



1.

ÚZEMNÍ PLÁNOVÁNÍ

„První pravidlo Klubu rváčů: O Klubu rváčů je zakázáno mluvit!“ (Klub rváčů, 1999)

Územní plánování je upraveno především v zákoně č. 183/2006 Sb., stavební zákon (dále jen „stavební zákon“). Mezi další důležité právní předpisy patří zákon č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „spr. řád“), a zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“).¹

Územní plánování je jednou z nejdůležitějších činností obcí, při které se rozhoduje o budoucím využití území, o otázkách spojených s kvalitou bydlení nebo ekonomickém rozvoji. Zapojuje se do něj celá řada subjektů, z nichž mnohé mají vlastní představy o tom, kam by se obec měla ubírat. Navíc probíhá jak v režimu přenesené, tak i samostatné působnosti obce, což jej nadále komplikuje. Soudní přezkum, kdy soudy mohou zrušit část územního plánu nebo jeho změny (zřídka kdy celý dokument) a obce jsou zase na začátku, je už jen třešničkou na dortu.

Štěstím v tomto pomyslném neštěstí pro obce je, že za 15 let účinnosti stavebního zákona již soudci vycizelovali judikaturu téměř k dokonalosti, a když si obce na zpracování územního plánu najdou schopné projektanty, spolupracují včas s právníky a snaží se respektovat jak vlastníky, tak veřejné zájmy a tuto směs smíchat dohromady, vznikne územní plán, který nejenže obstojí u soudního přezkumu, ale dokonce může území obce celkem dobře regulovat a namísto problémů přinášet řešení.

1.1 Význam koncepcí v územním plánu

Územní plánování se neděje nahodile, naopak – obec by vždy měla sledovat při přípravě územního plánu cíle a úkoly stanovené stavebním zákonem (§ 18 a § 19). Jedním z úkolů územního plánování je podle § 19 odst. 1 písm. b) stanovit koncepci rozvoje území, včetně urbanistické koncepce s ohledem na hodnoty a podmínky území. V § 43 odst. 1 téhož zákona se uvádí: územní plán stanoví základní koncepci rozvoje území obce, ochrany jeho hodnot, jeho plošného a prostorového uspořádání (tj. urbanistickou koncepci), uspořádání krajiny a koncepci veřejné infrastruktury.

¹ Blíže o územním plánování v naší knize ZAHUMENSKÁ, V., ZAHUMENSKÝ, D. *Obec a investor nad územním plánem: změny regulace, náhrady za zmařené investice a veřejná infrastruktura. Právo prakticky*. Praha: Wolters Kluwer, 2022. ISBN 978-80-7676-323-4.



Podle přílohy č. 6 k vyhlášce č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a způsobu evidence územně plánovací činnosti (dále jen „vyhláška č. 500/2006 Sb.“), musí již zadání územního plánu obsahovat hlavní cíle a požadavky na zpracování návrhu územního plánu, mj. to jsou požadavky na základní koncepci rozvoje území obce, vyjádřené zejména v cílech zlepšování dosavadního stavu, včetně rozvoje obce a ochrany hodnot jejího území, v požadavcích na změnu charakteru obce,² jejího vztahu k sídelní struktuře a dostupnosti veřejné infrastruktury. Tyto požadavky lze dle potřeby dále upřesnit a doplnit v členění na požadavky na

- urbanistickou koncepci, zejména na prověření plošného a prostorového uspořádání zastavěného území a na prověření možných změn, včetně vymezení zastavitelných ploch;

² Charakter území je neurčitý pojem, dnes upřesněný judikaturou. Nový stavební zákon jej definuje v § 41: Charakter území se určuje zejména podle funkčního využití, struktury a typu zástavby, uspořádání veřejných prostranství, dalších prvků prostorového uspořádání a urbanistických, architektonických, estetických, kulturních a přírodních hodnot území, včetně jejich vzájemných vztahů a vazeb, a to především vymezením v územním plánu. V důvodové zprávě se uvádí: Zavádí se definice pojmu charakter území. Jedná se o pojem, se kterým pracuje již stávající právní úprava (srov. např. ustanovení § 18 odst. 5 zákona č. 183/2006 Sb.), avšak neuvádí, jakým způsobem má být charakter území určen. Pro určení charakteru území je klíčové funkční využití a prostorové uspořádání území. Charakter území formuje morfologické uspořádání území, přírodní hodnoty, jeho historický vývoj. Charakter každého území je jedinečný, je ovlivněn prostorovými vazbami, kompozičním uspořádáním, měřítkem prostorů i budov, ve větším detailu pak např. materiály či charakteristickými prvky staveb. Podstatný vliv na charakter území mají veřejná prostranství, a to stávající i nově vymezovaná.

