

# ČÁST PRVNÍ

## PROBLÉMY S NOVOU VÝSTAVBOU: REZIDENČNÍ, PRŮMYSLOVOU I KOMERČNÍ

„Necht' Tě provází síla.“

*Mistr Yoda* (z filmu Hvězdné války)

Řada obcí a měst<sup>1</sup> se nachází ve složité situaci – roste počet nových rodinných domů, bytových domů a s tím také počet obyvatel. Více lidí v obci znamená vyšší tlak na dopravu nebo na kanalizaci, na vodovody, na místa ve školkách a školách (a časem, se stárnutím obyvatel, se objeví problémy se zdravotnickými zařízeními a zařízeními sociální péče), na sociální soudružnost obyvatel, na okolní přírodu a na veřejná prostranství. Mnohdy se ale stává, že investoři,<sup>2</sup> kteří v obci získají pozemky k výstavbě, pouze realizují svůj projekt a o další se nestarají a řešení nedostatků nechají na obci. Samosprávy pak čelí požadavkům nově příchozích i starousedlíků na zlepšení kvality života v obci a současně nedisponují dostatečnými prostředky ve svých rozpočtech, aby mohly situaci zlepšovat.

Výdaje na budování infrastruktury, tedy tzv. kapitálové výdaje, přirozeně vytvářejí největší položky v rozpočtech obcí. Ve Středočeském kraji představovaly v roce 2017 kapitálové výdaje 34 % všech výdajů. Jihočeský, Olomoucký kraj nebo Kraj Vysočina pak vydávaly na modernizaci infrastruktury 30 % všech výdajů. Na financování kapitálových výdajů se obvykle podílejí investiční dotace, ušetřené nebo vypůjčené prostředky nebo saldo rozpočtu.<sup>3</sup>

Problémy s rezidenční výstavbou a suburbanizací jsou jedna věc, mnoho obcí ale nic podobného neřeší a potýkají se s jiným typem developmentu – různými průmyslovými areály, skladovými halami či komerčními zónami. Tyto stavby samozřejmě generují odlišné problémy. Nová výroba do obce přitáhne nákladní dopravu (zvýšené emise, zhoršení kvality ovzduší, vibrace), zvýší požadavky na pozemní komunikace (nutnost rozšíření stávajících komunikací, budování kruhových

<sup>1</sup> V této publikaci dále používáme zpravidla jen termín **obec**, který zahrnuje jak hlavní město Prahu, tak statutární města, města, městyse i obce.

<sup>2</sup> V této publikaci užíváme termín **investor** jako pojem, který zahrnuje veškeré stavebníky – podnikatelské subjekty (ať už hodlají realizovat rezidenční, komerční, administrativní nebo průmyslovou výstavbu). Obdobně se pak informace uvedené v této knize vztahují také na individuální stavebníky, kteří uspokojují novou výstavbou především svoje bytové potřeby.

<sup>3</sup> KAMENÍČKOVÁ, V. Hospodaření obcí podle krajů – DVS. *Deník veřejné správy* [online]. 22. 10. 2018 [cit. 2019-05-30]. Dostupné z: <http://www.dvs.cz/clanek.asp?id=6762791>.

objezdů, popřípadě i obchvatů<sup>4</sup>), nebo řešení prostoru okolo areálu kupř. výsadbou nových dřevin nebo zbudování protihlukové bariéry. Stejně jako rezidenční zástavba zatíží nový průmyslový areál kapacitu vodovodu a kanalizace, někdy se proto může investor zavázat i ke zbudování vlastní čistíčky odpadních vod. V případě komerčních a průmyslových zón bývá typickým plněním také jakési „odškodné“ za celkové zhoršení kvality života v obci (např. v Dobrovízi byl v souvislosti s výstavbou centra společnosti Amazon sjednán finanční příspěvek 1 000 000 Kč ročně na veřejně prospěšné účely zahrnující podporu místních spolků, sportu, kultury, školství a údržbu veřejných prostranství<sup>5</sup>). Samozřejmostí bývají ujednání směřující k transparentnosti procesu přípravy a realizace projektu a spolupráce během těchto fází.

