

Univerzita Palackého v Olomouci
Právnická fakulta

Martina Zahradníková

**Účast veřejnosti na rozhodovacích procesech
dle stavebního zákona**

Diplomová práce

Olomouc 2020

Prohlašuji, že jsem diplomovou práci na téma „*Účast veřejnosti na rozhodovacích procesech dle stavebního zákona*“ vypracovala samostatně a citovala jsem všechny použité zdroje.

V Praze dne 14. července 2020

Martina Zahradníková

Poděkování

Na tomto místě bych ráda poděkovala JUDr. Martině Küchlerové, Ph.D., za odborné vedení a pomoc při psaní této diplomové práce. Dále bych chtěla poděkovat své rodině a přátelům za jejich podporu, trpělivost a pomoc po celou dobu studia.

Obsah

Obsah	4
Seznam použitých zkratk	5
Úvod	6
1 Právní základy účasti veřejnosti	8
1.1 Aarhuská úmluva	8
1.2 Účast veřejnosti na unijní úrovni	10
1.3 Aarhuská Úmluva a Česká republika	11
1.4 Účast veřejnosti v ústavněprávní rovině.....	14
2 Účast veřejnosti v procesech územního plánování	16
2.1 Politika územního rozvoje	16
2.1.1 Proces pořizování politiky územního rozvoje	17
2.1.2 Aktualizace politiky územního rozvoje.....	19
2.1.3 Míra účasti veřejnosti	21
2.2 Zástupce veřejnosti	22
2.3 Zásady územního rozvoje.....	24
2.3.1 Proces pořizování zásad územního rozvoje.....	25
2.3.2 Aktualizace zásad územního rozvoje	29
2.3.3 Míra účasti veřejnosti	30
2.4 Územní plán.....	30
2.4.1 Proces pořizování územního plánu.....	31
2.4.2 Změna územního plánu	35
2.4.3 Vymezení zastavěného území	35
2.5 Regulační plán	36
2.6 Možnosti ochrany proti územně plánovací dokumentaci	38
2.7 Veřejnost v územním plánování de lege ferenda.....	41
3 Účast veřejnosti ve vybraných správních řízeních	44
3.1 Účast veřejnosti v územním řízení	44
3.2 Účast veřejnosti ve stavebním řízení	45
3.3 Veřejnost v územním a stavebním řízení de lege ferenda.....	46
Závěr	48
Seznam použitých zdrojů	50
Shrnutí	54
Abstract	54
Klíčová slova	55
Key words	55

Seznam použitých zkratk

Aarhuská úmluva, Úmluva	Úmluva o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí
Listina	Usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení LISTINY ZÁKLADNÍCH PRÁV A SVOBOD jako součásti ústavního pořádku České republiky, ve znění pozdějších předpisů
Ministerstvo	Ministerstvo pro místní rozvoj
Novela 2018	Zákon č. 225/2017 Sb., kterým se mění zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony
NSS	Nejvyšší správní soud
PÚR	Politika územního rozvoje
Směrnice SEA	Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2001/42/ES ze dne 27. června 2001 o posuzování vlivů některých plánů a programů na životní prostředí
Správní řád	Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů
SŘS, soudní řád správní	Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů
Stavební zákon	Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů
Ústava	Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů
ÚPD	Územně plánovací dokumentace
Zákon EIA	Zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí), ve znění pozdějších předpisů
ZOPK	Zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů
ZÚR	Zásady územního rozvoje

Úvod

Nedostatek bytů, jejich vysoké ceny a s tím související nespokojenost s nynější podobou a délkou procesů při povolování staveb. Vášnivě diskuse o přípravě nového stavebního zákona. To vše jsou aktuální témata, byť v průběhu času zastíněna naléhavějšími tématy celosvětového významu, která hýbou nejen tuzemskými médii, ale jsou rovněž předmětem debat na hlavní politické scéně a v neposlední řadě předmětem zájmu mezi tou částí české veřejnosti, které se tato témata, ať už přímo nebo nepřímo, dotýkají. Participace veřejnosti na rozhodování je často s délkou trvání jednotlivých řízení v rámci stavebního zákona spojována, a to spíše v negativním smyslu, byť aktivní občanská společnost je pro fungování demokratického právního státu klíčová. Nabyla jsem ovšem dojmu, že diskuse vedené ohledně problematiky zdoluhavých povolovacích řízení a způsobů, jak tuto situaci v České republice zlepšit, se mnohdy upínají pouze k územnímu a stavebnímu řízení a procesy územního plánování, v rámci nichž lze dle mého názoru předejít řadě „průtahů“ a překážek v realizaci záměrů, které se následně musí řešit v rámci zmiňovaných správních řízení, zůstávají upozaděny. Rovněž aktivní účast veřejnosti v procesech územního plánování je dle mého názoru málo zdůrazňována. Všechny tyto skutečnosti přispěly k mému rozhodnutí zabývat se v této diplomové práci výše nastíněnou problematikou podrobněji a zaměřit svoji pozornost především na participaci veřejnosti v územním plánování.

Cílem této diplomové práce je ucelená analýza jednotlivých právních institutů, které umožňují veřejnosti účastnit se na rozhodování v procesech dle stavebního zákona. Výchozím předpokladem je, že stavební zákon poskytuje veřejnosti dostatečný prostor pro účast v územním plánování, avšak v rámci umístování a povolování staveb je účast veřejnosti značně omezena. Hlavním předmětem zkoumání této diplomové práce je proto (výzkumná) otázka, zda stavební zákon upravuje možnosti, jak se veřejnost může podílet na rozhodování v příslušných procesech územního plánování dostatečně a zda tyto instituty sloužící k zajištění participace veřejnosti odpovídají požadavkům plynoucím z mezinárodního a evropského práva. Součástí této výzkumné otázky je rovněž zhodnocení související právní úpravy *de lege ferenda*. Ucelený vhled do předmětné problematiky doplňuje souhrnná analýza účasti veřejnosti v navazujících činnostech územního plánování, tj. v územním a stavebním řízení. Důraz je přitom kladen především na zhodnocení dopadů novelizace stavebního zákona účinné od 1. ledna 2018.

Samotný text diplomové práce je rozdělen celkem do tří kapitol, které jsou dále členěny na jednotlivé podkapitoly. První kapitola je věnována právním základům účasti veřejnosti jak na mezinárodní, tak i na vnitrostátní úrovni. Účast veřejnosti v procesech územního plánování coby hlavní předmět zkoumání této diplomové práce je obsahem druhé kapitoly, na kterou

systematicky navazuje třetí kapitola, jež pojednává o účasti veřejnosti ve vybraných správních řízeních dle stavebního zákona. Vzhledem k omezenému rozsahu diplomové práce je záměrně věnována pozornost pouze tzv. klasickým správním řízením, tj. územnímu a stavebnímu řízení. Tato řízení jsou dle mého názoru těmi nejvýznamnějšími nejen z hlediska povahy záměrů a staveb, které jsou v rámci nich projednávány, ale rovněž z hlediska četnosti jejich výskytu v praxi.

Pro zpracování této diplomové práce jsem využila zejména platné a účinné právní předpisy, odborné monografické publikace, odborné články, komentářovou literaturu a též příslušná rozhodnutí správních soudů.

Tato diplomová práce je za účelem zhodnocení relevantních právních institutů platné právní úpravy zpracována především metodou analytickou. Dále je použita rovněž metoda dedukce a komparace, a to především v souvislosti se zhodnocením právního stavu před novelizací stavebního zákona a se zhodnocením právní úpravy *de lege ferenda*.

Tato diplomová práce byla zpracována dle platného a účinného právního stavu ke dni 15. června 2020.

1 Právní základy účasti veřejnosti

Cílem úvodní kapitoly je alespoň obecně¹ čtenáři přiblížit právní zakotvení účasti veřejnosti na úrovni mezinárodního práva a následně též na úrovni práva vnitrostátního, tj. ústavní zakotvení, neboť obeznámení se s těmito skutečnostmi je, domnívám se, nezbytným východiskem k analýze předmětné problematiky. Pozornost je věnována především Aarhuské úmluvě, která je pravděpodobně tím nejvýznamnějším mezinárodním dokumentem v oblasti ochrany životního prostředí a práv s ní souvisejících. Následně je pojednáno o tom, jak jsou závazky plynoucí z Aarhuské úmluvy promítnuty do evropského práva a konečně jsou zmíněny rovněž příslušné články Ústavy a Listiny, které představují právní základ ochrany životního prostředí v českém právním řádu, a jsou tak současně východiskem i pro účast veřejnosti na rozhodování ve věcech týkajících se ochrany přírody, krajiny či životního prostředí.

1.1 Aarhuská úmluva

Aarhuská úmluva byla přijata dne 25. června 1998 na 4. ministerské konferenci Evropské hospodářské komise OSN s názvem „*Životní prostředí pro Evropu*“, která se konala v dánském Aarhusu. Na základě svého článku 20 odst. 1 vstoupila v platnost 30. října 2001.² Aarhuská úmluva má v současné době celkem 47 smluvních stran, kterými jsou převážně evropské státy a v menším počtu rovněž státy Střední Asie. Patří mezi ně všechny členské státy Evropské unie a Evropská unie jako samostatná smluvní strana.³

Jak již bylo výše uvedeno, Aarhuská úmluva je mnohými považována za skutečně jedinečný institut mezinárodního práva, zejména proto, že nahlíží na účast veřejnosti souhrnně a propojuje v sobě stěžejní právní oblasti, kterými jsou ochrana životního prostředí a lidských práv. Samotné přijetí Aarhuské úmluvy bylo považováno za významný průlom v mezinárodním právu. Tehdejší generální tajemník OSN Kofi Annan to označil za „... *nejambicióznější podnik v environmentální demokracii pod záštitou OSN*“.⁴ Není proto divu, že Úmluva je rovněž označována jako nový druh smlouvy o životním prostředí, a to zřejmě hlavně z toho důvodu, že jejím předmětem není jenom životní prostředí, ale také související odpovědnost a transparentnost vlády. Na rozdíl od většiny ostatních mnohostranných smluv týkajících se životního prostředí upravuje nejen povinnosti, které mají smluvní strany vůči sobě navzájem,

¹ Problematika právního zakotvení účasti veřejnosti na mezinárodní úrovni by mohla být a již několikrát byla samostatným předmětem kvalifikační práce nebo i jiného odborného textu.

² MÜLLEROVÁ, Hana, HUMLÍČKOVÁ, Petra. *Nové přístupy k implementaci Aarhuské úmluvy v ČR*. Praha: Ústav státu a práva AV ČR, 2014, s. 9.

³ PAUSCH-HOMBLÉ, Katharina. *Aarhuská úmluva: Rada přijala postoj EU pro nadcházející zasedání smluvních stran* [online]. consilium.europa.eu, 17. července 2017 [cit. 10. listopadu 2019]. Dostupné na <<https://www.consilium.europa.eu/cs/press/press-releases/2017/07/17/aarhus-convention/>>.

⁴ *United Nations Secretary General* [online]. unece.org, [cit. 10. listopadu 2019]. Dostupné na <<https://www.unece.org/env/pp/statements.05.11.html>>.

ale i povinnosti, které mají smluvní strany vůči veřejnosti. K posílení účelného naplňování Aarhuské úmluvy je v samotném textu Úmluvy zakotven mechanismus, který umožňuje ustanovit prostřednictvím zasedání smluvních stran volitelné systémy, jako jsou např. výbory, právě za účelem přezkoumávání plnění Úmluvy či za účelem případné spolupráce mezi smluvními stranami.⁵

Již ze samotného názvu⁶ Úmluvy je zřejmé, co je jejím obsahem a jaký je její účel. Obsahová struktura, často nazývána jako pilířová, je tvořena třemi samostatnými celky, jinak také pilíři, které jsou však navzájem úzce propojeny. Náplní prvního pilíře Aarhuské úmluvy je přístup k informacím o životním prostředí⁷. Pravděpodobně není náhodou, že problematika přístupu k environmentálním informacím je v samotném textu Úmluvy zařazena (mezi ostatními pilíři) jako první, neboť bez přesných a úplných informací se lze jen těžko účelně zapojit do rozhodování, resp. se na něm účastnit, a to v jakékoliv oblasti. První pilíř se dále dělí na dvě části, a to na tzv. pasivní a aktivní přístup k environmentálním informacím. Pasivním přístupem k informacím se dle článku 4 Úmluvy rozumí právo veřejnosti informace od orgánů veřejné správy požadovat a tomu odpovídající povinnost orgánů veřejné správy tyto požadované informace co možná nejrychleji veřejnosti poskytnout, nejpozději však do jednoho měsíce ode dne, kdy byla žádost podána. Aktivní přístup k environmentálním informacím je upraven v článku 5 Úmluvy a zakotvuje právo veřejnosti informace získávat a povinnost orgánů veřejné správy informace, které jsou nebo by mohly být předmětem veřejného zájmu, shromažďovat a také šířit, a to bez ohledu na to, zda bylo o takové informace žádáno. Účast veřejnosti při rozhodování je obsažena ve druhém pilíři Úmluvy a je rozdělena na tři části. První z nich je obsažena v článku 6 Úmluvy a týká se účasti veřejnosti na rozhodování o specifických činnostech, které mohou mít významný dopad na životní prostředí. Dále v článku 7 Úmluvy je upravena účast veřejnosti při tvorbě plánů, programů a politik týkajících se životního prostředí a posledním článkem druhého pilíře je článek 8 Úmluvy, který se týká účasti veřejnosti na přípravě prováděcích předpisů a obecně použitelných právně závazných normativních nástrojů. Účinné naplnění požadavků druhého pilíře je zřejmě nejvíce závislé na účelném fungování ostatních dvou pilířů. Totiž, pouze za předpokladu, že má veřejnost k dispozici dostatek relevantních informací a má je k dispozici včas, teprve pak může plnohodnotně participovat na rozhodování. A aby účast veřejnosti na rozhodování nebyla pouze

⁵ *Aarhuská úmluva: Příručka k implementaci*, 2. vydání, 2013 [online]. mzp.cz, [cit. 10. listopadu 2019]. Dostupné na <[https://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/prirucka_implementation_aarhuske_umluvy/\\$FILE/O MV-AU_pruvodce_implementation%C3%AD-20140711.pdf](https://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/prirucka_implementation_aarhuske_umluvy/$FILE/O MV-AU_pruvodce_implementation%C3%AD-20140711.pdf)>, s. 1.

⁶ *Úmluva o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí*.

⁷ Definice pojmů „environmentální informace“ či „informace o životním prostředí“ je vymezena v čl. 2 odst. 3 Úmluvy velmi široce a výčet zde uvedených typů environmentálních informací je pouze demonstrativní.

formální, musí existovat a být poskytována alespoň minimální právní ochrana, prostřednictvím níž se práva a povinnosti, které jsou obsahem prvního a druhého pilíře, mohou účinně prosazovat. K tomu slouží právě třetí pilíř, především článek 9 Úmluvy, jehož obsahem je přístup k právní ochraně, a to ve formě možnosti zahájit přezkum rozhodnutí či postupu před soudem nebo jiným nezávislým a nestranným orgánem, který je zřízen zákonem.⁸⁹

Jak bylo již zmíněno v úvodu této podkapitoly, Aarhuská úmluva byla od počátku skutečně ambiciózním projektem a klade si velmi vysoké cíle. Nicméně, jak se říká, nic není dokonalé, a tedy ani Aarhuská úmluva. Některá její ustanovení nejsou vzhledem k výše popsanému charakteru Úmluvy dostatečně jasná a určitá. To vedlo v minulosti k mnoha interpretačním nejasnostem, které smluvním stranám působily obtíže se správnou implementací Úmluvy. Výklad Úmluvy byl však postupně vyjasňován, a především díky rozsáhlé činnosti Výboru pro dohled nad dodržováním Aarhuské úmluvy jakožto orgánu Úmluvy. Některé otázky plynoucí z textu Úmluvy však nejsou doposud dostatečně vyjasněny. A proto je v rámci implementace Úmluvy stále na čem pracovat. Dalším problematickým bodem Úmluvy, ačkoliv tento není na poli mezinárodních dohod ničím neobvyklým, je značná odlišnost procesních režimů jednotlivých smluvních států. Procesní práva a povinnosti se v jednotlivých státech, které přistoupily k Úmluvě, liší na všech úrovních, ať už v přístupu k soudní ochraně v environmentálních záležitostech nebo v právním postavení ekologických spolků (dříve občanských sdružení), a to na stupnici od velmi liberální právní úpravy až po tu velmi restriktivní. Nutno však zdůraznit, že cílem Aarhuské úmluvy není sjednocení procesních režimů všech smluvních stran, ale především to, aby v těchto rozličných režimech bylo dosaženo určitých minimálních standardů procesních environmentálních práv.¹⁰

1.2 Účast veřejnosti na unijní úrovni

Evropská unie jako celek je vedle jednotlivých členských států rovněž signatářem Aarhuské úmluvy, a to již od roku 1998. Úmluva byla jménem Evropského společenství schválena rozhodnutím Rady 2005/370/ES¹¹ dne 17. února 2005, a stala se tak součástí komunitárního práva. Pro ty smluvní státy Úmluvy, které jsou současně členskými státy Evropské unie, jako například Česká republika, tedy platí, že jsou Aarhuskou úmluvou vázány dvojím způsobem. Jejich vázanost Úmluvou a tedy i odpovědnost za případné porušování závazků plyne jak z mezinárodního, tak z evropského práva. Aarhuská úmluva přispívá

⁸ Aarhuská úmluva: Příručka k implementaci..., s. 5.

⁹ Úmluva o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí vyhlášena pod č. 124/2004 Sb. m. s.

¹⁰ MÜLLEROVÁ, HUMLÍČKOVÁ: *Nové přístupy k implementaci...*, s. 5 – 6.

