišně i v rámci jednotlivých druhů územně plánovací dokumentace.

Největší rozdíl zvláštní úpravy stavebního zákona spočívá ve dvoufázovém procesu pořízení, projednání, schválení a vydání územně plánovací dokumentace, přičemž stavební zákon počítá se stádiem přípravy návrhu a se stádiem řízení o návrhu.¹⁸⁸ Oporu v obecné úpravě správního řádu má tedy až závěrečné stádium spočívající v řízení o návrhu územně plánovací dokumentace.

Zvláštní úprava stavebního zákona rovněž oproti obecné úpravě upravuje odlišně okruh subjektů podílejících se na procesu pořizování a vydávání územně plánovací dokumentace. Tyto subjekty mají potom v různých fázích různé procesní nástroje, prostřednictvím kterých mohou ovlivňovat výslednou podobu územně plánovací dokumentace. Subjekty se vyjadřují se zejména prostřednictvím stanovisek, připomínek a námitek.

Samotný proces vydávání je řízen zejména zásadami veřejnosti a zásadou koncentrace řízení.¹⁸⁹ Zásada veřejnosti se projevuje zejména obligatorním veřejným projednáním¹⁹⁰ návrhu územně plánovací dokumentace a možností veřejnosti uplatňovat v průběhu procesu připomínky. Zásada koncentrace se potom projevuje zejména v podobě pevně stanovených lhůt k uplatnění stanovisek, námitek či připomínek a rovněž tím, že se nepřihlíží ke stanoviskům, námitkám a připomínkám vypořádaným v rámci pořizování nadřazené územně plánovací dokumentace. Jedná se o důležitý prvek, který celý administrativní postup zjednodušuje a zrychluje, když zabraňuje projednávání již jednou vypořádaných záležitostí.¹⁹¹

¹⁸⁷ HEJČ, David: Smíšené správní akty v právním řádu ČR aneb 10 let účinnosti opatření obecné povahy, Právník, 2016, č. 10, s. 829-842.

¹⁸⁸ PEKÁREK, Milan. Pozemkové právo. Brno: Masarykova univerzita, 2015. ISBN 978-80-210-7750-8, s. 44.

¹⁸⁹ PEKÁREK, Milan. Pozemkové právo. Brno: Masarykova univerzita, 2015. ISBN 978-80-210-7750-8, s. 44.

¹⁹⁰ Veřejné projednání v rámci procesu pořizování nástrojů územního plánování se řídí § 22 stavebního zákona.

¹⁹¹ MACHAČKOVÁ, Jana. Stavební zákon: komentář. 3. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2018. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-558-9, s. 190.

O pořízení územně plánovací dokumentace rozhoduje příslušné zastupitelstvo na základě vlastního podnětu nebo, pokud to stavební zákon umožňuje, na základě návrhu určité osoby.¹⁹² Samotný návrh zpracovává pořizovatel, zejména na základě územně plánovacích podkladů. Pořizovatel rovněž k návrhu zajišťuje vyhodnocení vlivů návrhu na udržitelný rozvoj území, který je rovněž předmětem projednání.¹⁹³ Následuje stádium přípravy a projednání návrhu územně plánovací dokumentace. Účelem tohoto stádia je formování návrhu územně plánovací dokumentace ve spolupráci se zákonem vymezeným okruhem subjektů (např. dotčené orgány, veřejnost). Spočívá zejména v tzv. společném jednání, kdy dochází k projednání zpracovaného návrhu, přičemž jednotlivé subjekty jsou oprávněny uplatňovat k návrhu stanoviska, případně připomínky. V případě zásad územního rozvoje a územního plánu potom v této fázi rovněž poskytuje Ministerstvo životního prostředí stanovisko podle zákona o posuzování vlivů na životní prostředí¹⁹⁴ a rovněž probíhají tzv. přeshraniční konzultace¹⁹⁵. V souladu s výsledky projednání pořizovatel návrh upravuje do podoby, která je následně předmětem řízení o daném druhu územně plánovací dokumentace.

Ve druhém stádiu probíhá samotné řízení o vydání územně plánovací dokumentace jako opatření obecné povahy. Proces v této fázi víceméně kopíruje obecnou úpravu řízení o vydání opatření obecné povahy dle části šesté správního řádu. Řízení se zahajuje veřejnou vyhláškou¹⁹⁶, kterou se rovněž oznamuje veřejné projednání návrhu. Okruh subjektů, které mohou uplatnit námítky vymezuje zákon vždy ve vztahu k míře obecnosti daného druhu územně plánovací dokumentace, a z toho vyplývající míře možného dotčení daných subjektů.¹⁹⁷ Připomínky je potom oprávněna uplatňovat vždy veřejnost. Dotčené orgány jsou v této fázi oprávněny uplatňovat stanoviska, ale pouze v takovém rozsahu, v jakém byl návrh upraven po prvním stádiu.

V této souvislosti bych se chtěl pozastavit nad charakterem a způsobem vypořádání připomínek a námitek uplatňovaných v rámci řízení o opatření obecné povahy. Připomínky

¹⁹² § 44 a § 62 stavebního zákona.

¹⁹³ Viz kapitola 1.4.

¹⁹⁴ Viz kapitola 1.4.

¹⁹⁵ Jedná se o transpozici směrnice Evropského parlamentu a Rady 2001/42/ES ze dne 27. června 2001 o posuzování vlivů některých plánů a programů na životní prostředí. Postup tzv. přeshraničních konzultací spočívá v konzultacích ohledně návrhu územně plánovací dokumentace se sousedními státy. Mohou probíhat při pořizování zásad územního rozvoje a územních plánů.

¹⁹⁶ § 25 správního řádu.

¹⁹⁷ MACHAČKOVÁ, Jana. Stavební zákon: komentář. 3. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2018. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-558-9, s. 190.

k návrhu územně plánovací dokumentace má možnost uplatňovat veřejnost, a následně slouží jako podklad územně plánovací dokumentace a musí být vypořádány v jejím odůvodnění.¹⁹⁸

Námítky k územně plánovací dokumentaci naproti tomu uplatňuje pouze uzavřený okruh subjektů, které se v rámci jednotlivých druhů územně plánovací dokumentace liší. Jedná se o kvalifikovaný prostředek, když o uplatněných námítkách musí být vydáno rozhodnutí, které je součástí odůvodnění územně plánovací dokumentace.¹⁹⁹ Takové rozhodnutí je správním rozhodnutím podle § 67 správního řádu a nelze ho tedy zaměňovat se samotným opatřením obecné povahy.²⁰⁰ Rozhodnutí o námítkách jako součást odůvodnění územně plánovací dokumentace tak musí obsahovat veškeré náležitosti správního rozhodnutí.²⁰¹ Forma rozhodnutí o námítkách je podstatná především s ohledem na možnosti další ochrany subjektu, který námitku uplatnil.²⁰²

Na závěr potom pořizovatel předkládá návrh společně s odůvodněním ke schválení orgánu, který je k vydání daného druhu územně plánovací dokumentace příslušný. Příslušný orgán schvaluje a vydává územně plánovací dokumentaci v samostatné působnosti, přičemž jej musí buď schválit v předložené podobě nebo zamítnout.²⁰³

Jak již bylo zmíněno výše, územně plánovací dokumentace je vydávána ve formě opatření obecné povahy. Stavební zákon neupravuje zvlášť způsob vydání a použijí se tak obecná ustanovení správního řádu. Územně plánovací dokumentace se oznamuje veřejnou vyhláškou a zveřejňuje se na úředních deskách obecních úřadů v obcích, kterých se územně plánovací dokumentace dotýká.²⁰⁴ Účinnosti následně nabývá 15. dnem po dni zveřejnění veřejné vyhlášky²⁰⁵, přičemž je nutné ji opatřit záznamem o účinnosti²⁰⁶. Vzhledem k širokému okruhu subjektů dotčených územně plánovací dokumentací je rovněž nutné ji zveřejnit způsobem umožňující dálkový přístup (webové stránky pořizovatelů) a údaje o ní jsou potom součástí evidence územně plánovací činnosti²⁰⁷.

¹⁹⁸ Srov. § 172, odst. 4 správního řádu.

¹⁹⁹ Srov. § 172, odst. 5 správního řádu.

²⁰⁰ Usnesení NSS ze dne 27. 10. 2010, č.j. 2 Ao 5/2010-24.

²⁰¹ § 68 a násl. zákona č. 500/2004 Sb., správní řád.

²⁰² Proti rozhodnutí není v souladu s § 172, odst. 5 možné podat odvolání, ani rozklad. Soudní přezkum takového rozhodnutí je ale za určitých podmínek možný. Viz. usnesení NSS ze dne 27. 10. 2010, č.j. 2 Ao 5/2010-24.

²⁰³ Změna návrhu by znamenala zásah do přenesené působnosti. Viz. MAREK, Karel a Petr PRŮCHA. Stavební právo veřejné a soukromé podle úpravy závazků v novém občanském zákoníku. Praha: Leges, 2013. Praktik (Leges). ISBN 978-80-87576-79-3, s. 63.

²⁰⁴ Srov. § 173, odst. 1 správního řádu.

²⁰⁵ Srov. § 173, odst. 1 správního řádu.

²⁰⁶ Srov. § 168, odst. 1 stavebního zákona.

²⁰⁷ § 162, odst. 2 stavebního zákona.

6.1.4 Vyhodnocování a změny územně plánovací dokumentace

Ze stavebního zákona vyplývá, že územní plánování je soustavná, kontinuální činnost²⁰⁸ a obce a kraje jsou podle § 5, odst. 6 povinny soustavně sledovat uplatňování územně plánovací dokumentace a vyhodnocovat ji. K vyhodnocování územně plánovací dokumentace tak dochází kontinuálně. Krajský, resp. obecní úřad je za účelem vyhodnocování územně plánovací dokumentace povinen v pravidelných intervalech předkládat zastupitelstvu kraje, resp. obce zprávy o uplatňování zásad územního rozvoje, resp. územního plánu v uplynulém období.²⁰⁹ Úprava vyhodnocování a změn regulačního plánu je v tomto případě odlišná, zabývám se jí proto podrobněji v kapitole 6.6.

Ke změně územně plánovací dokumentace tak dochází zpravidla buď v pravidelném časovém intervale na základě vyhodnocování územně plánovací dokumentace v návaznosti na výše zmíněné zprávy o uplatňování zásad územního rozvoje, resp. územního plánu v uplynulém období, nebo z mimořádných důvodů. Stavební zákon totiž v souladu s § 5, odst. 6 ukládá krajům, resp. obcím povinnost pořídit aktualizaci, resp. změnu územně plánovací dokumentace v případě změny určitých podmínek. Takové podmínky vymezuje stavební zákon v § 42, odst. 6 a § 55, odst. 3 a jedná se o případy, kdy je nutné zrychleně pořídit aktualizaci či změnu územně plánovací dokumentace. Obce nebo kraje tak k aktualizaci či změně musí přistoupit, když dojde ke zrušení části územně plánovací dokumentace nebo ke zrušení nebo změně rozhodnutí o námitkách nebo je-li územně plánovací dokumentace v rozporu s politikou územního rozvoje nebo s nadřazenou územně plánovací dokumentací. Aktualizaci zásad územního rozvoje je navíc kraj povinen pořídit na základě žádosti oprávněného investora.

Novelou stavebního zákona z roku 2017 byl zaveden zkrácený postup pořizování aktualizací, resp. změn územně plánovací dokumentace. V souvislosti se zavedením tohoto institutu mělo dojít ke zkrácení pořizování aktualizací, resp. změn územně plánovací dokumentace. V rámci zkráceného postupu totiž není nutné zpracovávat zprávu o uplatňování zásad územního rozvoje, resp. územního plánu a je zcela vypuštěno stádium formování návrhu aktualizace, resp. změny spočívající ve společném projednání. Podmínkou použití zkráceného postupu je potom ze zákona

²⁰⁸ § 18, odst. 2 stavebního zákona.

²⁰⁹ Srov. § 42, odst. 1 a § 55, odst. 1 stavebního zákona.

omezeno na aktualizace, resp. změny územně plánovací dokumentace nevyžadující zpracování variant řešení.²¹⁰

6.2 Zásady územního rozvoje

Nejobecnějším a zároveň v hierarchii nejvýše postaveným druhem územně plánovací dokumentace jsou zásady územního rozvoje. Zásady územního rozvoje jsou základním nástrojem územního plánování na krajské úrovni, vydávají se pro celé území kraje. K jejich pořízení je v přenesené působnosti příslušný krajský úřad a ke schválení a vydání v samostatné působnosti příslušné zastupitelstvo kraje. Ve stavebním zákoně jsou upraveny v části třetí, hlavě III, díl 3. Předchozí stavební zákon institut zásad územního rozvoje neznal, svou povahou se mu přibližuje územní plán velkého územního celku²¹¹, na který zásady územního rozvoje navazují. Jak již bylo zmíněno výše, zásady územního rozvoje jsou obligatorním nástrojem územního plánování.

Zásady územního rozvoje jsou strategickým a koordinačním dokumentem, který je významným spojovacím článkem mezi územně plánovací činností na republikové úrovni představované politikou územního rozvoje a územně plánovací činností na úrovni obcí představované územními a regulačními plány. Zásady územního rozvoje navazují na obecné cíle a úkoly územního plánování²¹² a politiku územního rozvoje, a zároveň koordinují územně plánovací činnost jednotlivých obcí ve správním obvodu kraje (odkaz na dz 2006).²¹³ Důvodová zpráva dále zásady územního rozvoje charakterizuje jako nástroj, „*kterým kraj určuje základní strategii pro rozvoj svého území s ohledem na podmínky udržitelného rozvoje a na hospodárné využívání*“²¹⁴.

Z výše uvedeného lze dovodit, že primárním účelem zásad územního rozvoje je v nadmístních souvislostech zpřesnění politiky územního rozvoje, která je pro jejich pořízení a vydávání závazná²¹⁵, a následné stanovení strategie pro navazující územně plánovací činnost. Zásady územního rozvoje přitom musí politiku územního rozvoje konkretizovat alespoň do té míry, aby bylo zejména „*možno zvažovat varianty a alternativy využití,(..), vyhodnocovat jejich vliv na*

²¹⁰ § 42a, 55a a 72 stavebního zákona.

²¹¹ § 9 zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon).

²¹² § 18 a 19 stavebního zákona.

²¹³ Vláda: Důvodová zpráva k zákonu č. 183/2006 Sb. o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), č. 183/2006 Dz, s. 23. Dostupné (online) na www.beck-online.cz, cit. 28. 4. 2020.

²¹⁴ Vláda: Důvodová zpráva k zákonu č. 183/2006 Sb. o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), č. 183/2006 Dz, s. 23. Dostupné (online) na www.beck-online.cz, cit. 28. 4. 2020.

²¹⁵ Srov. § 31, odst. 4 stavebního zákona.

*životní prostředí a posuzovat proporcionalitu zásahů do základních práv dotčených subjektů.*²¹⁶ Zároveň jsou zásady územního rozvoje závazné pro navazující územně plánovací činnost, zejména pro pořizování a vydávání územních a regulačních plánů, a v rámci realizační fáze pro rozhodování v území.²¹⁷ Provázaností jednotlivých nástrojů územního plánování se dále zabývám v kapitole 3.1.

Zásady územního rozvoje musí rovněž dodržovat předepsanou míru obecnosti předmětu regulace, když stavební zákon omezuje jejich věcný rozsah na záležitosti nadmístního významu²¹⁸. Je zcela logické, že stavební zákon neumožňuje v zásadách územního rozvoje, vzhledem k omezené účasti sousedních krajů na procesu jejich pořizování, řešit záležitosti republikového významu, které by svým významem mohli ovlivnit území více krajů. Výjimkou je poté novelou z roku 2012 zavedená možnost obsáhnout v zásadách územního rozvoje záležitosti republikového významu v případě, že tyto nejsou součástí politiky územního rozvoje a nemají významný vliv přesahující hranice kraje.²¹⁹ Další podmínkou je poté kladné stanovisko ministerstva dle § 37, odst. 8 stavebního zákona k návrhu takového záměru obsaženého v návrhu zásad územního rozvoje.

Zároveň zásady územního rozvoje musí udržovat takovou míru konkrétnosti (resp. obecnosti), aby v podrobnostech nezasahovaly do věcného rozsahu hierarchicky navazujících druhů územně plánovací dokumentace a rovněž aby nezasahovaly do podrobností, které jsou předmětem rozhodování v území.²²⁰ Podrobněji jsem se mírou obecnosti, resp. konkrétnosti předmětu regulace jednotlivých druhů územně plánovací dokumentace zabýval v kapitole 5.

6.2.1 Obsah zásad územního rozvoje

Vedle obecných obsahových požadavků vztahujícím se k opatření obecné povahy, jsou podrobné požadavky týkající se obsahu zásad územního rozvoje stanoveny zejména ve stavebním zákoně v § 36 a dále jsou konkretizovány vyhláškou č. 500/2006 Sb.²²¹, která je rovněž strukturuje na textovou a grafickou část.

²¹⁶ Rozsudek NSS ze dne 2. 2. 2011, č.j. 6 Ao 6/2010-103.

²¹⁷ Srov. § 36, odst. 5 stavebního zákona.

²¹⁸ § 2, odstavec 1, písmeno h) stavebního zákona.

²¹⁹ Srov. § 36, odst. 1 stavebního zákona.

²²⁰ Srov. § 36, odst. 3 stavebního zákona.

²²¹ § 6 a příloha č. 5 k vyhlášce Ministerstva pro místní rozvoj č. 500/2006 Sb.

Podle § 36, odst. 1 zásady územního rozvoje stanovují „základní požadavky na účelné a hospodárné uspořádání území kraje“, vymezují plochy a koridory nadmístního významu a vymezují požadavky na jejich využití, a stanovují kritéria pro rozhodování o variantách a alternativách změn využití. Zásady územního rozvoje rovněž mohou vymezit plochy a koridory, na něž se vztahuje tzv. územní rezerva, případně u nichž je nutné prověřit změny jejich využití prostřednictvím územní studie, nebo v takto vymezených plochách a koridorech podmínit rozhodování o změnách v území vydáním regulačního plánu.

Z hlediska vymezení ploch a koridorů stavební zákon výslovně zdůrazňuje možnost vymezení ploch a koridorů pro veřejně prospěšné stavby²²² a pro veřejně prospěšná opatření²²³. Vymezení takových ploch a koridorů v zásadách územního rozvoje je významné zejména vzhledem k možnosti odnětí nebo omezení vlastnického nebo jiného věcného práva k určitému pozemku nebo stavbě. Podle § 3, odst. 1 zákona č. 184/2006 Sb., o odnětí nebo omezení vlastnického práva k pozemku nebo ke stavbě (zákon o vyvlastnění) lze totiž určité právo odejmout nebo omezit pouze pro účel vyvlastnění stanovený zvláštním zákonem, v tomto případě stavebním zákonem. Stavební zákon potom v § 170 vymezuje přípustné účely odejmutí nebo omezení práva k pozemkům či stavbám. Jedním z těchto účelů je uskutečnění veřejně prospěšné stavby dopravní nebo technické infrastruktury nebo určitého veřejně prospěšného opatření.²²⁴ Vztah institutu vyvlastnění podle zákona č. 184/2006 Sb., o vyvlastnění k územně plánovací dokumentaci poté spočívá v požadavku vymezení takových veřejně prospěšných staveb či opatření v územně plánovací dokumentaci, v tomto případě v zásadách územního rozvoje.²²⁵

Jak již bylo zmíněno výše, zásady územního rozvoje mohou rovněž vymezit plochy a koridory na něž se vztahuje tzv. územní rezerva. Ta se vymezuje pro plochy a koridory, jejichž určité budoucí využití se má teprve prověřit. Typicky se jedná například o plochy a koridory pro veřejně prospěšné liniové stavby (dálnice, železnice). V takto vymezených plochách a koridorech poté není možné provádět změny v území²²⁶, které by zamýšlené využití ploch a koridorů mohlo ztížit nebo znemožnit²²⁷. Zákaz změn v území ovšem není absolutní, což potvrdila i judikatura NSS²²⁸,

²²² Podle § 2, odst. 1, písm. l) se jedná o stavby pro veřejnou infrastrukturu určené k rozvoji nebo ochraně území obce, kraje nebo státu.

²²³ Podle § 2, odst. 1, písm. m) se jedná o opatření nestavební povahy sloužící ke snižování ohrožení území a k rozvoji nebo ochraně přírodního, kulturního a archeologického dědictví.

²²⁴ Srov. § 170 stavebního zákona.

²²⁵ Veřejně prospěšné stavby a veřejně prospěšná opatření lze vymezit rovněž v územním či regulačním plánu.

²²⁶ § 2, odst. 1, písm. a) stavebního zákona.

²²⁷ § 36, odst. 1 stavebního zákona.

