2.

KONCEPCE

„Poslední dobu ledovou lidstvo přežilo. Tak přežijeme i tuhle. Důležitý je, jestli se dokážeme poučit z vlastních chyb. Sám bych pak měl šanci poučit se ze svých.“

(Den poté, 2004)

2.1 Veřejné zájmy a územní plánování

Územní plánování se děje ve veřejném zájmu, jehož ochrana se vine celým tímto procesem – vždyť právě veřejným zájmem je často „posvěcen“ zásah do vlastnického práva, resp. zásah územním plánem do vlastnického práva je přípustný pouze v případě, že je přesvědčivě odůvodněn veřejný zájem na zvoleném řešení. Zásahy do vlastnického práva se musí hodnotit s ohledem na přiměřenost takového zásahu ve vztahu k veřejnému zájmu, který je územním plánem sledován, neboli je zapotřebí, aby veřejný zájem položený na jednu misku rovnoramenných vah převážil nad zájmy vlastnickými.

Z judikatury:

„Cíle územního plánování prezentují veřejné zájmy, které je třeba chránit, aby byl zajištěn udržitelný rozvoj území, ochrana životního prostředí i ochrana hodnot území; také proto je povinnou součástí odůvodnění územního plánu vydaného formou opatření obecné povahy odůvodnění souladu územního plánu s cíli a úkoly územního plánování [srov. § 53 odst. 5 písm. a) ve spojení s § 53 odst. 4 písm. b) stavebního zákona]. S ohledem na § 53 odst. 5 stavebního zákona bylo proto na stěžovatelce, aby naplnění požadavků § 18 a § 19 stavebního zákona dostatečně odůvodnila.“[3]

Prosazováním veřejných zájmů jsou pověřeny dotčené orgány, které stojí pomyslně proti vlastníkům a někdy i samotným obcím, které naopak hájí zájmy své a svých občanů. Veřejné zájmy občas mají na zřeteli také spolky, zejména pak ty environmentální.

Jaké veřejné zájmy mohou v územním plánování figurovat a které dotčené orgány je chrání?[4] Z široké palety vybíráme, pro představu, třeba tyto:

---

[3] Rozsudek NSS ze dne 8. 11. 2018, čj. 8 As 25/2017-67.

[4] ÚSTAV ÚZEMNÍHO ROZVOJE. *Aktualizované příručky*. Online. 2023. Dostupné z: https://www.uur.cz/publikacni-cinnost/aktualizovane-prirucky/ [cit. 2024-02-25].

- ochrana životního prostředí,
- ochrana přírody a krajiny,
- ochrana vod,
- ochrana ovzduší,
- ochrana zemědělského půdního fondu,
- ochrana ložisek nerostných surovin,
- využívání jaderné energie a ionizujícího záření,
- ochrana lesa,
- odpadové hospodářství,
- požární ochrana,
- ochrana veřejného zdraví,
- pozemkové úpravy,
- veterinární péče,
- památková péče,
- elektronické komunikace,
- obrana státu,
- civilní ochrana,
- doprava,
- energetika,
- bezpečnost státu.

Během pořizování územního plánu je úkolem dotčených orgánů vydávat stanoviska (k návrhu územního plánu), jejichž obsah je pro územní plán závazný. Vedle toho uplatňují dotčené orgány vyjádření k návrhu zadání územně plánovací dokumentace, vyhodnocení vlivů, návrhu zprávy o uplatňování územně plánovací dokumentace a návrhu zadání změny územně plánovací dokumentace. Dotčeným orgánům musí být předložen i návrh vyhodnocení připomínek uplatněných k návrhu územního plánu nebo k tzv. podstatným úpravám návrhu územního plánu po veřejném projednání.

