

STAVEBNÍ ZÁKON

S KOMENTÁŘEM
PRO PRAXI

STAVEBNÍ ZÁKON
NOVELA 2012 A 2013

PROVÁDĚCÍ VYHLÁŠKY
KE STAVEBNÍMU ZÁKONU

ZÁKON O VYVLASTNĚNÍ
SPRÁVNÍ ŘÁD

+ CD-ROM



PŘÍLOHY KE KOMENTÁŘI

PLNÁ ZNĚNÍ PRÁVNÍCH
PŘEDPISŮ UVEDENÝCH
V PUBLIKACI

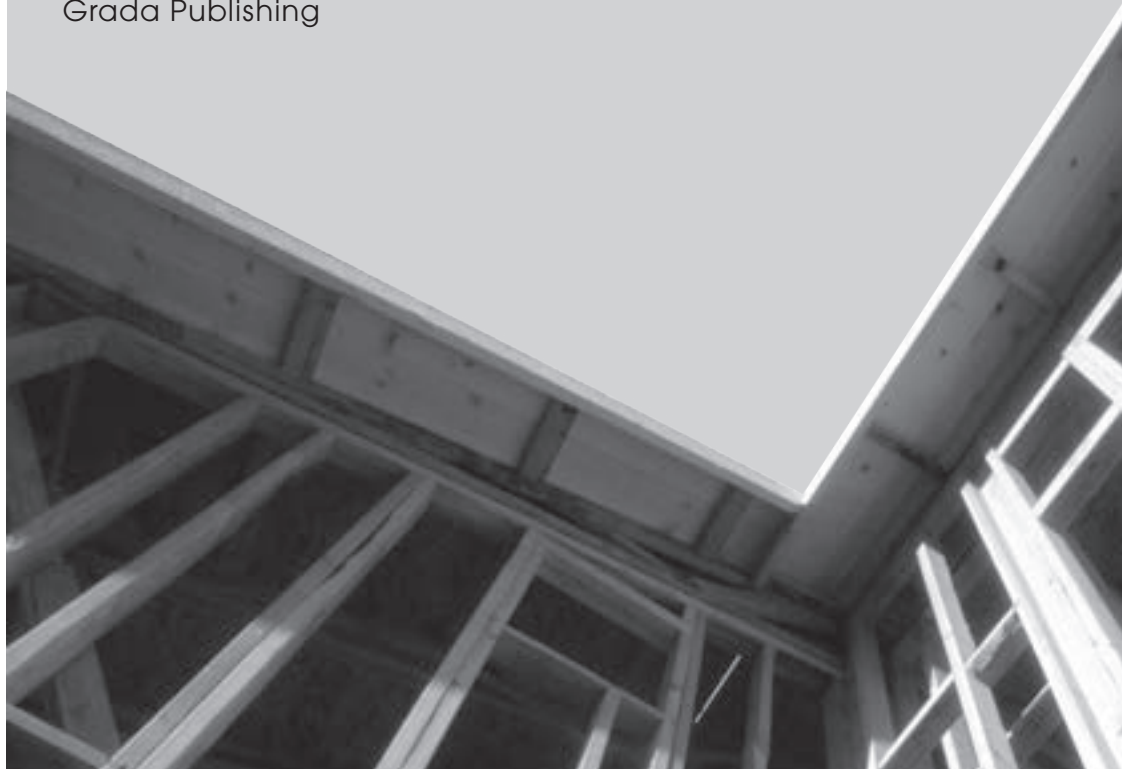
FORMULÁŘE
KE STAŽENÍ

JIŘÍ PLOS

STAVEBNÍ ZÁKON

S KOMENTÁŘEM
PRO PRAXI

Grada Publishing



Upozornění pro čtenáře a uživatele této knihy

Všechna práva vyhrazena. Žádná část této tištěné či elektronické knihy nesmí být reprodukována a šířena v papírové, elektronické či jiné podobě bez předchozího písemného souhlasu nakladatele. Neoprávněné užití této knihy bude **trestně stíháno**.

STAVEBNÍ ZÁKON S KOMENTÁŘEM

PRO PRAXI

Doplněné a přepracované vydání knihy Nový stavební zákon s komentářem, vydané v Grada Publishing, a.s. v roce 2007.

JUDr. PhDr. Jiří Plos

TIRÁŽ TIŠTĚNÉ PUBLIKACE:

Vydala Grada Publishing, a.s.
U Průhonu 22, Praha 7
obchod@grada.cz, www.grada.cz
tel.: +420 234 264 401, fax: +420 234 264 400
jako svou 5296. publikaci

Odpovědná redaktorka Eva Škrabalová
Sazba Jakub Náprstek
Cover Photo © gettyimages.com
Počet stran 800
První vydání, Praha 2013
Vytiskla tiskárna PBTisk

Lektorovali Ing. Vladimír Rusek, Ing. arch. Jan Jehlík

© Grada Publishing, a.s., 2013
Cover Design © Grada Publishing, a.s., 2013

Názvy produktů, firem apod. použité v knize mohou být ochrannými známkami nebo registrovanými ochrannými známkami příslušných vlastníků.

ISBN 978-80-247-3865-9

ELEKTRONICKÉ PUBLIKACE:

ISBN 978-80-247-8740-4 (elektronická verze ve formátu PDF)
ISBN 978-80-247-8741-1 (elektronická verze ve formátu EPUB)

Obsah

1. část

ZÁKON Č. 183/2006 SB., O ÚZEMNÍM PLÁNOVÁNÍ A STAVEBNÍM ŘÁDU

(STAVEBNÍ ZÁKON)	9
1.1 Celkový obecný úvod	9
1.1.1 Úvod k vydání zákona v roce 2006	9
1.1.2 Úvod k vydání novely zákona v roce 2012	11
1.1.3 Úvod: základní koncepce stavebního zákona	20
1.2 Úvodní ustanovení [část první; § 1 až § 3] [předmět úpravy a základní pojmy]	26
1.3 Výkon veřejné správy [část druhá; § 4 až § 17] [úvodní ustanovení, výkon veřejné správy na úseku územního plánování, výkon veřejné správy na úseku stavebního řádu]	30
1.4 Územní plánování, územní řízení a úprava vztahů v území [část třetí; § 18 až § 102]	42
[územní plánování, územně plánovací nástroje, územní řízení, úprava vztahů v území]	42
1.4.1 Územní plánování [část třetí, hlava první a hlava druhá; § 18 až § 24] [cíle a úkoly územního plánování; obecná ustanovení a společné postupy v územním plánování]	42
1.4.2 Nástroje územního plánování [část třetí, hlava třetí; § 25 až § 75] [územně plánovací podklady; politika územního rozvoje; územně plánovací dokumentace – zásady územního rozvoje (kraje), územní plán (obce) a regulační plán]	57
1.4.3 Územní řízení [část třetí, hlava třetí; § 76 až § 100] [územní rozhodnutí; územní řízení standardní; zjednodušené územní řízení; územní souhlas; územní opatření]	91
1.4.4 Úprava vztahů v území [část třetí, hlava třetí; § 101 a § 102] [předkupní právo; náhrady za změnu v území]	118
1.5 Stavební řád [část čtvrtá; § 103 až § 157] [stavby, terénní úpravy, zařízení a udržovací práce, stavební dozor a zvláštní pravomoci stavebního úřadu, „koordinátor bezpečnosti práce“, autorizovaný inspektor, povinnosti a odpovědnost osob při přípravě a provádění staveb (stavebník, stavbyvedoucí a stavební dozor, vlastník stavby a zařízení, provádění staveb, požadavky na stavby, stavební deník]	121
1.5.1 Stavby, terénní úpravy, zařízení a udržovací práce [část čtvrtá, hlava první; § 103 až § 131] [stavební řízení – povolení a ohlášení, stavební řízení a oznámení stavebního záměru s certifikátem autorizovaného inspektora; užívání staveb – kolaudace (kolaudační souhlas) a změny v užívání staveb; odstraňování staveb, terénních úprav a zařízení]	121
1.5.2 Stavební dozor a zvláštní pravomoci stavebního úřadu [část čtvrtá, hlava druhá; § 132 až § 142]	148
1.5.3 Autorizovaný inspektor [část čtvrtá, hlava třetí; § 143 až § 151]	155
1.5.4 Povinnosti a odpovědnost osob při přípravě a provádění staveb [část čtvrtá, hlava čtvrtá; § 152 až § 157] [stavebník; stavbyvedoucí a stavební dozor; vlastník stavby a zařízení; provádění staveb; požadavky na stavby; stavební deník]	160

1.6	Společná ustanovení [část pátá; § 158 až § 184] [vybrané činnosti ve výstavbě a součinnost vlastníků technické infrastruktury, evidence územně plánovací činnosti, ukládání písemností a nahlížení do nich, obecné požadavky na výstavbu, účely vyvlastnění a úprava některých dalších vztahů v území, ochrana zvláštních zájmů v území a součinnost správních orgánů, správní delikty, společné ustanovení k soudnímu přezkumu]	166
1.6.1	Vybrané činnosti ve výstavbě a součinnost vlastníků technické infrastruktury	167
1.6.2	Evidence územně plánovací činnosti, ukládání písemností a nahlížení do nich.....	173
1.6.3	Obecné požadavky na výstavbu, účely vyvlastnění a úprava některých dalších vztahů v území.....	176
1.6.4	Ochrana zvláštních zájmů v území a součinnost správních orgánů	179
1.6.5	Správní delikty [část pátá, hlava pátá; § 178 až § 183]	182
1.6.6	Využívání údajů z informačních systémů veřejné správy [část pátá, hlava šestá – § 184].....	186
1.7	Společná, přechodná a závěrečná ustanovení [část šestá; § 185 až § 197]	188
1.8	Účinnost [část sedmá; § 198]	196

2. část

ZÁKON O VYVLASTNĚNÍ	200
----------------------------------	------------

2.1	Zákon č. 184/2006 Sb., ze dne 14. března 2006, o odnětí nebo omezení vlastnického práva k pozemku nebo ke stavbě (zákon o vyvlastnění), ve znění zákona č. 167/2012 Sb. a zákona č. 405/2012 Sb.	200
2.2	Zákon č. 416/2009 Sb., o urychlení výstavby dopravní, vodní a energetické infrastruktury, ve znění zákona č. 209/2011 sb. a zákona č. 405/2012 Sb.	215

3. část

PROVÁDĚCÍ VYHLÁŠKY KE STAVEBNÍMU ZÁKONU	220
--	------------

3.1	Vyhláška MMR č. 498/2006 Sb., ze dne 10. listopadu 2006, o autorizovaných inspektorech	220
3.2	Vyhláška MMR č. 499/2006 Sb., ze dne 10. listopadu 2006, o dokumentaci staveb, ve znění vyhlášky č. 62/2013 Sb.	228
3.3	Vyhláška MMR č. 500/2006 Sb., ze dne 10. listopadu 2006, o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a způsobu evidence územně plánovací činnosti, ve znění vyhlášky č. 458/2012 Sb.	259
3.4	Vyhláška MMR č. 501/2006 Sb., ze dne 10. listopadu 2006, o obecných požadavcích na využívání území, ve znění vyhlášky č. 269/2009 Sb., vyhlášky č. 22/2010 Sb., vyhlášky č. 20/2011 Sb. a vyhlášky č. 431/2012 Sb.	291
3.5	Vyhláška MMR č. 503/2006 Sb., ze dne 10. listopadu 2006, o podrobnější úpravě územního rozhodování, územního opatření a stavebního řádu, ve znění vyhlášky č. 63/2013 Sb.	298
3.6	Vyhláška MMR č. 268/2009 Sb., o obecných technických požadavcích na stavby, ve znění vyhlášky č. 20/2012 sb.	371
3.7	Vyhláška MMR č. 398/2009 Sb., o obecných technických požadavcích zabezpečujících bezbariérové užívání staveb	386

4. část

PRÁVNÍ PŘEDPISY UPRAVUJÍCÍ DALŠÍ POŽADAVKY BEZPEČNOSTI A OCHRANY ZDRAVÍ PŘI PRÁCI V PRACOVNĚPRÁVNÍCH VZTAZÍCH A O ZAJIŠTĚNÍ BEZPEČNOSTI A OCHRANY ZDRAVÍ PŘI ČINNOSTI NEBO POSKYTOVÁNÍ SLUŽEB MIMO PRACOVNĚPRÁVNÍ VZTAHY	392
---	-----

4.1 Zákon č. 309/2006 Sb., kterým se upravují další požadavky bezpečnosti a ochrany zdraví při práci v pracovněprávních vztazích a o zajištění bezpečnosti a ochrany zdraví při činnosti nebo poskytování služeb mimo pracovněprávní vztahy (zákon o zajištění dalších podmínek bezpečnosti a ochrany zdraví při práci), ve znění zákona č. 362/2007 Sb., zákona č. 189/2008 Sb., zákona č. 223/2009 Sb., zákona č. 365/2011 Sb., zákona č. 375/2011 Sb. a zákona č. 225/2012 Sb.	393
4.2 Nařízení vlády č. 591/2006 Sb., ze dne 12. prosince 2006, o bližších minimálních požadavcích na bezpečnost a ochranu zdraví při práci na staveništích	401
4.3 Nařízení vlády č. 592/2006 Sb., ze dne 12. prosince 2006, o podmínkách akreditace a provádění zkoušek z odborné způsobilosti	417

5. část

ZÁKON O VÝKONU POVOLÁNÍ A PROVÁDĚCÍ PŘEDPISY K NĚMU.....	421
--	-----

5.1 Zákon č. 360/1992 Sb., ze dne 7. května 1992, o výkonu povolání autorizovaných architektů a o výkonu povolání autorizovaných inženýrů a techniků činných ve výstavbě, ve znění zákona č. 164/1993 Sb., zákona č. 275/1994 Sb., zákona č. 224/2003 Sb., zákona č. 189/2008 Sb., zákona č. 153/2011 Sb. a zákona č. 350/2012 Sb.	421
5.2 Profesní předpisy	438
5.2.1 Profesní a etický řád ČKA ze dne 16. dubna 1994, ze dne 29. dubna 1995, ze dne 28. dubna 1998, ze dne 13. dubna 1999, ze dne 20. dubna 2002, ze dne 24. dubna 2004, ze dne 28. dubna 2007, ze dne 19. dubna 2008, ze dne 17. dubna 2010, ze dne 16. dubna 2011 a ze dne 21. dubna 2012	467
5.2.2 Autorizační řád české komory architektů, schválený ministrem pro místní rozvoj, ze dne 15. 10. 2008 pod č.j. 34445/2008	474
5.2.3 Disciplinární a smířčí řád ČKA ze dne 16. 04. 1994, ve znění ze dne 27. dubna 1996, ze dne 29. dubna 1997, ze dne 28. dubna 1998, ze dne 13. dubna 1999, ze dne 11. dubna 2000, ze dne 20. dubna 2002, ze dne 24. dubna 2004, ze dne 30. dubna 2005, ze dne 28. dubna 2007, ze dne 19. dubna 2008, ze dne 17. května 2009, ze dne 17. dubna 2010 a ze dne 16. dubna 2011	482
5.2.4 Soutěžní řád ČKA ze dne 24. dubna 1993, ve znění ze dne 16. dubna 1994, ze dne 29. dubna 1995, ze dne 27. dubna 1996, ze dne 28. dubna 1998, ze dne 13. dubna 1999, ze dne 11. dubna 2000, ze dne 20. dubna 2002, ze dne 24. dubna 2004, ze dne 30. dubna 2005, ze dne 28. dubna 2007, ze dne 19. dubna 2008, ze dne 17. května 2009, ze dne 17. dubna 2010, ze dne 16. dubna 2011, ze dne 21. dubna 2012 a ze dne 20. dubna 2013	495
5.2.5 Organizační, jednací a volební řád ČKA ze dne ze dne 24. dubna 1993, ze dne 16. dubna 1994, ze dne 29. dubna 1995, ze dne 27. dubna 1996, ze dne 29. dubna 1997, ze dne 28. dubna 1998, ze dne 13. dubna 1999, ze dne 11. dubna 2000, ze dne 20. dubna 2002, ze dne 24. dubna 2004, ze dne 30. dubna 2005, ze dne 28. dubna 2007, ze dne 17. května 2009, ze dne 17. dubna 2010 a ze dne 16. dubna 2011	518
5.2.6 Jednací řád valné hromady ČKA ze dne ze dne 20. dubna 2002, ve znění ze dne 24. dubna 2004, ze dne 19. dubna 2008, ze dne 16. dubna 2011 a ze dne 20. dubna 2013	518

6. část

ZÁKON Č. 500/2004 SB., SPRÁVNÍ ŘÁD, VE ZNĚNÍ ZÁKONA Č. 413/2005 SB., ZÁKONA Č. 384/2008 SB., ZÁKONA Č. 7/2009 SB., ZÁKONA Č. 227/2009 SB. A ZÁKONA Č. 167/2012 SB.	519
---	-----

7. část

STRUČNÝ PŘEHLED PRÁVNÍCH PŘEDPISŮ SOUVISEJÍCÍCH SE STAVEBNÍM ZÁKONEM, S INVESTIČNÍ ČINNOSTÍ V ÚZEMÍ A S VÝKONEM POVOLÁNÍ AUTORIZOVANÝCH ARCHITEKTŮ, INŽENÝRŮ A TECHNIKŮ [S KRÁTKÝM KOMENTÁŘEM]	584
--	-----

7.1 Ústavní rámec	586
7.2 Výstavba	589
7.3 Veřejná správa	593
7.4 Péče o zdravé životní podmínky	611
7.5 Péče o přírodní a krajinné bohatství	622
7.6 Péče o kulturní bohatství / památková péče	651
7.7 Vzdělání (věda a výzkum, školství)	661
7.8 Informace a informační systémy / státní statistika	667
7.9 Infrastruktura dopravní a technická / dopravní a technická vybavenost území a staveb	672
7.10 Technická normalizace, metrologie a státní zkušebnictví	706
7.11 Občanské a obchodní právo / podnikání	709
7.12 Práva k duševnímu vlastnictví	730
7.13 Zadávání veřejných zakázek / soutěže o návrh – architektonické a urbanistické soutěže	735
7.14 Práce, sociální a zdravotní zabezpečení, mzdy a platy	739
7.15 Trestní a přestupkové právo	742

8. část

PŘEHLED NÁLEZŮ A JUDIKÁTŮ	746
BAREVNÉ PŘÍLOHY	769

1. část

ZÁKON Č. 183/2006 SB., O ÚZEMNÍM PLÁNOVÁNÍ A STAVEBNÍM ŘÁDU (STAVEBNÍ ZÁKON)

VE ZNĚNÍ ZÁKONA Č. 68/2007 SB., ZÁKONA Č. 191/2008 SB.,
ZÁKONA Č. 191/2008 SB., ZÁKONA Č. 223/2009 SB.,
ZÁKONA Č. 227/2009 SB., ZÁKONA Č. 281/2009 SB.,
ZÁKONA Č. 345/2009 SB., ZÁKONA Č. 379/2009 SB.,
ZÁKONA Č. 424/2010 SB., ZÁKONA Č. 420/2011 SB., ZÁKONA
Č. 142/2012 SB., ZÁKONA Č. 167/2012 SB. A ZÁKONA
Č. 350/2012 SB., A ZÁKONA Č. 257/2013 SB.

1.1 Celkový obecný úvod

1.1.1 Úvod k vydání zákona v roce 2006

Dne 1. ledna 2007 nabyl účinnosti nový stavební zákon, vydaný jako **zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)**, ve znění *zákona č. 68/2007 Sb.* Jak sám název napovídá, základní koncepce stavebního zákona setrvala na modelu z roku 1976, to jest na společné úpravě územního plánování a stavebního řádu. Oproti předchozí právní úpravě byla vyjmuta pasáž o vyvlastňovacím řízení, které je nyní upraveno normou samostatnou, a to **zákonem č. 184/2006 Sb., o odnětí nebo omezení vlastnického práva k pozemku nebo ke stavbě (zákon o vyvlastnění)**; základní pojetí vyvlastňovacího řízení však zůstalo zachováno [SZvP_02]. Oproti předchozí právní úpravě také byla poněkud změněna struktura zákona – do úvodních částí byla přesunuta jednak terminologie, jednak společná ustanovení o výkonu veřejné správy na úseku stavebního zákona.

Ke stejnému datu nabyly též účinnosti prováděcí **vyhláška MMR č. 498/2006 Sb., o autorizovaných inspektorech, vyhláška MMR č. 499/2006 Sb., o dokumentaci staveb, vyhláška MMR č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a způsobu evidence územně plánovací činnosti, vyhláška MMR č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území, vyhláška MMR č. 503/2006 Sb., o podrobnější úpravě územního řízení, veřejnoprávní smlouvy a územního opatření a vyhláška MMR č. 526/2006 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení stavebního zákona ve věcech stavebního řádu.** Kromě těchto nových předpisů byla novelizována **vyhláška MMR č. 137/1998 Sb., o obecných technických požadavcích na výstavbu** (ve znění vyhlášky č. 491/2006 Sb.) vyhláškou MMR č. 502/2006 Sb. Zachována zůstává **vyhláška č. 369/2001 Sb., o obecných technických požadavcích zabezpečujících užívání staveb osobami s omezenou schopností pohybu a orientace** (ve znění vyhlášky č. 492/2006 Sb.). Všechny předpisy jsou součástí publikace v aktuálním (rozsáhle novelizovaném, popřípadě novém) znění a budou uvedeny samostatným textem a doplněny dílčími komentáři.

Nový stavební zákon měl přinést zásadní zjednodušení procedur spojených s územním plánováním a stavebním řádem. Taková očekávání nejsou ovšem zcela reálná a neodpovídají ani současnému vývoji ve světě a u nás. Tato skutečnost je dána technickými a technologickými možnostmi současného člověka, jimiž je s to radikálně proměňovat svět, na jedné straně (vyvolávajícími nezbytnost ochrany řady veřejných zájmů), a ochranou práv všech, jichž se stavění dotýká, na straně druhé (projev demokracie společnosti). Stavební zákon tak vytváří páteř veřejné správy území pro celou řadu dílčích oborových právních předpisů, zejména zákona o péči o život a zdraví člověka, zákonů o péči o přírodní složky životního prostředí, zákona o památkové péči a podobně, neboť územně plánovací dokumentace je základním a rozhodujícím právním nástrojem pro právně relevantní vyjádření shody dosažené pospolitostí obývajících a spravujících určitý správní celek o usměrňování vývoje tohoto celku a o způsobech výkonu této správy. Jinak řečeno: stavební zákon vytváří základní procedurální rámec pro uplatňování rozsáhlé škály právních předpisů uplatňovaných při využívání území: k památkové péči, k ochraně přírody a krajiny, zemědělského půdního fondu a pozemků určených k plnění funkcí lesa, k ochraně vod, k ochraně ovzduší, k řešení odpadů, k hygienickým podmínkám, k technickým podmínkám dopravním (v široké škále dopravních aktivit) a inženýrským, k ochraně protipožární a podobně. Přetrvávající mimořádně rozsáhlý resortismus českého (veřejného) práva, přebujelost zákonů a především podzákonných právních předpisů – a v neposlední řadě také jejich kvalita, resp. nekvalita legislativně technická a jazyková je zároveň ovšem největší překážkou a brzdou jak účinného rozhodování, tak účinné ochrany práv účastníků procesů vedených podle stavebního zákona. V důsledku tohoto stavu existuje značné množství dotčených veřejných zájmů a tedy také dotčených správních úřadů, jejichž množství nebylo omezeno! Omezen však nebyl, žel, ani počet speciálních stavebních úřadů a tedy také speciálních stavebních řízení, v nichž se budou i nadále v samostatných správních řízeních speciálních (vodoprávním, o pozemních komunikacích, o civilním letectví, o dráhách) vydávat i nadále samostatná správní rozhodnutí!

Stavební zákon a změnový zákon ovšem určité zjednodušení (v souběhu s novým správním řádem a částečně též novým soudním řádem správním) přinesly alespoň potud, že ve většině těchto případů jednak přesněji specifikovaly konkrétní správní a věcnou působnost jednotlivých dotčených správních úřadů, a to ve vztahu k územnímu plánování, územnímu řízení a ke stavebnímu řízení, jednak uložily vydávat „toliko“ **závazná stanoviska (§ 149 SŘ)**, která nejsou samostatným správním rozhodnutím, jednak výslovně uložily správním orgánům zachovávat kontinuitu svých vyjádření. Protože nejsou samostatným správním rozhodnutím, nelze se proti nim odvolat přímo, nýbrž pouze prostřednictvím meritorního rozhodnutí (územního rozhodnutí, stavebního povolení). V takovém případě ovšem přezkoumává toto závazné stanovisko resortně nadřízený správní orgán, čímž se celá procedura opět podstatně brzdí. Negativní závazné stanovisko pak znamená, že meritorní správní řízení **musí být zastaveno**. Protože řada těchto stanovisek musí být opět opatřena – proti veškeré logice koncentrace a ekonomie řízení – předem (ba dokonce jsou do tohoto režimu zahrnuti i vlastníci sítí technické infrastruktury, byť mají jinak postavení účastníků řízení), je tím koordinující role stavebního úřadu opět podstatně narušena a oslabena. Problémy s tím spojené tak nutně přetrvávají:

Za prvé: S každým meritorním správním řízením jsou i nadále spojeny procesní náležitosti, které budou umožňovat účastníkům řízení formální procesní kroky brzdící efektivně celý rozhodovací proces bez ohledu na oprávněnost vznášených požadavků a námitek; i bez samostatných správních řízení se jen pro-

stým součtem jednotlivých procesů a s nimi spojených lhůt dá znovu dospět k dlouhým měsícům, ba létům trvání správních řízení v jedné jediné správní věci, přestože základem má být zákon stavební a jeho dvě základní správní řízení: řízení územní a řízení stavební, se zvláštním důrazem na řízení územní;

Za druhé: Správní orgán, který má koordinovat rozhodování o stavbách a dalších aktivitách v území, je takto postaven před situací, kdy nemůže fakticky správním řízením koordinovat různé zájmy a dohadovat jejich obsah a rozsah (koncentrační zásada řízení), neboť je již vázán závazným stanoviskem, jehož obsah lze měnit jen značně obtížně, nikoliv přímým vyjádřením zástupce dotčeného správního orgánu v příslušném procesním stadiu; celým procesem tak budou i nadále rozměšlňovány konkrétní povinnosti i práva. Zvláště frapantním příkladem této státní středné koncepce je možnost prolongace lhůt k vyjádření, poskytnutá zákonem dotčeným správním orgánům v procesu pořizování územně plánovací dokumentace. Ochrana oprávněných zájmů a práv účastníků řízení, jakož i ochrana dílčích chráněných veřejných zájmů, se tak nelepší, neboť je do značné míry omezen prostor pro jejich účinnou a účelnou vzájemnou koordinaci a společné projednávání. Připomínáme současně, že navíc po určité (předem neodhadnutelné) období budou vedle sebe působit několik právních režimů – správní procesy vedené

- ▶ podle správního řádu platného do 31. prosince 2005 a souběžně podle stavebního zákona platného do konce 31. prosince 2006;
- ▶ podle správního řádu platného od 1. ledna 2006 a souběžně podle stavebního zákona platného do konce 31. prosince 2006;
- ▶ podle správního řádu platného od 1. ledna 2006 a souběžně podle stavebního zákona platného od 1. ledna 2007;
- ▶ podle správního řádu platného od 1. ledna 2006 a souběžně podle stavebního zákona platného od 1. ledna 2013;

přičemž největším problémem bude v mnoha případech blízkost a podobnost, ba **téměř** stejnost právní úpravy, odlišená pouze drobnými odchylkami. Tento stav bude zřejmě po určitou dobu živnou půdou pro chyby a následné napadání vydaných správních rozhodnutí z důvodů formálních i věcných pochybení. O to více pozornosti bude nutno všem procesům věnovat již při jejich přípravě a tím budoucím problémům důsledně předcházet. Je proto nezbytné uplatňovat při aplikaci nového stavebního zákona omezené možnosti, které zákon skýtá, co **nejdůrazněji a nejúplněji a napomoci výkladem** (a zřejmě i postupnými novelami) odstraňovat překážky a celý systém veřejného práva pročistit [NSS_09; NSS_30; NSS_33; ÚS_28; ÚS_32; ÚS_33; ÚS_61; ÚS_121; ÚS_125; ÚS_155].

1.1.2 Úvod k vydání novely zákona v roce 2012

Pod č. 350/2012 Sb. byla publikována velmi rozsáhlá novela zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), která se dotýká s různou intenzitou téměř dvou třetin stávajících ustanovení a čítá téměř 250 novelizačních bodů. Sama skutečnost, že zákon byl až dosud opakovaně vícekrát novelizován (a to zákonem č. 68/2007 Sb., zákonem č. 191/2008 Sb., zákonem č. 223/2009 Sb., zákonem č. 227/2009 Sb., zákonem č. 281/2009 Sb., zákonem č. 345/2009 Sb., zákonem č. 379/2009 Sb., zákonem č. 424/2010 Sb., zákonem č. 420/2011 Sb., zákonem č. 142/2012 Sb. a zákonem č. 167/2012 Sb.), napovídá, že příprava takto významného právního předpisu, v systému veřejné správy klíčového, byla významně podceněna; omluvou není ani skutečnost, že rychlost novelizací českých právních předpisů obecně roste s často užívanou argumentací, že je to daň rychlým technologickým změnám, jimž je nutno se přizpůsobovat a reagovat na ně (například změny ve výkonu veřejné správy v souvislosti s digitalizací). Podíváme-li se však na novely blíže, stále častěji zjišťujeme, že přípravě právních předpisů není věnován potřebný čas – a především že postrádají zdůvodněné směřování, koncepci. V případě stavebního zákona je zřejmé, že se nejedná pouze o stavební zákon sám, nýbrž a především o jeho širší právní zázemí a souvislosti. Fragmentarizace českého práva, resortismus a s ním spojené důsledky, zejména duplicity, často triplicity – tedy vše, co bylo opakovaně vytýkáno českému právnímu prostředí v minulosti –, se nemění k lepšímu, nýbrž se spíše prohlubují. Je mimo veškerou pochybnost, že proměny a inovace technologické se významně dotýkají kulturněcivilizačních základů, kladou zcela nové otázky v souvislosti s proměnami ekonomickými a sociálními, na něž je nutno hledat nové odpovědi. V čase rychlých inovací jistě nelze

očekávat, že právní předpisy (zejména zákony) by měly podléhat této rychlosti v domněn, že změny předpisů jsou touto odpovědí na rychlost. Očekávali bychom spíše, že právní předpisy budou koncipovány tak, aby nevytvářely zbytečné tuhé bloky, nýbrž – při vědomí proměnlivosti světa – budou především vytvářet pružné konstrukce, které poskytnou nezbytnou míru stability a zároveň umožní variace schopné reagovat na detail, na změnu, aniž je nutně dotčena podstata. Jak je ze stavebního zákona patrné, od věcného záměru z let po roce 2000 až do jeho vydání v roce 2006, jakož i jeho implementace a novelizace, je „koncept“ tohoto předpisu postavena na vyšší míře tuhosti a směřování k centralismu, jeho posilování a utužování (za jiné uvedme opakující se snahu vytvořit Nejvyšší stavební úřad a koncipovat rozhodování o stavbách zcela v rozporu s tradicí, blíže například správě berně); většina ustanovení předchází právní úpravy, která umožňovala v určitém rozsahu účelně a účinně reagovat na změny vyvolávané inovacemi (tato tendence byla potvrzena zejména novelou provedenou zákonem č. 83/1998 Sb.), byla odstraněna, jak uvádíme v komentáři k jednotlivým ustanovením. Obdobným procesem prochází i ostatní (resortní) právní úpravy, jimiž je pozice stavebního zákona ještě hlouběji předurčována a přeurčována. Výsledkem je soubor právních předpisů, který například velmi účinně brání smysluplnému krajinnému, urbánnímu a architektonickému vývoji. Nápravě nepostačuje ani soudní správní praxe, jakkoliv (jako relativně mladý a nedávno se takto samostatně konstituující obor soudnictví) je možné výsledky působení správních soudů, zejména pak Nejvyššího správního soudu, považovat v celkovém kontextu českého soudnictví převážně za přínosné.

Zákon nabyl účinnosti dnem 1. ledna 2013; k tomuto datu měly nabýt účinnosti též novelizované prováděcí vyhlášky ke stavebnímu zákonu, což se však podařilo na poslední chvíli a s mimořádně krátkou legisvakancí lhůtou pouze se dvěma vyhláškami (č. 500/2006 Sb. a 501/2006 Sb.), dvě nabýly účinnosti až 30. března 2013 (č. 499/2006 Sb. a 503/2006 Sb.), přičemž novelizovaná vyhláška o bezbariérovém užívání staveb nebyla vydána dosud. Jestliže jsme připomenuli a s povzdechem konstatovali, že základní koncepce tohoto zákona nebyla již při jeho přípravě v letech 2000 až 2006 dostatečně domyšlena ani koncepčně, ani legislativně technicky provedena, a ovoce tohoto spěchu budeme sklízet trvale, neboť tento zákon nelze zcela opravit, pak ani poslední rozsáhlá novela neodstranila celou řadu nedostatků, jejichž povaha je však koncepční – i nadále je územně plánovací dokumentace, resp. způsob jejího vydání koncipován na všech úrovních jako správní akt specifické povahy (opatření obecné povahy), jímž se do značné míry zcela ztrácí smysl a účel plánování, a to zejména v úrovních vyžadujících vyšší míru abstrakce a agregace (zobecňování) – správní úroveň krajů a celých obcí. I nadále zůstává zachována pouze závazná část a absentuje část směrná, jejíž opuštění považujeme i nadále za rozhodnutí omylné, byť možná vyvoláno někdy nesprávnou aplikací (například a typicky územním plánem hl. města Prahy z roku 1999). I nadále zůstává zachována dvojí úroveň veřejnoprávního rozhodování o stavbách (územní řízení a stavební řízení) s mnoha obsahovými i formálními překryvy, nemluvě o přetrvávajícím systému vícenásobného projednávání v procesech prakticky obsahově shodných (zejména překryvy se zákonem o posuzování vlivů na životní prostředí a zákonem o ochraně přírody a krajiny). V této souvislosti i nadále (přes značná omezení a změnu celkové koncepce) zůstává problematickou právní úprava zjednodušených forem řízení a především činnosti autorizovaných inspektorů. Nedotaženosti jsou zřejmé i v části týkající se společných ustanovení, zejména důsledného prosazování odpovědnosti odborně způsobilých osob za výkon kontrolních činností, resp. dozorů či dohledů. V tomto smyslu zůstává působnost resortně příslušného Ministerstva pro místní rozvoj i přes některé novelizované části zákona i nadále tématem okrajovým, jakkoliv právě vady staveb a možnosti vzniku škod, resp. nápravných opatření jsou jednou ze základních skutečností, kterou by mělo toto ministerstvo důsledně sledovat a prosazovat nápravu. Deficitní zůstává rovněž právní úprava technických požadavků na stavby (technická normy a jejich účelná a účinná aplikace ve výstavbě tak, aby byla realizovatelná smysluplná městská nebo venkovská výstavba s respektem k přírodním a krajinným složkám, s respektem ke kulturnímu dědictví, avšak zároveň umožňující vstřebávat inovace a vytvářet nové krajinné, urbánní a architektonické vrstvy).

Rozsah novely v části první a druhé – pojmy a výkon veřejné správy na úseku stavebního zákona

Již v úvodních pasážích byly doplněny a nově formulovány některé pojmy, mezi nimiž nejpodstatnější (byť zdaleka ne kvalitní, jak uvedeme níže) je nová formulace „zastavěné plochy“ – pojmu, který působil ve správní praxi opakovaně obtíže. V úvodních částech doznala změn též úprava výkonu veřejné správy na úseku sta-

vebního zákona, a to specificky pro interpretaci stavebního zákona jedno z klíčových ustanovení – § 4, v němž jsou poněkud zpřesněny podmínky pro vydávání závazných stanovisek a stanovisek dotčených správních orgánů. Jsou-li součástí žádosti varianty, posuzuje je nyní správní orgán všechny a každou samostatně. Ve stávajícím § 13 byly nově vyjmenovány (definovány) obecné stavební úřady a byl vložen nový § 13a, který stanovuje kvalifikační požadavky pro výkon činnosti na obecném stavebním úřadu. Zpřesněny byly působnosti některých správních orgánů jakožto jiných stavebních úřadů v § 16. Zrušen byl zcela zbytečný institut Rady obcí pro udržitelný rozvoj (§ 9), který jen zatěžoval pořizovatelský proces bez jakéhokoli přínosu, resp. vytvářel (spíše se jen pokusil vytvořit) jakousi paralelu k formám již existujícím, jimž měla být právní úpravou věnována podstatnější pozornost: mikroregionům obcí a možnostem jejich sdružování pro plánovací činnost.

Jsou-li změny v části první a druhé stavebního zákona spíše povahy dílčí (byť některé dosavadní nedostatky neodstraňují), pak od části třetí stavebního zákona se jedná často o zásahy naprosto zásadní. S připomenutím předchozí druhé části byla upravena kvalifikační kritéria též pro výkon pořizovatelské činnosti (§ 24). Víceméně zachováno bylo ustanovení § 21 o územně plánovací informaci, čímž rozpor mezi správním řádem, na nějž se ustanovení stavebního zákona odkazuje, zůstává prakticky zachován.

Rozsah novely v části třetí – územní plánování, územní řízení a úprava vztahů v území

V územním plánování samém jsou podstatně dotčena a přepracována ustanovení o politice územního rozvoje, o zásadách územního rozvoje, územním plánu (obce) a regulačních plánech. Dílčích, byť ne nevýznamných změn dožilo územní řízení. Zásadním přepracováním prošla ustanovení o úpravě vztahů v území (výsledek ovšem nikterak podstatně nevybočil a od skutečného a efektivního promítnutí ekonomických vztahů do území a do výstavby zůstal i nadále na hony vzdálen; skutečné pozitivní a negativní externality a jejich důsledky v investiční činnosti tato novela neřeší).

V Politice územního rozvoje doznává změny proces pořizování s rozšířenou možností přístupu obcí do projednávání a možností podat připomínky (nikoliv stanoviska, přestože přímý dopad PÚR do území krajů a obcí zůstává zachován). Rozšířena a poněkud jinak systémově zařazena jsou ustanovení o posuzování vlivů na životní prostředí. Doplněny byly náležitosti procesuřízení při aktualizaci z důvodu naléhavého veřejného zájmu. Upřesněn byl rovněž režim uvedení podmínek a skutečností jinak příslušejících plánovací úrovni státu na úroveň krajů; podmínkou jejich zakotvení v zásadách územního rozvoje kraje je souhlas státu (stát uvedení takové skutečnosti ZÚR svým stanoviskem nevyloučí).

Obdobně jsou koncipovány i změny ZÚR. Zpřesněno bylo zejména ustanovení § 36 *odstavce 2*, stanovující podmínky a náležitosti následného prověřování podmínek využití a uspořádání území kraje územní studií nebo regulačním plánem. ZÚR mohou stanovit podmínku vydání regulačního plánu krajem a jeho zadání jen v dohodě s obcemi v řešeném území. Významnou změnou je ustanovení (poněkud nedostatečně, ale přece) reagující na nesmyslné podrobnosti neodpovídající příslušným plánovacím úrovním; v případě ZÚR byla v § 36 na konci *odstavce 3* doplněna věta „**Zásady územního rozvoje ani vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území nesmí obsahovat podrobnosti**“ náležející svým obsahem územnímu plánu, regulačnímu plánu nebo navazujícím rozhodnutím.“ Prakticky zcela jsou přepracována ustanovení o pořizování návrhu zásad územního rozvoje, o řízení o ZÚR a o aktualizaci ZÚR. Podrobnější popis bude uveden v příslušných komentářích této publikace, proto připomeneme především doplněné ustanovení § 42 o nové *odstavce 6 a 7*, které stanovují postup v případě, že dojde ke zrušení části zásad územního rozvoje nebo nelze-li podle nich rozhodovat pro rozpor s PÚR anebo bude kraj podán oprávněným investorem návrh na aktualizaci zásad územního rozvoje z důvodu rozvoje veřejné dopravní nebo technické infrastruktury. Doplněn byl také postup úhrady pořizování ZÚR v případech vyvolaných výhradní potřebou navrhovatele, resp. důsledky schválené PÚR.

Změny v ustanoveních dotýkajících se ÚP (obce) jsou obdobné povahy jako v případě ZÚR. I v tomto případě mohou být součástí obsahu ÚP záležitosti nadmístního významu, které nejsou řešeny v zásadách územního rozvoje, pokud to krajský úřad ve stanovisku podle § 50 *odst. 7* z důvodu významných negativních vlivů přesahujících hranice obce nevyloučí. I v ÚP doznalo podstatnějšího dopracování ustanovení

o podmínkách podmiňujícího pořízení RP nebo územní studie, resp. dohody o parcelaci nebo plánovací smlouvy (v souvislosti s navazujícími ustanoveními). I v případě ÚP bylo v § 43 na konci *odstavce 3* doplněno ustanovení, že „Územní plán ani vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území nesmí obsahovat podrobnosti náležející svým obsahem regulačnímu plánu nebo územním rozhodnutím.“ Přepracovány byly rozsáhle též pasáže týkající se pořízení zadání a návrhu. Zásadní změnou je vypuštění fáze „konceptu“ územního plánu, která je nahrazena případným opakovaným projednáním upraveného návrhu, popřípadě až vypracováním nového návrhu. V uvedeném smyslu byly také přepracovány lhůty projednávání, zejména v případě „variantního řešení návrhu“. Podstatně novelizováno bylo ustanovení o návrhu územního plánu se zapracovanými podmínkami pro posouzení vlivu koncepce na životní prostředí (SEA) včetně návrhu případných kompenzačních opatření. Podrobnější popis bude uveden v příslušných komentářích této publikace, proto i zde pouze připomeneme doplněné ustanovení § 55 nový *odstavec 3*, který stanovuje postup v případě, že dojde ke zrušení části územního plánu (obce), nebo nelze-li podle nich rozhodovat pro rozpor se ZÚR. Doplněn byl také postup úhrady pořizování ÚP v případech vyvolaných výhradní potřebou navrhovatele, resp. důsledky schválené PÚR. Dojde-li ke zrušení celého územního plánu, při pořizování se naváže na poslední úkon, který nebyl zrušením zpochybněn. Změny doznaly též podmínky pořizování „vymezení zastavěného území“ (§ 59), které bude nyní pořizovat pořizovatel (nikoliv obligatorně obec s rozšířenou působností).

Rozsáhlé změny, resp. přepisu doznala též ustanovení o regulačním plánu. Zachován zůstává model RP z podnětu a na žádost. Mění se základní koncepce v tom smyslu, že RP již nenahrazuje územní rozhodnutí, nýbrž je toliko nahradit může; v tomto případě se v regulačním plánu stanoví, která územní rozhodnutí nahrazuje, přičemž stavební zákon stanovuje podrobné podmínky pro případnou náhradu územního rozhodnutí zejména v souvislosti s procesem posuzování vlivu na životní prostředí s přímými důsledky pro předložený návrh RP. Za velmi problematickou nutno ovšem označit úpravu, která stanovuje, že RP vydaný krajem je závazný i pro územní plány a regulační plány vydávané obcemi, čímž se zmatečnost celého systému územního plánování a logika plánovacích úrovní jenom potvrzuje! Obdobně s ustanovením § 88 SZ je konstruován též § 66 *odst. 3*: „V případě, že záměr klade nové nároky pouze na veřejnou dopravní nebo technickou infrastrukturu nebo na veřejná prostranství, může žadatel místo návrhu plánovací smlouvy doložit smlouvy s příslušnými vlastníky veřejné dopravní nebo technické infrastruktury, které zajistí vybudování nebo úpravu této infrastruktury v rozsahu a čase potřebném pro uskutečnění záměru, a smlouvu s obcí o vybudování veřejných prostranství“. Přepracováno je znění řízení o regulačním plánu, jakož i posouzení regulačního plánu pořizovatelem. S přihlédnutím k povaze RP a jeho blízkosti územnímu rozhodnutí je stavebním zákonem stanovena též doba platnosti, změna a zrušení regulačního plánu (koncipovaná obdobně jako platnost vydávaných správních rozhodnutí dle SZ).

V části upravující podmínky územního řízení byla dotčena novelou především ustanovení vstupní, jimiž se vymezuje předmět a zejména případy, na něž se územní řízení a rozhodnutí nevztahují (§ 78 a § 79 – případy přípustné náhrady ÚŘ a ÚŘ a případy o vyloučení některých staveb z dosahu ÚŘ a ÚŘ, s výjimkou případů, kdy se jedná o památky, popřípadě o případy vyžadující EIA; v souvislosti s tím byl i zpřesněn § 80 *odst. 3*), jakož i nově vložený § 78a, jímž se podrobněji stanovují podmínky uzavření veřejnoprávní smlouvy subordinační, jíž se může nahradit vydání územního rozhodnutí. Podstatným doplněním (vyvolaným však především ne zcela logickým výkladem SZ ministerstvem) je vložení § 94a a § 96a; v prvním případě se jedná o společné územní a stavební řízení, ve druhém případě o společný územní souhlas a souhlas s provedením ohlášeného stavebního záměru.

Vzhledem k nejasnostem při praktické aplikaci veřejnoprávních smluv na rozhodovací procesy bylo vloženo nové ustanovení podrobně vymezující podmínky uzavření veřejnoprávní smlouvy mezi žadatelem a stavebním úřadem o umístění stavby, o změně využití území a o změně vlivu užívání stavby na území, která nahradí územní rozhodnutí. Veřejnoprávní smlouvu nelze uzavřít v případě záměru, pro který bylo vydáno stanovisko k posouzení vlivů provedení záměru na životní prostředí. Aktivní role je určena žadateli, který předkládá návrh spolu s doloženými závaznými stanovisky nebo rozhodnutími DOSS a se souhlasy osob dotčených záměrem, které by jinak byly účastníky řízení. Návrh smlouvy posuzuje stavební úřad, který pak uzavření smlouvy ediktálně oznámí a doručí obci, není-li sama stavebním úřadem. Účinky veřejnoprávní

smlouvy zanikají uplynutím 2 let ode dne její účinnosti, není-li dohodnuta doba delší, nejdéle však 5 let. Podrobněji upraveny byly případy, kdy účinky veřejnoprávní smlouvy nezanikají. Platnost veřejnoprávní smlouvy lze prodloužit a smlouva je přezkoumatelná z moci úřední v přezkumném řízení podle správního řádu. Přezkumné řízení lze zahájit nejpozději do 1 roku od účinnosti veřejnoprávní smlouvy. Rozhodnutí ve věci v přezkumném řízení v prvním stupni nelze vydat po uplynutí 15 měsíců ode dne účinnosti veřejnoprávní smlouvy.

Změny doznalo rozhodnutí o změně vlivu užívání stavby na území, obsahové a formální náležitosti žádosti o vydání územního rozhodnutí (zprůsňen je režim dokládání stanovisek dotčených správních orgánů při podání žádosti, který je však rozporný s § 4 a s § 89 odst. 1 SZ, jakož i s logikou celého procesu). Rozsáhlých změn doznalo též ustanovení § 87 o podmínkách zahájení územního řízení; podstatnou skutečností je podmínka zpracování dokumentace oprávněnou osobou (projektantem); tento nedostatek nelze zhojit a je obligatorním důvodem pro zastavení řízení. Doplněno bylo ustanovení § 88, které umožňuje stavebnímu úřadu vyžadovat plánovací smlouvu s obcí nebo vlastníky technické a dopravní infrastruktury, jestliže se záměr dotýká veřejné dopravní a technické infrastruktury ve vlastnictví obce, nebo vlastnictví vlastníků veřejné dopravní a technické infrastruktury, a stanoví mu k tomu přiměřenou lhůtu; pokud žadatel nepředloží požadované smlouvy ve stanovené lhůtě, stavební úřad územní řízení zastaví. Zcela přepracováno je ustanovení § 91 o posuzování vlivů na životní prostředí v územním řízení; rozšiřuje se okruh případů, kdy lze územní řízení spojit s vybranými postupy při posuzování vlivů na životní prostředí podle zvláštního právního předpisu u záměrů

- uvedených v příloze č. 1 kategorii II zákona o posuzování vlivů na životní prostředí,
 - u kterých příslušným úřadem je krajský úřad a
 - u kterých proběhlo zjišťovací řízení podle § 7 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí,
- pokud příslušný úřad v závěru zjišťovacího řízení spojení těchto postupů nevyločil.

