

UNIVERZITA KARLOVA

Právnická fakulta

Jan Dohnálek

Územní rozhodovací procesy

Diplomová práce

Vedoucí diplomové práce: JUDr. Petr Svoboda, Ph.D.

Katedra správního práva a správní vědy

Datum vypracování práce (uzavření rukopisu): 18. prosince 2020

Prohlášení:

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 276 661 znaků včetně mezer.

V Praze dne 18. prosince 2020

Jan Dohnálek

Poděkování:

Rád bych tímto poděkoval vedoucímu mé diplomové práce, JUDr. Petru Svobodovi, Ph.D., za cenné rady a postřehy. Poděkování patří též mé rodině a přátelům za podporu během celého studia, především pak v posledních dvou náročných letech.

Obsah

Úvod.....	1
1 Obecná část.....	5
1.1 Některé základní pojmy.....	5
1.2 Územní plánování.....	9
1.2.1 Postavení v systému práva	9
1.2.2 Pojem.....	13
1.2.3 Právní úprava.....	15
1.2.4 Cíle a úkoly	23
1.2.5 Nástroje územního plánování.....	26
1.2.5.1 Územně plánovací podklady	27
1.2.5.2 Politika územního rozvoje	31
1.2.5.3 Územně plánovací dokumentace	33
1.2.5.4 Územní opatření o stavební uzávěře a asanaci území	40
2 Územní rozhodování.....	41
2.1 Pojem.....	41
2.2 Způsoby kategorizace	42
2.3 Formy územního rozhodování.....	43
2.4 Právní závaznost vnějších forem územního rozhodování	50
2.5 Předmět územního rozhodování	51
2.5.1 Umisťování.....	54
2.5.1.1 Stavby	54
2.5.1.2 Zařízení.....	60
2.5.1.3 Změny staveb a zařízení	62
2.5.2 Změny v užším slova smyslu	65
2.5.2.1 Změny využití území	65
2.5.2.2 Změny vlivu užívání staveb na území	68
2.5.2.3 Změny uspořádání pozemků.....	70
2.5.3 Ochrana důležitých zájmů v území	71
2.5.4 Změny v území jako předmět územního rozhodování.....	75
2.6 Základní a alternativní formy územního rozhodování	76
2.6.1 Základní forma - územní rozhodnutí.....	77
2.6.2 Alternativní formy.....	80
2.6.2.1 Územní souhlas.....	80
2.6.2.2 Regulační plán	84
2.6.2.3 Veřejnoprávní smlouva.....	85
2.6.2.4 Sdělení	87
2.6.2.5 Územní opatření o stavební uzávěře a asanaci území	88
2.6.3 Případy vyloučení územního rozhodování.....	93
2.6.3.1 Územě deregulované změny v území	94
2.6.3.2 Režim jiné územní regulace	97
2.6.3.3 Režim mimořádného vyloučení územního rozhodování	97
2.7 Spojené režimy	98
Závěr.....	103
Seznam použitých zkratk.....	
Seznam použitých zdrojů	
Abstrakt	
Abstract	

Úvod

Stavby a stavební činnost obklopují člověka již od nepaměti. Se sílící populací, rozšiřujícím se obchodem a technickým pokrokem narůstala v historii lidstva též potřeba proměňovat přirozený krajinný ráz a uzpůsobovat okolní prostředí vyvíjející se společnosti. Zakládání a rozšiřování měst, budování infrastruktury či zvyšující se počet zděných a zubu času stále více odolávajících staveb vyústily v logickou potřebu veřejnoprávní regulace. Zrodilo se tak veřejné právo stavební, jež vedle úpravy samotného provádění staveb začalo regulovat i umístování jednotlivých prvků výstavby do konkrétního území. Rozhodování o území tak představuje tradiční součást stavebně právní problematiky, jejíž význam v průběhu času narůstá.

V diplomové práci se budu zabývat územními rozhodovacími procesy z pohledu aktuálně platné a účinné právní úpravy, přičemž některé dílčí aspekty budou pro větší přehlednost uvedeny v historických souvislostech. Důraz však bude kladen především na zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), v platném znění a s ním související právní předpisy. V některých případech pak bude poukázáno na starší právní úpravu, ať už současný stavební zákon v předchozích zněních, nebo stavební zákon č. 50/1976 Sb., na nějž současná právní úprava navazuje. V průběhu vzniku této práce byl do Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR vládou předložen návrh nového stavebního zákona, jenž je však významnou částí odborné veřejnosti podrobován stále sílící kritice. Zda vůbec vejde v platnost a jak dlouhá bude případná legisvakance, je nejisté i nejasné. Ať už tak či onak, předpokládám, že zákon č. 183/2006 Sb. bude ještě minimálně po dobu několika následujících let účinný, a tato diplomová práce tak zůstane aktuální.

Oblast územního rozhodování je značně široká. Obsahem práce proto logicky nemůže být detailní a všestranný rozbor všech rozhodovacích procesů, což by rozsahem vydalo na celý komentář. Zároveň není mým cílem zaměřit se pouze na jednu či dvě konkrétní formy územního rozhodování a směřovat k nim veškerý výklad. Obecnost tématu mi však dovoluje nahlédnout na územní rozhodování komplexněji a vytvořit jeho ucelený, logický a strukturovaný přehled.

Primárním cílem diplomové práce bude zmapovat oblast územního rozhodování, a to poněkud odlišným způsobem, než tak činí komentářová literatura či právnické učebnice. Jejím prostudováním by měl čtenář získat ucelenou a plastickou představu o významu pojmu „územní rozhodování“, jeho základních i okrajových institutech a jejich postavení v rámci rozsáhlého systému stavebněprávní regulace.

Práce bude členěna na dvě části. Účelem první z nich bude v první řadě zasazení pojmu územního rozhodování do systému práva, a to prostřednictvím postupného odkrývání

jednotlivých právních vrstev. Územní rozhodování, jež je tradiční součástí územního plánování, tak bude krůček po krůčku zasazováno do práva stavebního, správního a veřejného. To však pro správné pochopení jeho smyslu a účelu rozhodně nestačí. Pojem proto bude v rámci stavebního práva též blíže vymezen a pojednáno bude krátce i o územním plánování. Komentářová literatura se podobným obecným zasazením do systému práva (logicky) nezabývá, neboť cílí primárně na erudované čtenáře, kteří díky svému právnímu vzdělání již vědí, v jaké právní oblasti se při čtení nacházejí. Studium právnických učebnic pak jistě lze představu o postavení územního rozhodování v systému práva získat, ovšem typicky až po prolístování několikerych knih, minimálně pak učebnice teorie práva, obecného správního práva, a konečně i učebnice zvláštní části práva správního zaměřené na právo stavební. První část této práce, jež se pokusí na jednom místě, stručně a srozumitelně zasadit územní rozhodování do systému práva, by tak měla pomoci především studentům právnických fakult k pochopení souvislostí nezbytných k hlubšímu studiu stavebního zákona. Druhým účelem první části pak bude představit čtenáři územně plánovací podklady, politiku územního rozvoje, územně plánovací dokumentaci a územní opatření o stavební uzávěře a o asanaci území, jako typické nástroje územního plánování, a to mj. z hlediska jejich vztahu k územnímu rozhodování.

Zatímco v první části bude nazíráno na pojem územního rozhodování zvenčí, druhá a zároveň stěžejní část této práce již bude věnována územnímu rozhodování samotnému. Komentářová literatura sice zpracovává územní rozhodování velmi detailně, ovšem vesměs z pohledu jednotlivých ustanovení stavebního zákona, a konkrétní instituty jsou tak rozebírány relativně odděleně, což umocňuje i fakt, že se jedná povětšinou o práce kolektivní, kde každý autor může uplatňovat lehce odlišný pohled na věc. Logicky pak nejsou všechny instituty rozebírány ze stejných hledisek a úhlů pohledu. Právnické učebnice na druhé straně sice nabízejí určitý obecný přehled a zpracovávají oblast stavebního práva kompaktněji, ovšem nejenže se často navzájem liší v terminologii, ale zvolená forma (logicky) nutí k jistému zjednodušení a vyhýbání se okrajovým a méně běžným institutům. Napříč učebnicemi je tak možno nalézt např. odlišné výčty forem územního rozhodování, což u čtenáře může vyvolat otázku, zda např. některý okrajový institut, jímž se učebnice vůbec nezabývá, lze považovat za nástroj územního rozhodování či nikoliv. Diplomová práce se proto pokusí vyplnit určitou mezeru mezi detailní, obsahově rozsáhlou, ale přitom relativně fragmentární komentářovou literaturou na straně jedné a právnickými učebnicemi na straně druhé, a nabídnout ucelený a systematický přehled územního rozhodování z hlediska jeho forem, právní závaznosti

vnějších forem územního rozhodování a předmětu územního rozhodování. Pojednáno bude též o formách územního rozhodování z hlediska jejich základní či alternativní povahy, jakož i o formách propojených s povolovacími režimy dle stavebního řádu.

Obě části této práce budou dále členěny do jednotlivých kapitol, v rámci nichž budou představeny instituty, vyskytující se v oblasti územního rozhodování (resp. územního plánování), včetně judikатурních závěrů a odbornou veřejností publikovaných úvah relevantních pro účely splnění výše uvedeného primárního cíle. Aby však mohl být zamýšlený přehled opravdu ucelený, bude též nezbytné vypořádat se za pomoci vlastních úvah s některými výkladovými otázkami, jež platná pozitivněprávní úprava vyvolává a jež nebyly doposud řešeny. Snaha o jejich objasnění bude sekundárním cílem této práce.

V kapitole 1.1 budou nejprve stručně představeny některé základní pojmy, kapitola 1.2 pak bude věnována územnímu plánování. Vedle obecného zasazení do systému práva bude v rámci této kapitoly též nabídnuto několik základních definic pojmu územního plánování. Následovat bude výčet relevantních právních předpisů a pohovořeno bude o cílech a úkolech územního plánování. Součástí bude též úvaha, zda je nezbytné v rámci stavebního zákona vůbec rozlišovat dva samostatné pojmy – cíle a úkoly. V závěru obecné části budou představeny nejvýznamnější nástroje územního plánování, a to s výjimkou územního rozhodování, jemuž bude věnována samostatná část. Vzhledem k tomu, že v průběhu psaní této práce vešla v platnost novela stavebního zákona č. 403/2020 Sb., jež významným způsobem rozšíří okruh koncepčních nástrojů územního plánování, bude v rámci této kapitoly též krátce pohovořeno o územním rozvojovém plánu. Rovněž zbylý výklad o nejvýznamnějších nástrojích územního plánování bude této (již platné, v době uzavření rukopisu diplomové práce však dosud neúčinné) právní úpravě uzpůsoben.

V kapitole 2.1 budou prezentovány dva možné pohledy na pojem územního rozhodování. Stručná kapitola 2.2 následně vymezí pět hledisek, jimiž bude územní rozhodování ve zbytku práce (zevnitř) posuzováno, a načrtne tak logickou strukturu vytvářeného systematického přehledu. V kapitole 2.3 budou vyjmenovány jednotlivé formy územního rozhodování, jež budou zároveň přiřazeny k obecným formám správní činnosti dle správního řádu. V rámci kapitoly 2.4 pak budou formy územního rozhodování rozděleny dle právní závaznosti jejich vnějších forem. Kapitola 2.5 se bude do hloubky zabývat jednotlivými předměty územního rozhodování, jež budou pro větší přehlednost rozděleny do třech skupin: 1) umístování, 2) změny v užším slova smyslu a 3) ochrana důležitých zájmů v území. Detailně bude rozebrán pojem „změna v území“ a řešena bude otázka, zda je možno konstatovat, že „*předmětem*

územního rozhodování jsou toliko změny v území ve smyslu § 2 odst. 1 písm. a) StavZ,“ resp. zda je možno dle platné právní úpravy pod tento pojem podřadit veškeré předměty územního rozhodování, předpokládané stavebním zákonem. Konkrétní předměty územního rozhodování pak budou blíže rozebrány a konfrontovány s platnou právní úpravou. Podrobněji budou rozebrány např. pojmy stavba, zařízení, změna stavby a zařízení či terénní úprava. Prostor bude věnován též ochranným pásmům a způsobu jejich vzniku. V kapitole 2.6 budou formy územního rozhodování rozděleny na dvě skupiny (základní a alternativní) a k jednotlivým formám budou následně přiřazeny konkrétní předměty. Tím dojde k prolnutí kapitol 2.3 a 2.5. Zároveň budou krátce představeny procesní normy, použitelné pro tu kterou formu územního rozhodování. Zvláštní pozornost bude věnována územním opatřením o stavební uzávěře a asanaci území, jež stojí na hranici mezi koncepčními nástroji územního plánování a nástroji realizačními, ale též na hraně mezi nástroji územního plánování a nástroji stavebního řádu. Kapitola 2.6.2.5 se pokusí tyto instituty, jež jsou stavebním zákonem upraveny ne právě ideálně, rozklíčovat. Pozitivní vymezení předmětů územního rozhodování, nabídnuté v kapitole 2.3, bude v rámci kapitoly 2.6.3 doplněno (z druhé strany) pojednáním o případech vyloučení územního rozhodování, tedy vymezením negativním. Poslední kapitola 2.7 bude věnována možnostem spojení územního rozhodování a povolování provádění staveb do společných řízení.

V diplomové práci bude pracováno s platnými i historickými právními předpisy, odbornou literaturou, především pak s komentářovou literaturou a právníckými učebnicemi, s rozmanitým okruhem elektronických zdrojů, jakož i s judikaturou Ústavního soudu ČR, Nejvyššího soudu ČR a správních soudů, v čele s Nejvyšším správním soudem ČR.

1 Obecná část

1.1 Některé základní pojmy

Území

Již při letném pohledu do stavebního zákona nelze přehlédnout fakt, že pojem „území“ je zde jedním z nejhodněji užívaných termínů.¹ Stavební zákon s ním však pracuje již jako s termínem hotovým, u něhož nenabízí, na rozdíl od mnohých jiných souvisejících pojmů,² žádnou legální definici. Pro rozklíčování tohoto pojmu je tedy nutno, vzhledem k absenci relevantní judikatury, opustit rovinu právní a zabrousit do oblasti jazykově-filosofické.

Termínem „území“ se zabýval např. P. Holubec, jenž (zjednodušeně řečeno) považuje území za jakousi součást sociální i materiální reality (jedná se jak o abstraktní konstrukci v myslích lidí, tak i o část objektivního environmentálního prostoru), za jakýsi konstrukt, jenž spojuje životní prostředí s lidmi v něm žijícími a jenž obsahuje objekty, struktury a živé bytosti, jimiž je tvořen.³ Z hlediska etymologického pak lze pojem rozdělit na „ú“ a „zemí“, tedy u-země, čímž je vyjádřeno, že to, co je představováno tímto pojmem, spočívá právě blízko (u) planety Země.⁴

Pojmu území se krátce věnuje i F. Dienstbier, a to v souvislosti s vymezením pojmu územního plánování. Dle něj je území jakousi „*supersložkou životního prostředí člověka*“, přírodním zdrojem, na němž se odehrává život lidí a realizují se na něm jednotlivé složky životního prostředí.⁵

Ačkoliv stavební zákon pojem území v nejobecnější rovině nedefinuje, rozlišuje již v úvodních ustanoveních několik jeho základních kategorií.⁶ Tyto kategorie je možno rozdělit do dvou skupin, kdy první skupinu představují zastavěná území a zastavitelné plochy, u nichž je míra veřejnoprávní regulace obecně nižší a může zde typicky docházet k realizaci záměrů, jimiž se tato území působením lidského činitele pozměňují; druhou skupinu pak představují nezastavěná území a nezastavitelné pozemky, u nichž jsou již takové změny nežádoucí, a

¹ Pozn.: ve stavebním zákoně (v platném znění) se vyskytuje celkem 433x

² Pozn.: např. zastavěné území, nezastavěné území

³ HOLUBEC, Pavel. Proces modernity a jeho artikulace v prostorové struktuře území. Praha: 2013. Disertační práce. Fakulta stavební, České vysoké učení technické, s. 36

⁴ Tamtéž, s. 37

⁵ DIENSTBIER, Filip. Územní plánování. In: SLÁDEČEK, Vladimír a Olga POUPEROVÁ. Správní právo - zvláštní část: (vybrané kapitoly). 2. vyd. Praha: Leges, 2014. Student. ISBN 978-80-87576-48-9, s. 202

⁶ Srov. § 2 odst. 1 StavZ

možnost realizace (většiny) záměrů je zde tudíž, prostřednictvím intenzivní veřejnoprávní regulace, vyloučena.

Zastavěné území

Ustanovení § 2 odst. 1 písm. d) StavZ vypočítává tři způsoby vzniku (vymezení) zastavěného území.⁷ V první řadě jej vymezuje územní plán.⁸ Pakliže nemá obec vydaný územní plán, může být zastavěné území vymezeno samostatně formou opatření obecné povahy.⁹ Není-li pak zastavěné území vymezeno některým z výše uvedených způsobů, považuje se za zastavěné území tzv. „intravilán“, tedy zastavěná část obce vymezená k 1. 9. 1966 vyhláškou č. 97/1966 Sb. a vyznačená v mapách evidence nemovitostí.¹⁰

V případě prvního a druhého způsobu vzniku se při vymezení postupuje dle pravidel nastolených v § 58 StavZ. Dle tohoto ustanovení spadají do zastavěného území:

- veškeré pozemky v intravilánu, a to s několika výjimkami (např. vinice či chmelnice);
a
- vybrané pozemky vně intravilánu (např. zastavěné stavební pozemky či pozemní komunikace), jejichž ucelený výčet nabízí zmíněné ustanovení pod písm. a) až e).¹¹

Je-li zastavěné území vymezeno třetím způsobem, ustanovení § 58 StavZ se neaplikuje.¹² V takovém případě mohou pod pojem zastavěné území spadat např. i výše zmíněné vinice či chmelnice, nacházející se uvnitř intravilánu, a naopak např. zastavěné stavební pozemky, nacházející se vně intravilánu, pod tento pojem spadat nebudou.¹³

Dle přechodného ustanovení § 189 odst. 1 StavZ se za zastavěné území považuje též „zastavěné území obce vyznačené podle dosavadních právních předpisů [účinných před 1. 1. 2007] v územním plánu obce nebo v regulačním plánu, a to po dobu platnosti této územně

⁷ FIALOVÁ, Eva. Komentář k § 58. In: MACHAČKOVÁ, Jana. Stavební zákon: komentář. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2018. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-558-9, s. 329

⁸ § 2 odst. 1 písm. d) StavZ, srov. § 43 odst. 1 StavZ

⁹ § 59 odst. 1 a 2 StavZ

¹⁰ § 2 odst. 1 písm. d) StavZ, vyhláška Ministerstva zemědělství č. 97/1966 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení zákona o ochraně zemědělského půdního fondu

¹¹ § 58 odst. 2 StavZ

¹² ROZTOČIL, Aleš. Komentář k § 58. In: ROZTOČIL, Aleš, HRŮŠOVÁ, Klára, LACHMANN, Martin, POTĚŠIL, Lukáš. Stavební zákon - komentář. 1. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2013. ISBN 978-80-7400-462-9, s. 226

¹³ Tamtéž, s. 226

*plánovací dokumentace.*¹⁴“ V případě změny těchto „starých“ územních (resp. regulačních) plánů se pak zastavěné území nově vymezí již podle ustanovení § 58 StavZ.¹⁵

Zastavitelná plocha

Dle § 2 odst. 1 písm. j) StavZ se zastavitelnou plochou rozumí „*plocha vymezená k zastavění v územním plánu nebo v zásadách územního rozvoje.*“¹⁶ Jinak, než v rámci územního plánu nebo zásad územního rozvoje, zastavitelnou plochu vymežit nelze. Vymezují-li tudíž obec své zastavěné území samostatně dle § 59 a násl. StavZ, nemůže tímto opatřením obecné povahy současně vymežit i zastavitelnou plochu.

Zastavitelná plocha je plochou určenou k zastavění, přičemž smyslem jejího vymezení je „*označení konkrétního území, do něhož je soustředěna (má být soustředována) výstavba.*“¹⁷ Dle § 55 odst. 4 StavZ pak lze zastavitelnou plochu územním plánem rozšířit (vymežit další) „*pouze na základě prokázání potřeby vymezení nových zastavitelných ploch.*“¹⁸

Nabízí se otázka, jaký je vzájemný vztah mezi zastavitelnou plochou a zastavěným územím. Uvedeným problémem se zabýval Krajský soud v Plzni, jenž v rámci odůvodnění rozsudku ve věci návrhu na zrušení části územního plánu města Plzně konstatoval, že „*ani jeden z obou pojmů není nadřazený tomu druhému. Tedy, buď je něco zastavěné území, nebo je to zastavitelná, příp. přestavbová plocha, a konkrétní pozemek se tak nachází buď v zastavěném území, nebo v zastavitelné, příp. přestavbové ploše.*“¹⁹

Nezastavitelný pozemek

V případech, kdy je zastavěné území vymezeno jinak, než územním plánem (tedy druhým a třetím způsobem vzniku²⁰), přichází na řadu aplikace § 2 odst. 1 písm. e) StavZ. Zmíněné ustanovení vyjmenovává dvě skupiny pozemků, jež nelze v obcích bez vydaného územního plánu zastavět, ačkoliv se nacházejí v zastavěném území.²¹ Jedná se o následující nezastavitelné pozemky:

¹⁴ § 189 odst. 1 StavZ

¹⁵ § 189 odst. 2 StavZ

¹⁶ § 2 odst. 1 písm. j) StavZ, srov. § 43 odst. 1 StavZ

¹⁷ BAHÝL, Ján a Martin STUDNÍČKA. Komentář k § 2. In: PRŮCHA, Petr. Stavební zákon: praktický komentář. 2. aktualizované vydání, podle stavu k 1. 6. 2020. Praha: Leges, 2020. Komentátor. ISBN 978-80-7502-400-8, s. 12 - 13

¹⁸ § 55 odst. 4 StavZ

¹⁹ Rozsudek Krajského soudu v Plzni 59 A 6/2017-88 ze dne 20. 9. 2017

²⁰ Srov. výklad k pojmu zastavěné území v rámci této kapitoly

²¹ § 2 odst. 1 písm. e) StavZ

- pozemky veřejné zeleně a parku sloužící obecnému užívání; a
- v rámci intravilánu lesní pozemky nebo soubory sousedících lesních pozemků o výměře větší než 0,5 ha.²²

Zákonodárce tak prostřednictvím uvedeného ustanovení chrání určité části území před nežádoucím zastavěním do doby, než bude pro tato území vydán územní plán.²³ Je to totiž právě územní plán, jenž stanoví pro dané území urbanistickou koncepci, jakož i koncepci uspořádání krajiny a veřejné infrastruktury.²⁴ Samostatně vymezené zastavěné území dle § 59 a násl. StavZ, ani zastavěné území vymezené zákonem dle § 2 odst. 1 písm. d) StavZ, takové vize nenabízejí.

Z uvedeného zákazu však existuje výjimka, zmírňující jeho „tvrdost“. Dle § 18 odst. 6 StavZ lze na nezastavitelných pozemcích „*výjimečně umístit technickou infrastrukturu způsobem, který neznemožní jejich dosavadní užívání.*“²⁵

Nezastavěné území

Množinu výše uvedených územních kategorií uzavírá tzv. nezastavěné území, jež je negativně definováno v § 2 odst. 1 písm. f) StavZ. Dle tohoto ustanovení se nezastavěným územím rozumí „*pozemky nezahrnuté do zastavěného území nebo do zastavitelné plochy.*“²⁶ Zákonodárce tomuto území poskytuje silnou veřejnoprávní ochranu, když v § 18 odst. 5 StavZ stanoví, že je zde možno umístit pouze velmi omezený (taxativně vypočtený) okruh záměrů.²⁷ Příkladem lze uvést stavby pro zemědělství, veřejnou dopravní a technickou infrastrukturu, cyklistické stezky a další.²⁸ Územně plánovací dokumentace však může umístování všech těchto záměrů z důvodu veřejného zájmu vyloučit.²⁹

Výše uvedený taxativní výčet dále doplňuje³⁰ přechodné ustanovení § 188a StavZ, dle něhož je možno „*na území obce nebo části území obce, která nemá platný územní plán, územní plán obce, popřípadě územně plánovací dokumentaci sídelního útvaru nebo zóny, [...] do doby vydání územního plánu, nejpozději však do 31. prosince 2020, umístit v nezastavěném území*

²² Tamtéž

²³ SMÍŠEK, Jaroslav. Komentář k § 2. In: MACHAČKOVÁ, Jana. Stavební zákon: komentář. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2018. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-558-9, s. 9

²⁴ § 43 odst. 1 StavZ

²⁵ § 18 odst. 6 StavZ

²⁶ § 2 odst. 1 písm. f) StavZ

²⁷ § 18 odst. 5 StavZ

²⁸ Tamtéž

²⁹ Tamtéž

³⁰ Pozn.: ke dni uzavření rukopisu této práce je přechodné ustanovení § 188a StavZ stále účinné

*kromě staveb, zařízení a jiných opatření uvedených v § 18 odst. 5“ též některé další stavby, uvedené pod písm. a) až e).*³¹

1.2 Územní plánování

Pro správné pochopení podstaty a významu územního rozhodování, jemuž je věnována část II. této práce, bude v následující kapitole nejprve krátce představeno územní plánování, a to v pěti podkapitolách. První podkapitola se bude zabývat zařazením územního plánování do systému práva, a to jak práva správního, tak práva stavebního. Následně bude vymezen samotný pojem územního plánování. Dále bude pojednáno o relevantních pramenech práva, navazovat bude zamyšlení nad cíly a úkoly územního plánování. Nakonec bude nabídnut výčet jednotlivých nástrojů územního plánování. Stranou pozornosti této kapitoly pak zůstane územní rozhodování, jemuž bude věnována samostatná část.

1.2.1 Postavení v systému práva

Nezbytným předpokladem pro porozumění pojmu územního plánování je jeho (alespoň stručně) zařazení do systematiky stavebního zákona, resp. v širších souvislostech i do systému stavebního práva v rámci práva správního. Teprve tehdy lze bez obav přistoupit k definování samotného pojmu, aniž by hrozilo jeho nesprávné pochopení.

Podle M. Kopeckého *„správním právem rozumíme tu část právního řádu, která upravuje organizaci a činnost veřejné správy, včetně vztahů veřejné správy na straně jedné a fyzických či právnických osob jako adresátů působení veřejné správy na straně druhé. Správní právo je právním odvětvím, tvořeným souhrnem veřejnoprávních norem upravujících organizaci a činnost veřejné správy.“*³² Z hlediska tradičního dualistického dělení kontinentálního práva na právo soukromé a veřejné, jež má historický původ již v právu římském, řadíme správní právo do podsystemu práva veřejného, a to vedle práva ústavního, trestního, finančního, sociálního zabezpečení, procesního a dalších.³³ Na rozdíl od soukromého práva, jež je založeno na vzájemné rovnosti subjektů práva a dispozitivnosti právních norem, je pro právo veřejné typická kogentnost právní úpravy a nadřazenost orgánů veřejné moci nad ostatními právními

³¹ § 188a StavZ

³² KOPECKÝ, Martin. Správní právo: obecná část. Praha: C. H. Beck, 2019. Právnické učebnice. ISBN 978-80-7400-727-9, s. 9

³³ KNAPP, Viktor. Teorie práva. Praha: Beck, 1995. Právnické učebnice. ISBN 80-7179-028-1, s. 68

subjekty, o jejichž subjektivních právech a povinnostech mohou tyto orgány jednostranně rozhodovat.³⁴ Toto pojetí označuje právní nauka jako mocenské (subordinační)³⁵ a kloní se k němu i Ústavní soud ČR ve své judikatuře, když definuje veřejnou moc jako „*moc, která autoritativně rozhoduje o právech a povinnostech subjektů, ať již přímo, nebo zprostředkovaně. Subjekt, o jehož právech nebo povinnostech rozhoduje orgán veřejné moci, není v rovnoprávném postavení s tímto orgánem a obsah rozhodnutí tohoto orgánu nezávisí od vůle subjektu.*“³⁶ Pro pořádek nutno doplnit, že mocenská teorie není jediná, která se v rámci právní nauky v průběhu historie vyprofilovala. Setkat se lze i s teorií zájmovou, organickou (subjektů) a dalšími.³⁷ Ačkoliv je v odborné literatuře věnován nastíněnému dělení značný prostor, je hranice mezi právem soukromým a veřejným často velmi nejasná a těžko určitelná a dle mnohých kritiků již toto dělení ztratilo své opodstatnění.³⁸

Jak již vyplývá z definice správního práva M. Kopeckého nastíněné výše či z pojetí dle D. Hendrycha, který za správní právo považuje tu „*část právního řádu, která upravuje veřejnou správu,*“ resp. „*soubor právních norem vztahujících se na veřejnou správu, pokud jde o její organizaci a činnost, včetně vztahů vznikajících při jejím výkonu mezi nositeli veřejné správy na jedné straně a fyzickými nebo právníckými osobami na straně druhé,*“³⁹ ústředním pojmem správního práva je pojem veřejné správy.

Veřejnou správu lze chápat jednak jako určitou činnost (správa v materiálním, resp. funkčním pojetí), nebo též jako instituci (správa ve formálním, resp. institucionálním pojetí), která veřejnou správu vykonává.⁴⁰ Negativně-materiálně (či substraktivně) pak bývá veřejná správa vymezována jako souhrn „*činností, které nelze kvalifikovat jako zákonodárství nebo soudnictví.*“⁴¹ Ačkoliv existují pokusy o pozitivně-materiální vymezení veřejné správy, nejsou tyto vzhledem ke značnému množství jednotlivých správních činností a faktické nemožnosti

³⁴ GERLOCH, Aleš. Teorie práva. 7. aktualizované vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2017. Právnícké učebnice. ISBN 978-80-7380-652-1, s. 126

³⁵ KOPECKÝ, Martin. Správní právo: obecná část. Praha: C. H. Beck, 2019. Právnícké učebnice. ISBN 978-80-7400-727-9, s. 10

³⁶ Nález ÚS sp. zn. II. ÚS 75/93 ze dne 25. 11. 1993

³⁷ KOPECKÝ, Martin. Správní právo: obecná část. Praha: C. H. Beck, 2019. Právnícké učebnice. ISBN 978-80-7400-727-9, s. 10 – 11

³⁸ HENDRYCH, Dušan. Správní právo. In: HENDRYCH, Dušan, Taisia ČEBIŠOVÁ, Martin KOPECKÝ, Vladimír MIKULE, Richard POMAHÁČ, Helena PRÁŠKOVÁ, Josef STAŠA a Vladimír VOPÁLKA. Správní právo: obecná část. 9. vydání 2016. Praha: C. H. Beck, 2016. Academia iuris. ISBN 978-80-7400-624-1, s. 13

³⁹ Tamtéž, s. 9

⁴⁰ Tamtéž, s. 2

⁴¹ Tamtéž, s. 3

jejich zahrnutí do jediné komplexní definice, prakticky ve větší míře použitelné.⁴² Ať již budeme na veřejnou správu nazírat tak či onak, radí se s ohledem na čl. 2 odst. 1 Ústavy do moci výkonné, pro niž je typické, že jde o „*činnost nepřetržitou, organizující, směřující k naplnění nějakého budoucího cíle, působící ve veřejném zájmu k naplňování základních cílů státu,*“⁴³ a to vedle činností vlády, exekutivních činností prezidenta a tzv. dalších exekutivních činností.⁴⁴

Správní právo se dělí na část obecnou a zvláštní. Obecná část zahrnuje „*takové úpravy, zásady, pojmy a právní instituty, které v zásadě platí pro veškerou veřejnou správu. Obsahuje všechno společné, typické a obecně platné.*“⁴⁵ Zvláštní část (také označována jako „*hmotné právo správní*“,⁴⁶ což je ale označení nepřesné, neboť zvláštní část obsahuje nejen hmotněprávní normy, ale i normy procesní⁴⁷) obsahuje konkrétní úpravu podle jednotlivých správních odvětví, jako např. živnostenské právo, metrologie, vodní právo, nebo právě právo stavební.⁴⁸

Stavební právo pak představuje „*soubor veřejnoprávních norem, které upravují umístování, provádění, užívání a odstraňování staveb, popřípadě jiných změn v území, a některé další společenské vztahy s tím související.*“⁴⁹ Jedná se jak o normy hmotné, tak i normy procesní, jejichž smyslem je „*veřejnoprávní regulace stavební činnosti a tedy ochrana různých veřejných a soukromých zájmů dotčených výstavbou, zejména bezpečnosti, života, zdraví, majetku a zdravých životních podmínek.*“⁵⁰ Ústředními prameny správního práva, jež obsahují rozhodující část stavebněprávní úpravy, jsou stavební zákon a na něj navazující podzákoné prováděcí předpisy.⁵¹ Tyto jsou dále doplněny technickými normami a územně

⁴² Tamtéž, s. 13

⁴³ KOPECKÝ, Martin. Správní právo: obecná část. Praha: C. H. Beck, 2019. Právnícké učebnice. ISBN 978-80-7400-727-9, s. 3

⁴⁴ Tamtéž, s. 4

⁴⁵ HENDRYCH, Dušan. Správní právo. In: HENDRYCH, Dušan, Taisia ČEBIŠOVÁ, Martin KOPECKÝ, Vladimír MIKULE, Richard POMAHÁČ, Helena PRÁŠKOVÁ, Josef STAŠA a Vladimír VOPÁLKA. Správní právo: obecná část. 9. vydání 2016. Praha: C. H. Beck, 2016. Academia iuris. ISBN 978-80-7400-624-1, s. 12

⁴⁶ Tamtéž, s. 12

⁴⁷ KOPECKÝ, Martin. Správní právo: obecná část. Praha: C. H. Beck, 2019. Právnícké učebnice. ISBN 978-80-7400-727-9, s. 45

⁴⁸ Tamtéž, s. 45

⁴⁹ SVOBODA, Petr. Stavební právo a sakrální stavby. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer Česká republika, 2. 1. 2016. [cit. 2020-11-21]. ASPI ID: LIT263655CZ

⁵⁰ FRANKOVÁ, Martina. Ochrana nejen vlastnického práva osob dotčených výstavbou ve stavebním právu. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer Česká republika, 1. 9. 2017. [cit. 2020-11-21]. ASPI ID: LIT272073CZ

⁵¹ MAREK, Karel a Petr PRŮCHA. Stavební právo v teorii a praxi. Praha: Leges, 2011. Praktik. ISBN 978-80-87576-00-7, s. 12

plánovací dokumentací.⁵² V odborné literatuře bývá takto vymezené stavební právo označováno za stavební právo „veřejné“, od něhož je dále odlišováno stavební právo „soukromé“ (právní normy stavebního práva soukromého lze nalézt pouze fragmentárně napříč soukromoprávními předpisy, samostatně kodifikováno však není); J. Staša hovoří v této souvislosti o tzv. „rozpadání“ stavebního práva na veřejné a soukromé.⁵³ Pro účely této práce však budiž stavebním právem (bez dalšího) myšleno právě a jen stavební právo veřejné.

Stavební zákon upravuje dvě relativně autonomní oblasti stavebního práva: problematiku územního plánování, o níž bude pojednáno v následujících podkapitolách, a vedle ní i vlastní problematiku stavební (či stavebně právní v užším smyslu, představovanou stavebním řádem), jež by stejně tak dobře mohly být odděleně zařazeny do samostatných právních předpisů, ovšem z hlediska historické návaznosti⁵⁴ a vzhledem k silnému faktickému prolnutí obou oblastí, zvolil zákonodárce cestu společného právního předpisu – stavebního zákona.⁵⁵

Stavební řád upravuje (přidržíme-li se výše uvedené definice stavebního práva) provádění, užívání a odstraňování staveb, a sice „z hlediska technické funkčnosti a obecné bezpečnosti staveb,“ tedy z hlediska stavebně-technického.⁵⁶ K. Marek s P. Průchou v návaznosti na systematiku stavebního zákona charakterizují stavební řád jako regulovanou úpravu „vlastní“ stavebně právní problematiky,⁵⁷ sestávající z právní úpravy:

- režimu přípustnosti staveb, terénních úprav, zařízení a udržovacích prací,⁵⁸
- stavebního dozoru a zvláštních pravomocí stavebního úřadu,⁵⁹ a
- povinností a odpovědnosti osob při přípravě a provádění staveb.⁶⁰

Od oblastí územního plánování a stavebního řádu je dále nutno odlišit kategorii „dalších souvisejících otázek“ upravených ve stavebním zákoně, jimiž jsou zejména: „*evidence územně plánovací činnosti, obecné požadavky na výstavbu, účely vyvlastnění pro potřeby stavebního*

⁵² SVOBODA, Petr. Stavební právo a sakrální stavby. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer Česká republika, 2. 1. 2016. [cit. 2020-11-21]. ASPI ID: LIT263655CZ

⁵³ STAŠA, Josef. Nad stavem českého stavebního práva. In: STAŠA, Josef a Jiří RAJCHL, ed. Sondy do stavebního práva. Praha: Univerzita Karlova. Právnická fakulta, 2018. Sborníky. ISBN 978-80-879-75-85-5, s. 8

⁵⁴ Pozn.: územní plánování a stavební řád poprvé spojil do společného předpisu zák. č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)

⁵⁵ MAREK, Karel a Petr PRŮCHA. Stavební právo v teorii a praxi. Praha: Leges, 2011. Praktik. ISBN 978-80-87576-00-7, s. 15

⁵⁶ SVOBODA, Petr. Stavební právo a sakrální stavby. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer Česká republika, 2. 1. 2016. [cit. 2020-11-21]. ASPI ID: LIT263655CZ

⁵⁷ Pozn.: resp. stavebněprávní v užším smyslu

⁵⁸ Hlava I., část čtvrtá StavZ

⁵⁹ Hlava II., část čtvrtá StavZ

⁶⁰ Hlava IV., část čtvrtá StavZ

zákona, ochrana veřejných zájmů v režimu stavebního zákona, správní delikty apod.,⁶¹“
přičemž tyto otázky již pouze navazují na oblasti územního plánování, resp. stavebního řádu,
resp. je doplňují a naplňují jejich účel.

1.2.2 Pojem

Česká právní úprava nenabízí žádnou (legální) definici pojmu územního plánování. Pro teoretické a publikační účely je proto nutno ji dovozovat až z jednotlivých ustanovení stavebního zákona, resp. právního řádu jako celku. Logicky tedy existuje značné množství různých pojetí územního plánování.

Podle F. Dienstbiera představuje územní plánování *„poměrně obsáhlý soubor činností zabývajících se zkoumáním území (jeho stavu, hodnot, předpokladů a limitů rozvoje, apod.), a stanovováním a prosazováním pravidel jeho využití i prostorového uspořádání území a jeho funkcí s cílem ochrany hodnot území a současně umožnění dalšího rozvoje.“⁶²* Tato definice, chápající územní plánování jako soubor určitých činností, tak odráží materiální (funkční) pojetí veřejné správy, přičemž je třeba mít stále na paměti, že se jedná o činnost v rámci moci výkonné, tedy o *„činnost nepřetržitou, organizující, směřující k naplnění nějakého budoucího cíle, působící ve veřejném zájmu k naplňování základních cílů státu.“⁶³* Z tohoto pohledu by se mohlo zdát, že územní plánování sleduje pouze zájem veřejný, což by ovšem byla úvaha mylná, neboť jedním z cílů územního plánování vypočtených ve stavebním zákoně je též *„dosažení obecně prospěšného souladu veřejných a soukromých zájmů na rozvoji území.“⁶⁴* To také F. Dienstbier reflektuje a doplňuje, že územní plánování je činností *„zohledňující široké spektrum veřejných i soukromých zájmů.“⁶⁵* Konkrétně se jedná *„vedle vlastnického práva k pozemkům a stavbám na nich [...] o právo na život, právo na ochranu zdraví, právo na soukromí včetně práva na ochranu soukromého a rodinného života a právo na příznivé životní prostředí.“⁶⁶* V návaznosti na výše uvedenou definici stavebního práva lze tedy konstatovat, že

⁶¹ MAREK, Karel a Petr PRŮCHA. Stavební právo v teorii a praxi. Praha: Leges, 2011. Praktik. ISBN 978-80-87576-00-7, s. 16

⁶² DIENSTBIER, Filip. Územní plánování. In: SLÁDEČEK, Vladimír a Olga POUPEROVÁ. Správní právo - zvláštní část: (vybrané kapitoly). 2. vyd. Praha: Leges, 2014. Student. ISBN 978-80-87576-48-9, s. 202

⁶³ KOPECKÝ, Martin. Správní právo: obecná část. Praha: C. H. Beck, 2019. Právnické učebnice. ISBN 978-80-7400-727-9, s. 3

⁶⁴ § 18 odst. 2 StavZ

⁶⁵ DIENSTBIER, Filip. Územní plánování. In: SLÁDEČEK, Vladimír a Olga POUPEROVÁ. Správní právo - zvláštní část: (vybrané kapitoly). 2. vyd. Praha: Leges, 2014. Student. ISBN 978-80-87576-48-9, s. 202

⁶⁶ FRANKOVÁ, Martina. Ochrana nejen vlastnického práva osob dotčených výstavbou ve stavebním právu. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer Česká republika, 1. 9. 2017. [cit. 2020-11-21]. ASPI ID: LIT272073CZ

„oblast územního plánování upravuje výstavbu (především umístování staveb) z hlediska harmonického využití území v souladu s veřejnými zájmy a s (individuálními) právy jiných osob [příčemž] základním hlediskem územního plánování je hledisko urbanistické.“⁶⁷

Vedle vymezení F. Dienstbiera lze územní plánování chápat i jako určitý „souhrn opatření“⁶⁸ či „určitý proces“⁶⁹ apod. Územní plánování dle pojetí F. Dienstbiera však asi nejnázorněji odráží skutečnost, že územní plánování spadá pod pojem veřejné správy.

K. Marek s P. Průchou chápou územní plánování jako „souhrn opatření, směřující k vytváření předpokladů pro udržitelný rozvoj území, s ohledem na možnosti a meze nakládání s územím a jeho účelného využívání, a v tomto smyslu potom směřující k cílené regulaci takového nakládání a využívání [příčemž tato opatření vyúsťují] v řízení ve vztahu ke stavbám.“⁷⁰

Podobně vymezuje územní plánování i A. Kliková, když tento pojem chápe jednak jako „souhrn opatření, vztahující se k možnostem a mezím nakládání s územím,“ a dále též jako určitý „proces, jehož úkolem a účelem je ve veřejném zájmu komplexně a zároveň soustavně řešit funkční využití území, stanovit zásady jeho organizace a věcně a časově koordinovat činnost v území ovlivňující jeho rozvoj, zejména výstavbou za současného zachování či rozvíjení hodnot území,“ přičemž rozlišuje tzv. funkční rozměr územního plánování (samotný proces, postup) a rozměr dokumentární (výstupy takových procesů, postupů).⁷¹

J. Plos popisuje územní plánování jako jakýsi dialog, rozpravu mezi subjekty,⁷² které obývají (příp. spravují) určité území, jejímž účelem je dosažení shody o správě tohoto území a stanovení podmínek pro kvalifikované rozhodování o vývoji, správě a způsobech jeho utváření, tedy jeho uspořádání a využívání.⁷³ K tomuto J. Plos dodává, že územní plánování musí:

⁶⁷ SVOBODA, Petr. Stavební právo a sakrální stavby. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer Česká republika, 2. 1. 2016. [cit. 2020-11-21]. ASPI ID: LIT263655CZ

⁶⁸ MAREK, Karel a Petr PRŮCHA. České stavební právo v evropském kontextu. Brno: Masarykova univerzita, 2009. Acta Universitatis Brunensis. Iuridica. ISBN 978-80-210-4958-1, s. 34

⁶⁹ KLIKOVÁ, Alena, Petr HAVLAN, Kateřina VALACHOVÁ a Eva HAMPLOVÁ. Stavební právo: praktická příručka. 3. aktualiz. vyd. Praha: Linde, 2009. ISBN 978-80-7201-764-5, s. 10

⁷⁰ MAREK, Karel a Petr PRŮCHA. České stavební právo v evropském kontextu. Brno: Masarykova univerzita, 2009. Acta Universitatis Brunensis. Iuridica. ISBN 978-80-210-4958-1, s. 34

⁷¹ KLIKOVÁ, Alena, Petr HAVLAN, Kateřina VALACHOVÁ a Eva HAMPLOVÁ. Stavební právo: praktická příručka. 3. aktualiz. vyd. Praha: Linde, 2009. ISBN 978-80-7201-764-5, s. 10 - 11

⁷² Pozn.: J. Plos uvádí příkladmo jednotlivé občany a jejich sdružení, podnikatelské subjekty, politickou reprezentaci, pořizovatele a zhotovitele územního plánu.