Z judikatury:

„Stanoviska dotčených orgánů jsou závazným podkladem pro územní plán. Zastupitelstvo obce není oprávněno stanoviska dotčených orgánů po věcné stránce přezkoumávat či měnit, a to ani k případně vznesené námitce. Pokud je totiž stanovisko závazným podkladem pro územní plán, nemůže se od něho zastupitelstvo při tvorbě územního plánu odchýlit a územní plán vydat v rozporu s tímto stanoviskem. Jsou-li důvodem nevyhovění námitkám stanoviska dotčených orgánů, musí být ale z rozhodnutí o námitkách zřejmé, na základě stanovisek

jakých dotčených orgánů bylo rozhodnuto, co bylo jejich obsahem a z jakých důvodů je vznesená námitka v rozporu se stanovisky dotčených orgánů."[5]

V rámci principu kontinuity jsou dotčené orgány vázány svým předchozím stanoviskem. Měnit ho mohou jen ve výjimečných případech.[6]

Z judikatury:

„Již v procesu územního plánování je přijímána regulace, která se bezprostředně dotýká ochrany ZPF. Právě proto § 5 odst. 2 zákona č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu... požaduje vydání stanoviska orgánu ochrany ZPF k územně plánovací dokumentaci. Zákonnost a správnost takových stanovisek přezkoumává soud v rámci posuzování, zda bylo opatření obecné povahy vydáno v souladu se zákonem, neboť jsou součástí procesu, v němž je zpracováván a přijímán územní plán. Soud tedy stanoviska zkoumá jako závazné podklady opatření obecné povahy... Jestliže orgán ochrany ZPF při posuzování územně plánovací dokumentace v rozporu s principy vyplývajícími z § 1 odst. 1 a § 4 odst. 1 zákona o ochraně ZPF v ochraně ZPF selže, jedná se o zásadní porušení norem, které má podstatný vliv na obsah opatření obecné povahy... Stanovisko dotčeného orgánu státní správy musí být odůvodněno, mimo jiné proto, aby ho správní soud vůbec mohl přezkoumat v rámci řízení o přezkumu opatření obecné povahy... Zároveň se uplatní princip kontinuity stanovisek a s tím související povinnost argumentačně se vypořádat s předchozím stanoviskem, zejména přehodnocuje-li správní orgán zcela své předchozí stanovisko."[7]

Jsou-li v rámci procesu pořizování nástrojů územního plánování stanoveny lhůty pro uplatnění stanovisek nebo vyjádření a dotčený orgán v této lhůtě stanovisko nebo vyjádření neuplatní, k později uplatněnému stanovisku nebo vyjádření se nepřihlíží. To znamená, že není nezbytně nutné mít všechna stanoviska všech dotčených orgánů. Je jenom třeba jim dát možnost reagovat. Někdy se může stát, že se na řešení, které by mělo být v územním plánu obsaženo, pořizovatel s dotčeným orgánem neshodne, nebo se tyto orgány nedohodnou mezi sebou. Takový rozpor je

---

5 Podle rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem – pobočky v Liberci ze dne 18. 2. 2020, čj. 64 A 4/2019-188.

6 Nové stanovisko, vyjádření nebo závazné stanovisko může dotčený orgán v téže věci uplatňovat pouze v rozsahu nově zjištěných skutečností, které nemohly být zjištěny dříve, nebo na základě změny právních předpisů, a pokud se jimi změnily podmínky, za kterých bylo stanovisko, vyjádření nebo závazné stanovisko vydáno, a to jen v rozsahu změny podmínek.
Nové stanovisko, vyjádření nebo závazné stanovisko může dotčený orgán vydat také tehdy, pokud původní bylo vydáno na základě údajů nepravdivých, neúplných nebo zkreslených.
Nové stanovisko k územně plánovací dokumentaci může dotčený orgán uplatnit také na základě skutečností vyplývajících z větší podrobnosti pořizované územně plánovací dokumentace, nebo na základě výsledku řešení rozporů.

7 Podle rozsudku NSS ze dne 1. 2. 2024, čj. 3 As 201/2022-34.

nutné vyřešit a na starost to mají orgány územního plánování, přičemž se podpůrně postupuje podle § 136 odst. 6 spr. řádu.

Z judikatury:

- *„Při posuzování toho, zda bylo uzavření dohody mezi vedlejšími účastníky zákonné, je potřeba vycházet zejména z § 136 odst. 6 věty druhé správního řádu, která stanoví, že se ustanovení tohoto odstavce (odkazujícího na přiměřené použití § 133 správního řádu) nepoužije na řešení rozporů s územními samosprávnými celky, jestliže se věc týká práva územního samosprávného celku na samosprávu. Pro vyloučení možnosti řešení rozporu v dohodovacím řízení je tedy nutné souběžné splnění dvou podmínek. Musí jít o 1) rozpor s územním samosprávným celkem a současně musí jít o 2) věc, která se týká práva územního samosprávného celku na samosprávu. V posuzované věci je zřejmé (viz text dohody a bod 23 rozsudku městského soudu), že rozpor vznikl mezi Městským úřadem Břeclav (pořizovatelem územního plánu) jako správním orgánem, který vede řízení, a Ministerstvem kultury (správním orgánem, který je dotčeným orgánem), pročež účastníky dohodovacího řízení a z něho vzešlé dohody byli výlučně vedlejší účastníci jako ústřední správní úřady ve smyslu § 136 odst. 6 věty prvé ve spojení s § 133 odst. 3 správního řádu. Ústavní soud má za to, že v předmětné věci nešlo o rozpor mezi Ministerstvem kultury a obcí Lednice (resp. jejím zastupitelstvem), byť se věc bezpochyby v konečném důsledku dotýkala práva obce na samosprávu (splnění druhé podmínky), ale o rozpor orgánů státní správy hájících veřejný zájem v procesu územního plánování. V souladu se zákonem se proto neuplatnila výjimka zakotvená ve větě druhé § 136 odst. 6 správního řádu, neboť v posuzovaném případě se věc sice týkala práva územního samosprávného celku na samosprávu, nešlo však o rozpor s územním samosprávným celkem. Splnění každé z těchto podmínek je podle názoru Ústavního soudu nezbytné posuzovat odděleně. Kdyby totiž sama skutečnost, že se věc týká práva obce na samosprávu, měla znamenat, že je veden rozpor (byť materiálně) se samotnou obcí, stala by se první zákonná podmínka zbytečnou.“*[8]
- *„Dohodou uzavřenou ústředními správními úřady na základě § 136 odst. 6 správního řádu za účelem řešení rozporů mezi správním orgánem, který vede řízení (obecním úřadem obce s rozšířenou působností při výkonu státní správy), a správním orgánem, který je dotčeným orgánem (ministerstvem) ani nelze ukládat povinnosti přímo obci, neboť takový postup by byl v rozporu s čl. 4 odst. 1 Listiny ve spojení s čl. 101 odst. 4 Ústavy. Oprávnění ukládat takovou dohodou povinnosti přímo obci není založeno ani ustanovením o vázanosti zastupitelstva obce stanovisky dotčených orgánů a výsledkem řešení rozporů při schvalování návrhu nejvhodnější varianty řešení územního plánu (§ 51 odst. 2 stavebního zákona), ani ustanovením, podle něhož zastupitelstvo obce ověří před vydáním územního plánu, že není v rozporu – mimo jiné – s výsledkem řešení rozporů a se stanovisky dotčených orgánů (§ 54 odst. 2 téhož zákona).“*[9]

[8] Nález Ústavního soudu ze dne 12. 5. 2020, sp. zn. III. ÚS 709/19.
[9] Tamtéž.

Proti stanovisku dotčeného orgánu se obec může bránit u soudu žalobou na nezákonný zásah (vychází se z práva obce na samosprávu). To je pro obce poměrně zajímavá informace. Připomínáme, že podobnou cestou lze žalovat stanovisko krajského úřadu k územnímu plánu a výsledek řešení rozporů.

Z judikatury:

„Zpochybňuje-li stěžovatel přípustnost soudní ochrany cestou žaloby na ochranu před nezákonným zásahem směřující proti výsledku řešení rozporů tím, že žalobkyně mohla ve spolupráci s pořizovatelem územního plánu změnit návrh územního plánu a promítnout do něj toto kompromisní ‚minimalistické' řešení plochy Z7 a Z8, které by umožňovalo pouze dodatečné povolení stávajících staveb a bránilo umisťování staveb nových, nelze této úvaze přisvědčit.