Ani popsaná změna však neléčí neduh české právní úpravy, jímž je souběh různých procesů fakticky identického obsahu (se značnými a zatěžujícími nároky finančními a časovými). Neřeší rovněž problém vymezení okruhu případů podléhajících EIA nebo zjišťovacímu řízení, který neplyne z evropských směrnic a nemá v tomto rozsahu v Evropě obdobu. I nadále trvá souběžné ediktální doručování s doručováním do vlastních rukou žadatele a obce v případě řízení s velkým počtem účastníků; dílčí změny se týkají toliko označování účastníků řízení podle evidence pozemkové. Poněkud zpřesněny byly případy, kdy územní rozhodnutí nepozbývá platnosti.

Základní zásady pro společné územní a stavební řízení vycházejí ze skutečnosti, že musejí být splněny požadavky a náležitosti obou vedených řízení, přičemž posouzení žádosti se děje vždy v souběhu obou příslušných ustanovení SZ (to jest například podle § 90 a 111). Výroková část společného rozhodnutí obsahuje výrok o umístění stavby a výrok o povolení stavby. Výrok o povolení stavby je vykonatelný nabytím právní moci výroku o umístění stavby.

Zpřesněna či částečně přepracována jsou též ustanovení § 95 a § 96 o zjednodušeném územním řízení a vydání územního souhlasu. Zpřesněny byly především případy, kdy jsou tyto postupy přípustné, podmínky a náležitosti podání žádosti a jejího doložení, podmínky doručování a příslušné lhůty. Základní pochybnosti o účelu a smyslu takto koncipovaných „zjednodušených“ procedur však zcela odstraněny nebyly. Bez ohledu na toto konstatování však lze ocenit snahu po zjednodušení spočívající v možnosti vydat společný územní souhlas a souhlas s provedením ohlášeného stavebního záměru. Stavebník může ohlášený stavební záměr podle § 104 odst. 1 a 2 provést na základě společného souhlasu. Společný souhlas se doručuje stavebníkovi. Současně se společný souhlas doručí dotčeným orgánům, osobám uvedeným v § 96 odst. 3 písm. d) a v § 105 odst. 1 písm. f) a vlastníkově stavby, pokud není stavebníkem. Místně příslušnému obecnímu úřadu, pokud není stavebním úřadem, se souhlas doručí spolu s ověřenou dokumentací nebo projektovou dokumentací, vyjma staveb v působnosti vojenského nebo jiného stavebního úřadu, a stavebníkovi spolu s ověřenou dokumentací nebo projektovou dokumentací a štítkem obsahujícím identifikační údaje o ohlášeném stavebním záměru. Dojde-li stavební úřad k závěru, že žádost o územní souhlas nebo ohlášení stavebního záměru nesplňuje podmínky pro vydání územního souhlasu nebo souhlasu s provedením ohlášeného stavebního záměru, nebo mohou být přímo dotčena práva dal-

ších osob kromě osob uvedených v § 96 odst. 3 písm. d), postupuje podle § 96 odst. 5. Podané ohlášení stavebního záměru nemá v tomto případě právní účinky, což stavební úřad stavebníkovi sdělí. Společný souhlas nabývá právních účinků dnem doručení stavebníkovi. Platí po dobu 2 let ode dne jeho vydání. Nepozbývá však platnosti, pokud v této době bylo s ohlášeným stavebním záměrem započato. Platnost společného souhlasu nelze prodloužit.

Úplným přepracováním (byť nikoliv opuštěním poněkud zmatené koncepce) prošla ustanovení o úpravě vztahů v území, a to § 101 o předkupním právu a § 102 o náhradách za změny v území.

Rozsah novely v části čtvrté a páté – stavební řád a společná ustanovení

Koncepce části čtvrté SZ – stavebního řádu – zůstává v principu zachována; přesto doznala jednotlivá ustanovení „zásadních“ přepracování v tom smyslu, že ve výčtu staveb (§ 103 a § 104 odst. 1) doznala dílčích změn a upřesnění, aniž však opustila výčet konkrétních staveb k označení těchto staveb obecnými definičními znaky. Podstatnější proměnou prošla ustanovení o ohlášení, která trpěla nejasnostmi o lhůtách, o obsahu a rozsahu předkládané dokumentace a dokladů (a to podle jednotlivých druhů ohlašovanych staveb), oznámení záměrů dotčeným osobám, které by jinak byly účastníky řízení, a způsobu doložení jejich souhlasu (souhlasy osob, které mají vlastnická práva nebo práva odpovídající věcnému břemenu k pozemkům, jež mají společnou hranici s pozemkem, na němž má být stavební záměr uskutečněn, musejí být vyznačeny na situačním výkresu). Ohlášení se neprojednává ve stavebním řízení podle § 111 až 113. Na vydání souhlasu s provedením ohlášeného stavebního záměru se nevztahují části druhá a třetí správního řádu. Souhlas platí 2 roky ode dne jeho vydání. Dobu platnosti nelze prodloužit. Souhlas s provedením nepozbývá platnosti, bylo-li s prováděním ohlášeného stavebního záměru započato ve lhůtě platnosti. Souhlas s provedením naopak pozbývá platnosti dnem, kdy stavební úřad obdržel sdělení stavebníka, že upustil od provádění stavebního záměru, na který byl souhlas vydán; to neplatí, bylo-li s prováděním stavebního záměru již započato. Právní úprava se vrátila naštěstí k modelu předchozí právní úpravy pro případ, dojde-li stavební úřad k závěru, že ohlášení není úplné nebo záměr nesplňuje podmínky pro vydání souhlasu s provedením ohlášeného stavebního záměru; v takovém případě rozhodne usnesením o provedení stavebního řízení, toto usnesení oznámí pouze stavebníkovi a nelze se proti němu odvolat. Stavební řízení je zahájeno dnem podání ohlášení; podané ohlášení se považuje za žádost o stavební povolení. Pokud je to pro posouzení stavebního záměru nezbytné, vyzve stavební úřad stavebníka k doplnění žádosti, maximálně však v rozsahu jako k žádosti o stavební povolení.

Podmínky a náležitosti stavebního řízení jsou měněny spíše dílčím způsobem. Podstatněji je pouze zpřesněn okruh případů, kdy musí být stavební povolení vydáno (u staveb všeho druhu bez zřetele na jejich stavebně technické provedení, účel a dobu trvání, nestanoví-li tento zákon nebo zvláštní právní předpis jinak). V případě účastníků řízení byla alespoň částečně upravena podmínka účasti v řízení občanských sdružení v § 109 písm. g) („osoba, o které tak stanoví zvláštní právní předpis, pokud mohou být stavebním povolením dotčeny veřejné zájmy chráněné podle zvláštních právních předpisů a o těchto věcech nebylo rozhodnuto v územním rozhodnutí“). Dílčích zpřesnění doznaly náležitosti a podmínky stavebního řízení, rozsahu a obsahu předkládaných dokladů a podkladů. V § 111 se zpřesňují podmínky přezkoumání souladu žádosti s územně plánovací dokumentací. Významnou úpravou prošlo ustanovení § 115 – o námitkách účastníků řízení stavební úřad nerozhoduje samostatně, nýbrž podle správního řádu a obdobně jako o připomínkách veřejnosti. Novelizováno a zpřesněno bylo rovněž ustanovení o veřejnoprávní smlouvě nahrazující stavební povolení.

Zcela zásadní proměnou prošlo ustanovení § 117 o tzv. zkráceném stavebním řízení. V současnosti bude možné, aby stavebník oznámil stavební záměr s certifikátem autorizovaného inspektora, přičemž celý proces se blíží standardnímu postupu při ohlašování staveb, zejména pak způsobem ediktálního doručení takto oznámené stavby (doložené všemi doklady včetně certifikátu AI ne staršího tří měsíců) všem, jichž se záměr může týkat, k podání připomínek nebo námitek. Teprve oznámený a nezpochybněný záměr je realizovatelný. V případě podaných námitek nebo nesouhlasných či podmiňujících závazných stanovisek

musí o věci rozhodnout nadřízený (odvolací) stavební úřad. Autorizovaný inspektor vystavením certifikátu osvědčuje, že posoudil projektovou dokumentaci stavby a k ní připojené doklady podle § 111 odst. 1 a 2 a navrhovaná stavba splňuje zákonem stanovené podmínky pro její provedení z těchto hledisek. Na projektové dokumentaci stavby tuto skutečnost vyznačí, uvede své jméno a příjmení, datum vystavení certifikátu a opatří je svým podpisem a otiskem razítka s malým státním znakem. Certifikát autorizovaného inspektora musí obsahovat kromě identifikačních údajů stavebníka, druhu, účelu a doby trvání stavby a identifikačních údajů o projektové dokumentaci stavby vyhodnocení, zda a jak jsou splněny požadavky § 111 odst. 1 a 2 s podrobným popisem posuzování navrhované stavby s uvedením, jak jsou respektovány zejména podmínky územního rozhodnutí nebo územního souhlasu anebo veřejnoprávní smlouvy nahrazující územní rozhodnutí, popřípadě regulačního plánu, obecné požadavky na výstavbu a požadavky uplatněné dotčnými orgány a vlastníky dopravní a technické infrastruktury. K certifikátu autorizovaný inspektor vždy připojí návrh plánu kontrolních prohlídek stavby. Souhlas osob, které by byly jinak účastníky stavebního řízení podle § 109, se stavbou musí být vyznačen v rozhodující výkresové části projektové dokumentace stavby; stavební úřad sdělí na požádání informace o osobách, které by byly účastníky stavebního řízení podle § 109 písm. g).

Rozsáhlejší novelizace (zpřesnění) se dočkalo i ustanovení § 118 o změně stavby před jejím dokončením, a to zejména postupů povolení v případě žádosti nebo souhlasu v případě ohlášení změny stavby, resp. oznámením v případě aplikace postupu podle § 117 SZ. Zachována zůstává možnost změny stavby, která se nedotýká práv ostatních účastníků stavebního řízení, schválením rozhodnutí vydaným na místě při kontrolní prohlídce stavby. Rozhodnutí je stavebníkovi oznámeno zápisem do stavebního deníku nebo jednoduchého záznamu o stavbě; stavební úřad jej následně bez zbytečného odkladu zaznamená do spisu, podle okolností vyznačí změnu též v ověřené projektové dokumentaci. Může tak učinit, jen pokud se změna nedotýká podmínek územního rozhodnutí, veřejných zájmů chráněných zvláštními právními předpisy nebo v případě, kdy příslušný dotčený orgán písemně anebo prohlášením do protokolu se změnou souhlasí.

Novelizována byla i ustanovení týkající se vydání kolaudačního souhlasu. Stavební úřad při uvádění stavby do užívání především zkoumá, zda stavba byla provedena v souladu s rozhodnutím o umístění nebo jiným úkonem nahrazujícím územní rozhodnutí a povolením stavby a dokumentací nebo ověřenou projektovou dokumentací, v souladu se stanovisky nebo závaznými stanovisky, popřípadě rozhodnutími dotčených orgánů, byla-li vydána podle zvláštních právních předpisů, a zda jsou dodrženy obecné požadavky na výstavbu. Dále zkoumá, zda skutečné provedení stavby nebo její užívání nebude ohrožovat život a veřejné zdraví, život nebo zdraví zvířat, bezpečnost anebo životní prostředí. Důležitým je zpřesňující ustanovení, které stanoví, že v případě změn českých technických norem nebo jiných technických předpisů, podle nichž byla zpracována dokumentace nebo projektová dokumentace, které nastaly v mezičase, posuzuje se stavba podle technických norem nebo jiných technických předpisů, které platily v době, kdy byla dokumentace nebo projektová dokumentace zpracována.

Určitého zpřesnění doznal stavební zákon též v záležitosti evidence užívaných staveb, a to s přihlédnutím k některým zjednodušujícím postupům uvádění staveb do provozu a užívání; na požádání stavebníka stavební úřad vyznačí datum vzniku práva užívat stavbu na kopii oznámení. Dále uvede označení stavebního úřadu, číslo jednací, datum vyznačení, otisk úředního razítka, jméno a příjmení oprávněné úřední osoby a její podpis; pokud je stavba předmětem evidence v katastru nemovitostí nebo její výstavbou dochází k rozdělení pozemku, doloží stavebník též geometrický plán. Pokud se stavba nachází na území obce, která vede technickou mapu obce a pro účely jejího vedení vydala obecně závaznou vyhlášku, stavebník rovněž doloží doklad o tom, že příslušnému obecnímu úřadu byly ohlášeny a doloženy změny týkající se obsahu technické mapy obce. Při závěrečné kontrolní prohlídce stavební úřad zkoumá splnění podmínek podle § 119 odst. 2; nezjistí-li stavební úřad závady bránící bezpečnému užívání stavby nebo rozpor s podmínkami § 119 odst. 2, vydá do 15 dnů ode dne provedení závěrečné kontrolní prohlídky kolaudační souhlas, který je dokladem o povoleném účelu užívání stavby. Na vydávání kolaudačního souhlasu se nevztahují části druhá a třetí správního řádu. Souhlas lze přezkoumat v přezkumném řízení, které lze zahájit do 1 roku ode dne, kdy souhlas nabyl právních účinků. Rozhodnutí ve věci v přezkumném řízení v prvním stupni nelze vydat po uplynutí 15 měsíců ode dne, kdy souhlas nabyl právních účinků. Zpřesněno bylo též ustanovení o smyslu a účelu

zkušebního provozu. Zkušebním provozem stavby se ověřuje funkčnost a vlastnosti provedené stavby podle dokumentace či projektové dokumentace. Zkušební provoz stavební úřad povolí na odůvodněnou žádost stavebníka nebo nařídí na základě požadavku dotčeného orgánu nebo v jiném odůvodněném případě. V rozhodnutí uvede zejména dobu trvání zkušebního provozu stavby, a je-li to nutné, stanoví pro něj podmínky, popřípadě podmínky pro plynulý přechod zkušebního provozu do užívání stavby. Vyhodnocení výsledků zkušebního provozu stavebník připojí k žádosti o vydání kolaudačního souhlasu. Zkušební provoz lze povolit jen na základě souhlasného závazného stanoviska, popřípadě rozhodnutí dotčeného orgánu.

Obdobně byla zpřesněna ustanovení týkající se změn v užívání stavby. Pokud je změna v užívání stavby podmíněna změnou dokončené stavby, která vyžaduje ohlášení nebo stavební povolení, stavební úřad projedná změnu dokončené stavby. Podle charakteru změny dokončené stavby se postupuje podle § 78 až 96a a § 104 až 117. V ohlášení nebo v žádosti o stavební povolení nebo v oznámení podle § 117 se současně uvede navrhovaná změna v užívání. Po dokončení změny stavby se podle okolností postupuje podle § 120 nebo 122; v oznámení užívání nebo v žádosti o kolaudační souhlas se současně uvede nový účel užívání.

Rozsáhlejší úpravou prošla část dotýkající se podmínek a náležitostí odstraňování staveb, terénních úprav a zařízení (§ 128 *an. SZ*). O odstranění stavby lze požádat, popřípadě je ohlásit; je-li ohlášení úplné, záměr se nedotýká práv třetích osob nebo není třeba stanovit podmínky pro odstranění stavby nebo podmínky k zajištění ochrany veřejných zájmů a nejde o případ podle *odstavce* 6, stavební úřad vydá souhlas s odstraněním stavby do 30 dnů ode dne podání ohlášení. Na vydání souhlasu s odstraněním stavby se nevztahují části druhá a třetí správního řádu. Souhlas obsahuje identifikační údaje o vlastníkovi, údaje o místu a účelu stavby a způsob provedení bouracích prací. Souhlas nabývá právních účinků dnem doručení vlastníkovi. Souhlas se doručí dotčeným orgánům a vlastníkovi. Vlastníkovi se doručí spolu s ověřenou dokumentací bouracích prací. Souhlas lze přezkoumat v přezkumném řízení, které lze zahájit do 1 roku ode dne, kdy souhlas nabyl právních účinků. Rozhodnutí ve věci v přezkumném řízení v prvním stupni nelze vydat po uplynutí 15 měsíců ode dne, kdy souhlas nabyl právních účinků. Dojde-li stavební úřad k závěru, že ohlášení není úplné nebo nejsou splněny podmínky pro vydání souhlasu, rozhodne usnesením, že ohlášený záměr odstranit stavbu projedná v řízení; toto usnesení se oznamuje pouze stavebníkovi; proti tomuto usnesení se nelze odvolat. Podané ohlášení se považuje za žádost o povolení odstranění stavby, řízení je zahájeno dnem podání ohlášení. Lhůta pro vydání rozhodnutí začíná běžet od právní moci usnesení podle věty první. Pokud je to pro posouzení odstranění stavby nezbytné, vyzve stavební úřad současně vlastníka k doplnění žádosti o další podklady. Poněkud zpřesněny byly i podmínky a náležitosti nařízení odstranění stavby, terénních úprav a zařízení; stavební úřad nařídí odstranění stavby; základní náležitosti a podmínky postupu při nařízeném odstraňování staveb zůstávají koncepčně zachovány. Byla-li žádost o dodatečné povolení podána před zahájením řízení o odstranění stavby, má se za to, že byla podána v okamžiku zahájení řízení o odstranění stavby. Pokud stavebník nebo vlastník stavby požádá ve stanovené lhůtě o její dodatečné povolení, stavební úřad přeruší řízení o odstranění stavby a vede řízení o podané žádosti. Jde-li o stavbu vyžadující stavební povolení, žadatel předloží podklady předepsané k žádosti o stavební povolení. Jde-li o stavbu vyžadující ohlášení, žadatel předloží podklady předepsané k ohlášení. Jde-li o stavbu vyžadující pouze územní rozhodnutí, žadatel předloží podklady předepsané k žádosti o územní rozhodnutí.

V řízení o dodatečném povolení stavby postupuje stavební úřad i nadále přiměřeně podle § 90 a § 110 až 115; ohledání na místě je povinné. Účastníky řízení o dodatečném povolení stavby jsou osoby uvedené v § 109, a pokud je v řízení posuzováno umístění stavby nebo změna oproti územnímu rozhodnutí, rovněž osoby uvedené v § 85. Na uplatňování námitek účastníků řízení o dodatečném povolení stavby se obdobně použijí ustanovení o uplatňování námitek v územním a stavebním řízení. Pokud je třeba nařídit obnovení předcházejícího stavu stavby, u které byly bez stavebního povolení nebo ohlášení stavebnímu úřadu anebo v rozporu s ním provedeny stavební úpravy spočívající v odstranění některé části stavby, postupuje stavební úřad věcně přiměřeně. Účastníky řízení o nařízení odstranění stavby jsou povinné osoby, které mají vlastnická nebo jiná věcná práva k pozemkům, na nichž je odstraňovaná stavba umístěna, nebo stavbám na nich, jakož i osoby, které mají vlastnická nebo jiná věcná práva k sousedním pozemkům a stavbám na nich, a tato práva mohou být odstraňováním stavby přímo dotčena.

Určitých úprav doznaly i podmínky kontroly výstavby, a to specificky v § 110 rozšířením plánu kontrolních prohlídek stavby o „*plán provedení kontroly spolehlivosti a konstrukcí stavby z hlediska jejich budoucího využití, zpracovaný nezávislým expertem na náklady stavebníka*“, což je pouze dílčí výsledek snahy o důslednou kontrolu těch výrobků a konstrukcí stavby, které mají nebo mohou mít mimořádné důsledky pro životy, zdraví a majetky. V uvedené tendenci (opět jen rámcově a ne zcela dostatečně) bylo upraveno znění § 155: „(1) *Stavební podnikatelé, stavbyvedoucí, osoby vykonávající stavební dozor, autorizovaní inspektoři, stavebníci a vlastníci staveb jsou povinni bezodkladně oznamovat příslušnému stavebnímu úřadu a ministerstvu výskyt závady, poruchy nebo havárie stavby a výsledky šetření jejich příčin, došlo-li při nich ke ztrátám na životech, k ohrožení života osob nebo zvířat nebo ke značným majetkovým škodám. Oznámení musí obsahovat zejména místo, čas, popis oznamované události a jejich důsledků, povahu stavby, popřípadě další okolnosti důležité pro správné posouzení příčin; nezabývá se hodnocením či posuzováním viny nebo odpovědnosti.* (2) *Rozsah a způsob oznamování výskytu závady, poruchy nebo havárie stavby a výsledky šetření jejich příčin stanoví prováděcí právní předpis.*“

Poněkud, byť nedostatečně, byla zpřesněna ustanovení týkající se vybraných činností ve výstavbě. V § 158 odst. 1 větě druhé byla za slova „územního rozhodnutí“ vložena slova „a pro uzavření veřejnoprávní smlouvy nahrazující územní rozhodnutí“ a slova „pro vydání stavebního povolení, pro ohlašované stavby podle § 104 odst. 2 písm. a) až d), pro provádění stavby a pro nezbytné úpravy“ byla nahrazena novým odstavcem 2:

„(2) *Projektovou dokumentací je dokumentace*

- a) *stavby podle § 104 odst. 1 písm. a) až e),*
- b) *stavby pro vydání stavebního povolení podle § 115,*
- c) *k uzavření veřejnoprávní smlouvy podle § 116,*
- d) *k posouzení autorizovaným inspektorem podle § 117,*
- e) *změn staveb uvedených v písmenech a) až d) před jejich dokončením podle § 118,*
- f) *staveb uvedených v písmenech a) až e) k opakovanému stavebnímu řízení nebo dodatečnému povolení stavby podle § 129,*
- g) *pro provádění stavby,*
- h) *pro nezbytné úpravy podle § 137, nebo*
- i) *vodního díla k ohlášení podle § 15a odst. 2 písm. c) vodního zákona.*“

Ani nadále však není s dostatečnou přesností upraven především výkon autorských dozorů, které ovšem mají z hlediska bezpečnosti staveb a osobní odpovědnosti za řádně provedené a bezpečné dílo zcela mimořádný význam.

Rozsáhle byla novelizována ustanovení o přestupcích, správních deliktech a sankcích (§ 178 až 181 SZ), neboť to bylo vyvoláno určitými obsahovými změnami a doplněními stavebního zákona. Základní koncepce právní úpravy však zůstává zachována. Doplněna byla též ustanovení, která byla původní úpravou opomenuta, zejména v souvislosti s prováděním neohlášených staveb a v souvislosti s činnostmi autorizovaných inspektorů.

Rozsah novely v části přechodných ustanovení

Rozsáhlá přechodná ustanovení se dotýkají zejména níže uvedených skutečností. Významnou úpravou přechodných ustanovení stavebního zákona byla prodloužena lhůta pro obligatorní náhradu územních plánů vydaných podle dřívější právní úpravy (zákon č. 50/1976 Sb.) až do 1. ledna 2021, čímž vznikl prostor pro dokončení pořizovatelských činností, které byly do značné míry dotčeny nejen nedomyšlenostmi v celém pořizovatelském procesu, ale též nedostatkem financí na pořízení plánů, způsobeným současnou krizí veřejných financí (rozpočtů).

Podrobněji jsou provedené novely komentovány níže u příslušných ustanovení stavebního zákona a u prováděcích vyhlášek a naznačeny ve schématu stavebního zákona v příloze [P_01].

1.1.3 Úvod: základní koncepce stavebního zákona

Základní struktura zákona, jejíž schéma je uvedeno v příloze spolu se schématem správního řádu [P_01], spočívající ve dvou velkých meritorních blocích – územním plánování a stavebním řádu – tak zůstává i nadále zachována, a to zčásti s určitým doplněním a rozšířením některých pasáží a naopak se zúžením vypuštěním právní úpravy vyvlastňování. Přesun doznaly závěrečné pasáže *zákona č. 50/1976 Sb.*, které v novém zákonu stavebním tvoří první dvě úvodní části, věnované výkladu pojmů a stanovení působnosti orgánů veřejné správy. Závěrečné části tvoří ustanovení společná, v dosavadním zákonu oddělená do samostatných částí. Zásadnější změnou, byť spíše organizačně technickou než koncepční, je vypuštění části o vyvlastňování, které je nyní upraveno samostatným zákonem. Stavební zákon obsahuje – a to v rozsahu povážlivě omezeném – pouze tzv. vyvlastňovací tituly.

V části územního plánování jsou doplněny některé nové nástroje, zejména územně analytické podklady a dokument pro území celého státu (politika územního rozvoje), a některé dosavadní nástroje jsou poněkud posunuty především doplněním zvláštní fáze, a to řízení o příslušné územně plánovací dokumentaci, ukončenou vydáním opatření obecné povahy. Ustanovení o územním řízení, tvořící již tradičně závěr části věnované územnímu plánování [obohacené o zjednodušené územní řízení a vydání územního souhlasu, jakož i o rozlišování územních rozhodnutí (doplněných o rozhodnutí o změně stavby a změně vlivu stavby na využití území) a územních opatření (o stavební uzávěře a asanaci území)], je doplněno novými nástroji souhrnně pojmenovanými jako „úprava vztahů v území“, a to předkupní právo a náhrady za změnu v území. Určitý, byť proti původním představám značně redukováný průnik ekonomických souvislostí do pořizovatelských a správních procesů představuje též dohoda o parcelaci a plánovací smlouva. Obdobně značně problematické novum (zejména v podobě obsažené v přílohách k příslušné prováděcí vyhlášce) je rovněž územně plánovací informace, již jsou podmíněny některé procesní kroky jak v územním plánování, tak v územním řízení a zejména při ohlašování staveb.

Stavební řád poněkud rozšířil okruh staveb, k nimž není třeba ani povolení, ani ohlášení, resp. okruh staveb, k nimž postačuje ohlášení, přičemž však i pro stavby bez ohlášení se vyžaduje ve většině případů nejméně územní souhlas [§ 96 odst. 2 písm. a) SZ, v němž je uveden výslovný odkaz na § 103 SZ, přičemž obě tato ustanovení jsou v případě stavebních úprav a udržovacích prací v přímém konfliktu s ustanovením § 81 odst. 3 SZ – novelou zrušen], pro stavby ohlašované podle § 104 odst. 2 písm. a) až d) územně plánovací informace [podmínka novelou zrušena; po novele 2012 *odstavce 1 písm. a) až e)*], v ostatních případech v § 104 odst. 2 uvedených též nejméně územní souhlas. Zákon zavedl nový nástroj, a to „zkrácené stavební řízení“ a v souvislosti s ním též novou autorizaci „autorizovaný inspektor“ – jakýsi pokus o privatizaci některých procesů vedených podle stavebního zákona, a to tam, kde mají tyto procesy především „technologický“ charakter. V tomto smyslu se začíná stavební řízení poněkud vzdalovat územnímu rozhodování, jehož veřejný charakter jej naopak přibližuje plánovacím procesům, v čemž ostatně víceméně sleduje – s určitými drobnými odchylkami – předchozí právní úpravu, zejména její vývoj po roce 1998. Nově obsahuje přesnější vymezení odpovědnosti osob zúčastněných v procesu výstavby.

V části páté ve společných ustanoveních je novou skutečností povinnost uložená vlastníkům technické infrastruktury sdělovat (poskytovat) informace o jimi vlastněných a spravovaných sítích tak, aby přístup k nim byl pokud možno plynulý a rychlý. Nově se v celém procesu využívá zvláštních správních aktů a procesních postupů, jakož i možností určité „privatizace“ celého procesu. Jedná se především o tzv. opatření obecné povahy (konstituovaná novým správním řádem), možnost využívat náhrady správních rozhodnutí veřejnoprávními smlouvami subordinačními (veřejnoprávní smlouvy koordinační, to jest smlouvy uzavírané mezi subjekty výkonu veřejné správy navzájem za účelem přenesení určitého rozsahu výkonu veřejné správy, jsou součástí českého právního řádu již delší dobu) a konečně o činnost autorizovaných inspektorů. Některé procesní inovace pak plynou z nového správního řádu – společné řízení, mezitímní rozhodnutí, rozhodnutí v části věci a podobně. Pro srovnání uvádíme obsah obou stavebních zákonů, z něhož je zřejmé, že nová právní úprava nepředstavuje nikterak zásadní změnu koncepce stavebního práva a že změny jsou spíše povahy dílčí:

Srovnání obsahové struktury

ZÁKON Č. 183/2006 SB., O ÚZEMNÍM PLÁNOVÁNÍ A STAVEBNÍM ŘÁDU (STAVEBNÍ ZÁKON), VE ZNĚNÍ POZDĚJŠÍCH PŘEDPISŮ

část první	úvodní ustanovení (vymezení pojmů)
část druhá	výkon veřejné správy
hlava I	úvodní ustanovení
hlava II	působnost ve věcech územního plánování a stavebního řádu
část třetí	územní plánování
hlava I	cíle a úkoly územního plánování
hlava II	obecná ustanovení a společné postupy v územním plánování
hlava III	nástroje územního plánování
díl 1	územně plánovací podklady
díl 2	<i>politika územního rozvoje</i>
díl 3	územně plánovací dokumentace
oddíl 1	<i>zásady územního rozvoje</i>
oddíl 2	územní plán
oddíl 3	<i>regulační plán</i>
díl 4	územní rozhodnutí
díl 5	územní řízení
díl 6	územní opatření <i>o stavební uzávěře a územní opatření o asanaci území</i>
díl 7	úprava vztahů v území
oddíl 1	<i>předkupní právo</i>
oddíl 2	<i>náhrady za změnu v území</i>
část čtvrtá	stavební řád
hlava I	stavby, terénní úpravy, zařízení a udržovací práce
díl 1	<i>povolení a ohlášení</i>
díl 2	<i>užívání staveb</i>
díl 3	<i>odstraňování staveb, terénních úprav a zařízení</i>
hlava II	stavební dozor a zvláštní pravomoci stavebního úřadu
hlava III	autorizovaný inspektor
hlava IV	povinnosti a odpovědnost osob při přípravě staveb
část pátá	společná ustanovení
hlava I	vybrané činnosti ve výstavbě a součinnost vlastníků technické infrastruktury
hlava II	evidence územně plánovací činnosti, ukládání písemností a nahlížení do nich
hlava III	obecné požadavky na výstavbu, účely vyvlastnění a úprava některých dalších práv a povinností
hlava IV	ochrana veřejných zájmů a součinnost správních orgánů
hlava V	správní delikty
část šestá	přechodná a závěrečná ustanovení
část sedmá	účinnost

ZÁKON Č. 50/1976 SB., O ÚZEMNÍM PLÁNOVÁNÍ A STAVEBNÍM ŘÁDU (STAVEBNÍ ZÁKON), VE ZNĚNÍ POZDĚJŠÍCH PŘEDPISŮ

část první	územní plánování
oddíl 1	cíle a úkoly územního plánování
oddíl 2	územně plánovací podklady
oddíl 3	územně plánovací dokumentace
oddíl 3a	orgány územního plánování
oddíl 4	pořizování územně plánovací dokumentace
oddíl 5	schvalování územně plánovací dokumentace
oddíl 6	závaznost územně plánovací dokumentace
oddíl 7	územní řízení
část druhá	stavební řád
oddíl 1	oprávnění k projektové činnosti a k provádění staveb
oddíl 2	zvláštní způsobilost k některým činnostem ve výstavbě
oddíl 3	(požadavky na) výrobky (a konstrukce) pro stavbu
oddíl 4	povolování staveb, změn staveb a udržovacích prací
oddíl 5	terénní úpravy, práce a zařízení
oddíl 6	vytyčování staveb
oddíl 7	užívání staveb
oddíl 8	údržba staveb a jejich odstraňování
oddíl 9	státní stavební dohled
část třetí	sankce
část čtvrtá	vyvlastnění
část pátá	stavební úřady
oddíl 1	obecné stavební úřady
oddíl 2	speciální, vojenské a jiné stavební úřady
oddíl 3	působnost obcí
oddíl 4	vyhrazení a přenesení pravomoci stavebního úřadu
část šestá	ochrana zvláštních zájmů
část sedmá	evidence a ukládání dokumentace
část osmá	společná ustanovení
část devátá	ustanovení přechodná a závěrečná

Proces územního plánování byl oproti stávající právní úpravě popsán podstatně rozsáhleji. Například dosa-
vadní fáze pořízení územního plánu kraje a obce a plánu regulačního byly obohaceny o novou fázi, a to spe-
cifické správní řízení o zásadách územního rozvoje kraje, řízení o územním plánu obce a řízení o regulačním
plánu obce nebo kraje, zatímco fáze konceptu byla ve všech případech územně plánovacích dokumentací
vypuštěna. Toto specifické správní řízení začalo být ukončováno zvláštním druhem správního aktu, tzv. opat-
řením obecné povahy, které není ani standardním správním rozhodnutím, ani obecným právním předpisem
(obecně závaznou vyhláškou obce nebo kraje). Důvodem pro toto složitě, časově zatěžující řešení byla dle

důvodové zprávy snaha účinně ochránit vlastnická práva vlastníků přímo dotčených při schvalování a vydávání územně plánovacích dokumentací kraje a obce tzv. veřejně prospěšnými stavbami a opatřeními, což je pojmové označení důvodů pro případné omezení vlastnických práv například novou pozemní komunikací nebo vybudováním nadřazeného systému sítě technické infrastruktury (plynovod, elektrické vedení a podobně). Tohoto nástroje jistě nesmí být zneužíváno, ba ani nadužíváno; nemůže však být prakticky zrušen, neboť je to jeden z mála plánovacích nástrojů obce umožňujících prosazení některých obecně prospěšných záměrů. Sám plán ovšem ještě zdaleka není vyvlastněním samým – je pouze jeho nezbytnou podmínkou a jedním z předpokladů, aby mohlo být v budoucnosti rozhodnuto o případném nuceném omezení vlastnických práv, není-li možno dosáhnout záměru jinou formou, a to přednostně dohodou o směně nebo odkupu.

Mezi územním plánem a územním řízením stojí v těchto případech pravidelně ještě plán regulační – ani ten však ještě není vyvlastněním samým. Toho se dosahuje teprve samostatným správním řízením a rozhodnutím, které podléhá správnímu přezkoumání a které je následně napadnutelné správní soudní žalobou, rovněž přezkoumatelnou vyšší soudní instancí na základě kasační stížnosti! Z navrhovaného řešení není ovšem především zřejmé, o čem by měl obecný soud v případě žaloby podané vlastníkem dotčeným například navrhovanou veřejně prospěšnou stavbou, vůbec rozhodovat. Bez podrobnějšího vymezení veřejně prospěšné stavby nemůže posuzovat naplnění základních předpokladů, jimiž jsou již dnes unikátnost řešení, popřípadě jeho zvláště významná ekonomická a společenská výhodnost. Nejvyšší správní soud (který je v uvedených záležitostech příslušný rozhodovat) se tak bude muset omezit na posouzení právě jen těch skutečností, které posuzuje dnes soud ústavní – to jest zákonnosti postupu obce či kraje. V opačném případě by byl popřen základní smysl plánovací činnosti obce či kraje jakožto konkrétního politického a právního rozhodnutí o správě svěřeného území, o koordinaci zájmů veřejných a soukromých, o záměrech rozvoje. Je prakticky vyloučeno, aby soud rozhodoval o tom, zda je určité řešení pro lokalitu a komunitu vhodné či nevhodné, popř. by byl smysl dělení moci a s ní spojené odpovědnosti v demokratickém státě; pro příště by bylo nejlépe svěřit plánování rovnou soudům – to ostatně výslovně konstatoval i NSS ve svých judikátech v [NSS_67; NSS_95], jimiž takový postup důrazně odmítl. Posuzována tak bude výlučně legalita procesu vedeného krajem nebo obcí, nikoliv však věcná stránka řešení. Vzhledem k podstatně slabší pozici zúčastněných subjektů oproti postavení účastníků řízení ve standardním správním řízení tak postrádá smysl i deklarovaná možnost zjednodušení procesu při uplatňování námitek v navazujících procesních fázích. Je tak důvodná obava, že celý proces vcelku povede jen k dalšímu prodlužování a prodražování procesu pořizování územně plánovací dokumentace a k jeho nižší efektivitě, aniž bude dosaženo deklarovaného cíle – vyšší a efektivnější ochrany vlastnických práv.

Smysluplnější systém územního plánování nepochybně ani cílem nebyl. Nepřehlednost a komplikovanost systému je posílena setrváváním na koncepci přenesené působnosti výkonu státní správy; ve fázi přípravy této nové právní úpravy byl dokonce proces pořizování včetně schvalování územně plánovacích dokumentů cele zařazen do režimu výkonu státní správy v přenesené působnosti, ačkoliv je na první pohled patrné, že **plánování území** je projevem výsostně samosprávným. V závěrečné fázi přípravy stavebního zákona byl pod tlakem veřejnosti tento koncept opuštěn a zachován alespoň systém stávající – kombinace samosprávy a státní správy – jakkoliv ani to není řešení vhodné. Dílčími přednostmi části o územním plánování tak zůstávají jednak konstituování nového dokumentu na úrovni státu, jehož koordinující role byla v územně plánovací praxi dlouho postrádána (stát nebyl s to být jak dovnitř státu vůči krajům a obcím, tak vně vůči sousedním státům a EU poučeným partnerem), jednak (alespoň zčásti) přesnější vymezení činnosti pořizovatele, jednak výslovně uvedená možnost podmínit výstavbu v rozvojových plochách pořízením územní studie nebo regulačního plánu, dohoda o parcelaci a plánovací smlouva a konečně též systém náhrad za změny v území vyvolané pořízením nové územně plánovací dokumentace.

V územním řízení je chvála hodna snaha po určitém zjednodušení tohoto procesu, nicméně i v těchto případech (územní souhlas, zjednodušené územní řízení) je tento postup podmíněn rozsáhlými předběžnými podmínkami, které tuto snahu mohou celkem účinně torpédovat. Za pozitivní nutno označit, že se stává územní řízení řízením veřejným, s určitými procesními možnostmi regulace účasti veřejnosti v řízení dle správního řádu, přičemž se okruh účastníků řízení v navazujícím procesu stavebním zužuje a stavební řízení samo je již řízením neveřejným, zdůrazňujícím především technologický aspekt projektové přípravy stavby.

V části týkající se **stavebního řádu** a souvisejících skutečností patří mezi nejčastěji opakovaná tvrzení o jednoduchosti postupu v případě staveb pro bydlení do 150 m² zastavěné plochy, což je nejčastější případ u nás v současnosti stavěných rodinných domů. Jedná se o stavby jednoduché, pro něž dnes platil režim sloučeného územního a stavebního řízení a pro které napříště má postačovat tzv. **ohlášení**. Ohlášení podle nového stavebního zákona je ovšem zásadně odlišné od ohlášení dosavadního. Pro nově koncipované ohlášení musí být doložena celá řada požadavků a splněna řada podmínek – nejen soulad obecnými technickými požadavky na výstavbu, ale též územně plánovací informací (jejíž obsah uvedený v prováděcí vyhlášce a v přílohách je v přímém věcném i formálním rozporu s jejím uvedením v § 104 odst. 1 SZ – zrušen novelou 2012), doklad o tom, že byli prokazatelně informováni vlastníci sousedních pozemků, kteří mohou vznést proti ohlášené stavbě od data seznámení s uvedeným záměrem ohlášení stavby námitky, o nichž musí být (pokud byly podány) po té řádně rozhodnuto ve stavebním řízení a další náležitosti. Obsah dokumentace předkládané úřadu územního plánování není specifikován a je upřesněn v prováděcí vyhlášce; podstatněji se od dokumentace ke stavebnímu řízení ovšem neliší!

To se však nezabýváme případem, kdy bude nutno obstarat si předem závazná stanoviska dotčených správních orgánů a v některých případech dokonce správní rozhodnutí speciálních stavebních úřadů, neboť předpoklad zjednodušení vychází z možnosti spojovat správní rozhodnutí týkající se jedné věci, což ovšem nelze provést, pokud o věci rozhodují různé stavební úřady – zejména pak, jsou-li tyto úřady na různých správních úrovních (úřady obcí, obcí s přenesenou působností a obcí s rozšířenou působností, popřípadě dokonce úřady krajů). Tak tomu bude v případě zřízení vodního díla, jímž se například rozumí studna, čistíčka odpadních vod, v některých případech připojení na komunikaci a podobně. Speciální stavební úřady jsou obvykle součástí úřadů obcí s rozšířenou působností, což významně omezuje dostupnost těchto stavebních úřadů a omezuje možnosti zjednodušování procesů jejich spojováním (společné řízení dle § 140 SŘ). U stejných staveb, pokud by měly být umístěny mimo zastavěné nebo k zastavění určené území obce, se vede územní řízení obligatorně; tím se ovšem proces rozhodování stává srovnatelným s procesem dnešním, s tzv. sloučeným územním a stavebním řízením (které zůstává v nové právní úpravě rovněž zachováno). Rozdíl je tak především v tom, že v minulosti byl možný tento postup u staveb rodinných domů do 300 m² zastavěné plochy.

Speciální stavební úřady zůstávají tedy zachovány prakticky v nezměněném rozsahu: pomineme-li vojenské stavební úřady a zvláštní postavení některých ministerstev (jiné stavební úřady), zůstává zachován speciální stavební úřad pro rozhodování o stavbách leteckých, drážních, **pozemních komunikací, vodních děl** či samostatně i nadále úřadů báňských. Zachování těchto stavebních úřadů není nezbytné ani v případech leteckých a drážních staveb, neboť i v těchto případech musí být rovněž koordinovány i další zájmy v území (nejen tedy odborné záležitosti drážní nebo letecké) – i z tohoto důvodu vedou již nyní územní řízení stavební úřady obecné, jejichž kompetence však po té končí a do stavebního povolení zasahují tyto speciální stavební úřady samostatnými rozhodnutími, byť jejich zásah do celého procesu není zásadně odlišný od případů ochrany jiných důležitých zájmů v území (ochrana přírody a krajiny, památková péče, humánní či veterinární hygiena atd.). Dotčené správní orgány – přesněji správní úřady (dosud DOSS) zůstávají zachovány rovněž prakticky nedotčeny, čímž je potvrzen a na dlouhou dobu zřejmě stabilizován mimořádně rozsáhlý resortismus panující v českém právním prostředí.

Jak již bylo řečeno výše, novým prvkem ve stavebním řádu je osoba **autorizovaného inspektora**, s nímž může expertně spolupracovat stavební úřad a již především mohl na základě smlouvy zadat provedení zkráceného stavebního řízení (po novele 2012 oznámení záměru s certifikátem autorizovaného inspektora) stavebník sám. Výsledkem může být osvědčení o proveditelnosti stavby – certifikát – a zároveň stanovený harmonogram kontrolních prohlídek pro provádění stavby. Kondicionálu užíváme proto, že podmínkou tohoto procesu je souhlas všech účastníků řízení a stanoviska DOSS souhlasná a bez podmínek. Pokud ho není dosaženo, byl autorizovaný inspektor povinen předat věc k rozhodnutí o námitkách stavebnímu úřadu. Jen na okraj připomínáme, že mezi požadavky na jmenování autorizovaným inspektorem patří nejen absolutorium příslušné vysoké školy, patnáctiletá profesní praxe v navrhování/projektování staveb a prvoautorizace v jedné z obou profesních komor, ale také absolvování odborné zkoušky z oboru a z práva; jen sotva lze očekávat, že stavební úřady i velkých obcí budou disponovat obdobně kvalifikovanými osobami.

Jedním z přínosů, jakkoliv se může zdát jen marginální oproti všem ostatním částem stavebního zákona, je výslovné uvedení práv a povinností jednotlivých účastníků výstavby, zejména investorů/stavebníků, kteří se často domnívají, že se prostřednictvím autorizovaných osob veškeré odpovědnosti zbavují. Přínosem je rovněž přesnější vymezení vybraných činností ve výstavbě; přestože se ve stavebním zákonu vymezuje též pojem dokumentace pro provedení stavby a jmenovitě se uvádí autorský dozor a technický dozor investora, nejasnosti v důsledku ne zcela kvalitní dikce této části zákona budou zřejmě přetrvávat. Přínosem je rovněž obligatorní kontrola procesu výstavby samé, která byla dosud mimořádně zanedbávána. Za podstatný přínos nutno považovat uložení povinnosti vlastníkům a správcům sítí a zařízení technické infrastruktury poskytovat o těchto sítích informace a nést odpovědnost za informace vadné. Nicméně se ponechává těmto subjektům stále jakési zvláštní postavení účastníků řízení, kteří poskytují do řízení stanovisko, které si již dnes zpoplatňují, čímž vznikají stavebníkům nemalé dodatečné náklady (tím spíše, že proti vši logice i právním předpisům platnost svých stanovisek někteří dokonce časově omezují!).

V souvislosti s novým stavebním zákonem byla provedena též rozsáhlá novelizace více než čtyřicítky zákonů, jichž se nová právní úprava přímo dotkla, a to **zákonem č. 186/2006 Sb., o změně některých zákonů souvisejících s přijetím stavebního zákona a zákona o vyvlastnění**. Jedná se především o právní předpisy upravující ochranu některých speciálních veřejných zájmů v území, jimiž se stanovuje a určuje 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. Tyto změny rovněž reagují na nový správní řád a na změnu některých instrumentů ve stavebním zákonu nově využívaných – jedná se především o opatření obecné povahy, veřejnoprávní smlouvy, závazná stanoviska a podobně.

Z nejvýznamnějších zákonů, které byly novelizovány, dlužno uvést podle základních okruhů jimi upravené materie především

- ▶ předpisy o veřejném zdraví: zákon o ochraně veřejného zdraví, lázeňský zákon, veterinární zákon;
- ▶ předpisy o přírodních složkách životního prostředí: zákon o ochraně přírody a krajiny, zákon o posuzování vlivů na životní prostředí, zákon o vodách, zákon o lesích, zákon o zemědělském půdním fondu, zákon o ochraně ovzduší, zákon o geologických pracích, horní zákon;
- ▶ předpisy o kulturním bohatství: zákon o státní památkové péči, autorský zákon;
- ▶ předpisy o infrastruktuře: zákon o pozemních komunikacích, drážní zákon, zákon o civilním letectví, zákon o vnitrozemské vodní plavbě, zákon o elektronických komunikacích, zákon energetický, zákon o hospodaření energií, atomový zákon, zákon o vodovodech a kanalizacích, zákon o odpadech;
- ▶ předpisy o výkonu správy v území: zákon o obcích, zákon o krajích, zákon o hl. m. Praze, zákon o regionální podpoře, zákon o integrovaném záchranném systému, zákon o správních poplatcích, katastrální zákon, zákon o pozemkových úpravách, živnostenský zákon, zákon o dani z nemovitostí, zákon o dani dědické, darovací a z převodu nemovitostí.

Významné jsou též širší souvislosti a propojenosti se správním řádem, zejména podoba a aplikace závazných stanovisek, zvláštní případy správních řízení (specificky možnosti spojování a rozdělování správních věcí a mezitímní rozhodování), opatření obecné povahy, veřejnoprávní smlouvy jakožto náhrada za správní rozhodnutí (podmíněná ovšem souhlasem všech osob, které by byly ve věci účastníky řízení).

V čem snad je či může být nová právní úprava stavebního práva přínosná:

- ▶ v lepší, byť zdaleka ne dobré formulaci některých pojmů (vymezení definic),
- ▶ v konkrétním vymezení odpovědnosti účastníků procesu rozhodování ve výstavbě a výstavby samé, pevnějším a odpovědnějším postavení stavebních úřadů a zejména v postupné privatizaci některých rozhodovacích činností ve výstavbě,
- ▶ v lepší vymezení (být opět zdaleka ne dokonalém) právního postavení orgánů obcí a krajů, jimž se v souběhu s novým správním řádem dostává i postavení dotčeného správního orgánu a posiluje se jejich postavení zejména v územním a stavebním řízení (až dosud jim bylo přiznáno pouze postavení účastníka řízení, s nímž nemuselo být jeho vyjádření – to jest podané námitky – dohodnuto),
- ▶ v souběhu s novým správním řádem v možnostech spojovat některá správní řízení, popřípadě naopak od správního řízení některé části oddělit nebo o nich rozhodnout mezitímně,

- ▶ v přesnějším určení právního postavení pořizovatele územně plánovací dokumentace, zejména ve vztahu k dotčeným správním orgánům;
- ▶ v pokusu, byť zdaleka ne dotaženém do věrohodné podoby, zapojit veřejnost do procesů územně plánovacích;
- ▶ v pokusu, rovněž zdaleka ne dotaženém, o zjednodušení rozhodování o některých typech a druzích staveb; sporná zůstává široká aplikace veřejnoprávních smluv i na procesy rozhodování podle stavebního zákona, a to právě s přihlédnutím k zachování nepřehledného a přebujelého souvisejícího právního okolí. To je však – s ohledem na léta přípravy nového stavebního zákona – přece jen poněkud málo.