¹¹ Rozhodnutí Rady 2005/370/ES ze dne 17. února 2005 o uzavření Úmluvy o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí jménem Evropského společenství. Úř. věst. L 124, 17. května 2005, s. 1.

mj. k naplňování cílů evropské politiky v oblasti životního prostředí, které jsou stanoveny v článku 191 Smlouvy o fungování Evropské unie.¹²

Závazky vyplývající z Aarhuské úmluvy jsou prováděny zejména prostřednictvím nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1367/2006, označovaného jako tzv. Aarhuské nařízení. Dalšími prostředky implementace Úmluvy jsou Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2001/42/ES, 2003/4/ES a 2003/35/ES. Kromě přijetí výše uvedených sekundárních předpisů došlo rovněž k novelizaci vybraných ustanovení několika dalších předpisů sekundárního práva Evropské unie. Všechny tyto zmíněné sekundární předpisy byly přijaty za účelem implementace požadavků prvního a druhého pilíře Aarhuské úmluvy. Třetí pilíř Úmluvy tedy z pohledu implementace poněkud zaostává, neboť doposud nebyl přijat samostatný unijní předpis, který by požadavky tohoto pilíře zahrnoval. Důvodem může být mj. ustanovení čl. 9 odst. 3 Úmluvy, jehož správná implementace činí potíže nejen smluvním státům, tj. na úrovni národních právních řádů, ale i na úrovni práva evropského.¹³

1.3 Aarhuská Úmluva a Česká republika

Česká republika je smluvní stranou Aarhuské úmluvy, a to již ode dne jejího samotného přijetí. Úmluva byla v České republice ratifikována 6. července 2004 a vyhlášena ve Sbírce mezinárodních smluv pod č. 124/2004 Sb. m. s. Pro Českou republiku tak Úmluva vstoupila v platnost dne 4. října 2004.

V důsledku skutečnosti, že Česká republika je samostatným signatářem Úmluvy a současně členským státem Evropské unie, Aarhuská úmluva, jak je již výše naznačeno, tzv. prostupuje do českého právního řádu dvěma způsoby. Za prvé prostřednictvím výše jmenovaných sekundárních právních předpisů Evropské unie a za druhé skrze čl. 10 Ústavy, dle něhož vyhlášené mezinárodní smlouvy, k jejichž ratifikaci dal Parlament souhlas a jimiž je Česká republika vázána, jsou součástí právního řádu; stanoví-li mezinárodní smlouva něco jiného než zákon, použije se mezinárodní smlouva.¹⁴ „Čl. 10 Ústavy dává v případě rozporu mezi obsahem ustanovení mezinárodní smlouvy a obsahem ustanovení zákona přednost ustanovení mezinárodní smlouvy, protože takové řešení obecně vede k plnění závazků z mezinárodního práva. To ovšem neznamená, že mezinárodní smlouva – jakožto součást právního řádu – má přednost před zákonem ve smyslu hierarchického uspořádání právního řádu, tedy že je zákonu v tomto smyslu nadřazena, nýbrž že má přednost aplikační.“¹⁵ Princip

¹² MÜLLEROVÁ, HUMLÍČKOVÁ: *Nové přístupy k implementaci...*, s. 10 – 12.

¹³ MÜLLEROVÁ, HUMLÍČKOVÁ: *Nové přístupy k implementaci...*, s. 11 – 12.

¹⁴ MÜLLEROVÁ, HUMLÍČKOVÁ: *Nové přístupy k implementaci...*, s. 12 – 13.

¹⁵ MIKULE, Vladimír/SUCHÁNEK, Radovan. In SLADÉČEK, Vladimír, MIKULE, Vladimír/SUCHÁNEK, Radovan, SYLLOVÁ, Jindřiška. *Ústava České republiky. Komentář*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 121 – 130 (čl. 10 Ústavy).

aplikační přednosti, resp. přímé aplikovatelnosti, však nelze uplatnit bez dalšího, ale pouze za předpokladu, že je dán skutečný rozpor mezi konkrétními právními pravidly, tj. že dané ustanovení mezinárodní smlouvy stanoví přímo uplatnitelná právní pravidla, nikoliv pouze závazky České republiky určitá právní pravidla do českého právního řádu zavést.¹⁶

Právě posledně zmíněný předpoklad pro použití aplikační přednosti je ve vztahu k Aarhuské úmluvě a možnosti jejího přímého použití poněkud problematický. Otázkou přímé aplikovatelnosti Úmluvy (tzv. self-executing effect) se zabýval i velký senát Soudního dvora Evropské unie ve věci C 240/09, jejímž předmětem bylo rozhodnutí o předběžné otázce Nejvyššího soudu Slovenskej republiky¹⁷. Soudní dvůr ve svém rozsudku v této věci s ohledem na rozsudky ve věci Simutenkov, C-265/03, a ve věci Asda Stores, C-372/06, mj. konstatoval, že za ustanovení s přímým účinkem lze považovat pouze ta ustanovení smlouvy, „... která obsahují jasnou a přesnou povinnost, jejíž provedení nebo účinky nejsou podmíněny vydáním žádného pozdějšího aktu“.¹⁸ Dle citovaného rozsudku Soudního dvora tedy čl. 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy nemá v právu Evropské unie přímý účinek. Avšak je na vnitrostátním soudu, „aby s cílem zajistit účinnou soudní ochranu v oblastech, na které se vztahuje právo Unie týkající se životního prostředí, vyložil vnitrostátní právo takovým způsobem, který bude v co největším možném rozsahu v souladu s cíli, které jsou stanoveny v čl. 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy“.¹⁹

K otázce přímého účinku Úmluvy, resp. jejích konkrétních ustanovení ve vztahu k aktivní procesní legitimaci ekologických spolků, se rovněž vyjadřoval i Nejvyšší správní soud, který ve svých rozhodnutích (rozsudek NSS ze dne 24. ledna 2007, č. j. 3 Ao 2/2007 – 42 a rozsudek NSS ze dne 24. října 2013, č. j. 5 Ao 3/2012 – 36) dospěl mj. k závěru, „... že Aarhuská úmluva nesporně náleží do kategorie mezinárodních smluv, které jsou součástí právního řádu, avšak pokud jde o aplikační přednost mezinárodní smlouvy před zákonem, je nezbytné zkoumat rovněž podmínku „samovykonatelnosti“, resp. přímé aplikovatelnosti jednotlivých ustanovení“.²⁰ V případě posuzovaných ustanovení Aarhuské úmluvy NSS dovedl, že tato nestanovují práva jednotlivcům, a nepředstavují tak samovykonatelná ustanovení.²¹ Výše zmiňovaný požadavek Soudního dvora k tomu, aby bylo vnitrostátní právo vykládáno v co největším možném souladu s cíli Aarhuské úmluvy, NSS spíše nerefletoval, tj. přistoupil k tomuto požadavku ryze formalisticky. Tento výkladový směr nebyl dle mého názoru

¹⁶ Tamtéž.

¹⁷ Předběžná otázka se vztahovala pouze k čl. 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy.

¹⁸ Rozsudek ze dne 8. března 2011, Lesoochránárske zoskupenie VLK v Ministerstvo životného prostredia Slovenskej republiky, C-240/09, Sb. rozh. s. I-1305, bod 44.

¹⁹ Tamtéž, Sb. rozh. s. I-1306, bod 50.

²⁰ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. října 2013, č. j. 5 Ao 3/2012 – 36.

²¹ Tamtéž.

nejšťastnějším, a to především z hlediska dodržování mezinárodně-právních závazků České republiky zejména s odkazem na čl. 26 a 27 Vídeňské úmluvy o smluvním právu²², které jsou stručně řečeno vyjádřením zásady *pacta sunt servanda*, a rovněž z hlediska dodržování povinností plynoucích České republice z jejího členství v Evropské unii.

Jistý posun k lepšímu přišel až s rozhodnutím Ústavního soudu, který ve svém nálezu ze dne 30. května 2014, sp. zn. I. ÚS 59/14, rozsudek NSS ze dne 24. října 2013, č. j. 5 Ao 3/2012 – 36, zrušil. Ústavní soud ve zmiňovaném nálezu nikterak nezpochybňuje dosavadní výklad Aarhuské úmluvy z hlediska neexistence jejího přímého účinku. Upozorňuje však na to, „... že je zapotřebí brát v úvahu status Aarhuské úmluvy [viz čl. 10 Ústavy České republiky] z pohledu její aplikační přednosti před zákonem a nelze relevantně jednat bez přihlídnutí k Aarhuské úmluvě jako k interpretačnímu pramenu“.²³ Dále Ústavní soud konstatuje, že v případě, kdy je možné vnitrostátní normy vykládat vícero možnými způsoby, má přednost takový výklad, který naplňuje požadavky Aarhuské úmluvy. Ústavní soud poukazuje také na skutečnost, která byla již výše zmíněna, a to že signatářem Úmluvy je rovněž Evropské společenství, a Úmluva je tak součástí komunitárního práva. Tedy i přesto, že nejsou splněny předpoklady přímého účinku, tj. dostatečná jasnost a bezpodmínečnost jednotlivých ustanovení Úmluvy, jsou orgány členských států a tedy i soudy povinny interpretovat vnitrostátní právní úpravu v souladu s mezinárodněprávními závazky Evropského společenství. Výše uvedenými závěry není tento nálezn Ústavního soudu zcela vyčerpán. O jeho dalším stěžejním významu je pojednáno v následující kapitole týkající se územního plánování.²⁴

Byť tedy není sporu o tom, že Aarhuská úmluva patří do kategorie mezinárodních smluv spadajících do režimu čl. 10 Ústavy, české soudy jí status přímé aplikovatelnosti doposud nepřiznaly. Přesto je však neopomenutelným výkladovým pramenem a při výkladu vnitrostátního práva je třeba postupovat v souladu s Úmluvou, což se jeví jako v celku logický a účelný požadavek. Pro úplnost dodávám, že přístup k otázce přímé aplikovatelnosti Úmluvy nebyl a není ani mezi ostatními členskými státy jednotný. Některé státy jako např. Estonsko a Maďarsko status přímého účinku Úmluvě přiznávají od počátku, jiné státy jako např. Rakousko a Slovinsko Úmluvě tento atribut naopak nepřiznaly.²⁵

²² Vyhláška ministra zahraničních věcí č. 15/1998 Sb., ze dne 4. září 1987 o Vídeňské úmluvě o smluvním právu.

²³ Nález Ústavního soudu ze dne 30. května 2014, sp. zn. I. ÚS 59/14, bod 19.

²⁴ Tamtéž.

²⁵ ŽIDEK, Dominik. Aarhuská úmluva ve světle judikatury SDEU, českých a slovenských soudů.

In KYSELOVSKÁ, Tereza (ed). Cofola 2014: The Conference Proceedings. Brno: Masarykova univerzita, 2014, s. 1025.

1.4 Účast veřejnosti v ústavněprávní rovině

Odhodlání „... *společně střežit a rozvíjet zděděné přírodní a kulturní, hmotné a duchovní bohatství*“²⁶ má své místo již v preambuli Ústavy. Jeho normativním vyjádřením je pak čl. 7 Ústavy, který ukládá státu povinnost dbát o šetrné využívání přírodních zdrojů a o ochranu přírodního bohatství. Toto ustanovení je vedle preambule jediným ustanovením v celé Ústavě, které zohledňuje ekologický aspekt, a to jako zájem, který je třeba brát na zřetel při každé činnosti státu.²⁷

Další pravidla směřující k ochraně životního prostředí, přírodních zdrojů, druhového bohatství přírody a kulturních památek stanovuje Listina. Povinnosti státu dbát o ochranu životního prostředí odpovídá právo na příznivé životní prostředí, které je zakotveno v čl. 35 odst. 1 Listiny. V odst. 2 téhož ustanovení je zaručeno právo na včasné a úplné informace o stavu životního prostředí a přírodních zdrojů. Z hlediska účasti veřejnosti je pak vedle výše uvedených ustanovení stěžejní zejména čl. 35 odst. 3 Listiny, dle něhož nikdo nesmí při výkonu svých práv ohrožovat ani poškozovat životní prostředí (včetně přírodních zdrojů, biodiverzity a kulturních památek) nad míru stanovenou zákonem. V této souvislosti stojí za pozornost i ustanovení čl. 11 odst. 3 Listiny, které výslovně umožňuje v zájmu ochrany (mimo jiné) přírody a životního prostředí zákonem omezit výkon práva vlastnického.²⁸

Velmi podstatným je i ustanovení čl. 36 odst. 1 Listiny, které zaručuje základní procesní právo každého na spravedlivý proces. Toto ustanovení se, jak opakovaně potvrdil ve své judikatuře i Ústavní soud²⁹, vztahuje nejen na řízení před soudy, ale rovněž na řízení před orgány veřejné správy, tj. na správní řízení. Použitelnost čl. 38 odst. 2 věty první Listiny³⁰ na správní řízení, byla Ústavním soudem rovněž několikrát potvrzena.³¹ Tyto dva výše zmíněné články jsou z hlediska účasti veřejnosti významné zejména z toho důvodu, že je v nich vyjádřen jeden z ústavních principů spravedlivého procesu, a to „*základní procesní právo na účastenství v řízení*“³². Podstatu tohoto principu lze na základě nálezů Ústavního soudu vymežit následovně: „*Každý, o jehož „právu“ (neboli „jeho věci“) jedná ve „stanoveném postupu“ (tj. v řízení) „nezávislý a nestranný soud“ nebo „jiný orgán“*

²⁶ Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

²⁷ MIKULE, Vladimír/SUCHÁNEK, Radovan. In SLÁDEČEK, Vladimír, MIKULE, Vladimír/SUCHÁNEK, Radovan, SYLLOVÁ, Jindřiška. Ústava České republiky. Komentář. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 1 – 8 (Preambule).

²⁸ SYLLOVÁ, Jindřiška. In SLÁDEČEK, Vladimír, MIKULE, Vladimír/SUCHÁNEK, Radovan, SYLLOVÁ, Jindřiška. Ústava České republiky. Komentář. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 90 – 97 (čl. 7 Ústavy).

²⁹ Např. nálezy Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 226/95, Pl. ÚS 21/04, IV. ÚS 3910/13 a IV. ÚS 270/15.

³⁰ Každý má právo, aby jeho věc byla projednána veřejně, bez zbytečných průtahů a v jeho přítomnosti a aby se mohl vyjádřit ke všem prováděným důkazům.

³¹ Zejména nálezy Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 225/01, I. ÚS 591/2000, II. ÚS 1090/07 a I. ÚS 2052/08.

³² SVOBODA, Petr. *Ústavní základy správního řízení v České republice. Právo na spravedlivý proces a české správní řízení*. Praha: Linde, 2007, s. 128.

ve smyslu čl. 36 odst. 1 Listiny, má procesní právo na to, aby měl v příslušném řízení postavení účastníka, které bude zaručeno zákonem v souladu s čl. 36 odst. 4 Listiny.“^{33 34}

Na závěr této podkapitoly je na místě zmínit také čl. 21 odst. 1 Listiny, který je ústavněprávním základem pro instituty umožňující občanům přímo se podílet na správě věcí veřejných, tedy i na rozhodování o věcech obecného zájmu. K tomuto slouží zejména institut místního či krajského referenda, prostřednictvím kterého mají občané možnost se přímo podílet na samosprávě obce.

³³ VOPÁLKA, Vladimír. In VOPÁLKA, Vladimír, ŠIMŮNKOVÁ, Věra, ŠOLÍN, Miloslav. Správní řád. Komentář. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2003, s. 40.

³⁴ SVOBODA, Petr. Ústavněprávní aspekty účastenství ekologických spolků ve správních řízeních. Právní rozhledy, 2018, č. 2, s. 51 – 52.

2 Účast veřejnosti v procesech územního plánování

Práva veřejnosti, o nichž byla již řeč v souvislosti s jejich zakotvením v Aarhuské úmluvě, jsou nezřídka uplatňována v procesech dle stavebního zákona. V rámci procesu realizace stavebního záměru je územní plánování z hlediska časového na prvním místě. Území je nepochybně přírodním zdrojem, „... *jakousi supersložkou životního prostředí člověka*“³⁵. Území zároveň slouží k realizaci většiny dalších složek životního prostředí. Už jen ze samotného faktu jedinečnosti³⁶ území vyvstává potřeba jeho plánovitěho využívání tak, aby mohlo být využíváno účelně, efektivně a funkčně nejenom z hlediska zájmů veřejných, ale i z pohledu naplňování a ochrany soukromých zájmů a práv. Územní plánování představuje jeden ze základních nástrojů regulace využívání přírodních zdrojů a ochrany přírodního bohatství, tedy životního prostředí. Právní úprava územního plánování tak bezprostředně směřuje k naplňování obecných ústavněprávních východisek, zejm. k naplnění již zmiňovaného čl. 7 Ústavy. V této kapitole jsou z hlediska participace veřejnosti podrobeny analýze postupně všechny úrovně územního plánování.³⁷

2.1 Politika územního rozvoje

Politika územního rozvoje je strategickým nástrojem územního plánování na celostátní úrovni. Pořizuje se vždy pro území celého státu a určuje strategii a základní podmínky pro naplňování úkolů územního plánování obecně formulovaných v ustanovení § 19 stavebního zákona, a to zejména s ohledem na udržitelnost území. Účelem PÚR je rámcově vymezit úkoly pro navazující činnosti územního plánování a zajistit jejich koordinaci na úrovni krajů a obcí. Svou povahou je PÚR koncepčním nástrojem územního plánování, nikoliv realizačním. Představuje jakési vodítko, které určuje směr, jakým by se měly ubírat další fáze územního plánování z hlediska budoucího využití území České republiky. Z hlediska hierarchie nástrojů územního plánování, která je poměrně jasně stanovena stavebním zákonem a na níž je právní úprava územního plánování postavena, stojí PÚR v pomyslné pyramidě nástrojů na té nejvyšší úrovni. Touto optikou je třeba vnímat také závaznost PÚR, která je předně určena orgánům veřejné správy zejména pro pořizování a vydávání ÚPD a pro rozhodování v území³⁸. Vzhledem ke své povaze, jejíž charakteristika je naznačena výše, tvoří PÚR v systému nástrojů územního plánování dle stavebního zákona samostatnou kategorii. Není zařazena ani mezi

³⁵ SLÁDEČEK, Vladimír, POUPEROVÁ, Olga a kol. Správní právo – zvláštní část (vybrané kapitoly). 2. vydání. Praha: Leges, 2014, s. 197.

³⁶ A to nejen v tom smyslu, že nelze jednoduše vytvářet nové území nebo to stávající výrazně rozšiřovat, ale i ve smyslu toho, že konkrétní část území nelze jednoduše využívat k několika různým účelům současně.

³⁷ SLÁDEČEK, POUPEROVÁ a kol.: *Správní právo – zvláštní část...*, s. 196 – 201.

³⁸ Politika územního rozvoje stanoví úkoly pro ministerstva, jiné ústřední správní úřady, orgány obcí a krajů a stavební úřady.

