

ČESKÁ ZEMĚDĚLSKÁ UNIVERZITA V PRAZE

FAKULTA ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ



BAKALÁŘSKÁ PRÁCE

2011

Milada Konrádová

ČESKÁ ZEMĚDĚLSKÁ UNIVERZITA V PRAZE

FAKULTA ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ

KATEDRA EKOLOGIE KRAJINY

ÚČAST VEŘEJNOSTI V PROCESU ÚZEMNÍHO PLÁNOVÁNÍ  
VE VYMEZENÉM PILOTNÍM ÚZEMÍ – HOSTIVICE

PUBLIC PARTICIPATION IN PHYSICAL PLANNING PROCES IN  
DELIMITED PILOT AREA - HOSTIVICE

BAKALÁŘSKÁ PRÁCE

Vedoucí práce: Doc. RNDr. Miroslav Martiš, CSc.

Bakalant: Milada Konrádová

2011



## ZADÁNÍ BAKALÁŘSKÉ PRÁCE (PROJEKTU, UMĚLECKÉHO DÍLA, UMĚLECKÉHO VÝKONU)

pro: Miladu Konrádovou  
obor: DUTSS

Název tématu: Účast veřejnosti v procesu územního plánování ve vymezeném pilotním  
území – Hostivice

Název tématu v anglickém jazyce: Public participation in physical planning proces in  
delimited pilot area - Hostivice

Zásady pro vypracování:

**Cíl práce:** Porovnání způsobů účasti veřejnosti v procesech územního plánování, porovnání rozsahu uplatňování práv veřejnosti při užití jednotlivých nástrojů územního plánování (politika územního rozvoje, zásady územního rozvoje, územní plán, regulační plán, územní rozhodování) a způsobu vypořádávání se s připomínkami veřejnosti, včetně možností přezkumů vydaných opatření. Způsob uplatňování práv veřejnosti v územním plánování bude podrobněji prezentován na kauze související se zamýšlenou výstavbou letové dráhy RWY 06R/24L.

**Postup a metodika:**

1. Vypracovat literární rešerši, která se bude vztahovat k české právní úpravě územního plánování, bude popisovat provázanost územního plánování v České republice s Aarhuskou úmluvu, teoretické i praktické poznatky z účasti veřejnosti procesu v územního plánování při projednávání územního plánu v jednotlivých stupních.
2. Zmapovat aktivity veřejnosti ve vymezeném území, tj. v obci Hostivice..
3. Vyhodnotit aktivity veřejnosti ve zvolené kauze.
4. Zhodnotit, zda a jakým způsobem může veřejnost ovlivnit územní plánování.



Rozsah grafických prací: 10 stran

Rozsah průvodní zprávy: 40 stran

Seznam odborné literatury:

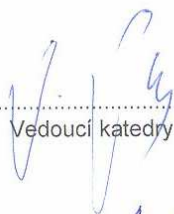
Hegenbart, M., Sakař, B. a kol., 2008, Stavební zákon, komentář, C.H. BECK, 490 s.  
Doležal, J., Mareček, J., Sedláčková, V., Sklenář, T., Tunka, M., Vobrátilová, Z., 2006, Nový stavební zákon v teorii a praxi, Linde Praha, a.s., 704 s.  
Hendrych, D., 2009, Správní právo, C.H.BECK, 838 s.  
Halasová R, Šilarová V., 2007, Územní plánování v České republice 2007, Ministerstvo pro místní rozvoj, Ústav územního rozvoje Brno, 34 s.  
Politika územního rozvoje České republiky 2008, Ústav územního rozvoje, 2009, 90 s.  
Evropské perspektivy územního rozvoje, Evropská unie, Výbor pro územní rozvoj, Lucemburk, Úřad pro oficiální publikace Evropských společenství, 1999, český překlad z roku 2000, Ústav územního rozvoje, 78 s..  
Urbanismus a územní rozvoj, odborné periodikum, Ústav územního rozvoje Brno

Vedoucí bakalářské práce: Doc. RNDr. Miroslav Martiš, CSc.

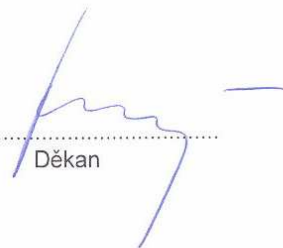
Konzultant bakalářské práce: Ing. arch. Marcela Smolová

Datum zadání bakalářské práce: 16.9.2010

Termín odevzdání bakalářské práce: 30. 4. 2011

  
.....  
Vedoucí katedry



  
.....  
Děkan

V Praze dne ..... 11. 9. 2010 .....

**Poděkování:**

Děkuji vedoucímu bakalářské práce Doc. RNDr. Miroslavu Martišovi, CSc., za odborné vedení práce a za to, že mi poskytl možnost zpracovat uvedené téma. V neposlední řadě děkuji Ing. arch. Marcele Smolové z Ministerstva pro místní rozvoj za jí poskytnuté konzultace.

V Praze dne 29.4.2011

.....

Milada Konrádová

**Prohlášení:**

Prohlašuji, že jsem tuto bakalářskou práci vypracovala samostatně pod vedením Doc. RNDr. Miroslava Martiše, CSc., a že jsem uvedla všechny literární prameny, ze kterých jsem čerpala.

V Praze dne 29.4.2011

.....

Milada Konrádová

## **Abstrakt**

Cílem této práce je seznámení se se způsobem zapojení veřejnosti do procesu územního plánování po vstoupení platnosti Aarhuské úmluvy v České republice a po nabytí účinnosti zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů. V práci se podrobněji zabývám, jakým způsobem může veřejnost aktivně vstoupit do projednávání územních plánů, a jak lze dosáhnout nápravy nezákonného územního plánu vydávaného formou opatření obecné povahy. Na zamýšlené výstavbě letové dráhy RWY 06R/24L v prostoru letiště Praha - Ruzyně se snažím zmapovat účasti veřejnosti při územním plánování a zhodnotit, zda, a jakým způsobem, umí veřejnost tato práva využívat.

## **Klíčová slova**

Veřejnost, dotčená veřejnost, námitky, připomínky, nástroje územního plánování, veřejné projednání, opatření obecné povahy,

## **Abstract**

The aim of this thesis is to introduce the way the public can be involved in the process of regional planning after the Aarhus Protocol took effect in the Czech Republic and after the Act 183/2006 Coll. about regional planning and building law, in the latest definition of law, took effect. In my work I concentrate on how the public can actively enter the process of regional planning discussion and how they can achieve correction of unlawful regional plan issued in the form of public character measures. I am trying to map out how the public is involved in the regional planning on the intended building of the new runway RWY 06R/24L in the area of the Praha - Ruzyně Airport. I am also trying to evaluate whether or how the public can exercise its rights.

## **Key words**

public, involved public, objections, prompts, instruments of regional planning, public discussion, measures of public character

## Obsah

Úvod.....	10
1.Cíle práce.....	10
2.Současný přístup k územnímu plánování v České republice.....	11
2.1 Systém územního plánování v České republice.....	11
2.2 Závazky z mezinárodních smluv a právních aktů Evropských společenství.....	12
3.Cíle územního plánování.....	13
4.Orgány územního plánování.....	13
5.Charakteristika vybraných nástrojů územního plánování.....	14
5.1 Politika územního rozvoje.....	15
5.2 Územně plánovací dokumentace.....	18
5.2.1. Zásady územního rozvoje.....	18
5.2.2 Územní plán.....	19
5.2.3 Regulační plán.....	20
6. Vazby nástrojů územního plánování.....	20
6.1 Druhy vazeb nástrojů územního plánování.....	21
6.1.1 Horizontální vazby nástrojů územního plánování.....	21
6.1.2 Vertikální vazby nástrojů územního plánování.....	21
6.2. Vazby politiky územního rozvoje.....	21
6.3 Vazby zásad územního rozvoje.....	22
6.4 Vazby územního plánu.....	24
6.5 Vazby regulačního plánu.....	24



6.6 Vazby územního rozhodnutí.....	25
7. Územní plánování, proces a veřejnost.....	25
7.1 Vymezení pojmu veřejnost podle Aarhuské úmluvy.....	25
7.2 Vymezení pojmu veřejnost v územním plánování.....	26
7.3 Opatření obecné povahy.....	28
7.3.1 Opatření obecné povahy z hlediska teorie správního práva.....	28
7.3.2 Opravné prostředky versus opatření obecné povahy.....	29
7.3.3 Úloha Nejvyššího správního soudu.....	30
7.4 Účast veřejnosti při pořizování politiky územního rozvoje.....	31
7.5 Účast veřejnosti při pořizování zásad územního rozvoje.....	31
7.6 Účast veřejnosti při pořizování územního plánu.....	32
7.7 Účast veřejnosti v územním řízení.....	33
8. Dostavba paralelní vzletové a přistávací dráhy RWY 06R/24L v areálu letiště Praha –Ruzyně.....	33
8.1 Charakteristika studijního území.....	34
8.2 Dráha ve vztahu k územnímu plánu hlavního města Prahy.....	37
8.3 Dráha ve vztahu k územnímu plánu Hostivice.....	39
9. Diskuse.....	44
10. Závěr.....	46

## Úvod

Obnovení systému demokracie v České republice sebou přineslo spolu s jinými změnami i zapojení veřejnosti do procesu územního plánování. Tuto změnu sebou přinesla předně Aarhuská úmluva, mající za cíl také vytváření podmínek pro účast veřejnosti na rozhodování v procesech týkajících se životního prostředí, která byla podepsána dne 25. června 1998 v dánském Aarhusu při příležitosti ministerské konference Evropské hospodářské komise OSN a v České republice vstoupila v platnost dne 4. října 2004. V souvislosti s touto úmluvou byla poté účast veřejnosti v procesu územního plánování podrobněji upravena v zákoně č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále též jen "stavební zákon"), který nabyl účinnosti dnem 1. ledna 2007. Pro lepší přiblížení dané problematiky se ve své práci nejprve snažím o popis vybraných nástrojů územního plánování se znázorněním jejich vazeb, jak z hlediska časové posloupnosti, tak jejich vztahu hierarchického, přičemž jsem se zaměřila na ty nástroje, při jejichž projednávání se počítá s možností účasti veřejnosti. Snažím se tedy poskytnout přehled jednotlivých nástrojů územního plánování, popsat jak tyto nástroje vznikají (proces projednávání) a ukázat, za jakých podmínek se veřejnost může zapojit do procesu územního plánování a jaká jí náleží při pořizování jednotlivých nástrojů územního plánování práva, a na zvolené kauze, to je projednávání změny územního plánu v souvislosti se zamýšlenou dostavbou vzletové a přistávací dráhy RWY 06R/24L v areálu letiště Praha – Ruzyně zmonitorovat a zhodnotit, zda veřejnost umí tato poměrně nedávno vzniklá práva využívat.

Existuje rozdíl mezi pojmy dotčená veřejnost a veřejnost. Každý z těchto subjektů může aktivně vstupovat do procesu územního plánování, avšak za odlišných podmínek. Tato práce je zaměřena zejména na účast veřejnosti v procesu územního plánování, tedy takové veřejnosti která není veřejností dotčenou.

## 1. Cíle práce

Cílem mé práce je zmonitorovat a popsat podmínky vstupování dotčené veřejnosti do procesu územního plánování a zmapovat, jaké možnosti mají tyto subjekty územní plánování ovlivňovat a zda umějí využívat poměrně nedávno vzniklých práv

v souvislosti se vstupem platnosti Aarhuské úmluvy v České republice. V této práci jsem si dala za cíl rovněž poskytnout občanům, respektive veřejnosti, návod, jakým způsobem se mohou aktivně zapojit do procesu územního plánování, a to i v případě že nejsou tzv. dotčenou veřejností.

Město Hostivice, je městem významně dotčeným hlukem ze současného a výhledového leteckého provozu na letišti v Praze - Ruzyni. Souvisí to s jeho těsným sousedstvím s letištěm. Zamýšlená stavba paralelní dráhy RWY 06R/24L letiště Praha - Ruzyně je zpracována do územního plánu města Hostivice i do územního plánu hlavního města Prahy. Snažila jsem se zmapovat aktivity veřejnosti v městě Hostivici při projednávání územního plánu a jeho změn a zhodnotit, zda veřejnost umí svého práva zapojit se do procesu územního plánování využívat. Město Hostivici jsem si vymezila jako pilotní území, neboť na podzim roku 2010 mělo započít, a započalo, projednávání změny územního plánu, jejímž předmětem je i projednání změny hranice ochranného hlukového pásma letiště v souvislosti se zamýšlenou stavbou nové vzletové a přistávací dráhy. Proto bylo důvodné očekávat, že se do projednávání této změny aktivně zapojí i veřejnost.