Má-li však být v budoucnu ve stavebním právu dosaženo deklarovaných záměrů a cílů, pak musí být v **územním plánování**

- ▶ jednoznačně **posíleno postavení obce a kraje jakožto odpovědných správců území** – územní plánování jako výkon **samosprávné působnosti** limitované zákonem;
- ▶ **zjednodušen proces pořizování** a kontrola tohoto procesu, zejména pak změnou působení dotčených správních orgánů (správně a lépe úřadů) v celém procesu – vstupní návrh a následná kontrola a revize, zjednodušením obsahu plánovacích dokumentů a větší obsahovou a formální variabilitou; prováděcí předpisy musí být co do počtu i obsahu redukovány a musí obsahovat výlučně základní věcný rámec;
- ▶ důsledně **integrovány procesy** v územním plánování – zrušena samostatná právní úpravy posuzování vlivu staveb a koncepcí na životní prostředí a tyto procesy zahrnuty do územního plánování (minimalizace případů opakování charakterem stejných řízení).

Má-li být v budoucnu ve stavebním právu dosaženo deklarovaných záměrů a cílů, pak musí být v **ve stavebním řádu** a obecně v **působnostech správních orgánů**

- ▶ posílena koncentrace řízení a odstranění **veškerých** správních řízení v souvislosti s výstavbou – základem územní řízení; stavební řízení (pokud vůbec) jako proces více technologický, umožňující dosahovat vyšší kvality projektové přípravy a tudíž i bezpečnosti staveb a procesu stavění;
- ▶ zásadně **redukován** rozsah a počet závazných stanovisek jen na zcela klíčové záležitosti v působnosti dotčených správních orgánů; důsledkem negativního závazného stanoviska není okamžité ukončení správního řízení, nýbrž jeho přerušení a teprve v případě nemožnosti dohody nebo neúspěšného přezkoumání závazného stanoviska bude důsledkem zastavení řízení;
- ▶ úplné **zrušeny** nebo alespoň **zcela zásadně redukovány** speciální stavební úřady;
- ▶ důsledně **integrovány procesy** – například zrušení nesmyslné samostatné právní úpravy posuzování vlivu staveb a koncepcí na životní prostředí;
- ▶ **uložena stavebním úřadům povinnost standardně obstarat závazná stanoviska a stanoviska**, pokud si je dobrovolně neobstará stavebník předem sám, resp. vytvořeny podmínky pro přímou osobní účast zástupců dotčených správních úřadů na projednávání a povinnost těchto osob na místě rozhodovat a dohodovat podmínky pro meritorní rozhodnutí;
- ▶ provedena **změna pojetí (posílení) činnosti a právního postavení autorizovaných inspektorů**, kteří by měli být osobami skutečně nahrazujícími rozhodování stavebních úřadů, neboť by měli představovat nejkvalifikovanější a odborně nejlépe připravené a prozkoušené profesionály (absolventy vysokých odborných škol, s patnáctiletou praxí, autorizované pro samostatný výkon profese a úspěšně absolvující speciální zkoušku, na jejímž základě a po doporučení mohou být jmenováni, a to nejvýše dvakrát po sobě, na desetileté funkční období příslušným ministrem).

Výše uvedenému se budeme podrobněji věnovat v úvodu a v komentářích k jednotlivým částem stavebního zákona, jakož i v úvodu a v komentářích k prováděcím vyhláškám a souvisejícím zákonům.

Základní koncepce zákona není tedy zjednodušením ani v případě územního plánování, ani v případě stavebního řádu. Veškeré postupy označené nebo deklarované stavebním zákonem jako zjednodušené neznamenal ani před provedením novely skutečné zjednodušení, neboť jejich aplikace je podmíněna mnoha věcnými a procesními podmínkami, které realizaci zjednodušených procesů velmi efektivně brání, ba dokonce průběh celého procesu mohou významně zhoršit – jak bude podrobněji uvedeno u některých příkladů. Je tu ovšem ještě jeden, možná nezamýšlený, avšak o to závažnější důsledek: s pojmy zjednodušení, zkrácení a podobně si většina investorů spojuje nejen časové úspory, ale i úspory nákladů na projektovou přípravu stavby, ačkoliv výsledkem využití zjednodušujících procedur může být naopak delší čas a větší rozsah profesních výkonů, a tudíž i zvýšené náklady. Koncepce stavebního zákona vychází z logiky, že stavebník je „zločinec“, který musí v řízení prokázat, že jím není, místo koncepce, v níž se

na stavebníky hledí jako na slušné a čestné, jejichž případné nekalé úmysly mohou a musejí být v řízení teprve prokázány. Svoji skutečnou životnost a aplikovatelnost musejí ostatně prokázat i další „zjednodušující“ procesní postupy, například pravidla pro uplatňování námitek v jednotlivých fázích plánovacího procesu a procesů správních, způsoby doručování v případech vydaného územního nebo regulačního plánu, možnosti náhrad územních rozhodnutí opatřením obecné povahy, kterým se vydává regulační plán a některé další, a to nejen s přihlédnutím k účinnosti ochrany práv a právem chráněných zájmů na straně jedné, ale i charakteru, smyslu a účelu plánovacích a správních procesů (například odstranění obavy, že možnosti spojování územního a regulačního plánu nepovedou ve svých důsledcích k postupné degeneraci územních plánů v plány více či méně pouze regulační s důsledky obdobnými, jaké přináší například územní plán hl. města Prahy z roku 1999).

1.2 Úvodní ustanovení [část první; § 1 až § 3] [předmět úpravy a základní pojmy]

Předmětem úpravy stavebního zákona jsou právní a věcné vztahy vznikající při provádění územně plánovacích činností a činností souvisejících s výstavbou. Rozhodnutí ve správních řízeních konaných podle stavebního zákona (v souběhu se správním řádem) a v souvislosti s ním představují až šedesát procent veškerých správních rozhodnutí ve veřejné správě **[P_01]**. Stavební zákon je základní a klíčovou součástí, ba páteří veřejného práva, které má zcela mimořádný význam pro **utváření území**, to jest jeho (prostorové) **uspořádání** a (funkční) **využití**, zejména v procesu pořizování (zhotovování, projednávání), schvalování a vydávání a následného uplatňování příslušné územně plánovací dokumentace, jednak při správě území obcí, krajů a státu – a to i v souvislostech překračujících státní hranice a v kontextu Evropské unie, resp. Evropského hospodářského prostoru jako celku. Mnohé obtíže při aplikaci stavebního práva byly působeny nejasnostmi terminologickými. Přestože se nepodařilo koncepčně slovník tohoto předpisu zcela vyčistit, **okruh definovaných pojmů** je nyní podstatně širší. Specificky jsou definovány pojmy týkající se územního plánování – pozemky a parcely, plochy a jejich zvláštní případy – koridory, změny v území, změny využití území nebo prostorového uspořádání, území zastavěné a zastavitelné, území nezastavěné a nezastavitelné – intravilánem se rozumí zastavěná část obce vymezená územním plánem, popřípadě stavem k 1. září 1966 a vyznačená v mapách evidence nemovitostí (ustanovení zřetelně vůči obcím administrativně likvidační a nesmyslné), veřejně prospěšné stavby a veřejně prospěšná opatření nestavební povahy, veřejná infrastruktura. Nově jsou definovány i pojmy týkající se stavebního řádu, zejména pojem stavby samé; ačkoliv to působí poněkud zvláštně, definovat stavbu je do značné míry obtížné, neboť stavbou se rozumí jak činnost sama, tak výsledek těchto činností, prováděných stavební nebo montážní technologií. Stavba je upravena v řadě právních předpisů, přičemž základní právní úprava z hlediska vlastnických práv a dispozic s nimi, jakož i dalších soukromoprávních aktivit je obsažena v *ObčZ (§ 119 odst. 2, § 120, § 135c)* [resp. ustanovení § 498 a § 506 věc, § 1004 – ochrana držby, § 1083 an. – stavba, § 1240 an. – právo stavby, § 2623 an. – stavba jako předmět díla, § 3054 an. – věcná práva, pozemek stavby a některá další ustanovení zákona č. 89/2012 Sb. (nového ObčZ)], jímž se stavbou rozumí nemovitost, tedy to, co je pevně spojeno se zemí. Součástí definice je též vymezení dočasnosti jejího trvání a charakteristika a typologie změn. Součástí těchto ustanovení je rovněž vymezení pojmu terénní úprava, zařízení, staveniště a údržba stavby. Novelou byl doplněn pojem zastavěné plochy pozemku a stavby, neboť výklad tohoto pojmu činil při aplikaci problémy. Nadále se bude rozumět zastavěnou plochou pozemku součet všech zastavěných ploch jednotlivých staveb a zastavěnou plochou stavby plocha ohraničená pravoúhlými průměty vnějšího líce obvodových konstrukcí všech nadzemních i podzemních podlaží do vodorovné roviny.

Zvláštní definice jsou věnovány některým **osobám zúčastněným na procesu výstavby** a jejich základnímu postavení: pořizovatel, stavební podnikatel, stavebník a stavební dozor (jímž se pro příště míní dozor nad prováděním stavby svépomocí). Stranou zůstala přesnější definice některých profesí s odkazem na

zákon o výkonu povolání, popřípadě je rozsah a charakter jejich činnosti (více či méně úplně a přesně) popsán u příslušné činnosti, kterou jsou oprávněni vykonávat: projektant, osoba provádějící stavbu, autorizovaný inspektor a další [P_02; P_03]. Autorský dozor opět samostatně definován nebyl s odkazem na ZVPAIT. Tento zákon však definici „autorského dozoru“ nepodává, uvádí jej pouze jako standardní profesní výkon projektanta při provádění staveb; již od přípravy rozsáhlé novely stavebního zákona z roku 1976 zákonem č. 262/1992 Sb. bylo dohodnuto, že pojem „vybrané činnosti ve výstavbě“ přísluší stavebnímu zákonu, nikoliv ZVPAIT. V souladu s profesními standardy „*autorským dozorem se rozumí průběžně vykonávaný odborný dozor projektanta nebo hlavního projektanta, popřípadě osoby jím pověřené, nad souladem prováděné stavby s projektovou dokumentací*“. Autorský dozor je velmi specifická forma dohledu nad prováděním stavby – je-li v zákonu nutno specifikovat dohled nad prováděním jednoduché stavby (stavební dozor), pak je naprosto absurdní, že autorský dozor (při rozsahu odpovědnosti projektantů) uveden v pojmech není – tento návrh souvisí též se základním koncepčním východiskem, kterým je přesné vymezení konkrétní odpovědnosti jednotlivých účastníků procesu výstavby; s pojmem autorský dozor by mělo být v budoucnu i ustanovení § 158 uvedeno do souladu. Zpřesnění textu považujeme za mimořádně důležité s ohledem vymezení osobní odpovědnosti v § 159 a s přihlédnutím k požadavkům na skutečně účinnou kontrolu stavebních činností. „Fakultativnost“ autorského dozoru (v dosavadním § 157 odst. 2 SZ) navozuje dojem, že i odpovědnost projektanta je toliko fakultativní, je-li přípustné, aby stavba, za níž jinak odpovídá dle § 159 odst. 2, mohla být prováděna bez projektantova vědomí a účasti. Důsledky této koncepce mají občas tragické následky (například zřízení domu v Soukenické ulici v Praze 1 v roce 2009 se čtyřmi mrtvými osobami). Autorský dozor není dohled nad dodržením estetických standardů, nýbrž nad kvalitativními parametry celkové koncepce a řešení stavby. Smyslem autorského dozoru je sledovat z pozice poučené profesní osoby **odpovídající** za projekt stavby a její kvalitu po realizaci (§ 159 odst. 2 SZ) soulad prováděné stavby s projektem, to jest nést vskutku účinně svoji osobní odpovědnost za stavbu. Tím se nenahrazují jiné odpovědnosti, zejména odpovědnost stavebníka, odpovědnost stavbyvedoucího či koordinátora bezpečnosti práce – a ani stavebního úřadu. Výkon autorského dozoru pak velmi úzce souvisí s kontrolními prohlídkami stavby, jedním z mála skutečných přínosů nového stavebního zákona. Není-li osobě odpovídající za projekt umožněno sledovat z této pozice vývoj prováděné stavby a případně tento vývoj korigovat a předcházet tak budoucím škodám, je to popření celé koncepce osobní odpovědnosti.

Standardně jsou vymezeny obecné požadavky na výstavbu, a to jednak jako obecné požadavky na využívání území (jejich podstatná část v prováděcí vyhlášce – tzv. „plochy s rozdílným způsobem využití“ – však v podobě tam uvedené zcela postrádá smysl), jednak jako technické požadavky na stavby, včetně obecných technických požadavků zabezpečujících užívání staveb osobami s určitým omezením fyzických a mentálních schopností; v této souvislosti nutno připomenout, že podle řady dalších zákonů jsou stanoveny technické požadavky speciální, jimiž se okruh obecných technických požadavků podstatně rozšiřuje a prohlubuje (mimo jiné například pozemní komunikace, dráhy, letecká doprava, vodní díla, energetika, elektronické komunikace, jaderná /ionizující/ zařízení, chemické látky, požární bezpečnost), které musí být rovněž aplikovány a posuzovány v územním řízení, pokud to z povahy věci plyne. Rozsah regulace technických požadavků je do značné míry přeurčen a příliš podrobně reglementuje výstavbu, často proti smyslu a účelu věci. Jak uplatňování těchto požadavků, tak především aplikace norem by vždy měla následovat po poučení úvaze o jejich smyslu a účelu. Ustanovení § 2 odst. 2 písm. e) souvisí dále s § 156 a zejména s § 169 SZ.

Text zákona:

Část první Úvodní ustanovení

§ 1 Předmět úpravy

(1) Tento zákon upravuje ve věcech územního plánování zejména cíle a úkoly územního plánování, soustavu orgánů územního plánování, nástroje územního plánování, vyhodnocování vlivů na udržitelný rozvoj území, rozhodování v území, možnosti sloučení postupů

podle tohoto zákona s postupy posuzování vlivů záměrů na životní prostředí, podmínky pro výstavbu, rozvoj území a pro přípravu veřejné infrastruktury, evidenci územně plánovací činnosti a kvalifikační požadavky pro územně plánovací činnost.

(2) Tento zákon upravuje ve věcech stavebního řádu zejména povolování staveb a jejich změn, terénních úprav a zařízení, užívání a odstraňování staveb, dohled a zvláštní pravomoci stavebních úřadů, postavení a oprávnění autorizovaných inspektorů, soustavu stavebních úřadů, povinnosti a odpovědnost osob při přípravě a provádění staveb.

(3) Tento zákon dále upravuje podmínky pro projektovou činnost a provádění staveb, obecné požadavky na výstavbu, účely vyvlastnění, vstupy na pozemky a do staveb, ochranu veřejných zájmů a některé další věci související s předmětem této právní úpravy.

§ 2 Základní pojmy

(1) V tomto zákoně se rozumí

- a) změnou v území změna jeho využití nebo prostorového uspořádání, včetně umístování staveb a jejich změn,
- b) stavebním pozemkem pozemek, jeho část nebo soubor pozemků, vymezený a určený k umístění stavby územním rozhodnutím anebo regulačním plánem,
- c) zastavěným stavebním pozemkem pozemek evidovaný v katastru nemovitostí jako stavební parcela a další pozemkové parcely zpravidla pod společným oplocením, tvořící souvislý celek s obytnými a hospodářskými budovami,
- d) zastavěným územím území vymezené územním plánem nebo postupem podle tohoto zákona; nemá-li obec takto vymezené zastavěné území, je zastavěným územím zastavěná část obce vymezená k 1. září 1966 a vyznačená v mapách evidence nemovitostí (dále jen „intravilán“),
- e) nezastavitelným pozemkem pozemek, jenž nelze zastavět na území obce, která nemá vydaný územní plán, a to
 1. pozemek veřejné zeleně a parku¹ sloužící obecnému užívání;
 2. v intravilánu lesní pozemek nebo soubor sousedících lesních pozemků o výměře větší než 0, 5 ha,
- f) nezastavěným územím pozemky nezahrnuté do zastavěného území nebo do zastavitelné plochy,
- g) plochou část území tvořená jedním či více pozemky nebo jejich částí, která je vymezena v politice územního rozvoje, zásadách územního rozvoje nebo územním plánem, popřípadě v územně plánovacích podkladech s ohledem na stávající nebo požadovaný způsob jejího využití a její význam,
- h) plochou nadmístního, popřípadě republikového významu plocha, která svým významem, rozsahem nebo využitím ovlivní území více obcí, popřípadě území více krajů; v případě hlavního města Prahy se za plochu nadmístního významu považuje plocha celoměstského významu,
- i) koridorem plocha vymezená pro umístění vedení dopravní a technické infrastruktury nebo opatření nestavební povahy,
- j) zastavitelnou plochou plocha vymezená k zastavění v územním plánu nebo v zásadách územního rozvoje,
- k) veřejnou infrastrukturou pozemky, stavby, zařízení, a to
 1. dopravní infrastruktura, například stavby pozemních komunikací, drah, vodních cest, letišť a s nimi souvisejících zařízení;
 2. technická infrastruktura, kterou jsou vedení a stavby a s nimi provozně související zařízení technického vybavení, například vodovody, vodojemy, kanalizace, čistírny odpadních vod, stavby ke snižování ohrožení území živelními nebo jinými pohromami, stavby a zařízení pro nakládání s odpady, trafostanice, energetické vedení, komunikační vedení veřejné komunikační sítě a elektronické komunikační zařízení veřejné komunikační sítě, produktovody;
 3. občanské vybavení, kterým jsou stavby, zařízení a pozemky sloužící například pro vzdělávání a výchovu, sociální služby a péči o rodiny, zdravotní služby, kulturu, veřejnou správu, ochranu obyvatelstva;
 4. veřejné prostranství¹, zřizované nebo užívané ve veřejném zájmu,
- l) veřejně prospěšnou stavbou stavba pro veřejnou infrastrukturu určená k rozvoji nebo ochraně území obce, kraje nebo státu, vymezená ve vydané územně plánovací dokumentaci,
- m) veřejně prospěšným opatřením opatření nestavební povahy sloužící ke snižování ohrožení území a k rozvoji anebo k ochraně přírodního, kulturního a archeologického dědictví, vymezené ve vydané územně plánovací dokumentaci,

n) územně plánovací dokumentací

1. zásady územního rozvoje;
2. územní plán;
3. regulační plán.

(2) V tomto zákoně se dále rozumí

- a) pořizovatelem příslušný obecní úřad, krajský úřad, Ministerstvo pro místní rozvoj (dále jen „ministerstvo“) nebo Ministerstvo obrany, který pořizuje územně plánovací podklady, územně plánovací dokumentaci, vymezení zastavěného území nebo politiku územního rozvoje,
- b) stavebním podnikatelem osoba oprávněná k provádění stavebních nebo montážních prací jako předmětu své činnosti podle zvláštních právních předpisů,²
- c) stavebníkem osoba, která pro sebe žádá vydání stavebního povolení nebo ohlašuje provedení stavby, terénní úpravy nebo zařízení, jakož i její právní nástupce, a dále osoba, která stavbu, terénní úpravu nebo zařízení provádí, pokud nejde o stavebního podnikatele realizujícího stavbu v rámci své podnikatelské činnosti; stavebníkem se rozumí též investor a objednatel stavby,
- d) stavebním dozorem odborný dozor nad prováděním stavby s pomocí vykonávaný osobou, která má vysokoškolské vzdělání stavebního nebo architektonického směru nebo střední vzdělání stavebního směru s maturitní zkouškou a alespoň 3 roky praxe při provádění staveb,
- e) obecnými požadavky na výstavbu obecné požadavky na využívání území a technické požadavky na stavby stanovené prováděcími právními předpisy a dále obecné technické požadavky zabezpečující užívání staveb osobami pokročilého věku, těhotnými ženami, osobami doprovázejícími dítě v kočárku, dítě do tří let, popřípadě osobami s mentálním postižením nebo osobami s omezenou schopností pohybu nebo orientace stanovené prováděcími právními předpisy (dále jen „bezbariérové užívání stavby“).

(3) Stavbou se rozumí veškerá stavební díla, která vznikají stavební nebo montážní technologií, bez zřetele na jejich stavebně technické provedení, použité stavební výrobky, materiály a konstrukce, na účel využití a dobu trvání. Dočasná stavba je stavba, u které stavební úřad předem omezí dobu jejího trvání. Za stavbu se považuje také výrobek plnící funkci stavby. Stavba, která slouží reklamním účelům, je stavba pro reklamu.

(4) Pokud se v tomto zákoně používá pojmu stavba, rozumí se tím podle okolností i její část nebo změna dokončené stavby.

(5) Změnou dokončené stavby je

- a) nástavba, kterou se stavba zvyšuje,
- b) přístavba, kterou se stavba půdorysně rozšiřuje a která je vzájemně provozně propojena s dosavadní stavbou,
- c) stavební úprava, při které se zachovává vnější půdorysní a výškové ohraničení stavby; za stavební úpravu se považuje též zateplení pláště stavby.

(6) Změnou stavby před jejím dokončením se rozumí změna v provádění stavby oproti jejímu povolení nebo dokumentaci stavby ověřené stavebním úřadem nebo autorizovaným inspektorem.

(7) Zastavěná plocha pozemku je součtem všech zastavěných ploch jednotlivých staveb. Zastavěnou plochou stavby se rozumí plocha ohraničená pravouhlými průměty vnějšího lince obvodových konstrukcí všech nadzemních i podzemních podlaží do vodorovné roviny. Plochy lodžii a arkýřů se započítávají. U objektů poloodkrytých (bez některých obvodových stěn) je zastavěná plocha vymezena obalovými čarami vedenými vnějšími lici svislých konstrukcí do vodorovné roviny. U zastřešených staveb nebo jejich částí bez obvodových svislých konstrukcí je zastavěná plocha vymezena pravouhlým průmětem střešní konstrukce do vodorovné roviny.

§ 3

(1) Terénní úpravou se pro účely tohoto zákona rozumí zemní práce a změny terénu, jimiž se podstatně mění vzhled prostředí nebo odtokové poměry, těžební a jim podobné a s nimi související práce, nejedná-li se o hornickou činnost nebo činnost prováděnou hornickým způsobem, například skladovací a odstavné plochy, násypy, závážky, úpravy pozemků pro zřízení hřišť a sportovišť, těžební práce na povrchu.

(2) 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.

(3) Staveništem se rozumí místo, na kterém se provádí stavba nebo udržovací práce; zahrnuje stavební pozemek, popřípadě zastavěný stavební pozemek nebo jeho část anebo část stavby, popřípadě, v rozsahu vymezeném stavebním úřadem, též jiný pozemek nebo jeho část anebo část jiné stavby.

(4) Údržbou stavby se rozumějí práce, jimiž se zabezpečuje její dobrý stavební stav tak, aby nedocházelo ke znehodnocení stavby a co nejvíce se prodloužila její uživatelnost.

(5) Pokud se v tomto zákoně používá pojmu stavební záměr, rozumí se tím podle okolností stavba, změna dokončené stavby, terénní úprava, zařízení nebo údržba.

¹ § 34 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení)

² zákon č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (živnostenský zákon), ve znění pozdějších předpisů

Komentář:

K jednotlivým pojmům a jejich právnímu vymezení se opakovaně vyjádřily všechny rozhodující soudní instituce, zejména Ústavní soud a Nejvyšší soud, které po dlouhou dobu nahrazovaly i rozhodování Nejvyššího správního soudu, který se své role ujal v roce 2003. Přestože řada pojmů doznala určitých významových posunů, je pro výklad práva a pojmů užitých ve stavebním zákonu účelné sledovat vydanou judikaturu; určitý (byť zdaleka nikoli úplný, jen příkladný) přehled po judikatuře těchto soudů je uveden v přehledu judikatury [SZvP_08].

Z pojmů v praxi hojně frekventovaných, které však působí určité problémy, patří zejména pojem „zastavěné území“, a to především pro poněkud nešťastně užitou legislativní zkratku „intravilán“ ve (zdánlivé) spojitosti pouze zastavěnou částí obce tak, jak byla vymezena k 1. září 1966 a vyznačena v mapách evidence nemovitostí; z logiky uspořádání celého textu je zřejmé, že se tato legislativní zkratka vztahuje na celé znění odstavce, a zahrnuje tudíž všechny v něm uvedené případy, a to především vymezení územním plánem nebo postupem podle SZ (vymezení zastavěného území) – a jen v případě absence obou těchto postupů platí poslední uvedená varianta. Obdobné výhrady lze uplatnit i vůči užití pojmů „zastavěné – nezastavěné“, „zastavitelné – nezastavitelné“, a to zejména v územně plánovací praxi a při aplikaci v územně plánovací dokumentaci.

Značný problém působí v praxi rovněž pojem „plocha nadmístního významu“, resp. obecně pojem „nadmístní“, a to zejména v důsledku následné aplikace v územně plánovací praxi, včetně následné judikatury, která v tomto případě zvolila poněkud nešťastný výklad, důsledně vycházející nikoliv z povahy a podstaty věci, nýbrž pouze z formální aplikace pojmu. V důsledku této praxe byly vyloučeny z územních plánů jako nadmístní i ty případy, které logicky plynou z charakteru a účelu investice (stavba většího sportovního či kulturního zařízení v menší obci je věcně nepochybně „nadmístního“ významu a slouží zpravidla mnohem širšímu okruhu uživatelů). Jak uvádíme v komentáři k územnímu plánu, resp. zásadám územního rozvoje, vedl tento výklad k nutnosti novelizace, umožňující zahrnout i tyto případy do územních plánů (tedy nikoliv pouze do zásad územního rozvoje), pokud to nadřazená plánovací úroveň (kraj) nevyloučí. Zvláštním případem je novelizované ustanovení v případě hl. m. Prahy, kde se „za plochu nadmístního významu považuje plocha celoměstského významu“. Smysl této úpravy zcela uniká; vzhledem ke specifickému postavení hl. m. Prahy, jak je reflektováno též stavebním zákonem (§ 8, § 43, § 194 SZ), umožňujícím pořizovat dvě úrovně územního plánu, stanovit specificky obecné podmínky a požadavky na využití a uspořádání území a obecné technické požadavky na stavby, by bylo na místě se obdobným definicím spíše vyhnout. Totéž ostatně platí v případě hl. m. Prahy i pro „plochy republikového významu“.

Nově definovaným pojmem je „zastavěná plocha pozemku a stavby“, jimiž se rozumí součet „všech zastavěných ploch jednotlivých staveb. Zastavěnou plochou stavby se rozumí plocha ohraničená pravoúhlými průřezy vnějšího líce obvodových konstrukcí všech nadzemních i podzemních podlaží do vodorovné roviny. Plochy lodžii a arkýřů se započítávají. U objektů polooodkrytých (bez některých obvodových stěn)

je zastavěná plocha vymezena obalovými čarami vedenými vnějšími líci svislých konstrukcí do vodorovné roviny. U zastřešených staveb nebo jejich částí bez obvodových svislých konstrukcí je zastavěná plocha vymezena pravoúhlým průmětem střešní konstrukce do vodorovné roviny.“ Vzhledem k zařazení podzemních částí stavby do tohoto určení se česká právní úprava odchýlila od zvyklostí a standardů evropských.

Nový stavební zákon neobsahuje sice výslovná ustanovení o vázanosti účastníků řízení a jejich právních nástupců správními rozhodnutími vydanými podle stavebního zákona, a to ani zvláště pro územní a stavební řízení, ale uvádí souhrnně tuto vázanost ve vymezení pojmů v ustanovení § 2 odst. 2 písm. c) SZ a nepřímo se této skutečnosti dotýká v ustanovení § 118 odst. 1 SZ, jímž se umožňuje podat žádost o změnu stavby před jejím dokončením stavebníkovi nebo jeho právnímu nástupci. Základem pro toto stanovisko je především obecné ustanovení § 73 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., *správní řád*, ve znění pozdějších předpisů: „*Jestliže je pro práva a povinnosti účastníků určující právo k movité nebo nemovité věci, (tedy typicky pozemek nebo stavba), je pravomocné rozhodnutí závazné i pro právní nástupce účastníků.*“ Oproti předchozí právní úpravě tak není v souvislosti s územním rozhodnutím, stavebním povolením nebo jinými typy rozhodnutí dle SZ uvedena výslovně právní vázanost vydaným rozhodnutím pro právní nástupce.

Související ustanovení

- ▶ **SZ a prováděcích vyhlášek ke SZ** – § 4, § 5 a 6, § 17, § 19, § 24, § 36, § 43, § 58 a 59, § 66, § 95 a 96, § 101 až 104, § 115 až 118, § 152 a 153, § 157, § 158 až 160, § 169 a 170;
- ▶ **zákona o výkonu povolání** – § 2 až 5, § 17 až 19; PEŘ ČKA/ČKAIT; VHŘ_AIT;
- ▶ **správního řádu** – § 2 až 8; § 73 odst. 2
- ▶ **jiných právních předpisů** – § 118 až 121 ObčZ; § 34 ZObecZř; dále viz SZvP_07 a SZvP_08

Judikáty

[NSS_09; NSS_30; NSS_33; NSS_67; NSS_95; NSS_151; NSS_200; NSS_201; ÚS_18; ÚS_28; ÚS_32; ÚS_33; ÚS_61; ÚS_106; ÚS_107; ÚS_121; ÚS_125; ÚS_155; NS_01; NS_02; NS_03; NS_16; NS_25; NS_36]

Vzory podání a schémata

(ukázky některých podání a rozhodnutí, standardů výkonů a dokumentace a základních smluvních vztahů vznikajících v souvislosti s výstavbou a s řízením zakázek):

[P_01; P_02; P_03]

1.3 Výkon veřejné správy [část druhá; § 4 až § 17] [úvodní ustanovení, výkon veřejné správy na úseku územního plánování, výkon veřejné správy na úseku stavebního řádu]

Systém výkonu veřejné moci odpovídá podvojnému výkonu správy na území České republiky, jak byl koncipován reformou veřejné správy, realizovanou především souborem zákonů z roku 2000 a z období bezprostředně následujícího – zejména zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), zákona č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, jednak – na úrovni ústředních orgánů státní správy – mnohokrát novelizovaným zákonem kompetenčním (zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, všechny vždy

ve znění pozdějších předpisů). Soubor těchto zákonů byl i od roku 2000 opakovaně novelizován, přičemž v obecné správě opuštěný systém okresních úřadů zůstává ve speciální správě, v soudnictví a na dalších úsecích veřejné správy zachován. Tento podvojný systém rozděluje výkon veřejné správy jednak na správu státní vykonávanou buď přímo orgány státu, nebo orgány krajů, popřípadě obcí v přenesené působnosti, jednak na samosprávu územní (obecní a krajskou), popřípadě personální (samospráva profesní); podmínky přenesení působnosti s určením okruhu obcí s přenesenou působností a s působností rozšířenou jsou uvedeny v *zákonu č. 314/2002 Sb., o stanovení obcí s pověřeným obecním úřadem a stanovení obcí s rozšířenou působností*, ve znění *zákona č. 387/2004 Sb. [SZvP_07.03]* Novelizace § 4 odst. 1 provedená *zákonem č. 191/2008 Sb.* umožnila výslovně vést řízení o všech stavebách spjatých se stavbou hlavní. Dosavadní správní praxe při aplikaci nového stavebního zákona ukazuje, že povolování souboru staveb činilo stavebním úřadům značné potíže. Poněkud nelogicky a nesmyslně se rozbujela praxe, že přes úzkou spojitost některých staveb doplňkových se stavbou hlavní byly tyto doplňkové stavby, pro které často není třeba ohlášení, nebo se ohlašují, z celkového rozhodování o věci vyloučeny. Přitom je tento stav častý, neboť stavebníci kromě stavby hlavní, která vyžaduje vydání stavebního povolení, zamýšlejí pravidelně provést i další stavby, u kterých postačí ohlášení stavebnímu úřadu, popř. ani ohlášení nevyžadují (přípojky a podobně). Navrhovaná úprava tak poněkud zpřesňuje stávající ustanovení a stavebním úřadům dává oporu pro komplexní posouzení celého záměru a rozhodnutí o celém souboru staveb bez ohledu na jejich status. Další rozsáhlé novelizace doznalo toto ustanovení *zákonem č. 350/2013 Sb.*, byť se jí nepodařilo nejpodstatnější vnitřní rozpory a inkonzistence stavebního zákona ani zdaleka odstranit.

Ve stavebním zákonu je oddělen výkon správy na úseku územního plánování a na úseku stavebního řádu, přičemž na úseku územního plánování jsou pořizovatelské činnosti výkonem státní správy v přenesené působnosti, zatímco schvalování dokumentů uzavírajících jednotlivé fáze pořizování, to jest dokumentů nejen právní, nýbrž i politické povahy, je výkonem samosprávným. Tento podvojný (dvoukolejný) výkon veřejné správy však působí značné obtíže, neboť některé činnosti – zejména a typicky právě územně plánovací činnost – v sobě obsahují prvky obojího v podobě často jen obtížně rozlišitelné. Územní řízení, stavební řízení a všechny další správní procesy jsou přenesenou působností státní správy a výkon správních úředníků odpovědných za jejich řádný průběh se řídí některými speciálními právními předpisy, zejména služebním zákonem (*zákon č. 218/2002 Sb.*), zákonem o úřednících územních samosprávných celků (*zákon č. 312/2002 Sb.*) a vyhláškou o zvláštní odborné způsobilosti úředníků územních samosprávných celků (*vyhláška č. 512/2002 Sb.*).

Vedle obecných správních struktur vymezuje stavební zákon především kompetence jednotlivých správních orgánů na správních úrovních obce, kraje a státu. Pořizovatelskou činnost provádí kterákoliv obec, která zajistí výkon této činnosti některým ze zákonem uznaných způsobů. Vhodnou formou je využívání kvalifikovaných odborníků na základě smluvních pro spolupráci více obcí v mikroregionu. Pokud si obec takovou činnost svými silami nezajistí, budou se muset spokojit s pořizováním zaměstnanci úřadů obcí s rozšířenou působností, u nichž však hrozí (bez ohledu na jejich dobrou vůli a profesionální zdatnost) střety zájmů, neboť budou nuceni hájit přednostně zájmy své obce mateřské. Na tyto hrozící střety zájmů má zákon jen omezené kontrolní mechanismy. Poněkud problematické je konstituování Rady obcí pro udržitelný rozvoj území (§ 9 SZ), byť je jejich vznik pouze fakultativní, což ostatně odpovídá skutečnosti, že jejich rozhodování nemá žádné faktické právní důsledky.

Působnost na úseku územního plánování je samostatně popsána a určena pro úroveň obcí, krajů a speciálně pro území hlavního města Prahy. Speciální působnost má rovněž ministerstvo obrany pro území vojenských újezdů. Ústředním orgánem územního plánování je ministerstvo pro místní rozvoj, které je zároveň pořizovatelem politiky územního rozvoje, kterou schvaluje vláda. V případě obcí a krajů je nutno upozornit na skutečnost, že v zákonem vymezených případech mají postavení dotčených orgánů státní správy (k tomu též ustanovení § 136 odst. 2 SŘ), která vydávají závazná stanoviska, jejichž obsah s nimi musí být v případě rozporů dohodnut. Významné je ustanovení § 38 odst. 5 SZ, kterým se ministerstvo určuje příslušným k řešení rozporů při posouzení návrhu zásad územního rozvoje kraje. Při řešení rozporů mezi závaznými stanovisky dotčených správních orgánů vydaných při pořizování územního plánu obce se postupuje podle § 136 odst. 6 v souběhu s ustanovením § 133 odst. 6 SŘ: „Při řešení rozporů mezi správním orgánem, který vede řízení, a správními orgány, které jsou dotčenými orgány,

jakož i mezi dotčenými orgány navzájem, týkajících se řešení otázky, jež je předmětem rozhodování, se postupuje přiměřeně podle ustanovení o řešení sporů o příslušnost s tím, že v případě bezvýslednosti dohodovacího řízení musí být zpráva o jeho průběhu spolu s návrhy jednotlivých ústředních správních úřadů ústředním správním úřadem, na jehož návrh bylo dohodovací řízení zahájeno, bez zbytečného odkladu předložena k řešení vládě. Ustanovení tohoto odstavce se nepoužije na řešení rozporů s územními samosprávnými celky, jestliže se věc týká práva územního samosprávného celku na samosprávu..." V souladu s ustanovení § 133 odst. 6 SŘ po dobu určování příslušnosti nebo řešení rozporu neběží lhůty týkající se provádění úkonů v řízení.

Soustava obecných stavebních úřadů je uvedena v § 13 SZ. Stavebním úřadem jsou

- ▶ města a obce, které vykonávaly působnost stavebního úřadu ke dni 31. prosince 2006, resp. ke dni 31. prosince 2012, a to
 - pověřené obecní úřady,
 - magistráty statutárních měst, popřípadě úřadů jejich obvodů nebo městských částí, byla-li na ně přenesena působnost statutem (statutárními městy jsou dle zákona o obcích Kladno, České Budějovice, Plzeň, Karlovy Vary, Ústí nad Labem, Liberec, Hradec Králové, Pardubice, Jihlava, Brno, Zlín, Olomouc, Ostrava, Opava, Havířov, Most, Teplice, Karviná a Mladá Boleslav. Dle zákona o hl. m. Praze je statutárním městem též Praha. Územně členěnými statutárními městy, která svým statutem přenesla výkon státní správy na stavební úřady městských obvodů nebo částí jsou Praha, Brno, Ostrava a Plzeň),
 - Magistrát hlavního města Prahy a úřady jeho městských částí určené Statutem,
- ▶ krajské úřady,
- ▶ ministerstvo pro místní rozvoj jako ústřední správní úřad;

výkon činnosti stavebního úřadu může být přenesen statutem zcela nebo zčásti (statut je vydáván obecně závaznou vyhláškou schvalovanou zastupitelstvem statutárního města, kterou se stanovuje členění správního území města na městské obvody či městské části, vymezuje se jim správní působnost; statutem lze svěřit jak přenesenou působnost výkonu státní správy, tak působnost samostatnou, například vlastnictví majetku a hospodaření s ním, sestavování rozpočtu, zřizování a rušení právnických osob). Pokud ovšem svěřuje přenesenou působnost obvodům nebo městským částem přímo určitý zákon, nemůže jím být statutem tato působnost odňata a vykonávána městem.

Z hlediska věcné působnosti se **stavební úřady** dělí na **obecné, speciální, vojenské a jiné** (jimiž se rozumí pro zákonem stanovené případy ministerstvo vnitra, ministerstvo spravedlnosti a ministerstvo průmyslu a obchodu). Speciální stavební úřady jsou stanoveny v § 15 SZ [SZvP_07.03]; svoji působnost pak vykonávají na základě speciálního předpisu, a to zákona o civilním letectví, zákona o drahách, zákona o pozemních komunikacích a zákona o vodách, resp. předpisů horních. V pochybnostech, zda příslušnou stavbu povoluje obecný stavební úřad či speciální stavební úřad, platí stanovisko speciálního stavebního úřadu. Přestože setrvání u speciálních stavebních úřadů je komplikující, lze využívat v případě souběhu procesů obecného stavebního řízení zejména s řízením o pozemních komunikacích či vodoprávním řízení ustanovení § 140 SŘ a tato řízení spojit do společného řízení.

V případě nejasností o místní příslušnosti se postupuje podle § 11 odst. 2 SŘ, v případě sporů o věcnou příslušnost se postupuje podle § 131 až 133 SŘ. Postup v případě územní působnosti dvou či více stavebních úřadů v jedné věci stanovuje § 13 odst. 5 SZ tak, že rozhodnutí provede společný nadřízený správní orgán, popřípadě správní orgán jím určený z těch, v jejichž správním obvodu se má stavba nebo opatření uskutečnit. Toto ustanovení se využívá obvykle především u liniových staveb.

Vyhrazení pravomoci stavebního úřadu (§ 17 SZ) je fakultativní a přichází v úvahu především v případech zvláště obtížných či neobvyklých staveb, staveb s významnými účinky a vlivy na životní prostředí nebo významných kulturních památek. Atrahuje-li nadřízený správní orgán rozhodování ve věci, stává se orgánem prvoinstančním a odvolacím orgánem je stavební úřad jemu nadřízený. V případě atrakce rozhodnutí se stává příslušným i pro záležitosti užívání staveb a kolaudačního souhlasu, předčasného užívání stavby a zkušební provozu a změn v užívání stavby.

Při vymezování působnosti jednotlivých správních orgánů je nezbytné minimalizovat rozpory a „*usilovat o takový výklad právních předpisů, který směřuje k jasnému vymezení věcné působnosti jednotlivých orgánů tak, aby se tyto kompetence navzájem nepřekrývaly*“ [NSS_30]. V souvislosti se stavebním zákonem se bude jednat především o činnost a působnost dotčených správních orgánů a jimi vydávaných správních aktů – zejména závazných stanovisek a stanovisek, která velmi často vybočují z rozsahu jim svěřené působnosti. Bude na pořizovateli a oprávněných úředních osobách ve správních řízeních, aby důsledně dbali nejen na jednoznačnost formální a obsahovou těchto správních aktů, ale aby důsledně trvali na odstranění případných vad. V tomto procesu bude nezanedbatelné též úsilí stavebníků a projektantů, neboť častým důsledkem nekvality vydaných správních aktů je zrušení vydaných správních rozhodnutí a neúměrné prodlužování procesu pořizování i správního rozhodování.

Zvláštní pozornosti zasluhuje **koordinované stanovisko**, které je možno vydat (obdobně jako spojitý řízení) v těch případech, disponuje-li úřad jakožto dotčený správní orgán působností podle několika zvláštních předpisů, což se bude nejčastěji týkat úřadů obcí s rozšířenou působností a úřadů krajských. I v těchto případech však mohou nastávat procesní potíže, způsobené speciálními právními předpisy a zejména problematickou správní praxí. Tak tomu bude zejména v případech, bude-li se do řízení vyjadřovat dotčený správní orgán na úseku památkové péče, jehož závazné stanovisko musí být vydáno na základě (byť nikoli v souhlasu) odborného stanoviska místně a věcně příslušné organizační složky Národního památkového ústavu. I pro koordinované stanovisko pochopitelně platí, že musí splňovat veškeré formální a obsahové náležitosti podle správního řádu – s jednoznačně určenými podmínkami a řádným odůvodněním, a to buď jednotlivě, nebo společně. Je-li takové koordinované stanovisko jedno ze stanovisek s nesouhlasným obsahem, je důsledek pro řízení stejný jako při vydání jednotlivých stanovisek – meritorní řízení musí být zastaveno. Je-li tedy určité nebezpečí, že by některé ze stanovisek mohlo obsahovat nesouhlas, přičemž je možno o věci ještě s dotčeným správním orgánem jednat, je vhodné od vydání koordinovaného závazného stanoviska upustit.

Text zákona:

Část druhá Výkon veřejné správy

Hlava I § 4

(1) Orgány územního plánování a stavební úřady přednostně využívají zjednodušující postupy a postupují tak, aby dotčené osoby byly co nejméně zatěžovány a aby v případě, kdy lze za podmínek tohoto zákona vydat v dané věci, zejména u jednoduchých staveb, pouze jedno rozhodnutí, upustily od dalšího povolování záměru. Pokud je spolu se stavbou hlavní předmětem žádosti nebo ohlášení soubor staveb, stavební úřad všechny stavby projedná v režimu stavby hlavní. Stanoví-li tak tento zákon, mohou orgány územního plánování a stavební úřady uzavřít s žadatelem veřejnoprávní smlouvu místo vydání správního rozhodnutí. Tím nesmí být dotčena práva a oprávněné zájmy dotčených osob a zájmy dotčených orgánů.³

(2) Orgány územního plánování a stavební úřady postupují ve vzájemné součinnosti s dotčenými orgány chránícími veřejné zájmy podle zvláštních právních předpisů⁴. Dotčené orgány vydávají

- a) závazná stanoviska⁵ pro rozhodnutí a pro jiné úkony stavebního úřadu nebo úkony autorizovaného inspektora podle tohoto zákona, nestanoví-li zvláštní právní předpis jinak,
- b) stanoviska, která nejsou samostatným rozhodnutím ve správním řízení a jejichž obsah je závazný pro politiku územního rozvoje a pro opatření obecné povahy podle tohoto zákona.

(3) Obsahuje-li posuzovaný návrh varianty řešení, dotčený orgán posuzuje každou variantu samostatně.

(4) Dotčený orgán je vázán svým předchozím stanoviskem nebo závazným stanoviskem. Navazující stanoviska nebo navazující závazná stanoviska mohou dotčené orgány v téže věci uplatňovat pouze na základě nově zjištěných a doložených skutečností, které nemohly být uplatněny dříve a kterými se podstatně změnily podmínky, za kterých bylo původní stanovisko vydáno, nebo skutečností vyplývajících z větší podrobnosti pořízené územní plánovací dokumentace nebo podkladů pro rozhodnutí nebo jiný úkon orgánu územního plánování nebo stavebního úřadu podle tohoto zákona, jinak se k nim nepřihlíží.

(5) V řízeních podle části čtvrté tohoto zákona se nepřihlíží k závazným stanoviskům dotčených orgánů ve věcech, o kterých bylo rozhodnuto ve vydaném regulačním plánu, v územním rozhodnutí nebo v územním opatření o stavební uzavěře anebo v územním opatření o asanaci území, nejde-li o závazné stanovisko uplatněné na základě nově zjištěných a doložených skutečností podle odstavce 4.

(6) Stanoví-li dotčené orgány ve svém stanovisku nebo závazném stanovisku podmínky, a stanou-li se tyto podmínky součástí výrokové části rozhodnutí, nebo součástí opatření obecné povahy nebo jiného úkonu orgánu územního plánování nebo stavebního úřadu podle tohoto zákona, mohou dotčené orgány kontrolovat jejich dodržování.

(7) Je-li dotčeným orgánem podle zvláštních právních předpisů tentýž orgán veřejné správy, vydává koordinované stanovisko nebo koordinované závazné stanovisko, zahrnující požadavky na ochranu všech dotčených veřejných zájmů, které hájí. Koordinované stanovisko nebo koordinované závazné stanovisko lze vydat pouze v případě, nejsou-li požadavky na ochranu dotčených veřejných zájmů v rozporu. Ustanovení správního řádu o společném řízení⁶ se použijí přiměřeně.

(8) *Orgány územního plánování a stavební úřady projednávají protichůdná stanoviska nebo protichůdná závazná stanoviska dotčených orgánů. Dojde-li k rozporu mezi příslušnými orgány podle tohoto zákona a dotčenými orgány, jakož i mezi dotčenými orgány navzájem, postupuje se podle správního řádu.*

³ § 136 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád

⁴ Například zákon č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon), ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 86/2002 Sb., o ochraně ovzduší a o změně některých dalších zákonů (zákon o ochraně ovzduší), ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči, ve

znění pozdějších předpisů, zákon č. 289/1995 Sb., o lesích a o změně a doplnění některých zákonů (lesní zákon), ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 133/1985 Sb., o požární ochraně, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 44/1988 Sb., o ochraně a využití nerostného bohatství (horní zákon), ve znění pozdějších předpisů, 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), ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 62/1988 Sb., o geologických pracích, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů

⁵ § 149 zákona č. 500/2004 Sb.

⁶ § 140 zákona č. 500/2004 Sb.