²²⁸ Rozsudek NSS ze dne 21. 6. 2012, č.j. 1 Ao 7/2011-526, bod č. 158.

dle které je možné v území i nadále provádět určité změny, a to za předpokladů uvedených výše.²²⁹ Je třeba rovněž zdůraznit, že územní rezerva je dočasným opatřením, což vyplývá zejména z judikatury NSS, dle které má územní rezerva trvat pouze po „*dobu nezbytnou pro prověření možnosti využití ploch a koridorů.*“²³⁰ Vzhledem k výše uvedenému je proto nutné odlišit územní rezervu zejména od územního opatření o stavební uzávěře.²³¹ Na závěr bych ještě doplnil, že zákonná úprava územní rezervy obsažená v § 36, odst. 1, věta čtvrtá se užije rovněž pro vymezení územních rezerv v územních a regulačních plánech. Výše zmíněné se tak uplatní i pro tyto územní rezervy.

Zásady územního rozvoje mohou dále podle § 36, odst. 2 stavebního zákona vymezit plochy a koridory, ve kterých uloží prověření změn jejich využití prostřednictvím územní studie²³². Na rozdíl od územního plánu ovšem nemůže pořízením územní studie pro vymezené plochy a koridory podmínit rozhodování o změnách v území.²³³ Rozhodování v území nicméně může podmínit pořízením regulačního plánu kraje pro určité území. V takovém případě je rozhodování o změnách v předmětném území až do vydání regulačního plánu vyloučeno (případně do uplynutí lhůty k vydání regulačního plánu), přičemž takové podmínění se potom de facto podobá územnímu opatření o stavební uzávěře.

6.2.2 Proces pořizování a vydávání zásad územního rozvoje

Proces pořízení a vydání zásad územního rozvoje jako opatření obecné povahy se skládá, jak již bylo zmíněno, ze dvou stádií, kdy v prvním stádiu společného jednání dochází k formování samotného návrhu zásad územního rozvoje v součinnosti s dotčenými orgány, dotčenými kraji, ministerstvy, sousedními státy a nakonec, formou písemných připomínek, i s veřejností. Ve druhém stádiu se o takto projednaném návrhu vede řízení ve smyslu části šesté správního řádu, ve kterém dochází k veřejnému projednání návrhu zásad územního rozvoje a k uplatňování námitek, připomínek a stanovisek. Předmětem projednávání společně s návrhem zásad územního rozvoje podle stavebního zákona je rovněž vyhodnocení vlivů zásad územního rozvoje na udržitelný rozvoj území.²³⁴

²²⁹ Například může být v územní rezervě umístěna dočasná stavba.

²³⁰ Rozsudek NSS ze dne 14. 2. 2013, č.j. 7 Aos 2/2012-53, bod č. IV. b).

²³¹ Viz. kapitola 8.1.

²³² Viz. kapitola 4.2.

²³³ Srov. § 43, odst. 2 stavebního zákona.

²³⁴ Viz. kapitola 1.3.

Návrh zásad územního rozvoje pořizuje krajský úřad v přenesené působnosti na základě zadání nebo na základě zprávy o uplatňování zásad územního rozvoje²³⁵, přičemž na základě zadání se pořizovaly pouze první zásady územního rozvoje po účinnosti stavebního zákona.²³⁶ O návrhu zásad územního rozvoje se vede společné jednání s dotčenými orgány, Ministerstvem a sousedními kraji. Dotčené orgány po společném jednání uplatňují stanoviska a sousední kraje a veřejnost uplatňují připomínky. Návrh zásad územního rozvoje může být projednáván rovněž se sousedními státy, a to prostřednictvím tzv. přeshraničních konzultací²³⁷. V tomto stádiu rovněž Ministerstvo životního prostředí k návrhu zásad územního rozvoje uplatňuje stanovisko podle zákona o posuzování vlivů na životní prostředí.²³⁸ Ministerstvo poskytuje stanovisko podle § 37, odst. 8, ve kterém hodnotí návrh zásad územního rozvoje mimo jiné z hlediska jejich souladu s politikou územního rozvoje.

Na základě výsledků společného jednání upravený návrh zásad územního rozvoje je následně předmětem veřejného projednání. Veřejného projednání se účastní ministerstvo, dotčené orgány, újezdní úřady dotčených vojenských újezdů, dotčené obce a sousední kraje. Ministerstvo a dotčené orgány mohou po veřejném projednání uplatňovat stanoviska k změně částem návrhu. Dotčené obce, oprávněný investor a zástupce veřejnosti pak mohou uplatňovat námitky, připomínky může uplatňovat veřejnost. Oproti obecné úpravě ve správním řádu a úpravě řízení o územním plánu, nemohou v tomto případě uplatňovat námitky vlastníci nemovitostí, a to z důvodu stále poměrně obecného zaměření zásad územního rozvoje, v jehož důsledku nelze přesně určit přímé dotčení vlastníků nemovitostí.²³⁹

V případě, že po veřejném projednání není nutné návrh zásad územního rozvoje upravovat nebo úpravy návrhu nejsou podstatné²⁴⁰, přistoupí krajský úřad k přezkumu návrhu z hlediska požadavků § 40, odst. 1 stavebního zákona. Po přezkoumání předkládá krajský úřad návrh na vydání zásad územního rozvoje společně s jejich odůvodněním zastupitelstvu kraje. Zastupitelstvo kraje podle § 41, odst. 2 opět přezkoumává případný rozpor návrhu s politikou územního rozvoje, se stanovisky dotčených orgánů, výsledkem řešení rozporů, případně se stanoviskem ministerstva

²³⁵ Ke zprávě o uplatňování zásad územního rozvoje v uplynulém období viz. dále.

²³⁶ Srov. § 187, odst. 4 stavebního zákona. Zadání zpracovával krajský úřad a bylo předmětem projednání podle § 187, odst. 4.

²³⁷ Viz. kapitola 5.3.

²³⁸ Viz. kapitola 1.5

²³⁹ MACHAČKOVÁ, Jana. Stavební zákon: komentář. 3. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2018. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-558-9, s. 189.

²⁴⁰ Srov. § 39, odst. 5 stavebního zákona.

podle § 37, odst. 8. Zásady územního rozvoje následně schvaluje zastupitelstvo v samostatné působnosti.

6.2.3 Vyhodnocování a změny zásad územního rozvoje

K pravidelnému vyhodnocování²⁴¹ slouží v případě zásad územního rozvoje slouží zpráva o uplatňování zásad územního rozvoje v uplynulém období²⁴² podle § 42 stavebního zákona. Návrh zprávy zpracovává krajský úřad a vychází při tom především z územně analytických podkladů. Návrh je potom předmětem projednání dle § 42, odst. 1 a 2 stavebního zákona a zprávu schvaluje zastupitelstvo kraje. K vyhodnocování uplatňování zásad územního rozvoje potom dochází pravidelně každé 4 roky od jejich vydání nebo od vydání poslední aktualizace zásad územního rozvoje. Na základě zprávy o uplatňování zásad územního rozvoje může zastupitelstvo kraje rozhodnout o pořízení aktualizace zásad územního rozvoje, případně i o zpracování zcela nových zásad územního rozvoje. V takovém případě se při aktualizaci postupuje podobně jako při pořizování nových zásad územního rozvoje.²⁴³

Stavební zákon dále upravuje tzv. mimořádné aktualizace²⁴⁴ zásad územního rozvoje, a to z důvodů vymezených v § 42, odst. 6 stavebního zákona. V takovém případě je zastupitelstvo povinno bezodkladně rozhodnout o aktualizaci zásad územního rozvoje. K mimořádné aktualizaci tedy dochází zrychleně a mimo pravidelné aktualizace, ke kterým dochází na základě zprávy o uplatňování zásad územního rozvoje, která se v takovém případě nezpracovává. Jedná se o situace ve stavebním zákoně taxativně vymezené, kdy dojde ke zrušení části zásad územního rozvoje nebo ke zrušení nebo změně rozhodnutí o námitkách, případně pokud dojde ke změně politiky územního rozvoje a v důsledku toho s ní nejsou zásady územního rozvoje plně v souladu. K mimořádným aktualizacím se rovněž přistupuje v případě, že o aktualizaci požádá oprávněný investor z důvodů rozvoje veřejné dopravní nebo technické infrastruktury. Na základě novely stavebního zákona z roku 2017 byl stavebním zákonem zaveden tzv. zkrácený postup pořizování aktualizace zásad územního rozvoje podle § 42a a následující stavebního zákona, který v určitých případech

²⁴¹ Obecně k vyhodnocování územně plánovací dokumentace viz. 6.1.4.

²⁴² Podrobné obsahové náležitosti zprávy o uplatňování zásad územního rozvoje stanovuje vyhláška č. 500/2006 Sb.

²⁴³ Srov. § 42, odst. 4 stavebního zákona.

²⁴⁴ Více viz. kapitola 6.1.4.

podstatně zjednodušuje proces pořizování aktualizací zásad územního rozvoje. Podrobněji se zkrácenými postupy aktualizací a změn územně plánovací dokumentace zabývám v kapitole 6.1.4.

6.3 Územní plán

Územní plán je základním nástrojem územního plánování vydávaným na úrovni obce, který se řadí mezi koncepční nástroje územního plánování. Stavební zákon jej systematicky řadí mezi územně plánovací dokumentaci a upravuje jej v části třetí, hlava III, díl 3, dddíl 2, § 45 a následující. Územní plán není ve stavebním zákoně úplně novým institutem, ale navazuje na úpravu institut územního plánu obce, který upravoval předchozí stavební zákon²⁴⁵. Jak již bylo zmíněno výše, územní plán je potom fakultativním nástrojem územního plánování a jeho pořízení je v samostatné působnosti obce.

Územní plán je dokumentem, který stanovuje „základní koncepci rozvoje území obce, ochrany jeho hodnot, jeho plošného a prostorového uspořádání, uspořádání krajiny a koncepci veřejné infrastruktury.“²⁴⁶ V návaznosti na to rovněž územní plán vymezuje zastavěné území a další plochy a koridory, u nichž rovněž stanovuje podmínky jejich využití.²⁴⁷ V rámci postavení v soustavě nástrojů územního plánování územní plán rovněž „v souvislostech a podrobnostech území obce zpřesňuje a rozvíjí cíle a úkoly územního plánování“²⁴⁸ a navazuje na hierarchicky výše postavené nástroje územního plánování, tedy na politiku územního rozvoje a na zásady územního rozvoje.

Územní plán je pořizován a vydáván pro celé území obce, pro celé území vojenského újezdu nebo pro celé území hlavního města Prahy, přičemž v případě hlavního města Prahy lze pořídit územní plán i pro určitou část území hlavního města Prahy, tedy pro území městské části. Územní plán vydaný městskou částí musí být ovšem v souladu s územním plánem vydaným zastupitelstvem hlavního města Prahy. O pořízení územního plánu rozhoduje z vlastní iniciativy nebo na návrh určitého oprávněného subjektu²⁴⁹ v samostatné působnosti zastupitelstvo obce. K jeho pořízení a projednání je v přenesené působnosti příslušný úřad územního plánování, tedy obecní úřad obce

²⁴⁵ § 10 zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon).

²⁴⁶ § 43, odst. 1 stavebního zákona.

²⁴⁷ § 43, odst. 1 stavebního zákona.

²⁴⁸ § 43, odst. 3 stavebního zákona.

²⁴⁹ Podle § 44 mohou podat návrh na pořízení územního plánu orgány veřejné správy, občan obce, vlastníci (nebo osoby s obdobným právem) nemovitostí na území obce nebo oprávněný investor.

s rozšířenou působností, případně kvalifikovaný úřad²⁵⁰. Obecní úřad obce s rozšířenou působností tak pořizuje jak územní plán pro území své obce, tak na žádost i pro území obce ve svém správním obvodu. V případě územních plánů pro území vojenského újezdu jej pořizuje újezdní úřad. Návrh územního plánu schvaluje a územní plán vydává v samostatné působnosti zastupitelstvo obce, pro kterou byl územní plán pořízen, případně Ministerstvo obrany pro území vojenského újezdu. Stavební zákon rovněž stanovil právní formu, ve které je územní plán vydáván, a to formu opatření obecné povahy podle části 6 správního řádu. Právní formou územně plánovací dokumentace se dále podrobně zabývám v kapitole 6.1.1.

Předmětem regulace územního plánu je území obce, které řeší v místních podrobnostech a souvislostech. Z toho vyplývá, že v územním plánu se obsahově řeší především v záležitosti místního významu²⁵¹ a územní plán tak musí dodržovat náležitou míru obecnosti (resp. konkrétnosti) předmětu regulace, která vyplývá zejména z jeho postavení v hierarchii nástrojů územního plánování. Vzhledem k takto vymezenému předmětu regulace nemůže územní plán zasahovat do předmětu regulace nadřazených nástrojů územního plánování, a nemůže tedy obsahovat záležitosti nadmístního ani republikového významu²⁵², které jsou předmětem regulace zásad územního rozvoje, resp. politiky územního rozvoje.

Z tohoto pravidla ovšem existuje výjimka stanovená stavebním zákonem²⁵³, která byla do stavebního zákona zakomponována až v rámci novelizace stavebního zákona z roku 2012, když se v praxi ukázala nepraktičnost striktního omezení předmětu regulace jednotlivých druhů nástrojů územního plánování²⁵⁴. Obcím bylo na základě této novelizace umožněno řešit v územním plánu záležitosti nadmístního významu za předpokladu, že tyto záležitosti nejsou obsaženy v zásadách územního rozvoje a že s tím krajský úřad ve stanovisku k návrhu územního plánu podle § 50, odst. 7 stavebního zákona souhlasí. NSS navíc ve svém rozhodnutí připustil možnost řešit v územním plánu za určitých podmínek v rámci této výjimky i záležitosti republikového významu.²⁵⁵

²⁵⁰ Obecní úřad, který podle § 6, odst. 2 stavebního zákona splňuje kvalifikační požadavky podle § 24 stavebního zákona.

²⁵¹ Pojem záležitosti místního významu stavební zákon přímo nedefinuje, ale s ohledem na vymezení ploch nadmístního a republikového významu v § 2, odst. 1, písm. h) lze dovodit, že se záležitostí místního významu rozumí taková záležitost, která svým významem neovlivňuje území více obcí.

²⁵² Definice pojmu záležitosti nadmístního a republikového významu vyplývá z § 2, odst. 1, písm. h)

²⁵³ Vyplývá z § 43, odst. 1, věta třetí stavebního zákona.

²⁵⁴ K tomu více obecná kapitola 6.1.

²⁵⁵ Rozsudek NSS ze dne 31. 8. 2016, č.j. 4 As 88/2016-35.

Zároveň územní plán nesmí zasahovat podrobností předmětu regulace do obsahu navazujících nástrojů územního plánování, tedy regulačního plánu nebo územního rozhodnutí.²⁵⁶ Novelou stavebního zákona z roku 2017 byl ovšem tento princip nabourán, když umožnil obcím zakomponovat do územního plánu také určité prvky regulačního plánu, přičemž tuto skutečnost musí obec uvést v rozhodnutí o pořízení územního plánu nebo v zadání územního plánu. Územní plán s prvky regulačního plánu lze pořídit pro celé řešené území nebo jen pro určitou vymezenou plochu (např. určitá zastavitelná plocha). Tuto změnu potom reflektuje i rozšíření okruhu subjektů, které mohou uplatňovat v řízení o územním plánu námitky. Stavební zákon v tomto řízení umožňuje uplatňovat námitky k prvkům regulačního plánu i subjektům, které mohou uplatnit námitky pouze v řízení o regulačním plánu.²⁵⁷ Možnost pořídit územní plán s prvky regulačního plánu byla zavedena podle důvodové zprávy²⁵⁸ zejména s ohledem na požadavky menších obcí, u kterých se vzhledem k administrativní a nákladové náročnosti nepočítá s tím, že by regulační plán pořizovaly, a přesto chtějí řešit území v podrobnostech regulačního plánu.

Jak již bylo naznačeno výše, soustava územně plánovací dokumentace (ve spojení s politikou územního rozvoje) je založena na hierarchické struktuře, na závaznosti politiky územního rozvoje a nadřazených druhů územně plánovací dokumentace pro druhy navazující a z toho vyplývajícího požadavku na jejich soulad. Ze systematiky stavebního zákona i z jednotlivých paragrafů stavebního zákona pak vyplývá, že územní plán je v hierarchii nástrojů územního plánování podřazen politice územního rozvoje a také územně plánovací dokumentaci vydávané krajem (zásady územního rozvoje a regulační plán kraje). Při pořizování a vydávání tak musí být územní plán podle § 31, odst. 4 stavebního zákona v souladu s politikou územního rozvoje, podle § 36, odst. 5 stavebního zákona se zásadami územního rozvoje a podle § 61, odst. 2 s regulačním plánem vydaným zastupitelstvem kraje. Za účelem zajištění souladu územního plánu s nadřazenými druhy územně plánovací dokumentace a s politikou územního rozvoje je přezkoumáván tento soulad již v rámci procesu pořizování územního plánu, a to ze strany pořizovatele, krajského úřadu a na závěr také příslušným zastupitelstvem obce, které územní plán vydává.

²⁵⁶ Vyplývá z § 43, odst. 3, věta druhá stavebního zákona.

²⁵⁷ Vyplývá z § 52, odst. 2, věta druhá stavebního zákona.

²⁵⁸ Vláda: Důvodová zpráva k zákonu č. 225/2017 Sb., kterým se mění zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony, č. 225/2017 Dz, s. 17. Dostupné [online] na www.beck-online.cz, cit. 30. 4. 2020.

Naopak územní plán je podle § 43, odst. 5 stavebního zákona závazný pro navazující územně plánovací dokumentaci, tedy pro regulační plán obce, a rovněž i pro rozhodování v území, tedy pro územní rozhodnutí, územní souhlasy a veřejnoprávní smlouvy nahrazující územní rozhodnutí. Mechanismy zajišťujícími soulad jednotlivých nástrojů územního plánování se podrobně zabývám v 3.2.

6.3.1 Obsah územního plánu

Územní plán vydávaný ve formě opatření obecné povahy musí v obecné rovině splňovat obsahové náležitosti rozhodnutí a obsahové náležitosti opatření obecné povahy.²⁵⁹ Podrobně je upraven obsah územního plánu zejména v § 43 stavebního zákona a ve vyhlášce č. 500/2006 Sb. Tato vyhláška navazuje na vymezení požadavků na obsah územního plánu ve stavebním zákoně a tyto požadavky dále zpochobňuje a zpřesňuje. Zároveň vymezuje strukturu územního plánu na textovou a grafickou část. Na obsah územního plánu má poté vliv rovněž Vyhláška č. 501/2006 Sb., která stanovuje obecné požadavky na využívání území při vymezování ploch a koridorů v územním plánu²⁶⁰.

Územní plán svým obsahem navazuje na obecné cíle a úkoly územního plánování²⁶¹, politiku územního rozvoje a zejména na zásady územního rozvoje, jejichž obsah dále zpochobňuje v místních souvislostech. Dle § 43, odst. 1 obsahuje územní plán zejména základní koncepcí pro území obce, tedy základní koncepcí rozvoje území obce a ochrany jeho hodnot, urbanistickou koncepcí pro území obce, koncepcí uspořádání krajiny a koncepcí veřejné infrastruktury.²⁶² Požadavky a obsah jednotlivých koncepcí potom podrobně upravuje Vyhláška č. 500/2006 Sb. Územní plán rovněž rozděluje území obce na zastavěné území²⁶³, zastavitelné plochy²⁶⁴ a nezastavěné území²⁶⁵, a vymezuje další plochy a koridory (plochy změn v krajině, plochy přestavby, pro veřejně prospěšné stavby a opatření, pro územní rezervy, plochy a koridory v nichž je podmíněno rozhodování v území) a stanovuje podmínky pro jejich využití.

²⁵⁹ Viz kapitola 6.1.2.

²⁶⁰ § 1 vyhlášky č. 501/2006 Sb.

²⁶¹ Srov. § 18 a 19 stavebního zákona

²⁶² K jednotlivým koncepcím viz. vyhláška č. 500/2006 Sb.

²⁶³ Srov. § 2, odst. 1, písm. d) stavebního zákona.

²⁶⁴ Srov. § 2, odst. 1, písm. j) stavebního zákona.

²⁶⁵ Srov. § 2, odst. 1, písm. f) stavebního zákona.

Jedním z cílů územního plánování je hospodárné využívání zastavěného území a ochrana nezastavěného území.²⁶⁶ Územní plán je potom jedním ze způsobů vymezení zastavěného území²⁶⁷ a zastavitelných ploch. V důsledku vymezení zastavěného území a zastavitelných ploch pak územní plán vymezuje rovněž nezastavěné území, kterými stavební zákon rozumí pozemky nezahrnuté do výše zmíněných kategorií²⁶⁸. Zastavěné území se vymezuje v rámci územního plánu způsobem stanoveným v § 58 stavebního zákona.