územně plánovací podklady ani mezi ÚPD. Důvodem je poměrně vysoká míra obecnosti jejího obsahu, která je dána především celostátním rozsahem. V případě PÚR se nejedná, na rozdíl od jiných nástrojů územního plánování, o konkrétní řešení určitého území s obecně vymezeným okruhem adresátů. Zmíněný charakter a účinky PÚR přezkoumával i NSS³⁹ a dospěl k závěru, že PÚR není opatřením obecné povahy, neboť nenaplnuje jeho materiální ani formální znaky, a v důsledku toho tak není způsobilým předmětem soudního přezkumu. Tento závěr vyjádřený NSS potvrdil i Ústavní soud^{40, 41}

2.1.1 Proces pořizování politiky územního rozvoje

Vzhledem k tomu, že PÚR není vydávána formou opatření obecné povahy, je i postup jejího pořizování odlišný od pořizování ÚPD. Návrh PÚR zpracovává Ministerstvo pro místní rozvoj (dále jen „ministerstvo“), jakožto ústřední správní úřad na úseku územního plánování, ve spolupráci s dalšími ministerstvy⁴², jinými ústředními správními úřady a kraji. Tyto mohou dle ustanovení § 33 odst. 3 stavebního zákona uplatnit k návrhu PÚR svá stanoviska⁴³.

Účast veřejnosti při pořizování PÚR upravuje odst. 4 téhož ustanovení, kde je v souladu s požadavky Směrnice 2001/42/ES, resp. Aarhuské úmluvy, stanovena povinnost ministerstva zveřejnit návrh PÚR včetně vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území způsobem umožňující dálkový přístup tak, aby se s ním mohla veřejnost seznámit, připravit se na jeho veřejné projednání, účastnit se na něm a případně podat ministerstvu ve stanovené lhůtě písemné připomínky. Místo a doba konání veřejného projednání připravované PÚR musí být stanoveny nejméně 30 dnů předem. Rovněž lhůta pro podání připomínek nesmí být kratší než 30 dnů ode dne veřejného projednání. Ovšem nebylo tomu tak vždy. Před účinností zákona č. 225/2017 Sb.⁴⁴, který rozsáhle novelizuje především stavební zákon, ale i některá ustanovení mnoha dalších zákonů, tj. před 1. lednem 2018, byla lhůta pro podání připomínek 60 dnů.⁴⁵

Cílem Novely 2018, jejíž přijetí bylo vedeno zejména snahou o napravení nedostatků a rizik plynoucích zejména z kritizovaného zdlouhavého a složitého povolování stavebních záměrů, bylo tedy pochopitelně zjednodušení a zrychlení povolovacích procesů. Tyto snahy

³⁹ Např. rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 11. 2009, č. j. 9 Ao 3/2009-59, ze dne 27. 1. 2011, č. j. 7 Ao 7/2010 – 133, či ze dne 21. 11. 2018, č. j. 2 As 81/2016 - 157.

⁴⁰ Usnesení Ústavního soudu ze dne 2. 11. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 5/10.

⁴¹ FIALOVÁ, Eva. In MACHAČKOVÁ, Jana a kol. Stavební zákon. Komentář. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2018, s. 132 – 138.

⁴² Zvláštní status má dle stavebního zákona Ministerstvo životního prostředí, které mj. stanovuje požadavky na vyhodnocení vlivů PÚR na životní prostředí.

⁴³ Ministerstva a jiné ústřední správní úřady uplatňují k návrhu PÚR svá stanoviska jako dotčené orgány dle zvláštních právních předpisů, a proto je jejich obsah pro PÚR závazný ve smyslu § 4 odst. 2 písm. b) stavebního zákona. Stanovisko kraje uplatňuje rada kraje v samostatné působnosti, v tomto případě se tak nejedná o stanovisko ve smyslu výše citovaného ustanovení.

⁴⁴ Zákon č. 225/2017 Sb., kterým se mění zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony.

⁴⁵ FIALOVÁ: *Stavební zákon. Komentář...*, s. 145 – 150.

byly promítnuty nejen do oblasti stavebního řádu, ale vcelku logicky i do procesů územního plánování, a tedy i do procesu tvorby PÚR. Podle důvodové zprávy k Novele 2018 se v praxi ukázalo, že původně stanovená lhůta pro podání připomínek je nepřiměřeně dlouhá a právě nadbytečné lhůty dle zákonodárce vedou ke zpomalování postupů v územním plánování, což má vliv i na zpomalování rozhodování o důležitých záměrech s celostátním významem. I s ohledem na již výše zmiňovaný obecný charakter PÚR, kdy nelze očekávat přímé dotčení práv adresátů, byla lhůta pro podání připomínek zkrácena na současně platných 30 dnů od veřejného projednání. Celková lhůta od zveřejnění návrhu PÚR a oznámení veřejného projednání je minimálně 60 dnů, což se i dle mého názoru jeví jako dostatečné.⁴⁶

Písemné připomínky se podávají ministerstvu a i zde platí koncentrační zásada. K později uplatněným připomínkám se tedy nepřihlíží. Připomínky musí splňovat obecné náležitosti podání dle ustanovení § 37 odst. 2 správního řádu, tj. musí být patrné, kdo připomínky podává, co se připomínkuje a co se navrhuje. Dále je samozřejmě nutné označit správní orgán, kterému jsou připomínky určeny, a připojit podpis osoby, která připomínky podává.⁴⁷

S ohledem na skutečnost, že PÚR slouží mimo jiné ke koordinaci územního rozvoje také v přeshraničních a mezinárodních souvislostech, je součástí procesu přijímání PÚR rovněž nabídka konzultace návrhu PÚR včetně vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území, která je určena sousedním státům, jejichž území by mohlo být přijetím PÚR významně dotčeno. Výsledky takových konzultací jsou poté společně se stanovisky a připomínkami obcí a veřejnosti podkladem pro vydání stanoviska Ministerstva životního prostředí k návrhu PÚR dle ustanovení § 10g zákona EIA, jehož předmětem je posouzení vlivu provádění koncepce, tj. PÚR, na životní prostředí. Toto stanovisko má spíše doporučující charakter a není pro obsah PÚR závazné. Před samotným předložením návrhu PÚR vládě ke schválení upraví ministerstvo návrh PÚR tak, aby návrh zohledňoval výsledky vyhodnocení vlivů PÚR na udržitelný rozvoj území, všech uplatněných stanovisek, připomínek obcí a veřejnosti a vyjádření či výsledky konzultací sousedních států. Takto upravený návrh PÚR znovu projedná se zástupci ministerstev, jiných ústředních správních úřadů a krajů.⁴⁸

Spolu s upraveným návrhem PÚR ministerstvo vládě předkládá zprávu, kterou dokládá, že návrhu PÚR byl řádně projednán se všemi příslušnými subjekty. Obsahem této zprávy je mj. také vyhodnocení uplatněných stanovisek a připomínek obcí a veřejnosti. Vláda

⁴⁶ Důvodová zpráva k zákonu č. 225/2017 Sb., kterým se mění zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony, k bodu 51.

⁴⁷ SMÍŠEK, Jaroslav. In MACHÁČKOVÁ, Jana a kol. Stavební zákon. Komentář. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2018, s. 104.

⁴⁸ FIALOVÁ: *Stavební zákon. Komentář...*, s. 151 – 152.

schvaluje PÚR ve formě usnesení. Ministerstvo následně zajistí uveřejnění sdělení ve Sbírce zákonů o tom, že PÚR byla schválena, a úplné znění nově schválené PÚR zveřejní způsobem umožňující dálkový přístup, tj. na internetových stránkách ministerstva mmr.cz⁴⁹. Účinností Novely 2018 se vyjasnila pochybnost o dni, od kterého se PÚR stává závaznou. Nyní je jasně stanoveno, že PÚR se stává závaznou dnem následujícím po dni zveřejnění sdělení o jejím schválení vládou. Předpokladem by však mělo být, že do doby zveřejnění tohoto sdělení již bude celé schválené znění PÚR nebo její aktualizace řádným způsobem zveřejněno, neboť samotné sdělení ve Sbírce zákonů text PÚR ani její aktualizace neobsahuje.⁵⁰

2.1.2 Aktualizace politiky územního rozvoje

Ministerstvo má jako pořizovatel PÚR povinnost předkládat vládě každé čtyři roky zprávu o uplatňování PÚR. Vláda pak na základě této zprávy rozhoduje o aktualizaci PÚR nebo v případě, že jsou pro to dány důvody, o jejím celkovém přepracování. Obsahem této zprávy je vyjma dalších náležitostí, které jsou demonstrativně vyjmenovány v ustanovení § 35 odst. 2 stavebního zákona, především vyhodnocení toho, jak jsou úkoly stanovené v PÚR doposud plněny a zda jsou i nadále aktuální. Měly by být zohledněny rovněž návrhy aktualizace PÚR ze strany územně samosprávných celků, které vyvstaly v rámci územně plánovací činnosti apod. S aktualizací PÚR přichází i další prostor pro veřejnost. Ministerstvo má povinnost návrh zprávy o uplatňování PÚR zveřejnit tak, aby bylo možné se s jejím obsahem řádně a včas seznámit, tj. aby byl umožněn dálkový přístup. Lhůta pro podání písemných připomínek obcí a veřejnosti nesmí být ani v tomto případě kratší než 30 dnů ode dne zveřejnění návrhu zprávy. I v této fázi platí pro podávání připomínek koncentrační zásada. Povinnost zveřejnění návrhu zprávy a s tím související možnost veřejnosti a obcí účastnit se i procesu aktualizace PÚR prostřednictvím písemných připomínek bychom ve stavebním zákoně ještě před 1. lednem 2013 hledali marně. Ustanovení § 35 odst. 3 bylo do stavebního zákona doplněno až s účinností zákona č. 350/2012 Sb.⁵¹ Díky této novelizaci tak můžeme dnes konstatovat, že požadavek Aarhuské úmluvy, aby státy zajistily účast veřejnosti při přípravě plánů a programů týkajících se životního prostředí již v počátečním stádiu rozhodování, tedy když jsou ještě všechny možnosti „volby“ otevřeny, a účast veřejnosti tak může být účinná, je naplněn. O tom, zda je třeba na základě předložené zprávy PÚR aktualizovat nebo dokonce pořídit zcela novou PÚR rozhoduje vláda. Schvalování aktualizace PÚR se řídí příslušnými ustanoveními stavebního zákona o pořizování a schvalování PÚR, o kterých je již stručně pojednáno výše.⁵²

⁴⁹ Aktuální informace k PÚR ČR dostupné na <<https://www.mmr.cz/cs/ministerstvo/stavebni-pravo/koncepce-a-strategie/politika-uzemniho-rozvoje-ceske-republiky>>.

⁵⁰ FIALOVÁ: *Stavební zákon. Komentář...*, s. 154.

⁵¹ Zákon č. 350/2012 Sb., kterým se mění zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, a některé související zákony.

⁵² FIALOVÁ: *Stavební zákon. Komentář...*, s. 157 – 158.

Současně je platná Politika územního rozvoje České republiky, ve znění Aktualizací č. 1, 2 a 3. Aktualizace č. 2 a 3 PÚR ČR jsou závazné od 1. října 2019, návrh Aktualizace č. 4 na základě zprávy o uplatňování PÚR se zpracovává a má být předložen vládě do 30. června 2021⁵³. Doposud nejčerstvějším je potom návrh Aktualizace č. 5. Ze současné praxe tedy můžeme vypozařovat, že v poslední době je poměrně hojně využíván institut tzv. mimořádné aktualizace PÚR, tj. aktualizace z důvodu naléhavého veřejného zájmu. Režim mimořádné aktualizace PÚR proces pořízení a schválení aktualizace výrazně urychluje. Může být proto využíván například z důvodu naléhavé potřeby realizace veřejné dopravní infrastruktury s celostátním nebo mezinárodním významem. Jak je patrné z posledně schválené Aktualizace č. 3 či z navrhované Aktualizace č. 5, může se jednat i o případy naléhavé potřeby komplexního řešení nějakého čím dál více se prohlubujícího problému. V případě České republiky je v současné době takovým problémem s ohledem na stále se zhoršující prognózy sucho⁵⁴. Domnívám se, že v takových případech se bezpochyby jedná o naléhavý veřejný zájem a je na místě využívat veškeré dostupné nástroje k tomu, aby mohly být realizovány záměry, které mohou přispět k posílení systémů pro zadržování vody v krajině a minimalizovat zemědělské škody a riziko bleskových povodní. V těchto situacích mnohdy není prostor čekat na pořízení aktualizace v pravidelném zákonném cyklu a je potřeba jednat co nejdříve. Zdáli se v konkrétním případě skutečně jedná o případ naléhavého veřejného zájmu, posoudí vláda, které zároveň přísluší o využití režimu mimořádné aktualizace rozhodnout. Pokud vláda návrh na pořízení aktualizace PÚR z důvodu naléhavého veřejného zájmu svým usnesením schválí, může se k návrhu takové aktualizace posléze vyjádřit opět i veřejnost, a to již známým způsobem, tedy prostřednictvím své účasti na veřejném projednání připravované aktualizace a případně skřze podání písemných připomínek. Ustanovení o účasti veřejnosti při procesu pořizování a schvalování PÚR se na postup při její aktualizaci z důvodu naléhavého veřejného zájmu použijí přiměřeně. Rozdílem, na který je však nutné upozornit, je možné zkrácení lhůt, o kterém může s ohledem na naléhavost pořízení mimořádné aktualizace rozhodnout vláda. Názornou ukázkou může být právě zmiňovaná Aktualizace č. 5, neboť vláda v tomto případě rozhodla o zkrácení lhůt na polovinu, tj. 15 dnů pro přípravu na veřejné projednání a 15 dnů pro podání písemných připomínek obcí či veřejnosti. Ten, kdo má zájem se účastnit i procesu mimořádné aktualizace PÚR, by tedy měl být ve vztahu ke stanoveným lhůtám obezřetnější,

⁵³ Dle usnesení vlády č. 315/2019 ze dne 6. května 2019.

⁵⁴ *Současné sucho v ČR je horší než v minulých dvou letech. Zemědělci ale mohou doufat v deštivější květen* [online]. lidovky.cz, 19. dubna 2020 [cit. 8. května 2020]. Dostupné na <https://www.lidovky.cz/domov/soucasne-sucho-v-cr-je-horsi-nez-v-minulych-dvou-letech-ohrozena-je-zemedelska-puda-i-lesni-porosty.A200419_150215_ln_domov_ele>.

aby jeho snahy nepřišly v důsledku opoždění vniveč, neboť zde není možnost nápravy. Lhůta 15 dnů je s ohledem na poměrně úzce vymezený předmět této mimořádné aktualizace dle mého názoru přiměřená. Cestou mimořádné aktualizace PÚR by obecně nemělo docházet k rozsáhlým změnám. Mělo by se jednat spíše o jednotlivosti, které skutečně nesnesou odkladu, proto se zkrácení lhůt v takových případech jeví jako opodstatněné. Ovšem z hlediska posílení právní jistoty, byť nelze tvrdit, že by při rozhodování o zkracování lhůt v rámci mimořádné aktualizace PÚR mělo existovat nějaké zvýšené riziko excesů, je dle mého názoru na místě úvaha o tom, zda i v tomto případě by neměla být zákonem stanovena minimální délka trvání těchto lhůt, kterou nelze ani za mimořádných okolností překročit.⁵⁵

2.1.3 Míra účasti veřejnosti

Na tomto místě je vhodné znovu připomenout, že PÚR je závazná primárně pro orgány veřejné správy, nikoliv pro ty, vůči kterým je veřejná správa vykonávána. Záměry vyjádřené v PÚR pro pořizování a vydávání navazující ÚPD a pro rozhodování v území nejsou a ani nemohou být automaticky přejímány do zásad územního rozvoje bez dalšího hodnocení jejich dopadů či bez zvažování alternativních řešení. Takový postup by byl v rozporu nejen se zvláštními právními předpisy a Směrnicí SEA, ale i v rozporu se smyslem právní úpravy procesu schvalování zásad územního rozvoje a územního či regulačního plánu. Obecně vyjádřené záměry stanovené PÚR nemusí být vždy nutně naplněny.⁵⁶

Přesto na přípravě návrhu PÚR participuje veřejnost prostřednictvím písemných připomínek. *„Role veřejnosti není samoučelná či zcela formální; jedná se o transpozici požadavku účasti veřejnosti na procesech územního plánování obsaženého ve Směrnici SEA, jemuž odpovídá povinnost podané připomínky zohlednit a následně návrh politiky upravit a projednat se zástupci ministerstev, jiných ústředních správních úřadů a krajů. Účast veřejnosti na tomto procesu proto není jen jakýmsi „kosmetickým doplňkem“, vyplývajícím z příslušné směrnice SEA. Nejde tedy o konkrétní regulaci určitého území s obecně vymezeným okruhem adresátů, ale o interní předpis, který však s ohledem na účast veřejnosti při jeho vzniku, jež je zákonem formalizována, nese i určitý přesah nad rámec samotné vnitřní činnosti veřejné správy.“*⁵⁷

Závěr NSS o tom, že PÚR nenaplnuje pojmové znaky opatření obecné povahy, a nemůže tak sama o sobě být přezkoumána soudem, je zřejmý. Tato skutečnost ovšem nevyklučuje možnost domáhat se soudního přezkumu ÚPD, která obecné záměry obsažené v PÚR konkretizuje. Jak zásady územního rozvoje, tak územní či regulační plán se vydávají

⁵⁵ FIALOVÁ: *Stavební zákon. Komentář...*, s. 159.

⁵⁶ HAMRLOVÁ, Eva. In PRŮCHA, Petr, GREGOROVÁ, Jana a kol. *Stavební zákon. Praktický komentář*. 1. vydání. Praha: Leges, 2017, s. 136.

⁵⁷ Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 18. listopadu 2009, č. j. 9 Ao 3/2009-59.

ve formě opatření obecné povahy, což dává právo každému, kdo má za to, že byl opatřením obecné povahy zkrácen na svých právech, domáhat se jeho zrušení, a to i jen některé jeho části⁵⁸. Přístup k soudu tedy v tomto případě není zcela odepřen a závěr o možném odepření spravedlnosti by neměl být proto přijat. Pokud by některé úkoly územního plánování byly v PÚR vyjádřeny natolik konkrétním způsobem, že by se již nedalo hovořit o obecném záměru, jednalo by se v takovém případě o překročení zákonem stanovených obsahových limitů PÚR. Tím však nemůže dojít k újmě těch, vůči kterým je v této oblasti veřejná správa vykonávána, tj. vůči fyzickým a právnickým osobám. Proto platí, že v tom rozsahu, v jakém PÚR překračuje zákonné limity svého obsahu z hlediska míry konkrétnosti, není PÚR ve vztahu k pořizování navazující ÚPD a ve vztahu k rozhodování v území závazná. Toto pravidlo představuje pro adresáty veřejné správy jistou záruku zákonnosti PÚR z hlediska jejího obsahu.⁵⁹

Ačkoli je účast veřejnosti v procesu tvorby PÚR spíše konzultativní, považují míru účasti veřejnosti na této úrovni územního plánování za plně dostačující. Absenci možnosti soudního přezkumu PÚR rovněž nevnímám s ohledem na výše citované odůvodnění jako zásadní.