Komentář:

Pro charakter výkonu veřejné správy a pro výklad a aplikaci stavebního zákona je ustanovení § 4 SZ v souběhu s ustanoveními § 2 až § 8 SŘ, jímž jsou stanoveny základní zásady správního řízení, vskutku určující. Veřejná správa je veřejnou službou a správním orgánům se ukládá postupovat způsobem ekonomickým, zjednodušovat správní procesy, nezatěžovat zbytečně účastníky řízení a dbát na možnosti účinné ochrany práv a právem chráněných zájmů těchto účastníků, jakož i zájmů veřejných. Prostřednictvím těchto ustanovení bude možno v nejbližším období (až do nutné novelizace stavebního zákona) překlenout i vnitřní rozpory mezi jednotlivými ustanoveními stavebního zákona a umožnit tak vůbec jejich účinnou funkci. Připomínáme v této souvislosti též základní interpretační zásady, opakovaně vyjádřené v nálezech Ústavního soudu a judikátech NSS, například publikovaném pod č. 360 ve sv. 10/2004 – II. ročník Sbírky rozhodnutí NSS (str. 933 an.), vydaném podle rozsudku NSS ze dne 13. 5. 2004 pod č. j. 1 As 9/2003-90 (byť v jiné správní věci, nicméně inspirativně): „**II. V souladu s principem právní jistoty má každý adresát právní normy právo očekávat, že řešení, která zákonodárce zvolí, jsou racionální a směřují k funkčnímu uspořádání společenských vztahů, a nikoliv naopak. Jestliže zákonodárce z různých důvodů zvolí řešení jiné, musí je tím spíše přesně, jasně, určitě a srozumitelně vyjádřit v právních předpisech, jimiž jsou právní normy komunikovány svým adresátům. Neučiní-li tak, je zcela na místě dát přednost takovému výkladu, který je rozumný a odpovídá přirozenému smyslu pro spravedlnost. / III. Právní řád České republiky tvoří jednotný celek, jehož jednotlivé části jsou spolu ve vzájemných systémových souvislostech. Konkrétní pravidlo chování proto bývá vyjádřeno často nikoliv v jediném předpise, ale v několika předpisech, případně neposkytuje-li jeden právní předpis jednoznačnou odpověď na určitou právní otázku, je nezbytné vyložit ji v systémových souvislostech s předpisy ostatními tak, aby tato otázka byla spravedlivě a rozumně zodpovězena.**“ Tedy jinak řečeno: pro posouzení věci a výklad platného práva nutno vycházet nejen z textu předpisu samého, nýbrž i z uznávaných právních zásad, jimiž se aplikace právních norem řídí. Výsledkem musí být především **předvidatelná správní rozhodnutí**, jejichž základem je buď nesporná právní úprava, nebo taková její aplikace, která toto širší právní okolí interpretuje v systémových souvislostech. Na tuto právní zásadu se budeme níže v komentáři stavebního zákona k některým sporným a kolizním ustanovením odkazovat.

Obdobně nutno připomínat základní zásady správního procesu, specificky principy dobré správy, jak plynou z ustanovení § 2 až § 8 SŘ; právě v souvislosti s vydáváním závazných stanovisek a se související činností dotčených správních orgánů/úřadů, jakož i stavebních úřadů, se v praxi projevují nejčastěji jednak inkonzistence právní úpravy, jednak nedostatky v samotném výkonu správních činností, zejména dlouhodobá absence skutečné koordinace řízení a výkonu dobré správy. Jak plyne z judikatury, výkon veřejné moci je veden základními zásadami uvedenými v řadě právních předpisů, specificky pak pro správní řízení v ustanoveních § 2 až § 8 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění *pozdějších předpisů*, avšak má širší základ, jak ostatně výslovně uvádí například rozsudek NSS 1 As 30/2008-49 a jím citovaný nálezh ÚS: „*Pokud /.../ správní orgány ve správním řízení pouze důsledně vyžadují plnění povinností ze strany občanů*

a nedbají přitom o ochranu jejich zájmů, je výrazem tohoto postupu přepjatý formalismus, jehož důsledkem je sofistikované zdůvodňování zjevné nespravedlnosti (srov. k tomu přiměřeně nálezy ÚS sp. zn. III. ÚS 188/04 ze dne 29. 9. 2004, Sb. n. u. ÚS, sv. 34, str. 393). /.../ Jednou ze základních zásad správního řízení je zásada zakotvená v rozhodné době ustanovením § 3 odst. 3 starého správního řádu, dle níž je každý správní orgán povinen zabývat se předmětnou věcí svědomitě a odpovědně a použít nejvhodnějších prostředků, které vedou ke správnému vyřízení věci, bez zbytečného zatěžování uživatelů veřejné správy. Pokud se hovoří o nejvhodnějších prostředcích k vyřízení věci, mají se tím samozřejmě na mysli prostředky nejvhodnější pro **uživatele veřejné správy**, nikoliv pro správní orgán. Nový správní řád obsahuje tento princip v § 4 odst. 1 a § 8, dle nichž je veřejná správa službou veřejnosti, správní orgány jsou povinny koordinovat své postupy a spolupracovat v zájmu naplnění požadavků dobré správy. Nejvyšší správní soud má za to, že uvedená ustanovení odrážejí principy dobré správy, které jsou aplikovatelné jednak v horizontální rovině mezi vykonavateli veřejné správy, jednak ve vertikálním vztahu mezi veřejnou správou a jejími adresáty. Jak k tomu shodně uvádí právní doktrína, „[o]ptimální a efektivní koordinace správních činností mezi správními orgány navzájem může být dobrou správou jen tehdy, pokud vede k posílení ochrany adresátů veřejné správy, jejich práv a oprávněných zájmů. Naopak dobrá správa ve vztahu k adresátům veřejné správy není myslitelná bez toho, že by správní orgány mezi sebou navzájem účinně kooperovaly.“ [Langášek, T. Principy dobré správy po přijetí nového správního řádu. Správní právo. 2008, roč. XLI, č. 4–5, str. 245. ISSN 0139-6005]. /.../ Pokud je tato situace nahlížena v rovině ústavního práva, lze v souladu s judikaturou Ústavního soudu konstatovat, že výše popsáním úředním postupem došlo k zásahu do práva na řádný a spravedlivý proces, jehož součástí je také právo na trvání procesu až do jeho ukončení zákonem předpokládaným způsobem (srov. k tomu nálezy ÚS ze dne 25. 9. 1997, sp. zn. IV. ÚS 114/96, Sb. n. u. sv. 9, č. 114, str. 71 a násl. na str. 75). /.../ Jak Nejvyšší správní soud opakovaně ve své judikatuře uvedl, základním předpokladem efektivního správního řízení je vzájemná součinnost a spolupráce správních orgánů a účastníků řízení. Právě ve smyslu tohoto základního principu je nutno vidět a hodnotit konkrétní počínání účastníků řízení. Rovněž v tomto směru je nutno spatřovat praktické naplnění smluvního pojetí státu, představujícího konsensuální odraz přesvědčení občanů o nutnosti existence této instituce k ochraně základních práv a svobod (srov. např. rozsudek NSS ze dne 12. 5. 2008, č. j. 5 As 44/2007 - 93). Ve svých důsledcích by proto bylo porušením ústavního pořádku (čl. 1 odst. 1 Ústavy), pakliže by v praxi byl připuštěn postih právnických a fyzických osob za nedodržení určité zákonné povinnosti, které bylo přitom způsobeno právě orgány veřejné moci (ať již jejich aktivní činností, nebo naopak nečinností).“ (viz blíže pod uvedeným číslem jednací na www.nssoud.cz).

Velmi často se v praxi stává, že stavební úřady přerušují řízení (a to i v případech standardních řízení – územního, stavebního; v případech tzv. „zjednodušených“ řízení nebo vydávání souhlasů, která nejsou rozhodnutími, je tomu jinak, jak uvádíme níže), neboť žadatel v žádosti nedoložil závazná stanoviska dotčených správních orgánů, a ukládá žadateli ve stanovené lhůtě tato stanoviska doložit, i když to speciální právní předpis neukládá. Tímto postupem se však jednak popírá ustanovení § 4 SZ v těch odstavcích, které popisují postup v řízení při aplikaci závazných stanovisek a stanovisek, popřípadě vyjádření, jednak – a to je podstatně významnější – stavební úřady ztrácejí efektivní kontrolu nad celým procesem, neboť velmi často nejsou s to kolacionovat dokumentaci předloženou do řízení spolu s žádostí s obsahem dokumentace posouzené dotčeným správním orgánem (v praxi se, žel, opakovaně stává, že tyto dokumentace nejsou identické).

Obecná ustanovení o výkonu veřejné správy však mají vytvářet souběžně se správním řádem ucelený soubor základních zásad výkonu demokratické správy. Jedná se především o povinnost úřadů zjednodušovat proces, soustředit maximálně všechna související řízení či spojovat různé správní akty a správní úkony podle povahy věci; v případě stavebního zákona též napomoci odstraňovat vnitřní inkonzistence nebo dokonce rozpory mezi jednotlivými ustanoveními. Úspora času a prostředků nesmí být pochopitelně na úkor ochrany práv účastníků řízení nebo péče o veřejné zájmy. Zvláštní pozornost zasluhuje v této souvislosti souběh s ustanovením § 140 SŘ (spojené řízení) a § 149 SŘ (řízení podmíněná závazným stanoviskem správního řádu). V této souvislosti je významné též ustanovení § 154 až 158 SŘ, jímž se stanovují podrobnější náležitosti pro další druhy správních aktů, zejména vyjádření, osvědčení a sdělení, resp. ustanovení § 139 SŘ upravující náležitosti podávání předběžných informací. Kvality vydávaných závazných

stanovisek byla v minulosti jedním z častých důvodů rušení vydaných prvoinstančních rozhodnutí a vracení správních věcí odvolacími orgány zpět. Přestože stavební zákon i v minulosti ukládal stavebním úřadům povinnost přezkoumávat vydaná stanoviska, koordinovat je a dohadovat v případě zjištěných rozporů, obvykle tuto povinnost neplnily – zejména proto, že by byly nuceny většinu stanovisek vracet dotčeným správním orgánům zpět k přepracování, přičemž v řadě případů byla tato stanoviska vydávána dokonce správním rozhodnutím, o jehož změnu by byl mohl požádat toliko účastník řízení, který byl tohoto rozhodnutí nositelem. Nová právní úprava vytvořila určitý prostor pro zkvalitnění tohoto procesu, neboť stavební úřady jsou nuceny do svých meritorních rozhodnutí převzít podmínky stanovené závaznými stanovisky a pro bezrozpornost svých rozhodnutí jsou nuceny případné rozpory mezi těmito stanovisky dohodnout. K překonání dosavadní nevhodné správní praxe oddělující některé vedlejší a doplňkové stavby, které jinak nepodléhají režimu povolovacímu, z příslušných řízení (ačkoliv tato praxe z textu zákona neplyne), bylo ustanovení § 4 novelizováno v tom smyslu, že pro příště jsou součástí jednoho povolovacího režimu i tyto stavby vedlejší a doplňkové.

Explicitně stavební zákon rovněž stanovuje, a to pro všechny procesy, jichž se vydávání závazných stanovisek a stanovisek týká, vázanost dotčených orgánů, a to ve správním procesu jako celku i v jeho jednotlivých fázích. Právní úprava však není zcela konzistentní a důsledná (například v souvislosti s posuzováním vlivů na životní prostředí, ale též v dalších případech). Obecně však lze konstatovat, že výhrady lze uplatnit vždy jen v té fázi, které uplatnění výhrady přísluší. Byť to však stanovoval (v omezenější míře) již předchozí stavební zákon, stavební úřady tento postup v rozhodování obvykle neužívaly. Bude proto nutno důsledně na aplikaci těchto zásad ve správních procesech trvat. Obdobně platí též pro koncentrační zásadu procesní a pro povinnost podat svá stanoviska v určené lhůtě; stavební zákon předvídá, nebylo-li stanovisko podáno ve stanovené lhůtě možnost rozhodnutí i bez vydaného (závazného) stanoviska. Tuto zásadu ovšem mnohokrát prolamuje požadavkem, aby stanovisko bylo obstaráno stavebníkem (a jeho projektantem) předem. Je ostatně poněkud zarážející, že stavební zákon činí ve prospěch dotčených správních orgánů jakožto nejkvalifikovanějších (profesionálních) subjektů účastných na procesech dle stavebního zákona i další výjimky (například při pořizování návrhu územního plánu se připouští prodloužení lhůty k vyjádření těchto orgánů o 30 dnů/sic!/. Přípustná je i změna podmínek ve stanovisku již vydaných, nastala-li podstatná změna podmínek nebo vyšly-li najevo skutečnosti, které **nemohly** být v době vydání stanoviska známy. Nedůslednostmi v aplikaci koncentrační zásady řízení však taková situace bude, resp. může nastávat pravidelně, neboť akceptování podmínek vydaných jedním z dotčených správních orgánů se obvykle promítne do stanovisek ostatních (doprava versus ochrana přírody a krajiny, památková péče versus hasiči nebo hygienici a podobně). Význam autoritativního postavení stavebních úřadů tím do určité míry vzrůstá – zároveň s tím však porostou i požadavky na kvalifikaci oprávněných úředních osob (§ 15 odst. 2 SŘ) odpovědných za vedení celého procesu.

Součástí podmínek stanovovaných dotčenými správními orgány do řízení bude i možnost kontroly plnění těchto podmínek, zejména účastí na kontrolních prohlídkách stavby, popřípadě jinými formami dohledu nad prováděním stavby. Stavební úřad musí na tuto skutečnost při vydání rozhodnutí pamatovat a do výroku rozhodnutí stanovit výkon kontrolní činnosti dotčeným správním orgánem jako jednu z podmínek. Na významu tak získá ucelená, logická a přehledná struktura správních rozhodnutí [P_04; P_05]; tím spíše, že bude možno spojovat různá řízení a vydávat společná rozhodnutí o více než jednom výroku (například při spojení obecného stavebního řízení s řízením vodoprávním a řízením o pozemních komunikacích).

Obdobně platí též pro uplatňování námitek účastníky řízení a připomínek veřejnosti v případech veřejných procesů (pořizování, územní řízení). I tyto subjekty budou moci uplatňovat námitky v řízení jen v těch fázích, kdy se o nich bude meritorně rozhodovat. Nebudou-li uplatněny, ač uplatněny být měly a mohly, nebude možno k takovým námitkám a připomínkám přihlédnout. Aplikace tohoto ustanovení však bude značně obtížná a problematická, neboť ochrana procesních práv v důsledku procesního postavení těchto subjektů je ve fázích pořizování územně plánovací dokumentace přes všechny proklamace mnohem slabší, než ve standardních správních řízeních. I toto je důvod, proč stavební úřady této možnosti v minulosti nevyužívaly, přestože je již minulý stavební zákon (byť v míře omezenější) obsahoval.

Text zákona:**Hlava II****Působnost ve věcech územního plánování a stavebního řádu****§ 5****Působnost ve věcech územního plánování**

(1) Působnost ve věcech územního plánování podle tohoto zákona vykonávají orgány obcí a krajů, ministerstvo a na území vojenských újezdů Ministerstvo obrany.

(2) Orgány obce a kraje vykonávají působnost ve věcech územního plánování podle tohoto zákona jako působnost přenesenou, nestanoví-li zákon, že o věci rozhoduje zastupitelstvo obce nebo kraje.

(3) Orgány obce zajišťují ochranu a rozvoj hodnot území obce, pokud nejsou svěřeny působností v záležitostech nadmístního významu orgánům kraje nebo na základě zvláštních právních předpisů dotčeným orgánům.

(4) Orgány kraje zajišťují ochranu a rozvoj hodnot území kraje, přitom mohou zasahovat do činnosti orgánů obcí jen v zákonem stanovených případech, a to pouze v záležitostech nadmístního významu; postupují přitom v součinnosti s orgány obcí.

(5) Ministerstvo může zasahovat do působnosti orgánů krajů a obcí jen v zákonem stanovených případech, a to pouze v záležitostech týkajících se rozvoje území státu; postupuje přitom v součinnosti s orgány krajů a dotčených obcí.

(6) Obce a kraje jsou povinny soustavně sledovat uplatňování územně plánovací dokumentace a vyhodnocovat je podle tohoto zákona. Dojde-li ke změně podmínek, na základě kterých byla územně plánovací dokumentace vydána, jsou povinny pořídit změnu příslušné územně plánovací dokumentace.

§ 6**Orgány obce**

(1) Obecní úřad obce s rozšířenou působností (dále jen „úřad územního plánování“) v přenesené působnosti

- a) pořizuje územní plán a regulační plán pro území obce,
- b) pořizuje územně plánovací podklady,
- c) pořizuje územní plán, regulační plán a územní studii na žádost obce ve svém správním obvodu,
- d) pořizuje vymezení zastavěného území na žádost obce ve svém správním obvodu,
- e) je dotčeným orgánem v územním řízení z hlediska uplatňování záměrů územního plánování, pokud nevydává územní rozhodnutí,
- f) je dotčeným orgánem v řízení podle zvláštního právního předpisu, v němž se rozhoduje o změnách v území,
- g) podává návrh na vložení dat do evidence územně plánovací činnosti,
- h) vykonává další činnosti podle tohoto zákona.

(2) Obecní úřad, který zajistí splnění kvalifikačních požadavků pro výkon územně plánovací činnosti podle § 24, vykonává přenesenou působnost podle odstavce 1 písm. a), d), g), h) a pořizuje územní studii; na základě veřejnoprávní smlouvy vykonává tuto působnost pro obec ve stejném správním obvodu obce s rozšířenou působností.

(3) Stavební úřad

- a) vydává územní rozhodnutí, není-li dále stanoveno jinak,
- b) vydává územní souhlas,

- c) poskytuje informace pro pořizování územně plánovacích podkladů a územně plánovací dokumentace,
- d) vykonává další činnosti podle tohoto zákona.

(4) Obecní úřad, který nevykonává působnost podle odstavců 1 až 3, poskytuje informace pro zpracování územně plánovacích podkladů a územně plánovací dokumentace.

(5) Zastupitelstvo obce

- a) rozhoduje v samostatné působnosti o pořízení územního plánu a regulačního plánu,
- b) schvaluje v samostatné působnosti zadání, případně pokyny pro zpracování návrhu územního plánu,
- c) vydává v samostatné působnosti územní plán,
- d) vydává regulační plán,
- e) projednává v samostatné působnosti zprávu o uplatňování územního plánu,
- f) vykonává další činnosti podle tohoto zákona.

(6) Rada obce a v obcích, kde se rada nevolí, zastupitelstvo obce

- a) vydává vymezení zastavěného území,
- b) schvaluje žádost obce o pořizování podle odstavce 1 písm. c) nebo podle odstavce 2 anebo uzavření smlouvy s právnickou nebo fyzickou osobou oprávněnou k výkonu územně plánovací činnosti (§ 24 odst. 1),
- c) vydává územní opatření o asanaci a územní opatření o stavební uzávěře,
- d) uplatňuje v samostatné působnosti námitky k zásadám územního rozvoje a připomínky k územnímu plánu sousední obce,
- e) vykonává další činnosti podle tohoto zákona.

§ 7**Orgány kraje**

(1) Krajský úřad v přenesené působnosti

- a) pořizuje zásady územního rozvoje a v zákonem stanovených případech regulační plán pro plochy a koridory nadmístního významu,
- b) pořizuje územně plánovací podklady,
- c) je dotčeným orgánem v územním řízení a v řízení podle zvláštních právních předpisů, v nichž se rozhoduje o změnách v území, které se dotýkají více správních obvodů obcí s rozšířenou působností,
- d) vydává územní rozhodnutí v zákonem stanovených případech,
- e) určuje stavební úřad příslušný k územnímu řízení v zákonem stanovených případech,
- f) vkládá data do evidence územně plánovací činnosti za svůj správní obvod,
- g) vykonává další činnosti podle tohoto zákona.

(2) Zastupitelstvo kraje

- a) vydává v samostatné působnosti zásady územního rozvoje,
- b) schvaluje v samostatné působnosti zadání, případně pokyny pro zpracování návrhů zásad územního rozvoje,
- c) schvaluje v samostatné působnosti zprávu o uplatňování zásad územního rozvoje,
- d) vydává regulační plán v zákonem stanovených případech,
- e) vykonává další činnosti podle tohoto zákona.

(3) Rada kraje

- a) uplatňuje v samostatné působnosti stanovisko k návrhu politiky územního rozvoje,
- b) vydává v zákonem stanovených případech územní opatření o asanaci a územní opatření o stavební uzávěře.

§ 8

Zvláštní působnost na území hlavního města Prahy

Pořizuje-li územní plán pro území hlavního města Prahy Magistrát hlavního města Prahy,⁷ vykonává působnost krajského úřadu ministerstvo. Pořizuje-li územní plán pro vymezenou část území hlavního města Prahy úřad městské části, vykonává působnost krajského úřadu Magistrát hlavního města Prahy.

§ 9

Rada obcí pro udržitelný rozvoj území

zrušen

⁷ Zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů

Komentář:

Působnost krajů a obcí na úseku územního plánování je jednak samostatná, jednak přenesená pro výkon státní správy, jímž se rozumí pořizování, resp. rozhodování v některých správních řízeních (vydání územních opatření). Samostatná působnost je vyhrazena veškerým aktům schvalujícím a vydáváním územně plánovací dokumentace, přičemž je tato působnost svěřena zastupitelstvům. Radám je svěřena samostatná působnost pro ty výkony, které souvisí především s procesy vedenými jinými kraji nebo obcemi (uplatňují v samostatné působnosti námítky k zásadám územního rozvoje a připomínky k územním plánům sousedních obcí). V případě obcí je radě svěřena též působnost k vymezení zastavěného území a k vydávání územních opatření o asanaci a územních opatření o stavební uzávěře. Zvláštní působnost je svěřena hlavnímu městu Praze a jeho městským částem, což souvisí se skutečností, že město Praha má jak postavení obce, tak kraje, přičemž pro obě správní úrovně může pořizovat územní plán; v Praze tak mohou zcela výjimečně být pořizovány územní plány pro dvě správní úrovně, aniž je město Praha vázáno pořizovat pro celé své správní území formálně zásady územního rozvoje, což umožňuje obsah dokumentace i její formu koncipovat tak, aby lépe než značně rigidní zásady územního rozvoje umožňovala pružněji a vhodněji řešit celoměstskou vrstvu uspořádání a využívání území.

Obce a kraje především pořizují příslušné územně plánovací podklady a příslušnou územně plánovací dokumentaci pro své správní území, přičemž obce mohou (na základě veřejnoprávní smlouvy koordinací) též vykonávat pořizovatelskou činnost pro jiné obce ve stejném správním obvodu obce s rozšířenou působností. Jakožto stavební úřady pak vydávají územní rozhodnutí. Ve smyslu obecné formulace uvedené v § 5 odst. 3 a 4 a konkrétnějšího ustanovení § 6 odst. 1 písm. e) a odst. 6 písm. d), resp. § 7 odst. 1 písm. d) a odst. 3 písm. a) SZ nutno na obce a kraje v souladu s ustanovením § 136 odst. 2 SŘ hledět jako na dotčené správní orgány. V tomto ohledu je ovšem znění stavebního zákona sporné, neboť popsaná činnost, která zcela vyhovuje požadavku správního řádu: „*postavení dotčených orgánů mají územní samosprávné celky, jestliže se věc týká práva územního samosprávného celku na samosprávu*“, ustanovení stavebního zákona v některých případech nerespektuje a stanovuje pro jednotlivé subjekty zúčastněné na procesu projednávání pořizované dokumentace různé (nerovné) procesní podmínky. Například je diskriminační vůči obcím, neboť jim jakožto dotčeným správním orgánům neumožňuje postupovat obdobně jako ostatním dotčeným správním orgánům podle § 48 odst. 3 SZ, to jest neumožňuje jim prodloužení lhůty k vyjádření k územnímu plánu o dalších 30 dnů. Avšak obdobně jako v případě ostatních dotčených správních orgánů platí, že obcemi či kraji vydaná stanoviska budou muset být pořizovatelem dohodnuta!

V souladu s ustanovením § 8 (v souběhu s § 43 odst. 4) SZ je hlavní město Praha oprávněno pořizovat a vydat územní plán pro svoje celé správní území; s přihlédnutím ke specifickému postavení a charakteru města Prahy v soustavě územní samosprávy připouští stavební zákon v tomtéž ustanovení pořízení a vydání územního plánu též pro vymezenou část území hlavního města Prahy. Urbánní i krajinný prostor hl. m. Prahy je specifický především tím, že zahrnuje velmi rozličná a rozmanitá území od vysoce urbanizovaných až po území venkovského charakteru, přičemž všechny tyto urbánní a krajinné typy jsou soustředěny do kompaktního správního území „obce“, avšak s kompetencemi „kraje“. Ve stejném smyslu je Praze rovněž svěřena působnost k vydání samostatné právní úpravy (nařízení) podmínek a požadavků na využívání a uspořádání území a technické podmínky staveb.

Institut „Rady obcí pro udržitelný rozvoj“ byl novelou zcela zrušen; lze konstatovat, že oprávněně, neboť – jak jsme ostatně předvíдали – prakticky vůbec neplnil žádný smysl a účel. Postavení Rady bylo velmi neurčité, neukotvené, nevyvážené a bez významnějších pravomocí, zato však s možností celý proces bez důvodu zdržovat. Zrušením Rady je znovu otevřena možnost využít standardních, déle již užívaných forem, zejména mikroregionálních sdružení. Chtěl-li zákonodárce něčím prospět, pak rozumným nastavením procesů pořizovacích tak, aby sdružení v mikroregionu – mimo jiné pro účely pořízení územního plánu – celý proces zpřehlednilo a vedlo k úspoře času a finančních prostředků, a to zejména v případě menších obcí, pro něž pořízení územního plánu v současné koncepci představuje jednak mimořádný náklad, jednak velkou zátěž, aniž přínosy z pořízeného územního plánu tyto náklady vykompenzují.

Text zákona:

§ 10

Ministerstvo obrany

(1) Ministerstvo obrany pro území vojenských újezdů

- a) vydává územní plán a regulační plán,
- b) projednává územně analytické podklady a územní studie,
- c) podává návrh na vložení dat do evidence územně plánovací činnosti.

(2) Újezdní úřad pro území vojenského újezdu

- a) pořizuje územní plán, regulační plán a územní studii,
- b) pořizuje územně analytické podklady,
- c) poskytuje územně plánovací informace,
- d) připravuje návrh na vložení dat do evidence územně plánovací činnosti.

Ministerstvo

§ 11

(1) Ministerstvo je ústředním správním úřadem ve věcech územního plánování a

- a) vykonává státní dozor ve věcech územního plánování,
- b) pořizuje politiku územního rozvoje a k tomu potřebné územně plánovací podklady,
- c) vede evidenci územně plánovací činnosti,
- d) vykonává další činnosti podle tohoto zákona.

(2) Ministerstvo zajišťuje metodickou podporu uplatňování soudobých poznatků územního plánování, urbanismu, architektury a poznatků stavebně technických, jakož i veřejných zájmů ve výstavbě a stavebnictví, zejména v ochraně životů a zdraví, v péči o životní prostředí a v ochraně kulturního, archeologického a přírodního dědictví.

(3) Ministerstvo zřizuje organizační složku státu k řešení koncepčních otázek teorie a praxe v oboru územního plánování, urbanismu a architektury. Touto činností může pověřit již existující odborné způsobilou organizační složku státu.

§ 12

(1) Ministerstvo je ústředním správním úřadem ve věcech stavebního řádu a

- a) vykonává státní dozor ve věcech stavebního řádu,
- b) vede systém stavebně technické prevence, v němž sleduje a analyzuje závažné nebo opakující se vady ve výstavbě, kterým je třeba ve veřejném zájmu předcházet, a navrhuje opatření k zabránění jejich opakování,
- c) sleduje účinnost technických předpisů pro stavby a dbá o jejich rozvoj,

- d) navrhuje úpravy požadavků na stavby, jejich části, funkce, prvky a stavební výrobky a může dávat podněty k úpravě Českých technických norem nebo certifikace stavebních výrobků anebo k jiným stavebně technickým opatřením,
- e) koordinuje vzájemnou součinnost obecných, speciálních, vojenských a jiných stavebních úřadů při výkonu státní správy podle tohoto zákona,
- f) vykonává dozor nad činnostmi autorizovaných inspektorů.

(2) Ministerstvo

- a) může pro sebe vyhradit zjišťování stavebně technických příčin havárií staveb nebo účast při něm, pokud se svým rozsahem nebo opakováním důsledky ve značné míře dotýkají veřejných zájmů,
- b) může v součinnosti s jinými stavebními úřady a autorizovanými inspektory provádět kontrolní prohlídky staveb,
- c) může pověřit provozování systému stavebně technické prevence organizační složkou státu.

(3) Ministerstvo zřizuje odbornou organizační složku státu k navrhování technických požadavků na stavby, k jejich soustavné aktualizaci a k vyhodnocování příčin havárií staveb.

§ 13

Obecné stavební úřady

(1) Obecným stavebním úřadem je

- a) ministerstvo, které je ústředním správním úřadem ve věcech stavebního řádu,
- b) krajský úřad,
- c) obecní úřad obce s rozšířenou působností⁸,
- d) pověřený obecní úřad,
- e) městský a obecní úřad, který tuto působnost vykonával ke dni 31. prosince 2012.

(2) Ministerstvo vykonává působnost stavebního úřadu k vydání územního rozhodnutí u staveb souvisejících s úložišti radioaktivních odpadů obsahujících přírodní radionuklidy a u staveb náležejících k provozním celkům, jejichž součástí je jaderné zařízení, a u staveb zařízení pro přenos elektřiny, zařízení pro přepravu plynu, pokud je územní řízení vedeno pro celou stavbu elektrického vedení nebo plynovodu, a dále u staveb zařízení pro uskládění plynu nebo výroby elektřiny o celkovém instalovaném elektrickém výkonu 100 MW a více¹⁰.

(3) Kraj může na žádost obce po projednání s ministerstvem nařízením určit obecní úřad obecním stavebním úřadem, pokud bude tuto působnost vykonávat pro ucelený správní obvod. Obecním stavebním úřadem může být určen jen obecní úřad, který bude s ohledem na rozsah a složitost výstavby v uvažovaném správním obvodu způsobilý vykonávat správní agendu v souladu s tímto zákonem a zvláštními právními předpisy. Obecní stavební úřad lze určit nařízením kraje ke dni 1. ledna.

(4) Kraj může po projednání s ministerstvem nařízením odejmout působnost stavebního úřadu obecnímu úřadu uvedenému v odstavci 1 písm. e) nebo určenému podle odstavce 3, pokud nebude splňovat podmínky pro řádný výkon této působnosti. Zároveň určí, který stavební úřad bude vykonávat působnost ve správním obvodu zaniklého stavebního úřadu.

(5) Působnost podle tohoto zákona vykonávají stavební úřady uvedené v odstavci 1 písm. b) až e) a v odstavci 3 jako působnost přenesenou.

(6) Jde-li o opatření nebo stavbu, která se má uskutečnit ve správním obvodu dvou nebo více stavebních úřadů, provede řízení a vydá rozhodnutí nejbližší společně nadřízený stavební úřad. Ten může stanovit, že řízení provede a rozhodnutí vydá některý ze stavebních úřadů, v jehož správním obvodu se má stavba nebo opatření uskutečnit.

(7) Kraj je povinen ohlásit změny územní působnosti stavebních úřadů správci základního registru územní identifikace, adres a nemovitostí.⁵⁹

§ 13a

Kvalifikační požadavky pro výkon činnosti na obecním stavebním úřadu

(1) Obecní stavební úřad uvedený v § 13 vykonává činnost na úseku územního rozhodování a stavebního řádu prostřednictvím zaměstnanců splňujících kvalifikační požadavky podle tohoto zákona; jde-li současně o úředníka územního samosprávného celku, musí splňovat také požadavky podle zvláštního právního předpisu¹⁷.

(2) Kvalifikační požadavky vzdělání a praxe splňuje fyzická osoba, která má

- a) vysokoškolské vzdělání v magisterském nebo bakalářském studijním programu ve studijním oboru stavebního, architektonického nebo právního směru,
- b) vyšší odborné vzdělání v oboru stavebnictví a 2 roky praxe v oboru stavebnictví, nebo
- c) střední vzdělání s maturitní zkouškou v oboru stavebnictví a 3 roky praxe v oboru stavebnictví.

(3) Úředník splňující kvalifikační požadavky podle tohoto zákona, ale nesplňující požadavky podle zvláštního právního předpisu¹⁷, může vykonávat činnost na úseku územního rozhodování a stavebního řádu, pokud je zajištěno, že bude do doby splnění uvedených požadavků vykonávat tuto činnost pod odborným vedením úředníka splňujícího kvalifikační požadavky podle tohoto zákona a požadavky podle zvláštního právního předpisu¹⁷, maximálně však po dobu 18 měsíců.

§ 14

(1) Jestliže si ministerstvo vyhradí působnost podle § 12 odst. 2 písm. a), stavební úřad a správní orgány zúčastněné na šetření poskytují zaměstnancům ministerstva nebo osobám ministerstvem pověřeným součinnost a napomáhají k objasnění příčin havárie.

(2) Stavební úřady v rámci spolupráce při provozování systému stavební technické prevence ministerstva předávají ke zpracování provozovateli systému informace o výskytu závady, poruchy nebo havárie stavby, pokud jsou jim takové informace předávány nebo pokud je zjistí v rámci výkonu své činnosti. Rozsah a způsob předávání informací podle věty první provozovateli systému stanoví prováděcí právní předpis.

§ 15

Speciální stavební úřady

(1) Působnost stavebního úřadu, s výjimkou pravomoci ve věcech územního rozhodování, vykonávají u

- a) staveb leteckých,
 - b) staveb drah a na dráze, včetně zařízení na dráze,
 - c) staveb dálnic, silnic, místních komunikací a veřejně přístupných účelových komunikací,
 - d) vodních děl;
- orgány vykonávající státní správu na uvedených úsecích podle zvláštních právních předpisů (dále jen „speciální stavební úřady“).

(2) Speciální stavební úřady postupují podle tohoto zákona, pokud zvláštní právní předpisy pro stavby podle odstavce 1 nestanoví jinak. Povolení pro stavby mohou vydat jen se souhlasem obecního stavebního úřadu příslušného k vydání územního rozhodnutí, který ověřuje dodržení jeho podmínek; souhlas není správním rozhodnutím. Jestliže se nevydává územní rozhodnutí ani územní souhlas, postačí vyjádření obecního stavebního úřadu o souladu navrhované stavby se záměry územního plánování.

(3) V pochybnostech, zda se v konkrétním případě jedná o stavbu podle odstavce 1, nebo o stavbu v působnosti obecního stavebního úřadu, platí stanovisko příslušného speciálního stavebního úřadu.

⁸ Zákon č. 314/2002 Sb., o stanovení obcí s pověřeným obecním úřadem a stanovení obcí s rozšířenou působností, ve znění zákona č. 387/2004 Sb.

¹⁰ Zákon č. 18/1997 Sb., o mírovém využívání jaderné energie a ionizujícího záření (atomový zákon) a o změně a doplnění některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 458/2000 Sb., o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích a o změně některých zákonů (energetický zákon), ve znění pozdějších předpisů

¹⁷ Zákon č. 312/2002 Sb., o úřednících územních samosprávných celků a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů

⁵⁹ § 30 odst. 2 zákona č. 111/2009 Sb., o základních registrech

Komentář:

Setrvání u koncepcie speciálních stavebních úřadů znamená, že i ve věcech velmi úzce souvisejících bude jeden komplexní návrh (například návrh stavby včetně vodního díla a pozemní komunikace) rozhodován ve stavebním řízení různými správními orgány. Určitou možností jak překlenout tento nedostatek je společné řízení (§ 140 SŘ); to lze ovšem doporučit především v těch případech, je-li správní působnost pro rozhodnutí u konkrétního úřadu dána pro všechny tyto případy, a to jak u správního orgánu prvoinstančního, tak – pokud možno – i správního orgánu odvolacího, jak je tomu například v případě úřadů městských částí hl. m. Prahy a Magistrátu hl. m. Prahy. V ostatních případech může totiž nastat procesní komplikace v tom,

že odvolací řízení do jednotlivých rozhodnutí budou rozhodovat různé správní orgány a bude tudíž nutno vyhotovit (podle § 140 odst. 7) pro každou z věcí samostatné rozhodnutí. Ve společných řízeních je veden jeden spis, může být však určeno více oprávněných úředních osob (§ 15 odst. 2 SŘ). Při stanovování podmínek a při vedení správního řízení musí být respektovány nejpřísnější procesní podmínky stanovené pro všechna spojená řízení; to se týká především správních lhůt nebo vymezení okruhu účastníků řízení. Bez ohledu na tyto překážky však bude přesto vždy v konkrétních případech třeba zvážit, zda skutečnost jednoho řízení a jednoho správního spisu není již sama o sobě dobrým důvodem pro úsporu času a finančních prostředků. Ve správních procesech lze v tomto případě využít též ustanovení § 148 SŘ a rozhodnout mezitímně, popřípadě rozhodnout o části věci.

Text zákona:

§ 16

Vojenské a jiné stavební úřady

(1) Působnost stavebních úřadů na území vojenských újezdů vykonávají újezdní úřady.

(2) Působnost stavebních úřadů, s výjimkou pravomoci ve věcech územního rozhodování, vykonávají podle tohoto zákona dále

- a) Ministerstvo obrany u staveb důležitých pro obranu státu mimo území vojenských újezdů, které slouží nebo mají sloužit k zajišťování obrany státu a jsou zřizovány Ministerstvem obrany nebo právnickou osobou jím zřízenou nebo založenou,
- b) Ministerstvo vnitra u staveb pro bezpečnost státu, kterými se rozumí stavby nebo jejich části sloužící k plnění úkolů Ministerstva vnitra, organizačních složek státu zřízených Ministerstvem vnitra, Policie České republiky, Policejní akademie České republiky, Hasičského záchranného sboru České republiky, Úřadu pro zahraniční styky a informace a Bezpečnostní informační služby s výjimkou staveb nebo jejich částí převážně užívaných pro účely bytové nebo rekreační, a u staveb sloužících k plnění úkolů Národního bezpečnostního úřadu,
- c) Ministerstvo spravedlnosti u staveb pro účely Vězeňské služby a jejich organizačních složek,
- d) Ministerstvo průmyslu a obchodu u staveb k účelům těžby, zpracování, transportu a ukládání radioaktivních surovin na území vyhrazeném pro tyto účely, u staveb souvisejících s úložišti radioaktivních odpadů obsahujících přírodní radionuklidy a u staveb náležejících k provozním celkům, jejichž součástí je jaderné zařízení a u staveb zařízení pro přenos elektřiny, zařízení pro přepravu plynu, zařízení pro uskladňování plynu nebo výroby elektřiny o celkovém instalovaném elektrickém výkonu 100 MW a více.¹⁰

(3) Působnost stavebních úřadů v dobývacích prostorech vykonávají obvodní báňské úřady, jde-li o stavby, které mají sloužit otvřecí, přípravě a dobývání výhradních ložisek, jakož i úpravě a zušlechťování nerostů prováděných v souvislosti s jejich dobýváním, včetně staveb úložných míst pro těžební odpad, a skladů výbušnin, s výjimkou staveb náležejících do působnosti Ministerstva průmyslu a obchodu podle odstavce 2 písm. d) a staveb vodních děl.

(4) Stavební úřady uvedené v odstavci 2 mohou vydat povolení pro stavby v uzavřených prostorech existujících staveb bez územního rozhodnutí nebo územního souhlasu, pokud se nemění výškové uspořádání prostoru. U ostatních staveb zajistí stavební úřad vyjádření obecního stavebního úřadu o souladu navrhované stavby se záměry územního plánování.

(5) V pochybnostech, zda se v konkrétním případě jedná o stavbu podle odstavce 2 nebo 3, platí stanovisko příslušného ústředního správního úřadu, jehož působnosti se stavba týká.

§ 17

Vyhrazení pravomoci stavebního úřadu

(1) Nadřízený stavební úřad si může vyhradit pravomoc stavebního úřadu prvního stupně u jednotlivých technicky zvlášť obtížných nebo neobvyklých staveb nebo u opatření s rozsáhlejšími účinky na životní prostředí, kulturní památku, památkovou rezervaci nebo památkovou zónu v jejich okolí. Pokud si vyhradí pravomoc ve věcech upravených v části čtvrté hlavy I dílu 1, vykonává rovněž pravomoc podle § 120, 122, 123 a 124.

(2) Vyhradí-li si krajský úřad podle odstavce 1 pravomoc k vydání územního rozhodnutí v případě záměru posuzovaného z hlediska vlivu na životní prostředí podle zvláštních právních předpisů,¹¹ vykonává rovněž pravomoc podle části čtvrté hlavy I dílu 1 a podle § 120, 122, 123 a 124 tohoto zákona.

(3) Ministerstvo si může vyhradit pravomoc stavebního úřadu k vydání územního rozhodnutí u staveb přesahujících hranice kraje, u staveb s mimořádnými negativními vlivy na životní prostředí nebo u staveb s vlivem na území sousedních států.

¹⁰ Zákon č. 18/1997 Sb., o mírovém využívání jaderné energie a ionizujícího záření (atomový zákon) a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů

¹¹ Zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění zákona č. 93/2004 Sb.

Komentář:

Vyhrazení pravomoci stavebního úřadu nadřízeným stavebním úřadem je specifickým procesním postupem, který by měl být užíván zcela výjimečně a být vyhrazen pouze pro případy zvláště rozsáhlých a technicky mimořádně složitých staveb. Na druhou stranu nabádá k takovému postupu i možnost spojit do společného řízení různá stavební řízení, zejména obecné stavební řízení se speciálním stavebním řízením

o pozemních komunikacích (silničním) a řízením vodoprávním, neboť podmínky pro takový postup budou pravidelně splněny spíše u stavebních úřadů obcí s rozšířenou působností než úřadů s působností přenesenou.

Je-li řízení vyhrazeno, stává se stavební úřad úřadem prvoinstančním a odvolacím orgánem je jeho nadřízený stavební úřad. V případě obcí s rozšířenou působností by tudíž takovým úřadem byl příslušný úřad krajský. Pokud si rozhodnutí vyhradí krajský úřad, stává se úřadem odvolacím příslušný ústřední orgán státní správy – zpravidla odbor územně a stavebně správní ministerstva pro místní rozvoj. Vyhrazení pravomoci přichází v úvahu rovněž jako důsledek nečinnosti správního orgánu, pro něj stanovuje podmínky § 80 odst. 4 písm. b) SŘ.

Související ustanovení

- ▶ **SZ a prováděcích vyhlášek ke SZ** – § 4; § 18 a 19; § 21; § 26 an.; § 36 a 37; § 43 a 44; § 57; § 61 a 62; § 70; § 71; § 72 až 74; § 75; § 76; § 78 odst. 1; § 89; § 90; § 91 a 92; § 85; § 88; § 158 až 159; § 162 až 168; § 169; § 170; § 171; § 184; § 192; vyhláška č. 500/2006 Sb.; vyhláška č. 501/2006 Sb.; vyhláška č. 503/2006 Sb.; vyhláška č. 526/2006 Sb.; vyhláška č. 369/2001 Sb.;
- ▶ **zákona o výkonu povolání** – § 2; § 3; § 12 až 16; § 17; AŘ ČKA/ČKAIT a URŘ ČKA/ČKAIT; PEŘ ČKA/ČKAIT; SŘ ČKA
- ▶ **správního řádu** – § 2 až 8; § 10 až 14; § 80; § 130 až 136 (speciálně § 133); § 139; § 140; § 148 a 149; § 154 až 158; § 159 an.; § 171 –až 174; § 175;
- ▶ **speciálních právních předpisů** – zákon č. 218/2002 Sb.; zákon č. 312/2002 Sb.; vyhláška č. 512/2002 Sb.; zákon č. 128/2000 Sb.; zákon č. 129/2000 Sb.; zákon č. 131/200 Sb.; zákon č. 320/2000 Sb.; zákon č. 2/1969 Sb.; zákon č. 309/2006 Sb.; nařízení vlády č. 591/2006 Sb.; nařízení vlády č. 592/2006 Sb.

Judikáty

[NSS_04; NSS_30; NSS_123; NSS_132; NSS_148; NSS_167;+ NSS_175; NSS_186; NSS_188; NSS_201; NSS_202; NSS_203; ÚS_01; ÚS_02; ÚS_07; ÚS_10; ÚS_24; ÚS_37; ÚS_38; ÚS_49; ÚS_155; ÚS_158; ÚS_169; ÚS_175; ÚS_190; ÚS_191; ÚS_202; ÚS_207; ÚS_212; NS_48; NS_50]

Vzory podání a schémata

(ukázky některých podání a rozhodnutí, standardů výkonů a dokumentace a základních smluvních vztahů vznikajících v souvislosti s výstavbou a s řízením zakázek):

[P_02; P_03; P_04; P_05; P_06]

1.4 Územní plánování, územní řízení a úprava vztahů v území [část třetí; § 18 až § 102]

[územní plánování, územně plánovací nástroje, územní řízení, úprava vztahů v území]

1.4.1 Územní plánování [část třetí, hlava první a hlava druhá; § 18 až § 24]

[cíle a úkoly územního plánování; obecná ustanovení a společné postupy v územním plánování]

Složitost vztahů vznikajících v současném světě, ve kterém žijeme, neumožňuje obvykle prosazování určitých dílčích soukromých zájmů jednotlivců nebo skupin, ba ani prosazování společných zájmů veřejných bez dosažení alespoň základní vzájemné dohody, přičemž při uspořádání a využívání (utváření) území

dochází jak ke střetu zájmů soukromých navzájem, tak ke střetu zájmů soukromých se zájmy veřejnými i ke střetu zájmů veřejných navzájem, přičemž žádný z těchto zájmů, byť veřejných, nesmí být absolutizován, jak ostatně uvádí ve své judikatuře i Ústavní soud a Nejvyšší správní soud [ÚS_24; ÚS_90; ÚS_149; NSS_60; NSS_67; NSS_86; NSS_95]. Téma formování a formulování veřejného zájmu je obtížným teoretickým i praktickým tématem. Vedle označení „veřejný zájem“ se vyskytují i označení s podobným významem, jako „veřejná prospěšnost“, „veřejné blaho“ a podobně. Výraz „**veřejný zájem**“ používá stavební zákon (ale také používá výraz „veřejně prospěšná stavba“, „veřejně prospěšné opatření“). Považujeme-li za veřejný zájem ten zájem, jehož subjektem je společenství obce, kraje/regionu nebo státu, pak z toho plyne, že jako „**veřejný zájem**“ může být uznán **toliko ten zájem, který podle určitých pravidel artikuluje občanská společnost obce, kraje/regionu nebo státu prostřednictvím zákonem určeného právně relevantního aktu své politické reprezentace**. Základem těchto pravidel je především způsob, jakým obyvatelstvo volí své zástupce, a všechny další formy „veřejné volby“, které se musí nebo mohou legálně používat při uplatňování a respektování práva občanů podílet se na **správě „věcí veřejných“**. Z tohoto pojetí veřejného zájmu vyplývá, že existuje (obdobně jako u individuálních, rodinných a ostatních pospolitních zájmů) i **pluralita veřejných zájmů**: typologicky sice rozlišujeme státní, krajský/regionální a obecní zájem, popřípadě zájem zákonem ustavených personálních samospráv (profesních, akademických), avšak ve skutečnosti existuje nejen pluralita objektů veřejných zájmů, ale (a to je důležitější) **pluralita veřejných zájmů**, a to jak z hlediska správních úrovní (státní zájem, řádově desítky regionálních zájmů a řádově několik tisíc obecních zájmů) s identickým objektem, tak z hlediska věcného. Ani zájem státu nelze označit za jednotný (monolitní), neboť zájmy deklarované jako veřejné na úrovni státu (zákonem, popřípadě rozhodnutími politické reprezentace) se týkají mnoha oblastí, které mohou být (a z povahy věci často bývají) kolizní: péče o veřejné zdraví, péče o přírodu a její složky, péče o krajinu, péče o kulturní bohatství (zejména památková péče), péče o dopravu, péče o technickou infrastrukturu. Mezi těmito veřejnými zájmy (zjednodušeně: mezi postoji konkrétních zastupitelských orgánů ke konkrétním otázkám spojeným s veřejnými zájmy a postoji konkrétních správců veřejného zájmu z hlediska věcného) jsou právě v důsledku jejich plurality prokazatelné a přirozené inkonzistence, které lze v demokratické společnosti řešit jen jednáním příslušných subjektů. Způsob řešení inkonzistencí státního, krajských/regionálních a obecních zájmů víceméně odráží míru centralizovanosti veřejného rozhodování: zásadu hierarchizace priorit zájmů v pořadí stát – kraj/region – obec s tím, že zájem hierarchicky vyššího subjektu musí být respektován subjekty hierarchicky nižšími, nelze a priori zavrhnout, pokud byla tato zásada přijata demokratickými postupy a prosazuje se demokratickými prostředky. Zároveň ovšem platí zásada subsidiarity: rozhodování nechť je svěřeno tomu subjektu, který ve věci může rozhodovat nejefektivněji.