Na charakter území ve stavebním zákoně odkazuje úkol územního plánování prověřovat a posuzovat potřebu změn v území, zejména pak pro umístění a uspořádání staveb s ohledem na stávající charakter a hodnoty v území a na využitelnost navazujícího území. Charakter území se stanovuje v zastavěném území, ale i nezastavěném území a v zastavitelných plochách. Charakter území se přednostně určuje v územně plánovací dokumentaci, zejména v územním plánu, hodnoty a charakter území má chránit stanovením podrobných podmínek v řešené ploše i regulační plán. Regulační plán zároveň může být pořízen i při absenci územního plánu, ale při tom nesmí měnit charakter řešeného území. Určování charakteru území se v územně plánovacích dokumentacích děje v podrobnosti, která příslušnému typu dokumentace přísluší. Stávající charakter území je popsán v územně analytických podkladech, zejména v rámci jevů urbanistické a krajinné hodnoty: struktura a výška zástavby, architektonicky nebo urbanisticky cenné stavby nebo soubory staveb, historicky významné stavby, místa nebo soubory staveb atd.

Charakter území je třeba zohlednit při vymezení pozemků a při umístování staveb – stavební úřad vždy v řízení posuzuje, zda je záměr v souladu s charakterem území, primárně přitom vychází z územně plánovací dokumentace. Významné je posouzení vztahu k charakteru nezastavěného území v případě umístování staveb vyjmenovaných v § 122 odst. 1, pokud je územně plánovací dokumentace výslovně nevylučuje.

- koncepci veřejné infrastruktury, zejména na prověření uspořádání veřejné infrastruktury a možnosti jejích změn;
- koncepci uspořádání krajiny, zejména na prověření plošného a prostorového uspořádání nezastavěného území a na prověření možných změn, včetně prověření, ve kterých plochách je vhodné vyloučit umístění staveb, zařízení a jiných opatření (§ 18 odst. 5 stavebního zákona).

Zákon č. 283/2021 Sb., stavební zákon (dále jen „stavební zákon č. 283/2021 Sb.“), upravuje tyto otázky velmi podobně³ – kromě jiného v § 80 odst. 1 a 2 písm. b) říká, že územní plán je základním koncepčním dokumentem obce k usměrňování územního rozvoje a ochrany hodnot jejího území. Proto stanoví základní koncepci rozvoje území obce, vyjádřenou zejména v cílech zlepšování jeho dosavadního stavu a požadavcích na rozvoj a ochranu jeho hodnot. Dále musí definovat urbanistickou koncepci, jejíž součástí je i urbanistická kompozice, vymezení ploch s rozdílným způsobem využití, zastavitelných ploch, transformačních ploch a systému sídelní zeleně. Vedle toho i podle stavebního zákona č. 283/2021 Sb. bude územní plán stanovovat koncepci veřejné infrastruktury, jejíž součástí je i stanovení podmínek pro její umístění, vymezení ploch a koridorů pro veřejnou infrastrukturu, včetně stanovení podmínek pro jejich využití. Nakonec pak musí určit koncepci uspořádání krajiny, jejíž součástí je i vymezení ploch s rozdílným způsobem využití, ploch změn v krajině a stanovení podmínek pro jejich využití, vymezení a stanovení podmínek pro zelenou infrastrukturu včetně územního systému ekologické stability, prostupnost krajiny, protierozní opatření, ochranu před povodněmi a suchem, rekreaci a dobývání ložisek nerostných surovin.

Jak je vidno z uvedeného, všechny koncepce, které mají být obsaženy v územním plánu, mají svůj značný význam a v praxi slouží zejména jako výkladové vodítko pro to, co je a co není v území žádoucí a proč – dobrá koncepce jednoduše silně napomáhá tomu, aby bylo možno považovat územní plán za správně a dostatečně odůvodněný.

Přesto ještě stále existují územní plány, a to dokonce i ty nové, u kterých je hrubě podceněno vypracování a odůvodnění koncepcí. Jedná se o selhání projektanta, pořizovatele i zastupitelstva, které může obci přivodit nemalé potíže při soudním přezkumu územního plánu.