⁷³ PLOS, Jiří. Stavební zákon s komentářem pro praxi. Praha: Grada Publishing, 2013. ISBN 978-80-247-3865-9, s. 43

- tvořit takový systém, který bude poskytovat maximum informací o území a jeho vývoji,
- odrážet princip subsidiarity, tedy ponechání rozhodovací pravomoci těm subjektům, které mohou o dané otázce rozhodovat nejefektivněji,
- poskytovat právní jistotu občanům a určitost vztahům, do nichž vstupují, a
- vytvářet podmínky pro zpětnou vazbu kontrolovaných osob, kontrolovatelné uplatňování územně plánovacích dokumentů a vyvíjet účinný tlak prostřednictvím aplikačních a kontrolních mechanismů.⁷⁴

Ať již budeme na územní plánování nahlížet jakýmkoliv z výše uvedených pohledů, společným jmenovatelem bude vždy jeho směřování k určitým cílům a plnění určitých úkolů,⁷⁵ a to prostřednictvím právem upravených nástrojů územního plánování.⁷⁶

Na závěr je třeba upozornit, že stavební zákon ve své části třetí, hlavě III., jež se zabývá nástroji územního plánování, rozlišuje mezi územním plánováním v užším smyslu (upraveným v dílech 1 až 3) a územním rozhodováním (upraveným v dílech 4 a 5), jež má v rámci hlavy III. relativně samostatné postavení.⁷⁷ Jinak řečeno, celá hlava III. upravuje územní plánování (lze zde hovořit o „územním plánování v širším smyslu“), přičemž díly 1 až 3 se zabývají „územním plánováním v užším smyslu“ a díly 4 a 5 „územním rozhodováním“. Obě tyto (pod)kategorie se vyznačují poněkud odlišnou povahou. Územní plánování (v užším smyslu) je založeno na abstraktně-konkrétní právní regulaci, územní rozhodování pak na regulaci individuální (konkrétní).⁷⁸

1.2.3 Právní úprava

Nejvýznamnějším pramenem práva na poli územního plánování je jednoznačně stavební zákon, jenž však není zdaleka pramenem jediným. Není cílem této práce vypsát vyčerpávající výčet veškerých pramenů dotýkajících se problematiky územního plánování (je-li něco takového vůbec prakticky možné). Pro účely obecného přehledu a zařazení územního rozhodování do systému práva, jemuž je věnována tato část práce, však bude v následující

⁷⁴ PLOS, Jiří. Stavební zákon s komentářem pro praxi. Praha: Grada Publishing, 2013. ISBN 978-80-247-3865-9, s. 43 - 44

⁷⁵ § 18 a 19 StavZ

⁷⁶ § 25 a násl. StavZ

⁷⁷ MAREK, Karel a Petr PRŮCHA. Nové stavební právo. Brno: Masarykova univerzita, 2007. Edice učebnic Právnické fakulty Masarykovy univerzity v Brně. ISBN 978-80-210-4419-7, s. 66

⁷⁸ SVOBODA, Petr. Stavební právo a sakrální stavby. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer Česká republika, 2. 1. 2016. [cit. 2020-11-21]. ASPI ID: LIT263655CZ

podkapitole nabídnut alespoň příkladný nástin některých významných pramenů práva v rámci jednotlivých skupin dle (zejm.) právní síly.

Oblast územního plánování není ze své podstaty v přímém hledáčku **mezinárodního práva**, a ČR tak není (primárně) vázána žádnou „speciální“ mezinárodní smlouvou k určitému způsobu úpravy územního plánování.⁷⁹ Přesto však existuje celá řada mezinárodních smluv, ze kterých pro ČR vyplývají závazky, jejichž naplňování se dotýká i práva stavebního. Jedná se zejména o Evropskou chartu místní samosprávy, Úmluvu o ochraně lidských práv a základních svobod, Úmluvu o ochraně architektonického dědictví Evropy, Úmluvu o ochraně archeologického dědictví, Úmluvu o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech ochrany životního prostředí (Aarhuská úmluva), Evropskou úmluvu o krajině a další.⁸⁰

Vedle výše uvedených mezinárodních smluv mají (především) pro územní rozhodování význam i dokumenty rozpracovávající principy dobré správy, jako např. Rezoluce Výboru ministrů Rady Evropy č. (77) 31, o ochraně jednotlivce ve vztahu ke správním aktům, Doporučení Výboru ministrů Rady Evropy č. R (80) 2, týkající se správního uvážení, Doporučení Výboru ministrů R (81) 19, o přístupu k informacím v držení veřejných orgánů,⁸¹ či tzv. Řídící principy trvale udržitelného územního rozvoje evropského kontinentu, přijaté v podobě rezoluce konferencí ministrů zodpovědných za územní plánování v roce 2000, a další.

Na úrovni **práva EU** zastávají v oblasti územního plánování vedle Evropské dohody,⁸² která obecně zakotvuje vzájemnou spolupráci smluvních stran na poli životního prostředí (čl. 81), dopravy (čl. 82), telekomunikace (čl. 83) a regionálního rozvoje (čl. 87), významné postavení především směrnice zabývající se ochranou životního prostředí.⁸³ Konkrétně pak zejména směrnice 2011/92/EU, o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí, upravující tzv. projektové posuzování vlivu na životní prostředí (tzv. „EIA“), jež byla dále novelizována směrnicí 2014/52/EU (tzv. „revidovaná EIA“), a směrnice 2001/42/ES, o posuzování vlivů některých plánů a programů na životní prostředí, jež stanoví

⁷⁹ DIENSTBIER, Filip. Územní plánování. In: SLÁDEČEK, Vladimír a Olga POUPEROVÁ. Správní právo - zvláštní část: (vybrané kapitoly). 2. vyd. Praha: Leges, 2014. Student. ISBN 978-80-87576-48-9, s. 207

⁸⁰ Důvodová zpráva k zákonu č. 183/2006 Sb. o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), obecná část, bod 5.

⁸¹ MAREK, Karel a Petr PRŮCHA. Stavební právo v teorii a praxi. Praha: Leges, 2011. Praktik. ISBN 978-80-87576-00-7, s. 20

⁸² Evropská dohoda zakládající přidružení mezi Českou republikou na jedné straně a Evropskými Společenstvími a jejich členskými státy na straně druhé ze dne 4. 10. 1993

⁸³ Důvodová zpráva k zákonu č. 183/2006 Sb. o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), obecná část, bod 5.

rámec pro tzv. strategické posuzování vlivu na životní prostředí.⁸⁴ Dále též např. dvojice směrnic vytvářejících soustavu chráněných území NATURA 2000 - směrnice 2009/147/ES, o ochraně volně žijících ptáků, a směrnice 92/43/EHS, o ochraně přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin.⁸⁵ Významnou roli též zastává Evropský soudní dvůr a jeho judikatura, především pak řízení o předběžné otázce, kdy vnitrostátní soudy žádají ESD o výklad unijního práva.⁸⁶

Ústavní zákony, jako právní předpisy nejvyšší právní síly, zakotvují základní rámec pro celý právní řád, a jako takové logicky působí i na oblast stavebního práva, i když pouze zprostředkovaně. Jsou to právě až zákony a další (hierarchicky níže postavené) právní předpisy, jež naplňují obecná ústavně právní východiska, zejména pak v oblasti využívání přírodních zdrojů, životního prostředí, ochrany kulturního bohatství či ústavou stanovených podmínek odnětí a omezení vlastnického práva.⁸⁷

Na **zákonné úrovni** zaujímá ústřední postavení v rámci stavebního práva jednoznačně stavební zákon, přičemž na postupy a řízení (resp. interpretaci a aplikaci stavebního zákona⁸⁸) se subsidiárně použije správní řád, jako obecný procesní právní předpis, jestliže stavební zákon, jako předpis speciální, nestanoví postup vlastní.⁸⁹ Vedle stavebního zákona a správního řádu dopadá na územní plánování i celá řada dalších zvláštních zákonů, přijatých na ochranu nejrozličnějších veřejných zájmů,⁹⁰ přičemž tyto jednotlivé zvláštní zákony stanovují a určují (mj.) „*postavení dotčených správních orgánů a rozsah jejich působnosti v procesu územního plánování a správních procesů vedených podle stavebního zákona nebo v přímé souvislosti s ním.*”⁹¹ Jedná se například o zák. č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči, zák. č. 133/1985 Sb., o požární ochraně, zák. č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů, zák. č. 128/2000 Sb., o obcích, zák. č. 129/2000 Sb., o krajích, zák.

⁸⁴ DVOŘÁK, Libor. Zákon o posuzování vlivů na životní prostředí: komentář. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2018. ISBN 978-80-7552-183-5, s. XXIV

⁸⁵ SPRÁVNÍ PRÁVO: odborný časopis pro oblast státní správy a správního práva. 6/2015. Praha: Ministerstvo vnitra. 1968-, 6. ISSN 0139-6005, s. 331. Dostupné též z <https://www.mvcr.cz/soubor/spravni-pravo-6-2015w-natura-pdf.aspx>

⁸⁶ DVOŘÁK, Libor. Zákon o posuzování vlivů na životní prostředí: komentář. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2018. ISBN 978-80-7552-183-5, s. XXVI - XXVII

⁸⁷ DIENSTBIER, Filip. Územní plánování. In: SLÁDEČEK, Vladimír a Olga POUPEŘOVÁ. Správní právo - zvláštní část: (vybrané kapitoly). 2. vyd. Praha: Leges, 2014. Student. ISBN 978-80-87576-48-9, s. 207

⁸⁸ MAREK, Karel a Petr PRŮCHA. Stavební právo v teorii a praxi. Praha: Leges, 2011. Praktik. ISBN 978-80-87576-00-7, s. 17

⁸⁹ Srov. § 192 StavZ

⁹⁰ Pozn.: tyto veřejné zájmy jsou typicky chráněny prostřednictvím tzv. závazných stanovisek dle § 149 SŘ, vydávaných příslušnými dotčenými orgány při splnění podmínek těmito zvláštními zákony stanovených

⁹¹ PLOS, Jiří. Stavební zákon s komentářem pro praxi. Praha: Grada Publishing, 2013. ISBN 978-80-247-3865-9, s. 24

č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, a další. Obsáhlejší výčet (nikoliv však vyčerpávající,⁹² jak již doslovný název zákona napovídá) lze odvodit ze zákona č. 186/2006 Sb., o změně některých zákonů souvisejících s přijetím stavebního zákona a zákona o vyvlastnění, jenž v souvislosti s přijetím stavebního zákona novelizoval 51⁹³ souvisejících zvláštních zákonů.⁹⁴ J. Plos pak tyto pro přehlednost člení dle předmětu úpravy na následující skupiny: 1) předpisy o veřejném zdraví, 2) předpisy o přírodních složkách životního prostředí, 3) předpisy o kulturním bohatství, 4) předpisy o infrastruktuře a 5) předpisy o výkonu správy v území.⁹⁵

Současný stavební zákon byl přijat dne 14. března 2006, tedy více jak šest let po schválení věcného záměru k jeho vypracování, k čemuž došlo dne 20. 6. 2001 usnesením vlády č. 612.⁹⁶ Úvahy o přijetí nového stavebního zákona byly předmětem odborné debaty již od počátku 90. let, kdy v návaznosti na politické změny sílila potřeba přijetí nové právní úpravy, která by již nebyla tak úzce spojena s národními výbory, jako orgány státní správy, jež byly dne 24. 11. 1990 zrušeny zákonem č. 367/1990 Sb., o obcích (obecní zřízení).⁹⁷ Důvodová zpráva v této souvislosti hovoří o potřebě přijetí koncepčně nové právní úpravy, která by lépe zohledňovala požadavky souběžně připravovaného nového správního řádu (nakonec přijatého o cca dva roky dříve jako zák. č. 500/2004 Sb., správní řád), odstranila principiální nedostatky a uvedla právní stav do souladu s vnějšími a vnitřními ekonomickými, sociálními a politickými podmínkami, vyvolanými nejen změnami po roce 1989, ale též vstupem ČR do EU.⁹⁸ Stavební zákon č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, tak byl s účinností ke dni 1. 1. 2007 nahrazen zákonem č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon). Již při pohledu na shodné označení původního a nového předpisu je zřejmé, že se zákonodárce rozhodl zachovat model z roku 1976 a umístit úpravu územního plánování a stavebního řádu do jednoho společného předpisu.⁹⁹ Odlišně od předchozí úpravy pak zákonodárce zařadil

⁹² Není zde logicky zahrnut např. zák. č. 416/2009 Sb., o urychlení výstavby dopravní, vodní a energetické infrastruktury, jenž byl přijat až po účinnosti zák. č. 186/2006 Sb.

⁹³ Pozn.: důvodová zpráva k zák. č. 186/2006 Sb. však vyjmenovává pouze 49

⁹⁴ MAREČEK, Jan, Jiří DOLEŽAL, Vladimíra SEDLÁČKOVÁ, Tomáš SKLENÁŘ, Martin TUNKA a Zdeňka VOBRÁTILOVÁ. Komentář ke stavebnímu zákonu a předpisy související. 2. aktualizované vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2018. ISBN 978-80-7380-703-0, s. 15

⁹⁵ PLOS, Jiří. Stavební zákon s komentářem pro praxi. Praha: Grada Publishing, 2013. ISBN 978-80-247-3865-9, s. 24

⁹⁶ Důvodová zpráva k zákonu č. 183/2006 Sb. o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), obecná část

⁹⁷ MAREK, Karel a Petr PRŮCHA. Stavební právo v teorii a praxi. Praha: Leges, 2011. Praktik. ISBN 978-80-87576-00-7, s. 14

⁹⁸ Důvodová zpráva k zákonu č. 183/2006 Sb. o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), obecná část, bod 3.

⁹⁹ PLOS, Jiří. Stavební zákon s komentářem pro praxi. Praha: Grada Publishing, 2013. ISBN 978-80-247-3865-9, s. 9

vyvlastňovací řízení do předpisu samostatného, a sice zákona č. 184/2006 Sb., o odnětí nebo omezení vlastnického práva k pozemku nebo ke stavbě (zákon o vyvlastnění). Spolu se stavebním zákonem a zákonem o vyvlastnění byl dále též přijat tzv. změnový zákon č. 186/2006 Sb. (viz výše) a soubor konkretizujících prováděcích vyhlášek (viz níže).

Ministerstvo pro místní rozvoj si od nově přijatého stavebního zákona slibovalo především posílení právní jistoty občanů a investorů v rozhodovacích procesech, posílení role obcí a krajů při rozhodování o rozvoji jejich území a zjednodušení a zrychlení povolovacích řízení.¹⁰⁰ K. Marek s P. Průchou pak výstižně shrnují, že cílem nové právní úpravy bylo „*jednak vytvořit optimálnější podmínky pro výstavbu a zajišťování trvale udržitelného rozvoje v území, ochranu a tvorbu životního prostředí, zajistit koordinovaný systém státní správou garantovaných informací o území, upravit všechny postupy rozhodování o území jako veřejné a zajistit přístup veřejnosti ke všem informacím, včetně příslušných prostředků právní ochrany. Dále pak, pokud možno, zjednodušit a zoperativnit upravované postupy, a stejně tak i přizpůsobit předmětnou právní úpravu aktuálnímu právnímu okolí.*“¹⁰¹

Hovořit o zjednodušení a zrychlení rozhodování ve věcech územního plánování a stavebního řádu je však značně problematické.¹⁰² Kupříkladu J. Plos v této souvislosti uvádí, že „[nový] stavební zákon vytváří základní procedurální rámeček pro uplatňování rozsáhlé škály právních předpisů uplatňovaných při využívání území [příčemž] v důsledku tohoto stavu existuje značné množství dotčených veřejných zájmů a tedy také dotčených správních úřadů, jejichž množství nebylo omezeno!“¹⁰³ Jinak řečeno, vzhledem k velkému množství zvláštních právních předpisů, chránících velké množství rozličných veřejných zájmů, jsou z logiky věci nutně dány též zvýšené procedurální požadavky, jež proces rozhodování komplikují a časově prodlužují. Výše uvedené je však vhodné považovat pouze za jeden z mnoha „neduhů“, kterými stavební právo jako celek trpí. J. Staša hovoří o tzv. „neuspokojivé kondici veřejného stavebního práva“, které trpí mnohými „neduhy“, které jednak vyvstaly v souvislosti s přijetím současného stavebního zákona a jeho následných novel, ale též „neduhy“ tradičními, jež

¹⁰⁰ Ministerstvo pro místní rozvoj ČR. Nový stavební zákon. In: MMR: ©2010 [online]. [cit. 2020-11-21]. Dostupné z: <https://mmr.cz/cs/ministerstvo/stavebni-pravo/pravo-a-legislativa/archiv-sekce-pravo-a-legislativa/novy-stavebni-zakon>

¹⁰¹ MAREK, Karel a Petr PRŮCHA. Stavební právo veřejné a soukromé: podle úpravy závazků v novém občanském zákoníku. Praha: Leges, 2013. Praktik. ISBN 978-80-87576-79-3, s. 16

¹⁰² Srov. PLOS, Jiří. Stavební zákon s komentářem pro praxi. Praha: Grada Publishing, 2013. ISBN 978-80-247-3865-9, s. 10, a Veřejný ochránce práv. Co změnil nový stavební zákon. In: EPRAVO.CZ [online]. 17. 10. 2007 [cit. 2020-11-21]. Dostupné z: <https://www.epravo.cz/top/clanky/co-zmenil-novy-stavebni-zakon-50874.html>

¹⁰³ PLOS, Jiří. Stavební zákon s komentářem pro praxi. Praha: Grada Publishing, 2013. ISBN 978-80-247-3865-9, s. 10

postihují správní právo historicky, a nová právní úprava se s nimi uspokojivě nevypořádává.¹⁰⁴ V úvodu nastíněný problém bych pak zařadil právě do druhé jmenované skupiny, a to vedle tradiční absence hmotněprávní úpravy na úrovni zákona, či střetu samostatné a přenesené působnosti územních samosprávných celků, jak příkladmo uvádí J. Staša.¹⁰⁵

Jak J. Plos, tak i další autoři¹⁰⁶ však uznávají, že k jistým zjednodušením v souvislosti s přijetím nové právní úpravy přeci jenom došlo. J. Plos zmiňuje např. přesnější specifikaci konkrétní správní a věcné působnosti jednotlivých dotčených správních úřadů, jež nově v návaznosti na SŘ vydávají „pouze“ závazná stanoviska (ve smyslu § 149 SŘ); i zde však existují rozličné problémy, které celý proces rozhodování opět zbrzdí.¹⁰⁷ Přesto však lze jednoznačně uzavřít, že nová právní úprava nepřinesla kýžené snížení byrokracie a zrychlení povolovacích procesů, a to i přes množství novel, kterými se zákonodárce snažil problémy stavebního zákona odstranit,¹⁰⁸ často jimi však vnesl do právního řádu ještě větší chaos a vyvolal řadu nových výkladových problémů.¹⁰⁹

Z hlediska systematického je stavební zákon rozčleněn do sedmi částí. V části první zákon obecně vymezuje předmět úpravy a definuje základní pojmy, se kterými dále pracuje v částech následujících.¹¹⁰

Část druhá obsahuje ustanovení o výkonu veřejné správy, přičemž v souvislosti s problematikou územního rozhodování stojí za zmínku jednak zakotvení povinnosti orgánů územního plánování a stavebních úřadů využívat zjednodušené rozhodovací postupy při co nejmenším zatěžování dotčených osob,¹¹¹ dále pak povinnost vzájemné součinnosti s dotčenými orgány, jež chrání specifické veřejné zájmy dle jednotlivých zvláštních zákonů

¹⁰⁴ STAŠA, Josef. Nad stavem českého stavebního práva. In: STAŠA, Josef a Jiří RAJCHL, ed. Sondy do stavebního práva. Praha: Univerzita Karlova. Právnická fakulta, 2018. Sborníky. ISBN 978-80-879-75-85-5, s. 9

¹⁰⁵ Tamtéž, s. 11 a 19

¹⁰⁶ Srov. Veřejný ochránce práv. Co změnil nový stavební zákon. In: EPRAVO.CZ [online]. 17. 10. 2007 [cit. 2020-11-21]. Dostupné z: <https://www.epravo.cz/top/clanky/co-zmenil-novy-stavebni-zakon-50874.html>

¹⁰⁷ PLOS, Jiří. Stavební zákon s komentářem pro praxi. Praha: Grada Publishing, 2013. ISBN 978-80-247-3865-9, s. 10

¹⁰⁸ Pozn.: více např. BLAŽEK, Jiří. Stavební zákon s komentářem a souvisejícími předpisy: správní řád, katastr nemovitostí, pozemní komunikace, inženýrské sítě, bytová výstavba, nemovitosti, stavba, dotčené orgány ve stavebních řízeních. 5. aktualizované vydání. Olomouc: ANAG, 2019. Právo. ISBN 978-80-7554-225-0, s. 19

¹⁰⁹ Srov. PLOS, Jiří. Stavební zákon s komentářem pro praxi. Praha: Grada Publishing, 2013. ISBN 978-80-247-3865-9, s. 11 – 12, a STAŠA, Josef. Nad stavem českého stavebního práva. In: STAŠA, Josef a Jiří RAJCHL, ed. Sondy do stavebního práva. Praha: Univerzita Karlova. Právnická fakulta, 2018. Sborníky. ISBN 978-80-879-75-85-5, s. 9

¹¹⁰ § 1 – 2 StavZ

¹¹¹ § 4 odst. 1 StavZ

prostřednictvím závazných stanovisek.¹¹² Mimo to část druhá stanovuje působnost jednotlivých správních orgánů ve věcech územního plánování a stavebního řádu.¹¹³

Část třetí se zabývá územním plánováním, především jeho cíli a úkoly,¹¹⁴ jakož i jednotlivými nástroji, sloužícími k jejich naplňování.¹¹⁵

Do části čtvrté zákonodárce umístil jednak stavební řád,¹¹⁶ ale též úpravu stavebního dozoru a zvláštních pravomocí stavebního úřadu,¹¹⁷ autorizovaných inspektorů¹¹⁸ a povinnosti a odpovědnost osob při přípravě, provádění a užívání staveb.¹¹⁹

V části páté jsou obsažena společná ustanovení, z nichž je pro účely této práce nutno zmínit především zakotvení povinnosti respektovat při procesech dle stavebního zákona záměry¹²⁰ územního plánování a tzv. obecných požadavků na výstavbu,¹²¹ jejichž stanovení ponechává zákonodárce podzákoně právní úpravě. Tato povinnost je dána nejen správním orgánům, ale též veškerým právníkům či fyzickým osobám, účastnícím se územně plánovací a projektové činnosti, povolování, provádění, užívání a odstraňování staveb.¹²² Dále je možno upozornit na dílčí úpravu vyvlastnění (stavební zákon vymezuje toliko účely vyvlastnění, přičemž obecná úprava vyvlastnění je vyčleněna do samostatného zákona), mimořádné postupy,¹²³ či výčet přestupků.¹²⁴

Poslední, šestá, část je tradičně věnována přechodným a závěrečným ustanovením.¹²⁵

Vedle stavebního zákona zaujímají na zákonné úrovni významné postavení mezi prameny práva též zákon o vyvlastnění, upravující (zjednodušeně řečeno) odnímání nebo omezování vlastnického práva k pozemkům nebo stavbám, poskytování náhrady za vyvlastnění a zrušení vyvlastnění,¹²⁶ změnový zákon, o němž již bylo krátce pojednáno výše,¹²⁷ a zák. č. 360/1992 Sb., o výkonu povolání autorizovaných architektů a o výkonu povolání autorizovaných

¹¹² § 4 odst. 2 StavZ

¹¹³ § 5 – 17 StavZ

¹¹⁴ § 18 – 102 StavZ

¹¹⁵ § 25 – 102 StavZ

¹¹⁶ § 103 – 131a StavZ

¹¹⁷ § 132 – 142 StavZ

¹¹⁸ § 143 – 151 StavZ

¹¹⁹ § 152 – 157 StavZ

¹²⁰ Pozn.: zákonodárce tím patrně myslí „cíle a úkoly“

¹²¹ § 169 StavZ

¹²² Tamtéž

¹²³ § 177 StavZ

¹²⁴ § 178 – 183 StavZ

¹²⁵ § 185 – 197 StavZ

¹²⁶ § 1 zák. č. 184/2006 Sb., o odnětí nebo omezení vlastnického práva k pozemku nebo ke stavbě (zákon o vyvlastnění)

¹²⁷ Pozn.: zák. č. 186/2006 Sb., o změně některých zákonů souvisejících s přijetím stavebního zákona a zákona o vyvlastnění

inženýrů a techniků činných ve výstavbě, upravující postavení, práva a povinnosti autorizovaných architektů, autorizovaných inženýrů a techniků činných ve výstavbě, způsob a podmínky udělování autorizace, jakož i vznik, pravomoc a působnost Komory (ve smyslu tohoto zákona), a další podmínky pro výkon vybraných činností ve výstavbě.¹²⁸ Obecným procesním předpisem, použitelným subsidiárně na postupy a řízení dle stavebního zákona v případech, kdy stavební zákon nestanoví jinak,¹²⁹ je zák. č. 500/2004 Sb., správní řád. Nelze též opomenout zák. č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, jako relativně komplexní procesní předpis pro správní soudnictví.¹³⁰

Po vzoru předchozí právní úpravy, kdy na stavební zákon č. 50/1976 Sb. navazovalo původně sedm, v poslední fázi jeho platnosti již jen čtyři¹³¹ **prováděcí vyhlášky**,¹³² vycházel zákonodárce i v případě aktuálně platného stavebního zákona z modelu, ve kterém je značná část normotvorby přenechána výkonné moci, zmocněné zákonem¹³³ k vydávání konkretizujících podzákoných právních předpisů. Dne 10. 11. 2006, tedy přibližně osm měsíců po přijetí aktuálně platného stavebního zákona, byly vydány prováděcí vyhlášky č. 498/2006 Sb., o autorizovaných inspektorech, č. 499/2006 Sb., o dokumentaci staveb, č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a způsobu evidence územně plánovací činnosti, č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území, č. 502/2006 Sb., kterou se mění vyhláška Ministerstva pro místní rozvoj ČR č. 137/1998 Sb., o obecných technických požadavcích na výstavbu a č. 503/2006 Sb., o podrobnější úpravě územního řízení, veřejnoprávní smlouvy a územního opatření, a dne 22. 11. 2006 byla vydána vyhláška č. 526/2006 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení stavebního zákona ve věcech stavebního řádu.¹³⁴ Tyto vyhlášky nabyly účinnosti spolu se stavebním zákonem dne 1. 1. 2007. Dále byla dne 31. 10. 2006 přijata vyhláška č. 492/2006 Sb., kterou se mění vyhláška Ministerstva pro místní rozvoj č. 369/2001 Sb., o obecných technických požadavcích

¹²⁸ § 1 zák. č. 186/2006 Sb., o změně některých zákonů souvisejících s přijetím stavebního zákona a zákona o vyvlastnění

¹²⁹ § 192 StavZ

¹³⁰ BLAŽEK, Tomáš. Komentář k § 1. In: Blažek, T. Jirásek, J., Molek, P., Pospíšil, P., Sochorová, V., Šebek, P.: Soudní řád správní. 3. aktualizace. Praha: C. H. Beck, 2016. [online]. [cit. 2020-11-21]. Dostupné v právním informačním systému Beck-online.cz

¹³¹ Pozn.: vyhlášky č. 132/1998 Sb., č. 137/1998 Sb., č. 135/2001 Sb. a č. 369/2001 Sb.

¹³² PRUDILOVÁ, Miloslava. Nový stavební zákon (1. část). In: Právní rádce [online]. 27. 3. 2007 [cit. 2020-11-21]. Dostupné z: <https://pravniradce.ihned.cz/c1-20768520-novy-stavebni-zakon-1-cast>

¹³³ Srov. § 193 a 194 StavZ

¹³⁴ PRUDILOVÁ, Miloslava. Nový stavební zákon (1. část). In: Právní rádce [online]. 27. 3. 2007 [cit. 2020-11-21]. Dostupné z: <https://pravniradce.ihned.cz/c1-20768520-novy-stavebni-zakon-1-cast>

zabezpečujících užívání staveb osobami s omezenou schopností pohybu a orientace, jež nabyla účinnosti dnem vyhlášení.¹³⁵

Z původních čtyř vyhlášek, účinných před 1. 1. 2007, byly ponechány v platnosti (ovšem v novelizovaném znění) pouze vyhláška č. 137/1998 Sb., o obecných technických požadavcích na výstavbu, a vyhláška č. 369/2001 Sb., o obecných technických požadavcích zabezpečujících užívání staveb osobami s omezenou schopností pohybu a orientace.

Výše uvedené prováděcí vyhlášky jsou dosud (převážně v novelizovaných zněních) platné i účinné, ovšem s třemi výjimkami:

- vyhláška č. 137/1998 Sb. byla nahrazena vyhláškou č. 268/2009 Sb., o technických požadavcích na stavby, ze dne 12. 8. 2009,
- vyhláška č. 369/2001 Sb. byla nahrazena vyhláškou č. 398/2009 Sb., o obecných technických požadavcích zabezpečujících bezbariérové užívání staveb, ze dne 5. 11. 2009, a
- vyhláška č. 526/2006 Sb. byla zrušena vyhláškou č. 63/2013 Sb., kterou se mění vyhláška č. 503/2006 Sb., o podrobnější úpravě územního řízení, veřejnoprávní smlouvy a územního opatření, ze dne 28. 2. 2013.

Mimo výše uvedených „základních“ vyhlášek dopadá na oblast stavebního práva i celá řada dalších podzákonných právních předpisů, jako např. vyhláška č. 146/2008 Sb., o rozsahu a obsahu projektové dokumentace dopravních staveb, vyhláška č. 225/2002 Sb., o podrobném vymezení staveb k vodohospodářským melioracím pozemků a jejich částí a způsobu a rozsahu péče o ně, a další.¹³⁶

1.2.4 Cíle a úkoly

Jak již bylo nastíněno výše, úprava územního plánování je soustředěna do části III. stavebního zákona, která je dále rozdělena do tří hlav. První z nich obecně pojednává o cílech a úkolech územního plánování.¹³⁷ Druhá obsahuje obecná ustanovení a společné postupy v územním plánování, jako je povinnost zveřejňování písemností¹³⁸ a vyhotovování některých z nich v elektronické podobě,¹³⁹ povinnost poskytování tzv. územně plánovací informace,¹⁴⁰

¹³⁵ Tamtéž

¹³⁶ Srov. např. LALÍK, Michal. Prováděcí vyhlášky ke stavebnímu zákonu. Praha: C. H. Beck, 2011. C. H. Beck pro praxi. ISBN 978-80-7400-378-3

¹³⁷ § 18 – 19 StavZ

¹³⁸ § 20 StavZ

¹³⁹ § 20a StavZ

¹⁴⁰ § 21 StavZ

jako předběžné informace ve smyslu § 139 SŘ, povinnost nařizování veřejného projednání při pořizování územně plánovací dokumentace,¹⁴¹ institut zástupce veřejnosti,¹⁴² zvláštní práva tzv. oprávněného investora¹⁴³ a kvalifikační požadavky pro územně plánovací činnost.¹⁴⁴ Hlava III. se poté již zabývá konkrétními nástroji územního plánování, sloužícími právě k naplňování (realizaci) cílů a úkolů vymezených hlavou I.

Hlava I. části III. StavZ tedy upravuje cíle (§ 18) a úkoly (§ 19) územního plánování, jež můžeme pro lepší pochopení podřadit pod jakýsi souhrnný pojem „smysl územního plánování“. Tento nadřazený pojem vymezuje např. J. Plos následovně: „*smyslem (jen odvozeně a dílčím způsobem cílem) územního plánování je vytvářet účelným využitím a uspořádáním prostoru/území obecně akceptovatelný soulad veřejných a soukromých zájmů, umožňující soustavnou péči o přírodní, kulturní a civilizační hodnoty území.*¹⁴⁵“ J. Plos tak naráží právě na fakt, že územní plánování je mj. jakýmsi střetem, debatou či rozpravou mezi jednotlivými veřejnými a soukromými zájmy, které bývají velmi často protichůdné a územní plánování, jako určitý proces, má zaručit a zajistit jejich vzájemné porovnávání a vyvažování takovým způsobem, který zajistí, že výstup tohoto procesu bude obecně akceptovatelný.¹⁴⁶ Jinak řečeno, územní plánování má na jedné straně zabezpečovat nesporné veřejné zájmy, zároveň ale i šetřit zájmy soukromé a vést (pozitivně) jednotlivé subjekty k účelnému a šetrnému využívání území.¹⁴⁷

Stavební zákon rozlišuje mezi „cíli“ a „úkoly“ územního plánování. Dle E. Fialové „úkoly“, vypočtené v § 19 StavZ toliko konkretizují a doplňují „cíle“, jež jsou obecně vyjádřeny v § 18,¹⁴⁸ přičemž důvodová zpráva dále uvádí, že úkoly dle § 19 jsou jakýmsi „*zmocněním pro zabezpečení veřejného zájmu na harmonickém vývoji území a jsou zmocněním pro výkon veřejné správy na tomto úseku*“.¹⁴⁹ V této souvislosti však vyvstává otázka, jaký je vlastně vzájemný vztah těchto dvou pojmů a zda některý z úkolů vypočtených v § 19 StavZ nemůže

¹⁴¹ § 22 StavZ

¹⁴² § 23 StavZ

¹⁴³ § 23a StavZ

¹⁴⁴ § 24 StavZ

¹⁴⁵ PLOS, Jiří. Stavební zákon s komentářem pro praxi. Praha: Grada Publishing, 2013. ISBN 978-80-247-3865-9, s. 53

¹⁴⁶ Tamtéž, s. 43 - 44

¹⁴⁷ MAREK, Karel a Petr PRŮCHA. České stavební právo v evropském kontextu. Brno: Masarykova univerzita, 2009. Acta Universitatis Brunensis. Iuridica. ISBN 978-80-210-4958-1, s. 34

¹⁴⁸ FIALOVÁ, Eva. Komentář k § 19. In: MACHAČKOVÁ, Jana. Stavební zákon: komentář. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2018. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-558-9, s. 87

¹⁴⁹ Důvodová zpráva k zákonu č. 183/2006 Sb. o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), zvláštní část, k § 20

být stejně tak dobře uveden v § 18 StavZ jako „cíl“, a naopak. Je-li jediným rozlišovacím kritériem míra obecnosti, je dle mého názoru odlišování obou pojmů nadbytečné a dovolím si říci i matoucí. Například obecnost ustanovení § 18 odst. 1 až 3 StavZ je na první pohled zřejmá a lze pochopit záměr zákonodárce odlišit jej od ustanovení konkretizujících. Porovnám-li však následující odstavec 5, resp. 6 a značnou obecnost některých vyjmenovaných úkolů dle § 19 StavZ,¹⁵⁰ nejeví se mi rozdíl v míře obecnosti natolik markantní, aby bylo třeba rozlišovat dva samostatné pojmy pro vyjádření téhož, když ono „zmocnění“, o němž hovoří důvodová zpráva, by mohlo být stejně tak dobře „cílem“, resp. cíl by mohl být „úkolem“, odlišeným pouze systematickým zařazením do samostatného paragrafu či odstavce.

Cílem, či jakýmsi „obecným smyslem“ stavebního zákona, je dle § 18 odst. 1 povinnost „*vytvářet předpoklady pro výstavbu a pro udržitelný rozvoj území [...] který uspokojuje potřeby současné generace, aniž by ohrožoval podmínky života generací budoucích,*¹⁵¹“ přičemž takový udržitelný rozvoj území spočívá ve vyváženém vztahu třech skupin podmínek, jež bývají v teorii nazývány „pilíři udržitelného rozvoje území“, konkrétně ekologickým, ekonomickým a sociálním.¹⁵² Jinak řečeno, v procesu územního plánování musí být při změnách území¹⁵³ citlivě váženo mezi zájmy na příznivém životním prostředí, hospodářském rozvoji a soudržnosti společenství obyvatel.

Tyto předpoklady jsou (konkrétněji) zajišťovány soustavnou a komplexní činností orgánů územního plánování při současném sledování společenského a hospodářského potenciálu rozvoje,¹⁵⁴ jak vyplývá z § 18 odst. 2 StavZ. Následující odstavce potom zdůrazňují koordinační funkci orgánů územního plánování při střetu veřejných a soukromých záměrů na změnách území, výstavbě a jiných činnostech ovlivňujících rozvoj území, jakož i povinnost těchto orgánů konkretizovat (v závislosti na tom kterém konkrétním území) ochranu veřejných zájmů¹⁵⁵ vyjmenovaných v odstavci 4.¹⁵⁶ Společným jmenovatelem všech těchto veřejných zájmů je potom povinnost chránit krajinu, jako podstatnou složku životního

¹⁵⁰ Srov. § 19 odst. 1 písm. g), h), či § 19 odst. 2 StavZ

¹⁵¹ § 18 odst. 1 StavZ

¹⁵² FIALOVÁ, Eva. Komentář k § 18. In: MACHAČKOVÁ, Jana. Stavební zákon: komentář. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2018. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-558-9, s. 79, srov. § 18 odst. 4 StavZ

¹⁵³ Srov. § 2 odst. 1 písm. a) StavZ

¹⁵⁴ DOLEŽAL, Jiří. Nový stavební zákon v teorii a praxi a předpisy související s poznámkami. Praha: Linde, 2006. ISBN 80-7201-626-1, s. 72

¹⁵⁵ § 18 odst. 3 StavZ

¹⁵⁶ Srov. pilíře udržitelného rozvoje území - viz výše

prostředí, přičemž tato ochrana se nejintenzivněji projevuje u tzv. nezastavitelných pozemků a nezastavěného území.¹⁵⁷ Tento požadavek je upřesněn v následujících dvou odstavcích.¹⁵⁸

„Cíle“ územního plánování jsou pak dále konkretizovány jednotlivými „úkoly“ územního plánování, vypočtenými v § 19 StavZ. Namátkou lze uvést např. úkol „*zajišťovat a posuzovat stav území, jeho přírodní kulturní a civilizační hodnoty*¹⁵⁹“ či „*stanovovat koncepci rozvoje území, včetně urbanistické koncepce s ohledem na hodnoty a podmínky území*“.¹⁶⁰ Tento výčet je však pouze demonstrativní, přičemž další úkoly jsou dále uvedeny u jednotlivých nástrojů¹⁶¹ územního plánování.¹⁶² Samostatně zákonodárce v § 19 odst. 2 uvádí, že úkolem územního plánování je též „*posouzení vlivů politiky územního rozvoje, zásad územního rozvoje nebo územního plánu na udržitelný rozvoj území*“, na základě čehož je zpracováváno tzv. „*vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území*“.¹⁶³

1.2.5 Nástroje územního plánování

Cíle a úkoly územního plánování jsou naplňovány (uskutečňovány) prostřednictvím jednotlivých nástrojů územního plánování. Důvodová zpráva ke stavebnímu zákonu vypočítává následující nástroje územního plánování: územně plánovací podklady, politiku územního rozvoje, územně plánovací dokumentaci, územní rozhodnutí, územní souhlas, územní opatření, rozhodnutí o výměně pozemků, předkupní právo a náhradu za změnu v území.¹⁶⁴

Takový výčet je však neúplný a značně zjednodušující až zavádějící, když neposkytuje žádnou (ani sebemenší) kategorizaci, která by odrážela rozdílnou povahu jednotlivých nástrojů. Pro účely této práce tedy budou jednotlivé nástroje územního plánování rozděleny do následujících relativně samostatných skupin:

¹⁵⁷ § 18 odst. 4 StavZ, srov. rozsudek NSS 1 Ao 3/2008-136 ze dne 16. 12. 2008, v němž NSS konstatoval, že „*veřejný zájem na využití území je [...] soustředěn na racionální využívání zastavěného území a vymezení zastavitelných ploch a na ochranu nezastavěného území a nezastavitelných pozemků s cílem snížení nebezpečí nevratného procesu jejich přeměny. Jedině ve vymezených zastavěných územích a zastavitelných plochách je možné uplatnit zjednodušující postupy při umisťování a povolování staveb. Právě diferenciací procesních postupů v zastavěném a nezastavěném území a přísná ochrana nezastavěného území je podstatnou změnou přístupu v rozhodování o území provedenou novým stavebním zákonem (č. 183/2006 Sb.) oproti předchozímu stavebnímu zákonu (č. 50/1976 Sb.)*“.

¹⁵⁸ Srov. § 18 odst. 5, 6 StavZ

¹⁵⁹ § 19 odst. 1 písm. a)

¹⁶⁰ § 19 odst. 1 písm. b)

¹⁶¹ Srov. § 26 StavZ

¹⁶² FIALOVÁ, Eva. Komentář k § 19. In: MACHAČKOVÁ, Jana. Stavební zákon: komentář. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2018. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-558-9, s. 87

¹⁶³ § 19 odst. 2 StavZ

¹⁶⁴ Důvodová zpráva k zákonu č. 183/2006 Sb. o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), zvláštní část, k hlavě III.

- a) nástroje územního plánování v užším smyslu, jež se vyznačují svou abstraktně-konkrétní povahou, a
- b) nástroje územního rozhodování, jež mají povahu individuální (konkrétní).¹⁶⁵

Nejvýznamnější nástroje územního plánování v užším smyslu pak budou krátce představeny ještě v rámci této podkapitoly, druhé skupině bude následně věnována samostatná část. Mezi uvedenými skupinami však neexistuje jednoznačná a pevně určená hranice (jak bude nastíněno dále), neboť některé nástroje, jež jsou typicky nástroji územního plánování v užším smyslu, mohou mít za určitých podmínek i povahu nástrojů územního rozhodování.

1.2.5.1 Územně plánovací podklady

Ač jsou právně nezávazné, představují územně plánovací podklady významné východisko (podklad) pro pořízení a změnu politiky územního rozvoje, územně plánovací dokumentace a pro územní rozhodování.¹⁶⁶ Stavební zákon rozlišuje dva typy územně plánovacích podkladů:

- územně analytické podklady; a
- územní studie.

Územně analytické podklady obsahují především zjištění a vyhodnocení stavu a vývoje území.¹⁶⁷ Pořizují je povinně úřady územního plánování pro své správní obvody, krajské úřady pro území kraje a v poněkud odlišném režimu¹⁶⁸ i Ministerstvo pro místní rozvoj pro území státu. Příslušné správní orgány vycházejí při jejich zpracovávání z tzv. „údajů o území“ a fakultativně i z technických map.¹⁶⁹ Stavební zákon zároveň stanoví (s výjimkou územně analytických podkladů přijímaných ministerstvem) i povinnost jejich pravidelné aktualizace.¹⁷⁰ A. Kliková připodobňuje územně analytické podklady k jakési „diagnóze“ území.¹⁷¹ Zjednodušeně řečeno se jedná o „*povinně pořizované, pravidelně aktualizované a po obsahové stránce definované soubory informací o stavu a vývoji území,*¹⁷²“ jež musí vycházet z tzv.

¹⁶⁵ Srov. SVOBODA, Petr. Stavební právo a sakrální stavby. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer Česká republika, 2. 1. 2016. [cit. 2020-11-21]. ASPI ID: LIT263655CZ

¹⁶⁶ FIALOVÁ, Eva. Komentář k § 25. In: MACHAČKOVÁ, Jana. Stavební zákon: komentář. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2018. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-558-9, s. 113

¹⁶⁷ § 26 StavZ

¹⁶⁸ Srov. § 27 in fine StavZ

¹⁶⁹ § 27 odst. 2. StavZ

¹⁷⁰ § 28 StavZ

¹⁷¹ KLIKOVÁ, Alena, Petr HAVLAN, Kateřina VALACHOVÁ a Eva HAMPLOVÁ. Stavební právo: praktická příručka. 3. aktualiz. vyd. Praha: Linde, 2009. ISBN 978-80-7201-764-5, s. 20

¹⁷² HRŮŠOVÁ, Klára. Komentář k § 26. In: ROZTOČIL, Aleš, HRŮŠOVÁ, Klára, LACHMANN, Martin, POTĚŠIL, Lukáš. Stavební zákon - komentář. 1. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2013. ISBN 978-80-7400-462-9, s. 125

„limitů využití území“.¹⁷³ Pořizovatel (úřad územního plánování, krajský úřad, ministerstvo) tak musí při tvorbě územně analytických podkladů pamatovat, že území se nemůže vyvíjet (měnit) nahodile a bezmezně, ale možnost provádět změny v území je z důvodu ochrany veřejného zájmu určitým způsobem omezena (limitována).