Takové rozdělení území obce má význam zejména z hlediska ochrany nezastavěného území, když do vymezeného nezastavěného území lze umisťovat pouze záměry vymezené v § 18, odst. 5 stavebního zákona. Jedná se například o stavby, zařízení a opatření pro účely zemědělství, lesnictví nebo veřejné dopravní nebo technické infrastruktury. Rozdělení území obce na výše zmíněné plochy a koridory se pak projevuje i v rámci rozhodování v území, když užití určitých alternativních postupů vůči územnímu rozhodnutí v rámci rozhodování v území²⁶⁹ (zjednodušené územní řízení, územní souhlas) je vázáno na podmínku, že se daný záměr nachází v zastavěném území.

Územní plán dále podle § 43, odst. 1 stavebního zákona člení území obce na plochy a koridory a stanovuje podmínky pro jejich využití. V souladu s tímto ustanovením a na základě zmocňovacích ustanovení § 43, odst. 6 a § 193 a 194 stavebního zákona a ve spojení s vyhláškou 501/2006 Sb.²⁷⁰ územní plán člení území obce na plochy, které vymezuje podle stávajícího nebo požadovaného způsobu využití (tzv. plochy s rozdílným způsobem využití) nebo podle významu.²⁷¹ Vyhláška pak zároveň stanovuje v § 4 až 19 demonstrativní výčet²⁷² druhů ploch s rozdílným způsobem využití (např. plochy bydlení, plochy rekreace, plochy dopravní infrastruktury), které lze v územním plánu vymežit a podrobně stanovuje podmínky vymezení takových ploch. Územní plán pak rovněž v souladu s vyhláškou č. 500/2006 Sb. v takto vymezených plochách určuje podmínky a účel využití. Pro plochy s rozdílným způsobem využití tak určuje hlavní účel využití, přípustný účel využití, nepřípustný účel využití a podmíněně

²⁶⁶ Srov. § 18, odst. 4 stavebního zákona.

²⁶⁷ Dalším způsobem je samostatné vymezení zastavěného území. V případě, že není vymezeno v územním plánu ani samostatně, považuje se podle § 2, odst. 1, písm. d) za zastavěné území intravilán obce.

²⁶⁸ Srov. § 2, odst. 1, písm. f)

²⁶⁹ Viz. kapitola 7.

²⁷⁰ Výjimku tvoří v tomto případě hlavní město Praha, které podle § 194, písm. e) stanovuje obecné požadavky na využívání území samostatně v podobě nařízení. Jedná se o tzv. Pražské stavební předpisy.

²⁷¹ Srov. § 3, odst. 2 vyhlášky č. 501/2006 Sb.

²⁷² Lze stanovit i jiný druh plochy s jiným způsobem využití.

přípustný účel využití. Zároveň pak stanovuje podmínky prostorového uspořádání dané plochy (např. výšková regulace zástavby).²⁷³

Takto v územním plánu vymezené obecné požadavky na využívání území jsou poté v souladu s § 169 stavebního zákona závazné pro všechny osoby i pro všechny příslušné orgány veřejné správy v rámci další územně plánovací činnosti i v rámci dalších navazujících činností (například povolování staveb). Územní plán dle vyhlášky č. 501/2006 Sb. takto vymezuje plochy a stanovuje obecné požadavky na využívání území zejména za účelem omezení střetu kolidujících činností (např. činnosti bydlení a činnosti výrobní nebo skladovací) a za účelem ochrany veřejného zájmu.²⁷⁴

V územním plánu lze stejně jako v rámci zásad územního rozvoje vymezit plochy a koridory pro veřejně prospěšné stavby a pro veřejně prospěšná opatření. Vymezení takových staveb a opatření v územním plánu je podstatnou podmínkou pro možné vyvlastnění podle § 170 stavebního zákona.²⁷⁵ Územní plán takto rovněž vymezuje pozemky určené pro veřejně prospěšné stavby nebo veřejná prostranství za účelem zřízení předkupního práva k nim podle § 101 stavebního zákona. Stavební zákon pak určuje okruh oprávněných osob, v jejichž prospěch lze předkupní právo v územním plánu zřídit, přičemž touto oprávněnou osobou může být podle § 101, odst. 1 pouze obec, kraj nebo stát²⁷⁶. Předkupní právo podle § 101 stavebního zákona lze přitom zřídit i prostřednictvím regulačního plánu.

V územním plánu lze stejně jako v zásadách územního rozvoje vymezit plochy nebo koridory pro územní rezervu. Stavební zákon v případě územní rezervy v územním plánu odkazuje na zákonnou úpravu územní rezervy v zásadách územního rozvoje, z čehož vyplývá, že jejich pojetí je shodné, přičemž k tomuto sjednocení došlo až novelou stavebního zákona z roku 2017. Blíže se tedy pojetí územní rezervy v rámci územně plánovací dokumentaci věnuji v 6.2.1.

V územním plánu je rovněž možné podle § 43, odst. 2 vymezit plochy nebo koridory, ve kterých je rozhodování o změnách v území podmíněno uzavřením dohody o parcelaci²⁷⁷, zpracováním územní studie nebo vydáním regulačního plánu. V takovém případě je v dané ploše nebo koridoru na určitou dobu vyloučeno rozhodování o změnách v území a takové podmínění

²⁷³ Část I., § 1, písm. f), Příloha č. 7 k vyhlášce č. 500/2006 Sb.

²⁷⁴ § 3, odst. 2 a 3 vyhlášky č. 501/2006 Sb.

²⁷⁵ Více k účelům vyvlastnění viz kapitola 6.2.1.

²⁷⁶ V případě státu se v textové části úp stanovuje také organizační složka, příspěvková organizace nebo státní podnik.

²⁷⁷ Podle § 43, odst. 2 se jedná o smlouvu uzavřenou mezi správním orgánem a vlastníky pozemků a staveb dotčených navrhovaným záměrem. Předmětem smlouvy je souhlas vlastníků s daným zamýšleným záměrem.

potom má účinky, které by se daly přirovnat ke stavební uzávěře.²⁷⁸ Z toho důvodu musí územní plán obsahovat lhůtu pro vložení územní studie do evidence územně plánovací dokumentace, případně pro vydání regulačního plánu z podnětu²⁷⁹, kterou je omezena podmíněnost rozhodování v území. Územní plán poté musí rovněž obsahovat podmínky pro zpracování územní studie, případně zadání regulačního plánu. V případě podmínění rozhodování v území uzavřením dohody o parcelaci stavební zákon žádnou lhůtu nestanovuje a k zániku takové podmínky tak dochází až uzavřením samotné smlouvy. Vyhláška č. 500/2006 Sb. poté vymezuje některé další fakultativní náležitosti územního plánu jako například etapizaci změn v území.

6.3.2 Proces pořizování a vydávání územního plánu

Územní plán je pořizován na základě rozhodnutí zastupitelstva obce. Stavební zákon rozlišuje územní plány pořizované z vlastní iniciativy obce a územní plány pořizované na návrh určitého subjektu vymezeného v zákoně. Návrh na pořízení územního plánu je podle § 44 oprávněn podat orgán veřejné správy, občan obce, osoba s vlastnickým nebo obdobným právem k nemovitosti na území obce a oprávněný investor²⁸⁰.

Návrh na pořízení územního plánu podává oprávněný subjekt u obce pro jejíž území má být územní plán nebo jeho změna pořízena. Podstatné náležitosti takového návrhu jsou potom vymezeny v § 46 stavebního zákona, když se navrhovatel musí v návrhu identifikovat, uvést údaje o současném a navrhovaném využití ploch, kterých se návrh dotýká a důvody takového návrhu. Po předložení návrhu následně pořizovatel buď návrh odmítne pro nedostatky nebo návrh předloží zastupitelstvu obce, pro jejíž území má být územní plán nebo změna vydána. Zastupitelstvo následně na základě návrhu rozhodne o pořízení územního plánu nebo jeho změny nebo návrh odmítne.

Rozhodne-li zastupitelstvo obce podle postupu vymezeného výše o pořízení územního plánu, je nutné před zpracováním samotného návrhu územního plánu vypracovat jeho zadání podle § 47, ze kterého pořizovatel vychází při zpracovávání návrhu. V zadání územního plánu jsou formulovány hlavní požadavky na pořizovaný územní plán. Jedná se zejména o požadavky ohledně

²⁷⁸ Vláda: Důvodová zpráva k zákonu č. 350/2012 Sb., kterým se mění zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony, č. 350/2012 Dz, s. 106. Dostupné [online] na www.beck-online.cz, cit. 30. 4. 2020.

²⁷⁹ Jedná se o skutečnosti, na jejichž základě je znovu umožněno rozhodování v území. V případě regulačního plánu z podnětu je lhůta stanovena zákonem.

²⁸⁰ Definován v § 23a stavebního zákona.

obsahové stránky územního plánu, které by měly být součástí návrhu územního plánu.²⁸¹ V zadání je přitom nutné rovněž zohlednit a zpřesnit požadavky politiky územního rozvoje a územně plánovací dokumentace kraje. Při vypracování přitom pořizovatel vychází zejména z územně plánovacích podkladů. Podrobně obsahové požadavky zadání územního plánu potom upravuje vyhláška č. 500/2006 Sb.

Vypracovaný návrh zadání následně podléhá projednání podle § 47, odst. 2, když návrhu zadání může veřejnost uplatňovat připomínky, sousední obce mohou uplatnit podněty, dotčené orgány a krajský úřad uplatňují vyjádření s požadavky na obsah územního plánu. Krajský úřad a orgán ochrany přírody²⁸² poskytují navíc k zadání územního plánu stanoviska, která jsou důležitá zejména z toho pohledu, zda bude návrh územního plánu v navazující fázi vyhodnocován z hlediska vlivů na udržitelný rozvoj území²⁸³. Vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území se nepořizuje pro územní plán obligatorně, ale pouze pokud takový požadavek uvede krajský úřad ve svém stanovisku podle § 47, odst. 2 a 3 nebo pokud orgán ochrany přírody ve stanovisku podle § 45i zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny „*nevyloučil významný vliv na evropsky významnou lokalitu či ptačí oblast*“,“²⁸⁴. Zadání územního plánu následně schvaluje zastupitelstvo obce, pro kterou je územní plán pořizován.

Návrh územního plánu následně zpracovává pořizovatel, přičemž vychází ze zadání územního plánu nebo z pokynů pro zpracování návrhu územního plánu²⁸⁵. Pokud ze stanovisek orgánů dle předchozího odstavce vyplývá potřeba zpracování vyhodnocení územního plánu na udržitelný rozvoj území, zpracovává navíc pořizovatel i tuto dokumentaci. Toto vyhodnocení je následně předmětem projednávání stejně jako návrh územního plánu.

O návrhu územního plánu se vede společné jednání s dotčenými orgány, krajským úřadem, sousedními újezdními úřady a sousedními obcemi. Dotčené orgány po společném jednání uplatňují stanoviska a sousední obce a veřejnost uplatňují připomínky. Návrh územního plánu může být projednáván rovněž se sousedními státy, a to prostřednictvím tzv. přeshraničních konzultací²⁸⁶.

²⁸¹ Srov. příloha č. 6 k vyhlášce č. 500/2006 Sb.

²⁸² § 75 zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny.

²⁸³ Včetně posuzování z hlediska vlivů na životní prostředí a z hlediska vlivů na evropsky významnou lokalitu či ptačí oblast.

²⁸⁴ § 47, odst. 3 stavebního zákona.

²⁸⁵ Pokyny pro zpracování návrhu územního plánu se zpracovávají v případě, že v některé fázi pořizování územního plánu pořizovatel dojde k závěru, že je nutné návrh územního plánu přepracovat (§ 51, odst. 3, § 53, odst. 3 a § 54, odst. 3 stavebního zákona). Pokyny pro zpracování návrhu změny územního plánu jsou rovněž součástí zprávy o uplatňování územního plánu v uplynulém období (§ 55, odst. 1).

²⁸⁶ Viz. kapitola 5.3.

V tomto stádiu rovněž krajský úřad k návrhu zásad územního rozvoje uplatňuje stanovisko podle zákona o posuzování vlivů na životní prostředí²⁸⁷ a rovněž stanovisko podle § 50, odst. 7, ve kterém hodnotí návrh územního plánu mimo jiné z hlediska jeho souladu s politikou územního rozvoje a s územně plánovací dokumentací kraje.

Na základě výsledků společného jednání upravený návrh územního plánu je následně předmětem veřejného projednání. Dotčené orgány a krajský úřad k návrhu územního plánu uplatňují stanoviska, veřejnost uplatňuje připomínky, námitky potom pouze dotčené subjekty vymezené stavebním zákonem, přičemž se jedná o vlastníky pozemků a staveb dotčených řešením v návrhu územního plánu, oprávněného investora a zástupce veřejnosti. V případě, že územní plán obsahuje prvky regulačního plánu, mohou podávat námitky také subjekty, které by uplatňovaly námitky v řízení o regulačním plánu.²⁸⁸

V případě, že po veřejném projednání není nutné návrh územního plánu upravovat nebo úpravy návrhu nejsou podstatné²⁸⁹, přistoupí krajský úřad k přezkumu návrhu z hlediska požadavků § 53, odst. 4 stavebního zákona. Po přezkoumání předkládá pořizovatel návrh na vydání územního plánu společně s jeho odůvodněním zastupitelstvu obce.

Jak již bylo řečeno výše, ke schválení a k vydání územního plánu je příslušné v samostatné působnosti zastupitelstvo obce, pro jejíž území se územní plán vydává. Zastupitelstvo obce musí podle § 54, odst. 2 před vydáním přezkoumat soulad územního plánu s nadřazenými nástroji územního plánování, které jsou pro něj závazné, se stanovisky dotčených orgánů, případně výsledky řešení rozporů dotčených orgánů a se stanoviskem krajského úřadu podle § 50, odst. 7 stavebního zákona.

Po předložení územního plánu a přezkoumání návrhu může zastupitelstvo rozhodnout o zamítnutí územního plánu nebo může návrh vrátit pořizovateli s pokyny k úpravě. V případě schválení územního plánu je územní plán vydáván ve formě opatření obecné povahy. Stavební zákon v § 54 zvlášť neupravuje způsob vydání územního plánu, v tom případě se tedy pro jeho vydání uplatní obecná pravidla vydání opatření obecné povahy, která jsem rozebíral v 6.1.1.

²⁸⁷ Viz kapitola 1.4.1.

²⁸⁸ Jedná se o subjekty vymezené v § 85, odst. 1 a 2.

²⁸⁹ Srov. § 53, odst. 2 a 3 stavebního zákona.

6.3.3 Vyhodnocování a změny územního plánu

K pravidelnému vyhodnocování²⁹⁰ slouží v případě územního plánu zpráva o uplatňování územního plánu v uplynulém období²⁹¹. Návrh zprávy zpracovává pořizovatel a vychází při tom především z územně analytických podkladů. Návrh je potom také předmětem projednání přiměřeně podle ustanovení upravujících projednání zadání územního plánu²⁹² a schvaluje ji zastupitelstvo obce. K vyhodnocování uplatňování územního rozvoje prostřednictvím této zprávy potom dochází pravidelně každé 4 roky od vydání nebo poslední změny územního plánu. Na základě zprávy o uplatňování územního plánu potom může zastupitelstvo obce rozhodnout o pořízení změny územního plánu. V takovém případě (a pokud jsou součástí zprávy i pokyny pro zpracování změny územního plánu) se rovnou zpracovává návrh změny územního plánu a postupuje se podle ustanovení § 50 a následující stavebního zákona.²⁹³ V případě, že se změna územního plánu nepořizuje na základě zprávy o uplatňování územního plánu, postupuje se jako při pořizování územního plánu nového, tedy včetně zpracování zadání územního plánu.²⁹⁴

Stavební zákon dále upravuje tzv. mimořádné změny²⁹⁵ územního plánu, a to z důvodů vymezených v § 55, odst. 3 stavebního zákona. V takovém případě je zastupitelstvo povinno bezodkladně rozhodnout o změně územního plánu. Jedná se o případy ve stavebním zákoně taxativně vymezené, kdy dojde ke zrušení části územního plánu nebo ke zrušení nebo změně rozhodnutí o námitkách, část územního plánu je v rozporu s politikou územního rozvoje nebo se zásadami územního rozvoje, případně pokud dojde ke změně politiky územního rozvoje nebo zásad územního rozvoje a v důsledku toho s nimi není územní plán plně v souladu. Oproti zásadám územního rozvoje lze navíc pořídit mimořádnou změnu územního plánu i v případě podle § 54, odst. 5, kdy územní plán zněmožňuje uskutečnění záměru vymezeného v politice územního rozvoje nebo zásadách územního rozvoje.

Na základě novely stavebního zákona z roku 2017 byl stavebním zákonem zaveden tzv. zkrácený postup pořizování změny územního plánu podle § 55a a následující stavebního zákona, který v určitých případech podstatně zjednodušuje proces pořizování změn územního plánu.

²⁹⁰ Obecně k vyhodnocování územně plánovací dokumentace viz. kapitola 6.1.4.

²⁹¹ Podrobný obsah zprávy o uplatňování územního plánu stanovuje v § 15 vyhláška č. 500/2006 Sb.

²⁹² § 47, odst. 1 až 3 stavebního zákona.

²⁹³ Srovnej § 55, odst. 1, věta třetí stavebního zákona.

²⁹⁴ Srovnej § 55, odst. 2 stavebního zákona.

²⁹⁵ Viz. kapitola 6.1.4.

Podrobněji se zkrácenými postupy aktualizací a změn územně plánovací dokumentace zabývám v kapitole 6.1.4.

6.4 Regulační plán

Regulační plán je nejpodrobnějším druhem územně plánovací dokumentace, přičemž podrobností předmětu regulace se již přibližuje územnímu rozhodnutí²⁹⁶. Stavební zákon ho systematicky řadí mezi územně plánovací dokumentaci a upravuje ho v části třetí, hlava III, díl 3, dddíl 3, § 61 a následující. Regulační plán není ve stavebním zákoně úplně novým institutem, ale navazuje na úpravu institut regulačního plánu, který upravoval předchozí stavební zákon²⁹⁷. Jak vyplývá z předchozího výkladu, regulační plán je fakultativním nástrojem územního plánování. Stejně jako další druhy územně plánovací dokumentace je vydáván ve formě opatření obecné povahy.

Regulační plán řeší určitou část obce nebo kraje, která je většinou již vymezena v zásadách územního rozvoje nebo v územním plánu (regulační plán lze vydat i v území, pro které není vydán územní plán²⁹⁸) a v takových plochách či koridorech podle § 61, odst. 1 stanovuje konkrétní podmínky pro využití pozemků a pro jejich vymezení, podmínky pro umístování a prostorové uspořádání staveb (zejména staveb veřejné infrastruktury), podmínky pro ochranu hodnot a charakteru daného území, podmínky pro vytváření příznivého životního prostředí v řešeném území a rovněž obsahuje vymezení veřejně prospěšných staveb a opatření. Předmět regulace regulačního plánu je tak velice podrobný a NSS dokonce vyjádřil názor, že regulační plán pro povahu předmětu regulace nelze zařadit mezi koncepční nástroj územního plánování a řadí jej mezi realizační nástroje územního plánování²⁹⁹. S tímto názorem lze souhlasit jen částečně, když regulační plány nahrazující územní rozhodnutí jistě mají charakter realizačních nástrojů územního plánování, regulační plán lze ovšem pořídit a vydat i bez toho, že by nahrazoval územní rozhodnutí, a potom koncepčně stanovuje podmínky pro budoucí rozhodování v území.

Regulační plán je pro svou podrobnost rovněž jednou z alternativ, kterou je možné nahradit územní rozhodnutí³⁰⁰, což vyplývá z § 61, odst. 2, a v takovém případě se podle § 78, odst. 2 stavebního zákona územní rozhodnutí vůbec nevydává. Regulační plán nahrazující územní

²⁹⁶ PEKÁREK, Milan. *Pozemkové právo*. Brno: Masarykova univerzita, 2015. ISBN 978-80-210-7750-8, s. 50.

²⁹⁷ § 11 zákona č. 50/1976 Sb. o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon).

²⁹⁸ Srov. § 62, odst. 2, písm. c) stavebního zákona.

²⁹⁹ Rozsudek NSS ze dne 4. 8. 2017, č.j. 4 As 92/2017-37.