1.1.1. Příběh 1: Kterak dobrá koncepce zachránila obec u soudu

V jedné obci chtěl vlastník na svých pozemcích realizovat parkoviště pro kamiony, a to v souladu s dosavadním územním plánem, který nemovitosti vymezil jako

³ Cíle a úkoly územního plánování upravuje v § 38 až 41.

zastavitelné pro výrobu a skladování. Nový územní plán ale změnil způsob využití ze zastavitelné na plochu zemědělskou za současného vymezení územní rezervy, a to i přes námitky, které vlastník v průběhu pořizování územního plánu vznesl. Namísto územní rezervy mohla být v souladu s územním plánem v budoucnu vymezena zastavitelná plocha za splnění stanovených podmínek. Na okraj lze poznamenat, že vlastník mohl pozemky před přijetím nového územního plánu zastavět od roku 2006, tj. po 13 let, nicméně se k tomu nikdy pořádně neměl.

Případ se dostal ke Krajskému soudu v Praze,⁴ který měl přezkoumat, zda bylo vymezení nezastavitelných pozemků a územní rezervy v pořádku. Soud územní plán nezrušil a řekl, že obec měla pro takový postup dobré důvody, protože „zásadně změnila základní koncepci rozvoje území obce v návaznosti na plynutí času. Významnou roli sehrálo, že sporné pozemky v mezidobí pro původně prověřovaný účel využity nebyly a současně v jejich blízkém okolí naopak došlo k dynamickému výrobně-skladovému rozvoji.“

V rozsudku se dále dočteme, že obec „nerozporovala, že sporné pozemky coby zastavitelnou plochu pro výrobu a skladování podle původního územního plánu jako jediné nepřevzala do napadeného územního plánu (...) Vzhledem k přehodnocení urbanistického vývoje a tomu, že v původním územním plánu nebyla vymezena jiná rozsáhlejší zastavitelná plocha pro výrobu a skladování, která do té doby nebyla zastavěna, bylo přirozené, že se vyřazení týkalo pouze navrhovatelky (...) Sporné pozemky by představovaly rozšíření již vystavěné výrobně skladové zóny o další 4 ha, což je v rozporu s novou koncepcí rozvoje bydlení. Odpůrkyně má zájem zvrátit dosavadní rozvoj, kterému dosud dominovala výstavba obřích logistických areálů. Zdůraznila, že politické vedení obce má právo rozhodovat při pořizování územně plánovací dokumentace o strategických otázkách, což je výrazem práva na samosprávu, které nemohou zpochybnit individuální zájmy. Je přitom legitimní navrhnout nová řešení, aniž by se zcela vycházelo jen z těch původních.“

Soud těmto argumentům obce přisvědčil a řekl, že „z obsahu napadeného územního plánu přitom vyplývá, že odpůrkyní sledovaným cílem bylo posílení obytné funkce obce. Z podrobného vyhodnocení účelného využití zastavěného území a vyhodnocení potřeby vymezení zastavitelných ploch v kapitole H odůvodnění napadeného územního plánu plyne, že stávající zastavěné území odpůrkyně postrádá dostatečné plochy pro bydlení a nelze jej ani zahušťovat, ačkoliv předpokládaný vývoj obce vyžaduje rozšíření obytných ploch (...) Proti této snaze však aktivně vystoupil orgán ochrany ZPF. Z obsahu správního spisu je přitom patrné, že právě poukaz odpůrkyně na vyřazení dotčených pozemků navrhovatele, jež se nacházejí na půdách I. třídy ochrany ZPF, ze zastavitelných ploch byl zásadním argumentem a nutnou

⁴ Rozsudek Krajského soudu v Praze čj. 54 A 20/2020-48 ze dne 12. 11. 2020. Rozsudky správních soudů dostupné z: www.nssoud.cz.

podmínkou pro změnu stanoviska orgánu ochrany ZPF, které umožnilo nové zastavitelné plochy pro bydlení v potřebném rozsahu vůbec vymezit. Soud na tomto místě konstatuje, že takový důvod pro ‚výměnu‘ původně zastavitelných pozemků navrhovatelky za možnost vymezení nově zastavitelných pozemků pro bydlení se opírá o zákonné cíle a je i ústavně legitimní (...) Obec tedy nemá rozumný důvod v rámci územního plánování dále podporovat rozvoj této zóny a naopak vyvážený rozvoj jednotlivých pilířů územního plánování si v takové situaci skutečně žádá v zájmu budoucích generací posílit doposud zanedbávanou obytnou funkci obce spolu s uměřeným rozvojem dalších ploch využitelných samotnými obyvateli obce.“

Z toho můžeme dovodit, že je při územním plánování skutečně důležité zaměřit se na základní koncepci rozvoje území a s tím i urbanistickou koncepci, aby z nich bylo kupř. naprosto zřejmé, co je hlavním cílem obce a kudy a kam se chce ubírat. Může to být třeba omezení rezidenční zástavby a neumožnění nekontrolovaného rozrůstání sídla nebo snaha chránit cennou ornou půdu nebo řešit dopady změn klimatu. Důvody pro takový postup je pak nutno detailně uvést v odůvodnění územního plánu. Dobře vytvořená koncepce územního plánu se v případě sporu ukáže být nad zlato.