Tato omezení můžeme rozdělit do třech kategorií. Do první kategorie spadají omezení, jež vyplývají přímo z právních předpisů (např. ochranná pásma pozemních komunikací¹⁷⁴), druhou kategorií jsou omezení stanovená na základě zvláštních právních předpisů (např. ochranné pásmo vodního zdroje stanovené opatřením obecné povahy na základě zmocnění¹⁷⁵ a třetí kategorii představují omezení vyplývající přímo z vlastnosti území (např. eroze).¹⁷⁶ Za limit využití území je pak třeba dle názoru NSS považovat též vydaná územní a stavební povolení.¹⁷⁷ E. Fialová k tomu shrnuje judikaturu NSS následovně: „*Nejvyšší správní soud vyjádřil opakovaně názor (viz například rozsudek NSS č. j. 1 As 107/2012-139 nebo 4 As 118/2017-60), že územní rozhodnutí, ale i stavební povolení, vydaná v určitém území, představují ve smyslu § 26 odst. 1 StavZ limit využití území. Podle tohoto ustanovení musí být limity využití území obsaženy v územně analytických podkladech. S přihlédnutím k rozsudku NSS č. j. 5 Ao 6/2010-65, který byl zohledněn v rozsudku NSS č. j. 4 As 118/2017-60, by územně plánovací dokumentace měla zohlednit vydaná pravomocná územní rozhodnutí a stavební povolení. V tom se odráží základní princip právní jistoty a ochrany práv nabytých v dobré víře.*“¹⁷⁸

Konkrétní obsahové náležitosti územně analytických podkladů předepisuje v návaznosti na zmocňovací ustanovení § 193 StavZ prováděcí právní předpis.¹⁷⁹

Územní studie jsou vedle územně analytických podkladů druhým typem územně plánovacích podkladů, jež slouží jako právně nezávazný podklad pro pořizování územně plánovací dokumentace.¹⁸⁰ Územní studie ověřují možnosti a podmínky změn

¹⁷³ § 26 StavZ

¹⁷⁴ § 30 zák. č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích

¹⁷⁵ § 30 zák. č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon)

¹⁷⁶ FIALOVÁ, Eva. Komentář k § 26. In: MACHAČKOVÁ, Jana. Stavební zákon: komentář. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2018. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-558-9, s. 115-116

¹⁷⁷ Rozsudek NSS 1 As 107/2012-139 ze dne 12. 9. 2012

¹⁷⁸ FIALOVÁ, Eva. Komentář k § 19. In: MACHAČKOVÁ, Jana. Stavební zákon: komentář. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2018. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-558-9, s. 116

¹⁷⁹ Pozn.: Vyhláška č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a způsobu evidence územně plánovací činnosti

¹⁸⁰ Srov. rozsudek NSS 1 Ao 2/2009-86 ze dne 20. 1. 2010, v němž NSS zdůraznil toliko podkladový charakter územních studií, jež by neměly suplovat územně plánovací dokumentaci, a rozsudek NSS 7 As 191/2014-26 ze dne 12. 3. 2015, v němž NSS tento svůj „vzkaz veřejnosti“ zopakoval.

v území.¹⁸¹ Nepodléhají žádnému projednávání či schvalovacímu režimu, mají-li však být použity jako podklady při přijímání územně plánovací dokumentace (též politiky územního rozvoje¹⁸²), musí být toto užití schváleno příslušným orgánem územního plánování.¹⁸³ K územní studii se v tomto případě vyjadřují též dotčené orgány v rámci svého závazného stanoviska při ochraně veřejných zájmů, případně i veřejnost. Stejný postup se uplatní i v případě, kdy má být územní studie použita jako podklad pro konkrétní rozhodování v území,¹⁸⁴ kdy však (na rozdíl od situace, kdy územní studie slouží jako podklad pro územně plánovací dokumentaci či politiku územního rozvoje) musí být taková územní studie v souladu s platnou politikou územního rozvoje, resp. s platnou a závaznou územně plánovací dokumentací, kterou bude pouze konkretizovat a zpřesňovat; v opačném případě nelze územní studii jako podklad pro územní rozhodování použít, neboť již existuje nadřazená a právně závazná územně plánovací dokumentace (politika územního rozvoje), s níž musí být výsledek územního rozhodování v souladu.¹⁸⁵ Jak uvádí ve svém komentáři k § 30 StavZ E. Fialová, nastat může též situace, kdy územní studie není v souladu s územním plánem, ale je (na rozdíl od tohoto „vadného“ územního plánu) v souladu se zásadami územního rozvoje. V tomto případě rozhodne příslušný správní orgán podle těch částí územního plánu, které neodporují zásadám územního rozvoje, a v rozsahu, ve kterém jim územní plán odporuje, by za podklad posloužila územní studie.¹⁸⁶

Pořizovatelem je úřad územního plánování,¹⁸⁷ krajský úřad, újezdni úřad a Ministerstvo pro místní rozvoj,¹⁸⁸ přičemž tyto správní orgány přijímají územní studie jednak v případech, kdy jim tuto povinnost stanoví územně plánovací dokumentace¹⁸⁹ (v územním plánu může být pořízení územní studie stanoveno jako podmínka pro rozhodování o území, v zásadách

¹⁸¹ MAREK, Karel a Petr PRŮCHA. Nové stavební právo. Brno: Masarykova univerzita, 2007. Edice učebnic Právnické fakulty Masarykovy univerzity v Brně. ISBN 978-80-210-4419-7, s. 37

¹⁸² MAREK, Karel a Petr PRŮCHA. České stavební právo v evropském kontextu. Brno: Masarykova univerzita, 2009. Acta Universitatis Brunensis. Iuridica. ISBN 978-80-210-4958-1, s. 52

¹⁸³ Důvodová zpráva k zákonu č. 183/2006 Sb. o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), zvláštní část, k § 31

¹⁸⁴ FIALOVÁ, Eva. Komentář k § 30. In: MACHAČKOVÁ, Jana. Stavební zákon: komentář. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2018. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-558-9, s. 130

¹⁸⁵ Tamtéž, s. 127

¹⁸⁶ Tamtéž, s. 127

¹⁸⁷ § 6 odst. 1 StavZ

¹⁸⁸ MAREK, Karel a Petr PRŮCHA. České stavební právo v evropském kontextu. Brno: Masarykova univerzita, 2009. Acta Universitatis Brunensis. Iuridica. ISBN 978-80-210-4958-1, s. 52

¹⁸⁹ Srov. rozsudek NSS 1 Ao 2/2009-86 ze dne 20. 1. 2010 a § 43 odst. 2 StavZ

územního rozvoje však tato podmínka zakotvena být nemůže),¹⁹⁰ ale též z vlastního nebo jiného podnětu, vyvstane-li k tomu potřeba v průběhu jejich územně plánovací činnosti.¹⁹¹ Pakliže má být zpracovaná územní studie považována za územně plánovací podklad ve smyslu § 25 StavZ, musí být pořizovatelem schválena možnost jejího využití (projednání s dotčenými orgány zákon nevyžaduje, ale v rámci předcházení případným negativním závazným stanoviskům v rámci územního rozhodování, není od věci, pokud si pořizovatel neformálně vyzjistí názor dotčeného orgánu¹⁹²) vložena do evidence územně plánovací činnosti,¹⁹³ v opačném případě by k tomuto dokumentu nemělo být příslušnými správními orgány při územně plánovací činnosti, resp. územním rozhodování, nikterak přihlíženo.

Zákon nestanoví povinnost pravidelné aktualizace územních studií, jako je tomu v případě územně analytických podkladů. Přesto však byla novelou č. 225/2017 Sb.¹⁹⁴ vložena do stavebního zákona povinnost pořizovatelů prověřit nejpozději do 8 let od posledního vložení územní studie do evidence územně plánovací činnosti její aktuálnost.¹⁹⁵ Pokud bude zjištěno, že územní studie již není aktuální, nebo že odporuje právním předpisům, ministerstvo (resp. jím pověřená organizační složka státu¹⁹⁶) územní studii z evidence vypustí.¹⁹⁷

V návaznosti na přechodná ustanovení¹⁹⁸ mohou funkci územních studií plnit i urbanistické studie, územní generely a územní prognózy přijaté za účinnosti předchozího stavebního zákona, a to za podmínek zakotvených v tomto přechodném ustanovení a při splnění podmínek aktuálnosti dle § 30 odst. 6 StavZ.¹⁹⁹

¹⁹⁰ MAREČEK, Jan, Jiří DOLEŽAL, Vladimíra SEDLÁČKOVÁ, Tomáš SKLENÁŘ, Martin TUNKA a Zdeňka VOBRÁTILOVÁ. Komentář ke stavebnímu zákonu a předpisy související. 2. aktualizované vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2018. ISBN 978-80-7380-703-0, s. 106

¹⁹¹ MAREK, Karel a Petr PRŮCHA. České stavební právo v evropském kontextu. Brno: Masarykova univerzita, 2009. Acta Universitatis Brunensis. Iuridica. ISBN 978-80-210-4958-1, s. 52

¹⁹² MAREČEK, Jan, Jiří DOLEŽAL, Vladimíra SEDLÁČKOVÁ, Tomáš SKLENÁŘ, Martin TUNKA a Zdeňka VOBRÁTILOVÁ. Komentář ke stavebnímu zákonu a předpisy související. 2. aktualizované vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2018. ISBN 978-80-7380-703-0, s. 106

¹⁹³ § 30 odst. 5 StavZ

¹⁹⁴ Pozn.: zák. 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

¹⁹⁵ § 30 odst. 6 StavZ

¹⁹⁶ Pozn.: Ústav územního rozvoje Brno – viz MAREČEK, Jan, Jiří DOLEŽAL, Vladimíra SEDLÁČKOVÁ, Tomáš SKLENÁŘ, Martin TUNKA a Zdeňka VOBRÁTILOVÁ. Komentář ke stavebnímu zákonu a předpisy související. 2. aktualizované vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2018. ISBN 978-80-7380-703-0, s. 106

¹⁹⁷ § 30 odst. 6 StavZ

¹⁹⁸ Srov. § 185 odst. 4

¹⁹⁹ MAREČEK, Jan, Jiří DOLEŽAL, Vladimíra SEDLÁČKOVÁ, Tomáš SKLENÁŘ, Martin TUNKA a Zdeňka VOBRÁTILOVÁ. Komentář ke stavebnímu zákonu a předpisy související. 2. aktualizované vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2018. ISBN 978-80-7380-703-0, s. 107

1.2.5.2 Politika územního rozvoje

Politika územního rozvoje je nástrojem územního plánování, který do českého právního řádu zakotvil současný stavební zákon.²⁰⁰ Jejím cílem je koordinace územního rozvoje v republikových, přeshraničních i mezinárodních souvislostech,²⁰¹ jakož i stanovování priorit nadregionálního a celostátního významu.²⁰² Politika územního rozvoje vychází z rezortních dokumentů, jako např. z rezortních politik a strategií, koncepcí, programů a dalších, zpracovávaných ministerstvy a jinými ústředními správními úřady,²⁰³ a stojí na nejvyšší pozici v pomyslné hierarchii jednotlivých nástrojů územního plánování zakotvených ve stavebním zákoně.²⁰⁴

Zákonodárce, na první pohled poněkud nelogicky, nezařadil politiku územního rozvoje mezi jednotlivé typy územně plánovací dokumentace, jak by se vzhledem k její povaze a závaznosti²⁰⁵ jistě nabízelo.²⁰⁶ Při bližším pohledu je však patrná určitá rozdílnost, která samostatnost jejího postavení přeci jenom opodstatňuje. Vyznačuje se značnou obecností, což je jistě vzhledem k celorepublikovému záběru pochopitelné, a není ani vydávána formou opatření obecné povahy, jak je pro územně plánovací dokumentaci typické.²⁰⁷

Povahou politiky územního rozvoje se zabýval i NSS, jenž judikoval, že „*politika územního rozvoje (§ 31 a násl. stavebního zákona z roku 2006) určuje strategii a základní podmínky pro naplňování úkolů územního plánování v jeho dalších fázích. Nejde tedy o konkrétní regulaci určitého území s obecně vymezeným okruhem adresátů, ale o koncepční nástroj územního plánování, který stanoví priority územního rozvoje v celorepublikových i mezinárodních souvislostech a který je určen orgánům veřejné správy, nikoli těm, vůči kterým je veřejná správa vykonávána, tj. adresátům jejího veřejnosprávního působení. Není proto opatřením obecné*

²⁰⁰ Důvodová zpráva k zákonu č. 183/2006 Sb. o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), zvláštní část, k § 32

²⁰¹ FIALOVÁ, Eva. Komentář k § 31. In: MACHAČKOVÁ, Jana. Stavební zákon: komentář. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2018. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-558-9, s. 132

²⁰² PLOS, Jiří. Stavební zákon s komentářem pro praxi. Praha: Grada Publishing, 2013. ISBN 978-80-247-3865-9, s. 66

²⁰³ PRŮCHA, Petr. Stavební zákon: praktický komentář: podle stavu k 1. lednu 2017. Praha: Leges, 2017. Komentátor. ISBN 978-80-7502-180-9, s. 135

²⁰⁴ FIALOVÁ, Eva. Komentář k § 31. In: MACHAČKOVÁ, Jana. Stavební zákon: komentář. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2018. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-558-9, s. 135

²⁰⁵ Srov. § 41 odst. 4, § 54 odst. 5 StavZ

²⁰⁶ PLOS, Jiří. Stavební zákon s komentářem pro praxi. Praha: Grada Publishing, 2013. ISBN 978-80-247-3865-9, s. 66

²⁰⁷ FIALOVÁ, Eva. Komentář k § 31. In: MACHAČKOVÁ, Jana. Stavební zákon: komentář. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2018. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-558-9, s. 133

*povahy, [...] neboť z formálního a zejména z materiálního hlediska nenaplnuje jeho znaky.*²⁰⁸ “ Tento názor potvrdil následně též Ústavní soud.²⁰⁹ Jedná se svou formou o jakýsi subordinační nástroj veřejné správy v oblasti územního plánování.²¹⁰ Odlišný je též způsob schvalování, když pravomocí přijímat politiku územního rozvoje nedisponuje politická reprezentace lidu,²¹¹ nýbrž nejvyšší exekutivní orgán (vláda).²¹²

Toto nezařazení politiky územního rozvoje mezi územně plánovací dokumenty kritizuje např. J. Plos, jenž poukazuje na fakt, že se vznikem politiky územního rozvoje byl pouze vytvořen jakýsi nový nástroj, jenž má však atributy typické pro územně plánovací dokumentaci.²¹³

Z hlediska formy je možno politiku územního rozvoje považovat za interní předpis, jenž však nelze vzhledem k formalizované účasti veřejnosti při jeho pořizování zařazovat jednoznačně do rámce vnitřní činnosti veřejné správy,²¹⁴ ačkoliv je primárně závazný právě jen pro její orgány, nikoliv pak pro její adresáty.²¹⁵

Vrátíme-li se zpět k dopadům politiky územního rozvoje na ostatní nástroje územního plánování, není tato závazná pouze pro pořizování a vydávání územně plánovací dokumentace, jak již bylo nastíněno výše, ale též pro samotné rozhodování v území.²¹⁶ Územní rozhodování je politikou územního rozvoje ovlivňováno ve dvou rovinách:²¹⁷

- V první řadě (a zároveň typicky) jde o ovlivňování nepřímé. Pořizovatelé jednotlivých druhů územně plánovací dokumentace mají povinnost²¹⁸ tyto uvádět do souladu s politikou územního rozvoje, čímž se obsah politiky územního rozvoje logicky „překlopí“ do konkretizující územně plánovací dokumentace ve formě opatření obecné

²⁰⁸ Rozsudek NSS 9 Ao 3/2009 – 59 ze dne 18. 11. 2009

²⁰⁹ Srov. usnesení Ústavního soudu Pl. ÚS 5/10 ze dne 2. 11. 2010

²¹⁰ FIALOVÁ, Eva. Komentář k § 31. In: MACHAČKOVÁ, Jana. Stavební zákon: komentář. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2018. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-558-9, s. 133

²¹¹ Srov. § 7 odst. 2, § 6 odst. 5 písm. c), d) StavZ

²¹² PLOS, Jirí. Stavební zákon s komentářem pro praxi. Praha: Grada Publishing, 2013. ISBN 978-80-247-3865-9, s. 66

²¹³ Tamtéž, s. 66 - 67

²¹⁴ FIALOVÁ, Eva. Komentář k § 31. In: MACHAČKOVÁ, Jana. Stavební zákon: komentář. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2018. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-558-9, s. 133

²¹⁵ PRŮCHA, Petr. Stavební zákon: praktický komentář: podle stavu k 1. lednu 2017. Praha: Leges, 2017. Komentátor. ISBN 978-80-7502-180-9, s. 136

²¹⁶ § 31 odst. 4 StavZ

²¹⁷ Pozn.: následující výklad o dvou rovinách ovlivnění územního rozhodování vychází z: FIALOVÁ, Eva. Komentář k § 31. In: MACHAČKOVÁ, Jana. Stavební zákon: komentář. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2018. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-558-9, s. 136

²¹⁸ Srov. § 41 odst. 4, § 54 odst. 5 StavZ

povahy, jež je podkladem pro posuzování žádostí v rámci procesů územního rozhodování.²¹⁹

- Politika územního rozvoje však může územní rozhodování ovlivňovat i přímo, přičemž E. Fialová v této souvislosti zmiňuje dvě modelové situace. Jednak jde o přímou aplikaci v případě, kdy je územně plánovací dokumentace v některé své části s politikou územního rozvoje v rozporu, a tudíž se pro územní rozhodování v tomto „nesouladném“ rozsahu nepoužije, dále pak jde o situaci, kdy konkretizující územně plánovací dokumentace pro dané území úplně chybí, ať už proto, že nebyla vůbec pořízena,²²⁰ nebo pořízena sice byla, ale následně byla zrušena postupem podle § 174 odst. 2 SŘ nebo § 101a a násl. SŘS.²²¹

Konkrétní obsahové náležitosti, proces pořizování a schvalování, jakož i povinnost přijímání zprávy o uplatňování politiky územního rozvoje, resp. její aktualizace, jsou obsaženy v § 32 až § 35 StavZ. Pro účely této práce však není nezbytně nutné se těmito ustanoveními podrobněji zabývat.

1.2.5.3 Územně plánovací dokumentace

Koncretizujícími nástroji územního plánování,²²² navazujícími na politiku územního rozvoje a sloužícími jako podklad pro územní rozhodování, jsou jednotlivé druhy územně plánovací dokumentace.²²³ Dle současné právní úpravy jsou jimi zásady územního rozvoje,²²⁴ územní plán²²⁵ a regulační plán,²²⁶ mezi nimiž existuje hierarchický vztah, kdy vyšší stupeň je závazný pro stupeň nižší.²²⁷ Jsou vydávány formou opatření obecné povahy ve smyslu § 171 a násl. SŘ,²²⁸ tedy stejně jako územní opatření o stavební uzávěře a územní opatření o asanaci území, pro něž však zákonodárce vytvořil kategorii samostatnou.²²⁹ S účinností novely

²¹⁹ Pozn.: např. § 90 odst. 2 StavZ, § 96b odst. 3 StavZ

²²⁰ Pozn.: stavební zákon stanoví povinnost pořízení pouze v případě zásad územního rozvoje – srov. § 44 StavZ

²²¹ FIALOVÁ, Eva. Komentář k § 31. In: MACHAČKOVÁ, Jana. Stavební zákon: komentář. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2018. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-558-9, s. 136

²²² Pozn.: územního plánování v užším smyslu

²²³ MAREK, Karel a Petr PRŮCHA. Nové stavební právo. Brno: Masarykova univerzita, 2007. Edice učebnic Právnické fakulty Masarykovy univerzity v Brně. ISBN 978-80-210-4419-7, s. 42

²²⁴ § 36 – 42c StavZ

²²⁵ § 43 – 60 StavZ

²²⁶ § 61 – 75 StavZ

²²⁷ DIENSTBIER, Filip. Územní plánování. In: SLÁDEČEK, Vladimír a Olga POUPEŘOVÁ. Správní právo - zvláštní část: (vybrané kapitoly). 2. vyd. Praha: Leges, 2014. Student. ISBN 978-80-87576-48-9, s. 216

²²⁸ Srov. § 36 odst. 4, § 43 odst. 4, § 62 odst. 1 StavZ

²²⁹ Díl. 6., hlava III., části třetí StavZ

č. 403/2020 Sb. pak bude výše uvedený výčet rozšířen o územní rozvojový plán, jenž v hierarchii územně plánovacích dokumentů zaujme nejvyšší postavení.²³⁰

Otázkou je, zda mezi územně plánovací dokumenty nezařadit i samostatné vymezení zastavěného území obcí dle § 59 a násl. StavZ, jež je sice systematicky řazeno pod oddíl věnující se územnímu plánu, nicméně se jedná o nástroj od územního plánu odlišný, byť vydávaný formou opatření obecné povahy.²³¹ Proces vydávání samostatného vymezení zastavěného území je značně zjednodušený, časově i finančně méně náročný a pro obce, jež nepotřebují územní plán, je tak výhodný.²³² Ačkoliv nebývá samostatné vymezení zastavěného území jako jeden z druhů územně plánovací dokumentace v odborné literatuře explicitně uváděno (což je též utvrzeno i systematikou stavebního zákona), jedná se dle mého názoru o nástroj natolik od územního plánu odlišný, že je možno jej za samostatný územně plánovací dokument s klidným svědomím považovat. Tento názor ostatně zastává F. Dienstbier, když označuje vymezení zastavěného území za jakýsi „zvláštní druh územně plánovací dokumentace“.²³³

Významnou roli při přijímání a schvalování územně plánovací dokumentace zastává zastupitelstvo (obce, resp. kraje), jež tento proces zahajuje a též v konečné fázi i schvaluje.²³⁴ Výjimkou bude nově zaváděný územní rozvojový plán, jenž bude pořizován a vydáván Ministerstvem pro místní rozvoj.²³⁵

Územní rozvojový plán bude od účinnosti novely č. 403/2020 Sb. představovat nejvyšší stupeň územně plánovací dokumentace, závazný pro „*pořizování a vydávání zásad územního rozvoje, územních plánů, regulačních plánů a pro rozhodování v území.*“²³⁶ Bude vydáván pro území celé České republiky Ministerstvem pro místní rozvoj ve formě opatření obecné povahy.²³⁷ Důvodem pro zakotvení tohoto nového nástroje územního plánování do stavebního zákona je reálná nemožnost státu prosazovat své zájmy v oblastech veřejné dopravní a

²³⁰ Srov. § bod 4., čl. XXIV, části dvacáté první zák. ze dne 29. 9. 2020 č. 403/2020 Sb, kterým se mění zákon č. 416/2009 Sb., o urychlení výstavby dopravní, vodní a energetické infrastruktury a infrastruktury elektronických komunikací, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony

²³¹ § 59 odst. 1, 2 StavZ

²³² JANDEROVÁ, Jana. Územní plány a správní soudy. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer Česká republika, 7. 7. 2014. [cit. 2020-11-21]. ASPI ID: LIT49002CZ

²³³ DIENSTBIER, Filip. Územní plánování. In: SLÁDEČEK, Vladimír a Olga POUPEŘOVÁ. Správní právo - zvláštní část: (vybrané kapitoly). 2. vyd. Praha: Leges, 2014. Student. ISBN 978-80-87576-48-9, s. 216

²³⁴ Tamtéž

²³⁵ Srov. § 11 odst. 1 písm. c) StavZ, ve znění novely č. 403/2020 Sb., a § 14 zák. č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České socialistické republiky

²³⁶ § 35a odst. 2 StavZ, ve znění novely č. 403/2006 Sb.

²³⁷ § 35a odst. 3 tamtéž

technické infrastruktury, jež spadají do jeho působnosti.²³⁸ Ačkoliv je v současnosti politika územního rozvoje, jako celorepublikový koncepční nástroj územního plánování, závazná pro pořizování a vydávání všech stávajících územně plánovacích dokumentů, jakož i pro rozhodování v území,²³⁹ je tato značně obecná a schematická a bez podrobnější úpravy odpovídající zásadám územního rozvoje pro přímé územní rozhodování²⁴⁰ de facto nepoužitelná. Umístit konkrétní záměr je tak v praxi možno až na základě konkrétnějších zásad územního rozvoje, jež jsou však vydávány krajskými zastupitelstvy v samostatné působnosti²⁴¹ až se značným časovým odstupem od pořízení politiky územního rozvoje (resp. její aktualizace).²⁴² Důvodová zpráva k novele č. 403/2020 Sb. výslovně zmiňuje, že ačkoliv byla aktualizace politiky územního rozvoje schválena již v dubnu 2015, promítnuta byla do zásad územního rozvoje u pouhých třech krajů.²⁴³ Ve snaze urychlit a zjednodušit umístování (především) dálnic, železnic a produktovodů významných z pohledu České republiky i Evropské unie, tak zákonodárce vytvořil nový typ územně plánovací dokumentace, jenž bude vymezovat „*plochy a koridory zejména dopravní a technické infrastruktury mezinárodního nebo republikového významu nebo které svým významem přesahují území jednoho kraje, o kterých tak stanoví politika územního rozvoje,*“ a to v měřítku 1:100 000 (tedy stejně podrobně, jako tak v současnosti činí zásady územního rozvoje), což umožní v praxi na základě tohoto nástroje reálně územně rozhodovat.²⁴⁴ S cílem urychlit výstavbu veřejné dopravní a technické infrastruktury tak zákonodárce přistoupil k dílčí centralizaci výkonu veřejné správy, kdy nový územní rozvojový plán vydávaný Ministerstvem pro místní rozvoj de facto nahradí v samostatné působnosti vydávané zásady územního rozvoje.

Obsahové náležitosti a postup pořizování územního rozvojového plánu (resp. jeho aktualizace) budou od účinnosti novely č. 403/2020 Sb. zakotveny v § 35a až 35h StavZ.²⁴⁵

²³⁸ Důvodová zpráva k zák. č. 403/2020 Sb., kterým se mění zákon č. 416/2009 Sb., o urychlení výstavby dopravní, vodní a energetické infrastruktury a infrastruktury elektronických komunikací, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony, zvláštní část, k čl. XXIV, k bodu 25

²³⁹ § 31 odst. 4 StavZ

²⁴⁰ Pozn.: přímé rozhodování na jejím základě - srov. FIALOVÁ, Eva. Komentář k § 31. In: MACHAČKOVÁ, Jana. Stavební zákon: komentář. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2018. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-558-9, s. 136

²⁴¹ Srov. § 7 odst. 2 písm. a) StavZ

²⁴² Důvodová zpráva k zák. č. 403/2020 Sb., kterým se mění zákon č. 416/2009 Sb., o urychlení výstavby dopravní, vodní a energetické infrastruktury a infrastruktury elektronických komunikací, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony, zvláštní část, k čl. XXIV, k bodu 25

²⁴³ Tamtéž

²⁴⁴ Tamtéž

²⁴⁵ § 35a až 35h StavZ, ve znění novely č. 403/2020 Sb.

Stávajícím nejvyšším stupněm (od účinnosti novely č. 403/2020 Sb. druhým nejvyšším stupněm) územně plánovací dokumentace jsou tzv. **zásady územního rozvoje**, jež plní dvojakou funkci. Jednak na úrovni krajů zpracovávají a konkretizují politiku územního rozvoje, jež je pro přijímání a vydávání zásad územního rozvoje závazná (od účinnosti novely č. 403/2020 Sb. budou obdobně zpracovávat a konkretizovat též územní rozvojový plán),²⁴⁶ dále pak formulují vlastní (krajské) priority a cíle rozvoje území prostřednictvím pravomocí zastupitelstva kraje v rámci schvalovacího procesu.²⁴⁷ Z tohoto důvodu jsou i Nejvyšším správním soudem považovány za správní úkony „*dílem právní, dílem odborné a ve výsledku politické povahy*“.²⁴⁸ Samotné zásady územního rozvoje jsou pak závazné pro nižší stupně územně plánovací dokumentace a rozhodování v území.²⁴⁹ Na rozdíl od nižších územně plánovacích dokumentů je pořízení zásad územního rozvoje povinné, a to vždy pro celé území kraje.²⁵⁰

Podrobné obsahové náležitosti zásad územního rozvoje vyjmenovává na základě § 36 odst. 6 ve spojení se zmocňovacím ustanovením § 193 StavZ prováděcí právní předpis.²⁵¹

Dalším typem územně plánovací dokumentace je tzv. **územní plán**. V hierarchickém uspořádání jednotlivých druhů územně plánovacích dokumentů stojí na nižším stupni vůči zásadám územního rozvoje, jež jsou pro jeho pořizování a vydávání závazné²⁵² (od účinnosti novely č. 403/2020 Sb. bude pro jeho pořizování a vydávání závazný též územní rozvojový plán),²⁵³ zároveň je ale sám závazný pro pořízení a vydání regulačního plánu a pro územní rozhodování.²⁵⁴ Pokud však některá část územního plánu odporuje zásadám územního rozvoje nebo politice územního rozvoje (od účinnosti novely č. 403/2020 Sb. obdobně též územnímu rozvojovému plánu)²⁵⁵ natolik, že znemožňuje realizaci záměrů v nich obsažených, stanoví

²⁴⁶ § 31 odst. 4 StavZ, § 36 odst. 3 StavZ a § 36 odst. 3 StavZ, ve znění novely č. 403/2020 Sb.

²⁴⁷ ROZTOČIL, Aleš. Komentář k § 36. In: ROZTOČIL, Aleš, HRŮŠOVÁ, Klára, LACHMANN, Martin, POTĚŠIL, Lukáš. Stavební zákon - komentář. 1. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2013. ISBN 978-80-7400-462-9, s. 150 - 151

²⁴⁸ Rozsudek NSS 5 As 49/2016-198 ze dne 25. 5. 2017

²⁴⁹ § 36 odst. 5 StavZ

²⁵⁰ § 36 odst. 4 StavZ

²⁵¹ Vyhláška č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a o způsobu evidence územně plánovací činnosti

²⁵² § 36 odst. 5 StavZ

²⁵³ § 35a odst. 2 StavZ, ve znění novely č. 403/2020 Sb.

²⁵⁴ § 43 odst. 5 StavZ

²⁵⁵ § 54 odst. 5 StavZ, ve znění novely č. 403/2020 Sb.

stavební zákon povinnost takovou část územního plánu při územním rozhodování nepoužít.²⁵⁶ Jedná se o tzv. systaci části územního plánu.²⁵⁷

Funkce územního plánu je opět dvojitá. Jednak zpracovává a konkretizuje obecné a neurčité záměry vyjádřené v zásadách územního rozvoje a politice územního rozvoje (od účinnosti novely č. 403/2020 Sb. obdobně též v územním rozvojovém plánu),²⁵⁸ dále pak představuje nástroj pro samotnou realizaci místních záměrů a politiky v procesu územního rozhodování.²⁵⁹ O pořízení územního plánu rozhoduje zastupitelstvo obce,²⁶⁰ přičemž nejde o povinnost, ale o možnost ponechanou místní samosprávě, která sama ve své samostatné působnosti zhodnotí, nakolik je vhodné a účelné pořídit pro potřeby rozvoje vlastního území územní plán.²⁶¹

Obsah územního plánu určuje ustanovení § 43 StavZ, náležitosti obsahu a obecné požadavky na využívání území pak na základě § 43 odst. 6 ve spojení s § 193 StavZ konkretizuje prováděcí právní předpis.²⁶²

Vedle stanovení základní koncepce rozvoje, ochrany hodnot a prostorového uspořádání obce,²⁶³ je významnou součástí obsahu územního plánu též vymezení zastavěného území, zastavitelných ploch a nezastavěného území v rámci území obce.²⁶⁴ Účelem tohoto vymezení je naplňování jednoho z hlavních cílů územního plánování vyjádřených v § 18 StavZ, jímž je „*hospodárné využívání zastavěného území a ochrana nezastavěného území*“, když v nezastavěném území 1) lze umístit pouze některé záměry výslovně uvedené v § 18 odst. 5 a 6 StavZ a 2) použití zjednodušených rozhodovacích postupů je možné pouze v zastavěném území nebo zastavitelné ploše.²⁶⁵ Opomenout nelze též vztah územního plánu k vyvlastňovacímu řízení, když právě územní plán obsahuje vymezení veřejně prospěšných

²⁵⁶ § 54 odst. 5 StavZ

²⁵⁷ FIALOVÁ, Eva. Komentář k § 43. In: MACHAČKOVÁ, Jana. Stavební zákon: komentář. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2018. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-558-9, s. 236

²⁵⁸ § 43 odst. 3 StavZ, ve znění novely č. 403/2020 Sb.

²⁵⁹ ROZTOČIL, Aleš. Komentář k § 43. In: ROZTOČIL, Aleš, HRŮŠOVÁ, Klára, LACHMANN, Martin, POTĚŠIL, Lukáš. Stavební zákon - komentář. 1. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2013. ISBN 978-80-7400-462-9, s. 181

²⁶⁰ § 44 a § 6 odst. 5 písm. a) StavZ

²⁶¹ Srov. též § 10 odst. 1 písm. a) StavZ

²⁶² Vyhláška č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a o způsobu evidence územně plánovací činnosti

²⁶³ § 43 odst. 1 StavZ

²⁶⁴ ROZTOČIL, Aleš. Komentář k § 43. In: ROZTOČIL, Aleš, HRŮŠOVÁ, Klára, LACHMANN, Martin, POTĚŠIL, Lukáš. Stavební zákon - komentář. 1. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2013. ISBN 978-80-7400-462-9, s. 185

²⁶⁵ FIALOVÁ, Eva. Komentář k § 43. In: MACHAČKOVÁ, Jana. Stavební zákon: komentář. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2018. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-558-9, s. 232

staveb a opatření, k nimž lze na základě § 170 StavZ odejmout či omezit jednotlivá věcná práva.²⁶⁶

Nejkonkrétnějším a v hierarchii nejnižše postaveným druhem územně plánovací dokumentace je **regulační plán**,²⁶⁷ vydávaný taktéž formou opatření obecné povahy. Ačkoliv je zákonodárcem systematicky řazen mezi územně plánovací dokumenty, nelze přehlédnout fakt, že může při splnění zákonných podmínek nahrazovat územní rozhodnutí,²⁶⁸ čímž je možno jej zařadit též mezi jednotlivé formy územního rozhodování, jako jakési „hromadné územní rozhodnutí“.²⁶⁹ Z tohoto důvodu se někdy v souvislosti s regulačním plánem hovoří o jeho „dvojjediném charakteru“.²⁷⁰

Regulační plán, jako územně plánovací dokument, musí být při pořizování a vydávání v souladu s politikou územního rozvoje,²⁷¹ zásadami územního rozvoje²⁷² a územním plánem²⁷³ (od účinnosti novely č. 403/2020 Sb. též s územním rozvojovým plánem).²⁷⁴ Na rozdíl od jiných druhů územně plánovací dokumentace může²⁷⁵ o jeho pořizení rozhodnout jak zastupitelstvo obce, tak zastupitelstvo kraje.²⁷⁶ Regulační plán, o jehož pořizení rozhoduje zastupitelstvo kraje, je potom závazný pro územní plány a regulační plány vydávané obcemi.²⁷⁷

Stavební zákon rozlišuje mezi pořizením regulačního plánu z podnětu (samotného zastupitelstva nebo kohokoliv jiného) a pořizením na žádost fyzické nebo právnické osoby.²⁷⁸ Pro úspěšnost takové žádosti je však nezbytné, aby byla tato možnost předpokládána (stanovena) územním plánem nebo zásadami územního rozvoje.²⁷⁹

²⁶⁶ Pozn.: vyvlastňovací řízení upravuje samostatně zák. č. 184/2006 Sb., o odnětí nebo omezení vlastnického práva k pozemku nebo ke stavbě (zákon o vyvlastnění)

²⁶⁷ MAREK, Karel a Petr PRŮCHA. České stavební právo v evropském kontextu. Brno: Masarykova univerzita, 2009. Acta Universitatis Brunensis. Iuridica. ISBN 978-80-210-4958-1, s. 89

²⁶⁸ Srov. § 61 odst. 2 StavZ

²⁶⁹ PRŮCHA, Petr. Stavební zákon: praktický komentář: podle stavu k 1. lednu 2017. Praha: Leges, 2017. Komentátor. ISBN 978-80-7502-180-9, s. 243

²⁷⁰ Srov. ROZTOČIL, Aleš. Komentář k § 61. In: ROZTOČIL, Aleš, HRŮŠOVÁ, Klára, LACHMANN, Martin, POTĚŠIL, Lukáš. Stavební zákon - komentář. 1. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2013. ISBN 978-80-7400-462-9, s. 238

²⁷¹ § 31 odst. 4 StavZ

²⁷² § 36 odst. 5 StavZ

²⁷³ § 43 odst. 5 StavZ

²⁷⁴ § 35a odst. 2 StavZ, ve znění novely č. 403/2020 Sb.

²⁷⁵ Pozn. z podnětu nebo na žádost – srov. § 62 odst. 1 StavZ

²⁷⁶ Pozn. v případě vojenských újezdů Ministerstvo obrany ČR

²⁷⁷ ROZTOČIL, Aleš. Komentář k § 61. In: ROZTOČIL, Aleš, HRŮŠOVÁ, Klára, LACHMANN, Martin, POTĚŠIL, Lukáš. Stavební zákon - komentář. 1. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2013. ISBN 978-80-7400-462-9, s. 238

²⁷⁸ § 62 odst. 1 StavZ

²⁷⁹ § 62 odst. 3 StavZ

Podobně, jako je tomu v případě územního plánu, předpokládá stavební zákon i tzv. „sistaci části regulačního plánu“ v případě, kdy je některá část regulačního plánu v rozporu s vyššími stupni územně plánovací dokumentace nebo politikou územního rozvoje.²⁸⁰

Jak již bylo naznačeno výše, specifickou vlastností regulačního plánu je jeho dvojediný charakter. Vzhledem k jeho povaze je možno jej zařadit jednak mezi územně plánovací dokumenty, ale též mezi jednotlivé formy územního rozhodování, a to s ohledem na § 78 odst. 2 StavZ, podle něhož se územní rozhodnutí nevydává, jestliže jej nahrazuje regulační plán. V tomto případě však musí regulační plán obsahovat všechny náležitosti případného územního rozhodnutí,²⁸¹ včetně výslovného uvedení územních rozhodnutí, jež mají být regulačním plánem nahrazeny.²⁸²

Významnou součástí územního plánu je tzv. **vymezení zastavěného území** v rámci území obce.²⁸³ Vzhledem k relativně vysoké finanční, administrativní i časové náročnosti pořizování územního plánu je však obcím ponechána možnost vymežit pro účely rozvoje svého území zastavěné území i samostatně procesem dle § 59 a násl. StavZ.²⁸⁴ Tato možnost je ale ponechána pouze těm obcím, pro jejichž území není vydán územní plán.²⁸⁵ Pakliže by byl územní plán dodatečně pořízen, pozbylo by samostatně vymezené zastavěného území v rozsahu, ve kterém bylo toto zastavěné území územním plánem převzato, svou platnost.²⁸⁶

Samostatné vymezení zastavěného území je, stejně jako všechny výše uvedené územně plánovací dokumenty, vydáváno formou opatření obecné povahy.²⁸⁷ V zásadě je tak možno jej považovat za jakýsi zvláštní druh územně plánovací dokumentace.²⁸⁸

²⁸⁰ FIALOVÁ, Eva. Komentář k § 61. In: MACHAČKOVÁ, Jana. Stavební zákon: komentář. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2018. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-558-9, s. 345

²⁸¹ Pozn. takového, jež by bylo vydáváno v případě, kdyby nebylo nahrazeno regulačním plánem

²⁸² FIALOVÁ, Eva. Komentář k § 61. In: MACHAČKOVÁ, Jana. Stavební zákon: komentář. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2018. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-558-9, s. 345

²⁸³ § 58 StavZ

²⁸⁴ FIALOVÁ, Eva. Komentář k § 61. In: MACHAČKOVÁ, Jana. Stavební zákon: komentář. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2018. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-558-9, s. 333

²⁸⁵ § 59 odst. 1 StavZ

²⁸⁶ § 60 odst. 6 in fine StavZ

²⁸⁷ § 59 odst. 2 StavZ

²⁸⁸ DIENSTBIER, Filip. Územní plánování. In: SLÁDEČEK, Vladimír a Olga POUPEROVÁ. Správní právo - zvláštní část: (vybrané kapitoly). 2. vyd. Praha: Leges, 2014. Student. ISBN 978-80-87576-48-9, s. 216

1.2.5.4 Územní opatření o stavební uzávěře a asanaci území

Samostatným nástrojem územního plánování je tzv. územní opatření, vydávané formou opatření obecné povahy podle § 97 a násl. StavZ ve spojení s obecnou úpravou v § 171 a násl. SŘ.²⁸⁹

Dle stavebního zákona **územní opatření o stavební uzávěře** „omezuje nebo zakazuje v nezbytném rozsahu stavební činnost ve vymezeném území, pokud by mohla ztížit nebo znemožnit budoucí využití území podle připravované územně plánovací dokumentace [...] nebo podle jiného rozhodnutí či opatření v území.“²⁹⁰ Zjednodušeně lze říci, že uvedeným územním opatřením je možno „zablokovat“ území pro budoucí zamýšlené změny využití území, zejména pak pro stavby veřejné a technické infrastruktury,²⁹¹ či jinak řečeno „zmrazit“ dočasně novou výstavbu na vymezeném území.²⁹² Jedním z významných pojmových znaků stavební uzávěry je její dočasný charakter, jak ostatně opakovaně judikoval i NSS.²⁹³

Územní opatření o asanaci území se vydává „na území postiženém živelní pohromou nebo závažnou havárií,²⁹⁴“ kdy nelze využít standardní postup (typicky) dle územně plánovací dokumentace. Toto územní opatření lze taktéž vydat pro území, v němž jsou závadné stavby, „u nichž je ve veřejném zájmu nutné naříditi odstranění závad staveb a úpravy staveb a naříditi opatření k asanaci území.“²⁹⁵

²⁸⁹ Srov. rozsudek NSS 9 Ao 7/2011-489 ze dne 6. 3. 2012

²⁹⁰ § 97 odst. 1 StavZ

²⁹¹ MAREČEK, Jan, Jirí DOLEŽAL, Vladimíra SEDLÁČKOVÁ, Tomáš SKLENÁŘ, Martin TUNKA a Zdeňka VOBRÁTILOVÁ. Komentář ke stavebnímu zákonu a předpisy související. 2. aktualizované vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2018. ISBN 978-80-7380-703-0, s. 248

²⁹² Rozsudek NSS 1 As 454/2017-102 ze dne 22. 10. 2019

²⁹³ Srov. rozsudek NSS 5 Ao 2/2011-30 ze dne 22. 4. 2011, rozsudek NSS 4 Ao 3/2011-103 ze dne 16. 6. 2011

²⁹⁴ § 97 odst. 2 StavZ

²⁹⁵ Tamtéž

2 Územní rozhodování

2.1 Pojem

Územní rozhodování lze chápat v první řadě jako nástroj územního plánování (v širším smyslu), což vyplývá i ze systematiky stavebního zákona, jenž ve své části třetí zařazuje územní rozhodování do hlavy III. Dle mého názoru by však bylo vhodnější říci „souhrn“ takových nástrojů, neboť ustanovení § 76 až 96b StavZ neupravují pouze jeden jediný komplexní územně-rozhodovací institut, kterým je možno dosáhnout cílů územního plánování, ale zákonná právní úprava nabízí i další alternativy směřující k obdobnému výsledku. Hovořit proto o územním rozhodování jako o nástroji územního plánování (v singuláru) může být poněkud zavádějící.

Pojem územního rozhodování je dále možno chápat též jako jakousi „realizační fázi“ obsáhlého procesu územního plánování (v širším smyslu), v rámci níž jsou v konkrétních případech naplňovány cíle (účel) územního plánování.²⁹⁶ Jinak řečeno, územní plánování je možno rozdělit na dvě relativně samostatné fáze, primární a sekundární, kdy první jmenovaná (tzv. územní plánování v užším smyslu) je představována „abstraktně-konkrétní“ právní regulací a druhá (tzv. územní rozhodování) pak právní regulací „individuální“²⁹⁷ (či „konkrétní“), již je také možno označit za „realizační“. V rámci obou těchto fází existuje vícero institutů (nástrojů), jimiž lze naplňovat jejich cíle a účel.²⁹⁸ O nástrojích abstraktně-konkrétní fáze územního plánování již bylo pojednáno v I. části této práce, následující kapitoly budou věnovány nástrojům využívaným ve fázi individuální.

Ačkoliv je možno mezi jednotlivé (primární a sekundární) nástroje územního plánování vložit pro účely výkladu pomyslnou dělicí čáru, tvoří tyto společně jakýsi ucelený „symbiotický systém“, který udržuje vyrovnaný poměr mezi veřejnými a soukromými zájmy na uspořádání a rozvoji území, zajišťuje právní jistotu a zamezuje libovůli orgánů státu při rozhodování o konkrétních záměrech.

²⁹⁶ MACHAČKOVÁ, Jana. Komentář k § 76. In: HEGENBART, Miroslav. Stavební zákon: komentář. Praha: Beck, 2008. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-044-7, s. 178

²⁹⁷ SVOBODA, Petr. Stavební právo a sakrální stavby. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer Česká republika, 2. 1. 2016. [cit. 2020-11-21]. ASPI ID: LIT263655CZ

²⁹⁸ Pozn. v abstraktně-konkrétní typicky územně plánovací dokumentace, v individuální typicky územní rozhodnutí

V neposlední řadě je nutno upozornit na odlišný přístup k územnímu rozhodování v zastavěném a zastavitelném území ve srovnání s nezastavěným a nezastavitelným územím.²⁹⁹ Tato odlišnost vyplývá již z § 18 StavZ, v němž jsou vyjádřeny jednotlivé cíle územního plánování. V případě zastavěného území je možno při územním rozhodování využívat zjednodušených postupů, což u nezastavěného území, jež je ovládáno silnější veřejnoprávní regulací, možné není.³⁰⁰

2.2 Způsoby kategorizace

Za účelem naplnění primárního účelu této práce, jímž je vytvoření uceleného, logického a systematického přehledu územního rozhodování, jsem se rozhodl podrobit jednotlivé nástroje územního rozhodování bližšímu zkoumání v následujících rovinách (úhlech pohledu):

- a) dle jejich formy, resp. formy správní činnosti,
- b) dle právní závaznosti vnější formy správního úkonu, jež je výstupem té které formy územního rozhodování,³⁰¹
- c) dle předmětu, o němž je tím kterým nástrojem územního rozhodování rozhodováno,
- d) dle zařazení mezi základní či alternativní formy územního rozhodování,
- e) dle samostatnosti či propojení jednotlivých forem územního rozhodování s povolovacími nástroji stavebního řádu.