2.2 Zástupce veřejnosti

Vzhledem k tomu, že následující podkapitoly jsou věnovány navazujícím územně plánovacím činnostem, které již stavební zákon řadí do kategorie ÚPD vydávané zásadně formou opatření obecné povahy, je na místě se blíže seznámit s institutem zástupce veřejnosti⁶⁰.

Prostřednictvím zástupce veřejnosti je veřejnosti umožněno se účinně a kvalifikovaně účastnit projednávání ÚPD. „Osoby, které nepatří mezi stavebním zákonem privilegované skupiny, mohou uplatňovat v řízení o pořízení příslušného opatření obecné povahy toliko připomínky, naopak zástupce veřejnosti umožňuje osobám z řad dotčené veřejnosti podávat kvalifikované námítky⁶¹. Přísluší mu právo ovlivnit průběh řízení stejným způsobem jako vlastníkům nemovitostí dotčeným regulací.“⁶²

Zástupcem veřejnosti může být jak fyzická, tak právnická osoba, kterou občané obce nebo kraje jako svého zástupce zmocní. Není podmínkou, aby tato osoba byla vázána na dané území, a to v tom smyslu, že zástupce veřejnosti nemusí být občanem obce či kraje nebo právnickou osobou se sídlem na území obce či kraje. Základním předpokladem pro zastupování veřejnosti je tak pouze způsobilost k právním jednáním. Co je však pro ustanovení zástupce veřejnosti zcela nezbytné, je požadovaný počet občanů obce nebo kraje, kteří uplatňují věcně

⁵⁸ Dle ust. § 101a soudního řádu správního.

⁵⁹ Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 18. listopadu 2009, č. j. 9 Ao 3/2009-59.

⁶⁰ Ust. § 23 stavebního zákona.

⁶¹ Blíže k odlišnému právnímu režimu vypořádání připomínek a námitek viz kapitola 2.3.1 níže.

⁶² Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 29. března 2016, č. j. 4 As 217/2015-182.

shodnou připomínku, a jmenují proto za sebe svého zástupce, kterého zmocní k podání námítky na základě této věcně shodné připomínky a rovněž k jejímu projednání dle stavebního zákona. Pokud se jedná o projednávání návrhu ZÚR, je ke zmocnění zástupce veřejnosti potřeba nejméně 500 občanů příslušného kraje nebo nejméně 200 občanů jakékoliv obce na území kraje nebo desetina občanů obce, která se nachází na území příslušného kraje a má méně než 2 000 obyvatel. V případě ÚPD obce je ke zmocnění zástupce veřejnosti vyžadováno nejméně 200 občanů příslušné obce nebo nejméně desetina občanů obce s méně než 2 000 obyvateli. Pro určení, kdo je oprávněným občanem obce či kraje, je rozhodující trvalý pobyt, tj. občanem obce je fyzická osoba, která má v příslušné obci nahlášen trvalý pobyt. Občanem kraje je potom fyzická osoba, která má trvalý pobyt v některé z obcí, případně ve vojenském újezdu, na území tohoto kraje. Dle nálezů Ústavního soudu⁶³ může být občanem obce či kraje i občan Evropské unie, pokud je v příslušné obci hlášen k trvalému pobytu.⁶⁴

Zástupce veřejnosti coby nástroj sloužící k zajištění účasti veřejnosti ve věcech územního plánování ještě více nabyl na svém významu, když mu bylo NSS přiznáno oprávnění k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části dle § 101a soudního řádu správního. Otázka přístupu zástupce veřejnosti k soudní ochraně nebyla zpočátku vůbec jednoznačná, proto se tato problematika dostala až před rozšířený senát NSS. Rozšířený senát ve svém, zde již citovaném, usnesení mimo jiné zdůrazňuje „... *povinnost národních soudů vykládat procesní předpisy upravující aktivní legitimaci extenzivním způsobem, aby byla ve smyslu čl. 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy zajištěna efektivní soudní ochrana dotčené veřejnosti, respektive byla akceptována aktivní legitimize určitých reprezentantů dotčené veřejnosti*“⁶⁵. V návaznosti na to rozšířený senát dále konstatuje, že právo ovlivnit průběh řízení stejným způsobem jako vlastníci nemovitostí dotčených regulací, které zástupci veřejnosti plyne ze zákona, je „... *podepřeno, na rozdíl od spolku, značnou mírou legitimacy, dosažením zmocnění od předepsaného počtu občanů obce, kteří mají bezprostřední vztah k regulovanému území, v němž žijí. Dotčení právní sféry nelze redukovat na dotčení vlastnických či jiných věcných práv. Zástupci veřejnosti tak lze při ochraně zájmů skupiny osob proti opatření obecné povahy v oblasti územního plánování přiznat vyšší legitimitu než spolku. Je zmocněn k podání námítky transparentně, výslovně jmenovanými občany obce, a při jejím projednání zastupuje ty, kteří uplatnili věcně shodnou připomínku. Dotčení právní sféry tak namítá jménem podstatné části obyvatel regulovaného území a námítka jím podaná má určitou výpovědní sílu. Naproti tomu skutečné zájmy sledované určitým spolkem mohou být nejasné.*“⁶⁶ Rozšířený senát NSS tedy

⁶³ Nález Ústavního soudu ze dne 19. dubna 2010, sp. zn. IV. ÚS 1403/09, bod 41.

⁶⁴ SMÍŠEK: *Stavební zákon. Komentář...*, s. 106.

⁶⁵ Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 29. března 2016, č. j. 4 As 217/2015-182.

⁶⁶ Tamtéž.

dospěl k závěru, že není podstatného rozdílu, který by odůvodňoval odlišné zacházení v rámci přístupu k soudní ochraně, v souvislosti s tím, zda je dotčená veřejnost zastupována spolkem nebo zástupcem veřejnosti.⁶⁷

S přihlédnutím k výše uvedenému mám za to, že zástupce veřejnosti je velmi užitečným nástrojem pro posílení účasti veřejnosti na úrovni projednávání ÚPD, a významnou měrou tak přispívá k naplňování požadavků Aarhuské úmluvy. To, co by však mohlo být případně podrobena bližšímu zkoumání v rámci budoucích změn tohoto institutu, je právě ona podmínka minimálního počtu občanů, který je dle stavebního zákona potřeba ke zmocnění zástupce veřejnosti. Domnívám se totiž, že současné nastavení může ve svém konečném důsledku do jisté míry způsobovat rozdíly v tom, jak „snadné“ je zajistit si možnost kvalifikované účasti na projednávání ÚPD prostřednictvím zástupce veřejnosti. Významněji se to může dle mého názoru projevat spíše na úrovni územního plánování obce, a to v tom, že občané obcí s vyšším počtem obyvatel mohou dosáhnout potřebného počtu občanů s věcně shodnou připomínkou snáze, než občané obcí s menším počtem obyvatel. Jinými slovy skupina 200 občanů představuje v obci s 5 000 obyvateli značně větší část obyvatelstva, než v obci, která má 40 000 obyvatel. Kritérium minimálního počtu občanů vyjádřené číselně tedy na určitou část veřejnosti dopadá přísněji, a určitá část veřejnosti má tak cestu k zajištění plnoprávné účasti při projednávání územního plánu poněkud složitější. Jsem si vědoma toho, že nelze stanovit všechna pravidla absolutně spravedlivě, nicméně v tomto případě by odborníci mohli jistě nalézt vyrovnanější řešení.

2.3 Zásady územního rozvoje

Zásady územního rozvoje jsou dalším nástrojem územního plánování, jehož účelem je v souladu s principem postupného nalézání optimálního řešení zpřesnit a konkretizovat cíle a úkoly územního plánování stanovené PÚR na regionální úrovni. ZÚR se pořizují vždy pro celé území kraje a jedná se o nejvyšší stupeň ÚPD v rámci hierarchie nástrojů územního plánování. Z tohoto hierarchického uspořádání plyne jejich závaznost pro navazující podrobnější územně plánovací činnosti, tj. pro pořizování a vydávání územních a regulačních plánů a pro rozhodování v území. ZÚR stanoví obecné požadavky na účelné a hospodárné uspořádání území kraje s přihlédnutím k jeho specifickým podmínkám, možnostem, složení obyvatelstva, charakteru krajiny apod.⁶⁸

ZÚR pořizuje krajský úřad v přenesené působnosti a vydává je zastupitelstvo kraje v samostatné působnosti. Jak již bylo shora uvedeno, ZÚR jsou stejně jako ostatní ÚPD

⁶⁷ Tamtéž.

⁶⁸ FIALOVÁ: *Stavební zákon. Komentář...*, s. 162 – 168.

vydávány ve formě opatření obecné povahy⁶⁹. Jsou tak „... zvláštním správním aktem smíšené povahy, jenž má relativně abstraktní charakter⁷⁰. Jde o správní akt dílem právní, dílem odborné a ve výsledku politické povahy, [...] Při jejich přijímání se uplatňují postupy právní a odborné (zákonná pravidla pořizování a vydávání, odborná stanoviska a posudky, zejména v rámci vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území, atp.), konečnou fází lze označit za politickou, neboť zásady územního rozvoje a jejich aktualizace schvaluje a vydává zastupitelstvo.“⁷¹

2.3.1 Proces pořizování zásad územního rozvoje

Jak je již známo z předchozí podkapitoly, v procesu pořizování ZÚR hrají klíčovou roli krajský úřad a zastupitelstvo kraje. V jednotlivých fázích pořizování ZÚR se však do procesu zapojují i další subjekty. Ve fázi přípravy, tj. návrhu ZÚR, jsou to především dotčené orgány, které zde hájí zájmy ochrany jednotlivých složek životního prostředí, a to nejenom prostřednictvím své účasti na společném jednání o návrhu ZÚR a vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území, ale rovněž skrze svá stanoviska, která mohou k návrhu ZÚR uplatnit a jejichž obsah je pro ZÚR závazný. Společného jednání se účastní také sousední kraje. Ty se mohou v této fázi aktivně zapojit uplatněním připomínek. Ve vztahu k sousedním státům se uplatňuje totožný postup jako při přijímání PÚR. Sousední státy, jejichž území může být uplatňováním ZÚR významně dotčeno, mohou využít možnosti konzultací. Obdobně jako k návrhu PÚR vydává Ministerstvo životního prostředí své stanovisko dle ustanovení § 10g zákona EIA i k návrhu ZÚR. Ministerstvo pak zasílá krajskému úřadu rovněž své stanovisko k návrhu ZÚR, v němž posuzuje zejména zajištění koordinace využívání území, zohledňuje zde širší územní vztahy a mezinárodní závazky a v neposlední řadě soulad s PÚR.⁷²

Co je ovšem na místě zdůraznit a ocenit, je skutečnost, že stavební zákon dává již v této fázi přípravy ZÚR prostor i veřejnosti. Krajský úřad je povinen návrh ZÚR a vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj doručit způsobem umožňujícím dálkový přístup, tj. veřejnou vyhláškou. Do 30 dnů ode dne doručení návrhu ZÚR může každý uplatnit u krajského úřadu písemné připomínky. Ani v tomto případě není výjimkou, že k později uplatněným připomínkám se nepřihlíží.⁷³ Povinnost zveřejnění návrhu ZÚR a oprávnění veřejnosti podávat k němu připomínky bylo do stavebního zákona doplněno až novelou účinnou od 1. ledna 2013. Důvodem této změny bylo zohlednění zde již zmiňovaných požadavků Směrnice SEA, resp. Aarhuské úmluvy, na včasnou účast veřejnosti v procesech, jejichž výsledek může významně

⁶⁹ Ust. § 171 a násl. správního řádu.

⁷⁰ Opatření obecné povahy je správním aktem s konkrétně vymezeným předmětem, tj. stanovuje rozsah práv a povinností v konkrétní věci, a s obecně vymezeným okruhem adresátů.

⁷¹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. května 2017, č. j. 5 As 49/2016-198.

⁷² JANČÁŘOVÁ, Ilona a kol. *Právo životního prostředí: obecná část*. Brno: Masarykova univerzita, 2016, s. 443 – 444.

⁷³ Ust. § 37 odst. 3 stavebního zákona.

ovlivnit životní prostředí. Účast veřejnosti v této fázi přípravy ZÚR má nepochybně svůj význam, neboť předmětem společného jednání dle ustanovení § 37 odst. 2 stavebního zákona, kterého se veřejnost neúčastní, mohou být různé varianty návrhu ZÚR a v takovém případě se právě v této etapě hledá to nejvhodnější řešení a na základě tohoto vyhodnocení je návrh ZÚR případně upraven. Předmětem veřejného projednání je až upravená podoba návrhu. Přípomínky veřejnosti k návrhu ZÚR uplatněné již v této prvotní fázi mohou být tedy významným podkladem jak pro vyhodnocení nejvhodnějšího variantního řešení návrhu, tak i pro jeho úpravu před veřejným projednáním. Je zřejmé, že návrh ZÚR společně s vyhodnocením vlivů na udržitelný rozvoj území s ohledem na jejich rozsah nelze zveřejnit na úřední desce v plném znění. Na úřední desce se proto zveřejní alespoň základní informace o návrhu a o tom, kde se může veřejnost s návrhem seznámit, tj. na jaké internetové adrese je návrh ZÚR k dispozici či na jakém místě lze do návrhu (fyzicky) nahlédnout. V souladu s ustanovením § 20 stavebního zákona je krajský úřad povinen zajistit možnost seznámit se s návrhem ZÚR již ode dne vyvěšení veřejné vyhlášky na úřední desce^{74, 75}

Druhá fáze, tedy řízení o ZÚR, je zahájena veřejným projednáním upraveného a posouzeného návrhu ZÚR. K veřejnému projednání jsou přizvány také další subjekty. Vyjma již výše zmíněných subjektů, které se účastní již v první fázi pořizování ZÚR, se přidávají též obce nacházející se v řešeném území a obce s tímto územím sousedící, tj. dotčené obce. Skutečnost, že se dotčené obce neúčastní již v první fázi pořizování ZÚR může být, domnívám se oprávněně, vnímáno jako určitý nedostatek platné právní úpravy. Mám za to, že právě dotčené obce, které pravděpodobně budou pořizovateli navazující ÚPD, by měly též dostat prostor vyjádřit se již k původnímu návrhu ZÚR a podílet se na vyhodnocení nejlepší varianty řešení návrhu. Veřejné projednání se koná nejdříve 15 dnů po doručení návrhu ZÚR a vyhodnocení vlivů, přičemž při doručování veřejnou vyhláškou se písemnost považuje za doručenou patnáctým dnem po vyvěšení na úřední desce. Veřejné projednání se tak může konat nejdříve 30 dnů po zveřejnění návrhu ZÚR. Veřejných projednání se může konat i více, jeví-li se to například s ohledem na rozsah řešeného území jako účelné.⁷⁶

Veřejné projednání při pořizování ÚPD, tedy i ZÚR, lze jako takové obecně rozdělit na dvě fáze. V rámci první fáze by měla být veřejnost za účasti projektanta podrobně informována o připravovaném opatření obecné povahy. Obsahem druhé fáze by pak měla být veřejná diskuze včetně ústního přednesu podaných námitek a připomínek. Součástí by měla být také vyjádření dotčených orgánů a dalších odborníků, kteří se na zpracování opatření obecné

⁷⁴ Obdobně by mělo být zajištěno i zveřejnění na úředních deskách obecních úřadů obcí, jejichž správní obvody jsou návrhem ZÚR dotčeny.

⁷⁵ FIALOVÁ: *Stavební zákon. Komentář...*, s. 177.

⁷⁶ Tamtéž, s. 188.

povahy podíleli. Obě tyto fáze jsou dle NSS stejně důležité, a proto by měl být oběma těmito fázím věnován srovnatelný časový prostor, který bude odpovídat významu projednávané ÚPD a také množství uplatněných námitek a připomínek.⁷⁷

Do 7 dnů ode dne veřejného projednání může každý k návrhu ZÚR a vyhodnocení vlivů uplatnit písemné připomínky. Připomínky tedy může podat kdokoli, kdo má zájem se k návrhu ZÚR vyjádřit. Například i vlastníci pozemků nacházejících se v regulovaném území, neboť jejich účast není v této fázi samostatně řešena vzhledem k obecnosti řešení ZÚR, která neumožňuje přesně vymezit pozemky a stavby, které budou ZÚR přímo dotčeny, a nebo také environmentální spolky. Dotčené obce, oprávněný investor⁷⁸ a zástupce veřejnosti mohou proti návrhu ZÚR podat písemné námítky. Námítky musí stejně jako již zmiňované připomínky k PÚR splňovat obecné náležitosti podání dle správního řádu. Zejména musí být patrné, kdo námitku podává, proti čemu namítá, dále je třeba vymezit území námitkou dotčené a nesmí samozřejmě chybět odůvodnění. Určujícím kritériem pro posouzení, zda je podání obsahující výhrady proti návrhu opatření obecné povahy připomínkou či námitkou, je právě to, kdo takové výhrady vznesl, nikoliv kvalita či obsahové náležitosti takového podání⁷⁹. V souladu se zásadou, která se uplatňuje napříč celým stavebním zákonem, tedy že věci, o kterých již bylo jednou rozhodnuto, se znovu neprojednávají a nezpochybňují, tak námítky nebo připomínky, které směřují k věci, o níž již bylo rozhodnuto ve schválené PÚR, nemohou být v rámci procesu pořizování ZÚR zohledněny.⁸⁰

Připomínkami veřejnosti k návrhu ZÚR a vyhodnocení vlivů se správní orgán zabývá jako podkladem pro opatření obecné povahy. Připomínky musí proto zohlednit a vypořádat se s nimi v jeho odůvodnění. Ke způsobu vypořádání připomínek se vyslovil NSS v jednom ze svých rozsudků, v němž konstatoval, že: *„Z hlediska práv účastníka řízení představují připomínky poněkud slabší nástroj ochrany ve vztahu k námítkám, o nichž je orgán vydávající opatření obecné povahy povinen rozhodnout. Z toho však podle názoru Nejvyššího správního soudu nelze dovodit, že by bylo možné či snad správné se připomínkami zabývat toliko formálně a vypořádat se s nimi obecnými frázemi, aniž by se zohlednila jejich podstata. Stanoví-li zákon správnímu orgánu povinnost zabývat se připomínkami jako podkladem pro opatření obecné povahy a vypořádat se s nimi v jeho odůvodnění, musí být z tohoto aktu zřejmé, že správní orgán věnoval připomínkám náležitou pozornost, seznámil se s jejich obsahem a učinil z něj pro opatření obecné povahy nějaký závěr. Požadavky na podrobnost samotného vypořádání*

⁷⁷ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. června 2012, č. j. 1 Ao 7/2011-526.