V souvislosti s účastenstvím občanských sdružení, obecně prospěšných společností se mluví často právě o „zájmu veřejném“. Na rozdíl od veřejného zájmu (o němž jsme se právě zmínili), se však jedná o „zájem skupinový“, které mohou být s veřejným zájmem více či méně prolnuty. Rozhodující pro určení, zda se jedná o zájem „veřejný“, nebo „jiný skupinový“, je určení subjektu tohoto zájmu a procesní postupy jeho formování a formulace. Subjektem zájmu může být buď

- jednotlivec („zájem individuální“), nebo
 - skupina (ve smyslu sociologickém: „zájem skupinový“);
- rozlišení subjektů skupinových zájmů je podstatně složitější, protože by mělo odrážet bohatost možností, které ve skutečnosti vedou k vytváření skupin.

Pro účely vymezení veřejného sektoru (a ustavení veřejného zájmu) je účelné jako subjekty skupinových zájmů rozlišovat

- rodinné pospolitosti (specifičnost této skupiny a z ní vyvozané její vyčlenění jako druhu má natolik bohaté a přesvědčivé kulturně-historické zdůvodnění, že je není třeba rozvádět; zájem této pospolitosti označujeme jako „rodinný zájem“);
- nerodinné pospolitosti – společenství, členěné na
 - **občanské pospolitosti – společenství** (jimiž dlužno rozumět skupiny obyvatelstva určitého územního celku, a to buď ve smyslu obyvatelstva obce, kraje a státu jakožto administrativně vymezených samosprávných celků, nebo ve smyslu obyvatelstva jakkoliv jinak smysluplně vymezeného prostoro-
vého celku, tj. na podkladě spojování nebo dělení administrativně vymezených samosprávných

celků); zájem, jehož subjektem je společenství obce, kraje nebo státu, popřípadě společenství personální (profesní, akademické a podobně), lze označovat jako zájem obecní, krajský a státní, resp. profesní; tyto druhy zájmů tvoří skupinu „zájmy veřejných“ – formovaných zákonem stanovenými procesními postupy a zákonem formalizovaných;

- **ostatní pospolitosti – společenství** (jimiž dlužno rozumět společenství různorodé, různě zformované, trvalé či dočasné povahy, zejména společenství spolkové); nehomogennost tohoto skupinového zájmu je zřejmá; pro potřeby vymezování skupinového zájmu, jehož subjektem jsou ostatní pospolitosti – společenství lze užít označení „pospolitnízájmy kteréhokoliv subjektu, pokud jsou legální, jsou i legitimní. Zájmy různých subjektů, jejichž objekt je totožný, mohou být (a zpravidla i jsou) rozdílné. „Konkurenci“ takových zájmů lze řešit buď mocenským rozhodnutím o prioritách těchto zájmů (typicky územní řízení), nebo pomocí jednání, které vede k nějaké formě dohody, srozumění (typicky územní plánování); předpokladem úspěšnosti takového jednání je ochota subjektů konkurujících si zájmů k ústupkům; míra těchto ústupků bude zřejmě v důsledku různé síly jednajících subjektů nevyrovnaná, avšak zájem některé skupiny nelze nikdy a priori nadřadit zájmu jiné skupiny nebo zájmům jednotlivce. [Vladimír Šipler, Jiří Plos, Pavel Bucháček: Několik úvah k problematice veřejného sektoru. In: *Výstavba a architektura*. Praha: Výzkumný ústav výstavby a architektury, 1994, č. 1. str. 30–33. ISSN 0042-9370]

Střet nastává obvykle mezi záměry rozvojovými a požadavky na ochranu, nejčastěji reprezentovanými právem a zájmem vlastníků nakládat vlastním majetkem, to jest věc držet, nakládat jí a užívat ji a brát z ní plody, a na druhé straně právy a zájmy chráněnými institutem péče o kulturní a přírodní a krajinné bohatství nebo péče o zdravé životní podmínky. Obojí je ovšem součástí komplexnější **péče** o prostředí. Právní základ pro pořizovatelské a správní činnosti v procesu územního plánování a stavění je v ústavním pořádku České republiky zakotven hned několika ustanoveními – *čl. 7 Ústavy České republiky* a navazujícím *čl. 4* (obecný rámec pro ukládání povinností), *čl. 11* (vlastnictví a jeho ochrana) a *čl. 6, 34 a 35* (péče o přírodní a kulturní bohatství) *Listiny základních práv a svobod*, která výše zmíněné napětí mezi vlastněním (vlastnictvím) a možností a touhou žít v kvalitním (a pokud možno trvale se zlepšujícím) životním prostředí rámcově vymezují. Jedná-li se o stanovení podmínek pro utváření (to jest uspořádání a využívání) území, je takovým historicky se vyvinuvším a mezinárodně obecně uznávaným nástrojem územní (či prostorový) plán, územní řízení, stavební řízení a řada správních řízení souvisejících – tedy ta část práva, která bývá obvykle zařazována do sféry práva veřejného.

Mají-li však být při utváření (to jest uspořádání a využívání) území chráněna dostatečně účinně výše popsaná práva, musí být územní plánování především **dialogem, rozpravou** vedenou mezi všemi subjekty, které obývají, popřípadě i spravují určité správní území, to jest jednotlivými občany a jejich sdruženími, podnikatelskými subjekty, politickou reprezentací, pořizovateli i zhotoviteli územního plánu. Základním posláním této rozpravy je totiž dosáhnout shody o správě obývaného území a stanovení podmínek pro kvalifikované rozhodování o vývoji a správě území, o způsobech jeho utváření - tedy jeho uspořádání a využívání. V tomto pojetí pak musí územní plánování především

- ▶ vytvářet **otevřený** systém skýtající všem, kdo o to projeví zájem, **maximum informací** o území a jeho vývoji a umožňující vytvářet věcný rámec k tvorbě programů a politik obce, kraje a státu a zároveň systém jen minimálně omezující;
- ▶ skýtat podmínky pro účinné a účelné uplatňování **osobní odpovědnosti** – a to na té úrovni, která je pro osobní, skupinové i institucionální rozhodování nejvhodnější - zásada **subsidiarity**;
- ▶ spoluvytvářet **místní pravidla** pro správu území správním rozhodováním (v řízení územním, stavebním a řízeních souvisejících) a tím poskytovat **právní jistotu** občanům a **určitost** vztahům, do nichž vstupují;
- ▶ skýtat podmínky pro **pružné a zpětnou vazbou kontrolované a kontrolovatelné uplatňování** dokumentů územního plánování a vytvářet v tomto směru účinný tlak systémem **aplikačních a kontrolních** mechanismů.

Z popsaného je zřejmé, že nutným předpokladem **dosahování této shody o správě a utváření** (uspořádání a využívání) území je především funkční **demokratická** společnost a vskutku činná **spoluúčast** jednotlivých osob a celé občanské veřejnosti na procesu vzniku územně plánovací dokumentace i politik a programů. Nutno konstatovat, že nový stavební zákon zůstává řadě těchto požadavků, přes všechny

deklarace v zákonu uvedené (zejména v § 4, § 18 až § 24 SZ) velmi mnoho dlužen (stačí například jen porovnat postavení soukromých osob a veřejnosti v procesu projednávání územně plánovací dokumentace s postavením dotčených orgánů státní správy, jimž se jakožto profesionálům dostává při projednávání územně plánovací dokumentace výsady prodloužení lhůt k projednání a vydání stanoviska).

Ve smyslu stavebního zákona je územní plánování povoláno vytvářet předpoklady k dosahování trvalého souladu všech přírodně krajinných a kulturně civilizačních hodnot v území. Tohoto účelu může územní plánování dosahovat zejména

- ▶ sledováním stavu a vývoje spravovaného území, shromažďováním informací o něm, jejich analýzou, hodnocením, uchováním a správou;
- ▶ péčí o rozvoj území, zejména prostřednictvím funkčního využití a prostorového uspořádání území a stanovováním podmínek pro tento účel;
- ▶ ochranou těch hodnot, na nichž se společenství spravovaného území dohodne;

území však musí být chápáno v územním plánování především jako prostor života člověka, prostor jeho činností (včetně ne-činností), jako místo, kde člověk vstupuje do vztahů s jinými lidmi, s vlastními díly i s přírodou, a tedy jako prostor **sociální, ekonomický a ekologický**. Územní celky a jejich části musí být při územním plánování vždy charakterizovány spolubytím člověka, umělých a přírodních složek se všemi jejich podstatnými vlastnostmi, a tedy i jejich podstatnými vzájemnými vztahy. Jeho nedílnou součástí musí být tedy nejen zhodnocení přírodně krajinných a stavebních kvalit území, nýbrž zhodnocení širších **kulturních a civilizačních hodnot území**, včetně ekonomických a sociálních. Územní plánování představuje vyhodnocení **vývojových (nikoli pouze rozvojových)** možností a předpokladů území v časové posloupnosti a funkční hierarchii.

Smyslem územního plánování je co nejméně omezovat, co nejméně bránit přirozenému vývoji územního celku a v určitých případech ho rozmyslným a vhodným způsobem posilovat stanovováním přiměřených kritérií vhodných a nutných pro umísťování a uskutečňování činností v území. Zejména v období relativně prudkých technologických inovací a změn, které často vedou již v průběhu projektové přípravy investice k opakovaným změnám zadání, je namístě volit takovou podobu územně plánovacích dokumentací, které rozsah a obsah těchto omezujících podmínek pojímají **restriktivně**. Žádoucím výsledkem by měly být dokumenty schopné vytvořit relativně stabilní, ale zároveň dostatečně pružný rámec pro rozhodování všech subjektů v území. Zároveň nesmí mít stanovování kritérií (regulačních podmínek – regulativů a limitů) v žádném případě smysl pouze omezující – naopak: má-li mít vůbec nějaký smysl, musí ve společnosti probouzet schopnosti pro nalézání nových řešení, musí k nim motivovat a iniciovat je, musí posilovat přirozený růst a vývoj a zejména – musí vést k vůli a ochotě pospolitosti zodpovědně pečovat o svět a kultivovat jej a sebe s ním. Ve srovnání se stavěním je v územním plánování toto úsilí o to komplikovanější, oč je komplikovanější vnitřní život obce, kraje, státu nebo mezinárodního společenství. Všechny tyto územní (či lépe prostorové) celky se chovají jako pulsující organismus, jako síť tkaná anonymně po dlouhá staletí a jejich budoucí vývoj bývá často záležitostí jen velmi špatně odhadovatelnou. Uspořádávání či usměrňování života takového organismu je mnohem více poučeným nasloucháním, než vštěpováním universálního ideálu a reglementováním každodenních aktivit člověka a společenství, byť zdůvodňovanou dobrými úmysly (Koucký, Roman. *Elementární urbanismus*. Praha: Zlatý řez, 2006. ISBN 80-902-8109-5).

Jedním z významných – a dle našeho názoru nesprávných – rozhodnutí zákonodárcových bylo vypuštění směrné části územně plánovacích dokumentací, které jen dále posiluje centralistické a paternalistické tendence ve společnosti, aniž však nabízí alespoň srovnatelný, tím méně významně lepší užitek. Smyslem směrné části (jak jej konstituovala především novela stavebního zákona [1976] *zákonem č. 83/1998 Sb.*) bylo formulovat jakousi strategii územním plánem sledovanou, být výkladovým rámcem pro aplikaci územního plánu tak, aby rozhodování o detailu v území, jehož řešení územnímu plánu nepřísluší, neopouštělo základní směr, základní politické a programové cíle. Ani problematická praxe, která ze směrné části učinila pouze jinou formu závaznosti, zaměřenou právě na detail v územním plánu neprojednatelný, opuštění směrné části neodůvodňuje. Za chybějící strategii územního/prostorového plánu hledá praxe jiné, často velmi kontroverzní nástroje, jimiž se celý plánovací proces jenom znepráhledňuje.

Subjekty územního plánování

Základním činitelem jakéhokoliv plánování je jednotlivý člověk – **občan**, byť se v tomto procesu může objevovat v různých sociálních, ekonomických a právních rolích. Nepochybně stejně významná role připadá v jakémkoliv plánování **občanské veřejnosti**, představované obvykle různě sdružovanými uskupeními. Pro potřeby stanovení určitého rámce pro dosahování shody jednotlivých lidí a určitého společenství jako celku jsou **pro územní plánování** základními subjekty **orgány veřejné správy** – a to samosprávné orgány obcí a krajů a ústřední orgány státní správy.

Nesporně významným činitelem v procesu územního plánování jsou **odborníci**, jejichž činnost prostupuje v různých fázích celým procesem územního plánování – zejména urbanisté, architekti, ekologové, ekonomové, právníci či sociologové. Obvykle konají činnost zpracovatelů územně plánovací dokumentace, pro niž musí splňovat některé zákonem stanovené podmínky a předpoklady. Mohou však vykonávat i činnosti pořizovatelské (§ 24 SZ), mohou rovněž zastupovat určité skupiny občanů a konat v jejich prospěch odbornou konzultační činnost a zastupovat je v procesu veřejného projednávání, například jako „zástupci veřejnosti“ (§ 23 SZ).

Je-li vlastník či investor, popřípadě jakýkoliv další jednotlivý občan obvykle s to definovat svůj zájem a obhájit ho, vyhodnotit vhodnost či návratnost investice, je-li architekt (inženýr) obvykle s to najít pro takovou investici správnou formu ve správných vztazích, a je-li úředník obvykle s to ve správním řízení kontrolovat, zda nebyly překročeny legislativou stanovené limity a rozhodnout o tom v jednotlivé správní věci, pak vyslovení a kodifikace **požadavků celé obce** představuje nejobtížnější bod celé územně plánovací činnosti. Obec je sice reprezentována svými politiky, tito politici však nejsou obcí samou – pouze ji zastupují. Kodifikace požadavků obce může být tudíž dosaženo pouze **dohodou**.

Soubor **orgánů veřejné správy** místní, krajské či státní nelze omezit pouze na ty, kdo přímo odpovídají za pořízení příslušné územně plánovací dokumentace; tato činnost se v různé míře a v různých fázích dotýká jak orgánů moci výkonné, tak zákonodárné či soudní (ústavní soudnictví, správní soudnictví, občanskoprávní soudnictví) a nezávislých orgánů kontrolních. Stavební zákon vymezuje okruh a působnost orgánů působících na úseku územního plánování souhrnně v ustanovení § 5 až § 11 SZ. Základní plánovací úroveň však nebyla zvolena obec, nýbrž ve snaze vytvářet větší „plánovací obce“ a plánování znovu centralizovat obec s rozšířenou působností jakožto úřad územního plánování. Tato obec je také pověřena pořizovat územně plánovací dokumentaci a podklady pro obce ve svém správním obvodu, pokud si nepožijí tyto dokumenty samy. Tento proces však administrativně nahrazuje slučovací procesy, které by měly přirozeně vyplynout z potřeb a záměrů obcí. Kromě toho je tu dán vážný latentní střet zájmů, neboť zájmy obcí s rozšířenou působností (to jest pravidelně měst krajských a bývalých měst okresních) mohou být a pravidelně budou v rozporu se zájmy menších obcí v jejich bezprostřední blízkosti.

Do základní působnosti obcí je svěřeno

a) pořizování

- ▶ územního plánu,
- ▶ regulačního plánu z podnětu a na žádost,
- ▶ územně plánovacích podkladů – územních studií, resp. územně analytických podkladů v případě obcí s rozšířenou působností,
- ▶ územního řízení v případě obcí se stavebním úřadem,

a to pro celé její správní území, popřípadě pro jeho část, popřípadě pro jiné obce ve správním obvodu obce s rozšířenou působností;

b) **schvalování** dokumentů zpracovaných a projednaných v jednotlivých fázích pořizování územně plánovací dokumentace;

c) **vedení řízení** o územně plánovací dokumentaci a **vydání opatření obecné povahy**,

d) **ukládání, evidence a využívání** této dokumentace pro potřeby obce a jednotlivých občanů;

e) **provádění změn** územně plánovací dokumentace.

Do základní působnosti kraje je svěřeno

a) **pořizování**

- zásad územního rozvoje,
- regulačního plánu,
- územně plánovacích podkladů – územních studií, územně analytických podkladů,
- územního řízení ve zvláštních případech,

a to pro celé její správní území kraje;

b) **schvalování** dokumentů zpracovaných a projednaných v jednotlivých fázích pořizování územně plánovací dokumentace;

c) **vedení řízení** o územně plánovací dokumentaci a **vydání opatření obecné povahy**;

d) **ukládání, evidence a využívání** této dokumentace pro potřeby kraje, obcí a jednotlivých občanů;

e) **provádění změn** územně plánovací dokumentace;

f) výkon **působnosti nadřízeného orgánu** územního plánování ve vztahu k obcím.

Stát je v procesu územního plánování zastupován celou škálou orgánů – výkonných, soudních a kontrolních. Z hlediska pořizování územně plánovacích dokumentací a územně plánovacích podkladů jsou to především ústřední orgány státní správy, a to Ministerstvo pro místní rozvoj a Ministerstvo obrany. Schvalování dokumentu politika územního rozvoje je svěřeno vládě. Do působnosti **Ministerstva pro místní rozvoj** jako ústředního orgánu státní správy se svěřuje výkon

a) **pořizovatelské** činnosti, a to

- pořizování politiky územního rozvoje,
- pořizování územně plánovacích podkladů, zejména územně analytických podkladů,
- výkon činnosti nadřízeného orgánu územního plánování;

b) **schvalování a vyhlásování** závazné části územních plánů velkých územních celků;

c) výkon **působnosti nadřízeného orgánu** územního plánování pro kraje a rozhodčího orgánu v případě věcných sporů (§ 136 SZ).

Zvláštní působnost se svěřuje **Ministerstvu obrany**, které je zmocněno pořizovat územně plánovací podklady a územně plánovací dokumentaci pro území vojenských újezdů.

Kromě všech těchto kompetencí jsou orgány státní správy pověřeny dohledem nad ochranou některých veřejných zájmů vymezených zvláštními zákony. Orgánům státní správy v této pozici se říká **dotčené správní orgány** – lépe a přesněji **dotčené správní úřady** – a stavební zákon s jejich postavením spojuje celou řadu právních důsledků, zejména při zpracovávání a projednávání územně plánovací dokumentace. Mezi dotčené správní orgány, které se účastní přípravy a projednávání územních plánů, náleží například orgány humánní hygieny pro výkon péče o veřejné zdraví a lázeňství, orgány veterinární správy pro výkon péče veterinární, orgány životního prostředí pro výkon péče o životní prostředí, péče o přírodu a krajinu, péče o ovzduší, péče o vody, péče o lesy, péče o zemědělský půdní fond a péče o nerostné bohatství, orgány památkové péče (a Národní památkový ústav) pro výkon péče o památky, orgány spravující jednotlivé úseky infrastruktury dopravní pro výkon péče o dopravu na pozemních komunikacích, péče o drážní dopravu, péče o leteckou dopravu a péče o vnitrozemskou vodní dopravu, orgány spravující úseky technické infrastruktury pro výkon péče o vodohospodářství, energetiku, elektronické komunikace, odpady a nebezpečné látky a obecně ochranu před znečištěním prostředí, protipožární ochranu, bezpečnost práce a správní orgány pro civilní ochranu a krizové řízení. Všechny tyto orgány, jejichž přehled je uveden v příloze **[P_06]**, vydávají pro sledované a chráněné veřejné zájmy závazná stanoviska v procesu pořizování, pro něž platí jednak obecná ustanovení správního řádu (§ 2 až § 8 a § 149 SŘ), jednak ustanovení § 4 SZ. Závazná stanoviska musí jakožto podmiňující meritorní rozhodnutí (to jest rozhodnutí ve věci samé, v tomto případě v určité fázi pořizování územního plánu) jak z hlediska věcného, tak z hlediska formálního vyhovovat požadavkům správního řádu, musí obsahovat předepsané náležitosti, zejména označení, kdo toto stanovisko vydává, kdy a kde, v čí prospěch, které věci se týká, na základě jakého právního předpisu a jeho konkrétního ustanovení se tak děje, jaký je výrok a jaké případné podmínky jsou stanoveny. Toto vše musí být řádně odůvodněno a v případě závazných stanovisek k územním řízením musí být navíc adresát poučen o tom, že proti závaznému stanovisku lze podat odvolání prostřednictvím meritorního rozhodnutí,

to jest rozhodnutí územního. Připomínáme, že i na vydávaná závazná stanoviska nutno – vzhledem k jejich procesnímu významu – vztahovat (byť pouze přiměřeně) ustanovení správního řádu o nicotnosti (§ 77 a § 78 SŘ), bylo-li vydáno stanovisko například správním orgánem vůbec věcně nepřislušným. Tuto skutečnost je pořizovatel povinen prověřovat, neboť se jeho postavení v tomto smyslu mění zásadně a pořizovatel se stává autonomním výkonným správním orgánem s osobní odpovědností za svá rozhodnutí. Stále znovu je nutno opakovat, že základním posláním státně správních orgánů je **veřejná služba** společnosti – krajům, obcím, občanům a veřejnosti. Veškerou tuto činnost musí pracovníci orgánů státní správy vykonávat s plnou vahou své **osobní odpovědnosti**, například když posuzují zpracovanou územně plánovací dokumentaci a mají poskytnout k této dokumentaci závazné stanovisko.

Účastnit se aktivně na územním plánování po celou dobu vzniku i využívání územně plánovací dokumentace, zejména důsledným uplatňováním vlastních záměrů a požadavků a prosazováním svých práv všemi legálními a legitimními způsoby je právem i povinností jednotlivých občanů ve všech jejich sociálních, ekonomických a právních rolích, jejich skupin i občanských sdružení (fyzické a právnické osoby a jejich sdružení, jakožto vlastníci, popřípadě držitelé jiných věcných práv k nemovitostem; držitelé dalších dotčených práv, investoři a podnikatelská veřejnost, občanská veřejnost a občanská sdružení). Pro prosazování skupinových zájmů umožňuje stavební zákon (§ 22 a § 23 SZ) ustavit **zástupce veřejnosti**, osoby odborně způsobilé, které budou uplatňovat v procesu pořizování územně plánovacích podkladů a dokumentace věcně shodné námítky a připomínky. Zejména vlastníci pozemků dotčených záměry, pro něž lze vlastnická práva omezit, mohou uplatňovat námítky, o jejichž obsahu musí být rozhodnuto obdobně jako ve správních řízeních – územním či stavebním.

Vedle vlastníků a podnikajících osob, resp. občanské veřejnosti, mají pro proces pořizování zvláštní význam dvě skupiny odborně způsobilých osob: **pořizovatelé a zpracovatelé**, resp. projektanti – přesněji **architekti či urbanisté**, neboť výkon těchto činností podléhá zvláštnímu právnímu režimu. Jejich odpovědnost je důsledně osobní odpovědností vymezenou zvláštním právním předpisem – zákonem o výkonu povolání autorizovaných architektů a o výkonu povolání autorizovaných inženýrů a techniků činných ve výstavbě, v případě pořizovatelů též předpisy týkajícími se výkonu veřejné správy. Tímto předpisem byla činnost zpracovatelů a zčásti též pořizovatelů územně plánovací dokumentace podřízena zvláštnímu právnímu režimu autorizace, s níž zákon spojuje celou řadu práv a povinností autorizovaných osob vůči objednatelům dokumentace. Každá těmito osobami zpracovaná dokumentace musí být řádně označena jejich autorizačním razítkem, z něhož je patrné, zda jsou pro zpracování takové dokumentace oprávněny. Rozsah a struktura problémů řešených územním plánem vyžaduje součinnost celé řady profesí: architektů, urbanistů, ekologů, ekonomů, sociologů, právníků – mnohdy psychologů. Tato šíře problémů prakticky vylučuje nahrazení kompaktních týmů jednotlivými profesemi. Jejich postavení a výkon některých speciálních činností a požadavků na výkon takových činností však mohou určovat speciální právní normy.

Z hlediska obsahu činnosti zpracovatele se souhrnně jedná o tyto základní okruhy výkonů:

- ▶ o odborné výkony plánovací (rozbor, studie a návrhy), jejichž povaha je multidisciplinární a zasahuje otázky sociální (kulturně-civilizační), přírodní a technické;
- ▶ o odborné výkony poradenské, zahrnující zejména spolupráci při projednávání územně plánovací dokumentace s jednotlivými činiteli plánovacího procesu v různých fázích vzniku této dokumentace.

Výkony zpracovatelů územně plánovací dokumentace jsou popsány v pracovním dokumentu Výkony a honoráře architektů, inženýrů a techniků činných ve výstavbě a v příslušných vzorových smlouvách a jsou uvedeny v příloze **[P_02]**. Rozlišují se **základní a zvláštní výkony**, přičemž základními výkony se rozumí takové výkony, bez nichž nelze řádnou územně plánovací dokumentaci (v celém rozsahu) zpracovat a zvláštními výkony se rozumí takové výkony, jimiž se uspokojují některé nadstandardní požadavky obcí [nejčastějšími objednateli (zadavateli) územně plánovací dokumentace jsou obce, proto budeme při popisu činnosti zpracovatelů a pořizovatelů obvykle jako o klientovi mluvit o obci]. Zvláštní výkony překračují zpravidla základní výkony nejen obsahem, nýbrž často i rozsahem a pracností. Mohou být se základními výkony spojeny, popřípadě je mohou nahradit. Zvláštní výkony nejsou zahrnuty v základních výkonech a bývají poskytovány pouze tehdy, pokud si je obec výslovně vyžádá ve smlouvě; zvláštní výkony jsou i samostatně hrazeny.

Výkony architektů jakožto zpracovatelů územně plánovací dokumentace se člení do šesti **výkonových fází** (v souvislosti s typem územně plánovací dokumentace a rozsahem jednotlivých pořizovatelských fází), které představují souhrn základních a zvláštních výkonů souvisejících spolu obsahově a časově a utvářejících relativně uzavřený celek činností. Architekt územně plánovací dokumentace je výslovně a jmenovitě zodpovědný za řádné poskytnutí následujících základních výkonů a služeb:

1. výkonová fáze první: přípravné práce / příprava zakázky;
2. výkonová fáze druhá: zhotovení (popřípadě aktualizace) průzkumů, rozborů a územně technických studií;
3. výkonová fáze třetí: zhotovení návrhu díla pro schválení nebo jiné způsoby převzetí díla;
4. výkonová fáze čtvrtá: příprava podkladů pro řízení o územně plánovací dokumentaci a vydání opatření obecné povahy;
5. výkonová fáze pátá: zhotovení čístopisu díla;
6. výkonová fáze šestá: spolupráce při implementaci územně plánovací dokumentace;

činnost zpracovatelů územně plánovací dokumentace (i územně plánovacích podkladů) je komplementární s činností pořizovatelů, a to na principu vzájemné úzké součinnosti: tam, kde nese odpovědnost zpracovatel, je pořizovatel v součinnosti, tam, kde nese odpovědnost pořizovatel, je v součinnosti zpracovatel.

Pořizovatelské činnosti vykonává buď obec sama prostřednictvím svého úřadu, nebo smluvně zajištěného pořizovatele (**odborného pořizovatele**) splňujícího náležitosti uvedené v § 24 SZ, to jest autorizaci bez specifikace nebo pro obor územní plánování, nebo vysokoškolské vzdělání a odborná praxe uznané pro uvedenou autorizaci a složení zkoušky zvláštní odborné způsobilosti pro výkon státní správy na úseku územního plánování, nebo úřad územního plánování (úřad obce s rozšířenou působností), popřípadě na základě veřejnoprávní smlouvy koordinační uzavřené mezi obcemi úřad jiné obce, obvykle ve správním obvodu obce s rozšířenou působností. Stavební zákon umožňuje působení fyzických osob pověřených samostatným výkonem pořizovatelských činností; toto řešení může být zvláště výhodné v případě menších obcí a pořizování územně plánovací dokumentace menšího rozsahu, popřípadě k pořizování územně plánovacích podkladů.

Výkony pořizovatelů územně plánovací dokumentace se rovněž obvykle člení do šesti **výkonových fází** (v souvislosti s typem územně plánovací dokumentace a jejich rozsahem), které představují souhrn základních a zvláštních výkonů souvisejících spolu obsahově a časově a utvářejících relativně uzavřený celek činností [**P_02**]. Pořizovatel územně plánovací dokumentace je výslovně a jmenovitě zodpovědný za řádné poskytnutí následujících základních výkonů a služeb:

1. výkonová fáze první: přípravné práce, monitoring území a shromažďování informací o území a nejvýznamnějších rozhodnutích a změnách, zpracovávání (územně analytických) podkladů a územních studií a zadání veřejné zakázky na zhotovení územně plánovací dokumentace, popřípadě územně plánovacího podkladu odborné způsobilou osobou;
2. výkonová fáze druhá: součinnost při aktualizaci územně analytických podkladů, jejich doplnění o související průzkumy a analýzy a příprava a projednání zadání a jeho předložení ke schválení zastupitelstvu obce/kraje;
3. výkonová fáze třetí: součinnost při zhotovení návrhu územně plánovací dokumentace a projednání návrhu územně plánovací dokumentace;
4. výkonová fáze čtvrtá: řízení o územně plánovací dokumentaci a vydání opatření obecné povahy;
5. výkonová fáze pátá: součinnost při zhotovení čístopisu díla pro účely archivace a evidence;
6. výkonová fáze šestá: implementace územně plánovací dokumentace, zejména monitoring území a shromažďování informací o území a nejvýznamnějších rozhodnutích a změnách, zpracovávání (územně analytických) podkladů a územních studií; příprava zadání podrobnější územně plánovací dokumentace, popřípadě územně plánovacího podkladu – územní studie.

Výkon pořizovatelské činnosti je vázán nejen na splnění obecných kvalifikačních předpokladů, ale též na splnění speciálních kvalifikačních předpokladů a podmínek stanovených § 21 až § 26 zákona č. 312/2002 Sb., o úřednicích územních samosprávných celků a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a vykonání zkoušky zvláštní způsobilosti podle vyhlášky MV č. 512/2002 Sb., o zvláštní odborné způ-

sobilosti úředníků územních samosprávných celků, ve znění pozdějších předpisů, a to v zařízeních Ministerstva vnitra ČR, které však nestačí uspokojovat řádně ani požadavky na vzdělávání a zkoušky vznášené obcemi. Výjimky z kvalifikačních požadavků vzdělání podle novelizovaného § 24 SZ uděluje ministerstvo v případech průkazu osobní praxe na úseku územního plánování (§ 195 SZ) v předepsané délce (dosa- vadní 3 roky byly nahrazeny lhůtou 18 měsíců). Obce (zejména menší) mohou v případě pořizování volit mezi několika možnostmi: předně pořizovat na základě smlouvy o výkonu této činnosti s fyzickou osobou splňující kvalifikační předpoklady (vhodné bude využívat možnosti spolupráce více obcí), nebo prostřed- nictvím jiné obce, disponující dostatečně kvalifikovaným a početným administrativním aparátem, a to na základě veřejnoprávní smlouvy koordinační, a konečně svěřit pořizování úřadu územního plánování (to jest obci s rozšířenou působností) – tento postup by mohl být využíván především tehdy, pokud ze vzájemného postavení těchto obcí neplyne hrozící střet zájmů.

Ať však vykonává pořizovatelskou činnost obec sama nebo zpracovatel, nebo ať si k výkonu této činnosti obec zjedná fyzickou nebo právnickou osobu třetí, nese za pořizování územně plánovací dokumentace odpovědnost obec a pořizovatelská činnost sama má standardní rozsah. Dotýká se (kromě předpisů vztahujících se k výstavbě) celé řady resortních předpisů (jejichž přehled je uveden níže [SZvP_07]), zejména na úseku

- ▶ **veřejné správy**, a to územní samosprávy (obce a vyšší územní samosprávné celky), státní správy (okresů a ústřední správy), profesní samosprávy, obecné správy a správního řízení;
- ▶ **péče o zdravé životní podmínky**, a to péče o zdraví a hygienu, lázeňství, veterinární hygieny;
- ▶ **péče o přírodní a krajinné bohatství**, a to péče o životní prostředí a posuzování vlivů na životní prostředí (EIA), péče o přírodu a krajinu, péče o ovzduší, péče o vody, péče o lesy a lesní hospoda- ření, péče o zemědělský půdní fond, péče o nerostné bohatství a výkonu geologie a horních činností, pozemků a pozemkových úprav a vlastnictví pozemků, katastr nemovitostí, zeměměřičství a kartografii,
- ▶ **péče o kulturní bohatství (památkové péče)**, a to péče o památky, péče o ostatní součásti kulturního dědictví,
- ▶ **informací, informačních systémů a státní statistiky**, a to informací a informačních systémů, státní statistiky;
- ▶ **infrastruktury**, a to dopravy, technické infrastruktury, zejména telekomunikací, energetiky (elektráren- ství, plynárenství, teplárenství), vodohospodářství, odpadů a ukládání nebezpečných látek včetně hos- podaření s jadernou energií, požární ochrany, bezpečnosti práce a technických zařízení;
- ▶ **technické normalizace, metrologie a státního zkušebnictví**, a to technické normalizace, metrologie a státního zkušebnictví;
- ▶ **zadávání veřejných zakázek**, a to zadávání veřejných zakázek podle příslušného zákona, urbanistic- kých a architektonických soutěží dle Soutěžního řádu České komory architektů;

většina zájmů chráněných těmito resortními předpisy musí být v průběhu pořizování územně plánovací dokumentace projednána s příslušnými orgány státní správy, které za správu těchto úseků odpovídají – takzvané „**dotčené správní orgány**“, jejich počet osciluje podle okolností okolo počtu třiceti [P_06].

Samotný výkon činnosti pořizovatele je možno třídit a uspořádat podle několika různých hledisek: z hle- diska rozsahu a obsahu činnosti, z hlediska posloupnosti pořizovatelských činností a z hlediska základních forem výkonu pořizovatelských činností. Základní pořizovatelské činnosti podle jejich **rozsahu a obsahu** zahrnují zejména

- ▶ pořizování podkladů pro utváření územní politiky a strategického plánování obcí a krajů a pro další rozvojové dokumenty schvalované obcemi a kraji; při aplikaci platné územně plánovací dokumentace příprava podkladů pro tvorbu politik a programů obcí a krajů;
- ▶ tvorbu ucelené informační databáze o území a pořizování územně plánovacích podkladů, zejména územních studií a územně analytických podkladů;
- ▶ pořizování nové územně plánovací dokumentace obcí, resp. krajů, a jejich změn;
- ▶ poskytování odborných konzultací a porad a spolupráce při implementaci schválené a platné územně plánovací dokumentace (především ve vazbě na rozhodování v územně správním procesu), sledování vývoje příslušné legislativy a aplikace případných změn a doplňků; spoluúčast na publikaci výsledků územně plánovacích činností;

- ▶ trvalý monitoring a vyhodnocování využívání územně plánovací dokumentace a územně plánovacích podkladů při územním řízení (popřípadě řízením stavebním a speciálních řízeních souvisejících) a příprava podkladů pro změny, popřípadě pořizování nové dokumentace, reagující na územní vývoj;
- ▶ aktivní spolupráci při přípravě, projednávání a schvalování územních plánů jiných obcí či krajů, (jiných územních samosprávných celků), popřípadě při přípravě celostátního dokumentu pro území České republiky – politiky územního rozvoje.

Z hlediska **forem pořizovatelské činnosti** lze základní pořizovatelské činnosti lišit na

- ▶ shromažďování a vyhodnocování informací o správním území a informací o širším souvisejícím území, jejich správa a ukládání v písemné, grafické a digitální podobě;
- ▶ zpracovávání písemných dokumentů pro účely pořizování územně plánovací dokumentace a pro tvorbu programů a politik;
- ▶ poskytování ústních a písemných konzultací;
- ▶ přípravu a organizaci projednávání zpracovávané územně plánovací dokumentace s jednotlivými subjekty: s orgány veřejné správy (státní správa, územní samospráva), s právníky a fyzickými osobami a občanskou veřejností (jednotlivými občany a jejich sdruženími);
- ▶ sledování obecné legislativy (změna doplňků právních norem) a uplatňování těchto změn v běžné praxi;
- ▶ vypracování odborných zpráv a posudků;
- ▶ spolupráci a podporu při rozporných jednáních a řízeních, pokud nejsou taková jednání a řízení nedílnou součástí řádného projednávání územně plánovací dokumentace; příprava podkladů pro správní, rozhodčí nebo soudní řízení,
- ▶ uspořádávání výstav a jiných veřejných představení, popřípadě publikace výsledků územně plánovacích činností.

V souvislosti s novelou stavebního zákona byla činnost pořizovatelů jakožto „úředníků“ v některých ohledech posílena a blíží se postavení stavebních úřadů, zejména ve věcech koordinace celého procesu a vztahu k dotčeným správním orgánům, resp. ve způsobu nakládání se stanovisky, která vydávají do jednotlivých fázířízení, resp. do závěrečné fáze řízení o územně plánovací dokumentaci. Přestože se nejedná o závazná stanoviska, jsou neopominutelným podkladem pro celý proces a musejí být koordinována. V případě zjištěných nedostatků nebo kolizí musí pořizovatel jejich obsah dohodnout. Vážným problémem, s nímž se praxe potýká, je však zneužívání dominantního postavení dotčenými správními orgány, které mohou velmi efektivně jakýkoliv proces zablokovat. Obce nejsou zpravidla v tak silném ekonomickém a správním postavení, aby byly s to vést o případná věčná řešení spor, a raději se uchylují k ústupkům, byť bývají tyto ústupky často k neprospěchu zvoleného řešení.

Jakékoliv úvahy o územním plánování musí vycházet ze skutečnosti ověřené sběrem, analýzou a kritickým vyhodnocením dat. Tomuto účelu by mělo sloužit zejména zpracování územně analytických podkladů, jejichž (neutříděná a systémově problematická) struktura je obsahem přílohy k prováděcí vyhlášce [VHL_č. 500/2006 Sb.], resp. vypracování nebo obstarání doplňkových průzkumů a analýz, vypracování podkladů pro zadání – tzv. přípravné práce. Podklady o záměrech využití území zahrnují zejména územně plánovací dokumentaci, územně plánovací podklady, správní rozhodnutí o území, zejména platná územní rozhodnutí a podklady pořizované orgány státní správy. Součástí této fáze bývá obvykle již i výběr příštího zhotovitele územně plánovací dokumentace. Vzhledem k povaze této činnosti, zejména pak vzhledem k jejímu veřejnému charakteru, se jeví jako účelné zadávání této veřejné zakázky dle § 102 an. zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách (ZVZ), formou **soutěže o návrh**, a to soutěže urbanistické, resp. územně plánovací, kterou by měli uchazeči o zpracování dokumentace prokázat svoji schopnost dostatečně **celistvě a kvalifikovaně orientace v tématech územního plánování** s aplikací v konkrétním území a zároveň svoji schopnost skutečně **týmové činnosti**, což je obojí naprosto nezbytným předpokladem i kvalitně provedených průzkumů a analýz! Vskutku veřejný charakter tohoto způsobu výběru (výstavy, publikace s možností předvést určité konkrétnější výsledky práce) mohou již v těchto raných fázích pořizování územně plánovací dokumentace vtáhnout do celého procesu veřejnost občanskou a podnikatelskou. Výběr zpracovatele cestou urbanistické soutěže umožňuje zadat veřejnou zakázku prostřednictvím jednacího řízení bez uveřejnění dle § 23 odst. 6 ZVZ [SZvP_05]. Právní předpisy (stavební zákon a vyhláška o územně plánovacích podkladech a územně plánovací dokumentaci) stanovují

s jistou mírou určitosti rozsah a obsah návrhu dokumentace (zejména tak činí přílohy citované vyhlášky). I na tomto místě je nutno zdůraznit, že přednost při zadávání prací na územně plánovací dokumentaci by měla mít smluvní volnost partnerů, neboť nelze příliš předepisovat rozsah dokumentace při velké různorodosti obcí a jejich konkrétních územních (prostorových) podmínkách. Příliš zavazující předpisy by v tomto případě nutně vedly k zmechanizování a neúčelnému zformalizování územně plánovacích činností. Striktní uplatňování požadavků na obsah dokumentace, aniž by byl zároveň respektován různý obsah pro různé typy sídlišť (obcí), by nutně vedlo i k nepřijatelnému, protože nesmyslnému vynakládání finančních prostředků (zejména v případech menších obcí, jejichž struktura problémů řešených územně plánovací dokumentací je omezena).

Významnou skutečností pro navazující procesy je především ustanovení o vázanosti vydanými závaznými stanovisky a stanovisky a dále ustanovení, že nelze v navazujících procesech uplatňovat ty výhrady (DOSS), resp. ty námítky a připomínky, o nichž bylo nebo mělo být rozhodnuto ve fázích předchozích. Přestože obdobné ustanovení bylo obsaženo i v zákonu předchozím, nebylo často respektováno stavebními úřady, ani jinými správními orgány. Má-li být proces rozhodování skutečně ekonomizován, nezbyvá než důsledně na tomto principu trvat.

Text zákona:

Část třetí

Hlava I

Cíle a úkoly územního plánování

§ 18

Cíle územního plánování

(1) Cílem územního plánování je vytvářet předpoklady pro výstavbu a pro udržitelný rozvoj území, spočívající ve vyváženém vztahu podmínek pro příznivé životní prostředí, pro hospodářský rozvoj a pro soudržnost společenství obyvatel území a který uspokojuje potřeby současné generace, aniž by ohrožoval podmínky života generací budoucích.

(2) Územní plánování zajišťuje předpoklady pro udržitelný rozvoj území soustavným a komplexním řešením účelného využití a prostorového uspořádání území s cílem dosažení obecně prospěšného souladu veřejných a soukromých zájmů na rozvoji území. Za tím účelem sleduje společenský a hospodářský potenciál rozvoje.

(3) Orgány územního plánování postupem podle tohoto zákona koordinují veřejné i soukromé záměry změn v území, výstavbu a jiné činnosti ovlivňující rozvoj území a konkretizují ochranu veřejných zájmů vyplývajících ze zvláštních právních předpisů.

(4) Územní plánování ve veřejném zájmu chrání a rozvíjí přírodní, kulturní a civilizační hodnoty území, včetně urbanistického, architektonického a archeologického dědictví. Přitom chrání krajinu jako podstatnou složku prostředí života obyvatel a základ jejich totožnosti. S ohledem na to určuje podmínky pro hospodárné využívání zastavěného území a zajišťuje ochranu nezastavěného území a nezastavitelných pozemků. Zastavitelné plochy se vymezují s ohledem na potenciál rozvoje území a míru využití zastavěného území.

(5) V nezastavěném území lze v souladu s jeho charakterem umísťovat stavby, zařízení, a jiná opatření pouze pro zemědělství, lesnictví, vodní hospodářství, těžbu nerostů, pro ochranu přírody a krajiny, pro veřejnou dopravní a technickou infrastrukturu, pro snižování nebezpečí ekologických a přírodních katastrof a pro odstraňování jejich důsledků, a dále taková technická opatření a stavby, které zlepší podmínky jeho využití pro účely rekreace a cestovního ruchu, například cyklistické stezky, hygienická zařízení, ekologická a informační centra. Uvedené stavby, zařízení a jiná opatření včetně staveb, které s nimi bezprostředně souvisejí včetně oplocení, lze v nezastavě-

ném území umísťovat v případech, pokud je územně plánovací dokumentace výslovně nevylučuje.

(6) Na nezastavitelných pozemcích lze výjimečně umístit technickou infrastrukturu způsobem, který neznemožní jejich dosavadní užívání.

§ 19

(1) Úkolem územního plánování je zejména

- a) zjišťovat a posuzovat stav území, jeho přírodní, kulturní a civilizační hodnoty,
- b) stanovovat koncepci rozvoje území, včetně urbanistické koncepce s ohledem na hodnoty a podmínky území,
- c) prověřovat a posuzovat potřebu změn v území, veřejný zájem na jejich provedení, jejich přínosy, problémy, rizika s ohledem například na veřejné zdraví, životní prostředí, geologickou stavbu území, vliv na veřejnou infrastrukturu a na její hospodárné využívání,
- d) stanovovat urbanistické, architektonické a estetické požadavky na využívání a prostorové uspořádání území a na jeho změny, zejména na umístění, uspořádání a řešení staveb,
- e) stanovovat podmínky pro provedení změn v území, zejména pak pro umístění a uspořádání staveb s ohledem na stávající charakter a hodnoty území,
- f) stanovovat pořadí provádění změn v území (etapizaci),
- g) vytvářet v území podmínky pro snižování nebezpečí ekologických a přírodních katastrof a pro odstraňování jejich důsledků, a to přírodě blízkým způsobem,
- h) vytvářet v území podmínky pro odstraňování důsledků náhlých hospodářských změn,
- i) stanovovat podmínky pro obnovu a rozvoj sídelní struktury a pro kvalitní bydlení,
- j) prověřovat a vytvářet v území podmínky pro hospodárné vynakládání prostředků z veřejných rozpočtů na změny v území,
- k) vytvářet v území podmínky pro zajištění civilní ochrany,
- l) určovat nutné asanační, rekonstrukční a rekultivační zásahy do území,
- m) vytvářet podmínky pro ochranu území podle zvláštních právních předpisů⁴,¹² před negativními vlivy záměrů na území a navrhopvat kompenzační opatření, pokud zvláštní právní předpis nestanoví jinak,
- n) regulovat rozsah ploch pro využívání přírodních zdrojů,

o) uplatňovat poznatky zejména z oborů architektury, urbanismu, územního plánování a ekologie a památkové péče.

(2) Úkolem územního plánování je také posouzení vlivů politiky územního rozvoje, zásad územního rozvoje nebo územního plánu na udržitelný rozvoj území (§ 18 odst. 1). Pro účely tohoto posouzení se zpracovává vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území. Jeho

součástí je také vyhodnocení vlivů na životní prostředí s náležitostmi stanovenými v příloze k tomuto zákonu, včetně posouzení vlivu na evropsky významnou lokalitu nebo ptačí oblast.

¹² Zákon č. 114/1992 Sb., ve znění pozdějších předpisů

Komentář:

Systémově velmi sporná ustanovení, v nichž jsou zařazeny body, které nejsou stejné povahy ani stejného významu (s čímž se však lze setkat opakovaně jak ve stavebním zákonu, tak v příslušných prováděcích vyhláškách). Ustanovení postrádá významovou i strukturální hierarchii, což se do značné míry negativně projevuje zejména právě v prováděcích vyhláškách (VHL_č. 500/2006 Sb.), (VHL_č. 501/2006 Sb.); v případě obsahu jednotlivých dokumentů bude vhodné aplikovat tato ustanovení pouze podpůrně a obsah i formu přizpůsobovat především místním konkrétním podmínkám a specifikům řešeného území, jak to ostatně předpokládá § 3 odst. 3 prováděcí vyhlášky (VHL_č. 501/2006 Sb.): „... plochy s rozdílným způsobem využití se vymezují s ohledem na specifické podmínky a charakter území...“

Jak bylo podrobněji uvedeno výše, je smyslem (jen odvozeně a dílčím způsobem cílem) územního plánování vytvářet účelným využitím a uspořádáním prostoru/území obecně akceptovatelný soulad veřejných a soukromých zájmů, umožňující soustavnou péči o přírodní, kulturní a civilizační hodnoty území.

Účelem (úkolem) územního plánování je zejména

- zjišťovat a posuzovat **stav a vývoj** území a shromažďovat, spravovat a poskytovat o tom informace;
- stanovovat koncepci vývoje území a podmínky pro jeho **utváření** – to jest uspořádání a využívání, stanovovat podmínky pro správu území v její věcné a časové posloupnosti (zejména s ohledem na účinnou ochranu území před ohrožením a před negativními vlivy záměrů) a prokazovat (veřejný) zájem na provedení změn v území.

Zvláštní ustanovení obsahuje stavební zákon k nezastavěným a nezastavitelným územím; v obou případech připouští v určitém rozsahu výstavbu i v těchto územích a plochách, avšak vždy v souvislosti a v souladu s charakterem území. Nezastavitelná území představují z obou případů režim přísnější, neboť jejich nezastavitelnost byla stanovena vydanou územně plánovací dokumentací [pomineme-li poněkud problematické vymezení tohoto pojmu v § 2 odst. 1 písm. e) SZ]. V případě souběhu obecného vymezení podmínek výstavby v nezastavěném území a platného územně plánovací dokumentace má přednost územně plánovací dokumentace, která může stanovit podmínky výstavby odlišně, a to přísněji i méně přísně než stavební zákon. Pokud stanoví podmínky využití území (zejména pro účely výstavby) méně přísně, musí se tak stát v souladu se stanovisky dotčených správních orgánů odpovědných za ochranu těch zájmů, jichž se mírnější režim ochrany dotkne. Vzhledem k mnoha (snad nechtěným) důsledkům, které toto ustanovení způsobilo zejména obcím malým, bez územně plánovací dokumentace, jimž bránilo a brání v rozumném rozvoji, byla provedena jeho novelizace novým § 188a, avšak opět spíše komplikujícím způsobem, který nedostatky odbornosti dotčených správních orgánů na úseku péče o přírodu a krajinu dohání místo jednoznačným územním řízením širokým výčtem staveb, z nichž jsou přesto některé (bez ohledu na charakter i přínos, například vhodná výroba) vyřazeny a jiné umožní další přírůstky výstavby v území „salámovou“ metodou; blíže komentář k ustanovení § 188a.