Dnes je i v České republice otevřena debata nad tím, jakou zodpovědnost investoři vůči společnosti mají a do jaké míry by měli nést náklady vyvolané realizací svých záměrů. Součástí diskuse je otázka, zda by měli být investoři zavázáni k plnění ve prospěch obcí. V mnoha zemích existuje systém uzavírání smluv s investory. Tyto smlouvy mají zajistit, aby obec mohla (ideálně ve spolupráci s občany) vytipovat nejzávažnější problémy, které nová výstavba přinese a aby mohla požadovat po investorech uhrazení vzniklých nákladů buď celých, nebo alespoň z podstatné části.

Protože by uzavírání těchto smluv mohlo mít jistý nepříznivý cejch „obchodování“ s veřejnými zájmy, zdůrazňujeme hned v úvodu naší publikace, že uzavírání těchto smluv nesmí být v rozporu se zákonem ani se zájmy obcí a jejich obyvatel a musí být vždy maximálně transparentní. Nejedná se o „výměnný obchod“ typu „něco za něco“, ale o nastavení jasných a kvalitních pravidel, za kterých je možné v obci realizovat potřebnou výstavbu.

V této knize, která je určena především starostkám, starostům, zastupitelkám a zastupitelům a všem dalším lidem z měst a obcí, se budeme věnovat podstatným otázkám, které se při vyjednávání s investory a uzavírání smluv objevují. Doufáme, že odpovíme na všechny důležité otázky.<sup>6</sup>

---

<sup>4</sup> Smlouva o spolupráci při rozšíření komerční zóny Dobrovíz. In: *Obec Dobrovíz* [online]. 2014, 2014 [cit. 2019-06-11]. Dostupné z: <http://www.dobroviz.cz/smlouva-o-spolupraci-pri-rozsireni-komerčni-zony-dobroviz/d-1236>.

<sup>5</sup> Tamtéž.

<sup>6</sup> Pokud odpověď na svoji otázku související s námi rozebíraným tématem nenaleznete, můžete kontaktovat Vendulu Zahumenskou na e-mailu: [vendula.zahumenska@investorzahumny.cz](mailto:vendula.zahumenska@investorzahumny.cz).

# ČÁST DRUHÁ

## POSTAVENÍ OBCE PŘI ÚZEMNÍM ROZVOJI

*„Dojemnė! Skoro mám chuť nebýt padouchem...“*

Hogo Fogo (z filmu Limonádový Joe)

Pokud hovoříme o vyjednávání s investory a uzavírání smluv s nimi, musíme vždy na prvním místě zmínit veřejný zájem a zájem obce. Jedná se o neurčité právní termíny, které nejsou definovány v žádném právním předpisu, přesto jsou velmi významné pro rozhodování obcí jako veřejnoprávních korporací.<sup>7</sup> Veřejný zájem a zájem obce (a jejich obyvatel) jsou kritérii pro hodnocení jednání starosty obce a zastupitelů.

Pojmy **veřejný zájem** a **zájem obce** se zdánlivě překrývají, nemusí být však za všech okolností totožné. V některých případech se může zájem obce odlišovat od veřejného zájmu. Pokud k tomu dojde, má přednost zájem veřejný a jeho ochrana. To si můžeme snadno přiblížit na případu šumavských obcí, které se nacházejí na území národního parku. Některé z těchto obcí mohou mít za to, že by bylo v jejich lepším zájmu, kdyby se nemusely významněji omezovat, kupř. ve stavebním rozvoji nebo rozvoji turistického ruchu, pravidly, která platí na území národních parků. Je ale ve veřejném zájmu, aby cenné části přírody byly speciálně chráněny a aby právě stavební rozvoj obcí byl omezen více, než je tomu v jiných částech republiky. Pokud tedy existují zákonem daná pravidla pro ochranu veřejného zájmu (např. ochranu přírody), obce je musí respektovat.