⁷⁸ Oprávněným investorem se dle ust. § 23a stavebního zákona rozumí vlastník, správce nebo provozovatel veřejné dopravní nebo veřejné technické infrastruktury.

⁷⁹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. března 2008, č. j. 2 Ao 1/2008-51.

⁸⁰ FIALOVÁ: *Stavební zákon. Komentář...*, s.189 – 190.

se s připomínkami budou záviset na jejich relevanci, rozsahu a detailnosti.“⁸¹ V citovaném rozsudku lze mj. nalézt odpověď na otázku, jaký je vzájemný vztah mezi připomínkami a námitkami, tj. že subjektům oprávněným uplatňovat námitky je zajištěna vyšší míra účasti než těm, kteří mohou podávat pouze připomínky. Touto optikou je potřeba na postavení jednotlivých subjektů v rámci jednotlivých procesů z hlediska jejich účasti na nich nahlížet. Rozhodnutí o námitkách musí být stejně jako vyhodnocení připomínek součástí odůvodnění opatření obecné povahy a jako takové musí rovněž obsahovat odůvodnění. Pokud je podáno námitek více, správní orgán rozhoduje o každé námitce zvlášť. Uplatněné námitky by měl však hodnotit ve vzájemné souvislosti s dalšími námitkami a rovněž v souladu s oprávněnými zájmy dotčených osob. Je-li to třeba, návrh ZÚR by měl být podle výsledků jeho projednání upraven. V případě, že se jedná o nepodstatnou úpravu, může proces pořizování ZÚR dále pokračovat směrem k jejich vydání. Pokud je však na základě výsledků projednání nutné provést podstatnou úpravu návrhu ZÚR, koná se o takto upraveném návrhu opakované veřejné projednání. Definici podstatné úpravy stavební zákon nestanovuje. Dle komentářové literatury půjde zejména o takovou úpravu, která má nikoliv jednoznačně pozitivní vliv na veřejné zájmy nebo se podstatným způsobem dotýká práv privilegovaných subjektů, tj. těch, kteří jsou oprávněni uplatnit námitky, pokud tato úprava není zcela jasně v jejich prospěch. O tom, zda se v daném případě jedná o podstatnou úpravu nebo nikoliv, rozhoduje pořizovatel. Z hlediska možné účasti veřejnosti je třeba počítat s tím, že při opakovaném projednání se upravený návrh ZÚR, případně upravené vyhodnocení vlivů, projednává již pouze v rozsahu provedených úprav. Připomínky i námitky mohou být uplatňovány pouze k těm částem návrhu ZÚR, které se touto podstatnou úpravou změnilly. Toto pravidlo považuji za účelné. Jedná se o jeden z projevů koncentrační zásady. Vítanou změnou je dle mého názoru i odstranění zkrácených lhůt, které byly původně pro uplatnění námitek a připomínek při opakovaném projednání návrhu ZÚR stanoveny⁸². Od účinnosti Novely 2018 se při opakovaném veřejném projednání postupuje obdobně jako při „původním“ veřejném projednání. Námitky a připomínky lze tedy uplatnit do 7 dnů od opakovaného veřejného projednání. V souvislosti s výsledkem veřejného projednání může kromě výše zmíněných scénářů nastat ještě jedna situace, a to když je třeba část návrhu ZÚR zcela přepracovat. Na tuto situaci míří ustanovení § 39 odst. 6 stavebního zákona, které umožňuje pro tuto část dále hledat (jiné) nejvhodnější řešení tak, aby přitom nebylo blokováno vydání celých ZÚR. Pokud je možné tuto část, která je určena

⁸¹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. září 2010, č. j. 4 Ao 5/2010-48.

⁸² Námitky a připomínky bylo dle původní právní úpravy možné uplatnit nejpozději při opakovaném veřejném projednání.

k přepracování, oddělit od zbylé části návrhu, je možné ZÚR v rozsahu, ve kterém splňují požadavky na vydání, samostatně vydat.⁸³

2.3.2 Aktualizace zásad územního rozvoje

Po vydání ZÚR je krajský úřad povinen vyhodnocovat, zda se nezměnily podmínky, které tu byly v době vydání ZÚR, tj. zda je dokumentace stále aktuální. Nejpozději do 4 let od vydání ZÚR nebo jejich poslední aktualizace je krajský úřad povinen předložit zastupitelstvu kraje ke schválení zprávu o uplatňování ZÚR v uplynulém období. Jde tedy o obdobný mechanismus jako u PÚR a také u územního plánu. Návrh zprávy o uplatňování ZÚR se i v případě ZÚR doručí veřejnou vyhláškou. Do 15 dnů od doručení, tj. do 30 dnů od zveřejnění na úřední desce, může každý uplatnit k návrhu zprávy písemné připomínky, což právní úprava před 1. lednem 2013 neumožňovala. Současně platná právní úprava je tak důslednější ve smyslu dodržování požadavku Aarhuské úmluvy na již zmiňované včasné informování veřejnosti, díky němuž se lépe zajišťuje i včasná a efektivní účast.⁸⁴

Před předložením návrhu zprávy ke schválení zastupitelstvu ji krajský úřad upraví dle výsledků projednání. Z obsahu schválené zprávy o uplatňování ZÚR mohou vyplynout různé závěry. Jedním z nich je závěr o tom, že se podmínky v uplynulém období nezměnily a ZÚR není třeba měnit. Druhým, zcela opačným, je závěr o potřebě pořízení nových ZÚR. Třetí variantou je situace, kdy je potřeba reagovat na určité změny výchozích podmínek a ZÚR aktualizovat. Při pořizování aktualizace ZÚR se pak na základě schválené zprávy, jejíž součástí jsou podmínky pro zpracování aktualizace, postupuje obdobně jako při pořizování nových ZÚR s tím rozdílem, že vyhodnocení vlivů aktualizace na udržitelný rozvoj území se zpracovává, jen pokud je vyžadováno Ministerstvem životního prostředí. I pravidla pro účast veřejnosti tudíž v rámci aktualizace ZÚR platí obdobně jako při jejich pořizování. Rozsah projednání je ovšem v případě aktualizace omezen rozsahem měněných částí ZÚR. V rámci aktualizace se tedy nelze vracet k problémům, o kterých již bylo rozhodnuto a které se nevztahují k měněným částem ZÚR.⁸⁵

Jednou z dalších novinek zavedených Novelou 2018 je možnost pořizovat aktualizace ZÚR, ale i změny územních a regulačních plánů zkráceným postupem. Tato novinka přinesla významné zkrácení celého procesu pořízení aktualizace ZÚR zejména tím, že není třeba pořizovat zprávu o uplatňování ZÚR a nevede se společné jednání. Funkci společného jednání zde nahrazuje veřejné projednání. Lhůta pro konání veřejného projednání je stejná jako při pořizování ZÚR, tj. nejdříve 15 dnů ode dne doručení oznámení o jeho konání formou

⁸³ FIALOVÁ: *Stavební zákon. Komentář...*, s.190 – 191.

⁸⁴ HAMRLOVÁ: *Stavební zákon. Praktický komentář...*, s. 182 – 183.

⁸⁵ FIALOVÁ: *Stavební zákon. Komentář...*, s. 208 – 212.

veřejné vyhlášky. Pro uplatnění připomínek a námitek k návrhu aktualizace platí již známá pravidla obsažená v ustanovení § 39 odst. 2 a 3 stavebního zákona. Možnosti participace veřejnosti tedy nejsou v tomto režimu nijak zásadně omezeny. Zkrácený postup pro pořízení aktualizace ZÚR lze ovšem použít pouze za předpokladu, že navrhované řešení aktualizace nepřipouští vícero variant, a není tak třeba rozhodnout o výběru té nejvhodnější. V opačném případě zkrácený postup využít nelze. O využití zkráceného postupu rozhoduje zastupitelstvo kraje.⁸⁶

2.3.3 Míra účasti veřejnosti

Stavební zákon dle mého názoru poskytuje veřejnosti přiměřený prostor pro vyjádření se, a to jak v procesu přijímání ZÚR, tak v procesu jejich aktualizace. Oceňuji zejména možnost účastnit se procesu pořizování ZÚR již od samého počátku, tj. ještě před konáním veřejného projednání, byť pouze ve formě procesně slabších připomínek. Pro účely této fáze považuji formu písemných připomínek za dostačující. Institut zástupce veřejnosti, s výhradou stávajícího nastavení kritéria minimálního počtu občanů potřebných k jeho zmocnění, které by do budoucna mohlo doznat určitých změn, považuji také za velmi užitečný a podstatný právě z hlediska posílení práv veřejnosti účastnit se rozhodování kvalifikovanějším způsobem. Vzhledem k výše uvedenému mám proto za to, že se požadavky Směrnice SEA, resp. Úmluvy, daří v případě ZÚR naplňovat. Samozřejmě pouze za předpokladu, že jsou všechny prostředky zajišťující účast veřejnosti využívány účelně a že jsou příslušným správním orgánem náležitě provedeny a vypořádány.

2.4 Územní plán

V pořadí dalším navazujícím nástrojem územního plánování je územní plán, který představuje základní koncepční dokument pro usměrňování územního rozvoje na úrovni obce. Územním plánem se v souladu se ZÚR a PÚR zpřesňují cíle a úkoly územního plánování v souvislostech a podrobnostech území obce. Územní plán je na rozdíl od ZÚR, které řeší záležitosti nadmístního významu, svým obsahem mnohem více konkrétní. Územní plán vymezuje v rámci celého řešeného území plochy a koridory s rozdílným způsobem využití, stanoví podmínky pro využití těchto ploch a koridorů a rozděluje území obce na zastavěné území, zastavitelné plochy a nezastavěné území. Územní plán však nesmí být natolik konkrétní a podrobný, aby svým obsahem nahrazoval regulační plán⁸⁷ nebo územní rozhodnutí coby realizační nástroj územního plánování. Územní plán se stejně jako ostatní druhy ÚPD vydává

⁸⁶ Tamtéž, s. 223 – 224.

⁸⁷ Výjimkou je situace, kdy je zastupitelstvem obce rozhodnuto o pořízení územního plánu nebo jeho vymezené části s prvky regulačního plánu dle ust. § 43 odst. 3 stavebního zákona.

ve formě opatření obecné povahy a je závazný právě pro pořizování a vydání regulačního plánu a pro rozhodování v území, zejména pak pro vydávání územních rozhodnutí.⁸⁸

Územní plán, jak je již naznačeno výše, reguluje způsoby využití určitého území. Z tohoto hlediska tedy představuje významný zásah do vlastnického práva vlastníků nemovitých věcí, které se nacházejí v území regulovaném územním plánem, byť se jedná spíše o zásah nepřímý. Dotčení vlastníci jsou omezeni v tom, co a jak mohou na svém pozemku či stavbě do budoucna činit, tj. mohou činit pouze to, co je dle územního plánu přípustným využitím. Územní plán tedy v tomto smyslu může představovat podstatné omezení ústavně zaručeného práva vlastnit majetek. Omezení v podobě územního plánu obecně podmínky pro přípustný zásah do vlastnického práva splňuje, zejména proto, že územní plán slouží k harmonizaci poměrů v území, umožňuje sladit veřejný zájem s individuálními zájmy v daném území, a to je nepochybně legitimním důvodem pro určitý zásah do vlastnických práv, ovšem vždy pouze ve spravedlivé míře s přihlédnutím ke konkrétním okolnostem. I touto optikou možného omezení majetkových práv je proto vždy nutné na proces projednávání a schvalování územního plánu nahlížet.⁸⁹

2.4.1 Proces pořizování územního plánu

Klíčovými subjekty v procesu územního plánování obce jsou obecní úřad⁹⁰ v roli pořizovatele územního plánu v rámci své přenesené působnosti a zastupitelstvo obce, které v rámci své samostatné působnosti rozhoduje o pořízení územního plánu a také jej schvaluje. Zastupitelstvo rozhoduje o pořízení územního plánu nejčastěji z vlastního podnětu, ale dle ustanovení § 44 stavebního zákona může o jeho pořízení rozhodnout i na základě návrhu dalších subjektů, mimo jiné i na návrh občana obce. Přestože podáním návrhu není pořizování územního plánu automaticky zahájeno a návrh jako takový není pro zastupitelstvo obce závazný, považují toto oprávnění z hlediska participace veřejnosti, resp. občanů dané obce, za přínosné. A to zejména v tom smyslu, že občané tak mají možnost svou vlastní aktivitou iniciovat proces pořizování nového územního plánu nebo alespoň „oficiálně“ vyvolat o potřebě jeho pořízení veřejnou debatu. Tímto způsobem mohou občané rovněž vyjádřit své preference ve vztahu k možnému využití konkrétních ploch na území obce. Stavební zákon přitom nevyklučuje možnost podávat návrhy opakovaně.⁹¹

Proces pořizování územního plánu lze rozdělit na několik fází, a to na návrh zadání územního plánu, návrh územního plánu, jeho veřejné projednání a následné vydání. Návrh

⁸⁸ JANČÁŘOVÁ: *Právo životního prostředí...*, s. 449 – 450.

⁸⁹ HAMRLOVÁ: *Stavební zákon. Praktický komentář...*, s. 185 – 190.

⁹⁰ Zpravidla půjde o obecní úřady obcí s rozšířenou působností. Obecní úřady tzv. obcí I. stupně většinou nespĺňují kvalifikační předpoklady pro výkon této činnosti.

⁹¹ JANČÁŘOVÁ: *Právo životního prostředí...*, s. 451.

zadání územního plánu, v němž jsou stanoveny hlavní cíle a požadavky na řešené území, zpracovává pořizovatel ve spolupráci s určeným zastupitelem obce. Tento návrh pořizovatel zasílá dotčeným orgánům, sousedním obcím, krajskému úřadu a rovněž jej doručí veřejnou vyhláškou. Jestliže není vzhledem k rozsahu návrhu zadání územního plánu možné jej zveřejnit na úřední desce v úplném znění, postačí, stejně jako v případě PÚR či ZÚR, jeho uveřejnění způsobem umožňujícím dálkový přístup. Zpravidla na internetových stránkách obce, jejíž obecní úřad je pořizovatelem. Na úřední desce se uveřejní pouze základní informace o návrhu zadání a údaje o tom, kde a v jaké lhůtě se lze s návrhem seznámit. Širší veřejnost je oprávněna uplatnit již k návrhu zadání územního plánu písemné připomínky. Lhůta pro jejich uplatnění je rovněž 15 dnů od doručení návrhu zadání veřejnou vyhláškou, tj. do 30 dnů od jeho uveřejnění. K později uplatněným připomínkám se ani v tomto případě nepřihlíží. Pořizovatel následně návrh zadání územního plánu na základě výsledků projednání upraví. Uplatněné připomínky a podněty nejsou pro pořizovatele závazné, nicméně měly by sloužit jako podklad pro úpravu návrhu zadání. Společně s předložením upraveného návrhu zadání územního plánu zastupitelstvu obce ke schválení by měl pořizovatel zastupitelstvu předložit také vyhodnocení toho, jak uplatněné připomínky, požadavky a podněty do návrhu zadání zapracoval. Zapojení širší veřejnosti by tedy ani v této fázi nemělo být pouze formální.⁹²

Dle ustanovení § 50 stavebního zákona pořizovatel, tj. obecní úřad, na základě schváleného zadání územního plánu zajistí zpracování návrhu územního plánu. Návrh územního plánu se nejprve projednává na neveřejném tzv. společném jednání o návrhu s dotčenými orgány, obcemi a krajským úřadem. Po společném jednání se návrh územního plánu a pokud se zpracovává, tak i vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj, doručí standardním způsobem, tedy veřejnou vyhláškou. Postup pro uveřejnění úplného znění návrhu územního plánu je totožný, jako při uveřejnění návrhu zadání územního plánu. I na úrovni územního plánování obce došlo s účinností od 1. ledna 2013 ke změně právní úpravy za účelem důslednějšího naplňování požadavků Směrnice SEA, resp. Aarhuské úmluvy, na včasnou účast veřejnosti v procesech s významným vlivem na životní prostředí. Veřejnost má v této fázi k dispozici písemné připomínky a tentokrát i více času pro jejich uplatnění, neboť lhůta je stavebním zákonem stanovena v délce 30 dnů od doručení, tj. 45 dnů od zveřejnění návrhu. Přestože připomínky představují procesně slabší instrument, je oprávnění k jejich uplatnění v této fázi klíčové. Veřejnost se, jak již bylo výše uvedeno, společného jednání o návrhu územního plánu neúčastní a do veřejného projednání vstupuje návrh územního plánu až po úpravách provedených právě na základě výsledků společného jednání. V rámci

⁹² FIALOVÁ: *Stavební zákon. Komentář...*, s. 253 – 256.

společného jednání se přitom vyhodnocuje nejvhodnější řešení z hlediska ochrany veřejných zájmů, případně se volí nejvhodnější varianta návrhu, bylo-li zpracováno variantní řešení. Domnívám se, že je tedy třeba možnost uplatnění připomínek veřejnosti v této fázi přijímat s povděkem, neboť jejich prostřednictvím může veřejnost usilovat o pozměnění návrhu územního plánu ještě před jeho veřejným projednáním či může přispět k výběru nejvhodnější varianty návrhu. S ohledem na nevyhnutelné důsledky koncentrační zásady je třeba zdůraznit, že připomínky se podávají písemně pořizovateli, nikoliv obecnímu úřadu obce, jejíž území je sice návrhem územního plánu dotčeno, ale jejíž obecní úřad není pořizovatelem.⁹³

Následuje fáze veřejného projednání, kterou je zahájeno řízení o územním plánu, do kterého vstupuje již projednaný a upravený návrh územního plánu. Pořizovatel opět doručí upravený návrh územního plánu společně s vyhodnocením vlivů na udržitelný rozvoj území, je-li zpracováváno, a také oznámení o konání veřejného projednání veřejnou vyhláškou. *„Potřeba přiměřeného, účinného a včasného informování veřejnosti, jakož i požadavek na přítomnost veřejnosti při veřejném projednání spojený s nutností následného zohlednění výsledku účasti veřejnosti při procesu pořizování územně plánovací dokumentace vyplývají z čl. 6 Aarhuské úmluvy.“*⁹⁴ O konání veřejného projednání jsou jednotlivě vyrozuměny také dotčené orgány, obec, pro kterou se územní plán pořizuje, a sousední obce. Veřejné projednání návrhu územního plánu se koná nejdříve 15 dnů po jeho doručení veřejnou vyhláškou, nejdříve tedy 30 dnů od zveřejnění. Obsahová náplň veřejného pojednání byla popsána již v kapitole 2.3.1 výše v souvislosti s veřejným projednáváním ZÚR a pro veřejné projednání návrhu územního plánu platí obdobně. Pořizovatel může nařídit i více veřejných projednání, je-li to v daném případě účelné. Ve lhůtě 7 dnů ode dne veřejného projednání může veřejnost uplatnit své připomínky a dotčené osoby své námitky. Námitky mohou uplatnit pouze vlastníci pozemků a staveb dotčených návrhem územního plánu, přičemž těmi mohou být i vlastníci sousedních pozemků. Dále může námitky uplatnit oprávněný investor a také zástupce veřejnosti. Námitka musí kromě obecných náležitostí podání dle správního řádu obsahovat také údaje katastru nemovitostí dokládající dotčená práva, musí vymezovat území dotčené námitkou a v neposlední řadě musí obsahovat také odůvodnění. O námitkách rozhoduje na základě návrhu pořizovatele zastupitelstvo příslušné obce. Odůvodněné rozhodnutí o námitkách společně s vyhodnocením připomínek je součástí odůvodnění územního plánu. V souvislosti s odůvodněním územního plánu je na místě zmínit také judikaturu NSS, který ve svém rozsudku mimo jiné konstatoval, že: *„na odůvodnění územního plánu nelze klást přehnané nároky. Zdůvodnění jistě musí být logické a přesvědčivé, nicméně nutně zůstává spíše v obecné rovině*

⁹³ Tamtéž, s. 261 – 263.

