

ZÁPADOČESKÁ UNIVERZITA V PLZNI

Fakulta právnická

Diplomová práce

Využití opatření obecné povahy při územním plánování

Jakub Siřínek

Plzeň 2016

Prohlášení

Prohlašuji, že jsem diplomovou práci na téma: *Využití opatření obecné povahy při územním plánování* zpracoval sám. Veškeré prameny a zdroje informací, které jsem použil k sepsání této práce, byly citovány v poznámkách pod čarou a jsou uvedeny v seznamu použitých pramenů a literatury.

V Plzni dne 31. Března 2016

Jakub Siřínek

Poděkování

*Na tomto místě bych rád poděkoval **JUDr. Milanu Podhrázkému, Ph.D.**, za jeho pomoc, cenné rady, připomínky a vstřícnost, kterou mi v průběhu této práce věnoval. Dále bych rád poděkoval Ing. Petru Tomešovi a JUDr. Ladislavu Řípovi za pomoc s výběrem tématu a za další cenné rady a podklady, které mi při psaní této práce poskytli.*

Obsah

Úvod	8
1. Veřejná správa a formy její činnosti.....	10
1.1. Abstraktní akty.....	11
1.2. Konkrétní akty.....	11
1.3. Abstraktně konkrétní akty.....	14
2. Opatření obecné povahy.....	16
2.1. Formální a materiální pojetí.....	16
2.2. Právní úprava.....	17
2.3. Řízení o vydání návrhu opatření obecné povahy.....	19
2.3.1. Projednání návrhu a jeho zveřejnění	19
2.3.2. Řízení o návrhu	20
2.3.3. Připomínky a námitky	21
2.3.4. Účinnost.....	24
2.4. Výskyt opatření obecné povahy ve zvláštních zákonech	26
2.4.1. Zákon č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o elektronických komunikacích)	26
2.4.2. Zákon č. 374/2015 Sb., o ozdravných postupech a řešení krize na finančním trhu	27
2.4.3. Zákon č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon) 27	
2.4.4. Zákon č. 21/1992 Sb., o bankách	28
2.4.5. Zákon č. 240/2013 Sb., o investičních společnostech a investičních fondech.....	28
2.4.6. Zákon č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů.....	28
2.4.7. Zákon č. 256/2004 Sb., o podnikání na kapitálovém trhu	29
2.4.8. Zákon č. 181/2014 Sb., o kybernetické bezpečnosti a o změně souvisejících zákonů (zákon o kybernetické bezpečnosti)	29
2.4.9. Zákon č. 505/1990 Sb., o metrologii.....	29
2.4.10. Zákon č. 49/1997 Sb., o civilním letectví a o změně a doplnění zákona č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (živnostenský zákon), ve znění pozdějších předpisů.....	30
2.4.11. Zákon č. 114/1995 Sb., o vnitrozemské plavbě	30
3. Opatření obecné povahy jako forma vydávání územně plánovacích dokumentů	31
3.1. Územně plánovací dokumentace	31
3.2. Zásady územního rozvoje	32
3.3. Územní plán	39
3.4. Regulační plán	46
4. Územní plánování v České republice	52
4.1. Vymezení zastavěného území	54
4.2. Územní opatření o stavební uzávěře	55
4.3. Územní opatření o asanaci území.....	56
5. Přezkum opatření obecné povahy	58
5.1. Přezkum opatření obecné povahy podle správního řádu.....	58
5.2. Přezkum opatření obecné povahy podle soudního řádu správního... 60	
5.2.1. Účastníci řízení a procesní legitimace	60
5.2.2. Návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části	61
5.2.3. Osoby zúčastněné na řízení.....	62
5.2.4. Rozhodnutí.....	63
5.2.5. Algoritmus soudního přezkumu opatření obecné povahy.....	64

Závěr	67
Resumé	69
Seznam použitých zdrojů	70

Úvod

Od 1. ledna 2006, účinnosti zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu a institutu opatření obecné povahy uběhlo přes 10 let. Za tuto dobu prošel institut poměrně značným vývojem. Jednak v oblasti zvláštních zákonů, ve kterých se vyskytuje opatření obecné povahy čím dál častěji a jednak v oblasti judikatury, přičemž prostřednictvím judikatury Nejvyššího správního soudu i Ústavního soudu bylo rozřešeno mnoho nejasností ohledně tohoto institutu. Ostatně bez judikatury by byla relativně strohá zákonná úprava dosti nedostačující. Nicméně i po uplynutí jedné dekády, mohou ještě nyní nastat skutečnosti, které doposud nebyly řešeny a tudíž ani zodpovězeny.

Zavedení tohoto institutu bylo nutným krokem k vyplnění prostoru mezi abstraktními právními předpisy a konkrétními rozhodnutími, neboť se mnohokrát stalo, že byl právní předpis či rozhodnutí užit nevhodně. Jako vzor pak posloužila především obdobná úprava německého a švýcarského právního řádu.

Tato diplomová práce je zaměřena na opatření obecné povahy a jeho využití v zákoně č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, konkrétně při územním plánování a jeho územně plánovacích dokumentů.

V úvodu předkládané práce pouze obecně a stručně zmíním formy činnosti veřejné správy pro snazší pochopení kontextu zařazení opatření obecné povahy do správního řádu. Samo opatření obecné povahy je totiž jednou z forem činnosti a považuji za nezbytné poukázat čtenářům na jeho přesné místo mezi právními předpisy a rozhodnutími.

Ve druhé kapitole této práce je text zaměřen na samotný institut opatření obecné povahy. Prioritně je věnován jeho právní úpravě a procesu jeho vydávání, nicméně nechybí zde ani formální a materiální pojetí opatření obecné povahy a v neposlední řadě i jeho uplatnění a využití v dalších zvláštních zákonech.

Kapitola třetí a čtvrtá je jádrem této práce. V této části je čtenář seznámen s využitím opatření obecné povahy v územně plánovací dokumentaci. Zde je uveden proces vydávání, jakož i definice a funkce zásad územního rozvoje, územního plánu a regulačního plánu. Dále jsou vyzdvihnuty cíle a úkoly územního plánování a stručné přiblížení dalších opatření obecné povahy ve vztahu k územnímu plánování.

Poslední část této práce se zabývá přezkumem opatření obecné povahy, prováděný správními orgány i správním soudem. Doplněna je o algoritmus soudního přezkumu.

Ke zvolení tématu mne inspirovala nejen vidina budoucího uplatnění v advokacii, konkrétně v oblasti stavebního práva, ale i samotná praktičnost a užitečnost této problematiky. Věřím, že zvolené téma „Využití opatření obecné povahy při územním plánování“ obohatí a rozšíří mé znalosti jak v oblasti správního práva, tak i v oblasti práva stavebního. Zároveň doufám, že tato práce obohatí i další případné čtenáře.

Za cíl této práce považuji analýzu, přiblížení a popis současné platné právní úpravy opatření obecné povahy a územního plánování, která bude doprovázena soudní judikaturou a případnými úvahami *de lege ferenda*. Zároveň avizuji, že smyslem této práce není úplné vyčerpání všech otázek s touto problematikou spojených, neboť bych toto téma rád rozvinul v navazující rigorózní práci.

1. Veřejná správa a formy její činnosti

Pro bližší seznámení s problematikou opatření obecné povahy je nezbytné vymezení prostoru, kam vlastně tento institut patří. Nejprve je třeba začít oblastí práva a jeho definicí. Opatření obecné povahy je jednou z forem činností veřejné správy, která tvoří podstatu správního práva. Vzhledem ke skutečnosti, že se pohlíží na veřejnou správu jako na neustále měnící se jev, je složité nalézt exaktně vystihující definici. Obecně lze říci, že je to záměrná činnost vykonávaná ve veřejném zájmu a souhrn institucí, které tuto činnost vykonávají. Např. prof. Pomahač ji definuje v materiálním smyslu jako souhrn všech správních činností předmětně souvisejících s vládnutím a s poskytováním veřejných služeb. Ve formálním smyslu jako činnost organizačních jednotek a úředních osob, jimiž jsou buďto správní úřady jakožto přímí nositelé veřejné správy, anebo osoby a zařízení v postavení nepřímých vykonavatelů veřejné správy.¹

Činnost veřejné správy vykonávají subjekty veřejné správy na základě a v mezích zákona, většinou prostřednictvím svých orgánů, které jsou zmocněny jednat jménem příslušného subjektu a zavazovat jej.

Činnost veřejné správy je uskutečňována a projevována v určitých formách, které je možné dělit z různých hledisek. Faktory této dělitelnosti mohou být např. právní závaznost či účelnost. Ačkoliv se pohybujeme ve veřejné správě, a je tudíž zřejmé, že formy činnosti budou primárně veřejnoprávní, aktuální rozmanitost veřejné správy vyžaduje používání forem, které umožňují jednat i v oblasti soukromoprávní (př. fiskální správa).² Formy činnosti můžeme pojmenovat následovně:

Formy činnosti veřejné správy

- Právní předpisy
- Statutární předpisy
- Vnitřní předpisy
- Správní akty
- Veřejnoprávní smlouvy
- Opatření obecné povahy
- Neregulativní úkony a neformální úkony

¹ Pomahač, R. a kol. Veřejná správa. Praha: C. H. Beck, 2013, 336 s.