## **2. Současný přístup k územnímu plánování v České republice**

### **2.1 Systém územního plánování v České republice**

Zákon číslo 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, zavedl nový systém územního plánování v České republice. „Změna podmínek vyplývající ze společenských změn uvnitř státu i ze začlenění ČR do Evropské unie vyvolala potřebu změn systému územního plánování“ (Tušer, 2009 - Urbanismus a územní rozvoj 1,2/2009, 6 s.). Bylo totiž třeba vytvořit jednotný a průběžně aktualizovaný systém informací o území pro potřeby územního plánování, ustanovit celostátní nástroj územního plánování pro koordinaci územního rozvoje nejen v rámci České republiky, ale i v rámci evropského prostoru, sjednotit pojetí územně plánovací dokumentace jednotlivých krajů a odstranit jejich přesahový překryv s územními plány obcí a v neposlední řadě aplikovat v systému silně politicky motivovanou ideu udržitelného rozvoje, která je do stavebního zákona promítnuta jako udržitelný rozvoj území a jeho hodnocení v rámci jednotlivých nástrojů. Nový systém je postaven na vzájemně provázaných

nástrojích územního plánování, z nichž územně plánovací podklady a politika územního rozvoje jsou nástroji úplně novými, a územně plánovací dokumentace je inovována zejména na krajské úrovni jako zásady územního rozvoje. „Nástroje územního plánování jsou vzájemně provázány horizontálně (časovou posloupností) i vertikálně (hierarchicky), což zajišťuje koordinaci záměrů v území na mezinárodní, národní, regionální a lokální úrovni“ (Tušer, 2009 - Urbanismus a územní rozvoj 1,2/2009, 6 s.)

## **2.2 Závazky z mezinárodních smluv a právních aktů Evropských společenství**

Stavební zákon zohledňuje závazky vyplývající zejména z těchto dokumentů: Evropská charta místní samosprávy (č. 181/1999 Sb.), Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod (ETS č. 121), Úmluva o ochraně architektonického dědictví Evropy (rok 2000), Úmluva o ochraně archeologického dědictví (ETS č. 143), Úmluva o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech ochrany životního prostředí, Řídící principy trvale udržitelného územního rozvoje evropského kontinentu – přijato evropskou konferencí ministrů zodpovědných za územní plánování v zemích Rady Evropy v Hannoveru/2000, Evropská úmluva o krajině (ETS č. 176, č. 13/2005 Sb. m. s.).

„Na úseku územního plánování právní úprava transponuje požadavky směrnice Evropského parlamentu a Rady 2001/42/ES, ze dne 27. června 2001, o posuzování vlivů některých plánů a programů na životní prostředí, směrnice Rady 92/43/EHS ze dne 21. května 1992, o ochraně přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin, a směrnice Rady 79/409/EHS ze dne 2. dubna 1979, o ochraně volně žijících ptáků, v rozsahu, v jakém se týkají politiky územního rozvoje a územně plánovací dokumentace jakožto koncepcí posuzovaných z hlediska jejich vlivů na životní prostředí a vlivů na evropská chráněná území přírody Natura 2000“ (Doležal a kol. 2006).

„Směrnice o posuzování vlivů některých plánů a programů na životní prostředí stanoví dvě možné cesty transpozice jejích požadavků do práva členských států. První možností bylo začlenění těchto požadavků „do stávajících postupů“, druhou je jejich zahrnutí „do postupů vytvořených k dosažení souladu s touto směrnicí“. Transpozice směrnice o posuzování vlivů na životní prostředí byla zajištěna přijetím

zákona č. 93/2004 Sb., účinného od 1. května 2004, kterým byla do zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, včleněna nová právní úprava týkající se posuzování vlivů koncepcí (tzv. SEA). Mezi tyto koncepce patří také politika územního rozvoje a územně plánovací dokumentace. Obě procedury, tj. posuzování vlivů koncepcí na životní prostředí (SEA) a pořizování územně plánovací dokumentace se ve značné míře obsahově i procesně překrývají. Z těchto důvodů jsou požadavky evropských směrnic začleněny přímo do stavebního zákona“ (Doležal a kol. 2006).

### **3. Cíle územního plánování**

Ve stavebním zákoně se přímo stanoví, že 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 generací budoucích. Pro zajištění předpokladů pro udržitelný rozvoj území je třeba soustavně sledovat společenský a hospodářský potenciál rozvoje. „Územní plánování soustavně a komplexně řeší funkční využití a prostorové uspořádání území, stanoví zásady jeho organizace a věcně a časově koordinuje výstavbu a jiné činnosti ovlivňující rozvoj území“ (Hegenbart a kol. 2008). Problematiku územního plánování upravuje stavební zákon. „Shodně s dokumenty mezinárodních společenství, kterých je Česká republika členem (EU, OECD, OSN), i s naším právním řádem, vychází stavební zákon z principu udržitelného rozvoje území jako vyváženého vztahu podmínek pro životní prostředí, hospodářský rozvoj, a soudržnost společenství obyvatel území“ (Hegenbart a kol. 2008).

### **4. Orgány územního plánování**

Orgány územního plánování koordinují veřejné i souromé záměry změn v území, výstavbu a jiné činnosti ovlivňující rozvoj území a konkretizují ochranu veřejných zájmů vyplývajících ze zvláštních právních předpisů. Působnost ve věcech územního plánování podle stavebního zákona je svěřena orgánům obcí a krajů, Ministerstvu pro místní rozvoj, a na území vojenských újezdů Ministerstvu obrany.

Každý z uvedených orgánů vykonává jemu zákonem svěřený okruh pravomocí. „Systém veřejné správy na úseku územního plánování vychází ze smíšeného modelu veřejné správy, který byl založen ústavním zákonem č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, a dalšími zákona, především pak zákonem č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů, zákonem č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů, a zákonem č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů” (Hegenbart a kol. 2008). Územní plánování se tedy vyznačuje tím, že orgány obcí a orgány krajů vykonávají působnost na úseku územního plánování jak v rámci výkonu samostatné působnosti, jinými slovy v rámci samosprávy, tak i v rámci přenesené působnosti. „Zásadní rozhodovací pravomoci při pořizování a vydávání územně plánovací dokumentace jsou svěřeny zastupitelstvům obcí nebo zastupitelstvům krajů do samostatné působnosti z důvodu jejich významného samosprávného a politického aspektu” (Hegenbart a kol.). U pořizování územně plánovací dokumentace, popřípadě územně plánovacích podkladů, se jedná o vysoce odborně i administrativně náročnou činnost, která je svěřena obecním úřadům nebo krajským úřadům do jejich přenesené působnosti. Ústředním orgánem státní správy na úseku územního plánování je Ministerstvo pro místní rozvoj, vyjma územního plánování na území vojenských újezdů, kde je tato pravomoc v gesci Ministerstva obrany. K postavení jednotlivých orgánů územního plánování lze uvést, že ze stavebního zákona vyplývá, že při splnění dalších zákonem stanovených podmínek orgány obce zajišťují ochranu a rozvoj území obce; orgány kraje zajišťují ochranu a rozvoj území kraje, přitom mohou do činnosti orgánů obcí zasahovat jedině v zákonem stanovených případech, a to výlučně v záležitostech nadmístního významu. Ministerstvo pro místní rozvoj může zasahovat do působnosti orgánů krajů a obcí jen v zákonem stanovených případech, a to výlučně v záležitostech týkajících se rozvoje území státu.

## **5. Charakteristika vybraných nástrojů územního plánování**

„Nástroje územního plánování slouží k prosazování cílů a úkolů územního plánování v území na národní, regionální a místní úrovni. Základními nástroji územního plánování jsou územně plánovací podklady, územně plánovací dokumentace a územní rozhodnutí“ (Halasová, Šilarová, 2007).

„Z hlediska územního plánování existuje zákonná povinnost (zákon č. 183/2006 Sb.) respektovat vyšší úroveň (vertikální provázanost). Tedy krajské zásady územního rozvoje (ZÚR) jsou územně plánovací dokumentací na úrovni kraje a musejí respektovat politiku územního rozvoje na úrovni státu. Návrh ZÚR zpracovává (tedy pořizuje) krajský úřad a předkládá ho ke schválení (tedy vydání) zastupitelstvu kraje. Pořízení ZÚR je ze zákona povinné. Současně platí, že schválené ZÚR jsou závazné pro pořizování a vydávání územních plánů (na úrovni obce), regulačních plánů (může vydat obec i kraj) a pro územní řízení. Územní plán obce tak musí respektovat státní politiku územního rozvoje i krajské ZÚR, přičemž platí, že nižší úroveň se přiměřeně podílí na tvorbě a zejména připomínkování vyšší úrovně“ (Půček, Strategické versus územní plánování, UaÚR 1-2/2009 s.6).

Územně plánovacími podklady jsou územně analytické podklady, jejichž úlohou je průběžně sledovat a vyhodnocovat stav a vývoj území, a územní studie, které prověřují možnosti a podmínky změn v území. Územně analytické podklady a územní studie jsou podkladem pro pořizování politiky územního rozvoje a územně plánovací dokumentace, jakož i podkladem pro posuzování vlivů na životní prostředí, poskytování územně plánovacích informací i podkladem pro rozhodování v území. Územně analytické podklady jsou průběžně aktualizovány, a to na úrovni krajů a obcí tak zvaného třetího typu, neboli obcí s rozšířenou působností. Obsahem podkladů pro rozbor udržitelného rozvoje území jsou zjištění a vyhodnocení stavu a vývoje území, zjištění a vyhodnocení záměrů na provedení změn v území.

„Rozbor udržitelného rozvoje zahrnuje zjištění a vyhodnocení udržitelného rozvoje území (URÚ) s uvedením jeho silných a slabých stránek, příležitostí a hrozeb, vyhodnocení vyváženosti vztahu územních podmínek pro příznivé životní prostředí, pro hospodářský rozvoj a pro soudržnost společenství obyvatel území (tj. pro udržitelný rozvoj území) a určení problémů k řešení v územně plánovacích dokumentacích“ (Tušer, 2009).

## **5.1 Politika územního rozvoje**

„Změna společenské situace České republiky vyvolala potřebu celostátního nástroje pro koordinaci územního rozvoje jak uvnitř státu tak i vně v rámci evropského společenství. Zákon č.183/2006 Sb. o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon) proto zavádí nový územně plánovací nástroj s celostátní působností - politiku územního rozvoje“ (Halasová, Šilarová, 2007).

„Politika územního rozvoje je koncepčním celostátním nástrojem územního plánování, který se zabývá otázkami územního plánování na nadregionální, celostátní a mezinárodní úrovni. Účelem politiky územního rozvoje je konkretizace v zákoně obecně formulovaných cílů a úkolů územního plánování s ohledem na souvislosti a problémy v území, které svým významem a dosahem překračují pravomoci jednotlivých krajů, ministerstev nebo jiných ústředních správních úřadů“ (Doležal a kol. 2006).

„Politika územního rozvoje napomáhá trvale udržitelnému rozvoji Evropské unie prostřednictvím vyvážené územní struktury. Již v roce 1994 se ministři odpovědní za územní plánování dohodli na třech politických směrnicích pro územní rozvoj Evropské unie“ (Evropské perspektivy územního rozvoje, 1999). Zmíněné směrnice mají již tehdy za cíl:

- rozvoj vyváženého a polycentrického urbanistického systému a nového vztahu mezi městem a venkovem;
- zajištění parity přístupu k infrastruktuře a poznatkům;
- trvale udržitelný rozvoj, prozíravé řízení a ochranu přírodního a kulturního dědictví.

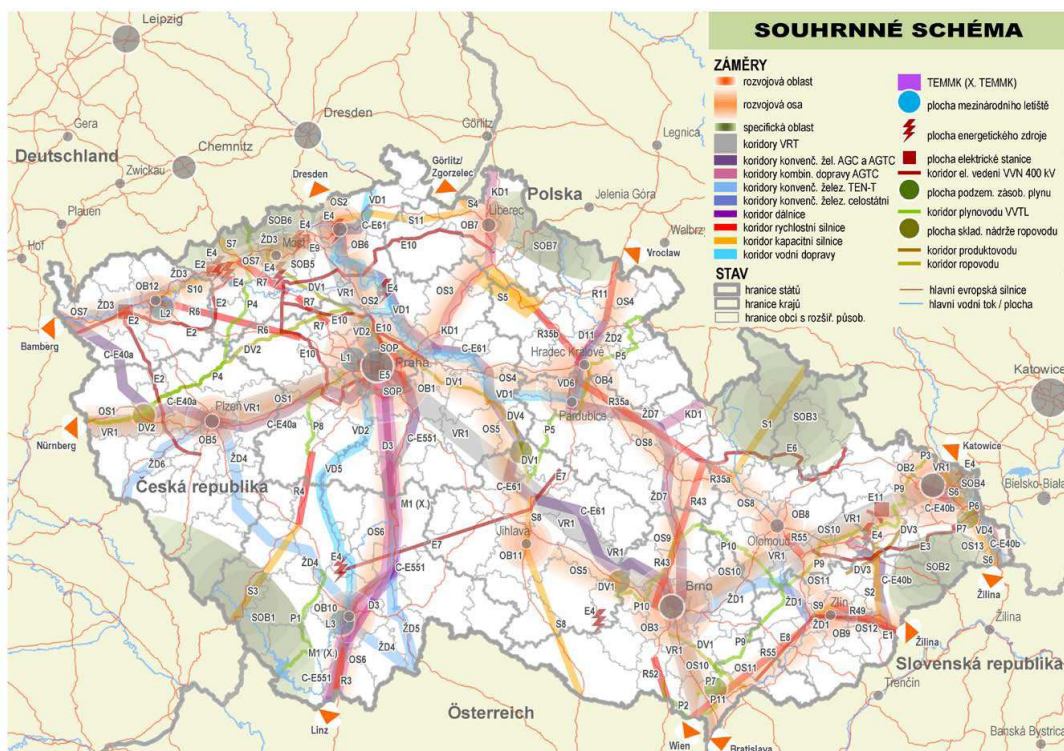
Cíle stanovené v Evropských perspektivách územního rozvoje (užívá se zkratka „EDSP“) by měly plnit evropské instituce a vládní a správní orgány na národní, regionální i místní úrovni.