³⁰⁰ K alternativám územního rozhodnutí více v kapitole 7.

rozhodnutí tak lze označit za „hromadné územní rozhodnutí“³⁰¹. V případě, že má regulační plán nahradit územní rozhodnutí, musí v něm být obsažen výčet nahrazovaných územních rozhodnutí³⁰² a zároveň musí splňovat veškeré náležitosti konkrétního nahrazovaného územního rozhodnutí³⁰³. Nahradit územní rozhodnutí lze v zastavěném i nezastavěném území, stavební zákon ovšem neumožňuje regulačním plánem nahradit územní rozhodnutí pro záměry podléhající posuzování vlivů na životní prostředí podle zákona o posuzování vlivů na životní prostředí. Lze dodat, že až do novely stavebního zákona z roku 2012 regulační plán musel obligatorně některá územní rozhodnutí nahrazovat, což se ukázalo u některých záměrů jako neúčelné³⁰⁴. To změnila právě výše zmíněná novela stavebního zákona, která umožnila v regulačním plánu stanovit podmínky, které se ovšem realizují až v rámci rozhodování v území.

Na základě ustanovení stavebního zákona lze rozlišit regulační plán vydávaný krajem a regulační plán vydávaný obcí, které se odlišují subjekty pořizovatele a vydavatele, a zejména významem ploch a koridorů, které jsou předmětem regulace daného regulačního plánu. Regulační plán kraje pořizuje krajský úřad a vydává zastupitelstvo kraje, přičemž takový regulační plán se vydává pro plochy a koridory řešené zásadami územního rozvoje³⁰⁵ a nadmístního významu³⁰⁶. Regulační plán obce potom pořizuje úřad územního plánování (případně kvalifikovaný obecní úřad) a vydává ho příslušné zastupitelstvo obce. Takový regulační plán lze potom vydat jak v plochách a koridorech řešených územním plánem, tak za určitých podmínek i v případě, že daná obec územní plán nevydala. Zvláštním případem je potom regulační plán pro území vojenského újezdu, který pořizuje újezdní úřad a vydává Ministerstvo obrany.

Z postavení regulačního plánu v hierarchii nástrojů územního plánování vyplývá rovněž požadavek jeho souladu s politikou územního rozvoje a dalšími nadřazenými druhy územně plánovací dokumentace. Požadavky stavebního zákona na soulad a závaznost regulačního plánu se liší zejména v závislosti na tom, zda regulační plán vydává zastupitelstvo kraje nebo zastupitelstvo obce. Politika územního rozvoje a zásady územního rozvoje jsou závazné pro

³⁰¹ Vláda: Důvodová zpráva k zákonu č. 183/2006 Sb. o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), č. 183/2006 Dz, s. 30. Dostupné (online) na www.beck-online.cz, cit. 28. 4. 2020.

³⁰² Vyplývá z § 61, odst. 2 stavebního zákona.

³⁰³ MACHÁČKOVÁ, Jana. Stavební zákon: komentář. 3. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2018. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-558-9, str. 345/346.

³⁰⁴ Vláda: Důvodová zpráva k zákonu č. 350/2012 Sb., kterým se mění zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony, č. 350/2012 Dz, s. 106. Dostupné [online] na www.beck-online.cz, cit. 28. 4. 2020.

³⁰⁵ Zásady územního rozvoje jsou obligatorním nástrojem územního plánování.

³⁰⁶ Srov. § 7, odst. 1, písm. a) stavebního zákona.

pořizování a vydávání obou typů regulačního plánu, regulační plán obce potom navíc musí být v souladu i s územním plánem. Naopak regulační plány jsou závazné pro rozhodování v území a regulační plán vydávaný zastupitelstvem kraje navíc i pro územně plánovací dokumentaci obce. Způsoby zajišťování souladu politiky územního rozvoje a jednotlivých druhů územně plánovací dokumentace podrobněji rozebírám v kapitole 3.2.

6.4.1 Obsah regulačního plánu

Regulační plán vydávaný ve formě opatření obecné povahy musí v obecné rovině splňovat obsahové náležitosti rozhodnutí³⁰⁷ a opatření obecné povahy³⁰⁸. Podrobně jsou obsahové náležitosti regulačního plánu upraveny rovněž v § 61, odst. 1 stavebního zákona a ve vyhlášce č. 500/2006 Sb. Tato vyhláška navazuje na vymezení požadavků na obsah regulačního plánu ve stavebním zákoně a tyto požadavky dále zpochobňuje a zpřesňuje, a zároveň vymezuje strukturu regulačního plánu na textovou a grafickou část.

Kromě výše zmíněných obsahových náležitostí vyplývajících ze stavebního zákona a z vyhlášky č. 500/2006 Sb., regulační plán musí, v případě, že nahrazuje územní rozhodnutí, obsahovat i výčet těchto rozhodnutí a podle čl. 2, přílohy č. 11 vyhlášky č. 500/2006 Sb. i vymezení podmínek v návaznosti na to, jaký druh územního rozhodnutí regulační plán nahrazuje. Stavební zákon potom navíc výslovně zmiňuje možnost vymezení územní rezervy v regulačním plánu, jejíž úprava se řídí úpravou územní rezervy v rámci zásad územního rozvoje.³⁰⁹

Podstatnou náležitostí regulačního plánu je rovněž jeho odůvodnění, které musí v nejobecnější rovině splňovat náležitosti odůvodnění podle správního řádu.³¹⁰ Další náležitosti odůvodnění jsou pak upraveny ve stavebním zákoně, zejména v § 68, odst. 5, které jsou dále zpřesněny ve vyhlášce č. 500/2006 Sb. Vyhláška pak strukturuje odůvodnění na textovou a grafickou část.

6.4.2 Proces pořizování a vydávání regulačního plánu

Stavební zákon rozlišuje regulační plány pořizované a vydávané na základě podnětu a regulační plány pořizované na základě žádosti. Nejpodstatnějším rozdílem mezi jednotlivými typy regulačního plánu je, že regulační plán vydávaný na žádost je možné vydat pouze pokud takovou

³⁰⁷ § 67 správního řádu.

³⁰⁸ Část šestá správního řádu.

³⁰⁹ Srov. § 36, odst. 1 stavebního zákona.

³¹⁰ Srov. § 68, odst. 3 správního řádu.

možnost stanoví zásady územního rozvoje nebo územní plán, přičemž zadání takového regulačního plánu musí navíc být součástí dané územně plánovací dokumentace. Regulační plán z podnětu lze na druhou stranu vydat i v případě, že takovou možnost zásady územního rozvoje nebo územní plán nestanoví. Pro regulační plán na žádost potom rovněž platí poměrně významné zapojení osoby žadatele do procesu pořizování regulačního plánu, když pořízení návrhu regulačního plánu je na osobě žadatele.

O pořízení **regulačního plánu z podnětu** rozhoduje zastupitelstvo obce nebo kraje na základě podnětu. Podnět k vydání regulačního plánu musí splňovat obecné náležitosti podání podle § 37 správního řádu, podrobně jsou potom jeho obsahové náležitosti upraveny v § 64, odst. 1 stavebního zákona ve spojení s vyhláškou č. 500/2006 Sb. Podnět má mimo jiné obsahovat veškeré informace o zamýšleném záměru, vymezení územních rozhodnutí, které má regulační plán nahradit a rovněž návrh zadání regulačního plánu (v případě, že není obsaženo v nadřazené územně plánovací dokumentaci). Na základě rozdílného postupu pořizování lze rozlišit dva podtypy regulačního plánu vydávaného z podnětu, a to v závislosti na tom, zda zadání takového regulačního plánu je součástí zásad územního rozvoje nebo územního plánu. V případě, že zastupitelstvo rozhodlo o pořízení regulačního plánu z podnětu, aniž by tato možnost byla stanovena nadřazenou územně plánovací dokumentací, je třeba zpracovat zadání regulačního plánu. Zadání zpracovává pořizovatel a projednává ho s dotčenými orgány, obcemi a veřejností. Zadání regulačního plánu následně schvaluje zastupitelstvo, které je příslušné k vydání regulačního plánu. Obsahové požadavky na zadání regulačního plánu potom obsahuje vyhláška č. 500/2006 Sb. V případě, že je zadání regulačního plánu z podnětu součástí nadřazené územně plánovací dokumentace, zadání se již znovu nezpracovává ani neprojednává, zastupitelstvo jej ani znovu neschvaluje a lze tak na jeho základě rovnou přistoupit ke zpracování návrhu regulačního plánu pořizovatelem. Návrh regulačního plánu zpracovává pořizovatel na základě zadání, přičemž takto zpracovaný návrh se projednává ve společném jednání. Dotčené orgány, obec a dotčené obce mohou k návrhu uplatňovat stanoviska, veřejnost se k návrhu může vyjádřit prostřednictvím připomínek.

Jak již bylo zmíněno výše, **regulační plán na žádost** fyzické nebo právnické osoby lze vydat pouze pokud byla tato možnost stanovena zásadami územního rozvoje nebo územním plánem³¹¹ a pokud je součástí takové územně plánovací dokumentace zadání regulačního plánu. Vzhledem k tomu, že je zadání regulačního plánu na žádost již součástí dané územně plánovací dokumentace,

³¹¹ § 62, odst. 3 stavebního zákona.

není ho třeba znovu zpracovávat a projednávat. Žádost o vydání regulačního plánu podává žadatel u příslušného úřadu územního plánování (nebo kvalifikovaného obecného úřadu), případně krajského úřadu. Žádosti o vydání regulačního plánu musí splňovat obecné náležitosti podání podle § 37 správního řádu, obsahové náležitosti žádosti a její přílohy potom podrobně vymezuje § 66 stavebního zákona ve spojení s vyhláškou č. 500/2006 Sb. Samotná žádost musí podle § 66 obsahovat mimo jiné veškeré informace o zamýšleném záměru a rovněž vymezení územních rozhodnutí, které má regulační plán nahradit. Specifikem regulačního plánu na žádost je, že žadatel zpracování návrhu regulačního plánu a jeho příloh (např. stanoviska dotčených orgánů) zajišťuje sám. Protože projednání návrhu s dotčenými orgány zajišťuje sám žadatel, nevede se o návrhu regulačního plánu společné jednání podle § 65 stavebního zákona, a k návrhu se tak veřejnost má možnost vyjádřit až v rámci veřejného projednání. Pokud je žádost o vydání regulačního plánu úplná, zahajuje pořizovatel řízení o vydání regulačního plánu jako řízení o vydání opatření obecné povahy, přičemž tento postup je již pro oba typy regulačního plánu shodný.

Návrh regulačního plánu je následně předmětem veřejného projednání³¹². Dotčené orgány mohou po veřejném projednání uplatňovat stanoviska, veřejnost může k návrhu k návrhu regulačního plánu uplatňovat připomínky. Okruh subjektů oprávněný uplatňovat námítky je poté upraven odkazem na § 85, odst. 1 a 2, který upravuje okruh účastníků územního řízení.

Na základě výsledků veřejného projednání zajišťuje pořizovatel nebo žadatel úpravu návrhu regulačního plánu. V případě, že nedošlo na základě veřejného projednání k úpravám nebo změny v návrhu nejsou podstatné, přezkoumává pořizovatel návrh z hlediska požadavků § 68, odst. 4 stavebního zákona. Po přezkoumání předkládá pořizovatel návrh na vydání regulačního plánu společně s jeho odůvodněním zastupitelstvu příslušné obce nebo kraje. Regulační plán následně schvaluje zastupitelstvo v samostatné působnosti, případně Ministerstvo obrany pro území vojenského újezdu. Regulační plán se vydává ve formě opatření obecné povahy, přičemž stavební zákon nestanovuje žádné zvláštní požadavky a pro vydání se tak užije postup popsáný v kapitole 6.1.3.

Na rozdíl od dalších druhů územně plánovací dokumentace stavební zákon omezuje stavební zákon dobu platnosti některých typů regulačního plánu. U regulačního plánu nenahrazujícího územní rozhodnutí stavební zákon dobu platnosti neomezuje. Platnost regulačních plánu

³¹² Srov. § 21 stavebního zákona.

nahrazujících územní rozhodnutí (ať už z podnětu nebo na žádost) je poté omezena na 3 roky ode dne nabytí účinnosti regulačního plánu (lze stanovit i delší, až do 5 let).

Vzhledem k charakteru regulačního plánu stavební zákon neupravuje žádné mechanismy jeho pravidelného vyhodnocování či pravidelných změn. Ke změnám tak dochází zejména z důvodu změny podmínek spočívajících v tom, že se regulační plán dostane následně do rozporu s politikou územního rozvoje nebo nadřazené územně plánovací dokumentace, případně pokud dojde ke zrušení rozhodnutí o námitkách nebo části regulačního plánu.³¹³ Regulační plán vydaný na žádost lze změnit rovněž na žádost toho, komu náleží práva z něj.³¹⁴ V takových případech se postupuje stejně jako při pořizování regulačního plánu z podnětu.

Novelou stavebního zákona z roku 2017 byl nově zaveden zkrácený postup pořizování změny regulačního plánu. V rámci takového postupu není nutné projednávat zadání a nekoná se ani společné jednání. První fází zkráceného postupu je tak veřejné projednání návrhu změny. Podmínkou použití zkráceného postupu je omezeno na změny nevyžadující zpracování variant řešení.

Regulační plán lze rovněž zrušit, v případě regulačního plánu z podnětu na základě rozhodnutí zastupitelstva a v případě regulačního plánu na žádost na základě žádosti o jeho zrušení. V takovém případě se o návrhu na zrušení regulačního plánu provádí pouze veřejné projednání a rozhoduje o něm příslušné zastupitelstvo.

6.5 Vymezení zastavěného území

Stavební zákon systematicky řadí vymezení zastavěného území samostatným postupem mezi územně plánovací dokumentaci³¹⁵. Vymezení zastavěného území stavební zákon upravuje v díle 3, oddíl 2, § 59 a následující, a je stejně jako územně plánovací dokumentace vydáváno ve formě opatření obecné povahy. Samostatně vymežit zastavěné území umožňuje stavební zákon zejména s ohledem na složitost procesu pořizování územního plánu³¹⁶, z čehož vyplývá, že tento institut

³¹³ § 71, odst. 4, 5 a 8 stavebního zákona.

³¹⁴ § 71, odst. 6 stavebního zákona.

³¹⁵ Stavební zákon jej upravuje v oddíle 2 společně s územním plánem.

³¹⁶ PEKÁREK, Milan. *Pozemkové právo*. Brno: Masarykova univerzita, 2015. ISBN 978-80-210-7750-8, s. 52.

využijí zejména menší obce³¹⁷. Účelem vymezení zastavěného území samostatným postupem je zejména ochrana nezastavěného území.³¹⁸

Samostatně vymežit zastavěné území lze pouze v případě, že pro danou obec není vydán územní plán a zároveň v případě vydání územního plánu pro danou obec vymezení zastavěného území pozbývá platnosti. Příslušný k pořízení vymezení zastavěného území je buď obecní úřad obce, pro jejíž území se zastavěné území vymezuje³¹⁹ nebo na žádost úřad územního plánování, a vydává ho rada dané obce. Samotné zastavěné území se vymezuje způsobem podle § 58 stavebního zákona, tedy stejně jako v případě vymezení zastavěného území v územním plánu.

Proces pořízení a vydání samostatného vymezení zastavěného území lze opět rozdělit do dvou fází. V první fázi probíhá místní šetření podle § 59, odst. 3, kterého se účastní dotčená obec a dotčené orgány, které uplatňují k návrhu vymezení stanoviska. Následuje řízení o vydání vymezení zastavěného území, které je svou povahou řízením o vydání opatření obecné povahy a řídí se tedy rovněž obecnými ustanoveními správního řádu.³²⁰ Veřejné projednání není na rozdíl od územně plánovací dokumentace povinné. Námitky k návrhu mohou uplatňovat pouze vlastníci pozemků zahrnutých do vymezovaného zastavěného území a vlastníci sousedních pozemků. Uplatňování připomínek se potom řídí obecnou úpravou správního řádu. Projednaný návrh následně předkládá pořizovatel ke schválení radě dané obce a ta ho vydává ve formě opatření obecné povahy. Obecné aspekty řízení o vydání opatření obecné povahy, které se v procesu vymezení zastavěného území samostatným postupem ve velké míře uplatňují, podrobně rozebírám 6.1.3.

³¹⁷ MACHAČKOVÁ, Jana. Stavební zákon: komentář. 3. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2018. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-558-9, s. 333.

³¹⁸ Vláda: Důvodová zpráva k zákonu č. 183/2006 Sb. o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), č. 183/2006 Dz, s. 29. Dostupné (online) na www.beck-online.cz, cit. 28. 4. 2020.

³¹⁹ V tom případě musí splňovat kvalifikační požadavky podle § 24 stavebního zákona.

³²⁰ Část šestá správního řádu.

7 Rozhodování v území

Jak již bylo zmíněno výše, soustavu nástrojů územního plánování tvoří vedle koncepčních nástrojů také materie rozhodování v území, která je svou povahou realizačním nástrojem územního plánování. V procesu územního rozhodování dochází k umístování konkrétních záměrů do území, včetně stanovování podmínek pro jejich realizaci. Rozhodování v území je završením procesu územního plánování v tom smyslu, že dochází k rozhodování v konkrétní věci a zároveň v této konkrétní věci dochází k aplikaci regulace obsažené zejména v územně plánovací dokumentaci. Územně plánovací dokumentace tak ve vztahu k rozhodování v území „*tvoří věcný a právní základ pro posouzení konkrétního záměru.*“³²¹

Územně plánovací dokumentace tak pro rozhodování v území stanovuje obecné podmínky a závazný regulační rámec pro umístování záměrů a provádění změn v území. Závaznost územně plánovací dokumentace pro rozhodování v území vyplývá zejména z ustanovení § 36, odst. 5, § 43, odst. 5 a § 61, odst. 2 stavebního zákona. Soulad územního rozhodování s cíli a úkoly územního plánování, s politikou územního rozvoje a s územně plánovací dokumentací, je zajišťován zejména prostřednictvím závazného stanoviska orgánu územního plánování podle § 96b stavebního zákona.³²² Účelem rozhodování v území je pak zejména koordinace a ochrana různých veřejných a soukromých zájmů, které se v rámci územního rozhodování střetávají.³²³

Rozhodování v území pak stavební zákon upravuje v díle 4 a 5, hlava III, část třetí a systematicky jej tak řadí mezi nástroje územního plánování. Teorie ovšem rozhodování v území vymezuje jako relativně samostatnou kategorii, která se od ostatních nástrojů územního plánování liší zejména ve věcném a procedurálním ohledu.³²⁴

Rozhodování v území jako správní činnost se realizuje v různých právních formách, na jejichž základě lze rozdělit tyto nástroje územního plánování na územní rozhodnutí, územní souhlas, regulační plán³²⁵ a veřejnoprávní smlouvu. Základní formou rozhodování v území je územní

³²¹ MACHAČKOVÁ, Jana. Stavební zákon: komentář. 3. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2018. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-558-9, s. 408.

³²² Viz kapitola 3.2.

³²³ PRŮCHOVÁ, Ivana. Územní rozhodnutí jako prostředek řešení zájmů v území. In Dny práva – 2009: 3. ročník mezinárodní konference pořádané Právnickou fakultou Masarykovy univerzity: sborník příspěvků [online]. Brno, 2009 [cit. 28. 4. 2020]. Dostupné [online] na: https://www.law.muni.cz/sborniky/dny_prava_2009/files/reseni_stretu.html

³²⁴ MAREK, Karel a Petr PRŮCHA. Stavební právo veřejné a soukromé podle úpravy závazků v novém občanském zákoníku. Praha: Leges, 2013. Praktik (Leges). ISBN 978-80-87576-79-3, s. 92.

³²⁵ Pouze v určitém aspektu jako náhrada za územní rozhodnutí.

rozhodnutí, které je vydáváno v územním řízení ve formě individuálního správního aktu. Jedná se o základní formu územního rozhodování, protože stavební zákon v §76 stanoví, že provádět změny v území lze pouze na základě územního rozhodnutí³²⁶, nestanoví-li stavební zákon jinak. Územní rozhodnutí je tedy výchozí formou rozhodování v území a lze ho nahradit pouze za podmínek stanovených zákonem. Tyto podmínky budu dále rozebírat v rámci dalších kapitol k jednotlivým formám rozhodování v území.