² Hendrych, D. a kol. Právní slovník, Praha 2009

Ačkoliv je mnohdy uvedeno dělení forem činnosti veřejné správy na právní a neprávní, lze toto dělení vyloučit z důvodu právního základu, který je nezbytný k ať už přikázání či jen připuštění těchto forem.³

1.1. Abstraktní akty

Mezi výše uvedenými formami činnosti jsou abstraktní akty, tedy normativními právní akty velice často vyskytující se skupinou v oblasti správního práva, neboť právo vydávat abstraktní akty je spojováno s výkonem vrchnostenské správy. Právní předpis se označuje jako nařízení, který vydal orgán veřejné správy k tomu zmocněný nebo správní úřad⁴ nebo se může označovat jako vyhláška, v případě, že slouží jako prováděcí právní předpis, který vydalo ministerstvo a jiný správní úřad. Termín nařízení není žádným novem, neboť má historicky vytvořené místo i v jiných evropských zemích (př. Německo, Francie), kde je označováno např. Verordnung či r glement. I přesto, že bylo, v dobách absolutismu či totalitních režimů, možné vydávat nařízení *praeter legem*, vedle zákona, dle našeho současného platného práva se nařízení vydávají pouze na základě a v mezích zákona, *secundum et intra legem*. Postup jejich přijímání, jakož i jejich ochrana je podrobně upravena v právním řádu. Nařízení obsahují následující znaky, jakož jsou podzákonost (vztah nařízení k zákonu), abstraktnost (nevztahuje se ke konkrétní osobě či věci), jednostrannost (možnost autoritativně rozhodnout) a obecnost (závažnost pro neurčitý počet osob).

Dle teorie Adolfa Julia Merkla a jeho právní síly můžeme rozdělit právní předpisy na originální a derivativní. Mezi originální právní předpisy jsou řazeny zákony a obecně závazné vyhlášky orgánů samosprávy a mezi derivativní jsou řazeny nařízení vlády, nařízení orgánů samosprávy v přenesené působnosti či právní předpisy ministerstev a správních úřadů apod.

1.2. Konkrétní akty

Terminologii konkrétních aktů se zabývá správní právo již značnou dobu, věnuje jí patřičnou pozornost a i z toho důvodu se označování konkrétních aktů

³ Hendrych, D. a kol. Správní právo. Obecní část. 8. vydání. Praha : C. H. Beck, 2012, s. 175

⁴ čl. 79 odst. 3 zákona č. 1/2003 Sb., Ústava České republiky

doposud často měnilo. Obecně je řadíme do skupiny správních úkonů. Podle rakouské i německé předlohy je nazývala i předválečná česká teorie, jako správní akty nebo rozhodnutí či opatření. Z názvu opatření vzniklo postupem času opatření obecné povahy. Od poloviny 20. století, po nástupu komunistické vlády, začal být pojem správní akt termínem nejen pro konkrétní akty ale zároveň i pro akty abstraktní. Stal se jím tedy názvem nadřazeným. Z abstraktních aktů se název přeměnil na termín normativní správní akt a konkrétní akty se začaly označovat jako individuální správní akty. Současně je pojem správní akt pojímán v užším smyslu, a tedy je na něj pohlíženo jako na akt konkrétní.

Správní akt je definován jako jednostranný správní úkon, kterým vykonatel veřejné správy (správní úřad) v konkrétním případě, řeší právní poměry jmenovitě určených osob.⁵ Pojmovými znaky jsou jednání na základě zákona, bezprostřední právní závaznost, konkrétnost věci či subjektů, jímž je správní akt určen a především jednostrannost a autoritativnost. Je třeba zmínit, že ve vztahu k opatření obecné povahy je jednostrannost a autoritativnost rozhodnutí oslabena zákonnou povinností zveřejnit návrh na úřední desce⁶, jakož i možností přijímat k návrhům opatření obecné povahy připomínky⁷ nebo námítky⁸ přímo dotčených osob. Oproti správním aktům je u opatření obecné povahy ponechána větší volnost v jejich přijímání, na což lze pozitivně nahlížet a funguje tak přímé podílení a bezprostřední kontakt veřejné správy s veřejností.

Dalším pohledem z institutu opatření obecné povahy na správní akt je bezpochyby značně rozdílné vyjádření v zákoně. Správní akt zasahuje do sféry práva svobod dotčených osob a je s to měnit jejich práva a povinnosti, není pochyb, že z tohoto důvodu musí být, jako hmotněprávní institut, výslovně vyjádřen v zákoně. Naproti tomu opatření obecné povahy, na které je i po pár letech pohlíženo jako na nový institut, se musí spokojit s nepoměrně skromnou úpravou.

Správní akty se člení podle určitých kritérií. Správní akt vyjadřující práva a povinnosti můžeme dělit na materiální a procesní. Dle povahy právních účinků rozlišujeme, zdali je akt konstitutivní, tedy zakládá, mění nebo ruší správní vztahy od okamžiku právní moci do budoucnosti (*ex nunc a pro futuro*),

⁵ Hendrych, D. a kol. Správní právo. Obecní část. 8. vydání. Praha : C. H. Beck, 2012, s. 194

⁶ §172 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád

⁷ §172 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád

⁸ §172 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád

či je deklaratorní, a tedy prohlašuje existenci nebo potvrzuje vlastnosti určitého správního vztahu již existujícího. Deklaratorní akt tak působí i do minulosti s platností od tehdy (*pro praeterito a ex tunc*). Slouží tak k posílení autority subjektu veřejné správy v případech, kdy je sporná či pochybná existence vztahů správního práva a jejich existenci tím stvrzuje. Dle shora uvedeného dělení na konstitutivní a deklaratorní je možno uvést i tzv. akty obojí povahy neboli smíšené, které se vyskytují např. v rozhodnutí o přestupku. Z toho dělení je patrné, že se opatření obecné povahy přiklání více k aktům konstitutivním.

Dále se správní akty dělí z pohledu okruhu osob, na které se akt vztahuje. V případě, že tyto akty řeší osobní poměry adresátů, jimž jsou určeny nazývají se akty *in personam*. Mezi tyto akty řadíme př. vydání cestovního dokladu. V případě, že se akty týkají adresáta kvůli jeho vztahu k určité věci, označují se *in rem*. Za správní akty *in rem* se považuje př. kolaudační rozhodnutí, stavební povolení či vydání územního plánu. Jak už z názvu práce vyplývá, opatření obecné povahy má úzkou vazbu s územním plánování. Ve vztahu s tímto dělení bude opatření obecné povahy více inklinovat k dělení *in rem*.

Správní akty mohou trpět vadami, za předpokladu, že postrádají veškeré nezbytné náležitosti. Důvodů pro určení aktu nesprávným je několik a stupeň závažnosti vad je kritériem pro jejich členění. Vady správních aktů se tak rozlišují na vady nezákonné či věcně nesprávné, formální a nicotné. Zhojení těchto vad je možné dle zákona, prostřednictvím ochrany před nečinností,⁹ odvoláním,¹⁰ přezkumným řízením,¹¹ obnovou řízení,¹² novým rozhodnutím¹³ či dokonce i podáním žaloby proti rozhodnutí správního orgánu dle Soudního řádu správního ve správním soudnictví¹⁴. Pole těchto prostředků k ochraně správních aktů je značně široké, to ovšem nemůžeme tvrdit u opatření obecné povahy. Ačkoliv existuje, již výše zmíněná, možnost podání připomínek a námitek proti opatření obecné povahy před jeho vydáním, po vydání je možnost ochrany eliminována pouze na řízení o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části před Nejvyšším správním soudem.¹⁵ Touto skutečností se opatření obecné povahy přibližuje k pozici právního předpisu, neboť právě u právního předpisu je ochrana možná

⁹ §80 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád

¹⁰ §81 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád

¹¹ §94 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád

¹² §100 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád

¹³ §101 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád

¹⁴ §65 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní

¹⁵ §101a zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní

také pouze řízením o zrušení, avšak s tím rozdílem, že toto řízení probíhá u Ústavního soudu.¹⁶

1.3. Abstraktně konkrétní akty

Rozdělení aktů na abstraktní a konkrétní, jak je shora uvedeno, se nutně nemusí týkat pouze správního práva. Vždyť i samotné akty moci zákonodárné, tedy zákony, jsou příkladem abstraktních aktů a akty moci soudní, rozsudky, jsou akty konkrétní. V současné době je hranice mezi těmito akty velmi tenká, neboť praxe ukázala, že pro činnost veřejné správy je toto dvojí rozdělení nedostačující. Z tohoto důvodu je v oblasti správního práva vyplněna tato mezera tzv. hybridními akty, neboli abstraktně konkrétními akty, které kombinují vlastnosti výše zmíněných aktů.

