

**UNIVERZITA KARLOVA**

**Právnická fakulta**

**Krystiana Lubska**

**Udržitelný rozvoj území jako jeden z cílů  
územního plánování ve stavebním zákoně**

Diplomová práce

Vedoucí diplomové práce: JUDr. BcA. Tereza Fabšíková Ph.D.

Katedra: Životního prostředí

Datum vypracování práce : 30. 05. 2022

Prohlašuji, že jsem předkládanou diplomovou práci vypracovala samostatně, že všechny použité zdroje byly řádně uvedeny a že práce nebyla využita k získání jiného nebo stejného titulu.

Dále prohlašuji, že vlastní text této práce včetně poznámek pod čarou má 243 132 znaků včetně mezer.

Krystiana Lubska

diplomantka

V Praze dne 30.05.2022

# Obsah

Úvod.....	5
1. Princip trvale udržitelného rozvoje.....	10
1.1. Pilíře udržitelného rozvoje.....	12
1.2. Prameny.....	13
2. Územní plánování.....	19
2.1. Cíle a úkoly územního plánování.....	20
3. Nástroje územního plánování.....	22
3.1. Územně plánovací podklady.....	24
3.1.1. Územně analytické podklady.....	25
3.1.2. Územní studie.....	28
3.2. Politika územního rozvoje.....	31
3.3. Územně plánovací dokumentace.....	38
3.3.1. Zásady územního rozvoje.....	39
3.3.2. Územní plán.....	44
4. Stanoviska dotčených orgánů.....	50
4.1. Dotčené orgány.....	50
4.2. Stanoviska, závazná stanoviska, vyjádření.....	57
4.2.1. Rozlišení mezi závaznými stanovisky a stanovisky.....	57
4.2.2. Stanovisko.....	58
4.2.3. Koordinované stanovisko.....	58
4.2.4. Přezkum a obrana proti stanoviskům.....	59
4.2.5. Řešení rozporů.....	60
5. Posuzování vlivů na životní prostředí.....	61
5.1. Vztah procesu SEA a procesu EIA.....	63
5.2. Právní úprava posuzování vlivů na životní prostředí.....	64
5.3. Posuzování koncepčních nástrojů územního plánování.....	67
6. Vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území.....	69
7. Právo na informace a účast veřejnosti v procesu pořizování územně plánovací dokumentace.....	75
Závěr.....	78
Seznam zkratk.....	86
Seznam použitých zdrojů.....	88
Název diplomové práce v českém jazyce, abstrakt v českém jazyce a 3 klíčová slova v českém jazyce.....	93
Název diplomové práce v anglickém jazyce, abstrakt v anglickém jazyce a 3 klíčová slova v anglickém jazyce.....	94



## Úvod

Pojem udržitelného rozvoje území, jak se v rámci této práce ještě pokusím přiblížit, v sobě zahrnuje velice komplexní proces. Územní plánování samo o sobě není schopno zajistit udržitelný rozvoj území. Územní plánování je pouze jedním z několika nástrojů, pomocí kterých je možné směřovat k naplňování cíle trvale udržitelného rozvoje území.

V lepším případě může územní plánování, primárně jeho koncepční fáze, vytvořit předpoklady pro naplňování cíle trvale udržitelného rozvoje území. V horším případě ovšem může nevhodné územní plánování vytvořit předpoklady pro rozvoj území, který je v rozporu s principem trvale udržitelného rozvoje.

Dalšími nástroji, které se mohou podílet na naplňování cíle udržitelného rozvoje území, jsou finanční, metodické a institucionální nástroje<sup>1</sup>, které ovšem nejsou předmětem této práce. Tato práce se zaměří na územní plánování a jeho výstupy v podobě politiky územního rozvoje a územně plánovací dokumentace, tedy koncepčních nástrojů územního plánování, které společně se strategickými dokumenty, kterým je v rámci práce věnována stručná zmínka, spadají do skupiny strategických nástrojů územního rozvoje.<sup>2</sup>

Území je prostor, ve kterém neustále probíhá velké množství společensky nezbytných činností. Probíhají v něm téměř veškeré naše činnosti. V území žijeme, pracujeme, relaxujeme a cestujeme. Území nám zprostředkovává obživu i zábavu. V zájmu trvale udržitelného rozvoje území je nezbytné naše činnosti v území koordinovat a to takovým způsobem, který zajistí, že se dané činnosti navzájem doplňují a nevylučují. Z historie víme, že bez účinné koordinace v území dochází k negativním a většinou nenávratným dopadům na životní prostředí a na krajinu, jako jednu z jeho nejdůležitějších součástí.

Krajina České republiky byla vystavena tlaku již od 50. let minulého století, kdy docházelo k vyvlastnění zemědělské půdy totalitním režimem, které nejen zahájilo proces likvidace selského stavu jako politické složky společnosti, ale zároveň vytvořilo podmínky pro rozčlenění krajiny do navzájem nesouvisejících částí, s kterými mohl totalitní režim libovolně manipulovat. Krajina byla degradována na výrobní, těžební, zemědělské a sídelní prostory bez vzájemných souvislostí. Naneštěstí se vývoj významně nezměnil ani po roce 1989. Přestože došlo k vytvoření formálních politických podmínek pro obnovu vlastnictví zemědělské půdy, nevznikly dostatečné podmínky pro obnovu faktického hospodaření na bázi vlastnictví půdy. Důsledky tohoto vývoje pro území

---

<sup>1</sup>Potůček, M., Strategické versus územní plánování, Urbanismus a územní rozvoj – Ročník XII – Číslo 1–2/2009, str.5

<sup>2</sup>Potůček, M., Strategické versus územní plánování, Urbanismus a územní rozvoj – Ročník XII – Číslo 1–2/2009, str.5

České republiky a její krajinu jsou mimořádně nepříznivé. Náš model využívání území a krajiny bez ohledu na její přírodní podmínky je v Evropě ojedinělý a hrozí nebezpečí, že se postupem klimatické změny výše uvedené a další dosud skryté negativní jevy projeví v ještě větším měřítku než dosud na zemědělské půdě, v lesnictví a vodním režimu v krajině. Tuto situaci je potřeba řešit a řešení nemohou být pouze půdoznalecká, lesnická nebo vodohospodářská. Musí být především krajinářská a politická<sup>3</sup>.

Krajina a její ekosystémy mají zásadní význam pro lidský blahobyt. Kromě prostoru pro život poskytují řadu produktů a služeb, které umožňují a zkvalitňují lidskou existenci. Jedná se o potraviny, pitnou vodu, bezpečné a esteticky kvalitní prostředí bez znečišťujících látek, povodní a nadměrné eroze. Všechny tyto přínosy jsou souhrnně nazývány ekosystémové služby. Ekosystémové služby jsou přínosy, které lidem poskytují ekosystémy. Jsou to výhody poskytované pro lidi přírodou. Právě skrze využívání služeb ekosystémů může společnost dosahovat požadované míry blahobytu. Lidská činnost s sebou ovšem nese vážné dopady na světové ekosystémy, přičemž ohrožuje udržení správné činnosti ekosystémových služeb pro budoucí generace.<sup>4</sup>

Podmínkou neporušeného poskytování ekosystémových služeb je příznivý ekologický stav ekosystému a jejich udržitelné využívání. Zásadní vliv na schopnost krajiny poskytovat ekosystémové služby má územní plánování. Schopnost krajiny poskytovat ekosystémové služby, která je pro nás esenciální, se snižuje. Můžou za to výrazné změny v krajině jako je například intenzivní urbanizace a rozšiřování zastavěného území a těžebních oblastí. Dalším významným faktorem přispívajícím ke snižování schopnosti krajiny poskytovat ekosystémové služby patří neudržitelný způsob hospodaření v krajině, kterým je např. neudržitelné obhospodařování rozsáhlých ploch orné půdy, které je spojeno s nadměrnou erozí.<sup>5</sup> Pro udržitelné fungování krajiny je nezbytné územní plánování, které je v souladu s trvale udržitelným rozvojem území.

V souvislosti s globální změnou klimatu se vzhledem k hodnotě ekosystémových služeb dále ukazuje, že ekosystémově založená adaptační opatření, nastavená v souladu s principy udržitelného hospodaření v krajině a územní plánování v souladu s principem udržitelného rozvoje území, mohou přinášet významné ekonomické přínosy, respektive eliminovat potenciální ztráty vyplývající z rizik souvisejících s měnícím se klimatem.<sup>6</sup> Studie zpracovaná společností

---

<sup>3</sup> Fanta, J., Macková, J., Petřík, P., Krajina a lidé, Praha: Academia, 2017, str. 7

<sup>4</sup> Ecosystems and human well-being: a framework for assessment. Washington, DC: Island Press, 2003. xiv, 245 pages s. Dostupné online. ISBN 1-55963-402-2, ISBN 978-1-55963-402-1. OCLC 52349201

<sup>5</sup> Lorencová a kol. 2013, viz také příspěvky J. Vopravila, J. Hladáka, J. Mackové a D. Elhottové, Krajina a lidé, Praha: Academia, 2017

<sup>6</sup> Fanta, J., Macková, J., Petřík, P., Krajina a lidé, Praha: Academia, 2017, str. 20

Ekotoxa v roce 2015, která zahrnuje využití ekosystémových přínosů při adaptacích na změnu klimatu, odhadla ekonomické náklady spojené s činností vůči dopadům klimatických změn v rozsahu 200 až 400 miliard Kč do roku 2030.

Ekosystémově založeným adaptačním opatřením se věnuje strategický rámec Česká republika 2030, o kterém se ještě podrobněji zmíním v samotné práci. Tento strategický rámec se obecně zabývá postupy, které směřují k tomu, že bude Česká republika udržitelnou společností na sociální, ekonomické a environmentální rovině a vytváří základní rámec pro ostatní strategické dokumenty na národní, krajské a místní úrovni. Nenahrazuje sektorové dokumenty. Ukazuje ovšem oblasti, které jsou z hlediska dlouhodobého udržitelného rozvoje České republiky rozhodující. Konkrétní kroky směřující k naplnění stanovených cílů jsou následně v gesci jednotlivých příslušných ministerstev a Úřadu vlády České republiky. Je žádoucí, aby se uskutečňování cílů České republiky 2030 promítlo i do krajských a obecních politik a jejich prostřednictvím i do každodenního života všech obyvatel. Z toho důvodu na tento zastřešující strategický rámec navazují další strategické dokumenty jak na celostátní, tak na regionální a obecní úrovni nebo úrovni měst.

Pro možnost efektivního uplatnění těchto politických nástrojů státu, krajů, obcí a měst a faktickou realizaci těchto strategií, je zcela **klíčové územní plánování**.

Územní plánování je „*státem organizovaná činnost, která slouží k vytváření komplexních předpokladů pro výstavbu a udržitelný rozvoj území*“<sup>7</sup> Územní plánování představuje soubor úvah, jak má dané území vypadat a co se v něm má dít, jak má být využíváno. Tyto úvahy následně ovlivňují skutečnou budoucí podobu daného území. Je tedy zřejmé, že se územní plánování týká každého, kdo se v daném území vyskytuje. Vzhledem k tomu, že je zemský povrch omezený, existuje veřejný zájem na jeho maximálně účelném a systematickém využití pro všechny ekonomické a jakékoliv jiné společenské činnosti. Zemský povrch tvoří půda a mezi její základní znaky patří její polyfunkční charakter, omezená rozloha, a tedy její nerozmnožitelnost a nenahraditelnost.<sup>8</sup> Nezanedbatelný je též veřejný zájem na estetické stránce území a na kvalitě prostředí v území pro lidské zdraví.

Územnímu plánování se věnuje stavební zákon. Dle dikce tohoto zákona je jedním ze dvou hlavních cílů územního plánování udržitelný rozvoj území. Právě tomuto cíli je tato práce věnována.

Cíli udržitelného rozvoje území jsem se rozhodla věnovat právě pro jeho význam a naléhavost. Územní plánování vykonávané ve smyslu udržitelného rozvoje území je základním

---

<sup>7</sup> Drobník, J.: Základy pozemkového práva, 3. vydání, IFEC, Praha 2010, str. 26

<sup>8</sup> Drobník, J.: Základy pozemkového práva, 3. vydání, IFEC, Praha 2010, str. 11 -13

východiskem a tedy klíčové pro možnou realizaci výše zmíněných strategických plánů usilujících o zachování funkčních ekosystémů a ekosystémových služeb v území, potažmo v krajině.

K dosažení důležitého cíle, kterým je udržitelný rozvoj území, stanovil stavební zákon nástroje územního plánování. Nástrojům územního plánování bude věnována detailní pozornost ve třetí kapitole.

Jak jsem již naznačila, v této práci se omezím pouze na koncepční nástroje územního plánování. Koncepční nástroje územního plánování jsou předpokladem pro realizační nástroje územního plánování. Přestože právě spojením těchto nástrojů může docházet k faktickému naplňování cíle udržitelného rozvoje území, jsou realizační nástroje odvislé od koncepčních nástrojů, které uskutečňují. Právě z toho důvodu jsem se rozhodla, v mezích rozsahu této práce a vzhledem k jejich primárnímu významu, zaměřit výhradně na koncepční nástroje územního plánování.

Tato práce si tedy klade za cíl především zanalyzovat dosavadní právní úpravu koncepčních nástrojů územního plánování a následně zhodnotit, zda tyto koncepční nástroje územního plánování vytvářejí dostatečné předpoklady pro naplňování cíle udržitelného rozvoje území stanoveného stavebním zákonem.

Podrobný rozbor jednotlivých koncepčních nástrojů územního plánování a především jejich tvorby má za následek popisný charakter třetí kapitoly. Takový rozbor je ovšem důležitý pro naplnění účelu této práce. V návaznosti na rozbor koncepčních nástrojů územního plánování a způsobů jejich pořizování se pokusím zhodnotit, zda tyto nástroje vytvářejí dostatečné předpoklady k dosažení cíle udržitelného rozvoje území.

V této práci se tedy nejdříve zaměřím na princip trvale udržitelného rozvoje, ze kterého cíl udržitelného rozvoje území vychází. Podrobněji se budu věnovat třem pilířům, na kterých je udržitelný rozvoj území postaven. Následovat bude kapitola o územním plánování, která přiblíží cíle a úkoly územního plánování. Pro dosažení cílů a úkolů územního plánování stavební zákon stanovuje nástroje územního plánování, kterým je věnována již zmíněná třetí kapitola. Při vytváření nástrojů územního plánování má být vždy myšleno a vždy má být kladen důraz na cíle územního plánování a tedy na udržitelný rozvoj území. Práce se bude postupně věnovat jednotlivým vybraným<sup>9</sup> nástrojům územního plánování a jejich tvorbě. V druhé polovině práce se pak zaměřím na jednotlivé aspekty, pomocí kterých má být dosahováno, toho že budou koncepční nástroje územního plánování v souladu s cílem udržitelného rozvoje území. Konkrétně se budu věnovat roli dotčených orgánů při tvorbě koncepčních nástrojů územního plánování a

---

<sup>9</sup> Jak již bylo vysvětleno v úvodu, vybranými nástroji jsou myšleny pouze koncepční nástroje územního plánování, které jsou nezbytné pro vznik těch realizačních.



stanoviskům, jejichž prostřednictvím se dotčené orgány mohou vyjádřit k návrhům koncepčních nástrojů územního plánování včetně vyhodnocení jejich vlivů na udržitelný rozvoj území. Nejprve se zaměřím na posouzení vlivů koncepčních nástrojů na životní prostředí. Další kapitola bude věnována institutu vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území, jehož účelem je beze sporu přispět k naplnění cíle udržitelného rozvoje území. Poslední kapitola pak bude věnována roli veřejnosti v procesu pořizování územně plánovací dokumentace, jako jednoho z nástrojů územního plánování.

Na závěr zhodnotím, zda koncepční nástroje územního plánování vytvářejí dostatečné předpoklady pro udržitelný rozvoj území.

## 1. Princip trvale udržitelného rozvoje

Pojem udržitelného rozvoje byl poprvé výslovně formulován ve zprávě Světové komise pro životní prostředí a rozvoj, zpracované pod vedením norské ministerské předsedkyně Gro Harlem Brundtlandové a nazvané *Our common future* (1987), jako takový rozvoj, který *“zajistí potřeby současných generací, aniž by bylo ohroženo splnění potřeb generací příštích a aniž by se to dělo na úkor jiných národů.”*<sup>10</sup> Jedná se o obecnou a poněkud vágní definici, přesto lze tuto definici vnímat ve dvou rozměrech a to časovém a prostorovém. Časový rozměr vyjadřuje mezigenerační odpovědnost a solidaritu lidského společenství neboli komunity. Prostorový rozměr pak vyjadřuje odpovědnost a solidaritu mezi jednotlivými společenstvími tohoto lidského společenství, které společně sdílejí prostor planety Země. Potřebami jsou v této souvislosti míněny zejména základní životní potřeby jednotlivců. Ostatní potřeby by dle Brundtlandové měly být uspokojovány až po dosažení těchto základních životních potřeb a pouze v případě, že je to stále v mezích únosnosti pro planetu.

Evropský parlament definoval pojem udržitelného rozvoje jako *“zlepšování životní úrovně a blahobytu lidí v mezích kapacity ekosystémů při zachování přírodních hodnot a biologické rozmanitosti pro současné a příští generace.”*<sup>11</sup>

I tato definice obsahuje časový rozměr udržitelného rozvoje, myslíc na zachování přírodních hodnot a biologické rozmanitosti i pro generace, které přijdou po nás. Definice vyjadřuje vztah mezi kvalitou života vyjádřenou životní úrovní a blahobytem lidí a přírodním prostředím, kdy právě přírodní prostředí je prvotním zdrojem veškerého bohatství a zlepšování kvality života lidí. Z této definice vyplývá, že by se životní úroveň neměla zvyšovat a blahobyt lidí neměl dít na úkor přírodních ekosystémů. Je samozřejmé, že lidská existence bez vlivu na přírodní ekosystémy není možná. Lidstvo by se ovšem mělo pokoušet o takový vývoj, který má minimální negativní vliv na přírodní ekosystémy. Zároveň by se tento negativní vliv měl kompenzovat pozitivními vlivy a to takovým způsobem, aby nedocházelo k dlouhodobému překračování kapacity přírodních ekosystémů.

V českém právním řádu je pojem trvale udržitelný rozvoj definován v zákoně č. 17/1992 Sb., o životním prostředí jako takový rozvoj, který *“současným i budoucím generacím zachovává možnost uspokojovat jejich základní životní potřeby a přitom nesnižuje rozmanitost přírody a*

---

<sup>10</sup> *Our common future*, Oxford University Press, U.S.A., 1990, ISBN 9780192820808

<sup>11</sup> Úřední věstník L 288 , 15/11/2000 S. 0001 – 0005, Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 2493/2000, ze dne 7. listopadu 2000, o opatřeních na podporu plného začlenění rozměru životního prostředí do procesu rozvoje rozvojových zemí, čl. 2, 32000R2493, Mayer, K., a kolektiv, Udržitelný rozvoj území, Praha: Grada Publishing a.s., 2012, ISBN 978-80-247-4198-7, str. 12

*zachovává přirozené funkce ekosystémů.*”<sup>12</sup> Definice v Zákoně o životním prostředí navazuje na definici udržitelného rozvoje ve zprávě Světové komise pro životní prostředí a rozvoj, kterou více specifikuje. Zákonná definice výslovně stanoví, že potřebami jsou myšleny *základní* životní potřeby. Zákon navíc dodává, že k zajišťování základních potřeb nemá docházet na úkor rozmanitosti přírody a přirozené funkce ekosystému. Tedy v sobě zahrnuje i druhou výše zmíněnou definici Evropského parlamentu.<sup>13</sup>

Tato práce se zabývá principem trvale udržitelného rozvoje ve vztahu k území. Vztah mezi principem trvale udržitelného rozvoje a principem trvale udržitelného rozvoje území je vztahem speciality, kdy princip trvale udržitelného rozvoje území navazuje na princip trvale udržitelného rozvoje a zabývá se jednou jeho zvláštní částí. Princip trvale udržitelného rozvoje území je tedy třeba vnímat a interpretovat právě ve smyslu výše popsaného principu trvale udržitelného rozvoje.<sup>14</sup>

Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu zavedl pojem udržitelný rozvoj území<sup>15</sup>, když v ust. § 18 stanovil jako jeden ze dvou hlavních cílů územního plánování vytváření předpokladů pro udržitelný rozvoj území, který dle tohoto zákona spočívá ve *“vyváženém vztahu podmínek pro příznivé životní prostředí, pro hospodářský rozvoj a pro soudržnost společenství obyvatel území a který uspokojuje potřeby současné generace, aniž by ohrožoval podmínky života generací budoucích.”*<sup>16</sup> Toto vymezení je reflexí mnoha mezinárodních závazků České republiky.<sup>17</sup> Je postaveno na principu vyváženosti mezi třemi tzv. pilíři udržitelného rozvoje a to na ekologickém, ekonomickém a sociálním. Nicméně v návaznosti na obecnější princip trvale udržitelného rozvoje by zřejmě mělo platit, že chování člověka vůči přírodnímu prostředí krajiny by ve svém důsledku nemělo vést k narušení ekosystémů a snížení biologické rozmanitosti a to především v dlouhodobém časovém horizontu.

---

<sup>12</sup> Zákon č. 17/1992 Sb., o životním prostředí, § 6

<sup>13</sup> Úřední věstník L 288 , 15/11/2000 S. 0001 – 0005, Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 2493/2000, ze dne 7. listopadu 2000, o opatřeních na podporu plného začlenění rozměru životního prostředí do procesu rozvoje rozvojových zemí, čl. 2, 32000R2493

<sup>14</sup> Vodítko k výkladu pojmu „udržitelný rozvoj území“ nabízí ustanovení § 6 zákona č. 17/1992 Sb., o životním prostředí. Rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 22. 12. 2014, č. j. 59 A 2/2014-102

<sup>15</sup> Machatová, I., Udržitelný rozvoj území jako součást územního plánování, Praha, str. 4, plné znění dostupné na: [http://www.conference-cm.com/podklady/history1/referaty/31\\_Machatova\\_Ilona\\_ref.pdf](http://www.conference-cm.com/podklady/history1/referaty/31_Machatova_Ilona_ref.pdf)

<sup>16</sup> Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), § 18

<sup>17</sup> Přeměna našeho světa: Agenda 2030 pro udržitelný rozvoj, jehož jádrem je 17 Cílů udržitelného rozvoje (Sustainable Development Goals, SDGs) s celkem 169 podcíli, byl přijat Valným shromážděním na Summitu Organizace spojených národů o udržitelném rozvoji v New Yorku ve dnech 25. – 27. 9. 2015.

## 1.1. Pilíře trvale udržitelného rozvoje

Trvale udržitelný rozvoj území je v našem právním řádu, jak je již výše uvedeno, definován jako rovnováha mezi ekologickým, ekonomickým a sociálním pilířem trvale udržitelného rozvoje.

Světový summit o udržitelném rozvoji v Johannesburgu v roce 2002 zdůraznil, že cílem je takový rozvoj, který zajistí rovnováhu mezi třemi základními pilíři - sociálním, ekonomickým a environmentálním, jak symbolicky vyjádřilo jeho heslo: lidé, planeta, prosperita.<sup>18</sup>

Metafora pilířů trvale udržitelného rozvoje vznikla pro usnadnění uvažování a má sloužit lepšímu pochopení tohoto komplexního pojetí trvale udržitelného rozvoje v celé jeho šíři. Toto pojetí vzniklo jako alternativa k původně užívaným oborově zúženým pojetím, která se zaměřovala na jedno konkrétní hledisko, např. pouze na životní prostředí. K takovému pojetí se hlásila i právní úprava v předchozím stavebním zákoně.<sup>19</sup>

Systém tří pilířů lze odvodit i ze základní definice trvale udržitelného rozvoje dle Brundtlandové. Trvale udržitelný rozvoj v podstatě řeší otázku, jak dosáhnout naplnění základních potřeb takovým způsobem, který by neznemožňoval naplňování základních potřeb i budoucím generacím. Předmětem trvale udržitelného rozvoje jsou tedy základní lidské potřeby. Naplňování lidských potřeb je ekonomicky podmíněno a proto je pro zajištění trvale udržitelného rozvoje nezbytný jeho ekonomický pilíř. Ekonomika nemůže existovat mimo společnost a její instituce, proto je stejně tak důležitý i sociální pilíř. Vzhledem k tomu, že společnost ani její ekonomika nemohou existovat jinak než jako součást životního prostředí - ekologického pilíře, jehož jsou součástí, je nepochybná vzájemná provázanost a závislost jednotlivých pilířů trvale udržitelného rozvoje. Z premisy této provázanosti a závislosti je odvozen požadavek na vyváženost rozvoje území z hlediska všech tří pilířů.

Síla nebo robustnost jednotlivých pilířů trvale udržitelného rozvoje je vyjádřena i skrze kapitál, a to ve smyslu prostředků produkce, resp. potenciálu pro vytváření bohatství a blahobytu. Základem ekonomického pilíře je kapitál vyrobený ekonomickou činností. Sociální kapitál tvoří soudržnost společnosti, institucionální kapacita, kulturu atd. Přírodní kapitál tvoří zdroje energie a surovin, rozsah a spektrum ekosystémových služeb, kvalitu půdy, nakládání s ní atd.<sup>20</sup> Tento způsob poměřování a vyjádření pilířů trvale udržitelného rozvoje pomocí ekonomického, sociálního a ekologického kapitálu je v současnosti poměrně častý. Mimo jiné je užit i v některých

---

<sup>18</sup> The Johannesburg Declaration on Sustainable Development, 4 September 2002

<sup>19</sup> § 1, odst. 2 stavebního zákona

<sup>20</sup> Mayer, K., a kolektiv, Udržitelný rozvoj území, Praha: Grada Publishing a.s., 2012, ISBN 978-80-247-4198-7, str. 15

významných dokumentech jako např. Územní agenda Evropské unie<sup>21</sup> viz níže, kde jsou tyto tři kapitály souhrnně označovány pojmem “územní kapitál”.

Jak bylo vysvětleno, trvale udržitelný rozvoj území je založen na vyváženém vztahu územních podmínek pro příznivé životní prostředí, pro hospodářský rozvoj a pro soudržnost společenství obyvatel území. Naplněním tohoto principu je tudíž takový stav využití území, kdy je území využíváno dosažitelně optimálním způsobem.<sup>22</sup>

## 1.2. Prameny

Výše zmíněné zprávě Světové komise pro životní prostředí a rozvoj, která poprvé definovala koncept udržitelného rozvoje, předcházely diskuse o spotřebovávání a dostatečnosti přírodních zdrojů a také alarmující zprávy o zhoršujícím se životním prostředí. K vzniku výše zmíněného dokumentu v neposlední řadě přispěla i světová energetická krize ze 70. let 20. století. V této době byl založen Římský klub sdružující uznávané osoby z různých zemí a zabývající se problémy lidstva jako celku. Významným počinem Římského klubu byla zpráva, vypracovaná týmem vědců z Massachusetts Institute of Technology, která zveřejňovala výsledky počítačově simulovaného vývoje lidské populace a využívání přírodních zdrojů do roku 2100. Tato zpráva předpokládala, že v důsledku znečištění, vyčerpání úrodnosti obdělávatelných půd a nedostupnosti energetických zdrojů (především fosilních paliv) dojde v 21. století k výrazné redukci populace. Později byla tato zpráva vydána i knižně pod názvem „Meze růstu“ (orig. *The Limits to Growth*, Donella a Dennis Meadowsovi, 1972).

V návaznosti na zprávu Světové komise pro životní prostředí a rozvoj se v roce 1992 uskutečnila celosvětová konference OSN o životním prostředí a rozvoji v Rio De Janeiro. Významným výstupem z konference byl programový dokument Agenda 21, který vytyčil „*jak v globálním měřítku dosáhnout sladění hospodářského a civilizačního rozvoje na straně jedné, a účinné ochrany přírodních zdrojů, životního prostředí, na straně druhé*“<sup>23</sup> za hlavní cíle vývoje společnosti pro 21. století.

---

<sup>21</sup> Territorial Agenda of the European Union, Towards a More Competitive and Sustainable Europe of Diverse Regions Agreed on the occasion of the Informal Ministerial Meeting on Urban Development and Territorial Cohesion in Leipzig on 24 / 25 May 2007, Commission of the European Communities (CEC), 2007

<sup>22</sup> Fialová, E., Macháčková, J., a kol. Stavební zákon. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2018, s. 79., § 18 Cíle územního plánování

<sup>23</sup> Moldan, B., (Ne)udržitelný rozvoj, ekologie hrozba i naděje, Univerzita Karlova v Praze: Nakladatelství Karolinum, 2003, 27 s.

Na tento dokument navázal program Místní Agenda 21, který si kladl za cíl aplikaci principu trvale udržitelného rozvoje na místní a regionální úrovni. Na Agendu 21 navázaly další programové dokumenty OSN, jako Deklarace tisíciletí a program Rozvojové cíle tisíciletí, které si kladly za cíl stanovit předpoklady pro trvale udržitelný rozvoj společnosti jako celku. K významnému rozšíření diskuze o trvale udržitelném rozvoji přispělo vyjednávání globální rozvojové agendy po roce 2015, nyní známé jako Agenda 2030 "*Přeměna našeho světa: Agenda pro udržitelný rozvoj 2030*", která byla přijata v roce 2015 na summitu OSN. Jedná se o dokument stanovující 17 cílů udržitelného rozvoje na období mezi lety 2015 a 2030. Přestože samotný dokument žádnou konkrétní definici trvale udržitelného rozvoje nenabízí, širě obsažené agendy odráží rozsah konceptu trvale udržitelného rozvoje. Cíle trvale udržitelného rozvoje (SDGs), které tvoří klíčovou součást této agendy, zahrnují konkrétně vymýcení chudoby a hladu a zlepšení zdraví a výživy, snížení nerovnosti, budování mírových, spravedlivých a inkluzivních společností, ochranu lidských práv, podporu rovnosti žen a mužů, trvalou ochranu planety a přírodních zdrojů.<sup>24</sup> Odpovědí vlády České republiky na přijetí globální rozvojové agendy Valným shromážděním OSN bylo schválení strategického rámce *Česká republika 2030*, který přenáší těchto 17 cílů udržitelného rozvoje do prostředí České republiky a který popisuje, jak společně postupovat, aby byla Česká republika udržitelnou společností. Jedná se o dokument, který udává směr rozvoje naší země na příští desetiletí. Jeho naplnění slibuje kvalitu života ve všech regionech a nasměrování České republiky k rozvoji, který je udržitelný po sociální, ekonomické a environmentální stránce. Strategickému rámci *Česká republika 2030* předcházela Strategický rámec udržitelného rozvoje z roku 2010<sup>25</sup>. Strategický rámec *Česká republika 2030* je součástí společného úsilí o udržitelný rozvoj Evropské unie a zároveň příspěvkem České republiky k naplňování globálních Cílů udržitelného rozvoje přijatých Organizací spojených národů v roce 2015.

Za účelem naplňování strategického rámce *Česká republika 2030* byla navržena sada indikátorů s cílem měřit jeho naplňování na úrovni jednotlivých specifických cílů. Návrh indikátorů je otevřenou datovou sadou, která bude sloužit především jako podklad pro vypracování ucelené Zprávy o kvalitě života a její udržitelnosti, předkládané Odborem pro udržitelný rozvoj na základě schválení strategického rámce *Česká republika 2030* každé dva roky. V maximální míře jsou využívány existující indikátory a indikátory Strategického rámce udržitelného rozvoje, jejichž vývoj lze sledovat v časové řadě. Inovativní charakter některých cílů však vyžaduje také zahrnutí nových experimentálních indikátorů. *Česká republika 2030* formuluje své cíle celkem v

---

<sup>24</sup> Agenda OSN pro udržitelný rozvoj 2030, Cíle udržitelného rozvoje - SDGs (2015)

<sup>25</sup> Strategickému rámci udržitelného rozvoje z roku 2010 předcházela Strategie udržitelného rozvoje ČR z roku 2004

šesti klíčových oblastech. Jednou z nich je cíl nazvaný *Obce a regiony* a v rámci tohoto cíle má dojít ke koordinaci strategického a územního plánování na všech úrovních. Měření naplňování tohoto cíle má být dosaženo pomocí těchto indikátorů: *Existence metodiky pro koordinaci územního a strategického plánování na úrovni státu, krajů a obcí, Existence metodiky pro koordinaci územního a strategického plánování na úrovni přesahující úroveň jednotlivých obcí a Podíl území/obyvatel z celkové rozlohy ČR/obyvatelstva ČR, zahrnutých do území řešených dokumenty územního a strategického plánování přesahujících úroveň jednotlivých obcí, vzájemně metodicky koordinovaných*. Indikátory sledují, zda existují aktuální metodiky, určující způsoby vzájemné koordinace mezi dokumenty územního plánování a strategického plánování, a to na národní, krajské i obecní úrovni. Existence metodik je předpokladem pro vzájemnou koordinaci územního a strategického plánování.