Možnost nahrazení územního rozhodnutí vyplývá zejména z § 78, odst. 1 a 2 stavebního zákona, který stanovuje, že územní rozhodnutí lze nahradit územním souhlasem, veřejnoprávní smlouvou a regulačním plánem. Tyto formy rozhodování v území jsou jednou z kategorií tzv. zjednodušujících postupů rozhodování v území³²⁷ a jejich účelem je zejména zjednodušit umístování určitých méně složitých záměrů v území. Možnost využití alternativních forem rozhodování v území potom závisí zejména na tom, zda se zamýšlený záměr nachází v zastavěném území, případně zda záměr podléhá posouzení vlivů na životní prostředí podle zákona o posuzování vlivů na životní prostředí.³²⁸

Pro využití jednotlivých forem rozhodování v území má vliv rovněž zásada vyjádřená v § 4, odst. 1 stavebního zákona. Tato zásada ukládá stavebním úřadům v rámci postupů rozhodování v území využívat přednostně zjednodušující postupy rozhodování v území³²⁹, které spočívají jednak právě v alternativních formách, kterými lze územní rozhodnutí nahradit, ale rovněž i v některých odlišných formách správního řízení. Vedral takto rozlišuje standardní správní řízení (územní řízení podle § 87 a násl.), zjednodušené územní řízení a tzv. integrovaná řízení, které spojuje některé další druhy správních řízení.³³⁰

Stavební zákon pak v rámci úpravy jednotlivých druhů územních rozhodnutí³³¹ vymezuje záměry, pro které není nutné vydávat územní rozhodnutí ani územní souhlas. Jedná se o tzv. volný režim³³² a zákon jej připouští u některých méně složitých záměrů. V rámci úpravy jednotlivých druhů územního rozhodnutí stavební zákon rovněž vymezuje formu sdělení podle části čtvrté správního řádu pro sdělení podle § 82, odst. 3 stavebního zákona.

³²⁶ Nebo na základě územního souhlasu, ale ten je také alternativou k územnímu rozhodnutí.

³²⁷ Další kategorií jsou zvláštní správní řízení, jejichž výsledkem je územní rozhodnutí. Jedná se například o zjednodušené územní řízení podle § 95 stavebního zákona.

³²⁸ Viz. kapitola 1.4.2.

³²⁹ SVOBODA, Petr, Stavební právo, [seminář, prezentace]. Praha: Právnická fakulta, UK, 31.10.2018.

³³⁰ VEDRAL, Josef. Formy správní činnosti v územním rozhodování a stavebním řádu. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer Česká republika, 1. 1. 2019. [cit. 2020-28-04]. ASPI ID: LIT256974CZ.

³³¹ Viz. dále.

³³² SVOBODA, Petr, Stavební právo, [seminář, prezentace]. Praha: Právnická fakulta, UK, 31.10.2018.

Podle ÚÚR lze do problematiky rozhodování v území zařadit rovněž problematiku územně plánovací informace podle § 21 stavebního zákona.³³³

7.1 Územně plánovací informace

Institut územně plánovací informace je nástrojem územního plánování, který představuje podstatný nástroj odborné pomoci veřejnosti ze strany orgánů územního plánování a stavebních úřadů.³³⁴ Veřejnost se prostřednictvím územně plánovací dokumentace může informovat o podmínkách změn v území. Úprava územně plánovací informace navazuje na obecnou úpravu předběžné informace podle § 139 správního řádu, přičemž tato obecná úprava se užije ve vztahu k územně plánovací informaci subsidiárně. Podrobně je proces poskytování územně plánovací informace obsažen v § 21 stavebního zákona. K poskytování územně plánovací informace jsou v závislosti na předmětu informace příslušné krajské úřady, úřady územního plánování (případně kvalifikované úřady) a stavební úřady. Předmětem poskytované územně plánovací informace potom v souladu s § 21, odst. 1 stavebního zákona může být:

- informace o podmínkách využívání území a změn jeho využití;
- informace o podmínkách vydání regulačního plánu nebo územního rozhodnutí; a
- informace o podmínkách vydání územního souhlasu.

Územně plánovací informace je poskytována na základě žádosti, která musí splňovat obecné požadavky podání podle § 37 správního řádu a v konkrétní rovině poté náležitosti § 21, odst. 2 stavebního zákona a náležitosti podle vyhlášky č. 503/2006 Sb. Žádost musí zejména obsahovat informace o konkrétním záměru a požadavky na územně plánovací informaci. Orgán územního plánování nebo stavební úřad poskytuje informaci na základě dalších nástrojů územního plánování, které stanovují podmínky, které jsou předmětem územně plánovací informace (např. územně analytické podklady, územní plán). Územně plánovací informace má v souladu s § 21, odst. 3 platnost 1 rok.

³³³ Ústav územního rozvoje, Nástroje územního plánování, s. 65. Dostupné [online] na: <http://www.uur.cz/default.asp?ID=2571>, cit. 30. 4. 2020.

³³⁴ Vláda: Důvodová zpráva k zákonu č. 183/2006 Sb. o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), č. 183/2006 Dz, s. 18. Dostupné [online] na www.beck-online.cz, cit. 28. 4. 2020.

Právní povahou je územně plánovací informace sdělením správního orgánu podle části čtvrté správního řádu a subsidiárně se tak pro ni užití i ustanovení této části správního řádu.³³⁵ V důsledku tohoto pojetí je možné poskytnutou územně plánovací informaci přezkoumat postupem podle § 156, odst. 2 správního řádu.

7.2 Územní rozhodnutí

Územní rozhodnutí je základní formou rozhodování v území a stavební zákon jej upravuje v § 76 a následující. Jak již bylo zmíněno výše, stavební zákon stanovuje základní pravidlo, podle kterého lze provádět změny v území pouze na základě územního rozhodnutí, nestanoví-li zákon jinak.³³⁶ Územní rozhodnutí má tak vůči alternativním formám rozhodování v území subsidiární postavení a územní rozhodnutí se tak použije vždy, nejsou-li splněny podmínky pro užití jedné z alternativních forem nahrazujících územní rozhodnutí.

Stavební zákon rozlišuje na základě povahy práv a povinností, které jednotlivé druhy územních rozhodnutí zakládají, mění či ruší, a na základě charakteru umisťovaných záměrů³³⁷, následující druhy územních rozhodnutí:

- rozhodnutí o umístění stavby;
- rozhodnutí o změně využití území;
- rozhodnutí o změně vlivu užívání stavby na území;
- rozhodnutí o dělení nebo scelování pozemků; a
- rozhodnutí o ochranném pásmu.

Územní rozhodnutí je svou právní povahou materiálním, konstitutivní individuálním správním rozhodnutím, kdy správní orgán (stavební úřad) v určité věci řeší právní postavení konkrétních osob³³⁸, když právě v těchto znacích se odlišuje od ostatních právních forem nástrojů územního plánování. Jedná se tak o rozhodnutí ve smyslu § 9 a § 67 správního řádu. Obsahové požadavky na územní rozhodnutí klade v obecné rovině správní řád³³⁹ a v konkrétní rovině potom stavební

³³⁵ Ústav územního rozvoje, Nástroje územního plánování, s. 65. Dostupné [online] na: <http://www.uur.cz/default.asp?ID=2571>, cit. 30. 4. 2020.

³³⁶ Srov. § 76 ve spojení s § 78 stavebního zákona.

³³⁷ Vláda: Důvodová zpráva k zákonu č. 183/2006 Sb. o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), č. 183/2006 Dz, s. 33 Dostupné [online] na www.beck-online.cz, cit. 28. 4. 2020.

³³⁸ Srov. HENDRYCH, Dušan. Správní právo: obecná část. 9. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2016. Academia iuris (C.H. Beck). ISBN 978-80-7400-624-1, s. 133.

³³⁹ Srov. § 68 správního řádu.

zákon v § 92. Územní rozhodnutí musí ovšem splňovat i obsahové náležitosti rozdílné pro každý druh územního rozhodnutí. Tyto náležitosti potom stanovuje v závislosti na druhu územního rozhodnutí stavební zákon a podrobně potom vyhláška č. 503/2006 Sb.

Podle obecné úpravy správního řádu se rozhodnutí skládá z výrokové části, odůvodnění a poučení účastníků o možnosti odvolání proti územnímu rozhodnutí.³⁴⁰ Výroková část rozhodnutí obsahuje kromě náležitostí podle správního řádu rovněž schválení daného záměru a obligatorně rovněž vymezení pozemků a stanovení podmínek pro realizaci záměru (zejména podmínky pro využití a ochranu území, a pro uskutečnění záměru samotného).³⁴¹ Pokud stanovuje stavební úřad delší dobu platnosti než zákon³⁴², uvede se ve výrokové části rovněž tato prodloužená doba platnosti³⁴³. Další obsahové náležitosti výrokové části územního rozhodnutí stavební zákon a vyhláška č. 503/2006 Sb. stanovuje v závislosti na druhu územního rozhodnutí.

Součástí územního rozhodnutí je rovněž odůvodnění, ve kterém stavební úřad musí podle § 68, odst. 3 správního řádu uvést důvody výrokové části rozhodnutí, podklady, které sloužily pro vydání územního rozhodnutí a úvahy, kterými se při jeho vydávání řídil. V odůvodnění územního rozhodnutí se rovněž musí stavební úřad vypořádat s námitkami účastníků územního řízení a vyhodnotit připomínky veřejnosti. Odůvodnění slouží poté zejména jako doklad správnosti a zákonnosti postupu v rámci územního řízení.³⁴⁴ Jedná se rovněž o jeden z předpokladů přezkoumatelnosti územního rozhodnutí a slouží tak zejména v procesech přezkumu územního rozhodnutí.

7.2.1 Územní řízení

Z § 84, odst. 1 stavebního zákona vyplývá, že územní rozhodnutí lze vydat pouze na základě územního řízení nebo zjednodušeného územního řízení. V následující kapitole se budu věnovat územnímu řízení jako základní formě správnímu řízení, na jehož základě je vydáno územní rozhodnutí. Územní řízení je svou povahou zvláštní správním řízením³⁴⁵. V souladu s § 9 správního řádu je potom jeho účelem vydání územního rozhodnutí. Procedura územního řízení je

³⁴⁰ Srov. § 68 správního řádu.

³⁴¹ § 92 stavebního zákona

³⁴² Stavební zákon stanovuje základní dobu platnosti územního rozhodnutí na 2 roky.

³⁴³ Nejdéle lze dobu platnosti stanovit na 5 let. Dobu platnosti územního rozhodnutí lze ovšem prodloužit.

³⁴⁴ Rozsudek NSS ze dne 23. 7. 2009, č.j. 9 As 71/2008-109.

³⁴⁵ HENDRYCH, Dušan. Správní právo: obecná část. 9. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2016. Academia iuris (C.H. Beck). ISBN 978-80-7400-624-1, s. 248.

upravena v díle 5, hlava III, část třetí stavebního zákona a z § 192 stavebního zákona potom vyplývá subsidiární užití ustanovení správního řádu týkající se správního řízení, zejména potom části druhé správního řádu.

Účastníky územního řízení vymezuje § 85, odst. 1 a 2 stavebního zákona, podle něhož jsou účastníky územního řízení:

- žadatel,
- obec, na jejímž území má být požadovaný záměr uskutečněn,
- vlastník pozemku nebo stavby, na kterých má být požadovaný záměr uskutečněn, není-li sám žadatelem, nebo ten, kdo má jiné věcné právo k tomuto pozemku nebo stavbě,
- osoby, jejichž vlastnické nebo jiné věcné právo k sousedním stavbám anebo sousedním pozemkům nebo stavbám na nich může být územním rozhodnutím přímo dotčeno.

Stavební úřad zahajuje územní řízení na základě žádosti o vydání územního rozhodnutí, jejíž náležitosti upravuje v obecné rovině správní řád³⁴⁶ a v konkrétní rovině potom v § 86, odst. 1 stavebního zákona, podle něhož musí žádost obsahovat základní údaje o požadovaném záměru, identifikační údaje o pozemku nebo stavbě, kde se má záměr uskutečnit a identifikaci osob s věcným právem k sousedním pozemkům nebo stavbám za účelem vymezení okruhu účastníků územního řízení. K žádosti navíc žadatel přikládá přílohy podle § 86, odst. 2 stavebního zákona.

Další obsahové náležitosti rozdělené podle druhů územního rozhodnutí, včetně obsahových náležitostí příloh, potom obsahuje vyhláška č. 503/2006. Tato vyhláška mimo jiné ve spojení s § 196 stavebního zákona stanovuje povinnost podávat žádost o vydání územního rozhodnutí na jimi předepsaných formulářích. Rozsah, obsah a strukturu dokumentace pro vydání některých druhů územního rozhodnutí potom stanovuje vyhláška č. 499/2006.

Územní řízení se potom řídí především zásadou ústnosti a zásadou koncentrace řízení.³⁴⁷ Ústní zásada se projevuje v rámci ústního jednání a veřejného ústního jednání, které do územního řízení významně zapojuje veřejnost. Ústní jednání má fakultativní charakter, když od něj stavební úřad může podle § 87, odst. 1 upustit v případě, že mu jsou známy poměry v území a žádost postačuje k posouzení daného záměru. Veřejné ústní jednání potom stavební úřad fakultativně nařizuje pro projednání záměrů, které podléhají posouzení vlivů na životní prostředí podle zákona o posuzování

³⁴⁶ Srov. § 37 správního řádu.

³⁴⁷ MAREK, Karel a Petr PRŮCHA. Stavební právo veřejné a soukromé podle úpravy závazků v novém občanském zákoníku. Praha: Leges, 2013. Praktik (Leges). ISBN 978-80-87576-79-3, str. 100.

vlivů na životní prostředí. Naopak obligatorně musí stavební úřad nařídit veřejné ústní projednání pro územní řízení o záměrech umístěvaných v území obce bez územního plánu.

V rámci územního řízení uplatňují k záměrům dotčené orgány závazná stanoviska³⁴⁸, účastníci řízení námitky a veřejnost připomínky. V tomto ohledu se v územním řízení uplatňuje zásada koncentrace řízení tak, že podle § 89, odst. 1 se mohou závazná stanoviska dotčených orgánů, námitky účastníků a připomínky veřejnosti uplatnit nejpozději při ústním jednání, případně při veřejném ústním jednání. Pokud se ústní jednání nebo veřejné ústní jednání nekoná musí být uplatněny ve lhůtě stanovené stavebním úřadem.

Velmi důležitým principem, který vyplývá z § 89, odst. 2, ve vztahu ke koncepčním nástrojům územního plánování je princip nemožnosti přihlížet k závazným stanoviskům a námitkám, o kterých bylo rozhodnuto při vydávání územně plánovací dokumentace. Tento princip vychází z principu koncentrace řízení a jeho účelem je zejména zjednodušení územního řízení tím, že určitými námitkami nebo závaznými stanovisky k určitému záměru, v předchozích řízeních již uplatněných, není možné argumentovat i v územním řízení.³⁴⁹

Stavební úřad následně posuzuje záměr z hlediska požadavků vymezených v § 90 stavebního zákona. Pokud je záměr v souladu s těmito požadavky vydává stavební úřad územní rozhodnutí, jeho platnost je omezena na 2 roky.

Novelou stavebního zákona z roku 2017 byly navíc zavedeny některé další podtypy územního řízení, jejichž účelem je zjednodušení administrativního postupu:

- územní řízení s posouzením vlivů na životní prostředí;
- společné územní a stavební řízení;
- společné územní a stavební řízení s posouzením vlivů na životní prostředí.

7.2.2 Zjednodušené územní řízení

Zjednodušené územní řízení upravuje stavební zákon v § 95 a jeho smyslem je zjednodušení administrativního postupu v případě některých méně složitých záměrů, kdy se nepředpokládá výrazný střet zájmů. V rámci zjednodušeného územního řízení lze vydat vybrané druhy územních rozhodnutí (územní rozhodnutí o umístění stavby, o změně využití území, o změně vlivu užívání

³⁴⁸ Viz kapitola 2.2.

³⁴⁹ MACHAČKOVÁ, Jana. Stavební zákon: komentář. 3. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2018. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-558-9, s. 497

stavby na území a o dělení nebo scelování pozemků) a pouze pro záměry v zastavěném území nebo v zastavitelné ploše, a které nepodléhají posouzení z hlediska vlivů na životní prostředí podle zákona o posuzování vlivů na životní prostředí³⁵⁰. Žadatel poté musí k žádosti doložit závazná stanoviska dotčených orgánů, případně jejich rozhodnutí a rovněž souhlasy osob, které by byly účastníkem územního řízení podle § 85, odst. 2.

V případě, že žádost splňuje veškeré výše zmíněné podmínky, stavební úřad i žadatel návrh výroku zveřejní³⁵¹ a osoby, které jsou účastníky řízení mohou uplatňovat námitky a dotčené orgány mohou uplatňovat výhrady. V případě, že záměr nesplňuje výše zmíněné podmínky nebo v případě, že osoby, které jsou účastníky územního řízení, uplatní námitky nebo dotčené orgány uplatní výhrady, zjednodušené územní řízení nemůže proběhnout a stavební úřad usnesením zahájí standardní územní řízení. Naopak pokud záměr splňuje veškeré podmínky a námitky nebo výhrady proti návrhu rozhodnutí nejsou uplatněny, stanovuje stavební zákon fikci vydání územního rozhodnutí dnem zveřejnění a následně nabývá právní moci.

7.3 Územní souhlas

Stavební zákon sice v § 76, odst. 1 stanovuje jako základní dvě varianty umístování záměrů do území územní rozhodnutí a územní souhlasy. Ze systematiky stavebního zákona a z charakteru územního rozhodnutí jako základní formy rozhodování v území ovšem vyplývá, že územní souhlas je jednou z alternativ územního rozhodnutí. Možnost nahradit územní rozhodnutí územním souhlasem vyplývá z § 78, odst. 1 stavebního zákona. Zákonná úprava územního souhlasu je potom obsažena v § 96 stavebního zákona a subsidiárně se pro proces vydávání územního souhlasu použije část čtvrtá správního řádu. Institut územního souhlasu je ve stavebním zákoně zaveden nově a jeho primárním účelem je jednodušší a rychlejší proces umístování určitých méně složitých záměrů v území. Nejpresněji definoval územní souhlas NSS, kdy územní souhlas charakterizoval jako „*zjednodušený proces umístění záměru do území, který je primárně určen pro záměry nekonfliktní, u nichž se nepředpokládá ani střet s veřejnými zájmy, ani zásah do práv vlastníků okolních nemovitostí*“³⁵².

³⁵⁰ Viz kapitola 1.4.1.

³⁵¹ Stavební úřad vyvěsí na úřední desce a žadatel informaci o výroku rozhodnutí na stanoveném místě.

³⁵² Rozsudek NSS ze dne 14. 1. 2015, 6 as 189/2014-38, bod 24.

Územní souhlas se řadí mezi individuální správní akty³⁵³, svou právní povahou ovšem není rozhodnutím podle § 67 správního řádu, ale jiným úkonem ve smyslu části čtvrté správního řádu. Právní forma územního souhlasu vyplývá ze znění ustanovení § 96, odst. 4, kdy stavební zákon výslovně vylučuje použití části druhé a třetí správního řádu pro proces vydání územního souhlasu, což ve spojení s § 177, odst. 2 správního řádu znamená, že územní souhlas má povahu sdělení či vyjádření stavebního úřadu³⁵⁴. Stavební zákon rovněž výslovně stanovuje, že proces vydávání není územního souhlasu není územním řízením ve smyslu § 87 stavebního zákona, což rovněž ve spojení s § 9 správního řádu³⁵⁵ potvrzuje výše nastíněné pojetí právní formy územního souhlasu.

Tento přístup ovšem nebyl z počátku jednoznačný, když výše zmíněné bylo zakomponováno do stavebního zákona až novelou stavebního zákona z roku 2012 v reakci na judikaturu NSS, která nejdříve posuzovala územní souhlas jako rozhodnutí podle § 67 správního řádu³⁵⁶. Tento přístup byl změněn až dalším rozhodnutím NSS, který potvrdil současný přístup k územnímu souhlasu jako jiného úkonu podle části čtvrté správního řádu.³⁵⁷

V tomto usnesení navíc NSS vyjádřil názor, že územní souhlas není ani rozhodnutím podle § 65 soudního řádu správního, což mělo za důsledek nemožnost soudního přezkumu územního souhlasu v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu podle správního řádu.³⁵⁸ Jedinou možností soudního přezkumu územního souhlasu tak podle NSS byla žaloba na ochranu před nezákonným postupem podle § 82 soudního řádu správního.³⁵⁹ V nedávné době byl ovšem tento přístup NSS přehodnocen a ve svém usnesení³⁶⁰ vyjádřil zcela opačný názor, tedy že souhlasy vydávané podle stavebního zákona, tedy včetně územního souhlasu, jsou rozhodnutím podle § 65 soudního řádu správního, čímž NSS umožnil jejich soudní přezkum prostřednictvím žaloby proti rozhodnutí správního orgánu podle § 65 a následující soudního řádu správního.

³⁵³ DĚDEK, Vojtěch. Změna pohledu na souhlasy vydávané podle stavebního zákona. 21. 1. 2020. Dostupné [online] na: <https://www.epravo.cz/top/clanky/zmena-pohledu-na-souhlasy-vydavane-podle-stavebniho-zakona-110507.html>

³⁵⁴ Vláda: Důvodová zpráva k zákonu č. 350/2012 Sb., kterým se mění zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony, č. 350/2012 Dz, s. 129. Dostupné [online] na www.beck-online.cz, cit. 28. 4. 2020.

³⁵⁵ Rozhodnutí je podle § 9 správního řádu výsledkem správního řízení.