V zahraničí je prostor mezi právními předpisy a rozhodnutím vyplněn tzv. všeobecným opatřením. Německá úprava, explicitně vyjadřuje všeobecné opatření (Allgemeinverfügung) v §35, jako na správní akt, vztahující se na obecné znaky určitého nebo určitelného okruhu osob nebo se týká veřejnoprávní vlastnosti věci nebo jejího užívání veřejností.¹⁷ Jde o akt konkrétní, přičemž je určený jen jedním konkrétním předmětem nebo osobou. Z toho vyplývá, že v případě, že je jeden znak konkrétní, druhý je abstraktní. Jinak tomu je v zemi helvétského kříže, Švýcarsku. Zde je institut Všeobecného opatření vykládán v užším smyslu, tedy je konkrétní co do předmětu, ale abstraktní k vymezení okruhu svých adresátů.

Právě německé a švýcarské opatření bylo inspirací našemu stále relativně mladému institutu opatření obecné povahy.

Při pohledu na abstraktnost či konkrétnost se tyto hybridní akty dělí na konkrétně abstraktní a abstraktně konkrétní akty. Stěžejním dělitelem je pohled na předmět nebo osoby, kterých se opatření týká. Existují tak akty, které mají konkrétně vymezený předmět a abstraktně či obecně vymezený počet adresátů (př. dopravní značení), a akty, které se vyznačují abstraktně vymezeným předmětem a konkrétně vymezeným počtem adresátů (př. odklizení sněhu obyvateli určité ulice).¹⁸

¹⁶ §64 – 71 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu

¹⁷ §35 Begriff des Verwaltungsaktes

¹⁸ Vedral, J.: Správní řád: komentář. Praha: Bova Polygon, 2006, s. 973

2. Opatření obecné povahy

S vyhlášením zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, se dostal do povědomí laické i odborné veřejnosti relativně nový institut, a to opatření obecné povahy. Důvod použití slova „relativně“ je na místě, jelikož byl pojem opatření obecné povahy použit např. ve smyslu §80 odst. 2 zákona č. 20/1966 Sb., o péči o zdraví lidu.¹⁹ Procesní postup vydávání však tento zákon už nestanovil. Opatření obecné povahy jako forma správní činnosti, jakož i jeho další zákonné náležitosti, které obsahuje současná právní úprava, tak nebyly upraveny až do účinnosti správního řádu.

Správní řád, jenž byl vyhlášen 24. září 2004 nabyl účinnosti dne 1. ledna 2006. Legisvakanční doba, která trvala delší dobu, než je 15 měsíců, měla své odůvodnění. Jednak měla za úkol připravit právní prostředí na nové změny a v souvislosti se zrušením okresních úřadů, měla připravit orgány územní samosprávy na rozšíření jejich působnosti v oblasti veřejné správy. Během této legisvakance nabyl účinnosti zákon č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích a o změně některých souvisejících zákonů, který tak ještě před účinností správního řádu hovořil o povinnosti správních orgánů vydat všeobecné oprávnění (opatření obecné povahy),²⁰ ačkoliv by byl proces vydávání jakkoliv upraven. Tento zákon s regulací v podobě vydání opatření obecné povahy tak předběhl samotnou právní úpravu správního řádu, tedy shora uvedený proces jeho vydávání.

2.1. Formální a materiální pojetí

Problematika institutu opatření obecné povahy spočívala značnou dobu v pohledu na opatření, z jakého pohledu se na něj nahlíží. Nabízely se dvě možnosti. Formální pojetí představuje striktní pozitivistický výklad, který by umožnil vydání opatření obecné povahy pouze v případě zákonem výslovného zmocnění správního orgánu k jeho vydání. Naopak materiální pojetí je proti formálnímu liberálnější a umožňuje vydání opatření obecné povahy i v případech,

¹⁹ § 80 odst. 2 zákona č. 20/1966 Sb., o péči o zdraví lidu „Je-li třeba k zabezpečení péče o zdraví lidu opatření obecné povahy nebo jejich jednotného provádění, postupují orgány ozbrojených sil a bezpečnostních sborů a Vězeňské služby České republiky v úzké součinnosti s orgány státní zdravotní správy.“

²⁰ § 9 zákona č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o elektronických komunikacích)

ve kterých není exaktně zákonem označen za opatření obecné povahy a postačí tak, že splňuje materiální znaky vyplývající z jeho definičního pojetí.

Z nejasnosti tohoto pohledu vyvstávaly rozpory v judikatuře mezi Ústavním soudem a Nejvyšším správním. Za příklad lze uvést závazné části dřívějších územních plánů, které byly vyhlášovány formou právního předpisu, přičemž tento příklad dále objasňuje i vztah mezi dřívější úpravou stavebního zákona a úpravou pozdější, tedy vztahu obecně závazné vyhlášky a opatření obecné povahy.

Nejvyšší správní soud nejprve nabyt domnění, že lze přezkoumat územně plánovací dokumentaci schválenou před nabytím účinnosti současného platného stavebního zákona jako opatření obecné povahy, což potvrdil i ve svém rozsudku ze dne 18. 7. 2006, ve kterém uvedl, že „*k posouzení zda je určitý správní akt opatřením obecné povahy, je nutno přistupovat materiálně a není rozhodné, zda právní předpis určitý správní akt jako opatření obecné povahy výslovně pojmenovává.*“²¹. Tento názor však nesetřval obzvlášť dlouho dobu, neboť jej rozšířený senát usnesením²² zcela vyvrátil. Ani toto usnesení nebylo konečné. Ústavní soud ve svém plenárním nálezu²³ usnesení rozšířeného senátu zrušil a stanovil, že „*územní plán, vyhlášený obecně závaznou vyhláškou, je třeba považovat za opatření obecné povahy, na něž lze tak vztáhnout i ustanovení o jeho přezkumu v rozsahu stanoveném v § 101a a násl. s. ř. s.*“ Nejvyšší správní soud tento nálezu akceptoval a deklaroval ve svém rozsudku²⁴ „*územní plán obce z roku 2004, vydaný formou obecně závazné vyhlášky, považuje za opatření obecné povahy.*“

Materiálnímu pojetí tak byla dána přednost před formálním pojetím.

2.2. Právní úprava

Jak již bylo řečeno, hledaná inspirace pro vznik institutu opatření obecné povahy byla nalezena v zahraničních úpravách a také v úpravě schvalování územně plánovací dokumentace podle stavebního zákona.²⁵ K zavedení opatření obecné povahy přispěla i snaha o garantování minimálních procesních práv pro

²¹ rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 7. 2006 č. j. 1 Ao 1/2006 - 74

²² usnesení rozšířeného senátu ze dne 13. 3. 2007, sp. zn. 3 Ao 1/2007

²³ plenární nálezu Ústavního soudu ze dne 19. 11. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 14/07

²⁴ rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 12. 2008, sp. zn. 9 Ao 3/2008

²⁵ Průcha, P.: Správní řád s poznámkami a judikaturou. 2. Aktualizované a doplněné vydání. Praha: Leges, 2015, s. 459

případy, že se úkon správního orgánu týká zájmu dotčených osob, byť je nelze jmenovitě určit účastníky.²⁶

Správní řád je tvořen 184 paragrafy, rozdělených do 8 částí. Institutu opatření obecné povahy je věnována celá část šestá, která je však stručně vymezena skromnými čtyřmi paragrafy. Tyto vymezují jen obecné znaky a základní pravidla pro přijímání opatření obecné povahy. Konkrétní opatření obecné povahy jsou specifikovány zvláštními zákony. Platí tedy, že se ustanovení správního řádu používají subsidiárně ve vztahu ke zvláštním zákonům a není ani vyloučeno, že může zvláštní zákon stanovit odlišný postup při jeho vydávání. Stěžejním je tak skutečnost, zdali se věcně jedná o opatření obecné povahy a zdali jsou naplněny jeho znaky.

Současná platná definice se významově liší od vládního návrhu,²⁷ ve kterém bylo opatření obecné povahy vyjádřeno pomocí pozitivní definice, a jeho ustanovení znělo: „*Opatřením obecné povahy je úkon správního orgánu v určité věci, který se přímo dotýká práv, povinností nebo zájmů blíže neurčeného okruhu osob.*“²⁸

Z důvodu příklonu k materiálnímu pojetí před formálním byla současná platná definice vyjádřena v §171 negativně a zní: „*Podle této části postupují správní orgány v případech, kdy jim zvláštní zákon ukládá vydat závazné opatření obecné povahy, které není právním předpisem ani rozhodnutím.*“

Je to tedy jednostranný závazný právní akt orgánu veřejné správy, který není ani právním předpisem, ani rozhodnutím.²⁹ Právě negativní definice nebyla zvolena bezdůvodně, nýbrž účelně kvůli ponechání dostatečně velkého prostoru pro vytvoření opatření obecné povahy v případě, že bude správní orgán s to vydat právní akt dle působnosti správního řádu, ačkoliv takový akt nebude ani právním předpisem ani rozhodnutím. Takový prostor vyplňuje právní akt, který má s právním předpisem společný znak co do obecnosti a společný znak s rozhodnutím co do konkrétnosti.