Dle strategického rámce Česká republika 2030 vyžaduje mnohostranný rozvoj měst, schopný usměrňovat suburbanizační trend, lepší národní i regionální strategické plánování včetně vzájemné komunikace mezi národními, regionálními a lokálními institucemi. Tradiční územní plány nejsou pro podporu ekonomických, sociálních a environmentálních vazeb mezi městy, jejich zázemím a venkovem dostačující. Stát proto bude podporovat koordinaci plánování na úrovni menší než kraj a přesahující území jedné obce, vyznačující se silnou vazbou obyvatelstva na pracoviště a občanské vybavení v místním centru, tedy společnou koordinaci měst a okolních obcí.<sup>26</sup>

I na evropské úrovni vzniklo mnoho dokumentů zabývajících se principem trvale udržitelného rozvoje.<sup>27</sup>

Mezi nejvýznamnější patří *Evropské perspektivy územního rozvoje* (European spatial development perspective, 1999), které byly přijaty na setkání ministrů zodpovědných za územní plánování v Postupimi a informují o problémech a trendech územního rozvoje Evropy a o názorech a stanoviscích orgánů Evropské unie i jednotlivých členských států. Jako primární cíl vytyčily Evropské perspektivy územního rozvoje vyvážený a trvale udržitelný rozvoj. Jako nejdůležitější aspekty k dosažení takového rozvoje stanovily Evropské perspektivy územního rozvoje hospodářskou a sociální soudržnost, zachování přírodních zdrojů a kulturního dědictví a vyváženější konkurenceschopnost evropského území.<sup>28</sup>

---

<sup>26</sup> Strategický rámec Česká republika 2030, str. 76, bod 407. *Plánování na úrovni funkčních urbanizovaných celků*

<sup>27</sup> Kromě v textu uvedených je na místě zmínit např. i Řídící principy udržitelného rozvoje na evropském kontinentu (2000), Lublaňská deklarace o územní dimenzi udržitelného rozvoje (2003), Evropská úmluva o krajině (2004), Obnovená strategie udržitelného rozvoje EU (2006).

<sup>28</sup> Dokumenty EU, Ministerstvo pro místní rozvoj ČR, mmr.cz

*Konference ministrů zodpovědných za územní plánování při Radě Evropy*, v originále The Council of Europe Conference of Ministers responsible for Spatial/Regional Planning, sdružuje zástupce 47 členských států Rady Evropy. Společným cílem CEMAT je podpora územního rozměru lidských práv a demokracie a trvale udržitelný rozvoji území v Evropě. Od počátku svých aktivit v roce 1970 do současnosti uskutečnila rada sedmáct konferencí věnovaných těmto tématům. Na konferencích se stanovuje směřování a principy pro územní plánování v prostoru Evropy na dané časové období.

Dalším významným dokumentem je *Územní agenda Evropské unie* s podtitulem “*Pro konkurenceschopnější a udržitelnou Evropu rozmanitých regionů*”<sup>29</sup>, která byla přijata na neformální konferenci ministrů odpovědných za rozvoj měst a územní rozvoj v Lipsku. Následně na tento výstup navázalo Portugalsko, které v té době předsedalo v Radě EU, přijetím *Prvního akčního programu pro implementaci Územní agendy EU*. Územní agenda Evropské Unie je strategickým, akčním rámcem územního rozvoje Evropy, sledující politiku integrovaného územního rozvoje. Územní agenda Evropské Unie se zabývá tzv. územní soudržností, která je Evropskou unií chápána jako třetí dimenze politiky soudržnosti<sup>30</sup>, jejímž cílem je pomáhat vyváženému rozvoji pomocí odstraňování a předcházení vzniku regionálních rozdílů. Dalším cílem Územní agendy Evropské Unie je snaha o větší zohlednění územních aspektů a provázanost a účinnost jednotlivých oborových politik Evropské Unie (regionální, dopravní atd.) majících územní dopad. Na tuto iniciativu navazuje současná podoba *Územní agendy 2030*<sup>31</sup>, která představuje evropský strategický rámec pro vymezení priorit územního rozvoje Evropské unie v budoucím programovém období s horizontem až do roku 2030. Aktuální agenda si rovněž klade za cíl snižování rozdílů v regionech, vyvážený rozvoj a trvale udržitelnou budoucnost všech území a všech občanů Evropy. Zdůrazňuje význam a udává směr pro strategické územní plánování a zapojení územní dimenze do sektorových politik na všech úrovních veřejné správy. Lze tedy říci, že jako hlavní způsoby, jakými lze dosáhnout trvale udržitelného rozvoje území, Územní agenda spatřuje zaprvé efektivní využití území a zadruhé spolupráci, a to jak na evropské, národní,

---

<sup>29</sup> Územní agenda Evropské unie, pro konkurenceschopnější a udržitelnou Evropu rozmanitých regionů, sjednána při příležitosti neformální ministerské schůzky na téma rozvoj měst a územní soudržnost v Lipsku ve dnech 24. a 25. května 2007, Territorial agenda of the European Union, 2007, ec.europa.eu

<sup>30</sup> Územní soudržnost patří mezi cíle Evropské unie, stanovené ve Smlouvě o Evropské unii (článek 3 Smlouvy o EU). Jejím smyslem je podporovat vyvážený a harmonický územní rozvoj v jednotlivých zemích, regionech, městech a obcích a mezi nimi, ale i zajistit budoucnost všem oblastem a lidem v Evropě, stavět na rozmanitosti těchto oblastí a subsidiaritě. (čl. 6 Preambule Územní agendy 2030)

V souladu se Smlouvou o fungování Evropské unie (články 174, 175 a 349 SFEU) by všechny politiky a činnosti Unie měly přispívat k hospodářské, sociální a územní soudržnosti. (čl. 10 Preambule Územní agendy 2030)

<sup>31</sup> Územní agenda 2030, budoucnost pro všechny oblasti, neformální zasedání ministrů odpovědných za strategické a územní plánování a územní rozvoj a/nebo územní soudržnost, 1. prosince 2020, Německo, Territorial agenda, a future for all places, 2030, territorialagenda.eu



regionální a místní úrovni, tak i mezi politikami jednotlivých odvětví. Efektivním využitím území se v kontextu Územní agendy rozumí takové využití, které přistupuje individuálně k jednotlivým regionům, zohledňuje silné a slabé stránky daného území a snaží se těchto poznatků o území maximálně využít v jeho prospěch. Spoluprací se pak má na mysli provázanost státních správ jednotlivých členských států na vertikální i horizontální úrovni jak uvnitř těchto států, tak mezi jednotlivými státy v rámci Evropské Unie navzájem.

Vize trvale udržitelné budoucnosti lze dosáhnout především diverzifikací jednotlivých území a soustředěním se na rozdílný potenciál a rozdílné problémy jednotlivých území.<sup>32</sup> Územní agenda Evropské Unie 2030 definuje územní priority pro Evropu, kterými jsou dva zastřešující cíle: spravedlivá Evropa a zelená Evropa. Cíl zelená Evropa zdůrazňuje přínos územní dimenze a strategického a územního plánování k trvale udržitelnému rozvoji, zachování ekologické rozmanitosti a přechodu k uhlíkově neutrální ekonomice.

*Lipská charta o udržitelných evropských městech*<sup>33</sup> byla přijata na neformální konferenci ministrů odpovědných za rozvoj měst a územní rozvoj v Lipsku. Lipská charta je založena na integrovaném přístupu k rozvoji měst. Ve shodě s Územní agendou Evropské Unie klade charta důraz na spolupráci, koordinaci a partnerství mezi jednotlivými městy a mezi městy a venkovskými oblastmi. Dále definuje společné zásady politiky rozvoje měst zahrnující hospodářský, sociální a environmentální rozměr. Jde o další strategický dokument, který stanoví cíle a způsoby jejich dosažení. Ministři jednotlivých států prohlásili, že budou na národní úrovni podněcovat a vést diskuzi o tom, jak integrovat principy z charty, využívat nástroje integrovaného rozvoje měst a odpovídající formy veřejné správy a jak podporovat vytváření vyvážené územní organizace.

Všechny členské země Evropské Unie přealy princip trvale udržitelného rozvoje do svých národních právních úprav územního nebo prostorového plánování. Princip trvale udržitelného rozvoje v rozhodování o územním rozvoji se přitom aplikuje ve dvou polohách a to při hodnocení strategií a územně plánovacích dokumentací „ex ante“ a „ex post“.<sup>34</sup>

Územní agenda dále bere v úvahu nedávné politické rámce a agendy, včetně Pařížské dohody (2015), Nové městské agendy OSN (2016), diskusního dokumentu Evropské komise *Směrování k udržitelné Evropě do roku 2030* (2019), návrhu budoucí politiky soudržnosti EU na

---

<sup>32</sup> Územní agenda Evropské unie, Ministerstvo pro místní rozvoj ČR, mmr.cz

<sup>33</sup> Lipská charta o udržitelných evropských městech, sjednána při příležitosti neformální ministerské schůzky na téma rozvoj měst a územní soudržnost, v Lipsku, ve dnech 24. a 25. května 2007, Leipzig charter on Sustainable European cities, 2007

<sup>34</sup> Machatová, I., Udržitelný rozvoj území jako součást územního plánování, Praha, str. 2, plné znění dostupné na: [http://www.conference-cm.com/podklady/history1/referaty/31\\_Machatova\\_Ilona\\_ref.pdf](http://www.conference-cm.com/podklady/history1/referaty/31_Machatova_Ilona_ref.pdf)

období 2021–2027 (2018), Městské agendy pro EU (2016), Nové lipské charty (2020), prohlášení Cork 2.0 o lepším životě ve venkovských oblastech (2016).

Tímto výčtem samozřejmě nejsou vyčerpány dokumenty, které se zabývají trvale udržitelným rozvojem společnosti ať už na národní, evropské či mezinárodní úrovni. Tato kapitola si klade za cíl ukázat čtenáři, že je trvale udržitelnému rozvoji věnována významná pozornost a stručně čtenáře seznámit s některými nejvýznamnějšími dokumenty, které mohou mít v konečném důsledku přímý nebo nepřímý vliv na podobu území v České republice.

Tato práce se zabývá cílem trvale udržitelného rozvoje v rámci územního plánování dle stavebního zákona. Je ovšem důležité zdůraznit, že územní plánování je pouze jedním z několika nástrojů, pomocí kterých je možné směřovat k naplňování cíle trvale udržitelného rozvoje území. Nástroje rozvoje území je možné rozčlenit na strategické nástroje, finanční nástroje, tedy např. fondy Evropské Unie, národní programy, krajské a doplňkové programy, dále na metodické nástroje jako konzultace, metodické pokyny a v neposlední řadě na institucionální nástroje, kterými jsou např. regionální rozvojové agentury a úřady regionálních rad.<sup>35</sup>

Územní plánování a jeho výstupy v podobě politiky územního rozvoje a územně plánovací dokumentace spadají společně se strategickými dokumenty do skupiny strategických nástrojů. Mezi strategické dokumenty patří výše zmíněný Strategický rámec Česká republika 2030, programy rozvoje kraje a strategické plány a další rozvojové dokumenty měst a obcí. Je velice důležité, aby byly dokumenty územního plánování a strategické rozvojové dokumenty provázané a v souladu, a to jak na celorepublikové a krajské úrovni, tak na úrovni měst a obcí. PÚR by tedy měla být v souladu se strategickým rámcem Česká republika 2030. ZÚR by měly být v souladu s programem rozvoje kraje a územní plány měst a obcí by měli zohledňovat jejich strategické plány. Právě takový soulad je předpokladem provázanosti o které hovoří Územní agenda 2030 a Lipská charta o udržitelných evropských městech. Souladu a provázanosti lze dosáhnout především spoluprací a širokým dialogem při tvorbě jednotlivých strategických nástrojů.

---

<sup>35</sup> Potůček, M., Strategické versus územní plánování, Urbanismus a územní rozvoj – Ročník XII – Číslo 1–2/2009, str. 5

## 2. Územní plánování

Jak již bylo řečeno, územní plánování patří ke strategickým nástrojům, které slouží k naplňování cíle trvale udržitelného rozvoje území. Územní plánování vytváří předpoklady a vhodné podmínky k naplňování tohoto cíle.

Poznatek, že změny v území mají dalekosáhlý vliv, který přesahuje hranice daného území, pramenil z mnohaleté zkušenosti lidí, která právní úpravě územního plánování předcházela. Zkušenost prokázala, že tyto změny mají potenciál prostředí ovlivnit jak pozitivním, tak negativním způsobem. Územní plánování je výrazem potřeby společnosti usměrňovat nakládání s územím při současné ochraně veřejných zájmů.<sup>36</sup>

Zákon upravuje postupy, kterými se mohou měnit práva a povinnosti spojené s územím a podmínky účasti na takových změnách. Účelem účinné právní úpravy územního plánování je vytvoření podmínek pro spravedlivé a vyvážené zohlednění velice různorodých zájmů a potřeb. V procesu územního plánování je třeba zvažovat zájmy veřejné se zájmy soukromými, zájmy investorů provádějících změny v území a zájmy veřejnosti, na kterou budou mít takové změny dopad.<sup>37</sup> Tyto zájmy následně vyvažovat a nacházet v území nejlepší možná řešení. To potvrdil i ÚS, který stanovil, že při procesu územního plánování jde právě o vyvážení zájmů vlastníků dotčených pozemků, respektive všech zainteresovaných subjektů, s přihlédnutím k veřejnému zájmu, kterým je v nejširším slova smyslu zájem na harmonickém využití území. Tato harmonie může mít nezměrně podob a volba konkrétní podoby využití určitého území nebude nakonec výsledkem ničeho jiného než určité politické procedury v podobě schvalování ÚPD. Orgány obce a kraje jsou ovšem při rozhodování o ÚPD omezeny požadavkem nevybočit z určitých věcných (urbanistických, ekologických, ekonomických a dalších) mantinelů daných zákonnými pravidly územního plánování.<sup>38</sup>

Úkolem soudu při přezkumu souladu ÚPD s hmotným právem je bdít nad respektováním výše zmíněných mantinelů. Tím také soud brání jednotlivce před excesy v územním plánování.<sup>39</sup>

K naplňování cíle trvale udržitelného rozvoje území a dalším výše popsáním účelům územního plánování mají sloužit nástroje územního plánování, kterým je podrobně věnována kapitola 3 - Nástroje územního plánování.

---

<sup>36</sup> Vláda: Důvodová zpráva k zákonu č. 183/2006 Sb. o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), č. 183/2006 Dz

<sup>37</sup> Vláda: Důvodová zpráva k zákonu č. 183/2006 Sb. o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), č. 183/2006 Dz

<sup>38</sup> ÚS ze dne 5. 1. 2012, sp. zn. II. ÚS 482/10

<sup>39</sup> Rozsudek NSS ze dne 24. 10. 2007, č. j. 2 Ao 2/2007-73

## 2.1. Cíle a úkoly územního plánování

Cíle a úkoly územního plánování jsou upraveny v první hlavě třetí části stavebního zákona. Cíle územního plánování pak podrobněji upravuje § 18, který v širším smyslu stanoví základní principy územního plánování a hlavní požadavky a úkoly, k jejichž splnění má územní plánování směřovat. Výslovnou definici územního plánování ve stavebním zákoně, ani jinde v právním řádu nenalezneme, ale právě cíle upravené v § 18 je možné vnímat jako jisté definiční znaky územního plánování.<sup>40</sup> Dané ustanovení stanoví, že územní plánování je *“komplexní a soustavná činnost”,* která je organizovaná státem a územními samosprávnými celky, *“zajišťující předpoklady pro udržitelný rozvoj území řešením jeho účelného využití a prostorového uspořádání. Cílem je vzájemná věcná a časová koordinace veřejných zájmů mezi sebou a se soukromými zájmy v řešeném území.”*<sup>41</sup> NSS stanovil, že je třeba cíle územního plánování považovat za základní principy celé právní úpravy územního plánování, které mají podobu obecných i konkrétních požadavků na vytváření územně plánovací dokumentace.<sup>42</sup> Lze tedy říci, že toto ustanovení zakotvuje základní zásady, kterými by se měla řídit činnost a postup orgánů územního plánování.

Dle prvního odstavce § 18 má územní plánování primárně vytvářet předpoklady pro výstavbu a udržitelný rozvoj území. Tentýž odstavec hned stanovuje, v čem v kontextu územního plánování spočívá udržitelný rozvoj území, tedy *“ve vyváženém vztahu podmínek pro příznivé životní prostředí, pro hospodářský rozvoj a pro soudržnost společenství obyvatel území a který uspokojuje potřeby současné generace, aniž by ohrožoval podmínky života generací budoucích.”*<sup>43</sup> Udržitelný rozvoj území je tedy takový rozvoj, který nalézá rovnováhu mezi zájmy na ochraně životního prostředí, zájmy na hospodářském rozvoji a zájmy na soudržnosti společnosti (pilíři trvale udržitelného rozvoje) daného území a který zároveň umožňuje uspokojení potřeb současných generací takovým způsobem, který neohrožuje možnost uspokojování potřeb budoucích generací. Jedná se tedy o vyvážený vztah mezi mnohdy protichůdnými zájmy týkajícími se daného území.

Je zřejmé, že definice udržitelného rozvoje území podle stavebního zákona vychází z obecné definice principu trvale udržitelného rozvoje rozebraného v první kapitole, kdy přejímá znak trvalosti vyjádřený požadavkem zachování podmínek života pro budoucí generace a je reflexí

---

<sup>40</sup> Doležal, Mareček, Sedláčková, Sklenář, Tunka a Vobrátilová: Nový stavební zákon v teorii a praxi a předpisy související s poznámkami, Linde, Praha, 2006, str. 72

<sup>41</sup> Fialová, E., Macháčková J. a kol., stavební zákon – komentář 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2018, s. 80

<sup>42</sup> NSS ze dne 18. 1. 2011 č. j. 1 Ao 2/2010-185 (č. 2397/2011 Sb. NSS)

<sup>43</sup> Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), § 18

mnoha mezinárodních závazků České republiky.<sup>44</sup> Princip udržitelného rozvoje území lze označit za jeden z vůdčích principů územně plánovací činnosti.

Cíl vytvoření předpokladů pro udržitelný rozvoj území má být zajištěn právě soustavným a komplexním řešením účelného využití a prostorového uspořádání území. Zároveň má být dosaženo obecně prospěšného souladu veřejných a soukromých zájmů na rozvoji území. Aby mohlo být dosaženo takového souladu, je třeba sledovat společenský a hospodářský potenciál rozvoje daného území.<sup>45</sup> Z druhého odstavce § 18 tedy vyplývá zásada *soustavného a komplexního řešení účelného využití a prostorového uspořádání území*, zásada *obecně prospěšného souladu veřejných a soukromých zájmů* a zásada *požadující sledování společenského a hospodářského potenciálu rozvoje*.

Z třetího odstavce daného ustanovení pak vychází zásada *koordinace veřejných a soukromých záměrů změn v území*.

Čtvrtý odstavec předmětného ustanovení je věnován cíli zajištění ochrany přírodních, civilizačních a kulturních hodnot území, včetně ochrany architektonického a kulturního dědictví. Ochrana krajiny jako podstatné složky životního prostředí obyvatel daného území má pomoci zásada *hospodárného využití zastavěného území* a zásada *ochrany nezastavěného území*<sup>46</sup>, která si klade za cíl snížit nebezpečí nevratného procesu přeměny území.

Na § 18 obsahující výše popsané cíle územního plánování navazuje § 19, ve kterém jsou demonstrativně uvedeny jednotlivé úkoly územního plánování, které mají sloužit naplňování těchto cílů. Úkoly územního plánování tedy systematicky navazují na obecně formulované cíle územního plánování a konkretizují je<sup>47</sup>. Tyto úkoly územního plánování jsou následně promítnuty do právní úpravy jednotlivých nástrojů územního plánování<sup>48</sup> a propojují tak cíle územního plánování s nástroji územního plánování.

Orgány územního plánování a stavební úřady při výkonu působnosti na úseku územního plánování svými postupy vytvářejí předpoklady pro naplňování úkolů a tedy i cílů územního plánování.<sup>49</sup>

---

<sup>44</sup> Hrušová, K., Potěšil, L., Roztočil, A., Lachmann, M., stavební zákon – komentář. 4. vydání. Praha: C. H. Beck, 2014, § 18 Cíle územního plánování

<sup>45</sup> Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), § 18

<sup>46</sup> Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), § 18, odst. 4, 5, 6

<sup>47</sup> Fialová, E., Macháčková, J., a kol., stavební zákon – komentář 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2018, s. 87., § 19 Úkoly územního plánování

<sup>48</sup> Například § 26 stavebního zákona stanoví, že prvořadým úkolem územně analytických podkladů je zjišťovat a posuzovat stav území, jeho přírodní, kulturní a civilizační hodnoty.

<sup>49</sup> Fialová, E., Macháčková, J., a kol., stavební zákon – komentář 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2018, s. 87., § 19 Úkoly územního plánování

K naplnění cíle trvale udržitelného rozvoje území stanoví odstavec 2 daného ustanovení, že úkolem územního plánování je mimo jiné posouzení vlivů PÚR, ZÚR a ÚP na udržitelný rozvoj území.<sup>50</sup>

Dále je pro naplňování cíle udržitelného rozvoje území velice významná povinnost pořizovatele odůvodnit ÚPD, nebo její změnu z hlediska souladu s cíli a úkoly územního plánování.

Tato povinnost má zajistit naplňování obecných i konkrétních požadavků stanovených stavebním zákonem na vytváření ÚPD, jejichž porušení by mohlo znamenat zásadní ohrožení veřejných zájmů, které cíle a úkoly územního plánování sledují.

NSS se k této povinnosti vyjádřil a stanovil, že tato povinnost odůvodnit ÚP, potažmo ZÚR, nebo jejich změnu z hlediska souladu s cíli a úkoly územního plánování, není pouhou formální záležitostí, ale naopak nutnou podmínkou pro to, aby veřejnost, dotčené orgány státní správy, okolní obce i soudy byly schopny posoudit, zda ÚP, ZÚR, či jejich změnou nedojde k ohrožení veřejných zájmů, včetně veřejného zájmu na udržitelném rozvoji území. Porušení povinnosti zahrnout odůvodnění souladu s cíli a úkoly územního plánování do ÚPD či její změny může být pochybením, majícím zásadní vliv na proces přijímání i obsah OOP.<sup>51</sup> Takové pochybení může být důvodem pro zrušení OPP nebo jeho části pro nezákonnost.<sup>52</sup>

### **3. Nástroje územního plánování**

Jak již bylo stručně řečeno v kapitole o územním plánování, slouží nástroje územního plánování k naplňování cílů a úkolů územního plánování.

Stavební zákon pojem nástroje územního plánování nedefinuje. Pojem se vyskytuje pouze v § 1 stavebního zákona v rámci výčtu předmětu úpravy územního plánování a dále potom jako název třetí hlavy daného zákona. V souladu s obsahem této hlavy jsou nástroji územního plánování:

- územně plánovací podklady (pojímající územně analytické podklady a územní studie),
- politika územního rozvoje,

---

<sup>50</sup> Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), § 19, odst. 2

<sup>51</sup> Rozsudek NSS ze dne 18. 1. 2011 č. j. 1 Ao 2/2010-185 (č. 2397/2011 Sb. NSS), srov. rozsudek NSS ze dne 16. 12. 2010, čj. 1 Ao 6/2010-130 a a rozsudek NSS ze dne 7. 1. 2010, čj. 9 Ao 4/2009-111

<sup>52</sup> Dle § 101a a § 101b SŘS, Odůvodnění je proto v takové části nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů, dle rozsudku NSS ze dne 20. 1. 2010, č. j. 1 Ao 2/2009-86

- územně plánovací dokumentace (zahrnující zásady územního rozvoje, územní plán a regulační plán),
- územní rozhodnutí (společně s územním souhlasem)
- územní opatření (o stavební uzávěře, o asanaci území).

Územní plánování, neboli územně plánovací činnost, sestává z jednotlivých fází, které odborná literatura označuje za koncepční a realizační.<sup>53</sup> Nástroje územního plánování jsou rozděleny do skupiny koncepčních a realizačních nástrojů, dle toho v jaké fázi se příslušné nástroje územního plánování vydávají.

Koncepčními nástroji jsou územně plánovací podklady, politika územního rozvoje a územně plánovací dokumentace.

Realizačními nástroji jsou pak územní rozhodnutí, územní souhlas a územní opatření.<sup>54</sup> Na pomezí obou skupin se pak nachází regulační plán. Tyto nástroje územního plánování zde uvádím pouze pro úplnost. Jak bylo stanoveno již v úvodu, není záměrem této práce se jimi dále zabývat.

Obecně jsou koncepční nástroje vymezovány jako koncepce a plány a realizační nástroje tyto koncepce a plány uskutečňují. To znamená, že mezi oběma skupinami existuje vztah provázanosti. Koncepční nástroje jsou předpokladem pro vznik realizačních nástrojů územního plánování, které musí být s koncepčními nástroji v souladu.

Vztah provázanosti platí zároveň mezi jednotlivými stupni koncepčních nástrojů územního plánování, kdy koncepční nástroje nižší úrovně musí být v souladu s koncepčními nástroji vyšší úrovně.

Mezi jednotlivými úrovněmi koncepčních nástrojů se současně uplatňuje zásada subsidiarity, kdy nadřazené dokumenty koncepčních nástrojů územního plánování nemají být zpracovány podrobněji než stanoví stavební zákon.<sup>55</sup>

Tato kapitola si klade za cíl popsat jednotlivé koncepční nástroje územního plánování. Pozornost bude věnována především procesu tvorby jednotlivých koncepčních nástrojů územního plánování. Proces tvorby koncepčních nástrojů územního plánování je klíčový, protože právě v rámci procesu tvorby vzniká prostor dané nástroje koncipovat takovým způsobem, který zajistí, že tyto nástroje budou vytvářet předpoklady pro udržitelný rozvoj území.

---

<sup>53</sup> Marek, K., Průcha, P., Stavební právo veřejné a soukromé podle úpravy závazků v novém občanském zákoníku. Praha: Leges, 2013, str. 43

<sup>54</sup> Regulační plán může být nástrojem koncepčním i realizačním viz § 61 odst. 2 stavebního zákona.

<sup>55</sup> Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), § 5 odst. 3-5

Jak bylo popsáno v kapitole 2.1., vycházejí nástroje územního plánování z cílů územního plánování a mají sloužit k jejich naplňování. Tato kapitola, která se zaměřuje na koncepční nástroje územního plánování, bude zkoumat, jak právní úprava těchto nástrojů napomáhá naplňování cílů územního plánování, a to především zda vytváří podmínky a předpoklady pro udržitelný rozvoj území.

### 3.1. Územně plánovací podklady

Územně plánovací podklady jsou nástroje územního plánování koncepčního, odborně-technického podkladového typu, které nejsou právně závazné.<sup>56</sup> Tyto nástroje jsou významným a neopomenutelným podkladem pro zpracování dalších nástrojů územního plánování, tedy pro pořizování PÚR, ÚPD a jejich změn a pro rozhodování v území. Obsahem ÚPP je vyhodnocení stavu a vývoje území, limitů využití území, hodnot území, záměru na provedení změn v území a rozbor udržitelného rozvoje území a určení problémů k řešení v územně plánovací dokumentaci.<sup>57</sup> Je patrné, že mají ÚPP, jako jeden z nástrojů územního plánování, plnit některé z úkolů územního plánování stanovených v § 19, a to zejména těch v odst. 1 písm. a), c) a v odst. 2.

ÚPP jsou zvláště významné v souvislosti s ochranou životního prostředí a tedy v kontextu této práce pro environmentální pilíř udržitelného rozvoje. Je tomu tak z důvodu, že ÚPP zároveň slouží ke zjištění skutečného stávajícího stavu životního prostředí v daném území.

ÚPP jsou tvořeny dvěma typy dokumentů. Jedná se o územně analytické podklady a územní studie. Přestože zákon pojmenovává pouze dva typy ÚPP mohou orgány vykonávající působnost na úseku územního plánování při své činnosti vycházet z jakýchkoliv využitelných podkladů o území, nikoli jen z těch zákonem výslovně upravených.<sup>58</sup>

ÚPP jsou nezbytné pro tvorbu dalších nástrojů územního plánování. K vytvoření PÚR a ÚPD, které budou odpovídat požadavkům stavebního zákona, je nutné vycházet z kvalitních ÚPP, které budou podávat přesnou a aktuální výpověď o zkoumaném území. ÚPP jsou tak výchozím předpokladem pro navazující tvorbu ostatních nástrojů územního plánování, a pokud by nebyly dobře zpracovávány, mohlo by to mít za následek negativní vliv na nástroje územního plánování, které budou z takových ÚPP vycházet.

---

<sup>56</sup> Damohorský, M. a kol., Právo životního prostředí, 2. vydání, Praha: C.H. Beck, 2007, str. 198

<sup>57</sup> Hrušová, K., Potěšil, L., Roztočil, A., Lachmann, M., stavební zákon – komentář. 5. Vydání, Praha: C. H. Beck, 2016, § 25

<sup>58</sup> Hrušová, K., Potěšil, L., Roztočil, A., Lachmann, M., stavební zákon – komentář. 5. Vydání, Praha: C. H. Beck, 2016, § 25



### 3.1.1. Územně analytické podklady

Jak již bylo řečeno, jsou územně analytické podklady jedním z typů ÚPP.

ÚAP slouží k zjištění a vyhodnocení stavu a vývoje území a jeho hodnot a tím pádem k plnění úkolu územního plánování: *“zjišťovat a posuzovat stav území, jeho přírodní, kulturní a civilizační hodnoty”*.<sup>59</sup>

Stavební zákon stanoví, že obsahem ÚAP jsou limity využití území a rozbor udržitelného rozvoje území a zároveň tyto pojmy definuje formou legislativní zkratky v ust. § 26 odst. 1.

Limity využití území představují omezení změn v území. Lze je rozřadit do třech kategorií omezení změn v území z důvodu ochrany veřejných zájmů a to v závislosti na původu daného omezení.

Do první kategorie spadají limity využití území, které vyplývají přímo z právních předpisů, jako např. ochranná pásma pozemních komunikací, drah, nebo ochranná pásma zařízení elektrizační soustavy.

Druhou kategorií reprezentují limity stanovené na základě zvláštních právních předpisů, jako například OOP stanovené ochranné pásmo vodního zdroje, záplavové území a jejich aktivní zóny, národní kulturní památky stanovené nařízením vlády apod.

Třetí kategorií limitů využití území představují omezení vyplývající přímo z vlastností území, například eroze, sesuvy apod.<sup>60</sup>

Rozbor udržitelného rozvoje území<sup>61</sup> představuje proces získávání a vyhodnocování informací o stavu území z hlediska udržitelného rozvoje území a určení problémů k řešení v územně plánovací dokumentaci.

Jak již bylo řečeno ÚPP a tedy i ÚAP se vyhotovují na různých úrovních. I ÚAP slouží jako podklad k pořizování PÚR a ÚPD, neboli jednotlivých dokumentů ÚPD.

ÚAP obcí, které se pořizují v podrobnostech a rozsahu nezbytném pro pořizování ÚP a RP, pořizuje úřad územního plánování pro správní obvod obce s rozšířenou působností. Přestože stavební zákon umožňuje, aby v některých případech vykonával přenesenou působnost obecní

---

<sup>59</sup> Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), § 19

<sup>60</sup> Fialová, E., Macháčková J. a kol., stavební zákon – komentář 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2018, s. 116, § 26 Územně analytické podklady

<sup>61</sup> Zjištění a vyhodnocení udržitelného rozvoje území podle § 26 odst. 1 se liší od institutu vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území podle § 19 odst. 2 (viz kapitola 6).

úřad<sup>62</sup>, na pořizování ÚAP se tato možnost nevztahuje. To znamená, že ÚAP bude vždy pořizovat úřad územního plánování pro správní obvod obce s rozšířenou působností.

ÚAP kraje, které se pořizují pro území kraje v podrobnosti a rozsahu nezbytném pro pořizování ZÚR, popřípadě pro další územně plánovací činnost kraje, pořizuje KÚ.

ÚAP pořizované pro celé území České republiky v rozsahu nezbytném pro plnění svých úkolů, tj. zejména jako podklad pro PÚR, pořizuje MMR.<sup>63</sup>

Specifickým případem jsou ÚAP pro území vojenských újezdů pořizované Ministerstvem obrany.<sup>64</sup>

Příslušný pořizovatel pořizuje ÚAP na základě průzkumů území a na základě údajů o území. Pojem *údaje o území* je ve stavebním zákoně definován pomocí legislativní zkratky.<sup>65</sup> Dále stavební zákon zavádí legislativní zkratku *poskytovatel údajů*<sup>66</sup> a stanoví kdo, v jakém rozsahu a v jaké formě je povinen pořizovateli údaje o území poskytnout. Podrobnější úprava obsahu, včetně jeho grafické části a přehledný popis ÚAP obsahuje vyhláška č. 500/2006 Sb.

V rámci ÚAP, které obsahují informace o území, se dělá rozbor udržitelného rozvoje území. Předpokladem pro tento rozbor jsou ovšem podklady pro rozbor udržitelného rozvoje území. Z těchto podkladů se následně u rozboru udržitelného rozvoje území vychází. Celé ÚAP včetně rozboru udržitelného rozvoje území, provedeného na základě podkladů pro rozbor, pak slouží k definování zadání PÚR a ÚPD.

Podklady pro rozbor udržitelného rozvoje území zahrnují zjištění a vyhodnocení stavu a vývoje území, jeho hodnot a limity využití území. Všechny tyto části jsou dle vyhlášky č. 500/2006 Sb. členěny na jednotlivé obsahové body, zejména na širší územní vztahy, prostorové a funkční uspořádání území, strukturu osídlení, sociodemografické podmínky, přírodu a krajinu, vodní režim, horninové prostředí, kvalitu životního prostředí, ZPF a pozemky určené k plnění funkcí lesa, občanskou vybavenost včetně její dostupnosti a veřejná prostranství, dopravní a technickou infrastrukturu, ekonomické a hospodářské podmínky, rekreaci a cestovní ruch, bezpečnost a ochranu obyvatel, a zjištění a vyhodnocení záměrů na provedení změn v území.<sup>67</sup>

---

<sup>62</sup> Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), § 6 odst. 2

<sup>63</sup> Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), § 27

<sup>64</sup> Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), § 10

<sup>65</sup> Dle § 27 odst. 2 jsou údaji o území informace nebo data o stavu území, o právech, povinnostech a omezeních, která se váží k určité části území, například ploše, pozemku, přírodnímu útvaru nebo stavbě, a která vznikla nebo byla zjištěna zejména na základě právních předpisů a dále informace nebo data o záměrech na provedení změny v území; údaje o území zahrnují i informace o jejich vzniku, pořízení, zpracování, případném schválení nebo nabytí platnosti a účinnosti.