Politiku územního rozvoje pořizuje Ministerstvo pro místní rozvoj pro území celé České republiky a schvaluje ji vláda. Politika územního rozvoje je závazná pro pořizování a vydávání zásad územního rozvoje, územních plánů, regulačních plánů a pro rozhodování v území. Obsah politiky územního rozvoje je upraven přímo stavebním zákonem, respektive jeho ustanovením § 32. Politika územního rozvoje mimo jiné vymezuje plochy a koridory dopravní a technické infrastruktury mezinárodního a republikového významu nebo které svým významem přesahují území jednoho kraje.

Politika územního rozvoje České republiky 2008 byla schválena usnesením vlády České republiky v červenci roku 2009 (usnesení vlády České republiky ze dne 20. července 2009 č. 929 o Politice územního rozvoje České republiky 2008). Dokument Politika územního rozvoje České republiky 2008 je členěn na kapitoly:



„Republikové priority územního plánování pro zajištění udržitelného rozvoje území“, které se uplatňují na celém území České republiky; „Rozvojové oblasti a rozvojové osy“, „Specifické oblasti“, „Koridory a plochy dopravní infrastruktury“ a „Koridory, plochy a rozvojové záměry technické infrastruktury“; „Další úkoly územního plánování“.



Obr. 1: souhrnné schéma, zdroj: Politika územního rozvoje

„Účelem vymezení koridorů dopravy v Politice územního rozvoje České republiky je ochrana ploch pro umístění např. pozemních komunikací, drah, vodních cest a letišť, které mají vliv na rozvoj území České republiky, svým významem přesahují území jednoho kraje a umožní propojení základní sítě dopravních cest na území České republiky a se sousedními státy“ (Politika územního rozvoje, kapitola 5, část 5.1, 2008).

Pro územní plánování vyplynuly z Politiky územního rozvoje České republiky 2008 v souvislosti s koridory a plochami dopravní infrastruktury tyto úkoly:

- kraje v zásadách územního rozvoje upřesní vymezení ploch a koridorů dopravní infrastruktury, při respektování důvodů vymezení a kritérií a podmínek pro rozhodování,

- příslušné kraje a obce zajistí územní ochranu vymezených koridorů a ploch, případně územní rezervou,
- příslušné kraje a obce postupují při pořizování územně plánovací dokumentace v souladu s kritérii a podmínkami pro rozhodování o změnách v území,
- kraje při pořizování územně plánovací dokumentace řeší územní souvislosti vymezených koridorů a ploch.

Politika územního rozvoje v kapitole 5, části 5.2, článku (131) vymezuje mezi koridory a plochami dopravní infrastruktury novou paralelní vzletovou a přistávací dráhu (VPD), vzletové a přistávací prostory (VPP) letiště Praha-Ruzyně. Důvodem vymezení je zvýšení kapacity mezinárodního letiště. Pro územní plánování vyplynuly v souvislosti s tímto vymezením následující úkoly:

- řešit dopady rozvoje letiště Praha - Ruzyně na územní rozvoj dotčených obcí (zejména hlukové zátěže),
- řešit napojení letiště na další druhy dopravy (přednostně kolejovou dopravu).

## **5.2 Územně plánovací dokumentace**

Územně plánovací dokumentace má funkci a obsah definovány zákonem a příslušnou vyhláškou. Je závazná pro všechny druhy rozhodování v území, zejména pro územní rozhodnutí. Územně plánovací dokumentace se člení na tyto druhy:

- zásady územního rozvoje,
- územní plán
- regulační plán

Zákon výslovně ukládá krajům povinnost pořizovat zásady územního rozvoje. Naproti tomu pořízení územního a regulačního plánu zákon ponechává zcela na vůli pořizovatele.

### **5.2.1 Zásady územního rozvoje**

Zásady územního rozvoje jsou strategickým nástrojem územního plánování kraje pořizovaným vždy pro celé jeho území. Zákon vylučuje, aby byly pořizovány pouze

pro vymezenou část území. 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 jsou závazné pro pořizování a vydávání územních plánů, regulačních plánů a pro rozhodování v území. „Návrh zásad územního rozvoje pořizuje krajský úřad a předkládá ho k posouzení Ministerstvu pro místní rozvoj a dále ke schválení zastupitelstvu kraje. Zásady územního rozvoje vydává zastupitelstvo kraje jako opatření obecné povahy. Krajský úřad předloží zastupitelstvu kraje nejpozději do dvou let po vydání zásad územního rozvoje zprávu o jejich uplatňování v uplynulém období, na jejímž základě dochází k jejich aktualizaci nebo ke zpracování nového návrhu“ (Halasová, Šilarová, 2007). „Při pořizování zásad územního rozvoje se nezpracovává koncept, ale rovnou návrh, který zpravidla obsahuje variantní řešení. K návrhu zásad územního rozvoje se vždy připojí vyhodnocení jejich vlivů na udržitelný rozvoj území. Vzhledem ke skutečnosti, že se na pořizování zásad územního rozvoje vztahuje správní řád a zásady územního rozvoje se vydávají formou opatření obecné povahy, rozděluje se projednání jejich návrhu do dvou časových etap. První etapou je projednání návrhu zásad územního rozvoje s dotčenými orgány a druhou etapou řízení o jejich vydání. Výběr výsledné varianty je možný až v závěru první etapy při dohodnutí zásad územního rozvoje s dotčenými orgány. Před zahájením řízení o vydání zásad územního rozvoje pořizovatel zajistí úpravu jejich návrhu podle výsledku projednání“ (Doležal a kol. 2006). Co je opatřením obecné povahy z formálního hlediska je podrobněji vysvětleno v kapitole 7.3.

### **5.2.2 Územní plán**

Územní plán se pořizuje a vydává vždy pro celé území obce, celé území hlavního města Prahy nebo pro jeho vymezenou část, jedná-li se o vojenský újezd, pak pro celé území vojenského újezdu. Územní plán je závazný pro pořizování a vydání regulačního plánu zastupitelstvem obce, pro rozhodování v území, zejména pro vydávání územních rozhodnutí. Územní plán stanoví základní koncepci rozvoje území obce, ochrany jeho hodnot, jeho plošného a prostorového uspořádání, uspořádání krajiny a koncepci veřejné infrastruktury. Územní plán vymezení zastavěné území, plochy a koridory, zejména zastavitelné plochy a plochy vymezené ke změně stávající zástavby, k obnově nebo opětovnému využití znehodnoceného území, pro veřejně prospěšné stavby, pro veřejně prospěšná opatření a pro územní rezervy

a stanoví podmínky pro využití těchto ploch a koridorů. Vydává se formou opatření obecné povahy podle zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, v platném znění. Úlohou územního plánování v soustavě nástrojů územního plánování je zpřesnit a rozvíjet cíle a úkoly územního plánování ve vztahu k jedinečným podmínkám území obce.

### **5.2.3 Regulační plán**

Účelem regulačního plánu je v řešené ploše stanovit podmínky pro využití pozemků, pro umístění a prostorové uspořádání staveb, pro ochranu hodnot a charakteru území a pro vytváření příznivého životního prostředí. Jeho významnou úlohou je nahradit v řešené ploše ve schváleném rozsahu územní rozhodnutí. Naopak nemůže nahradit územní rozhodnutí v nezastavěném území. Je závazný pro rozhodování v území. Regulační plán vydaný krajem je závazný pro územní plány a regulační plány vydávané obcemi. K vydání regulačního plánu je podle současné právní úpravy kompetentní zastupitelstvo obce, a při splnění ostatních zákonem stanovených podmínek také zastupitelstvo kraje.

## **6. Vazby nástrojů územního plánování**

Nástroje územního plánování jsou vzájemně provázány z důvodu zajištění koordinace záměrů v území na celostátní, krajské a obecní úrovni. Orgány kraje v samostatné působnosti a orgány obce v samostatné působnosti nemají mezi sebou vztah nadřízenosti a podřízenosti, na rozdíl od přenesené působnosti, z toho důvodu jsou vzájemné vazby nástrojů územního plánování zásadním prostředkem koordinace záměrů v území.

„Z hlediska územního plánování existuje zákonná povinnost (zákon č. 183/2006 Sb.) respektovat vyšší úroveň (vertikální provázanost). Tedy krajské zásady územního rozvoje (ZÚR) jsou územně plánovací dokumentací na úrovni kraje a musejí respektovat politiku územního rozvoje na úrovni státu. Návrh ZÚR zpracovává (tedy pořizuje) krajský úřad a předkládá ho ke schválení (tedy vydání) zastupitelstvu kraje. Pořízení ZÚR je ze zákona povinné. Současně platí, že schválené ZÚR jsou závazné pro pořizování a vydávání územních plánů (na úrovni obce), regulačních plánů (může vydat obec i kraj) a pro územní řízení. Územní plán obce tak musí respektovat státní politiku územního rozvoje i krajské ZÚR, přičemž platí, že nižší

úroveň se přiměřeně podílí na tvorbě a zejména připomínkování vyšší úrovně" (Půček, Strategické versus územní plánování, UaÚR 1-2/2009 s.6).

## **6.1 Druhy vazeb nástrojů územního plánování**

### **6.1.1 Horizontální vazby nástrojů územního plánování**

Horizontální vazby se vyznačují časovou posloupností při zpracovávání a pořizování jednotlivých nástrojů územního plánování. Jedná se například o vazby mezi politikou územního rozvoje a územně plánovací dokumentací, kdy schválení politiky územního rozvoje předchází územně plánovací dokumentaci, která z ní musí vycházet.

### **6.1.2 Vertikální vazby**

Jedná se o vazby spočívající v závaznosti nadřazeného nástroje pro nástroje následné. Pro příklad lze uvést vazby mezi politikou územního rozvoje, územně plánovací dokumentací a rozhodováním v území. Povinnost pořádat dokument nižšího stupně (například územní plán po zásadách územního rozvoje anebo regulační plán po územním plánu) nemusí být vždy zákonem stanovena, jsou případy, kdy je ponecháno na vůli pořizovatele, zda dokument pořídí.

## **6.2 Vazby politiky územního rozvoje**

Politika územního rozvoje je závazná pro pořizování a vydávání zásad územního rozvoje, územních plánů, regulačních plánů a pro rozhodování v území. Největší význam má pro zásady územního rozvoje. Zde je zajištěna vazba dokumentu s celostátní působností na povinně vydávanou územně plánovací dokumentaci řešící území kraje. Zásadními principy závaznými pro zásady územního rozvoje jsou:

- republikové priority územního plánování pro zajištění udržitelného rozvoje území,
- vymezené rozvojové oblasti a osy,
- vymezené oblasti se specifickými hodnotami,
- vymezené plochy a koridory dopravní a technické infrastruktury,

- stanovená kritéria a podmínky pro rozhodování o možných variantách anebo alternativách změn v území a pro jejich posuzování.

Politika územního rozvoje při svém zpracování vychází z územně plánovacích podkladů, kterými jsou:

- územně analytické podklady na úrovni kraje,
- územně analytické podklady na úrovni obce s rozšířenou působností,
- územní studie.

### **6.3 Vazby zásad územního rozvoje**

Zásady územního rozvoje jsou závazné pro pořizování a vydávání územních plánů, regulačních plánů a pro rozhodování v území. Největší význam mají pro územní plán, který je pořizován obecním úřadem obce s rozšířenou působností na podkladě rozhodnutí zastupitelstva obce. Zásady územního rozvoje nemohou stanovit povinnost pořídít územním plán. Mohou však stanovit podmínku vydání regulačního plánu krajem a podmínky pro jeho pořízení pouze v dohodě s dotčenými obcemi.