²⁶ Jemelka, L., Pondělíčková, K., Bohadlo, D.: Správní řád. Komentář. 4. vydání. Praha : C. H. Beck, 2013, s. 715

²⁷ Vládní návrh zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (sněmovní tisk č. 201/0, IV. volební období, rok 2003, dostupný z webových stránek Poslanecké sněmovny: <http://www.psp.cz>)

²⁸ §137 Vládního návrh zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (sněmovní tisk č. 201/0, IV. volební období, rok 2003, dostupný z webových stránek Poslanecké sněmovny: <http://www.psp.cz>)

²⁹ Průcha, P.: Správní řád s poznámkami a judikaturou. 2. Aktualizované a doplněné vydání. Praha: Leges, 2015, s. 460

2.3. Řízení o vydání návrhu opatření obecné povahy

2.3.1. Projednání návrhu a jeho zveřejnění

Aby mohlo dojít k zahájení řízení o vydání opatření obecné povahy, v první řadě musí být vypracován jeho samotný návrh. V pozitivním právu není uveden výslovný způsob, jakým by mělo být řízení o vydání návrhu opatření obecné povahy zahájeno. Zákonodárce nechává okolnosti, za kterých má být vydáno opatření obecné povahy na zvláštní úpravě. Vydání tak může být iniciováno prostřednictvím učiněné žádosti nebo z moci úřední, ve formě podnětu správního orgánu či zákonného příkazu.

Znění § 172 odst. 1 uvádí, že návrh opatření obecné povahy s odůvodněním projedná správní orgán s dotčenými orgány uvedenými v § 136 správního řádu. Takovými dotčenými orgány, dle tohoto paragrafu, se rozumí především správní orgány a jiné orgány veřejné moci příslušné k vydání závazného stanoviska nebo vyjádření, které je podkladem rozhodnutí správního orgánu,³⁰ nebo orgány, o kterých tak stanoví zvláštní zákon.³¹ Dále jimi jsou územní samosprávné celky, za předpokladu, že se věc týká práva územního samosprávného celku na samosprávu.³²

Jestliže je návrh projednán s dotčenými orgány, je tento návrh doručen prostřednictvím veřejné vyhlášky vyvěšené na úřední desce. Ačkoliv je v § 172 odst. 1 uveden termín „doručení návrhu“, nemá tento termín na mysli klasické doručení dle § 25, neboť se toto doručení nedá přirovnat svými účinky k doručování písemností veřejnou vyhláškou v běžném správním řízení. Vhodnějším termínem by tak mělo být „zveřejnění návrhu“, které však bude provedeno způsobem stanoveným pro doručování písemností ve správním řízení.³³ V případě potřeby, uvedl zákonodárce, možnost zveřejnění i jiným způsobem, pokud je zveřejněno v místě obvyklém. Tyto termíny jsou nejasné záměrně a ponechávají tak správnímu orgánu dostatečný prostor pro jeho uvážení. Místem obvyklým může být např. místní tisk či rozhlas.

Veřejná vyhláška obsahuje výzvu, která vyzývá dotčené osoby, aby k návrhu podávaly připomínky³⁴ a námítky³⁵. V případě, že by správní orgán tuto

³⁰ § 136 odst. 1 písm. b) zákona č. 500/2004 Sb., správní řád

³¹ § 136 odst. 1. písm. a) zákona č. 500/2004 Sb., správní řád

³² § 136 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád

³³ Vedral, J.: Správní řád: komentář. Praha: Bova Polygon, 2006, s. 980 - 981

³⁴ § 172 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád

³⁵ § 172 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád

výzvu neučinil, šlo by o jeho procesní pochybení. Doba, po kterou musí být návrh zveřejněn, jakož i možnost podat připomínky či námitky, je stanovena na nejméně 15 dnů.

Může nastat situace, za které není možné, aby byl zveřejněn návrh na úřední desce v úplném znění. I na tuto možnost zákon pamatuje a stanovuje seznam údajů pro její vyřešení. Za těchto okolností, jak ostatně konstatoval NSS ve svém odůvodnění v rozsudku ze dne 16. 12. 2010, č. j. 1 Ao 6/2010-130³⁶ musí být na úřední desce uvedeno o jaké opatření obecné povahy se jedná, čímž zájmů se přímo dotýká a kde a v jaké lhůtě se lze s návrhem seznámit. I takové řešení však musí být zveřejněno způsobem umožňující dálkový přístup.³⁷ Po přečtení tohoto ustanovení, je třeba osvětlit větu „čímž zájmů se přímo dotýká“, neboť hovoříme-li o opatření obecné povahy, konkrétní označení dotčených osob zde není na místě. Je tedy možné, že má zákonodárce na mysli konkrétní okruh osob, jejichž zájmů se opatření obecné povahy přímo dotýká.

2.3.2. Řízení o návrhu

Při řízení o návrhu opatření obecné povahy platí zásady písemnosti. Tato zásada však neplatí v zákonem stanovených případech nebo určí-li to správní orgán. Není-li řízení písemné, koná se veřejném projednání návrhu. Doba a místo, tedy kdy a kde se bude toto veřejné projednání konat, musí být oznámeno správním orgánem alespoň 15 dnů před jeho zahájením zveřejněním na úřední desce. Lhůta 15 dní je tu z toho důvodu, aby měly všechny osoby, které mohou mít zájem se podílet na projednávání, možnost na dostatečnou přípravu. Mohou však nastat situace, za kterých může být tato lhůta zkrácena. Za takovou situaci se považuje např. hrozba nebezpečí z prodlení. Nicméně je třeba podotknout, že tato zkrácená lhůta nesmí být kratší než 5 dnů.

³⁶ „Opatření obecné povahy bylo oznámeno veřejnou vyhláškou, která byla vyvěšena na úřední desku odpůrce dne 20. 7. 2010 a sejmuta dne 5. 8. 2010. Navrhovatelky v této souvislosti s odkazem na § 25 odst. 2 správního řádu namítají, že změna č. 2 nebyla na úřední desce vyvěšena v kompletním znění. Ustanovení § 25 odst. 2 správního řádu upravuje obecný postup správních orgánů při doručování rozhodnutí veřejnou vyhláškou; pro oznamování opatření obecné povahy je však určující zvláštní úprava obsažená v § 173 odst. 1 ve spojení s § 172 odst. 1 a 2 správního řádu, která umožňuje, aby bylo na úřední desce uvedeno pouze to, o jaké opatření obecné povahy jde, čímž zájmů se přímo dotýká a kde a v jaké lhůtě se lze s návrhem seznámit. Úplné znění návrhu včetně odůvodnění však musí být i v takovém případě zveřejněno způsobem umožňujícím dálkový přístup.”

³⁷ § 172 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád

Bylo již bylo řečeno, že oznámení musí být zveřejněno na úřední desce správního orgánu k tomu určenému a zároveň také na úředních deskách orgánů obecních úřadů v obcích, jejichž správních obvodech se má opatření obecné povahy týkat.³⁸ V souvislosti s ustanovením § 26 odst. 1 deklaroval NSS, že „jednou z podmínek toho, aby vyrozumění o veřejném projednání návrhu územního plánu obce bylo možno považovat za řádné, je zveřejnění oznámení způsobem umožňující dálkový přístup jak u pořizovatele, tak i u příslušné obce.“³⁹

2.3.3. Připomínky a námítky

Ve vztahu k opatření obecné povahy se připomínkami a námítkami rozumí kvalifikované procesní prostředky obrany, sloužící k ochraně práv a zájmů dotčených osob, jejichž prostřednictvím mohou tyto osoby vyjadřovat své postoje. Právo podávat připomínky a námítky je zákonným právem dotčených osob.

Dle ustanovení § 172 odst. 4 správního řádu mohou podávat připomínky takové osoby, jejichž práva, povinnosti nebo zájmy mohou být opatřením obecné povahy přímo dotčeny. V porovnání s námítkami jsou připomínky, co do rozsahu oprávněných osob k jejich podání, formou širšího významu. Ostatně právě k podání připomínek je oprávněn větší okruh osob. Nemůžeme ale říci, že by větší okruh osob byl ekvivalentní s jeho silou, neboť mají připomínky ve vztahu k námítkám „slabší“ postavení.

Podle povahy řízení podávají dotčené osoby připomínky buď písemné či ústní. Jeli tedy řízení o návrhu písemné, budou na místě připomínky písemné. Naopak tomu bude u veřejného projednání řízení, ve kterém budou dotčené osoby vyjadřovat své připomínky ústně.⁴⁰ Správní orgán se těmito připomínkami bude zabývat i v případě, že by podala dotčená osoba připomínky písemné ve veřejném projednání návrhu. Z podané připomínky musí být patrné, kdo jej činí, které věci se týká a co se navrhuje, jakož i další obecné náležitosti uvedené v § 37 správního řádu.