Od teoretických otázek ale přikročme k praktickým – které právní předpisy ukládají obcím řešit územní rozvoj a chránit přitom zájmy veřejné i obecní? Jako první samozřejmě uvádíme § 2 odst. 2 zák. o obcích, podle kterého obec pečuje o všestranný rozvoj svého území a o potřeby svých občanů a při plnění svých úkolů chrání též veřejný zájem. Další zmínky najdeme v § 5 odst. 3 stavebního zákona, podle kterého orgány obce zajišťují ochranu a rozvoj hodnot území obce, pokud nejsou svěřeny působnosti v záležitostech nadmístního významu orgánům kraje nebo na základě zvláštních právních předpisů dotčeným orgánům. Obdobně je pak v § 18 odst. 1 stavebního zákona uvedeno, že cílem územního plánování je vytvářet předpoklady pro výstavbu a pro udržitelný rozvoj území, spočívající ve vyváženém vztahu podmínek pro příznivé životní prostředí, pro hospodářský rozvoj a pro soudržnost společenství obyvatel území a který uspokojuje potřeby současné generace, aniž by ohrožoval podmínky života generací budoucích. Následuje § 18 odst. 4 stavebního

<sup>7</sup> Blíže k postavení obcí dále v části druhé.

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

Z těchto ustanovení je tedy zřejmé, že obec je povinna pečovat o rozvoj území v souladu se zájmy samosprávy, zájmy obyvatel a v souladu s cíli a úkoly územního plánování.

## I. POSTAVENÍ OBCÍ V ÚZEMNÍM PLÁNOVÁNÍ

**Obec** vystupuje ve správních procesech územního plánování v **několika různých postaveních**. To je třeba mít na paměti a vždy si nejprve ujasnit, v jakém konkrétním postavení obec při konkrétním úkonu a v příslušném právním vztahu a v příslušném správním procesu vlastně jedná. To je totiž klíčové pro zodpovězení otázky, co obec při takovém úkonu vlastně podle zákona může a co naopak nesmí, zejména zda může v rámci příslušného správního procesu uzavírat smlouvy o rozvoji území, popřípadě s jakým obsahem.

**První otázku**, kterou je třeba si ujasnit je, zda obec při určitém úkonu jedná

- v rovině veřejného práva jako orgán veřejné moci, resp. jako správní orgán podle § 1 odst. 1 spr. řádu, anebo
- jako právnická osoba, ať již v rovině soukromého práva, zpravidla jako vlastník nemovité věci, anebo v rovině veřejného práva, kdy vůči ní nějaký správní orgán vykonává veřejnou správu, např. když vystupuje v územním řízení jako účastník.

Pokud obec jedná jako orgán veřejné moci (správní orgán), pak je třeba si ujasnit **druhou otázku**, a sice zda jedná v samostatné působnosti, tzn. že sama za sebe a na svoji odpovědnost vykonává samosprávu, anebo zda jedná v přenesené působnosti, tzn. že jménem státu a na jeho odpovědnost vykonává státní správu, kterou na ni stát přenesl (delegoval). Zatímco v samostatné působnosti obec není podřízená krajským úřadům, ministerstvům ani vládě, v přenesené působnosti je vázána nejen zákony a podzákonnými právními předpisy, ale i usneseními vlády a směrnicemi ministerstev [§ 61 odst. 2 písm. b) zák. o obcích].

V některých případech, resp. u některých úkonů obce v územním plánování, není ze zákonné úpravy postavení obce zcela jasné. Navíc teorie správního práva i judikatura v některých případech zatím zcela chybí, popřípadě je jen útržkovitá.

Díky tomu vznikají ve správní praxi pochybnosti ohledně toho, co vlastně obec a její orgány v jednotlivých případech při tom či onom úkonu v územním plánování mohou, popřípadě za jakých podmínek. A občas se v tom ztratí nejen laik, ale i právník.