Zamýšlený přehled územního rozhodování tak bude strukturován do pěti samostatných kapitol, a to v závislosti na úhlech pohledu, z nichž budou jednotlivé nástroje územního rozhodování posuzovány.

²⁹⁹ PLOS, Jiří. Stavební zákon s komentářem pro praxi. Praha: Grada Publishing, 2013. ISBN 978-80-247-3865-9, s. 92

³⁰⁰ MACHAČKOVÁ, Jana. Komentář k § 76. In: MACHAČKOVÁ, Jana. Stavební zákon: komentář. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2018. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-558-9, s. 408, srov. výklad o veřejnoprávních smlouvách - viz kap. 2.6.2.3. Pakliže budeme považovat veřejnoprávní smlouvu za „zjednodušený postup“, bude veřejnoprávní smlouva výjimkou z uvedeného závěru.

³⁰¹ Srov. STAŠA, Josef. Poznámky k orientaci ve stavebním zákonu. Interní materiál Katedry správního práva a správní vědy Právnické fakulty Univerzity Karlovy. [online]. [cit 2020-11-21] Dostupný z https://www.prf.cuni.cz/sites/default/files/old_files/1404057697.pdf

2.3 Formy územního rozhodování

V rámci státu koexistují tři moci – zákonodárná, výkonná a soudní, prostřednictvím nichž vykonává lid, jako suverén, státní moc.³⁰² Každá z těchto tří mocí pak prostřednictvím svých státních orgánů plní určité úkoly, jež jsou jí svěřeny. K plnění těchto úkolů vyvíjí (logicky) určitou činnost. Tato činnost je potom v zájmu zachování právní jistoty, předvídatelnosti práva a zajištění ochrany práv FO a PO typizována do tzv. „forem činnosti“, přičemž tyto formy činnosti musí být předpokládány zákonem.³⁰³

Na rozdíl od moci zákonodárné, pro kterou je typická jediná forma činnosti v podobě zákonů, v oblasti moci výkonné existuje široká a rozmanitá škála nejrůznějších úkolů, jež jsou svou povahou natolik odlišné, že by nebylo logicky myslitelné využít pro jejich realizaci pouze jednu jedinou formu činnosti.³⁰⁴ Pro potřeby veřejné správy (jež spadá pod moc výkonnou) proto zákonodárce do právního řádu zakotvil vícero možností („forem činnosti veřejné správy“), kterými lze svěřené úkoly plnit, přičemž pro každou tuto možnost jsou charakteristické jiné znaky, postupy i účinky. Tím je umožněno v konkrétních případech postupovat co možná nejvhodnějším způsobem s ohledem na povahu dané situace.

Na formy činnosti veřejné správy je možno nahlížet ve dvou základních rovinách:

- teoretické (abstraktní akty, správní akty, opatření obecné povahy, atd) a
- pozitivněprávní.³⁰⁵

Stranou na tomto místě ponechme rozlišování forem správní činnosti v rovině teoretické.³⁰⁶ Vzhledem k rozsahu a zaměření této práce bude následující výklad věnován toliko rovině pozitivněprávní. Pod označením „forma činnosti veřejné správy“ bude proto dále myšlena právě forma činnosti veřejné správy z hlediska pozitivněprávního.

Jednotlivé formy činnosti veřejné správy jsou obecně zakotveny ve správním řádu, přičemž stavební zákon (jako *lex specialis*) tyto obecné formy dále modifikuje a zavádí svou vlastní

³⁰² Čl. 2 odst. 1 Ústavy

³⁰³ Srov. čl. 2 odst. 3 Ústavy

³⁰⁴ Srov. PRŮCHA, Petr. K vybraným novým formám činnosti veřejné správy v režimu stavebního zákona. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer Česká republika, 2. 1. 2010. [cit. 2020-11-21]. ASPI ID: LIT266433CZ

³⁰⁵ Srov. STAŠA, Josef. K POJETÍ A ČLENĚNÍ FOREM SPRÁVNÍ ČINNOSTI PO 40 LETECH. In: Acta Universitatis Carolinae – Iuridica. Praha: Karolinum, 2020, 2020(2), ISSN 2336-6478 [online]. [cit. 2020-11-21]. Dostupné z https://www.prf.cuni.cz/sites/default/files/soubory/2020-09/AUCI_2_2020_Archiv.pdf

³⁰⁶ Pozn.: podrobněji o úskalích mezi kategorizací činnosti veřejné správy z hlediska teoretického a pozitivněprávního členění dle správního řádu srov. tamtéž

„speciální“ soustavu forem územního rozhodování, sestávající jednak z forem více či méně navazujících na úpravu obecnou (typicky územní rozhodnutí, jež je rozhodnutím ve smyslu § 67 SŘ), ale též z vlastního relativně komplexního institutu (územního souhlasu), typického pouze a jedině pro oblast stavebně právní.³⁰⁷ Rozlišovat lze tedy mezi:

- obecnými formami činnosti veřejné správy, jež jsou obecně upraveny správním řádem,³⁰⁸ a
- zvláštními formami činnosti, za něž lze považovat ty správní úkony, jež jsou (zjednodušeně řečeno) předpokládány zvláštními zákony. Každý takový správní úkon lze sice podřadit pod tu či onu obecnou formu správní činnosti (v praxi je to nutné zejm. pro účely přezkumu), často u nich ale dochází k tak výrazným modifikacím (typicky z hlediska procesního), že se takové podřazení nezřídka stává nejednoznačným a problematickým.³⁰⁹ Zvláštním formám činnosti bývá často propůjčován „triviální“ název (např. „územní rozhodnutí“ či „územní souhlas“).

Bude-li na následujících řádcích užito výrazu „forma územního rozhodování“ či „forma“ (bez dalšího), bude tím myšlena právě „zvláštní forma správní činnosti v oblasti územního rozhodování“.

Z hlediska formy můžeme, s ohledem na výše uvedené, rozlišovat následující nástroje územního rozhodování:³¹⁰

- 1. územní rozhodnutí dle § 77 StavZ,
- 2. územní souhlas dle § 96 StavZ,
- 3. regulační plán dle § 61 a násl. ve spojení s § 78 odst. 2 StavZ,³¹¹
- 4. veřejnoprávní smlouva nahrazující územní rozhodnutí dle § 78a StavZ,
- 5. sdělení dle § 82 odst. 3 StavZ,

³⁰⁷ Pozn. i zde ovšem platí subsidiarita správního řádu s výjimkou části druhé a třetí – srov. § 96 odst. 4 StavZ

³⁰⁸ HENDRYCH, Dušan. Obecně k problematice správní činnosti a jejím formám. In: HENDRYCH, Dušan, Taisia ČEBIŠOVÁ, Martin KOPECKÝ, Vladimír MIKULE, Richard POMAHÁČ, Helena PRÁŠKOVÁ, Josef STAŠA a Vladimír VOPÁLKA. Správní právo: obecná část. 9. vydání 2016. Praha: C. H. Beck, 2016. Academia iuris. ISBN 978-80-7400-624-1, s. 119

³⁰⁹ Pozn.: např. spor o povahu územního souhlasu, u něhož nebylo dlouhou dobu jisté, zda se jedná o správní rozhodnutí ve smyslu 65 SŘ nebo jiný správní úkon podle části IV. SŘ

³¹⁰ Pozn.: jedná se o tzv. hmotněprávní formy správní činnosti, jako protipól procesních forem správní činnosti (např. územního řízení) – k tomu srov. STAŠA, Josef. K POJETÍ A ČLENĚNÍ FOREM SPRÁVNÍ ČINNOSTI PO 40 LETECH. In: Acta Universitatis Carolinae – Iuridica. Praha: Karolinum, 2020, 2020(2), ISSN 2336-6478 [online]. [cit. 2020-11-21]. Dostupné z https://www.prf.cuni.cz/sites/default/files/soubory/2020-09/AUCI_2_2020_Archiv.pdf

³¹¹ Pozn.: nástrojem územního rozhodování může být jen, jestliže má nahrazovat územní rozhodnutí

- 6. závazné stanovisko sloužící jako podklad pro jinou zvláštní formu územního rozhodování dle § 4 odst. 2 písm. a) StavZ,
- 7. územní opatření (o stavební uzávěře a územní opatření o asanaci území dle § 97 a násl. StavZ)³¹² a
- 8. územně plánovací informace dle § 21 StavZ.³¹³

Společným znakem výše uvedených nástrojů je jejich konkrétní (individuální) povaha, čímž se odlišují od abstraktně-konkrétních nástrojů, využívaných v rámci primární (abstraktně-konkrétní) fáze územního plánování.

Územní rozhodnutí je výsledkem správního řízení (dle částí II. a III. SŘ), a tudíž rozhodnutím ve smyslu § 67 SŘ. Z pohledu obecného správního práva je správní rozhodnutí nejčastěji používanou (obecnou) formou správní činnosti, jež „*v určité věci zakládá, mění nebo ruší práva anebo povinnosti jmenovitě určené osoby nebo v určité věci prohlašuje, že taková osoba práva nebo povinnosti má anebo nemá, nebo v zákonem stanovených případech rozhoduje o procesních otázkách.*“³¹⁴ V oblasti územního rozhodování je možno z procesního hlediska rozlišovat dvě základní modalities územního rozhodnutí – územní rozhodnutí vydávané ve standardním územním řízení, jež prochází všemi základními fázemi zakotvenými ve správním řádu, a územní rozhodnutí vydávané ve zjednodušeném řízení, v rámci něhož je vyloučena možnost odvolání a celkový procesní postup je oproti standardnímu řízení zjednodušen.³¹⁵

Územní souhlas je formou územního rozhodování, jež je vydávána postupem dle § 96 StavZ. V minulosti činilo značné problémy podřazení územního souhlasu pod některou z obecných forem činnosti veřejné správy, když nebylo jasné, zda spadá pod rozhodnutí ve smyslu § 67 SŘ, nebo jiné úkony dle části IV. SŘ. Nejednotná judikatura byla nakonec sjednocena až rozšířeným senátem NSS, jenž uzavřel, že se jedná právě o tzv. jiný úkon dle části IV. SŘ.³¹⁶ Na značné výkladové problémy však současně reagoval i zákonodárce, a to v rámci rozsáhlé novely č. 350/2012 Sb., již (mj.) explicitně vyloučil aplikaci částí II. a III. SŘ

³¹² Pozn.: za určité modelové situace je teoreticky možno i tato opatření považovat za nástroje územního rozhodování

³¹³ Srov. SVOBODA, Petr, Stavební právo ve znění novely č. 225/2017. Interní materiál Katedry správního práva a správní vědy Právnické fakulty Univerzity Karlovy. [online]. 5. 3. 2018. [cit. 2020-11-21]. Dostupné ve Studijním informačním systému Univerzity Karlovy z <https://lurl.cz/nzvKa>

³¹⁴ § 67 SŘ

³¹⁵ VEDRAL, Josef. Formy správní činnosti v územním rozhodování a stavebním řádu. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer Česká republika, 1. 1. 2019. [cit. 2020-11-21]. ASPI ID: LIT256974CZ

³¹⁶ Usnesení NSS 2 As 86/2010-76 ze dne 18. 9. 2012

při vydávání územního souhlasu a postavil tak na jisto, že územní souhlas nemůže být správním rozhodnutím ve smyslu § 67 SŘ.³¹⁷ Subsidiárně se tak pro jeho vydávání použije část IV. SŘ.^{318 319}

Regulační plán je druhem územně plánovací dokumentace, a jako takový je vydáván (obecnou) formou opatření obecné povahy postupem podle § 61 a násl. StavZ za subsidiárního užití § 171 a násl. SŘ. Opatření obecné povahy je správním úkonem „s konkrétně určeným předmětem (vztahuje se tedy k určité konkrétní situaci) a s obecně vymezeným okruhem adresátů.“³²⁰ Ač se jedná systematickým zařazením i zákonodárcem zvolenou (obecnou) formou o abstraktně-konkrétní (primární) nástroj územního plánování, zpracovává tento dané území³²¹ natolik podrobně, že je schopen (při splnění zákonem určených podmínek) suplovat územní rozhodnutí. Tuto vlastnost také zákonodárce předpokládá v § 61 odst. 2 a § 78 odst. 2 StavZ, podle něhož se územní rozhodnutí nevydává, jestliže je nahrazeno regulačním plánem. Nutným předpokladem je výslovné uvedení konkrétních územních rozhodnutí, která jsou regulačním plánem nahrazována,³²² přímo v regulačním plánu. Zároveň není možné nahradit regulačním plánem územní rozhodnutí v případech, které podléhají posuzování vlivů na životní prostředí.³²³

Další formou územního rozhodování, která může v určitých případech³²⁴ nahrazovat územní rozhodnutí, je **veřejnoprávní smlouva** uzavíraná dle ustanovení § 78a StavZ ve spojení s obecným § 159 a násl. SŘ. Veřejnoprávní smlouva je „*dvoustranný nebo vícestranný úkon,*

³¹⁷ Srov. § 96 odst. 4 a důvodová zpráva k zákonu č. 350/2012 Sb., kterým se mění zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, a některé související zákony, zvláštní část část, k bodu 143

³¹⁸ Srov. § 192 odst. 1 StavZ ve spojení s § 96 odst. 4 věta čtvrtá StavZ, a contr.

³¹⁹ Pozn.: v nedávném usnesení NSS 1 As 436/2017-43 ze dne 17. 9. 2019 rozšířený senát NSS v bodě 26 konstatoval, že ačkoliv zákonodárce novelou č. 350/2012 Sb. ve shodě s usnesením NSS 2 As 86/2010-76 ze dne 18. 9. 2012 vyloučil chápání souhlasů podle stavebního zákona jakožto rozhodnutí ve smyslu § 67 SŘ, současně toto pojetí relativizoval, když „*požaduje aplikaci přezkumného řízení (které je upraveno v části druhé správního řádu) namísto zjednodušeného přezkumu bez časového omezení, který se aplikuje na úkony podle části čtvrté správního řádu (tedy i na souhlasy stavebního úřadu, které nejsou rozhodnutím dle správního řádu).*“ Ve zbytku usnesení NSS 1 As 436/2017-43 ze dne 17. 9. 2019 se však NSS zabývá již toliko podřazením souhlasů pod pojem rozhodnutí dle § 65 SŘS, nikoliv podřazením souhlasů pod tu kterou (obecnou) formu správní činnosti dle správního řádu. I nadále je tak v tomto ohledu nutno vycházet z předchozího usnesení NSS 2 As 86/2010-76 ze dne 18. 9. 2012.

³²⁰ Pozn.: k tomuto materiálnímu pojetí se přiklonil NSS v rozsudku 1 Ao 1/2005-98 ze dne 27. 9. 2005. NSS ve jmenovaném rozhodnutí užívá pojem „správní akt“, který jsem si dovolil pro lepší přehlednost zaměnit za výstižnější pojem „správní úkon“. K vývoji judikatury zabývající se materiálním a formálním pojetím opatření obecné povahy více viz JEMELKA, Luboš. Správní řád: komentář. 6. vydání. Praha: C. H. Beck, 2019. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-751-4, s. 817.

³²¹ Srov. § 61 StavZ

³²² § 61 odst. 2 StavZ

³²³ § 61 odst. 2 StavZ

³²⁴ Srov. § 78a odst. 1 StavZ

*který zakládá, mění nebo ruší práva a povinnosti v oblasti veřejného práva.*³²⁵ “ Správní teorie člení veřejnoprávní smlouvy na koordinační (mezi subjekty veřejné správy), subordinační (mezi subjektem³²⁶ a adresátem veřejné správy) a smlouvy mezi účastníky, resp. osobami, které by byly účastníky správního řízení nebo jimi jsou.³²⁷ Ustanovení § 78a StavZ má na mysli veřejnoprávní smlouvy subordinační.³²⁸

Formou územního rozhodování je v některých specifických případech též **sdělení**. Stavební zákon zde ponechává úpravu pouze správnímu řádu³²⁹ a sám žádné zvláštní (např. procedurální) modifikace nenabízí. Jedná se o okrajový nástroj územního rozhodování, jenž je zákonodárcem předpokládán v § 82 odst. 3 StavZ, podle něhož může stavební úřad ve stanovených případech namísto rozhodnutí o dělení nebo scelování pozemků vydat pouhé sdělení, kterým navrhovaný záměr schválí.³³⁰ Sdělením podle § 82 odst. 3 StavZ se také nejednou zabýval NSS, jenž se mimo jiné vyjádřil k rozdílnosti se souhlasu dle stavebního zákona,³³¹ jež jsou taktéž vydávány podle části IV. SŘ. Soud konstatoval, že zatímco v případě souhlasů není správní řízení vůbec zahájeno (neboť je explicitně vyloučen postup dle části II. a III. SŘ³³²), v případě dělení a scelování pozemků je správní řízení o žádosti o vydání územního rozhodnutí dle § 82 odst. 2 StavZ (tedy dle části II. a III. SŘ) zahájeno, ale této žádosti je vyhověno nikoliv vydáním územního rozhodnutí, ale (při splnění zákonem stanovených podmínek) pouhým sdělením dle části IV. SŘ. Samotné správní řízení však dále pokračuje, dokud není řádně zastaveno způsobem dle správního řádu. Stavební úřad proto musí po vydání sdělení dle § 82 odst. 3 následně vydat i usnesení o zastavení řízení dle § 64 odst. 1 písm. g) SŘ.³³³

Za samostatnou formu územního rozhodování lze v jistém smyslu považovat i **závazné stanovisko** orgánu územního plánování dle § 96b StavZ. Ačkoliv se na rozdíl od výše uvedených nástrojů nejedná o nástroj finální, jenž by realizační fázi územního plánování (tedy územní rozhodování) završoval, ale pouze o podkladový prostředek pro ty nástroje, jež

³²⁵ § 159 SŘ

³²⁶ Pozn.: J. Macháčková hovoří o správním orgánu, tedy vykonavateli veřejné správy a nikoliv subjektu veřejné správy - srov. MACHÁČKOVÁ, Jana. Komentář k § 78a. In: MACHÁČKOVÁ, Jana. Stavební zákon: komentář. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2018. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-558-9, s. 423

³²⁷ JEMELKA, Luboš. Správní řád: komentář. 6. vydání. Praha: C. H. Beck, 2019. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-751-4, s. 767

³²⁸ PRŮCHA, Petr. Stavební zákon: praktický komentář: podle stavu k 1. lednu 2017. Praha: Leges, 2017. Komentátor. ISBN 978-80-7502-180-9, s. 284

³²⁹ § 154 SŘ

³³⁰ Srov. § 82 odst. 3 StavZ

³³¹ Pozn.: např. územní souhlas dle § 96 StavZ

³³² Srov. § 96 odst. 4 StavZ

³³³ Rozsudek NSS 8 As 192/2014-68 ze dne 27. 5. 2015

„završujícími“ jsou,³³⁴ vyznačuje se tento svou individuální (konkrétní) povahou, díky níž je možno jej mezi ostatní nástroje územního rozhodování zařadit. Obecnou úpravu nabízí správní řád ve svém ustanovení § 149, stavební zákon však v § 4 odst. 2 písm. a) StavZ definuje závazné stanovisko poněkud odlišně. Na rozdíl od správního řádu, jenž považuje za závazné stanovisko takový správní úkon, který není samostatným rozhodnutím ve smyslu § 67 SŘ,³³⁵ ale je závazným podkladem pro výrokovou část jiného správního úkonu, který takovým správním rozhodnutím je,³³⁶ stavební zákon stanoví, že závazné stanovisko slouží jako závazný podklad jak pro rozhodnutí ve smyslu § 67 SŘ,³³⁷ tak i pro jiné úkony³³⁸ dle stavebního zákona. Vedle „závazných stanovisek“ zná stavební zákon i tzv. „stanoviska“, jež jsou však taktéž závazná, a sice pro politiku územního rozvoje a opatření obecné povahy podle StavZ.³³⁹

Ačkoliv jsou **územní opatření** (o stavební uzávěře / asanaci území) vzhledem ke své (obecné) formě (opatření obecné povahy) řazeny mezi nástroje územního plánování v užším smyslu, tedy nástroje abstraktně-konkrétní fáze územního plánování, mohou za určitých okolností vyvolávat takové účinky, jež jsou typické pro nástroje konkrétní. Jak již bylo nastíněno v předchozí části této práce, územní opatření omezují nebo zakazují v určitém vymezeném území stavební činnost. Může ale nastat situace, kdy bude takto vymezené území natolik malého rozsahu, že územní opatření dopadne jen na několik málo konkrétních pozemků a de facto pak materiálně nepůjde o správní úkon určený neurčitému okruhu adresátů, ale o správní akt (v teoretické rovině), resp. správní rozhodnutí (v rovině pozitivněprávní).³⁴⁰ Dle J. Vedrala by proto asi bylo de lege ferenda vhodné nastavit takový model, ve kterém by byla dána možnost volby mezi územním rozhodnutím a opatřením obecné povahy v závislosti na okruhu adresátů, kterých se územní opatření dotkne, jako je tomu ostatně v jiných zvláštních zákonech.³⁴¹

Územně plánovací informace je předběžnou informací ve smyslu § 139 SŘ a z hlediska (obecné) formy správní činnosti jde o jiný správní úkon dle části IV. SŘ.³⁴² Zjednodušeně řečeno se jedná o „*kvalifikovanou informaci, na jejímž základě může žadatel zhodnotit svůj*

³³⁴ Srov. 96b odst. 1 StavZ

³³⁵ Pozn.: na jeho vydávání se tedy bude vztahovat část IV. SŘ, nikoliv části II. a III. SŘ

³³⁶ § 149 odst. 1 SŘ

³³⁷ Pozn.: typicky např. územní rozhodnutí

³³⁸ Pozn.: např. územní souhlasy

³³⁹ § 4 odst. 2 písm. b) StavZ

³⁴⁰ Srov. VEDRAL, Josef. Formy správní činnosti v územním rozhodování a stavebním řádu. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer Česká republika, 1. 1. 2019. [cit. 2020-11-21]. ASPI ID: LIT256974CZ

³⁴¹ Tamtéž

³⁴² JEMELKA, Luboš. Správní řád: komentář. 6. vydání. Praha: C. H. Beck, 2019. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-751-4, s. 737

*případný postup v dané věci, například zda určitou žádost vůbec podá a jakým způsobem přitom bude postupovat.*³⁴³ Aby bylo možno o předběžnou informaci u příslušného správního orgánu úspěšně zažádat (dle § 139 SŘ tak může učinit každý), musí existovat výslovné zmocnění ve zvláštním zákoně. Takovým zmocňovacím ustanovením je § 21 StavZ, který též vypočítává, jaké informace mohou být v územně plánovací informaci obsaženy, co musí být obsahem žádosti a jak dlouhá je její platnost.³⁴⁴ Stejně jako v případě závazného stanoviska, ani územně plánovací informace není „završujícím“ či „finálním“ nástrojem územního plánování, přesto však je možno ji vzhledem k její individuální povaze mezi nástroje územního rozhodování zařadit, i když plní toliko funkci podpůrnou.

Jak je možno vyčíst z výše uvedeného přehledu, není často jednoduché určit, pod jakou (obecnou) formu správní činnosti jednotlivé formy územního rozhodování podřadit. Judikatura NSS nejednou na základě hlubokých úvah dospěla k závěrům, podle nichž je na některé správní úkony, jež by bylo lze považovat materiálně za správní rozhodnutí ve smyslu § 67 SŘ,³⁴⁵ nutno nahlížet formálně jako na odlišnou (obecnou) formu správní činnosti (např. jiný úkon dle části IV. SŘ). Jedná se o ty případy, kdy zvláštní zákon formálně podřadí některou svou zvláštní formu správní činnosti pod režim určité obecné formy správní činnosti,³⁴⁶ a to v rozporu s materiální povahou této zvláštní formy. Obdobně, jako v případě „územní souhlas – správní rozhodnutí“, lze podobný nesoulad vidět např. u regulačního plánu, jenž je formálně opatřením obecné povahy, avšak ve chvíli, kdy nahrazuje územní rozhodnutí, má materiálně povahu (hromadného) správního rozhodnutí, u sdělení dle § 82 odst. 3 StavZ, jež zakládá práva konkrétním osobám a materiálně tak vykazuje znaky správního rozhodnutí, či územního opatření, jež může být natolik konkrétní, že ho lze již jen těžko považovat materiálně za opatření obecné povahy.

Tato rozpornost mezi materiální povahou a formálním zařazením jednotlivých (zvláštních) forem pod režimy obecných forem správní činnosti je pro stavební právo typická a způsobuje časté výkladové problémy.³⁴⁷

³⁴³ MACHAČKOVÁ, Jana. Komentář k § 21. In: MACHAČKOVÁ, Jana. Stavební zákon: komentář. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2018. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-558-9, s. 97

³⁴⁴ § 21 StavZ

³⁴⁵ Pozn.: tedy za takový správní úkon, jenž v určité věci „zakládá, mění nebo ruší práva anebo povinnosti jmenovitě určené osoby nebo v určité věci prohlašuje, že taková osoba práva nebo povinnosti má anebo nemá.“ - § 67 SŘ

³⁴⁶ Pozn.: tzv. „propůjčení formy“

³⁴⁷ Pozn.: např. vývoj judikatury k právní povaze územního souhlasu byl završen až usnesením rozšířeného senátu NSS 2 As 86/2010 – 76 ze dne 18. 9. 2012

2.4 Právní závaznost vnějších forem územního rozhodování

Jedním ze základních způsobů členění obecných forem správní činnosti právní naukou je jejich dělení dle právní závaznosti jejich vnějších (či jinak řečeno „výrazových“)³⁴⁸ forem na 1) vnější formy právně závazné (ty mohou vyvolávat právní důsledky) a 2) vnější formy právně nezávazné.³⁴⁹ Takovou kategorizaci lze přenést i na formy územního rozhodování předpokládané stavebním zákonem.

Z hlediska závaznosti tak lze jednotlivé nástroje územního rozhodování členit³⁵⁰ na:

- 1) právně závazné, pod něž lze podřadit:
 - o územní rozhodnutí dle § 77 StavZ,
 - o územní souhlas dle § 96 StavZ,
 - o regulační plán dle § 61 odst. 2, věta druhá ve spojení s § 78 odst. 2 StavZ,
 - o veřejnoprávní smlouvu nahrazující územní rozhodnutí dle § 78a StavZ,
 - o sdělení dle § 82 odst. 3 StavZ,
 - o závazné stanovisko sloužící jako podklad pro jiný nástroj územního rozhodování,
 - o územní opatření dle § 97 a násl. StavZ;
- 2) právně nezávazné, pod něž lze podřadit:
 - o územně plánovací informaci dle § 21 StavZ.

V souvislosti s územně plánovací informací pak vyvstává otázka, jakou možnost postupu by měl účastník územního řízení, který nebyl se svou žádostí o vydání územního rozhodnutí úspěšný, ačkoliv postupoval v souladu s územně plánovací informací, která zároveň nepozbyla platnosti z důvodu změny podmínek, za kterých byla vydána, neboť k žádné takové změně od okamžiku jejího vydání nedošlo.³⁵¹ Vzhledem k nezávaznosti takové (vadné) územně plánovací

³⁴⁸ Srov. PRŮCHA, PETR. Veřejnoprávní souhlasy v režimu stavebního zákona. In: Acta Universitatis Carolinae – Iuridica. Praha: Karolinum, 2020, 2020(2), ISSN 2336-6478, s. 37 [online] [cit. 2020-11-21]. Dostupné z https://www.prf.cuni.cz/sites/default/files/soubory/2020-09/AUCI_2_2020_Archiv.pdf

³⁴⁹ HENDRYCH, Dušan. Obecně k problematice správní činnosti a jejím formám. In: HENDRYCH, Dušan, Taisia ČEBIŠOVÁ, Martin KOPECKÝ, Vladimír MIKULE, Richard POMAHÁČ, Helena PRÁŠKOVÁ, Josef STAŠA a Vladimír VOPÁLKA. Správní právo: obecná část. 9. vydání 2016. Praha: C. H. Beck, 2016. Academia iuris. ISBN 978-80-7400-624-1, s. 119

³⁵⁰ Srov. STAŠA, Josef. Poznámky k orientaci ve stavebním zákonu. Interní materiál Katedry správního práva a správní vědy Právnické fakulty Univerzity Karlovy. [online]. [cit 2020-11-21] Dostupný z https://www.prf.cuni.cz/sites/default/files/old_files/1404057697.pdf

³⁵¹ Pozn.: v případě změny takových podmínek (např. aktualizace územně analytických podkladů) správní orgán, který územně plánovací informaci vydal, sdělí tuto skutečnost žadateli, čímž územně plánovací informace pozbyde platnosti, a to ještě před uplynutím 1 roku od jejího vydání, tedy lhůty předpokládané § 21 odst. 3 StavZ – viz § 21 odst. 3 StavZ

informace by nejspíše připadal v úvahu pouze postup dle zákona³⁵² o odpovědnosti státu za škodu způsobenou nezákonným rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem.³⁵³ Dle mého názoru by se v tomto případě o nesprávný úřední postup jednoznačně jednalo.³⁵⁴ V případě vzniku škody na straně žadatele by tak mělo být možno se domáhat (a to úspěšně) její náhrady postupem dle zmíněného zvláštního zákona.

K závaznému stanovisku je pak nutno dodat, že právní závaznost nesměruje přímo vůči účastníkům řízení, ale vůči veřejné správě, jež je při vydávání finálního rozhodnutí závazným stanoviskem vázána.³⁵⁵ Uvedený závěr převzal i Nejvyšší správní soud, když ve své judikatuře³⁵⁶ odkázal na výklad J. Staši o subsumpci správních aktů v právnické učebnici obecné části správního práva D. Hendrycha a kol.³⁵⁷

2.5 Předmět územního rozhodování

Pojednáno již bylo o jednotlivých zvláštních formách územního rozhodování i právní (ne)závaznosti těchto forem. V této podkapitole bude nabídnut poněkud odlišný pohled. Stranou zůstane vnitřní i vnější forma (vč. její procedurální stránky) a do popředí vystoupí samotný předmět. Následující řádky tedy nenabídnou odpověď na otázku „jak“ (myšleno jakou obecnou, resp. zvláštní formou správní činnosti a jakým postupem) příslušné správní orgány realizují cíle a úkoly územního plánování, ale „co je předmětem“ této činnosti, co je v jejím hledáčku, resp. o čem je v konkrétních případech územně rozhodováno.

³⁵² Zák. č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona České národní rady č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád)

³⁵³ JEMELKA, Luboš. Správní řád: komentář. 6. vydání. Praha: C. H. Beck, 2019. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-751-4, s. 735

³⁵⁴ Pozn.: M. Vajnerová shrnuje judikaturu NSS k pojmu „nesprávný úřední postup“ tak, že se jím rozumí „porušení pravidel předepsaných právními normami pro počínání správního orgánu (tj. pro jeho formální postup) za podmínky, že úkony úředního postupu nevedly k vydání rozhodnutí,“ což jistě na popisovanou situaci vztáhnout lze. Srov. VAJNEROVÁ, Markéta. Náhrada škody způsobené nezákonným rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem na úseku územního plánování a stavebního řádu. In: STAVEBNÍ PRÁVO – Bulletin. Praha: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2016, 2016(2), ISSN 1211-6386 SP, s. 44. [online] [cit. 2020-11-21]. Dostupné z <https://spolstavprav.cz/bulletin-22016/>

³⁵⁵ HAMRLOVÁ, Eva. Komentář k § 96b. In: PRŮCHA, Petr. Stavební zákon: praktický komentář. 2. aktualizované vydání, podle stavu k 1. 6. 2020. Praha: Leges, 2020. Komentátor. ISBN 978-80-7502-400-8, s. 596

³⁵⁶ Srov. rozsudek NSS 1 As 68/2008-126 ze dne 17. 12. 2008

³⁵⁷ Srov. STAŠA, Josef. Řetězení a subsumpce správních aktů. In: HENDRYCH, Dušan. Správní právo: obecná část. 6. vyd. Praha: Beck, 2006. Právnické učebnice. ISBN 80-7179-442-2, s. 231 - 232

Na položenou otázku se z jazykového hlediska nabízí rychlá a jednoduchá odpověď, a sice že předmětem územního rozhodování jsou změny v území. Je ale možno toto konstatovat i ve vztahu k platné právní úpravě s ohledem na definici změny v území v § 2 odst. 1 písm. a) stavebního zákona? Dle uvedeného ustanovení se změnou v území rozumí „*změna jeho využití nebo prostorového uspořádání, včetně umístování staveb a jejich změn.*“³⁵⁸ Tato definice však při bližším pohledu vyvolává některé výkladové otázky.

V prvé řadě způsobuje jistou nejasnost absence vymezení pojmu „území“, s nímž stavební zákon ve výše uvedené definici pracuje jako s pojmem hotovým. O významu pojmu území již bylo pojednáno v první části této práce.³⁵⁹

Problematická je dále druhá část věty za čárkou, u níž není zřejmé, zda tato pouze vyzdvihuje z množiny změn využití území a změn prostorového uspořádání právě umístování staveb a jejich změn, či zda chce zákonodárce těmito slovy vyjádřit, že umístování staveb a jejich změn a priori ani pod pojem změny využití území, ani pod pojem změny prostorového uspořádání nespadá, ale zákonodárce si přeje, aby přesto bylo to, co je vyjádřeno za čárkou, pod pojem změny v území podřazováno. Jestliže platí první nastíněná varianta, znamená to, že zde existují dvě samostatné podmnožiny změn v území (změny využití území a změny prostorového uspořádání), přičemž součástí těchto podmnožin (konkrétně změn prostorového uspořádání) je jak umístování staveb a jejich změn, tak i další předměty územního rozhodování (např. umístování zařízení a jejich změn), ale zákonodárce tyto další předměty z nějakého důvodu (patrně pro jejich menší důležitost) na úkor staveb opominul. Platí-li však varianta druhá, existují zde hned tři samostatné množiny, jež pod pojem změny v území spadají (1. změny využití území, 2. změny prostorového uspořádání a 3. umístování staveb a jejich změn) a bokem stojí další předměty územního rozhodování (např. umístování zařízení a jejich změn), které již pod změny v území zařadit nelze.

I vzhledem k výše uvedenému tak může být poněkud problematické podřadit konkrétní předměty územního rozhodování předpokládané stavebním zákonem, o nichž bude jednotlivě pojednáno níže, pod pojem změny v území ve smyslu § 2 odst. 1 písm. a) StavZ. Vyvstává tak otázka, zda je tento pojem stavebního zákona opravdu souhrnným a zda je možno označit tvrzení, že „*předmětem územního rozhodování jsou toliko změny v území ve smyslu § 2 odst. 1 písm. a) StavZ*“, za pravdivé, resp. zda je možno pod tento pojem podřadit veškeré předměty územního rozhodování. Odpověď na tuto otázku pak může mít podstatný význam pro praxi.

³⁵⁸ § 2 odst. 1 StavZ

³⁵⁹ Srov. kap. 1.1.

Ustanovení § 96b StavZ totiž zavádí³⁶⁰ nutnost vycházet při rozhodování o změnách v území ze závazného stanoviska orgánu územního plánování, pakliže toto rozhodování závisí na posouzení zamýšlené (vyvolávané) změny v území.³⁶¹ Pokud tedy bude rozhodováno o konkrétním záměru, jenž však nebude změnou v území ve smyslu § 2 odst. 1 StavZ, nevystane potřeba vycházet ze závazného stanoviska dle § 96b StavZ. Jinak řečeno, pokud určitý předmět územního rozhodování nebude změnou v území ve smyslu § 2 odst. 1 StavZ, nebude pro něj vydáváno závazné stanovisko dle § 96b StavZ. E. Hamrlová v této souvislosti konstatuje, že „*pokud nedochází ke změně v území, nejsou dotčeny veřejné zájmy chráněné orgány územního plánování v rozsahu, který by s ohledem na zmocnění pro činnost orgánu územního plánování umožňoval tomuto orgánu vyjadřovat se k záměru nevyvolávajícímu změnu v území.*“³⁶² Pojem změny v území tak ve své podstatě vymezuje působnost orgánů územního plánování v rámci územního rozhodování, a proto je nutno jej podrobit bližšímu zkoumání.

K uvedenému je ještě nutno doplnit, že vzhledem k formulaci § 96b odst. 1 StavZ není správný závěr, že by snad všechny změny v území vyvolávaly povinnost vydávat závazné stanovisko orgánu územního plánování. Této povinnosti jsou ušetřeny ty „drobné“ změny, jež jsou vypočteny v § 96b odst. 1 písm. a) – h) StavZ. Otázkou však zůstává, zda je tento výčet taxativní, nebo pouze demonstrativní.

Vzhledem k formulaci první věty zmíněného ustanovení lze dovodit, že ve chvíli, kdy je povinnost vydávat závazné stanovisko dle § 96b StavZ dána u takových změn v území, jež závisí na posouzení z hlediska cílů a úkolů územního plánování, a contrario zde mohou existovat i takové změny v území, jež na posouzení z hlediska cílů a úkolů územního plánování nezávisí, tedy nejenže je nebude posuzovat orgán územního plánování, ale nebude je z hlediska cílů a úkolů územního plánování (a souladu s územně plánovací dokumentací a politikou územního rozvoje) posuzovat ani stavební úřad podle § 90 odst. 2 StavZ. Metodický pokyn ministerstva pro místní rozvoj výslovně považuje za takové změny v území příkladmo: odbahnění rybníků, čištění koryt vodních toků, rekonstrukci pozemní komunikace bez změny jejího umístění apod.³⁶³ Dle této logiky jde tedy o výčet demonstrativní.

³⁶⁰ Pozn.: ustanovení bylo do stavebního zákona vloženo novelou č. 225/2017 Sb.

³⁶¹ § 96b StavZ

³⁶² HAMRLOVÁ, Eva. Komentář k § 96b. In: PRŮCHA, Petr. Stavební zákon: praktický komentář. 2. aktualizované vydání, podle stavu k 1. 6. 2020. Praha: Leges, 2020. Komentátor. ISBN 978-80-7502-400-8, s. 598

³⁶³ Ministerstvo pro místní rozvoj ČR. Závazná stanoviska orgánů územního plánování. Metodický pokyn. 3. vydání. V Praze. 2018. In: UUR: © 2001 – 2020. ISBN 978-80-7538-193-4 [online]. [cit. 2020-11-21].

Na následujících řádcích budou představeny jednotlivé konkrétní předměty územního rozhodování, zároveň se u každého jednoho z nich krátce zamyslím nad jeho podřaditelností pod pojem změna v území ve smyslu § 2 odst. 1 písm. a) StavZ. Na závěr kapitoly se pak pokusím potvrdit, resp. vyvrátit v úvodu nastolené tvrzení.

Z dílů 4 a 5 (a v určitých velmi specifických případech i dílu 6), hlavy III. části třetí stavebního zákona lze vyčíst tři velké skupiny předmětů územního rozhodování:

- a) umístování,
- b) změny v užším slova smyslu,
- c) ochrana důležitých zájmů v území.

Uvědomuji si, že hranice mezi těmito skupinami může být poněkud neostrá (jak bude nastíněno níže). Pro lepší přehlednost a správné pochopení následujících řádků však přesto považuji za prospěšné určité pomocné dělení nabídnout.

2.5.1 Umístování

Do této první teoretické skupiny spadá 1. umístování staveb, 2. umístování zařízení a 3. umístování změn staveb a zařízení. Název posledně jmenované kategorie sice může vyvolávat tendenci podřazovat ji spíše pod změny v užším smyslu (zařadit změny ke změnám), což by ovšem bylo příliš ukvapené. Je třeba si v této souvislosti uvědomit, že předmětem územního rozhodování nejsou přímo „změny staveb a zařízení“. Ty jsou spíše předmětem regulace stavebního řádu. V hledáčku územního rozhodování je však jejich umístování, neboť právě i změny prováděné na stavbách a zařízeních mohou (různě intenzivně) měnit poměry v území, na němž mají být (jsou) prováděny.

2.5.1.1 Stavby

Stavba je jako jeden z nejhojněji užívaných pojmů stavebního zákona definována v § 2 StavZ. Jedná se o neurčitý právní pojem s technickým obsahem,³⁶⁴ jenž je blíže rozveden v odst. 3, resp. 4 zmíněho ustanovení. Stavební zákon pod pojem stavba podřazuje:

Dostupné z: <http://www.uur.cz/images/8-stanoviska-a-metodiky/od-01-01-2018/19-zavazne-stanovisko-%C2%A796b-3vydani-mmr-38672-31-08-2018.pdf>, s. 10

³⁶⁴ HENDRYCH, Dušan, Miroslav BĚLINA, Josef FIALA, Pavel ŠÁMAL, Ivana ŠTENGLOVÁ a Pavel ŠTURMA. Právní slovník. 3. podstatně rozš. vyd. Praha: C. H. Beck, 2009. Beckovy odborné slovníky. ISBN 978-80-7400-059-1, s. 1090

1) veškerá stavební díla, která vznikají stavební nebo montážní technologií.³⁶⁵

Rozhodující pro podřazení pod pojem stavebního díla je zde faktický způsob vzniku stavebního díla, irrelevantní přitom je soukromoprávní definice stavby vyjádřená v § 506 OZ, jakož i použité materiály, výrobky, konstrukce, stavebně technické provedení, či účel a doba trvání.³⁶⁶ Nejvyšší soud v této souvislosti upřesnil, že pojem stavba ve smyslu stavebněprávním je pojmem dynamickým, jenž zahrnuje jednak činnost (soubor činností) vedoucí k uskutečnění díla (někdy též dílo samotné), zatímco stavba ve smyslu soukromoprávním je pojmem statickým, představujícím věc v právním smyslu.³⁶⁷ M. Kývalová za stavby považuje „*stavební díla, která vznikla stavební činností*“.³⁶⁸ Takový stručný závěr však vyvolává dojem, že pojem stavební činnost v sobě zahrnuje jak postupy spadající pod stavební technologie, tak postupy spadající pod technologie montážní, což je dle mého názoru poněkud zavádějící. Dovolil bych si na tomto místě upozornit na L. Potěšila, jenž stavební činností rozumí „*záměrnou (lidskou) činnost spočívající v realizaci stavebního díla, a to zejména na místě samém (staveništi – srov. § 3 odst. 3)*“³⁶⁹ od níž dále odlišuje montážní činnosti, pro něž je charakteristické, že je zde stavba realizována (zejména) prostřednictvím určitých předem připravených výrobků a materiálů, jež nebyly zhotoveny přímo na staveništi,³⁷⁰ ale na místě od staveniště odlišném.³⁷¹ Na tomto podkladě je tedy možno učinit dílčí závěr, že stavbou se rozumí ta stavební díla, jež vznikla stavební činností nebo činností montážní. Řešená otázka podřaditelnosti montážních technologií pod pojem stavební činnost však není nikterak jednoznačná, názory na ni se napříč odbornou literaturou různí a lze nalézt argumenty jak pro samostatné postavení montážní činností, tak i její zařazení mezi formy činnosti stavební.³⁷²

Ať tak či onak, velký otazník zůstává viset především nad pojmem stavební dílo, jež předchází stavební zákon č. 50/1976 Sb. neznal a jenž byl do definice stavby zařazen až s přijetím nové právní úpravy. Současný stavební zákon však žádnou jeho legální definici

³⁶⁵ § 2 odst. 3 StavZ

³⁶⁶ Srov. § 2 odst. 3 StavZ a KÝVALOVÁ, Miroslava. Komentář k § 2. In: MACHAČKOVÁ, Jana. Stavební zákon: komentář. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2018. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-558-9, s. 15

³⁶⁷ Usnesení NS 22 Cdo 220/2008 ze dne 2. 6. 2009

³⁶⁸ KÝVALOVÁ, Miroslava. Komentář k § 2. In: MACHAČKOVÁ, Jana. Stavební zákon: komentář. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2018. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-558-9, s. 15

³⁶⁹ POTĚŠIL, Lukáš. Komentář k § 2. In: ROZTOČIL, A., HRUŠOVÁ, K. LACHMANN, M., POTĚŠIL, L. Stavební zákon: komentář. Praha: C. H. Beck, 2013. Beckovy komentáře. ISBN 978-80-7400-462-9, s. 23

³⁷⁰ Srov. § 3 odst. 3 StavZ

³⁷¹ POTĚŠIL, Lukáš. Komentář k § 2. In: ROZTOČIL, A., HRUŠOVÁ, K. LACHMANN, M., POTĚŠIL, L. Stavební zákon: komentář. Praha: C. H. Beck, 2013. Beckovy komentáře. ISBN 978-80-7400-462-9, s. 23

³⁷² Srov. MALÝ, Stanislav. Stavební zákon: komentář. 2., aktualiz. vyd. podle právního stavu k 1. 1. 2013. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2013. Komentáře Wolters Kluwer. ISBN 978-80-7357-985-2, s. 13

nenabízí. Taková absence je značně problematická, neboť ve chvíli, kdy má být v praxi posouzeno, zda konkrétní objekt spadá pod pojem stavby ve smyslu § 2 odst. 3 StavZ, nemělo by být přihlíženo ke stavebně technickému provedení, použitým stavebním výrobkům, materiálům a konstrukcím, účelu využití ani trvaní, ale (vzato doslovně dle znění § 2 odst. 3 StavZ) pouze k tomu, zda 1. tento objekt vzniká/vznikal stavební, resp. montážní činností, a zda 2. je tento objekt vůbec stavebním dílem. Co však je, a co není stavebním dílem?