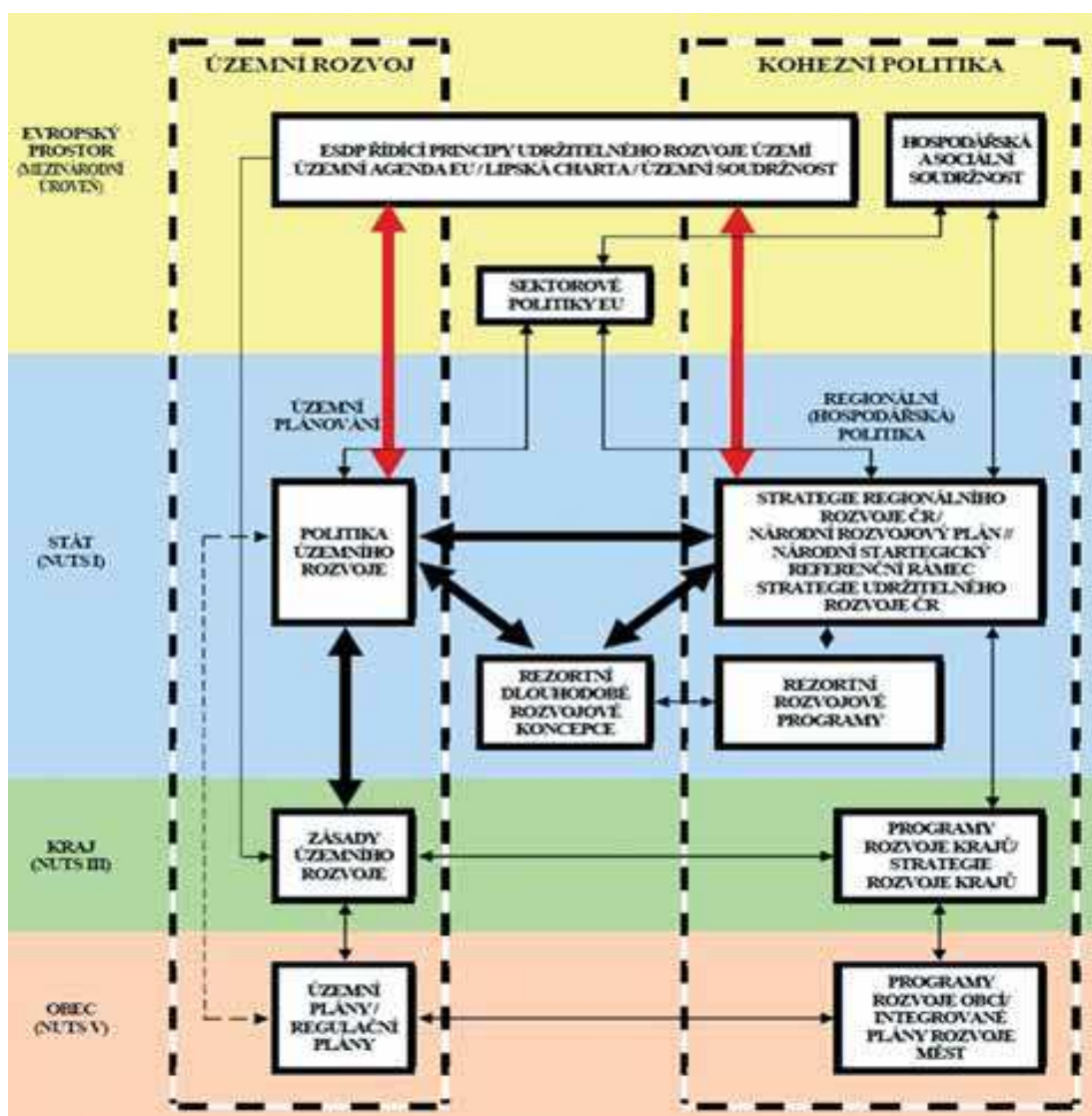
Přímá vazba zásad územního rozvoje na regulační plán se vyskytne v případě, že bude regulační plán pořizován krajským úřadem z podnětu zastupitelstva kraje. Ze zásad územního rozvoje musejí vycházet rovněž významná územní rozhodnutí s regionálním dopadem.

Zásady územního rozvoje jsou závazné pro územní plány, regulační plány a rozhodování v území v principech:

- uspořádání území kraje,
- vymezení ploch a koridorů nadmístního významu, zejména ploch a koridorů pro veřejně prospěšné stavby a veřejně prospěšné opatření,
- kritéria pro rozhodování o možných variantách anebo alternativách změn v jejich využití,
- vymezení územních rezerv.

Zásady územního rozvoje vychází při svém pořizování z územně plánovacích podkladů, kterými jsou:

- územně analytické podklady na úrovni kraje,
- územně analytické podklady na úrovni obce s rozšířenou působností,
- územní studie.



obr. 2: Vazby dokumentů územního rozvoje a kohezní politiky, zdroj: Politika územního rozvoje

## 6.4 Vazby územního plánu

Územní plán je závazný pro pořízení regulačního plánu zastupitelstvem obce, pro rozhodování v území, zejména pro vydávání územních rozhodnutí. Územní plán nezakládá povinnost pro pořízení regulačního plánu na celém území a za všech okolností, ale pouze na vybraných lokalitách a za určitých okolností. Věcná problematika regulačního plánu a územních rozhodnutí se k sobě vzájemně blíží, závaznost územního plánu v obdobném rozsahu se proto vztahuje na územní rozhodnutí. Územní plán je pro regulační plán a pro územní rozhodnutí závazný výlučně v těchto principech:

- dodržení urbanistické koncepce rozvoje obce,
- dodržení koncepce uspořádání krajiny,
- dodržení koncepce veřejné infrastruktury,
- respektování plochy přestavby,
- respektování zastavěného území,
- dodržení podmínek využití vymezených ploch a koridorů,
- respektování vymezených veřejně prospěšných staveb a opatření,
- respektování zastavitelných ploch.

## 6.5 Vazby regulačního plánu

Regulační plán nahrazuje v řešené ploše ve schváleném rozsahu územní rozhodnutí a je závazný pro rozhodování v území. Regulační plán vydaný krajem je dále závazný pro územní plány a regulační plány vydávané obcemi. Regulačním plánem nelze nahradit územní rozhodnutí v nezastavěném území. Mezi vydaným regulačním plánem a územním rozhodnutím je zásadní rozdíl v tom, že regulační plán je z formálního hlediska opatřením obecné povahy, vydaným obecním zastupitelstvem v samostatné působnosti, oproti tomu územní rozhodnutí je z téhož hlediska správním rozhodnutím, vydaným stavebním úřadem v tak zvané přenesené působnosti. Pro územní rozhodnutí je regulační plán závazný:



- pro územní rozhodnutí v podrobných podmínkách pro rozdělení pozemků, pro umístění a prostorové uspořádání staveb,
- pro územní rozhodnutí v podmínkách pro ochranu hodnot a charakteru území a pro vytváření příznivého životního prostředí,
- z hlediska vymezení pozemků pro stavby veřejné infrastruktury.

## **6.6 Vazby územního rozhodnutí**

Závazným podkladem pro vydání územního rozhodnutí je územně plánovací dokumentace. V případě neexistující územně plánovací dokumentace posuzuje příslušný stavební úřad, zdali je záměr žadatele v souladu:

- s cíli a úkoly územního plánování zejména s charakterem území, požadavky na ochranu architektonických a urbanistických hodnot v území, územní plán,
- s požadavky tohoto zákona a jeho prováděcích předpisů, zejména s obecnými požadavky na využívání území,
- s požadavky na veřejnou dopravní a technickou infrastrukturu,
- s požadavky zvláštních právních předpisů a se stanovisky dotčených správních orgánů.

Podkladem pro rozhodování v území jsou také územně plánovací podklady, kterými jsou:

- územně analytické podklady,
- územní studie.

## **7. Územní plánování, proces a veřejnost**

### **7.1 Vymezení pojmu veřejnost podle Aarhuské úmluvy**

Základním mezinárodním dokumentem upravujícím problematiku účasti veřejnosti na rozhodování ve věcech životního prostředí je Aarhuská úmluva. Aarhuská

úmluva byla podepsána dne 25. června 1998 v dánském Aarhusu při příležitosti ministerské konference Evropské hospodářské komise OSN. V České republice vstoupila v platnost dne 4. října 2004, prostřednictvím sdělení č. 124/2004 Sb.m.s., o Úmluvě o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí. Tato úmluva má za cíl podporu zpřístupňování informací o životním prostředí, vytváření podmínek pro účast veřejnosti na rozhodování v procesech týkajících se životního prostředí, jakož i zajištění právní ochrany v záležitostech v této oblasti.

Podle článku 2 bodu 4 Aarhuské úmluvy „veřejnost“ znamená jednu nebo více fyzických nebo právnických osob a - v souladu s vnitrostátní právní úpravou nebo praxí - jejich sdružení, organizace nebo skupiny.

Podle článku 2 bodu 5 Aarhuské úmluvy „dotčená veřejnost“ je veřejnost, která je - nebo může být - ovlivněna environmentálním rozhodováním, anebo která má na tomto rozhodování určitý zájem; pro účely této definice se u nevládních organizací podporujících ochranu životního prostředí a splňujících požadavky vnitrostátních právních předpisů předpokládá, že mají na environmentálním rozhodování zájem.

Aarhuská úmluva tedy rozlišuje veřejnost a dotčenou veřejnost. Dotčenou veřejností může být taková fyzická nebo právnická osoba, která má na rozhodnutí určitý zájem, nebo může být, či přímo je, rozhodnutím ovlivněna. Oproti tomu veřejností může být jakákoliv fyzická nebo právnická osoba.

## **7.2 Vymezení pojmu veřejnost v územním plánování**

Stavební zákon v hlavě druhé obsahující obecná ustanovení a společné postupy v územním plánování uvádí, že veřejnost může být při pořizování návrhu, popřípadě konceptu územně plánovací dokumentace, zastupována zmocněným zástupcem veřejnosti. 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, popřípadě konceptu územně plánovací dokumentace. Zástupce veřejnosti může zmocnit rovněž nejméně 500 občanů kraje nebo nejméně jedna desetina občanů kterékoli 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.

Stavební zákon dále stanoví, že zmocnění zástupce veřejnosti se dokládá seznamem občanů obce nebo kraje nebo obyvatel podle zvláštních právních předpisů, 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 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.

O tom, zda osoba splňuje podmínky k zastupování veřejnosti rozhodne v případě pochybností správní orgán postupem podle správního řádu usnesením, které se oznamuje pouze této osobě; do pravomocného rozhodnutí o této věci má tato osoba všechna procesní práva zástupce veřejnosti.

„Institut zástupce veřejnosti umožňuje osobám, které by jinak ke konceptu nebo návrhu územně plánovací dokumentace anebo k návrhu územního opatření o stavební uzávěře nebo územního opatření o asanaci území mohly podat pouze připomínku, uplatnit kvalifikované podání, tedy tzv. námítku. O námítkách musí správní orgán, který opatření obecné povahy vydává, rozhodnout; toto rozhodnutí se uvede jako součást odůvodnění příslušného opatření obecné povahy (...). Podmínkou využití institutu zástupce veřejnosti je uplatnění věcně shodné připomínky určitým počtem občanů obce nebo kraje a zmocnění k zastupování těchto osob v daném řízení“ (Hegenbart a kol. 2008).

„Institut zástupce veřejnosti byl totiž začleněn do nového stavebního zákona právě z toho důvodu, aby poskytl možnost zapojit se do řízení o vydání územně plánovací dokumentace a vyjádřit své připomínky i těm, kteří příslušným návrhem územně plánovací dokumentace na svých právech přímo dotčeni nejsou (...). Zákon tedy důsledně rozlišuje osoby, jejichž práva a povinnosti jsou návrhem územního plánu přímo dotčeny, a ostatní, přičemž první skupině osob přiznává v řízení o územním plánu privilegované procesní postavení. Ostatní zájemci o účast na řízení o územním plánu, kteří na svých právech přímo dotčeni nejsou, ovšem mohou společně vytvořit dostatečně početnou skupinu dle § 23 stavebního zákona a zvolit si ze svého středu svého zástupce, tedy zástupce veřejnosti, který potom bude mít v řízení o územním plánu shodné postavení jako dotčené osoby a s jehož námítkami, které představují společné připomínky všech jím zastupovaných osob, musí být zacházeno stejně jako s námítkami dotčených osob.“ (Usnesení

Nejvyššího správního soudu ze dne 25. června 2008, sp. zn. 5 Ao 3/2008-27, dostupné z [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz)).

Písemnosti ve věcech územního plánování jsou veřejnosti dostupné zpravidla tak, že se zveřejňují veřejnou vyhláškou. Veřejnou vyhláškou se zveřejňují jen v zákonem stanovených případech, nicméně u v této práci vybraných nástrojů územního plánování se o zveřejňování písemností veřejnou vyhláškou jedná vždy.

Nedílným úkonem při pořizování územně plánovací dokumentace je veřejné projednání. O průběhu tohoto jednání vede pořizovatel písemný záznam. Stanoviska, námítky a připomínky se při veřejném projednání uplatňují písemnou formou. Povinností pořizovatele je při veřejném projednání zajistit ve spolupráci s projektantem výklad územně plánovací dokumentace.

### **7.3 Opatření obecné povahy**

#### **7.3.1 Opatření obecné povahy z hlediska teorie správního práva**

„V zahraniční literatuře i judikatuře (zejména německé a švýcarské) se setkáváme s pojmem všeobecné opatření, které má podobu abstraktně konkrétního aktu, zatímco klasický správní akt podobu aktu individuálně konkrétního. Rozdíl mezi oběma akty spočívá v míře konkretizace osob nebo věci. Zatímco ve správním aktu musí být věc konkretizována a osoby, jímž je tento akt adresován, jmenovitě určeny, pro všeobecné opatření to neplatí. Zpravidla půjde o situaci, kdy sice věc bude určena konkrétně, ale adresátem bude neurčitý počet osob obdobně jako u abstraktního aktu. V obou případech však jde o jednostranná vrchnostenská rozhodnutí správních úřadů, která mají jako společný znak konkrétnost, byť jen v jednom znaku, tj. ve věci (...). Správní řád, jehož účinnost počíná dnem 1.1.2006, zavedl novou právně závaznou normu správní činnosti, která není právním předpisem ani rozhodnutím ve správním řízení, a označuje ji opatření obecné povahy” (Hendrych a kol. 2009).

Podle části šesté správního řádu, upravující oblast opatření obecné povahy, postupují správní orgány v případech, kdy jim zvláštní zákon ukládá vydat závazné opatření obecné povahy, které není právním předpisem ani rozhodnutím, jak je zřejmé z jeho ustanovení § 171.