Závěrečné doporučení

Obce by proto měly dopředu vědět, co a jak po zpracovateli územního plánu žádají, a hlavně proč to chtějí. Koncepci lze vypilovat i na setkání nebo diskusích s občany či odborníky. Dobře poslouží i územně analytické podklady, demografické analýzy, podrobné znalosti o kapacitě a kvalitě veřejné infrastruktury nebo informace o stavu životního prostředí v obci.

1.2 Územní plán jako opatření obecné povahy

Územní plány se vydávají ve formě opatření obecné povahy (dále jen „OOP“). Tyto akty na pomezí individuálního právního aktu a právního předpisu upravuje správní řád v § 171 a násl. Jedná se o mocenský akt, výsledek veřejnoprávního působení zastupitelstva obce jako správního orgánu, a v důsledku toho musí obec v rámci procesu územního plánování postupovat předem daným způsobem. Závažné procesní pochybení by mohlo vést ke zrušení celého územního plánu soudem. Podstatné pro obec je dát si především pozor na řádné zveřejňování písemností (o tom si řekneme víc později), dále pak na vypořádání připomínek a rozhodnutí o námitkách, komunikaci s dotčenými orgány a nakonec také na schválení nového územního plánu nebo jeho změny v zastupitelstvu, kdy musí být podle § 54 odst. 2 stavebního zákona ověřeno, že územní plán není v rozporu s politikou územního rozvoje,

územním rozvojovým plánem, s územně plánovací dokumentací vydanou krajem nebo výsledkem řešení rozporů a se stanovisky dotčených orgánů nebo stanoviskem krajského úřadu.

Lze shrnout, že schvalování územně plánovací dokumentace patří do samostatné působnosti obcí, a soudy uznávají, že je na obcích, jakým způsobem umožní využít svoje území, pokud přitom budou respektovat právní předpisy a nebudou postupovat diskriminačně nebo zasahovat nepřiměřeně do vlastnických práv (k tomu podrobněji níže).

1.2.1 Příběh 2: Právo obce na samosprávu a vydávání územního plánu

Zastupitelstvo jednoho českého města se obrátilo na Ústavní soud, protože nesouhlasilo s postupem Nejvyššího správního soudu (dále jen „NSS“), který zrušil OOP – dodatek k územnímu plánu, který zrušil zastavitelnost některých ploch kvůli ochraně zemědělského půdního fondu. Město se bránilo tím, že rozsudkem došlo k zásahu do práva na samosprávu.

Ústavní soud měl díky této komunální stížnosti možnost vyjádřit se k rozsahu práva obce na samosprávu a v rámci toho konstatoval:⁵ „Do samostatné působnosti obce na základě zvláštních zákonů patří též schvalování územně plánovací dokumentace. Obec rozhoduje o pořízení, zadání a vydání územního plánu obce a regulačního plánu, které se vyhlášují formou opatření obecné povahy. Oba plány jsou součástí územně plánovací dokumentace a pořizuje je obec s rozšířenou působností v přenesené působnosti, jejich schvalování je však samostatnou působností každé obce. Územní plán je společenskou dohodou o využití území lidmi, kteří v něm žijí. Rozhodování o rozvoji spravovaného území patří mezi základní práva územní samosprávy (...) Vydání opatření obecné povahy sice výkonem veřejné moci je (jde o jednostranný správní akt autoritativně, tzn. jednostranně určující práva a povinnosti dotčených osob), současně jde však (alespoň u některých opatření obecné povahy) o výkon samostatné působnosti, tedy ústavně zaručeného práva na samosprávu. Územní samospráva není jen veřejnou mocí, ale rovněž ústavně zaručeným právem obcí a krajů, k jehož ochraně slouží např. institut ústavní stížnosti (...) Dle čl. 101 odst. 4 Ústavy může stát zasahovat do činnosti územních samosprávních celků, jen vyžaduje-li to ochrana zákona a jen způsobem stanoveným zákonem (...) Respektování územní samosprávy je nutnou součástí právního státu. Ústavní definice tohoto pojmu nemůže být závislá jen na zákonné úpravě, protože by to mohlo vést k libovůli zákonodárce a k narušení samé podstaty principu územní samosprávy, který je jednou ze základních hodnot demokratického a právního státu a který

⁵ Nález Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 1669/11 ze dne 27. 5. 2013.