Na tuto otázku se snažil nalézt odpověď S. Malý, jenž vypočítal pět³⁷³ základních definičních znaků stavebního díla:

- a) účast lidského činitele při procesu stavění,
- b) použití stavebního materiálu (stavebních výrobků), jímž však může být prakticky jakákoliv hmotná věc,
- c) použití stavební nebo montážní technologie k jeho vzniku, čímž lze zjednodušeně rozumět „*soubor určitých znalostí a dovedností (postupů) nutných ke vzniku stavebního díla,*“
- d) účel, jemuž má stavební dílo po dokončení sloužit, za nějž lze považovat účel „užívání“ tohoto stavebního díla,
- e) stavební pozemek, resp. místo, na němž bude stavba realizována.³⁷⁴

Na S. Malého odkazuje ve své judikatuře i Nejvyšší správní soud, jenž za stavební dílo považuje „*výsledek záměrné lidské činnosti, jehož provedení vyžaduje určitou míru stavebně technických znalostí a dovedností. Stavba přitom může vzniknout nejen tzv. mokrým procesem (zděním nebo litím), ale i pracemi ryze tesařskými nebo truhlářskými, kdy jednotlivé stavební prvky jsou spojovány čepy, hřebíky, ale i jinak.*“³⁷⁵ Další (šestý) znak následně doplnil Ústavní soud, podle něhož je nutno, aby se stavební činnost dotýkala veřejného zájmu.³⁷⁶ V případech, kdy bude v praxi nejasné, zda některé objekty, jinak formálně splňující prvních pět definičních znaků, pod pojem stavba spadají, bude rozhodující, zda existuje nějaký veřejný zájem, aby tyto objekty vůbec podléhaly stavebnímu zákonu. M. Studnička v souvislosti s absencí veřejného

³⁷³ Pozn.: k tomuto S. Malý dále přidává i šestý (materiální) znak, jímž je existence „veřejného zájmu“, jenž jako další samostatný znak vymezil Ústavní soud v nálezu I. ÚS 531/05 ze dne 6. 2. 2007

³⁷⁴ MALÝ, Stanislav. Stavební zákon: komentář. 2., aktualiz. vyd. podle právního stavu k 1. 1. 2013. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2013. Komentáře Wolters Kluwer. ISBN 978-80-7357-985-2, s. 13 - 14

³⁷⁵ Rozsudek NSS 4 As 78/2016-26 ze dne 4. 5. 2016

³⁷⁶ Nález I. ÚS 531/05 ze dne 6. 2. 2007

zájmu příkladmo uvádí např. zahradní krby, lavičky, herní prvky dětských hřišť a další drobné objekty.³⁷⁷

Výše jsou uvedeny charakteristické znaky stavebního díla. Lze si však představit nějaké stavební dílo, jež by tyto znaky naplňovalo, ale zároveň by nebylo stavbou? Jistěže ne. Ve chvíli, kdy je jedním z charakteristických znaků i použití stavební nebo montážní technologie, jedná se jednoznačně o stavbu ve smyslu § 2 odst. 3 StavZ. Způsob, jakým je definice v § 2 odst. 3 StavZ formulována, však vyvolává dojem, že stavbou jsou pouze ta stavební díla, jež jsou prováděna stavební nebo montážní činností, a contrario zde tedy musí existovat i stavební díla, jež prováděna stavební nebo montážní činností nejsou, a jako taková tudíž stavbami být nemohou. Přidá-li se k tomu však úvaha (v návaznosti na S. Malého a NSS), že objekty, jež naplňují výše uvedené charakteristické znaky stavebního díla, jsou stavbami, nelze si nevšimnout evidentního logického rozporu. Ten musí být zapříčiněn buď chybně sestavenou soustavou definičních znaků stavebního díla, nebo chybou zákonodárce. Osobně se kloním k variantě druhé.

Tím, že zákonodárce použil pomocný pojem stavební dílo, vyvolal dojem, že jsou zde na jedné straně stavební díla, jež nejsou prováděna stavební a montážní činností, a nejsou tudíž stavbami, na straně druhé pak stavební díla, jež prováděna stavební a montážní činností jsou, a jsou tudíž stavbami. Takový dojem je však dle mého názoru chybný, neboť si lze (logicky) jen těžko v reálném světě představit dílo, jež by nebylo prováděno stavební (resp. montážní) činností, nešlo by tudíž o stavbu, ale zároveň by bylo dílem stavebním. Taková slovní konstrukce by byla již na první pohled absurdní. Zákonodárce tedy měl buď zvolit jiný pomocný pojem (místo „stavební dílo“ např. pouze „dílo“ či možná dokonce abstraktněji „hmotná součást vnějšího světa“), nikoliv však sousloví obsahující termín „stavební“.

2) výrobky, jež plní funkci stavby. Jedná se o kategorii zakotvenou do ustanovení § 2 odst. 3 StavZ novelou č. 350/2012 Sb,³⁷⁸ jež tento pojem přemístila z § 108 StavZ, ve znění účinném před 1. 1. 2013, do úvodních výkladových ustanovení.³⁷⁹ Absence zařazení výrobků plnících funkci stavby pod pojem stavba způsobovala v minulosti mnohé výkladové problémy, když nebylo při posuzování jednotlivých objektů, jež sice nejsou vytvářeny stavební nebo

³⁷⁷ STUDNIČKA, Martin. Komentář k § 2. In: PRŮCHA, Petr. *Stavební zákon: praktický komentář*. 2. aktualizované vydání, podle stavu k 1. 6. 2020. Praha: Leges, 2020. Komentátor. ISBN 978-80-7502-400-8, s. 19

³⁷⁸ Srov. čl. I bod 5. části první zákona 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

³⁷⁹ Srov. § 108 StavZ, ve znění účinném od 1. 1. 2007 do 31. 12. 2012

montážní činností, ale sledují shodný účel jako objekty, jež stavební nebo montážní činností realizovány jsou, jasné, zda tyto pod pojem stavba zařadit, či nikoliv. Novela tak (mj.) reagovala i na technologický rozvoj, díky němuž se pro účely bydlení či rekreace začaly užívat vedle klasických staveb i nejrůznější jiné objekty, jež je možno zakoupit a na pozemek pouze dovézt (např. mobilní domy).³⁸⁰ Stavební úřady se též stále častěji setkávají i s různými netypickými záměry, jejichž povaha je nejasná. Příkladem jsou např. tzv. „stromové domy“, jež jsou často budovány v korunách stromů v rámci hotelových komplexů,³⁸¹ a u nichž se (s ohledem na konkrétní situaci) podřazení pod pojem výrobku plnící funkci stavby jistě nabízí.

Důvodová zpráva dále za příklad výrobků plnících funkci staveb považuje i objekty, jež lze zakoupit a na pozemku smontovat, což je ovšem dle mého názoru poněkud zavádějící, neboť ono smontování lze jistě považovat za použití montážní technologie, jež je jedním z pojmových znaků stavby. Takový objekt tedy musel logicky spadat pod pojem stavba ještě před nabytím účinnosti zmíněné novely.

Stavební zákon legální definici pojmu „výrobek plnící funkci stavby“ nenabízí. Zákonodávce si byl toho dobře vědom a v důvodové zprávě odkázal na použití definice výrobku v § 2 písm. a) zák. č. 22/1997 Sb.³⁸² Městský soud v Praze nadto dále upřesnil, že tomuto pojmu je nutno rozumět tak, že „*se jedná o výrobek, který plní takovou funkci, jakou obvykle plní stavby ve smyslu § 2 odst. 3 stavebního zákona z roku 2006. Nejpodstatnějším charakteristickým znakem výrobku plnícího funkci stavby ve smyslu stavebního zákona je to, že se jedná o výrobek umístěný na určitém konkrétním místě trvale nebo dlouhodobě. Takovým výrobkem může být např. i silniční vozidlo.*“³⁸³ Zároveň se jedná o objekt, jenž nevznikl stavební (resp. montážní) činností, nýbrž továrním způsobem.³⁸⁴ Tento názor převzal následně i Nejvyšší správní soud.³⁸⁵

³⁸⁰ Důvodová zpráva k zákonu č. 350/2012 Sb., kterým se mění zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, a některé související zákony, zvláštní část část, k bodu 5.

³⁸¹ Srov. TOMŠÍK, Viktor. Záměry v území, které vyvolávají u stavebních úřadů nejasnost. In: STAVEBNÍ PRÁVO – Bulletin. Praha: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2016, 2016(3), ISSN 1211-6386 SP, s. 52. [online] [cit. 2020-11-21]. Dostupné z <https://spolstavprav.cz/bulletin-32016/>

³⁸² Pozn.: výrobkem se podle zmíněného ustanovení rozumí: „*jakákoliv věc, která byla vyrobena, vytěžena nebo jinak získána bez ohledu na stupeň jejího zpracování a je určena k uvedení na trh jako nová nebo použitá.*“ – viz zák. č. 22/1997 Sb., o technických požadavcích na výrobky a o změně a doplnění některých zákonů

³⁸³ Rozsudek Městského soudu v Praze 10 Ca 280/2008-78 ze dne 8. 12. 2010, uveřejněný ve Sbírce rozhodnutí NSS 10/2011

³⁸⁴ Tamtéž

³⁸⁵ Srov. rozsudky NSS 4 As 78/2016-26 ze dne 4. 5. 2016 či 9 As 131/2019-64 ze dne 20. 6. 2019

3) stavby, které slouží reklamním účelům, dočasné stavby, části stavby a změny dokončené stavby. Jedná se o skupinu objektů, jež sice naplňují definiční znaky stavby, ale od „typických“ staveb se odlišují svým specifickým účelem, dočasností, resp. nekomplexností (stranou prozatím ponechme změnu dokončené stavby, o níž bude pojednáno později). Ač se ve všech těchto případech jedná o stavby ve smyslu § 2 odst. 3 věta první StavZ, projevil zákonodárce vůli vytvořit pro ně (v rámci nadřazeného pojmu stavba) samostatné podkategorie.

Stavbu, která slouží reklamním účelům, označuje stavební zákon za tzv. stavbu pro reklamu. Od ostatních staveb se odlišuje právě specifickým účelem – reklamou. Při zjišťování, co se reklamou rozumí, je pak patrně možno odkázat na § 1 odst. 2 zák. č. 40/1995 Sb., o regulaci reklamy. Nutno je v této souvislosti též upozornit, že zákonodárce explicitně zařazuje mezi stavby pro reklamu i zařízení o celkové ploše větší, než 8 m².³⁸⁶ Jedná se o nenápadný zásah (průlom) do pojmu stavby, kdy přímo stavební zákon stanoví, že i objekt, jenž by jinak vyhovoval definici zařízení ve smyslu § 3 odst. 2 věta první StavZ a jenž nesplňuje definiční znaky stavby ve smyslu § 2 odst. 3 StavZ, se ex lege za stavbu přesto považuje, pakliže takový objekt překročí zákonem stanovenou hranici celkové zabírané plochy. Zákonodárce se k tomuto rozšíření pojmu stavby uchýlil patrně ve snaze zajistit zvýšenou regulaci ve vztahu k velkoplošným zařízením, jež svou povahou zasahují reálně do okolního prostředí často větší měrou, než mnohé stavby.

Za dočasnou stavbu považuje stavební zákon takovou stavbu, jejíž dobu trvání předem omezí stavební úřad,³⁸⁷ přičemž takové časové omezení musí být vyjádřeno dostatečně konkrétně.³⁸⁸ Specifikem této podkategorie tedy není účel, jako v případě staveb pro reklamu, ale čas (doba trvání).

Stavbou se podle okolností rozumí též její část.³⁸⁹ Význam považování „části stavby“ za „stavbu“ je především v možnosti použití jednotlivých povolovacích režimů nejenom pro stavbu jako celek, ale též pro její jednotlivé části. Vlastník tak může v rámci povolovacího režimu např. změnit účel užívání pouze u jednoho z vícero bytů v rámci celé stavby (bytového domu), stavební úřad může nařídit odstranění jen některé části stavby (např. nepovolenou

³⁸⁶ § 3 odst. 2 in fine StavZ

³⁸⁷ § 2 odst. 3 věta druhá StavZ

³⁸⁸ Srov. POTĚŠIL, Lukáš. Komentář k § 2. In: ROZTOČIL, A., HRUŠOVÁ, K. LACHMANN, M., POTĚŠIL, L. Stavební zákon: komentář. Praha: C. H. Beck, 2013. Beckovy komentáře. ISBN 978-80-7400-462-9, s. 25

³⁸⁹ § 2 odst. 4 StavZ

nástavbu) apod.³⁹⁰ Dle judikatury NSS pak může stavebník na základě stejného principu požádat, za splnění určitých předpokladů, též o dodatečné povolení jednotlivých částí stavby (dílčích staveb) dokonce i v případě, kdy celá stavba byla již dříve realizována nepovoleně, a to v rámci zahájeného řízení o odstranění takové stavby dle § 129 StavZ.³⁹¹

Z hlediska podřaditelnosti pod pojem změna v území je vzhledem k dikci § 2 odst. 1 písm. a) StavZ nepochybné, že umístování staveb pod tento pojem spadá.³⁹²

2.5.1.2 Zařízení

Zařízení je definováno v § 3 odst. 2 StavZ, a to jak pozitivně (začátek věty první), tak i negativně (konec věty první).³⁹³ Při pohledu na gramatickou konstrukci první věty této definice lze spatřit v zásadě dva odlišné způsoby výkladu. V první řadě je možno pod pojem zařízení podřazovat pouze takové hmotné objekty, jež slouží reklamním, resp. informačním účelům a nespádají pod zákonem definovaný pojem stavby. Takovými objekty jsou pak panely, tabule, desky, jiné konstrukce a technická zařízení. Nabízí se ale též jiný pohled, podle něhož zde existují dvě samostatné skupiny zařízení, jimž je společné, že nespádají pod zákonný pojem stavby (budiž pro účely této podkapitoly označeny za „nestavby“), přičemž první skupinou jsou nestavby (panely, tabule, desky) sloužící reklamním (resp. informačním) účelům, druhou skupinou pak nestavby (konstrukce, technická zařízení) reklamním (resp. informačním) účelům nesloužící.³⁹⁴

Při bližším pohledu je však nutno druhý nastíněný pohled jednoznačně zavrhnout. Pokud by totiž zákon stanovil, že (zjednodušeně řečeno) veškeré konstrukce (a technická zařízení), jež nejsou stavbami ve smyslu § 2 odst. 3 StavZ, jsou zařízeními ve smyslu § 3 odst. 2 StavZ, nastala by absurdní a zákonodárcem jistě nezamýšlená situace, kdy by bylo nutno pod režim stavebního zákona podřazovat např. zahradní slunečníky. Na obecné veřejnoprávní regulaci

³⁹⁰ STUDNIČKA, Martin. Komentář k § 2. In: PRŮCHA, Petr. Stavební zákon: praktický komentář. 2. aktualizované vydání, podle stavu k 1. 6. 2020. Praha: Leges, 2020. Komentátor. ISBN 978-80-7502-400-8, s. 21

³⁹¹ Rozsudek NSS 3 As 18/2011-117 ze dne 23. 11. 2011

³⁹² Srov. § 2 odst. 1 písm. a) StavZ

³⁹³ Pozn.: dle § 3 odst. 2 StavZ „zařízením se pro účely tohoto zákona rozumí informační a reklamní panel, tabule, deska či jiná konstrukce a technické zařízení, pokud nejde o stavbu podle § 2 odst. 3. V pochybnostech, zda se jedná o stavbu nebo zařízení, je určující stanovisko stavebního úřadu. Zařízení o celkové ploše větší než 8 m² se považuje za stavbu pro reklamu.“

³⁹⁴ Srov. KOUKALOVÁ, Václava. Komentář k § 3. In: HEGENBART, Miroslav. Stavební zákon: komentář. Praha: Beck, 2008. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-044-7, s. 14

takovýchto drobných konstrukcí lze však již jen stěží nalézt opodstatněný veřejný zájem. Pro jejich vyloučení z režimu stavebního zákona by potom musel zákonodárce přistoupit k negativnímu taxativnímu výčtu, který by však bezpochyby nedokázal pokrýt veškeré myslitelné situace reálného světa. Za zařízení ve smyslu § 3 odst. 2 StavZ tak mohou být považovány toliko ty nestavby, jež slouží reklamnímu (resp. informačnímu) účelu, přičemž ostatní nestavby jsou z režimu stavebního zákona, a tudíž i z množiny zařízení ve smyslu § 3 odst. 2 StavZ, vyloučeny.

Bohužel, stejně jako v případě jiných definic,³⁹⁵ zvolil zákonodárce opět nevhodný termín, když nestavby sloužící pro reklamní (resp. informační) účely označil za „zařízení“, zároveň ale stejné označení používá na mnoha dalších místech napříč stavebním zákonem³⁹⁶ i pro nestavby, jež pod ustanovení § 3 odst. 2 StavZ nespádají.³⁹⁷ Dokonce i samotná definice zařízení pak zní bez znalosti bližších souvislostí a za použití výše nastíněného výkladu na první pohled tautologicky, když se zařízeními rozumí mj. technická zařízení. K předejití uvedené nelogičnosti by přitom stačilo užít pojmu „informační zařízení“ namísto pouhého „zařízení“, přičemž následně by bylo vydefinováno, že „informačním zařízením se rozumí takový panel, tabule, deska, jiná konstrukce či technické zařízení, jež slouží informačnímu či reklamnímu účelu, pokud nejde o stavbu podle § 2 odst. 3.“ Obdobně by bylo možno uvažovat o použití pojmu „zařízení pro reklamu“, a to v návaznosti na § 3 odst. 2 in fine a § 2 odst. 3 in fine StavZ, apod.³⁹⁸ Další zmatek pak do chápání pojmu zařízení vnáší např. § 79 odst. 2 písm. a) StavZ, jenž očividně nikterak nereflektuje definici nabídnutou v § 3 odst. 2 StavZ a svébytně hovoří o „informačních a reklamních zařízeních“, jako kdyby žádná legální definice zařízení neexistovala.³⁹⁹

Domnívám se, že záměrem zákonodárce (tedy účelem vytvoření kategorie zařízení dle § 3 odst. 2) byla evidentně snaha vyčlenit reklamní (informační) objekty z neregulovaného režimu a podřadit tyto pod regulovaný režim stavebního zákona. Vzhledem k neustále se navyšující tendenci soukromých subjektů propagovat v neúnosné míře své produkty, služby či názory formou reklamy, je tento krok zákonodárce jistě opodstatněný.

³⁹⁵ Srov. např. § 2 odst. 3 StavZ

³⁹⁶ Srov. § 79 odst. 2 písm. e), § 79 odst. 2 písm. j), § 103 odst. 1 písm. e) StavZ atd.

³⁹⁷ Srov. MALÝ, Stanislav. Stavební zákon: komentář. 2., aktualiz. vyd. podle právního stavu k 1. 1. 2013. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2013. Komentáře Wolters Kluwer. ISBN 978-80-7357-985-2, s. 26

³⁹⁸ Srov. PAVELKOVÁ, Martina. Stavby a zařízení pro reklamu z pohledu stavebního zákona. In: Verlag Dashöfer [online]. 2. 10. 2019 [cit. 2020-11-21]. Dostupné z: <https://1url.cz/YzhMM>

³⁹⁹ Pozn.: obdobně např. § 103 odst. 1 písm. e) bod 15. StavZ

Zákonodárce dále vložil do § 3 odst. 2 StavZ větu třetí, v níž stanovil, že ta zařízení, která překračují 8 m² celkové plochy, nejsou zařízeními ve smyslu § 2 odst. 3 StavZ, nýbrž (přímo) stavbami ve smyslu § 3 odst. 2 StavZ, a sice stavbami pro reklamu. Uvedeným ustanovením tak zařadil velkoplošná zařízení (ve smyslu § 3 odst. 2 StavZ) pod intenzivněji regulovaný režim staveb. Ačkoliv se zákonodárce v tomto případě uchýlil k prolomení konstrukce pojmu stavby, je i tento krok z hlediska jeho účelu jistě opodstatněným, neboť právě velkoplošná zařízení často zasahují do území daleko větší měrou, než mnohé stavby, a lze tak jednoznačně spatřovat veřejný zájem na jejich intenzivnější veřejnoprávní regulaci.

V případě pochybností, zda se jedná o zařízení ve smyslu § 3 odst. 2 věta první StavZ či stavbu ve smyslu § 3 odst. 2 věta třetí (resp. § 2 odst. 3) StavZ, je určující stanovisko stavebního úřadu.⁴⁰⁰ Toto stanovisko je vydáváno ve formě opatření, jako tzv. jiný úkon dle části IV. SŘ.⁴⁰¹

Zatímco v případě umístování staveb je s ohledem na formulaci ustanovení § 2 odst. 1 písm. a) StavZ nepochybné, že toto pod pojem změna v území spadá, u umístování zařízení již není takové podřazení úplně zřejmé. Umístování zařízení není ani změnou využití území, ani umístování staveb a jejich změn, otázkou tedy je, zde se jedná o změnu prostorového uspořádání. Změna prostorového uspořádání není ve stavebním zákoně definována. Na základě jazykového výkladu se však domnívám, že i umístění zařízení pod změny prostorového uspořádání podřadit lze, tudíž jak umístování staveb, tak i umístování zařízení lze považovat za změny v území ve smyslu § 2 odst. 1 písm. a) StavZ. Ke stejnému závěru je pak možno dojít při pohledu na § 96b StavZ, v němž zákonodárce v negativním výčtu zjevně počítá vedle staveb i se zařízeními ve smyslu § 3 odst. 2 StavZ.⁴⁰²

2.5.1.3 Změny staveb a zařízení

Změny staveb a zařízení zařazuje mezi předměty územního rozhodování § 76 odst. 1 StavZ. Z logiky věci lze tyto změny dále rozdělit na:

- a) změny staveb a zařízení po jejich dokončení a
- b) změny staveb a zařízení před jejich dokončením.

⁴⁰⁰ § 3 odst. 2 věta druhá StavZ

⁴⁰¹ VAŠÍKOVÁ, Jana. Komentář k § 3. In: PRŮCHA, Petr. Stavební zákon: praktický komentář. 2. aktualizované vydání, podle stavu k 1. 6. 2020. Praha: Leges, 2020. Komentátor. ISBN 978-80-7502-400-8, s. 31

⁴⁰² Srov. § 96b odst. 1 písm. a), c), f) StavZ

Ačkoliv zmíněné obecné ustanovení již na první pohled jednoznačně počítá jak se změnami staveb, tak i změnami zařízení, zbytek stavebního zákona již nevěnuje zařízením pozornost a soustředí se toliko na stavby.⁴⁰³ Nabízí se tedy otázka, zda se jedná o opomenutí záměrné, či jen o nedostatek pozitivní právní úpravy, a zda jsou změny zařízení (jak před, tak i po dokončení) skutečně územnímu rozhodování podřízeny.

Vzhledem k smyslu územního rozhodování, jímž je (zjednodušeně řečeno) „péče“ o území, je dle mého názoru evidentní, že se režim územního rozhodování na změny zařízení (ať už před, nebo po jejich dokončení) jednoznačně vztahuje. K takovému závěru mě též vede následující úvaha vycházející z procesní úpravy odstraňování staveb.

Představme si např. reklamní konstrukci o celkové ploše 7 m², která nenaplňuje definiční znaky stavby, nespadá pod rozšiřující ustanovení § 3 odst. 2 in fine StavZ, zároveň ale překračuje hranici 0,6 m² celkové plochy, tudíž není od územního rozhodování osvobozena.⁴⁰⁴ V případech, kdy by bylo (mělo být) uvedenou reklamní konstrukcí v důsledku její změny zasazeno (nebo při jejím provádění zasahováno) do území nad rámec vydaného územního rozhodnutí (či jiné „výstupní“ formy územního rozhodování), byl by dán důvod pro zahájení řízení o jejím odstranění podle § 129 odst. 2 ve spojení s § 129 odst. 7 StavZ, neboť by byla provedena (prováděna) v rozporu s ním. V rámci takového řízení by potom přicházelo v úvahu podání žádosti o dodatečné povolení dle § 129 odst. 2 ve spojení s § 129 odst. 7 StavZ, přičemž v navazujícím řízení by již byla předmětná konstrukce posuzována z hlediska svého umístění.⁴⁰⁵ Jestliže tedy existuje nástroj, jakým lze uvedené zařízení dodatečně umístit, měla by též existovat možnost iniciovat (navrhout) zahájení řízení o povolení umístění i dříve, než až „za pět minut dvanáct“ v rámci odstraňovacího řízení.

Obdobně, jako v případě zařízení, pro něž existovalo územní rozhodnutí (resp. jiná „výstupní“ forma územního rozhodování), lze pak uvažovat i o zařízeních, jež byla původně z územního rozhodování vyloučena (jejich celková plocha nepřesáhla hranici 0,6 m²), ale v důsledku změny se pod režim územního rozhodování dostala (např. rozšířením na 0,8 m²). Pro taková zařízení by pak mohlo být zahájeno řízení o jejich odstranění dle § 129 odst. 2 ve spojení s § 129 odst. 7 StavZ, neboť byla provedena (jsou prováděna) bez rozhodnutí vyžadovaného stavebním zákonem.⁴⁰⁶

⁴⁰³ Srov. § 2 odst. 4, 5 či § 118 StavZ

⁴⁰⁴ Srov. § 79 odst. 2 písm. a) StavZ

⁴⁰⁵ § 129 StavZ

⁴⁰⁶ § 129 StavZ

Vzhledem k výše uvedenému tak i změny zařízení územnímu rozhodování obecně podléhají, stejně jako změny staveb (viz níže).

Změnou dokončené stavby rozumí stavební zákon nástavbu, jíž se stavba zvyšuje, přístavbu, jíž se stavba půdorysně rozšiřuje a stavební úpravu, jíž se rozumí takové změny, které zachovávají vnější půdorys i výškové ohraničení stavby (spadá sem i zateplení pláště stavby).⁴⁰⁷ Dokončenými stavbami lze přitom rozumět takové stavby, jež jsou dokončeny jak fakticky (ukončením stavební, resp. montážní činnosti), tak také právně (okamžikem povolení jejich užívání).⁴⁰⁸ Stěžejním je pak ustanovení § 2 odst. 4 StavZ, dle něhož se změny dokončené stavby dle okolností považují za stavbu ve smyslu § 2 odst. 3 StavZ, čímž je dán též procesní režim, ve kterém se musí stavebník při snaze změnit dokončenou stavbu pohybovat.⁴⁰⁹

Změnou stavby před jejím dokončením je dle ustanovení § 2 odst. 6 StavZ změna v jejím provádění oproti jejímu povolení nebo ověřené dokumentaci stavby.⁴¹⁰ Co se rozumí „povoleními“ rozvádí § 118 StavZ, jenž nabízí jejich taxativní výčet. Uvedené ustanovení dále obsahuje podrobnou procesní úpravu. Ačkoliv se změny staveb před jejich dokončením týkají a priori stavebního řádu, pamatuje stavební zákon i na situace, kdy jsou změny v provádění staveb natolik markantní, že tyto stavby vybočí nejen z mantinelů daných povoleními ve smyslu § 118 odst. 1 StavZ, ale též z mantinelů územního rozhodnutí (resp. některé z alternativ územního rozhodnutí). Taková změna potom podléhá i územnímu rozhodování. Stavební zákon v tomto případě odkazuje na přiměřené použití ustanovení § 94 StavZ v rámci společného územního a stavebního řízení.

Podřazení výše uvedených změn pod pojem změny v území opět nečiní problémy v případě změn staveb, jinak tomu ovšem bude v případě změn zařízení. I zde je však, dle mého názoru, možno za použití jazykového výkladu a výše nastíněných úvah dojít k závěru, že změny zařízení jsou obecně změnami prostorového uspořádání území, a tudíž i změnami v území ve smyslu § 2 odst. 1 písm. a) StavZ.

⁴⁰⁷ § 2 odst. 5 StavZ, srov. rozsudek NSS 5 As 13/2011-97 ze dne 17. 2. 2012

⁴⁰⁸ KÝVALOVÁ, Miroslava. Komentář k § 2. In: MACHAČKOVÁ, Jana. Stavební zákon: komentář. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2018. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-558-9, s. 18

⁴⁰⁹ § 2 odst. 4 StavZ

⁴¹⁰ § 2 odst. 6 StavZ

2.5.2 Změny v užším slova smyslu

Do teoretické skupiny změn v užším slova smyslu je možno podřadit: 1. změny využití území, 2. změny vlivu užívání stavby na území a 3. změny uspořádání pozemků. Předmětem územního rozhodování v tomto případě není umístění určitého objektu do území, jako v předchozích případech, ale jiné změny, které (obrazně řečeno) narušují v území status quo, v důsledku čehož by mohlo být při absenci veřejnoprávní regulace takovému území uškozeno. Tím by pochopitelně došlo též k zásahu do veřejného zájmu na ochraně takového území. Právě územní rozhodování by pak mělo takovým nežádoucím změnám předcházet.

2.5.2.1 Změny využití území

Změny využití území řadí obecně mezi předměty územního rozhodování § 76 odst. 1 StavZ, přičemž vzhledem k jejich povaze jsem je dále podřadil pod skupinu změn v užším slova smyslu. Nabízí se otázka, zda změny využití území neřadí spíše do skupiny umístování. Takovému zařazení odpovídá kupříkladu pojetí A. Roztočila, jenž hovoří o umístování terénních úprav jako o jakémisi protipólu umístování staveb.⁴¹¹ Osobně se však k této variantě nekloním. S ohledem na dikci § 76 odst. 1 StavZ je vcelku evidentní snaha zákonodárce oddělovat umístování (staveb, zařízení, jejich změn) od měnění (vlivu užívání, využití území), resp. chránění (důležitých zájmů v území).⁴¹² Vzhledem k tomu, že je ale nastíněné dělení v zásadě pouze teoretickou pomůckou pro lepší pochopení „šíře záběru“ územního rozhodování, není zařazení do té či oné skupiny nikterak stěžejním.

Odpověď na otázku, co se rozumí změnami využití území, lze nalézt v § 80 odst. 2 StavZ. Na prvním místě jsou jimi tzv. terénní úpravy.⁴¹³ Ty jsou dále definovány v § 3 odst. 1 StavZ jako „zemní práce a změny terénu, jimiž se podstatně mění vzhled prostředí nebo odtokové poměry, těžební a jim podobné a s nimi související práce [...]“.⁴¹⁴ Zmíněné ustanovení následně z pojmu výslovně vylučuje hornickou činnost (resp. činnosti prováděné hornickým způsobem) a uvádí příklady změn, které naopak pod pojem terénních úprav spadají.⁴¹⁵ Jak již

⁴¹¹ ROZTOČIL, Aleš. Komentář k § 80. In ROZTOČIL, Aleš, HRŮŠOVÁ, Klára, LACHMANN, Martin, POTĚŠIL, Lukáš. Stavební zákon - komentář. 1. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2013. ISBN 978-80-7400-462-9, s. 341

⁴¹² § 76 odst. 1 StavZ

⁴¹³ Srov. § 80 odst. 2 StavZ

⁴¹⁴ § 3 odst. 1 StavZ

⁴¹⁵ Pozn.: např. (demonstrativně) skladovací a odstavné plochy, násypy, závážky, úpravy pozemků pro zřízení hřišť a sportovišť, těžební práce na povrchu – viz § 3 odst. 1 StavZ

lze vyčíst z výše uvedené definice, nezbytnou podmínkou pro podřaditelnost pod pojem terénních úprav, a tudíž i pod režim územního rozhodování, je zjištění stavebního úřadu, že je touto změnou podstatně změněn vzhled území, resp. odtokové poměry.⁴¹⁶ Nesprávný by byl tedy závěr, že např. všechny závázky jsou terénními úpravami ve smyslu § 3 odst. 1 StavZ. Zjištění, zda se jedná o terénní úpravu, vychází až z náležitě odůvodněného posouzení stavebního úřadu.⁴¹⁷ Městský soud v Praze se v rozhodnutí ze dne 17. 1. 2008 vyjádřil k problematice terénních úprav, jež jsou terénními úpravami z důvodu naplnění podmínky „podstatné změny vzhledu krajiny“,⁴¹⁸ tak, že pro obsahové vymezení pojmu terénní úprava je nutno mimo objektivního zjištění správního orgánu přihlídnout též k subjektivní složce sestávající z úmyslu pozměnit tvar krajiny definitivním způsobem, nikoliv tedy pouze dočasně.⁴¹⁹ Tento rozsudek převzal do své sbírky soudních rozhodnutí i Nejvyšší správní soud.⁴²⁰ NSS pak ve své následné judikatuře doplnil, že v případech, kdy je naplněna subjektivní stránka, postačí k zařazení pod pojem terénní úprava i navezení cca 15 nákladních aut materiálu.⁴²¹ Otázkou zůstává, zda mohou být výše uvedené závěry o nutnosti naplnění subjektivní složky (úmyslu trvalosti) vztaženy též na případy terénních úprav, jež jsou terénními úpravami z důvodu „podstatné změny odtokových poměrů“. Osobně se domnívám, že nikoliv, a to na základě následující úvahy:

V případě, jenž posuzoval Městský soud v Praze, bylo z hlediska skutkového zjištění, že na předmětném pozemku investor dočasně deponoval zeminu s tím, že až bude stavba dokončena, vrátí zeminu zpět. Stavební úřad však uvedenou dočasnou operaci považoval za terénní úpravu, tudíž za změnu, která má podléhat veřejnoprávní regulaci. Tento závěr stavebního úřadu byl Městským soudem označen za nesprávný, a to právě z důvodu dočasnosti. S tímto závěrem lze jistě souhlasit. Co když ale bude uvedeným přechodným deponováním zeminy zasaženo do odtokových vlastností krajiny? V takovém případě je již nepochybné, že právě i tato (byť) dočasná změna může zapříčinit povodňovou situaci, lhotejně, zda se bude jednat o změnu v řádu dnů či měsíců. Existence veřejného zájmu na posouzení uvedených změn stavebním úřadem v režimu terénních úprav je zde, dle mého názoru, evidentní.

⁴¹⁶ KÝVALOVÁ, Miroslava. Komentář k § 3. In: MACHAČKOVÁ, Jana. Stavební zákon: komentář. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2018. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-558-9, s. 27

⁴¹⁷ POTĚŠIL, Lukáš. Komentář k § 3. In: ROZTOČIL, A., HRUŠOVÁ, K. LACHMANN, M., POTĚŠIL, L. Stavební zákon: komentář. Praha: C. H. Beck, 2013. Beckovy komentáře. ISBN 978-80-7400-462-9, s. 30

⁴¹⁸ Pozn.: terénními úpravami, jež spadají pod pojem terénních úprav z důvodu naplnění alternativní podmínky „podstatné změny odtokových poměrů“ (srov. § 3 odst. 1 StavZ) se soud nezabýval

⁴¹⁹ Rozsudek Městského soudu v Praze 11 Ca 91/2007-35 ze dne 17. 1. 2008

⁴²⁰ Pozn.: publikováno jako 1581/2008 Sb. NSS

⁴²¹ Srov. rozsudek NSS 6 As 26/2007-160 ze dne 29. 4. 2009.

Dalšími změnami využití území jsou stanovení a změna dobývacího prostoru, a to na základě § 27 odst. 6 zák. horního zákona⁴²² ve spojení s § 80 odst. 2 písm. b) StavZ. Věcně příslušným je zde báňský úřad,⁴²³ přičemž obecné stavební úřady se k záměru v rámci řízení dle § 28 horního zákona vyjadřují formou závazného stanoviska ve smyslu § 149 SŘ.⁴²⁴

Předmětem územního rozhodování jsou též odstavné, manipulační, prodejní, skladové nebo výstavní plochy.⁴²⁵ Jinak řečeno, změny způsobu dosavadního užívání pozemku (stávající plochy), směřující k některému z pěti výše vypočtených účelů, podléhají obecně územnímu rozhodování.⁴²⁶ J. Macháčková používá pro tyto plochy souhrnné označení „plochy nestavebního charakteru“.⁴²⁷ Dle judikatury NSS je takovou změnou např. i zřízení provozovny autobazaru, vřakoviště a dalších souvisejících služeb na pozemku, jenž tomuto účelu doposud nesloužil.⁴²⁸

Stavební zákon řadí mezi změny využití území též zřizování veřejných a neveřejných pohřebišť.⁴²⁹ Definici veřejného pohřebiště nabízí § 2 písm. f) zák. č. 256/2001 Sb., o pohřebnictví, přičemž postup jeho zřizování je upraven v jeho § 17.⁴³⁰ Pojem neveřejných pohřebišť pak vymezuje § 3 téhož zákona.⁴³¹

Změnami využití území jsou též změny druhu pozemku a změny způsobu využití pozemku.⁴³² Taxativní výčet druhů pozemků stanoví § 3 odst. 2 katastrálního zákona.⁴³³ Konkrétně se jedná o „*ornou půdu, chmelnice, vinice, zahrady, ovocné sady, trvalé travní porosty, lesní pozemky, vodní plochy, zastavěné plochy a nádvoří a ostatní plochy*“.⁴³⁴ Údaj o druhu pozemku je součástí zápisu v katastru nemovitostí.⁴³⁵ Jelikož často dochází ke změnám v užívání pozemků, aniž by došlo ke změně druhu pozemků, zařadil zákonodárce do skupiny

⁴²² Srov. § 27 odst. 6 zák. č. 44/1988 Sb., o ochraně a využití nerostného bohatství (horní zákon)

⁴²³ § 41 odst. 2 písm. a) horního zákona

⁴²⁴ GREGOROVÁ, Jana. Komentář k § 80. In: PRŮCHA, Petr. Stavební zákon: praktický komentář. 2. aktualizované vydání, podle stavu k 1. 6. 2020. Praha: Leges, 2020. Komentátor. ISBN 978-80-7502-400-8, s. 380

⁴²⁵ Srov. § 80 odst. 2 StavZ

⁴²⁶ MALÝ, Stanislav. Stavební zákon: komentář. 2., aktualiz. vyd. podle právního stavu k 1. 1. 2013. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2013. Komentáře Wolters Kluwer. ISBN 978-80-7357-985-2, s. 137

⁴²⁷ MACHÁČKOVÁ, Jana. Komentář k § 80. In: MACHÁČKOVÁ, Jana. Stavební zákon: komentář. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2018. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-558-9, s. 447

⁴²⁸ Srov. rozsudek NSS 6 As 47/2007-80 ze dne 6. 2. 2008

⁴²⁹ § 80 odst. 2 písm. d) StavZ

⁴³⁰ Zák. č. 256/2001 Sb., o pohřebnictví a o změně některých zákonů

⁴³¹ Pozn.: dle § 3 odst. 3 zák. o pohřebnictví mohou být zřizovatelem i provozovatelem neveřejného pohřebiště pouze registrované církve a náboženské společnosti na jimi vlastněných pozemcích.

⁴³² § 80 odst. 2 písm. e) StavZ

⁴³³ Zák. č. 256/2013 Sb., o katastru nemovitostí (katastrální zákon)

⁴³⁴ § 3 odst. 2 katastrálního zákona

⁴³⁵ § 4 odst. 1 písm. b) katastrálního zákona

změn využití území též změny ve způsobu využití pozemku.⁴³⁶ Způsob využití pozemku je evidován v katastru nemovitostí, přičemž výčet třiceti možných způsobů využití pozemku vyjmenovává bod 2. přílohy ke katastrální vyhlášce.⁴³⁷ Stavební úřad zároveň může stanovit konkrétní podmínky pro nové využití pozemku, jež mohou vyplývat ze závazných stanovisek dotčených orgánů, námitek účastníků řízení, připomínek veřejnosti či vlastní iniciativy stavebního úřadu.⁴³⁸

Poslední ze skupiny změn využití území je úprava pozemků, mající vliv na schopnost vsakování vody.⁴³⁹ Úpravami pozemků se zde rozumí takové změny pozemků, jež nejsou terénními úpravami ve smyslu § 3 odst. 1 StavZ, nebo sice obecně terénními úpravami jsou, ale natolik zanedbatelného významu, že u nich není tak vysoký veřejný zájem na veřejnoprávní regulaci, a zákon je tudíž z rozhodovacích režimů vyloučil.⁴⁴⁰ V případě, že tyto úpravy pozemků mohou mít vliv na schopnost vsakování vody, zvyšuje se veřejný zájem na jejich regulaci, čímž se dostávají i do hledáčku územního rozhodování.

Obecné podřazení změn využití území pod pojem změny v území je zde pak, vzhledem k formulaci ustanovení § 2 odst. 1 písm. a) StavZ, nepochybné.

2.5.2.2 Změny vlivu užívání staveb na území

Vedle obsáhlé kategorie změn ve využití území lze mezi změny v užším smyslu zařadit též změny vlivu užívání staveb na území. Předmětem územního rozhodování jsou v tomto případě dva typy změn. Jednak jsou to změny v užívání stavby, které mají vliv na životní prostředí (tedy ty, jež mohou ve svém okolí negativně ovlivnit životní prostředí⁴⁴¹), dále pak takové změny, v důsledku nichž vyvstanou nové nároky na veřejnou dopravní a technickou infrastrukturu (tedy kupříkladu ty, které mohou zapříčinit vyšší vytiženosť této infrastruktury⁴⁴²).⁴⁴³ Změnami

⁴³⁶ 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, zvláštní část část, k bodu 123

⁴³⁷ § 10 odst. 1 písm. g) vyhlášky č. 357/2013 Sb., o katastru nemovitostí (katastrální vyhláška)

⁴³⁸ ROZTOČIL, Aleš. Komentář k § 80. In: ROZTOČIL, Aleš, HRŮŠOVÁ, Klára, LACHMANN, Martin, POTĚŠIL, Lukáš. Stavební zákon - komentář. 1. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2013. ISBN 978-80-7400-462-9, s. 341

⁴³⁹ § 80 odst. 2 písm. f) StavZ

⁴⁴⁰ Pozn.: srov. výklad k „deregulovaným změnám v území“ v kap. 2.6.3

⁴⁴¹ MALÝ, Stanislav. Stavební zákon: komentář. 2., aktualiz. vyd. podle právního stavu k 1. 1. 2013. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2013. Komentáře Wolters Kluwer. ISBN 978-80-7357-985-2, s. 143

⁴⁴² Srov. tamtéž

⁴⁴³ § 81 odst. 1, 2 StavZ

v užívání stavby se přitom rozumí pouze takové změny, kterými se sice nemění vlastní vzhled stavby, ale stanoví se jimi nový účel užívání takové stavby.⁴⁴⁴

Jinak řečeno, ačkoliv jsou změny v užívání staveb typicky předmětem rozhodovacích procesů upravených stavebním řádem⁴⁴⁵ (nikoliv tedy předmětem územního rozhodování), a přestože se jimi nijak nemění vzhled staveb, mohou mít tyto změny v některých případech významný vliv na území, čímž vyvstane potřeba jejich veřejnoprávní regulace na poli územního rozhodování.⁴⁴⁶ Do rozhodování o změně v užívání stavby tak může být zapojena i veřejnost (např. sousedé ve smyslu § 85 odst. 2 písm. b) StavZ či dotčená veřejnost ve smyslu § 9c odst. 3 písm. b) zákona o posuzování vlivů na životní prostředí⁴⁴⁷), jež by jinak neměla právo se ke změnám v užívání stavby vyjadřovat.⁴⁴⁸

Zařazení změn vlivu užívání staveb na území pod pojem změny v území však naráží na výkladový problém. Nejedná se o změny využití území, ani umístování staveb či umístování jejich změn. Na rozdíl od umístování zařízení (resp. změn zařízení) je pak již gramaticky problematické považovat změny vlivu užívání staveb za změny prostorového uspořádání území.

Stavební zákon však ve svém § 96b přímo stanoví, že závisí-li vydání rozhodnutí dle § 127 StavZ (tedy rozhodnutí o změně v užívání stavby) na posouzení vyvolané (zamýšlené) změny v území z hledisek vyjmenovaných v 96b odst. 4 StavZ, je podkladem takového rozhodnutí závazné stanovisko orgánu územního plánování.⁴⁴⁹ V takovém případě tedy stavební úřad vyzve dle § 127 odst. 5 StavZ oznamovatele k podání žádosti o vydání rozhodnutí o změně vlivu užívání stavby na území, jehož podkladem bude právě závazné stanovisko dle § 96b StavZ. Pokud by však změna vlivu užívání stavby na území nebyla změnou v území ve smyslu § 2 odst. 1 písm. a) StavZ, bylo by ustanovení § 96b odst. 1) StavZ ve své části týkající se § 126 – 128 StavZ neúčinné, neboť pro jiné změny, než změny v území, je užití § 96b StavZ vyloučeno. To jistě záměrem zákonodárce nebylo.