„Zákon vymezuje opatření obecné povahy jako nový institut správního řízení, které není obecně závazným právním předpisem ani správním rozhodnutím, tedy

individuálním právním aktem. Jedná se o správní akt sui generis se zákonem vymezenými znaky, který má blíže k normativním právním aktům než k individuálním správním aktům (...). Celá část šestá zákona je blanketním ustanovením neboť zákon výslovně neupravuje, co opatření obecné povahy je, kdy tuto specifikaci ponechává na zvláštní zákony” (Ondruš, 2005).

“Opatření obecné povahy je v § 171 definováno negativně jako úkon správního orgánu, který není právním předpisem ani rozhodnutím. Rozhodnutím není opatření obecné povahy z toho důvodu, že nesměřuje vůči jmenovitě určeným osobám, které by mohly být účastníky správního řízení podle § 27, právním předpisem není především proto, že upravuje jedinečnou konkrétní věc, byť vůči neurčitému počtu osob, tím však nesplňuje jeden ze základních znaků právního předpisu, jímž je požadavek obecnosti” (Vedral, 2006).

Ke způsobu projednání věci, která má být uzavřena vydáním opatření obecné povahy, lze uvést, že nejprve se seznámí s návrhem opatření obecné povahy spolu s jeho odůvodněním dotčené osoby, a to doručením veřejnou vyhláškou, a vyzvou se k podání námitek nebo připomínek. Návrh musí být zveřejněn po dobu nejméně 15 dnů. K návrhu opatření obecné povahy mohou dotčené osoby uplatnit připomínky, dotčená veřejnost a veřejnost definovaná stavebním zákonem námitky. Rozhodnutí o námitkách včetně odůvodnění je součástí odůvodnění opatření obecné povahy.

Tato kapitola je věnována opatření obecné povahy z toho důvodu, že vybrané nástroje územního plánování jsou vydávány právě formou opatření obecné povahy.

### **7.3.2 Opravné prostředky versus opatření obecné povahy**

Proti opatření obecné povahy nelze podat opravný prostředek. Rozklad ani odvolání nelze podat ani proti rozhodnutí o námitkách, které je součástí odůvodnění opatření obecné povahy. To ovšem neznamená nepřezkoumatelnost tohoto právního aktu. Posouzení souladu opatření obecné povahy s právními předpisy lze provést v tak zvaném přezkumném řízení.

“Zákon vylučuje, aby byl proti opatření obecné povahy, jako zvláštnímu druhu správního aktu, podán opravný prostředek (...). Odvolání ani rozklad nelze podat ani proti rozhodnutí o námitkách vlastníků nemovitostí, které je podle § 172 odst. 5 součástí odůvodnění opatření obecné povahy. V případě tohoto rozhodnutí však

zákon obnovu řízení nevylučuje a bude možné i přezkumné řízení a také případně správní žaloba podle soudního řádu správního (...). Návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části je podle soudního řádu správního oprávněn podat ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen opatřením obecné povahy vydaným správním orgánem (...). Návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho částí, vydaného obcí nebo krajem, může podat též Ministerstvo vnitra (...). Návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části vydaného krajem může podle soudního řádu správního podat též obec (...). Odpůrcem je v řízení o přezkumu opatření obecné povahy podle soudního řádu správního ten, kdo opatření obecné povahy vydal, tedy příslušný správní orgán” (Vedral, 2006).

„Zástupce veřejnosti ve smyslu § 23 stavebního zákona z roku 2006, ani osoby, které zastupoval v řízení o vydání územně plánovací dokumentace, nejsou následně aktivně legitimováni domáhat se u Nejvyššího správního soudu zrušení této územně plánovací dokumentace jakožto opatření obecné povahy v řízení dle § 101a a násl. s. ř. s.” (Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25.06.2008, čj. 5 Ao 3/2008 - 27)

### **7.3.3 Úloha Nejvyššího správního soudu**

Nejvyšší správní soud sídlí v Brně. Je vrcholným soudním orgánem ve věcech patřících do pravomoci soudů ve správním soudnictví.

Nejvyšší správní soud rozhoduje mj. o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části pro rozpor se zákonem. Tedy vedle institutu přezkumného řízení, které je v pravomoci správního orgánu, lze rozhodnout o zrušení opatření obecné povahy na úrovni Nejvyššího správního soudu.

Návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části je oprávněn podat ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech opatřením obecné povahy, vydaným správním orgánem, zkrácen. Nejvyšší správní soud při svém rozhodování posuzuje soulad opatření obecné povahy se zákonem a to, zda ten, kdo je vydal, postupoval v mezích své působnosti a pravomoci a zda opatření obecné povahy bylo vydáno zákonem stanoveným způsobem. Tedy zkoumá soulad opatření obecné povahy se zákonem a postup při jeho vydání. Soud má stanovenu lhůtu pro vydání rozhodnutí návrhu na zrušení opatření obecné povahy 30 dnů od podání návrhu. Není-li návrh důvodný, je soudem zamítnut, v opačném případě je opatření obecné povahy zcela, popřípadě zčásti, zrušeno.

## **7.4 Účast veřejnosti při pořizování politiky územního rozvoje**

Účast veřejnosti při pořizování politiky územního rozvoje upravuje ustanovení § 33 odst. 4 a 6 stavebního zákona. Ministerstvo (má se na mysli Ministerstvo pro místní rozvoj) zveřejní způsobem umožňujícím dálkový přístup návrh politiky územního rozvoje, včetně vlivů na udržitelný rozvoj území, která nesmí být kratší než 90 dnů. Přípomínky veřejnosti se dávají přímo ministerstvu. Ministerstvo zohlední výsledky vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území, stanoviska, připomínky veřejnosti 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. Ke schválení politiky územního rozvoje předkládá ministerstvo vládě návrh politiky územního rozvoje a spolu s ním též zprávu o vyhodnocení návrhu politiky územního rozvoje obsahující i vyhodnocení připomínek veřejnosti.

„Projednání návrhu politiky územního rozvoje s příslušnými orgány a veřejností dokladuje Ministerstvo pro místní rozvoj ve zprávě o projednání jejího návrhu, která obsahuje vyhodnocení uplatněných stanovisek, připomínek, vyjádření a proběhlých konzultací včetně zdůvodnění, jakým způsobem byly zohledněny v předkládaném návrhu (...). Vláda jako kolektivní orgán schvaluje politiku územního rozvoje usnesením“ (Hegenbart a kol. 2008).

## **7.5 Účast veřejnosti při pořizování zásad územního rozvoje**

Účast veřejnosti při pořizování zásad územního rozvoje upravuje ustanovení § 39 stavebního zákona. Krajský úřad jako pořizovatel zásad územního rozvoje zajistí vystavení návrhu zásad územního rozvoje k veřejnému nahlédnutí po dobu 30 dnů. K veřejnému projednání přizve dotčené orgány, obce v řešeném území a sousední kraje, a to alespoň s 30 denním předstihem. Výlučně zástupce veřejnosti a obce v řešeném území, jakož i obce sousedící s tímto územím, mohou podat proti návrhu zásad územního rozvoje tzv. námitky. Námitky musí být odůvodněny a musí být vymezeno území dotčené námitkou. Na závěr veřejného projednání dotčené orgány uplatní svá stanoviska k takto podaným námitkám. Stavební zákon vylučuje přihlížet k takovým námitkám, o nichž bylo rozhodnuto v rámci schválení politiky územního rozvoje. Krajský úřad má povinnosti vyhodnotit výsledky projednání a zpracovat návrh rozhodnutí o námitkách. Rozhodnutí o námitkách musí být součástí odůvodnění opatření obecné povahy.

## 7.6 Účast veřejnosti při pořizování územního plánu

Účast veřejnosti při pořizování územního plánu upravují ustanovení § 48 a § 52 stavebního zákona. Pokud je tak stanoveno v zadání územního plánu, zajistí pořizovatel pro obec zpracování konceptu územního plánu a vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území. O konceptu územního plánu se koná veřejné projednání. Pořizovatel zajistí vystavení konceptu územního plánu k veřejnému nahlédnutí u pořizovatele a v obci, pro kterou územní plán pořizuje, po dobu 30 dnů. Ve lhůtě do 15 dnů ode dne veřejného projednání lze uplatnit připomínky. Ty může uplatnit každý. V téže lhůtě mohou vlastníci pozemků a staveb dotčených návrhem veřejně prospěšných staveb, veřejně prospěšných opatření a zastavitelných ploch a zástupce veřejnosti uplatnit své námítky. Tedy již ke konceptu může veřejnost prostřednictvím zástupce veřejnosti uplatňovat námítky.

Na základě výsledku projednání konceptu územního plánu zpracuje následně pořizovatel, ve spolupráci s určeným zastupitelem, návrh pokynů pro zpracování návrhu územního plánu. K tomuto návrhu pokynů pořizovatel musí připojit odůvodnění, jehož povinnou náležitostí je též vyhodnocení, jak byly zohledněny námítky a připomínky, to znamená i námítky veřejnosti, byly-li uplatněny. Pokyny pro zpracování návrhu územního plánu schvaluje zastupitelstvo obce. Poté, kdy je návrh územního plánu zpracován, je ještě před řízením o jeho vydání předložen spolu se zprávou o jeho projednání krajskému úřadu za účelem posouzení z hlediska zajištění koordinace využívání území a souladu s politikou územního rozvoje a s územně plánovací dokumentací vydanou krajem.

O upraveném a posouzeném návrhu územního plánu se koná veřejné projednání. Pořizovatel před tím zajistí vystavení návrhu k veřejnému nahlédnutí u pořizovatele a v obci, pro niž se územní plán pořizuje, po dobu 30 dnů. Proti návrhu územního plánu mohou podat námítky výlučně vlastníci pozemků a staveb dotčených návrhem veřejně prospěšných staveb, veřejně prospěšných opatření a zastavitelných ploch a zástupce veřejnosti. Pořizovatel ve spolupráci s určeným zastupitelem vyhodnotí výsledky projednání a zpracuje návrh rozhodnutí o námítkách, jež byly uplatněny ke konceptu i návrhu územního plánu. Poté pořizovatel předloží zastupitelstvu obce návrh na vydání územního plánu s jeho odůvodněním. Následně, po ověření, že návrh není v rozporu s politikou územního rozvoje, s územně plánovací dokumentací vydanou krajem nebo výsledkem řešení rozporů a se stanovisky



dotčených orgánů nebo se stanoviskem krajského úřadu, vydá zastupitelstvo územní plán.

### **7.7 Účast veřejnosti v územním řízení**

Územní řízení je vedeno k návrhu. Cílem územního řízení je vydání územního rozhodnutí. Teprve na základě územního rozhodnutí nebo územního souhlasu, nestanoví-li zákon jinak, lze umisťovat stavby nebo zařízení, jejich změny, měnit jejich vliv na využití území, měnit využití území a chránit důležité zájmy v území. Povinností stavebního úřadu je k projednání žádosti nařídit veřejné jednání, které může být spojeno s ohledáním na místě. Nejpozději při tomto veřejném jednání může veřejnost uplatnit připomínky. V územním řízení tedy již není zákonem připuštěno, aby veřejnost uplatnila tak zvanou námitku, nicméně připomínky uplatňovat může.

## **8. Dostavba paralelní vzletové a přistávací dráhy RWY 06R/24L v areálu letiště Praha – Ruzyně**



obr. 3: pohled shora na letiště a sousedící město Hostivice, zdroj: google earth

## 8.1 Charakteristika studijního území

Nejprve se pokusím nastínit, proč se vůbec započalo uvažovat o výstavbě nové vzletové a přistávací dráhy v areálu stávajícího letiště v Praze – Ruzyni. Zásadním důvodem a argumentem je nárůst letecké dopravy, který sebou přinesl porevoluční vývoj v České republice. „Infrastrukturní sítě působí často ve prospěch posílení funkcí stávajících průmyslových středisek. Velké sítě představují riziko posílení koncentrace, jelikož investoři mohou být odrazováni od toho, aby se usazovali v oblastech jen slabě napojených na větší síť. Z tohoto důvodu v Evropě stále více vznikají tzv. rozvojové koridory. Tyto koridory, které vznikají především v relativně urbanizovaných oblastech, bývají často nadnárodní nebo přeshraniční, a proto vyžadují speciální přístup v oblasti územního plánování, který přesahuje rámec čistě národní politiky. Trend koncentrace se netýká pouze silnic a železnic, ale projevuje se i v letecké dopravě. Spoje do dalších kontinentů jsou převážně soustředěny v centrálních oblastech Evropské unie. Liberalizace zřejmě vede k dalšímu zvyšování koncentrace plánovaných mezikontinentálních letů na hlavní letiště v severozápadní Evropě, a to i přesto, že zatížení vzdušného prostoru je zde již velmi vysoké.“ (Evropské perspektivy územního rozvoje, 1999). Společnost Letiště Praha argumentuje nevyhnutelným leteckým rozvojem a uvádí, že pro zajištění dalšího rozvoje letecké dopravy je zapotřebí zvýšit dráhovou kapacitu letiště Praha - Ruzyně, které odbavuje cca 93 % všech cestujících v České republice. Už od 90. let výrazně roste počet odbavených cestujících i letů na Ruzyni. Jen za posledních deset let se objem přepravy ztrojnásobil. Počátkem roku 2006 byl otevřen nový Terminál 2, který dostatečně navýšil tzv. terminálovou kapacitu pro odbavení cestujících v dlouhodobém horizontu. Naopak dráhový systém letiště se navzdory rychlému růstu objemu cestujících a provozu od 60. let téměř nezměnil. V období provozních špiček tak už nepostačuje a bez dalšího rozšíření bude hlavní překážkou očekávanému růstu civilní letecké dopravy.