<sup>66</sup> Stavební zákon v § 27 odst. 3 stanoví, že poskytovateli údajů jsou orgány veřejné správy, jimi zřízené právnické osoby a vlastníci dopravní a technické infrastruktury.

<sup>67</sup> Vyhláška č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a způsobu evidence územně plánovací činnosti, § 4, odst. 2

Je patrné, že obsahová stránka podkladů pro rozbor udržitelného rozvoje území, tak jak je předepsána vyhláškou č. 500/2006 Sb., v sobě zahrnuje oblasti všech tří pilířů trvale udržitelného rozvoje.

Vzhledem k tomu, že rozbor udržitelného rozvoje území následně vychází z podkladů pro tento rozbor, shodují se obsahové body rozboru s obsahovými body podkladů, zmíněnými výše. Navíc obsahuje rozbor udržitelného rozvoje území vyhodnocení územních podmínek a potenciálů jednotlivých pilířů udržitelného rozvoje, včetně jejich vzájemných vazeb a trendů vývoje. Dále určuje rozbor problémy, které je třeba v územně plánovacích dokumentacích případně územních studiích řešit tak, aby se odstranily nebo zmírnily negativní vlivy v území a naopak využil potenciál rozvoje území.<sup>68</sup> Popíše se, jaký je vliv návrhu ÚPD na odstranění nebo snížení hrozeb řešeného území, na posílení slabých stránek řešeného území, na využití silných stránek a příležitostí řešeného území a na stav a vývoj hodnot řešeného území. V případě variant řešení ÚPD se provede jejich vzájemné porovnání.<sup>69</sup>

Vyhláškou č. 500/2006 Sb. předepisuje ve své příloze č. 1 jevy, které mají být v ÚAP sledovány a kterými má být následně tvořena databáze ÚAP.

Dle této vyhlášky je součástí ÚAP obcí doklad o jejich projednání s obcemi a součástí ÚAP kraje doklad o projednání ÚAP v zastupitelstvu kraje.<sup>70</sup>

Vzhledem k tomu, že ÚAP obcí pořizuje úřad územního plánování pro správní obvod obce s rozšířenou působností, musí být ÚAP vždy projednány s obcemi, jejichž území se týkají a doklad o tomto projednání je následně v souladu s výše zmíněnou vyhláškou, součástí ÚAP.<sup>71</sup>

ÚAP kraje se předkládají k projednání zastupitelstvu kraje a doklad o tomto projednání je následně, stejně jako v případě ÚAP obcí, součástí ÚAP.<sup>72</sup>

Při pořizování ÚAP kraje, využívá KÚ ÚAP obce. ÚAP kraje zasílá KÚ MMR a MŽP. MMR vychází zejména z ÚAP krajů. Takové využití ÚAP nižších územně samosprávných celků vyššími se jeví jako efektivní. Obce a kraje tak mají přehled a možnost zasáhnout do ÚAP, které následně slouží jako podklady pro pořizování ÚAP vyššího samosprávného celku, případně ÚAP

---

<sup>68</sup> Vyhláška č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a způsobu evidence územně plánovací činnosti, § 4, odst. 3

<sup>69</sup> tzv. Analýza SWOT - zkratka z anglického originálu, kde S = Strengths (Silné stránky), W = Weaknesses (Slabé stránky), O = Opportunities (Příležitosti), T = Threats (Hrozby).

<sup>70</sup> Vyhláška č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a způsobu evidence územně plánovací činnosti, § 5

<sup>71</sup> Příloha 3 k Vyhlášce o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a způsobu evidence územně plánovací činnosti 500/2006 Sb. stanoví obsah dokladu o jejich projednání, který je nadále součástí ÚAP.

<sup>72</sup> Vyhláška č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a způsobu evidence územně plánovací činnosti, § 5

pořizované pro celé území České republiky. To je důležité zejména, protože ÚAP pak slouží jako podklady při pořizování PÚR a ZÚR, které jsou následně závazné pro ÚPD nižšího stupně.

Proces pořizování ÚAP upravuje jak stavební zákon,<sup>73</sup> tak vyhláška č. 500/2006 Sb. Jak již bylo řečeno, ÚAP se pořizují na třech úrovních - obecní, krajské a celostátní, a pořizovatelem je dle dané úrovně úřad územního plánování, KÚ, MMR a pro území vojenských újezdů Ministerstvo obrany.

ÚAP jsou významnou součástí územního plánování. ÚAP slouží, stejně tak jako ÚPP, jejichž jsou podskupinou, pořizovatelům dalších nástrojů územního plánování jako podklad. Pořizovatelům PÚR a ÚPD, ale i pořizovatelům strategických dokumentů slouží ÚAP jako východisko, ze kterého pořizovatelé při tvorbě těchto dokumentů vycházejí. ÚAP jim poskytují informace a přehled o území pro které se tato dokumentace zpracovává. Je proto nesmírně důležité, aby odpovídaly skutečnosti a aby realisticky zrcadlily dané území. Za tímto účelem by pořizovatelé ÚAP měli spolupracovat s odborníky z různých odvětví, diskutovat s nimi ÚAP a společně nacházet možné výzvy a problémy, ale i potenciál daného území. Také je důležité, aby měli pořizovatelé ÚAP pevně navázanou spolupráci s poskytovateli údajů a aby využívali povinnosti poskytovatelů údajů shromažďovat informace o území a snažili se tyto nashromážděné informace používat maximálně efektivním způsobem.

Povinností pořizovatele ÚAP je také průběžně shromažďovat nové údaje o území a průzkumu území a pořizovat vždy nejpozději do 4 let úplnou aktualizaci ÚAP. Tato povinnost má zaručit, že jsou ÚAP, ze kterých vychází další nástroje územního plánování, stále aktuální a odpovídají skutečnému vývoji území.

V kontextu této práce je důležité, že ÚAP slouží jako podklad pro vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území viz kapitola 6.

Lze tedy shrnout, že precizně zpracované a aktuální ÚAP jsou nepostradatelným předpokladem pro vytváření vhodných podmínek pro udržitelný rozvoj území.

### **3.1.2. Územní studie**

Územní studie se pořizuje v případech, kdy je třeba navrhnout, prověřit nebo posoudit možná řešení vybraných problémů v území. Pořízením ÚS je možné ověřovat různé varianty řešení problémů v území a podmínky změn v území.

---

<sup>73</sup> Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), § 27 až § 29

Výhodou ÚS je, že jejím obsahem může být v podstatě řešení jakýchkoliv problémů využití a uspořádání území. Obsah ÚS není upraven ani stavebním zákonem ani prováděcí vyhláškou. Její obsah plně závisí na jejím zadání, za které odpovídá její pořizovatel. V tomto ohledu umožňuje ÚS i z pohledu ostatních nástrojů územního plánování značnou flexibilitu v ověřování různých variant řešení problémů. Konkrétně může být účelem ÚS ověření možnosti využití zastavitelné plochy, části zastavěného území, nebo komplexního řešení krajiny. ÚS se může též zabývat úpravou funkčních systémů v území, kterými může být veřejná infrastruktura nebo územní systém ekologické stability.<sup>74</sup>

Společně s ÚAP patří mezi ÚPP. Stejně jako ÚAP je ÚS právně nezávazná, ale slouží jako neopomenutelný podklad pro pořizování PÚR, ÚPD, jejich aktualizací a změn a pro rozhodování v území.

ÚS pořizuje pořizovatel obligatorně pouze v případě, že je její pořízení uloženo ÚPD.

Pořízení ÚS může být uloženo ÚP jako podmínka pro rozhodování v území. V takovém případě jde o blokadu území a o dané části území nemůže být vydáno rozhodnutí, dokud nedojde k pořízení ÚS.<sup>75</sup>

ÚS může být též uložena ZÚR. V takovém případě, ale není pořízení ÚS podmínkou pro rozhodování v území a to z toho důvodu, že by bylo zablokováno příliš rozsáhlé území.

Pokud ÚPD pořízení ÚS neukládá, je její pořizování ponecháno správnímu uvážení příslušného orgánu územního plánování, který ji pořizuje z vlastního nebo jiného podnětu podle aktuální potřeby.

Pořizovatelem je podobně jako v případě ÚAP obecní úřad obce s rozšířenou působností jako orgán územního plánování s tím rozdílem, že pořizovatelem ÚS mohou být i obecní úřady ostatních obcí v případě, že splňují kvalifikační požadavky pro výkon územně plánovací činnosti<sup>76</sup> dle stavebního zákona, což naopak v případě ÚAP možné není. Dále může být pořizovatelem, stejně jako v případě ÚAP, KÚ nebo MMR, které pořizuje ÚS zejména jako podklad pro PÚR<sup>77</sup>, a nebo újezdni úřad pořizující ÚS pro území vojenských újezdů.

Zadání ÚS zpracovává pořizovatel. V zadání by pořizovatel měl stanovit věcný obsah ÚS, vymezení řešeného území, cíle a účel ÚS. V případech, kdy je pořízení ÚS uloženo v ÚPD, musí být zadání ÚS v souladu s touto ÚPD. Pokud je ÚS uložena ÚP jako podmínka pro rozhodování,

---

<sup>74</sup> Fialová, E., Macháčková J. a kol., stavební zákon – komentář 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2018, s. 127, § 30 Územní studie

<sup>75</sup> Fialová, E., Macháčková J. a kol., stavební zákon – komentář 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2018, s.234, § 43 [Charakter, účel a obsah územního plánu]

<sup>76</sup> Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), § 24

<sup>77</sup> § 11 odst. 1 písm. b) stavebního zákona

musí být zadání ÚS v souladu zejména s podmínkami pro pořízení ÚS obsaženými v daném ÚP. Projednání a schvalování zadání ÚS není stavebním zákonem uloženo.<sup>78</sup>

Zpracování ÚS je vybranou činností ve výstavbě a v návaznosti na tuto skutečnost platí, že zpracovatelem může být pouze autorizovaný architekt<sup>79</sup> nebo autorizovaný inženýr.<sup>80</sup>

Novela stavebního zákona<sup>81</sup> umožnila, aby pořizovatel, na jehož náklady je většinou ÚS pořizována, mohl přenést zajištění zpracování ÚS včetně nákladů na její zpracování na toho, kdo hodlá realizovat změny v území, které má být ÚS řešeno. Pořizovatel tak musí stanovit v zadání ÚS.

NNS se ve svém rozsudku ze dne 20. 1. 2010 č. j. 1 Ao 2/2009-86 zabýval případem, kdy v procesu pořizování ÚP uplatní dotčený orgán ve svém stanovisku požadavek na pořízení ÚS. NSS stanovil, že je v takové situaci třeba ÚS pořídit. Přičemž lze ÚS pořídit jako podklad pro vydání ÚP podle ust. § 25 stavebního zákona, nebo lze v ÚP stanovit pořízení ÚS jako podmínku pro rozhodování v území dle ust. § 43 odst. 2 stavebního zákona.

ÚS má tudíž odlišnou funkci než ÚAP. ÚAP zkoumají a mapují území a jeho hodnoty komplexně a celostně a vytvářejí o daném území ucelenou představu. Mají tedy spíše preventivní charakter. ÚS naproti tomu slouží především situacím, kdy je potřeba zkoumat konkrétní problém v daném území. Je ideální při zkoumání různých variant řešení v území. Používá se převážně v situacích, kdy již vyvstaly konkrétní otázky týkající se území, které je třeba zodpovědět.

Tento univerzální a adaptabilní nástroj územního plánování je neodmyslitelnou součástí územního plánování a perfektně dopadá na situace, kdy je třeba se zaměřit na určitou výseč území nebo zkoumat určitý aspekt v daném území.

Nevýhodou může být, že právě pro úzké zaměření a konkrétnost ÚS, může hrozit, že ÚS nepojme danou problematiku komplexním způsobem a neváží veškerá hlediska, která připadají v úvahu a která daný problém ovlivňují. Dále hrozí, že ÚS nezohlední všechny možné důsledky, které může zkoumané řešení v území mít. Z tohoto důvodu je žádoucí, aby pořizovatel a zpracovatel ÚS měli tato možná úskalí na paměti a snažili se jim předejít.

---

<sup>78</sup> Fialová, E., Macháčková J. a kol., stavební zákon – komentář 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2018, s. 129, § 30 Územní studie

<sup>79</sup> Zákon č. 360/1992 Sb., České národní rady o výkonu povolání autorizovaných architektů a o výkonu povolání autorizovaných inženýrů a techniků činných ve výstavbě, § 4

<sup>80</sup> Zákon č. 360/1992 Sb., České národní rady o výkonu povolání autorizovaných architektů a o výkonu povolání autorizovaných inženýrů a techniků činných ve výstavbě, § 5

<sup>81</sup> Novela zákona 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

ÚS může sloužit jako nástroj zkoumání určitého řešení z hlediska jeho vlivu na udržitelný rozvoj území. K tomu může dojít například, když dotčený orgán uplatní požadavek na její pořízení. Nejen v takovém případě pak může ÚS svým dílem přispět k udržitelnému rozvoji území.

### 3.2. Politika územního rozvoje

Politika územního rozvoje České Republiky je koncepčním nástrojem územního plánování na celostátní úrovni. Pořizuje se pro území celé republiky a stanovuje nejdůležitější cíle, principy a záměry územního plánování podstatné pro rozvoj území celého státu. Řeší problematiku územního rozvoje v obecné rovině a tomu také odpovídá míra její podrobnosti. PÚR se vyznačuje poměrně vysokou obecností obsahu a malou podrobností řešení.<sup>82</sup> PÚR stanovuje požadavky a rámce pro konkretizaci obecně uváděných úkolů územního plánování stanovených stavebním zákonem. Tyto požadavky a rámce určuje v republikových, přeshraničních a mezinárodních souvislostech, zejména právě s ohledem na udržitelný rozvoj území.<sup>83</sup>

Tento nástroj územního plánování byl do právního řádu České republiky zaveden zákonem č. 183/2006 Sb. Významným důvodem pro zavedení PÚR, byla skutečnost, že ÚP velkých územních celků, které MMR pořizovalo před zřízením krajů, dostatečně neuvažovaly nadregionální, celostátní a mezinárodní souvislosti.

Z dikce ust. § 31 stavebního zákona lze odvodit tři primární funkce PÚR.

Jak bylo uvedeno v úvodu této kapitoly, PÚR určuje požadavky a rámce pro konkretizaci obecně formulovaných cílů a úkolů územního plánování, které obecně předepisuje § 18 a 19 stavebního zákona. PÚR stanoví strategii a základní podmínky pro naplňování daných cílů a úkolů. Přitom usiluje o zohlednění souvislostí a problémů v území, které svým významem a dosahem překračují území jednotlivých krajů, ministerstev nebo jiných ústředních správních úřadů. Svou konkretizační funkci PÚR naplňuje i tím, že při vytváření výše zmíněných rámců, zahrnuje požadavky na udržitelný rozvoj území a územní soudržnost, které pro Českou republiku vyplývají z členství v Evropské unii, z mezinárodních smluv, z členství v mezinárodních organizacích<sup>84</sup> a dalších mezinárodních dohod.

Dále je PÚR nástrojem koordinace územního rozvoje. PÚR má za úkol s ohledem na možnosti a předpoklady území a na požadavky územního rozvoje zajistit koordinaci územně

---

<sup>82</sup> Fialová, E., Macháčková J. a kol., stavební zákon – komentář 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2018, s. 132 - 139, § 31, Účel, charakter a závaznost politiky územního rozvoje

<sup>83</sup> Viz § 18, § 19 zákona č. 183/2006 Sb., odkaz na předešlou kapitolu, PÚR 2021

<sup>84</sup> OSN, OECD, Rada Evropy

plánovací činnosti jak na vertikální úrovni, tedy krajů a obcí, tak na horizontální úrovni, kde zajišťuje koordinaci resortních a meziresortních koncepcí, politik, strategií a dalších dokumentů ministerstev a dalších ústředních správních úřadů. PÚR umožňuje tvorbu odvětvových i meziodvětvových koncepcí majících vliv na využití území. PÚR vychází i z aktuálně platné Strategie regionálního rozvoje České republiky<sup>85</sup> a zajišťuje koordinaci územního a strategického plánování. Dále PÚR koordinuje záměry na změny v území republikového významu pro dopravní a technickou infrastrukturu<sup>86</sup> a pro zdroje jednotlivých systémů technické infrastruktury, které svým významem, rozsahem nebo předpokládaným využitím ovlivní území více krajů. Jak již bylo naznačeno PÚR zajišťuje, že jsou do územního plánování promítány mezinárodní závazky a zabývá se územním plánováním i v přeshraničních a mezinárodních souvislostech.

Funkci konkretizační a koordinační uzavírá a doplňuje funkce spočívající v právní závaznosti PÚR pro pořizování a vydávání ÚPD, bez které by předešlé dvě funkce nemohly dost dobře fungovat. Závaznost PÚR pro pořizování a vydávání územně plánovací dokumentace předepisuje § 31 odst. 4 stavebního zákona. Z dikce stavebního zákona je zřejmé, že staví na hierarchii nástrojů územního plánování, přičemž PÚR se nachází v pomyslné pyramidě nástrojů na nejvyšší úrovni.<sup>87</sup> ÚPD upřesňuje a konkretizuje řešení obsažené v PÚR nebo nadřazené ÚPD. Závaznost v PÚR obecně formulovaných záměrů pro ÚPD je třeba vykládat jako vázanost příslušných orgánů územního plánování převzít do té které ÚPD schválený koncepční záměr územního rozvoje na celostátní či mezinárodní úrovni, nikoli faktickou realizaci tohoto záměru.<sup>88</sup>

---

<sup>85</sup> Strategie regionálního rozvoje ČR 2021+, navazuje na Strategii regionálního rozvoje České republiky 2014–2020. Ambicí Strategie regionálního rozvoje ČR 2021+ je stanovit hlavní cíle regionálního rozvoje v horizontu 7 let, resp. Definovat, v souladu se zákonem č. 248/2000 Sb., o podpoře regionálního rozvoje, cíle regionální politiky státu v období let 2021–2027.

<sup>86</sup> Viz § 2 odst. 1 písm. a), písm. k) bod 1a bod 2 a § 31 odst. 2 stavebního zákona.

<sup>87</sup> Závaznost PÚR pro navazující územně plánovací činnost je vyjádřena i ustanoveními stavebního zákona, které stanoví, že ÚPD nesmí být v rozporu s PÚR a nadřazenou ÚPD (§ 36 odst. 3, § 43 odst. 3 stavebního zákona). Posouzení souladu návrhu ZÚR s PÚR je součástí stanoviska MMR jako nadřízeného orgánu podle § 37 odst. 8 stavebního zákona. Stejně tak se nadřízený orgán KÚ zabývá souladem návrhu ÚP s PÚR a nadřazenou ÚPD vydanou krajem ve svém stanovisku podle § 50 odst. 7 stavebního zákona. Tento soulad dále přezkoumává pořizovatel ÚPD (§ 40 odst. 1, § 53 odst. 4 a § 68 odst. 4 stavebního zákona). Dojde-li pořizovatel ÚPD k závěru, že je návrh v rozporu s PÚR, předloží zastupitelstvu kraje nebo obce návrh na její zamítnutí. Také zastupitelstvo kraje nebo obce před vydáním ÚPD ověří, zdali není v rozporu mimo jiné s PÚR (§ 41 odst. 2, § 54 odst. 2 a § 69 odst. 2 stavebního zákona). Stavební zákon také stanoví systaci části ÚPD, která se dostala do rozporu s PÚR (§ 41 odst. 4, § 54 odst. 6, § 71 odst. 4, 5 a 7 stavebního zákona).

<sup>88</sup> NSS ze dne 18. 11. 2009 č. j. 9 Ao 3/2009-59 (č. 2009/2010 Sb. NSS): (...) politika územního rozvoje nepatří podle systematiky stavebního zákona ani mezi územně plánovací podklady, jež jsou svým postavením a povahou nejobecnějším nástrojem územního plánování, ani mezi územně plánovací dokumentaci, jakožto soustavu konkretizujících nástrojů územního plánování (...) závaznost v Politice obecně vyjádřených záměrů pro pořizování a vydávání zásad územního rozvoje, územních a regulačních plánů a pro rozhodování v území ovšem neznamená a ani znamenat nemůže, že by kraje při pořizování zásad územního rozvoje automaticky převzaly do svých plánů realizaci v Politice obsažených záměrů, a to bez dalšího hodnocení jejich dopadů či zvažování možných variant (...) Politika územního rozvoje je konceptním (nikoli realizačním) nástrojem územního plánování a představuje tak základní referenční rámec, který je závazný potud, že je třeba se v tomto rámci pohybovat a vycházet z něho při pořizování a



Při pořizování ÚPD nejsou obecně formulované záměry stanovené PÚR přejímány pořizovatelem do ÚPD bez dalšího<sup>89</sup>. Záměry jsou podle svého charakteru, vlastností a možností území upřesňovány, jsou zvažovány případné varianty jejich provedení a jejich možné dopady. Na úrovni ÚPD zohledňují záměry stanovené v PÚR. Zároveň ovšem koncepční plány nižší úrovně umožňují zabývat se určitým záměrem detailnějším způsobem. V rámci podrobnějšího rozboru pak mohou vyvstávat nové výzvy či problémy, které je pak v ÚPD nutné řešit.

V souvislosti se závazností PÚR pro orgány územního plánování při pořizování navazující ÚPD je dobré si uvědomit její jedinečnou povahu v soustavě nástrojů územního plánování. PÚR totiž z hlediska systému nástrojů územního plánování nepatří ani mezi ÚPP ani mezi ÚPD. Jedná se o svébytnou kategorii.

S tím souvisí i charakter PÚR, který neodpovídá charakteru OOP, neboť neupravuje konkrétní regulaci určitého území s obecně vymezeným okruhem adresátů a této skutečnosti odpovídá i odlišný způsob jejího pořizování a schvalování viz níže.

Tento názor vyslovil i NSS a následně jej potvrdil Ústavní soud. NSS tak učinil, když odmítl návrh na zrušení části PÚR pro nedostatek pravomoci k přezkumu s tím, že takový návrh nemůže být předmětem přezkoumání před NSS z důvodu, že PÚR nesplňuje formální a materiální znaky OOP.

NSS se ve svém rozsudku podrobně zabýval charakterem a účinky OOP a také podrobně zkoumal zda PÚR naplňuje hlavní pojmové znaky OOP, kterými jsou konkrétnost předmětu upraveného daným opatřením a obecnost adresátů, na které dopadá. NSS tímto rozbohem došel k závěru, že PÚR nenaplňuje formální a materiální znaky OOP.<sup>90</sup>

---

vydávání zásad územního rozvoje, územních plánů, regulačních plánů a při rozhodování v území (§ 31 odst. 4 stavebního zákona).

Politika územního rozvoje (§ 31 a násl. stavebního zákona z roku 2006) určuje strategii a základní podmínky pro naplňování úkolů územního plánování v jeho dalších fázích. Nejde tedy o konkrétní regulaci určitého území s obecně vymezeným okruhem adresátů, ale o koncepční nástroj územního plánování, který stanoví priority územního rozvoje v celorepublikových i mezinárodních souvislostech a který je určen orgánům veřejné správy, nikoli těm, vůči kterým je veřejná správa vykonávána, tj. adresátům jejího veřejnosprávního působení. Není proto opatřením obecné povahy, proti němuž je určena soudní ochrana dle § 101a s. ř. s., neboť z formálního a zejména z materiálního hlediska nenaplňuje jeho znaky.

<sup>89</sup> Takový postup by byl v rozporu se zvláštními právními předpisy jako je zákon číslo 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, nebo zákon číslo 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, případně Směrnice 2001/42/ES Evropského Parlamentu a Rady ze dne 27. června 2001 o posuzování vlivů některých plánů a programů na životní prostředí.

NSS ze dne 2. 2. 2011 č. j. 6 Ao 6/2010-103 (č. 2552/2012 Sb. NSS): Vzhledem k účelu zásad územního rozvoje (§ 36 StavZ) upřesnit záměry politiky územního rozvoje nepostačuje, pokud zásady územního rozvoje politiku územního rozvoje bez její další konkretizace pouze přejímají. Míra konkrétnosti vymezení ploch nadmístního významu a požadavků na jejich využití v zásadách územního rozvoje musí být taková, aby bylo možno zvažovat všechny varianty a alternativy využití těchto ploch nadmístního významu a vyhodnotit splnění požadavku přiměřenosti zvoleného řešení zejména ve vztahu k ochraně životního prostředí a k právům dotčených osob.

<sup>90</sup> NSS č. j. 9 Ao 3/2009-59:(...) intenzita podrobnosti (předmětu regulace) je klíčová pro posouzení naplnění podmínky konkrétnosti v. obecnost předmětu regulace. Míra podrobnosti regulace u politiky územního rozvoje je –

Ústavní soud se pak ve svém navazujícím nálezu otázkou, zda je PÚR OOP ve smyslu části šesté správního řádu, zabýval a neshledal důvod jakkoliv závěry NSS zpochybňovat přičemž odkázal na argumentaci NSS.

PÚR je akt adresovaný veřejné správě. Veřejná správa je ovšem při provádění tohoto aktu povinna postupovat v souladu se všemi právními předpisy. Svoji povahou je PÚR subordinačním nástrojem veřejné správy v oblasti územního plánování. PÚR je tedy interním předpisem, který však s ohledem na zákonem formalizovanou účast veřejnosti při jeho vzniku přesahuje rámec samotné vnitřní činnosti veřejné správy.<sup>91</sup>

### **Způsob pořizování a schvalování**

Pořizovatelem PÚR je podle § 11 odst. 1 písm. b) MMR. Přesněji řečeno je MMR pořizovatelem návrhu PÚR. Jak napovídá systematika stavebního zákona v § 33 a 34, lze proces tvorby PÚR rozdělit na dvě části a to na část navrhovací, kdy je pořizován návrh PÚR a část schvalovací, kdy vláda návrh PÚR schvaluje.

Navrhovací část je dále možné rozdělit na tři etapy. Nejdříve probíhá proces tvorby návrhu PÚR včetně vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území, poté MŽP vydává stanovisko SEA a následně se do návrhu zapracovávají stanoviska, připomínky veřejnosti či případná vyjádření sousedních států.

Stavební zákon v § 33 odst. 1 stanoví, že návrh pořizuje MMR ve spolupráci s dalšími ministerstvy, jinými ústředními správními úřady a kraji. Na tomto místě zákon taktéž dává MŽP kompetenci stanovit své požadavky na vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území. Druhý odstavec stejného paragrafu pak jmenuje podklady z kterých ministerstvo při tvorbě návrhu vychází. V praxi pak tato etapa tvorby návrhu, které se věnují dva odstavce stavebního zákona, představuje složitý a dlouhý proces do kterého je zapojeno mnoho pracovníků veřejné správy i externích odborníků.

K účelu vytvoření návrhu PÚR byly vytvořeny dva pracovní výbory, Konzultační a Koordinační, které jsou složeny právě ze zástupců příslušných ministerstev, dalších ústředních orgánů státní správy a krajů. Konzultační výbor je poradním orgánem Koordinačního výboru pro zpracování PÚR.

---

ve srovnání například se zásadami územního rozvoje – tak nízká, že již je namístě hovořit o obecnosti předmětu regulace (ve smyslu protikladu ve vztahu ke “konkrétnosti“ předmětu regulace).

<sup>91</sup> Usnesení Ústavního soudu ze dne 2. 11. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 5/10

Koordinační výbor pro zpracování PÚR byl zřízen ministrem pro místní rozvoj v souladu s usnesením vlády České republiky č. 81 ze dne 19. ledna 2005.<sup>92</sup> Vzhledem k postavení Koordinačního výboru jsou jeho členové příslušní náměstci ministrů, případně náměstci předsedů příslušných ústředních orgánů státní správy a členové krajských samospráv odpovědní za územní plánování. Náplní činnosti Koordinačního výboru by dle Statutu mělo být rozhodování o problémech zjištěných při práci Konzultačního výboru, které přesahují odbornou rovinu a mají politický rozměr a následná příprava návrhů řešení zjištěných problémů k předložení vládě České republiky.<sup>93</sup> Reálně se však Koordinační výbor už mnoho let neschází. Pokud se někteří ze členů Konzultačního výboru dostanou do rozporu ohledně některé části návrhu PÚR, řeší vzniklý rozpor většinou tyto dva zástupci společně se zástupcem z MMR a buď se jim podaří najít společný konsensus nebo vytvářejí několik návrhů řešení, které pak předkládají vládě.

Hlavní náplní činnosti Konzultačního výboru je zajišťování součinnosti ministerstev, krajů a příslušných ústředních správních úřadů při zpracování PÚR a při poskytování relevantních podkladů, dále posuzování a projednávání návrhů materiálů předkládaných předsedou Konzultačního výboru a také projednávání vzájemných územních vazeb a dopadů do území. V neposlední řadě pak také příprava návrhů řešení zjištěných problémů k předložení vládě, jak je uvedeno výše v předchozím odstavci.

Předsedou Konzultačního výboru je ředitel odboru územního plánování Ministerstva pro místní rozvoj (dále jen „ministerstvo“), který je jmenován a odvoláván náměstkem ministra pro místní rozvoj zodpovědným za územní plánování.<sup>94</sup> K dnešnímu dni je ředitelem pan Ing. Roman Vodný, Ph. D.

Členy Konzultačního výboru jsou zástupci ministerstev a příslušných ústředních správních úřadů<sup>95</sup> (zpravidla na úrovni odborných úředníků), zástupci všech krajských úřadů (na úrovni výkonných úředníků s kompetencí pro územní plánování) a zástupci České komory architektů. Jednání Konzultačního výboru se dále účastní pracovníci zpracovatele PÚR a pozvaní experti a hosté.

---

<sup>92</sup> Statut Koordinačního výboru pro zpracování Politiky územního rozvoje, čl. 1

<sup>93</sup> Koordinační výbor pro zpracování Politiky územního rozvoje, Ministerstvo pro místní rozvoj ČR, mmr.cz

<sup>94</sup> Statut Konzultačního výboru pro zpracování Politiky územního rozvoje, čl. 3 odst 2

<sup>95</sup> konkrétně se jedná o tyto instituce: Úřad vlády ČR, Ministerstvo pro místní rozvoj, Ministerstvo dopravy, Ministerstvo životního prostředí, Ministerstvo zemědělství, Ministerstvo průmyslu a obchodu, Ministerstvo kultury, Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy, Ministerstvo obrany, Ministerstvo práce a sociálních věcí, Ministerstvo zahraničních věcí, Ministerstvo spravedlnosti, Ministerstvo zdravotnictví, Ministerstvo vnitra, Český báňský úřad, Český statistický úřad, Český úřad zeměměřický a katastrální, Energetický regulační úřad, Státní úřad pro jadernou bezpečnost.

Členové Konzultačního výboru mají právo předkládat návrhy a aktivně se podílejí na zaujímání stanovisek k předloženým návrhům. Také koordinují práce související se zpracováním PÚR v rámci instituce, která je do Konzultačního výboru jmenovala a aktivně spolupracují se zástupci zpracovatele PÚR.<sup>96</sup>

K zpracování návrhu PÚR dochází na základě ÚPP, dokumentů určených k podpoře regionálního rozvoje<sup>97</sup>, dalších podkladů a dokumentů veřejné správy, které mají mezinárodní či republikovou důležitost ve vztahu k využívání území České republiky, dále ze Zprávy o stavu životního prostředí a mezinárodních závazků České republiky vztahujících se k územnímu rozvoji.<sup>98</sup> Významným podkladem pro zpracování návrhu PÚR je zmíněná *Zpráva o stavu životního prostředí* zpracovaná podle ZPIŽP.<sup>99</sup> Tuto zprávu jednou ročně projednává a schvaluje vláda České republiky. Po jejím schválení ji vláda předkládá k projednání Parlamentu České republiky. Obsahem Zprávy o stavu životního prostředí jsou zejména informace o kvalitě životního prostředí a o vlivech, které na životní prostředí působí.

Zpracovatelem PÚR jsou pracovníci Ústavu územního rozvoje. Návrh vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území zpracovává soukromá osoba, která nemusí být autorizovaná.

Potom, co zpracovatel podle dohodnutých požadavků vytvoří návrh PÚR (včetně vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území), je návrhová část zakončena zveřejněním návrhu PÚR způsobem umožňujícím dálkový přístup. Zároveň oznámí místo a dobu konání veřejného projednání. Obce a veřejnost mohou k návrhu PÚR u MMR podávat písemné připomínky. Ustanovení upravující účast veřejnosti v průběhu PÚR<sup>100</sup> je promítnutím požadavků Směrnice 2001/42/ES<sup>101</sup>, respektive Aarhuské úmluvy<sup>102</sup>. V souladu s touto úmluvou se veřejnosti, včetně nevládních organizací zabývajících se ochranou životního prostředí, poskytuje možnost seznámit se s návrhem PÚR a podávat k němu připomínky. MMR zároveň určí lhůtu pro podání připomínek veřejností a pro rozeslání návrhu PÚR ministerstvům, jiným ústředním správním úřadům a krajům, které mohou po 60 dnech od obdržení návrhu PÚR uplatnit svá stanoviska.

---

<sup>96</sup> Statut Konzultačního výboru pro zpracování Politiky územního rozvoje, čl. 5 odst 2,3,4

<sup>97</sup> Dle Zákon č. 248/2000 Sb., o podpoře regionálního rozvoje, ve znění zákona č. 320/2002 Sb.