⁴⁴⁴ MACHAČKOVÁ, Jana. Komentář k § 81. In: MACHAČKOVÁ, Jana. Stavební zákon: komentář. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2018. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-558-9, s. 452

⁴⁴⁵ Srov. § 126 a násl. StavZ

⁴⁴⁶ Srov. § 127 odst. 5 StavZ

⁴⁴⁷ Zák. č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí)

⁴⁴⁸ GREGOROVÁ, Jana. Komentář k § 81. In: PRŮCHA, Petr. Stavební zákon: praktický komentář. 2. aktualizované vydání, podle stavu k 1. 6. 2020. Praha: Leges, 2020. Komentátor. ISBN 978-80-7502-400-8, s. 384

⁴⁴⁹ § 96b odst. 1 ve spojení s § 96b odst. 3 StavZ

Podřazení změn vlivu užívání staveb na území pod pojem změny v území potvrzuje i metodický pokyn Ministerstva pro místní rozvoj, podle něhož (mj.) i vydání územního rozhodnutí o změně vlivu užívání stavby na území (§ 81 StavZ) musí být podloženo závazným stanoviskem orgánu územního plánování.⁴⁵⁰ Bohužel, bližší odůvodnění, v němž by byly objasněny úvahy vedoucí k takovému závěru, již metodický pokyn neobsahuje.

Ministerstvo se tedy uchýlilo k extenzivnímu výkladu pojmu změna v území. Jsem však toho názoru, že nic jiného mu ani nezbývalo, neboť pokud by se striktně drželo definice v § 2 odst. 1 písm. a) StavZ, nebyla by jednak naplněna snaha zákonodárce vložit změny vlivu užívání stavby na území do režimu § 96b StavZ, a co víc, vzhledem k nemožnosti podřazení této kategorii změn pod pojem stavební záměr dle § 3 odst. 5 StavZ, by byl znemožněn i postup dle § 90 odst. 2 StavZ.

2.5.2.3 Změny uspořádání pozemků

Změny využití území a změny vlivu užívání staveb na území doplňují změny uspořádání pozemků (konkrétně dělení a scelování pozemků⁴⁵¹), jako poslední podskupina změn v užším smyslu. Předmětem územního rozhodování je v tomto případě vznik nového pozemku (pozemků), nikoliv však změna jeho faktické povahy.⁴⁵²

Z obecných požadavků na využívání území vyplývá povinnost vymezovat pozemek tak, aby „svými vlastnostmi, zejména velikostí, polohou, plošným a prostorovým uspořádáním, umožňoval využití pro navrhovaný účel a byl dopravně napojen na veřejně přístupnou pozemní komunikaci.“⁴⁵³ Dle judikatury NSS pak takové napojení musí být bezprostřední a pozemek musí být trvale přístupný, neboť v opačném případě by byl dán v souladu s § 1029 OZ důvod pro zřízení nezbytné cesty, v důsledku čehož by nutně došlo i k omezení vlastníka pozemku, na němž by byla nezbytná cesta zřízena; tudíž potřeba veřejnoprávní regulace a omezení vzniku nepřístupných pozemků jsou evidentně opodstatněny jasným veřejným zájmem.⁴⁵⁴ Ačkoliv se tedy dělením a scelováním pozemků nikterak nemění hmotná podoba území, spadají tyto změny

⁴⁵⁰ Ministerstvo pro místní rozvoj ČR. Závazná stanoviska orgánů územního plánování. Metodický pokyn. 3. vydání. V Praze. 2018. In: UUR: © 2001 – 2020. ISBN 978-80-7538-193-4 [online]. [cit. 2020-11-21]. Dostupné z: <http://www.uur.cz/images/8-stanoviska-a-metodiky/od-01-01-2018/19-zavazne-stanovisko-%C2%A796b-3vydani-mmr-38672-31-08-2018.pdf>, s. 4

⁴⁵¹ § 82 StavZ

⁴⁵² MACHAČKOVÁ, Jana. Komentář k § 82. In: MACHAČKOVÁ, Jana. Stavební zákon: komentář. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2018. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-558-9, s. 454

⁴⁵³ § 20 odst. 3 vyhl. č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území

⁴⁵⁴ Rozsudek NSS 1 As 166/2016-38 ze dne 27. 9. 2017

pod veřejnoprávní regulaci, přičemž s ohledem na ustanovení § 82 StavZ právě pod oblast územního rozhodování.

Jsou však změny uspořádání pozemků změnami v území ve smyslu § 2 odst. 1 písm. a) StavZ? O změnu využití jednoznačně nejde, stejně tak o umístování staveb a jejich změn. V úvahu tak připadá pouze podřazení pod změny prostorového uspořádání území, což však může vzbuzovat určité rozpaky, vzhledem k tomu, že se těmito změnami (jak už výše řečeno) přímo nemění materiální (hmotná) povaha území.

Metodika Ministerstva pro místní rozvoj uvádí územní rozhodnutí o dělení nebo scelování pozemků ve výčtu rozhodnutí a úkonů, jejichž vydání závisí na posouzení jimi vyvolané změny, z čehož lze vyvozovat, že Ministerstvo považuje změny uspořádání pozemků za změny v území, logicky tedy i za změny prostorového uspořádání území.⁴⁵⁵ Obdobný závěr naznačuje i sám zákonodárce, když v § 96b odst. 1 písm. d) StavZ uvádí, že „*závazné stanovisko orgánu územního plánování se nevydává pro [...] dělení a scelování pozemků v nezastavěném území.*“⁴⁵⁶ Pokud by dělení a scelování pozemků nepovažoval za změny v území, postrádalo by uvedené ustanovení svůj smysl, neboť by bylo jak dělení a scelování pozemků v nezastavěném území, tak i v zastavěném území automaticky z režimu § 96b StavZ vyloučeno.

2.5.3 Ochrana důležitých zájmů v území

Předmětem územního rozhodování je konečně též:

- ochrana určitého území před negativními účinky určité stavby nebo zařízení na toto území,
- ochrana určitého území, stavby nebo zařízení před negativními účinky okolí na toto území, stavbu nebo zařízení.⁴⁵⁷

⁴⁵⁵ Ministerstvo pro místní rozvoj ČR. *Závazná stanoviska orgánů územního plánování. Metodický pokyn. 3. vydání.* V Praze. 2018. In: UUR: © 2001 – 2020. ISBN 978-80-7538-193-4 [online]. [cit. 2020-11-21]. Dostupné z: <http://www.uur.cz/images/8-stanoviska-a-metodiky/od-01-01-2018/19-zavazne-stanovisko-%C2%A796b-3vydani-mmr-38672-31-08-2018.pdf>, s. 4

⁴⁵⁶ § 96b odst. 1 StavZ

⁴⁵⁷ Srov. důvodová zpráva k zákonu č. 183/2006 Sb. o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), zvláštní část, k § 83

S ohledem na formulaci ustanovení § 76 odst. 1 StavZ je pak možno tyto předměty územního rozhodování zjednodušeně nazvat „ochranou důležitých zájmů v území“.⁴⁵⁸ K zajištění této ochrany je využíván institut ochranných pásem.⁴⁵⁹

Ochranné pásmo lze definovat jako „*zvlášť vymezené území, v němž se zakazují nebo omezují určité činnosti z důvodu veřejného zájmu.*⁴⁶⁰“ Veřejným zájmem je zde právě preventivní ochrana důležitých zájmů v území, konkrétně pak určitých objektů či statků (např. zařízení veřejné a dopravní infrastruktury, vodních zdrojů, památek apod) před možným poškozením v důsledku vnějších činností, ale též ochrana obyvatel a majetku před potenciálně hrozícími katastrofami a haváriemi.⁴⁶¹ Ochranná pásma bývají typicky vymezována určitou vzdáleností od chráněného objektu,⁴⁶² tedy např. jako „*prostor ohraničený svislými plochami vedenými do výšky 50 m a ve vzdálenosti 50 m od osy vozovky nebo přilehlého jízdního pásu silnice I. třídy nebo místní komunikace I. třídy.*⁴⁶³“ S takto vymezenou oblastí se pak pojí určité příkazy (něco strpět, konat) a zákazy (něčeho se zdržet). Jaká ochranná pásma jsou však předmětem územního rozhodování?

Ochranná pásma jsou dle J. Handrlíci obecně zřizována šesti způsoby:

- 1. na základě zákona (ex lege), tedy bez toho, že by byl ke vzniku třeba nějaký správní úkon,⁴⁶⁴
- 2. na základě podzákoného právního předpisu,⁴⁶⁵
- 3. na základě opatření obecné povahy,⁴⁶⁶
- 4. na základě správního aktu,⁴⁶⁷

⁴⁵⁸ Srov. § 76 odst. 1 StavZ

⁴⁵⁹ Srov. § 83 StavZ

⁴⁶⁰ KOPECKÝ, Martin. Správní právo: obecná část. Praha: C. H. Beck, 2019. Právnícké učebnice. ISBN 978-80-7400-727-9, s. 233

⁴⁶¹ Srov. HANDRLICA, Jakub. Ochranná a bezpečnostní pásma. Praha: C. H. Beck, 2014. Právní instituty. ISBN 978-80-7400-532-9, s. 7

⁴⁶² STAŠA, Josef. Územní omezení majetkových práv. In: HENDRYCH, Dušan, Taisia ČEBIŠOVÁ, Martin KOPECKÝ, Vladimír MIKULE, Richard POMAHÁČ, Helena PRÁŠKOVÁ, Josef STAŠA a Vladimír VOPÁLKA. Správní právo: obecná část. 9. vydání 2016. Praha: C. H. Beck, 2016. Academia iuris. ISBN 978-80-7400-624-1, s. 239

⁴⁶³ § 30 odst. 2 písm. b) zák. č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích

⁴⁶⁴ Srov. § 8 zák. č. 266/1994 Sb., o drahách

⁴⁶⁵ Srov. § 21 odst. 1 zák. č. 164/2001 Sb., o přírodních léčivých zdrojích, zdrojích přírodních minerálních vod, přírodních léčebných lázních a lázeňských místech a o změně některých souvisejících zákonů (lázeňský zákon)

⁴⁶⁶ Srov. § 37 odst. 1 zák. č. 49/1997 Sb., o civilním letectví a o změně a doplnění zákona č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (živnostenský zákon), ve znění pozdějších předpisů

⁴⁶⁷ Srov. § 83 StavZ

- 5. na základě jiného jednostranného úkonu správního orgánu (J. Handrlíca zmiňuje např. případy, kdy je vznik ochranného pásma navázán na vydání územního souhlasu)⁴⁶⁸ a
- 6. jednostranným jednáním držitele licence⁴⁶⁹ (jinak řečeno - uvedením určitého zařízení do provozu).⁴⁷⁰

První tři jmenované způsoby vzniku pod územní rozhodování logicky zařadit nelze. Ochranná pásma zřizovaná správním aktem na druhé straně předmětem územního rozhodování jistě jsou.

Stavební zákon totiž v ustanovení § 76 StavZ obecně vkládá do hledáčku územního rozhodování (též) ochranu důležitých zájmů v území. Následně v § 77 StavZ, jenž konkrétně vypočítává předměty územního rozhodování,⁴⁷¹ hovoří v písm. e) výslovně o ochranném pásmu. Na základě ustanovení § 83 StavZ a s ohledem na § 96 StavZ a contr. pak lze dovést, že pro vytvoření ochranného pásma stavební zákon předpokládá toliko formu územního rozhodnutí.

Dle § 83 odst. 3 StavZ se však rozhodnutí o ochranném pásmu nevydává, pakliže jsou podmínky ochrany stanoveny ve zvláštním právním předpise, nebo jsou stanoveny na jeho základě.⁴⁷² Zákonodárce zde tedy předpokládá, že v případech, kdy ochranná pásma vzniknou přímo zvláštním právním předpisem (resp. na jeho základě), nepodléhá již vznik takovýchto ochranných pásem individuálnímu územnímu rozhodování, nemohou být tudíž jeho předmětem. V poznámce pod čarou pak stavební zákon odkazuje příkladmo na zákon o drahách a zákon o pozemních komunikacích.⁴⁷³ Podle těchto (a dalších) zvláštních právních předpisů vznikají ochranná pásma již na základě vůle toho, kdo tyto právní předpisy vydal, a to v určitém, těmito předpisy předpokládaném, okamžiku. Tím může být okamžik nabytí účinnosti daného zvláštního právního předpisu,⁴⁷⁴ okamžik vydání územního rozhodnutí pro umístění objektu, jenž má být ochranným pásmem chráněn,⁴⁷⁵ či jiná právní skutečnost, jako např. vytvoření (faktický vznik, existence) takového objektu. Tato ochranná pásma bývají také někdy

⁴⁶⁸ Srov. § 68 odst. 1 zák. č. 458/2000 Sb., o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích a o změně některých zákonů (energetický zákon)

⁴⁶⁹ Srov. § 68 odst. 1 in fine tamtéž

⁴⁷⁰ HANDRLÍCA, Jakub. Ochranná a bezpečnostní pásma. Praha: C. H. Beck, 2014. Právní instituty. ISBN 978-80-7400-532-9, s. 61 - 72

⁴⁷¹ Pozn.: o některých nedostatecích tohoto výčtu již bylo pojednáno např. v kapitole věnující se pojmu „zařízení“

⁴⁷² § 83 odst. 3 StavZ

⁴⁷³ Srov. § 83 odst. 3 StavZ

⁴⁷⁴ Srov. § 37 odst. 1 věta třetí zák. č. 114/1992, o ochraně přírody a krajiny

⁴⁷⁵ Srov. § 30 zák. č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích

označována jako tzv. „legální ochranná pásma“,⁴⁷⁶ což však může bez dalšího vyvolat dojem, že ostatní („ne-legální“) ochranná pásma nevznikala v souladu s právem, či se snad následně po svém vzniku stala protiprávními. Nepovažuji tudíž takové označení za příliš vhodné.

Otázkou však zůstává, jak se vypořádat s posledními dvěma výše uvedenými způsoby vzniku.

Stejně, jako může být v případě ochranných pásem vznikajících ex lege okamžikem vzniku ochranného pásma právní moc územního rozhodnutí či faktický vznik chráněného objektu, může být okamžikem vzniku i právní moc jiného správního úkonu, či dokonce faktické jednání. Důvodem vzniku ochranného pásma je zde určitá právní skutečnost (např. skutečnost, že určitý správní orgán učinil určitý správní úkon), na niž je vznik ochranného pásma vázán, nikoliv však výrok správního aktu. Jsem toho mínění, že když J. Handrlica zahrnul do výčtu způsobů vzniku ochranných pásem body 5. a 6. (viz výše), myslel tím právě tyto případy, ve kterých ochranná pásma nevznikají výrokem správního orgánu, ale na základě určité právní skutečnosti předpokládané určitým abstraktním normativním právním aktem.⁴⁷⁷

V souvislosti s 6. způsobem vzniku pak může v praxi vyvstat otázka, zda je zde ochranné pásmo zřízeno již faktickým vznikem (počátkem existence) takového objektu,⁴⁷⁸ nebo až okamžikem právní moci úkonu veřejné správy, jímž se povoluje jeho užívání (pakliže je užívání na takový veřejnoprávní úkon vázáno). Takovým nejasnostem by přitom šlo, dle mého názoru, elegantně předejít (de lege ferenda) upřesněním tohoto okamžiku v jednotlivých zvláštních zákonech podobně, jako je tomu např. v případě plynárenských zařízení.⁴⁷⁹

S ohledem na výše uvedené pak lze uzavřít, že předmětem územního rozhodování jsou toliko ta ochranná pásma, jež vznikají výrokem správního aktu. Jednotlivé správní orgány by však, dle mého názoru, měly brát v rámci individuálního rozhodování do úvahy i fakt, že správní akt (či jiný správní úkon), jenž se chystají v konkrétní věci vydat (provést), může být de facto příčinou vzniku ochranného pásma, ačkoliv tento vznik není primárním účelem takového správního aktu (úkonu), ale jeho „průvodním jevem“.

⁴⁷⁶ REJZEK, Jakub. Ochranná pásma. In: ISP Konference: ©2020 [online]. [cit. 2020-11-21]. Dostupné z: <https://www.isp-konference.cz/sites/default/files/obsah/konference/program/soubory/ochrannapasma.doc>

⁴⁷⁷ Srov. STAŠA, Josef. Územní omezení majetkových práv. In: HENDRYCH, Dušan, Taisia ČEBIŠOVÁ, Martin KOPECKÝ, Vladimír MIKULE, Richard POMAHAČ, Helena PRÁŠKOVÁ, Josef STAŠA a Vladimír VOPÁLKA. Správní právo: obecná část. 9. vydání 2016. Praha: C. H. Beck, 2016. Academia iuris. ISBN 978-80-7400-624-1, s. 239

⁴⁷⁸ Pozn.: K tomuto závěru se kloní J. Handrlica – srov. HANDRLICA, Jakub. Ochranná a bezpečnostní pásma. Praha: C. H. Beck, 2014. Právní instituty. ISBN 978-80-7400-532-9, s. 63

⁴⁷⁹ Srov. § 68 odst. 1 in fine zák. č. 458/2000 Sb., o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích a o změně některých zákonů (energetický zákon)

Otázkou zůstává, zda se vznik ochranného pásma dá považovat za změnu v území ve smyslu § 2 odst. 1 písm. a) StavZ. Ministerstvo pro místní rozvoj ochranná pásma za změny v území jednoznačně považuje, a sice změny v území „ne-viditelné“ (ne-fyzické, ne-materiální). Těmito „ne-viditelnými“ změnami v území pak rozumí takové změny, jež sice nemusí být zjevné, ale přesto svými účinky mohou ovlivňovat určité území (změny vlivu užívání stavby na území), resp. takové, jež zapříčiní změnu podmínek pro využití území (ochranná pásma).⁴⁸⁰ Opět se však, dle mého názoru, jedná o poněkud extenzivnější výklad, jenž je ale vzhledem k charakteru ustanovení § 96b StavZ opodstatněný.

2.5.4 Změny v území jako předmět územního rozhodování

Závěrem této kapitoly zbývá zodpovědět v úvodu nastolenou otázku, zda je možno tvrzení, že „předmětem územního rozhodování jsou toliko změny v území ve smyslu § 2 odst. 1 písm. a) StavZ,“ označit z pohledu platné právní úpravy za pravdivé, zda jsou tímto předmětem všechny změny v území, či jen nějaká jejich výše, resp. zda existují i jiné předměty územního rozhodování, jež nejsou změnami v území ve smyslu § 2 odst. 1 písm. a) StavZ.

S ohledem na výše uvedené úvahy lze konstatovat, že:

- všechny předměty územního rozhodování, jak byly představeny v rámci této kapitoly, lze obecně pod pojem změny v území ve smyslu § 2 odst. 1 písm. a) StavZ podřadit, neboť (mj.) jenom tak může být naplněn účel a smysl ustanovení § 96b StavZ,
- definice pojmu změna v území v § 2 odst. 1 písm. a) StavZ je bohužel nešťastná, neboť k podřazení některých předmětů územního rozhodování pod tento pojem je nutno užít extenzivního výkladu, což klade zvýšené nároky např. na orgány územního plánování, jež by měly do odůvodnění závazných stanovisek dle § 96b StavZ zařazovat též úvahu, zda se v daném posuzovaném případě jedná právě o změnu v území ve smyslu § 96b ve spojení s § 2 odst. 1 písm. a) StavZ,⁴⁸¹ což nemusí být v konkrétních případech vůbec snadné,

⁴⁸⁰ Ministerstvo pro místní rozvoj ČR. Závazná stanoviska orgánů územního plánování. Metodický pokyn. 3. vydání. V Praze. 2018. In: UUR: © 2001 – 2020. ISBN 978-80-7538-193-4 [online]. [cit. 2020-11-21]. Dostupné z: <http://www.uur.cz/images/8-stanoviska-a-metodiky/od-01-01-2018/19-zavazne-stanovisko-%C2%A796b-3vydani-mmr-38672-31-08-2018.pdf>, s. 3

⁴⁸¹ Tamtéž, s. 3; shodně též HAMRLOVÁ, Eva. Komentář k § 96b. In: PRŮCHA, Petr. Stavební zákon: praktický komentář. 2. aktualizované vydání, podle stavu k 1. 6. 2020. Praha: Leges, 2020. Komentátor. ISBN 978-80-7502-400-8, s. 597

- ačkoliv lze obecně říci, že předmětem územního rozhodování jsou toliko změny v území, nelze opomenout fakt, že některé změny v území jsou natolik malého významu a veřejný zájem na jejich regulaci je tak nízký, že jsou z územního rozhodování vyloučeny.⁴⁸²

Obecně je tudíž možno uvedené tvrzení označit za pravdivé, ovšem s výjimkami v podobě vyloučených změn v území, jež územnímu rozhodování vůbec nepodléhají, a s určitými otázkami, plynoucími z nejasné definice v § 2 odst. 1 písm. a) StavZ.

2.6 Základní a alternativní formy územního rozhodování

Představeny již byly předměty územního rozhodování, jakož i jednotlivé (zvláštní) formy správní činnosti, jež jsou veřejnou správou k rozhodování o konkrétních předmětech využívány. Každá taková správní činnost se odehrává v určitých zákonem vystavěných procesních „kolejích“, tvořených soustavou procesních norem. Tyto procesní normy lze nalézt především v samotném stavebním zákoně, ale též v subsidiárně použitelném správním řádu,⁴⁸³ přičemž na každou jednotlivou formu správní činnosti se vztahuje rozdílný okruh procesních norem, tedy i rozdílná procesní pravidla. Jednotlivé formy územního rozhodování tak mají svůj vlastní procesní režim, navzájem se lišící mírou veřejnoprávní regulace, okruhem účastníků, počtem dotčených orgánů, možnostmi přezkumu, jakož i mnoha dalšími kritérii. Tyto formy pak zákonodárce přiřadil k jednotlivým předmětům územního rozhodování a vytvořil tak systém, v němž může být o určitém předmětu rozhodováno pouze určitou formou (či vícero formami), resp. určitá forma může být užita nikoliv na všechny, ale pouze na některé předměty územního rozhodování.

Uvedený systém vychází z obecného pravidla vyjádřeného v § 76 odst. 1 StavZ, dle kterého lze rozhodovat o území pouze formou územního rozhodnutí, nestanoví-li zákon jinak.⁴⁸⁴ Územní rozhodnutí je tak jakousi formou základní, přičemž v zákonem stanovených případech pak může být namísto územního rozhodnutí užita forma jiná - alternativní. Taková alternativní forma potom představuje určité procesní zjednodušení.

⁴⁸² Srov. výklad o případech vyloučení územního rozhodování – viz kap. 2.6.3

⁴⁸³ Srov. § 192 odst. 1 StavZ

⁴⁸⁴ SVOBODA, Petr, Stavební právo ve znění novely č. 225/2017, [seminář, prezentace]. Praha: Právnická fakulta, UK, 5. 3. 2018, s. 29

Některé změny v území, jež by jinak obecně spadaly mezi předměty územního rozhodování, však zákonodárce z hledáčku územního rozhodování vyloučil. Jedná se v prvé řadě o „drobné“ změny v území, jež jsou z režimu územního rozhodování vyloučeny zákonem přímo,⁴⁸⁵ dále pak o změny v území, u nichž je ochrana území zajištěna zvláštním právním předpisem, v důsledku čehož odpadá potřeba chránit území ještě územním rozhodováním (rozhodování je zde nahrazeno právním předpisem),⁴⁸⁶ resp. o změny v území, u nichž může být za určitých specifických (mimořádných) podmínek od územního rozhodování upuštěno.⁴⁸⁷

Na základě výše uvedeného tak můžeme jednotlivé (zvláštní) formy územního rozhodování představené v kap. 2.3 rozdělit na:

- základní formu územního rozhodování (územní rozhodnutí),
- alternativní formy územního rozhodování,
- (případy, kdy je územní rozhodování vyloučeno).

Stranou uvedeného dělení pak stojí závazné stanovisko dle § 96b StavZ, jež je specifickým nástrojem územního rozhodování, sloužícím jako podklad pro některou z „finálních“ forem územního rozhodování, ať už půjde o formu základní či alternativní. Vzhledem ke své podpůrné povaze na něj není možno dané dělení aplikovat. Stejně tak není možno do uvedeného dělení zahrnout právně nezávaznou a „ne-finální“ územně plánovací informaci dle § 21 StavZ.

Na následujících řádcích budou krátce představeny tři výše uvedené skupiny, a to prostřednictvím:

- výčtu jednotlivých forem územního rozhodování dle příslušnosti k té či oné skupině,
- přiřazení konkrétních předmětů územního rozhodování, o nichž může být těmito formami rozhodováno, k jednotlivým formám územního rozhodování, a
- zmínky o základních procesních normách, použitelných pro postup v rámci té které konkrétní formy územního rozhodování.

2.6.1 Základní forma - územní rozhodnutí

Územní rozhodnutí je základní formou územního rozhodování, a jako takové je použitelné pro rozhodování o všech předmětech představených v předchozí kapitole, což vyplývá již z obecného ustanovení § 76 odst. 1 StavZ.⁴⁸⁸ Větší přehlednost se pak uvedenému pravidlu

⁴⁸⁵ Pozn.: „deregulované změny v území“ – srov. kap. 2.6.3.1

⁴⁸⁶ Srov. § 83 odst. 3 StavZ

⁴⁸⁷ Srov. 177 odst. 5 písm. a) StavZ

⁴⁸⁸ Pozn.: konkrétně potom z § 79 – 83 StavZ

snaží dodat „pomocné“ ustanovení § 77 StavZ, jež v návaznosti na konkrétní předměty územního rozhodování nabízí výčet pěti typů územního rozhodnutí. Jmenovitě pak vypočítává územní „rozhodnutí o

- a) umístění stavby nebo zařízení,
- b) využití území,
- c) změně vlivu užívání stavby na území,
- d) dělení nebo scelování pozemků, a
- e) ochranném pásmu.⁴⁸⁹

Při bližším pohledu je však možno spatřit logický rozpor s ustanovením § 76 StavZ, když zákonodárce v uvedeném výčtu sice počítá vedle staveb i se zařízeními ve smyslu § 3 odst. 2 StavZ, nicméně již na rozdíl od § 76 StavZ jaksi pozapomněl na změny těchto zařízení. Vystává tudíž otázka, zda lze vydat např. územní rozhodnutí o umístění změny zařízení, když takové rozhodnutí není ve výčtu § 77 StavZ explicitně uvedeno. Uvedeným problémem jsem se již zabýval v kapitole věnované změnám zařízení, a na základě tam uvedené úvahy se pak domnívám, že by to možné být mělo.⁴⁹⁰ Ustanovení § 77 StavZ by tak v tomto případě mělo být, s ohledem na obecné ustanovení § 76 odst. 1 StavZ, vykládáno extenzivně.

Procesní normy upravující postup vedoucí k vydání územního rozhodnutí jsou zakotveny jak v samotném stavebním zákoně (§ 84 a násl. StavZ), tak i v subsidiárně použitelném správním řádu.⁴⁹¹ Stavební zákon pak označuje uvedený postup jako „územní řízení“, přičemž rozlišuje jeho dvě základní modalities – standardní (obecné) a zjednodušené (ve vztahu ke standardnímu je v postavení zvláštního).

Standardní územní řízení je správním řízením ve smyslu správního řádu,⁴⁹² jehož výsledkem je územní rozhodnutí, jež je správním rozhodnutím ve smyslu § 67 SŘ. Stavební zákon ve svých ustanoveních § 84 – 94 upravuje postup vydávání územního rozhodnutí obecně,⁴⁹³ v následujících ustanoveních § 94a – 94i pak přizpůsobuje tento obecný postup záměrům, jež jsou posuzovány z hlediska vlivů na životní prostředí dle zákona o posuzování vlivů na životní prostředí.⁴⁹⁴ V ustanovení § 94j StavZ pak zákonodárce dává možnost v určitých zde předpokládaných případech spojit územní a stavební řízení v řízení společné, jež

⁴⁸⁹ § 77 Stavz

⁴⁹⁰ Srov. výklad k pojmu změna zařízení – viz kap. 2.5.1.3

⁴⁹¹ Srov. § 192 odst. 1 StavZ

⁴⁹² Pozn.: ustanovení SŘ o správním řízení se použijí subsidiárně

⁴⁹³ Pozn.: územního rozhodnutí vydávaného ve standardním územním řízení

⁴⁹⁴ Pozn.: zák. č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí)

je dále upraveno v § 94k – 94p StavZ.⁴⁹⁵ Následující ustanovení § 94q – 94z StavZ upravují společně územní a stavební řízení v případech záměrů, jež jsou posuzovány z hlediska vlivu na životní prostředí.⁴⁹⁶

Zjednodušené územní řízení je upraveno v § 95 StavZ. Stavební úřad jím postupuje v případech, kdy jsou kumulativně splněny čtyři předpoklady pro jeho konání vypočtené v § 95 odst. 1 písm. a) – d) StavZ.⁴⁹⁷ Z ustanovení § 95 odst. 1 písm. c) a d) StavZ je pak možno dovodit, že řízení dle § 95 StavZ musí nutně předcházet návrh žadatele na konání zjednodušeného územního řízení.⁴⁹⁸ Na rozdíl od standardního územního řízení nelze vydat ve zjednodušeném územním řízení územní rozhodnutí, jež by rozhodovalo o umístění zařízení (tím spíše o změně takového zařízení) a o ochranném pásmu.⁴⁹⁹ Zjednodušené územní řízení též nelze spojit se stavebním řízením.⁵⁰⁰

Územní rozhodnutí vydávané ve zjednodušeném řízení by bylo jistě možno vzhledem k jeho alternativní povaze vůči územnímu rozhodnutí vydávanému ve standardním řízení zařadit až mezi alternativní formy územního rozhodování, jak ostatně činí např. A. Roztočil.⁵⁰¹ Takové vyčlenění by však bylo vhodné v případě, kdy by se uvedeným dělením rozčleňovaly formy územního rozhodování jako formy správní činnosti ve smyslu procesněprávním (tedy např. územní řízení, zjednodušené územní řízení).⁵⁰² V rámci zachování logiky členění forem územního rozhodování (jako hmotněprávních forem správní činnosti), jež bylo nastoleno v kap. 2.3, však budu v rámci této kapitoly považovat jak územní rozhodnutí vydávaná ve standardním, tak i zjednodušeném řízení shodně za základní formy územního rozhodování, a ponechávám je tudíž pohromadě v rámci jedné kategorie. Obdobně je potom možno nahlížet na územní řízení s posouzením vlivů na životní prostředí, jež je upraveno v § 94a – 94i StavZ.

⁴⁹⁵ Srov. kap. 2.7

⁴⁹⁶ Srov. tamtéž

⁴⁹⁷ Srov. § 95 StavZ

⁴⁹⁸ ROZTOČIL, Aleš. Komentář k § 95. In: ROZTOČIL, Aleš, HRŮŠOVÁ, Klára, LACHMANN, Martin, POTĚŠIL, Lukáš. Stavební zákon - komentář. 1. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2013. ISBN 978-80-7400-462-9, s. 396

⁴⁹⁹ Srov. § 95 odst. 1 StavZ a contr.

⁵⁰⁰ § 95 odst. 2 StavZ

⁵⁰¹ Srov. ROZTOČIL, Aleš. Komentář k § 95. In: ROZTOČIL, Aleš, HRŮŠOVÁ, Klára, LACHMANN, Martin, POTĚŠIL, Lukáš. Stavební zákon - komentář. 1. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2013. ISBN 978-80-7400-462-9, s. 396

⁵⁰² Srov. STAŠA, Josef. K POJETÍ A ČLENĚNÍ FOREM SPRÁVNÍ ČINNOSTI PO 40 LETECH. In: Acta Universitatis Carolinae – Iuridica. Praha: Karolinum, 2020, 2020(2), ISSN 2336-6478, s. 20 [online] [cit. 2020-11-21]. Dostupné z https://www.prf.cuni.cz/sites/default/files/soubory/2020-09/AUCI_2_2020_Archiv.pdf

2.6.2 Alternativní formy

Vedle územního rozhodnutí, jako základní formy, předpokládá stavební zákon pro oblast územního rozhodování i další formy správní činnosti. Jedná se o územní souhlas dle § 96 StavZ, regulační plán dle § 61 a násl. StavZ ve spojení s § 78 odst. 2 StavZ, veřejnoprávní smlouvu nahrazující územní rozhodnutí dle § 78a StavZ a sdělení dle § 82 odst. 3 StavZ. S jistými rozpaky je sem nutno zařadit i některá územní opatření dle § 97 a násl. StavZ.⁵⁰³ Tyto formy je pak možno souhrnně označit za „alternativní“ k územnímu rozhodnutí.

2.6.2.1 Územní souhlas

Územní souhlas je dle § 76 odst. 1 ve spojení s § 78 odst. 1 StavZ jednou z alternativních forem k územnímu rozhodnutí, jež byla do právního řádu zakotvena s přijetím stávajícího stavebního zákona.⁵⁰⁴ Zákonnodávce touto formou umožnil rozhodovat o některých méně složitých předmětech územního rozhodování, a to daleko jednodušším způsobem, než prostřednictvím územního rozhodnutí, jehož vydání předchází náročnější a zdlohavější územní řízení. Územní souhlas je možno vydat pouze v případě některých vyjmenovaných předmětů územního rozhodování, a to za splnění sedmi hmotněprávních podmínek⁵⁰⁵ a při dodržení specifického postupu, jenž není územním řízením ve smyslu stavebního zákona, ani jiným správním řízením ve smyslu části II. a III. SR.⁵⁰⁶

Pro určení jednotlivých předmětů, o nichž lze územním souhlasem rozhodovat, je stěžejní § 96 odst. 2 StavZ. Uvedené ustanovení však představuje pouze jakýsi základní přehled, či (obrazně řečeno) kořenový adresář, obsahující sedm základních složek označených písm. a) až g). Představme si nyní, že forma územního souhlasu je jakýsi počítačový program, jenž umí spustit pouze ty soubory, jež jsou programátorem uloženy do některé ze sedmi výše uvedených základních složek. Jednotlivé soubory představují konkrétní změny v území (např. umístění nepodsklepeného rodinného domku s jedním nadzemním podlažím) a je na programátorovi (zákonodárci), které soubory do základních složek uloží a které nikoliv. Má-li se pak uživatel (stavebník, stavební úřad apod.) mezi uloženými soubory vyznat, nelze je logicky všechny

⁵⁰³ Srov. kap. 2.6.2.5

⁵⁰⁴ Důvodová zpráva k zákonu č. 183/2006 Sb. o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), zvláštní část, k § 97

⁵⁰⁵ MALÝ, Stanislav. Stavební zákon: komentář. 2., aktualiz. vyd. podle právního stavu k 1. 1. 2013. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2013. Komentáře Wolters Kluwer. ISBN 978-80-7357-985-2, s. 227

⁵⁰⁶ Srov. § 96 odst. 4 věta čtvrtá StavZ

uložit do jedné ze sedmi základních složek přímo. Programátor tedy (patrně ve snaze orientaci mezi soubory zpřehlednit) vytvořil v rámci sedmi základních složek mnohaúrovňový systém podsložek, jímž se uživatel musí ke konkrétnímu souboru „proklikat“. Bohužel, uvedený systém je dle mého názoru příliš složitý a hledání koncového souboru značně namáhavé. Příkladem může být např. hned první písmeno a) v rámci § 96 odst. 2 StavZ, jež odkazuje na ustanovení § 103 StavZ, které ovšem v písm. a) dále odkazuje na § 79 odst. 2 StavZ. Podobně např. § 96 odst. 2 písm. b) StavZ odkazuje (nevýslovně) na ustanovení § 104 StavZ, které však ve svém odst. 1 písm. i) dále odkazuje na § 103 odst. 1 písm. b) StavZ.

Nalezení souboru v jedné ze sedmi základních složek však nestačí. K tomu, aby mohl být konkrétní soubor v programu „územní souhlas“ spuštěn, musí být současně splněno sedm hmotněprávních podmínek.⁵⁰⁷ Tyto podmínky jsou vyjádřeny pozitivně i negativně v § 96 odst. 1 a § 96 odst. 3 StavZ. Dle těchto ustanovení může stavební úřad vydat územní souhlas, pokud:

- 1. je záměr v zastavěném území nebo zastavitelné ploše,
- 2. se daným záměrem nemění v tomto území podstatně poměry,
- 3. záměr nevyžaduje nové nároky na veřejnou dopravní a technickou infrastrukturu,
- 4. existuje souhlasné závazné stanovisko (popř. rozhodnutí) dotčených orgánů vč. závazného stanoviska orgánu územního plánování (pakliže je jeho vydání předpokládáno), případně též rozhodnutí dle § 169 odst. 3 a 4 StavZ,
- 5. existuje stanovisko⁵⁰⁸ vlastníků veřejné dopravní a technické infrastruktury,
- 6. existují souhlasy třetích osob, jejichž vlastnické nebo jiné věcné právo k sousedním stavbám anebo sousedním pozemkům nebo stavbám na nich může být umístěním stavebního záměru dotčeno (pakliže jsou tyto souhlasy stavebním zákonem vyžadovány⁵⁰⁹),

zároveň však stavební úřad nesmí územní souhlas vydat, pakliže

- 7. je pro záměr vyžadováno závazné stanovisko k posouzení vlivů provedení záměru na životní prostředí.⁵¹⁰

⁵⁰⁷ Srov. rozsudek NSS 6 As 189/2014-38, ze dne 14. 1. 2015, kde NSS judikoval, že „aby bylo možné konkrétní záměr, spadající typově do některé z kategorií vymezených v § 96 odst. 2 stavebního zákona z roku 2006, umístit do území formou územního souhlasu, musí být splněny též podmínky vymezené v odstavci prvním citovaného ustanovení.“

⁵⁰⁸ Pozn.: z logiky věci se musí jednat o souhlasné stanovisko – srov. MALÝ, Stanislav. Stavební zákon: komentář. 2., aktualiz. vyd. podle právního stavu k 1. 1. 2013. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2013. Komentáře Wolters Kluwer. ISBN 978-80-7357-985-2, s. 167, 232

⁵⁰⁹ Srov. výjimka v § 96 odst. 3 písm. d) in fine StavZ

⁵¹⁰ § 96 odst. 1, 3 StavZ a MALÝ, Stanislav. Stavební zákon: komentář. 2., aktualiz. vyd. podle právního stavu k 1. 1. 2013. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2013. Komentáře Wolters Kluwer. ISBN 978-80-7357-985-2, s. 227

Výše uvedené podmínky však vyvolávají řadu výkladových nejasností, přičemž vzhledem k zaměření této práce bych se rád krátce zastavil u dvou otázek souvisejících s šestou podmínkou.

V první řadě není ze znění § 96 odst. 3 písm. d) StavZ zřejmý okruh třetích osob, jež mohou být ve smyslu tohoto ustanovení umístěním stavebního záměru dotčeny. Existence jejich souhlasu je však pro vydání územního souhlasu nezbytnou podmínkou. Otázkou, kdo (ne)může být změnou v území dotčen, se tak musely opakovaně zabývat soudy, včetně soudu Ústavního, jenž se v této souvislosti opakovaně přiklonil k extenzivnímu výkladu pojmu „soused“ (resp. „sousední pozemek“ či „vlastník sousední nemovitosti“).⁵¹¹ Jeho názor lze zjednodušeně shrnout tak, že „mezující“ sousedi jsou dotčenými vždy, vzdálenější „nemezující“ sousedi pak budou dotčenými tehdy, pokud tak bude vyplývat z okolností konkrétního případu.⁵¹²

Judikaturu Ústavního soudu doplňují mnohá rozhodnutí soudů správních.⁵¹³ V souvislosti s územním souhlasem a (ne)splněním šesté podmínky vyjádřené v § 96 odst. 3 písm. d) StavZ např. konstatoval Krajský soud v Plzni, že „*ve vztahu k možnosti přímého dotčení práv připadá v úvahu několik situací. Je-li zjevné, že mohou být přímo dotčena práva příslušných osob, postupuje stavební úřad podle § 96 odst. 5 stavebního zákona. Je-li zjevné, že práva příslušných osob přímo dotčena být nemohou, stavební úřad – v případě splnění dalších podmínek – vydá společný souhlas. Je-li však sporné, zda práva dalších osob kromě osob uvedených v § 96 odst. 3 písm. d) přímo dotčena být mohou nebo nemohou, stavební úřad buď postupuje podle § 96 odst. 5 stavebního zákona, anebo – v případě splnění dalších podmínek – vydá společný souhlas.*“⁵¹⁴

Problém též vidím ve zvolené formulaci, když ustanovení § 96 odst. 3 písm. d) StavZ hovoří o přímé dotčenosti (třetích osob) „umístěním stavebního záměru“. Uvedené sousloví bylo vloženo do stavebního zákona novelou č. 225/2017 Sb. Ačkoliv lze v této změně jasně rozpoznat snahu zákonodárce reagovat na extenzivní judikaturu a rozšířit okruh dotčených osob i na „nemezující“ sousedy,⁵¹⁵ důvodová zpráva již bohužel nic neříká o tom, proč bylo v novelizovaném znění užito namísto slovního spojení „*souhlasy osob, jejichž [...] vlastnické*

⁵¹¹ Srov. nálezy ÚS Pl. ÚS 19/99 ze dne 22. 3. 2000 a nálezy ÚS III. ÚS 609/04 ze dne 7. 4. 2005

⁵¹² ROZTOČIL, Aleš. Komentář k § 109. In: ROZTOČIL, Aleš, HRŮŠOVÁ, Klára, LACHMANN, Martin, POTĚŠIL, Lukáš. Stavební zákon - komentář. 1. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2013. ISBN 978-80-7400-462-9, s. 445 - 446

⁵¹³ Srov. tamtéž, s. 445 – 446

⁵¹⁴ Rozsudek Krajského soudu v Plzni č. j. 30 A 53/2017-90, ze dne 31. 5. 2017

⁵¹⁵ Srov. 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, zvláštní část, k bodu 164

právo [...] může být územním souhlasem přímo dotčeno“, jež by se v návaznosti na § 85 odst. 2 písm. b) jistě nabízelo, kostrbatější a problematické spojení *„souhlasy osob, jejichž [...] vlastnické právo [...] může být umístěním stavebního záměru přímo dotčeno*.“ Nejen, že zde zákonodárce použil pojem „stavební záměr“, jenž s ohledem na definici v § 3 odst. 5 StavZ nezahrnuje např. změny druhu a způsobu využití pozemku, o nichž může být v určitých případech též formou územního souhlasu rozhodováno,⁵¹⁶ ale spojil povinnost existence souhlasu dotčených osob toliko s umístováním. Umístování však v systému stavebního zákona představuje pouze jednu z vícero skupin předmětů územního rozhodování (vedle změny využití území, změny vlivu užívání stavby na území atd), jak lze ostatně vyčíst již z § 76 a 77 StavZ. Při pohledu na § 96 odst. 3 písm. d) StavZ, v dnešním znění, je tak možno lehce nabýt dojmu, že s účinností od 1. 1. 2018 již není v případě změn v území, jež nejsou stavebními záměry ve smyslu § 3 odst. 5 StavZ, nebo jež nespádají do kategorie umístování, existence souhlasů dotčených osob pro vydání územního souhlasu nutná. Jsem však toho názoru, že takový závěr by byl v jasném rozporu s účelem, jež má dané ustanovení sledovat (tedy ochranu práv třetích osob, jež by mohly být změnou v území dotčeny), tedy též s čl. 11 LZPS, jakož i s čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod. Novelizované znění je tak dle mého názoru nekoncepční a vyvolává potřebu extenzivního výkladu. Proč se zákonodárce neuchýlil ke vhodnější formulaci *„souhlasy osob, jejichž [...] vlastnické právo [...] může být územním souhlasem přímo dotčeno*“ je mi záhadou.

Procesní normy jsou soustředěny do § 96 odst. 3 a násl. StavZ, přičemž stavební zákon výslovně vylučuje aplikaci části II. a III. SŘ.⁵¹⁷ Subsidárně použitelná je však část IV. SŘ.⁵¹⁸ Za zmínku pak stojí především ustanovení § 96 odst. 5 StavZ, upravující tzv. „překlopení“ do územního řízení, pakliže stavební úřad dojde k závěru, že *„oznámení nebo záměr nesplňuje podmínky pro vydání územního souhlasu, nebo mohou být přímo dotčena práva dalších osob kromě osob uvedených v odstavci 3 písm. d), ledaže by s tím tyto osoby vyslovily souhlas*“.⁵¹⁹ Stavební úřad tak činí formou usnesení, proti němuž se nedá odvolat.⁵²⁰ Tento „překlápěcí“ princip je pro veřejnoprávní souhlasy dle stavebního zákona typický.⁵²¹

⁵¹⁶ Srov. § 96 odst. 2 písm. d) StavZ

⁵¹⁷ § 96 odst. 4 věta čtvrtá StavZ

⁵¹⁸ Srov. § 158 odst. 1 ve spojení s § 177 odst. 2 SŘ

⁵¹⁹ § 96 odst. 5 věta druhá StavZ

⁵²⁰ § 96 odst. 5 věta druhá StavZ

⁵²¹ Srov. PRŮCHA, Petr. Veřejnoprávní souhlasy v režimu stavebního zákona. In: Acta Universitatis Carolinae – Iuridica. Praha: Karolinum, 2020, 2020(2), ISSN 2336-6478, s. 37 - 50 [online] [cit. 2020-11-21]. Dostupné z https://www.prf.cuni.cz/sites/default/files/soubory/2020-09/AUCI_2_2020_Archiv.pdf

2.6.2.2 Regulační plán

Druhou alternativní formou k územnímu rozhodnutí je regulační plán. Ačkoliv je vydáván (obecnou) formou opatření obecné povahy ve smyslu § 171 SŘ, tedy ve formě typické pro územní plánování v užším smyslu (tedy koncepční fázi územního plánování), reguluje tento dané území natolik podrobně, že se (při splnění zákonných podmínek) de facto formou územního rozhodování stává. Stavební zákon pak tuto povahu reflektuje a výslovně ji v § 78 odst. 2 ve spojení s § 61 odst. 2 StavZ mezi formy územního rozhodování řadí. Zjednodušeně je možno regulační plán považovat za jakési skupinové (hromadné) územní rozhodnutí, jež je v praxi využíváno k umístování většího množství staveb v rámci hromadné výstavby.⁵²² Regulační plán přitom nahrazuje jednotlivá územní rozhodnutí, jejichž vydání by jinak bylo pro každou jednu stavbu nezbytné.