⁹⁴ HAMRLOVÁ: *Stavební zákon. Praktický komentář...*, s. 212.

a jen stěží lze požadovat, aby obecná část odůvodnění územního plánu už předem zdůvodňovala příslušnou regulaci z pohledu každého dotčeného pozemku. [...] Nároky na odůvodnění regulace jednotlivých ploch v územním plánu budou zcela jiné v případě, kdy proti nim vlastník konkrétních pozemků brojil včasnou námitkou, příp. připomínkou v průběhu řízení o návrhu územního plánu, oproti případu, kdy stěžovatel zůstal před schválením daného územního plánu zcela pasivní, a nepodal námitky ani připomínky proti regulativům napadeným před soudem. Až na základě podané námítky či připomínky by byl pořizovatel územního plánu povinen regulaci určité funkční plochy odůvodnit.“⁹⁵ Tyto závěry NSS potvrzují, jak významnou roli může bdělý a aktivní přístup veřejnosti a dotčených osob v procesech územního plánování hrát. Závěrem k této fázi pořizování územního plánu je třeba připomenout zásadu, která se uplatňuje napříč celým stavebním zákonem, a to, že věci již jednou rozhodnuté se znovu neprojednávají a nezpochybňují. Proto námitky a připomínky, které směřují k věci, o nichž již bylo rozhodnuto v ÚPD kraje, která je z hlediska hierarchie nástrojů územního plánování územnímu plánu nadřazena, nelze při pořizování územního plánu zohlednit. V rámci územního plánu například nelze vybočit z koridoru vymezeného v ZÚR. Územní plán může koridor pouze zpřesnit.⁹⁶

Na základě výsledků veřejného projednání, tj. na základě vyhodnocení uplatněných námitek a stanovisek dotčených orgánů či krajského úřadu, může dojít k úpravám návrhu územního plánu. Zde se opět ukazuje význam role všech subjektů, jež mohou podávat námitky, tudíž i role zástupce veřejnosti. Pokud se jedná pouze o nepodstatnou úpravu, lze v procesu pořizování územního plánu dále pokračovat. V případě, že se jedná o úpravu podstatnou, tedy takovou, která má podstatný a ne zcela pozitivní vliv na veřejné zájmy nebo se významně dotýká práv subjektů oprávněných k uplatnění námitek, postupuje se dle ustanovení § 53 odst. 2 stavebního zákona a veřejné projednání se opakuje. Je důležité zmínit, že při opakovaném veřejném projednání se návrh územního plánu projednává pouze v rozsahu měněných částí. Námitky a připomínky tedy mohou být uplatňovány pouze k těmto částem, které se po úpravě podstatně změnil.⁹⁷

Závěrečnou fází pořízení územního plánu je fáze jeho vydání. Pořizovatel předkládá zastupitelstvu obce návrh na vydání územního plánu včetně jeho odůvodnění a návrh rozhodnutí o námitkách. Zastupitelstvo obce poté postupuje v souladu s § 54 stavebního zákona a za předpokladu splnění všech zákonných podmínek územní plán vydá.

⁹⁵ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. srpna 2018, č. j. 10 As 33/2018-39.

⁹⁶ FIALOVÁ: *Stavební zákon. Komentář...*, s. 275 – 277.

⁹⁷ Tamtéž, s. 281 – 282.

2.4.2 Změna územního plánu

Povinností obce je soustavně sledovat a vyhodnocovat uplatňování územního plánu. Pokud se podmínky platné v době jeho vydání změny, je obec povinna pořídit jeho změnu. Nejpozději do 4 let od vydání územního plánu vypracuje pořizovatel zprávu o uplatňování územního plánu v uplynulém období a předloží ji zastupitelstvu obce. Zpráva o uplatňování se poté předkládá pravidelně ve čtyřletém cyklu. Při pořizování změny územního plánu se postupuje obdobně jako při pořizování nového územního plánu a se stejnými nástroji k zajištění účasti veřejnosti. Veřejné projednání návrhu změny územního plánu probíhá standardním způsobem dle ustanovení § 52 odst. 1 a 2 stavebního zákona. Stejně tak při zpracování návrhu rozhodnutí o námitkách a vyhodnocení připomínek, úpravě návrhu, opakovaném veřejném projednání při podstatné úpravě, vydání změny územního plánu, se postupuje obdobně jako při pořizování nového územního plánu. I pro pořizování změny územního plánu lze od účinnosti Novely 2018 využít zkrácený postup, který významně zkracuje celý proces pořízení změny, a to zejména tím, že odpadá nutnost pořizovat zadání změny, zprávu o uplatňování územního plánu a nevede se společné jednání. Návrh na pořízení změny zkráceným postupem mohou podat ty subjekty, které jsou oprávněny k podání návrhu na pořízení nového územního plánu, mj. tedy i občané obce. Novelou 2018 byl také v souladu s jejím účelem zpřesněn rozsah zpracování a projednání změny územního plánu tak, že při změně územního plánu se zpracovávají a projednávají pouze měněné části územního plánu. Nelze se v rámci změny územního plánu vracet k záležitostem, o kterých již bylo rozhodnuto a nejsou předmětem projednávání změny. To samozřejmě platí i ve vztahu k uplatňování námitek a připomínek.⁹⁸

2.4.3 Vymezení zastavěného území

Dalším dílčím nástrojem územního plánování je vymezení zastavěného území. Zastavěné území lze vymežit třemi způsoby. Nejčastěji zastavěné území vymezuje územní plán. Povinnost jeho pořízení ovšem stavební zákon neukládá, a proto v případě, že příslušná obec územní plán nemá, může samostatným postupem pořídit právě vymezení zastavěného území. Tam, kde není ani územní plán, ani nebylo zastavěné území vymezeno samostatným postupem, přichází v úvahu poslední možnost, jak může být zastavěné území vymezeno, a to podle intravilánu. Ten představuje zastavěnou část obce vymezenou k 1. 9. 1966.

Vymezení zastavěného území se vydává rovněž formou opatření obecné povahy a jeho pořízení je v kompetenci rady obce v přenesené působnosti, případně v kompetenci zastupitelstva, pokud se v dané obci rada nevolí. Vymezení zastavěného území je častým

⁹⁸ Tamtéž, s. 313 – 324.

řešením zejména v menších obcích, u kterých není územní plán nezbytný. Výhodou vymezení zastavěného území samostatným postupem je také menší časová, administrativní a finanční náročnost. Řízení o vymezení zastavěného území jakožto řízení o vydání opatření obecné povahy je upraveno ve správním řádu a tato úprava je částečně (mnohem méně než u ÚPD) modifikována stavebním zákonem. Například veřejné projednání v případě řízení o vymezení zastavěného území není povinné. Řízení tak zůstává převážně písemné. Účast veřejnosti je v rámci pořizování vymezení zastavěného území omezena pouze na připomínky v režimu správního řádu, nicméně vzhledem k charakteru a účelu tohoto nástroje nelze dle mého názoru důvodně požadovat více. Námitky k návrhu vymezení mohou podat vlastníci pozemků, které jsou dotčeny vymezením zastavěného území tím, že se do něj tyto pozemky zahrnují nebo se z něj vyjímají a také vlastníci sousedních pozemků. U vymezení zastavěného území se neprovádí aktualizace. Je možné jej nahradit vydáním nového samostatně vymezeného zastavěného území nebo územním plánem, jehož vydáním pozbývá vydané vymezení zastavěného území platnosti. Pokud by tedy veřejnost nebyla s vydaným vymezením zastavěného území spokojena, může využít svého oprávnění k podání návrhu na pořízení územního plánu a snažit se o dosažení požadované změny ve vymezení zastavěného území tímto způsobem. Pro správní a soudní kontrolu vymezení zastavěného území platí obdobně níže uvedené závěry pro přezkum ZÚR a územního plánu.⁹⁹

2.5 Regulační plán

Regulační plán je poměrně specifickým druhem ÚPD vyznačujícím se největší mírou podrobnosti. Jde o nástroj fakultativní, v praxi ne příliš často využívaný, jehož pomocí se stanovují podrobné podmínky pro využití pozemků, umístění staveb a jejich prostorové uspořádání v řešeném území. Svým charakterem nejlépe odpovídá skupinovému územnímu rozhodnutí, jež může za splnění zákonných podmínek nahrazovat. Regulační plán se vydává jako ostatní druhy ÚPD ve formě opatření obecné povahy. Může být pořizován na krajské či obecní úrovni. Stavební zákon upravuje dva možné způsoby pořízení regulačního plánu, a to z podnětu nebo na žádost. Procesní postup při pořizování regulačního plánu se tak v návaznosti na tyto skutečnosti liší. Regulační plán na žádost se pořizuje pouze v případě, že je jeho zadání již obsaženo v ZÚR nebo v územním plánu a je zde zároveň stanoveno, že se jedná o regulační plán na žádost. Žádost o jeho vydání může podat fyzická nebo právnická osoba. Návrh regulačního plánu nechává zpracovat žadatel, zajistí jeho projednání s dotčenými orgány a případně zajistí úpravu návrhu. Až poté může podat žádost o vydání regulačního plánu a teprve tehdy je pořizovatelem zahájeno řízení o regulačním plánu. Dále se již postupuje stejně

⁹⁹ Tamtéž, s. 329 – 339.

jako při pořizování regulačního plánu z podnětu. Stavební zákon nestanoví, kdo může podnět k pořízení regulačního plánu podat, ovšem z příslušného formuláře vyplývá, že to může být fyzická osoba, podnikající fyzická osoba, právnická osoba nebo správní orgán. O pořízení regulačního plánu z podnětu rozhoduje obecní nebo krajské zastupitelstvo, které rovněž zajistí pořízení jeho zadání, projednání a schválení. Pořizovat zadání není nutné v případě, kdy je pořízení regulačního plánu z podnětu uloženo v ZÚR nebo v územním plánu. Na základě zadání je poté obdobně jako v případě pořizování územního plánu zpracován návrh regulačního plánu, který je následně projednán s dotčenými orgány a veřejností. Obecně pro účast veřejnosti při pořizování regulačního plánu platí přiměřeně totéž, co platí při pořizování územního plánu. Již k návrhu zadání regulačního plánu z podnětu, který je rovněž doručován veřejnou vyhláškou, může veřejnost do 15 dnů od doručení uplatnit u pořizovatele písemné požadavky na obsah zadání. Byť je zde použita odlišná formulace, jedná se v podstatě o připomínky. Na základě zadání se zpracovává návrh regulačního plánu, k němuž může každý uplatnit písemně své připomínky, a to do 15 dnů ode dne jeho doručení veřejnou vyhláškou. Lhůta je tedy o polovinu kratší, než v případě návrhu územního plánu, nicméně dle mého názoru je lhůta přiměřená. Je třeba upozornit na zásadu koncentrace, která má své místo i v procesu pořizování regulačního plánu. Pro veřejné projednání regulačního plánu platí již výše zmíněná pravidla. Koná se nejdříve 30 dnů po zveřejnění návrhu upraveného na základě společného jednání. Lhůta pro uplatnění námitek a připomínek je rovněž stanovena v délce 7 dnů ode dne veřejného projednání. Na co je však třeba upozornit jako na významnou odlišnost oproti územnímu plánu, je okruh osob oprávněných k podání námitek k regulačnímu plánu. Jsou jimi totiž osoby, které by jinak byly účastníky územního řízení dle § 85 odst. 1 a 2 stavebního zákona, neboť regulační plán se svým charakterem územnímu rozhodnutí podobá a může jej i nahradit. Procesně silnější institut námitek tak mohou využít pouze vlastníci dotčených pozemků a staveb, vlastníci sousedních pozemků, jejichž vlastnické nebo jiné věcné právo může být dotčeno, obec, jejíž území je regulačním plánem dotčeno a v případě regulačního plánu na žádost také žadatel. Zástupce veřejnosti z okruhu oprávněných osob vypadá, a ztrácí tak na úrovni pořizování regulačního plánu své privilegované postavení. S účinností Novely 2018 však z okruhu osob oprávněných k podání námitek vypadly také osoby, o kterých zvláštní právní předpis stanoví, že jsou za určitých podmínek oprávněny účastnit se správního řízení. To se týká zejména účasti environmentálních spolků dle § 70 ZOPK¹⁰⁰. Byť nedisponují konkrétními čísly o angažovanosti environmentálních spolků v procesu pořizování regulačních plánů na území České republiky a přesto, že regulační plán

¹⁰⁰ Podrobněji k dopadům Novely 2018 na účastenství environmentálních spolků v kapitole 3.

není tak hojně využívaným nástrojem, považují toto zúžení okruhu osob oprávněných ke kvalifikované účasti za poměrně zásadní omezení participace veřejnosti.¹⁰¹

Co však lze považovat za pozitivní přínos Novely 2018 je možnost nově pořizovat územní plán s prvky regulačního plánu. Bylo tak vyhověno požadavkům malých obcí, u kterých se nepředpokládalo pořízení regulačního plánu zejména s ohledem na jejich rozpočty, aby mohly územním plánem stanovovat podrobnější regulaci. Stavební zákon umožňuje pořídit celý územní plán s prvky regulačního plánu nebo i jen jeho určitou část. Je třeba poznamenat, že se procesně stále jedná o projednávání územního plánu, nikoliv regulačního, ovšem rozšiřuje se zde okruh osob, které mohou uplatňovat námitky. Může tak nastat situace, že ti, kteří jinak nejsou oprávněni uplatnit námitky k územnímu plánu, v tomto případě mít možnost budou, nicméně pouze ve vztahu k podrobnostem, ke kterým by uplatňovali námitky v rámci pořizování regulačního plánu, tj. například k podrobným podmínkám pro umístění a prostorové uspořádání staveb, uliční a stavební čáře, atd. Míra účasti je tedy tímto způsobem rozšířena spíše zdánlivě, ale za to odpovídajícím způsobem vzhledem ke smyslu a účelu tohoto nově zavedeného postupu.¹⁰²

2.6 Možnosti ochrany proti územně plánovací dokumentaci

Určujícím aspektem toho, jak účinná může být účast veřejnosti v jednotlivých rozhodovacích procesech nejen územního plánování, je také to, jaké jsou možnosti kontroly jednotlivých výstupů, které jsou výsledkem těchto procesů, resp. jaké jsou možnosti ochrany subjektů, které se na rozhodování účastní.

Dle ustanovení § 173 odst. 2 správního řádu nelze proti opatření obecné povahy podat opravný prostředek. Všechny druhy ÚPD mohou být podrobeny správním přezkumu dle § 174 odst. 2 správního řádu. Na základě rozhodnutí v přezkumném řízení může být opatření obecné povahy zrušeno jako celek nebo i jen jeho část. Zásady územního rozvoje, územní plán, vymezení zastavěného území ani regulační plán však nelze rozhodnutím v přezkumném řízení změnit. Takovým rozhodnutím by byl v rozporu se stavebním zákonem nahrazen postup projednání a vydání jednotlivých druhů ÚPD.¹⁰³

Stěžejním prostředkem ochrany je nepochybně soudní přezkum opatření obecné povahy v rámci správního soudnictví, a to v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části. Aktivní legitimace svědčí v tomto případě tomu, kdo tvrdí, že byl napadeným opatřením obecné povahy zkrácen na svých právech. Pouhé tvrzení, že opatření obecné povahy

¹⁰¹ FIALOVÁ: *Stavební zákon. Komentář...*, s. 344 – 373.

¹⁰² Důvodová zpráva k zákonu č. 225/2017 Sb., kterým se mění zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony, k bodu 76.