<sup>98</sup> § 33 odst. 2 stavebního zákona

<sup>99</sup> Zákon č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí, § 12

<sup>100</sup> § 33 odst. 4 stavebního zákona

<sup>101</sup> Směrnice 2001/42/ES – o strategickém posuzování vlivů na životní prostředí (SEA)

<sup>102</sup> Úmluva o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí, v originálním znění: Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-Making and Access to Justice in Environmental Matters, přijata v roce 1998 ve městě Aarhus v Dánsku

vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území zahrnuje i posuzování vlivů na ŽP<sup>103</sup> včetně posuzování vlivu na evropsky významnou lokalitu nebo ptačí oblast.<sup>104</sup> MMR k tomuto účelu zasílá MŽP výše zmíněná stanoviska a připomínky. Ustanovení § 33 odst. 6 stavebního zákona upravuje jako samostatný procesní krok vydání tzv. stanoviska SEA (viz kapitola 5) a stanovuje jeho obsah a způsob nakládání s ním normativním odkazem na § 10g ZPVŽP, přičemž ustanovení § 10g ZPVŽP se v souladu s § 10i ZPVŽP použije přiměřeně<sup>105</sup>. To znamená, že se k návrhu vydává stanovisko SEA samostatně a zároveň je součástí vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území.

Další etapa navrhovací části je upravena v § 33 odst. 8 stavebního zákona. Návrh PÚR je upravován dle výsledků vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území, stanovisek<sup>106</sup>, připomínek veřejnosti<sup>107</sup> a případně podle vyjádření sousedních států a konzultací s nimi.<sup>108</sup> I tento upravený návrh se ještě projedná se zástupci ministerstev, jiných ústředních správních úřadů a krajů.

V druhé části tvorby PÚR dochází k jejímu schvalování vládou. MMR vládě předkládá konečný návrh PÚR společně se zprávou o jeho projednání. Zpráva zahrnuje vyhodnocení uplatněných stanovisek a připomínek veřejnosti, případně vyjádření sousedních států a výsledky konzultací. Vyhodnocení obsahuje i odůvodnění způsobů, kterými byly zapracovány. Dále jsou s návrhem PÚR předkládány výsledky vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území a stanovisko MŽP k posouzení vlivů na životní prostředí, ke kterým MMR sdělí, jak bylo stanovisko SEA zohledněno a promítnuto do konečného návrhu a jak bylo zohledněno vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území společně s důvodem výběru přijaté varianty řešení.

Institutem stanoviska SEA se podrobněji zabývá kapitola 5 této práce. V této části je ovšem na místě zmínit, že stanovisko SEA je stanoviskem expertní neboli doporučující povahy. Stanovisko SEA není stanoviskem DO ve smyslu ustanovení § 4 odst. 2 písm. b) stavebního zákona. To znamená, že jeho obsah není pro obsah PÚR závazný. Stanovisko SEA není pro pořízení PÚR obligatorní. MMR pouze poskytuje MŽP možnost se prostřednictvím SEA vyjádřit k potenciálním vlivům navrhované koncepce. Pokud MŽP této možnosti ve stanovené lhůtě

---

<sup>103</sup> Dle Směrnice 2001/42/ES – o strategickém posuzování vlivů na životní prostředí (SEA), takzvaná procedura SEA

<sup>104</sup> Soustava Natura 2000 vychází ze dvou evropských směrnic 79/409/EHS o ochraně volně žijících ptáků a 92/43/EHS o ochraně přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin. Soustava je tvořena dvěma typy lokalit, které se mnohde překrývají.

<sup>105</sup> BAHÝLOVÁ, Bahýľová. § 10i [Zvláštní ustanovení pro posuzování vlivů politiky územního rozvoje a územně plánovací dokumentace na životní prostředí]. In: BAHÝLOVÁ, Lenka, KOCOUREK, Tomáš, VOMÁČKA, Vojtěch. Zákon o posuzování vlivů na životní prostředí. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2015, s. 176, marg. č. 149.

<sup>106</sup> § 33 odst. 3 stavebního zákona

<sup>107</sup> § 33 odst. 4 stavebního zákona

<sup>108</sup> § 33 odst. 5 stavebního zákona

nevyužije, lze PÚR schválit i bez jeho stanoviska. V takovém případě bude mít MMR stále povinnost zohlednit výsledky vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území, jejichž součástí je i posouzení vlivů na životní prostředí a posouzení vlivu na území Natura 2000<sup>109</sup>.

V kontextu cíle udržitelného rozvoje území je v souvislosti s PÚR třeba zmínit postup v případě, že z posouzení vyplývá možný negativní vliv na evropsky významné lokality nebo ptačí oblasti. Takovou situaci je možné řešit dvěma způsoby. Je možné nalézt řešení, které negativní vliv na oblasti Natura 2000 eliminuje a dle tohoto řešení návrh PÚR upravit. A nebo pokud by se takové řešení nenašlo je možné návrh PÚR schválit bez úprav pouze za podmínky stanovení kompenzačních opatření<sup>110</sup>.

V historii ČR ještě nikdy nedošlo k přijetí kompenzačních opatření. Vždy když z posouzení vlivů PÚR na území Natura 2000 vyplynulo, že by koncepce mohla mít významný negativní dopad na území Natura 2000, hledalo se meziresortně přijatelné řešení, které nebude mít negativní vliv na území Natura 2000 a zatím se takové řešení vždy našlo, tedy nebylo třeba přistupovat k postupu dle Směrnice 92/43/EHS a § 45i ZOPK.

### 3.3. Územě plánovací dokumentace

Následující část, která pojednává o Územně plánovací dokumentaci (dále “ÚPD”) je členěna podle jednotlivých dokumentů.

Jednotlivé nástroje územního plánování na sebe mají navazovat takovým způsobem, že ÚPD vydaná na vyšší úrovni je závazná pro ÚPD nižší úrovně. ÚPD nižší úrovně tak má vycházet a být v souladu s ÚPD vyšší úrovně. Zároveň ÚPD nemá duplicitně upravovat stejné záležitosti<sup>111</sup> a ÚPD vyššího stupně nemá být, v souladu se zásadou subsidiarity, podrobnější než stanoví stavební zákon.

---

<sup>109</sup> § 33 odst. 8 stavebního zákona

<sup>110</sup> Dle Směrnice 92/43/EHS a § 45i zákona č. 114/1992 Sb., České národní rady o ochraně přírody a krajiny, § 1

<sup>111</sup> Kliková, A., Havlan, P., Valachová, K., Hamplová E., Stavební právo Praktická příručka, Praha: Linde, 2007, str. 24

### 3.3.1. Zásady územního rozvoje

Zásady územního rozvoje jsou vydávány povinně vždy pro celé území kraje a v souladu s PÚR stanoví koncepci rozvoje daného kraje. Řeší otázky územního rozvoje s přihlédnutím k specifickým podmínkám, stavu a možnostem území, struktuře osídlení, charakteru krajiny určitého kraje a také s uvážením územních vztahů mezi jednotlivými obcemi tohoto kraje, tedy ve faktických souvislostech daného území. V souladu s principem postupného nalézání optimálního řešení konkretizují a zpřesňují řešení navržená PÚR. Dále slouží k řešení nadmístní problematiky a k efektivní koordinaci územně plánovací činnosti obcí v území daného kraje. Propojují tak cíle územního plánování stanovené v PÚR s územním plánováním na úrovni obcí.

ZÚR nahradily územní plány velkých územních celků pořizované dle předchozí právní úpravy.<sup>112</sup> ZÚR se ovšem od ÚPVPC značně liší a to nejen kratším označením, ale především svou obligatorností. ÚPVPC totiž nebyly pořizovány obligatorně a nemusely zahrnovat území celého kraje.

ZÚR se pořizují formou OOP<sup>113</sup>, takže je možné jejich přezkoumání podle SpŘ a SŘS<sup>114</sup> a součástí je vždy odůvodnění. V hierarchii nástrojů územního plánování jsou nejvýše postavenou ÚPD. Jsou závazné pro pořizování a vydávání ÚP, RP a pro rozhodování v území.<sup>115</sup> Zároveň však v souladu s principem subsidiarity ZÚR nemohou zasahovat do pravomoci, jež byla v rámci územního plánování svěřena obcím.

Rámcový obsah ZÚR stanoví stavební zákon v § 36. Toto ustanovení odkazuje na prováděcí právní předpis, který podrobněji upravuje obsah a náležitosti ZÚR.<sup>116</sup>

Dle dikce § 36 stavebního zákona je možné členit obsah ZÚR na několik hlavních kategorií: základní požadavky na účelné a hospodárné uspořádání území kraje, plochy nebo koridory nadmístního významu<sup>117</sup> a požadavky na jejich využití, územní rezervy<sup>118</sup>, konkretizace

---

<sup>112</sup> Zákon č. 50/1976 Sb.

<sup>113</sup> § 36 odst. 4 stavebního zákona

<sup>114</sup> ZÚR jako OOP mohou být zrušeny (celé nebo jeho část) na základě rozhodnutí krajského soudu podle § 101d odst. 2 SŘS, nebo na základě rozhodnutí MMR v přezkumném řízení podle § 97 odst. 3 SŘ (tímto rozhodnutím nelze zásady územního rozvoje změnit).

<sup>115</sup> § 36 odst. 5 stavebního zákona

<sup>116</sup> V § 6 a příloze č. 4 Vyhlášky č. 500/2006 Sb.

<sup>117</sup> Plochy a koridory nadmístního významu jsou takové, které svým významem, rozsahem nebo využitím ovlivní území více obcí, § 2 odst. 1 písm h) stavebního zákona.

<sup>118</sup> Plochy a koridory, u nichž má dojít k prověření možnosti jejich určitého budoucího využití, a jejichž dosavadní využití tedy nesmí být měněno způsobem, který by znemožnil nebo ztížil toto prověřované budoucí využití, § 36 odst. 1 stavebního zákona

cílů a úkolů územního plánování a strategie pro jejich naplňování, koordinace územně plánovací činnosti obcí a případná zadání regulačních plánů.

V souladu s dikcí stavebního zákona musí být ZÚR stejně jako PÚR posuzovány z hlediska jejich vlivů na udržitelný rozvoj území (viz kapitola 6).<sup>119</sup> Součástí posouzení je i v tomto případě posouzení vlivů na životní prostředí a lokality Natura 2000.<sup>120</sup>

Vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území není přímo součástí ZÚR, jedná se o samostatný dokument. Základní informace o výsledcích vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území včetně posouzení vlivů na životní prostředí jsou pak mimo jiné součástí odůvodnění ZÚR.<sup>121</sup>

### **Způsob pořizování a schvalování**

Rovněž proces tvorby ZÚR lze členit na části, jejichž průběh lze dále rozdělit na dílčí etapy. Proces lze rozčlenit na část přípravy návrhu ZÚR, řízení o návrhu ZÚR a následnou část schvalovací, respektive vydávací.

Přípravu návrhu ZÚR upravuje ustanovení § 37 a § 38 stavebního zákona. KÚ má povinnost pořídit dokument s názvem *Návrh zásad územního rozvoje*. Návrh ZÚR (případně jejich aktualizaci) pořizuje KÚ v přenesené působnosti.<sup>122</sup> KÚ přitom vychází ze zadání<sup>123</sup> nebo zprávy o uplatňování ZÚR v uplynulém období, schválené zastupitelstvem kraje v samostatné působnosti. Zpracování návrhu ZÚR patří dle ustanovení § 158 odst. 1 stavebního zákona mezi projektové činnosti ve výstavbě. Z toho vyplývá, že projektantem<sup>124</sup> musí být jedinec fyzická osoba, která získala příslušnou autorizaci dle zákona č. 360/1992 Sb. KÚ má vedle pořízení návrhu ZÚR povinnost pořídit i vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území.

Poté, co projektant zpracuje návrh ZÚR společně s vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území, následuje první etapa projednání. V této etapě probíhá společné jednání, po kterém se k návrhu ZÚR (včetně vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území) mohou ve stanovené lhůtě vyjádřit prostřednictvím stanovisek dotčené orgány<sup>125</sup> a dále kraje, které tak mohou učinit prostřednictvím připomínek. V rámci stejné etapy je návrh ZÚR doručen veřejnou vyhláškou

---

<sup>119</sup> Stanoví tak § 19, odst. 2 stavebního zákona

<sup>120</sup> Jedná se o promítnutí požadavků Směrnice 2001/42/ES, Směrnice 92/43/EHS a Směrnice 79/409/EHS.

<sup>121</sup> § 40 odst. 2 stavebního zákona

<sup>122</sup> § 7 odst. 1, stavebního zákona

<sup>123</sup> První ZÚR se pořizovaly na základě zadání, které obsahovalo hlavní cíle a požadavky na jejich řešení. Projednání zadání a jeho schválení zastupitelstvem kraje upravuje § 187 odst. 4 stavebního zákona.

<sup>124</sup> § 22 odst. 4 stavebního zákona

<sup>125</sup> Dle zvláštních zákonů, viz kapitola 4



veřejnosti. Po zveřejnění návrhu ZÚR může v rámci stanovené lhůty každý podávat k návrhu ZÚR připomínky. V situaci kdy by území sousedních států mohlo být realizací ZÚR přímo ovlivněno, zašle KÚ návrh ZÚR také příslušným orgánům daného státu, kterým zároveň nabídne konzultace<sup>126</sup>.

O vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území jedná KÚ se zástupci v zákoně vyjmenovaných ministerstev<sup>127</sup> a také se zástupci krajské hygienické stanice. Následně se mohou ministerstva a krajská hygienická stanice k vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území vyjadřovat. Ve vyjádřeních uvedou připomínky k zajištění vyváženého vztahu územních podmínek udržitelného rozvoje území a k výběru varianty řešení.

Tyto jednotlivé kroky v rámci projednání návrhu ZÚR mohou probíhat paralelně. Vzhledem k četnosti zákonem přikázaných procesů, jejich časové, personální obtížnosti a zákonem stanoveným procesním lhůtám je žádoucí, aby docházelo ke snaze této možnosti využívat.

Navazuje etapa ve které MŽP s ohledem na výstupy z předchozí etapy, které mu slouží jako podklad, a v rámci zákonné lhůty, vydává stanovisko SEA (viz kapitola 5).

Výstupy z předchozí etapy bere v úvahu také MMR, když zkoumá návrh ZÚR z hlediska zajištění koordinace využívání území s ohledem na širší územní vztahy a jeho souladu s mezinárodními závazky, PÚR a ÚRP.

MŽP a MMR vydávají tato stanoviska fakultativně. Ovšem v případě, že MMR ve stanovisku sdělí KÚ nedostatky z posuzovaných hledisek, nelze postoupit k další části projednávání návrhu ZÚR dokud MMR nevydá potvrzení o odstranění nedostatků.

V závěrečné etapě této části vyhodnocuje KÚ výsledky projednání návrhu ZÚR. V případě, že se při jednání objevily rozpory mezi dotčenými orgány nebo mezi pořizovatelem a dotčeným orgánem, zajišťuje jejich řešení.<sup>128</sup> Vyhodnocení výsledků projednání pak obsahuje i vyhodnocení připomínek sousedních krajů a veřejnosti.<sup>129</sup>

Pokud by návrh ZÚR obsahoval různé varianty řešení, pak musí nejvhodnější z nich schválit Zastupitelstvo kraje na návrh KÚ. Ten navrhuje nejvhodnější řešení právě na základě výsledků projednání návrhu ZÚR, včetně vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území. Při výběru nejvhodnější varianty musí KÚ respektovat cíle a úkoly územního plánování. Proto vybírá

---

<sup>126</sup> V tomto procesu KÚ spolupracuje s MZV a MŽP.

<sup>127</sup> Se zástupci Ministerstva životního prostředí, Ministerstva práce a sociálních věcí, Ministerstva průmyslu a obchodu, Ministerstva zemědělství, Ministerstva dopravy, Ministerstva kultury, Ministerstva pro místní rozvoj, § 37 odst. 4 stavebního zákona

<sup>128</sup> Přitom postupuje se v souladu s ust. § 4 odst. 8 stavebního zákona podle § 136 odst. 6 SŘ.

<sup>129</sup> § 38 odst. 1 stavebního zákona

takovou variantu, která bude nejvíce přispívat k udržitelnému rozvoji území daného kraje.<sup>130</sup> Na tomto místě je dobré zmínit, že KÚ při výběru nejvhodnější varianty, nevychází bezvýhradně ze stanoviska SEA, ale zohledňuje i ekonomický a sociální pilíř udržitelného rozvoje. V odůvodnění svého výběru pak KÚ vysvětlí jaké veřejné zájmy byly upřednostněny a proč.

Část přípravy návrhu ZÚR končí jeho úpravou KÚ na základě výsledků projednání a výsledků případných sporů.

Druhá část procesu tvorby ZÚR, tedy řízení o upraveném návrhu ZÚR sestává z etapy veřejného projednání upraveného návrhu ZÚR a následné etapy vyhodnocení výsledků veřejného projednání.

Veřejné projednání návrhu ZÚR vychází ze speciální úpravy, kterou ust. § 39 stavebního zákona navazuje na ust. § 172 odst. 3 SpŘ. K veřejnému projednání jsou KÚ přizváni kromě MMR jednotlivě ještě dotčené orgány, újezdni úřady dotčených vojenských újezdů<sup>131</sup>, obce v řešeném území a obce sousedící s tímto územím, společně dotčené obce, a sousední kraje.<sup>132</sup> Návrh ZÚR a oznámení o konání veřejného projednání doručuje KÚ veřejnou vyhláškou a veřejné projednání se pak koná nejdříve 15 dnů poté. Cílem je, aby měli všichni dostatek času se o veřejném projednání dozvědět. KÚ také s dostatečným předstihem<sup>133</sup> zpřístupní návrh ZÚR k nahlížení, tak aby bylo možné se s návrhem seznámit ještě před veřejným projednáním. K samotnému veřejnému projednání pak KÚ jako pořizovatel zajišťuje ve spolupráci se zpracovatelem tedy projektantem výklad návrhu ZÚR<sup>134</sup>. Tímto má být zajištěno, že i široká laická veřejnost bude mít možnost návrhu ZÚR porozumět. V zákonem stanovené lhůtě, konkrétně 7 dnech od veřejného projednání, mají dotčené obce, oprávněný investor a zástupce veřejnosti poslední příležitost k uplatnění námitek k návrhu ZÚR.<sup>135</sup> Dotčené orgány a MMR mohou ve stejné lhůtě uplatnit stanoviska.<sup>136</sup> Každý pak může ve stejné době podat k návrhu ZÚR připomínky. Stanoviska, námítky a připomínky se uplatňují vždy písemně<sup>137</sup>.

---

<sup>130</sup> Rozsudek NSS ze dne 21.6. 2012, č. j. 1 Ao 7/2011-526

<sup>131</sup> Novelou účinnou od 1. 1. 2018 je uloženo zvat i újezdni úřady dotčených vojenských újezdů (v případech, kdy je vojenský újezd součástí řešeného území nebo s ním sousedí).

<sup>132</sup> Dle § 39, odst. 1 stavebního zákona tak KÚ činí nejméně 30 dnů před veřejným projednáním

<sup>133</sup> nejméně 30 dnů

<sup>134</sup> § 22 odst. 4 stavebního zákona

<sup>135</sup> Vlastníci nemovitostí nejsou zahrnuti do okruhu osob oprávněných podat námítky z důvodu, že kvůli malé podrobnosti ZÚR často nelze určit konkrétní pozemky a stavby, které budou ZÚR přímo dotčeny.

<sup>136</sup> Stanoviska dotčených orgánů a stanovisko MMR (z hlediska souladu s PÚR a zajištění koordinace širších územních vztahů) však mohou být uplatněna jen k těm částem řešení, které se změnily od společného jednání (§ 4 odst. 4, § 37 stavebního zákona).

<sup>137</sup> § 22 odst. 3 stavebního zákona

Jak vyplývá z výše popsaného postupu, tak i samotné veřejné projednání se skládá z několika fází. Nejdříve dochází k seznámení se s upraveným návrhem ZÚR, poté probíhá samotné ústní projednání návrhu ZÚR (které může probíhat i ve vícero ústních jednáních) a na závěr je dána lhůta k vyjádření se k návrhu ZÚR.

V další pomyslné části KÚ vyhodnocuje výsledky veřejného projednání. V této části se výrazněji projeví jeho role pořizovatele, když na základě vyhodnocení výsledků veřejného projednání zpracovává návrh vyhodnocení připomínek a návrh rozhodnutí o námitkách<sup>138</sup> včetně jeho odůvodnění. Návrhy KÚ zasílá dotčeným orgánům a MMR jako nadřízenému orgánu územního plánování<sup>139</sup>, kteří mohou ve stanovené lhůtě uplatnit svá stanoviska. Pokud stanovisko neuplatní platí dle stavebního zákona fikce souhlasu<sup>140</sup>. Je-li to třeba, zajišťuje KÚ na základě výsledků veřejného projednání a vyhodnocení připomínek a rozhodnutí o námitkách úpravu návrhu ZÚR. V takovém případě dochází již ke druhé úpravě původního návrhu. Tím pomyslná část vyhodnocení veřejného jednání končí a následný vývoj závisí na rozsahu prováděné úpravy.

Pokud se jedná o úpravu menšího rozsahu neboli o nepodstatnou úpravu, pak lze postoupit k další části procesu tvorby ZÚR, tedy k vydávací části. Pokud jde o podstatnou úpravu je potřeba uravený návrh ZÚR a případně upravené nebo doplněné vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj

---

<sup>138</sup> NSS ze dne 27. 10. 2010 č. j. 2 Ao 5/2010-24 (č. 2244/2011 Sb. NSS): (...) nelze mít pochybnosti o tom, že rozhodnutí o námitkách lze po stránce formální považovat za správní rozhodnutí. Nejen že jej tak explicitně označuje správní řád v ustanovení § 172 v odst. 5 in fine a stavební zákon v ustanoveních § 53 odst. 1 a § 54 odst. 4, ale z první citovaného ustanovení je též zřejmé, že materializovaný výstup vypořádání uplatněné námítky splňuje formální náležitosti spojované se správními rozhodnutími – musí obsahovat především výrok (v intencích uplatněné námítky) a odůvodnění (...).

<sup>139</sup> K upřesnění tohoto postupu zákonem došlo až novelou účinnou od 1. 1. 2013. Zákonem zakotvení předcházela judikatura NSS požadující, aby bylo dotčeným orgánům umožněno se vyjádřit k námitkám a připomínkám uplatněným při veřejném projednání návrhu územně plánovací dokumentace (například rozsudky NSS 2 Ao 2/2008-62, 1 Ao 2/2009-86).

NSS ze dne 7. 1. 2009 č. j. 2 Ao 2/2008-62: Stanoviska dotčených orgánů jsou závazným podkladem pro ÚP (pozn. lze obdobně aplikovat i na ZÚR), jejich přezkum však není možný podle § 149 SprŘ. Před rozhodnutím o námitkách je třeba dát dotčeným orgánům možnost se k nim vyjádřit, zejména pokud tato stanoviska byla důvodem změn, proti nimž námítky směřují.

Rozhodnutí o námitkách je samostatným rozhodnutím, které je součástí ÚP. Pokud jsou důvodem nevyhovění námitkám stanoviska dotčených orgánů, musí být jejich podstatný obsah v důvodech rozhodnutí uveden, stejně tak jako skutečnost, zda a jak se dotčené orgány k důvodnosti námitek vyjádřily (§ 172 odst. 4 SprŘ ve spojení s § 192 stavební zákon).

<sup>140</sup> Tímto postupem dotčený orgán ponechá odpovědnost za ochranu veřejných zájmů, které hájí podle zvláštního právního předpisu, na pořizovateli a přivlastní si důvody uvedené v návrhu rozhodnutí o námitkách a návrhu vypořádání připomínek, které zpracoval pořizovatel (viz rozsudek NSS č. j. 4 As 253/2016-45). Pořizovatel je následně povinen v odůvodnění zásad územního rozvoje odůvodnit podle vlastního uvážení ochranu veřejných zájmů hájených tímto dotčeným orgánem a soulad se zvláštním právním předpisem.

NSS ze dne 28. 6. 2017 č. j. 4 As 253/2016-45: Pokud dotčený orgán, kterému je zaslán návrh rozhodnutí o námitkách a vypořádání připomínek dle § 53 odst. 1 věty druhé stavebního zákona ve znění zákona č. 350/2012 Sb. ve lhůtě 30 dnů neuplatní své stanovisko k tomuto návrhu, má se za to, že jeho stanovisko bylo kladné. Dotčený orgán si tímto postupem přivlastní důvody uvedené v návrhu rozhodnutí o námitkách či vypořádání připomínek, a ty je tak třeba pokládat za důvody uvedené ve stanovisku dotčeného orgánu. (pozn.: rozsudek lze obdobně aplikovat i na zásady územního rozvoje).

území v rozsahu těchto úprav projednat na opakovaném veřejném projednání a pokud se jedná o úpravu celé oddělitelné části návrhu ZÚR, tak se tato oddělí a k další části procesu tvorby ZÚR postoupí návrh ZÚR bez upravované části.

V závěrečné etapě této části KÚ přezkoumává, zda je upravený návrh ZÚR v souladu s PÚR, případně ÚRP, zda odpovídá cílům a úkolům územního plánování a zda je v souladu s požadavky stavebního zákona, jeho prováděcích předpisů, zvláštních předpisů také se stanovisky dotčených orgánů a případnými výsledky řešených rozporů. Jedná se tedy o jakousi závěrečnou všeobjímající kontrolu za kterou odpovídá KÚ jako pořizovatel ZÚR. KÚ v této závěrečné etapě také zpracovává odůvodnění<sup>141</sup>.

Pokud KÚ v rámci závěrečného přezkumu neodhalí žádné rozpory, stávají se závěry tohoto přezkoumání součástí odůvodnění ZÚR. V opačném případě pořizovatel předkládá návrh na zamítnutí návrhu ZÚR.

V poslední části procesu tvorby ZÚR předkládá KÚ Zastupitelstvu kraje návrh na vydání ZÚR s jejich odůvodněním. Zastupitelstvo může návrh ZÚR schválit, zamítnout nebo vrátit pořizovateli k úpravě a novému projednání. Pokud zastupitelstvo návrh ZÚR schválilo, má před jeho vydáním povinnost ještě jednou ověřit soulad návrhu ZÚR s PÚR, se stanovisky dotčených orgánů, případně s výsledkem řešení rozporů, a se stanoviskem MMR. Jde tak o jakousi kontrolu “druhých očí”, která má zajistit, že ZÚR budou odpovídat požadavkům stavebního zákona. Při tomto ověření může ovšem Zastupitelstvo vycházet z odůvodnění návrhu ZÚR. ZÚR (včetně odůvodnění) jako OOP zastupitelstvo kraje podle ust. § 173 odst. 1 SpŘ oznámí veřejnou vyhláškou<sup>142</sup>, tz. vyvěsí na úřední desce příslušného KÚ a na deskách obecních úřadů v obcích, jejichž správních obvodech se ZÚR týkají.

### 3.3.2. Územní plán

Územní plán je právně závazný koncepční dokument, který slouží k usměrňování územního rozvoje obce. V pyramidě územně plánovacích nástrojů, se nachází na nejnižší úrovni,

---

<sup>141</sup> Součástí odůvodnění ZÚR je dále základní informace o výsledcích vyhodnocení jejich vlivů na udržitelný rozvoj území, jejíž součástí je základní informace o výsledcích vyhodnocení vlivů na životní prostředí. Tato informace by měla obsahovat účelné a úsporné shrnutí a z něho plynoucí usměrňování řešení ZÚR. Stanovisko podle § 37 odst. 6, neboli SEA je doplněno o sdělení o způsobu jeho zohlednění. Tímto úkonem se naplňuje požadavek Směrnice 2001/42/ES. Stanovisko SEA není dle zvláštního právního předpisu, kterým je stavební zákon, závazné, ze závažných důvodů se může zastupitelstvo kraje při vydání ZÚR od stanoviska odchýlit, musí však tuto skutečnost zdůvodnit a důvody zveřejnit.

<sup>142</sup> § 25 SŘ

tedy pomyslně pod PÚR a ZÚR. Této skutečnosti také odpovídá míra podrobnosti ÚP a také požadavek, aby byl ÚP v souladu s ÚPD vyšší úrovně, kdy ÚP v souladu s *principem nalézání optimálního řešení* konkretizuje a upřesňuje řešení navržená PÚR a ZÚR.

ÚP stejně jako ÚPD vyšší úrovně musí obsahovat koncepce rozvoje území obce, koncepci ochrany hodnot území obce, koncepci krajiny nebo případně urbanistickou koncepci, zároveň však musí být zdrojem jasných, jednoznačných a srozumitelných pokynů pro aplikaci těchto koncepcí v následných rozhodovacích procesech o území.

ÚP tak řeší otázky územního rozvoje dané obce s přihlédnutím k jejím specifickým podmínkám, k charakteru, stavu a možnostem jejího území, struktuře osídlení, charakteru krajiny a s přihlédnutím k územním vztahům se sousedními obcemi.

ÚP se vydává formou OOP a vždy pro celé území obce, hl. m. Prahy<sup>143</sup>, popřípadě pro celé území vojenského újezdu. Náležitosti obsahu ÚP jsou vymezeny ve stavebním zákoně<sup>144</sup> a vyhlášce č. 500/2006 Sb.

### **Způsob pořizování a schvalování**

Jak již bylo řečeno, ÚP spadá do ÚPD. Proces jeho pořizování se v mnohém podobá pořizování ZÚR. Zároveň se proces pořizování v mnoha aspektech odlišuje. Z toho důvodu je procesu tvorby ÚP věnována samostatná kapitola.

Stejně jako pořizování PÚR a ZÚR, lze i proces pořizování ÚP rozdělit na několik částí.

K tomu, aby mohl proces pořizování ÚP začít, musí o jeho pořízení nejprve rozhodnout zastupitelstvo obce, pro kterou se ÚP má vydat. Zastupitelstvo obce se může rozhodnout pro pořízení ÚP z vlastního podnětu, na návrh orgánu veřejné správy, na návrh občana obce nebo na návrh fyzické nebo právnické osoby, která má vlastnická nebo obdobná práva k pozemku nebo stavbě na území obce nebo na návrh oprávněného investora.<sup>145</sup>

Ještě předtím než rozhoduje zastupitelstvo obce o pořízení ÚP, posuzuje návrh na jeho pořízení pořizovatel ÚP.

Pořizovatelem ÚP může být obecní úřad dané obce. Tak tomu je v případě, že tento obecní úřad může vykonávat územně plánovací činnost prostřednictvím úředníka nebo jiné fyzické

---

<sup>143</sup> V případě hlavního města Prahy může být ÚP pořízen a vydán i pro vymezenou část území hlavního města Prahy.

<sup>144</sup> § 43 stavební zákon

<sup>145</sup> § 44 stavební zákon

osoby, které jsou pro výkon územně plánovací činnosti odborně způsobilé.<sup>146</sup> Pokud obecní úřad dané obce podmínky výkonu územně plánovací činnosti nesplňuje, je pořizovatelem obecní úřad obce s rozšířenou působností.

Pořizovatel posoudí, zda jsou splněny obsahové náležitosti návrhu a soulad návrhu s právními předpisy. Pokud pořizovatel dojde k závěru, že má návrh nedostatky, vyzve navrhovatele, aby tyto nedostatky v přiměřené lhůtě napravil. V případě, že ve stanovené lhůtě nedojde požadovaným způsobem k nápravě návrhu, pořizovatel návrh odmítne a informuje o tom navrhovatele a zastupitelstvo obce příslušné k vydání ÚP. Odmítnutí návrhu pořizovatelem ovšem není pro zastupitelstvo obce závazné. Dle rozsudku NSS ze dne 27. 10. 2011 č. j. 2 Ao 6/2011-210 není vyloučeno, aby zastupitelstvo obce aprobovalo neúplný návrh jako vlastní podnět dle ust. § 44 písm. a) stavebního zákona. NSS zastal názor, že nedodržení náležitostí návrhu na změnu ÚP nemůže samo o sobě způsobit nezákonnost vydané změny ÚP, protože je možno na takovou změnu nahlížet jako na změnu vydanou zastupitelstvem obce z vlastního podnětu. Pokud návrh splňuje náležitosti, pořizovatel jej společně se svým stanoviskem k návrhu předloží k rozhodnutí zastupitelstvu obce.

Poté, co zastupitelstvo obce učiní rozhodnutí pořídit ÚP, následuje fáze pořizovacího procesu, která směřuje ke schválení zadání ÚP zastupitelstvem obce, pro kterou je ÚP pořizován.

Návrh zadání ÚP zpracovává v přenesené působnosti pořizovatel, který spolupracuje s členem zastupitelstva tzv. určeným zastupitelem, který zastupuje zájmy obce při pořizování ÚP. Určený zastupitel komunikuje představy obce o jejím rozvoji pořizovateli a projektantovi ÚP, se kterými je za tímto účelem v pravidelném kontaktu.

Potom, co pořizovatel ve spolupráci s určeným zastupitelem zpracuje návrh zadání ÚP, nastává pro dotčené orgány, KÚ, sousední obce a širokou veřejnost první možnost ovlivnit jeho budoucí podobu.

Formou vyjádření mohou své požadavky na obsah zadání ÚP uplatnit dotčené orgány a KÚ jako nadřízený orgán územního plánování.

Dotčené orgány uplatňují požadavky na obsah zadání ÚP s ohledem na veřejné zájmy, které hají dle zvláštních právních předpisů a také na základě ÚAP, k jejichž pořizování dotčené orgány průběžně poskytují údaje o území.

V těchto vyjádřeních k návrhu zadání ÚP dotčené orgány ještě neposuzují změny v území. Tyto změny budou případně prověřovány až při projednávání schváleného návrhu ÚP. Dotčené

---

<sup>146</sup> To znamená, že daný obecní úřad splňuje podmínky podle ust. § 24 ve spojení s ust. § 6 odst. 1, 2 stavebního zákona.

orgány nemohou takovému prověřování změn v území zabránit či je omezit. Nesouhlasit s navrhovaným řešením mohou dotčené orgány až v další fázi pořizovacího procesu, tedy při projednávání návrhu ÚP.