Konkrétní přehled jednotlivých předmětů, o nichž může být regulačním plánem rozhodováno, zákonodárce do stavebního zákona nevložil. V ustanovení § 62 odst. 2 StavZ však stanovil negativní podmínku, dle níž nelze regulačním plánem nahradit územní rozhodnutí o takových záměrech, jež podléhají posuzování vlivů na životní prostředí.⁵²³ Z uvedeného tak vyplývá, že formou regulačního plánu je možno veřejnoprávně regulovat všechny změny v území, jež jsou předmětem územního rozhodování, pakliže ale nejde o změny podléhající posouzení vlivu na životní prostředí.

Postup pořizování regulačního plánu je upraven v § 62 a násl. StavZ za subsidiárního použití části VI. SŘ.⁵²⁴ Stavební zákon rozlišuje z procesního hlediska dva typy regulačního plánu. V první řadě se jedná o regulační plán pořizovaný z podnětu, přičemž podnět k jeho pořízení může dát buď samo zastupitelstvo kraje, obce či Ministerstvo obrany dle § 62 odst. 2 StavZ (jedná se o tzv. „vlastní podnět“), nebo jiný správní orgán, právnická osoba, fyzická osoba podnikající či fyzická osoba (tzv. „jiný podnět“).⁵²⁵ Mimo to lze regulační plán pořídit i na žádost právnické nebo fyzické osoby dle § 66 StavZ. Ačkoliv se může gramaticky jevit režim

⁵²² MACHAČKOVÁ, Jana. Komentář k § 78. In: MACHAČKOVÁ, Jana. Stavební zákon: komentář. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2018. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-558-9, s. 417

⁵²³ § 61 odst. 2 StavZ

⁵²⁴ § 62 odst. 1 StavZ

⁵²⁵ § 62 odst. 2 StavZ ve spojení s přílohou č. 8 k vyhlášce č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a o způsobu evidence územně plánovací činnosti

pořízení na žádost jako identický s pořízením z jiného podnětu, jedná se o dva samostatné instituty s řadou významných odlišností.⁵²⁶

2.6.2.3 Veřejnoprávní smlouva

Stávající správní řád umožňuje v případech, kdy tak stanoví zvláštní zákon, uzavřít namísto správního rozhodnutí subordinační veřejnoprávní smlouvu.⁵²⁷ Takovou veřejnoprávní smlouvu uzavírá správní orgán s osobou, jež by jinak byla účastníkem správního řízení ve smyslu části II. SŘ (stavební zákon tuto osobu označuje za „žadatele“).⁵²⁸ Postavení obou těchto stran je v průběhu kontraktačního procesu rovné; vrchnostenské (nadřazené) postavení získává správní orgán až okamžikem účinnosti veřejnoprávní smlouvy.⁵²⁹ Dle důvodové zprávy ke SŘ je veřejnoprávní smlouva „moderní institut vycházející z principu subsidiarity a spoluúčasti adresátů veřejné správy na jejím výkonu,⁵³⁰“ a jako taková si jistě zaslouží nejen vlastní obecnou úpravu ve správním řádu,⁵³¹ ale též pozornost ze strany vykonavatelů i adresátů veřejné správy.

Stavební zákon (jako zákon zvláštní) umožňuje uzavřít subordinační veřejnoprávní smlouvu namísto některých územních rozhodnutí na základě ustanovení § 78 odst. 1 StavZ, přičemž vzhledem k § 4 odst. 1 StavZ a § 5 SŘ by měla být tato forma stavebními úřady upřednostňována. Právní nárok na její uzavření však stavební zákon nezakládá, jak ostatně judikoval i NSS ve svém rozhodnutí sp. zn. 4 As 182/2014-28 ze dne 5. 12. 2014.⁵³²

Dle zmocňovacího⁵³³ ustanovení § 78a odst. 1 StavZ je pak možno veřejnoprávní smlouvu uzavřít ohledně následujících předmětů územního rozhodování: a) umístění stavby, b) změny využití území a c) změny vlivu užívání stavby na území, ovšem pouze:

⁵²⁶ Pozn.: Ke konkrétním odlišnostem více viz FIALOVÁ, Eva. Komentář k § 62. In: MACHAČKOVÁ, Jana. Stavební zákon: komentář. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2018. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-558-9, s. 349 - 352

⁵²⁷ § 161 odst. 1 SŘ, srov. MACHAČKOVÁ, Jana. Komentář k § 78. In: MACHAČKOVÁ, Jana. Stavební zákon: komentář. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2018. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-558-9, s. 417

⁵²⁸ Tamtéž

⁵²⁹ KOLMAN, Petr. Vybrané aspekty veřejnoprávních smluv. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer Česká republika, 1. 1. 2012. [cit. 2020-11-21]. ASPI ID: LIT43888CZ

⁵³⁰ Důvodová zpráva k zákonu č. 500/2004 Sb., správní řád, obecná část, bod 3.

⁵³¹ Srov. § 159 a násl. SŘ

⁵³² Rozsudek NSS 4 As 182/2014-28 ze dne 5. 12. 2014, bod 15

⁵³³ POTĚŠIL, Lukáš. Komentář k § 78a. In: ROZTOČIL, A., HRŮŠOVÁ, K. LACHMANN, M., POTĚŠIL, L. Stavební zákon: komentář. Praha: C. H. Beck, 2013. Beckovy komentáře. ISBN 978-80-7400-462-9, s. 324

- 1) pokud nejde o záměry, pro které je vyžadováno závazné stanovisko k posouzení vlivu provedení záměru na životní prostředí (jedná se o první z několika podmínek, jejichž naplnění je nezbytným předpokladem pro platné uzavření veřejnoprávní smlouvy).⁵³⁴

Obdobně, jako v případě územního souhlasu, však stavební zákon nezůstává u podmínky jediné – negativní, ale vyjmenovává další dvě podmínky – pozitivní. Dle nich je předpokladem uzavření veřejnoprávní smlouvy dále:

- 2) soulad s požadavky § 90 StavZ⁵³⁵ a
- 3) existence souhlasů osob, jež by jinak byly účastníky územního řízení.⁵³⁶

Na rozdíl od územního souhlasu⁵³⁷ tak stavební zákon v případě veřejnoprávní smlouvy nestanoví, že záměr nesmí podstatně měnit poměry v území a vyžadovat nové nároky na veřejnou dopravní a technickou infrastrukturu.⁵³⁸ A contrario tak (při splnění relevantních podmínek) činit může. Odlišně od územního souhlasu pak může být veřejnoprávní smlouva uzavřena i pro záměry v nezastavěném území.⁵³⁹

Ačkoliv tak stavební zákon explicitně nestanoví, nutným předpokladem (shodně s územním souhlasem) je i:

- 4) existence souhlasného stanoviska vlastníků veřejné dopravní a technické infrastruktury.⁵⁴⁰

Postup uzavírání veřejnoprávní smlouvy nahrazující územní rozhodnutí (kontraktační proces) upravuje § 78a odst. 2 – 10 StavZ za subsidiárního použití části V. SŘ (např. dle § 161 odst. 2 SŘ lze veřejnoprávní smlouvu uvavřit i po zahájení územního řízení, přičemž toto územní řízení stavební úřad usnesením zastaví dle § 66 odst. 1 písm. h) SŘ, jakmile bude

⁵³⁴ § 78a odst. 1 věta StavZ

⁵³⁵ Pozn.: Dle § 90 odst. 1 StavZ musí být záměr žadatele „v souladu s požadavky a) tohoto [stavebního] zákona a jeho prováděcích právních předpisů, zejména s obecnými požadavky na využívání území, b) na veřejnou dopravní nebo technickou infrastrukturu k možnosti a způsobu napojení nebo k podmínkám dotčených ochranných a bezpečnostních pásem, c) zvláštních právních předpisů a se závaznými stanovisky, popřípadě s rozhodnutími dotčených orgánů podle zvláštních právních předpisů nebo tohoto [stavebního] zákona [tedy vč. závazného stanoviska orgánu územního plánování podle § 96b StavZ], popřípadě s výsledkem řešení rozporů.“ Na veřejnoprávní smlouvy se vztahuje i § 90 odst. 2 StavZ – srov. MACHAČKOVÁ, Jana. Komentář k § 78a. In: MACHAČKOVÁ, Jana. Stavební zákon: komentář. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2018. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-558-9, s. 428

⁵³⁶ § 78a odst. 2 a 4 StavZ.

⁵³⁷ Srov. kap. 2.6.2.1

⁵³⁸ Srov. § 96 odst. 1 StavZ

⁵³⁹ Srov. MACHAČKOVÁ, Jana. Komentář k § 78a. In: MACHAČKOVÁ, Jana. Stavební zákon: komentář. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2018. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-558-9, s. 423

⁵⁴⁰ Tamtéž, s. 426

veřejnoprávní smlouva uzavřena).⁵⁴¹ Kontraktační proces lze zahájit pouze na návrh žadatele dle § 78a odst. 2 StavZ, nikoliv z moci úřední.

2.6.2.4 Sdělení

Ačkoliv je ve stavebním zákoně poněkud skryto, lze za alternativní formu k územnímu rozhodnutí považovat i sdělení dle § 82 odst. 3 StavZ.⁵⁴²

Z obsáhlé množiny předmětů územního rozhodování umožnil zákonodárce rozhodovat formou sdělení toliko o dělení nebo scelování pozemků, když v ustanovení § 82 odst. 3 StavZ stanovil, že „*rozhodnutí o dělení nebo scelování pozemků se nevyžaduje, pokud podmínky pro dělení nebo scelení pozemků jsou dány regulačním plánem, rozhodnutím stavebního úřadu nebo rozhodnutím podle zvláštního právního předpisu.*“⁵⁴³ Pakliže je tato podmínka v konkrétním případě naplněna, a pokud není rozhodování v území podmíněno územní studií nebo regulačním plánem, informuje o tom stavební úřad žadatele⁵⁴⁴ ve formě sdělení, přičemž současně tímto sdělením záměr i schválí.⁵⁴⁵

Pro vydávání sdělení se použije část IV. SŘ, přičemž stavební zákon žádnou zvláštní procesní úpravu nenabízí. Otázkou zůstává, jak se vypořádat se zahájeným územním řízením, pokud stavební úřad dojde k závěru, že jsou výše uvedené podmínky pro vydání sdělení ve smyslu § 82 odst. 3 StavZ naplněny, a je zde tudíž možno upustit od vydání územního rozhodnutí. Odpověď nabídl NSS ve svém rozsudku sp. zn. 8 As 192/2014-68 ze dne 27. 5.

⁵⁴¹ Pozn.: tím, že správní řád spojuje zastavení územního řízení s uzavřením veřejnoprávní smlouvy, nikoliv s její účinností, může v praxi nastat situace, kdy stavební úřad uzavře s žadatelem veřejnoprávní smlouvu, v důsledku čehož bude zastaveno územní řízení dle § 66 odst. 1 písm. h) StavZ, přičemž ale tato smlouva kvůli (např.) chybějícímu souhlasu osob dle § 78a odst. 4 StavZ nenabyde s ohledem na § 161 odst. 1 věta druhá SŘ vůbec účinnosti. Komentářová literatura se vesměs shoduje, že slovní spojení „*poté, co byla uzavřena*“, vyjádřené v § 161 odst. 2 SŘ, hovoří jednoznačně. De lege ferenda by snad šlo uvažovat o posunutí rozhodného okamžiku pro zastavení územního řízení až na účinnost veřejnoprávní smlouvy, což by bylo pro žadatele jistě méně riskantní řešení. Více viz GREGOROVÁ, Jana. Komentář k § 78a. In: PRŮCHA, Petr. Stavební zákon: praktický komentář. 2. aktualizované vydání, podle stavu k 1. 6. 2020. Praha: Leges, 2020. Komentátor. ISBN 978-80-7502-400-8, s. 363, či POTĚŠIL, Lukáš. Komentář k § 2. In: ROZTOČIL, A., HRŮŠOVÁ, K. LACHMANN, M., POTĚŠIL, L. Stavební zákon: komentář. Praha: C. H. Beck, 2013. Beckovy komentáře. ISBN 978-80-7400-462-9, s. 331

⁵⁴² Srov. SVOBODA, Petr, Stavební právo ve znění novely č. 225/2017. Interní materiál Katedry správního práva a správní vědy Právnické fakulty Univerzity Karlovy. [online]. 5. 3. 2018. [cit. 2020-11-21]. Dostupné ve Studijním informačním systému Univerzity Karlovy z <https://1url.cz/nzvKa>

⁵⁴³ § 82 odst. 3 věta první StavZ

⁵⁴⁴ Pozn.: toho, kdo u stavebního úřadu žádá o dělení nebo scelení pozemků (tedy typicky žadatele ve smyslu § 85 odst. 1 písm. a) StavZ o vydání územního rozhodnutí o dělení nebo scelení pozemků podle § 86 odst. 1 StavZ)

⁵⁴⁵ § 82 odst. 3 StavZ

2015, jehož závěry již byly shrnuty v kap. 2.3 této práce v rámci představení jednotlivých forem územního rozhodování z hlediska forem správní činnosti.

2.6.2.5 Územní opatření o stavební uzávěře a asanaci území

Do samostatného 6. dílu v rámci hlavy III., části třetí StavZ umístil zákonodárce územní opatření o stavební uzávěře a územní opatření o asanaci území. Jak z hlediska systematiky zákona, tak i z hlediska jejich vlastní povahy se jedná o velmi specifické instituty, stojící na hranici nejen mezi koncepčními nástroji územního plánování a nástroji realizačními, ale též na hraně mezi nástroji územního plánování a nástroji stavebního řádu.

Dle § 97 odst. 1 StavZ se **územním opatřením o stavební uzávěře** „omezuje nebo zakazuje v nezbytném rozsahu stavební činnost ve vymezeném území [...]”.⁵⁴⁶ Rozsah tohoto omezení (resp. okruh změn v území, jež se stavební uzávěrou omezují/zakazují), jakož i vymezení území musí být jednoznačné, aby se předcházelo interpretačním nejasnostem.⁵⁴⁷ Při úvaze, co všechno lze stavební uzávěrou omezit či zakázat, však může vyvstat problém při výkladu pojmu „stavební činnost“, jímž jsem se zabýval již v kap. 2.5.1.1 v rámci vymezení pojmu stavby. Výslovně pak stavební zákon v § 97 odst. 1 in fine StavZ stanoví, že stavební uzávěrou nelze omezit nebo zakázat udržovací práce ve smyslu § 3 odst. 4 StavZ.⁵⁴⁸ Z okruhu změn v území, jež stavební uzávěrou omezit/zakázat lze, tak J. Macháčková příkladmo zmiňuje např. „novostavby, přístavby a nástavby, stavby pro živočišnou výrobu, stavby pro bydlení a přechodné ubytování, stavby pro rodinnou rekreaci apod.”⁵⁴⁹

Pakliže je vymezené území, na něž se stavební uzávěra vztahuje, stanoveno široce, není pochyb o tom, že se o územní rozhodování (tedy konkrétní (realizační) fázi územního plánování) nejedná. Územní opatření zde funguje jako určitá „dočasná územně plánovací dokumentace“, což jej řadí mezi abstraktně-konkrétní (koncepční) nástroje územního plánování, čemuž i odpovídá zákonodárcem zvolená (obecná) forma opatření obecné povahy. Čím úžeji však bude vymezeno území, pro něž je územní opatření vydáváno, tím více se bude takové územní opatření blížit (hromadnému) územnímu rozhodnutí, a tím spíše jej bude možno považovat za jednu z forem územního rozhodování.

⁵⁴⁶ § 97 odst. 1 StavZ

⁵⁴⁷ MACHÁČKOVÁ, Jana. Komentář k § 99. In: MACHÁČKOVÁ, Jana. Stavební zákon: komentář. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2018. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-558-9, s. 731

⁵⁴⁸ § 97 odst. 1 StavZ

⁵⁴⁹ MACHÁČKOVÁ, Jana. Komentář k § 99. In: MACHÁČKOVÁ, Jana. Stavební zákon: komentář. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2018. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-558-9, s. 730

Postup vydávání územního opatření o stavební uzávěře upravují ustanovení § 97 a násl. StavZ za subsidiárního použití části VI. SŘ, upravující opatření obecné povahy. Vzhledem k tomu, že stavební zákon příliš procesních odchylek od obecné úpravy nestanoví, budou při vydávání územního opatření aplikovány především ustanovení správního řádu. Dle § 172 odst. 1 SŘ je opatření obecné povahy vydáváno na návrh, což potvrzuje i ustanovení § 98 odst. 2 StavZ. Správní řád ani stavební zákon však již neříkají, kdo konkrétně může tento návrh podat. Uvedeným nedostatkem právní úpravy se zabýval NSS ve svém rozhodnutí sp. zn. 59 A 4/2019-65 ze dne 24. 4. 2019, kde dospěl k závěru, že „*návrh územního opatření o stavební uzávěře může vyvěsit na úřední desce obce ten, kdo je jejím jménem oprávněn jednat, tedy starosta [...]*“.⁵⁵⁰

Jestliže územní opatření o stavební uzávěře vzbuzovalo otazníky ohledně své povahy a teoretického zařazení pod příslušný režim stavebního zákona, **územní opatření o asanaci území** vzbuzuje otazníky dvojnásob. Předpoklady vydání tohoto územního opatření jsou vyjmenovány v § 97 odst. 2 ve spojení s § 100 odst. 2 StavZ. Dle těchto ustanovení lze územní opatření o asanaci území vydat pro určité území ve dvou situacích:⁵⁵¹

- v případě, že je takové území postiženo „*živelní pohromou nebo závažnou havárií, v jejímž důsledku došlo k podstatnému zásahu do využití území, a je nezbytné stanovit podmínky pro odstranění dopadů živelní pohromy nebo havárie pro další využití území*“⁵⁵² a
- v zastavěném území, pakliže se zde nacházejí závadné stavby a územní opatření je třeba ve veřejném zájmu nařídit z důvodů „*hygienických, bezpečnostních, požárních, provozních a ochrany životního prostředí*“⁵⁵³

přičemž dle § 100 odst. 1 StavZ lze územní opatření vydat pouze „*na základě průzkumu dotčeného území a vyhodnocení stavu staveb a pozemků z hlediska ohrožení života nebo zdraví nebo z hlediska požadavků na využití území v důsledku odstraňování živelné pohromy nebo havárie*“.⁵⁵⁴

Z ustanovení § 100 odst. 2 a s ohledem na § 97 odst. 2 StavZ lze dále dovodit, že územní opatření o asanaci území:

⁵⁵⁰ Rozsudek NSS 59 A 4/2019-65 ze dne 24. 4. 2019

⁵⁵¹ Srov. ROZTOČIL, Aleš. Komentář k § 97. In: ROZTOČIL, Aleš, HRŮŠOVÁ, Klára, LACHMANN, Martin, POTĚŠIL, Lukáš. Stavební zákon - komentář. 1. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2013. ISBN 978-80-7400-462-9, 408

⁵⁵² § 97 odst. 2 věta první StavZ

⁵⁵³ § 97 odst. 2 věta druhá StavZ

⁵⁵⁴ § 100 odst. 1 StavZ

- 1. stanovuje územní a stavebně technické podmínky pro odstraňování dopadů živelní pohromy / havárie / závad v území,
- 2. stanovuje podmínky pro budoucí využití vymezeného dotčeného území,
- 3. nařizuje odstranění závadných staveb,
- 4. nařizuje odstranění závad staveb,
- 5. nařizuje zabezpečení staveb,
- 6. nařizuje úpravy staveb a
- (7. nařizuje jiná opatření k asanaci území).⁵⁵⁵

Jak zákonodárce, tak komentářová literatura, se však výše uvedeným obsahem detailněji nezabývají. Pro zodpovězení otázky, zda může být územní opatření o asanaci území jednou z forem územního rozhodování, resp. zda je vůbec nástrojem územního plánování,⁵⁵⁶ je však nutno podívat se na výše uvedené obsahové položky jednotlivě a krátce se nad nimi zamyslet. Na následujících řádcích se o to pokusím, přičemž tak učiním (bohužel) „na přeskáčku“, a to z důvodu myšlenkové návaznosti.

Nařízení odstranění závadných staveb (3.) je typickým institutem stavebního řádu, nikoliv územního plánování.⁵⁵⁷ Lze-li územním opatřením nařídit odstranění závadné stavby,⁵⁵⁸ jedná se vzhledem k formě opatření obecné povahy (jde tedy o správní úkon s konkrétně určeným předmětem a s obecně vymezeným okruhem adresátů)⁵⁵⁹ de facto o jakési hromadné rozhodnutí, nahrazující jednotlivá rozhodnutí dle § 129 (resp. § 135 a § 136) StavZ.⁵⁶⁰ O nástroji územního plánování (tím spíše o nástroji územního rozhodování) v tomto případě nemůže být řeč. Obdobně lze potom uvažovat o nařízení odstranění závad staveb (4.), kdy územní opatření de facto představuje hromadné rozhodnutí dle § 134 odst. 3 StavZ, o nařízení zabezpečení stavby (5.), jež je patrně hromadnou obdobou rozhodnutí dle § 135 odst. 2 StavZ,⁵⁶¹ resp. o nařízení úpravy staveb (6.), jež fakticky představuje hromadné rozhodnutí dle § 137 odst. 1 StavZ.⁵⁶² Ve všech těchto případech je pak ve smyslu § 98 odst. 1 StavZ přenesena pravomoc

⁵⁵⁵ Srov. § 100 odst. 2 a § 97 odst. 2 StavZ

⁵⁵⁶ Pozn.: stavební zákon územní opatření o asanaci území systematicky do hlavy III. (upravující nástroje územního plánování) řadí

⁵⁵⁷ Srov. § 129 StaZ

⁵⁵⁸ Pozn.: jak lze ostatně dovodit z § 97 a násl. StavZ, shodně např. ROZTOČIL, Aleš. Komentář k § 97. In: POTĚŠIL, Lukáš, ROZTOČIL, Aleš, HRŮŠOVÁ, Klára, LACHMANN, Martin. Stavební zákon - komentář. 5. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 408

⁵⁵⁹ Srov. rozsudek NSS 1 Ao 1/2005 - 98 ze dne 27. 9. 2005

⁵⁶⁰ Srov. též § 132 odst. 2 písm. b) StavZ

⁵⁶¹ Srov. § 132 odst. 2 písm. c) StavZ

⁵⁶² Srov. též § 132 odst. 2 písm. d) StavZ

rozhodování ze stavebního úřadu na radu obce (v přenesené působnosti),⁵⁶³ což má patrně vést k rychlému a operativnímu řešení nenadálé situace.

Nelze si na tomto místě nevšimnout jisté podobnosti s úpravou mimořádných postupů dle § 177 StavZ, jež mohou být užity v případě vyhlášeného stavu nebezpečí, nouzového stavu, stavu ohrožení státu, válečného stavu nebo při bezprostředně hrozící živelní pohromě či závažné havárii.⁵⁶⁴ Jsem však toho názoru, že se tyto dva režimy nijak zásadně nevyklučují, neboť každý z nich nabízí poněkud odlišné řešení krizové situace. V případě odstraňování staveb pak může být postupováno dle § 177 odst. 2 StavZ (lex specialis), čímž je možno reagovat ještě daleko rychleji a pružněji, než postupem dle § 98 odst. 1 StavZ.

Na rozdíl od položek 3. – 6. výše uvedeného výčtu, v případě položek 1. a 2. již o nástroje územního plánování vesměs půjde. Stanoví-li územní opatření o asanaci území podmínky pro budoucí využití vymezeného dotčeného území (2.), resp. stanoví-li územní podmínky pro odstraňování dopadů živelní pohromy / havárie / závad v území (část položky 1.), nahradí pro vymezené území územně plánovací dokumentaci, u níž dojde dnem nabytí účinnosti územního opatření k sistaci (do doby, než bude vydána změna takové územně plánovací dokumentace, nebo než bude vydána územně plánovací dokumentace nová).⁵⁶⁵ Povaha územního opatření o asanaci území tak bude v tomto smyslu obdobná jako stavební uzávěra (ta však může stavební činnost pouze omezit/zakázat; možnost jejího působení je tak oproti asanaci území užší).

Z položky 1. však plyne i možnost stanovit pro odstranění dopadů živelní pohromy / havárie / závad v území pro dané území i „stavebně technické podmínky“. S ohledem na formulaci § 18 odst. 1 písm. d) vyhlášky č. 503/2006 Sb.⁵⁶⁶ je tím patrně myšleno, že v případech, kdy je územním opatřením realizována asanace (odstraňování dopadů živelní pohromy / havárie / závad v území), tedy v případě položek 3. – 6., může územní opatření nahradit hromadně nejen rozhodnutí dle § 129 (resp 135, 136), 134 odst. 3, 135 odst. 2 a 137 odst. 1 StavZ, ale může též v rámci těchto hromadných nařízení stanovit stavebně technické podmínky provádění

⁵⁶³ § 98 odst. 1 StavZ

⁵⁶⁴ § 177 odst. 1 StavZ

⁵⁶⁵ § 100 odst. 4, srov. SMÍŠEK, Jaroslav. Komentář k § 100. In: MACHAČKOVÁ, Jana. Stavební zákon: komentář. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2018. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-558-9, s. 735

⁵⁶⁶ Pozn.: dle § 18 odst. 1 písm. d) vyhlášky č. 503/2006 Sb., o podrobnější úpravě územního rozhodování, územního opatření a stavebního řádu, územní opatření obsahuje mj. „stanovení územních, stavebně technických a bezpečnostních podmínek pro provádění asanace území.“

nařízených asanačních opatření.⁵⁶⁷ Územní opatření o asanaci území tak v tomto případě za nástroj územního plánování (resp. nástroj územního rozhodování) logicky považovat nelze.

Dle A. Roztočila může být obsahem územního opatření o asanaci území též „nařízení jiných opatření k asanaci území“.⁵⁶⁸ Uvedený závěr patrně vychází z „kostrbatě“ formulovaného § 97 odst. 2 in fine StavZ,⁵⁶⁹ ve kterém je již na první pohled zřejmý logický rozpor, když zákonodárce vyjmenovává „nařízení odstranění závad staveb“, „nařízení úpravy staveb“ a „nařízení opatření k asanaci území“. Přitom první dvě jmenovaná nařízení jsou přeci sama o sobě opatřeními k asanaci území! Smysl by ustanovení získalo, pokud by se poslední nařízení týkalo „jiných“ opatření k asanaci území. Doplníme-li (dle tohoto výkladu) pozapomenuté slůvko „jiných“, dostaneme zákonné zmocnění, na základě něhož může stavební úřad nařizovat i jiná opatření k asanaci, než ty, o nichž bylo hovořeno výše. Otázkou potom je, jaká konkrétní opatření to mohou být. V úvahu přicházejí například nařízení provedení udržovacích prací, nařízení vyklizení stavby či uložení opatření na sousedním pozemku nebo stavbě, a to v návaznosti na § 132 odst. 2 písm. e) až g) StavZ.

Uvažovat lze ale i opačně, a to v návaznosti na znění § 18 odst. 1 vyhlášky č. 503/2006 Sb., již se upravuje obsahová stránka územního opatření o asanaci území. Ministerstvo pro místní rozvoj zde evidentně s žádným „jiným opatřením k asanaci území“ nad rámec položek 1. – 6. nepočítá.

Zda je správný první nebo druhý výklad, tedy zda může opatření o asanaci území nařizovat i jiná opatření, je (dosud neřešenou) otázkou pro správní soudy. Lépe by však bylo, kdyby zasáhl přímo zákonodárce a předešel případným sporům buď vyškrtnutím posledních šesti slov z ustanovení § 97 odst. 2 StavZ, nebo jejich doplněním o slůvko „jiná“.

Hovořit o územním opatření o asanaci území jako o formě územního rozhodování tak lze teoreticky pouze v případě položky 2. a části položky 1., a to (při stejné úvaze, jako v případě stavební uzávěry), pouze v případech, kdy je dotčené území vymezeno natolik úzce, že dopadá jen na několik konkrétních pozemků a ztrácí tak svou abstraktně-konkrétní povahu. Zda je

⁵⁶⁷ Pozn.: jedná se tedy o jakousi dobu možnosti stavebního úřadu stanovit v rámci nařízení odstranění stavby (standardně, nikoliv územním opatřením o asanaci území) konkrétní podmínky ve smyslu § 130 odst. 1 StavZ.

⁵⁶⁸ Pozn.: A. Roztočil říká: „*Obsahem územního opatření o asanaci území pak je nařízení odstranění závadných staveb, úpravu staveb nebo jiných opatření k asanaci (ozdravení) území a adále pozbytí účinnosti územně plánovací dokumentace pro dotčené území (§ 100 odst. 4 StavZ).*“ – viz ROZTOČIL, A. Komentář k § 97. In: ROZTOČIL, Aleš, HRŮŠOVÁ, Klára, LACHMANN, Martin, POTĚŠIL, Lukáš. Stavební zákon - komentář. 1. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2013. ISBN 978-80-7400-462-9, s. 408

⁵⁶⁹ Pozn.: Dle § 97 odst. 2 StavZ „*územní opatření o asanaci území se vydává rovněž pro zastavěné území, ve kterém jsou závadné stavby, [...] u nichž je ve veřejném zájmu nutné nařídit odstranění závad staveb a úpravy staveb a nařídit opatření k asanaci území.*“

v těchto případech vhodné (de lege ferenda) setrvávat u formy opatření obecné povahy, je otázkou.⁵⁷⁰

S ohledem na výše uvedené mi nezbývá než konstatovat, že úprava územních opatření o stavební uzávěře a (především) územních opatření o asanaci území je značně nepřehledná a v mnohých ohledech nejasná. De lege ferenda by tak měl zákonodárce předně jasněji identifikovat (např. v rámci samostatných odstavců), kdy je územní opatření nástrojem územního plánování a kdy nahrazuje nařízení dle stavebního řádu, a to ideálně s uvedením přehledného výčtu jednotlivých zmocnění (viz položky 1. – 6. (případně 7.)). V současnosti jsou tato zmocnění „rozeseta“ mezi § 97 odst. 2 a 100 odst. 2 StavZ. Určitou ucelenější představu nabízí až vyhláška č. 503/2006 Sb., což ovšem nepovažuji za příliš šťastné řešení.

2.6.3 Případy vyloučení územního rozhodování

Kategorii „změny v území“ je možno nejobecněji rozdělit na a) změny v území podléhající územnímu rozhodování (jsou tedy předměty územního rozhodování) a b) změny v území, jež územnímu rozhodování nepodléhají (nejsou tudíž vůbec jeho předměty). Na následujících řádkách bude věnována pozornost právě skupině druhé, jež představuje de facto jakési (negativní) vymezení výjimek z obecných pravidel představených v předchozích (pod)kapitolách.

Z územního rozhodování jsou vyloučeny tři skupiny změn v území – 1) územě deregulované změny v území,⁵⁷¹ 2) změny v území, u nichž je územní regulace zajištěna namísto územního rozhodování zvláštním právním předpisem, a 3) změny v území, u nichž je od územního rozhodování za specifických (mimořádných) podmínek upuštěno. Pro účely této práce označím poslední dvě jmenované kategorie jako „režim jiné územní regulace“ a „režim mimořádného vyloučení územního rozhodování“.

V následujících podkapitolách budou představeny jednotlivé skupiny změn v území, jež jsou vyloučeny z územního rozhodování, a to ve stejném pořadí, v jakém bylo pojednáno o předmětech územního rozhodování v kap. 2.5. Tím de facto dojde k završení výkladu

⁵⁷⁰ Srov. VEDRAL, Josef. Formy správní činnosti v územním rozhodování a stavebním řádu. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer Česká republika, 1. 1. 2019. [cit. 2020-11-21]. ASPI ID: LIT256974CZ

⁵⁷¹ Srov. MACHÁČKOVÁ, Jana. Komentář k § 79. In: HEGENBART, Miroslav. Stavební zákon: komentář. Praha: Beck, 2008. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-044-7, s. 195

o předmětech územního rozhodování, když kap. 2.5 obecně vymezila, co předmětem územního rozhodování je, a následující řádky potom doplní, co předmětem územního rozhodování není.

2.6.3.1 Územě deregulované změny v území

První skupinu tvoří ty změny v území, jež zákonodárce z územního rozhodování přímo stavebním zákonem vyloučil. Které změny v území budou takto vyloučeny, je otázkou politickou, na niž nemusí být (a často ani není) obecná shoda. Rozsah deregulace je přitom plně v rukou zákonodárce. Ten si ovšem v rámci legislativního procesu nemůže počínat libovolně a musí vždy (mj.) zohlednit, zda bude zamýšlená (de)regulace v souladu s principem právního státu. Z uvedeného principu pro zákonodárce vyplývají „*příkazy právní jednoty (zákaz retroaktivních zákonů), zákaz svévole (k úpravě třeba volit racionálně odůvodnitelné prostředky) a zákaz nadměrnosti či nepřiměřenosti zásahu, kdy jsou sice prostředky voleny nikoli libovolně, ale míra zásahu je nadměrná.*“⁵⁷²

Typicky tak budou deregulovány „drobné“ změny v území, u nichž by bylo jednak nevhodné, ale často též nereálné, vystavovat stavebníky povinnosti obstarání veřejnoprávního povolení k jejich umístění do území a (na druhé straně) vystavovat správní orgány povinnosti o nich rozhodovat, k čemuž by muset stát zajistit adekvátní množství pracovníků (vč. materiálního a finančního zázemí). Vzhledem k tomu, že vyloučené změny v území jsou de facto výjimkou z obecného pravidla, měl by být okruh těchto výjimek stanoven co možná nejjasněji, aby se tak předešlo případným pochybnostem, zda ta či ona konkrétní změna v území územnímu rozhodování podléhá či nikoliv.

Zákonodárce z územního rozhodování v první řadě vyloučil umístování staveb a zařízení vyjmenovaných (taxativně) v § 79 odst. 2 StavZ. Po novele č. 225/2017 Sb. sem spadá dvacet změn v území, systematicky uspořádaných pod písm. a) až t).⁵⁷³ Z hlediska praxe je nejvýznamnější především kategorie staveb do 25 m² zastavěné plochy a do 5 m výšky,⁵⁷⁴ umístovaných na pozemcích rodinných domů nebo staveb pro rodinnou rekreaci.⁵⁷⁵ Z dalších změn v území je možno zmínit např. skleníky dle písm. n) či bazény dle písm. p). S účinností novely č. 403/2020 Sb. bude výčet rozšířen o „*dobíjecí stanice vybavené výlučně běžným*

⁵⁷² FILIP, Jan. Vybrané kapitoly ke studiu ústavního práva. Dotisk 2. vyd. 2001 (Masarykova univerzita). Brno: Václav Klemm, 2011. ISBN 978-80-90408-37-1, s. 161

⁵⁷³ § 79 odst. 2 StavZ, srov. § 79 odst. 2 StavZ, ve znění účinném před 1. 1. 2018

⁵⁷⁴ Pozn.: při splnění dalších podmínek dle písm. § 79 odst. 2 písm. o) StavZ

⁵⁷⁵ § 79 odst. 2 písm. o) StavZ

dobíjecím bodem, splňujícím podmínky zvláštního právního předpisu [zákonu o pohonných hmotách⁵⁷⁶].⁵⁷⁷ “

K výše uvedeným změnám v území však zákonodárce vložil do § 79 odst. 3 StavZ negativní podmínku, dle níž se vyloučení z územního rozhodování „*nevztahuje na záměry, pro které je vyžadováno závazné stanovisko k posouzení vlivů provedení záměru na životní prostředí.*⁵⁷⁸ “

Vzhledem k tomu, že pro výše uvedené změny v území není vyžadováno ani jiné veřejnoprávní povolení dle stavebního zákona,⁵⁷⁹ lze v souvislosti s nimi hovořit o tzv. „volném režimu“. ⁵⁸⁰ Přestože jsou tyto změny z povolovacích režimů dle stavebního zákona vyloučeny,⁵⁸¹ neznamena to, že by snad mohl stavebník ignorovat právní předpisy.⁵⁸² V případě jejich porušení stavební úřad nařídí dle § 129 odst. d) StavZ odstranění stavby (zařízení).⁵⁸³

Změny staveb po jejich dokončení⁵⁸⁴ obecně předmětem územního rozhodování jsou, což ostatně vyplývá i z ustanovení § 2 odst. 4 StavZ, dle něhož se jedná o stavby ve smyslu § 2 odst. 3 StavZ. Otázkou ale je, zda jsou předmětem územního rozhodování i změny dokončených staveb, jež byly původně postaveny ve volném režimu. V této souvislosti lze s ohledem na smysl a účel územní deregulace některých „drobných“ staveb snadno dovodit, že dokud stavby nevystoupí z mantinelů volného režimu, neexistuje opodstatněný důvod pro jejich veřejnoprávní regulaci. Pokud však tyto mantinely překročí, stanou se tyto stavby již předmětem územního rozhodování. Neobstará-li si potom stavebník veřejnoprávní povolení k jejich umístění, bude moci stavební úřad nařídít jejich odstranění dle § 129 odst. 1 písm. b) StavZ. Obdobně lze potom uvažovat i u změn staveb před jejich dokončením.⁵⁸⁵

⁵⁷⁶ Pozn.: zák. č. 311/2006 Sb., o pohonných hmotách a čerpacích stanicích pohonných hmot a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o pohonných hmotách)

⁵⁷⁷ Srov. bod 72. zák. č. 403/2020 Sb., kterým se mění zákon č. 416/2009 Sb., o urychlení výstavby dopravní, vodní a energetické infrastruktury a infrastruktury elektronických komunikací, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony

⁵⁷⁸ § 79 odst. 3 StavZ

⁵⁷⁹ Srov. § 103 odst. 1 písm. a), § 119 odst. 1 a contr., § 128 odst. 1 StavZ

⁵⁸⁰ Srov. MAREČEK, Jan, JIŘÍ DOLEŽAL, VLADIMÍRA SEDLÁČKOVÁ, TOMÁŠ SKLENÁŘ, MARTIN TUNKA a ZDEŇKA VOBRÁTILOVÁ. Komentář ke stavebnímu zákonu a předpisy související. 2. aktualizované vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2018. ISBN 978-80-7380-703-0, s. 198

⁵⁸¹ Pozn.: to ovšem nevylučuje případnou regulaci jinými právními předpisy

⁵⁸² Srov. § 152 odst. 1 StavZ

⁵⁸³ § 129 odst. 1 písm. d), odst. 7 StavZ

⁵⁸⁴ Pozn.: ke změně zařízení po jejich dokončení srov. výklad v kap. 2.5.1.3

⁵⁸⁵ Pozn.: M. Kývalová v této souvislosti uvádí: „*V praxi mohou nastat situace, že předmětem původního povolení byla změna dokončené stavby, která nevyžadovala předchozí územní projednání. Takovým případem jsou stavební úpravy [§ 2 odst. 5 písm. c) StavZ], které podle § 79 odst. 5 StavZ nevyžadují územní rozhodnutí ani územní souhlas. Pokud by však navrhovaná změna stavby před dokončením vyžadovala územní projednání, musí být nejprve projednáno její umístění v územním řízení nebo cestou územního souhlasu, respektive některým z dalších postupů dle stavebního zákona. Teprve následně může být projednána změna stavby před dokončením.*“ – viz KÝVALOVÁ, Miroslava. Komentář k § 118. In: MACHAČKOVÁ, Jana. Stavební

Z logiky věci nepodléhá územnímu rozhodování taková změna stavby před jejím dokončením, která svou povahou nevybočuje z dřívějšího územního povolení.⁵⁸⁶ Obdobně ani změny po dokončení stavby, při kterých se zachovává vnější půdorysné a výškové ohraničení stavby, územnímu rozhodování nepodléhají; stavební zákon takové změny označuje jako „stavební úpravy“⁵⁸⁷ a vylučuje je z územního rozhodování výslovně v § 79 odst. 5 StavZ.⁵⁸⁸

Zákonodárce dále z režimu územního rozhodování vyloučil změny využití území vyjmenované (taxativně) v § 80 odst. 3 písm. a) až e) StavZ. Příkladem tak půjde o drobnější terénní úpravy za podmínek dle písm. a), odstavné, manipulační, prodejní, skladovací nebo výstavní plochy za podmínek dle písm. b), či změny druhu pozemku (resp. způsobu využití pozemku) dle písm. c), a další.⁵⁸⁹ Deregulační ustanovení § 80 odst. 3 se však „nevztahuje na území, na kterých se prokazatelně nalézají archeologické nálezy,⁵⁹⁰“ a na „záměry, pro které je vyžadováno závazné stanovisko k posouzení vlivů provedení záměru na životní prostředí a na záměry ve zvláště chráněných územích.“⁵⁹¹

V případě změn vlivu užívání staveb na území lze s ohledem na znění § 81 odst. 2 StavZ konstatovat, že v případech změn v užívání staveb jsou z územního rozhodování vyloučeny všechny změny, s výjimkou těch, u kterých „je vyžadováno závazné stanovisko k posouzení vlivů provedení záměru na životní prostředí,“ nebo které „mají nové nároky na veřejnou dopravní a technickou infrastrukturu.“⁵⁹²

U dělení a scelování pozemků k vyloučení územního rozhodování nedochází. Vzhledem k povaze těchto územních změn to není ani dost dobře možné. V případech bezproblémových záměrů však namísto vedení územního řízení o vydání územního rozhodnutí stavební úřad navrhovaný záměr schvaluje pouhým sdělením.⁵⁹³

Výjimkám z územního rozhodování o ochraně důležitých zájmů v území bude věnována následující (samostatná) podkapitola.

zákon: komentář. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2018. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-558-9, s. 890

⁵⁸⁶ Srov. tamtéž, s. 890

⁵⁸⁷ Srov. § 2 odst. 5 písm. c) StavZ

⁵⁸⁸ Srov. § 2 odst. 5 písm. c) a § 79 odst. 5 StavZ

⁵⁸⁹ § 80 odst. 3 StavZ

⁵⁹⁰ § 80 odst. 4 StavZ

⁵⁹¹ § 80 odst. 5 StavZ

⁵⁹² § 81 odst. 2 a contr. StavZ

⁵⁹³ Srov. § 82 odst. 3 StavZ a výklad k dělení a scelování pozemků jako předmětu územního rozhodování – viz kap. 2.5.2.3

2.6.3.2 Režim jiné územní regulace

Vedle případů, kdy je územní rozhodování vyloučeno úplně, může nastat situace, kdy je sice územní rozhodování dle stavebního zákona vyloučeno, ale děje se tak z toho důvodu, že již bylo obdobných cílů dosaženo zvláštním zákonem nebo na jeho základě. Stát se tedy v tomto případě územního rozhodování de facto nevzdává, pouze ho přesouvá ze sféry stavebního zákona do sféry jiné. Tato jiná veřejnoprávní územní regulace pak může být zajištěna jednak právním předpisem (zvláštním zákonem či podzákonným právním předpisem), ale též správním aktem vydaným na základě zvláštního zákona, resp. abstraktně-konkrétním opatřením obecné povahy.

Stavební zákon o tomto „nahrazení“ územního rozhodování jinou územní regulací hovoří v souvislosti s ochrannými pásmy v § 83 odst. 3 StavZ. Dle tohoto ustanovení je územní rozhodování ve smyslu stavebního zákona vyloučeno, jestliže „*podmínky ochrany jsou stanoveny zvláštním právním předpisem nebo na jeho základě.*“⁵⁹⁴ Podrobnější výklad k ochranným pásmům nabízí kap. 2.5.3.