Záměr postavit na pražském letišti paralelní dráhu ke stávající hlavní dráze 06/24 je již po dlouhou dobu zvažován. Už při stavbě současné hlavní dráhy 06/24 v 60. letech se počítalo s tím, že v případě potřeby bude dráhový systém paralelní dráhou doplněn. Na počátku 70. let byla tato dráha zapracována do územně plánovací dokumentace.

Zájem cestujících o Prahu i Českou republiku neustává a letiště i do budoucna očekává, že počet odbavených cestujících a letadel poroste. Rostoucí poptávku

cestujících po letecké dopravě umožní nadále uspokojovat až plánovaná paralelní dráha. Pokud velká část poptávky po letecké dopravě zůstane neuspokojena, zájem turistů i investorů se přesune do jiného státu.

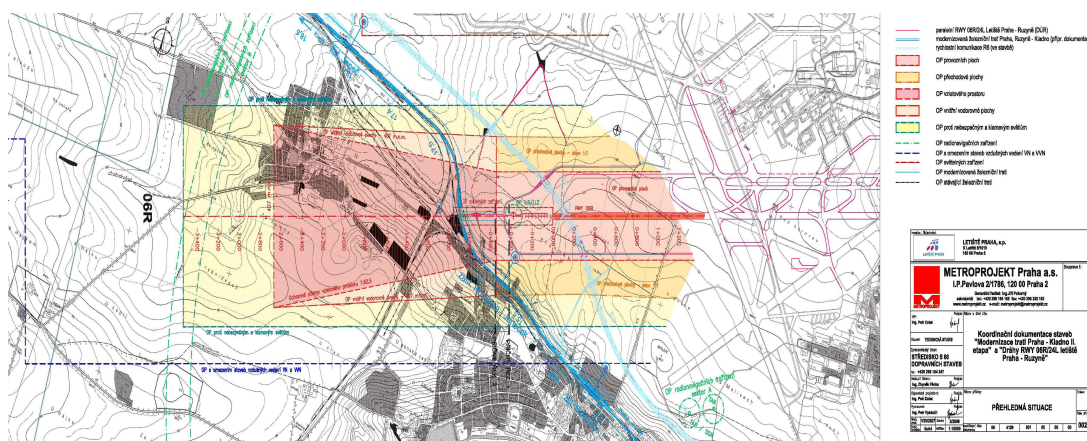


obr. 4: Praha, Letiště Ruzyně, rok 2010,  
zdroj: [http://www.airliners.cz/lkpr\\_20081014.php](http://www.airliners.cz/lkpr_20081014.php)

Paralelní dráha podle zprávy Letiště Praha:

- výrazným způsobem navýší kapacitu dráhového systému;
- umožní i nadále uspokojovat poptávku cestujících po letecké dopravě;
- usnadní rozvoj cestovního ruchu v České republice a tím zvýší poptávku v terciární sféře – ubytování, stravování, maloobchod, kultura atd.;
- zvýší bezpečnost provozu letadel – na jedné dráze budou letadla přistávat a z druhé startovat;
- její vybudování a následné zprovoznění přispěje do roku 2020 k vytvoření 17 tisíc nových pracovních míst, zejména v Praze a Středočeském kraji;
- utlumí provoz na vedlejší dráze, jejíž využívání zatěžuje hlukem na 200 000 obyvatel Prahy a okolí;

- umožní efektivnější a k životnímu prostředí šetrnější provoz na dvou souběžných drahách;
- výrazně navýší HDP České republiky a významnou částkou přispěje do veřejných rozpočtů. (<http://www.prg.aero/cs/o-letisti-praha/paralelni-draha/>)



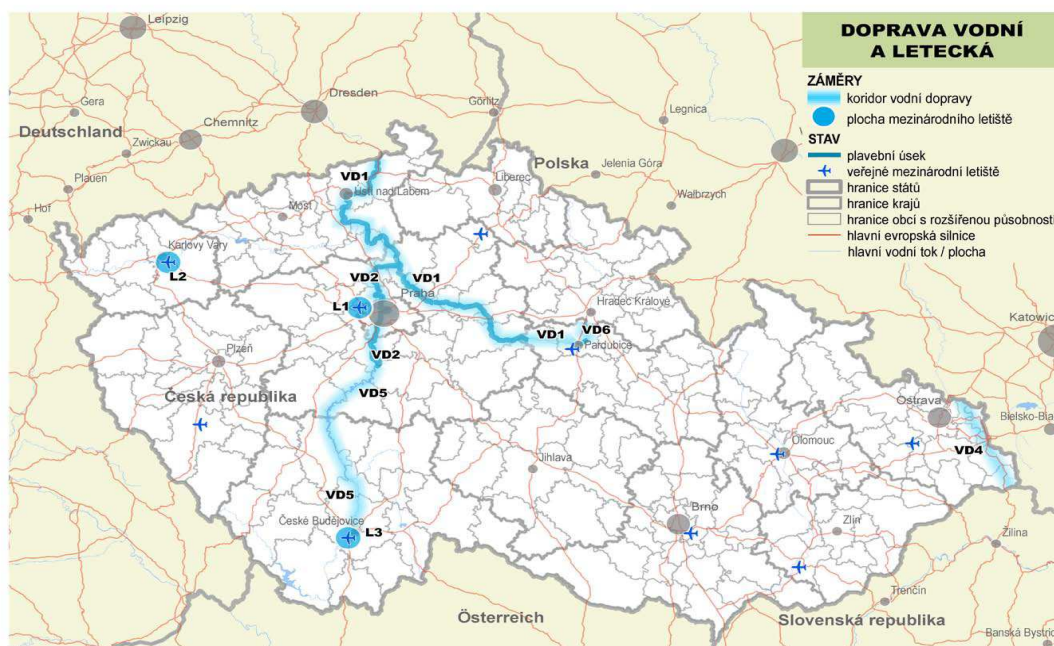
obr. 5: situační výkres se zamýšlenou paralelní dráhou,

zdroj: [http://www.nerwy.cz/www/eia\\_rwy\\_07/p05/002\\_prehledna\\_situace.pdf](http://www.nerwy.cz/www/eia_rwy_07/p05/002_prehledna_situace.pdf)

Předpokladem realizace stavby je její schválení v územním plánu, neboť terpe po jeho schválení je možné stavbu umístit v režimu územního řízení a vydat stavební povolení. Z toho důvodu, ještě v režimu zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), který byl zákonem č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), s účinností od 1. ledna 2007, zrušen, započala být projednávána změna územního plánu hlavního města Prahy.

Politika územního rozvoje vymezuje mezi koridory a plochami dopravní infrastruktury novou paralelní vzletovou a přistávací dráhu, vzletové a přistávací prostory letiště Praha - Ruzyně. Důvodem vymezení je zvýšení kapacity mezinárodního letiště. Pro územní plánování vplynuly v souvislosti s tímto vymezením dva zásadní úkoly. Jednak řešit dopady rozvoje letiště Praha - Ruzyně na územní rozvoj dotčených obcí (zejména hlukové zátěže), jednak řešit napojení letiště na další druhy dopravy (přednostně kolejovou dopravu).





obr. 6: Schéma doprava vodní a letecká, zdroj: Politika územního rozvoje

## 8.2 Dráha ve vztahu k územnímu plánu hlavního města Prahy

Usnesením zastupitelstva hlavního města Prahy č. 17/06 ze dne 29.4.2004 bylo v jeho bodě II. schváleno zadání změny stávající územně plánovací dokumentace. Předmětem této změny je "realizace letové dráhy RWY 06R/24L před r. 2010/vkoordinaci se stavbou silničního okruhu a trasováním rychlodráhy, vyhlášení veřejně prospěšné stavby", jak je uvedeno v příloze 2 usnesení. Současně zastupitelstvo hlavního města, které změnu územního plánu zadalo, schválilo zkrácený postup pořízení změny.

Usnesením zastupitelstva hlavního města Prahy č. 31/16 ze dne 20.10.2005 byla schválena změna Územního plánu hlavního města Prahy. V příloze číslo 2 tohoto usnesení jsou uvedeny změny územního plánu hlavního města Prahy, mezi nimiž je změna označená Z 939/05, jejímž předmětem je také "realizace letové dráhy RWY 06R/24L". V průběhu projednávání změny územního plánu tehdy v období od 9. února do 23. února 2005 podalo více než 170 občanů námítky proti jeho změně. V té souvislosti je třeba podotknout, že vzhledem k tomu, že v té době ještě nebyl účinný zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), v platném znění, byla změna projednávána postupem podle tehdy účinného zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon). S podanými námítkami bylo nakládáno jako s námítkami občanů, jejichž

vlastnická práva by byla výstavbou dotčena. Uplatněnými námitkami se občané domáhali předložení variant záměru výstavby dráhy a posouzení vlivů navržené změny územního plánu na životní prostředí. Za zmínku stojí souhlas Hygienické stanice hlavního města Prahy podmíněný důkazem, že v důsledku výstavby nové dráhy nedojde ke zvýšení hlukové zátěže obyvatel v okolním území.

Schválená změna územního plánu hlavního města Prahy byla napadena žalobami některých vlastníků nemovitostí v Praze - Nebušicích u Nejvyššího správního soudu, který především posoudil změnu územního plánu z formálního hlediska jako opatření obecné povahy a v části týkající se realizace nové letové dráhy RWY 06R/24L v prostoru letiště Ruzyně tuto změnu územního plánu zrušil. Zajímavostí je, že již v předmětném rozsudku (č.j. 1 Ao 1/2006 - 74 ze dne 18. července 2006) Nejvyšší správní soud pojednává o vlastnících nemovitostí, kteří hájí své vlastnické právo a brojí proti tomu, aby na něm byli zkracováni, jako o veřejnosti, když závěr pořizovatele změny územního plánu ohledně dotčenosti osob označuje za popírající smysl "účasti veřejnosti na rozhodování ve věcech životního prostředí". Otázkou účasti veřejnosti v územním plánování ještě před účinností zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), v platném znění, se Nejvyšší správní soud zabýval též v rozsudku č.j. 3 Ao 1/2007 - 28 ze dne 31. ledna 2007, jehož předmětem bylo projednání návrhu na zrušení opatření obecné povahy - Územního plánu velkého územního celku Břeclavsko, kdy k otázce účasti veřejnosti v územním plánování obecně uvedl, že "...vnímání územního plánu jako opatření obecné povahy, a tím umožnění účinné soudní ochrany pro jeho pořizování či změnu, je nezbytné s ohledem na mezinárodně právní a komunitární závazky České republiky. V tomto bodě odkázal soud na Aarhuskou úmluvu, konkrétně její články 6, 7 a 9. Z nich dovodil, že se Česká republika zavázala s účinností ode dne 4.10.2004 osobám z řad "dotčené veřejnosti", které mají "dostatečný zájem", umožnit přístup k soudu, a tím tedy soudní přezkum hmotných i procesních aspektů zákonnosti napadených rozhodnutí, aktů nebo nečinnosti. Pořizování územně plánovací dokumentace pak považoval soud za počáteční stadium rozhodování, kdy jsou ještě možnosti výběru a alternativ otevřeny a kdy účast veřejnosti může být účinná. V okamžiku územního řízení již není možné dle prezentovaného názoru soudu vyjádřit se k otázce, zda bude určitá stavba realizována či nikoliv. Účinná právní ochrana se proto musí soustředit na okamžik, kdy je o dané věci skutečně rozhodováno. Účast veřejnosti na územních plánech, které se výslovně týkají životního prostředí, pak výslovně předvídá čl. 7 Úmluvy. Ke stejnému výsledku lze

dojít na půdorysu práva Evropských společenství, neboť rozhodnutím Rady č. 2005/370/ES ze dne 17.2.2005 přistoupilo také Evropské společenství k této Úmluvě a ta se tak stala součástí práva komunitárního v oblasti tzv. smíšených smluv" (usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 31.7.2007, č.j. 3 Ao 1/2007-28, [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz)).

Usnesením zastupitelstva hlavního města Prahy č. 40/13 ze dne 14.9.2006 byla nově schválena změna Územního plánu hlavního města Prahy č. Z 0939/05, jejímž předmětem je realizace nové letové dráhy RWY 06R/24L v prostoru letiště Ruzyně.