Jak vyplývá z výše uvedeného, nabízející se kompromisní řešení bylo možné projednat v dohodovacím řízení a zaujmout k němu výslovné stanovisko. Závěr výsledku řešení rozporů vyznívá ve vztahu k plochám Z7 a Z8 zcela jednoznačně, a sice že pozemky v těchto plochách budou ponechány v dosavadním stavu, tedy jako součást nezastavěného území s funkčním využitím jako sady a pastviny. Skutečnost, že stěžovatel v dohodovacím řízení neprojednal nabízející se kompromisní řešení, nemůže vést k tomu, že by se žalobkyně nemohla bránit proti výsledku řešení rozporů u soudu žalobou, nýbrž měla upravit návrh územního plánu (a přitom nerespektovat jednoznačně formulované nesouhlasné stanovisko nadřízeného orgánu ochrany přírody), znovu jej projednat s dotčenými orgány a doufat (bez jakékoliv záruky či alespoň příslibu ze strany dotčených orgánů), že tentokrát vydají souhlasné stanovisko. Takový systém ochrany práva na samosprávu by jen stěží bylo možné považovat za efektivní."[10]

2.2 Zájmy obce v územním plánu

Od veřejných zájmů je třeba odlišit zájmy obce a jejích občanů. To, jaký je vztah mezi zájmy obce jako samosprávy a veřejnými zájmy, určuje § 2 odst. 2 obecního zřízení, podle kterého obec pečuje o všestranný rozvoj svého území a o potřeby svých občanů a při plnění svých úkolů chrání též veřejný zájem. Zájem obce se tak může poměrně snadno dostat do křížku s veřejným zájmem. Představit si to můžete na příkladu vymezování nových zastavitelných ploch na kvalitních zemědělských půdách. Veřejným zájmem je zemědělský půdní fond chránit a zájmem obecním je se rozvíjet (pokud se samospráva k takovému směřování rozhodla, samozřejmě mají mnohé samosprávy opačnou potřebu, tj. umenšovat rozšafně vymezené zastavitelné plochy a rozvoj utlumovat nebo mu i bránit, protože už na něj nestačí infrastruktura a není ani ku prospěchu soudržnosti obyvatel).

[10] Podle rozsudku NSS ze dne 14. 12. 2023, čj. 2 As 108/2023-32.

Pokud nejsou veřejné zájmy a zájmy obce v souladu, je třeba hledat pokud možno kompromisní řešení, ale je dost pravděpodobné, že během soudního řízení obec prohraje a veřejný zájem bude hodnocen jako převažující.

Z judikatury:

„Účelem dohodovacího řízení je tedy projednat možnosti, které se nabízejí a mohou spočívat v úpravě návrhu územního plánu, již by bylo možné akceptovat jak z hlediska orgánu územního plánování, tak z hlediska dotčeného orgánu (zde na úseku ochrany přírody a krajiny). Z podstaty dohodovacího řízení vyplývá, že výsledná dohoda orgánu územního plánování s dotčeným orgánem může mít podobu kompromisního řešení sporného prvku v předloženém návrhu územního plánu. Výsledkem dohodovacího řízení tedy může být modifikace návrhu územního plánu, kterou následně pořizovatel územního plánu promítne do návrhu v další fázi pořizování územního plánu (§ 51 odst. 1 stavebního zákona). Nelze proto souhlasit s tím, že se stěžovatel v dohodovacím řízení mohl vyjádřit opět pouze k předloženému návrhu územního plánu, aniž se od něj mohl odchýlit.“[11]

Z hlediska zaměření této publikace ale o takových situacích nebudeme podrobněji hovořit, protože se zabýváme opakem – snahou obcí omezit vlastnická práva s odkazem na nutnost chránit veřejné zájmy, resp. obecní zájem. V těchto případech tedy naopak budou obecní zájmy v podstatě v souladu se zájmy veřejnými – také obec bude chtít chránit přírodu, krajinu, životní prostředí, zemědělský půdní fond, bude se snažit vyřešit infrastrukturní kapacity nebo dbát na ochranu před povodněmi. Veřejné zájmy a s nimi jejich obhájci – dotčené orgány – jsou v těchto případech nejsilnějšími spojenci obcí, protože právě skrze ně se nejsnáze odůvodňují omezení vlastníků nemovitostí.