Výjimku z dotčených orgánů uplatňujících vyjádření k návrhu zadání ÚP tvoří úřad příslušný k posouzení SEA a orgán ochrany přírody příslušný k posouzení Natura 2000<sup>147</sup>. Tyto dotčené orgány uplatňují stanoviska. Pokud příslušný úřad stanoví ve svém stanovisku požadavek posouzení vlivů ÚP na životní prostředí a nebo pokud orgán ochrany přírody nevyloučí vliv na předmět ochrany a celistvost evropsky významných lokalit a ptačích oblastí, bude ÚP zkoumán z hlediska jeho vlivu na udržitelný rozvoj území.<sup>148</sup> Vzhledem k tomu, že případný požadavek posouzení vlivu ÚP na udržitelný rozvoj území významně ovlivní následný postup pořízení návrhu ÚP, je nezbytné, aby pořizovatel tato stanoviska, která jsou pro něj závazná, od dotčených orgánů obdržel.

Z výše uvedeného vyplývá, že k posouzení vlivu ÚP na udržitelný rozvoj území nedochází vždy, ale pouze v případě, kdy příslušný úřad ve svém stanovisku uplatnil požadavek na posouzení vlivu na životní prostředí (SEA) nebo kdy příslušný orgán ochrany přírody ve svém stanovisku nevyloučil významný vliv na evropsky významnou lokalitu nebo ptačí oblast (Natura 2000). Přičemž pokud nelze ze stanoviska orgánu ochrany přírody vyloučit možný významný vliv na Natura 2000, bude příslušný úřad požadovat posouzení vlivu na životní prostředí vždy.

Pokud pořizovatel obdržel stanovisko s požadavkem na posouzení SEA, uvede v zadání ÚP i požadavek na zpracování vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území a do tohoto požadavku zapracuje podrobnější požadavky na vyhodnocení vlivů na životní prostředí a vlivu na území Natura 2000, které vyplývají z výše zmíněného stanoviska.

Sousední obce mohou k zadání ÚP uplatnit své podněty a kdokoli může k zadání ÚP uplatnit písemné připomínky.

Následné zpracování návrhu ÚP je projektovou činností, kterou mohou vykonávat pouze osoby s příslušným oprávněním. Zpracování návrhu ÚP, případně vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území, pořizuje pro obec pořizovatel, který přitom spolupracuje s určeným zastupitelem.

---

<sup>147</sup> Posouzení vlivu na předmět ochrany a celistvost evropsky významné lokality nebo ptačí oblasti (Natura 2000) je podle ZOPK včleněno do posouzení vlivů na životní prostředí podle ZPVŽP. Z tohoto důvodu musí orgán ochrany přírody doručit své stanovisko k návrhu zadání ÚP pořizovateli a KÚ jako příslušnému úřadu (SEA) nejpozději 7 dní před termínem, v němž má stanovisko u pořizovatele uplatnit příslušný úřad, tj. do 23 dní od doručení návrhu zadání. Stanovisko orgánu ochrany přírody je pak podkladem pro stanovisko příslušného úřadu. Příslušný úřad (SEA) pak své stanovisko uplatní u pořizovatele do 30 dnů od doručení návrhu zadání.

<sup>148</sup> Fialová, E., Macháčková J. a kol., stavební zákon – komentář 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2018, s. 225, § 47 Zadání ÚP

Návrh ÚP je schvalován zastupitelstvem a stejně jako v případě ZÚR je projednáván v etapách. Nejprve se koná společné jednání o návrhu ÚP, následně probíhá veřejné projednání upraveného návrhu ÚP a nakonec probíhá jednání zastupitelstva o projednaném návrhu ÚP.

V rámci společného jednání se k návrhu ÚP mohou již podruhé vyjádřit dotčené orgány, KÚ, sousední obce, případně obec, pro kterou je ÚP pořizován a v neposlední řadě veřejnost. Nově může své požadavky na podobu ÚP uplatnit i újezdni úřad sousedícího vojenského újezdu.

Dotčené orgány mohou, stejně tak jako v případě ZÚR, ve stanovené lhůtě uplatňovat svá stanoviska, sousední obce mohou uplatňovat své připomínky a každý se může k návrhu vyjádřit prostřednictvím písemných připomínek.<sup>149</sup>

Stejně tak jako MMR posuzuje ZÚR z hledisek zajištění koordinace využívání území, zejména s ohledem na širší územní vztahy a fakultativně vydává stanovisko, posuzuje KÚ ÚP z hledisek zajištění koordinace využívání území daného kraje a také posuzuje soulad ÚP s dalšími nástroji územního plánování. Poté zpravidla sděluje pořizovateli své stanovisko. Pokud pořizovatel ve stanovené lhůtě od KÚ stanovisko neobdrží může pokračovat v procesu pořizování ÚP i bez něj.

Pokud KÚ ve svém stanovisku upozorní pořizovatele na nedostatky, nemůže pořizovatel zahájit řízení o vydání ÚP dokud vytčené nedostatky z návrhu ÚP neodstraní. Pořizovatel opravený návrh znovu předkládá KÚ a teprve potom, co od KÚ obdrží potvrzení o odstranění nedostatků, může pokračovat v procesu pořizování ÚP.<sup>150</sup>

Návrh ÚP je pořizovatelem ve spolupráci s určeným zástupcem opět, tedy již podruhé, upraven, tentokrát v souladu s výsledky společného jednání a následuje veřejné projednání takto upraveného návrhu ÚP.

Po veřejném projednání se k návrhu ÚP může vyjádřit každý formou připomínek a dotčené osoby<sup>151</sup> se k návrhu ÚP mohou vyjádřit prostřednictvím námitek. V této etapě je již doba na podání připomínek a námitek značně zkrácena a to na pouhých 7 dní. Dotčené orgány a KÚ jako nadřízený orgán mohou podat stanoviska ke změněným částem upraveného návrhu.

Po veřejném projednání se koná poslední kolo úprav, v rámci kterého pořizovatel opět ve spolupráci s určeným zástupcem, který je mu po ruce po celou dobu tvorby ÚP, připravují pro zastupitelstvo obce návrhy rozhodnutí o vznesených námitkách a návrhy vyhodnocení připomínek

---

<sup>149</sup> § 50 odst. 2, 3 stavební zákon

<sup>150</sup> Fialová, E., Macháčková J. a kol., stavební zákon – komentář 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2018, s. 268, § 50  
Zadání ÚP

<sup>151</sup> Námitky proti návrhu územního plánu mohou podat pouze vlastníci pozemků a staveb dotčených návrhem řešení, oprávněný investor a zástupce veřejnosti. Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), § 52



uplatněných k návrhu ÚP ve veřejném projednání. Tyto návrhy jsou zasílány i dotčeným orgánům a KÚ, kteří k nim mohou uplatnit svá stanoviska. Pokud se dotčené orgány a KÚ k návrhům nevyjádří, uplatní se fikce souhlasu s návrhy.

Na závěr pořizovatel ještě přezkoumává, že je finální návrh ÚP v souladu s právním řádem a zpracovává k němu odůvodnění. Takto přezkoumaný a odůvodněný návrh ÚP, včetně zprávy o jeho projednání<sup>152</sup>, pak předkládá zastupitelstvu ke schválení.

Zastupitelstvo také prověří soulad návrhu ÚP s požadavky právních předpisů a ostatních nástrojů územního plánování a následně rozhodne o jeho vydání, vrácení k úpravě nebo zamítnutí.

I v případě ÚP je tedy proces jeho tvorby velice dopodrobna upraven stavebním zákonem. Nejdříve probíhá tvorba zadání ÚP, pak tvorba návrhu ÚP a nakonec musí být návrh schválen a ÚP vydán. Zároveň i každá z těchto částí procesu tvorby ÚP je složena z několika fází. V návaznosti na vyjádření, podněty a připomínky k návrhu zadání ÚP je zpracováno zadání ÚP na základě kterého se vytvoří první návrh ÚP, který je následně v rámci procesu několikrát upravován. Původní návrh ÚP je po společném projednání upraven poprvé a takto upravený návrh ÚP je následně projednán ve veřejném projednání po kterém je již podruhé upravován do své finální podoby.

Dotčené orgány, KÚ, sousední obce a veřejnost tak mají možnost ovlivnit budoucí podobu ÚP v rámci jeho tvorby celkem třikrát, jednou v rámci zadání ÚP a dvakrát při projednávání návrhu ÚP.

Odbornost při pořizování ÚP je zajišťována výše zmíněným požadavkem, aby byl návrh ÚP zpracován osobou s příslušným oprávněním.

Soulad ÚP s právním řádem a ostatními nástroji územního plánování by pak měl zajistit dvojíтый přezkum ÚP, který provádí nejprve pořizovatel a následně zastupitelstvo.

Právní úprava pořizování jednotlivých nástrojů územního plánování je poměrně podrobná. Jedním z důvodů proč si nástroje územního plánování žádají takto podrobné úpravy je skutečnost, že územní plánování je veřejnou záležitostí a jako takové musí sledovat ochranu mnoha různých veřejných zájmů. Právě proto není ponechán orgánům územního plánování v procesu tvorby nástrojů územního plánování příliš široký prostor pro uvážení. Postupy pořizování včetně lhůt na jejich provedení jsou, jak bylo popsáno v této kapitole, určitě stanoveny a orgány územního plánování musí tyto postupy a lhůty dodržovat. Jako nevýhodu tohoto modelu někteří spatřují časovou náročnost procesů tvorby územně plánovacích nástrojů. To je samozřejmě cena za to, že

---

<sup>152</sup> Obsahové náležitosti zprávy o projednání návrhu ÚP jsou upraveny v již výše zmíněné vyhlášce č. 500/2006 Sb.

se procesu tvorby jednotlivých nástrojů územně plánovací dokumentace mohou zúčastnit dotčené orgány hájící jednotlivé veřejné zájmy, veřejnost, sousední obce a nadřízené orgány územního plánování. Vyjádřit se tak může v podstatě každý. Území i pokud to není území ve kterém se bezprostředně vyskytujeme, se týká nás všech protože změny v jedné části republiky se mohou projevit v jiné a také proto, že jak bylo popsáno v úvodu této práce, jedná se mnohdy o nenavratitelné změny, které mohou navždy změnit krajinný ráz naší země. Proto je veřejným zájmem, aby k takovým změnám nedocházelo nahodile, nesystematicky a neúčelově. Zároveň by každý měl mít možnost podílet se, ať už přímo či nepřímo, na plánování těchto změn v území. Z těchto důvodů věřím, že určitá úroveň složitosti procesů tvorby nástrojů územního plánování je nevyhnutelná. Zároveň by v souladu se zásadami hospodárnosti, efektivity a dobré správy, mělo být usilováno o maximální zefektivnění těchto procesů.

Osobně spatřuji největší prostor pro zlepšení v rámci sdílení dat o území nasbíraných jednotlivými orgány státní správy v rámci své činnosti a ve zvětšování míry využitelnosti těchto dat. Dále spatřuji prostor ve zpřístupňování těchto dat a údajů o území stejně tak jako jednotlivých koncepčních plánů a jejich návrhů veřejnosti. Pro laika je totiž mnohdy velice náročné se v těchto materiálech orientovat a informovanost je základním předpokladem účelné účasti veřejnosti v procesu tvorby koncepčních nástrojů územního plánování.

#### **4. Stanoviska dotčených orgánů k nástrojům územního plánování**

Tato kapitola bude nejdříve věnována dotčeným orgánům a následně stanoviskům, která mohou tyto dotčené orgány uplatňovat v rámci jednotlivých částí tvorby ÚPD.

##### **4.1. Dotčené orgány**

V této práci se již ne jednou pojem dotčené orgány objevil a to ve spojitosti s nástroji územního plánování, přesněji řečeno ve spojitosti s tvorbou těchto nástrojů. Je tomu tak z důvodu, že se dotčené orgány významným způsobem podílejí na tvorbě nástrojů územního plánování, kdy při procesu jejich tvorby chrání veřejné zájmy v rámci zákonem jim vymezené pravomoci a působnosti.

Z Ústavy, konkrétně čl. 79 odst. 1, vyplývá, že mohou být dotčené orgány zřizovány pouze zákonem.<sup>153</sup> Zákon, který dotčený orgán zřizuje, současně vymezuje jeho pravomoc a působnost.<sup>154</sup> Dotčené orgány jsou správními orgány, jsou nositeli práv a povinností stanovených normami správního práva nebo jinými právními předpisy. Dotčené orgány, které se podílejí na tvorbě ÚPD, mají pravomoc a působnost vymezenou zejména složkovými předpisy práva životního prostředí.<sup>155</sup> Jiné zákony svěřují dotčeným orgánům pravomoc a působnost k prosazování veřejných zájmů z jiných oblastí než je životní prostředí.<sup>156</sup> Při územně plánovací činnosti se střetávají různé veřejné zájmy, které je třeba vzájemně koordinovat.

Základní obecné vymezení pojmu *dotčený orgán* poskytuje ust. § 136 odst. 1 SŘ, které stanoví, že jsou dotčenými orgány ty orgány, o kterých to stanoví zvláštní zákon, a také správní orgány a jiné orgány veřejné moci příslušné k vydání závazného stanoviska<sup>157</sup> nebo vyjádření, které je podkladem rozhodnutí správního orgánu.<sup>158</sup>

Stavební zákon, jako *lex specialis*, dále stanoví, že orgány územního plánování postupují ve vzájemné součinnosti s dotčenými orgány chránícími veřejné zájmy podle zvláštních právních předpisů nebo stavebního zákona a dále stanoví, že tyto dotčené orgány vydávají stanoviska, která nejsou samostatným rozhodnutím ve správním řízení a jejichž obsah je závazný pro PÚR a pro OOP dle stavebního zákona, tedy pro ÚPD.<sup>159</sup> Dotčené orgány tedy v rámci územně plánovací činnosti vydávají stanoviska, která nejsou závaznými stanovisky dle ust. § 149 odst. 1 SŘ ani podkladem pro rozhodnutí správního orgánu dle ust. § 50 odst. 1 SŘ, přesto se jedná o stanoviska pro orgány územního plánování svým obsahem závazná.

---

<sup>153</sup> Ústavní zákon č. 1/1993 Sb. „*Ministerstva a jiné správní úřady lze zřídit a jejich působnost stanovit pouze zákonem.*“, Čl. 79 odst. 1

<sup>154</sup> Pekárek, M. a kol. Právo životního prostředí. I. díl. 2. přepracované vydání, Brno: Masarykova univerzita, 2009. s. 81.

<sup>155</sup> Například zákon č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon), ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 86/2002 Sb., o ochraně ovzduší a o změně některých dalších zákonů (zákon o ochraně ovzduší), ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 289/1995 Sb., o lesích a o změně a doplnění některých zákonů (lesní zákon), ve znění pozdějších předpisů.

<sup>156</sup> Například zákon č. 133/1985 Sb., o požární ochraně, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 44/1988 Sb., o ochraně a využití nerostného bohatství (horní zákon), ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 164/2001 Sb., o přírodních léčivých zdrojích, zdrojích přírodních minerálních vod, přírodních léčebných lázních a lázeňských místech a o změně některých souvisejících zákonů (lázeňský zákon), ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 62/1988 Sb., o geologických pracích, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 406/2000 Sb., o hospodaření energií, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>157</sup> § 149 odst. 1 SŘ

<sup>158</sup> § 50 odst. 1 SŘ

<sup>159</sup> § 4, odst 2, písm. b)

V rámci tvorby koncepčních nástrojů územního plánování vystupují dotčené orgány jako orgány veřejné moci, kterým je svěřena ochrana jednotlivých veřejných zájmů.

Dotčené orgány se dle jednotlivých složkových zákonů liší svým označením. V následujícím textu se budu věnovat jednotlivým složkovým předpisům, které stanovují dotčené orgány významné pro tvorbu koncepčních nástrojů územního plánování. Následuje tak výčet složkových zákonů, chránících jednotlivé složky životního prostředí a stručný popis vymezení dotčených orgánů v daném předpise.

Úvodní ustanovení zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů stanoví, že jedním z hlavních způsobů zajišťování ochrany přírody a krajiny je spoluúčast v procesu územního plánování a stavebního řízení s cílem prosazovat vytváření ekologicky vyvážené a esteticky hodnotné krajiny a dále účast na ochraně půdního fondu a to zejména při pozemkových úpravách.<sup>160</sup>

Státní správu na úseku ochrany přírody a krajiny vykonávají tzv. orgány ochrany přírody, kterými jsou obecní úřady, pověřené obecní úřady, obecní úřady obcí s rozšířenou působností, krajské úřady, Agentura<sup>161</sup>, správy národních parků, Česká inspekce životního prostředí<sup>162</sup>, MŽP, újezdní úřady a Ministerstvo obrany. Tyto vykonavatele můžeme dle jejich působnosti dělit na obecné a zvláštní (Agentura, správy národních parků, újezdní úřady a Ministerstvo obrany) orgány ochrany přírody.

Plány a politikami, k nimž se svými stanovisky orgány ochrany přírody vyjadřují, jsou zejména PÚR a všechny stupně ÚPD, ale také další koncepce, schvalované správními orgány na různých úsecích činnosti veřejné správy.<sup>163</sup>

Obecní úřady obcí s rozšířenou působností ve svém správním obvodu uplatňují stanoviska k ÚP a RP.<sup>164</sup> Správní obvod obcí s rozšířenou působností vymezuje vyhláška č. 388/2002 Sb., o stanovení správních obvodů obcí s pověřeným obecním úřadem a správních obvodů obcí s rozšířenou působností, ve znění pozdějších předpisů. Věcnou působnost obecních úřadů obcí s rozšířenou působností představuje správní agenda související především s obecnou územní a druhovou ochranou.

Krajské úřady uplatňují stanoviska ohledně zájmů chráněných ZOPK k ZÚR a k ÚP obcí s rozšířenou působností. Krajské úřady vydávají stanoviska také k ÚP a RP, ve zbytkových

---

<sup>160</sup> § 2 odst. 2, písm. g) a h) zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů

<sup>161</sup> Správní úřad, který je podřízený MŽP.

<sup>162</sup> Zákon ČNR č. 282/1991 Sb., o České inspekci životního prostředí a její působnosti v ochraně lesa.

<sup>163</sup> Vomáčka, V., Knotek, J., Konečná, M., Hanák, J., Dienstbier, F., Průchová, I., Zákon o ochraně přírody a krajiny komentář – 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2017, s. 625, marg. č. 3., § 90 Ustanovení společná

<sup>164</sup> Opět pouze nejde-li o zvláště chráněná území nebo jejich ochranná pásma.

případech, kdy k vydání stanoviska není příslušný jiný orgán ochrany přírody. Stanovisko k PÚR, ÚRP a ZÚR z hlediska zájmů chráněných ZOPK uplatňuje MŽP<sup>165</sup>.

Zvláštní orgány ochrany přírody vydávají stanoviska k ÚPD jako dotčené orgány ochrany přírody z hlediska své působnosti. Ministerstvo obrany vydává stanoviska k ÚPD jako dotčený orgán ochrany přírody na území vojenských újezdů. Správy národních parků vydávají stanoviska k ÚPD jako dotčené orgány ochrany přírody na území národních parků a jejich ochranných pásem atd.

ZOPK ukládá pořizovateli ÚPD povinnost v etapě zadání předložit příslušný dokument orgánu ochrany přírody. Orgán ochrany přírody předložené zadání posoudí a vyhodnotí, zda může mít daná koncepce<sup>166</sup> nebo záměr<sup>167</sup> významný vliv na předmět ochrany nebo celistvost evropsky významné lokality nebo ptačí oblasti<sup>168</sup>. Orgány ochrany přírody jsou v tomto případě krajské úřady<sup>169</sup>. Pokud orgán ochrany přírody ve svém stanovisku významný vliv nevyloučí, musí být daná koncepce předmětem posouzení SEA.(viz kapitola)

Zákon č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu, ve znění pozdějších předpisů stanoví, že působnost státní správy na úseku ochrany zemědělského půdního fondu vykonávají orgány ochrany ZPF, kterými jsou obecní úřad obce s rozšířenou působností, krajský úřad, správa národního parku, ČIŽP, MŽP a ve vojenském újezdě újezdní úřad.

Dle zákona o ZPF je ZPF základním přírodním bohatstvím České republiky. Půda, která je součástí ZPF je nenahraditelným výrobním prostředkem umožňujícím zemědělskou výrobu a jako taková je jednou z hlavních složek životního prostředí.<sup>170</sup> Právě proto si ZPF žádá zvláštní ochrany, která je nezbytná pro udržitelný rozvoj jakéhokoli území. Ochrany je možno dosáhnout zvelebováním a racionálním využíváním ZPF. Půda by měla být využívána takovým způsobem, který se snaží o vyvážené hospodaření, kdy se půdě vrací zpět stejnou měrou jakou se z ní čerpá.

Zákon o ZPF stanoví, že orgány ochrany ZPF uplatňují stanoviska k ÚPD a k návrhu vymezení zastavěného území z hlediska ochrany ZPF. Orgánem ochrany ZPF, který uplatňuje

---

<sup>165</sup> Dle § 79 odst. 3 písm. t) ZOPK

<sup>166</sup> Pojem „koncepce“ označuje jakoukoliv koncepci, která může mít samostatně nebo ve spojení s jinými koncepcemi nebo záměry významný vliv na předmět ochrany nebo celistvost evropsky významné lokality nebo ptačí oblasti.

<sup>167</sup> Obdobně pojem „záměr“ označuje jakýkoliv záměr, který může mít samostatně nebo ve spojení s jinými koncepcemi nebo záměry významný vliv na předmět ochrany nebo celistvost evropsky významné lokality nebo ptačí oblasti.

<sup>168</sup> § 4h ve spojení s § 45i zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů. Vysokou úroveň ochrany zajišťuje chráněným evropsky významným lokalitám a ptačím oblastem znění čl. 6 směrnice o stanovištích.

<sup>169</sup> Dle § 77a odst. 3 písm. o) a pokud se nejedná o území národních parků, chráněné krajinné oblasti, národní přírodní památky a ochranná pásma těchto zvláště chráněných území anebo o vojenské újezdy, ohledně kterých vydávají stanovisko o možnosti významného vlivu koncepce na oblasti Natura Agentura a správy národních parků.

<sup>170</sup> Hendrych, D., a kol., Právní slovník, 3. vydání, 2009

stanovisko k RP (s výjimkou RP pořizovaných na základě ZÚR) je obecní úřad obce s rozšířenou působností. MŽP je orgánem ochrany ZPF, který uplatňuje stanovisko k ÚRP, ZÚR, ÚP obcí, ve kterých je sídlo kraje, k ÚP, který řeší celé území hlavního města Prahy a dále k návrhům na samostatné vymezení zastavěného území hlavního města Prahy. Krajské úřady mají zbytkovou působnost a uplatňují stanovisko k ÚPD, pokud není stanovena působnost jiného orgánu ochrany ZPF. Dále uplatňuje krajský úřad stanovisko k návrhům na samostatné vymezení zastavěného území, s výjimkou zastavěného území hlavního města Prahy a obcí, ve kterých je sídlo kraje. Tentýž orgán ochrany ZPF, který je příslušný k vydání stanoviska k ÚPD je dotčeným orgánem příslušným i v ostatních věcech týkajících se ÚPD. Například k posuzování změn dané ÚPD<sup>171</sup>.

Způsob vyhodnocení předpokládaných důsledků navrhovaného řešení na ZPF a způsob posuzování ÚPD včetně rámcového obsahu stanoviska stanoví MŽP vyhláškou.<sup>172</sup>

ZPF výslovně stanoví povinnost pro pořizovatele a projektanty ÚPD a ÚPP řídit se obecnými zásadami ochrany ZPF uvedenými v § 4 a navrhnout a zdůvodnit takové řešení, které je z hlediska ochrany ZPF a ostatních zákonem chráněných obecných zájmů nejvýhodnější. Přičemž musí vyhodnotit předpokládané důsledky navrhovaného řešení na ZPF, a to zpravidla ve srovnání s jiným možným řešením.

Zákon č. 289/1995 Sb., o lesích a o změně a doplnění některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, podobně jako zákon o ZPF, předepisuje projektantům a pořizovatelům ÚPD povinnost dbát při své územně plánovací činnosti zachování lesa a řídit se ustanoveními lesního zákona. Dané osoby jsou povinny navrhnout a zdůvodnit taková řešení, která jsou z hlediska zachování lesa, ochrany životního prostředí a ostatních celospolečenských zájmů nejvhodnější. To zahrnuje povinnost vyhodnotit předpokládané důsledky navrhovaných řešení či případně navrhnout alternativní řešení.

Státní správu lesů vykonávají orgány státní správy lesů, kterými jsou obecní úřad obce s rozšířenou působností, krajský úřad a ministerstvo zemědělství. Ve vojenských lesích, které jsou v působnosti Ministerstva obrany, vykonává správu v rozsahu působnosti obecního úřadu obce s rozšířenou působností a krajského úřadu speciální orgán státní správy lesů, kterým je Vojenský lesní úřad. Stejně tak v lesích národních parků vykonávají státní správu lesů speciální orgány státní správy lesů stanovené ZOPK, tedy Správa národních parků.

Ministerstvo zemědělství je ústředním orgánem státní správy lesů a uplatňuje stanovisko k PÚR, ÚRP a ZÚR. Krajský úřad uplatňuje stanovisko k ÚPD v případě, že předmětná dokumentace umísťuje rekreační a sportovní stavby na pozemky určené k plnění funkcí lesa a

---

<sup>171</sup> § 18 odst. 5 zákona č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu, ve znění pozdějších předpisů

<sup>172</sup> Zákon č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu, § 22 odst. 1, písm. f) ve spojení s § 5 odst. 1, 2

zároveň není příslušné ministerstvo zemědělství. Dále krajský úřad uplatňuje stanovisko k ÚP obcí s rozšířenou působností.<sup>173</sup> Obecní úřady obcí s rozšířenou působností jsou příslušné uplatnit stanovisko k ÚPD ve zbytku případů, kdy ÚPD nespadá do působnosti krajského úřadu ani ministerstva zemědělství.

Zákon č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů stanoví, že státní správu na tomto úseku vykonávají vodoprávní úřady a Česká inspekce životního prostředí.<sup>174</sup> Dále vodní zákon vymezí, že vodoprávními úřady jsou obecní úřady, újezdni úřady na území vojenských újezdů, obecní úřady obcí s rozšířenou působností, krajské úřady a ministerstvo zemědělství a MŽP jako ústřední vodoprávní úřady<sup>175</sup>.

Obecní úřady obcí s rozšířenou působností se zapojují do tvorby ÚPD tak, že uplatňují stanoviska k ÚP a RP (s výjimkou ÚP daných obcí)<sup>176</sup>. Krajské úřady uplatňují stanoviska k ZÚR a k ÚP obcí s rozšířenou působností<sup>177</sup>. Ministerstvo zemědělství a MŽP uplatňují stanoviska k PÚR a ZÚR.<sup>178</sup>

Dle zákona 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší, jsou orgány které vykonávají působnost státní správy na úseku ochrany ovzduší společně označovány orgány ochrany ovzduší. Do územního plánování se zapojují MŽP, krajské úřady, obecní úřady obcí s rozšířenou působností a obecní úřady.

V průběhu pořizování a v průběhu pořizování aktualizací PÚR, ÚRP a ZÚR k nim uplatňuje svá stanoviska jako dotčený orgán MŽP. V průběhu pořizování<sup>179</sup> ÚP a RP obce je dotčeným orgánem uplatňujícím stanovisko krajský úřad.

MŽP a krajské úřady mají při uplatňování stanovisek k ÚPD postavení dotčeného orgánu se všemi důsledky danými ust. § 4 stavebního zákona a ust. § 136 SpŘ. Jejich stanoviska jsou závazným podkladem pro ÚPD. Stanoviska MŽP jsou závazným podkladem pro PÚR, ÚRP a ZÚR a stanoviska krajského úřadu jsou závazným podkladem ÚP a RP obcí. Ve svých stanoviscích MŽP a krajský úřad jako dotčený orgán posuzují soulad jednotlivých návrhů na využití území stanovených v PÚR a ÚPD s požadavky ZOO, zejména s povinností dodržovat přípustnou úroveň znečištění, včetně posouzení možného kumulativního a synergického vlivu plánovaných záměrů s dalšími návrhy (záměry), ale i již provozovanými stacionárními zdroji,

---

<sup>173</sup> Zákon č. 289/1995 Sb., o lesích a o změně některých zákonů (lesní zákon), § 48a

<sup>174</sup> Zákon č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon), § 104 odst. 1

<sup>175</sup> Zákon č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon), § 104/2

<sup>176</sup> Zákon č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon), § 106/2

<sup>177</sup> Zákon č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon), § 107 písm. a)

<sup>178</sup> Zákon č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon), § 108 odst. 2

<sup>179</sup> Pojem „v průběhu pořizování“ zahrnuje fázi návrhů i fázi zadání ÚP a vydávání stanovisek obsahujících požadavky na jejich obsah.

silniční dopravou a celkovou úrovní znečištění ovzduší v daném území. Při vydání svého stanoviska vychází MŽP z programů zlepšování kvality ovzduší a z úrovně znečištění znečišťujícími látkami.<sup>180</sup>

Zákon č. 139/2002 Sb., o pozemkových úpravách a pozemkových úřadech určí dotčenými orgány, které uplatňují stanoviska k ÚP a RP státní pozemkový úřad, přesněji jeho krajské pobočky.<sup>181</sup>

Mezi další zvláštní zákony určující dotčené orgány, které se účastní územního plánování patří zákon č. 133/1985 Sb., o požární ochraně, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 44/1988 Sb., o ochraně a využití nerostného bohatství (horní zákon), ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 164/2001 Sb., o přírodních léčivých zdrojích, zdrojích přírodních minerálních vod, přírodních léčebných lázních a lázeňských místech a o změně některých souvisejících zákonů (lázeňský zákon), ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 62/1988 Sb., o geologických pracích, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 406/2000 Sb., o hospodaření energií, ve znění pozdějších předpisů.

Lze shrnout, že právní úprava poskytuje v rámci procesu tvorby koncepčních nástrojů územního plánování dotčeným orgánům, které v rámci jim zákonem svěřené pravomoci a působnosti chrání veřejné zájmy, možnost ovlivnit budoucí podobu těchto nástrojů.

Dotčené orgány mají možnost se prostřednictvím stanovisek vyjádřit k návrhům ÚPD společně s vyhodnocením vlivů na udržitelný rozvoj území. Dále jsou dotčené orgány přizvány k veřejnému projednání již upraveného návrhu ÚPD. Dotčené orgány mají také možnost vyjádřit se k návrhům vyhodnocení připomínek a k návrhům rozhodnutí o námitkách, které jsou výsledky veřejného projednání ÚPD.

V případě ÚP mohou dotčené orgány uplatnit své požadavky na obsah zadání ÚP. Speciální postavení mají úřad příslušný k posouzení SEA a orgán ochrany přírody příslušný k posouzení Natura. Od stanovisek těchto orgánů závisí, zda bude daný ÚP posuzován z hlediska jeho vlivu na udržitelný rozvoj území.

---

<sup>180</sup> Zákon o ochraně ovzduší, 1. vydání, 2013, s. 114 - 142: J. Morávek, V. Tomášková, M. Bernard, O. Vícha Stanovisko MŽP a KÚ, jako dotčených orgánů při pořizování PÚR a ÚPD a jejich změn (jsou opatřením obecné povahy), musí být rádne odůvodněno. Dotčený orgán se musí vypořádat s námitkami a připomínkami dotčených osob a veřejnosti k návrhu PÚR a ÚPD, které směřují do oblasti ochrany ovzduší. V rámci soudního přezkumu toho, zda je OOP vydáno v souladu se zákonem, se pak správní soud zabývá i správností tohoto stanoviska MŽP a KÚ jako dotčených orgánů. O vydaném stanovisku je povinen tento příslušný orgán ochrany ovzduší na základě § 30 odst. 1 písm. g) aktivně a bez zbytečného odkladu zpřístupnit srozumitelné informace.

<sup>181</sup> §19 písm. c) zákona č. 139/2002 Sb., o pozemkových úpravách a pozemkových úřadech



Dotčené orgány také průběžně poskytují údaje o území k pořizování ÚAP. Informace o území, které ÚAP obsahují pak slouží jako podklady pro rozbor udržitelného rozvoje území a tím nepřímou ovlivňují zadání PÚR a ÚPD, které z ÚAP vychází.

Dotčené orgány tak mají v rámci územně plánovací činnosti významné postavení. Zároveň mezi dotčenými orgány převažují ty, kterým byla svěřena pravomoc a působnost chránit veřejné zájmy v oblasti životního prostředí. Do územně plánovací činnosti jsou ale zapojeny i dotčené orgány zastupující veřejné zájmy ze sociální a hospodářské oblasti, např. z oblasti památkové péče nebo dopravy.

## 4.2. Stanoviska, závazná stanoviska, vyjádření

Z výše uvedeného vyplývá, že primárním úkolem dotčených orgánů je vydávání stanovisek. Souhrnně lze pojmem “stanoviska” označit podkladové úkony správních orgánů. Tato stanoviska lze rozlišit na ty, které se vztahují ke správnímu řízení a na ty které nikoliv.