³⁵⁶ Rozsudek NSS ze dne 22. 1. 2009, č.j. 1 As 92/2008-76.

³⁵⁷ Usnesení NSS ze dne 18. 9. 2012, č.j. 2 As 86/2010-76.

³⁵⁸ § 65 a následující soudního řádu správního.

³⁵⁹ Usnesení NSS ze dne 18. 9. 2012, č.j. 2 As 86/2010-76.

³⁶⁰ Usnesení NSS ze dne 17. 9. 2019, č.j. 1 As 436/2017-43.

Územní souhlas lze vydat pouze pro určité v § 96, odst. 2 stavebního zákona taxativně vymezené záměry (např. záměry v tzv. volném režimu podle § 103, ohlašované stavby, atd.), které se nacházejí v zastavěném území nebo v zastavitelné ploše a záměr svým charakterem nemění poměry v území a nemá další nároky na veřejnou dopravní nebo technickou infrastrukturu³⁶¹. Z režimu územního souhlasu jsou navíc vyloučeny i záměry, které podléhají posouzení z hlediska vlivu na životní prostředí podle zákona o posuzování vlivů na životní prostředí.

Oznámení záměru podává žadatel u příslušného stavebního úřadu a toto oznámení musí kromě náležitostí dle § 37 správního řádu obsahovat rovněž veškeré údaje o zamýšleném záměru a vymezení dotčených pozemků a staveb. Další náležitosti oznámení potom stanovuje stavební zákon v ustanovení § 96, odst. 3 a vyhláška č. 503/2006 Sb. Z těchto náležitostí bych především zdůraznil nutnost k oznámení doložit souhlasy osob jejichž věcné právo k sousedním pozemkům nebo stavbám může být dotčeno.³⁶² Správní řízení v případě územních souhlasů neprobíhá a proces vydání územního souhlasu tak spočívá pouze v posouzení záměru stavebním úřadem z hlediska splnění výše zmíněných požadavků a splnění požadavků v § 90 stavebního zákona. V případě splnění těchto podmínek vydává stavební úřad územní souhlas, v případě jejich nesplnění se zahajuje územní řízení a oznámení záměru se považuje za žádost o vydání územního rozhodnutí.³⁶³

Na základě novely stavebního zákona z roku 2017 stavební zákon v § 96a potom nově upravuje i proces vydání společného územního souhlasu a souhlasu s provedením ohlášeného stavebního záměru, který lze vydat za předpokladu, že záměr splňuje současně požadavky pro vydání obou zmíněných souhlasů.

7.4 Veřejnoprávní smlouva

Jednou z alternativ územního rozhodnutí je rovněž veřejnoprávní smlouva, kterou může za splnění podmínek stanovených stavebním zákonem uzavřít stavební úřad s žadatelem a může tak nahradit územní rozhodnutí jako základní formu rozhodování v území. Možnost uzavřít veřejnoprávní smlouvu namísto vydání územního rozhodnutí potom vyplývá z ustanovení § 78, odst. 1 ve spojení s § 78a stavebního zákona. Veřejnoprávní smlouva nahrazující územní rozhodnutí podle stavebního zákona je vhodným nástrojem zejména v případě uskutečňování

³⁶¹ Srov. § 96, odst. 1 stavebního zákona.

³⁶² Srov. § 96, odst. 3, písm. d) stavebního zákona.

³⁶³ § 96, odst. 5 stavebního zákona.

záměrů, u který se nepředpokládá žádný střet zájmů, a v případě nesporného vymezení okruhu osob, které by jinak byly účastníky územního řízení.³⁶⁴

Veřejnoprávními smlouvami teorie rozumí „*dvoustranné nebo vícestranné správní úkony, který zakládají, mění nebo ruší vztahy správního práva. Alespoň jednou smluvní stranou je vždy subjekt veřejné správy.*“³⁶⁵ Veřejnoprávní smlouvu, která nahrazuje územní rozhodnutí potom řadíme mezi tzv. subordinační veřejnoprávní smlouvy³⁶⁶, které uzavírá správní orgán s právníckými či fyzickými osobami jako náhradu za vydání určitého správního aktu.³⁶⁷ V takovém procesu uzavírání veřejnoprávní smlouvy mají správní orgán a fyzické či právnícké osoby na rozdíl od správního řízení rovné postavení.³⁶⁸ Zjednodušeně řečeno se jedná o smlouvu, kterou mezi sebou za určitých podmínek může uzavřít stavební úřad a žadatel, který by jinak byl účastníkem územního řízení podle § 85, odst. 1, písm. a), jako náhradu za vydání územního rozhodnutí.

Obecná úprava veřejnoprávních smluv je obsažena ve správním řádu, části páté. Zákonná úprava veřejnoprávních smluv nahrazujících územní rozhodnutí byla původně ve stavebním zákoně poměrně roztržštěná a neúplná³⁶⁹, když pouze konstatovala možnost uzavření veřejnoprávní smlouvy³⁷⁰ a veškeré další podmínky se řídily obecnou úpravou správního řádu. Novelou stavebního zákona z roku 2012 tak byl stavební zákon doplněn o § 78a, který zpřesnil zejména proces uzavírání veřejnoprávní smlouvy jako náhrady územního rozhodnutí a adaptoval jej na podmínky stavebního zákona.

Jak vyplývá z § 78a, odst. 1 stavebního zákona, veřejnoprávní smlouvou lze nahradit pouze určité druhy územních rozhodnutí, a to rozhodnutí o umístění stavby, o změně využití území a o změně vlivu na užívání stavby. V ostatních případech stavební zákon uzavření veřejnoprávní smlouvy neumožňuje. Uzavřít veřejnoprávní smlouvu pak vylučuje i v případě záměrů

³⁶⁴ Tzb-info, Nahrazení územního řízení a stavebního povolení veřejnoprávní smlouvou, 19. 7. 2018. Dostupné[online] na:

<https://stavba.tzb-info.cz/17652-nahrazeni-uzemniho-rizeni-a-stavebniho-povoleni-verejnopravni-smlouvou>

³⁶⁵ HENDRYCH, Dušan. Správní právo: obecná část. 9. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2016. Academia iuris (C.H. Beck). ISBN 978-80-7400-624-1, s. 167.

³⁶⁶ Srov. § 161, odst. 1 správního řádu.

³⁶⁷ HENDRYCH, Dušan. Správní právo: obecná část. 9. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2016. Academia iuris (C.H. Beck). ISBN 978-80-7400-624-1, s. 174.

³⁶⁸ KOLMAN, Petr. Vybrané aspekty veřejnoprávních smluv. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer Česká republika, 1. 1. 2012. [cit. 2020-28-04]. ASPI ID: LIT43888CZ.

³⁶⁹ Vláda: Důvodová zpráva k zákonu č. 350/2012 Sb., kterým se mění zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony, č. 350/2012 Dz, s. 120. Dostupné [online] na www.beck-online.cz, cit. 28. 4. 2020.

³⁷⁰ § 78 stavebního zákona ve znění před novelou zákona stavebního zákona z roku 2012.

podléhajících posouzení jejich vlivu na životní prostředí podle zákona o posuzování vlivů na životní prostředí.

Veřejnoprávní smlouvu uzavírá v písemné formě stavební úřad a žadatel na základě návrhu žadatele. Z § 78a, odst. 2 potom vyplývá, že veřejnoprávní smlouva musí obsahovat veškeré náležitosti daného druhu územního rozhodnutí, které nahrazuje. Vzhledem k jejímu konsenzuálnímu charakteru navíc smlouva obsahuje označení smluvních stran a žadatel v ní musí uvést osoby, které by jinak byly účastníky územního řízení. Zákon totiž podmiňuje nabytí účinnosti veřejnoprávní smlouvy jejich souhlasem, což vyplývá z § 161, odst. 1 a § 168 správního řádu, a § 78a, odst. 4 stavebního zákona. Tyto osoby se v případě opomenutí mohou bránit v přezkumnému řízení nebo v řízení o určení právního vztahu podle § 142 správního řádu.³⁷¹ Podrobně upravuje obsahové náležitosti veřejnoprávní smlouvy vyhláška č. 503/2006, která ovšem pouze odkazuje na náležitosti jednotlivých druhů územního rozhodnutí.³⁷²

Proti veřejnoprávní smlouvě nelze podat odvolání ani rozklad, její přezkum správní řád a stavební zákon umožňuje pouze v přezkumném řízení z moci úřední podle § 94 správního řádu, jehož postup do jisté míry modifikuje § 165 správního řádu. Přezkum veřejnoprávní smlouvy z hlediska jejího souladu se zákonem lze zahájit z moci úřední do 1 roku od účinnosti smlouvy.³⁷³ K přezkumnému řízení je v takovém případě příslušný nadřízený správní orgán stavebního úřadu a jeho výsledkem může být zrušení celé nebo části protizákonné smlouvy.³⁷⁴

³⁷¹ JELÍNKOVÁ, Tereza a HAVRÁNKOVÁ, Linda. Veřejnoprávní smlouva podle stavebního zákona optikou opomenutého účastníka. 16. 5. 2014. Dostupné [online] na: <https://www.epravo.cz/top/clanky/verejnopravni-smlouva-podle-stavebniho-zakona-optikou-opomenuteho-ucastnika-94176.html>

³⁷² § 16 vyhlášky č. 503/2006 Sb.

³⁷³ Srov. § 78a, odst. 9 stavebního zákona.

³⁷⁴ Srov. § 165 správního řádu.

8 Územní opatření

Problematika územních opatření je v soustavě nástrojů územního plánování vzhledem k jejich charakteristice samostatnou kategorií, což i v systematici vyjadřuje stavební zákon, když je samostatně upravuje v díle 6, § 97 a následující. Od územně plánovací dokumentace (se kterou sdílí právní formu opatření obecné povahy) se odlišuje zejména tím, že se nejedná o koncepční nástroj územního plánování, ale používá se především ad hoc v předem stanovených mimořádných situacích. Jinak řečeno se územní opatření na rozdíl od územně plánovací dokumentace vyznačuje „odlišnou povahou řešených problémů i formou uplatňování požadavků na regulaci vztahu v území v mimořádných situacích“³⁷⁵.

Územní opatření jsou stejně jako územně plánovací dokumentace vydávány ve formě opatření obecné povahy a k jejich vydávání je příslušná v přenesené působnosti rada obce. V případě, že by se dané opatření týkalo území více obcí (nebo v případě, že obec vhodné územní opatření v mimořádné situaci nevydá), je k jeho vydání příslušná rada kraje.³⁷⁶ Stavební zákon potom rozlišuje dva druhy územních opatření, a to územní opatření o stavební uzávěře a územní opatření o asanaci území. Předchozí stavební zákon tyto instituty sice znal, ale neupravoval je takto jednotně a rovněž se vydávaly v odlišné právní formě.

Z povahy předmětu regulace (řeší určité mimořádné situace, které jsou časově omezené) a vzhledem ke značnému zásahu do majetkových práv osob je potom podstatným znakem územních opatření jejich časová omezenost.³⁷⁷

8.1 Územní opatření o stavební uzávěře

Jedním z druhů územních opatření podle stavebního zákona je územní opatření o stavební uzávěře.³⁷⁸ Vzhledem k náročnosti procesu (v tomto případě zejména časové) pořizování a vydávání územně plánovací dokumentace a jejich změn je žádoucí, aby existoval nástroj, kterým by bylo možné zabránit ztížení budoucího využití určitého území v období mezi vyjádřením úmyslu změnit současné využití a vydáním dané územně plánovací dokumentace.³⁷⁹ Opatření o

³⁷⁵ Vláda: Důvodová zpráva k zákonu č. 183/2006 Sb. o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), č. 183/2006 Dz, s. 38. Dostupné [online] na www.beck-online.cz, cit. 28. 4. 2020.

³⁷⁶ Příslušnost k vydání územních opatření vymezuje § 98, odst. 1 stavebního zákona.

³⁷⁷ PEKÁREK, Milan. *Pozemkové právo*. Brno: Masarykova univerzita, 2015. ISBN 978-80-210-7750-8, str. 53.

³⁷⁸ K charakteru stavební uzávěry rovněž rozsudek NSS ze dne 20. 6. 2007, č.j. 1 Ao 3/2007-60.

³⁷⁹ MACHAČKOVÁ, Jana. *Stavební zákon: komentář*. 3. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2018. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-558-9, s. 720.

stavební uzávěře tak v určitém vymezeném území omezuje nebo zakazuje stavební činnost, pokud by tato činnost mohla ztížit nebo znemožnit toto zamýšlené využití.³⁸⁰ Za účelem zabránění zneužití tohoto institutu k bezdůvodné blokaci území stavební uzávěrou, je možnost vydání opatření vázána na splnění určitých podmínek. Rada obce (případně rada kraje) tak může vydat opatření pouze v případě, že již bylo rozhodnuto o pořízení územně plánovací dokumentace nebo její změny, ve které má být stanoveno nové zamýšlené využití území, nebo v případech, kdy bylo zrušena územně plánovací dokumentace (nebo její část), nebo kdy bylo zrušeno nebo změněno rozhodnutí o námitkách³⁸¹, a v tomto důsledku hrozí ztížení zamýšleného využití určitého území. Je třeba zdůraznit, že zákaz činnosti v území vymezeném územním opatřením o stavební uzávěře není absolutní. V takto vymezeném území lze průběžně provádět udržovací práce³⁸² a rada obce (případně rada kraje) může rovněž ze zákazu nebo omezení stavební činnosti rozhodnout o povolení výjimky na základě podmínek předem vymezených v opatření. Podrobně potom náležitosti obsahu územního opatření o stavební uzávěře upravuje vyhláška č. 503/2006 Sb. o podrobnější úpravě územního rozhodování, územního opatření a stavebního řádu.

8.2 Územní opatření o asanaci území

Územní opatření o asanaci území je rovněž mimořádným opatřením, které se vydává v případě určitých mimořádných situací a určuje podmínky pro jejich nápravu a pro další využití vymezeného území. Opatření lze podle stavebního zákona vydat pro určité území zasažené živelní pohromou nebo havárií, nebo pro zastavěné území se závadnými stavbami (ve smyslu hygienickém, bezpečnostním, apod.)³⁸³. Územní opatření o asanaci území v daném území ruší platnou územně plánovací dokumentaci do okamžiku vydání její změny nebo vydání územně plánovací dokumentace nové, přičemž tímto okamžikem dané opatření rovněž pozbývá účinnosti.³⁸⁴ Obsahové náležitosti územního opatření o asanaci území potom podrobně upravuje vyhláška č. 503/2006 Sb. o podrobnější úpravě územního rozhodování, územního opatření a stavebního řádu.

³⁸⁰ Srov. § 97, odst. 1 stavebního zákona.

³⁸¹ V případě zrušení nebo změny rozhodnutí o námitkách nelze podle části územně plánovací dokumentace, které se rozhodnutí o zrušení nebo změně rozhodnutí o námitkách týká, postupovat.

³⁸² K udržovacím pracím srov. § 3, odst. 4 stavebního zákona.

³⁸³ HENDRYCH, Dušan. Správní právo: obecná část. 9. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2016. Academia iuris (C.H. Beck). ISBN 978-80-7400-624-1, s. 238.

³⁸⁴ Srov. § 100, odst. 4 stavebního zákona.

8.3 Proces pořizování a vydávání územního opatření

Jak již bylo zmíněno výše, územní opatření jsou vydávána ve formě opatření obecné povahy. Proces vydání územních opatření tak v obecné rovině upravuje správní řád v části šesté, speciální úpravu postupu potom obsahuje stavebního zákona. Speciální úprava ve stavebním zákoně ovšem proces vydání územního opatření nemodifikuje v takovém rozsahu jako v případě územně plánovací dokumentace a tento proces je tak víceméně shodný s obecnou úpravou procesu vydání opatření obecné povahy. Před samotným řízením o vydání územního opatření jako opatření obecné povahy je nutné návrh územního opatření písemně projednat s dotčenými orgány, které mohou uplatňovat k návrhu opatření stanoviska. Samotné řízení je zahájeno veřejnou vyhláškou, veřejné projednání není povinné. Okruh subjektů oprávněných uplatňovat připomínky je shodný s úpravou správního řádu³⁸⁵, stavební zákon ovšem rozšiřuje okruh subjektů oprávněných k uplatnění námitek k návrhu územního opatření. Kromě osob vymezených v § 172, odst. 5 správního řádu tak mohou uplatňovat námitky i zástupce veřejnosti³⁸⁶ a osoby podle zvláštních právních předpisů³⁸⁷. Obecné aspekty řízení o vydání opatření obecné povahy, které se v procesu vymezení zastavěného území samostatným postupem ve velké míře uplatňují, podrobně rozebírám v kapitole 6.1.3.

³⁸⁵ Srov. § 172, odst. 4 správního řádu.

³⁸⁶ Srov. § 23 stavebního zákona.

³⁸⁷ Občanská sdružení podle § 70 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny.

9 Změny v soustavě nástrojů územního plánování podle návrhu nového stavebního zákona

Návrh nového stavebního zákona, který dne 23.12.2019 prošel mezirezortním připomínkovým řízením a v současné době jsou vypořádávány připomínky, přináší významnou změnu celé zákonné úpravy veřejného stavebního práva, tedy rovněž oblasti územního plánování. Návrh nového stavebního zákona navrhuje rovněž rozsáhlé změny v oblastech, které mají bezprostřední dopad pro územní plánování. Návrh nového stavebního zákona například zcela mění soustavu veřejné správy v oblasti stavebního práva, když navrhuje vznik tzv. státní stavební správy³⁸⁸. V důsledku této změny návrh nového stavebního zákona převádí určitou územně plánovací činnost vykonávanou v přenesené působnosti krajskými či obecními úřady³⁸⁹ na úřady státní stavební správy.³⁹⁰ Návrh rovněž navrhuje některé další změny s dopadem na územně plánovací činnost, například změny v systému uplatňování stanovisek dotčenými orgány nebo změny v evidenci územně plánovací činnosti.

V této kapitole bych však chtěl nastínit především návrhem stavebního zákona připravované změny v soustavě a v právní formě nástrojů územního plánování. Nejpodstatnější změnou v tomto ohledu je navrhovaná změna právní formy územně plánovací dokumentace, když by nově měla být vydávána ve formě právního předpisu, tedy nařízení nebo obecně závazné vyhlášky.

Na začátek bych se ovšem chtěl pozastavit nad samotným způsobem přípravy návrhu nového stavebního zákona, který je velice problematický. Návrh stavebního zákona totiž nezpracovávalo samotné ministerstvo, ale Hospodářská komora ČR, která zastupuje především obchodní korporace, což představuje významný střet zájmů, a mezi odbornou veřejností tak návrh nového stavebního zákona a způsob jeho vypracování vyvolal značnou kritiku a otázky do jaké míry zastupuje Hospodářská komora ČR zájmy všech subjektů stavebního práva a do jaké míry zájmy těchto obchodních korporací.³⁹¹

³⁸⁸ MINISTERSTVO PRO MÍSTNÍ ROZVOJ. Návrh stavebního zákona. Praha: Úřad vlády, 2019, § 8. Čj. 50497/2019-31. Dostupné [online] na: <https://apps.odok.cz/veklep-detail?pid=KORNBj9HX8DA>

³⁸⁹ Například pořizování územně plánovací dokumentace nebo vydávání územního opatření o asanaci území.

³⁹⁰ SVOBODA, Petr. Kritický rozbor návrhu nového stavebního zákona. Právní rozhledy. 2020, č. 3, s. 98.

³⁹¹ SVOBODA, Petr. Kritický rozbor návrhu nového stavebního zákona. Právní rozhledy. 2020, č. 3, s. 98.

9.1 Soustava nástrojů územního plánování v návrhu nového stavebního zákona

Návrh nového stavebního zákona zachovává současný spojený model³⁹² veřejné správy v oblasti územního plánování, když územně plánovací dokumentaci na úrovni obce a kraje by měla být stále schvalována v samostatné působnosti zastupitelstvem obce, případně obce. Roli pořizovatele ovšem svěřuje do přenesené působnosti nově vzniklých úřadů státní stavební správy.³⁹³ V rámci samostatné soustavy nástrojů územního plánování poté dochází k několika podstatným změnám. Podle návrhu nového stavebního zákona by měla být zrušena politika územního rozvoje a nahrazena tzv. územním rozvojovým plánem jako celorepublikovým nástrojem územního plánování, který návrh nově řadí mezi územně plánovací dokumentaci. Zásady územního rozvoje nahrazuje jako primární nástroj územního plánování na úrovni kraje územní plán kraje a územní plán jako primární nástroj územního plánování na úrovni obce nahrazuje územní plán obce. Ze soustavy nástrojů územního plánování navíc návrh nového stavebního zákona systematicky vyčleňuje problematiku územního rozhodování, která je podle současného stavebního zákona nástrojem územního plánování. Podle návrhu nového stavebního zákona by tak měla soustava nástrojů územního plánování vypadat následovně:

- územně plánovací podklady;
 - územně analytické podklady;
 - územní studie;
- územně plánovací dokumentace;
 - územní rozvojový plán;
 - územní plán kraje;
 - územní plán obce;
 - regulační plán;
- vymezení zastavěného území
- územní opatření
 - stavební uzávěra.
 - asanace území.