Z judikatury:

„Ve skutečnosti tedy vždy jde o vyvážení zájmů vlastníků dotčených pozemků s ohledem na veřejný zájem, kterým je v nejširším slova smyslu zájem na harmonickém využití území. Tato harmonie může mít nesčíslně podob a ve své podstatě nebude volba konkrétní podoby využití určitého území výsledkem ničeho jiného než určité politické procedury v podobě schvalování územního plánu, v níž je vůle politické jednotky, která o něm rozhoduje, tedy ve své podstatě obce rozhodující svými orgány, omezena, a to nikoli nevýznamně, požadavkem nevybočení z určitých věcných (urbanistických, ekologických, ekonomických a dalších) mantinelů daných zákonnými pravidly územního plánování. Uvnitř těchto mantinelů však zůstává vcelku široký prostor pro autonomní rozhodování příslušné politické jednotky. Jinak řečeno – není úkolem soudu stanovovat, jakým způsobem má být určité území využito; jeho úkolem je

[11] Tamtéž.

sledovat, zda příslušná politická jednotka (obec) se při tvorbě územního plánu pohybovala ve shora popsaných mantinelech.“[12]

2.3 Cíle a úkoly územního plánování

Cíle a úkoly územního plánování jsou dalším v praxi silně podceňovaným argumentem pro omezení vlastnických práv, přitom jejich dobré rozpracování zejména v koncepcích územního plánu může působit při soudním sporu doslova magicky. Jednoznačně tedy obcím doporučujeme, aby se spolu s projektantem důkladně zamyslely nad tím, jak promítnout cíle a úkoly do svých územně plánovacích dokumentací. Bude to jedině ku prospěchu věci, zejména pak tehdy, kdy se samospráva chystá výrazněji sáhnout na vlastnická práva, neboť soudu snáze vysvětlí, proč tak učinila.

Z judikatury:

„V projednávané věci byla nastolena otázka, zda kraj v rámci své pravomoci regulovat území prostřednictvím vydání územně plánovací dokumentace může stanovit pro regulaci určitých aktivit přísnější podmínky, nežli stanoví zákon vydaný k ochraně stejných hodnot. Navrhovatelé poukázali například na zákon o ochraně přírody a krajiny a zákon o státní památkové péči. Tyto zákony určují míru a způsob ochrany určitých zájmů platné pro celé území České republiky. Pokud mají být naplněny cíle územního plánování zakotvené ve výše citovaném § 18 stavebního zákona z roku 2006, musí mít kraj při přijímání územně plánovací dokumentace možnost zohlednit specifika svého území oproti jiným částem republiky. Zvláštními zákony je určena minimální míra ochrany jednotlivých zájmů, kterou kraj v rámci územního plánování nemůže snížit. Dospěje-li však k závěru, že zvláštní podmínky jeho území vyžadují intenzivnější ochranu, může přijmout pro ochranu hodnot chráněných zvláštními zákony přísnější kritéria. Nutnou součástí rozhodnutí kraje pro zpřísnění ochrany určitého zájmu nad zákonem stanovený rámec je přesvědčivé odůvodnění, ze kterého je zřejmé, v čem spočívá ojedinělost podmínek v daném území a z jakých důvodů nelze předpokládat, že zákonem stanovená míra ochrany zájmů by byla dostatečná. Při plném respektování práva na samosprávu kraje a z toho vyplývajících oprávnění, včetně aktivity v oblasti územního plánování, platí, že regulace provedená v ZÚR za účelem ochrany území kraje nesmí být diskriminační, svévolná a zjevně nepřiměřená, tj. neodpovídající hodnotám, které mají být regulací chráněny.“[13]

Zákon č. 283/2021 Sb., stavební zákon, rozšiřuje cíle a úkoly územního plánování (§ 38 až 41), které směřují k ochraně životního prostředí a boji se změnou

[12] Podle rozsudku NSS ze dne 24. 10. 2007, čj. 2 Ao 2/2007-73.
[13] Podle rozsudku NSS ze dne 28. 5. 2014, čj. 9 Ao 6/2011-261.

klimatu. Zmínit je možno tyto cíle územního plánování, přičemž některé se samozřejmě překrývají s těmi, které byly obsaženy v zákoně č. 183/2006 Sb., stavební zákon:

- soustavně a komplexně řešit funkční využití území, stanovovat zásady jeho plošného a prostorového uspořádání a vytvářet předpoklady pro udržitelný rozvoj území spočívající ve vyváženém vztahu podmínek pro příznivé životní prostředí, pro hospodářský rozvoj a pro soudržnost společenství obyvatel území, který uspokojuje potřeby současné generace, aniž by ohrožoval podmínky života generací budoucích (udržitelný rozvoj);
- územní plánování chrání a rozvíjí přírodní, kulturní a civilizační hodnoty území, včetně urbanistického, architektonického a archeologického dědictví, a 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 ochranu a rozvoj zelené infrastruktury. Zastavitelné plochy se vymezují s ohledem na možnosti rozvoje území a míru využití zastavěného území.