### 4.2.1. Rozlišení mezi závaznými stanovisky a stanovisky

K rozlišení pojmů “stanovisko” a “závazného stanovisko” se vyjádřil NSS ve svém rozsudku ze dne 7. 1. 2009, sp. zn. 2 Ao 2/2008. Lze shrnout že NSS s rozlišením uvedeným v úvodu této kapitoly souhlasil a svůj závěr opřel především o dikci stavebního zákona, který obou pojmů užívá v rozdílných souvislostech. Ustanovení hlavy III. oddílu 2 stavebního zákona hovoří pouze o *stanoviscích* dotčených orgánů<sup>182</sup>. Přičemž v souvislosti s územním rozhodnutím používá stavební zákon pojmu *závazné stanovisko*<sup>183</sup>. Dále NSS poukázal na úvodní ust. § 4 odst. 2 stavebního zákona. Dle NSS i toto ustanovení potvrzuje, že stavební zákon rozlišuje mezi stanovisky vydávanými dotčenými orgány a to tak, že jednu skupinu označuje přívlastkem závazná a druhou nikoli. NSS stanovil, že rozhodujícím kritériem pro toto rozlišení je, zda jsou stanoviska vydávána za účelem vydání rozhodnutí ve správním řízení nebo pro účely postupů, které nejsou správním řízením. Do skupiny závazných stanovisek tedy spadají stanoviska, která jsou vydána za účelem vydání rozhodnutí ve správním řízení. Na stanoviska z této skupiny dopadá

<sup>182</sup> viz např. § 48 odst. 3, § 49 odst. 2, § 50 odst. 2, § 51 odst. 3 a § 52 odst. 3 stavebního zákona

<sup>183</sup> viz § 86 odst. 2 a § 89 nebo v případě stavebního řízení – např. § 105 odst. 3 stavebního zákona

režim § 149 SŘ. Do skupiny označované pouze jako stanoviska patří stanoviska vydaná pro účely postupů, které nejsou správním řízením a režim § 149 SŘ se na ně tudíž nevztahuje. Právě z aplikace resp. neaplikace režimu § 149 SŘ NSS dovedl, že stanoviska z první skupiny (tedy závazná stanoviska) jsou vždy závazná pro výrokovou část rozhodnutí k němuž jsou vydávána (§ 149 odst. 1 správního řádu), kdežto stanoviska z druhé skupiny (stanoviska) vždy závazná být nemusí. Je tomu tak také proto, že OOP pro která tvoří stanoviska podklad není rozhodnutím ve smyslu individuálního právního aktu. Důležité je, že NSS potvrdil, že z § 4 odst. 2 písm. b) věty za středníkem plyne, že stanoviska jsou tzv. závazným podkladem mj. pro OOP vydávaných dle stavebního zákona, tedy závazným podkladem pro vydání koncepčních nástrojů územního plánování. NSS tento závěr mimojiné dovedl z samotné dikce § 4 odst. 2 stavebního zákona, který rozlišuje *stanoviska* a *závazná stanoviska*, přičemž odkazuje na § 149 správního řádu pouze ve vztahu k *závazným stanoviskům* pro vydání rozhodnutí ve správním řízení dle písm. a) a nikoli ke stanoviskům dotčených orgánů, která jsou závazným podkladem pro potřeby jiných postupů podle správního řádu písm. b). Dalším důsledkem toho, že se na stanoviska jako na závazné podklady nevztahuje režim § 149 SŘ je, že ani jejich případný přezkum není dle tohoto ustanovení SŘ možný.

#### 4.2.2. Stanovisko

Stanoviska vydávají dotčené orgány pro ty postupy dle stavebního zákona, které nejsou správním řízením a které nekončí vydáním správního rozhodnutí. Jsou závazná pouze v případě těch postupů o kterých to výslovně stanoví stavební zákon. Stavební zákon přiznává závaznost stanoviskům vydaným v souvislosti s pořizováním a vydáváním PÚR a postupům vedoucím k vydání OOP dle stavebního zákona, tedy postupům k vydání ÚPD.

#### 4.2.3. Koordinované stanovisko

Je poměrně časté, že správní orgán představuje více dotčených orgánů. Takovými správními orgány jsou především obce s rozšířenou působností a krajské úřady, které vykonávají veřejnou správu na několika úsecích. Dochází k situacím, kdy v rámci jednoho správního orgánu vystupuje např. vodoprávní úřad jako dotčený orgán na úseku vodního zákona, orgán ochrany přírody jako dotčený orgán na úseku ZOPK a orgán odpadového hospodářství dle zákona o

odpadech<sup>184</sup>. Právě pro takové situace slouží možnost vydání koordinovaného (závazného) stanoviska, kdy je možné místo vydání vícero jednotlivých stanovisek vydat pouze jedno stanovisko, které se k danému předmětu vyjadřuje z hlediska vícero požadavků ochrany veřejného zájmu.

Stavební zákon upravuje koordinované stanovisko pouze v ust. § 4, kde jsou zmíněna koordinovaná stanoviska a koordinovaná závazná stanoviska.

Koordinované stanovisko zahrnuje požadavky na ochranu všech dotčených veřejných zájmů.<sup>185</sup>

Konkrétní postup správního orgánu a pravomoc k vydání koordinovaného stanoviska by měly být upraveny vnitřním předpisem upravujícím organizaci daného správního orgánu.

Institut koordinovaného stanoviska je upraven pouze pro potřeby stavebního zákona. Tento institut má nepochybně své výhody, protože takto mohou jednotlivé dotčené orgány v rámci jednoho správního orgánu koordinovat své postupy a předcházet sporům při hájení jednotlivých veřejných zájmů. Jedná se o procesní koordinaci mezi jednotlivými dotčenými orgány. Je ovšem žádoucí, aby koordinované stanovisko sloužilo k provázání všech uplatněných požadavků v dané věci tak, aby nebyly duplicitní, nepřekrývaly se nebo si neprotiřečily<sup>186</sup>.

#### 4.2.4. Přezkum a obrana proti stanoviskům

Při zkoumání možnosti přezkumu stanovisek, je na místě si připomenout, že na rozdíl od *závazných stanovisek*, která slouží jako podklad pro vydání rozhodnutí podle stavebního zákona, slouží *stanoviska* jako podklad pro PÚR a ÚPD, resp. další OOP vydávaná podle stavebního zákona a tudíž je nelze přezkoumat v rámci režimu § 149 SŘ. Proti OOP nelze podat opravný prostředek. Soulad OOP, včetně jemu předcházejícího procesního postupu, s právními předpisy lze posoudit v přezkumném řízení, ve kterém lze rovněž posuzovat soulad s jinými OOP, typicky s vyšší formou ÚPD podle stavebního zákona.

Soudní přezkum *stanovisek* je byt' jen nepřímý, vyhrazen NSS v řízení o zrušení opatření obecné povahy podle hlavy II. dílu 7 SŘS. NSS se bude správností *stanoviska* dotčeného orgánu zabývat v rámci posuzování toho, zda je OOP vydáno v souladu se zákonem. NSS stanovil, že

---

<sup>184</sup> Maier, K., a kolektiv, Udržitelný rozvoj území, Praha: Grada Publishing a.s., 2012, ISBN 978-80-247-4198-7, str.67

<sup>185</sup> Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), § 4, odst. 7

<sup>186</sup> Potěšil, L., stavební zákon - komentář, 5. vydání, 2016

*stanoviska* jsou soudem zkoumána jako závazné podklady OOP, jimž zákon upřel jinou možnost přezkumu.<sup>187</sup> Řízení o zrušení OOP nebo jeho části upravuje SŘS v § 101a a 101b.

Podnět k zahájení přezkumného řízení mohou podat také dotčené orgány. Vyplývá to ze skutečnosti, že mohou kontrolovat dodržování podmínek, které stanovily ve svých stanoviscích a které byly zahrnuty do PÚR nebo OOP podle stavebního zákona. V případě, že při kontrole zjistí nesoulad s těmito podmínkami, mohou podat podnět k přezkumnému řízení.

#### 4.2.5. Řešení sporů

Vzhledem ke složitosti procesů v rámci tvorby nástrojů územního plánování může docházet k rozporům mezi orgány územního plánování a dotčenými orgány a nebo dotčenými orgány navzájem. SŘ pamatuje na potřebu projednání případných protichůdných stanovisek a výslovně tento proces upravuje v ust. § 136 odst. 6.

Pokud by tedy nastal rozpor mezi správním a dotčeným orgánem nebo dotčenými orgány navzájem, má se postupovat přiměřeně podle ustanovení § 133 SŘ o řešení sporů o věcnou příslušnost. To znamená, že by se spor předkládal k rozhodnutí nejbližše společně nadřízenému správnímu orgánu. V praxi ovšem správní orgány s jednotlivými dotčenými orgány a dotčené orgány navzájem společně nadřízený správní orgán většinou nemají a jsou jim nadřizeny rozdílné ústřední správní úřady. Ve většině případů proto bude docházet k projednání sporu v dohodovacím řízení.<sup>188</sup> SŘ k přiměřené aplikaci § 133 stanoví zvláštní pravidlo. V případě bezvýslednosti dohodovacího řízení mezi správním orgánem a dotčenými orgány, jakož i mezi dotčenými orgány navzájem, musí být zpráva o průběhu dohodovacího řízení spolu s návrhy jednotlivých ústředních správních úřadů, předložena bez zbytečného odkladu k řešení vládě a to ústředním správním úřadem, na jehož návrh bylo dohodovací řízení zahájeno.<sup>189</sup>

V praxi by to mělo mít za následek spolupráci a dialog mezi orgány územního plánování a dotčenými orgány a jednotlivými dotčenými orgány navzájem. Dotčené orgány mají možnost nacházet společně kompromisní řešení, která jsou v souladu s různými veřejnými zájmy a která nejsou v rozporu s některým veřejným zájmem. Mají možnost nacházet společně řešení, která

---

<sup>187</sup> NSS ve svém rozsudku ze dne 7. 1. 2009, sp. zn. 2 Ao 2/2008

<sup>188</sup> § 133 odst. 3 SŘ

<sup>189</sup> Hejč, D., Potěšil, L., Rigel, F., Marek, D., Správní řád – komentář 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2020, s. 682, marg. č. 6., § 136 Povinnosti, oprávnění, spolupráce a rozpory se správními orgány

pokud zanedbají některý veřejný záměr na úkor jiného, upředností naopak tento jiný veřejný zájem například v rámci jiného území.

Dotčené orgány tak mají prostor podílet se společně s orgány územního plánování na tvorbě koncepčních nástrojů územního plánování.

Stanoviska jsou významným prostředkem, který právní řád dotčeným orgánům, k ochraně veřejných zájmů při územně plánovací činnosti, poskytuje.

Vzhledem k tomu, že dotčené orgány prosazují různé veřejné zájmy, mohou společně přispívat k tvorbě koncepčních nástrojů, které vytvářejí podmínky pro příznivé životní prostředí, hospodářský rozvoj a soudržnost společenství obyvatel území a tím přispívat k trvale udržitelnému rozvoji území.

Způsob a míra, kterou se jednotlivé dotčené orgány budou podílet na územně plánovací činnosti, je z části ponechána jejich uvážení, případně interním předpisům. Proto, přestože právní řád poskytuje dotčeným orgánům možnost podílet se na tvorbě PÚR a ÚPD, k tomu aby jednotlivé dotčené orgány společně přispívaly k vyváženému vztahu mezi jednotlivými pilíři udržitelného rozvoje, je potřeba odborná způsobilost jednotlivých zaměstnanců státní spravy, dobrá organizace, mezioborová komunikace a v neposlední řadě účelné sdílení dat a spolupráce mezi dotčenými orgány navzájem a dotčenými orgány a orgány územního plánování.

## 5. Posuzování vlivů na životní prostředí

Posuzování vlivů na životní prostředí (neboli EIA z anglického “Environmental Impact Assessment” – EIA) je specifický postup, jehož cílem je v souladu s právem Evropské unie<sup>190</sup> analýza a vyhodnocení možných vlivů a možných následků některých plánů, programů a záměrů na životní prostředí a veřejné zdraví a postup fyzických osob, právnických osob, správních orgánů a územních samosprávných celků (obcí a krajů) při tomto posuzování.<sup>191</sup> Podstatné je, že k tomuto posouzení dochází preventivně, tedy před tím než je o určitém záměru rozhodnuto.<sup>192</sup>

---

<sup>190</sup> Směrnice 2001/42/ES Evropského parlamentu a Rady ze dne 27. června 2001 o posuzování vlivů některých plánů a programů na životní prostředí.

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/92/EU ze dne 13. prosince 2011 o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí.

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/52/EU ze dne 16. dubna 2014, kterou se mění směrnice Rady 2011/92/EU o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí

<sup>191</sup> § 1 odst. 1 ZPVŽP

<sup>192</sup> Damohorský, M. a kol. Právo životního prostředí. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2007, 208 s.

Posouzení vlivů na životní prostředí sleduje zapojení ochrany životního prostředí do plánovacích a rozhodovacích procesů a tím se snaží přispět k naplnění základních principů ochrany životního prostředí, tedy k naplnění principu trvale udržitelného rozvoje, principu ekologické únosnosti zatížení území a principu předběžné opatrnosti. Princip prevence a princip komplexnosti jsou hlavní principy řídicí proces posouzení vlivů na životní prostředí.

Princip prevence se projevuje tím, že jsou vlivy plánů, projektů a záměrů na životní prostředí posuzovány zásadně před jejich uskutečněním.

Princip komplexnosti zajišťuje, že jsou plány, projekty a záměry posuzovány komplexně ve všech podstatných souvislostech. Za tímto účelem je třeba, aby orgány veřejné správy shromažďovali dostatek relevantních informací o povaze a možných důsledcích daných plánů, projektů a záměrů a postoji veřejnosti a dotčených orgánů veřejné správy.<sup>193</sup>

Pojem posouzení vlivů na životní prostředí neboli EIA lze chápat v širším a užším smyslu. V širším smyslu se pojmu posouzení vlivů na životní prostředí používá pro označení obecného institutu, jehož předmětem jsou koncepční neboli strategické nástroje územního plánování a realizační neboli projektové nástroje územního plánování. V užším smyslu se pojem používá pro pouze druhou z dvou výše uvedených skupin, tedy pouze pro posouzení vlivů na životní prostředí, jehož předmětem jsou realizační nástroje územního plánování, tedy posuzování konkrétních záměrů staveb, činností a technologií.<sup>194</sup>

Proces strategického posuzování vlivů na životní prostředí (SEA) je založen na systematickém zkoumání a posuzování potenciálních vlivů na životní prostředí. Účelem je stanovit, popsat a provést komplexní vyhodnocení očekávaných vlivů připravovaných koncepcí (strategií) na životní prostředí a veřejné zdraví ve všech rozhodujících souvislostech. Oba procesy SEA a EIA si kladou za cíl snížit škodlivé dopady hodnocených koncepcí a záměrů na životní prostředí. Jejich výsledkem by měl být objektivní odborný podklad pro vydání OOP, případně rozhodnutí dle zvláštního právního předpisu (zejména stavebního zákona) a přispět tak k udržitelnému vývoji území a společnosti.<sup>195</sup>

---

<sup>193</sup> Petržílek, P., Guth, J., Týcová, G., Předpisy o posuzování vlivů na životní prostředí s komentářem. 1. vydání. Praha: ABF, 2002. s. 25-26.

<sup>194</sup> 35 years of EU Environmental Impact Assessment, Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2021 PDF: ISBN 978-92-76-29523-5

<sup>195</sup> § 1 odst. 3 ZPVŽP

## 5.1. Vztah procesu SEA a procesu EIA

Jak jsem zmínila v úvodu této kapitoly oba procesy jsou na vnitrostátní úrovni upraveny v ZPVŽP. Koncentrace právní úpravy obou institutů v jednom předpise se mi z hlediska jejich obdobného účelu jeví jako systematická. Oba tyto instituty jsou průřezovými nástroji ochrany životního prostředí. To znamená, že přispívají komplexně k ochraně životního prostředí jako systému složenému z jednotlivých složek (voda, půda, vzduch). Instituty se liší především mírou své podrobnosti, což vyplývá z prosté skutečnosti, že v rámci SEA se posuzují koncepce a v rámci EIA jednotlivé záměry, tedy stavby, činnosti nebo technologie<sup>196</sup>.

Dále tyto procesy rozlišuje jejich vzájemná časová souvislost. Proces posuzování vlivů je možné rozdělit do dvou fází na strategickou a projektovou. V první neboli strategické fázi dochází ke zpracování a hodnocení dokumentů, které mají strategickou povahu pro rozvoj území, pro které se zpracovávají. Strategické dokumenty mohou obsahovat konkrétní projekty nebo požadavky, podmínky a kritéria pro budoucí rozhodování. To znamená, že během strategické fáze rozhodovacího procesu dochází k vymezení určitých mantinelů, ve kterých se navazující fáze může uskutečnit. Následná fáze, tedy proces EIA se uskuteční při předložení konkrétního návrhu orgánu, který má oprávnění posuzování provádět, resp. je oprávněn vydat příslušné povolení k realizaci projektu. Oproti SEA je u EIA nutné provést důkladnější zvážení vlivů konkrétního projektu na životní prostředí. Nicméně pokud se tedy environmentální aspekty nezvažují již v rané strategické fázi rozhodovacího procesu je efektivnost posuzování konkrétních projektů procesem EIA limitována.

To znamená, že mezi strategickou a projektovou fází existuje určitý vztah, kdy kvalitně provedená strategická část je předpokladem pro možnost účelného provedení navazující projektové části. Projektová fáze je v tomto smyslu závislá na strategické, ze které vychází.

Právě z toho důvodu, tedy že je strategická fáze nezbytným předpokladem k uskutečnění projektové fáze, se tato práce zaměřuje především na strategickou částí územního plánování.

---

<sup>196</sup> Uvedené v příloze č. 1 ZPVŽP

## 5.2. Právní úprava posuzování vlivů na životní prostředí

První směrnice EIA<sup>197</sup> byla přijata v roce 1985 za účelem zajištění, že budou určité veřejné a soukromé projekty posouzeny z hlediska jejich vlivů na životní prostředí. Od té doby byla směrnice pozměněna třikrát a to v letech 1997<sup>198</sup>, 2003<sup>199</sup> a 2009<sup>200</sup>. Novelizace odráží mezinárodní závazky přijaté Evropskou unií v rámci Úmluvy o posuzování vlivů na životní prostředí přesahující hranice států<sup>201</sup> a Aarhuské úmluvy<sup>202</sup> a dále vývoj jiných právních předpisů z oblasti životního prostředí. V roce 2011 byly původní směrnice EIA a její tři následující novely kodifikovány do jednoho právního aktu<sup>203</sup>. V roce 2012 předložila Komise návrh na změnu kodifikované směrnice. Cílem návrhu bylo odstranění některých nedostatků při provádění, snížení nadbytečné administrativní zátěže, zjednodušení postupů hodnocení a posílení úrovně ochrany životního prostředí s přihlédnutím k nově vznikajícím problémům, jako je biologická rozmanitost, změna klimatu, prevence rizik a katastrof a efektivní využití zdrojů. Pozměňující směrnice<sup>204</sup> byla přijata v roce 2014 a vstoupila v platnost v roce 2017.

Směrnice EIA patří mezi jednu z nejstarších úprav environmentální legislativy Evropské unie a dá se říct, že v průběhu let se ukázala jako velice důležitá. Směrnice zajišťuje, aby při rozhodování o projektech byly náležitě zohledněny všechny aspekty ochrany životního prostředí. Od jejího prvního přijetí systematicky poskytuje vysokou úroveň ochrany životního prostředí a přispívá k integraci úvah o životního prostředí do projektové činnosti. To vše s cílem snížit dopad

---

<sup>197</sup> Směrnice Rady ze dne 27. června 1985 o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí

<sup>198</sup> Směrnice Rady 97/11/ES ze dne 3. března 1997, kterou se mění směrnice 85/337/EHS o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí

<sup>199</sup> Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/35/ES ze dne 26. května 2003 o účasti veřejnosti na vypracovávání některých plánů a programů týkajících se životního prostředí a o změně směrnic Rady 85/337/EHS a 96/61/ES, pokud jde o účast veřejnosti a přístup k právní ochraně

<sup>200</sup> Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/31/ES ze dne 23. dubna 2009 o geologickém ukládání oxidu uhličitého a o změně směrnice Rady 85/337/EHS, směrnic Evropského parlamentu a Rady 2000/60/ES, 2001/80/ES, 2004/35/ES, 2006/12/ES a 2008/1/ES a nařízení (ES) č. 1013/2006

<sup>201</sup> Úmluva o posuzování vlivů na životní prostředí přesahujících hranice států, přijatá v Espoo dne 25. února 1991, byla vyhlášena pod č. 91/2001 Sb. m. s.

Změna Úmluvy o posuzování vlivů na životní prostředí přesahujících hranice států, přijatá v Sofii dne 27. února 2001, byla vyhlášena pod č. 27/2015 Sb. m. s.

<sup>202</sup> Úmluva o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí, v originále Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-Making and Access to Justice in Environmental Matters, přijata v Aarhus, Nizozemsko, 1998

<sup>203</sup> Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/92/EU ze dne 13. prosince 2011 o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí

<sup>204</sup> Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/52/EU ze dne 16. dubna 2014, kterou se mění směrnice Rady 2011/92/EU o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí



těchto projektů na životní prostředí a s cílem realizace udržitelnějších projektů, čímž se snaží přispět k udržitelnému rozvoji území.

Směrnice o posuzování vlivů některých plánů a programů na životní prostředí<sup>205</sup> byla přijata v roce 2001.

Směrnice EIA a SEA jsou jedny z nejvíce průřezových předpisů environmentální legislativy. Tyto směrnice zajistily, že jsou základní principy pro posuzování plánů, programů a záměrů uplatňovány napříč Evropskou unií. Některé členské státy upravily související legislativu v souladu s minimálními požadavky směrnic. Některé vycházejíc ze směrnic zavedly přísnější ustanovení, která mají zajistit lepší ochranu životního prostředí a větší transparentnost.

Posouzení vlivů plánů a programů na životní prostředí musí identifikovat, popsat a posoudit přímé a nepřímé účinky těchto plánů a programů na řadu environmentálních faktorů jako jsou populace a lidské zdraví, biodiverzita, půda, voda, vzduch, klima, krajina, kulturní dědictví aj., jakož i interakce mezi těmito různými faktory.

V současné době se zvyšuje povědomí o potřebě chránit a obnovovat přírodní bohatství planety. Přijetí strategických iniciativ, jako je Zelená dohoda pro Evropu<sup>206</sup>, vytváří průřezové nástroje, které ještě více prosazují integraci environmentálních zájmů do širších politických a ekonomických souvislostí. Silnější integrace ochrany životního prostředí umožňuje nejen lepší životní prostředí a ekonomickou rovnováhu, ale také přispívá k možnosti zlepšení zdraví a blahobytu lidského společenství a také k udržitelné budoucnosti pro další generace. Význam principu environmentální integrace je základním stavebním kamenem Zelené dohody pro Evropu a jejího investičního pilíře, tedy Investičního plánu pro udržitelnou Evropu<sup>207</sup>. Zákodníci se dohodli, že různé programy, fondy a akce spolufinancované v rámci Evropské unie (např. politika soudržnosti, Invest EU, Fond obnovy a odolnosti) musí respektovat klima, environmentální, sociální a digitální priority Evropské unie a dodržovat zásadu „nezpůsobit významnou škodu“. Směrnice SEA<sup>208</sup> bude v tomto ohledu nadále hrát důležitou roli a bude zásadní pro stanovení

---

<sup>205</sup> Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2001/42/ES ze dne 27. června 2001 o posuzování vlivů některých plánů a programů na životní prostředí

<sup>206</sup> Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, The European Green Deal, Brussels, 11.12.2019

<sup>207</sup> Investiční plán Zelené dohody pro Evropu (European Green Deal Investment Plan, EGDIP), který je rovněž označován jako investiční plán pro udržitelnou Evropu (Sustainable Europe Investment Plan, SEIP), je investičním pilířem Zelené dohody pro Evropu.

<sup>208</sup> Společně se směrnicí EIA, která není předmětem této práce.

kritérií pro posouzení, zda budoucí ekonomické činnosti nepoškozují životního prostředí a naopak maximalizují přínosy pro životní prostředí a zdraví.<sup>209</sup>

Smlouva o fungování Evropské unie<sup>210</sup> obsahuje základy politiky životního prostředí Evropské unie. Její článek 11 vyžaduje, aby byla ochrana životního prostředí integrována do politiky a činnosti Unie, zejména s ohledem na podporu udržitelného rozvoje (princip integrace ochrany životního prostředí).<sup>211</sup> Článek 191 zavádí základní právní zásady, které řídí politiku a činnost Evropské unie v oblasti životního prostředí, tedy zásady obezřetnosti a prevence, odvracení ohrožení životního prostředí především u zdroje a zásadu „znečišťovatel platí“.<sup>212</sup>

Přestože je velice složité vyčíslit náklady stanovila Evropská komise, že panuje obecná shoda, že výhody hodnocení životního prostředí převáží náklady na hodnocení.

Hlavní výhody vyplývající z hodnocení dopadu plánů a projektů na životní prostředí lze shrnout následovně:

Je nesporné, že proces SEA vytváří skutečné přínosy pro životní prostředí, tedy environmentální pilíř trvale udržitelného rozvoje území. Aplikace procesu SEA vede k zlepšení kvality životního prostředí, tedy zlepšení kvality života obyvatel, ke zlepšení veřejného zdraví a vlivů na jednotlivé složky životního prostředí. Snížení negativního dopadu na prostředí je v mnoha případech způsobeno přepracováním nebo úpravou plánů a programů, zmírněním dopadů jednotlivých variant řešení, případně výběrem ekologicky šetrnější možnosti.

Za další přidanou hodnotu procesu SEA lze považovat právě výše zmíněnou možnost posouzení různých variant řešení, kterým dochází ke zlepšování návrhů některých nástrojů územního plánování. Na základě srovnání různých variant řešení se následně volí nejlepší řešení, tedy takové které minimalizuje negativní dopady na životní prostředí.

V neposlední řadě je třeba zmínit, že implementace směrnice SEA zvyšuje transparentnost procesu a společenskou akceptaci plánů a programů. K těmto účelům slouží především povinnost příslušného úřadu zveřejňovat informace týkající se procesu a možnost veřejnosti se vyjádřit. Konzultace s veřejností, orgány ochrany životního prostředí, místními a regionálními orgány jsou charakteristické a zároveň klíčové pro postup SEA. Zpřístupněním informací o pravděpodobných významných vlivech plánů a programů na životní prostředí široké veřejnosti může pomoci zmírnit

---

<sup>209</sup> 35 years of EU Environmental Impact Assessment, Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2021 PDF: ISBN 978-92-76-29523-5

Fleurke, F., Future Prospects for Climate Engineering within the EU Legal Order, European Journal of Risk Regulation, Volume 7, Issue 1, March 2016, pp. 60 - 74

<sup>210</sup> Smlouva o fungování Evropské unie (Konsolidované Znění), Úřední věstník Evropské unie, C 202, 7. června 2016

<sup>211</sup> Čl. 11 Smlouvy o fungování Evropské unie

<sup>212</sup> Čl. 191 Smlouvy o fungování Evropské unie

obavy veřejnosti vzniklé nedostatkem informací o navrhovaných plánech a programech. Zveřejnění informací může díky lepšímu zapojení veřejnosti pomoci legitimovat tyto plány a programy.

Do právního řádu České republiky byl tento preventivní nástroj ochrany životního prostředí, v jeho širším smyslu slova, implementován 1. července 1992, kdy nabyl účinnosti zákon České národní rady č. 244/1992 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí. Od 1. ledna 2002 byl zákon České národní rady č. 244/1992 Sb., zejména jeho část týkající se posuzování vlivů záměrů, nahrazen zákonem č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících předpisů. Od svého vzniku byl zákon několikrát novelizován. Dnem 1. května 2004 zákon nově upravil i posuzování vlivů koncepcí na životní prostředí a zrušil platný zákon České národní rady č. 244/1992 Sb., o posuzování vlivů rozvojových koncepcí a programů na životní prostředí. Od té chvíle jsou předmětem povinného posuzování dle ZPVŽP i koncepce uvedené v § 10 písm. a) a územně plánovací dokumentace, jejichž posouzení se provádí dle § 10 písm. i).

Posuzování vlivů na životní prostředí se věnuje část první ZPVŽP. Posuzování vlivů *záměru* na životní prostředí se věnuje druhý díl první části a posuzování vlivů koncepcí na životní prostředí se věnuje díl třetí.

### **5.3. Posuzování vlivů koncepčních nástrojů územního plánování**

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2001/42/ES o posuzování vlivů určitých plánů a programů na životní prostředí, známá jako SEA vyžaduje, aby bylo u plánů a programů u kterých je pravděpodobné, že budou mít významný vliv na životní prostředí (např. doprava, energetika, odpady, zemědělství atd.), provedeno posouzení jejich vlivu na životní prostředí.

V platnost vstoupila směrnice SEA dne 21. července 2001 a členské státy ji musely implementovat do 21. července 2004.

Směrnice se vztahuje na veřejné plány a programy, to znamená na ty, které jsou předmětem přípravy nebo přijetí orgánem veřejné správy a které jsou vyžadovány vnitrostátními právními, regulačními nebo správními předpisy.

Cílem směrnice SEA, jak je uvedeno v jejím článku 1, je zajistit vysokou úroveň ochrany životního prostředí a přispět k začlenění environmentálních aspektů do přípravy, přijímání a provádění plánů a programů za účelem podpory udržitelného rozvoje. Tohoto cíle by mělo být v

souladu s ustanoveními směrnice SEA dosaženo zajištěním posouzení těch plánů a programů, které mohou mít významný vliv na životní prostředí.<sup>213</sup>

Od implementace posuzování vlivů koncepcí na životní prostředí do českého právního řádu, je velmi úzce spojeno s problematikou řešenou stavebním zákonem. Jak již bylo řečeno, pořizování PÚR a ÚPD je doprovázeno procesem posuzování vlivů koncepcí na životní prostředí (SEA).

Posuzování vlivů na životní prostředí se podle směrnice SEA provádí i u plánů a programů v oblasti územního plánování. Proto je stavební zákon se svou podrobnou procesní úpravou pořizování ÚPD rovněž předpisem, který transponuje požadavky této směrnice, a to právě v oblasti územního plánování.

Úpravu stavebního zákona pak doplňuje zvláštní ustanovení § 10i zákona o posuzování vlivů na životní prostředí, které se vztahuje výlučně na posuzování vlivů politiky územního rozvoje a územně plánovací dokumentace na životní prostředí.

Od účinnosti platného stavebního zákona je posouzení vlivů na životní prostředí (tzv. SEA dokumentace) součástí vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území.

Jak již bylo uvedeno v kapitole o nástrojích územního plánování je vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území a tedy i posouzení vlivů na životní prostředí ze zákona nutnou součástí PÚR a ZÚR. Dotčeným orgánem je při pořizování PÚR a ZÚR v rámci procesu posuzování jejich vlivů na životní prostředí MŽP, které též vydává stanovisko k posouzení vlivů provádění PÚR a ZÚR na životní prostředí.<sup>214</sup>

V případě PÚR začíná posouzení vlivů jejího provádění na životní prostředí tím, že MŽP stanoví své požadavky na vyhodnocení vlivů na životní prostředí.<sup>215</sup> Přestože v případě ZÚR stavební zákon výslovně neuvádí, že MŽP stanoví požadavky na vyhodnocení vlivů na životní prostředí, lze to dovodit.<sup>216</sup>

Poté, v souladu se stanovenými požadavky, zajišťuje MMR zpracování vyhodnocení vlivů PÚR na životní prostředí<sup>217</sup> a krajský úřad zajišťuje zpracování vyhodnocení vlivů ZÚR na životní prostředí.<sup>218</sup>

---

<sup>213</sup> Damohorský, M. a kol.: Právo životního prostředí, 2. vydání, C.H. Beck, Praha, 2007, str. 213

<sup>214</sup> § 21 písm. k) ZPVŽP

<sup>215</sup> § 33 odst. 1 stavebního zákona, obdobně § 10i odst.2 ZPVŽP

<sup>216</sup> Fialová, E., Macháčková J. a kol., stavební zákon – komentář 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2018, s. 175, § 37 Společné jednání o návrhu zásad územního rozvoje

<sup>217</sup> Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), § 33

<sup>218</sup> Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), § 37

Připomínám, že zpracovateli vyhodnocení na životní prostředí mohou být jen fyzické osoby, které jsou držiteli autorizace v oblasti posuzování vlivů na životní prostředí.<sup>219</sup>

Poté, co zpracovatel zpracuje vyhodnocení vlivů PÚR na životní prostředí, zašle MMR vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území MŽP, které může do 60 dnů uplatnit své stanovisko dotčeného orgánu.<sup>220</sup> Obdobně je tomu v případě ZÚR, kdy krajský úřad oznámí MŽP, coby dotčenému orgánu, místo a dobu společného jednání o návrhu ZÚR a vyzve jej k uplatnění stanovisek ve lhůtě 30 dnů ode dne tohoto jednání.<sup>221</sup>

Pokud MŽP využilo své možnosti uplatnit stanovisko k vyhodnocení vlivů na životní prostředí, má MMR povinnost toto stanovisko MŽP zohlednit a upravit návrh PÚR odpovídajícím způsobem. Stejně tak krajský úřad upraví návrh ZÚR v souladu se stanoviskem MŽP k vyhodnocení vlivů na životní prostředí.<sup>222</sup> Tímto je proces posouzení vlivů PÚR a ZÚR na životní prostředí ukončen.

## 6. Vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území

V předchozím textu se již ne jednou vyskytl pojem vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území a to především v kapitolách, které se věnují tvorbě nástrojů územního plánování, konkrétně PÚR a ÚPD. Jedná se o institut, který byl do právního řádu zaveden stavebním zákonem. Účelem tohoto institutu je vyhodnotit vliv koncepčních nástrojů územního plánování, konkrétně PÚR, ZÚR a v některých případech také ÚP, na vyvážený vztah třech pilířů udržitelného rozvoje území.

Rozsah vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území se týká jak každého ze třech pilířů udržitelného rozvoje území, tzn. ekologického, ekonomického a sociálního zvlášť, tak i jejich vzájemného vztahu. Posuzování vlivů na ekologický pilíř udržitelného rozvoje území se věnuje, jak bylo popsáno v předchozí kapitole, příloha stavebního zákona ve spojení s ZPVŽP.