¹⁰³ FIALOVÁ: *Stavební zákon. Komentář...*, s. 201.

nebo proces vedoucí k jeho vydání je nezákonný, však nestačí. Navrhovatel musí prokázat, že mu náleží určitá subjektivní práva, jež byla právě napadeným opatřením obecné povahy zkrácena. Právní úprava řízení o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části výslovně nezakotvuje žalobní legitimaci spolků a NSS se k ní dlouhodobě stavěl odmítavě. Do této z hlediska participace veřejnosti ne příliš příznivé výkladové linie nicméně zasáhl Ústavní soud již zmiňovaným nálezem I. ÚS 59/14¹⁰⁴, ve kterém se přiklonil k širšímu výkladu ustanovení § 101a soudního řádu správního, překonal svou dosavadní rozhodovací praxi a rigidní přístup NSS odmítl s tím, že: „*Skutečnost, že občan dá přednost prosazování svého zájmu formou sdružení se s jinými občany, nelze přičítat k jeho tíži. S ohledem na výše popsany vývoj mezinárodních závazků České republiky, unijního práva i na zákonnou úpravu postavení spolků zaměřených na ochranu přírody a krajiny lze považovat za překonanou starší praxi Ústavního soudu ve vztahu k aktivní legitimaci spolků zastupovat zájmy svých členů na ochraně jejich práva na příznivé životní prostředí, vyjádřenou v usnesení ze dne 6. 1. 1998 sp. zn. I. ÚS 282/97 (U 2/10 SbNU 339). Fyzické osoby, pokud se sdruží do občanského sdružení (spolku), jehož účelem podle stanov je ochrana přírody a krajiny, mohou své právo na příznivé životní prostředí, zakotvené v čl. 35 Listiny, realizovat i prostřednictvím tohoto spolku.*“¹⁰⁵. Aktivní legitimace spolků nemůže být pochopitelně neomezená. Kromě základní podmínky tvrzeného zkrácení subjektivních práv jsou dalším kritériem také vazby spolku jako navrhovatele na regulované území. O vazbách na danou lokalitu může vypovídat například sídlo spolku nebo skutečnost, že jeho členy jsou vlastníci pozemků dotčených příslušným opatřením. Důležitým ukazatelem může být také zaměření spolku na určitou aktivitu, která je s danou lokalitou spjata. Ústavní soud poukazuje na to, že splnění zákonné podmínky zkrácení subjektivních práv bude spíše věrohodnější u spolku, který je v daném místě „zavedený“, tj. svoji činnost zde vykonává delší dobu. Nevylučuje však, že spolek může být založen i ad hoc, což bylo později potvrzeno i NSS, který judikoval, že „...*aktivní procesní legitimace k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části může být dána i v případě spolku, který vznikl teprve poté, co opatření obecné povahy bylo přijato a nabylo účinnosti.*“¹⁰⁶. Citované přelomové rozhodnutí Ústavního soudu je dle mého názoru významným posunem k lepšímu, zejména pak vítaným posunem k důslednějšímu naplňování požadavků Aarhuské úmluvy. Nebýt tohoto rozhodnutí, nemohlo by samozřejmě dojít ani k posílení právního postavení zástupce veřejnosti, jemuž byla aktivní legitimace k návrhu na zrušení opatření obecné povahy přiznána rozšířeným senátem

¹⁰⁴ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. června 2014, č. j. 5 AOs 3/2012-70.

¹⁰⁵ Nález Ústavního soudu ze dne 30. května 2014, sp. zn. I. ÚS 59/14, bod 26.

¹⁰⁶ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. dubna 2017, č. j. 3 As 126/2016-38.

NSS, jak je již popsáno výše. Z hlediska zajištění účinné účasti veřejnosti na rozhodování představují tato rozhodnutí zcela nepochybně významné milníky.¹⁰⁷

Pro úplnost je vhodné doplnit, že podmínkou aktivní legitimace k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části není uplatnění námitek či připomínek ve fázi přípravy opatření obecné povahy¹⁰⁸. Námitky ani připomínky nejsou považovány za řádné opravné prostředky. Jejich vyčerpáním nelze podmiňovat přístup k soudu. Soud proto nemůže z důvodu nedostatku předchozí aktivity navrhovatele návrh odmítnout, ovšem případná pasivita navrhovatele v předcházejících fázích může mít vliv na to, jak bude jeho návrh úspěšný.¹⁰⁹

Konečně, je k soudnímu přezkumu opatření obecné povahy nutné zmínit také nedávné zkrácení lhůt pro podání návrhu, k němuž došlo na základě Novely 2018. S účinností od 1. ledna 2018 jsou lhůty zkráceny ze tří na jeden rok ode dne nabytí účinnosti příslušného opatření obecné povahy. Dle důvodové zprávy k Novele 2018 byla tříletá lhůta pro podání návrhu neúměrně dlouhá a zejména ve vztahu k ÚPD způsobovala značnou nejistotu při rozhodování v území. S tímto odůvodněním se zcela ztotožňuji a provedenou změnu vnímám jako prospěšnou. Lhůta jednoho roku je dle důvodové zprávy optimálním kompromisem mezi ochranou práv osob dotčených opatření obecné povahy a principem právní jistoty.¹¹⁰

Na úplný závěr této kapitoly lze ještě doplnit několik poznámek k možnému soudnímu přezkumu rozhodnutí o námitkách proti návrhu územního plánu. Otázkou samostatného soudního přezkumu rozhodnutí o námitkách proti návrhu územního plánu jakožto opatření obecné povahy se NSS zabýval již několikrát a dospěl přitom k závěru, že: *„k dotčení práv vlastníka pozemku nedochází s konečnou platností již rozhodnutím o námitkách, ale až samotným územním plánem či jeho změnou. Možnost samostatného soudního přezkumu rozhodnutí o námitkách proti návrhu územního plánu v režimu žaloby podle § 65 s. ř. s. je proto značně omezena; s ohledem na zásadu subsidiarity nemá aktivní legitimaci k podání takové žaloby vlastník pozemku dotčeného územním plánem nebo jeho změnou, který je aktivně legitimován k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části“*.¹¹¹ NSS konstatoval, že rozhodnutí o námitkách po věcné ani formální stránce není samostatným rozhodnutím o právech a povinnostech dotčených osob. Tato práva jsou dle NSS dotčena až samotným územním plánem, a to v případě vlastníka například zařazením jeho pozemku

¹⁰⁷ Nález Ústavního soudu ze dne 30. května 2014, sp. zn. I. ÚS 59/14, bod 23 – 26.

¹⁰⁸ Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 16. listopadu 2010, č. j. 1 Ao 2/2010-116.

¹⁰⁹ BLAŽEK, Tomáš, JIRÁSEK, Jan a kol. Soudní řád správní – online komentář. 3. aktualizace. Praha: C. H. Beck, 2016, § 101a. [cit. 31. května 2020]. Dostupné na <<https://www.beck-online.cz>>.

¹¹⁰ Důvodová zpráva k zákonu č. 225/2017 Sb., kterým se mění zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony, k § 101b.

¹¹¹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. září 2018, č. j. 9 As 198/2017-52.

do zastavitelných či nezastavitelných ploch. Obdobně je tomu v případě práv hájených zástupcem veřejnosti.¹¹² NSS současně poukázal na to, že: „soudní přezkum rozhodnutí o námitkách v rámci žaloby podle § 65 s. ř. s. by nebyl účinným prostředkem soudní ochrany, neboť případné zrušení rozhodnutí o námitkách soudem na základě žaloby podle § 65 s. ř. s. s sebou nenese žádný faktický důsledek. Naopak v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části je aktivně legitimovaným subjektům umožněno dosáhnout přímého zrušení vadných částí, respektive celého opatření obecné povahy. Správní soudy mají pravomoc v rozsahu návrhu a uplatněných důvodů opatření obecné povahy přezkoumat a případně zrušit. V rámci řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy je pak možno zohlednit také námitky, které navrhovatel vznesl proti návrhu územního plánu nebo jeho změny. Vlastníku dotčeného pozemku tak není upřena soudní ochrana tím, že je aktivně legitimován až k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy, a nikoliv samostatně k žalobě proti rozhodnutí o námitkách.“¹¹³

2.7 Veřejnost v územním plánování de lege ferenda

Jak je již zmíněno v úvodu této diplomové práce, stavební zákon čelí poměrně dlouhodobě kritice kvůli zdlouhavým procesům přípravy staveb. Za jednu z hlavních příčin je považována kumulace mnoha řízení, která předcházejí vydání povolení ke stavbě. Ale důvodů je zřejmě mnohem více. Ostatně veřejné stavební právo jako celek tíží mnoho dalších neduhů jako například jeho fragmentizace nebo problematika systémové podjatosti. Dle návrhu důvodové zprávy k novému stavebnímu zákonu již nestačí české stavební právo pouze novelizovat, ale je třeba přistoupit k jeho rekonstrukci. Tak se také stalo. Příprava nového stavebního zákona byla zahájena, a proto jsou následující řádky věnovány některým změnám, které může nová právní úprava přinést v oblasti participace veřejnosti v územním plánování. Je na místě poznamenat, že návrh stavebního zákona je v době zpracování této diplomové práce teprve před branami Poslanecké sněmovny, a může tak v budoucnu doznat změn.¹¹⁴

Věcný záměr nového stavebního zákona a jeho původní návrh počítal se zavedením významnějších změn, zejména co se týká formy ÚPD. Ta měla být nově přijímána formou právního předpisu. Tento návrh byl však v rámci meziresortního připomínkového řízení předmětem mnoha zásadních připomínek, na základě nichž bylo nakonec od tohoto návrhu upuštěno. Z hlediska účasti veřejnosti je tento závěr vítaný, neboť v tomto směru nedojde ke snížení stávajícího standardu ochrany veřejných subjektivních práv. Rovněž z hlediska materiálních znaků ÚPD je forma opatření obecné povahy přiléhavější. Dle důvodové zprávy

¹¹² Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. května 2019, č. j. 4 As 56/2019-20.

¹¹³ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. června 2017, č. j. 1 As 333/2016-44.

¹¹⁴ Návrh důvodové zprávy k novému stavebnímu zákonu ve znění ke dni 28. května 2020, s. 4 – 5.

jsou změny navrhované v oblasti územního plánování spíše méně zásadní a z větší části vychází ze stávající právní úpravy, která je pouze modifikována či doplňována. Tento přístup považuji za velmi příhodný, neboť dle výše provedené analýzy stávající právní úpravy stavební zákon poskytuje z hlediska účasti veřejnosti určitý minimální standard ochrany veřejných subjektivních práv, který dle mého soudu naplňuje požadavky Úmluvy, resp. příslušných unijních právních předpisů. Proto jakákoliv navrhovaná změna, která směřuje ke snížení tohoto standardu, je určitým krokem zpět a měla by být velmi pečlivě zvažována.¹¹⁵

To platí zejména o zrušení institutu zástupce veřejnosti, se kterým návrh stavebního zákona již nepočítá zřejmě v souvislosti se zavedením práva každého uplatňovat k návrhu ÚPD připomínky. Návrh nerozlišuje, zda jde o vlastníka, občana nebo kohokoliv jiného. Institut námitek se v návrhu nevyskytuje. Domnívám se, že toto řešení není nejšťastnější, byť jeho cílem mělo být zřejmě kýžené zjednodušení. Návrh stavebního zákona nestanoví, zda bude vyhodnocení připomínek součástí příslušné ÚPD, což je velmi důležité z hlediska následné správní nebo soudní kontroly. Změnou zavedené terminologie je dle mého názoru oslabována právní jistota veřejnosti, která již spoléhá na dosavadní výklad soudů vymezující rozdíly mezi připomínkami a námítkami, díky kterému může lépe předvídat, jaká práva jsou s příslušným institutem spojena. Dle důvodové zprávy se má jednat o speciální úpravu ve vztahu ke správnímu řádu. Potom ale navrhované znění právní úpravy považuji za zjevně nedostatečné, protože není zcela jasné, zda se připomínky blíží spíše povaze dosavadních námitek nebo připomínek. Odpověď na tuto otázku má zásadní význam pro posouzení, zda nedochází k nedůvodnému omezení participace veřejnosti v územním plánování. Další změnou, která dle mého názoru zatím není dostatečně odůvodněna, je chybějící účast veřejnosti ve fázi společného jednání. Jak je již výše uvedeno, účast veřejnosti v této fázi pořizování ÚPD byla zavedena od 1. ledna 2013 právě za účelem důslednějšího naplňování požadavků Směrnice SEA, resp. Úmluvy. Dle mého názoru není v tomto případě pro ustoupení ze zavedeného standardu důvod. Jako jisté oslabení aktivní účasti veřejnosti v územním plánování vnímám také nemožnost podat podnět k pořízení nového územního plánu. Návrh nového stavebního zákona zachovává toto oprávnění pouze ve vztahu ke změnám ÚPD.

Typy ÚPD zůstávají zachovány až na PÚR, která má být nově částečně nahrazena územním rozvojovým plánem. Některé obsahové náležitosti PÚR budou nově obsaženy v Politice architektury a stavební kultury ČR. Pozitivně hodnotím změny v systematickém uspořádání ustanovení týkajících se jednotlivých fází pořizování ÚPD, která jsou nově koncipována souhrnně pro všechny typy ÚPD a nejsou rozepisována samostatně u jednotlivých

¹¹⁵ Tamtéž, s. 12 – 14.

typů. Mezi kladně hodnocené změny patří i podrobnější úprava vymezení zastavěného území a také zavedení možnosti jeho změny. Nepochybně správným krokem vpřed je i plánované zavedení informačního systému geoportál územního plánování, který má sloužit k informování o připravovaných změnách ÚPD. Mám za to, že jednotný a přehledný systém umožní lepší orientaci a snazší dostupnost veškerých materiálů, se kterými se veřejnost potřebuje seznámit. V současné praxi může být někdy poměrně problematické příslušnou dokumentaci dohledat z důvodu nepřehlednosti internetových stránek pořizovatele. Volba nevhodného formátu zveřejňovaných souborů může také mnohdy komplikovat práci s příslušnou dokumentací (zejména práce s obsáhlými mapovými podklady ve formátu PDF bývá uživatelsky nepřívětivá). Závěrem však nutno připomenout, že to, jakých změn se územní plánování skutečně dočká, se s jistotou ukáže teprve v budoucnu.

3 Účast veřejnosti ve vybraných správních řízeních

Přestože hlavním bodem zkoumání této diplomové práce je účast veřejnosti v územním plánování, veřejná účast není v této fázi zcela vyčerpána a pokračuje i do navazujících povolovacích řízení. V těchto řízeních se již nejedná o samotný proces plánování, ale jde o procesy, jejichž výsledkem je vydání individuálního správního aktu, tj. rozhodnutí, jímž se zakládají, mění nebo ruší práva a povinnosti jmenovitě určených osob. „*Není pravda, že všechny podstatné otázky dotýkající se ochrany životního prostředí jsou vyřešeny již v procesu přípravy a schvalování územního plánu. Ten je navíc pouze obecným dokumentem, který neřeší přesnou podobu a dopady konkrétních záměrů v území.*“¹¹⁶ Veřejnost a její aktivní účast v rámci těchto řízení tedy neztrácí na důležitosti, spíše naopak. Proto jsou následující podkapitoly věnovány právě účasti veřejnosti v těch nejvýznamnějších správních řízeních dle stavebního zákona.¹¹⁷

3.1 Účast veřejnosti v územním řízení

Územní řízení je dle stavebního zákona řazeno mezi nástroje územního plánování. V územním řízení však již nejde o plánování, ale o konkrétní proces směřující k vydání územního rozhodnutí o umístění konkrétního záměru žadatele a o podmínkách, za kterých lze záměr v určitém území realizovat. Územní řízení je tedy významným realizačním nástrojem veřejného stavebního práva, mj. proto, že územní řízení představuje poslední procesní fázi, ve které lze podobu a využití konkrétního území ještě zásadně ovlivnit s ohledem na ochranu veřejných zájmů.¹¹⁸

Možnosti širší veřejnosti, jak se vyjádřit k záměru projednávaném v územním řízení, jsou poměrně omezené, neboť lze využít pouze institutu připomínek. Ty musí být uplatněny nejpozději při ústním jednání, jinak se k nim nepřihlíží. Pokud je od ústního jednání upuštěno, uplatňují se připomínky ve stanovené lhůtě, která nesmí být kratší než 15 dnů. Příslušný stavební úřad připomínky pouze vyhodnocuje. Není povinen o nich rozhodnout a své rozhodnutí zdůvodnit. Procesně silnější námitky¹¹⁹, o nichž musí stavební úřad samostatně rozhodnout a toto své rozhodnutí odůvodnit, mohou v územním řízení ve lhůtách shodných pro podávání připomínek využívat pouze jeho účastníci. Právní úprava účastenství v územním řízení je vůči obecné úpravě účastenství ve správním řádu speciální. Účastníky územního řízení jsou vždy žadatel a obec, na jejímž území má být záměr umístěn, a dále také vlastník stavby nebo pozemku, na kterém má být záměr realizován, není-li sám žadatelem. Další kategorií

¹¹⁶ SVOBODA: *Ústavněprávní aspekty účastenství*, s. 57.

¹¹⁷ JANČÁŘOVÁ: *Právo životního prostředí...*, s. 301.

¹¹⁸ Tamtéž, s. 472 - 473.

¹¹⁹ O námitkách k věcem, o nichž bylo rozhodnuto při vydání ÚPD se nepřihlíží. Vliv koncentrační zásady opět potvrzuje zásadní význam aktivní účasti již v procesech územního plánování.

účastníků územního řízení jsou tzv. sousedé, tj. osoby, jejichž vlastnické nebo jiné věcné právo k sousedním pozemkům nebo stavbám může být územním řízením dotčeno.¹²⁰

Do účinnosti Novely 2018 existovala ještě třetí zvláštní kategorie účastníků územního řízení významná právě z hlediska účasti veřejnosti, do níž patřily osoby, o nichž tak stanoví zvláštní právní předpis. Zvláštním právním předpisem se rozuměl především Zákon EIA a ZOPK. Ustanovení § 85 odst. 2 stavebního zákona ve spojení s § 70 odst. 3 ZOPK ve znění před zmiňovanou novelizací zajišťovala širokou účast veřejnosti prostřednictvím spolků ve správních řízeních vedených stavebními úřady dle stavebního zákona, mj. v územním a stavebním řízení, a to za podmínky, že při nich mohly být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny. Pro účastenství spolků dle výše uvedených ustanovení byla přitom nerozhodná velikost záměru, tj. skutečnost, zda záměr naplňuje podmínky pro posuzování vlivů na životní prostředí a pro účast dotčené veřejnosti dle Zákona EIA. Právní úprava účastenství dotčené veřejnosti v tzv. navazujících řízeních dle Zákona EIA je ve vztahu k úpravě obsažené v § 70 ZOPK speciální. Územní řízení, v němž se rozhoduje o umístění záměru podléhajícímu posuzování vlivů na životní prostředí dle Zákona EIA, je tak řízením navazujícím a účast veřejnosti v něm je zajišťována právě v souladu s tímto zákonem. S účinností Novely 2018 však došlo k zásadnímu zúžení práva veřejnosti účastnit se prostřednictvím spolků správních řízení dle stavebního zákona, neboť toto právo spolků na účastenství bylo omezeno pouze na řízení podle ZOPK. Pro všechna správní řízení, v nichž rozhodují jiné správní orgány než orgány ochrany přírody a krajiny dle ZOPK a jejichž předmětem jsou tzv. středně velké záměry, tj. ty záměry, které nepodléhají plnému posuzování vlivů na životní prostředí dle Zákona EIA, je právo spolků na účastenství zrušeno. Nejen s ohledem na skutečnost, že středně velké záměry tvoří více než 90 % všech záměrů, které jsou v České republice povolovány v rámci správních řízení, považuji současnou právní úpravu § 70 ZOPK za zcela zjevně nepřiměřenou a v rozporu s Úmluvou a rovněž s čl. 36 odst. 1 a čl. 38 odst. 2 věta první Listiny.¹²¹

3.2 Účast veřejnosti ve stavebním řízení

V pořadí dalším řízením navazujícím na územní řízení, pokud není příslušný záměr projednáván ve společném řízení, je řízení o vydání stavebního povolení. Ve stavebním řízení je řešena konkrétní podoba stavby a technické parametry jejího provedení, nikoliv její vlivy na území. Příslušná právní úprava povolování staveb je proto na rozdíl od územního řízení systematicky zařazena do samostatné části stavebního zákona.