V této části se budeme věnovat postavení obce v **procesu pořizování (přípravy) a vydání (schválení) územního plánu**. V další části se pak budeme věnovat postavení obce jako účastníka územního řízení. Ačkoli je územní řízení upraveno ve stavebním zákoně v rámci části třetí „Územní plánování“, a považuje se tedy za součást územního plánování, pro účely této knihy budeme jako o územním plánování pojednávat pouze o procesech týkajících se pořizování a vydání územně plánovací dokumentace, konkrétně územního plánu.

**Územní plán**, stejně jako jeho případná **změna**, je veřejnoprávním aktem. Nejde o žádnou smlouvu či „dohodu“, jak se někdy nepřesně v urbanistické publicistice píše. Jde o mocenský akt, kterým obec, přesněji řečeno většina členů zastupitelstva obce, autoritativně rozhoduje o tom, jaká právní pravidla budou platit pro stavební využití pozemků na území obce, přičemž vlastníci, nájemci a uživatelé pozemků či jiných nemovitostí, ale i obyvatelé a vůbec všichni ostatní (veřejnost), kteří se stanovenými pravidly případně nesouhlasí, se s nimi v zásadě musejí smířit: stanovení těchto pravidel není závislé na jejich souhlasu.

Nejen hmotněprávní, ale i procesněprávní stránka pořízení a vydání územního plánu (a jeho změn) jsou **veřejnoprávní**. Jak hmotněprávní pravomoc orgánů obce, tak odpovídající správní proces jsou upraveny kogentními normami<sup>8</sup> stavebního zákona (§ 43 až 57), podpůrně pak normami správního řádu (§ 171 až 174). Výsledkem procesu je vrchnostenský (mocenský, autoritativní) abstraktně-konkrétní správní akt vydávaný v právní formě opatření obecné povahy (dále jen „OOP“) dle § 43 odst. 4 stavebního zákona s následnou možností soudního přezkumu na návrh aktivně legitimovaných (tj. oprávněných) osob podle § 101a a násl. s. ř. s. V této souvislosti jen dodáváme, že adjektiva autoritativní, vrchnostenský a mocenský jsou synonyma, neboť všechna vyjadřují totéž, tedy to, že obec zde vystupuje jako orgán veřejné moci (správní orgán), který jednostranně rozhoduje o právech jiných osob bez ohledu na to, zda či do jaké míry s tím tyto jiné (dotčené) osoby souhlasí.

Proces pořizování a vydání územního plánu (nebo jeho změny) je tedy rovněž veřejnoprávní. Jde o obdobu správního řízení, tj. procesu, ve kterém správní orgán vydává rozhodnutí (§ 9 spr. řádu). Jde o proces, který obec zahajuje ze své úřední moci, a to formou rozhodnutí zastupitelstva o pořízení územního plánu (§ 44 stavebního zákona). Tento proces má zpravidla (tj. v plné podobě) dvě fáze. První fáze je přípravná a jejím účelem je příprava návrhu územního plánu (§ 44 až 51

<sup>8</sup> Kogentní právní norma je taková norma, od jejíhož znění se nelze odchýlit. Kogentní právní normy najdeme především ve veřejném právu. Opakem jsou tzv. dispozitivní právní normy, typické pro soukromé právo.

stavebního zákona). Druhá fáze má pak formu řízení o vydání územního plánu, tj. řízení, ve kterém se s dotčenými orgány, osobami a veřejností projednává a popřípadě i upravuje předtím připravený návrh územního plánu, který vzešel z první fáze (§ 52 až 54 stavebního zákona, podpůrně § 171 až 174 spr. řádu). Shrnuto, při pořizování a vydávání územního plánu obec vystupuje v zásadě (až na okrajové výjimky) výlučně v rovině veřejného práva jako orgán veřejné moci (správní orgán).