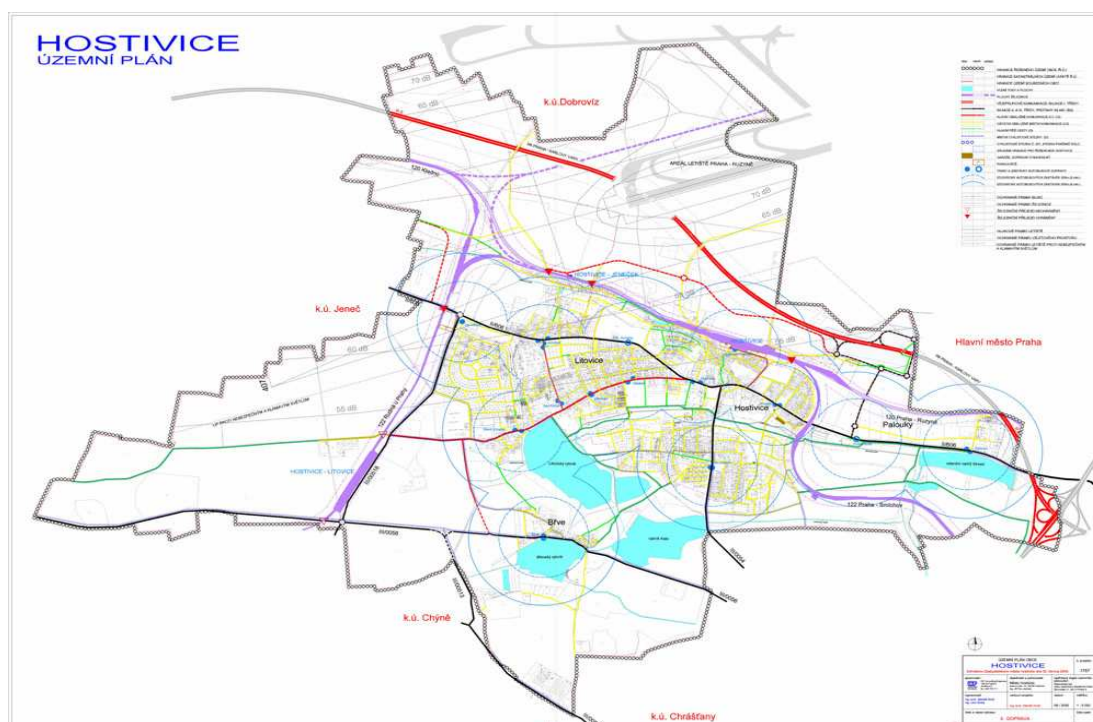
V souvislosti se vzletovou a přistávací dráhou byl dokonce přijat zákon č. 544/2005 Sb., o výstavbě vzletové a přistávací dráhy 06R - 24L letiště Praha Ruzyně, účinný ode dne 30.12.2005, který jednak označil vzletovou a přistávací dráhu 06R - 24L letiště Praha Ruzyně za stavbu ve veřejném zájmu, co bylo ovšem velmi zásadním krokem, zkrátil lhůty ve věcech správních řízení týkajících se předmětné stavby na polovinu a zakázal možnost přerušení těchto řízení. Ústavní soud nálezem č. 124/2009 Sb. tento zákon na základě návrhu 17 senátorů pro jeho rozpor s Listinou základních práv a svobod, jakož i Ústavou, zrušil. "Nález Ústavního soudu ve věci návrhu na zrušení zákona č. 544/2005 Sb., o výstavbě vzletové a přistávací dráhy 06R-24L letiště Praha Ruzyně. Zákon č. 544/2005 Sb., o výstavbě vzletové a přistávací dráhy 06R-24L letiště Praha Ruzyně, se rozhodnutím Ústavního soudu zrušuje dnem vyhlášení tohoto nálezu ve Sbírce zákonů. Vyhlášen dne 12. 5. 2009" (Urbanismus a územní rozvoj, 3/2009).

### **8.3 Dráha ve vztahu k územnímu plánu Hostivice**

Územní plán města Hostivice byl schválen usnesením zastupitelstva ze dne 30. června 2005. V jeho textové části je zmíněno, že významným záměrem předurčujícím do budoucna rozvoj města je připravovaná výstavba nové vzletové a přistávací dráhy RWY 06R/24L letiště Praha - Ruzyně, která v případě své realizace bude mít významné nepříznivé vlivy na okolí a zejména hluk se stane limitujícím faktorem pro rozvoj obytné zástavby v některých částech města.

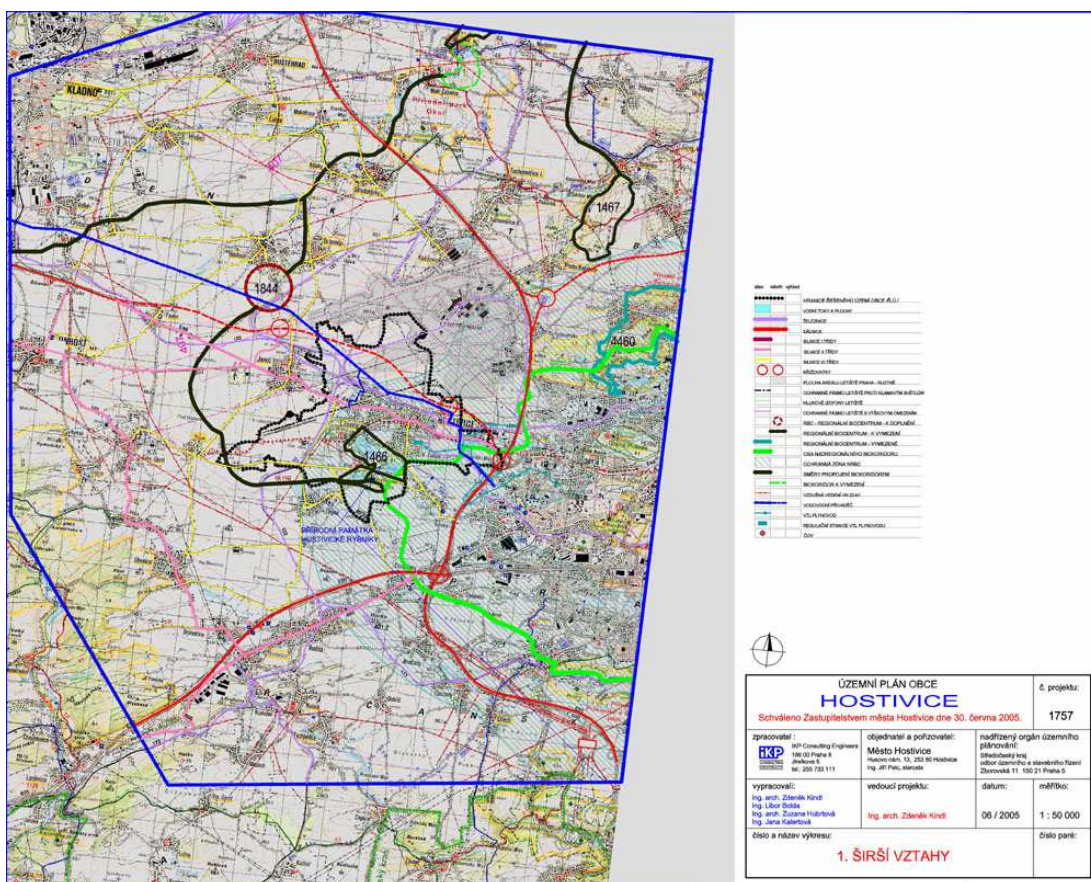
Přílohou č. 4 usnesení je vypořádání nesouhlasů s vyřízením námitek ke konceptu, námitek a připomínek k návrhu územního plánu města Hostivice. Vypořádání vybraných připomínek, to je těch, které souvisejí se zamýšlenou dostavbou vzletové a přistávací dráhy, pro názornost v anonymizované podobě uvádím:

- Zastupitelstvo města Hostivice potvrzuje vymezení pozemků pro letištní dráhu RWY 06R/24L letiště Praha - Ruzyně v územním plánu z důvodu, že tento záměr je hodnocen připravovanou nadřazenou územně plánovací dokumentací jako veřejně prospěšná stavba a bez tohoto vymezení by město nezískalo souhlas ke schválení územního plánu jako celku a zamítá tak nesouhlas "pana A" s vyřízením námítky ke konceptu.
- Připomínka "pana B" proti rozvoji letiště Praha-Ruzyně se zamítá z důvodu, že schválení nového územního plánu je podmíněno zahrnutím nové letištní dráhy do této dokumentace.
- Připomínka "pana C" a "pana D" k problematice nové letištní dráhy a obsluze domů v ulicích Na Samotě a Nad Jenečkem se bere na vědomí s tím, že zahrnutí letištní dráhy do územního plánu je podmínkou nutnou k jeho schválení a obsluhu domů dostatečně řeší připravovaný projekt rychlodráhy.
- Připomínka "pana E" proti výstavbě nové letištní dráhy do územního plánu města se zamítá z důvodu, že schválení tohoto plánu je podmíněno akceptováním nové dráhy.



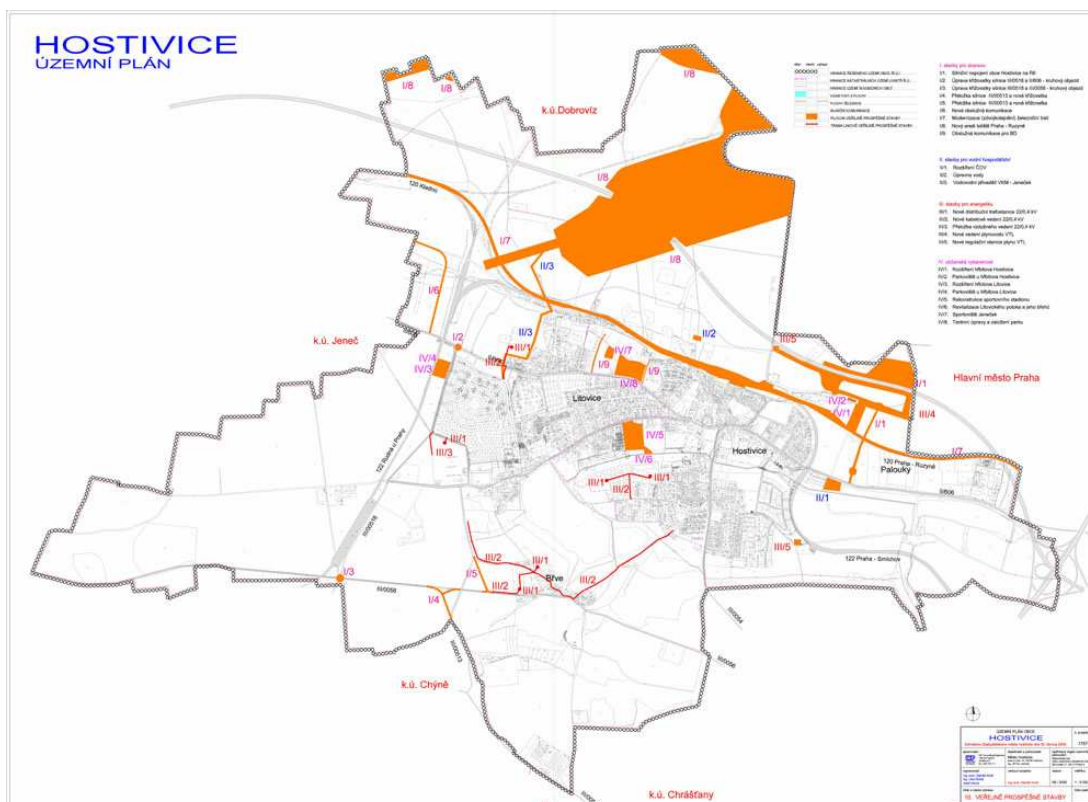
obr. 7: Územní plán města Hostivice – doprava, zdroj: [www.hostivice.cz](http://www.hostivice.cz)





obr. 8: Územní plan města Hostivice – širší vztahy, zdroj: www.hostivice.cz

Ochranné hlukové pásmo letiště Ruzyně v současné době zahrnuje katastrální území Ruzyně, Řepy, Přední Kopanina, Horoměřice, Tuchoměřice, Kněžves, Středokluky, Dobrovíz, Hostouň a Jeneč. Na katastrálním území města Hostivice v současnosti není vyhlášeno ochranné hlukové pásmo letiště Praha - Ruzyně. Pokud by byla hranice vedena kontinuálně, pak by hranice vyhlášeného ochranného hlukového pásma zasahovala na katastrální území Hostivice v severovýchodní části katastru v oblasti Palouky a dále v severní části katastru, přiléhající k hranicím letiště, zvané U Průhonu. V současné době probíhá, a není dosud uzavřeno, projednávání o změně územního plánu, již postupem podle zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), v platném znění. Předmětem tohoto projednávání je také projednání změny ochranných hlukových pásem letiště Praha - Ruzyně v souvislosti se zamýšlenou stavbou paralelní vzletové a přistávací dráhy RWY 06R/24L.



obr. 9: Územní plán města Hostivice – veřejně prospěšné stavby, zdroj: www.hostivice.cz