Správní orgán má zákonnou povinnost se připomínkami zabývat jako podkladem pro opatření obecné povahy a vypořádat se s nimi v jeho odůvodnění. Toto ustanovení zdůrazňuje i rozsudek NSS ze dne 15. 9. 2010, č. j. Ao 5/2010-

³⁸ §172 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád

³⁹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 8. 2008, č. j. 8 Ao 1/2008 – 102 – Opatření obecné povahy; vyrozumění o veřejném projednání návrhu územního plánu

⁴⁰ přiměřeně se použije ustanovení § 49 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád

48.⁴¹ Protože zde není zákonem stanovena lhůta k podání připomínek, určí přiměřenou lhůtu správní orgán dle jeho uvážení, aniž by ohrozil účel řízení či rovnost účastníků podle § 39 správního řádu. Dle zásady koncentrace se s připomínkami uplatněnými po uplynutí lhůty nebude správní orgán zabývat.

Jestliže správní orgán nedovolí uplatnit dotčeným osobám připomínky k návrhu opatření obecné povahy, ať už písemné či ústní, je toto považováno jako vada. Tato vada, tedy zkrácení dotčených osob na jejich subjektivních procesních právech, může způsobit nezákonnost takto vydaného opatření obecné povahy, ostatně jak tomu bylo v rozsudku NSS ze dne 4. 5. 2011, č. j. 9 Ao 2/2011-53.⁴²

Vedle připomínek jsou dalším možným prostředkem, sloužícím k ochraně práv a zájmů dotčených osob, námitky. Již bylo zmíněno, že se námitky od připomínek v určitých ohledech liší. K podání námitek je oprávněn užší okruh dotčených osob, na rozdíl od připomínek, a jsou tedy vůči připomínkám specifickou formou. Zákonem jsou upravené v § 172 odst. 5 správního řádu.

Zákon hovoří o možnosti podat námitku ve vztahu k vlastníkům nemovitostí, jejichž práva, povinnosti nebo zájmy související s výkonem vlastnického práva mohou být opatřením obecné povahy přímo dotčeny.⁴³ „*Pojem „dotčenosti“ je nutno vykládat širěji nežli jen tak, že může být naplněn pouze u vlastníků pozemků či staveb, na které přímo dopadá změna územního plánu.*“⁴⁴ Z toho vyplývá, že je třeba, pro podání námitek, posuzovat konkrétní osobu ve vztahu k dalším okolnostem týkajících se dané věci. Tito vlastníci nemovitostí tak mají vůči jiným osobám, v případě, že jiné osoby určí správní orgán a jejichž oprávněné zájmy mohou být opatřením obecné povahy přímo dotčeny, privilegované postavení. Skutečnost, že mohou podávat námitky proti návrhu opatření obecné povahy i jiné osoby, než pouze vlastníci nemovitostí, dokládá i rozsudek NSS ze dne 17. 7. 2014, č. j. 5 AOs 4/2013 – 57. Není nutné zmiňovat,

⁴¹ Stanoví-li zákon správnímu orgánu povinnost zabývat se připomínkami jako podkladem pro opatření obecné povahy a vypořádat se s nimi v jeho odůvodnění, musí být z tohoto aktu zřejmé, že správní orgán věnoval připomínkám náležitou pozornost, seznámil se s jejich obsahem a učinil z něj pro opatření obecné povahy nějaký závěr.

⁴² Rovněž tak znemožnil dotčeným subjektům uplatnění námitek a připomínek, s nimiž by pak bylo třeba se vypořádat.

⁴³ § 172 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád

⁴⁴ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 10. 2007, č. j. 2 Ao 3/2007 – 40, který odkazuje na nálezy Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 19/99 a sp. zn. III. ÚS 609/04, podle nichž je nutno považovat za účastníka nejen „mezujícího souseda“, nýbrž také majitele vzdálenějších nemovitostí, jestliže mohou být dotčena jeho práva. „Dotčení“ se proto musí posuzovat materiálně, s důkladným uvážením poměrů příslušné lokality, konkrétních pozemků (staveb), ve vztahu k nimž se dotčenost posuzuje, a povahy územního plánu.

že podmínkou pro podání námitek je zásah do práv dotčených osob, nikoli zásah do jejich nemovitostí, týkajících se opatření obecné povahy.

Proti návrhu opatření obecné povahy mohou tyto výše zmíněné osoby podat písemné odůvodněné námítky ve lhůtě 30 dnů. Lhůta počíná běžet od zveřejnění návrhu na úřední desce, tedy oznámením veřejnou vyhláškou, čímž se rozumí patnáctý den po vyvěšení na úřední desce správního orgánu. Tato lhůta je prekluzivního charakteru a nelze ji prominout, tedy požádat o navrácení v předešlý stav.⁴⁵ Písemné odůvodněné námítky se podávají správnímu orgánu. Ze zákonného ustanovení explicitně vyplývá, že námítky musejí být odůvodněné a písemné, proto je nelze podat v ústní formě ani ve veřejném projednání návrhu. Pro postup a způsob podání námitek se použije obdobně § 37 odst. 3 správního řádu. „*Pro posouzení, zda je určité podání možno kvalifikovat jako námitku či pouze jako připomínku, přitom není kvalita či obsahové náležitosti takového podání, nýbrž to, kdo takové podání učinil.*“⁴⁶

O námitkách musí správní orgán formálně rozhodnout v opatření obecné povahy, pouhé vypořádání se s nimi nestačí. Samotné rozhodnutí o námitkách tak musí obsahovat vlastní odůvodnění, které je součástí odůvodnění opatření obecné povahy. Pro odůvodnění v rozhodnutí o námitkách platí stejné požadavky na náležitosti jako pro správní rozhodnutí dle § 68 odst. 3 správního řádu. „*Na odůvodnění rozhodnutí o námitkách je třeba klást stejné požadavky jako v případě typických správních rozhodnutí dle § 68 odst. 3 správního řádu. Musí z něho být seznatelné, z jakého důvodu považuje obec námítky uplatněné oprávněnou osobou za liché, mylné nebo vyvrácené nebo proč považuje skutečnosti předestírané oprávněnou osobou na nerozhodné, nesprávné nebo jinými řádně provedenými důkazy za vyvrácené.*“⁴⁷ Toto platí pro každou jednotlivou námitku. Pokud je podáno více námitek, správní orgán je povinen rozhodnout o každé jednotlivé námitce zvlášť. V odůvodnění opatření obecné povahy tak bude, za předpokladu více podaných námitek, uvedeno ke každé jedné námitce právě jedno rozhodnutí.

V případě, že správní orgán zjistí, že podaná námitka vede k řešení, které přímo ovlivní oprávněné zájmy některé osoby jiným způsobem než návrh opatření obecné povahy, a není-li změna zjevně též v její prospěch, zjistí správní orgán její

⁴⁵ §41 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád

⁴⁶ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 3. 2008, č. j. 2 Ao 1/2008 - 51

⁴⁷ rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 11. 2010, č. j. 1 Ao 5/2010 - 169

stanovisko. Jinak tomu bude v případě, že správní orgán shledá podanou námitku neoprávněnou. V takovém případě vydá opatření obecné povahy v původním znění.

Proti rozhodnutí o námitkách nelze podat žádný řádný opravný prostředek, tedy nelze podat ani odvolání ani rozklad. Možným řešením, jak rozhodnutí zrušit či změnit, je přezkoumání v přezkumném řízení, obnova řízení či soudní přezkum. Změna nebo zrušení pravomocného rozhodnutí o námitkách může být důvodem změny opatření obecné povahy.

Rozhodnutí o námitkách nabývá právní moci současně s účinností opatření obecné povahy.

2.3.4. Účinnost

Aby mohlo opatření obecné povahy vyvolat právní účinky, musí být účinné. Pojem účinnost je nutno vyložit tak, že před jejím nabytím předmětné opatření obecné povahy není způsobilé vyvolat žádné právní účinky. Tato vlastnost je typická pro všechny právní předpisy a u opatření obecné povahy, které je v některých ohledech právním předpisů podobné, tomu není jinak.

V § 173 odst. 1 je ustanoveno, že opatření obecné povahy nabývá účinnosti patnáctým dnem po dni vyvěšení veřejné vyhlášky. Vzhledem k povaze opatření obecné povahy, jako abstraktně – konkrétního aktu, se nedoručuje konkrétním osobám ale je zveřejněné na úřední desce správního orgánu, který jej vydal a dále též na úředních deskách obecních úřadů v obcích, jejichž správních obvodech se opatření obecné povahy týká.

Přestože § 173 odst. 1 odkazuje na ustanovení § 172 odst. 1 a konstatuje, že tento paragraf platí obdobně, oba tyto paragrafy se, co do pojmosloví, liší. V § 172 odst. 1 je zmiňován pojem „doručování veřejnou vyhláškou“ oproti tomu v § 173 odst. 1 je uveden pojem „oznámení veřejnou vyhláškou.“ Správní řád však tento drobný rozdíl objasňuje v § 72 odst. 1⁴⁸, z něhož vyplývá, že termín „oznámení“ je pojmem nadřazeným termínu „doručení.“

Opatření obecné povahy musí, podle první věty § 173 odst. 1, obsahovat odůvodnění. Judikatura pak dále rozvádí jeho obsah (rozsudek NSS ze dne 22. 12.