V procesu pořizování a vydání územního plánu vystupují jako „hráči“ zejména **tyto subjekty:**

- **obec**, která na začátku rozhoduje o pořízení územního plánu a schvaluje jeho zadání (popřípadě pokyny ke zpracování) a na konci rozhoduje o vydání územního plánu;
- **obecní úřad**, který vede proces pořizování územního plánu, tzn. že připravuje návrh územního plánu v mezích schváleného zadání nebo pokynů a poté připravený návrh projednává se všemi dotčenými orgány, osobami a s veřejností a na základě toho jej popřípadě upravuje (pozměňuje);
- **dotčené správní orgány**, které v procesu pořizování územního plánu uplatňují v různých fázích (závazná) stanoviska k zadání a k návrhu územního plánu;
- **krajský úřad** coby nadřízený správní orgán, který v procesu pořizování územního plánu posuzuje soulad zadání a návrh územního plánu s právními předpisy a za tím účelem vydává v různých fázích procesu (závazné) vyjádření, popřípadě (závazné) stanovisko či (závazné) potvrzení;
- **příslušný úřad SEA**, který v procesu pořizování územního plánu může uplatnit (nezávazné) stanovisko, ve kterém posuzuje návrh územního plánu z hlediska vlivů na životní prostředí;
- **veřejnost**, která má v procesu pořizování územního plánu právo uplatnit v různých fázích připomínky;
- **vlastníci dotčených pozemků a staveb**, kteří mají v procesu pořizování územního plánu právo uplatnit ve druhé fázi procesu, tj. v řízení o vydání územního plánu, námítky.

## **1. Postavení obce jako orgánu veřejné moci (správního orgánu) v procesu územního plánování**

V procesu pořizování a vydání územního plánu vystupuje obec především jako orgán veřejné moci, resp. jako správní orgán podle § 1 odst. 1 spr. řádu, a to ve dvojitým postavení – v samostatné působnosti a v přenesené působnosti.

V **samostatné působnosti** obec prostřednictvím svého zastupitelstva vydává tyto klíčové vrchnostenské akty v různých etapách zmíněného procesu:

- Zcela na začátku zastupitelstvo obce rozhoduje o tom, zda pro své území pořídí územní plán, či nikoli, tzn. že rozhoduje o tom, zda chce mít na svém území

územní plán, anebo zda budou stavební úřady o umístění staveb a jiných záměrů rozhodovat bez územního plánu (§ 44 stavebního zákona). Obec totiž podle zákona nemusí mít územní plán. Zastupitelstvo se v této otázce samosprávy rozhoduje svobodně a není vázáno žádnými návrhy orgánů veřejné správy (neboli správních orgánů), občanů obce ani vlastníků nemovitostí, jak se někdy chybně traduje. Případné návrhy uvedených orgánů či osob podle § 44 písm. b) až e) stavebního zákona nejsou v pravém slova smyslu návrhy, jejichž podáním by se automaticky (tj. bez dalšího) zahajoval proces pořízení územního plánu, jako se např. podáním žádosti zahajuje územní řízení. Ale jde jen o nezávazné podněty, jimž zastupitelstvo obce nemusí vyhovět, a tedy nemusí na základě nich rozhodnout o pořízení územního plánu. Rozhodnutí zastupitelstva obce o pořízení územního plánu je veřejnoprávním vrchnostenským (mocenským) aktem, neboť se jím autoritativně předurčuje zásadní otázka územního plánování v obci do budoucna, tedy to, že obec bude mít územní plán, a současně se jím zahajuje proces pořízení a vydání územního plánu. Z procesního hlediska jde vlastně o rozhodnutí o zahájení veřejnoprávního řízení čili o něco podobného, jako např. usnesení o zahájení přezkumného řízení podle § 96 odst. 1 spr. řádu.