Stavební zákon určí, že je posouzení vlivů PÚR, ZÚR případně ÚP na udržitelný rozvoj území jedním z úkolů územního plánování, k jehož splnění by mělo dojít právě zpracováním vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území.<sup>223</sup>

---

<sup>219</sup> Zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí), § 19

<sup>220</sup> Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), § 33, odst. 3

<sup>221</sup> Fialová, E., Macháčková J. a kol., stavební zákon – komentář 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2018, s. 172, § 37 Společné jednání o návrhu zásad územního rozvoje

<sup>222</sup> Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), § 33, odst. 8

<sup>223</sup> § 19 odst. 2 stavebního zákona

Ustanovení § 19 odst. 2 stavebního zákona výslovně uvádí, že součástí vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území je i posouzení vlivů na životní prostředí<sup>224</sup>, tedy že posouzení vlivů koncepčních nástrojů (PÚR, ZÚR a ÚP) na životní prostředí je součástí vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území. V rámci vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území se tak zájem na ochraně životního prostředí střetává se zájmy, k jejichž prosazování zpravidla směřuje ekonomický a sociální pilíř konceptu udržitelného rozvoje území.

Tímto způsobem je směrnice SEA transponována kromě ZPVŽP i do stavebního zákona. Na tomto místě je vhodné zkoumat vztah obou předpisů. K rozklíčování vzájemného vztahu ZPVŽP a stavebního zákona, co se týče koncepčních nástrojů územního plánování, slouží ustanovení § 10i ZPVŽP, které v prvním odstavci stanoví, že při posuzování vlivů PÚR a ÚPD na životní prostředí se postupuje podle stavebního zákona. Stavební zákon je tedy ve vztahu k ZPVŽP *lex specialis*. ZPVŽP však upřesňuje, která konkrétní ustanovení ZPVŽP se při posuzování územně plánovacích koncepcí uplatní obdobně. Jedná se o ustanovení obecné části upravující rozsah posuzování<sup>225</sup> a základní pojmy<sup>226</sup> a o ustanovení týkajících se posuzování vlivů koncepcí upravující vymezení předmětu posuzování<sup>227</sup>, způsob posuzování koncepce<sup>228</sup>, monitoring při realizaci koncepce. Ustanovení o stanovisku k návrhu koncepce<sup>229</sup> se použije přiměřeně. Stejný odstavec stanoví, že se při posouzení vlivů územně plánovacích dokumentů vylučuje provádění zjišťovacího řízení a veřejného projednání, které jsou zcela v režii stavebního zákona.

Výkon státní správy náleží příslušným úřadům dle ZPVŽP, tedy MŽP a orgánům kraje. MŽP je dotčeným orgánem při pořizování PÚR a ZÚR příslušným k posouzení jejich vlivů na životní prostředí a následnému vydání stanoviska. V případě ÚP pak úlohu dotčeného orgánu a orgánu příslušného k vydání stanoviska plní orgány kraje. Stejně jako v případě ostatních koncepcí, u nichž je zpracována dokumentace SEA, může být zpracovatelem vyhodnocení vlivů na životní prostředí jen k tomu autorizovaná osoba ve smyslu § 19 ZPVŽP.

V praxi běžně dochází ke spolupráci vícero odborníků, kteří spolupracují v týmu. Děje se tak z důvodu, že se při pořizování PÚR a ÚPD zpracovává i vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území. Například zpracovatelský tým návrhu ZÚR Jihomoravského kraje v roce 2014 čítal 13 osob. Tři osoby se věnovali zpracování SEA a jedna osoba byla vyčleněna na naturové

---

<sup>224</sup> Dle přílohy stavebního zákona ve spojení s ZPVŽP

<sup>225</sup> § 2 (rozsah posuzování) ZPVŽP

<sup>226</sup> § 3 (základní pojmy) ZPVŽP

<sup>227</sup> § 10a (vymezení předmětu posuzování) ZPVŽP

<sup>228</sup> § 10b (způsob posuzování koncepce) ZPVŽP

<sup>229</sup> § 10g (stanovisko k návrhu koncepce) ZPVŽP

posouzení.<sup>230</sup> Ostatní se pak věnovali zpracování návrhu ZÚR a posouzení vlivů koncepce na hospodářství a soudržnost obyvatel daného území a vzájemné provázanosti zkoumaných rovin. Pro zastřešující posouzení vlivů na udržitelný rozvoj území není autorizace předepsána. To znamená, že může vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území zpracovat i projektant ZÚR.

Z výše uvedeného tedy plyne, že při zpracování vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území, které zahrnuje vedle dopadů koncepce na životní prostředí v dotčeném území též dopady na hospodářský a sociální rozvoj území, je nutno vycházet jak ze ZPVŽP tak ze stavebního zákona.

Rámcový obsah vyhodnocení PÚR, ZÚR a ÚP na životní prostředí pro účely posuzování vlivů koncepcí na životní prostředí je stanoven v příloze ke stavebnímu zákonu, která podrobněji stanoví obsahové náležitosti části A vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území. Podrobnější požadavky na obsah a rozsah tohoto vyhodnocení pak mohou být v případě konkrétně posuzovaných koncepcí vymezeny MŽP nebo orgány kraje v přenesené působnosti, a to včetně návrhu zpracování možných variant řešení.<sup>231</sup> Uvedené požadavky pak zpracovatel vyhodnocení vlivů v tomto vyhodnocení zohlední, případně zdůvodní, proč tak neučinil. Příslušný orgán by měl prověřovat a zajišťovat úplnost vyhodnocení. Zjistí-li příslušný orgán, že vyhodnocení neobsahuje náležitosti stanovené stavebním zákonem<sup>232</sup> je oprávněn požadovat jeho dopracování.<sup>233</sup>

Právní úprava na úrovni zákona se podrobněji věnuje jen environmentální části vyhodnocení, tj. vyhodnocení vlivů koncepce na životní prostředí. Obsahové náležitosti vyhodnocení vlivů koncepce na životní prostředí jsou stanoveny v již zmíněné příloze ke stavebnímu zákonu, která čítá celkem dvanáct obsahových bodů.

Prováděcí vyhláška ke stavebnímu zákonu č. 500/2006 Sb. pak v příloze 5 stanovuje jednotlivé obsahové části vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj ZÚR a ÚP.<sup>234</sup>

Hlavním podkladem pro vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území jsou ÚAP. V závislosti na tom pro jakou koncepci se vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území provádí, pořizuje ÚAP úřad územního plánování pro jeho správní obvod<sup>235</sup>, KÚ, případně MMR. Dalšími podklady pro vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území je ÚPD vyššího stupně a PÚR.

---

<sup>230</sup> Bahýlová, L., Kocourek, T., Vomáčka, V., Zákon o posuzování vlivů na životní prostředí – komenář 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2015, s. 181, marg. č. 160.

<sup>231</sup> Na základě § 10i odst. 2 ZPVŽP, § 10i Zvláštní ustanovení pro posuzování vlivů politiky územního rozvoje a územně plánovací dokumentace na životní prostředí

<sup>232</sup> § 19 odst. 2 stavebního zákona ve spojení s přílohou ke stavebnímu zákonu

<sup>233</sup> Bahýlová, L., Kocourek, T., Vomáčka, V., Zákon o posuzování vlivů na životní prostředí – komenář 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2015, s. 176, marg. č. 156

<sup>234</sup> části A až F

<sup>235</sup> správní obvod obce s rozšířenou působností

Jak již bylo řečeno v kapitole 3.1.1., ÚAP mj. zjišťují a vyhodnocují stav a vývoj území, vyhodnocují udržitelný rozvoj území a určují problémy k řešení v ÚPD.

Náležitosti obsahu ÚAP stanovuje vyhláška ke stavebnímu zákonu č. 500/2006 Sb. v § 4. ÚAP obcí a krajů obsahují podklady pro rozbor udržitelného rozvoje území, rozbor udržitelného rozvoje území a údaje o území, zjištění vyplývající z průzkumů území, další důležité dostupné informace a případně data vzniklá analýzou shromážděných informací.<sup>236</sup> Příloha č. 1 upřesňuje obsah datové báze ÚAP.<sup>237</sup>

Náležitosti obsahu vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území jsou uvedeny v příloze č. 5 vyhlášky ke stavebnímu zákonu č. 500/2006 Sb. a jsou členěny na části A až F.

Část A je nazvaná vyhodnocení vlivů ZÚR nebo ÚP na životní prostředí. Tato část se zpracovává podle již zmíněné přílohy stavebního zákona<sup>238</sup> a v souladu s podmínkami dle § 10i ZPVŽP. Na tomto místě je dobré připomenout, že k posouzení vlivů na životní prostředí jsou oprávněny jen fyzické osoby, které jsou držiteli autorizace.<sup>239</sup>

Část B se nazývá vyhodnocení vlivů ZÚR nebo ÚP na území Natura 2000. Rovněž k posouzení vlivu na evropsky významnou lokalitu nebo ptačí oblast jsou oprávněny pouze fyzické osoby, které jsou držiteli zvláštní autorizace.<sup>240</sup>

Z této skutečnosti vyplývá pro pořizovatele povinnost zadat zpracování části A a B vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území osobám se zvláštními autorizacemi. Pořizovatel může případně nutnost kooperace s autorizovanými osobami zohlednit ve smluvním vztahu s projektantem ÚP, nebo jiným zpracovatelem vyhodnocení.

Oproti tomu oprávnění k zpracování zbývajících částí vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území právní řád nepředepisuje. Z toho důvodu může pořizovatel zadat zpracování částí C až F projektantovi ÚPD, nebo jiné osobě.

Část C se věnuje vyhodnocení vlivů na skutečnosti zjištěné v ÚAP. Jinak řečeno se tato část zabývá vyhodnocením vlivů ÚPD na stav a vývoj území podle vybraných sledovaných jevů obsažených v ÚAP.<sup>241</sup> Z podkladů pro rozbor udržitelného rozvoje území se vyberou ty sledované jevy, které se v řešeném území vyskytují, nebo s ním přímo souvisí, nebo které jsou podstatně

---

<sup>236</sup> Vyhláška č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a způsobu evidence územně plánovací činnosti, § 4

<sup>237</sup> Vyhláška č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a způsobu evidence územně plánovací činnosti, Příloha č. 1

<sup>238</sup> Rámcový obsah vyhodnocení vlivů politiky územního rozvoje, územního rozvojového plánu, zásad územního rozvoje a územního plánu na životní prostředí pro účely posuzování vlivů koncepcí na životní prostředí (část A vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území), Příloha stavebního zákona

<sup>239</sup> Dle § 19 zákona č. 100/2001 Sb. ve spojení s vyhláškou č. 457/2001 Sb.

<sup>240</sup> Dle § 45i odst. 3 zákona č. 114/1992 Sb. a vyhlášky 468/2004 Sb.

<sup>241</sup> Dle přílohy 1 Vyhlášky č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a způsobu evidence územně plánovací činnosti



ovlivněny dokumentací nebo jejím návrhem, případně ty které danou dokumentaci podstatně ovlivňují. V rámci této části se popisuje, jaký vliv má navrhované řešení, případně varianty řešení, na tyto vybrané sledované jevy. Dále se z rozboru udržitelného rozvoje území ÚAP mohou vybrat nejvýznamnější silné a slabé stránky, neboli vnitřní charakteristiky daného území a také příležitosti a hrozby, tedy vnější vlivy a hodnoty, které podstatně ovlivňují dané území, a stavající stav těchto jevů se porovná s řešením, případně s variantami řešení v ÚPD.

V příloze č. 1 vyhlášky ke stavebnímu zákonu č. 500/2006 Sb. nejsou sledované jevy uspořádány v pořadí dle příslušnosti k jednotlivým pilířům udržitelného rozvoje. Výběr jevů musí vždy zahrnovat jevy související se třemi pilíři udržitelného rozvoje.

Aby nedocházelo k duplicitě informací ve vyhodnocení, je možné v případech, kdy je hodnocen vliv ÚPD na sledované jevy spadající do environmentálního pilíře, odkázat na jejich hodnocení v části A a B.

Navazující část D zkoumá a vyhodnocuje případné vlivy na jiné skutečnosti ovlivněné navrženým řešením, které nejsou podchyceny v ÚAP. Může se jednat například o skutečnosti zjištěné v doplňujících průzkumech a rozborech. Pokud tedy nebyl zaznamenán vliv návrhu ÚPD na jiné skutečnosti, než na ty, které byly zjištěny v ÚAP, tato část se neposuzuje.

V části E se vyhodnocuje soulad s ÚPD vyššího stupně a PÚR. Konkrétně přínos ZÚR nebo ÚP k naplnění priorit územního plánování pro zajištění udržitelného rozvoje území obsažených v PÚR případně v ZÚR. V této části se popíše, které priority stanovené v ZÚR a PÚR a významným způsobem vázané k řešenému území byly zohledněny v ÚPD a jak byly naplněny. Stanovení priorit, které je v ÚPD třeba naplnit, by mělo být provedeno již v zadání této ÚPD. Proto se vyhodnocení v této části může překrývat s odůvodněním ÚPD. V tomto případě jde spíše o nedostatek zákonné úpravy. V této části by se vyhodnocení tedy mělo soustředit na vyjádření, jak ÚPD konkrétně naplňuje priority ve vztahu k udržitelnému rozvoji území.

Poslední část F je shrnutím celého vyhodnocení a má za úkol na závěr vyhodnotit vliv ÚPD na udržitelný rozvoj území. Tato část je běžně rozdělena do dvou podčástí, kdy první z nich se nejprve věnuje vyhodnocení vlivů ÚPD na zlepšování územních podmínek pro příznivé životní prostředí, pro hospodářský rozvoj a pro soudržnost společenství obyvatel území jednotlivě a jejich vzájemnému souladu. Druhá podčást je pak povětšinou stručným shrnutím vlivu ÚPD na udržitelný rozvoj území.

Co se týká rozsahu jednotlivých částí vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území, značně dominuje část A, která vyhodnocuje vliv ÚPD na životní prostředí.

Požadavkům na obsahové náležitosti vyhodnocení vlivů se v rámci své rozhodovací činnosti věnoval i NSS, který vyhověl návrhu na zrušení ÚPD nebo její části v případě, že zjistil absenci vyhodnocení vlivů či nedostatky vyhodnocení.<sup>242</sup>

NSS dále v rámci své rozhodovací praxe dovodil, že klíčové je hodnocení kumulativních a synergických vlivů. Tím jsou myšleny účinky vzniklé v důsledku hromadného působení stejných vlivů nebo společného působení různých vlivů v určité lokalitě. Pro posouzení kumulativních a synergických vlivů se za optimální považuje pořízení ZÚR. V této fázi je totiž dle NSS „*ještě reálně možné efektivně se zabývat variantami řešení a reagovat tak na případná zjištění týkající se synergického působení jednotlivých záměrů*“.<sup>243</sup> Jednou z výhodou a smyslu vyhodnocení vlivů v případě územně plánovacích koncepcí je právě možnost hodnotit vzájemné společné vlivy všech konkrétních záměrů umístěných v daném území.

NSS se ovšem ne jednou, v souladu se zásadou minimalizace soudních zásahů do ÚPD, vymezil proti soudnímu hodnocení odborné stránky ÚPD, neboť takový přezkum správním soudům nepřísluší. Přezkum odbornosti a volba nejlepší varianty řešení přísluší pořizovateli ÚPD. Jednotlivé dokumenty jsou tedy posuzovány osobami k tomu odborně způsobilými, které k tomu pořizovatel pověřil.<sup>244</sup> ÚPD je výsledkem politického rozhodnutí daného územního společenství a opírá se o odborné hodnocení vysoce technických hledisek. Soudy by proto při zasahování do ÚPD měli dbát principu proporcionality a zdrženlivosti.<sup>245</sup>

Správní soudy přezkoumávají pouze, zda má vyhodnocení zákonem požadované náležitosti, zda je srozumitelné a logicky konzistentní a zda bylo zohledněno v navazujících rozhodovacích procesech.

Vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území má nesporně sloužit účelu udržitelného rozvoje území. Úskalím tohoto institutu, tak jak jej současně upravuje stavební zákon ve spojení s vyhláškou ke stavebnímu zákonu č. 500/2006 Sb., může být jeho čistě formální plnění.

Jak již bylo řečeno, na rozdíl od vyhodnocení vlivů na životní prostředí, k vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území není nutná autorizace. Tím pádem je hůře zajištěna odbornost osoby, která vyhodnocení provádí.

Dále je v praxi největší část vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území věnována části A, tedy vyhodnocení vlivů na životné prostředí dle přílohy stavebního zákona a zbytek vyhodnocení bývá v praxi poměrně stručný.

---

<sup>242</sup> 6 Ao 6/2010-103 a 8 Ao 2/2010-644, č. 2106/2010 Sb.

<sup>243</sup> Rozsudek 8 Ao 2/2010-664, a dále též rozsudky 7 Ao 7/2010-133, 6 Ao 6/2010-103 a 9 Ao 4/2011-78

<sup>244</sup> 4 AOs 1/2012-105, č. 2848/2013 Sb. NSS

<sup>245</sup> Rozsudek NSS 2 Ao 2/2007, č. 1462/2008 Sb. NSS

Opět lze uzavřít, že právní úprava poskytuje institut, který může napomoci udržitelnému rozvoji území. Ovšem to, zda tohoto institutu bude v praxi užíváno způsobem přispívajícím k takovému rozvoji, není otázka čistě právní, ale i politická a její zodpovězení bude záležet, jak na pořizovatelských koncepčních nástrojích územního plánování, tak na dotčených orgánech a veřejnosti.

## 7. Právo na informace a účast veřejnosti

Právo na informace a účast veřejnosti v procesu pořizování PÚR a ÚPD vychází z Aarhuské úmluvy, která již byla zmíněna. Aarhuská úmluva stanoví požadavek účasti veřejnosti při přípravě plánů a programů, které se týkají životního prostředí a na přípravě prováděcích předpisů a jiných obecně aplikovatelných právně závazných předpisů, které mohou mít významný vliv na životní prostředí.<sup>246</sup> Dále stanoví požadavek poskytnout veřejnosti nezbytné informace k této účasti. Povinnost zveřejnit připravované plány a předpisy takovým způsobem, aby se s nimi veřejnost mohla obeznámit a povinnost stanovit rozumné lhůty pro toto obeznámení a k přípravě k účinné účasti na rozhodování v rámci jednotlivých fází pořizovacího procesu také vychází z této úmluvy.<sup>247</sup>

Účast veřejnosti v procesu pořizování PÚR a ÚPD již byl věnován prostor v rámci kapitol o procesu tvorby ÚPD a PÚR. Tato kapitola má za cíl shrnout, jakým způsobem se veřejnost může podílet na některých koncepčních nástrojích územního plánování.

Stavební zákon ukládá pořizovatelům PÚR a ÚPD povinnost zveřejnit návrhy těchto dokumentů, aby se k nim veřejnost mohla vyjádřit.<sup>248</sup>

Návrh PÚR včetně vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území musí MMR zveřejnit způsobem umožňujícím dálkový přístup. MMR zároveň oznámí místo a dobu konání veřejného projednání nejméně 30 dnů před jeho konáním a stanoví lhůtu pro podání písemných připomínek veřejnosti, která nesmí být kratší než 30 dnů ode dne veřejného projednání.<sup>249</sup> Připomínky může podat kdokoli a podává je přímo MMR.

---

<sup>246</sup> Článek 7 a 8 Aarhuské úmluvy

<sup>247</sup> Článek 6, odst. 3 Aarhuské úmluvy

<sup>248</sup> srov. § 20, § 22, § 33 odst. 4, § 39 odst. 1, 47 odst. 2, 52 odst. 1 stavebního zákona

<sup>249</sup> Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), § 33

Vzhledem k ojedinělému právnímu charakteru PÚR a skutečnosti, že není vydávána formou OOP, se na ni nevztahuje přezkum podle SŘ, ani soudní přezkum podle SŘS.<sup>250</sup> Z toho plyne, že výše zmíněné připomínky veřejnosti jsou jedinou možností, jakou může veřejnost ovlivnit budoucí podobu PÚR. MMR musí případné připomínky veřejnosti a jejich vyhodnocení společně se zdůvodněním je součástí zprávy o projednání PÚR, která se předkládá vládě společně s návrhem PÚR.<sup>251</sup>

V procesu pořizování ZÚR poskytuje stavební zákon veřejnosti větší možnost zapojení.

KÚ má povinnost doručit návrh ZÚR včetně vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území veřejnou vyhláškou a každý se může do 30 dnů k návrhu vyjádřit prostřednictvím připomínek. Upravený návrh ZÚR je následně předkládán k veřejnému projednání, kterého se každý může zúčastnit a ke kterému se každý může vyjádřit formou připomínek, zástupce veřejnosti formou námitek. K uplatněným připomínkám zpracovává KÚ návrh vyhodnocení připomínek a k uplatněným námitkám připravuje návrh rozhodnutí o námitce. O námitkách pak rozhoduje zastupitelstvo kraje a odůvodněné rozhodnutí je následně součástí odůvodnění ZÚR.<sup>252</sup> Proti rozhodnutí o námitkách se nelze odvolat ani podat rozklad. Může být ovšem přezkoumáno v rámci přezkumného řízení dle SŘ<sup>253</sup> a následně změněno nebo zrušeno. Rozhodnutí o námitkách může být také zrušeno soudem. NSS vyjádřil názor že soudní přezkum rozhodnutí o námitkách není apriori vyloučen. Dle NSS je rozhodnutí o námitkách z materiálního hlediska samostatné správní rozhodnutí a to i přestože je formálně součástí odůvodnění OPP.<sup>254</sup> V případě, že by došlo ke změně nebo zrušení rozhodnutí o námitkách, musí KÚ uvést ZÚR do souladu s tímto rozhodnutím. Do té doby není možné rozhodovat či postupovat podle těch částí ZÚR, které byly dotčeny změnou nebo zrušením rozhodnutí o námitkách.<sup>255</sup>

Z hlediska práv účastníka řízení tak představují připomínky oproti námitkám slabší nástroj ochrany. Přesto se NSS vyjádřil, že by nemělo být vyhodnocení připomínek pouhou formalitou. Z vyhodnocení musí být patrné, že došlo k seznámení se s připomínkami, že jim byla věnována náležitá pozornost a že z nich byl pro ZÚR vyvozen nějaký závěr. Požadavky na podrobnost

---

<sup>250</sup> Fialová, E., Macháčková J. a kol., stavební zákon – komentář 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2018, s. 135, § 31, Účel, charakter a závaznost politiky územního rozvoje

<sup>251</sup> Fialová, E., Macháčková J. a kol. stavební zákon. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2018, s. 154, Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), § 34, písm. a), § 33 Návrh politiky územního rozvoje § 172 odst. 5 SŘ

<sup>253</sup> Podle § 94 a násl. SŘ, NSS ze dne 30. 10. 2008 č. j. 9 Ao 2/2008-62 (č. 1766/2009 Sb. NSS)

<sup>254</sup> NSS č. j. Ao 2/2008-62

<sup>255</sup> V tomto případě se postupuje podle § 42 odst. 6 stavebního zákona a zastupitelstvo kraje bezodkladně rozhodne o aktualizaci ZÚR a jejím obsahu. Fialová, E., Macháčková J. a kol., stavební zákon – komentář, 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2018, s. 201., § 41 Vydání zásad územního rozvoje

samotného vypořádání se s připomínkami pak budou záviset na jejich relevanci, rozsahu a detailnosti.<sup>256</sup>

V případě ÚP se veřejnost může vyjádřit formou připomínek již k návrhu zadání ÚP. Dále se veřejnost může vyjádřit k návrhu ÚP a vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území, pokud se zpracovává. Následně má veřejnost možnost vyjádřit se k již upravenému návrhu ÚP v rámci jeho veřejného projednání. Námitky proti návrhu ÚP mohou podat pouze vlastníci pozemků a staveb dotčených návrhem řešení, oprávněný investor a zástupce veřejnosti. Připomínky může opět uplatnit každý. Obdobně jako v případě ZÚR se musí pořizovatel a zastupitelstvo obce připomínky jako podkladem pro ÚP vyhodnotit, o námitkách musí rozhodnout. Rozhodnutí o námitkách je opět součástí odůvodnění ÚP. Stejně tak v případě, že by po vydání ÚP došlo ke změně nebo zrušení rozhodnutí o námitkách, musí obec uvést ÚP do souladu s tímto rozhodnutím. V mezidobí tak nebude možné postupovat podle dotčených částí ÚP.

ÚPD se vydává formou OOP, proto je přezkoumatelná jak dle SŘ tak dle SŘS.<sup>257</sup>

Stavební zákon tedy převzal požadavky informovanosti a účasti veřejnosti stanovené Aarhuskou úmluvou do procesu pořizování PÚR a ÚPD.

---

<sup>256</sup> NSS ze dne 15. 9. 2010 č. j. 4 Ao 5/2010-48

<sup>257</sup> Dle § 174 ve spojení s § 94 an. SŘ a dle § 101a an. SŘS

## Závěr

Cílem této diplomové práce bylo zkoumat jeden ze dvou hlavních cílů územního plánování stanovených stavebním zákonem, tedy cíl udržitelného rozvoje území. Jak bylo popsáno v této práci, je princip udržitelného rozvoje území postaven na třech pilířích a rozvoj území je udržitelný, pokud jsou tyto pilíře vyrovnané. Můžeme si ideu udržitelného rozvoje představit, jak stojí na třech pilířích, o které se opírá a aby na nich tato idea mohla být pevně a stabilně ukotvena a nenakláněla se žádným směrem, je potřeba, aby tyto pilíře byli stejně dlouhé a stejně silné, aby každý z pilířů rovnoměrně podpíral a nesl ideu udržitelného rozvoje. V momentě, kdy by nějaký z pilířů udržitelného rozvoje byl oslaben, nastal by nerovnovážený stav a idea udržitelného rozvoje území by se bortila.

Stavební zákon upravuje nástroje územního plánování, které mají sloužit dosahování cílů územního plánování a tedy udržitelnému rozvoji území, který je předmětem této práce. Tato práce si klade otázku, zda tyto nástroje vytvářejí dostatečné předpoklady k naplňování cíle udržitelného rozvoje území.

Začátek práce je věnován principu trvale udržitelného rozvoje, jehož je princip udržitelného rozvoje území součástí. Účelem této kapitoly je zasazení do kontextu. Obsahuje stručný exkurz do historie a seznamuje nás s důvody zformalizování a institucionalizace principu trvale udržitelného rozvoje. Tento princip pramení z lidského uvědomění, že život na Zemi je podmíněný příznivým stavem životního prostředí. Masová exploatace přírodních zdrojů, probíhající bez ohledu na jejich omezenost a na stav životního prostředí, je způsobilá ohrozit existenci života na Zemi.<sup>258</sup> Cílem kapitoly je tak poukázat na význam a naléhavost tématu, kterému se práce věnuje. Dále je zde vysvětleno, že princip udržitelného rozvoje území je ve své podstatě princip trvale udržitelného rozvoje přenesený do sféry územního plánování a že vztah mezi těmito dvěma principy, je vztah speciality. Princip udržitelného rozvoje území navazuje na princip trvale udržitelného rozvoje, když se zabývá jednou jeho zvláštní částí. Důležitým sdělením této kapitoly je poznatek, že právě z výše zmíněných důvodů je třeba princip udržitelného rozvoje území vnímat a interpretovat ve světle principu trvale udržitelného rozvoje.

Dále je pozornost věnována již zmíněným pilířům udržitelného rozvoje, pomocí kterých stavební zákon definuje v něm vymezený cíl udržitelného rozvoje území.

Předchozí právní úprava územního plánování si kladla za cíl vytvářet předpoklady k zabezpečení trvalého souladu všech přírodních, civilizačních a kulturních hodnot v území,

---

<sup>258</sup><https://plus.rozhlas.cz/zdenek-velisek-klimaticka-nouze-nas-mozna-nauci-novym-hodnotovym-kriteriim-6563456>

zejména se zřetelem na péči o životní prostředí a ochranu jeho hlavních složek – půdy, vody a ovzduší.<sup>259</sup> Tedy upřednostňovala péči o životní prostředí, neboli environmentální pilíř. Od té doby došlo k posunu a dnešní právní úprava usiluje o vyvážený vztah všech tří pilířů, tedy i sociálního a hospodářského. Nynější pojetí v sobě přesněji zrcadlí princip trvale udržitelného rozvoje a také věrohodněji odráží společenskou realitu. Hospodářský a sociální rozvoj společnosti je přirozený jev, který se nedá zastavit.

Otázkou je, jaké praktické změny toto nové pojetí přináší. V kapitole o nástrojích územního plánování jsou do podrobnosti rozebrány postupy, kterými se mohou jednotliví aktéři podílet na finální podobě koncepčních nástrojů územního plánování.

Do procesu pořizování PÚR je zapojeno mnoho aktérů hájících různé veřejné zájmy. PÚR je pořizována MMR ve spolupráci s ministerstvy<sup>260</sup>, jinými ústředně správními úřady a kraji, jejichž zástupci jsou členy Konzultačního výboru pro zpracování PÚR. Jedinečnou roli při tvorbě PÚR má ovšem MŽP. MŽP je kompetentní ke stanovení svých požadavků na vyhodnocení vlivů PÚR na udržitelný rozvoj území. Dále MŽP vydává stanovisko SEA k návrhu PÚR, které je odborným podkladem, se kterým se musí pořizovatel PÚR vypořádat.

Dotčené orgány, které v rámci jim zákonem svěřené pravomoci a působnosti chrání veřejné zájmy, mají značný prostor vyjádřit se k ÚPD jako jednomu z nástrojů územního plánování

Dotčené orgány se prostřednictvím stanovisek vyjadřují k návrhům ÚPD společně s vyhodnocením vlivů na udržitelný rozvoj území. Dále jsou dotčené orgány přizvány k veřejnému projednání již upraveného návrhu ÚPD. Dotčené orgány mají také možnost vyjádřit se k návrhům vyhodnocení připomínek a k návrhům rozhodnutí o námitkách, které jsou výsledky veřejného projednání ÚPD.

V případě ÚP mohou dotčené orgány uplatnit své požadavky na obsah zadání ÚP. Speciální postavení mají úřad příslušný k posouzení SEA a orgán ochrany přírody příslušný k posouzení Natura. Od stanovisek těchto orgánů závisí, zda bude daný ÚP posuzován z hlediska jeho vlivu na udržitelný rozvoj území.

Dotčené orgány také průběžně poskytují údaje o území k pořizování ÚAP. Informace o území, které ÚAP obsahují pak slouží jako podklady pro rozbor udržitelného rozvoje území. Z těchto ÚAP se pak vychází při definování zadání PÚR a ÚPD.

---

<sup>259</sup> Zákon č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), § 1, odst. 2

<sup>260</sup> Členy Konzultačního výboru jsou zástupci všech ministerstev kromě ministerstva financí.

Pravomoc a působnost dotčených orgánů je stanovena zejména složkovými předpisy práva životního prostředí.<sup>261</sup>

Skutečnost, že má MŽP v rámci procesu tvorby PÚR a jejich aktualizací zvláštní postavení oproti ostatním ministerstvům a dále pravomoc a působnost dotčených orgánů, kterými jsou především dotčené orgány hájící veřejné zájmy na úseku životního prostředí, v procesu tvorby ÚPD potvrzují, že je environmentální pilíř udržitelného rozvoje značně zbytněný zákonem.<sup>262</sup>

Dále se velice liší míra požadavků na posouzení vlivů na životní prostředí a na vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území. Požadavek na posouzení vlivů na životní prostředí vychází již z práva Evropské unie a podrobně ho upravuje směrnice SEA. Do Českého právního řádu byla tato směrnice implementována zákonem ZPVŽP. MŽP vydalo mnoho metodik<sup>263</sup>, které mají napomoci orgánům veřejné správy interpretovat a provádět ustanovení směrnice SEA, potažmo ZPVŽP. Tyto metodiky jsou podrobně zpracované a MŽP je průběžně aktualizuje. Metodiky obsahují návrhy obsahových náležitostí posouzení PÚR a ÚPD na životní prostředí a doporučení pro jednotlivé fáze pořizování. Aktuální metodika k vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území neexistuje.<sup>264</sup> Přičemž stavební zákon, který se ideově posunul od primárního zaměření na ochranu životního prostředí k cíli vyváženého vztahu podmínek pro příznivé životní

---

<sup>261</sup> ZPVŽP, ZOPK, vodní zákon, lesní zákon, ZOO, zákon o ZPF, ale též zákon č. 541/2020 Sb., o odpadech, zákon č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 164/2001 Sb., o přírodních léčivých zdrojích, zdrojích přírodních minerálních vod, přírodních léčebných lázních a lázeňských místech a o změně některých souvisejících zákonů (lázeňský zákon), zákon č. 44/1988 Sb., o ochraně a využití nerostného bohatství (horní zákon), ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 61/1988 Sb., o hornické činnosti, výbušninách a o státní báňské správě, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči, ve znění pozdějších zákonů a zákon č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, zákon č. 266/1994 Sb., o dráhách, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 49/1997 Sb., o civilním letectví a o změně a doplnění zákona č. 455/1991 Sb., o podnikání (živnostenský zákon), ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 114/1995 Sb., o vnitrozemské plavbě, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 458/2000 Sb., o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích a o změně některých zákonů (energetický zákon), ve znění pozdějších zákonů, zákon č. 406/2000 Sb., o hospodaření energií, zákon č. 263/2016 Sb., atomový zákon, zákon č. 222/1999 Sb., o zajišťování obrany České republiky, zákon č. 239/2000 Sb., o integrovaném záchranném systému a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 224/2015 Sb., o prevenci závažných havárií.

<sup>262</sup> Především zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon) a Zákon o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí) i zmíněné složkové zákony udělující dotčeným orgánům působnost a pravomoc na úseku ochrany životního prostředí.