⁴⁸ „Rozhodnutí se účastníkům oznamuje doručením stejnopisu písemného vyhotovení do vlastních rukou nebo ústním vyhlášením.“

2011, č. j. 8 Ao 6/2011 – 87)⁴⁹ i náležitosti (rozsudek NSS ze dne 16. 12. 2008, č. j. 1 Ao 3/2008 – 136)⁵⁰.

Správní řád ve svém ustanovení dále hovoří o možnosti nabytí účinnosti již dnem vyvěšení, a to ve výjimečných případech. Takovým případem je hrozba vážné újmy veřejnému zájmu. Dle výkladu toho ustanovení tak opatření obecné povahy nabývá účinnosti patnáctým dnem po dni vyvěšení veřejné vyhlášky. Den účinnosti opatření obecné povahy tak splývá s dnem jeho oznámení. Na rozdíl od návrhu opatření obecné povahy, který může být vyvěšen na úřední desce ve zkráceném znění, pro finální znění opatření obecné povahy toto neplatí. Musí tak být vyvěšeno v plném znění.

Účinnost může nastat i před postupem návrhu opatření obecné povahy ve smyslu § 172, stanoví-li tak zvláštní zákon.⁵¹

Opatření obecné povahy je uloženo u správního orgánu, který jej vydal, a je zpřístupněno každému k nahlédnutí během jeho účinnosti.

Pro opatření obecné povahy platí, že proti němu nelze podat žádný řádný opravný prostředek. Pro případné odvolání či rozklad zde dle ustanovení § 173 odst. 2 není prostor.

Povinnosti, kterým opatření obecné povahy dotváří jejich rozsah, není možné exekučně vymáhat. Opatření obecné povahy totiž samo o sobě nemůže stanovit pouhé povinnosti, neboť nemůže zasahovat do funkce právního předpisu ani nahrazovat funkci rozhodnutí. Správní řád stanoví, že povinnost, která je stanovena zákonem a jejíž rozsah je v mezích zákona určen opatřením obecné povahy, lze exekučně vymáhat jedině tehdy, jestliže bylo vydáno rozhodnutí, které existenci této povinnosti prohlásilo a v němž byla osoba, jež tuto povinnost má, jmenovitě uvedena.⁵²

⁴⁹ „z § 172 odst. 4 plyne, že správní orgán se v odůvodnění opatření obecné povahy musí vypořádat s uplatněnými připomínkami, s nimiž se musí zabývat jako s podkladem pro jeho vydávání; dle § 172 odst. 5 je součástí odůvodnění opatření obecné povahy dále rozhodnutí o námitkách, které navíc musí obsahovat vlastní odůvodnění.“

⁵⁰ „Z § 68 odst. 3 užitého přiměřeně dle § 174 odst. 1 správního řádu je však zřejmé, že v tomto odůvodnění nesmí zejména chybět esenciální obsahové náležitosti odůvodnění běžného správního rozhodnutí. I v odůvodnění opatření obecné povahy je tak nutno uvést důvody výroku, podklady, pro jeho vydávání a úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů.“

⁵¹ Př. § 26bb odst. 3 zákona č. 21/1992 Sb., o bankách

⁵² Průcha, P.: Správní řád s poznámkami a judikaturou. 2. Aktualizované a doplněné vydání. Praha: Leges, 2015, s. 471

2.4. Výskyt opatření obecné povahy ve zvláštních zákonech

Před konkretizací využití opatření obecné povahy v územním plánování, považují za vhodné, poukázat i na další zvláštní zákony, které institut OOP využívají. Po zavedení institutu opatření obecné povahy do správního řádu se zákonodárci vypořádali s jeho uplatněním hned v několika zákonech. Pro vyzdvihnutí a přiblížení užitečnosti tohoto institutu v právním řádu, je na místě letný abstrakt do širokého spektra uplatnění opatření obecné povahy na poli platných právních předpisů. Výčet zákonů a opatření obecné povahy v nich uvedených není ani nemůže být taxativní, vzhledem k jejich značnému množství a vzhledem tématu práce. Smyslem této podkapitoly je stručně znázornit k jakým regulacím je opatření obecné povahy zákonodárcem využíváno, a tím pádem poukázat na rozšiřující se tendenci toho institutu.

2.4.1. *Zákon č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o elektronických komunikacích)*

Onen zákon prošel několika novelizacemi. Původní zákon č. 127/2005 Sb., byl co do jeho účinnosti ve vztahu k opatření obecné povahy značně diskutabilní, neboť právě ustanovení o opatření obecné povahy, jako i celý zákon, nabyly účinnosti ještě před účinností správního řádu. Tím předběhla úprava zvláštního zákona úpravu obecnou. Potřeba rekodifikace této oblasti byla tak nezbytná, vzhledem k tehdejšímu vývoji a začlenění předpisů EU, že i přes tento špatný postup ohledně dřívější účinnosti byla přijata.

Opatření obecné povahy je v tomto zákoně užito hned v několika ustanoveních. § 9 odst. 1 zákona o elektronických komunikacích zmiňuje opatření obecné povahy jako všeobecné oprávnění. Dále se opatření obecné povahy vydává jako plán využití rádiového spektra, popřípadě jeho části dle § 16 odst. 2, stanovuje rozsah rádiových kmitočtů⁵³ pro jednotlivé druhy radiokomunikačních služeb (§ 17 odst. 4), stanovuje technické a organizační podmínky pro realizaci přenositelnosti telefonních čísel a zásad pro účtování ceny mezi podnikateli v souvislosti s přenositelností telefonních čísel podle § 34 odst. 4, stanovuje poskytovatelům univerzální služby obsah, formu a způsob uveřejnění

⁵³ § 17 odst. 3 písm. b) zákona č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o elektronických komunikacích)

informací o výsledcích poskytování univerzální služby a vyhodnocení výkonnostních cílů (§ 47 odst. 3), vydává jako analýza relevantního trhu dle § 51 odst. 1, stanovuje relevantní trhy (§ 52 odst. 1), vydává síťové plány (§ 62 odst. 3), stanovuje technické a organizační podmínky pro realizaci volby a předvolby operátora a zásady pro účtování ceny mezi podnikateli v souvislosti s volbou a předvolbou operátora (§ 70 odst. 3), stanovuje parametry kvality poskytovaných služeb podnikatele zajišťujícího veřejnou komunikační síť nebo poskytujícímu veřejně dostupnou službu elektronických komunikací (§ 71 odst. 3), stanovuje rozsah, formu a způsob uveřejnění informací podle § 82 odst. 1 (§ 82 odst. 4), stanovuje náležitosti a podmínky referenční nabídky (§ 84 odst. 2), stanoví metodika účelového členění nákladů a výnosů a jejich přiřazování a určí strukturu vykazovaných informací (§ 86 odst. 3).

2.4.2. *Zákon č. 374/2015 Sb., o ozdravných postupech a řešení krize na finančním trhu*

Tento zákon je pro opatření obecné povahy čerstvou novinkou, neboť nabyl účinnost 1. ledna 2016. Opatření obecné povahy zde slouží České národní bance, jehož prostřednictvím se odepisují odepisovatelné závazky a konvertují odepisovatelné závazky dle § 143 odst. 1 písm. a) a b). Dále je mu věnován celý § 223, který jej blíže definuje a vymezuje pro ČNB pravomoci užití. Vydává se bez návrhu s uveřejněním na internetových stránkách ČNB a z pravidla nabývá účinnosti okamžikem zveřejnění.⁵⁴

2.4.3. *Zákon č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon)*

Vodní zákon je ohledně výskytu opatření obecné povahy také relativně pestrý. Setkáme se s ním hned v § 6 odst. 4, který jej využívá k obecnému nakládání s povrchovými vodami. Využívá se při vydávání národních plánů (§ 25 odst. 4) a plánů pro zvládání povodňových rizik (§ 25 odst. 5). Stanovuje ochranná pásma vodních zdrojů a jejich dalších předpokladů (§ 30), ochranná pásma vodních děl (§ 58 odst. 3), záplavová území a jejich aktivní zóny (§ 66 odst. 7), omezující podmínky mimo aktivní zónu v záplavovém území (§ 67 odst. 3). V poslední řadě může být opatřením obecné povahy upraveno, omezeno nebo

⁵⁴ § 223 odst. 2 zákona č. 374/2015 Sb., o ozdravných postupech a řešení krize na finančním trhu

zakázáno na dobu nezbytně nutnou povolení nakládání s vodami, vyžaduje-li to veřejný zájem (§ 109 odst. 1)

2.4.4. *Zákon č. 21/1992 Sb., o bankách*

Ani mnohokrát novelizovaný zákon o bankách se neobejde bez možnosti stanovit konkrétní povinnosti abstraktnímu počtu adresátů, v tomto případě, především bankám či pobočkám bank. První zmínka o opatření obecné povahy je ve čtvrté části tohoto zákona v § 12o odst. 5, dle něhož stanovuje ČNB sazbu proticyklické kapitálové rezervy pro ČR (§ 12o odst. 5 písm. a)) a den, od kterého jsou banky povinny používat sazbu proticyklické kapitálové rezervy pro účely výpočtu kombinované kapitálové rezervy (§ 12o odst. 5 písm. b)). Dále je opatření obecné povahy využíváno např. v § 26bb při ohrožení nebo narušení stability bankovního nebo finančního systému. Opatření mají povahu krizového nástroje s platností maximálně šest měsíců, což by mělo umožnit regulátorovi, aby vydal právní předpis, který by upravil příslušný právní stav.⁵⁵

2.4.5. *Zákon č. 240/2013 Sb., o investičních společnostech a investičních fondech*

V tomto zákoně je opatření obecné povahy „pomocník“ ČNB k účinnějšímu sledování možných zdrojů systémového rizika (§557).