- V návaznosti na rozhodnutí o pořízení územního plánu zastupitelstvo rozhoduje o schválení zadání územního plánu, tj. o základních požadavcích a principech, kterými bude následně vázán obecní úřad, až bude v přenesené působnosti pořizovat návrh územního plánu (§ 47 odst. 1 a 5 stavebního zákona). I v těchto otázkách se zastupitelstvo rozhoduje v zásadě svobodně a je vázáno jen právními předpisy, politikou územního rozvoje, zásadami územního rozvoje, popřípadě regulačním plánem kraje. Rovněž schválení zadání územního plánu je veřejnoprávním vrchnostenským aktem, neboť zadané požadavky a principy bude muset obecní úřad při následném pořízení návrhu územního plánu dodržet a provést, konkretizovat. Zadání tak závazně předurčuje v hrubých rysech budoucí obsah územního plánu.
- Obdobnou povahu i význam jako zadání územního plánu pak mají dva související akty zastupitelstva obce. Za prvé, akt zastupitelstva, kterým se schvaluje výběr nejvhodnější varianty, pokud zadání obsahovalo variantní řešení návrhu územního plánu (§ 51 odst. 2 stavebního zákona). A za druhé, akt zastupitelstva, kterým se schvalují pokyny pro zpracování návrhu územního plánu, pokud zastupitelstvo po dokončení přípravy návrhu územního plánu (tj. na konci první fáze procesu), popřípadě po proběhlém řízení o územním plánu (tj. na konci druhé fáze procesu), usoudí, že je třeba pořídit nový návrh územního plánu (§ 51 odst. 3, resp. § 54 odst. 3 stavebního zákona). Pokyny jsou v takovém (spíše výjimečném) případě změnou, tedy jakousi „novelizací“, původně schváleného zadání územního plánu, a to v tom rozsahu, v jakém se obsahově odchyľují od schváleného zadání. Oba tyto akty jsou veřejnoprávní a vrchnostenské, neboť

shodně jako zadání územního plánu závazně předurčují budoucí obsah územního plánu, byť v dílčím, konkretizovaném prvku (v případě schválení výběru nejvhodnější varianty), anebo v „novelizovaných“ částech (v případě pokynů).

- Obdobnou povahu i význam jako zadání územního plánu pak mají přirozeně i obdobné akty zastupitelstva obce vydávané v procesu pořizování a vydání změny územního plánu. Jednak akt zastupitelstva obce, kterých se schvalují pokyny pro zpracování změny územního plánu, pokud jsou součástí zprávy o uplatňování územního plánu v uplynulém období (§ 55 odst. 1 stavebního zákona). Jednak akt zastupitelstva obce, kterým se schvaluje zadání změny územního plánu (§ 55 odst. 2 stavebního zákona).
- Na závěr řízení o vydání územního plánu pak zastupitelstvo obce rozhoduje o vydání územního plánu, tedy svým usnesením rozhoduje o tom, že schvaluje předtím připravený a projednaný návrh územního plánu, přičemž tak rozhoduje v právní formě OOP (§ 54 odst. 1 a 2 a § 43 odst. 4 stavebního zákona). Veřejnoprávní mocenská povaha tohoto usnesení je zřejmá a je zcela obdobná jako např. u rozhodnutí správního orgánu vydávaného ve správním řízení anebo u právního předpisu, typicky u obecně závazné vyhlášky obce.

Lze tak shrnout, že obec prostřednictvím svého zastupitelstva vystupuje v procesu pořizování a vydání územního plánu jako orgán veřejné moci (správní orgán), když v samostatné působnosti vykonává výše uvedené pravomoci (srov. též § 6 odst. 5 stavebního zákona). V tomto postavení však jako orgán veřejné moci (správní orgán) nevykonává státní moc, ale jinou, odstátněnou (neboli decentralizovanou, potažmo samosprávnou) veřejnou moc. Obec, resp. zastupitelstvo obce, tak při výkonu uvedených pravomocí v procesu pořizování a vydání (svého) územního plánu nevystupuje jako nějaká „obyčejná“ právnická osoba, tedy jako dotčená osoba nebo účastník řízení, jak naopak vystupuje např. v územním řízení podle § 85 odst. 1 písm. b) stavebního zákona. Obec zde vystupuje prostřednictvím svého zastupitelstva jako mocenský orgán, který se dělí o svoji pravomoc s příslušným obecním úřadem, který jinak (tj. ve zbytku) proces pořizování územního plánu vede a řídí.