2.6.3.3 Režim mimořádného vyloučení územního rozhodování

Výše uvedené výjimky z obecných pravidel územního rozhodování uzavírá ustanovení § 177 odst. 5 písm. a) StavZ, v němž dal zákonodárce stavebnímu úřadu možnost v určitých specifických situacích od územního rozhodování upustit, ačkoliv by za normálních okolností územně rozhodováno bylo.⁵⁹⁵ Z dikce tohoto ustanovení přitom vyplývá, že upuštění od územního rozhodování závisí na správním uvážení stavebního úřadu. Správní uvážení přitom nesmí být libovolné⁵⁹⁶ a musí být řádně odůvodněné.⁵⁹⁷

Upustit od územního rozhodování může stavební úřad v případě staveb a terénních úprav, jež je nutno bezodkladně provést ke zmírnění nebo odvrácení dopadů živelní pohromy nebo závažné havárie stavby.⁵⁹⁸ Na rozdíl od jiných mimořádných postupů dle § 177 odst. 1 až 4

⁵⁹⁴ § 83 odst. 3 StavZ

⁵⁹⁵ § 177 odst. 5 písm. b) StavZ

⁵⁹⁶ Srov. rozsudek NSS 6 A 25/2002-42 ze dne 23. 3. 2005, kde NSS konstatoval, že „*absolutní či neomezené správní uvážení v moderním právním státě neexistuje. Každé správní uvážení má své meze, vyplývající v první řadě z ústavních principů zákazu libovůle, principu rovnosti, zákazu diskriminace, příkazu zachovávat lidskou důstojnost, principu proporcionality atd. Dodržení těchto mezí podléhá soudnímu přezkumu.*“

⁵⁹⁷ Srov. rozsudek NSS 2 Azs 240/2014-27 ze dne 30. 4. 2015, v němž NSS konstatoval, že ačkoliv zvolení té či oné varianty závisí na volné úvaze správního orgánu, musí být z odůvodnění správního orgánu „[...] zřejmé, o co se jeho úvahy opíraly a z jakých podkladů při své úvaze vycházel.“

⁵⁹⁸ Srov. § 177 odst. 5 StavZ

StavZ pak zákonodárce pro aplikaci odst. 5 nevyžaduje existenci vyhlášeného stavu nebezpečí, nouzového stavu, stavu ohrožení státu nebo válečného stavu, či bezprostředně hrozící živelné pohromy.⁵⁹⁹ Otázkou však je, zda se nejedná pouze o legislativní opomenutí,⁶⁰⁰ což se mi také jeví jako velmi pravděpodobné.

Režim mimořádného vyloučení územního rozhodování je důležitým institutem pro rychlé a operativní řešení nenadálých situací. Důvodová zpráva ke stavebnímu zákonu pak v této souvislosti připomíná značný přínos obdobné právní úpravy předchozího stavebního zákona⁶⁰¹ při povodních v letech 1997 – 1998 a v roce 2002.⁶⁰²

2.7 Spojené režimy

V předchozích kapitolách bylo krátce představeno územní rozhodnutí a jednotlivé předměty územního rozhodování. Pojednáno bylo o změnách v území, jež jsou z územního rozhodování vyloučeny a pozornost byla věnována i relativně širokému okruhu alternativních forem územního rozhodování. Zakotvení těchto forem ve stavebním zákoně je (obrazně řečeno) jakýmsi uvědoměním zákonodárce, že:

- nelze postupovat obdobně u drobných záměrů „běžného života“, u nichž zásah do území není tak markantní, jako u velkých developerských projektů (resp. rozsáhlých změn v území), jež mohou významnou měrou narušit soukromé i veřejné zájmy v území; a
- v bezproblémových případech, kdy stavebníci dostojí požadavkům stavebního zákona i zvláštních zákonů chránících veřejné zájmy v území, není vzhledem k povaze veřejné správy jako služby veřejnosti⁶⁰³ ani nezbytně nutné vyžadovat konání časově náročného a komplikovaného správního řízení.

Ačkoliv je tak možno náročnost územního rozhodování a s ním související nároky na stavebníky omezit až na relativně únosnou úroveň, ve spojení s nutností podstoupit následně další povolovací řízení dle stavebního řádu, se mezidobí od vzniku záměru do jeho samotné

⁵⁹⁹ Srov. § 177 odst. 1 a contr.

⁶⁰⁰ Pozn.: např. M. Lachmann v této souvislosti uvádí, že předpoklad existence mimořádných situací dle zvláštních zákonů bude zřejmě dopadat i na postup dle § 177 odst. 5 StavZ – srov. LACHMANN, Martin. Komentář k § 177. In: ROZTOČIL, Aleš, HRUŠOVÁ, Klára, LACHMANN, Martin, POTĚŠIL, Lukáš. Stavební zákon - komentář. 1. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2013. ISBN 978-80-7400-462-9, s. 726

⁶⁰¹ Srov. § 137a zák. č. 50/1976 Sb., resp. § 59 vyhlášky č. 85/1976 Sb., o podrobnější úpravě územního řízení a stavebním řádu

⁶⁰² Srov. důvodová zpráva k zákonu č. 183/2006 Sb. o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), zvláštní část, k § 186

⁶⁰³ Srov. § 4 odst. 1 StavZ

realizace opět značně prodlužuje. Ve snaze zrychlit a zefektivnit celý proces tak zákonodárce dlouhodobě tenduje ke spojování územního rozhodování a povolování provádění záměrů do společných řízení, jimž věnuje v rámci legislativního procesu stále větší pozornost.

Prapůvodní znění stávajícího stavebního zákona sice již dávalo stavebním úřadům možnost spojit územní a stavební řízení, pakliže byly podmínky v území jednoznačné,⁶⁰⁴ resp. sloučit vydání územního souhlasu s vydáním souhlasu s provedením ohlášené stavby,⁶⁰⁵ ovšem jednalo se pouze o obecně formulovaná zmocnění bez konkrétnější navazující právní úpravy. Nejenže takto mohly být spojeny pouze již probíhající řízení (stavebník tedy musel podat dvě formulářové žádosti o zahájení řízení a zároveň i žádost o spojení zahájených řízení),⁶⁰⁶ ale strohost právní úpravy vyvolávala též nejasnosti ohledně procesu i okruhu konkrétních změn v území, u nichž může ke spojení dojít, z čehož logicky vyplývala potřeba analogie a extenzivního výkladu.⁶⁰⁷ Zákonodárce na takto nevyhovující situaci reagoval novelou č. 350/2012 Sb., v níž stávající úpravu více konkretizoval.⁶⁰⁸

Významnou novelou č. 225/2017 Sb. potom zákonodárce vytvořil nový (integrovaný a samostatně stojící) proces společného územního a stavebního řízení,⁶⁰⁹ resp. společného územního a stavebního řízení s posouzením vlivu na životní prostředí. Ačkoliv si novela kladla za cíl zrychlení a zjednodušení povolovacích řízení, je otázkou, zda není stávající rozsáhlý systém nejrůznějších kombinací forem povolovacích režimů a procesních modifikací již přespříliš složitý a nepřehledný.

Stávající právní úprava nabízí pro jednotlivé formy územního rozhodování následující spojené alternativy:

⁶⁰⁴ § 78 odst. 1 StavZ, ve znění účinném od 1. 1. 2007

⁶⁰⁵ § 79 odst. 2 StavZ, ve znění účinném od 1. 1. 2007

⁶⁰⁶ MACHAČKOVÁ, Jana. Komentář k § 78. In: HEGENBART, Miroslav. Stavební zákon: komentář. Praha: Beck, 2008. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-044-7, s. 185

⁶⁰⁷ MALÝ, Stanislav. Stavební zákon: komentář. 2., aktualiz. vyd. podle právního stavu k 1. 1. 2013. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2013. Komentáře Wolters Kluwer. ISBN 978-80-7357-985-2, s. 236

⁶⁰⁸ Srov. důvodová zpráva k zákonu č. 350/2012 Sb., kterým se mění zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, a některé související zákony, obecná část, bod I. 1.

⁶⁰⁹ 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, zvláštní část, k bodu 109

- **společné povolení**, jako alternativu k územnímu rozhodnutí dle § 76 a stavebnímu povolení dle § 115 StavZ. Společné povolení je s účinností od 1. 1. 2018 definováno (poněkud skrytě v rámci definice stavebního pozemku) v § 2 odst. 1 písm. b) StavZ.⁶¹⁰

Z hlediska předmětů územního rozhodování, o nichž je možno společným povolením rozhodovat, je stěžejním § 94j odst. 1 věta první StavZ. Dle tohoto ustanovení je možno vydat společné povolení pro stavby v působnosti obecného stavebního úřadu, stavby drah,⁶¹¹ stavby dálnic, silnic, místních komunikací a veřejně přístupných účelových komunikací,⁶¹² stavby vodních děl⁶¹³ a další specifické stavby vymezené v § 16 odst. 2 písm. d) StavZ.⁶¹⁴

Společné povolení se vydává ve společném územním a stavebním řízení dle § 94j až § 94p StavZ, resp. společném územním a stavebním řízení s posouzením vlivů na životní dle § 94q až § 94 z StavZ. S ohledem na § 192 odst. 1 StavZ se na řízení subsidiárně užije správní řád.⁶¹⁵

Zda stavebník navrhne zahájení společného územního a stavebního řízení (resp. společného územního a stavebního řízení s posouzením vlivů na životní prostředí), nebo zda se vydá cestou samostatných žádostí o vydání územního rozhodnutí a stavebního povolení, pak záleží čistě na jeho vlastní volbě.⁶¹⁶

- **společný souhlas**,⁶¹⁷ jako alternativu k územnímu souhlasu dle § 96 StavZ a souhlasu s provedením ohlášeného stavebního záměru dle § 106 StavZ.

Okruh předmětů, o nichž lze rozhodovat společným souhlasem, je vymezen obdobně jako v případě společného povolení, ovšem splnit je třeba navíc další nezbytné podmínky. Společný souhlas tak lze vydat pro stavby v působnosti obecného stavebního úřadu, stavby drah,⁶¹⁸ stavby dálnic, silnic, místních komunikací a veřejně přístupných účelových komunikací,⁶¹⁹ stavby vodních děl⁶²⁰ a další specifické stavby vymezené v § 16 odst. 2 písm. d) StavZ.⁶²¹

⁶¹⁰ Pozn.: stavebním pozemkem se rozumí „*pozemek, jeho část nebo soubor pozemků, vymezený a určený k umístění stavby územním rozhodnutím, společným povolením, kterým se stavba umísťuje a povoluje (dále jen „společné povolení“), anebo regulačním plánem.*“ – viz § 2 odst. 1 písm. b) StavZ

⁶¹¹ § 15 odst. 1 písm. b) StavZ

⁶¹² § 15 odst. 1 písm. c) StavZ

⁶¹³ § 15 odst. 1 písm. d) StavZ

⁶¹⁴ § 94j odst. 1 věta první StavZ

⁶¹⁵ Srov. § 140 SŘ

⁶¹⁶ MACHAČKOVÁ, Jana. Komentář k § 94j. In: MACHAČKOVÁ, Jana. Stavební zákon: komentář. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2018. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-558-9, s. 572

⁶¹⁷ Pozn.: neboli „společný územní souhlas a souhlas s provedením ohlášeného stavebního záměru“ – srov. § 96a odst. 1 StavZ

⁶¹⁸ § 15 odst. 1 písm. b) StavZ

⁶¹⁹ § 15 odst. 1 písm. c) StavZ

⁶²⁰ § 15 odst. 1 písm. d) StavZ

⁶²¹ § 96a odst. 1 StavZ

Vyloučeny však jsou všechny stavby, jež nespĺňují podmínky § 96 a § 105 StavZ.⁶²² Jinak řečeno, společný souhlas může být vydán pouze pro ty výše uvedené stavby, pro něž by jinak bylo možno ve smyslu § 96 a § 105 StavZ vydat samostatný územní souhlas, resp. souhlas s provedením ohlášeného stavebního záměru.

Postup vydání společného souhlasu upravuje § 96a StavZ. Vzhledem k tomu, že souhlasy dle stavebního zákona jsou tzv. jinými úkony dle části IV. SŘ,⁶²³ použije se při jejich vydávání subsidiárně část IV. SŘ.

Na rozdíl od společného povolení, u něhož je zahájení společného územního a stavebního řízení v dispozici stavebníka, v případě společného souhlasu může stavební úřad s ohledem na dikci § 78 odst. 4 StavZ postupovat podle § 96a StavZ sám i tehdy, pokud budou oznámení záměru dle § 96 StavZ a ohlášení stavebního záměru dle § 105 StavZ podány samostatně.⁶²⁴ Obdobně jako u samostatných souhlasů se i v případě společného souhlasu uplatní tzv. „překlápěcí“ princip, pakliže společné oznámení nespĺňuje předepsané podmínky.⁶²⁵ Pokud stavební úřad dojde k závěru, že *„společné oznámení záměru nespĺňuje podmínky pro vydání územního souhlasu nebo souhlasu s provedením ohlášeného stavebního záměru, nebo mohou být přímo dotčena práva dalších osob kromě osob uvedených v § 96 odst. 3 písm. d) a v § 105 odst. 2 písm. f), rozhodne [stavební úřad] usnesením o provedení společného územního a stavebního řízení.“*⁶²⁶

- veřejnoprávní smlouvu nahrazující současně územní rozhodnutí i stavební povolení, jako alternativu k samostatným veřejnoprávním smlouvám dle § 78a a § 116 StavZ. Stavební zákon tuto možnost zmiňuje v § 78 odst. 5 StavZ, kde zároveň odkazuje na ustanovení upravující veřejnoprávní smlouvy nahrazující územní rozhodnutí⁶²⁷ a veřejnoprávní smlouvy nahrazující stavební povolení,⁶²⁸ kde jsou též stanoveny podmínky⁶²⁹ pro jejich uzavření.⁶³⁰ V případě naplnění všech těchto podmínek pak může stavební úřad uzavřít s žadatelem namísto dvou separátních veřejnoprávních smluv pouze smlouvu jedinou.

⁶²² § 96a odst. 2 StavZ

⁶²³ Srov. výklad ke (zvláštním) formám územního rozhodování dle formy správní činnosti – viz kap. 2.3

⁶²⁴ PRŮCHA, Petr. Komentář k § 96a. In: PRŮCHA, Petr. Stavební zákon: praktický komentář. 2. aktualizované vydání, podle stavu k 1. 6. 2020. Praha: Leges, 2020. Komentátor. ISBN 978-80-7502-400-8, s. 593

⁶²⁵ Srov. § 96a odst. 5

⁶²⁶ § 96a odst. 5 věta druhá StavZ

⁶²⁷ Srov. § 78a StavZ

⁶²⁸ Srov. § 116 StavZ

⁶²⁹ Pozn.: např. společná (negativní) podmínka, že záměr, jenž je předmětem uzavírané veřejnoprávní smlouvy, nevyžaduje závazné stanovisko k posouzení vlivů provedení záměru na životní prostředí. – srov. § 78a odst. 1 a § 116 odst. 1 StavZ

⁶³⁰ § 78 odst. 5 StavZ

U zbylých forem územního rozhodování⁶³¹ stavební zákon spojení se stavebním povolením (či jeho alternativami) z logiky věci nepřipouští.

Ačkoliv lze výše uvedené spojené režimy jistě teoreticky zařadit mezi alternativní formy územního rozhodování (mohlo by o nich tedy být pojednáno v rámci kap. 2.6.2 vedle územního souhlasu, regulačního plánu, veřejnoprávní smlouvy, sdělení a územních opatření), rozhodl jsem se tyto, vzhledem k jejich propojenosti se stavebním řádem a pro lepší přehlednost, vyčlenit do kapitoly samostatné. Stejně tak by mohlo být v rámci zmíněné kap. 2.6.2 pojednáno i o formách územního rozhodování procesně modifikovaných pro záměry, jež jsou posuzovány z hlediska jejich vlivu na životní prostředí, což by však taktéž ubralo této práci na přehlednosti.

⁶³¹ Pozn.: tedy u regulačního plánu, sdělení a územních opatření (lze-li je za formu územního rozhodování označit)

Závěr

Jedním ze základních úkolů státu je péče o území a zajištění jeho udržitelného rozvoje. Děje se tak prostřednictvím veřejnoprávní regulace a koordinace změn v území za pomoci nástrojů územního plánování, v konkrétních případech pak prostřednictvím územního rozhodování. Stát by měl přitom usilovat o to, aby bylo o území rozhodováno (adekvátně) rychle, ale zároveň i předvídatelně a z pohledu jednotlivých soukromých a veřejných zájmů vyváženě. K tomu je však zapotřebí nejen fungující veřejná správa a soudní systém, ale též odpovědný přístup zákonodárce, jenž pro plnění jednotlivých úkolů státu vytváří legislativní rámec. Je to právě moc zákonodárná, jež formuje pravidla pro organizaci a fungování ostatních složek státní moci a zakotvuje do právního řádu jednotlivé nástroje, jež jsou těmito složkami při plnění konkrétních úkolů využívány. Uvedené nástroje pak ve svém souhrnu vytváří provázaný systém, v němž však může být často obtížné se zorientovat. Primárním cílem diplomové práce bylo zmapovat územní rozhodování, jako jednu z mnoha oblastí tohoto komplexního systému, a představit jeho ucelený, logický a strukturovaný přehled.

Za tímto účelem bylo územní rozhodování v první části nejprve zasazeno do systému práva, díky čemuž získal čtenář představu, jaké části komplexního systému se bude navazující výklad dotýkat. Následně byly představeny nástroje (územního plánování v užším smyslu), jež sice nespádají pod oblast územního rozhodování, ovšem úzce s ní souvisí a obklopují ji.

Druhá část nabídla čtenáři strukturovaný přehled samotného územního rozhodování dle pěti vymezených hledisek. Nejprve byl prezentován výčet jednotlivých forem územního rozhodování, jež byly současně přiřazeny k obecným formám správní činnosti, a to ve vazbě na pozitivněprávní úpravu ve správním řádu. Následně byly formy územního rozhodování rozčleněny dle právní závaznosti jejich vnějších forem. Značný prostor byl věnován předmětům územního rozhodování, jež byly pro lepší přehled logicky rozčleněny do několika pomocných skupin. Jakmile získal čtenář představu o územních změnách, jež podléhají územnímu rozhodování a o formách, jimiž může být rozhodováno, mohlo již být přistoupeno k tradičnímu dělení těchto forem dle jejich základní či alternativní povahy. Současně byly k jednotlivým formám přiřazeny i konkrétní předměty, o nichž je možno těmito formami rozhodovat. Aby byl obraz o územním rozhodování dokreslen, zbývalo pohovořit o případech, kdy je územní rozhodování vyloučeno. Vzhledem k silícím snahám zákonodárce zrychlit povolovací procesy dle stavebního zákona spojením územního rozhodování a povolování provádění staveb do společných řízení (nejintenzivněji projevěným v aktuálně Poslaneckou sněmovnou Parlamentu

ČR projednávaném návrhu nového stavebního zákona), bylo v závěru druhé části pohovořeno též o spojených režimech.

Sekundárním cílem diplomové práce bylo zamyslet se v rámci jednotlivých kapitol hlouběji nad některými dílčími otázkami, jež při snaze zmapovat územní rozhodování vyvstávají.

V rámci kapitoly 1.2.4 tak byla nabídnuta úvaha nad nezbytností rozlišování „cílů“ a „úkolů“ územního plánování, přičemž bylo na základě jejich vzájemného vztahu vyvozeno, že je toto rozlišování nadbytečné.

V kapitole 2.5 byla nastolena otázka, zda je možno konstatovat, že „*předmětem územního rozhodování jsou toliko změny v území ve smyslu § 2 odst. 1 písm. a) StavZ,*“ resp. zda je možno dle platné právní úpravy pod tento pojem podřadit veškeré předměty územního rozhodování, předpokládané stavebním zákonem. Pojem změna v území, jenž je v rámci výkladových ustanovení systematicky umístěn na čestném prvním místě, byl v rámci této kapitoly podroben detailní analýze. Již v úvodu této analýzy pak byly odhaleny formulační nedostatky § 2 odst. 1 písm. a) StavZ, jež při podřazování konkrétních předmětů územního rozhodování pod pojem změna v území vyvolávají potřebu výkladu a hlubšího zamyšlení. Na základě prezentovaných úvah pak bylo dovozeno, že všechny předměty územního rozhodování obecně pod pojem změna v území ve smyslu § 2 odst. 1 písm. a) StavZ podřadit lze, resp. že předmětem územního rozhodování jsou, až na výjimky v podobě vyloučených případů, toliko změny v území. Konkrétně činí podřazení pod pojem změna v území problémy u umístování zařízení, změn zařízení, změn vlivu užívání staveb na území, změn uspořádání pozemků a vzniku ochranných pásem. Uvedeným interpretačním problémům by pak mohlo předejít např. následující (doplněné) znění § 2 odst. 1 StavZ: „(1) *V tomto zákoně se rozumí a) změnou v území umístění stavby nebo zařízení, jejich změny, změna vlivu užívání stavby na území, změna využití území nebo jeho prostorového uspořádání, rozdělení nebo scelení pozemků a vznik ochranného pásma [...].*“

V kapitole 2.5.1.3 bylo upozorněno na nedostatečnou právní úpravu umístování změn zařízení, jimž stavební zákon v zásadě nevěnuje pozornost. Že je však třeba s nimi na poli územního rozhodování počítat, je možno dovodit výkladem. Změny dokončených zařízení by přitom bylo vhodné (de lege ferenda) zařadit pod režim územního rozhodování přímo zákonem, přičemž zákonodárce by se mohl inspirovat u změn staveb a doplnit do definičního ustanovení § 3 odst. 2 StavZ např. následující větu: „*Zařízením se rozumí podle okolností též jeho změna, již se celková plocha zařízení rozšiřuje.*“ V případě změn zařízení před jejich dokončením by pak sice šlo uvažovat o zákonném zakotvení obdobného modelu, jaký nabízí § 2 odst. 6 ve

spojení s § 118 StavZ, ovšem vytvářet tak složitou konstrukci a vkládat do již tak rozsáhlého a spleťitého stavebního zákona nové paragrafy pro tak úzký a (dovolím si říci) v zásadě pouze teoretický okruh změn, nepovažuji za vhodné.

Kapitola 2.5.2.1 nabídla úvahu nad otázkou, zda mohou být některé judikaturní závěry ohledně terénních úprav, jež jsou terénními úpravami z důvodu naplnění podmínky „podstatné změny vzhledu krajiny“, vztaheny i na terénní úpravy, jež jsou terénními úpravami z důvodu „podstatné změny odtokových poměrů“.

Kapitola 2.6.2.5 se pokusila rozklíčovat územní opatření o stavební uzávěře a asanaci území, jež svou povahou stojí nejen na hranici mezi koncepčními nástroji územního plánování a nástroji realizačními, ale též na hraně mezi nástroji územního plánování a nástroji stavebního řádu. Právní úprava územních opatření je přitom značně nepřehledná a v mnohých ohledech nejasná. Prostřednictvím detailního rozboru byly identifikovány konkrétní situace, ve kterých je územní opatření možno považovat za nástroj územního plánování (v naprosto specifických případech pak dokonce za nástroj územního rozhodování) a navržena byla myšlenka, jakým směrem by se mohla právní úprava územních opatření (de lege ferenda) ubírat.

Seznam použitých zkratek

EU	Evropská unie
ČR	Česká republika
FO	Fyzická osoba
LZPS	Listina základních práv a svobod
NS	Nejvyšší soud České republiky
NSS	Nejvyšší správní soud České republiky
OZ	Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník
PO	Právnícká osoba
SŘS	Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní
SŘ	Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád
StavZ	Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)
ÚS	Ústavní soud České republiky

Seznam použitých zdrojů

1 Seznam použité literatury

BLAŽEK, Jiří. Stavební zákon s komentářem a souvisejícími předpisy: správní řád, katastr nemovitostí, pozemní komunikace, inženýrské sítě, bytová výstavba, nemovitosti, stavba, dotčené orgány ve stavebních řízeních. 5. aktualizované vydání. Olomouc: ANAG, 2019. Právo. ISBN 978-80-7554-225-0

DOLEŽAL, Jiří. Nový stavební zákon v teorii a praxi a předpisy související s poznámkami. Praha: Linde, 2006. ISBN 80-7201-626-1

DVOŘÁK, Libor. Zákon o posuzování vlivů na životní prostředí: komentář. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2018. ISBN 978-80-7552-183-5

FILIP, Jan. Vybrané kapitoly ke studiu ústavního práva. Dotisk 2. vyd. 2001 (Masarykova univerzita). Brno: Václav Klemm, 2011. ISBN 978-80-90408-37-1

GERLOCH, Aleš. Teorie práva. 7. aktualizované vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2017. Právnické učebnice. ISBN 978-80-7380-652-1

HANDRLICA, Jakub. Ochranná a bezpečnostní pásma. Praha: C. H. Beck, 2014. Právní instituty. ISBN 978-80-7400-532-9

HEGENBART, Miroslav. Stavební zákon: komentář. Praha: Beck, 2008. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-044-7

HENDRYCH, Dušan. Správní právo: obecná část. 6. vyd. Praha: Beck, 2006. Právnické učebnice. ISBN 80-7179-442-2

HENDRYCH, Dušan, Miroslav BĚLINA, Josef FIALA, Pavel ŠÁMAL, Ivana ŠTENGLOVÁ a Pavel ŠTURMA. Právnický slovník. 3. podstatně rozš. vyd. Praha: C. H. Beck, 2009. Beckovy odborné slovníky. ISBN 978-80-7400-059-1

HENDRYCH, Dušan, Taisia ČEBIŠOVÁ, Martin KOPECKÝ, Vladimír MIKULE, Richard POMAHÁČ, Helena PRÁŠKOVÁ, Josef STAŠA a Vladimír VOPÁLKA. Správní právo: obecná část. 9. vydání 2016. Praha: C. H. Beck, 2016. Academia iuris. ISBN 978-80-7400-624-1

HOLUBEC, Pavel. Proces modernity a jeho artikulace v prostorové struktuře území. Praha: 2013. Disertační práce. Fakulta stavební, České vysoké učení technické.

HRŮŠOVÁ, Klára. Komentář k § 26. In: ROZTOČIL, Aleš, HRŮŠOVÁ, Klára, LACHMANN, Martin, POTĚŠIL, Lukáš. Stavební zákon - komentář. 1. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2013. ISBN 978-80-7400-462-9

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

- KLÍKOVÁ, Alena, Petr HAVLAN, Kateřina VALACHOVÁ a Eva HAMPLOVÁ. Stavební právo: praktická příručka. 3. aktualiz. vyd. Praha: Linde, 2009. ISBN 978-80-7201-764-5
- KNAPP, Viktor. Teorie práva. Praha: Beck, 1995. Právnické učebnice. ISBN 80-7179-028-1
- KOPECKÝ, Martin. Správní právo: obecná část. Praha: C. H. Beck, 2019. Právnické učebnice. ISBN 978-80-7400-727-9
- LALÍK, Michal. Prováděcí vyhlášky ke stavebnímu zákonu. Praha: C. H. Beck, 2011. C. H. Beck pro praxi. ISBN 978-80-7400-378-3
- MACHAČKOVÁ, Jana. Stavební zákon: komentář. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2018. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-558-9
- MALÝ, Stanislav. Stavební zákon: komentář. 2., aktualiz. vyd. podle právního stavu k 1. 1. 2013. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2013. Komentáře Wolters Kluwer. ISBN 978-80-7357-985-2
- MAREČEK, Jan, Jiří DOLEŽAL, Vladimíra SEDLÁČKOVÁ, Tomáš SKLENÁŘ, Martin TUNKA a Zdeňka VOBRÁTILOVÁ. Komentář ke stavebnímu zákonu a předpisy související. 2. aktualizované vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2018. ISBN 978-80-7380-703-0
- MAREK, Karel a Petr PRŮCHA. Nové stavební právo. Brno: Masarykova univerzita, 2007. Edice učebnic Právnické fakulty Masarykovy univerzity v Brně. ISBN 978-80-210-4419-7
- MAREK, Karel a Petr PRŮCHA. České stavební právo v evropském kontextu. Brno: Masarykova univerzita, 2009. Acta Universitatis Brunensis. Iuridica. ISBN 978-80-210-4958-1
- MAREK, Karel a Petr PRŮCHA. Stavební právo v teorii a praxi. Praha: Leges, 2011. Praktik. ISBN 978-80-87576-00-7
- MAREK, Karel a Petr PRŮCHA. Stavební právo veřejné a soukromé: podle úpravy závazků v novém občanském zákoníku. Praha: Leges, 2013. Praktik. ISBN 978-80-87576-79-3
- PLOS, Jiří. Stavební zákon s komentářem pro praxi. Praha: Grada Publishing, 2013. ISBN 978-80-247-3865-9
- PRŮCHA, Petr. Stavební zákon: praktický komentář: podle stavu k 1. lednu 2017. Praha: Leges, 2017. Komentátor. ISBN 978-80-7502-180-9
- PRŮCHA, Petr. Stavební zákon: praktický komentář. 2. aktualizované vydání, podle stavu k 1. 6. 2020. Praha: Leges, 2020. Komentátor. ISBN 978-80-7502-400-8
- SLÁDEČEK, Vladimír a Olga POUPEROVÁ. Správní právo - zvláštní část: (vybrané kapitoly). 2. vyd. Praha: Leges, 2014. Student. ISBN 978-80-87576-48-9
- SPRÁVNÍ PRÁVO: odborný časopis pro oblast státní správy a správního práva. 6/2015. Praha: Ministerstvo vnitra. 1968- , 6. ISSN 0139-6005

STAŠA, Josef a Jiří RAJCHL, ed. Sondy do stavebního práva. Praha: Univerzita Karlova. Právnická fakulta, 2018. Sborníky. ISBN 978-80-879-75-85-5

ROZTOČIL, Aleš, HRŮŠOVÁ, Klára, LACHMANN, Martin, POTĚŠIL, Lukáš. Stavební zákon - komentář. 1. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2013. ISBN 978-80-7400-462-9

2 Seznam použitých internetových zdrojů

BLAŽEK, Tomáš. Komentář k § 1. In: Blažek, T. Jirásek, J., Molek, P., Pospíšil, P., Sochorová, V., Šebek, P.: Soudní řád správní. 3. aktualizace. Praha: C. H. Beck, 2016. [online]. [cit. 2020-11-21]. Dostupné v právním informačním systému Beck-online.cz

FRANKOVÁ, Martina. Ochrana nejen vlastnického práva osob dotčených výstavbou ve stavebním právu. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer Česká republika, 1. 9. 2017. [cit. 2020-11-21]. ASPI ID: LIT272073CZ

JANDEROVÁ, Jana. Územní plány a správní soudy. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer Česká republika, 7. 7. 2014. [cit. 2020-11-21]. ASPI ID: LIT49002CZ

KOLMAN, Petr. Vybrané aspekty veřejnoprávních smluv. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer Česká republika, 1. 1. 2012. [cit. 2020-11-21]. ASPI ID: LIT43888CZ

PAVELKOVÁ, Martina. Stavby a zařízení pro reklamu z pohledu stavebního zákona. In: Verlag Dashöfer [online]. 2. 10. 2019 [cit. 2020-11-21]. Dostupné z: <https://1url.cz/YzhMM>

PRUDILOVÁ, Miloslava. Nový stavební zákon (1. část). In: Právní rádce [online]. 27. 3. 2007 [cit. 2020-11-21]. Dostupné z: <https://pravniradce.ihned.cz/c1-20768520-novy-stavebni-zakon-1-cast>

PRŮCHA, Petr. K vybraným novým formám činnosti veřejné správy v režimu stavebního zákona. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer Česká republika, 2. 1. 2010. [cit. 2020-11-21]. ASPI ID: LIT266433CZ

PRŮCHA, Petr. Veřejnoprávní souhlasy v režimu stavebního zákona. In: Acta Universitatis Carolinae – Iuridica. Praha: Karolinum, 2020, 2020(2), ISSN 2336-6478. [online]. [cit. 2020-11-21]. Dostupné z https://www.prf.cuni.cz/sites/default/files/soubory/2020-09/AUCI_2_2020_Archiv.pdf

REJZEK, Jakub. Ochranná pásma. In: ISP Konference: ©2020 [online]. [cit. 2020-11-21]. Dostupné z: <https://www.isp-konference.cz/sites/default/files/obsah/konference/program/soubory/ochrannapasma.doc>

STAŠA, Josef. K pojetí a členění forem správní činnosti po 40 letech. In: Acta Universitatis Carolinae – Iuridica. Praha: Karolinum, 2020, 2020(2), ISSN 2336-6478 [online]. [cit. 2020-11-21]. Dostupné z https://www.prf.cuni.cz/sites/default/files/soubory/2020-09/AUCI_2_2020_Archiv.pdf

STAŠA, Josef. Poznámky k orientaci ve stavebním zákonu. Interní materiál Katedry správního práva a správní vědy Právnické fakulty Univerzity Karlovy. [online]. [cit 2020-11-21] Dostupný z https://www.prf.cuni.cz/sites/default/files/old_files/1404057697.pdf

SVOBODA, Petr. Stavební právo a sakrální stavby. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer Česká republika, 2. 1. 2016. [cit. 2020-11-21]. ASPI ID: LIT263655CZ

SVOBODA, Petr, Stavební právo ve znění novely č. 225/2017. Interní materiál Katedry správního práva a správní vědy Právnické fakulty Univerzity Karlovy. [online]. 5. 3. 2018. [cit. 2020-11-21]. Dostupné ve Studijním informačním systému Univerzity Karlovy z <https://1url.cz/nzvKa>

SVOBODA, Petr. Nový stavební zákon: Predátor životního prostředí přichází na svět. In: Respekt [online]. 21. 10. 2019 [cit. 2020-11-21]. Dostupné z: <https://1url.cz/7zvK5>

TOMŠÍK, Viktor. Záměry v území, které vyvolávají u stavebních úřadů nejasnost. In: STAVEBNÍ PRÁVO – Bulletin. Praha: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2016, 2016(3), ISSN 1211-6386 SP, s. 52. [online]. [cit. 2020-11-21]. Dostupné z <https://spolstavprav.cz/bulletin-32016/>

VAJNEROVÁ, Markéta. Náhrada škody způsobené nezákonným rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem na úseku územního plánování a stavebního řádu. In: STAVEBNÍ PRÁVO – Bulletin. Praha: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2016, 2016(2), ISSN 1211-6386 SP, s. 44. [online]. [cit. 2020-11-21]. Dostupné z <https://spolstavprav.cz/bulletin-22016/>

VEDRAL, Josef. Formy správní činnosti v územním rozhodování a stavebním řádu. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer Česká republika, 1. 1. 2019. [cit. 2020-11-21]. ASPI ID: LIT256974CZ

Ministerstvo pro místní rozvoj ČR. Nový stavební zákon. In: MMR: ©2010 [online]. [cit. 2020-11-21]. Dostupné z: <https://mmr.cz/cs/ministerstvo/stavebni-pravo/pravo-a-legislativa/archiv-sekce-pravo-a-legislativa/novy-stavebni-zakon>

Ministerstvo pro místní rozvoj ČR. Závazná stanoviska orgánů územního plánování. Metodický pokyn. 3. vydání. V Praze. 2018. In: UUR: © 2001 – 2020. ISBN 978-80-7538-193-4 [online]. [cit. 2020-11-21]. Dostupné z: <http://www.uur.cz/images/8-stanoviska-a-metodiky/od-01-01-2018/19-zavazne-stanovisko-%C2%A796b-3vydani-mmr-38672-31-08-2018.pdf>

Ústav územního rozvoje. Územní rozhodnutí a územní souhlas. In: Ústav územního rozvoje: © 2001 – 2020 [online]. 19. 9. 2006 [cit. 2020-11-21]. Dostupné z: http://www.uur.cz/principy/konference/KapitolaD%5CD241_UzemniRozhodnuti_20060919.pdf

Sněmovní tisk č. 1008/0, část č. 1/22, dostupný z: <https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=8&CT=1008&CT1=0>

Veřejný ochránce práv. Co změnil nový stavební zákon. In: EPRAVO.CZ [online]. 17. 10. 2007 [cit. 2020-11-21]. Dostupné z: <https://www.epravo.cz/top/clanky/co-zmenil-novy-stavebni-zakon-50874.html>

3 Seznam použitých právních předpisů

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

Usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení LISTINY ZÁKLADNÍCH PRÁV A SVOBOD jako součástí ústavního pořádku České republiky

Sdělení federálního ministerstva zahraničních věcí č. 209/1992 Sb., o sjednání Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a Protokolů na tuto Úmluvu navazujících

Zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České socialistické republiky

Zákon č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu

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

Zákon č. 367/1990 Sb., o obcích (obecní zřízení)

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

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

Zákon č. 266/1994 Sb., o drahách

Zákon č. 40/1995 Sb., o regulaci reklamy

Zákon č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích

Zákon č. 22/1997 Sb., o technických požadavcích na výrobky a o změně a doplnění některých zákonů

Zákon č. 49/1997 Sb., o civilním letectví a o změně a doplnění zákona č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (živnostenský zákon), ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona České národní rady č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád)

Zákon č. 458/2000 Sb., o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích a o změně některých zákonů (energetický zákon)

Zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí)

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

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

Zákon č. 256/2001 Sb., o pohřebnictví a o změně některých zákonů

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

Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád

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

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

Zákon č. 186/2006 Sb., o změně některých zákonů souvisejících s přijetím stavebního zákona a zákona o vyvlastnění

Zákon č. 311/2006 Sb., o pohonných hmotách a čerpacích stanicích pohonných hmot a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o pohonných hmotách)

Zákon č. 416/2009 Sb., o urychlení výstavby dopravní, vodní a energetické infrastruktury

Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník

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. 256/2013 Sb., o katastru nemovitostí (katastrální zákon)

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

Zákon č. 403/2020 Sb., kterým se mění zákon č. 416/2009 Sb., o urychlení výstavby dopravní, vodní a energetické infrastruktury a infrastruktury elektronických komunikací, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony

Vyhláška FMTIR č. 85/1976 Sb., o podrobnější úpravě územního řízení a stavebním řádu

Vyhláška Ministerstva zemědělství č. 97/1966 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení zákona o ochraně zemědělského půdního fondu

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

Vyhláška č. 357/2013 Sb., o katastru nemovitostí (katastrální vyhláška)

Důvodová zpráva k zákonu č. 500/2004 Sb., správní řád

Důvodová zpráva k zákonu č. 183/2006 Sb. o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)

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

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

Důvodová zpráva k zák. č. 403/2020 Sb., kterým se mění zákon č. 416/2009 Sb., o urychlení výstavby dopravní, vodní a energetické infrastruktury a infrastruktury elektronických komunikací, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony

4 Seznam použité judikatury

Nález ÚS ze dne 25. 11. 1993, sp. zn. II. ÚS 75/93

Nález ÚS ze dne 22. 3. 2000, sp. zn. Pl. ÚS 19/99

Nález ÚS ze dne 7. 4. 2005, sp. zn. III. ÚS 609/04

Nález ÚS ze dne 6. 2. 2007, sp. zn. I. ÚS 531/05

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

Usnesení NS ze dne 2. 6. 2009, sp. zn. 22 Cdo 220/2008

Rozsudek NSS ze dne 23. 3. 2005, č. j. 6 A 25/2002-42

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

Rozsudek NSS ze dne 6. 2. 2008, č. j. 6 As 47/2007-80

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

Rozsudek NSS ze dne 17. 12. 2008, č. j. 1 As 68/2008-126

Rozsudek NSS ze dne 29. 4. 2009, č. j. 6 As 26/2007-160

Rozsudek NSS ze dne 18. 11. 2009, č. j. 9 Ao 3/2009-59

Rozsudek NSS ze dne 20. 1. 2010, č. j. 1 Ao 2/2009-86

Rozsudek NSS ze dne 22. 4. 2011, č. j. 5 Ao 2/2011-30

Rozsudek NSS ze dne 16. 6. 2011, č. j. 4 Ao 3/2011-103

Rozsudek NSS ze dne 23. 11. 2011, č. j. 3 As 18/2011-117

Rozsudek NSS ze dne 17. 2. 2012, č. j. 5 As 13/2011-97

Rozsudek NSS ze dne 6. 3. 2012, č. j. 9 Ao 7/2011-489

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

Rozsudek NSS ze dne 12. 9. 2012, č. j. 1 As 107/2012-139

Rozsudek NSS ze dne 5. 12. 2014, č. j. 4 As 182/2014-28

Rozsudek NSS ze dne 14. 1. 2015, č. j. 6 As 189/2014-38

Rozsudek NSS ze dne 12. 3. 2015, č. j. 7 As 191/2014-26

Rozsudek NSS ze dne 30. 4. 2015, č. j. 2 Azs 240/2014-27

Rozsudek NSS ze dne 27. 5. 2015, č. j. 8 As 192/2014-68

Rozsudek NSS ze dne 4. 5. 2016, č. j. 4 As 78/2016-26

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

Rozsudek NSS ze dne 27. 9. 2017, č. j. 1 As 166/2016-38

Rozsudek NSS ze dne 24. 4. 2019, č. j. 59 A 4/2019-65

Rozsudek NSS ze dne 22. 10. 2019, č. j. 1 As 454/2017-102

Rozsudek NSS ze dne 20. 6. 2019, č. j. 9 As 131/2019-64

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

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 17. 1. 2008, č. j. 11 Ca 91/2007-35

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 8. 12. 2010, č. j. 10 Ca 280/2008-78

Rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 31. 5. 2017, č. j. 30 A 53/2017-90

Rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 20. 9. 2017, č. j. 59 A 6/2017-88

Územní rozhodovací procesy

Abstrakt

Diplomová práce se zabývá územním rozhodováním z pohledu stavebního zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), a nabízí čtenáři ucelený, logický a strukturovaný přehled jednotlivých územních rozhodovacích procesů. Kapitola 1.1 vymezuje pojmy území, zastavěné území, zastavitelná plocha, nezastavitelný pozemek a nezastavěné území. V kapitole 1.2 je následně územní rozhodování zasazeno do systematiky práva stavebního, správního a veřejného. Pozornost je dále věnována územnímu plánování, jeho cílům, úkolům a pramenům. Ve zbytku kapitoly jsou stručně představeny územně plánovací podklady, politika územního rozvoje, územně plánovací dokumenty a územní opatření o stavební uzávěře a asanaci území. Kapitoly 2.1 až 2.7 jsou již věnovány samotnému územnímu rozhodování, jako realizačnímu nástroji územního plánování. Po úvodním seznámení s pojmem územního rozhodování v kapitole 2.1 vymezuje kapitola 2.2 pět relativně samostatných úhlů pohledu, z nichž je územní rozhodování ve zbytku práce posuzováno. Kapitola 2.3 tak na územní rozhodování nahlíží z pohledu jeho jednotlivých forem a jejich podřazení pod obecné formy správní činnosti dle správního řádu. Kapitola 2.4 pojednává o právní závaznosti výrazových forem územního rozhodování. V kapitole 2.5 jsou představeny předměty, o nichž je v rámci územních rozhodovacích procesů rozhodováno, konkrétně pak umístování staveb, zařízení a jejich změn, změny využití území, změny vlivu užívání staveb na území, dělení a scelování pozemků a zřizování ochranných pásem. Kapitola 2.6 pojednává o územním rozhodnutí, jako základní formě územního rozhodování, a územním souhlasu, regulačním plánu, veřejnoprávní smlouvě, sdělení a územním opatření, jako formách alternativních. V rámci této kapitoly jsou též popsány případy, pro které je územní rozhodování vyloučeno. Závěrečná kapitola 2.7 je věnována možnostem spojení územního rozhodování a povolování provádění staveb do společných řízení. V rámci diplomové práce jsou též představeny úvahy autora nad pojmem změna v území ve smyslu § 2 odst. 1 písm. a) stavebního zákona, nedostatečnou právní úpravou umístování změn zařízení, či některými judikaturními závěry ohledně terénních úprav. Součástí práce je též pokus o rozklíčování ne právě ideální právní úpravy územních opatření o stavební uzávěře a asanaci území.

Klíčová slova

územní rozhodování, územní plánování, změna v území

Territorial Decision-Making Processes

Abstract

The thesis deals with the territorial decision-making from the perspective of the Act No. 183/2006 Coll., on Town and Country Planning and Building Code (Building Act), and provides the reader with the comprehensive, logical and structured overview of the different territorial decision-making processes. Chapter 1.1 defines terms Area, Developed Area, Area with Development Potential, Ground without Development Potential and Non-developed Area. In chapter 1.2 the territorial decision-making is placed into the structure of construction law, administrative law and public law. Attention is being given to spatial planning, its objectives, tasks and legal sources. In the rest of the chapter the planing materials, spatial development policy, planning documentation and planning measure on building ban and on redevelopment are briefly introduced. Chapters 2.1 to 2.7 are subsequently devoted to the territorial decision-making itself as the executive instrument of the spatial planning. After the initial acquaintance with the Territorial Decision-making term in chapter 2.1 the thesis identifies five relatively self-standing aspects in chapter 2.2 through which the territorial decision-making is further assessed. In this context chapter 2.3 deals with the territorial decision-making in the perspective of its different forms and their subsumption under the general forms of the administrative activities in the sense of the Code of Administrative Procedure. Chapter 2.4 discusses the legal bindingness of each of the territorial decision-making forms. Chapter 2.5 contains the introduction of different subjects of the territorial decision-making processes - location of structures, facilities and their changes, changes in use of the area, alteration of the impact of the structures on the use of the area, division and consolidation of the plots and establishment of the protective zones in particular. Chapter 2.6 deals with the planning permit, as a basic form of the territorial decision-making, and planning consent, regulatory plan, public law contract, notification and planning measur, as alternative forms. This chapter describes also the situations in which the territorial decision-making is excluded. The final chapter 2.7 discusses the possibility of conjunction of the territorial decision-making and building decision-making into joint procedures. The thesis presents also author's thoughts on Changes in The Area in sense of the Section 2 (1) (a) of Building Act, insufficient legislation on location of changes of the facilities, as well as some case-law conclusions regarding the landscaping problematics. Furthermore, the thesis tries to analyze the legislation on planning measures on building ban and the planning measures on redevelopment, which is presently not exactly ideal.

Key words

territorial decision-making, spatial planning, change in the area