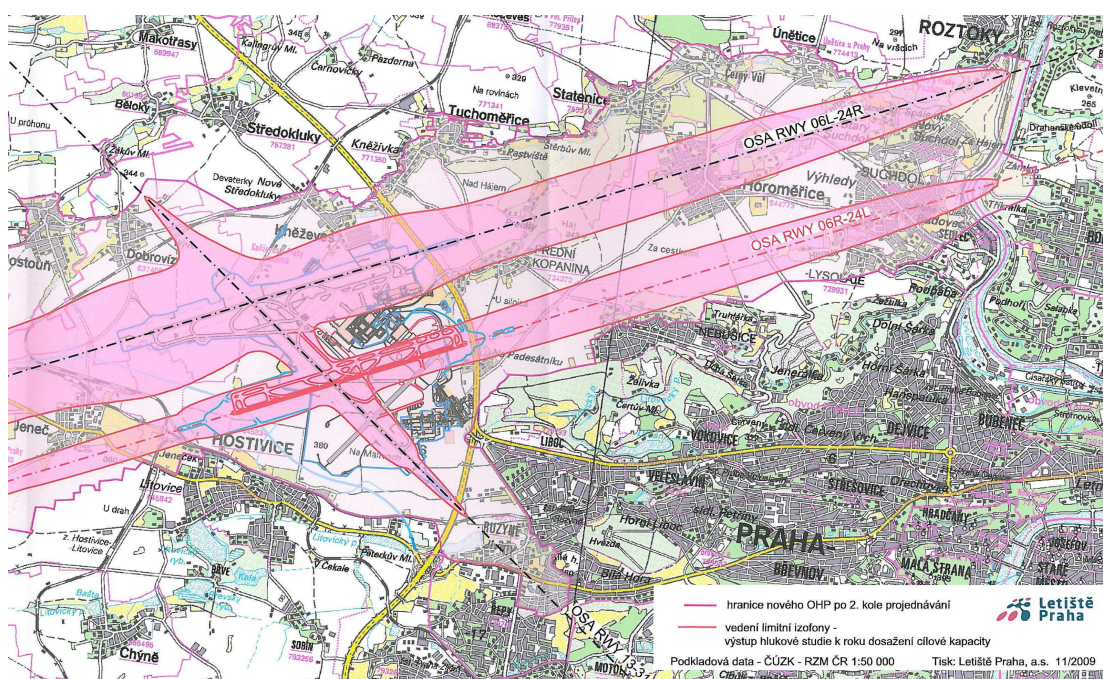
Zásady územního rozvoje nebyly dosud podle § 41 stavebního zákona vydány. Zastupitelstvem Středočeského kraje bylo usnesením č. 38-26/2008/ZK ze dne 18. června 2008 schváleno jejich zadání podle § 187 odst. 4 stavebního zákona, které pro řešené území konstatuje, že „Z hlediska regionální železniční dopravy má mimořádný význam trať Praha - Hostivice - Kladno (tzv. rychlodráha), která propojuje největší středočeské město (Kladno) s hlavním městem Prahou a měla by umožnit i napojení letiště Ruzyně.“ a dále, že „Letiště Praha-Ruzyně je jediným terminálem evropského významu na území ČR. Navrhované rozšíření dráhového systému zasahuje na území Středočeského kraje (Hostivice).“ Z nadřazené územně plánovací dokumentace existuje v současné době územní plán velkého územního celku (ÚP VÚC) Pražského regionu (zpracovatel AURS, s.r.o.), schválený Zastupitelstvem Středočeského kraje dne 18. prosince 2006, usnesením č. 55-15/2006/ZK.

„Územní plán VÚC Pražského regionu jako nadřazená územně plánovací dokumentace ovlivňuje území Hostivice zejména v souvislosti s rozvojem letiště Praha - Ruzyně. V návrhovém období ÚP VÚC (r. 2015) dojde (s největší pravděpodobností) k realizaci paralelní (BIS) dráhy VPD 06R/24L. Realizace této stavby ovlivní rozvoj města Hostivice zejména zatížením města hlukem. ÚP VÚC



dále předpokládá přestavbu železniční trati č.120 Kladno - Praha." (Udržitelný rozvoj Hostivice).

Veřejnou vyhláškou bylo oznámeno zahájení řízení o změně územního plánu obce Hostivice. Návrh změny byl vystaven k veřejnému nahlédnutí po dobu 45 dnů, od 27. listopadu 2010 do 10. ledna 2011. Na den 10. ledna 2011 bylo pořizovatelem změny územního plánu nařízeno veřejné projednání. Nejpozději při něm mohla mezi jinými „dotčená veřejnost" a „zástupce veřejnosti" uplatnit námítky. Veřejností ve smyslu stavebního zákona, respektive zástupcem veřejnosti, námítky nebyly podány. Byly uplatněny námítky dotčené veřejnosti, tedy vlastníků dotčených nemovitostí, a připomínky.



obr. 10: Hranice ochranného hlukového pásma, zdroj: www.prg.aero

Lze doplnit, že výhodou zařazení staveb do ochranného hlukového pásma lze spatřovat především v možnosti výměny oken, čímž má být zajištěno splnění hygienických limitů hluku ve vnitřním prostoru při uzavřených oknech. Nevýhodou naopak představuje to, že ve vyhlášeném ochranném hlukovém pásmu nemusí být v exteriéru dodrženy hlukové limity.

## 9. Diskuse

Tuto kapitolu věnuji zhodnocení zákonných možností uplatňování práv veřejnosti v procesu územního plánování a skutečného využívání těchto možností veřejností.

S účastí veřejnosti v procesu územního plánování je nutno počítat se vstoupením platnosti Aarhuské úmluvy v České republice, s níž se do popředí zájmu dostala i účast veřejnosti na procesu enviromentálního rozhodování, přičemž účast veřejnosti v procesu územního plánování, týkajícího se výslovně životního prostředí, předvídá čl. 7 Aarhuské úmluvy.

Před nabytím účinnosti zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ustálila pojem veřejnost judikatura Nejvyššího správního soudu, podle které mohou být veřejností majitelé pozemků na nichž je zamýšlena regulace, a kteří mohou být dotčeni z titulu svého vlastnického práva a z něho plynoucího subjektivního práva na libovolné zastavění své půdy. Prostřednictvím činnosti Nejvyššího správního soudu se podařilo zmapovat, že veřejnost v tomto slova smyslu ovlivňovala územní plánování, a to nejen prostřednictvím námitek podávaných v procesu územního plánování, ale domáhala se svého práva též cestou soudní, a jak se ukázalo, v některých případech i úspěšně.

Pojetí veřejnosti v územním plánování se vymezilo s příchodem zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), účinného od 1. ledna 2007, který mimo jiné stanovuje, jakým způsobem veřejnost může zasahovat do procesu územního plánování a za jakých podmínek může uplatňovat tzv. námitku. Stavební zákon totiž rozlišuje mezi připomínkou a námitkou. Připomínka může být uplatněna kýmkoliv k zadání, konceptu i návrhu územního plánu. Oproti tomu námitka může být při pořizování nástrojů územního plánování uplatněna striktně vymezeným okruhem subjektů, mezi nimi veřejností, prostřednictvím tzv. zástupce veřejnosti. S námitkou musí být naloženo tak, že pořizovatel ji vyhodnotí ve spolupráci s určeným zastupitelem na základě výsledků projednání územního plánu a vypracuje návrh rozhodnutí o námitkách, přičemž toto rozhodnutí o námitkách je následně součástí vydaného územního plánu vydaného formou opatření obecné povahy, v části odůvodnění.

Možnost zapojení občanů do procesu pořizování územního plánu je jistě velkým přínosem, neboť v důsledku toho lze předejít k později vynucovaným změnám územního plánu, což bývá velmi zdoluhavým procesem z důvodu nejen časového,

ale v neposlední řadě i finančního zatížení. Během mnou sledované projednávané změny územního plánu se neutvořila skupina občanů, která by mohla při pořizování změny územního plánu vystupovat jako veřejnost prostřednictvím zástupce veřejnosti a povýšit tak připomínky podávané jednotlivci na tzv. námítky. Občané vyvíjejí aktivitu spíše jako jednotlivci, případně se spoléhají na prosazování zájmů prostřednictvím jiných skupin než veřejností ve smyslu stavebního zákona, to je politických stran nebo občanských sdružení, popřípadě využívají právo petiční. Pokud se však přihlásí občanské sdružení až ve fázi rozhodování v území v územním řízení k účastenství v řízení z důvodů, že jeho posláním je podle stanov ochrana přírody a krajiny, jak se tomu v praxi často děje, nejen že je limitováno rozsahem uplatnění námitek, které se mohou dotýkat výlučně ochrany přírody a krajiny, ale ve fázi územního řízení již nelze zvrátit územní plán.

## 10. Závěr

V bakalářské práci jsem se snažila popsat možnosti zapojení veřejnosti do procesu územního plánování v České republice nejen po nabytí účinnosti zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, dnem 1. ledna 2007, ale především již poté, kdy vstoupila dnem 4. října 2004 v České republice v platnost Aarhuská úmluva. Snažila jsem se obsáhnout vývoj účasti veřejnosti v procesu územního plánování v České republice od roku 2004, a tento vývoj srozumitelně a dostatečně popsat.

Ačkoliv v českém právním řádu jsou již v současné době, oproti stavu před rokem 2004, zavedeny podmínky pro účast veřejnosti v procesu územního plánování, tzn. i takové veřejnosti, která není dotčenou veřejností, neumí veřejnost práva aktivně se zapojit do procesu územního plánování zatím využívat. To může být způsobeno nejen nízkým právním povědomím veřejnosti, ale též tím, že pro zapojení veřejnosti musí být splněna podmínka, že počet občanů, kteří uplatňují věcně shodnou připomínku musí být v obcích s počtem pod 2000 obyvatel nejméně jedna desetina, v ostatních nejméně 200. Ti pak musejí zmocnit zástupce veřejnosti. Od občanů si tedy toto zapojení vyžaduje úkony v tom smyslu, že musí před aktivním vstupováním do procesu územního plánování za účelem uplatnění věcně shodné připomínky koordinovat společný postup, což je může od tohoto aktivního zapojení se odrazovat.

Věřím, že tato práce je dostatečně obsáhlá a srozumitelná, aby mohla posloužit občanům k jednodušší orientaci v právních předpisech dotýkajících se problematiky územního plánování a být jim nápomocná při uplatňování jejich práv, ať už jako jednotlivce nebo veřejnosti. Tato práce by mohla poskytnout i inspiraci některému z budoucích studentů, kteří na ni mohou navázat.

## Přehled literatury a použitých zdrojů:

- HENDRYCH D., a kol., 2009, Správní právo. C. H. Beck, 838 s.
- VEDRAL J., 2006, Správní řád, komentář. RNDr. Ivana Hexnerová – BOVA POLYGON, 1048 s.
- ONDRUŠ R., 2005, Správní řád, nový zákon s důvodovou zprávou a poznámkami. Linde Praha a. s., 515 s.
- HEGENBART M., SAKAŘ B., a kol., 2008, Stavební zákon, komentář, C. H. Beck 490 s.
- DOLEŽAL J., MAREČEK J., SEDLÁČKOVÁ V., SKLENÁŘ T., TUNKA M., VOBRÁTILOVÁ Z., 2006, Nový stavební zákon v teorii a praxi, Linde Praha, a.s., 704 s.
- MALÝ S., 2007, Nový stavební zákon s komentářem. Praha: ASPI, 748 s.
- Evropské perspektivy územního rozvoje, Evropská unie, Výbor pro územní rozvoj, Lucemburk, Úřad pro oficiální publikace Evropských společenství, 1999, český překlad z roku 2000, Ústav územního rozvoje, 78 s.
- PŮČEK M., 2009: Strategické versus územní plánování. Urbanismus a územní rozvoj 1 - 2: 3 – 8.
- TUŠER J., 2009: Vztah politiky územního rozvoje a zásad územního rozvoje. Urbanismus a územní rozvoj 1 - 2: 8 – 13.
- Politika územního rozvoje České republiky 2008, Ústav územního rozvoje, Brno, 2009, 90 s.
- NAVRÁTILOVÁ A., a kol., 2009: Principy a pravidla územního plánování, Účast veřejnosti v procesu územního plánování, Ústav územního rozvoje, Brno, 22 s. (dostupné z <http://www.uur.cz/images/publikace>)
- HALASOVÁ R., ŠILAROVÁ V., 2007: Územní plánování v České republice 2007, Ministerstvo pro místní rozvoj, Ústav územního rozvoje Brno, 34 s.
- Urbanismus a územní rozvoj, odborné periodikum, Ústav územního rozvoje Brno

- <http://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=67732> Parlamentní institut, 2010: Posuzování vlivů na životní prostředí, JUDr. Daniela Dupláková
- MARKVART J., 2010: Vazby nástrojů územního plánování, Ústav územního rozvoje Brno, 4 s. (dostupné z <http://www.uur.cz>)
- [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz)
- Územní plán města Hostivice (dostupný z <http://www.uur.cz>)
- zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, v platném znění
- zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), v platném znění
- zákon č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), v platném znění
- zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, v platném znění
- zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, v platném znění
- směrnice Evropského parlamentu a Rady 2001/42/ES, ze dne 27. června 2001, o posuzování vlivů některých plánů a programů na životní prostředí,
- směrnice Rady 92/43/EHS ze dne 21. května 1992, o ochraně přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin,
- směrnice Rady 79/409/EHS ze dne 2. dubna 1979, o ochraně volně žijících ptáků,
- Evropská charta místní samosprávy (č. 181/1999 Sb.),
- Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod (ETS č. 121),
- Úmluva o ochraně architektonického dědictví Evropy (rok 2000), Úmluva o ochraně archeologického dědictví (ETS č. 143),
- Úmluva o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech ochrany životního prostředí (č. 124/2004 Sb.m.s.) ,



- Řídící principy trvale udržitelného územního rozvoje evropského kontinentu - přijato evropskou konferencí ministrů zodpovědných za územní plánování v zemích Rady Evropy v Hannoveru/2000, Evropská úmluva o krajině (ETS č. 176, č. 13/2005 Sb. m. s.).