V **přenesené působnosti** pak obce různých kategorií prostřednictvím svých obecních úřadů pořizují územní plány. „**Pořizováním**“ územního plánu se rozumí:

- jednak příprava návrhu územního plánu a
- jednak jeho projednání se všemi dotčenými osobami a orgány a vůbec s veřejností v rámci správního procesu upraveného v § 46 až 54 stavebního zákona a v jeho rámci pak i v řízení o vydání územního plánu podle § 52 až 54 stavebního zákona. V tomto postavení obecní úřad nevykonává samosprávu, ale jménem státu a pod řízením Ministerstva pro místní rozvoj vykonává státní správu. V tom se také projevuje specifikum i jistá schizofrenie přípravy a tvorby územního plánu v ČR. Zatímco pořizování územního plánu, zejména pak řízení



o vydání územního plánu, náleží z převážné části do pravomoci obecního úřadu v přenesené působnosti, vydání územního plánu náleží do pravomoci zastupitelstva obce v samostatné působnosti. Podstata tohoto rozdělení pravomoci spočívá v tom, že nejprve obecní úřad v rámci státní správy a v poměrně složitém a zdoluhavém procesu pro obec připraví a projedná návrh územního plánu. A na závěr tohoto procesu zastupitelstvo obce v rámci samosprávy rozhoduje o tom, zda připravený a projednaný návrh schválí, či zda jej naopak (zcela) zamítne, popřípadě vrátí obecnímu úřadu s pokyny k úpravě a novému projednání (§ 54 odst. 3 stavebního zákona). Pravomoc obecního úřadu v procesu pořizování územního plánu však není výlučná, neboť ji omezují výše zmíněné pravomoci zastupitelstva při rozhodování o pořízení územního plánu, při schválení zadání územního plánu a při schválení pokynů pro zpracování územního plánu.

Územní plán mohou podle stavebního zákona pořizovat různé kategorie obecních úřadů. Zásadně je to obecní úřad obce s rozšířenou působností, který je ve stavebním zákoně označen jako „**úřad územního plánování**“ (§ 6 odst. 1 stavebního zákona).<sup>9</sup> Ten pak může územní plán pořizovat bez dalších podmínek buď pro svoji vlastní obec [§ 6 odst. 1 písm. a) stavebního zákona], anebo pro obce v jeho správním obvodu na jejich žádost [§ 6 odst. 1 písm. c) stavebního zákona]. Pokud obec s pověřeným obecním úřadem nebo obec se základním rozsahem přenesené působnosti nechce, aby jí územní plán pořizoval obecní úřad obce s rozšířenou působností, do jehož správního obvodu spadá, má v zásadě tři možnosti. Buď si pořídí územní plán sama prostřednictvím svého obecního úřadu, přičemž si ale k tomu účelu musí zajistit buď (i) kvalifikovaného úředníka na základě pracovní smlouvy, anebo (ii) alespoň kvalifikovaného externího dodavatele na základě smlouvy o dílo (§ 6 odst. 2 a § 24 stavebního zákona). Anebo jí může územní plán pořídít na základě veřejnoprávní smlouvy jiná obec s pověřeným obecním úřadem, popřípadě jiná obec se základním rozsahem přenesené působnosti, prostřednictvím svého obecního úřadu, avšak jen tehdy, pokud tato jiná obec má k tomu kvalifikovaného úředníka nebo kvalifikovaného externího dodavatele ve smyslu § 6 odst. 2 a § 24 stavebního zákona. Všechny uvedené kategorie obecních úřadů tak vystupují v procesu pořizování územního plánu jako orgány veřejné moci, konkrétně jako správní orgány vykonávající jménem státu vrchnostenskou státní správu.

V přenesené působnosti pak obce různých kategorií, zejména obce s rozšířenou působností, vystupují rovněž prostřednictvím svých obecních úřadů jako **tzv. dotčené (správní) orgány** a uplatňují v procesu pořizování územního plánu (závazná) stanoviska k ochraně zvláštních veřejných zájmů podle zvláštních zákonů (srov. zejména § 50 odst. 2 a § 52 odst. 3 spr. řádu). I dotčené správní orgány tak

<sup>9</sup> Více o tzv. létajícím pořizovateli viz část devátá, podkapitola IV.1.

vystupují procesu pořizování územního plánu jako orgány veřejné moci, konkrétně jako správní orgány vykonávající vrchnostenskou státní správu.