³⁹² Viz kapitola 2.

³⁹³ MINISTERSTVO PRO MÍSTNÍ ROZVOJ. Návrh stavebního zákona. Praha: Úřad vlády, 2019, § 26, odst. 5. Čj. 50497/2019-31. Dostupné [online] na: <https://apps.odok.cz/veklep-detail?pid=KORNB9HX8DA>

V rámci úpravy územně plánovacích podkladů návrh stavebního zákona navazuje na současnou úpravu stavebního zákona. Mezi územně plánovací podklady i nadále řadí územně analytické podklady a územní studie.³⁹⁴ Zachovává i nadále jejich povahu nezávazných podkladů určených pro pořizování územně plánovací dokumentace³⁹⁵, přičemž zjednodušuje proces pořizování územně plánovacích podkladů. K jejich pořizování by ovšem měly nově být příslušné jednotlivé úřady státní stavební správy na celorepublikové, krajské a obecní úrovni.³⁹⁶

Územně plánovací dokumentaci mají nově tvořit územní rozvojový plán, územní plán kraje, územní plán obce a regulační plán. Nejpodstatnějšími změnami jsou v případě územně plánovací dokumentace zařazení územního rozvojového plánu namísto politiky územního rozvoje a změny v právní formě územně plánovací dokumentace. Územní rozvojový plán zákonodárce navrhuje jako celostátní nástroj územního plánování³⁹⁷, na rozdíl od politiky územního rozvoje by v něm ovšem mělo být možné vymezovat určité významné záměry v takové podrobnosti³⁹⁸, kterou nynější politika územního rozvoje neumožňuje³⁹⁹. To by mělo podle zákonodárce umožnit zrychlení přípravy určitých významných záměrů, protože by nebylo nutné přejímat tyto záměry do navazující územně plánovací dokumentace a územně rozvojový plán by tak měl být využitelný přímo v rámci navazujících správních řízení o individuálních záměrech⁴⁰⁰.

Pro územní plán kraje a územní plán obce ponechává návrh podobné postavení jako mají v současnosti zásady územního rozvoje, případně územní plány, tedy základních nástrojů územního plánování na úrovni kraje, resp. obce, které řeší území v nadmístních, resp. místních souvislostech. Regulační plán by nově měl být vydáván pouze na úrovni obce (podle současné

³⁹⁴ MINISTERSTVO PRO MÍSTNÍ ROZVOJ. Návrh stavebního zákona. Praha: Úřad vlády, 2019, § 28 a 29. Čj. 50497/2019-31. Dostupné [online] na:
<https://apps.odok.cz/veklep-detail?pid=KORNB9HX8DA>

³⁹⁵ Viz. kapitola 4.

³⁹⁶ MINISTERSTVO PRO MÍSTNÍ ROZVOJ. Návrh stavebního zákona. Praha: Úřad vlády, 2019, § 28, odst. 1. Čj. 50497/2019-31. Dostupné [online] na:
<https://apps.odok.cz/veklep-detail?pid=KORNB9HX8DA>

³⁹⁷ MINISTERSTVO PRO MÍSTNÍ ROZVOJ. Návrh stavebního zákona. Praha: Úřad vlády, 2019, § 33. Čj. 50497/2019-31. Dostupné [online] na:
<https://apps.odok.cz/veklep-detail?pid=KORNB9HX8DA>

³⁹⁸ Ministerstvo pro místní rozvoj, Věcný záměr stavebního zákona, s. 106. Dostupné [online] na:
https://www.mmr.cz/getattachment/c8f598ce-78b7-4b26-9589-aa23638ec470/ma_ALBSBBQPH3YJ.pdf.aspx?lang=cs-CZ&ext=.pdf

³⁹⁹ Viz. kapitola 5.1.

⁴⁰⁰ MINISTERSTVO PRO MÍSTNÍ ROZVOJ. Důvodová zpráva k návrhu stavebního zákona. Praha: Úřad vlády, 2019, s. 58. Čj. 50497/2019-31. Dostupné [online] na:
<https://apps.odok.cz/veklep-detail?pid=KORNB9HX8DA>

úpravy může regulační plán vydat i zastupitelstvo kraje) a nově by jím rovněž nemělo být možné nahradit územní rozhodnutí.

V rámci procesu pořizování a vydávání územně plánovací dokumentace ve smyslu návrhu nového stavebního zákona dochází k jeho značnému zjednodušení. Návrh obsahuje jednotnotný postup pořizování a vydávání pro všechny druhy územně plánovací dokumentace⁴⁰¹, jehož podoba je ovlivněna rovněž uvažovanou formou právního předpisu územně plánovací dokumentace. Zachovává při tom do značné míry dvoustádiový proces pořizování⁴⁰², který by se měl skládat ze stádia projednání a schválení návrhu zadání⁴⁰³ a ze stádia projednání návrhu⁴⁰⁴. Dotčené orgány při tom stále uplatňují závazná stanoviska a veřejnost může k návrhu v průběhu pořizování uplatňovat připomínky. Problematické z hlediska možnosti ochrany osob dotčených územně plánovací dokumentací je poté zejména vypuštění možnosti uplatňovat námítky k návrhu jako kvalifikovaný prostředek uplatňovaný v rámci pořizování územně plánovací dokumentace.⁴⁰⁵ Připomínky představují velmi důležitý prostředek ochrany dotčených osob, když o nich musí být rozhodnuto v samostatném rozhodnutí a jejich vypuštění tak znamená podstatné snížení jejich vlivu na výslednou podobu územně plánovací dokumentace a v konečném důsledku podstatné zhoršení procesního postavení dotčených osob.⁴⁰⁶

Návrh nového stavebního zákona mění právní formy i u dalších nástrojů územního plánování, když ve formě nařízení by mělo být vydáváno vymezení zastavěného území⁴⁰⁷ a územní opatření

⁴⁰¹ MINISTERSTVO PRO MÍSTNÍ ROZVOJ. Důvodová zpráva k návrhu stavebního zákona. Praha: Úřad vlády, 2019, § 37 a následující. Čj. 50497/2019-31. Dostupné [online] na: <https://apps.odok.cz/veklep-detail?pid=KORNBj9HX8DA>

⁴⁰² Viz. kapitola 6.1.3.

⁴⁰³ MINISTERSTVO PRO MÍSTNÍ ROZVOJ. Důvodová zpráva k návrhu stavebního zákona. Praha: Úřad vlády, 2019, § 38. Čj. 50497/2019-31. Dostupné [online] na: <https://apps.odok.cz/veklep-detail?pid=KORNBj9HX8DA>

⁴⁰⁴ MINISTERSTVO PRO MÍSTNÍ ROZVOJ. Důvodová zpráva k návrhu stavebního zákona. Praha: Úřad vlády, 2019, § 40. Čj. 50497/2019-31. Dostupné [online] na: <https://apps.odok.cz/veklep-detail?pid=KORNBj9HX8DA>

⁴⁰⁵ Viz. kapitola 6.1.3.

⁴⁰⁶ ČERNÝ, Pavel: Jaké je paragrafované znění nového stavebního zákona? 12. 12. 2019. Dostupné [online] na: <https://www.frankboldlegal.com/cs/clanky/3161-jake-je-paragrafove-zneni-noveho-stavebniho-zakona>

⁴⁰⁷ MINISTERSTVO PRO MÍSTNÍ ROZVOJ. Důvodová zpráva k návrhu stavebního zákona. Praha: Úřad vlády, 2019, § 47 a následující. Čj. 50497/2019-31. Dostupné [online] na: <https://apps.odok.cz/veklep-detail?pid=KORNBj9HX8DA>

o asanaci území⁴⁰⁸. Ve formě obecně závazné vyhlášky by se pak měla vydávat územní opatření o stavební uzávěře.⁴⁰⁹

Návrh nového stavebního zákona rovněž z nástrojů územního plánování zcela vyčleňuje problematiku rozhodování v území. Návrh spojuje územní a stavební řízení do jednoho řízení o povolení⁴¹⁰. Toto řízení o povolení by tak mělo nahradit jak územní rozhodnutí vydávané v územním řízení i v zjednodušeném územním řízení, tak veškeré alternativní formy územního rozhodování, kterými lze územní rozhodnutí v současné době nahradit⁴¹¹, tedy územní souhlasy a veřejnoprávní smlouvy.⁴¹²

9.2 Změny v právní formě nástrojů územního plánování

V současné době je naprostá většina nástrojů územního plánování vyvádána ve formě opatření obecné povahy podle části šesté správního řádu⁴¹³. Důležitým aspektem této právní formy je, že ve spojení s procesní úpravou stavebního zákona a v souladu s Aarhuskou úmluvou poskytuje poměrně širokou možnost zapojení veřejnosti a dotčených osob do procesu jeho pořizování. Tato možnost se projevuje zejména možností veřejnosti uplatňovat připomínky k návrhu územně plánovací dokumentace, které musí být následně v odůvodnění vypořádány. Dotčené osoby mohou své zájmy uplatňovat prostřednictvím připomínek k návrhu územně plánovací dokumentace, přičemž o těchto připomínkách musí být vydáno samostatné rozhodnutí. Druhým aspektem právní formy opatření obecné povahy, které ovšem s prvním aspektem do jisté míry souvisí, je poměrně široká možnost správního a soudního přezkumu opatření obecné povahy.⁴¹⁴ Takové atributy právní formy opatření obecné povahy slouží zejména jako prostředek pro

⁴⁰⁸ MINISTERSTVO PRO MÍSTNÍ ROZVOJ. Důvodová zpráva k návrhu stavebního zákona. Praha: Úřad vlády, 2019, § 50, odst. 1. Čj. 50497/2019-31. Dostupné [online] na: <https://apps.odok.cz/veklep-detail?pid=KORNBJ9HX8DA>

⁴⁰⁹ MINISTERSTVO PRO MÍSTNÍ ROZVOJ. Důvodová zpráva k návrhu stavebního zákona. Praha: Úřad vlády, 2019, § 50, odst. 1. Čj. 50497/2019-31. Dostupné [online] na: <https://apps.odok.cz/veklep-detail?pid=KORNBJ9HX8DA>

⁴¹⁰ MINISTERSTVO PRO MÍSTNÍ ROZVOJ. Důvodová zpráva k návrhu stavebního zákona. Praha: Úřad vlády, 2019, Hlava II. Čj. 50497/2019-31. Dostupné [online] na: <https://apps.odok.cz/veklep-detail?pid=KORNBJ9HX8DA>

⁴¹¹ Viz. kapitola 7.

⁴¹² DĚDEK, Vojtěch. Změna pohledu na souhlasy vydávané podle stavebního zákona. 21. 1. 2020. Dostupné [online] na: <https://www.epravo.cz/top/clanky/zmena-pohledu-na-souhlasy-vydavane-podle-stavebniho-zakona-110507.html>

⁴¹³ Viz. kapitola 6.1.1.

⁴¹⁴ Viz. kapitola 6.1.1.

naplňování jednoho z hlavních cílů územního plánování, tedy dosažení konsenzu veřejných a soukromých zájmů v území⁴¹⁵.

Zároveň je ovšem opatření obecné povahy jako forma pro nástroje územního plánování pro tyto vlastnosti kritizována.⁴¹⁶ Široký věcný i územní rozsah územně plánovací dokumentace zapříčiňuje vysoký počet dotčených osob uplatňujících námitky i vysoký zájem veřejnosti o uplatňování připomínek, který v důsledku toho vede k velice zdoluhavým procesům pořizování územně plánovací dokumentace a jejich změn, a v důsledku k určité rigiditě těchto dokumentů.

Široká možnost správního a soudního přezkumu obecné povahy pak přináší do procesů územního plánování nestabilitu a právní nejistotu.⁴¹⁷ Výše zmíněné potom ve věcného záměru nového stavebního zákona potvrzuje i ministerstvo, podle kterého jsou největšími problémy současné formy opatření obecné povahy právě velmi široké možnosti správního a soudního přezkumu, náročný proces změn územně plánovací dokumentace a problém následků zrušení územně plánovací dokumentace.⁴¹⁸

Návrh stavebního zákona tak má v úmyslu nahradit právní formu opatření obecné povahy u nástrojů územního plánování formou právního předpisu, tedy abstraktního aktu spočívajícím v obecně vyjádřeném předmětu regulace a neurčitě vyjádřeném okruhu adresátů⁴¹⁹. Návrh stavebního zákona se tak vrací k formě nástrojů územního plánování uplatňované v předchozím stavebním zákoně.

Návrh stanovuje jako formu pro jednotlivé nástroje územního plánování formu nařízení podle podle čl. 78 a 79 Ústavy nebo formu obecně závazné vyhlášky podle čl. 104 Ústavy, a to v závislosti na subjektu, který daný druh nástroje územního plánování vydává a na tom, zda jej tento subjekt vydává v přenesené nebo samostatné působnosti. Návrh stavebního zákona tak počítá s formou nařízení pro územní rozvojový plán, vymezení zastavěného území a územní opatření o asanaci území. S formou obecně závazné vyhlášky potom pro územní plán kraje, územní plán obce, regulační plány a pro územní opatření o stavební uzávěře (nově by mělo být vydáváno

⁴¹⁵ Srov. § 18, odst. 2 stavebního zákona.

⁴¹⁶ STAŇKOVÁ, Kateřina, KOPA, Martin: Veřejné stavební právo čekají změny, Právní rádce, 2019, č. 2, s. 62.

⁴¹⁷ STAŇKOVÁ, Kateřina, KOPA, Martin: Veřejné stavební právo čekají změny, Právní rádce, 2019, č. 2, s. 62.

⁴¹⁸ Ministerstvo pro místní rozvoj, Věcný záměr stavebního zákona, s. 124 dostupné [online] na:

https://www.mmr.cz/getattachment/c8f598ce-78b7-4b26-9589-aa23638ec470/ma_ALBSBBQPH3YJ.pdf.aspx?lang=cs-CZ&ext=.pdf

⁴¹⁹ HENDRYCH, Dušan. Správní právo: obecná část. 9. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2016. Academia iuris (C.H. Beck). ISBN 978-80-7400-624-1, s. 122.

v samostatné působnosti zastupitelstvem), tedy pro nástroje územního plánování vydávané v samostatné působnosti obcemi a kraji.

Proces přijímání obecně závazných vyhlášek a nařízení podle návrhu stavebního zákona neumožňuje tak širokou možnost zapojení veřejnosti a dotčených osob do procesu územního plánování, když návrh nového stavebního zákona zcela vypouští úpravu institutu námitek dotčených osob a institut zástupce veřejnosti. Tím by mohlo dojít mimo jiné ke snížení standardu procesních práv dotčených osob a veřejnosti⁴²⁰, a v důsledku by tak mohlo být ohroženo plnění mezinárodních a evropských závazků, vypývajících zejména z Aarhuské úmluvy.

Podstatným rozdílem obou právních forem by byla také otázka přezkumu územně plánovací dokumentace vydávané ve formě nařízení nebo obecně závazné vyhlášky. Oproti současnému stavu⁴²¹ by došlo k zúžení možností soudního přezkumu územně plánovací dokumentace. Podle věcného záměru přichází v rámci soudního přezkumu nařízení a obecně závazných vyhlášek v úvahu přezkum abstraktní, incidenční a konkrétní.⁴²² V rámci abstraktní kontroly může nařízení či obecně závaznou vyhlášku přezkoumat pouze ÚS v řízení podle čl. 87, odst. 1, písm. b) Ústavy, přičemž tento přezkum by mohl iniciovat jen úzký okruh subjektů podle § 64, odst. 2 zákona o Ústavním soudu. V případě abstraktního přezkumu nařízení a vyhlášek poté připadá ještě v úvahu přezkum NSS podle čl. 87, odst. 3, písm. a) Ústavy.⁴²³ V rámci incidenčního přezkumu by poté mohl územně plánovací dokumentaci přezkoumávat ÚS podle § 65, odst. 2, písm. d) zákona o Ústavním soudu v rámci řízení o ústavní stížnosti podle § 74 zákona o Ústavním soudu. V rámci konkrétní kontroly nařízení či obecně závazných vyhlášek poté přichází v úvahu čl. 95, odst. 2 Ústavy, podle kterého by soud územně plánovací dokumentaci, která je v rozporu se zákonem nebo mezinárodní smlouvou, neaplikoval.⁴²⁴ Lze tak uzavřít, že přístup dotčených osob k soudní ochraně v záležitostech územně plánovací dokumentace by se dramaticky snížil, což by na druhou stranu ovšem znamenalo větší stabilitu a právní jistotu v záležitostech územního plánování.

⁴²⁰ ČERNÝ, Pavel: Jaké je paragrafované znění nového stavebního zákona? 12. 12. 2019. Dostupné [online] na: <https://www.frankboldlegal.com/cs/clanky/3161-jake-je-paragrafove-zneni-noveho-stavebniho-zakona>

⁴²¹ Viz. kapitola 6.1.1.

⁴²² Ministerstvo pro místní rozvoj, Věcný záměr stavebního zákona, s. 233. Dostupné [online] na: https://www.mmr.cz/getattachment/c8f598ce-78b7-4b26-9589-aa23638ec470/ma_ALBSBBQPH3YJ.pdf.aspx?lang=cs-CZ&ext=.pdf

⁴²³ STAŇKOVÁ, Kateřina, KOPA, Martin: Veřejné stavební právo čekají změny, Právní rádce, 2019, č. 2, s. 62.

⁴²⁴ STAŇKOVÁ, Kateřina, KOPA, Martin: Veřejné stavební právo čekají změny, Právní rádce, 2019, č. 2, s. 62.

Závěr

Na základě zkoumání procesů územního plánování a právní povahy jednotlivých druhů územního plánování lze konstatovat, že český právní řád a zejména stavební zákon obsahuje velice rozsáhlou, komplexní a podrobnou, až kazuistickou, úpravu nástrojů územního plánování. Takto rozsáhlá zákonná úprava, společně s velmi častými novelizacemi, zapříčiňuje zdlouhavé procesy pořizování a vydávání jednotlivých nástrojů územního plánování.

Zákonná úprava stanovuje pro naprostou většinu koncepčních nástrojů územního plánování právní formu opatření obecné povahy, tedy abstraktně-konkrétního správního aktu, který byl do české právní úpravy správním řádem zaveden krátce před přijetím stavebního zákona, což v praxi způsobilo zejména zpočátku určité aplikační problémy. Lze zmínit příklad politiky územního rozvoje, jejíž právní forma zejména z počátku účinnosti stavebního zákona nebyla zcela jasná a probíhala diskuze o jejím pojetí jako opatření obecné povahy. Otázka pojetí politiky územního rozvoje tak musela být řešena až judikatroně.

U politiky územního rozvoje je rovněž problematická povaha její závaznosti, když podle stavebního zákona je závazná pro pořizování a vydávání navazující územně plánovací dokumentace, ale vzhledem k obecnosti její regulace je to v praxi velice problematické. To se snaží řešit návrh nového stavebního zákona, který pro politiku územního rozvoje navrhuje formu nařízení vlády, s tím, že v ní bude možné řešit území v podrobnostech dalších druhů územně plánovací dokumentace, což lze hodnotit jako užitečný nástroj zrychlení přípravy určitých významných záměrů.

Právní forma opatření obecné povahy se poté uplatňuje především v rámci jednotlivých druhů územně plánovací dokumentace, která tvoří jádro koncepčních nástrojů územního plánování. Zde se právě v největší míře projevuje složitost procesů v územním plánování. Opatření obecné povahy představuje formu, která umožňuje zapojení širokého okruhu subjektů do pořizování územně plánovací dokumentace, které mohou výslednou podobu územně plánovací dokumentace ovlivňovat a rovněž širokou možnost správního i soudního přezkumu.

Na druhou stranu některé atributy právní formy opatření obecné povahy zapříčiňují zdlouhavé procesy pořizování územně plánovací dokumentace a jejích změn. Široká možnost správního i soudního přezkumu, který je přístupný širokému okruhu subjektů, má pak za důsledek významnou úroveň nestability a právní nejistoty v rámci dalších územně plánovacích činností, zejména potom v rámci dalšího rozhodování o umístění a povolení záměru.

