

Posudek vedoucího diplomové práce Jakuba Nováčka „Právní povaha nástrojů územního plánování“

Předložená diplomová práce o rozsahu 98 stran vlastního textu (+ 2 prázdné listy) je systematicky členěna, kromě úvodu a závěru, do 9 kapitol („Územní plánování“, „Subjekty územního plánování“, „Soustava a hierarchie nástrojů územního plánování“, „Územně plánovací podklady“, „Politika územního rozvoje“, „Územně plánovací dokumentace“, „Rozhodování v území“, „Územní opatření“, „Změny v soustavě nástrojů územního plánování podle návrhu nového stavebního zákona“). Struktura práce je vcelku logická, diskutovat lze o vhodnosti zařazení kapitoly o územních opatření (jde o obecné instrumenty) až za kapitolu pojednávající o územně plánovací informaci a územním rozhodování (jde o konkrétní instrumenty); autor zmíněné rozlišení, které je právě z hlediska právní povahy významné, nereflektuje (dělí nástroje na koncepční a realizační). Pod obecným názvem první kapitoly se skrývají partie o pojmu územního plánování, o pramenech právní úpravy, o cílech a úkolech územního plánování, o vztahu k udržitelnému rozvoji a o posuzování vlivů na životní prostředí. V členění kapitoly druhé zaniká „rozdíl“ mezi orgány územního plánování a stavebními úřady (souvisí s členěním nástrojů územního plánování).

Zvolené téma je aktuální, a to též ve vztahu k chystané tzv. rekonstrukci veřejného stavebního práva. V této souvislosti dlužno podotknout, že vzhledem k překotnému a značně chaotickému vývoji představ o podobě budoucí právní úpravy je samozřejmé, že se práce, jejíž rukopis byl uzavřen k 30. 4. t. r., mohla pouze částečně vyrovnat s obsahem, resp. s úskalími aktuálního legislativního záměru (některé právní konstrukce byly v mezidobí změněny).

Diplomant při zpracování tématu využil řady dostupných pramenů (snad jen škoda, že nenašel cestu k časopisu „Stavební právo - Bulletin“). Sympatické jsou náznaky kritických úvah. Mělo by jich být více a/nebo chtělo by je podrobněji argumentovat (tak např. sám o sobě neobstojí závěr, že „některé atributy právní formy opatření obecné povahy zapříčiňují zdouhavé procesy pořizování územně plánovací dokumentace a jejich změn“ a v souvislosti s tím zmíněný soudní přezkum, jehož souvislost s pořizováním je prakticky téměř bezvýznamná).

Výklad je spíše popisný. Místy působí zkratkovitě a měl být teoreticky fundovanější (srov. úvodní partii o orgánech územního plánování a navazující pasáže o orgánech krajů a orgánech obcí a v dalším textu o pořizování a vydávání územně plánovací dokumentace, kde chtělo podrobněji rozebrat vztah samostatné a přenesené působnosti krajů/obcí; zejména to ale platí o přístupu k členění nástrojů územního plánování - obecnost/konkrétnost, regulativnost/neregulativnost, kde bylo třeba více využít teorii forem správní činnosti).

Z dílčích připomínek uvádím:

- Kolik novel stavebního zákona se dotklo ustanovení o územním plánování?
- Při prvním výskytu slova „ministerstvo“ v textu je třeba uvést, o které ministerstvo jde.
- V partii o posuzování vlivů záměrů na životní prostředí měla být alespoň zmínka o tzv. navazujícím řízení.

- Jak vymezuje stavební zákon orgány územního plánování? Jde o funkční, nebo o institucionální vymezení? Je výčet uvedený autorem v úvodu příslušné partie úplný?
- Výklad o dotčených osobách je neúplný. Jak je tomu v oblasti územního rozhodování?
- U nástrojů územního plánování jde v první řadě o hmotněprávní povahu a až poté o procesní formu.
- Územně plánovací dokumentace zahrnuje i regulační plán.
- Nelze souhlasit s tím, že konstitutivní úkon (= územní souhlas) je „úkonem podle části čtvrté správního řádu“. Něco jiného je, že se při vydávání územního souhlasu podle části čtvrté správního řádu postupuje. (Vývoj judikatury posléze autor zaznamenává správně.)
- Pojednání o závazném stanovisku orgánu územního plánovací patří do partie o územním rozhodování.
- Přestože vzhledem k vývoji návrhu nového stavebního zákona jde zřejmě již pouze o otázku akademickou - proč by měla mít politika územního rozvoje formu nařízení vlády?
- Jaká je povaha přezkumného řízení, v němž je přezkoumáváno opatření obecné povahy?
- Tvzení, že textová a grafická část územně plánovací dokumentace musí být v souladu a že žádná z nich „nemá přednost“ nedává odpověď na otázku, co v případě jejich rozporu.
- Formulace týkající pořizování územně plánovací dokumentace, že „řízení se zahajuje veřejnou vyhláškou“, je zavádějící.
- Přesnější by bylo uvést, že v samostatné působnosti obce je „rozhodnutí o pořízení“ územního plánu.
- Co má přinést konstatování, že územní plánu musí „v obecné rovině splňovat obsahové náležitosti rozhodnutí a obsahové náležitosti opatření obecné povahy“? Podobně u regulačního plánu.
- Ve vztahu k územnímu souhlasu nelze nezmínit § 96 odst. 1 stavebního zákona.
- Opomenutí získat souhlas třetí osoby s veřejnoprávní smlouvou není důvodem její nezákonnosti. Použití § 142 správního řádu je sice v souladu s (pochybnou) judikaturou, ale přednost by mělo mít sporné správní řízení.
- Materie územního rozhodování je (byť okrajově) upravena též v zákoně o urychlení výstavby dopravní, vodní a energetické infrastruktury a infrastruktury elektronických komunikací.
- Terminologicky oddělovat (odbornou) „literaturu“ a (odborné) „články“ není šťastné.

Nepříjemným formálním nedostatkem je, že soubor s textem práce vložený do SIS nemá očíslované stránky.

Pečlivější redakce textu měla vést k odstranění překlepů.

Podle protokolu o výsledku kontroly na plagiáty z 2. května t. r. byl text práce porovnán se 446 dokumenty, přičemž nejvyšší dosažená míra podobnosti činila méně než 5 %.

Přes uvedené připomínky mám za to, že diplomant zadané téma zvládl.

Rozprava u obhajoby může být zaměřena na demonstraci rozdílné povahy nástrojů územního plánování s obdobným/podobným obsahem na příkladu regulačního plánu a územního rozhodnutí.

V Praze dne 19. června 2020

JUDr. Ing. Josef Staša, CSc.