## 2. Postavení obce jako právnické osoby v procesu územního plánování

Obec však může v procesu pořizování a vydání územního plánu vystupovat současně i jako právnická osoba, a to nejen v procesu pořizování a vydání územního plánu jiné obce (např. podle § 50 odst. 2 stavebního zákona mohou sousední obce uplatňovat připomínky k návrhu územního plánu), ale i v procesu pořizování a vydání svého vlastního územního plánu (např. podle § 52 odst. 2 stavebního zákona může obec jakožto vlastník dotčených pozemků nebo staveb uplatnit námitky proti návrhu svého vlastního územního plánu). A to je moment, který leckdy zmate nejen veřejnost, ale i právníka, když uvažuje, v jakém postavení vlastně obec v procesu pořízení a vydání svého územního plánu vystupuje. Odpověď zní, že v různorodém postavení: „**Sousední obec**“ může uplatnit připomínky k návrhu územního plánu obce (§ 50 odst. 2 stavebního zákona). Obec může uplatnit k zadání, popřípadě k návrhu svého vlastního územního plánu, (obecné) připomínky „**veřejnosti**“ v různých fázích procesu, tedy podle § 47 odst. 2, podle § 50 odst. 3, nebo podle § 52 odst. 3 stavebního zákona. Obec jakožto „**vlastník**“ pozemku nebo stavby dotčené návrhem řešení může uplatnit námitky k návrhu svého vlastního územního plánu (nebo jeho změny) podle § 52 odst. 2 stavebního zákona.<sup>10</sup> Obec jakožto

---

<sup>10</sup> To potvrzuje i judikatura: „Zastupitelstvo obce je oprávněno do odborné činnosti pořizovatele (obecního úřadu, resp. jím najatého odborníka) vstupovat pouze prostřednictvím vznášení připomínek v jednotlivých fázích pořizování (zveřejnění návrhu zadání, společné jednání a veřejné projednání návrhu územního plánu – § 47 odst. 2, § 50 odst. 2 a § 52 odst. 3 stavebního zákona), a prostřednictvím obdobně nezávazných připomínek (požadavků), jež může pořizovateli tlumočit pověřený zastupitel. Těmito připomínkami však pořizovatel nemůže a nesmí být vázán, neboť vždy musí s ohledem na zákonné požadavky a odborná hlediska posoudit, zda požadavky obce lze do návrhu územního plánu vtělit. Pokud požadavky obce kolidují se zákonnými limity, popř. limity odborného charakteru, pořizovatel je nezohlední. Nejsilnějšími okamžiky ingerence obce do pořizování územního plánu jsou pak případy, kdy zastupitelstvo obce schvaluje předložený návrh. Prvně jde o schvalování návrhu zadání podle § 47 odst. 5 stavebního zákona, v závěru pak o finální schvalování samotného návrhu územního plánu podle § 54 odst. 2 a 3 stavebního zákona a mezi to se eventuálně v případě pořizování konceptu územního plánu může vklínit ještě schvalování pokynů pro zpracování návrhu územního plánu podle § 49 odst. 3 stavebního zákona. Takovými pokyny již pořizovatel vázán je (jinak by jejich úprava ve stavebním zákoně byla nadbytečnou), nicméně není jimi omezena jeho povinnost upozornit zastupitelstvo na jejich případný rozpor s požadavky právních předpisů, jejich nevhodnost apod. Pokud však zastupitelstvo trvá na jejich zakotvení, prosadí příslušným rozhodnutím svou politickou vůli. Následně ovšem bude čelit riziku, že přijatý územní plán či jeho část mohou být v následujících třech letech na základě příslušného návrhu zrušeny soudem (srov. § 101b s. ř. s.), který správnost upozornění pořizovatele (při vznesení příslušných žalobních bodů) závazně posoudí.