Text zákona:

Hlava II

Obecná ustanovení a společné postupy v územním plánování

§ 20

Zveřejňování písemností

(1) Příslušný správní orgán musí veřejnosti a dotčeným orgánům zajistit možnost seznámit se s návrhy zadání, územně plánovací dokumentace nebo zprávy o jejím uplatňování ode dne vyvěšení veřejné vyhlášky.

(2) Písemností se rozumí i výkresy, schémata a jiná zobrazení.

§ 21

(1) Krajský úřad, úřad územního plánování, obecní úřad pověřený pro výkon činnosti pořizovatele a stavební úřad poskytují v rámci své působnosti jako předběžné informace¹³ územně plánovací informace o

- a) podmínkách využívání území a změn jeho využití, zejména na základě územně plánovacích podkladů a územně plánovací dokumentace,
- b) podmínkách vydání regulačního plánu, územního rozhodnutí, včetně seznamu dotčených orgánů,
- c) podmínkách vydání územního souhlasu v případech, kdy je možno jím nahradit územní rozhodnutí, včetně seznamu dotčených orgánů.

(2) Žadatel o územně plánovací informaci musí v žádosti uvést konkrétní požadavky na informaci v souvislosti se svým záměrem

na změnu v území a konkrétní údaje o svém záměru, zejména účel a technické provedení stavby nebo jiného opatření v území.

(3) Poskytnutá územně plánovací informace platí 1 rok ode dne jejího vydání, pokud v této lhůtě orgán, který ji vydal, žadateli nesdělí, že došlo ke změně podmínek, za kterých byla vydána, zejména na základě provedení aktualizace příslušných územně analytických podkladů, schválení zprávy o uplatňování zásad územního rozvoje a zprávy o uplatňování územního plánu.

(4) Obsahové náležitosti žádosti o územně plánovací informaci stanoví prováděcí právní předpis.

¹³ § 139 zákona č. 500/2004 Sb.

Komentář:

Územně plánovací informace představuje jeden z nových nástrojů územního plánování, byť v řadě obcí už byl (pod jinými názvy, ale obdobného obsahu) uplatňován v minulosti, zpravidla daleko pružnější formou vnitřní směrnice, která ukládala pověřenému územně plánovacímu nebo architektonickému odboru nebo oddělení poskytovat k žádostem o územní rozhodnutí, popřípadě i rozhodnutí o přípustnosti stavby informace o přípustnosti, podmíněné přípustnosti nebo nepřipustnosti záměru. Pojetí informace ve stavebním zákonu je rigidnější, řídí se správním řádem a zasahuje do několika ustanovení, a to fakultativně k pořizování územně plánovací dokumentace a k vydávání územního souhlasu (§ 96 SZ). Dřívější obligatorní, avšak velmi sporná aplikace v případě ohlášení některých staveb [§ 104 odst. 2 písm. a) až d) SZ] byla novelou zrušena, neboť zájmena v tomto posledním případě znamenala pro stavebníky, resp. architekty značnou časovou zátěž, spojenou jednak s přípravou žádosti o poskytnutí této informace, jednak s jejím obstaráním. Správní praxe potvrdila naši obavu: velmi často byly územně plánovací informace vydávány stavebními úřady „náhradou“ za správní rozhodnutí, aniž však bylo možné se vůči takovým postupům účinně bránit jinak než podáváním stížností.

Procesní podmínky pro vydání územně plánovací informace stanovuje ustanovení § 139 SŘ o předběžné informaci; předběžná informace se nevzdává ve standardním správním řízení (byť oprávněnou povaze územně plánovací informace vůbec nepanuje shoda!), a nepodléhá proto přímo ani správním lhůtám stanoveným pro správní rozhodování. Předběžná informace se nevzdává správním rozhodnutím, nýbrž neformálním písemem, avšak musí poskytovat informace relevantní, to jest pravdivé, přesné a určité – v opačném případě je taková informace od počátku neplatná. Nesmí řešit předběžné otázky, které určitému správnímu orgánu rozhodovat nebo řešit nepřísluší, a to pod sankcí nicotnosti. (Přestože se nejedná o standardní správní akt, lze přiměřeně aplikovat též související ustanovení § 154 až § 158 SŘ, upravující podrobněji podmínky pro vydávání vyjádření, osvědčení a sdělení.) Podrobnosti stanovuje prováděcí vyhláška [VHL 503/2006 Sb.], specificky pak v příloze č. 1. Ustanovení § 21 odst. 1 písm. d) stavebního zákona a obsah uvedený v příloze č. 2 shora citované prováděcí vyhlášky ke stavebnímu zákonu (novelou rovněž zrušený) byl zjevně duplicitní s ustanovením § 104 odst. 1 SZ. Výčtu podmínek a požadavků nelze rozumět jinak než tak, že územně plánovací informace má se týkat výlučně územně plánovacích souvislostí, zejména konstatování, zda je navrhovaný záměr v souladu s vydaným územním, popřípadě regulačním plánem. V tomto smyslu bude proto nutné omezit obsah územně plánovací informace podle charakteru a postavení vydávajícího správního orgánu a jeho příslušnosti na poskytnutí základních údajů o těch skutečnostech, které mu přísluší z hlediska informace o souladu s územně plánovací dokumentací, popřípadě podklady. Ustanovení § 21 uvádí v návěti *odstavce 1*, že orgánem oprávněným (a odpovědným) za vydání této informace je

- krajský úřad; výlučně fakultativně a ke skutečnostem týkajícím se obsahu jím pořizovaných územně plánovacích podkladů a zásad územního rozvoje; v tomto případě bude adresátem nejčastěji pořizovatel územně plánovacích podkladů a územně plánovací dokumentace obce, popřípadě obec sama;
- úřad územního plánování; úřad územního plánování obvykle pouze fakultativně a ke skutečnostem týkajícím se obsahu jím pořizovaných územně plánovacích podkladů a územně plánovací dokumen-

tace – to jest územní studie pro svoje správní území, územního plánu pro svoje správní území; regulačního plánu pro svoje správní území; územně analytických podkladů (souboru údajů o území) pro účely pořizování pro celé správní území obce s rozšířenou působností; územní studie pro obce, pro které pořizuje územně plánovací podklady; územního plánu a regulačního plánu obce, pro kterou pořizuje územně plánovací dokumentaci; v tomto případě bude adresátem nejčastěji pořizovatel územně plánovacích podkladů a územně plánovací dokumentace obce, popřípadě obec sama; pro vydání územního rozhodnutí nebo územního souhlasu pro obce, které nejsou samostatně pořizovatelem územně plánovacích podkladů a územně plánovací dokumentace a nejsou stavebním úřadem;

- obecní úřad pověřený pro výkon pořizovatelské činnosti fakultativně ke skutečnostem týkajícím se obsahu jím pořizovaných územně plánovacích podkladů a územně plánovací dokumentace, je-li jejím pořizovatelem; v tomto případě bude adresátem nejčastěji žadatel o vydání regulačního plánu na žádost, o vydání územního rozhodnutí nebo územního souhlasu;
- stavební úřad obce s přenesenou působností fakultativně ke skutečnostem týkajícím se obsahu jím pořizovaných územně plánovacích podkladů a územně plánovací dokumentace, je-li jejím pořizovatelem; v tomto případě bude adresátem nejčastěji žadatel o vydání regulačního plánu na žádost, o vydání územního rozhodnutí nebo územního souhlasu.

Text zákona:

§ 22

Veřejné projednání

(1) *Veřejné projednání při pořizování územně plánovací dokumentace nařizuje pořizovatel. Je-li to účelné nebo vyžaduje-li to rozsah řešeného území, nařídí pořizovatel více veřejných projednání na jím určených místech. Pro počítání lhůt stanovených zákonem je rozhodný den konání posledního veřejného projednání.*

(2) *O průběhu veřejného projednání vede pořizovatel písemný záznam.*

(3) *Při veřejném projednání se stanoviska, námitky a připomínky uplatňují písemně a musí být opatřeny identifikačními údaji a podpisem osoby, která je uplatňuje, a připojí se k záznamu o průběhu veřejného projednání. Stanoviska, námitky a připomínky podané písemně před veřejným projednáním se v záznamu uvedou s odkazem na jejich znění, které se k záznamu připojí.*

(4) *Pořizovatel vždy při veřejném projednání zajistí ve spolupráci s fyzickou osobou oprávněnou podle zvláštního právního předpisu k projektové činnosti ve výstavbě¹⁴ (dále jen „projektant“) výklad územně plánovací dokumentace.*

§ 23

Zástupce veřejnosti

(1) *Veřejnost může být při pořizování návrhu územně plánovací dokumentace zastupována zmocněným zástupcem veřejnosti.*

(2) *Zástupcem veřejnosti může být fyzická nebo právnická osoba plně způsobilá k právním úkonům. Zástupce veřejnosti musí zmocnit nejméně jedna desetina občanů obce s méně než 2000 obyvateli nebo nejméně 200 občanů příslušné obce, kteří uplatňují věcně shodnou připomínku k návrhu územně plánovací dokumentace. Zástupce veřejnosti může zmocnit rovněž nejméně 500 občanů kraje nebo nejméně jedna desetina občanů kterékoliv obce na území kraje s méně než 2000 obyvateli nebo nejméně 200 občanů obce na území kraje, pokud podali věcně shodnou připomínku k návrhu zásad územního rozvoje.*

(3) *Zmocnění zástupce veřejnosti se dokládá seznamem občanů obce nebo kraje nebo obyvatel podle zvláštních právních předpisů,¹⁵ kteří uplatňují věcně shodnou připomínku, a podpisovou listinou, v níž je uvedeno jméno a příjmení, trvalý pobyt nebo pobyt, popřípadě adresa místa pobytu v zahraničí a podpis osob s prohlášením, že jmenovaného zástupce veřejnosti zmocňují k podání námítky na základě věcně shodné připomínky a k projednání této námítky podle tohoto zákona, a prohlášením zástupce veřejnosti. Toto prohlášení obsahuje jméno a příjmení zástupce veřejnosti, jeho trvalý pobyt nebo pobyt a podpis, že toto zmocnění přijímá.*

(4) *O tom, zda osoba splňuje podmínky podle odstavců 1 až 3, rozhodne v případě pochybností správní orgán postupem podle správního řádu usnesením,¹⁶ které se oznamuje pouze této osobě; do pravomocného rozhodnutí o této věci má tato osoba všechna procesní práva zástupce veřejnosti.*

§ 24

Kvalifikační požadavky pro územně plánovací činnost

(1) *Krajský úřad a úřad územního plánování vykonává územně plánovací činnost podle § 6 odst. 1 nebo § 7 odst. 1 prostřednictvím úředníků splňujících kvalifikační požadavky pro výkon územně plánovací činnosti. Obecní úřad, který není úřadem územního plánování, vykonává územně plánovací činnost podle § 6 odst. 2 prostřednictvím úředníka nebo jiné fyzické osoby, kteří splňují kvalifikační požadavky pro výkon územně plánovací činnosti. Kvalifikační požadavky pro výkon územně plánovací činnosti splňuje úředník nebo fyzická osoba, která má osvědčení zvláštní odborné způsobilosti podle zvláštního právního předpisu¹⁷ a splňuje kvalifikační požadavky vzdělání a praxe podle tohoto zákona; ustanovení zvláštního právního předpisu¹⁷ o vydávání osvědčení o uznání rovnocennosti vzdělání se nepoužije.*

(2) *Kvalifikační požadavky vzdělání a praxe splňuje autorizovaný architekt, kterému byla udělena autorizace pro obor územní plánování nebo bez specifikace oboru podle zvláštního právního předpisu.¹⁴*

(3) *Kvalifikační požadavky vzdělání a praxe splňuje dále fyzická osoba, která má*

- a) vysokoškolské vzdělání uznané pro autorizaci v oboru územní plánování a nejméně 18 měsíců praxe při výkonu územní plánovací činnosti ve veřejné správě (dále jen „odpovídající praxe“), nebo
- b) vysokoškolské vzdělání příbuzného oboru, uznaného pro autorizaci v oboru územní plánování nebo vysokoškolské vzdělání se stavebním zaměřením a nejméně 3 roky odpovídající praxe.

(4) Úředník nesplňující kvalifikační požadavky může vykonávat územně plánovací činnost podle odstavce 1, pokud je zajištěno, že bude do doby splnění uvedených požadavků vykonávat tuto činnost pod odborným vedením úředníka splňujícího kvalifikační požadavky pro výkon územně plánovací činnosti, nejvýše však po dobu 3 let.

¹⁴ Zákon č. 360/1992 Sb., o výkonu povolání autorizovaných architektů a o výkonu povolání autorizovaných inženýrů a techniků činných ve výstavbě, ve znění pozdějších předpisů

¹⁵ Zákon č. 133/2000 Sb., o evidenci obyvatel a rodných číslech a o změně některých zákonů (zákon o evidenci obyvatel), ve znění pozdějších předpisů, Zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů

¹⁶ § 76 zákona č. 500/2004 Sb.

¹⁷ § 21 až 26 zákona č. 312/2002 Sb., o úřednících územních samosprávních celků a o změně některých zákonů, ve znění zákona č. 46/2004 Sb.

Komentář:

Snaha otevřít celý proces pořizování více občanům a veřejnosti, jakož i vlastníkům a podnikajícím subjektům, ať fyzickým, nebo právnickým osobám, je chválná. Za pozitivní lze považovat upřesněná ustanovení o způsobech doručování veřejnou vyhláškou, což působilo v minulosti určité problémy; obdobné platí i pro podmínky veřejného projednání (obojí v souvislosti s novým správním řádem). Pro rozsah a kvalitu poskytovaných informací a jejich dostupnost veřejnosti však zásadní změnou nejsou, neboť žádná zvláštní pravidla neukládají a v principu setrvávají v rámci právní úpravy předchozí.

Poněkud problematictější je ustanovení o „zástupci veřejnosti“, jehož zřízením mělo být především dosaženo určité profesionality obhajoby zájmů veřejnosti v procesu značně věcně i procesně komplikovaném a nepřehledném. V souběhu se správním řádem (§ 35 SŘ) jsou sice nastavena základní pravidla jeho/jejich účasti v procesu pořizování, nicméně otevřenou zůstává otázka po obhajobě zájmů protichůdných, přičemž takové zájmy mohou být zastoupeny i v jednotlivých osobách. Ani jeden z citovaných zákonů neřeší případ, bude-li jedna fyzická nebo právnická osoba zastupována více zástupci veřejnosti, což nelze vyloučit. Taková skutečnost by však neměla být důvodem pro zpochybnění celého procesu a bude zřejmě nutno o podobných případech vždy individuálně rozhodovat v příslušných řízeních.

Pojem projektanta je v této souvislosti uveden poněkud nesystémově prostřednictvím legislativní zkratky, avšak definice tohoto pojmu není ani v zákonu stavebním, ani v zákonu o výkonu povolání autorizovaných architektů, inženýrů a techniků podána. Tento zákon obsahuje sice podrobnější popis projektování a jeho právní a věcné souvislosti – nikoli však definici. V krátkosti lze konstatovat, že **projektantem** se míní fyzická osoba oprávněná podle zvláštních právních předpisů (zákona o výkonu povolání) k projektové činnosti, již se rozumí zpracování územně plánovací dokumentace a územně plánovacích podkladů, dokumentace pro vydání územního rozhodnutí a projektové dokumentace, již se rozumí dokumentace pro povolení stavby, pro provádění staveb (prováděcí dokumentace), výkon autorského dozoru nad prováděním stavby, dokumentace skutečného provedení stavby a zpracování dokumentace pro ohlašované stavby, generálním projektantem osoba pověřená stavebníkem, zodpovědná za projektovou dokumentaci zpracovávanou více projektanty jako celek, za její koordinaci a za koordinaci výkonu autorského dozoru, a konečně autorským doзором dohled projektanta nad souladem prováděné stavby s projektovou dokumentací stavby. Projektantem je v určitých případech též odborně kvalifikovaná osoba se stanovenou praxí, nikoliv však autorizovaná; tyto případy jsou uvedeny v souběhu se stavebním zákonem (§ 158 až 160 SZ) živnostenským zákonem (příloha, položka 213). Jedná se především o stavby podle § 103 a § 104 odst. 1 písm. f) an. SZ.

Výkon pořizovatelské činnosti je podrobněji věcně i právně popsán v úvodu k této části. Zde pouze připomínáme, že je výkon této činnosti vázán nejen na splnění obecných kvalifikačních předpokladů (novelou poněkud zpřísněných), ale též na splnění speciálních kvalifikačních předpokladů a podmínek stanovených § 21 až § 26 zákona č. 312/2002 Sb., o úřednících územních samosprávních celků a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a vykonání zkoušky zvláštní způsobilosti podle vyhlášky MV č. 512/2002 Sb., o zvláštní odborné způsobilosti úředníků územních samosprávních celků, ve znění pozděj-

ších předpisů, a to v zařízeních ministerstva vnitra, které však nestačí uspokojovat řádně ani požadavky na vzdělávání a zkoušky vznášené obcemi. Obce (zejména menší) mohou v případě pořizování volit mezi několika možnostmi:

- ▶ předně pořizovat na základě smlouvy o výkonu této činnosti s fyzickou osobou splňující kvalifikační předpoklady (vhodné bude využívat možností spolupráce více obcí), nebo
- ▶ prostřednictvím jiné obce, disponující dostatečně kvalifikovaným a početným administrativním aparátem, a to na základě veřejnoprávní smlouvy koordinační, a konečně
- ▶ svěřit pořizování úřadu územního plánování (to jest obci s rozšířenou působností) – tento postup by mohl být využíván především tehdy, pokud ze vzájemného postavení těchto obcí neplyne hrozící střet zájmů.

Související ustanovení

- ▶ **SZ a prováděcích vyhlášek k SZ** – SZ: § 1 až 3; § 4; § 5 až 12; § 76; § 78 odst. 1; § 89; § 90; § 91 a 92; § 85; § 88; § 158 až 159; § 162 až 168; § 169; § 170; § 171; § 184; § 192; vyhláška č. 500/2006 Sb.; vyhláška č. 501/2006 Sb.; vyhláška č. 503/2006 Sb.;
- ▶ **zákona o výkonu povolání** – § 2; § 4 až 6; § 12 an.; § 17 až 19; PEŘ ČKA/ČKAIT; VHŘ_AIT; vzorové smlouvy;
- ▶ **správního řádu** – § 2 až 8; § 27 an.; § 94 an.; § 136; § 139; § 149; § 154 až 158; § 159 an.; § 171 až 174.;
- ▶ **speciálních právních předpisů** – viz SZvP_07_01 až 07_10

Judikáty

[ÚS_24; ÚS_90; ÚS_149; ÚS_190; ÚS_191; ÚS_212; NSS_60; NSS_67; NSS_86; NSS_95; NSS_201; NSS_202]

Vzory podání a schémata

(ukázky některých podání a rozhodnutí, standardů výkonů a dokumentace a základních smluvních vztahů vznikajících v souvislosti s výstavbou a s řízením zakázek):

[P_02; P_06; P_07]

1.4.2 Nástroje územního plánování [část třetí, hlava třetí; § 25 až § 75]

[územně plánovací podklady; politika územního rozvoje; územně plánovací dokumentace – zásady územního rozvoje (kraje), územní plán (obce) a regulační plán]

Systematika nástrojů územního plánování zahrnuje jednak

- ▶ územně plánovací podklady,
- ▶ politiku územního rozvoje,
- ▶ územně plánovací dokumentaci, a to
 - zásady územního rozvoje (územní plán kraje),
 - územní plán obce,
 - regulační plán (z podnětu a na žádost).

Územně plánovacím podkladem může být obecně jakýkoliv podklad využitelný pro správu a rozhodování v území. Pro účely územního plánování však stavební zákon speciálně omezuje okruh takových podkladů na ty, jimž přiznává určitý zvláštní status:

- ▶ územně analytické podklady,
- ▶ územní studii.

S prvním územně plánovacím podkladem spojuje zákon dokonce povinnost jejich projednávání, čímž by mělo být dosaženo nikoliv jejich závaznosti, ale určitého vyššího stupně legitimacy. Poskytování údajů do těchto územně analytických podkladů je dokonce vázáno na značně formalizovaný režim spojený se značnou administrativou, jak dokládá obsah / formulář „údaje o území“. Tato skutečnost však neodstraní nutnost kolacionovat takové údaje se skutečným stavem v území, resp. doplnit v případě pořizování územního nebo regulačního plánu též další nezbytné průzkumy a jejich analýzy řešeného území. K uvedenému pojmu se ostatně stavební zákon po novele vrátil.

Struktura údajů o území je uvedena (v nesmyslné a nepřehledné tabulce) v *příloze č. 1 a 2 k prováděcí vyhlášce č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a způsobu evidence územně plánovací činnosti*. Údaje shromažďuje a zpracovává „úřad územního plánování“, jímž se – jak bylo uvedeno výše – rozumí úřad obce s rozšířenou působností, resp. kraj, resp. Ministerstvo pro místní rozvoj. Přestože byla i tato prováděcí vyhláška novelizována, struktura jevů sledovaných v území se nezměnila; i nadále tak postrádá celý systém přehlednost, uspořádanost (hierarchii) a pružnost umožňující efektivně celý systém rozvíjet a doplňovat podle konkrétních potřeb, tedy „uživatelskou přívětivost“. I z tohoto důvodu řada – zejména větších statutárních měst – přistoupila k vlastnímu uspořádání celé struktury a přizpůsobuje ji vlastnímu obsahu (struktuře) územního plánu, aby bylo možno soustavně a přehledně celý systém doplňovat též s ohledem na případné změny v území i změny územně plánovací dokumentace.

Proces pořizování územně plánovací dokumentace prochází několika standardními fázemi. Základní soubor fází se pojí k přípravě, projednání a schválení **zadání a návrhu** územně plánovací dokumentace a ke konečné fázi řízení o územně plánovací dokumentaci; tyto dokumenty jsou zásadními politickými a právními dokumenty a s jejich přípravou a pořízením spojuje proto stavební zákon a prováděcí vyhlášky celou řadu věcných a právních důsledků. Nejúplněji reprezentuje tento proces pořizování územního plánu obce **[P_02]**. Po rozhodnutí o potřebě pořízení nového územního plánu nebo jeho změny (častější případ) následuje fáze aktualizace územně plánovacích podkladů, průzkumů a analýz, po té proces vypracování, projednání a schválení zadání (jeho obsah je stanoven rámcově v příloze k **vyhlášce č. 500/2006 Sb.**), na jeho základě vypracování, projednání a odsouhlasení návrhu (jeho obsah je stanoven rámcově v příloze k **vyhlášce č. 500/2006 Sb.**). Po vydání souhlasného stanoviska nadřízeného orgánu územního plánování následuje fáze řízení o územním plánu a vydání opatření obecné povahy (jeho obsah je stanoven rámcově v příloze k **vyhlášce č. 500/2006 Sb.**). Součástí dokumentů jsou důvodové zprávy. Celý proces je ukončen vyhotovením konečné podoby územního plánu pro potřeby archivace a evidence. Jednotlivé dokumenty, jimiž se uzavírají fáze pořízení územně plánovací dokumentace, schvalují vrcholné politické orgány obce, resp. kraje. V případě státu je z tohoto režimu učiněna výjimka – pořizovatelem je ministerstvo pro místní rozvoj a dokument neschvaluje Parlament, nýbrž vláda. Minimálně po uplynutí zákonem stanoveného období jsou obce, kraje i stát povinny zpracovat zprávu o implementaci územně plánovací dokumentace a provést její aktualizaci. Vzhledem k charakteru a významu územně plánovací dokumentace pro správu území musí být sledována též v souvislosti s přípravou rozpočtu. Proto bývají určité aktualizace a revize prováděny také v ročních cyklech. Zásadnější revize se jeví jako účelné po uplynutí několika volebních období. Na proces změn se vztahují ustanovení stavebního zákona přiměřeně jejich charakteru a rozsahu.

Určitými změnami a drobnými inovacemi prošla rovněž ustanovení týkající se některých možností zjednodušení vzájemně podmíněným využitím různých procesů vedených podle stavebního zákona. Jedná se především o možnost

- ▶ spojovat pořízení územního a regulačního plánu, resp. pořízení regulačního plánu s pořízením změny územního plánu (§ 57 SZ),
- ▶ náhrady územního rozhodnutí regulačním plánem (§ 77 odst. 2 SZ) – s přihlédnutím k opakujícím se nejasnostem dikce tohoto ustanovení bylo toto ustanovení novelizováno tak, že automaticky regulační plány územní rozhodnutí nenahrazují, a mají-li je nahradit, musí tak být výslovně v regulačních plánech uvedeno, která a v jakém rozsahu;

obojí bylo možné i podle předchozí právní úpravy, avšak bez této explicitní opory v zákonných ustanoveních. Spojovat procesy pořízení je žádoucí, avšak může to přinášet i některá negativa. Hrozí zejména ztráta smy-

slu a účelu jednotlivých vrstev plánování, tedy jakási vzájemná kontaminace. Zvláště aktuální je tato hrozba u územních plánů, u nichž hrozí příliš podrobné zpracování a zanášení územního plánu regulačními prvky, jejichž využití je mnohdy diskutabilní i v regulačních plánech [požadavky na sklony střech a jejich krytinu, požadavky na stavební materiály a jejich „původnost“ (identitu a autenticitu/sic!) a „přírodní charakter“ (do něhož jsou pravidelně zařazovány materiály umělé, například pálená taška)] a mnohé další perly, s nimiž je možno se setkávat v řadě závazných částí územních plánů a plánů regulačních, resp. ve vydaných územních rozhodnutích nebo rozhodnutích a stanoviscích podmiňujících, vydávaných dotčenými správními orgány. Tento stav nejenže nastal, ale byl dokonce posílen i judikaturou Nejvyššího správního soudu, viz například [NSS_186, NSS_196, NSS_208, NSS_235, NSS_241, NSS_247, NSS_252, NSS_262, NSS_279, NSS_281, NSS_302, NSS_308, NSS_321, NSS_329, NSS_334]; pochopitelným tlakem soudu na přesnost dikce opatření obecné povahy vedl rovněž k dalšímu zpodrobňování územně plánovací dokumentace. Územní plán je však ze své povahy především dokumentem, který stanovuje značně obecná pravidla pro návazné rozhodování o konkrétních aktivitách a záměrech v území. Ve většině případů se bude jednat o obecné vymezení podmínek utváření, to jest uspořádání a využití území, které však budou nabývat s konkrétními pozemky a konkrétními záměry mimořádně různorodé povahy. A to dokonce i v těch případech, kdy jsou podmínky (funkčního) využití území určeny s podstatnější podporou strukturální, například bydlení v rodinných domech, jejichž podoba je určena dosti exaktně samým stavebním zákonem (mimořádně nesmyslné: ponechána zůstala definice, která například zcela vylučuje postavit jako rodinný dům funkcionalistickou stavbu s ustupujícím podlažím s plochou střechou, resp. nutí ke zbytečným ekvilibristikám při výkladu pojmu „podkroví“). Celkové podrobné uspořádání území včetně infrastrukturní sítě, umístění staveb na jednotlivých pozemcích a další konkrétnější určení tak zůstávají pravidelně zcela mimo působnost územního plánu a pro jejich umístění se stanovuje například pravidlo, že musejí být umístěny pod veřejná prostranství a umožňovat neomezenou dostupnost. I ve zmíněném (dle mého názoru problematickém, byť často v územně plánovací praxi využívaném) určení funkce například „bydlení čisté v rodinných domech“ nelze vyloučit podstatné konkrétní odchylky při uplatňování jednotlivých záměrů, a to i z hlediska funkce.

Jedním z argumentů, jimiž se zdůvodňoval a zdůvodňuje přechod na model opatření obecné povahy, souvisí s rozlišováním závazných a směrných částí a se snahou odstranit tento dualismus (nová právní úprava již mezi těmito částmi územně plánovací dokumentace nerozlišuje). Jakýsi vnitřní rozpor a pnutí však neplynul z této duality (práve naopak!), nýbrž z následné aplikační praxe, kterou lze demonstrovat na řadě územních plánů a velmi markantně na územním plánu hl. m. Prahy. Při přípravě novely předchozího stavebního zákona v roce 1998 (jejíž směr byl postupně ovšem opouštěn) byl zdůrazňován status směrné části jako interpretační opory pro výklad závazných ustanovení územního plánu, jako připadná opora v odůvodnění, v níž je možno se opírat o určitý soubor věcné a právní argumentace. Z tohoto pojetí plynuly i náležitosti „úprav“ směrných částí oproti „změnám“ částí závazných. V průběhu času se však tato základní premisa stala opomenutou a postupně se prosadil přístup zcela opačný: „směrná“ část obsahovala podrobnosti o území neprojednatelné jako součást závazných ustanovení. Se směrnou částí se však po schválení územního plánu začalo zacházet jako s částmi závaznými. Hl. m. Praha vydalo pro tento účel tzv. „Metodický pokyn“ k územnímu plánu, s jehož obsahem zacházely stavební úřady jako se závaznými ustanoveními, často ovšem upravovanými (to jest měněnými/!) bez vědomí vlastníků staveb či pozemků, jichž se taková úprava bezprostředně týkala. Konstatovali jsme opakovaně v této souvislosti, že setrvání u stávajícího modelu rozhodování o územních plánech a zásadách územního rozvoje formou opatření obecné povahy, aniž se důkladně ujasní smysl a účel obou těchto územně plánovacích dokumentací, může mít dvojí důsledek:

- buď budou vydaná rozhodnutí nepřesná, budou efektivně napadána a zpochybňována pro nepřezkoumatelnost a budou stejně (jak tomu ostatně i nyní je) následována dalšími formami rozhodnutí s upřesňujícími podmínkami;
- nebo bude územní plán zpracováván v podrobnosti, přesnosti a určitosti, která mu není vlastní a která mu nepřísluší, pročez opustí svůj smysl a účel a posune se směrem k regulačnímu plánu – tato tendence je v současné plánovací praxi více než zřejmá, nese však zároveň sílcí potřebu nahradit chybějící územní plán nějakým jiným dokumentem – například „strategickým plánem“.

Problém nakonec zákonodárce „vyřešil“ tak, že novelizovanými ustanoveními § 36 odst. 3 a § 43 odst. 3 zakázal, aby zásady územního rozvoje a vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území obsahovaly podrob-

nosti příslušející územnímu plánu, resp. aby územní plán obsahoval podrobnosti příslušející plánu regulačnímu. Obdobně přikročil zákonodárce v týchž ustanoveních i k nápravě aplikace „nadmístního“ tím, že je obecně připouští (v zásadách územního rozvoje republikové, v územních plánech nadmístní), jestliže to nadřízený plánovací orgán výslovně svým stanoviskem nevyloučí. V obou případech se tudíž neléčí příčina, nýbrž následek či projev.

Do určité míry podporuje tuto tendenci i možnost úplné nebo částečné náhrady územního rozhodnutí regulačním plánem. Existuje určitý obsahový a formální rozdíl mezi dokumentací regulačního plánu a dokumentací k územnímu řízení. Smysl pořizování regulačních plánů je dán především složitostí území při relativně značném rozsahu řešeného území. Ve všech ostatních případech lze vystačit jednoduššími formami návrhů na uspořádání území a stanovení podmínek pro jeho využití, počínaje územní studií a konče rozsáhlejšími územními rozhodnutími. Při úplné náhradě územního rozhodnutí regulačním plánem pro větší plochy by nutně narůstaly neúměrně náklady na pořízení těchto plánů. Při částečné náhradě musí být naproti tomu specifikováno, které části územního rozhodnutí budou nahrazeny, a to v opatření obecné povahy, kterým se vydá regulační plán, což lze učinit víceméně pouze rámcově. Přesto lze vítat už jenom samu možnost zjednodušování, byť reálných možností jejich využití bude jen omezené.

Odhlédneme-li od některých ne zcela účelných, ba dokonce zhola zbytečných ustanovení (opatření proti průtahům při pořizování dle § 56 SZ), pak lze jako pozitivní nový prvek ocenit snahu po promítnutí územní ekonomie do pořizovatelských procesů, jakkoliv se jedná o pouhé torzo původního záměru. Mezi tyto nástroje nepochybně patří **plánovací smlouva, dohoda o parcelaci** a podmínky úpravy vztahů v území. Významnou souvislost ekonomickou má rovněž určitá vazba na rozpočet obce nebo kraje. Vrcholné samosprávné orgány obcí i krajů mají v zásadě dva nástroje, jimiž mohou efektivně spravovat svěřené území a stanovovat pravidla pro rozhodování: rozpočet a územně plánovací dokumentaci a podklady. Zákon naznačuje tuto vazbu a vzájemnou provázanost alespoň zprostředkovaně přes obsah územně plánovací dokumentace (ten je uveden v přílohách prováděcích vyhlášek a není prost nedostatků) a v pravidlech pro revize (vyhodnocování a zprávy o uplatňování územně plánovací dokumentace) a aktualizace. V těchto případech by možná bývalo ku prospěchu věci respektovat potřeby obcí a krajů dané jejich velikostí, charakterem a řešenými problémy a ponechat stanovení lhůt k revizím na obcích a krajích.

Rámcový obsah plánovací smlouvy a dohody o parcelaci, využívané v pořizovatelském procesu (regulační plán § 66 odst. 2 a 3 SZ) a v procesu územního řízení (§ 86 odst. 3 a § 88 SZ) je uveden v příloze č. 12 k vyhlášce č. 500/2006 Sb. (dohoda o parcelaci), a v příloze č. 13 (plánovací smlouva). Oba nástroje mohou být využity jak aktivně žadateli (investory/stavebníky), tak mohou být uplatněny jako podmínka stanovená v zákonem vymezeném rámci do řízení pořizovatelem nebo správním orgánem (stavebním úřadem).

„Dohoda o parcelaci obsahuje

- ▶ *jméno a příjmení a adresu místa trvalého pobytu fyzické osoby, popřípadě místa podnikání podnikající fyzické osoby, anebo název nebo obchodní firmu a adresu sídla právnické osoby, která je vlastníkem pozemků a staveb v dotčeném území podle katastru nemovitostí a případně též osoby, která se na realizaci záměru nového využití účastní peněžitými nebo nepeněžitými vklady;*
- ▶ *podíl jednotlivých vlastníků na celkové hodnotě pozemků a staveb nebo výměře dotčeného území;*
- ▶ *případný podíl osoby, která se na realizaci záměru nového využití účastní peněžitými nebo nepeněžitými vklady;*
- ▶ *závazek vlastníků ke snížení svého podílu převodem poměrné části pozemků nezbytných pro realizaci veřejné infrastruktury, popřípadě závazek strpět na svém pozemku liniovou část technické infrastruktury;*
- ▶ *souhlas vlastníků s dělením, scelováním nebo výměnou pozemků, která umožní nové využití a uspořádání dotčeného území nebo souhlas vlastníků s odprodejem pozemků;*
- ▶ *dohodu o majetkovém vypořádání v případě, že se někteří vlastníci neúčastní na realizaci záměru nového využití území nebo že parcelace navržená v souvislosti s novým využitím území neumožní zachovat jejich podíl na celkové hodnotě nebo výměře lokality;*

- plnou moc k podání žádosti o pořízení regulačního plánu nebo o vydání územního rozhodnutí;
- plnou moc k podání návrhu na vklad do katastru nemovitostí po vydání regulačního plánu nebo územního rozhodnutí.

K dohodě o parcelaci se přikládá

- kopie části katastrální mapy se zakresleným rozsahem dotčeného území opatřený osvědčením úřadu územního plánování o souladu se zadáním obsaženým v územním plánu nebo zásadách územního rozvoje, v ostatních případech osvědčením o ucelenosti lokality, tj. zahrnutí všech prostorově a funkčně souvisejících, samostatně nevyužitelných pozemků do řešení;
- identifikace všech dotčených pozemků a staveb (včetně údajů o vlastnictví) podle katastru nemovitostí, ne starší než tři měsíce;
- grafická příloha zachycující nové parcelní uspořádání odpovídající návrhu regulačního plánu nebo návrhu dokumentace pro územní rozhodnutí, doplněná popisem dohodnuté úpravy vlastnických vztahů.

Návrh plánovací smlouvy obsahuje

- jméno a příjmení a adresu místa trvalého pobytu, popřípadě místa podnikání, je-li žadatelem o pořízení regulačního plánu nebo o vydání územního rozhodnutí fyzická osoba, popřípadě podnikající fyzická osoba, anebo název nebo obchodní firmu a adresu sídla, je-li žadatelem právnická osoba;
- název a sídlo obce nebo kraje, s nimiž má být plánovací smlouva uzavřena;
- údaje o dotčené veřejné infrastruktuře a její stručnou charakteristiku, zejména údaje týkající se druhu a kapacity jednotlivých systémů technické infrastruktury;
- navrhované změny stávající veřejné infrastruktury nebo nároky na vybudování nové veřejné infrastruktury, jejich charakteristiku, požadovanou kapacitu jednotlivých systémů infrastruktury, jejich polohu nebo trasu, způsob a místo napojení na stávající veřejnou infrastrukturu;
- stanovení finančního podílu žadatele na nezbytných změnách stávající veřejné infrastruktury nebo vybudování nové veřejné infrastruktury;
- stanovení finančního podílu obce, kraje, státu nebo dalších osob na nezbytných změnách stávající veřejné infrastruktury nebo budování nové veřejné infrastruktury;
- závazek smluvních stran obsahující výši finančního podílu na realizaci dotčené veřejné infrastruktury a způsob jejího vybudování;
- závazek žadatele k využití veřejné infrastruktury v dohodnutém rozsahu a termínu;
- závazek žadatele provést nezbytná opatření na pozemku, zabraňující ohrožení veřejných zájmů v případě, že nedojde k realizaci navrhovaného záměru v dohodnutém rozsahu a čase;
- záruky žadatele k zajištění jeho závazku (například složení peněžní částky, bankovní záruka, zástava);
- harmonogram realizace navrhovaných změn v území podle regulačního plánu nebo územního rozhodnutí v návaznosti na termíny potřeby změn stávající veřejné infrastruktury nebo vybudování nové veřejné infrastruktury;
- záruky smluvních stran k realizaci veřejné infrastruktury podle regulačního plánu nebo územního rozhodnutí v dohodnutých termínech;
- závazek převzít pozemky určené k realizaci veřejné infrastruktury s výjimkou pozemků, u kterých k realizaci veřejné infrastruktury postačuje zřízení věcného břemene;
- závazek k převzetí a provozování veřejné infrastruktury, pokud není přílohou plánovací smlouvy smlouva zajišťující převzetí a provozování veřejné infrastruktury třetí osobou.

K návrhu plánovací smlouvy se přikládá

- snímek katastrální mapy s vyznačením pozemků, kterých se plánovací smlouva týká,
- dokumentace navrhovaných změn stávající veřejné infrastruktury nebo navrhované nové veřejné infrastruktury;
- odborný odhad nákladů na provedení změn stávající veřejné infrastruktury nebo na vybudování nové veřejné infrastruktury;
- doklady o právech k stávající veřejné infrastruktuře;

- doklady o právech žadatele k pozemkům, na kterých se navrhuje nová veřejná infrastruktura;
- dohoda s vlastníky, správci nebo provozovateli veřejné infrastruktury;
- doklady o finančním podílu třetích osob.“

Text zákona

Hlava III Nástroje územního plánování

Díl I § 25

Územně plánovací podklady tvoří územně analytické podklady, které zjišťují a vyhodnocují stav a vývoj území a územní studie, které ověřují možnosti a podmínky změn v území; slouží jako podklad k pořizování politiky územního rozvoje, územně plánovací dokumentace, jejich změně a pro rozhodování v území.

§ 26

(1) Územně analytické podklady obsahují zjištění a vyhodnocení stavu a vývoje území, jeho hodnot, omezení změn v území z důvodu ochrany veřejných zájmů, vyplývajících z právních předpisů nebo stanovených na základě zvláštních právních předpisů nebo vyplývajících z vlastností území (dále jen „limity využití území“), záměrů na provedení změn v území, zjišťování a vyhodnocování udržitelného rozvoje území a určení problémů k řešení v územně plánovací dokumentaci (dále jen „rozbor udržitelného rozvoje území“).

(2) Náležitosti obsahu územně analytických podkladů stanoví prováděcí právní předpis.

§ 27

Pořizování územně analytických podkladů

(1) Úřad územního plánování pořizuje územně analytické podklady pro svůj správní obvod v podrobnosti a rozsahu nezbytném pro pořizování územních plánů a regulačních plánů. Krajský úřad pořizuje územně analytické podklady pro území kraje v podrobnosti a rozsahu nezbytném pro pořizování zásad územního rozvoje.

(2) Územně analytické podklady pořizuje příslušný pořizovatel na základě průzkumů území a na základě údajů o území, kterými jsou informace nebo data o stavu území, o právech, povinnostech a omezeních, která se vztahují k určité části území, například ploše, pozemku, přírodnímu útvaru nebo stavbě, a která vznikla nebo byla zjištěna zejména na základě právních předpisů a dále informace nebo data o záměrech na provedení změny v území; údaje o území zahrnují i informace o jejich vzniku, pořízení, zpracování, případném schválení nebo nabytí platnosti a účinnosti (dále jen „údaje o území“). Podkladem pro pořízení územně analytických podkladů může být i technická mapa.

(3) Údaje o území poskytuje pořizovateli orgán veřejné správy, jím zřízená právnická osoba a vlastník dopravní a technické infrastruktury (dále jen „poskytovatel údajů“) především v digitální formě bezodkladně po jejich vzniku nebo po jejich zjištění, přitom zodpovídá za jejich správnost, úplnost a aktuálnost. Tyto údaje o území může pořizovatel použít jen pro územně plánovací činnost, založení a vedení technické mapy a pro činnost projektanta územně plánovací dokumentace a územní studie.

(4) Vlastník technické infrastruktury poskytuje úřadu územního plánování v grafickém vyhotovení polohopisnou situaci technické

infrastruktury dokončené a zkolažované po dni nabytí účinnosti tohoto zákona v souřadnicovém systému Jednotné trigonometrické sítě katastrální¹⁸ v měřítku katastrální mapy, případně v měřítku podrobnějším. U technické infrastruktury dokončené a zkolažované přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona poskytně polohopisné údaje v jemu dostupném systému, pokud tento zákon nestanoví jinak.

(5) Vlastník dopravní a technické infrastruktury je oprávněn požadovat na pořizovateli úhradu nákladů spojených s poskytnutím údajů o území podle tohoto zákona, nejvýše však do výše nákladů na pořízení jejich kopií, nosičů dat a nákladů na doručení pořizovateli.

§ 28

Aktualizace územně analytických podkladů

(1) Pořizovatel průběžně aktualizuje územně analytické podklady na základě nových údajů o území a průzkumu území a každé 2 roky pořídí jejich úplnou aktualizaci.

(2) Nejpozději 18 měsíců od pořízení územně analytických podkladů nebo od jejich poslední úplné aktualizace pořizovatel pořídí návrh nové úplné aktualizace, doručí oznámení o aktualizaci poskytovatelům údajů a vyzve je k potvrzení správnosti, úplnosti a aktuálnosti jimi poskytnutých údajů o území ve lhůtě do 3 měsíců. Pokud tak poskytovatel údajů neučiní v této lhůtě, má se za to, že jejich správnost, úplnost a aktuálnost potvrdil.

(3) Poskytovatel údajů, který nesplní povinnost podle § 27 odst. 3, nebo prokáže-li se, že poskytovatel údajů neupozornil na nesprávnost údajů o území jím poskytnutých podle odstavce 2, je povinen uhradit z toho vyplývající náklady na aktualizaci a změny územně plánovací dokumentace a na aktualizaci územně analytických podkladů.

§ 29

Projednání územně analytických podkladů

(1) Územně analytické podklady pro správní obvod obce s rozšířenou působností a jejich úplnou aktualizaci projedná pořizovatel v rozsahu určení problémů k řešení v územně plánovacích dokumentacích do 30 dnů po jejich vyhotovení s obcemi ve svém správním obvodu.

(2) Pořizovatel upraví územně analytické podklady podle výsledku projednání a bezodkladně je zašle krajskému úřadu.

(3) Územně analytické podklady pro území kraje a jejich aktualizace pořizuje krajský úřad s využitím územně analytických podkladů pro správní obvody obcí s rozšířenou působností a předkládá je k projednání zastupitelstvu kraje v rozsahu a formě stanovené prováděcím právním předpisem. Krajský úřad zašle ministerstvu a Ministerstvu životního prostředí územně analytické podklady pro území kraje do 6 měsíců od lhůty stanovené pro jejich pořízení nebo aktualizaci.

¹⁸ Nařízení vlády č. 116/1995 Sb., kterým se stanoví geodetické referenční systémy, státní mapová díla závazná na celém území státu a zásady jejich používání

Komentář:

Rozsah a struktura územně analytických podkladů jsou uvedeny v *příloze č. 1 k prováděcí vyhlášce č. 500/2006 Sb.*; základem územně analytických podkladů je soubor soustavně sledovaných, shromažďovaných, analyzovaných a hodnocených údajů o území. Proces pořízení a projednání územně analytických podkladů je uveden v příloze **[P_02]**.

Územně plánovací činnost je činností do značné míry systémovou. Soubor sledovaných jevů, jak je uveden ve vyhlášce, však takové systémové třídění postrádá, ačkoliv se určité (byť rovněž ne zcela bezvadné) možnosti systémového uspořádání nabízejí například v přílohách k téže vyhlášce, ve kterých jsou uvedeny náležitosti obsahu dokumentace k územnímu řízení. Sledované jevy nejsou ani stratifikovány, ani hierarchizovány. Vedle sebe se vyskytují na jedné hierarchické úrovni jevy naprosto nesouměřitelné, například uvedené pod položkami 112 až 119 v části A přílohy. Považujeme proto za vhodné třídit sledované jevy do určitých ucelených bloků, umožňujících i případnou proměnu struktury podřazených úrovní a jejich obsahu. Vzhledem k navrhovanému obsahu projektové dokumentace (a konečně i například obsahu dokumentace přikládané k žádosti o vydání regulačního plánu) a charakteru jevů v území se vyskytujících a zároveň upravených i obdobnými právními předpisy například takto:

- příroda a krajina, přírodně krajinné předpoklady a podmínky osídlení,
- člověk – demografické a sociální jevy a kulturně civilizační aktivity,
- urbanizované struktury a substruktury (infrastruktury) osídlení,

které by měly být dále stratifikovány a hierarchicky uspořádány podle jejich významnosti do menších bloků až k prvkům. Předpokládám, že obsah stavebního zákona, jakož i prováděcí vyhlášky bude v tomto bodě (jakož i bodech dalších, u nichž na to upozorníme) až do nezbytné novelty stavebního zákona a prováděcích vyhlášek interpretován tak, aby nezavazoval ke zbytečné činnosti sledováním neuspořádaných a vzájemně neporovnatelných a jen obtížně zužitkovatelných jevů.

Text zákona:

§ 30

(1) Územní studie navrhuje, prověřuje a posuzuje možná řešení vybraných problémů, případně úprav nebo rozvoj některých funkčních systémů v území, například veřejné infrastruktury, územního systému ekologické stability, které by mohly významně ovlivňovat nebo podmiňovat využití a uspořádání území nebo jejich vybraných částí.

(2) Pořizovatel pořizuje územní studii v případech, kdy je to uloženo územně plánovací dokumentací, z vlastního nebo jiného pod-

nětu. V zadání územní studie určí pořizovatel její obsah, rozsah, cíle a účel.

(3) Pořízení územní studie z jiného podnětu může pořizovatel podmínit úplnou nebo částečnou úhradou nákladů od toho, kdo tento podnět podal.

(4) Pořizovatel územní studie podá poté, kdy schválil možnost jejího využití podle § 25, návrh na vložení dat o této studii do evidence územně plánovací činnosti.