<sup>263</sup> Metodické sdělení k posuzování návrhu územního plánu v průběhu jeho pořizování z hlediska vlivů na životní prostředí, 2018; Metodické sdělení Ministerstva pro místní rozvoj a Ministerstva životního prostředí k prohlášení předkladatele koncepce podle ustanovení § 10g zákona o posuzování vlivů na životní prostředí při pořizování zásad územního rozvoje a územního plánu, 2020; Metodická doporučení Ministerstva životního prostředí – převážně k posuzování vlivů koncepcí na životní prostředí, 2020; Doporučený postup pořizování aktualizace ZÚR po identifikaci významného negativního vlivu na předmět ochrany nebo celistvost evropsky významné lokality nebo ptačí oblasti, 2021

<sup>264</sup> Lze dohledat pouze neaktuální pracovní verze metodického pokynu pro ověření v praxi, která se týká vyhodnocení vlivů ÚP na udržitelný rozvoj území a kterou zpracoval Ústav územního rozvoje v roce 2009.



prostředí, pro hospodářský rozvoj a pro soudržnost společenství obyvatel území a zavedl institut posouzení vlivů na udržitelný rozvoj území, nabyt účinnosti dne 1. ledna 2007.

Dalším podstatným rozdílem je skutečnost, že vyhodnocení vlivů na životní prostředí může provádět pouze autorizovaná osoba, kdežto k provedení vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území autorizace potřeba není. Autorizované osoby musí splňovat určité požadavky, prokazovat svoji odbornou způsobilost a také musí svoji autorizaci průběžně prodlužovat. MŽP, které autorizaci pro oblast posuzování vlivů na životní prostředí uděluje, prodlužuje a odnímá, má tak přehled a kontrolu nad tím, kdo bude posuzovat koncepce z hlediska jejich vlivu na životní prostředí.

Také svým obsahem bývá posouzení vlivů na životní prostředí v praxi značně rozsáhlejší než vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území. Přičemž nejobsáhlejší část vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území je právě část A zabývající se vyhodnocením vlivů na životní prostředí.

Lze tedy shrnout, že i v novém pojetí udržitelného rozvoje, tak jak jej definuje stavební zákon v § 18 je největší důraz kladen na ochranu životního prostředí. To ovšem neznamená, že by to způsobovalo nevyvážený vztah podmínek pro příznivé životní prostředí, pro hospodářský rozvoj a pro soudržnost společenství obyvatel území.

Právo by mělo odrážet společenskou situaci a snažit se na aktuální společenské dění reagovat.

Jak už bylo zmíněno v rámci této práce, všechny činnosti lidí mají vliv na životní prostředí a to jak činnosti v oblasti hospodářské, tak sociální. Lidská existence ze své podstaty zanechává stopy v krajině a území. Rozdíl způsobuje v jaké míře k lidským činnostem v území dochází a jaké intenzity dosahují negativní vlivy na životní prostředí, které tato činnost způsobuje. V neposlední řadě může způsobit ohromný rozdíl to, jakým způsobem a v jakém rozsahu existuje snaha tyto negativní vlivy vyvážit těmi pozitivními. To znamená, že jedna věc je, jak moc si jako lidé ze životního prostředí bereme a jak jsem již v této práci zmínila z životního prostředí čerpáme veškeré naše zdroje, jsme na něm bytostně závislí. Ovšem druhá věc je, kolik jsme schopni do životního prostředí potažmo do území vracet. To je vzhledem k osídlenosti Země a ke způsobu našeho současného životního stylu neméně důležité.

Nerada bych se pouštela do ekologických, ekonomických a filosofických úvah, ke kterým mi schází odborná kompetence a které nespádají do právní sféry. Protože ovšem právo neexistuje ve vákuu, ale naopak se vztahuje ke společenskému dění, které upravuje, dovolím si na tomto místě pár zjednodušených úvah, které dle mého názoru legitimují skutečnost, že je právní úprava zaměřena na podporu podmínek pro příznivé životní prostředí.

Současná realita je taková, že hospodářský rozvoj probíhá v naší kapitalisticky nastavené společnosti přirozeně. Všichni si musíme zajišťovat při nejmenším své základní lidské potřeby. Hospodářská činnost jednotlivých subjektů je z velké části poháněna soukromými zájmy. Tyto subjekty se podílejí na vytváření vhodných podmínek pro hospodářský rozvoj a stát tak nemusí vytváření a podpoře těchto podmínek věnovat přílišné usilí.

Jiné to je v případě snahy o ochranu životního prostředí. Přesto, že jde o veřejný zájem, který je v podstatě soukromým zájmem každého z nás, některé subjekty to tak nevnímají a při zvažování svých mnohdy protichůdných soukromých zájmů na ochraně životního prostředí a hospodářském rozvoji potažmo zisku nebo jiného užitku, volí druhou možnost. Hospodářská řešení, která mají menší negativní vlivy na životní prostředí jsou totiž většinou nákladnější a zároveň mnohdy limitující. Investice do pozitivních vlivů na životní prostředí jsou na druhou stranu někdy vnímány jako nenávratné náklady navíc. Dalším důvodem je skutečnost, že negativní vlivy na životní prostředí nepocítujeme v tak krátkém časovém období. Často tak dochází k hospodářským ziskům současných generací na úkor generací, které přijdou po nás a to v rozporu s principem mezigenerační solidarity.

Zdá se, že v poslední době se tento trend pomalu mění, přesto taková společenská realita dlouho byla. Jistě je úkolem a odpovědností každého z nás se o tuto změnu přičinit. Zároveň dochází ke snahám tuto změnu podpořit na mezinárodní, evropské a národní úrovni. Mezinárodní organizace a státy společně i jednotlivě investují prostředky do vzdělávání, zvyšování povědomí, výzkumů a podpory hospodářských činností, při nichž je kladen důraz na šetrný vliv na životní prostředí. Jedná se ovšem o velice náročný a složitý proces, který si ještě jistě vyžádá nějaký čas, než se nám jako společnosti podaří výše zmíněný trend změnit.

Právě z těchto důvodů potřebuje environmentální pilíř udržitelného rozvoje v rámci územního plánování zvláštní podporu a tuto realitu odráží právní řád, který poskytuje řadu výše zmíněných legislativních nástrojů pro vytváření podmínek pro takový rozvoj území, který bude mít co možno nejmenší negativní vlivy na životní prostředí.

Environmentální pilíř je silně institucionalizován. Pravomoc a působnost v oblasti životního prostředí je určitě vymezena. Oproti tomu zbylé dva pilíře nejsou nikde v právním řádu pevně ukotveny a postrádají orgány veřejné správy, které by reprezentovali sociální a hospodářský rozvoj při tvorbě jednotlivých koncepčních nástrojů územního plánování.<sup>265</sup> Dá se tedy s jistotou říci, že právní řád v oblasti územního plánování poskytuje nástroje, jak efektivně prosazovat veřejné zájmy na ochranu životního prostředí a to v podstatně větší míře než nástroje k prosazování zájmů

---

<sup>265</sup> Rozhovor s Ing. Filip Novosád, vedoucí oddělení územního rozvoje, odbor územního plánování, Ministerstvo pro místní rozvoj

hospodářských a sociálních. To ovšem nepůsobí nerovnovážený stav mezi těmito rovinami, ale naopak to má napomáhat vyvažovat rovinu životního prostředí v souladu s principem udržitelného rozvoje území ve smyslu stavebního zákona, tedy napomáhat rozvoji spočívajícím ve vyváženém vztahu podmínek pro příznivé životní prostředí, pro hospodářský rozvoj a pro soudržnost společenství obyvatel území.

Z principu udržitelného rozvoje území neplyne, že by orgány veřejné správy, hájící ty které zájmy spadající pod jednotlivé oblasti třech pilířů udržitelného rozvoje, měly být nadány stejnými pravomocemi a působnostmi. Princip udržitelného rozvoje území, spočívající ve vyváženém vztahu podmínek pro příznivé životní prostředí, pro hospodářský rozvoj a pro soudržnost společenství obyvatel území, uspokojující potřeby současné generace, aniž by ohrožoval podmínky života generací budoucích, je idea na kterou má být pamatováno v rámci územního plánování všemi jeho účastníky. Je to jeden z hlavních cílů, který má být zohledněn ve všech nástrojích územního plánování.

Lze tedy shrnout, že současný stavební zákon vytváří dostatečné předpoklady k naplňování cíle udržitelného rozvoje území.

Pro naplnění těchto předpokladů a praktické využití nástrojů územního plánování takovým způsobem, který by skutečně zajišťoval udržitelný rozvoj území, je ovšem zapotřebí systematická organizace veřejné správy a její kvalitní personální obsazení. Dostatečné předpoklady, které právní řád poskytuje k naplňování cíle udržitelného rozvoje území, mohou být znehodnoceny nedůsledným výkonem veřejné správy a její neefektivní organizací.

Subtilnost právní úpravy územního plánování spočívá především ve vysokých nárocích na jednotlivé vykonavatele veřejné správy i na občanskou společnost. Tyto nároky se týkají zejména odborné znalosti, znalosti složitých a komplexních postupů a právní úpravy územního plánování. Kromě toho jsou procesy územního plánování také časově náročné a účast v těchto procesech si žádá průběžnou informovanost o stavu území a plánovaných změnách v území. Naplňování předpokladů pro udržitelný rozvoj území je povinností orgánů veřejné správy a odpovědností občanské společnosti, přesahující rovinu právní odpovědnosti.

Potenciál pro efektivizaci účasti jednotlivých aktérů územního plánování a možnosti prosazovat udržitelný rozvoj území, vidím především v digitalizaci, která umožní lepší zaznamenávání, uchovávání a sdílení dat o území a dále lepší přístup široké veřejnosti k těmto údajům. Stejně tak může naplňování principu udržitelného rozvoje území pomoci hlubší meziresortní spolupráce, ale i spolupráce mezi jednotlivými dotčenými orgány a dalšími účastníky územního plánování navzájem na různých úrovních státní správy.

Jedním z cílů strategického dokumentu Strategie regionálního rozvoje ČR 2021+ je kvalitní plánování regionálního rozvoje. Tento cíl souvisí s vytvořením metodiky koordinace strategického a územního plánování. Taková metodika zatím není, ale již se o ní jedná. Ing. Roman Vodný, Ph.D, ředitel odboru územního plánování na MMR, se společně s Dr. Ing. Marií Zezůlkovou, ředitelkou odboru regionální politiky na MMR, shodli, že musí vydefinovat pojmosloví, jak ho vnímá územní plán, zda je stejně vnímáno v rámci strategického plánu. Je potřeba, aby pojmosloví, bylo v obou dokumentech používáno ve stejných významech. Startovní čarou pro spolupráci bude PÚR a Strategie regionálního rozvoje, tedy dokumenty nejvyšší úrovně.<sup>266</sup>

MŽP koordinuje projekt PUDR v jehož rámci se Ing. Beáta Hanousková<sup>267</sup> koordinátorka tohoto projektu za MMR snaží implementovat cíle udržitelného rozvoje<sup>268</sup> do materiálů MMR.

INSPIRE, neboli *Infrastruktura pro prostorové informace v Evropě* je iniciativa Evropské komise. Stejnomená směrnice Evropské komise a Rady si klade za cíl vytvořit evropský legislativní rámec potřebný k vybudování evropské infrastruktury prostorových informací. Tato směrnice stanovuje obecná pravidla pro založení evropské infrastruktury prostorových dat a to zejména k podpoře environmentálních politik a politik, které životní prostředí ovlivňují. Hlavním cílem této iniciativy je poskytnout větší množství kvalitních a standardizovaných prostorových informací pro vytváření a uplatňování politik Společenství na všech úrovních členských států.<sup>269</sup>

MMR se zabývá digitalizaci stavebního řízení a územního plánování, jedná se o klíčový projekt ministerstva. Cílem je vybudování živého digitálního systému, který usnadní proces stavebního řízení a územního plánování. V projektu Národní geoportál územního plánování má být vybudován komplexní informační systém, který zdigitalizuje proces územního plánování. Tento systém by měl zajistit poskytování informací o projednávaných a platných dokumentech územního plánování na jednom centrálním místě dostupném všem. Zároveň by tento systém měl umožnit sdílení dat v rámci celé veřejné správy. MMR vyhlásilo veřejnou zakázku na dodavatele Národního geoportálu územního plánování v listopadu minulého roku.<sup>270</sup> Tento projekt vnímám jako klíčový a pevně věřím, že bude tato významná zakázka zpracována kvalitním způsobem. Právě v digitalizaci dokumentů územního plánování a podkladů k nim spatřuji ohromný potenciál pro efektivní územně plánovací činnost a efektivní sdílení dat o území.

---

<sup>266</sup> Rozhovor s Dr. Ing. Marií Zezůlkovou, ředitelkou odboru regionální politiky, Ministerstvo pro místní rozvoj

<sup>267</sup> Kontaktní bod pro udržitelný rozvoj na MMR, zpracování klíčové oblasti Obce a regiony Strategického rámce ČR 2030

<sup>268</sup> Stanovené v strategickém rámci Česká republika 2030

<sup>269</sup> <https://geoportal.gov.cz/web/guest/about-inspire>

<sup>270</sup> <https://www.mmr.cz/cs/ostatni/web/novinky/mmr-vyhlasilo-verejne-zakazky-na-dodavatele-inform>

Pěkným příkladem, jak územní plánování přiblížit lidem je například výstava To je plán, která veřejnosti představí podobu nového územního plánu Prahy. K podávání připomínek může veřejnost využít Portál Pražana, který by měl značně urychlit následné třídění a vyhodnocování připomínek. Věřím, že informační technologie slibují vývoj směrem k efektivnějšímu využívání dat o území, ÚPP, PÚR a ÚPD a také směrem k lepšímu zprostředkování těchto dat veřejnosti.

Právní úprava dle mého názoru poskytuje v dané chvíli dostatečné předpoklady pro naplňování cíle udržitelného rozvoje území. Nyní je na státní správě a občanech, aby tyto předpoklady využili a Česká republika byla územím s trvale vyváženými podmínkami pro příznivé životní prostředí, hospodářský rozvoj a soudržnost společenství obyvatel.

## Seznam zkratek

Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu.....	stavební zákon
Strategický rámec Česká republika 2030.....	Česká republika 2030
Konference ministrů zodpovědných za územní plánování při Radě Evropy, v originále The Council of Europe Conference of Ministers responsible for Spatial/Regional Planning.....	CEMAT
Územně plánovací dokumentace .....	ÚPD
Územně plánovací podklady.....	ÚPP
Územně analytické podklady.....	ÚAP
Opatření obecné povahy.....	OOP
Územní plán.....	ÚP
Regulační plán.....	RP
Katastrální úřad.....	KÚ
Ministerstvo pro místní rozvoj.....	MMR
Územní studie.....	ÚS
Politika územního rozvoje.....	PÚR
Územní rozvojový plán.....	ÚRP
Zásady územního rozvoje.....	ZÚR
Zákon č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí, ve znění pozdějších předpisů.....	ZPIŽP
Zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů.....	ZPVŽP
Zákon České národní rady č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny.....	ZOPK
Územní plány velkých územních celků.....	ÚPVPC
Správní řád.....	SŘ
Soudní řád správní.....	SŘS
Česká inspekce životního prostředí.....	ČIŽP
Zemědělský půdní fond.....	ZPF
Zákon č. 289/1995 Sb., o lesích a o změně některých zákonů.....	lesní zákon
Zákon č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu.....	zákon o ZPF
Směrnice 2011/92/EU o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí.....	směrnice EIA

Směrnice 2001/42/ES o strategickém posuzování vlivů na životní prostředí.....směrnice SEA  
Stanovisko k posouzení vlivů na životní prostředí.....stanovisko SEA  
Úmluva o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v  
záležitostech životního prostředí.....Arhuská úmluva

## Seznam použitých zdrojů

### 1. Seznam použité literatury

- Potůček, M., Strategické versus územní plánování, Urbanismus a územní rozvoj – Ročník XII – Číslo 1–2/2009
- Fanta, J., Macková, J., Petřík, P., Krajina a lidé, Praha: Academia, 2017
- Ecosystems and human well-being : a framework for assessment. Washington, DC: Island Press, 2003. xiv, 245 pages s. Dostupné online. ISBN 1-55963-402-2, ISBN 978-1-55963-402-1. OCLC 52349201
- Drobník, J.: Základy pozemkového práva, 3. vydání , IFEC, Praha 2010
- Our common future, Oxford University Press, U.S.A., 1990, ISBN 9780192820808
- Fialová, E., Macháčková J. a kol., stavební zákon – komentář 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2018
- Doležal, Mareček, Sedláčková, Sklenář, Tunka a Vobrátilová: Nový stavební zákon v teorii a praxi a předpisy související s poznámkami, Linde, Praha, 2006
- Hrušová, K., Potěšil, L., Roztočil, A., Lachmann, M., stavební zákon – komentář. 4. vydání. Praha: C. H. Beck, 2014, § 18 Cíle územního plánování
- Damohorský, M. a kol., Právo životního prostředí, 2. vydání, Praha: C.H. Beck, 2007, 208 s.
- Batysta, Marek. Pozemkové úpravy: nástroj pro udržitelný rozvoj venkovského prostoru. 5. dopl. vyd. Praha: Státní pozemkový úřad, 2014, 48 s.
- Petřík, Petr, Jana Macková a Josef Fanta. Krajina a lidé. Praha: Academia, 2017, 170 stran : ilustrace (převážně barevné), mapy ; 21 cm. ISBN 978-80-200-2695-8
- Damohorský, Milan, Martina Franková a Michal Sobotka. Půda, voda a krajina - adaptace na klimatické změny z pohledu práva. Beroun: Eva Rozkotová, 2017, 157 stran ; 21 cm. ISBN 978-80-87488-27-0
- Potěšil, L., stavební zákon - komentář, 5. vydání, 2016
- Pekárek, Milan. Pozemkové právo. Brno: Masarykova univerzita, 2015, 486 s. ISBN 978-80-210-7750-8
- Pekárek, M. a kol. Právo životního prostředí. I. díl. 2. přepracované vydání, Brno: Masarykova univerzita, 2009
- Andrllová, Lucie, Jaroslav Drobník, Michal Sobotka, Milan Damohorský a Vojtěch Stejskal. Koncepční nástroje ochrany životního prostředí z pohledu práva: sborník z konference. Praha: Ediční středisko PF UK, 2003, 206 s. ISBN 80-85889-47-1
- Organisation for Economic Co-Operation and Development (Paris). Politika, stav a vývoj životního prostředí: Česká republika. Praha: Ministerstvo životního prostředí ČR, 1999, 200 s. : tab., grafy. ISBN 80-7212-080-8
- Moldan, Bedřich a Hana Kolářová. (Ne)udržitelný rozvoj: ekologie. 2. vydání. Praha: Karolinum, 2003, 141 s. ISBN 80-246-0769-7



- Vomáčka, V., Knotek, J., Konečná, M., Hanák, J., Dienstbier, F., Průchová, I., Zákon o ochraně přírody a krajiny komentář – 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2017, s. 625, marg. č. 3
- Tkáčiková, Jana, Vojtěch Vomáčka a Dominik Židek. Půda v právních vztazích - aktuální otázky. Brno: Masarykova univerzita, 2020, 472 stran ; 21 cm. ISBN 978-80-210-9695-0
- Kliková, A., Havlan, P., Valachová, K., Hamplová E., Stavební právo Praktická příručka, Praha: Linde, 2007
- Damohorský, Milan a Tereza Snopková. Role obcí v ochraně životního prostředí z pohledu práva. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, 2015, 222 s. ISBN 978-80-87975-31-2
- Mezřický, Václav. Environmentální politika a udržitelný rozvoj. Praha: Portál, 2005, 207 s. ISBN 80-7367-003-8
- Fleurke, F., Future Prospects for Climate Engineering within the EU Legal Order, European Journal of Risk Regulation , Volume 7, Issue 1 , March 2016
- Jančářová, Ilona. Účast veřejnosti při ochraně životního prostředí. Brno: Masarykova univerzita, 2002, 153 s. ISBN 80-210-2947-1
- J. Morávek, V. Tomášková, M. Bernard, O. Vícha, Zákon o ochraně ovzduší, komentář, 1. vydání, 2013
- Kment, Petr. Environmentální rozměr rozvoje venkova a regionů. Slaný: Melandrium, 2012, 104 stran : grafy, tabulky. ISBN 978-80-86175-85-0
- Bahýřová, Lenka, Kocourek, Tomáš, Vomáčka, Vojtěch. Zákon o posuzování vlivů na životní prostředí. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2015, s. 176, marg. č. 149
- Hejč, D., Potěšil, L., Rigel, F., Marek, D., Správní řád – komentář 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2020, s. 682, marg. č. 6., § 136 Povinnosti, oprávnění, spolupráce a rozpory se správními orgány
- 35 years of EU Environmental Impact Assessment, Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2021 PDF: ISBN 978-92-76-29523-5
- Marek, K., Průcha, P., Stavební právo veřejné a soukromé podle úpravy závazků v novém občanském zákoníku. Praha: Leges, 2013, 336 stran, ISBN 978-80-87576-79-3
- Maier, K., a kolektiv, Udržitelný rozvoj území, Praha: Grada Publishing a.s., 2012, ISBN 978-80-247-4198-7

## 2. Seznam použitých internetových zdrojů

- <https://www.cr2030.cz/>
- Machatová, I., Udržitelný rozvoj území jako součást územního plánování, Praha, str. 4, plné znění dostupné na:  
[http://www.conference-cm.com/podklady/history1/referaty/31\\_Machatova\\_Ilona\\_ref.pdf](http://www.conference-cm.com/podklady/history1/referaty/31_Machatova_Ilona_ref.pdf)
- [Ústav územního rozvoje - \(uur.cz\)](http://www.ustav-uzemniho-rozvoje.cz/)

- [Ministerstvo pro místní rozvoj ČR - Domovská stránka \(mmr.cz\)](http://mmr.cz)
- [Úvodní stránka - Ministerstvo životního prostředí \(mzp.cz\)](http://mzp.cz)
- [Nejvyšší správní soud — Oficiální webové stránky \(nssoud.cz\)](http://nssoud.cz)
- <http://nalus.usoud.cz/Search/Search.aspx>
- <https://plus.rozhlas.cz/zdenek-velisek-klimaticka-nouze-nas-mozna-nauci-novym-hodnotovym-kriteriim-6563456>
- <https://www.mmr.cz/cs/microsites/uzemni-dimenze/uvod>
- <https://geoportal.gov.cz/web/guest/home>

### 3. Seznam použitých právních předpisů

- Ústavní zákon č. 1/1993 Sb.
- Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)
- Zákon č. 17/1992 Sb., o životním prostředí
- Zákon č. 360/1992 Sb., České národní rady o výkonu povolání autorizovaných architektů a o výkonu povolání autorizovaných inženýrů a techniků činných ve výstavbě
- Zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí
- Zákon číslo 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny
- Zákon č. 248/2000 Sb., o podpoře regionálního rozvoje, ve znění zákona č. 320/2002 Sb.
- Zákon č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí
- Zákona č. 114/1992 Sb., České národní rady o ochraně přírody a krajiny
- Zákon č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)
- Zákon ČNR č. 282/1991 Sb., o České inspekci životního prostředí a její působnosti v ochraně lesa
- Zákon č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu
- Zákon č. 500/2004 Sb., Správní řád
- Zákon č. 150/2002 Sb., Soudní řád správní
- Zákon č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon)
- Zákon č. 139/2002 Sb., o pozemkových úpravách a pozemkových úřadech
- Smlouva o fungování Evropské Unie (Konsolidované Znění), Úřední věstník Evropské unie, C 202, 7. června 2016
- Směrnice 2001/42/ES Evropského Parlamentu a Rady ze dne 27. června 2001 o posuzování vlivů některých plánů a programů na životní prostředí
- Směrnice 79/409/EHS o ochraně volně žijících ptáků
- Směrnice 92/43/EHS o ochraně přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin

- Vyhláška č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a způsobu evidence územně plánovací činnosti
- Vyhláška č. 457/2001 Sb., o odborné způsobilosti a o úpravě některých dalších otázek souvisejících s posuzováním vlivů na životní prostředí
- Vyhláška 468/2004 Sb., o autorizovaných osobách podle zákona o ochraně přírody a krajiny
- Úřední věstník L 288 , 15/11/2000 S. 0001 – 0005, Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 2493/2000, ze dne 7. listopadu 2000, o opatřeních na podporu plného začlenění rozměru životního prostředí do procesu rozvoje rozvojových zemí, čl. 2, 32000R2493
- Úřední věstník L 288 , 15/11/2000 S. 0001 – 0005, Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 2493/2000, ze dne 7. listopadu 2000, o opatřeních na podporu plného začlenění rozměru životního prostředí do procesu rozvoje rozvojových zemí, čl. 2, 32000R2493, Mayer, K., a kolektiv, Udržitelný rozvoj území, Praha: Grada Publishing a.s., 2012, ISBN 978-80-247-4198-7
- Vláda: Důvodová zpráva k zákonu č. 183/2006 Sb. o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), č. 183/2006 Dz
- Statut Koordinačního výboru pro zpracování Politiky územního rozvoje
- Statut Konzultačního výboru pro zpracování Politiky územního rozvoje
- Strategický rámec Česká republika 2030
- Přeměna našeho světa: Agenda 2030 pro udržitelný rozvoj, jehož jádrem je 17 Cílů udržitelného rozvoje (Sustainable Development Goals, SDGs) s celkem 169 podcíli, byl přijat Valným shromážděním na Summitu Organizace spojených národů o udržitelném rozvoji v New Yorku ve dnech 25. – 27. 9. 2015.
- The Johannesburg Declaration on Sustainable Development, 4 September 2002
- Územní agenda Evropské unie, pro konkurenceschopnější a udržitelnou Evropu rozmanitých regionů, sjednána při příležitosti neformální ministerské schůzky na téma rozvoj měst a územní soudržnost v Lipsku ve dnech 24. a 25. května 2007, Territorial agenda of the European Union, 2007, ec.europa.eu
- Územní agenda 2030, budoucnost pro všechny oblasti, neformální zasedání ministrů odpovědných za strategické a územní plánování a územní rozvoj a/nebo územní soudržnost, 1. prosince 2020, Německo, Territorial agenda, a future for all places, 2030, territorialagenda.eu
- Agenda OSN pro udržitelný rozvoj 2030, Cíle udržitelného rozvoje - SDGs (2015)
- Úmluva o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí, v originálním znění: Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-Making and Access to Justice in Environmental Matters, přijata v roce 1998 ve městě Aarhus v Dánsku

#### 4. Seznam použité judikatury

- Usnesení ÚS ze dne 5. 1. 2012, sp. zn. II. ÚS 482/10
- Usnesení ÚS ze dne 2. 11. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 5/10
- Rozsudek NSS ze dne 24. 10. 2007, č. j. 2 Ao 2/2007-73 (č. 1462/2008 Sb. NSS)
- Rozsudek NSS ze dne 18. 1. 2011 č. j. 1 Ao 2/2010-185 (č. 2397/2011 Sb. NSS)
- Rozsudek NSS ze dne 16. 12. 2010, č. j. 1 Ao 6/2010-130 (č. 2445/2011 Sb. NSS)
- Rozsudek NSS ze dne 7. 1. 2010, č. j. 9 Ao 4/2009-111
- Rozsudek NSS ze dne 20. 1. 2010, č. j. 1 Ao 2/2009-86
- Rozsudek NSS ze dne 18. 11. 2009 č. j. 9 Ao 3/2009-59 (č. 2009/2010 Sb. NSS)
- Rozsudek NSS ze dne 2. 2. 2011 č. j. 6 Ao 6/2010-103 (č. 2552/2012 Sb. NSS)
- Rozsudek NSS ze dne 21.6. 2012, č. j. 1 Ao 7/2011-526 (č. 2698/2012 Sb. NSS)
- Rozsudek NSS ze dne 27. 10. 2010 č. j. 2 Ao 5/2010-24 (č. 2244/2011 Sb. NSS)
- Rozsudek NSS ze dne 7. 1. 2009 č. j. 2 Ao 2/2008-62
- Rozsudek NSS ze dne 28. 6. 2017 č. j. 4 As 253/2016-45 (č. 3618/2017 Sb. NSS)
- Rozsudek NSS ze dne 8. 9. 2011 č. j. 9 Ao 4/2011-78
- Rozsudek NSS ze dne 20. 5. 2010 č. j. 8 Ao 2/2010-644 (č. 2106/2010 Sb. NSS)
- Rozsudek NSS ze dne 15. 9. 2010 č. j. 4 Ao 5/2010-48
- Rozsudek NSS ze dne 30. 10. 2008 č. j. 9 Ao 2/2008-62 (č. 1766/2009 Sb. NSS)
- Rozsudek NSS ze dne 31. 1. 2013 č. J. 4 Aos 1/2012-105 (č. 2848/2013 Sb. NSS)
- Rozsudek NSS ze dne 27. 1. 2011, č. j. 7 Ao 7/2010-133
- Rozsudek NSS ze dne 23. 9. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-185
- Rozsudek KS v Plzni ze dne 22. 12. 2014, č. j. 59 A 2/2014-102

#### 5. Seznam ostatních zdrojů

- Osobní konzultace s Ing. Filipem Novosádem, vedoucím oddělení územního rozvoje, odboru územního plánování, Ministerstvo pro místní rozvoj
- Osobní konzultace s Dr. Ing. Marií Zezůlkovou, ředitelkou odboru regionální politiky, Ministerstvo pro místní rozvoj
- Osobní konzultace s Ing. arch. Karlem Wirthem, vrchním ministerským radou, oddělení koncepční a metodické, odbor územního plánování, Ministerstvo pro místní rozvoj
- Osobní konzultace s Ing. Janem Bačovským, vrchním ministerským radou, vedoucím oddělení ochrany půdy, Ministerstvo životního prostředí

## **Udržitelný rozvoj území jako jeden z cílů územního plánování ve stavebním zákoně**

### **Abstrakt**

Územní plánování má zásadní vliv na udržitelné využívání území. Území lze ve vztahu k udržitelnosti chápat současně jako půdu, tedy substrát úrodnosti a jako nositele dalších přírodních zdrojů, kterými je mimo jiné voda a nerostné suroviny. Využití území má vliv i na další složky životního prostředí, kterými jsou vzduch nebo fauna. Tyto základní složky životního prostředí jsou zásadní pro lidskou existenci. Změny v území mohou mít za následek nenavratitelné vlivy na tyto základní složky životního prostředí. Zároveň je rozvoj území nedílnou součástí naší společnosti a našeho hospodářství.

Územní plánování upravuje především stavební zákon, který stanovil za jeden z hlavních cílů územního plánování právě takový rozvoj území, který spočívá ve vyváženém vztahu podmínek pro příznivé životní prostředí, pro hospodářský rozvoj a pro soudržnost společenství obyvatel území a který uspokojuje potřeby současné generace, aniž by ohrožoval podmínky života generací budoucích.

Proces územního plánování je rozdělen do dvou etap. V první etapě vznikají právně závazné plány neboli koncepce (koncepční nástroje územního plánování). V druhé se rozhoduje o umístění konkrétních staveb a zařízení, v souladu s autorizovanými koncepcemi.

Text se zabývá analýzou dosavadní právní úpravy koncepčních nástrojů územního plánování a analýzou jednotlivých postupů a institutů, pomocí kterých má být dosahováno toho, že budou koncepční nástroje územního plánování v souladu s cílem udržitelného rozvoje území. Cílem této analýzy je následná možnost zhodnocení toho, zda tyto koncepční nástroje územního plánování vytvářejí dostatečné předpoklady pro naplnění cíle udržitelného rozvoje území, který vytyčil stavební zákon. Aby bylo možné toto hodnocení provést, je důležité pochopit komplexně tento cíl. S tímto záměrem je v textu popsán obecný princip trvale udržitelného rozvoje a jedna jeho zvláštní část, kterou je princip trvale udržitelného rozvoje území, jehož odrazem je cíl trvale udržitelného rozvoje území, stanovený ve stavebním zákoně.

**Klíčová slova:** Trvale udržitelný rozvoj

Územní plánování

Stavební zákon

# **Sustainable development of the territory as one of the goals of spatial planning in the Building Act**

## **Abstract**

Spatial planning has a major impact on sustainable use of land. In relation to sustainability, land can be understood as soil, i.e. the substrate of fertility, and as a carrier of other natural resources, which include water and minerals. Land use also affects other components of the environment, such as air or fauna. These basic components of the environment are essential for human existence. Territorial changes can result in irreversible effects on these basic components of the environment. At the same time, territorial development is an integral part of our society and our economy.

Spatial planning is regulated primarily by the Building Act, which has identified as one of the main objectives of spatial planning the development of the territory, which consists in a balanced relationship between favorable environment, economic development and cohesion of the community, and which meets the needs of the current generation without threatening the living conditions of future generations.

The spatial planning process is divided into two stages. In the first stage, legally binding plans or concepts (conceptual tools for spatial planning) are created. In the second stage are made decisions on the location of specific buildings and facilities, in accordance with authorized concepts.

The thesis is devoted to the analysis of the current legal regulation of conceptual tools for spatial planning and the analysis of individual procedures and institutes, by means of which the conceptual tools of spatial planning are to be in accordance with the goal of sustainable territorial development. The aim of this analysis is the subsequent possibility of evaluating whether these conceptual tools of spatial planning create sufficient preconditions for the fulfillment of the goal of sustainable development of the territory, which was set by the Building Act. In order to make this assessment, it is important to understand this goal comprehensively. With this intention, the text describes the general principle of sustainable development and one special part of it, which is the principle of sustainable development of the territory - the principle reflected in the goal of sustainable development of the territory, set out in the Building Act.

**Klíčová slova:** Sustainable Development

Spatial Planning

Building law