Mezi úkoly územního plánování, na které se lze jednoznačně odvolávat, má-li obec v úmyslu z environmentálních pohnutek „seškrtat“ zastavitelné plochy, které již v územním plánu nechce, jednoznačně patří:

- zjišťovat a posuzovat stav území, jeho přírodní, kulturní a civilizační hodnoty,
- 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, tyto změny navrhovat a stanovovat podmínky pro jejich provedení,
- stanovovat pořadí provádění změn v území,
- vytvářet a stanovovat podmínky pro snižování nebezpečí v území, zejména před účinky povodní, sucha, erozních jevů a extrémních teplot,
- uplatňovat požadavky na adaptaci sídel a uspořádání krajiny vyplývající ze změny klimatu,
- regulovat rozsah ploch pro využívání přírodních a nerostných zdrojů, vytvářet a stanovovat podmínky pro jejich využití.

Z judikatury:

„… konsensus na tom, že dochází ke změně klimatu, na kterou je třeba v územních plánech vždy reagovat, tak konkrétní opatření, která by byla v souvislosti se změnou klimatu do územního plánu přijímána, musí být odůvodněna, neboť by muselo být zřejmé, jaký konkrétní negativní projev změny klimatu má být konkrétním opatřením regulován a s jakým (očekávaným) výsledkem (záměrem). Nelze obecně akceptovat postup, že by jakékoli řešení, které

lze v obecné rovině považovat za přínosné pro ochranu životního prostředí (prvky ÚSES) bylo možné zavést, ať už pouze s obecným odkazem na potřebu ochrany klimatu (zamezení klimatickým změnám), nebo dokonce bez výslovného odkazu na tuto skutečnost, aniž by byla vyhodnocena alternativní dostupná řešení. Odpůrkyně navrhovateli vyčítá, že neuvedl konkrétní vědecké důkazy, kterými by fakt existence klimatické změny a nutnosti na ni reagovat vyvrátil. Ovšem byla to právě odpůrkyně, kdo měl v takovém případě v napadeném územním plánu předestřít, jaká konkrétní opatření reagují na které konkrétní projevy klimatické změny… Navrhovatel se vůbec nemusí domnívat, že by neexistovala klimatická změna a už vůbec nemusí prokazovat, jestli existuje či nikoli. Bylo na odpůrkyni, aby případně popsala konkrétní projevy klimatické změny v dané oblasti (např. úbytek úhrnu srážek, snížení stavu podzemních vod apod.), a označila opatření určená k jejich zmírnění. Zároveň soud dodává, že argumentační deficity napadeného územního plánu nelze odstranit v řízení před soudem."[14]

Všechny tyto cíle a úkoly by se měly promítnout do koncepcí územního plánu. Právě z koncepcí je seznatelné, kam obec směřuje, proč a jaké nástroje k tomu chce zvolit. Na základě koncepce se pak posuzuje všechna další regulace obsažená v územním plánu a také její přiměřenost ve vztahu k omezení vlastnického práva.

Pokud se tedy obec rozhodne skutečně zrušit podstatnou část zastavitelných pozemků (anebo v některých případech i jen některé), je třeba dbát na kvalitní doplnění všech koncepcí, které by takové rozhodnutí mohly ovlivnit.

Podle přílohy č. 8 stavebního zákona č. 283/2021 Sb. má územní plán obsahovat tyto koncepce:

- základní koncepci rozvoje území obce,
- urbanistickou koncepci,
- koncepci veřejné infrastruktury,
- koncepci uspořádání krajiny.

Jejich konkrétní obsah není dán, nicméně se můžeme podívat blíže na to, jak by měla vypadat zejména základní a urbanistická koncepce. Z § 80 stavebního zákona č. 283/2021 Sb. plyne, že

- základní koncepce rozvoje území obce je vyjádřena zejména v cílech zlepšování jeho dosavadního stavu a požadavcích na rozvoj a ochranu jeho hodnot,
- urbanistická koncepce, jejíž součástí je urbanistická kompozice (sem patří i stanovení tzv. charakteru zástavby), nastavuje vymezení ploch podle stávajícího nebo nově požadovaného způsobu využití (dále také jen „ploch s rozdílným způsobem využití"), vymezuje zastavitelné plochy, transformační plochy, systém veřejných prostranství a systém sídelní zeleně,

[14] Rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 22. 11. 2022, čj. 59 A 26/2022-53.