Komentář:

Územní studie skýtá relativně pružný způsob ověřování možností uspořádání a využívání území, a to pro území velmi různorodá jak velikostí, tak charakterem. Na rozdíl od minulé (zjevně neústavní) praxe (vycházející z problematického výkladu práva), na jejímž základě nařizovaly obce rozsáhlé plošné stavební uzávěry, aniž byly tyto stavební uzávěry řádným způsobem veřejně projednány, předpokládá nový stavební zákon praxi užívanou již podle předchozí právní úpravy řadou obcí – a to stanovení předběžné podmínky pořízení podrobnější územně plánovací dokumentace (regulačního plánu) nebo územní studie v případech rozsáhlejších transformací území, popřípadě zástavby v územích nových, dosud nezastavěných a určených k zastavění (zastavitelných) (§ 36 odst. 2 a § 43 odst. 2 SZ). Tato podmínka je v případě obcí (nikoliv ovšem krajů/sic!) pro pořízení regulačních plánů věcně a časově limitována, a to **pořízením územní studie, resp. vydáním regulačního plánu nejpozději v přiměřené lhůtě od vydání zásad územního rozvoje, popřípadě územního plánu** („V případě podmínění rozhodování územní studií jsou součástí územního plánu podmínky pro její pořízení a přiměřená lhůta pro vložení dat o ní do evidence územně

*plánovací činnosti (§ 30 odst. 4); marným uplynutím lhůty omezení změn v území zaniká. V případě pod-
mínění rozhodování regulačním plánem je součástí územního plánu zadání regulačního plánu a u regu-
lačního plánu z podnětu přiměřená lhůta pro jeho vydání. Podmínka vydání regulačního plánu z podnětu
pozbyvá platnosti marným uplynutím uvedené lhůty.“). Praktické možnosti využití územní studie mohou být
obecně velmi široké, neboť umožňují škálu přístupů od komplexního zpracování podmínek využití a uspo-
řádání území až k dílčím, oborově zaměřeným tématům. V případě pořízení územní studie, jejíž data byla
vložená do evidence, se stává územní studie kvalifikovaným územně plánovacím podkladem, pro rozhod-
ování v území neopominutelným. Stavební úřad, popřípadě ostatní správní úřady, které rozhodují v území,
jsou zavázány užít studii jako povinný podklad pro rozhodnutí, avšak mohou rozhodnout odchylně od jejího
obsahu, jestliže z jiných kvalifikovaných podkladů taková možnost důvodně vyplývá; odchylné rozhodnutí
musí být pochopitelně řádně odůvodněno. Územní studií nelze zejména založit vyvlastňovací titul (vyme-
zit veřejně prospěšnou stavbu nebo opatření), vymezit zastavěné území a měnit podmínky využití území
stanovené územně plánovací dokumentací. Územní studie však může být koncipována též jako dokument
ověřující možnosti případných změn, který bude následně využit jako základ pro zahájení procesu změny
územně plánovací dokumentace.*

Stejně jako podle dosavadní právní úpravy je možné cele nebo zčásti přenést náklady spojené s pořízením
územní studie – obdobně též regulačního plánu – na toho, kdo dal k pořízení podnět nebo jehož zájmům
v rozhodující míře prospívá a slouží.

Zvláštní pozornost si zaslouží téma posuzování vlivu na životní prostředí a obecně téma jeho vyhodnoco-
vání. Již delší dobu setrvává v této věci podvojnost, která vede k mnohým nedorozuměním jak v procesu
pořizování, tak v procesech rozhodovacích (především v územním řízení), neboť se jedná o značnou dupli-
citu obsahovou, ba i procesní. O tom ostatně vypovídá i Obsah vyhodnocení předpokládaných vlivů zásad
územního rozvoje a územního plánu na udržitelný rozvoj území (jak je uveden v příloze č. 5 vyhlášky č.
500/2006 Sb.), z něhož je patrné, do jaké míry se jedná pouze o obecnou metodologii uplatňovanou ve
všech plánovacích a rozhodovacích procesech (například analýza SWOT), do jaké míry o skutečnosti tvo-
řící standardní součást plánovacích dokumentů a v čem je specifický a ojedinělý:

**„Obsah vyhodnocení předpokládaných vlivů zásad územního rozvoje a územního plánu na udrži-
telný rozvoj území**

*Hodnotí se vlivy, které lze rozumně předpokládat, a to v rozsahu, podrobnosti a míře konkrétnosti, jakou
má pořizovaná územně plánovací dokumentace. Vlivy se stanoví odborným odhadem.*

- A. Vyhodnocení vlivů zásad územního rozvoje nebo územního plánu na životní prostředí zpracované
podle přílohy stavebního zákona, pokud příslušný úřad uplatnil požadavek na toto vyhodnocení.*
- B. Vyhodnocení vlivů zásad územního rozvoje nebo územního plánu na evropsky významné lokality nebo
ptačí oblasti, pokud orgán ochrany přírody významný vliv na tato území nevytloučil.*
- C. Vyhodnocení vlivů na skutečnosti zjištěné v územně analytických podkladech.*
- D. Případné vyhodnocení vlivů na jiné skutečnosti ovlivněné navrženým řešením, avšak nepodchycené
v územně analytických podkladech, například skutečnosti zjištěné v doplňujících průzkumech a rozbo-
rech.*
- E. Vyhodnocení přínosu zásad územního rozvoje nebo územního plánu k naplnění priorit územního plá-
nování pro zajištění udržitelného rozvoje území obsažených v politice územního rozvoje nebo v zása-
dách územního rozvoje.*
- F. Vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území – shrnutí.*
- G. Vyhodnocení vlivů zásad územního rozvoje nebo územního plánu na vyváženost vztahu podmínek pro
příznivé životní prostředí, pro hospodářský rozvoj a pro soudržnost společenství obyvatel území a jejich
soulad.“*

Z citovaného novelizovaného textu je zřejmé, že se – přes snahu o větší integraci procesů posuzování
vlivů do procesů provedených podle stavebního zákona, které se výrazněji projevují spíše v řízení územ-

ním – v žádném případě nejedná o dokument jakkoliv ojedinělý, odůvodněný svou specifičností, nýbrž jednoznačně o obecnou metodologii plánovací činnosti, která je a musí být standardní součástí profesních výkonů i politického a správního rozhodování. Není dán žádný důvod pro vytváření nových umělých procesů, ani pro vytváření problematických orgánů, jakými byla Rada obcí pro posuzování trvalé udržitelnosti. Přehledné schéma posuzování a vyhodnocování vlivů na životní prostředí je uvedeno v příloze [P_02], a to se všemi časovými důsledky pro proces pořizování (procesními lhůtami a úkony).

Text zákona:

Díl 2 Politika územního rozvoje

§ 31

(1) Politika územního rozvoje určuje ve stanoveném období požadavky na konkretizaci úkolů územního plánování v republikových, přeshraničních a mezinárodních souvislostech, zejména s ohledem na udržitelný rozvoj území, a určuje strategii a základní podmínky pro naplňování těchto úkolů.

(2) Politika územního rozvoje s ohledem na možnosti území koordinuje tvorbu a aktualizaci zásad územního rozvoje, tvorbu koncepcí schvalovaných ministerstvy a jinými ústředními správními úřady a záměry na změny v území republikového významu a stanoví úkoly zajišťující tuto koordinaci.

(3) Politiku územního rozvoje pořizuje ministerstvo pro celé území republiky a schvaluje ji vláda. Ministerstvo zajistí, aby ve Sbírce zákonů bylo uveřejněno sdělení o schválení politiky územního rozvoje, a celý dokument zveřejní způsobem umožňujícím dálkový přístup.

(4) Politika územního rozvoje je závazná pro pořizování a vydávání zásad územního rozvoje, územních plánů, regulačních plánů a pro rozhodování v území.

§ 32 Obsah politiky územního rozvoje

(1) Politika územního rozvoje

- a) stanoví republikové priority územního plánování pro zajištění udržitelného rozvoje území,
- b) vymezuje oblasti se zvýšenými požadavky na změny v území z důvodů soustředění aktivit mezinárodního a republikového významu nebo které svým významem přesahují území jednoho kraje, to je rozvojové oblasti a rozvojové osy,
- c) vymezuje oblasti se specifickými hodnotami a se specifickými problémy mezinárodního a republikového významu nebo které svým významem přesahují území jednoho kraje,
- d) vymezuje plochy a koridory dopravní a technické infrastruktury mezinárodního a republikového významu nebo které svým významem přesahují území jednoho kraje,
- e) stanoví ve vymezených oblastech, plochách a koridorech kritéria a podmínky pro rozhodování o možných variantách nebo alternativách změn v území a pro jejich posuzování, zejména s ohledem na jejich budoucí význam, možná ohrožení, rozvoj, útlum, preference a rizika,
- f) stanoví úkoly podle § 31.

(2) Součástí politiky územního rozvoje je i vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území. Ve vyhodnocení vlivů na životní prostředí se popíšu a vyhodnotí zjištěné a předpokládané závažné vlivy politiky územního rozvoje na životní prostředí a přijatelné alternativy naplňující cíle politiky územního rozvoje.

§ 33 Návrh politiky územního rozvoje

(1) Ministerstvo pořizuje návrh politiky územního rozvoje ve spolupráci s ministerstvy, jinými ústředními správními úřady a kraji. Ministerstvo životního prostředí stanoví své požadavky na vyhodnocení vlivů na životní prostředí.

(2) Návrh politiky územního rozvoje pořizuje ministerstvo zejména na základě

- a) územně plánovacích podkladů,
- b) dokumentů určených k podpoře regionálního rozvoje,¹⁹
- c) podkladů a dokumentů veřejné správy, které mají v mezinárodních a republikových souvislostech vliv na využívání území státu, například politik, strategií, koncepcí, plánů, programů, generelů,
- d) zprávy o stavu životního prostředí,²⁰
- e) mezinárodních závazků České republiky vztahujících se k územnímu rozvoji.

(3) Ministerstvo zašle návrh politiky územního rozvoje spolu s vyhodnocením vlivů na udržitelný rozvoj území ministerstvům, jiným ústředním správním úřadům a krajům, které mohou uplatnit svá stanoviska do 90 dnů po obdržení návrhu politiky územního rozvoje. Ke stanoviskům podaným po této lhůtě se nepřihlíží.

(4) Ministerstvo zveřejní způsobem umožňujícím dálkový přístup návrh politiky územního rozvoje včetně vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území, oznámí místo a dobu konání veřejného projednání nejmeně 30 dnů předem a stanoví lhůtu pro podání písemných připomínek obcí a veřejností, která nesmí být kratší než 60 dnů ode dne veřejného projednání. Připomínky se podávají ministerstvu. K později uplatněným připomínkám se nepřihlíží. Ustanovení § 22 odst. 1 až 3 se použijí přiměřeně.

(5) Ministerstvo ve spolupráci s Ministerstvem zahraničních věcí a Ministerstvem životního prostředí zašle návrh politiky územního rozvoje sousedním státům, jejichž území může být uplatňováním politiky územního rozvoje přímo ovlivněno, a nabídne jim konzultace. Pokud sousední stát o konzultace projeví zájem, ministerstvo se ve spolupráci s Ministerstvem zahraničních věcí konzultací účastní.

(6) Ministerstvo zašle kopie stanovisek, připomínek a případných výsledků konzultací podle odstavců 3 až 5 Ministerstvu životního prostředí jako podklad pro vydání stanoviska k návrhu koncepce podle § 10g zákona o posuzování vlivů na životní prostředí, které není stanoviskem podle § 4 odst. 2. Ministerstvo životního prostředí stanovisko uplatní do 30 dnů od obdržení těchto podkladů. Ze závažných důvodů, které Ministerstvo životního prostředí sdělí ministerstvu nejpozději do 30 dnů od obdržení podkladů, se lhůta pro uplatnění stanoviska prodlužuje, nejdéle však o 30 dnů. Pokud Ministerstvo životního prostředí stanovisko neuplatní ve lhůtě podle věty druhé ani v prodloužené lhůtě, je možné politiku územního rozvoje schválit i bez jeho stanoviska.

(7) Pokud z posouzení vlivu na evropsky významnou lokalitu nebo ptačí oblast vyplývá, že politika územního rozvoje má význam-

ný negativní vliv na příznivý stav předmětu ochrany nebo celistvost některé evropsky významné lokality nebo ptačí oblasti, postupuje se podle § 45i zákona o ochraně přírody a krajiny. Kompenzační opatření uvede Ministerstvo životního prostředí ve stanovisku podle § 4 odst. 2 písm. b).

(8) Ministerstvo zohlední výsledky vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území, stanoviska, připomínky obcí a veřejností a případná vyjádření sousedních států a výsledky konzultací a upraví návrh politiky územního rozvoje. Tento upravený návrh projedná se zástupci ministerstev, jiných ústředních správních úřadů a krajů.

§ 34

Schválení politiky územního rozvoje

Ke schválení politiky územního rozvoje předkládá ministerstvo vládě návrh politiky územního rozvoje upravený na základě jeho projednání se zástupci ministerstev, jiných ústředních správních úřadů a krajů. Spolu s návrhem politiky územního rozvoje se předkládá

- a) zpráva o projednání návrhu politiky územního rozvoje obsahující vyhodnocení stanovisek ministerstev, jiných ústředních správních úřadů a krajů, připomínek obcí a veřejností, případných vyjádření sousedních států a výsledků konzultací se zdůvodněním způsobu jejich zpracování,
- b) výsledky vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území,
- c) stanovisko Ministerstva životního prostředí k vyhodnocení vlivů na životní prostředí¹¹ se sdělením, jak bylo zohledněno,
- d) sdělení, jak bylo zohledněno vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území s uvedením důvodů výběru přijaté varianty řešení.

§ 35

Aktualizace politiky územního rozvoje

(1) Ministerstvo zpracovává ve spolupráci s ministerstvy, jinými ústředními správními úřady a kraji každé 4 roky zprávu o uplatňování politiky územního rozvoje, která má náležitosti stanovené v odstavci 2. První zprávu ministerstvo zpracuje do 4 let od prvního schválení politiky územního rozvoje vládou.

(2) Zpráva o uplatňování politiky územního rozvoje obsahuje zejména

- a) vyhodnocení plnění úkolů politiky územního rozvoje,
- b) vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území s uvedením, zda nebyly zjištěny nepředpokládané negativní dopady na životní

prostředí, spolu s návrhy pro jejich eliminaci, minimalizaci nebo kompenzaci,

- c) posouzení vlivu zásad územního rozvoje jednotlivých krajů, podkladů a dokumentů veřejné správy s celostátním zaměřením, například politik, strategií, koncepcí, plánů, programů, generelů, na uplatňování politiky územního rozvoje,
- d) návrhy na aktualizaci politiky územního rozvoje a jejich zdůvodnění, popřípadě návrh a důvody na pořízení nové politiky územního rozvoje,
- e) stanovisko podle § 45i zákona o ochraně přírody a krajiny,
- f) stanovisko Ministerstva životního prostředí zpracované na základě kritérií podle přílohy č. 8 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí s uvedením, zda má být aktualizace politiky územního rozvoje posouzena z hlediska vlivů na životní prostředí,
- g) návrh opatření, která je nutno provést v územně plánovací činnosti krajů a obcí, v činnosti ministerstev a dalších ústředních správních úřadů.

(3) Ministerstvo zveřejní způsobem umožňujícím dálkový přístup návrh zprávy o uplatňování politiky územního rozvoje a stanoví lhůtu pro podání písemných připomínek obcí a veřejností, která nesmí být kratší než 30 dnů ode dne zveřejnění návrhu. Připomínky se podávají ministerstvu. K později uplatněným připomínkám se nepřihlíží.

(4) Na základě zprávy o uplatňování politiky územního rozvoje vláda rozhodne o její aktualizaci nebo o zpracování nového návrhu politiky územního rozvoje; při tom se postupuje obdobně podle ustanovení § 33 a 34. Vyhodnocení vlivů aktualizace na udržitelný rozvoj území se zpracovává jen tehdy, pokud tak stanovilo Ministerstvo životního prostředí ve stanovisku podle § 35 odst. 2 písm. f).

(5) Z důvodu naléhavého veřejného zájmu může vláda rozhodnout o aktualizaci politiky územního rozvoje, jejím obsahu a zkrácení lhůt uvedených v § 33 bez předložení zprávy o uplatňování politiky územního rozvoje. Při této aktualizaci se použijí přiměřeně § 33 a 34.

¹¹ Zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění zákona č. 93/2004 Sb.

¹⁹ Zákon č. 248/2000 Sb., o podpoře regionálního rozvoje, ve znění zákona č. 320/2002 Sb.

²⁰ Zákon č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí, ve znění pozdějších předpisů

Komentář:

Politika územního rozvoje představuje chybějící a veřejností, zejména odbornou, již delší dobu postrádaný dokument, který by pro úroveň nadregionální, celostátní a pro mezinárodní souvislosti prostorového vývoje stanovoval priority a koordinoval zájmy.

Postupy při jejím pořízení, jež jsou uvedeny též v přehledném schématu v příloze [P_02], stojí mimo základní linii pořizovatelské činnosti územně plánovací dokumentace krajů a obcí, přestože pro obě plánovací úrovně představuje závazný dokument [§ 38 odst. 2 a § 40 odst. 1 písm. a), resp. § 51 odst. 2 písm. b) a § 53 odst. 4 písm. a) SZ a přílohy č. 4, 6 a 7 **vyhlášky č. 500/2006 Sb.**]. Je to dáno jednak určitým vybočením ze systematiky schvalování, neboť tento dokument neschvaluje moc zákonodárná (obdobně jako v případě krajů a obcí vrcholná reprezentace politická), nýbrž nejvyšší orgán exekutivní – vláda. Rovněž jednotlivé fáze pořizování jsou podstatně otevřenější a méně vázány přísnými pravidly a lhůtami – nicméně ve vztahu ke krajům a obcím zcela striktně zavazující (§ 41 odst. 4, resp. § 54 odst. 5 nebo § 71 odst. 3 a 4 SZ/II.). Spory o povahu politiky územního rozvoje vyústily až do soudního správního rozhodování, které však dosud v názoru ustáleno není; kloníme se však k závěru, že se jedná o kolizní,

vnitřně nekonzistentní právní úpravu, která výslovně vyřazuje politiku územního rozvoje z režimu územně plánovacích dokumentací, avšak ponechává jí i po novele nadále atributy dokumentace, neboť žádné ze shora uvedených ustanovení nebylo novelizováno. Tuto inkonzistenci nelze, dle našeho názoru, zhojit výkladem jinak než přiznáním faktického statusu! Dosavadní zkušenosti z opakovaného pořizování politiky územního rozvoje se zdají svědčit o značné neujasněnosti smyslu, účelu a věcného i právního statusu tohoto dokumentu. I nadále trvá výhrada k základnímu koncepčnímu zaměření dokumentu, který uvedená zpráva nereflektuje v postačující míře. Jedná se i nadále o dokument kdesi mezi územně plánovacím podkladem a územně plánovací dokumentací; na jedné straně struktura a formulace spíše metodické povahy, odpovídající územně plánovacímu podkladu, na druhé straně však zákonem stanovená přímá (nezprostředkovaná!/) závaznost pro veškeré navazující správní úrovně, resp. dokumenty jimi vydávané, což je patrně zejména ze souvislosti ustanovení § 54 odst. 5, jímž se PÚR a ZÚR staví na stejnou úroveň a se stejnými důsledky pro navazující správní úrovně! V uvedeném smyslu proto i nadále postrádáme účelnou a smysluplnou strukturu tohoto dokumentu a jeho hierarchické uspořádání. I když se podařilo postupně v procesu projednávání jednotlivé kapitoly do určité míry alespoň formálně sjednotit, ani závěrečná a vydaná podoba dokumentu neumožňuje dohledat jak celkové priority sledované státem, tak jejich vazby k jednotlivým blokům a jejich promítnutí do stanovení priorit, podmínek, návazností a ekonomické proveditelnosti.

Tento dokument by měl být především vyjádřením záměrů státu o vývoji České republiky ve středoevropském, resp. evropském kontextu. Zcela nepochybně se bude muset vyrovnat i s některými dosavadními rozvojovými koncepcemi evropských společenství. Měl by být základem pro regionální politiku v mezinárodním kontextu a konečně by měl být partnerem krajům a obcím, jímž by měl poskytovat relevantní informace o očekávaném a předpokládaném výhledu rozvoje základních systémů infrastrukturních, zejména systémů dopravních a jejich rozvoji v jednotlivých segmentech, o rozvoji některých systémů technické vybavenosti a technických sítí, a konečně je jeho úkolem péče o některá nejvýznamnější území z hlediska přírodního a krajinného a z hlediska kulturního (památkového), aniž tím však bude nahrazováno či potlačováno postavení krajů a zejména obcí, zejména v souvislosti se správou svěřeného území a s jeho ekonomikou, resp. sociálně ekonomickými aktivitami. Součástí těchto koordinačních dokumentů státu může být též vytváření zázemí a podpory pro efektivní uplatňování nároků na finanční a strukturální podporu pro ta území, která mají určité deficity.

Významnou vadou procesu pořizování politiky územního rozvoje byla chybějící aktivní role obcí při jejím projednávání, neboť zájmy obcí mohou kraje sledovat jen ve velmi omezené míře – a často v jistém smyslu dokonce mohou být ve střetu zájmů, jak ostatně prokazuje projednávání řady sporných a konfliktních stavů nadregionálního dosahu, resp. činnost krajů jako dohlédajících orgánů v procesu pořizování územních plánů obcí. Bylo překvapivé, že účast v procesu pořizování nebyla upřena veřejnosti, avšak byla upřena obcím, jejichž právní postavení je silnější – mimo jiné i proto, že jsou pro výkon své samosprávné působnosti v jimi spravovaném území dotčeným správním orgánem! Tento nedostatek byl napraven novelou SZ zákonem č. 350/2012 Sb.

Text zákona:

Díl 3 Oddíl 1 Zásady územního rozvoje

§ 36

(1) Zásady územního rozvoje stanoví zejména základní požadavky na účelné a hospodárné uspořádání území kraje, vymezí plochy nebo koridory nadmístního významu a stanoví požadavky na jejich využití, zejména plochy nebo koridory pro veřejně prospěšné stavby, veřejně prospěšná opatření, stanoví kritéria pro rozhodování o možných variantách nebo alternativách změn v jejich využití. Záležitosti týkající se rozvoje území státu, které nejsou obsaženy v politice územ-

ního rozvoje, mohou být součástí zásad územního rozvoje, pokud to ministerstvo ve stanovisku podle § 37 odst. 9 z důvodů významných negativních vlivů přesahujících hranice kraje nevykloučí. Zásady územního rozvoje mohou vymezit plochu nebo koridor a stanoví jejich využití, jehož potřebu a plošné nároky je nutno prověřit (dále jen „územní rezerva“). V územní rezervě jsou zakázány změny v území [§ 2 odst. 1 písm. a)], které by mohly stanovené využití podstatně ztížit nebo znemožnit. Změnit územní rezervu na plochu nebo koridor umožňující stanovené využití lze jen na základě aktualizace zásad územního rozvoje. Současně s návrhem zásad územního rozvoje se zpracovává vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území, stanovené využití územní rezervy se přitom z hlediska vlivů na životní prostředí a evropsky významné lokality a ptací oblasti neposuzuje.

(2) Zásady územního rozvoje mohou ve vybraných plochách nebo koridorech uložit prověření změn jejich využití územní studií. V zásadách územního rozvoje lze vymezit plochu nebo koridor, ve kterých je rozhodování o změnách v území podmíněno vydáním regulačního plánu; v tomto případě je součástí zásad jeho zadání a u regulačního plánu z podnětu i přiměřená lhůta pro jeho vydání. Vydání regulačního plánu jako podmínka pro rozhodování marným uplynutím uvedené lhůty zaniká. Zásady územního rozvoje mohou stanovit podmínku vydání regulačního plánu krajem a jeho zadání jen v dohodě s obcemi v řešeném území.

(3) Zásady územního rozvoje v nadmístních souvislostech území kraje zpřesňují a rozvíjejí cíle a úkoly územního plánování v souladu s politikou územního rozvoje, určují strategii pro jejich naplňování a koordinují územně plánovací činnost obcí. Zásady územního rozvoje ani vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území nesmí obsahovat podrobnosti náležející svým obsahem územnímu plánu, regulačnímu plánu nebo navazujícím rozhodnutím.

(4) Zásady územního rozvoje se pořizují pro celé území kraje a vydávají se formou opatření obecné povahy podle správního řádu.

(5) Zásady územního rozvoje jsou závazné pro pořizování a vydávání územních plánů, regulačních plánů a pro rozhodování v území.

(6) Náležitosti obsahu zásad územního rozvoje stanoví prováděcí právní předpis.

Návrh zásad územního rozvoje § 37

(1) Návrh zásad územního rozvoje pořídí krajský úřad na základě zadání nebo zprávy o uplatňování zásad územního rozvoje. K návrhu zásad územního rozvoje krajský úřad zajistí vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území.

(2) Pokud návrh zásad územního rozvoje obsahuje podmínky pro pořízení a vydání regulačního plánu, které jsou návrhem jeho zadání (§ 36 odst. 2), a tento regulační plán bude nahrazovat rozhodnutí o umístění záměru, který je předmětem posuzování vlivů na životní prostředí, zašle krajský úřad návrh zadání včetně oznámení záměru příslušnému úřadu podle zákona o posuzování vlivů na životní prostředí (dále jen „příslušný úřad“) k provedení zjišťovacího řízení¹⁾ a orgánu ochrany přírody k uplatnění stanoviska podle § 45i zákona o ochraně přírody a krajiny. Závěr zjišťovacího řízení včetně stanoviska orgánu ochrany přírody krajský úřad zohlední v návrhu zadání a připojí k odůvodnění návrhu zásad územního rozvoje.

(3) Krajský úřad oznámí místo a dobu společného jednání o návrhu zásad územního rozvoje a vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území jednotlivě nejméně 15 dnů předem dotčeným orgánům, ministerstvu a sousedním krajům. Dotčené orgány vyzve k uplatnění stanovisek ve lhůtě 30 dnů ode dne jednání, ve stejné lhůtě mohou sousední kraje uplatnit připomínky. K později uplatněným stanoviskům a připomínkám se nepřihlíží.

(4) Krajský úřad doručí návrh zásad územního rozvoje a vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území veřejnou vyhláškou. Do 30 dnů ode dne doručení může k návrhu a vyhodnocení každý uplatnit u krajského úřadu písemné připomínky. K později uplatněným připomínkám se nepřihlíží.

(5) Krajský úřad ve spolupráci s Ministerstvem zahraničních věcí zašle návrh zásad územního rozvoje sousedním státům, jejichž území může být uplatňováním zásad územního rozvoje přímo ovlivněno, a nabídne jim konzultace. Pokud sousední stát

o konzultace projeví zájem, krajský úřad se ve spolupráci s Ministerstvem zahraničních věcí a Ministerstvem životního prostředí konzultaci účastní.

(6) Vyhodnocení podle odstavce 1 projedná krajský úřad se zástupci Ministerstva životního prostředí, Ministerstva práce a sociálních věcí, Ministerstva průmyslu a obchodu, Ministerstva zemědělství, Ministerstva dopravy, Ministerstva kultury, ministerstva a krajské hygienické stanice. Místo a dobu jednání oznámí krajský úřad uvedeným ministerstvům a krajské hygienické stanici nejméně 15 dnů předem a vyzve je k uplatnění vyjádření k vyhodnocení nejpozději do 30 dnů ode dne jednání. K později uplatněným vyjádřením se nepřihlíží. Ve vyjádřeních ministerstva a krajské hygienické stanice uvedou připomínky k zajištění vyváženého vztahu územních podmínek udržitelného rozvoje území a k výběru varianty řešení.

(7) Krajský úřad zašle návrh zásad územního rozvoje, vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území, stanoviska, připomínky, vyjádření a případné výsledky konzultací podle odstavců 3 až 6 Ministerstvu životního prostředí jako podklad pro vydání stanoviska k návrhu koncepce podle § 10g zákona o posuzování vlivů na životní prostředí, které není stanoviskem podle § 4 odst. 2, a ministerstvu. Ministerstvo životního prostředí uplatní stanovisko do 30 dnů od obdržení uvedených podkladů. Ze závažných důvodů, které Ministerstvo životního prostředí sdělí krajskému úřadu nejpozději do 30 dnů od obdržení podkladů, se lhůta pro uplatnění stanoviska prodlužuje, nejdéle však o 30 dnů. Pokud Ministerstvo životního prostředí stanovisko neuplatní ve lhůtě podle věty druhé ani v prodloužené lhůtě, je možné zásady územního rozvoje vydat i bez jeho stanoviska.

(8) Pokud z posouzení vlivu na evropsky významnou lokalitu nebo ptací oblast vyplne, že zásady územního rozvoje mají významný negativní vliv na příznivý stav předmětu ochrany nebo celistvost evropsky významné lokality nebo ptací oblasti, postupuje se podle § 45i zákona o ochraně přírody a krajiny. Kompenzační opatření uvede Ministerstvo životního prostředí ve stanovisku podle § 4 odst. 2 písm. b).

(9) Ministerstvo zašle krajskému úřadu stanovisko k návrhu zásad územního rozvoje z hledisek zajištění koordinace využívání území, zejména s ohledem na širší územní vztahy a mezinárodní závazky, a souladu s politikou územního rozvoje, a to do 30 dnů od obdržení podkladů podle odstavce 7 věty první. Pokud nezašle stanovisko ve stanovené lhůtě, je možné zásady územního rozvoje vydat i bez jeho stanoviska.

(10) V případě, že ministerstvo upozorní ve stanovisku krajský úřad na nedostatky z hledisek uvedených v odstavci 9, lze zahájit řízení o zásadách územního rozvoje až na základě potvrzení ministerstva o odstranění nedostatků.

§ 38

(1) Krajský úřad vyhodnotí výsledky projednání návrhu zásad územního rozvoje a zajistí řešení případných rozporů (§ 4 odst. 8).

(2) Pokud návrh zásad územního rozvoje obsahuje varianty řešení, navrhne krajský úřad na základě vyhodnocení výsledků projednání a vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území zastupitelstvu kraje ke schválení výběr nejvhodnější varianty, který může obsahovat i podmínky k její úpravě. V rozsahu, v jakém se tyto podmínky odchylují od zprávy o uplatňování zásad územního rozvoje, jsou její změnou. Zastupitelstvo kraje je při schvalování vázáno stanovisky dotčených orgánů nebo výsledkem řešení rozporů. Na základě výsledků projednání, vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území a schválení nejvhodnější varianty krajský úřad zajistí upravení návrhu.

(3) Dojde-li krajský úřad na základě výsledků projednání k závěru, že je potřebné pořídit nový návrh zásad územního rozvoje, navrhne pokyny pro jeho zpracování. K návrhu pokynů si vyžádá stanovisko Ministerstva životního prostředí a stanovisko příslušného orgánu ochrany přírody podle § 45i zákona o ochraně přírody a krajiny. Ministerstvo životního prostředí ve stanovisku uvede, zda má být nový návrh posuzován z hlediska vlivů na životní prostředí, případně stanoví podrobnější požadavky podle § 10i zákona o posuzování vlivů na životní prostředí. Návrh pokynů předloží spolu s odůvodněním zastupitelstvu kraje ke schválení. V rozsahu, v jakém se tyto pokyny odchylují od zprávy o uplatňování zásad územního rozvoje, jsou jejich změnou.

§ 39

(1) Upravený a posouzený návrh zásad územního rozvoje, vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území a oznámení o konání veřejného projednání krajský úřad doručí veřejnou vyhláškou. Veřejné projednání návrhu a vyhodnocení se koná nejdříve 15 dnů ode dne doručení. K veřejnému projednání krajský úřad přizve jednotlivě ministerstvo, dotčené orgány, obce v řešeném území a obce sousedící s tímto územím (dále jen „dotčené obce“) a sousední kraje, a to nejméně 30 dnů předem.

(2) Dotčené obce, vlastníci, správce nebo provozovatel veřejné dopravní nebo veřejné technické infrastruktury (dále jen „oprávněný investor“) a zástupce veřejnosti mohou podat námitky proti návrhu zásad územního rozvoje. Námitky s odůvodněním a vymezením dotčeného území lze uplatnit do 7 dnů ode dne veřejného projednání. Dotčené orgány a ministerstvo uplatní ve stejné lhůtě stanoviska k částem řešení, které byly od společného jednání (§ 37 odst. 3) změněny. Ve stejné lhůtě může každý uplatnit připomínky k návrhu a vyhodnocení. K později uplatněným námitkám, stanoviskům a připomínkám se nepřihlíží. Dotčené obce, oprávněný investor a zástupce veřejnosti musí být na tuto skutečnost upozorněni.

(3) Ke stanoviskům, námitkám a připomínkám ve věcech, o kterých bylo rozhodnuto při schválení politiky územního rozvoje, se nepřihlíží.

(4) Krajský úřad vyhodnotí výsledky projednání a zpracuje s ohledem na veřejné zájmy návrh rozhodnutí o námitkách a návrh vyhodnocení připomínek. Návrhy doručí dotčeným orgánům a ministerstvu a vyzve je, aby k nim ve lhůtě do 30 dnů od obdržení uplatnily stanoviska. Pokud dotčený orgán nebo ministerstvo neuplatní stanovisko v uvedené lhůtě, má se za to, že s návrhy souhlasí. Pokud je to nezbytné, krajský úřad zajistí úpravu návrhu zásad územního rozvoje v souladu s výsledky projednání.

(5) Dojde-li na základě veřejného projednání k podstatné úpravě návrhu zásad územního rozvoje, krajský úřad si vyžádá stanovisko Ministerstva životního prostředí a stanovisko příslušného orgánu ochrany přírody podle § 45i zákona o ochraně přírody a krajiny. Ministerstvo životního prostředí ve stanovisku uvede, zda podstatná úprava vyžaduje posouzení z hlediska vlivů na životní prostředí, popřípadě stanoví podrobnější požadavky podle § 10i zákona o posuzování vlivů na životní prostředí. Upravený návrh a případně upravené nebo doplněné vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území se v rozsahu těchto úprav projedná na opakovaném veřejném projednání; přitom se postupuje obdobně podle odstavců 1 až 3. Stanoviska dotčených orgánů, námitky a připomínky lze uplatnit nejpozději při opakovaném veřejném projednání, jinak se k nim nepřihlíží.

(6) Je-li na základě projednání nutná část návrhu zásad územního rozvoje zcela přepracovat, zahrne krajský úřad požadavky na přepracování do zprávy o uplatňování zásad územního rozvoje za uplynulé období. Část zásad územního rozvoje, která splňuje požadavky na vydání, je možné vydat samostatně.

§ 40

(1) Krajský úřad přezkoumá soulad návrhu zásad územního rozvoje zejména

- s politikou územního rozvoje,
- s cíli a úkoly územního plánování,
- s požadavky tohoto zákona a jeho prováděcích právních předpisů,
- s požadavky zvláštních právních předpisů a se stanovisky dotčených orgánů podle zvláštních právních předpisů,⁴ popřípadě s výsledkem řešení rozporů.

(2) Součástí odůvodnění zásad územního rozvoje je kromě náležitostí vyplývajících ze správního řádu zejména

- výsledek přezkoumání podle odstavce 1,
- základní informace o výsledcích vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území včetně výsledků vyhodnocení vlivů na životní prostředí,
- stanovisko podle § 37 odst. 7,
- sdělení, jak bylo stanovisko podle § 37 odst. 7 zohledněno, s uvedením závažných důvodů, pokud některé požadavky nebo podmínky zohledněny nebyly,
- komplexní zdůvodnění přijatého řešení včetně vybrané varianty.

(3) Dojde-li však pořizovatel v průběhu řízení k závěru, že je návrh zásad územního rozvoje v rozporu se zákonem nebo s požadavky uvedenými v odstavci 1, předloží návrh na jeho zamítnutí.

(4) Náležitosti obsahu vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území upraví prováděcí právní předpis.

§ 41

Vydání zásad územního rozvoje

(1) Krajský úřad předkládá zastupitelstvu kraje návrh na vydání zásad územního rozvoje s jejich odůvodněním.

(2) Zastupitelstvo kraje si před vydáním zásad územního rozvoje ověří, zda-li nejsou v rozporu s politikou územního rozvoje, se stanovisky dotčených orgánů nebo výsledkem řešení rozporů a se stanoviskem ministerstva.

(3) Dojde-li ke změně nebo zrušení rozhodnutí o námitkách, je kraj povinen uvést zásady územního rozvoje do souladu s tímto rozhodnutím; do té doby nelze rozhodovat a postupovat podle těch částí zásad územního rozvoje, které jsou vymezeny v rozhodnutí o zrušení rozhodnutí o námitkách.

(4) Kraj je povinen uvést do souladu zásady územního rozvoje s následně schválenou politikou územního rozvoje. Do té doby nelze rozhodovat a postupovat podle částí zásad územního rozvoje, které jsou v rozporu s následně schválenou politikou územního rozvoje.

(5) Zásady územního rozvoje nelze změnit rozhodnutím podle § 97 odst. 3 správního řádu.

§ 42

Aktualizace zásad územního rozvoje

(1) Krajský úřad pořídí návrh zprávy o uplatňování zásad územního rozvoje v uplynulém období a zašle ho ministerstvu, dotčeným orgánům, sousedním krajům, dotčeným obcím, příslušnému orgánu ochrany přírody a Ministerstvu životního prostředí. Do 30 dnů od obdržení návrhu mohou uplatnit u krajského úřadu ministerstvo a dotčené orgány vyjádření s požadavky na obsah zprávy, obce připomínky a Ministerstvo životního prostředí stanovisko zpracované podle kritérií přílohy č. 8 zákona o posuzování vlivů

na životní prostředí, ve kterém uvede, zda mají být aktualizace nebo nový návrh zásad územního rozvoje posouzeny z hlediska vlivů na životní prostředí a případně stanoví požadavky podle § 10i zákona o posuzování vlivů na životní prostředí. Příslušný orgán ochrany přírody doručí stanovisko podle § 45i zákona o ochraně přírody a krajiny krajskému úřadu a Ministerstvu životního prostředí nejpozději 7 dní před uplynutím lhůty pro uplatnění vyjádření, připomínek a stanoviska. K vyjádřením a připomínkám uplatněným po uvedení lhůt se nepřihlíží.

(2) Krajský úřad doručí návrh zprávy o uplatňování zásad územního rozvoje veřejnou vyhláškou. Do 15 dnů ode dne doručení může každý k návrhu uplatnit písemné připomínky. K později uplatněným připomínkám se nepřihlíží.

(3) Krajský úřad upraví návrh zprávy podle výsledků projednání a předloží ho ke schválení zastupitelstvu kraje nejpozději do 4 let po vydání zásad územního rozvoje nebo jejich poslední aktualizace.

(4) Při aktualizaci zásad územního rozvoje na základě schválení zprávy o jejich uplatňování se v měněných částech postupuje obdobně podle ustanovení § 36 až 41 s výjimkou vyhodnocení vlivů aktualizace zásad územního rozvoje na udržitelný rozvoj území, které se zpracovává, jen pokud Ministerstvo životního prostředí ve stanovisku podle odstavce 1 uvedlo, že má být tato aktualizace posouzena z hlediska vlivů na životní prostředí. Krajský úřad zajistí vyhotovení zásad územního rozvoje zahrnující právní stav po vydání poslední aktualizace a toto vyhotovení opatří záznamem o účinnosti.

(5) Na základě požadavku uvedeného ve zprávě může být zpracován nový návrh zásad územního rozvoje.

(6) Dojde-li ke zrušení části zásad územního rozvoje nebo nelze-li podle nich rozhodovat na základě § 41 odst. 3 a 4 anebo je-li kraj podán oprávněným investorem návrh na aktualizaci zásad územního rozvoje z důvodu rozvoje veřejné dopravní nebo technické infrastruktury [§ 2 odst. 1 písm. k)], zastupitelstvo kraje bezodkladně rozhodne o aktualizaci zásad územního rozvoje a jejím obsahu. Zpráva o uplatňování zásad územního rozvoje se v tomto případě nepořizuje. Při aktualizaci se postupuje obdobně podle § 36, § 37 odst. 2 až 10 a § 38 až 41. K návrhu aktualizace zásad územního rozvoje krajský úřad zajistí vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území. Dojde-li ke zrušení celých zásad územního rozvoje, při pořizování se naváže na poslední úkon, který nebyl zrušením zpochybněn.

(7) Pokud je pořízení aktualizace zásad územního rozvoje vyvoláno výhradní potřebou navrhovatele, může kraj podmínit její pořízení částečnou nebo úplnou úhradou nákladů na její zpracování včetně vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území a úhradou nákladů podle § 45 odst. 2 navrhovatelem. Pokud je pořízení aktualizace zásad územního rozvoje vyvoláno schválením politiky územního rozvoje nebo její aktualizace, hradí takto vyvolané náklady na aktualizaci zásad územního rozvoje a náklady na změny územních plánů Ministerstvo financí, s výjimkou případů, kdy příslušná část politiky územního rozvoje nebo její aktualizace, která změnu vyvolala, je zjevně ve prospěch rozvoje nebo ochrany hodnot území kraje, nebo byla přijata na návrh kraje.

(8) Obsahové náležitosti zprávy o uplatňování zásad územního rozvoje stanoví prováděcí právní předpis.

⁴ Například zákon č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon), ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 86/2002 Sb., o ochraně ovzduší a o změně některých dalších zákonů (zákon o ochraně ovzduší), ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 289/1995 Sb., o lesích a o změně a doplnění některých zákonů (lesní zákon), ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 133/1985 Sb., o požární ochraně, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 44/1988 Sb., o ochraně a využití nerostného bohatství (horní zákon), ve znění pozdějších předpisů, 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), ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 62/1988 Sb., o geologických pracích, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů

¹¹ Zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění zákona č. 93/2004 Sb.

²¹ § 172 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb.

Komentář:

Zásady územního rozvoje představují „územní plán“ pro správní území kraje. Přehledné schéma pořizování je uvedeno v příloze [P_02]. Zásady územního rozvoje představují základní plánovací dokument pro celé správní území kraje, jehož smyslem a účelem je jednak stanovit základní vývojové parametry spravovaného území v základní plánovací struktuře, jednak převzít závazky z úrovně celostátní, popřípadě úrovně mezinárodní a promítnout je do svých dokumentů, a konečně vytvořit určitý rámec pro plánovací aktivity obcí a koordinovat tyto aktivity, jestliže to bude z hlediska veřejné správy v území žádoucí – princip subsidiarity. Proces pořízení je poněkud jednodušší než v případě pořizování dokumentů obcí (zřejmě při předpokládaném silnějším profesním zastoupení pořizovatelském i zpracovatelském). Součástí krajského úřadu je celá řada dotčených správních orgánů a dalších institucí pro plánovací procedury významných. Přesto je nutno být na pozoru před prvoplánovým akceptováním krajských dokumentů i přístupů; jednotlivé obce i veřejnost se musí celého procesu účastnit co neaktivněji, byť tomu systém pořizování rovné podmínky nevytváří. Jen na okraj připomínáme k ustanovení § 39 odst. 2 SZ, že obce v uvedených procesech reprezentují samosprávnou působnost a jsou s přihlédnutím k ustanovení § 136 odst. 2 SŘ dotčenými správními orgány. Nemohou tudíž podávat námitky, nýbrž vydávají závazná stanoviska, která s nimi musejí být dohodnuta!

Zásady územního rozvoje kraje, koncipovány jako „územní plán“ pro celé správní území kraje, poněkud zastírají základní účel, pro který je pořízení plánovacích dokumentů na úrovni kraje potřebné. S krajským správním uspořádáním, přijatým ústavním zákonem č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územních samosprávných celků, a zákonem č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů, byly vytvořeny krajské celky značně nesourodé, v mnoha případech přetínající hranicemi krajů významné kompaktní územní celky se specifickým charakterem, pro něž by bylo podstatně účelnější pořídit a vydat komplexní dokumenty než pro celá správní území krajů, pro něž by postačovaly dokumenty spíše programového typu. Byla-li navíc přijata koncepce vydávání zásad územního rozvoje specifickým správním aktem – opatřením obecné povahy, byla pro tyto celokrajské dokumenty posílena role regulativní před rolí iniciační, v jejímž důsledku mají tyto dokumenty tendenci tihnout spíše k poloze územních plánů (obcí). Tato zjevná tendence, do značné míry potvrzená i řadou rozsudků Nejvyššího správního soudu, by měla být poněkud oslabena dodatečnou právní úpravou § 36 odst. 1 a 3 SZ, jimiž se na jedné straně umožňuje krajům zahrnout do zásad územního rozvoje též záležitosti republikového dosahu, pokud to nevyloučí ve svém stanovisku Ministerstvo pro místní rozvoj, na druhé straně pak zákazem stanovovat podrobnosti odpovídající územnímu, popřípadě regulačnímu plánu.

Obsah zásad územního rozvoje je rámcově stanoven v příloze č. 4 k prováděcí vyhlášce (VHL_č. 500/2006 Sb.), [SZvP_03_03], a to jak pro obsah textové a grafické části, tak pro obsah odůvodnění těchto zásad:

„I. Obsah zásad územního rozvoje

Textová část zásad územního rozvoje obsahuje koncepci rozvoje území kraje, určující základní požadavky na jeho účelné a hospodárné uspořádání, vyjádřenou ve

- ▶ *stanovení priorit územního plánování kraje pro zajištění udržitelného rozvoje území, včetně zohlednění priorit stanovených v politice územního rozvoje,*
- ▶ *zpřesnění vymezení rozvojových oblastí a rozvojových os [§ 32 odst. 1 písm. b) stavebního zákona] vymezených v politice územního rozvoje a vymezení oblastí se zvýšenými požadavky na změny v území, které svým významem přesahují území více obcí (nadmístní rozvojové oblasti a nadmístní rozvojové osy),*
- ▶ *zpřesnění vymezení specifických oblastí [§ 32 odst. 1 písm. c) stavebního zákona] vymezených v politice územního rozvoje a vymezení dalších specifických oblastí nadmístního významu,*
- ▶ *zpřesnění vymezení ploch a koridorů [§ 32 odst. 1 písm. d) stavebního zákona] vymezených v politice územního rozvoje a vymezení ploch a koridorů nadmístního významu, včetně ploch a koridorů veřejné infrastruktury, územního systému ekologické stability a územních rezerv, u ploch územních rezerv stanovení využití, které má být provedeno,*
- ▶ *upřesnění územních podmínek koncepce ochrany a rozvoje přírodních, kulturních a civilizačních hodnot území kraje,*
- ▶ *stanovení cílových charakteristik krajiny, včetně územních podmínek pro jejich zachování nebo dosažení,*
- ▶ *vymezení veřejně prospěšných staveb, veřejně prospěšných opatření, staveb a opatření k zajišťování obrany a bezpečnosti státu a vymezených asanačních území, pro které lze práva k pozemkům a stavbám vyvlastnit,*
- ▶ *stanovení požadavků na koordinaci územně plánovací činnosti obcí a na řešení v územně plánovací dokumentaci obcí, zejména s přihlédnutím k podmínkám obnovy a rozvoje sídelní struktury,*
- ▶ *vymezení ploch a koridorů, ve kterých se ukládá prověření změn jejich využití územní studií,*
- ▶ *vymezení ploch a koridorů, ve kterých je pořízení a vydání regulačního plánu orgány kraje podmínkou pro rozhodování o změnách jejich využití, včetně stanovení, zda se bude jednat o regulační plán z podnětu nebo na žádost, a lhůty pro vydání regulačního plánu z podnětu,*
- ▶ *vymezení ploch a koridorů, ve kterých je podmínkou pro rozhodování o změnách jejich využití pořízení a vydání regulačního plánu na žádost,*
- ▶ *zadání regulačního plánu v rozsahu přílohy č. 9 pro plochu nebo koridor vymezený podle písmene j),*
- ▶ *stanovení pořadí změn v území (etapizace), je-li to účelné,*
- ▶ *stanovení kompenzačních opatření podle § 37 odst. 8 stavebního zákona.*

Ve vymezených oblastech, osách, plochách a koridorech se stanoví požadavky na jejich využití, kritéria a podmínky pro následné rozhodování o možných variantách změn v území a pro jejich posuzování zejména s ohledem na jejich budoucí využití, význam, možná ohrožení, rozvoj a rizika.

V závěru textové části se uvedou údaje o počtu listů zásad územního rozvoje a počtu výkresů grafické části.