2.4.6. *Zákon č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů*

Zákon zde ukládá výslovnou povinnost provozovatelům letišť, tedy i soukromoprávním subjektům, navrhnout vydání opatření obecné povahy ke zřízení ochranného hlukového pásma, jestliže jsou překračovány hygienické limity hluku z leteckého provozu na letištích zajišťující ročně více než 50 tisíc vzletů nebo přistání a vojenských letištích (§ 31 odst. 3). Dále je opatření obecné povahy využíváno k vydávání monitorovacího kalendáře podle § 82a odst. 1 písm. a) (v souladu s pravidly monitorování jakosti povrchových vod ke koupání) (§ 94a). Vydává se jím i opatření na úseku řízení jakosti vod ke koupání, opatření orgánu ochrany veřejného zdraví a na úseku předcházení vzniku a šíření

⁵⁵ internet: stránky Mzdové praxe dostupné na: [http://www.mzdovapraxe.cz/archiv/dokument/doc-d9159v11978-novela-zakona-o-bankach-a-postaveni-ocenovatele-podle-zakona-o/?search_query=\\$index=1838](http://www.mzdovapraxe.cz/archiv/dokument/doc-d9159v11978-novela-zakona-o-bankach-a-postaveni-ocenovatele-podle-zakona-o/?search_query=$index=1838) cit. 8. 3. 2016

infekčních onemocnění, ochrany veřejného zdraví před nebezpečnými a z nebezpečnosti podezřelými výrobky a vodami (§ 94 a odst. 2).

2.4.7. *Zákon č. 256/2004 Sb., o podnikání na kapitálovém trhu*

Úprava o proticyklické kapitálové úpravě je zde uvedena duplicitně jako v zákoně o bankách. V § 137 je pak uvedena forma opatření obecné povahy jako možnost pro ČNB pozastavit obchodování v případě, že hrozí velké hospodářské ztráty nebo jsou – li závažně ohroženy zájmy investorů nebo pokud nastaly velké hospodářské ztráty nebo byly závažně ohroženy zájmy investorů (§ 137 odst. 1 písm. a) a b)). ČNB pozastaví obchodování se všemi investičními nástroji nebo určitým investičním nástrojem na regulovaném trhu nebo na mnohostranném obchodním systému nebo na části regulovaného trhu nebo mnohostranného obchodního systému (§ 137 odst. 2)

2.4.8. *Zákon č. 181/2014 Sb., o kybernetické bezpečnosti a o změně souvisejících zákonů (zákon o kybernetické bezpečnosti)*

Opatření obecné povahy se vydává v případě, má-li se reaktivní opatření k řešení kybernetického bezpečnostního incidentu anebo k zabezpečení informačních systémů nebo sítí a služeb elektronických komunikací před kybernetickým bezpečnostním incidentem týkat blíže neurčeného okruhu orgánů nebo osob (§ 13 odst. 3). Dále se jím provádí ochranné opatření za účelem zvýšení ochrany informačních systémů nebo služeb a sítí elektronických komunikací, na základě analýzy již vyřešeného kybernetického bezpečnostního incidentu (§ 14 odst. 1), a stanovuje se jím způsob zvýšení ochrany informačních systémů nebo služeb a sítí elektronických komunikací a lhůtu k jeho provedení (§ 14 odst. 2).

2.4.9. *Zákon č. 505/1990 Sb., o metrologii*

Prostřednictvím opatření obecné povahy se zde stanovují požadované metrologické a technické vlastnosti měřidel a stanoví i zkoušky při schvalování jejich typu (§ 6 odst. 2). Dále se uplatní při ověřování a kalibraci měřidel, přičemž stanovuje metrologické vlastnosti a zkoušky při jeho ověřování (§ 9 odst. 1), a pro jednotlivé vybrané druhy stanovených měřidel stanoví postupy a podmínky zkoušek a kritéria jejich kladného výsledku (§ 9 odst. 9).

2.4.10. Zákon č. 49/1997 Sb., o civilním letectví a o změně a doplnění zákona č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (živnostenský zákon), ve znění pozdějších předpisů

Opatřením obecné povahy se zřizují ochranná pásma kolem leteckých staveb a stanoví parametry ochranného pásma a jednotlivá opatření k ochraně leteckých staveb (§ 37 odst. 1). Za účelem bezpečného provádění letů a účinného poskytování leteckých služeb se vydává opatření obecné povahy o rozdělení vzdušného prostoru (§ 44 odst. 2). Může se jím na dobu nezbytně nutnou nebo trvale omezit nebo zakázat užívání vzdušného prostoru, z důvodu obrany státu, z bezpečnostních důvodů nebo z důvody ochrany životního prostředí a zdraví lidí (§ 44 odst. 3) nebo se jím omezí nebo zakáže užívání vzdušného prostoru nebo jeho části k létání na dobu nezbytně nutnou, je-li létání ve vzdušném prostoru bezprostředně a vážně ohroženo nebo vyžaduje-li to zvláště významný veřejný zájem, a nelze-li pro bezpečí z prodlení postupovat jinak (§ 44 odst. 4). Lze jím i dočasně vyhradit části vzdušného prostoru ČR k létání jednoho uživatele nebo kategorie uživatelů na základě žádosti uživatele vzdušného prostoru, přesáhne-li doba vyhrazení 24 hodin v průběhu tří dnů po sobě jdoucích ode dne vyhrazení a nejedná-li se o oblasti podle § 44 odst. 5 písm. b) (§ 44 odst. 6).

2.4.11. Zákon č. 114/1995 Sb., o vnitrozemské plavbě

Opatření obecné povahy může na dobu nezbytně nutnou omezit, zastavit nebo jinak upravit v určitém úseku vodní cesty plavební provoz, v případě narušení provozuschopnosti vodní cesty nebo její části z důvodu výskytu živelní události, nehody, modernizace nebo údržby vodní cesty nebo za jiné mimořádné události v zájmu zajištění bezpečnosti a plynulosti provozu na vodní cestě (§ 22a odst. 1). Ustanovení § 30a ho využívá k vymezení části vodní cesty pro př. plutí malých plavidel (§ 30a odst. 1 písm. a)) a pro provozování vodního lyžování a obdobných činností provozovaných ve vleku za plavidlem (§ 30a odst. 1 písm. b)). Dále stanoví provozní dobu části vodní cesty, plavidla, která mohou být na vymezené vodní ploše provozována a nejvyšší povolený počet plavidel, která lze na vymezené vodní ploše provozovat současně (§ 30a odst. 2).

3. Opatření obecné povahy jako forma vydávání územně plánovacích dokumentů

Již bylo uvedeno, že se opatření obecné povahy dostalo do povědomí prostřednictvím mnoha zákonů. Nicméně zákon, který ho, dle mého názoru, uplatňuje v největší míře doposud uveden nebyl. Jádrem této práce jsou následující dvě kapitoly, ve kterých je blíže uvedeno využití opatření obecné povahy v územně plánovací dokumentaci ve smyslu stavebního zákona.

Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon) uvádí, ve své třetí části, jako formu činnosti pro územně plánovací dokumentaci právě opatření obecné povahy. Územnímu plánování jako takovému, jehož ustanovení jsou komplexně obsaženy v třetí části stavebního zákona, bude věnován určitý prostor v kapitole následující.

3.1. Územně plánovací dokumentace

Za územně plánovací dokumentaci se ve smyslu tohoto zákona rozumí dle § 2 odst. 1 písm. n):

- Zásady územního rozvoje
- Územní plán
- Regulační plán

Z důvodu blízkého vztahu s politikou územního rozvoje vyvstala značně diskutabilní problematika, jež byla řešena i Nejvyšším správním soudem.⁵⁶ Okrajově je nutno říci, že politika územního rozvoje ČR je celostátní nástroj územního plánování, který slouží zejména pro koordinaci územního rozvoje na celostátní úrovni a pro koordinaci územně plánovací činnosti krajů a současně jako zdroj důležitých argumentů při prosazování zájmů ČR v rámci územního rozvoje Evropské unie.⁵⁷

⁵⁶ Rozsudek NSS ze dne 19. 11. 2009, sp. zn. 9 Ao 3/2009 „Úvodem je nutno konstatovat, že politika územního rozvoje nepatří dle 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, jimiž jsou právě zásady územního rozvoje (pro území kraje) a dále pak územní plán (pro území obce) a regulační plán (pro řešené území vymezené zásadami územního rozvoje nebo územním plánem).”