- koncepce veřejné infrastruktury, do které patří stanovení podmínek pro její umisťování, stanoví vymezení ploch a koridorů pro veřejnou infrastrukturu, včetně stanovení podmínek pro jejich využití,
- součástí koncepce uspořádání krajiny 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.

Pokud obce chtějí nastavit ve spolupráci s projektanty skutečně kvalitní koncepce územního plánu, je nutno znát a pochopit vlastnosti a hodnoty stávající struktury sídel a krajiny, zejména hodnoty krajinářské, urbanistické a architektonické. Pouze na tomto základě lze očekávat, že se bude dařit utvářet, dotvářet a regenerovat pestrou, harmonickou, a dokonce krásnou hmotnou složku prostředí pro životy lidí.[15] Samosprávy samozřejmě nemohou „dát koncepci dohromady" jen tak od stolu, potřebují dostatečně kvalitní podklady. Územně analytické podklady jsou jen jejich určitou částí, je také třeba, aby obec měla odborně připravené strategie a vize, které nebudou jen proklamacemi do šuplíků, ale životaschopnými a použitelnými dokumenty. Velmi významnou roli hraje také zadání územního plánu – je-li nejednoznačné a obecné do té míry, že z něj není zřejmé nic specifického, pak je pro zpracování dobré koncepce nepoužitelné. Proto není od věci spolupracovat s projektantem od samého počátku a zadání „vyšperkovat".

Koncepce se samozřejmě musí promítnout i do grafické části územních plánů (hlavního nebo i samostatně zpracovaných).

2.4 „Zelená nit" územního plánu aneb dobrá koncepce

Termín „zelená nit" jsme si vypůjčili z judikatury NSS, neboť se nám zdá, že báječně vystihuje celou podstatu věci. Ona pomyslná zelená nit se samozřejmě nevine jen koncepcí krajiny, ale všemi koncepcemi a také podrobnějšími regulacemi u (ideálně všech) ploch s rozdílným způsobem využití. Jedná se tedy nejen o územní systém ekologické stability (dále jen „ÚSES") nebo o ochranu zemědělského půdního fondu či ochranu nezastavěného území, ale také o nakládání s vodami, řešení technické infrastruktury či dopravy. Všude tam lze smýšlet a argumentovat ekologicky.

[15] ASOCIACE PRO URBANISMUS A ÚZEMNÍ PLÁNOVÁNÍ ČR. *Urbanistická koncepce a kompozice v územním plánu*. 2013. Online. Dostupné z: http://www.urbanismus.cz/assets/user/akce/2014_workshop/Koncepce_MMR_050214-201552.pdf [cit. 2024-02-25].

Z judikatury:

„Jak bylo výše řečeno, zásadními kritérii testu proporcionality jsou nezbytnost zásahu, legitimnost cílů, které jej ospravedlňují, zásada minimalizace zásahu ve spojení se zásadou subsidiarity, vyloučení libovůle a diskriminace. Obec Metylovice v rozhodnutí o námitkách, v samotném územním plánu a jeho odůvodnění přesvědčivě zdůvodnila, kde spatřuje zvlášť závažný veřejný zájem na pásmu ochranné zeleně a proč není nakloněna masové zástavbě, překotnému urbanistickému rozvoji a především rozšiřování zástavby do volné krajiny. Se stanoviskem obce se zcela ztotožňuje i dotčený orgán, odbor životního prostředí, který ve stanovisku k námitce navrhovatelky vyjádřil podporu chránit krajinné hodnoty v dané lokalitě. Totožnou argumentaci obec zopakovala i ve vyjádření k návrhu na zrušení opatření obecné povahy. Z koncepce, systematiky a cílů územního plánu obce Metylovice je navíc zřejmé, že ochrana životního prostředí, krajinného rázu a zachování ekologické stability je jednou z priorit tohoto obecního společenství, což se jako zelená nit vine celým územním plánem."[16]

[16] Podle rozsudku NSS ze dne 31. 8. 2011, čj. 1 Ao 4/2011-42.