Grafická část zásad územního rozvoje obsahuje

- ▶ *výkres uspořádání území kraje obsahující zejména rozvojové oblasti, rozvojové osy a specifické oblasti,*

- ▶ výkres ploch a koridorů, včetně územního systému ekologické stability,
- ▶ výkres typů krajiny podle stanovených cílových charakteristik,
- ▶ výkres veřejně prospěšných staveb, opatření a asanací,
- ▶ výkres oblastí, ploch a koridorů nadmístního významu, ve kterých je uloženo prověření změn jejich využití územní studií nebo je uloženo pořízení a vydání regulačního plánu,
- ▶ dle potřeby výkres pořadí změn v území (etapizace).

V případě potřeby lze výkresy uvedené pod písmeny a) a b) dále členit na samostatné výkresy. Grafická část může být doplněna schématy.

II. Obsah odůvodnění zásad územního rozvoje

Textová část odůvodnění zásad územního rozvoje obsahuje kromě náležitostí vyplývajících ze správního řádu a náležitostí uvedených v § 40 odst. 1 a 2 stavebního zákona zejména

- ▶ vyhodnocení koordinace využívání území z hlediska širších (nadregionálních) vztahů,
- ▶ vyhodnocení splnění podmínek vyplývajících z případných vyjádření příslušných orgánů sousedních států a výsledků konzultací s nimi,
- ▶ vyhodnocení splnění požadavků a podmínek pro zpracování návrhu aktualizace zásad územního rozvoje, popřípadě návrhu nových zásad územního rozvoje, obsažených ve zprávě o uplatňování zásad územního rozvoje a vyhodnocení souladu
 - se schváleným výběrem nejvhodnější varianty a podmínkami k její úpravě v případě postupu podle § 38 odst. 2 stavebního zákona,
 - s pokyny pro zpracování návrhu zásad územního rozvoje v případě postupu podle § 38 odst. 3 stavebního zákona,
 - s rozhodnutím o aktualizaci zásad územního rozvoje a jejím obsahu v případě postupu podle § 42 odst. 6 stavebního zákona,
- ▶ výčet záležitostí týkajících se rozvoje území státu, které nejsou obsaženy v politice územního rozvoje (§ 36 odst. 1 stavebního zákona), s odůvodněním potřeby jejich vymezení,
- ▶ kvalifikovaný odhad záborů půdního fondu pro plochy a koridory nadmístního významu.

Grafická část odůvodnění zásad územního rozvoje obsahuje zejména

- ▶ koordinační výkres,
- ▶ výkres širších vztahů, dokumentující vazby na území sousedních krajů popřípadě sousedních států.“

Použití příloh vyhlášky je obdobně jako v případě územních plánů, resp. regulačních plánů nutno vnímat především jako určité vodítko, jehož smyslem a účelem je nezapomenout při přípravě a v procesu pořizování na nic zásadního a podstatného. Nelze však používat těchto pomůcek jako cosi nepřekročitelného – odporuje tomu skutečnost, že předmětem řešení je živé město nebo obec, živé krajinné a urbánní prostředí, proměnlivé, dynamické, různorodé a rozmanité. Obdobně jako v případě územních plánů bude nutno při zpracovávání těchto dokumentů pracovat s obsahem a jeho strukturou vždy samostatně, s přihlédnutím k místním podmínkám, velikosti a charakteru kraje, struktuře a hierarchii jeho problémů. Uvedená osnova, jakkoliv budící zdání uzavřeného a uceleného závazného systému, je jen určitým rámcovým vodítkem bez zjevného systémového uspořádání. Jednotlivé části dokumentace uvedené v bodech obsahu jsou ve vzájemně podřízených a nadřízených (tedy nesouřadných) vztazích a vazbách, jejichž naplnění vyžaduje uspořádání dokumentů do jinak strukturovaných celků. V praxi pořizování územně plánovací dokumentace však, žel, převládá přístup právě opačný: striktní a mechanické přejímání obsahů zadání i obsahů samotných dokumentů, bez přihlédání ke specifickým řešeného území, stírající rozdíly a individualitu.

Text zákona:

Oddíl 2 § 43

(1) Územní plán stanoví základní koncepci rozvoje území obce, ochrany jeho hodnot, jeho plošného a prostorového uspořádání (dále jen „urbanistická koncepce“), uspořádání krajiny a koncepci veřejné

infrastruktury; vymezí zastavěné území, plochy a koridory, zejména zastavitelné plochy a plochy vymezené ke změně stávající zástavby, k obnově nebo opětovnému využití znehodnoceného území (dále jen „plocha přestavby“), pro veřejně prospěšné stavby, pro veřejně prospěšná opatření a pro územní rezervy a stanoví podmínky pro využití těchto ploch a koridorů. Záležitosti nadmístního významu, které nejsou

řešeny v zásadách územního rozvoje, mohou být součástí územního plánu, pokud to krajský úřad ve stanovisku podle § 50 odst. 7 z důvodu významných negativních vlivů přesahujících hranice obce nevyvolouč.

(2) V územním plánu lze vymezit plochu nebo koridor, v němž je rozhodování o změnách v území podmíněno smlouvou s vlastníky pozemků a staveb, které budou dotčeny navrhovaným záměrem, jejímž obsahem musí být souhlas s tímto záměrem a souhlas s rozdělením nákladů a prospěchů spojených s jeho realizací (dále jen „dohoda o parcelaci“), zpracováním územní studie nebo vydáním regulačního plánu. V případě podmíněného rozhodování územní studií jsou součástí územního plánu podmínky pro její pořízení a přiměřená lhůta pro vložení dat o ní do evidence územně plánovací činnosti (§ 30 odst. 4); marným uplynutím lhůty omezení změn v území zaniká. V případě podmíněného rozhodování regulačním plánem je součástí územního plánu zadání regulačního plánu a u regulačního plánu z podnětu přiměřená lhůta pro jeho vydání. Podmínka vydání regulačního plánu z podnětu pozbývá platnosti marným uplynutím uvedené lhůty. Podmínka vydání regulačního plánu na žádost pozbývá platnosti, pokud k vydání nedojde do 1 roku od podání úplné žádosti v souladu se zadáním regulačního plánu.

(3) Územní plán v souvislostech a podrobnostech území obce zpřesňuje a rozvíjí cíle a úkoly územního plánování v souladu se zásadami územního rozvoje kraje a s politikou územního rozvoje. Územní plán ani vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území nesmí obsahovat podrobnosti náležející svým obsahem regulačnímu plánu nebo územním rozhodnutím.

(4) Územní plán se pořizuje a vydává pro celé území obce, pro celé území hlavního města Prahy, popřípadě pro celé území vojenského újezdu. Na pořizování územního plánu vojenského újezdu se vztahují přiměřeně ustanovení § 43 až 47, § 50 až 55 a § 57. Územní plán může být pořízen a vydán též pro vymezenou část území hlavního města Prahy. Územní plán se vydává formou opatření obecné povahy podle správního řádu.

(5) Územní plán je závazný pro pořízení a vydání regulačního plánu zastupitelstvem obce, pro rozhodování v území, zejména pro vydávání územních rozhodnutí. Poskytování prostředků z veřejných rozpočtů podle zvláštních právních předpisů na provedení změn v území nesmí být v rozporu s vydaným územním plánem. Územní plán hlavního města Prahy je závazný též pro územní plán vydaný pro vymezenou část území hlavního města Prahy.

(6) Náležitosti obsahu územního plánu a obecné požadavky na využívání území stanoví prováděcí právní předpis.

§ 44 Pořízení územního plánu

O pořízení územního plánu rozhoduje zastupitelstvo obce

- a) z vlastního podnětu,
- b) na návrh orgánu veřejné správy,
- c) na návrh občana obce,
- d) na návrh fyzické nebo právnické osoby, která má vlastnická nebo obdobná práva k pozemku nebo stavbě na území obce,
- e) na návrh oprávněného investora.

§ 45

(1) Náklady na zpracování územního plánu projektantem a na vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území hradí obec, která rozhodla o pořízení.

(2) Pokud pořízení změny územního plánu vyplývá ze zásad územního rozvoje nebo z jejich aktualizace, hradí takto vyvolané

náklady kraj, s výjimkou případů, kdy příslušná část aktualizace zásad územního rozvoje, která změnu územního plánu vyvolala, byla vydána na základě výhradní potřeby dotčené obce.

(3) Náklady spojené s projednáním územního plánu hradí pořizovatel. Náklady na nezbytné mapové podklady uhradí obec, pro kterou pořizuje územní plán úřad územního plánování, pokud se obce nedohodnou jinak.

(4) Pokud je pořízení změny územního plánu vyvoláno výhradní potřebou navrhovatele, může obec podmínit její pořízení částečnou nebo úplnou úhradou nákladů na její zpracování, na vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území a na mapové podklady navrhovatelem.

§ 46 Návrh na pořízení územního plánu

(1) Návrh na pořízení územního plánu se podává u obce, pro jejíž území se územní plán pořizuje, a obsahuje

- a) údaje umožňující identifikaci navrhovatele, včetně uvedení jeho vlastnických nebo obdobných práv k pozemku nebo stavbě na území obce,
- b) údaje o navrhované změně využití ploch na území obce,
- c) údaje o současném využití ploch dotčených návrhem navrhovatele,
- d) důvody pro pořízení územního plánu nebo jeho změny,
- e) návrh úhrady nákladů na pořízení územního plánu.

(2) Pořizovatel po převzetí návrhu na pořízení územního plánu posoudí úplnost návrhu, jeho soulad s právními předpisy a v případě nedostatků vyzve navrhovatele, aby je v přiměřené lhůtě odstranil. Neodstraní-li navrhovatel nedostatky požadovaným způsobem a ve stanovené lhůtě, pořizovatel návrh odmítne, sdělí tuto skutečnost navrhovateli a předloží o tom informaci zastupitelstvu obce příslušnému k vydání územního plánu.

(3) Splňuje-li návrh všechny stanovené náležitosti, pořizovatel jej posoudí a se svým stanoviskem bezodkladně předloží k rozhodnutí zastupitelstvu obce příslušné k vydání územního plánu. O výsledku jednání zastupitelstva informuje obec bezodkladně navrhovatele a úřad územního plánování.

§ 47 Zadání územního plánu

(1) Na základě rozhodnutí zastupitelstva obce o pořízení územního plánu na základě územně analytických podkladů a s využitím doplňujících průzkumů a rozborů pořizovatel ve spolupráci s určeným členem zastupitelstva (dále jen „určený zastupitel“) zpracuje návrh zadání územního plánu. V návrhu zadání stanoví hlavní cíle a požadavky na zpracování návrhu územního plánu, případně vymezí řešené území u územního plánu pro vymezenou část území hlavního města Prahy.

(2) Pořizovatel zašle návrh zadání územního plánu dotčeným orgánům, sousedním obcím, krajskému úřadu. V případě pořizování územního plánu jiným obecním úřadem zašle pořizovatel návrh zadání též obci, pro kterou ho pořizuje. Pořizovatel doručí návrh zadání veřejnou vyhláškou. Do 15 dnů ode dne doručení může každý uplatnit u pořizovatele písemné připomínky. Do 30 dnů od obdržení návrhu zadání mohou dotčené orgány a krajský úřad jako nadřízený orgán uplatnit u pořizovatele vyjádření, ve kterém uvedou požadavky na obsah územního plánu vyplývající z právních předpisů a územně plánovacích podkladů. V téže lhůtě uplatní krajský úřad jako příslušný úřad u pořizovatele stanovisko, sousední obce mohou uplatnit podněty. Nejpозději 7 dní před uplynutím této lhůty doručí příslušný orgán ochrany přírody pořizovateli a příslušnému úřadu stanovisko

podle § 45i zákona o ochraně přírody a krajiny. K připomímkám, vyjádřením a podnětům uplatněným po uvedených lhůtách se nepřihlíží.

(3) Krajský úřad jako příslušný úřad ve stanovisku podle odstavce 2 uvede, zda má být návrh územního plánu posuzován z hlediska vlivů na životní prostředí, případně stanoví podrobnější požadavky podle § 10i zákona o posuzování vlivů na životní prostředí. Pokud má být návrh územního plánu posuzován z hlediska vlivů na životní prostředí, nebo pokud příslušný orgán ochrany přírody ve stanovisku podle § 45i zákona o ochraně přírody a krajiny nevyloučil významný vliv na evropsky významnou lokalitu či ptačí oblast¹¹, doplní pořizovatel do návrhu zadání požadavek na vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území.

(4) Na základě výsledků projednání pořizovatel ve spolupráci s určeným zastupitelem upraví návrh zadání a předloží jej ke schválení.

(5) Zadání územního plánu schvaluje zastupitelstvo obce, pro jejíž území je územní plán pořizován. V odůvodněných případech nebo z podnětu dotčeného orgánu¹² zastupitelstvo obce uloží v zadání zpracování variantního řešení návrhu územního plánu.

(6) Náležitosti obsahu zadání územního plánu stanoví prováděcí právní předpis.

§ 48
zrušen

§ 49
zrušen

Návrh územního plánu § 50

(1) Na základě schváleného zadání územního plánu nebo schválených pokynů pro zpracování návrhu územního plánu pořizovatel pořídit pro obec zpracování návrhu územního plánu a vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území, pokud se zpracovává. Náležitosti obsahu vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území v rozsahu § 19 odst. 2 stanoví prováděcí právní předpis.

(2) Pořizovatel oznámí místo a dobu konání společného jednání o návrhu územního plánu a vyhodnocení jeho vlivů na udržitelný rozvoj území, pokud se zpracovává, nejméně 15 dnů předem jednotlivě dotčeným orgánům, krajskému úřadu, obci, pro kterou je územní plán pořizován, a sousedním obcím; krajskému úřadu zároveň předá návrh územního plánu pro posouzení podle odstavců 5 až 7 spolu s vyhodnocením jeho vlivů na udržitelný rozvoj území, pokud se zpracovává. Dotčené orgány vyvezí k uplatnění stanovisek ve lhůtě 30 dnů ode dne jednání. Ve stejné lhůtě mohou sousední obce uplatnit připomínky. K později uplatněným stanoviskům a připomímkám se nepřihlíží. Pokud návrh územního plánu obsahuje návrh zadání regulačního plánu (§ 43 odst. 2), postupuje se přiměřeně podle § 37 odst. 2.

(3) Pořizovatel doručí návrh územního plánu a vyhodnocení vlivů návrhu územního plánu na udržitelný rozvoj území, pokud se zpracovává, veřejnou vyhláškou. Do 30 dnů ode dne doručení může každý uplatnit u pořizovatele písemné připomínky. K později uplatněným připomímkám se nepřihlíží.

(4) Pokud je ve vyhodnocení vlivů návrhu územního plánu na životní prostředí zjištěn významný negativní vliv na území sousedního státu, pořizovatel ve spolupráci s Ministerstvem zahraničních věcí zašle návrh územního plánu příslušným orgánům sousedního státu, jehož území může být uplatňováním územního plánu přímo

ovlivněno, a nabídne mu konzultace. Pokud tyto orgány o konzultace projeví zájem, pořizovatel se ve spolupráci s Ministerstvem zahraničních věcí konzultací účastní; k účasti přizve Ministerstvo životního prostředí a krajský úřad.

(5) Pokud se zpracovává vyhodnocení vlivů územního plánu na udržitelný rozvoj území, pořizovatel zašle stanoviska, připomínky a výsledky konzultací podle odstavců 2 až 4 příslušnému úřadu jako podklad pro vydání stanoviska k návrhu koncepce podle § 10g zákona o posuzování vlivů na životní prostředí, které není stanoviskem podle § 4 odst. 2. Příslušný úřad stanovisko uplatní do 30 dnů od obdržení těchto podkladů. Ze závažných důvodů, které příslušný úřad sdělí pořizovateli nejpozději do 30 dnů od obdržení podkladů, se lhůta pro uplatnění stanoviska prodlužuje, nejdéle však o 30 dnů. Pokud příslušný úřad stanovisko neuplatní ve lhůtě podle věty druhé ani v prodloužené lhůtě, je možné územní plán vydat i bez jeho stanoviska.

(6) Pokud z posouzení vlivu na evropsky významnou lokalitu nebo ptačí oblast vyplývá, že územní plán má významný negativní vliv na příznivý stav předmětu ochrany nebo celistvost některé evropsky významné lokality nebo ptačí oblasti, který nebyl předmětem posouzení vydaných zásad územního rozvoje z hlediska těchto vlivů, postupuje se podle § 45i zákona o ochraně přírody a krajiny. Kompenzační opatření uvede příslušný orgán ochrany přírody ve stanovisku podle § 4 odst. 2 písm. b).

(7) Krajský úřad zašle pořizovateli stanovisko k návrhu územního plánu z hledisek zajištění koordinace využívání území s ohledem na širší územní vztahy, souladu s politikou územního rozvoje a s výjimkou územního plánu pro území hlavního města Prahy souladu s územně plánovací dokumentací vydanou krajem. Pokud nezašle stanovisko do 30 dnů od obdržení stanovisek, připomínek a výsledků konzultací, je možné územní plán vydat i bez jeho stanoviska.

(8) V případě, že krajský úřad upozorní ve stanovisku pořizovatele na nedostatky z hledisek uvedených v odstavci 7, lze zahájit řízení o územním plánu až na základě potvrzení krajského úřadu o odstranění nedostatků.

§ 51

(1) Pořizovatel ve spolupráci s určeným zastupitelem vyhodnotí výsledky projednání návrhu územního plánu a zajistí řešení případných rozporů (§ 4 odst. 8); na základě vyhodnocení výsledků projednání, výsledku řešení rozporů a vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území, pokud se zpracovává, zajistí upravení návrhu.

(2) Pokud návrh územního plánu obsahuje varianty řešení, předloží pořizovatel na základě vyhodnocení výsledků projednání, výsledku řešení rozporů a vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území, pokud se zpracovává, zastupitelstvu obce ke schválení návrh výběru nejvhodnější varianty, který může obsahovat i podmínky k její úpravě. V rozsahu, v jakém se tyto podmínky odchyľují od zadání územního plánu, jsou jeho změnou. Zastupitelstvo obce je při schvalování vázáno stanovisky dotčených orgánů nebo výsledkem řešení rozporů.

(3) Dojde-li pořizovatel na základě výsledků projednání k závěru, že je potřebné pořídit nový návrh územního plánu, zpracuje ve spolupráci s určeným zastupitelem návrh pokynů pro jeho zpracování. K návrhu pokynů si pořizovatel vyžádá stanovisko příslušného úřadu a stanovisko příslušného orgánu ochrany přírody podle § 45i zákona o ochraně přírody a krajiny. Příslušný úřad ve stanovisku uvede, zda má být upravený návrh posuzován z hlediska vlivů na životní prostředí, případně stanoví podrobnější požadavky podle § 10i zákona o posuzování vlivů na životní prostředí. Návrh

pokyny pro zpracování návrhu územního plánu předloží pořizovatel spolu se zdůvodněním zastupitelstvu obce ke schválení. V rozsahu, v jakém se tyto pokyny odchylují od zadání územního plánu, jsou jeho změnou.

§ 52

(1) Upravený a posouzený návrh územního plánu, vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území, pokud se zpracovává, a oznámení o konání veřejného projednání pořizovatel doručí veřejnou vyhláškou. Veřejné projednání²¹ návrhu a vyhodnocení se koná nejdříve 15 dnů ode dne doručení. K veřejnému projednání pořizovatel přizve jednotlivě obec, pro kterou je územní plán pořizován, dotčené orgány, krajský úřad a sousední obce, a to nejméně 30 dnů předem.

(2) Námitky proti návrhu územního plánu mohou podat pouze vlastníci pozemků a staveb dotčených návrhem řešení, oprávněný investor a zástupce veřejnosti.

(3) Nejpozději do 7 dnů ode dne veřejného projednání může každý uplatnit své připomínky a dotčené osoby podle odstavce 2 námitky, ve kterých musí uvést odůvodnění, údaje podle katastru nemovitostí dokladující dotčená práva a vymezit území dotčené námitkou. Dotčené orgány a krajský úřad jako nadřízený orgán uplatní ve stejné lhůtě stanoviska k částem řešení, které byly od společného jednání (§ 50) změněny. K později uplatněným stanoviskům, připomínkám a námitkám se nepřihlíží. Dotčené osoby oprávněné k podání námitky musí být na tuto skutečnost upozorněny.

(4) Ke stanoviskům, námitkám a připomínkám ve věcech, o kterých bylo rozhodnuto při vydání zásad územního rozvoje nebo regulačního plánu vydaného krajem, se nepřihlíží.

§ 53

(1) Pořizovatel ve spolupráci s určeným zastupitelem vyhodnotí výsledky projednání, zpracuje s ohledem na veřejné zájmy návrh rozhodnutí o námitkách a návrh vyhodnocení připomínek uplatněných k návrhu územního plánu. Návrhy doručí dotčeným orgánům a krajskému úřadu jako nadřízenému orgánu a vyzve je, aby k nim ve lhůtě 30 dnů od obdržení uplatnily stanoviska. Pokud dotčený orgán nebo krajský úřad jako nadřízený orgán neuplatní stanovisko v uvedené lhůtě, má se za to, že s návrhem pořizovatele souhlasí. Pokud je to nezbytné, pořizovatel zajistí pro obec úpravu návrhu územního plánu v souladu s výsledky projednání.

(2) Dojde-li na základě veřejného projednání k podstatné úpravě návrhu územního plánu, pořizovatel si vyžádá stanovisko příslušného úřadu a stanovisko příslušného orgánu ochrany přírody podle § 45i zákona o ochraně přírody a krajiny. Příslušný úřad ve stanovisku uvede, zda má být upravený návrh posuzován z hlediska vlivů na životní prostředí, případně stanoví podrobnější požadavky podle § 10i zákona o posuzování vlivů na životní prostředí. Upravený návrh a případné upravené nebo doplněné vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území se v rozsahu těchto úprav projedná na opakovaném veřejném projednání; přitom se postupuje obdobně podle § 52.

(3) Je-li na základě projednání nutné návrh územního plánu zpracovat, postupuje se obdobně podle § 51 odst. 3.

(4) Pořizovatel přezkoumá soulad návrhu územního plánu zejména

- a) s politikou územního rozvoje a územně plánovací dokumentací vydanou krajem,
- b) s cíli a úkoly územního plánování, zejména s požadavky na ochranu architektonických a urbanistických hodnot v území a požadavky na ochranu nezastavěného území,

- c) s požadavky tohoto zákona a jeho prováděcích právních předpisů,
- d) s požadavky zvláštních právních předpisů a se stanovisky dotčených orgánů podle zvláštních právních předpisů,⁴ popřípadě s výsledkem řešení rozporů.

(5) Součástí odůvodnění územního plánu je kromě náležitostí vyplývajících ze správního řádu zejména

- a) výsledek přezkoumání územního plánu podle odstavce 4,
- b) zpráva o vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území obsahující základní informace o výsledcích tohoto vyhodnocení včetně výsledků vyhodnocení vlivů na životní prostředí,
- c) stanovisko krajského úřadu podle § 50 odst. 5,
- d) sdělení, jak bylo stanovisko podle § 50 odst. 5 zohledněno, s uvedením závažných důvodů, pokud některé požadavky nebo podmínky zohledněny nebyly,
- e) komplexní zdůvodnění přijatého řešení včetně vybrané varianty,
- f) vyhodnocení účelného využití zastavěného území a vyhodnocení potřeby vymezení zastavitelných ploch.

(6) Dojde-li pořizovatel v průběhu řízení k závěru, že je návrh územního plánu v rozporu se zákonem nebo s požadavky uvedenými v odstavci 4, předloží návrh na jeho zamítnutí.

§ 54

Vydání územního plánu

(1) Pořizovatel předkládá zastupitelstvu příslušné obce návrh na vydání územního plánu s jeho odůvodněním.

(2) Zastupitelstvo obce vydá územní plán po ověření, že není v rozporu s politikou územního rozvoje, s územně plánovací dokumentací vydanou krajem nebo výsledkem řešení rozporů a se stanovisky dotčených orgánů nebo stanoviskem krajského úřadu.

(3) V případě, že zastupitelstvo obce nesouhlasí s předloženým návrhem územního plánu nebo s výsledky jeho projednání, vrátí předložený návrh pořizovateli se svými pokyny k úpravě a novému projednání nebo jej zamítne.

(4) Dojde-li ke změně nebo zrušení rozhodnutí o námitkách, je obec povinna uvést územní plán do souladu s tímto rozhodnutím; do té doby nelze rozhodovat a postupovat podle těch částí územního plánu, které jsou vymezeny v rozhodnutí o zrušení rozhodnutí o námitkách.

(5) Obec je povinna uvést do souladu územní plán s územně plánovací dokumentací následně vydanou krajem a následně schválenou politikou územního rozvoje. Do té doby nelze rozhodovat podle částí územního plánu, které jsou v rozporu s územně plánovací dokumentací následně vydanou krajem nebo s politikou územního rozvoje.

(6) Územní plán nelze změnit rozhodnutím podle § 97 odst. 3 správního řádu.

§ 55

Vyhodnocování územního plánu a jeho změny

(1) Pořizovatel předloží zastupitelstvu obce nejpozději do 4 let po vydání územního plánu a poté pravidelně nejméně jednou za 4 roky zprávu o uplatňování územního plánu v uplynulém období. Na projednání návrhu této zprávy se použije přiměřeně § 47 odst. 1 až 4 a její schválení se použije obdobně § 47 odst. 5. Pokud jsou pokyny pro zpracování návrhu změny územního plánu součástí této zprávy, postupuje se dále v rozsahu této změny obdobně podle ustanovení § 50 až 54.

(2) Pokud není změna územního plánu pořizována na základě zprávy o uplatňování územního plánu nebo postupem podle odstavce 3, postupuje se dále v rozsahu této změny obdobně podle § 43 až 46 a § 50 až 54 a přiměřeně podle § 47.

(3) Dojde-li ke zrušení části územního plánu nebo nelze-li podle něj rozhodovat na základě § 54 odst. 4 a 5, zastupitelstvo obce bezodkladně rozhodne o pořízení územního plánu nebo jeho změny a o jejím obsahu. Zpráva o uplatňování územního plánu ani zadání změny územního plánu se v tomto případě nezpracovávají. V rozsahu této změny se dále postupuje obdobně podle § 43 až 45, § 50 odst. 2 až 8 a § 51 až 54; vyhodnocení vlivů změny územního plánu na udržitelný rozvoj území se při uvedení územního plánu do souladu s územně plánovací dokumentací kraje nezpracovává. Dojde-li ke zrušení celého územního plánu, při pořizování se naváže na poslední úkon, který nebyl zrušením zpochybněn.

(4) Další zastavitelné plochy lze změnou územního plánu vymezit pouze na základě prokázání nemožnosti využít již vymezené zastavitelné plochy a potřeby vymezení nových zastavitelných ploch.

(5) Pořizovatel pro obec zajistí vyhotovení územního plánu zahrnujícího právní stav po vydání jeho změny a toto vyhotovení opatří záznamem o účinnosti.

(6) Obsahové náležitosti zprávy o uplatňování územního plánu a jeho změny stanoví prováděcí právní předpis.

⁴ Například zákon č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon), ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 86/2002 Sb., o ochraně ovzduší a o změně některých dalších zákonů (zákon o ochraně ovzduší), ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 289/1995 Sb., o lesích a o změně a doplnění některých zákonů (lesní zákon), ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 133/1985 Sb., o požární ochraně, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 44/1988 Sb., o ochraně a využití nerostného bohatství (horní zákon), ve znění pozdějších předpisů, 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), ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 62/1988 Sb., o geologických pracích, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů

¹¹ Zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění zákona č. 93/2004 Sb.

¹² Zákon č. 114/1992 Sb., ve znění pozdějších předpisů

²¹ § 172 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb.

Komentář:

Přehledné schéma procesu pořízení územního plánu je uvedeno v příloze [P_02]. Stavební zákon stanovuje pro pořízení územního plánu především pravidla, a to taková, aby byla dána všem subjektům reálná možnost do pořízení územního plánu zasáhnout a účinně hájit svá práva a své zájmy. Z povahy věci je zřejmé, že tohoto cíle nemůže být dosaženo v úplnosti a že výsledkem bude určitý kompromis – dohoda o způsobech uspořádání a využívání území. V procesu pořizování však přesto nejsou stanoveny vstupní podmínky zcela srovnatelně. V procesu projednávání se například přiznává zvláštní procesní možnost dotčeným správním orgánům prodloužit lhůtu k vyjádření, ačkoliv tyto orgány představují (resp. by měly představovat) nejprofesionálnější subjekty. Tímto způsobem je narušována nejen jakási srovnatelnost podmínek (už tak ne zcela srovnatelných), ale i stavebním zákonem deklarovaná koncentrační zásada, jíž se vytváří prostor pro určitou rovnoprávnost všech zúčastněných.

Sám proces pořízení územního plánu nikterak podstatně nevybočuje z dosavadních pravidel; oproti stavu předchozímu byla vypuštěna fáze „konceptu“, která je nahrazena – pro případ složitějších případů – opakovaným projednáváním návrhu. Otázkou zůstává rozsah projednávání a účast jednotlivých subjektů, která se v případech veřejnosti a právnických a fyzických osob na straně jedné a dotčených správních orgánů včetně krajského úřadu a sousedních obcí na druhé straně nelogicky ve fázi projednávání návrhu odlišuje.

Stavební zákon umožňuje, aby sloučené územní a stavební řízení bylo možné nejen jako dosud na základě již vydaného regulačního plánu, ale i na základě vydaného plánu územního, čímž podmínky pro aplikaci tohoto ustanovení výrazně rozšiřuje. Jakkoliv je tato možnost (jako všechny případy, kdy lze proces urychlit a zjednodušit) velmi vítaná, přesto s sebou nese obdobný problém jako společné pořizování územního a regulačního plánu – to jest nebezpečí přeürčenosti, příliš velké podrobnosti územních plánů a tím ztrátu smyslu jejich pořizování. Budou-li přesto územní plány zpracovávány jako dokumenty programové a zároveň využívány pro tento proces, pak lze očekávat, že nebude možno zcela uplatnit ustanovení § 4 SZ a některých souvisejících ustanovení a nebude možno zcela vyloučit jak uplatnění stanovisek dotčenými správními orgány, tak zejména námitek účastníků řízení.

Představy o obsahu územních plánů obcí, o jejich smyslu a poslání, nejsou zdaleka ustálené ani v rámci EU, ani v České republice. Struktura a obsah plánu a jeho účel jsou stále ještě předmětem hledání, které nekončí ani s novým stavebním zákonem – ba právě naopak. Škála názorů se velmi různí nejen mezi představiteli obcí (či krajů), mezi pořizovateli, ale i mezi architekty a urbanisty. Od plánů velmi podrobných, velmi rigorózních a regulativních až po značně liberální dokumenty spíše programového zaměření, pružné v aplikaci, s regulačními podmínkami spíše rámcovými, jak je například uvádí ve své publikaci „Elementární urbanismus“ architekt Roman Koucký (jímž je inspirována níže uvedená struktura plánu) a u jejichž koncepcí stál architekt Jan Jehlík a širší skupina architektů a urbanistů hledajících v průběhu devadesátých let nové formy plánování a urbanismu hlubších urbanistických a architektonických souvislostech (například architekti Ivan Vavřík, Michal Bartošek, Petr Hrůša a Petr Pelčák, Jan a Martin Sedlákové, Milan Svoboda, Milan Körner, Petr Hlaváček, Michal Kohout a Zdeněk Jiran, Radek Kolařík, Aleš Burian či Gustav Křivinka) a řada spolupracujících specialistů (například Václav Malina, Jiří Paleček, Jan Špilar, Petr Hrdlička, Petr Preininger, Petr Kučera, Pavel Šimek, Ivan Dejmal), popřípadě pořizovatelů. Není pochyb o tom, že téma prostorového (či územního) plánování je tématem živým a frekventovaným (jak dosvědčilo poslední bienále benátské, zaměřené na urbanizaci ve světě); snad je už překonán odmítavý pohled, ztotožňující prostorové/územní plánování s centrálním systémem pětiletého plánování totalitního. I z těchto důvodů však je na místě přistupovat k obsahu a závaznosti územních plánů nepředpojatě a bránit se unáhlené petrifikaci plánovacích metod a struktur. S tímto předpokladem musí být také naplňován stavební zákon a prováděcí vyhlášky, které upravují obsah tohoto dokumentu (VHL_č. 500/2006 Sb.), jakož i vyhlášky stanovující obecné požadavky na využití území (VHL_č. 501/2006 Sb.).

Prováděcí vyhláška vymezuje obsah zadání, návrhu územního plánu a důvodové zprávy v příloze č. 6 a 7 vyhlášky č. 500/2006 Sb. takto:

„Obsah zadání územního plánu

Zadání územního plánu obsahuje hlavní cíle a požadavky na zpracování návrhu územního plánu, zejména

- ▶ *požadavky na základní koncepci rozvoje území, vyjádřené zejména v cílech zlepšování dosavadního stavu, včetně rozvoje obce a ochrany hodnot jejího území, v požadavcích na změnu charakteru obce, jejího vztahu k sídelní struktuře a dostupnosti veřejné infrastruktury; tyto požadavky lze dle potřeby dále upřesnit a doplnit v členění na*
 - *urbanistickou koncepci, zejména na prověření plošného a prostorového uspořádání zastavěného území a na prověření možných změn, včetně vymezení zastavitelných ploch,*
 - *koncepci veřejné infrastruktury, zejména na prověření uspořádání veřejné infrastruktury a možnosti jejich změn,*
 - *koncepci uspořádání krajiny, zejména prověření plošného a prostorového uspořádání nezastavěného území a na prověření možných změn, včetně prověření, ve kterých plochách je vhodné vyloučit umístování u staveb, zařízení a jiných opatření pro účely uvedené v § 18 odst. 5 stavebního zákona,*
- ▶ *požadavky na vymezení ploch a koridorů územních rezerv a na stanovení jejich využití, které bude nutno prověřit,*
- ▶ *požadavky na prověření vymezení veřejně prospěšných staveb, veřejně prospěšných opatření a asanací, pro které bude možné uplatnit vyvlastnění nebo předkupní právo,*
- ▶ *požadavky na prověření vymezení ploch a koridorů, ve kterých bude rozhodování o změnách v území podmíněno vydáním regulačního plánu, zpracováním územní studie nebo uzavřením dohody o parcelaci,*
- ▶ *případný požadavek na zpracování variant řešení,*
- ▶ *požadavky na uspořádání obsahu návrhu územního plánu a na uspořádání obsahu jeho odůvodnění včetně měřítek výkresů a počtu vyhotovení,*
- ▶ *v případě hlavního města Prahy vymezení řešeného území, pokud bude územní plán vydán pro část území města,*
- ▶ *požadavky na vyhodnocení předpokládaných vlivů územního plánu na udržitelný rozvoj území.*

Shora uvedené body zahrnují

- ▶ *upřesnění požadavků vyplývajících z politiky územního rozvoje,*
- ▶ *upřesnění požadavků vyplývajících z územně plánovací dokumentace vydané krajem,*
- ▶ *upřesnění požadavků vyplývajících z územně analytických podkladů, zejména z problémů určených k řešení v územně plánovací dokumentaci a případně z doplňujících průzkumů a rozborů,*
- ▶ *další požadavky, například požadavky obce, požadavky vyplývající ze zprávy o uplatňování územního plánu podle § 55 odst. 1 stavebního zákona nebo z projednání s dotčenými orgány a veřejností.*

I. Obsah územního plánu

Textová část územního plánu obsahuje

- ▶ vymezení zastavěného území,
- ▶ základní koncepci rozvoje území obce, ochrany a rozvoje jeho hodnot,
- ▶ urbanistickou koncepci, včetně vymezení zastavitelných ploch, ploch přestavby a systému sídelní zeleně,
- ▶ koncepci veřejné infrastruktury, včetně podmínek pro její umísťování,
- ▶ koncepci uspořádání krajiny, včetně vymezení ploch a stanovení podmínek pro změny v jejich využití, územní systém ekologické stability, prostupnost krajiny, protierozní opatření, ochranu před povodněmi, rekreaci, dobývání ložisek nerostných surovin a podobně,
- ▶ stanovení podmínek pro využití ploch s rozdílným způsobem využití s určením převažujícího účelu využití (hlavní využití), pokud je možné jej stanovit, přípustného využití, nepřípustného využití (včetně stanovení, ve kterých plochách je vyloučeno umísťování staveb, zařízení a jiných opatření pro účely uvedené v § 18 odst. 5 stavebního zákona), popřípadě stanovení podmíněně přípustného využití těchto ploch a stanovení podmínek prostorového uspořádání, včetně základních podmínek ochrany krajinného rázu (například výškové regulace zástavby, charakteru a struktury zástavby, stanovení rozmezí výměry pro vymezování stavebních pozemků a intenzity jejich využití),
- ▶ vymezení veřejně prospěšných staveb, veřejně prospěšných opatření, staveb a opatření k zajišťování obrany a bezpečnosti státu a ploch pro asanaci, pro které lze práva k pozemkům a stavbám vyvlastnit,
- ▶ vymezení veřejně prospěšných staveb a veřejných prostranství, pro které lze uplatnit předkupní právo, s uvedením v čí prospěch je předkupní právo zřizováno, parcelních čísel pozemků, názvu katastrálního území a případně dalších údajů podle § 5 odst. 1 katastrálního zákona,
- ▶ stanovení kompenzačních opatření podle § 50 odst. 6 stavebního zákona,
- ▶ údaje o počtu listů územního plánu a počtu výkresů k němu připojené grafické části,
- ▶ v případě územního plánu pro část území hlavního města Prahy vymezení řešeného území.

Pokud je to účelné, textová část územního plánu dále obsahuje

- ▶ vymezení ploch a koridorů územních rezerv a stanovení možného budoucího využití, včetně podmínek pro jeho prověření,
- ▶ vymezení ploch, ve kterých je rozhodování o změnách v území podmíněno dohodou o parcelaci,
- ▶ vymezení ploch a koridorů, ve kterých je rozhodování o změnách v území podmíněno zpracováním územní studie, stanovení podmínek pro její pořízení a přiměřené lhůty pro pořízení územní studie, její schválení pořizovatelem a vložení dat o této studii do evidence územně plánovací činnosti,
- ▶ vymezení ploch a koridorů, ve kterých je rozhodování o změnách v území podmíněno vydáním regulačního plánu, zadáním regulačního plánu v rozsahu podle přílohy č. 9, stanovení, zda se bude jednat o regulační plán z podnětu nebo na žádost, a u regulačního plánu z podnětu stanovení přiměřené lhůty pro jeho vydání,
- ▶ stanovení pořadí změn v území (etapizaci),
- ▶ vymezení architektonicky nebo urbanisticky významných staveb, pro které může vypracovávat architektonickou část projektové dokumentace jen autorizovaný architekt. [ustanovení § 17 písm. d) a § 18 písm. a) ZVPAIT]

Grafická část územního plánu obsahuje

- ▶ výkres základního členění území obsahující vyznačení hranic zastavěného území, zastavitelných ploch, ploch přestavby, ploch a koridorů územních rezerv a ploch a koridorů, ve kterých je rozhodování o změnách v území podmíněno uzavřením dohody o parcelaci, zpracováním územní studie nebo vydáním regulačního plánu,
- ▶ hlavní výkres obsahující urbanistickou koncepci, vymezení ploch s rozdílným způsobem využití, zastavěného území, zastavitelných ploch a ploch přestavby, dále koncepci uspořádání krajiny včetně ploch s navrženou změnou využití, koncepci veřejné infrastruktury včetně vymezení ploch a koridorů pro dopravní a technickou infrastrukturu, ploch a koridorů pro územní rezervy; v případě potřeby lze urbanistickou koncepci, koncepci uspořádání krajiny a koncepci veřejné infrastruktury zpracovat v samostatných výkresech,
- ▶ výkres veřejně prospěšných staveb, opatření a asanací,
- ▶ dle potřeby výkres pořadí změn v území (etapizace).

Grafická část může být doplněna schématy.

II. Obsah odůvodnění územního plánu

Textová část odůvodnění územního plánu obsahuje, kromě náležitostí vyplývajících ze správního řádu a náležitostí uvedených v § 53 odst. 4 a 5 stavebního zákona zejména

- *vyhodnocení koordinace využívání území z hlediska širších vztahů v území,*
- *vyhodnocení splnění požadavků zadání, popřípadě vyhodnocení souladu*
 - *se schváleným výběrem nejvhodnější varianty a podmínkami k její úpravě v případě postupu podle § 51 odst. 2 stavebního zákona,*
 - *s pokyny pro zpracování návrhu územního plánu v případě postupu podle § 51 odst. 3 stavebního zákona,*
 - *s pokyny k úpravě návrhu územního plánu v případě postupu podle § 54 odst. 3 stavebního zákona,*
 - *s rozhodnutím o pořízení územního plánu nebo jeho změny a o jejím obsahu v případě postupu podle § 55 odst. 3 stavebního zákona,*
- *výčet záležitostí nadmístního významu, které nejsou řešeny v zásadách územního rozvoje (§ 43 odst. 1 stavebního zákona), s odůvodněním potřeby jejich vymezení,*
- *vyhodnocení předpokládaných důsledků navrhovaného řešení na zemědělský půdní fond a pozemky určené k plnění funkce lesa.*

Grafická část odůvodnění územního plánu obsahuje zejména

- *koordinační výkres,*
- *výkres širších vztahů, dokumentující vazby na území sousedních obcí, popřípadě krajů a států,*
- *výkres předpokládaných záborů půdního fondu.“*

Použití příloh vyhlášky je obdobně jako v případě zásad územního rozvoje, resp. regulačních plánů nutno vnímat především jako určité vodítko, jehož smyslem a účelem je nezapomenout při přípravě a v procesu pořizování na nic zásadního a podstatného. Nelze však používat těchto pomůcek jako cosi nepřekročitelného – odporuje tomu skutečnost, že předmětem řešení je živé město nebo obec, živé krajinné a urbánní prostředí, proměnlivé, dynamické, různorodé a rozmanité. Obdobně jako v případě zásad územního rozvoje bude však nutno při zpracovávání těchto dokumentů pracovat s obsahem a jeho strukturou vždy samostatně, s přihlédnutím k **místním podmínkám, velikosti a charakteru obce, struktuře a hierarchii jejich problémů**. Uvedená osnova, jakkoliv budící zdání uzavřeného a uceleného závazného systému je jen určitým rámcovým vodítkem bez zjevného systémového uspořádání. Jednotlivé části dokumentace uvedené v bodech obsahu jsou ve vzájemně podřízených a nadřazených (tedy nesouřadných) vztazích a vazbách, jejichž naplnění vyžaduje uspořádání dokumentů do jinak strukturovaných celků. V praxi pořizování územně plánovací dokumentace však, žel, převládá přístup právě opačný: mechanické přejímání obsahů zadání i obsahů samotných dokumentů, bez přihlédnutí ke specifickým řešenému území, stírající rozdíly obcí a měst a jejich individualitu.

Aby však územní plánování vůbec mělo smysl a účel, musí být připraveno reagovat dostatečně pružně na

- změny v přístupu k přírodě a krajině, související jednak se zachováním kvalit přírody a krajiny, jednak s jejich obnovou tam, kde byla devastována, se zastavováním či nezastavováním dalších ploch a s poměrem volné krajiny k zastavěnému území, zejména v blízkosti velkých center osídlení, přičemž toto využívání krajiny bude konfrontováno s požadavky na nové technologie a nové formy, na nové funkce a uživatelské standardy;
- kulturně civilizační změny, související jednak z tradicí a s péčí o kulturní bohatství a rozmanitost a zároveň s větší či menší otevřeností tohoto kulturního prostoru novým kulturně civilizačním vlivům, například v souvislosti s migrací obyvatel a s pronikáním nových/jiných kulturních vzorů chování; i v tomto případě bude využívání dosavadních urbánních a architektonických struktur konfrontováno s požadavky na nové technologie a nové formy, na nové funkce a uživatelské standardy;
- technické (materiálové, technologické a podobně) změny, jejichž nedílnou součástí je omezování energetické spotřeby nejen hledáním nových zdrojů energií, ale zejména aplikace různých nových úsporných technologií a materiálů, resp. inovovaným využíváním některých materiálů „tradičních“, ale zřejmě též celkovou koncepcí rozvoje urbánního a architektonického prostoru, jeho nových funkcí a nových forem;

a zároveň nabízet (skýtát) přijatelnou a účelnou míru stability uživatelům/obyvatelům.

Naše tázání na smysl a účel územního plánování tudíž musí hledat odpovědi na to, zda

- je současné územní plánování nástrojem (metodou) umožňujícím pružnou proměnu staveb, urbánního i krajinného (přírodního) prostředí a má schopnost absorbovat náraz nových požadavků a řešení na zvyklosti a tradice, jakým jsou stavby i prostředí současně vystavovány?

- ▶ je současné územní plánování připraveno napomoci hledání nových urbánních i architektonických forem městských i venkovských: reaguje adekvátně na pronikání nových požadavků sociálních a kulturních, požadavků uživatelských, odpovídajících současným technickým standardům, a zároveň na nabídku nových technických, technologických a materiálových řešení?
- ▶ hledá současné územní plánování cesty k šetrným technologiím a úsporám, aniž je zpochybněna individualita řešení a jeho novost; napomáhá uplatněním technologií zcela nových, proměňujících tradiční pohled na stavbu a na soubory staveb, stejně jako uspořádání území urbánního i krajinného (přírodního) – je otevřeno inovacím?
- ▶ hledá tyto cesty aktivně, nebo hledačům spíše klade překážky?
- ▶ a je schopno je hledat – na rozdíl od minulosti – obvykle v mnohem kratších časech, je-li uživatelská dočasnost stále intenzivněji konfrontována s přežívající potřebou člověka po určité stabilitě a bezpečí?

Základní rámcový obsah by měl především postihovat základní jevy v území a stanovovat přiměřený způsob minimální (nezbytné) regulace; té však po té důsledně dodržované. Veškerá infrastruktura („toky“) jsou ve své podstatě podkladem, iniciací, ale i omezením pro charakter a využití jednotlivých „ploch“, přičemž základními částmi území jsou „rozhraní“ – hranice stanovující meze zastavitelnosti a nezastavitelnosti území různého charakteru: volnou krajinu a veřejná prostranství. Dalším významným rozhraním je hranice mezi soukromým a veřejným, stanovující podmínky pro „uspořádání“ veřejného. Tedy určit „kde“ stavět či jinak využívat území; popis „jak“ stavět nebo jinak využívat území může být v územním plánu jen doporučením. Obsah územního plánu by měl tudíž ve velmi agregované podobě obsahovat především

- ▶ vstupy, to jest
 - základní údaje, širší vztahy;
 - plochy (celého území) definované pomocí popisu místa, jevů a činností, a to
 - (zelené) plochy [krajina (přírodní podmínky)] / území nezastavěné, resp. nezastavitelné:
 - vně zastavěného a zastavitelného území;
 - uvnitř zastavěného a zastavitelného území;
 - (červené) plochy [město (historické podmínky)] / území zastavěné, resp. zastavitelné:
 - uvnitř zastavěného a zastavitelného území;
 - vně zastavěného a zastavitelného území;
 - stanovení základních způsobů využití a uspořádání krajinného a urbánního prostoru do lokalit podle jejich převažujícího charakteru [rekreace, bydlení, produkce (metastruktura)] a jejich rozhraní (hranice zastavitelného území), stanovení dalších podstatných parametrů využití a uspořádání (struktury) [intenzity využití, měřítka, režimu či zátěže území, kognitivní struktury (urbánní hierarchie, památkové hodnoty)];
 - stanovení rozvojového potenciálu (s vymezením rozhraní soukromého a veřejného a podmínkami zásahu do soukromého: veřejně prospěšné stavby a veřejně prospěšná opatření);
 - toky (v celém území), zejména provázanost systémů a jejich hierarchická skladba (infrastruktury):
 - krajinná infrastruktura – ÚSES;
 - dopravní infrastruktura;
 - technická infrastruktura;
 - ekonomická infrastruktura (občanská vybavenost, produkce)
- se stanovením priorit/etap postupných kroků a způsobu implementace;
- ▶ výstupy – hlavní výkresy:
 - limity v území;
 - hlavní (operační) plán;
 - operativní evidence (krycí listy).

Územní plánování postupem času a jeho urychlováním technologiemi a vzrůstáním složitosti jevů tělnatělo a dotýká se stále širšího okruhu skutečností v území (přesnější by v tomto smyslu bylo mluvit o plánování prostorovém, tedy plánování více než jen tří či čtyřrozměrném, nýbrž mnohorozměrném); tento vývoj s sebou nese vedle kladných rysů (nezbytnost celostnějšího pohledu na svět a vědomí celistvější odpovědnosti) i řadu rysů negativních – stává se čím dále tím více odbornou mnohooborovou činností,