¹²⁰ MACHAČKOVÁ, Jana. In MACHAČKOVÁ, Jana a kol. Stavební zákon. Komentář. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2018, s. 467 – 468.

¹²¹ SVOBODA: *Ústavněprávní aspekty účastenství*, s. 50 – 51.

Zapojení veřejnosti v rámci stavebního řízení je obdobné jako v řízení územním, vyjma možnosti širší veřejnosti uplatňovat připomínky. V případech, kdy se jedná o stavební řízení, které je vzhledem k povaze povolované stavby navazujícím řízením dle Zákona EIA, je opět účast dotčené veřejnosti zajištěna podle zvláštních pravidel Zákona EIA. U ostatních staveb, které nepodléhají posuzování dle Zákona EIA, bylo možné zajistit plnoprávnou účast širší veřejnosti pouze skrze účastenství v řízení. Účastníky řízení, kteří mohou uplatnit své námitky, vymezuje stavební zákon stejně jako účastníky územního řízení taxativně. Specifickou roli z hlediska ochrany veřejných zájmů zastávali před účinností Novely 2018 účastníci stavebního řízení vymezení dle § 109 písm. g) stavebního zákona ve spojení s § 70 odst. 3 ZOPK, tj. environmentální spolky. To však dle současné právní úpravy neplatí, a proto v těch stavebních řízeních, ve kterých není účast veřejnosti zajištěna dle Zákona EIA, není účast veřejnosti umožněna vůbec. Tato skutečnost vede ke stejným závěrům, které jsou prezentovány výše ve vztahu k územnímu řízení.¹²²

3.3 Veřejnost v územním a stavebním řízení de lege ferenda

Z předchozích podkapitol je patrné, že stávající právní úprava účasti veřejnosti v územním a stavebním řízení je zcela nedostatečná. Současný model není kladně přijímán ani odbornou veřejností. Ostatně samotný způsob, jakým se tato změna do Novely 2018 dostala, není příliš přesvědčivý. Určitou nadějí, že případné negativní dopady Novely 2018 budou napraveny, je návrh skupiny senátorů na zrušení změny § 70 odst. 3 ZOPK, který je současně projednáván Ústavním soudem¹²³.

Naději na zlepšení můžeme ovšem spatřovat i v návrhu nového stavebního zákona, který je k účasti veřejnosti za účelem prosazování veřejných zájmů na ochraně přírody a krajiny v těchto řízeních prozatím mnohem vstřícnější. Oproti platné právní úpravě návrh nového stavebního zákona počítá pouze s jedinou formou umístění a povolení záměrů, namísto několika různých forem, a to s rozhodnutím o povolení, kterým se stavba jak umístí, tak i povolí její realizace. V tomto směru jde tedy o velmi výrazné zjednodušení, nikoliv však na úkor účasti veřejnosti. Navrhovaná právní úprava okruhu účastníků řízení je totiž vymezena stejně jako v platném stavebním zákoně, jelikož jde o osvědčenou úpravu, která zachovává dostatečnou ochranu zájmů všech osob přímo dotčených realizací záměru. Ale co více, návrh stavebního zákona se vrací také k účastenství osob, o kterých tak stanoví zvláštní právní předpis, tj. vrací se k úpravě, která zde byla před účinností Novely 2018. Veřejnost by se tak opět mohla prostřednictvím svých spolků účastnit řízení dle nového stavebního zákona a uplatňovat námitky v rozsahu, v jakém se projednáváný záměr dotýká zájmů chráněných zvláštním

¹²² JANČÁŘOVÁ: *Právo životního prostředí...*, s. 494 – 496.

¹²³ Pl. ÚS 22/17.

právním předpisem, který zakládá jejich účastenství v řízení. V tomto směru návrh stavebního zákona plně podporuji a věřím, že se díky němu podaří obnovit již dříve dosaženou úroveň ochrany veřejných subjektivních práv, a dosáhnout tak souladu s ústavním pořádkem a s požadavky Úmluvy.¹²⁴

¹²⁴ Návrh důvodové zprávy k novému stavebnímu zákonu ve znění ke dni 28. května 2020, s. 141 – 146.

Závěr

Hlavním cílem této diplomové práce byla analýza jednotlivých právních institutů, jejichž prostřednictvím se veřejnost může účastnit na rozhodování v procesech dle stavebního zákona, zejména pak v procesech územního plánování. Součástí analýzy bylo rovněž zhodnocení, zda jsou tyto nástroje z hlediska míry participace veřejnosti a dodržování mezinárodních závazků dostatečné. Pozornost byla věnována také právní úpravě stavebního zákona *de lege ferenda*.

Rozhodnutí zaměřit se především na roli veřejnosti v územním plánování nebylo nahodilé. Skutečně se domnívám, že je třeba více akcentovat význam těchto procesů pro udržitelný a plynulý rozvoj území, a to nejen z hlediska rozvoje bytové výstavby. Ukázalo se, že stavební zákon v procesech územního plánování veřejnost neopomíná a že jednotlivé instituty sloužící veřejnosti k její účasti jsou přiměřené charakteru jednotlivých nástrojů územního plánování a že i díky vybraným novelizacím a judikatuře soudů se daří naplňovat požadavky mezinárodního a evropského práva, tj. že právní úprava stavebního zákona v tomto ohledu nestagnuje a účast veřejnosti dle mého názoru zajišťuje dostatečně, čímž byl potvrzen můj původní předpoklad. Na druhou stranu je však třeba podotknout, že zřejmě ne vždy se podaří teorii úspěšně propojit s praxí. Především v tom smyslu, že by stavební zákon nabízel dle mého názoru účinné nástroje pro účast veřejnosti v územním plánování, nejsou vždy využívány tak, jak by měly být. A co víc, nejsou vždy ze strany pořizovatele zpracovány odpovídajícím způsobem. V tomto ohledu je dle mého názoru na čem pracovat. Domnívám se, že je třeba šířit větší osvětu o tom, jak konkrétně se občané mohou příslušných procesů účastnit a co mohou od správních orgánů v konkrétní chvíli očekávat, resp. co mohou případně požadovat, pokud jejich požadavek nebude odpovídajícím způsobem zpracován. Mám pocit, že veřejnost také často bývá aktivní, až když už je pozdě, nezřídka i z toho důvodu, že má nedostatek informací. Věřím, že tato diplomová práce by i k těmto osvětovým účelům mohla do jisté míry posloužit.

Ucelený přehled institutů sloužících k účasti veřejnosti v projednávání jednotlivých nástrojů územního plánování, který je obsahem této diplomové práce a vypovídá o určitém standardu ochrany veřejných zájmů v rámci územního plánování, by mohl mimo jiné rovněž přispět k větší informovanosti nejen laické, ale i odborné veřejnosti, která bude zvláště potřeba v rámci projednávání návrhu nového stavebního zákona pro posuzování jeho přínosů či negativních dopadů. Některé změny navrhované v oblasti územního plánování určitě stojí za pozornost a další diskuzi. Upozornila bych zejména na upuštění od institutu námitek k územně plánovací dokumentaci, resp. změnu zavedené terminologie, která se prozatím ukázala jako nedostatečně odůvodněná.

O poznání méně příznivé zjištění, které potvrzuje stanovenou hypotézu, vyplynulo z analýzy účasti veřejnosti v územním a stavebním řízení, která je obsahem třetí kapitoly. Vzhledem k omezenému rozsahu diplomové práce byla záměrně věnována pozornost pouze tzv. klasickým správním řízením, a to zejména s ohledem na změny zavedené Novelou 2018. Výsledkem analýzy je skutečnost, že současná právní úprava výrazně omezuje účast veřejnosti na rozhodování ve správních řízeních vedených dle stavebního zákona ve věcech ochrany přírody a krajiny. Snaha vše zjednodušit a urychlit v tomto případě vedla k tomu, že účast spolků, prostřednictvím nichž měla veřejnost možnost zapojit se do rozhodování o středně velkých záměrech, byla zcela vyloučena. Přesně takovému způsobu zjednodušování a urychlování správních řízení bychom se měli do budoucna vyhnout. Jistě existují jiná účinná řešení, jak dosáhnout kýženého cíle jinak, než absolutním vyloučením účasti vybraných subjektů, které je zcela nepřiměřené a v rozporu nejen s ústavním pořádkem. Lze tedy konstatovat, že současný stav skutečně není uspokojivý a účast veřejnosti ve správních řízeních dle stavebního zákona výrazně utrpěla. V tomto ohledu nezbývá nic jiného než spoléhat na příznivé rozhodnutí Ústavního soudu a poté na účinnost nového stavebního zákona, který se vrací k právní úpravě účastenství platné před účinností Novely 2018.

Nutno ovšem poznamenat, že Novela 2018 přinesla i řadu pozitivních změn, které vedou k zamýšlenému cíli zjednodušit či zrychlit jednotlivé rozhodovací procesy, což se projevuje například při pořizování územního plánu s prvky regulačního nebo při uplatnění připomínek k návrhu Politiky územního rozvoje, kde došlo k odůvodněnému zkrácení lhůt pro jejich uplatnění.

Seznam použitých zdrojů

Monografie

- MÜLLEROVÁ, Hana, HUMLÍČKOVÁ, Petra. *Nové přístupy k implementaci Aarhuské úmluvy v ČR*. Praha: Ústav státu a práva AV ČR, 2014. 98 s.
- SVOBODA, Petr. *Ústavní základy správního řízení v České republice. Právo na spravedlivý proces a české správní řízení*. Praha: Linde, 2007. 359 s.
- SLÁDEČEK, Vladimír, POUPEROVÁ, Olga a kol. *Správní právo – zvláštní část (vybrané kapitoly)*. 2. vydání. Praha: Leges, 2014. 496 s.
- JANČÁŘOVÁ, Ilona a kol. *Právo životního prostředí: obecná část*. Brno: Masarykova univerzita, 2016. 715 s.

Příspěvky ve sborníku

- ŽIDEK, Dominik. Aarhuská úmluva ve světle judikatury SDEU, českých a slovenských soudů. In KYSELOVSKÁ, Tereza (ed). *Cofola 2014: The Conference Proceedings*. Brno: Masarykova univerzita, 2014, s. 1022 – 1033.

Komentáře

- SLÁDEČEK, Vladimír, MIKULE, Vladimír/SUCHÁNEK, Radovan, SYLLOVÁ, Jindřiška. *Ústava České republiky. Komentář*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016. 1264 s.
- VOPÁLKA, Vladimír, ŠIMŮNKOVÁ, Věra, ŠOLÍN, Miloslav. *Správní řád. Komentář*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2003. 400 s.
- MACHAČKOVÁ, Jana a kol. *Stavební zákon. Komentář*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2018. 1216 s.
- PRŮCHA, Petr, GREGOROVÁ, Jana a kol. *Stavební zákon. Praktický komentář*. 1. vydání. Praha: Leges, 2017. 880 s.
- BLAŽEK, Tomáš, JIRÁSEK, Jan a kol. *Soudní řád správní – online komentář*. 3. aktualizace. Praha: C. H. Beck, 2016. [cit. 31. května 2020]. Dostupné na <<https://www.beck-online.cz>>.

Odborné časopisy

- SVOBODA, Petr. Ústavněprávní aspekty účastenství ekologických spolků ve správních řízeních. *Právní rozhledy*, 2018, č. 2, s. 50.

Právní předpisy

- Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů.
- Usnesení předsednictva ČNR č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součástí ústavního pořádku České republiky, ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů.

- Vyhláška ministra zahraničních věcí č. 15/1998 Sb., ze dne 4. září 1987 o Vídeňské úmluvě o smluvním právu.
- Zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí), ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů.
- Úmluva o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí vyhlášena pod č. 124/2004 Sb. m. s.
- Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 350/2012 Sb., kterým se mění zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, a některé související zákony.
- Zákon č. 225/2017 Sb., kterým se mění zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony.
- Usnesení vlády č. 315/2019 ze dne 6. května 2019.
- Rozhodnutí Rady 2005/370/ES ze dne 17. února 2005, o uzavření Úmluvy o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí jménem Evropského společenství. Úř. věst. L 124, 17. května 2005, s. 1.
- Rozhodnutí Rady (EU) 2018/881 ze dne 18. června 2018, jímž se Komise žádá o předložení studie zaměřené na možnosti, jak by Unie měla zohlednit nálezy Výboru pro dohled nad dodržováním Aarhuské úmluvy ve věci ACCC/C/2008/32, a s ohledem na závěry této studie též návrhu nařízení Evropského parlamentu a Rady, kterým se mění nařízení (ES) č. 1367/2006. Úř. věst. L 155, 19. června 2018, s. 6 – 7.
- Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2001/42/ES ze dne 27. června 2001 o posuzování vlivů některých plánů a programů na životní prostředí. Úř. věst. L 197, 21. července 2001, s. 30 – 37.

Judikatura

- Rozsudek ze dne 8. března 2011, Lesoochranárske zoskupenie VLK v Ministerstvo životného prostredia Slovenskej republiky, C-240/09, Sb. rozh. s. I-1305 a I-1306, bod 44 a 50.
- Nález Ústavního soudu ze dne 19. dubna 2010, sp. zn. IV. ÚS 1403/09, bod 41.
- Nález Ústavního soudu ze dne 30. května 2014, sp. zn. I. ÚS 59/14, bod 19.
- Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 18. listopadu 2009, č. j. 9 Ao 3/2009-59.

- Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 29. března 2016, č. j. 4 As 217/2015-182.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. října 2013, č. j. 5 Ao 3/2012 – 36.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. května 2017, č. j. 5 As 49/2016-198.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. června 2012, č. j. 1 Ao 7/2011-526.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. března 2008, č. j. 2 Ao 1/2008-51.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. září 2010, č. j. 4 Ao 5/2010-48.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. června 2014, č. j. 5 Aos 3/2012-70.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. dubna 2017, č. j. 3 As 126/2016-38.
- Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 16. listopadu 2010, č. j. 1 Ao 2/2010-116.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. května 2019, č. j. 4 As 56/2019-20.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. srpna 2018, č. j. 10 As 33/2018-39.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. září 2018, č. j. 9 As 198/2017-52.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. května 2019, č. j. 4 As 56/2019-20.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. června 2017, č. j. 1 As 333/2016-44.

Internetové zdroje

- PAUSCH-HOMBLÉ, Katharina. Aarhuská úmluva: Rada přijala postoj EU pro nadcházející zasedání smluvních stran [online]. consilium.europa.eu, 17. července 2017 [cit. 10. listopadu 2019]. Dostupné na <<https://www.consilium.europa.eu/cs/press/press-releases/2017/07/17/aarhus-convention/>>.
- United Nations Secretary General [online]. unece.org, [cit. 10. listopadu 2019]. Dostupné na <<https://www.unecce.org/env/pp/statements.05.11.html>>.
- Aarhuská úmluva: Příručka k implementaci, 2. vydání, 2013 [online]. mzp.cz, [cit. 10. listopadu 2019]. Dostupné na <[https://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/umluva_pristup_informace/\\$FILE/OMV-AU_pruvodce_implementaci-20140711.pdf](https://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/umluva_pristup_informace/$FILE/OMV-AU_pruvodce_implementaci-20140711.pdf)>.
- Study on EU implementation of the Aarhus Convention in the area of access to justice in environmental matters, Final report September 2019 [online]. ec.europa.eu, [cit. 24. listopadu 2019]. Dostupné na <https://ec.europa.eu/environment/aarhus/pdf/Final_study_EU_implementation_environmental_matters_2019.pdf>.
- Současné sucho v ČR je horší než v minulých dvou letech. Zemědělci ale mohou doufat v deštivější květen [online]. lidovky.cz, 19. dubna 2020 [cit. 8. května 2020]. Dostupné na <https://www.lidovky.cz/domov/soucasne-sucho-v-cr-je-horsi-nez-v-minulych-dvou-letech-ohrozena-je-zemedelska-puda-i-lesni-porosty.A200419_150215_ln_domov_ele>.

Ostatní zdroje

- Návrh nového stavebního zákona ve znění ke dni 28. května 2020.

- Důvodová zpráva k zákonu č. 225/2017 Sb., kterým se mění zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony.
- Návrh důvodové zprávy k novému stavebnímu zákonu ve znění ke dni 28. května 2020.

Shrnutí

Diplomová práce se zabývá problematikou účasti veřejnosti v rozhodovacích procesech dle stavebního zákona. Hlavním cílem práce je ucelená analýza platné právní úpravy účasti veřejnosti na rozhodování v procesech dle stavebního zákona s důrazem na účast veřejnosti v územním plánování. Úvodní kapitola je věnována právním základům účasti veřejnosti na mezinárodní, unijní a vnitrostátní úrovni. Následuje zhodnocení jednotlivých institutů sloužících veřejnosti k její účasti v rámci procesů územního plánování, přičemž řazení jednotlivých procesů reflektuje hierarchii nástrojů územního plánování. V závěrečné kapitole je pozornost věnována zhodnocení účasti veřejnosti v územním a stavebním řízení zejména s důrazem na nedávnou novelu stavebního zákona. Práce zahrnuje rovněž zhodnocení související právní úpravy *de lege ferenda*.

Abstract

The diploma thesis deals with the issue of public participation in decision-making processes according to the Building Act. The main objective of the thesis is a comprehensive analysis of the current legal regulation of public participation in decision-making processes according to the Building Act with emphasis on public participation in spatial planning. The introductory chapter is devoted to the legal bases of public participation at the international, EU and national level. The following chapter presents an evaluation of individual institutes serving the public for its participation in spatial planning processes, while the order of individual processes reflects the hierarchy of spatial planning instruments. The final chapter focuses on the evaluation of public participation in zoning and building proceedings, with particular emphasis on the recent amendment to the Building Act. The thesis also includes an evaluations of the related legal regulation *de lege ferenda*.

Klíčová slova

účast veřejnosti, Aarhuská úmluva, stavební zákon, územní plánování, novela stavebního zákona

Key words

public participation, the Aarhus Convention, the Building Act, spatial planning, the Building Act amendment