Analýza soustavy a vazeb nástrojů územního plánování by nebyla úplná, pokud bych se nevěnoval rovněž problematice rozhodování v území, která bezprostředně navazuje na koncepční

nástroje územního plánování, zejména na územně plánovací dokumentaci a vychází z jejího regulačního rámce. Problematiku rozhodování v území sice stavební zákon systematicky řadí mezi nástroje územního plánování, přesto se jedná o relativně samostatnou kategorii, a to jak ve věcném, tak procesním ohledu. V rámci rozhodování v území totiž dochází ke konkrétnímu rozhodování o individuálních záměrech a z toho důvodu se v něm uplatňuje především právní forma rozhodnutí jako výsledek správního řízení s konkrétními adresáty. V tomto ohledu jsem se věnoval především charakteristice územního rozhodnutí a jeho právní formě.

Rovněž v této problematice je zákonná úprava velice komplexní a podrobná a z toho důvodu zákonodárce rovněž v této problematice zavádí některé zjednodušující postupy, které by měly rozhodování v území zrychlit, zjednodušit a zefektivnit. Z těchto zjednodušujících postupů jsem se věnoval především alternativním formám rozhodování v území, tedy územním souhlasům a veřejnoprávním smlouvám, jejichž prostřednictvím lze dosáhnout stejného výsledku jako při vydání územního rozhodnutí, podmínkám jejich využití a jejich právní formě.

Veřejnoprávní forma je velice užitečný prostředek pro umístování jednodušších, bezkonfliktních záměrů. Její úprava ve stavebním zákoně byla původně poměrně neúplná a rozstříštěná, na základě novely stavebního zákona z roku 2012 byla ovšem její úprava sjednocena a v určitých případech se jedná o velice efektivní nástroj územního plánování. S ohledem na to se jeví zvláště snaha zákonodárce veřejnoprávní smlouvu jako náhradu územního rozhodnutí ze stavebního zákona vypustit. Dle mého názoru by bylo naopak vhodné tento institut v rámci zákonné úpravy zachovat.

Naproti tomu úprava územních souhlasů, i vzhledem k problémům v přístupu k jeho právní formě, je značně problematická. Přístup k jeho formě prošel několika zvraty, když teprve v nedávné době byl umožněn jeho soudní přezkum jako rozhodnutí podle soudního řádu správního. Je také otázka účelu tohoto institutu, když vzhledem k nutnosti souhlasů dotčených osob je tento institut nahraditelný právě veřejnoprávní smlouvou.

V závěrečné části diplomové práce analyzuji navrženou soustavu nástrojů územního plánování. Nová právní úprava veřejného stavebního práva je i z důvodů nastíněných výše jistě potřebná, ale již samotný způsob přípravy návrhu stavebního zákona vyvolává pochybnosti. Zákonná úprava by neměla upřednostňovat zájmy určitých subjektů stavebního práva nad zájmy subjektů jiných, ani nad zájmem veřejným. Jistě je pochopitelná snaha zákonodárce o zrychlení a zefektivnění procesů stavebního práva, nemůže tak však činit na úkor veřejného zájmu a zájmů některých subjektů veřejného stavebního práva. Tato snaha se projevuje právě v rámci změny právní formy některých nástrojů územního plánování z opatření obecné povahy na formu právního předpisu. V pojetí těchto právních forem se střetávají zájmy na rychlosti pořizování nástrojů

územního plánování a jejich změn a zájem na právní jistotě, se zájmy na nalezení co nejširšího konsenzu, který se projevuje širokým zapojením a relativně silným procesním postavením veřejnosti v procesech územního plánování a zájmem na zachování co nejvyššího standardu správní i soudní ochrany. V návrhu nového stavebního zákona lze vyvodit až přílišný důraz na rychlost a právní jistotu v rámci územního plánování, a z toho vyplývající omezení účasti veřejnosti v procesech územního plánování. Dle mého názoru by se měl zákonodárce snažit hledat určitý kompromis mezi těmito požadavky, za účelem vyváženého postavení všech subjektů stavebního práva.

Seznam zkratk

Ministerstvo – Ministerstvo pro místní rozvoj

Ústava - Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky

Zákon o ústavním soudu - Zákon č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu

Zákon č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu

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

Správní řád - Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád

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

Novela stavebního zákona z roku 2017 - Zákon č. 225/2017 Sb., kterým se mění zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony

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

Vyhláška č. 501/2006 Sb. - Vyhláška č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území

Vyhláška č. 503/2006 Sb. - Vyhláška č. 503/2006 Sb., o podrobnější úpravě územního rozhodování, územního opatření a stavebního řádu

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

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

Seznam použitých zdrojů

1 Seznam použité literatury

PEKÁREK, Milan. Pozemkové právo. Brno: Masarykova univerzita, 2015. ISBN 978-80-210-7750-8.

MAREK, Karel a Petr PRŮCHA. Stavební právo veřejné a soukromé podle úpravy závazků v novém občanském zákoníku. Praha: Leges, 2013. Praktik (Leges). ISBN 978-80-87576-79-3.

MACHAČKOVÁ, Jana. Stavební zákon: komentář. 3. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2018. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-558-9.

DAMOHORSKÝ, Milan. Právo životního prostředí. 3. vyd. V Praze: C.H. Beck, 2010. Beckovy právnické učebnice. ISBN 978-80-7400-338-7, str. 204.

MÜLLEROVÁ, Hana a Petra HUMLÍČKOVÁ. Nové přístupy k implementaci Aarhuské úmluvy v ČR. Praha: Ústav státu a práva AV ČR, 2014. ISBN 978-80-87439-16-6.

HENDRYCH, Dušan. Správní právo: obecná část. 9. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2016. Academia iuris (C.H. Beck). ISBN 978-80-7400-624-1.

Brundtland, Gro Harlem. Naše společná budoucnost, světová komise pro životní prostředí a rozvoj. Praha: Academia, 1991. ISBN 80-85368-07-02.

MAIER, Karel. Udržitelný rozvoj území. Praha: Grada, 2012. ISBN 978-80-247-4198-7.

HEJČ, David a Lenka BAHÝŤOVÁ. Opatření obecné povahy v teorii a praxi. V Praze: C.H. Beck, 2017. Beckova edice právní instituty. ISBN 978-80-7400-276-2.

PRŮCHA, Petr. Stavební zákon: praktický komentář : podle stavu k 1. lednu 2017. Praha: Leges, 2017. Komentátor. ISBN 978-80-7502-180-9.

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

ZAHUMENSKÁ, Vendula a Jaroslav BENÁK. Územní plány před Nejvyšším správním soudem se zaměřením na otázky aktivní legitimace. Praha: Wolters Kluwer, 2016. Právní monografie (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-80-7552-404-1.

JEMELKA, Luboš. Správní řád: komentář. 6. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2019. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-751-4.

KÜHN, Zdeněk. Soudní řád správní: komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2019. Komentáře (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-80-7598-479-1.

2 Seznam použitých odborných článků

KOPECKÝ, Martin: K postavení územního samosprávného celku jako účastníka správního řízení a k aktuálním otázkám posuzování nestrannosti rozhodování ve spojeném modelu veřejné správy, *Právník*, 2014, č. 2, s. 134.

BAHÝLOVÁ, Lenka. Judikatura Nejvyššího správního soudu: Opatření obecné povahy (podruhé). *Soudní rozhledy*. 2011, č. 7, s. 237-242.

MIKULE, Vladimír. Trampoty s opatřeními obecné povahy. *Právní zpravodaj*. 2007, č. 8, s. 1–5.

HENDRYCH, Dušan. K institutu opatření obecné povahy v novém správním řádu. *Právní rozhledy*. 2005, č. 3, s. II.

HEJČ, David: Smíšené správní akty v právním řádu ČR aneb 10 let účinnosti opatření obecné povahy, *Právník*, 2016, č. 10, s. 829-842.

ROSINOVÁ, Alžběta, ČERNÝ, Pavel. Incidenční přezkum opatření obecné povahy v aktuální rozhodovací praxi správních soudů. *Právní rozhledy*. 2018, č. 9, s. 327.

SVOBODA, Petr. Kritický rozbor návrhu nového stavebního zákona. *Právní rozhledy*. 2020, č. 3, s. 98.

STAŇKOVÁ, Kateřina, KOPA, Martin: Veřejné stavební právo čekají změny, *Právní rádce*, 2019, č. 2, s. 62.

3 Seznam použitých internetových zdrojů

Ministerstvo pro místní rozvoj, Věcný záměr stavebního zákona. Dostupné [online] na: https://mmr.cz/getattachment/c8f598ce-78b7-4b26-9589-aa23638ec470/ma_ALBSBBQPH3YJ.pdf.aspx?lang=cs-CZ&ext=.pdf

Ministerstvo pro místní rozvoj, Rekodifikace veřejného stavebního práva, Informace o hlavních směrech a cílech rekodifikace. Dostupné [online] na: https://mmr.cz/getattachment/0ef2488c-026a-4a7f-8465-af222ef0b91c/Rekodifikace_info_vlada_27-8-2018.pdf.aspx?lang=cs-CZ&ext=.pdf

Ústav územního rozvoje. Principy udržitelného rozvoje území, Pojetí udržitelného rozvoje, 15.11.2010. Dostupné [online] na:

<http://www.uur.cz/images/5-publikacni-cinnost-a-knihovna/internetove-prezentace/principy-a-pravidla-uzemniho-planovani/kapitolaA/A1-20101115.pdf>

Ústav územního rozvoje. Principy udržitelného rozvoje území, Základní dokumenty vymezující udržitelný rozvoj, 6.12.2006. Dostupné [online] na:

<http://www.uur.cz/images/5-publikacni-cinnost-a-knihovna/internetove-prezentace/principy-a-pravidla-uzemniho-planovani/kapitolaA/A2-2013.pdf>

Ústav územního rozvoje. Určený zastupitel a jeho úloha při pořizování územního plánu. Dostupné [online] na:

<http://www.uur.cz/images/5-publikacni-cinnost-a-knihovna/metodicke-prirucky-a-publikacni-materialy/2011/Urceny-zastupitel-2011.pdf>

Ústav územního rozvoje. Dotčené orgány v procesu územního plánování. Dostupné [online] na:

<http://www.uur.cz/images/5-publikacni-cinnost-a-knihovna/internetove-prezentace/dotcene-organy/2020-04-02/01-uvod-02042020.pdf>

Ústav územního rozvoje, Nástroje územního plánování. Dostupné [online] na: <http://www.uur.cz/default.asp?ID=2571>

Ústav územního rozvoje, Vzájemné vazby nástrojů územního plánování. Dostupné [online] na:

http://www.uur.cz/principy/konference/KapitolaD/D31_VzajemneVazbyNastrojuUPD_20060919.pdf

PRŮCHOVÁ, Ivana. Územní rozhodnutí jako prostředek řešení zájmů v území. In Dny práva – 2009: 3. ročník mezinárodní konference pořádané Právnickou fakultou Masarykovy univerzity: sborník příspěvků [online]. Brno, 2009 [cit. 28. 4. 2020]. Dostupné [online] na: https://www.law.muni.cz/sborniky/dny_prava_2009/files/reseni_stretu.html

HASMAN, Tomáš. Zamyšlení nad některými praktickými dopady zákonné systematiky územně plánovací dokumentace. 28. 5. 2015. Dostupné [online] na: <https://www.epravo.cz/top/clanky/zamysleni-nad-nekterymi-praktickymi-dopady-zakonne-systematiky-uzemne-planovaci-dokumentace-97949.html>

VEDRAL, Josef. Přezkum opatření obecné povahy v přezkumném řízení podle správního řádu (se zaměřením na přezkum opatření obecné povahy vydávaná na základě stavebního zákona). In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer Česká republika, 17. 9. 2009. [cit. 2020-28-04]. ASPI ID: LIT33688CZ

VEDRAL, Josef. Formy správní činnosti v územním rozhodování a stavebním řádu. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer Česká republika, 1. 1. 2019. [cit. 2020-28-04]. ASPI ID: LIT256974CZ.

DĚDEK, Vojtěch. Změna pohledu na souhlasy vydávané podle stavebního zákona. 21. 1. 2020. Dostupné [online] na:

<https://www.epravo.cz/top/clanky/zmena-pohledu-na-souhlasy-vydavane-podle-stavebniho-zakona-110507.html>

KOLMAN, Petr. Vybrané aspekty veřejnoprávních smluv. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer Česká republika, 1. 1. 2012. [cit. 2020-28-04]. ASPI ID: LIT43888CZ.

JELÍNKOVÁ, Tereza a HAVRÁNKOVÁ, Linda. Veřejnoprávní smlouva podle stavebního zákona optikou opomenutého účastníka. 16. 5. 2014. Dostupné [online] na: <https://www.epravo.cz/top/clanky/verejnopravni-smlouva-podle-stavebniho-zakona-optikou-opomenuteho-ucastnika-94176.html>

ČERNÝ, Pavel: Jaké je paragrafované znění nového stavebního zákona? 12. 12. 2019. Dostupné [online] na: <https://www.frankboldlegal.com/cs/clanky/3161-jake-je-paragrafove-zneni-noveho-stavebniho-zakona>

4 Seznam použitých právních předpisů

Zákon č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)

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

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

Zákon č. 225/2017 Sb., kterým se mění zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony

Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky

Zákon č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu

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

Zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení)

Zákon č. 314/2002 Sb. o stanovení obcí s pověřeným obecním úřadem

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

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

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

Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád

Zákon č. 184/2006 Sb., o odnětí nebo omezení vlastnického práva k pozemku nebo stavbě (o vyvlastnění)

Zákon č. 222/1999 Sb., o zajišťování obrany České republiky

Vyhláška č. 499/2006 Sb., o dokumentaci staveb

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

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

Vyhláška č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území

Vyhláška č. 503/2006 Sb., o podrobnější úpravě územního rozhodování, územního opatření a stavebního řádu

Nařízení č. 10/2016 Sb. hl. m. Prahy, kterým se stanovují obecné požadavky na využívání území a technické požadavky na stavby v hlavním městě Praze (Pražské stavební předpisy)

5 Seznam použité judikatury

Usnesení ÚS ze dne 5.1.2012, II. ÚS 482/10

Usnesení NSS ze dne 20.11.2012, č.j. 1 As 89/2010-119

Usnesení NSS ze dne 18. 6. 2006, č.j. 1 Ao 1/2006-74

Nález ÚS ze dne 19. 11. 2008, sp. zn. Pl.ÚS 14/07

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

Usnesení NSS ze dne 18. 11. 2009, č.j. 9 Ao 3/2009-58

Usnesení ÚS ze dne 2. 11. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 5/10

Rozsudek NSS ze dne 25. 5. 2017, č.j. 5 As 49/2016–198

Rozsudek NSS ze dne 23. 9. 2009, č.j. 1 So 1/2009-185

Usnesení NSS ze dne 21. 7. 2009, č.j. 1 Ao 1/2009-120

Usnesení NSS ze dne 25. 6. 2008, č.j. 5 Ao 3/2008-27

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

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

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

Rozsudek NSS ze dne 14. 2. 2013, č.j. 7 Aos 2/2012-53

Rozsudek NSS ze dne 31. 8. 2016, č.j. 4 As 88/2016-35

Rozsudek NSS ze dne 4. 8. 2017, č.j. 4 As 92/2017-37

Rozsudek NSS ze dne 23. 7. 2009, č.j. 9 As 71/2008-109

Rozsudek NSS ze dne 22. 1. 2009, č.j. 1 As 92/2008-76

Usnesení NSS ze dne 18. 9. 2012, č.j. 2 As 86/2010-76

Usnesení NSS ze dne 17. 9. 2019, č.j. 1 As 436/2017-43

6 Seznam ostatních zdrojů

Vláda: Důvodová zpráva k zákonu č. 183/2006 Sb. o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), č. 183/2006 Dz, s. 22. Dostupné (online) na www.beck-online.cz, cit. 28. 4. 2020.

Vláda: Důvodová zpráva k zákonu č. 350/2012 Sb., kterým se mění zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony, č. 350/2012 Dz, s. 106. Dostupné [online] na www.beck-online.cz, cit. 28. 4. 2020.

Vláda: Důvodová zpráva k zákonu č. 225/2017 Sb., kterým se mění zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony, č. 225/2017 Dz, s. 41. Dostupné [online] na www.beck-online.cz, cit. 30. 4. 2020.

SVOBODA, Petr, Stavební právo, [seminář, prezentace]. Praha: Právnická fakulta, UK, 31.10.2018.

MINISTERSTVO PRO MÍSTNÍ ROZVOJ. Návrh stavebního zákona. Praha: Úřad vlády, 2019. Čj. 50497/2019-31. Dostupné [online] na: <https://apps.odok.cz/veklep-detail?pid=KORNBJ9HX8DA>

MINISTERSTVO PRO MÍSTNÍ ROZVOJ. Důvodová zpráva k návrhu stavebního zákona. Praha: Úřad vlády, 2019. Čj. 50497/2019-31. Dostupné [online] na: <https://apps.odok.cz/veklep-detail?pid=KORNBJ9HX8DA>

Právní povaha nástrojů územního plánování

Abstrakt

Tato diplomová práce analyzuje právní povahu nástrojů územního plánování jako prostředků k naplňování požadavků udržitelného rozvoje území, a to jak v obecné rovině soustavy nástrojů územního plánování, tak v konkrétní rovině jednotlivých druhů nástrojů územního plánování.

Diplomová práce podává ucelený obraz soustavy nástrojů územního plánování, jejich vzájemné provázanosti a vazeb, které se v této soustavě uplatňují. Práce rovněž analyzuje jednotlivé nástroje územního plánování jako soubor pravidel pro změny a uplatňování zájmů v území, jejichž právní povahu definuje účel a podmínky jejich využití, proces jejich pořizování a vydávání a předmět jejich regulace. Důraz této práce je potom kladen především na jejich právní formu a z toho plynoucí aspekty jednotlivých nástrojů územního plánování.

Dále se zabývá rovněž teoretickými a právními východisky územního plánování, které vychází především z požadavků udržitelného rozvoje území, z jehož pojetí se formují hlavní cíle a úkoly územního plánování. Práce vymezuje samotný pojem územního plánování, jeho pojetí a jeho jednotlivé roviny. Diplomová práce dále vymezuje subjekty, které se procesů územního plánování účastní, a zájmy, které v rámci územního plánování tyto subjekty zastupují a jakými procesními právy v tvorbě nástrojů územního plánování disponují. Kategorizuje subjekty, které se procesu územního plánování účastní, a uplatňováním určitých zájmů prostřednictvím procesních prostředků tak mají vliv na výslednou podobu nástrojů územního plánování. Práce se také zabývá soustavou veřejné správy v oblasti územního plánování, dotčenými orgány, dotčenými osobami a veřejností, která se na procesech územního plánování rovněž podílí.

Diplomové práce se pak rovněž věnuje problematice územního rozhodování, která představuje relativně samostatnou kategorii v rámci nástrojů územního plánování, vazbami územního rozhodování zejména na územně plánovací dokumentaci a právní povahou jednotlivých forem rozhodování v území a podmínkami jejich využití.

Na závěr diplomová práce komparativně hodnotí soustavu nástrojů územního plánování vymezenou návrhem nového stavebního zákona a porovnává ji se soustavou nástrojů územního plánování podle současného stavebního zákona, s důrazem na právní povahu územně plánovací dokumentace.

Klíčová slova: územní plánování, nástroje územního plánování, právní povaha

The legal nature of spatial planning instruments

Abstract

This thesis analyzes the legal nature of spatial planning instruments in the context of the sustainable land development, both in the general level as a structured system of spatial planning instruments and in the specific level of individual types of spatial planning instruments.

The thesis provides a comprehensive picture of the system of spatial planning instruments, their interconnectedness and connections that are applied in this system. The thesis also analyzes the various spatial planning instruments, whose legal nature is defined by the purpose and conditions of their use, by the process of their formation and by the subject of their regulation. The emphasis in this work is mainly put on their legal form and the resulting aspects of the individual spatial planning instruments.

This thesis also analyzes the theoretical and legal basis of spatial planning, which is based primarily on the requirements of sustainable land development, from the concept of which the main goals of spatial planning are formed. This thesis defines the concept of spatial planning and its individual levels. This thesis also defines the subjects that participate in the spatial planning processes and the interests that these subjects represent in the spatial planning and what procedural rights they have in the creation of spatial planning instruments. This thesis categorizes the subjects that participate in the spatial planning process, in order to analyze the interests these subjects apply in the procedures of spatial planning and in the procedures of the creation of the spatial planning instruments. This thesis analyzes the system of public administration in the field of spatial planning, the bodies concerned, the entities concerned and the public, which also participates in the processes of spatial planning.

This thesis also analyzes the issue of spatial decision-making, which is a relatively separate category within the spatial planning. It also describes the connection of spatial decision-making and the strategic instruments of spatial planning and the legal nature of individual forms of decision-making and the conditions of their use.

Finally, the thesis comparatively evaluates the system of spatial planning instruments defined by the draft of the new Building Act and compares it with the system of spatial planning instruments under the current Building Act, with emphasis on the legal nature of spatial planning documentation.

Klíčová slova: spatial planning, spatial planning instruments, legal nature