⁵⁷ Internet: Stránky Ústavu územního rozvoje dostupné na: <http://www.uur.cz/?id=3462> cit. dne 4. 3. 2016

Územně plánovací dokumentace i politika územního rozvoje jsou sice nástroji územního plánování ale liší se mezi sebou jak z hlediska formálního (nemá formu opatření obecné povahy), tak i obsahového (vysoká míra obecnosti obsahu).⁵⁸ Toto tvrzení považuji za značně problematické, neboť po materiální stránce by tento institut mohl být označen za opatření obecné povahy.

K doplnění jejich vztahu je nutné říci, že politika územního rozvoje je závazná pro pořizování a vydávání zásad územního rozvoje, územních plánů a regulačních plánů.

3.2. Zásady územního rozvoje

Pro snadnější pochopení dané problematiky je na místě rychlý exkurz do historie, ze které vyplývá, že zásady územního rozvoje byly zavedeny až s účinností stavebního zákona. Především zákon⁵⁹ z roku 1976 tento pojem a institut jako takový neznal. Avšak za určitého předchůdce je možné považovat územní plán velkého územního celku,⁶⁰ neboť byl zpracováván pro vymezené území více obcí, popřípadě okresů, což lze připodobnit území dnešním krajům.

Na přechod k zásadám územního rozvoje je možno pohlížet jako na logický důsledek vyplývající z nabytí účinnosti ústavního zákona č. 347/1997 Sb., o vytvoření krajů jakožto vyšších územně samosprávných celků a o změně ústavního zákona České národní rady č. 1/1993 Sb., Ústava ČR, kterým bylo definováno členění České republiky na obce (základní územní samosprávné celky) a kraje (vyšší územní samosprávné celky).⁶¹

Právě kraj je území, pro které se vydávají zásady územního rozvoje jako územně plánovací dokumentace nejvyššího stupně. Nejvyšší stupeň zde není zmiňován ve významu pro celé území České republiky, neboť jak je již uvedeno výše, území celé České republiky je určováno politikou územního rozvoje. Avšak tento institut je závazný pro pořizování a vydávání zásad územního rozvoje, územních plánů, i regulačních plánů.⁶²

Jedním z několika účelů zásad územního rozvoje dle stavebního zákona je stanovení základních požadavků na účelné a hospodárné uspořádání území kraje,

⁵⁸ Potěšil, L., Roztočil, A., Hrušová, K., Lachmann, M.: Stavební zákon - online komentář. 3. aktualizace. Praha : C. H. Beck, 3/2014

⁵⁹ zákon č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)

⁶⁰ § 9 zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)

⁶¹ § 99 zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky

⁶² § 31 odst. 4 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)

úprava a vymezení ploch nebo koridorů nadmístního významu a stanovení požadavků na jejich využití, zejména ploch nebo koridorů pro veřejně prospěšné stavby, veřejně prospěšná opatření, stanovení kritérií pro rozhodování o možných variantách nebo alternativách změn v jejich využití. Zákon pohlíží ve svém § 2 odst. 1 písm. h) na pojem „plocha nadmístního významu“ jako na plochu, která svým, rozsahem nebo využitím ovlivní území více obcí, popřípadě území více krajů nebo, v případě hlavního města Prahy, plochu celoměstského významu. Pojem koridor je definován v základních pojmech (§ 2) jako plocha vymezená k zastavění v územním plánu nebo zásadách územního rozvoje. Je zřejmé, že na plochu i koridor nadmístního významu je poukazováno z materiálního hlediska, nikoli formálního, což ostatně vyplývá i z výše uvedených definic.

Zásady územního rozvoje mohou zasáhnout i do záležitostí týkající se rozvoje území státu, které se mohou stát jejich součástí za předpokladu, že nejsou obsaženy v politice územního rozvoje a Ministerstvo pro místní rozvoj to ve svém stanovisku nevyloučí.

Je-li některý ze záměrů uvedených v politice územního rozvoje neproveditelný, lze tento záměr z návrhu zásad územního rozvoje vypustit za předpokladu, že s tím souhlasí dotčené orgány a Ministerstvo pro místní rozvoj, což dokládá rozsudek NSS ze dne 21. 6. 2012, č. j. 1 Ao 7/2011 – 526.

Další z jejich základních funkcí, jež je definována v § 36 odst. 3, je v nadmístních souvislostech území kraje zpřesňovat a rozvíjet cíle a úkoly územního plánování v souladu s politikou územního rozvoje, určovat strategii pro jejich naplňování a koordinovat územně plánovací činnost obcí. Jak již název této kapitoly napovídá, zásady územního rozvoje se vydávají formou opatření obecné povahy podle správního řádu, což dokládá i ustanovení § 36 odst. 4.⁶³ Tato pravomoc spadá do samostatné působnosti zastupitelstva kraje, kterému je vyhrazeno koordinovat rozvoj územního obvodu, schvalovat strategie rozvoje územního obvodu kraje podle zvláštních zákonů, zajišťovat jejich realizaci a kontrolovat jejich plnění dle § 35 odst. 2 písm. d) zákona o krajích.

Na úvod je nutno říci, že i přes několik společných znaků se proces o vydávání zásad územního rozvoje liší od procesu vydávání opatření obecné povahy (ve smyslu správního řádu, tedy § 171) a nejsou tak tyto procesy

⁶³ zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)

identické. Proces je členěn do několika dílčích úseků, které na sebe hierarchicky navazují a každá dílčí část je nezbytně nutná k vydání zásad územního rozvoje.

Aby mohl být pořízen návrh zásad územního rozvoje, musí tomu předcházet zadání⁶⁴ či zprávy⁶⁵ o uplatňování zásad územního rozvoje.

Toto zadání, obsahující hlavní cíle a požadavky, zpracovává krajský úřad, který je dále zašle dotčeným orgánům, dotčeným obcím, sousedním krajům a ministerstvu, v případě, že jde o proces pořizování prvních zásad územního rozvoje. Tyto zmíněné orgány mohou do 30 dnů po obdržení uplatnit své požadavky, včetně požadavků na vyhodnocení vlivu uplatňování zásad územního rozvoje na podmínky udržitelného rozvoje v území. Návrh zadání, jenž je upraven podle výsledků projednání krajským úřadem je dále předložen k schválení zastupitelstvem kraje.⁶⁶

V opačném případě, tedy pokud již zásady územního rozvoje existují, a probíhá tak jejich aktualizace či návrh nových zásad, je pořízen návrh na základě zprávy o uplatňování zásad územního rozvoje. I tato zpráva musí splňovat své procesní náležitosti, které jsou zakotveny v § 42 stavebního zákona. Návrh takové zprávy pořizuje krajský úřad, který ho upravený předkládá zastupitelstvu kraje ke schválení nejpozději do 4 let po vydání zásad územního rozvoje nebo jejich poslední aktualizace.⁶⁷ Před předložením zprávy zastupitelstvu je na místě lhůta pro vyjádření s požadavky na obsah zprávy pro ministerstvo a dotčené orgány, pro připomínky pro obce a pro stanovisko Ministerstva životního prostředí.⁶⁸ Následně je návrh zprávy, před schválením, doručen veřejnou vyhláškou a stanovena lhůta 15 dnů k uplatnění písemných připomínek.⁶⁹

Následujícím krokem po podání návrhu je jeho zpracování. Krajský úřad zajistí vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území, oznámí místo a dobu společného jednání, na kterém jsou projednány stanoviska dotčených orgánů a připomínky sousedních krajů. Stanoviska i připomínky musí být uplatněny ve lhůtě 30 dní ode dne jednání.⁷⁰ Možnost vyjádření se k návrhu má každý prostřednictvím písemných připomínek. Připomínky se uplatňují do 30 dnů ode dne doručení veřejné vyhlášky u krajského úřadu. Tímto také dochází k propojení

⁶⁴ § 187 odst. 4 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)

⁶⁵ § 42 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)

⁶⁶ § 187 odst. 4 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)

⁶⁷ § 42 odst. 3 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)

⁶⁸ § 42 odst. 1 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)

⁶⁹ § 42 odst. 2 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)

⁷⁰ § 37 odst. 2 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)

veřejnosti s procesem zásad územního rozvoje.⁷¹ Možnost vyjádřit se tak připadá veřejnosti jednak ve stadiu pořízení návrhu⁷² a jednak ve stadiu projednání návrhu.⁷³

Reagovat na návrh zásad územního rozvoje mohou i sousední státy⁷⁴, pokud je jejich území uplatňováním zásad přímo ovlivněno. V tomto případě jim krajský úřad ve spolu práci s Ministerstvem zahraničních nabídně konzultace. Jestliže sousední státy projeví o konzultace zájem, účastní se jich krajský úřad spolu s Ministerstvem zahraničních věcí a Ministerstvem životního prostředí.⁷⁵

Vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj jako součást návrhu zásad územního rozvoje je projednávám krajským úřadem se zástupci ministerstev (Ministerstvo životního prostředí, Ministerstvo práce a sociálních věcí, Ministerstvo průmyslu a obchodu, Ministerstvo zemědělství, Ministerstvo dopravy, Ministerstvo kultury, Ministerstvo pro místní rozvoj) a krajské hygienické stanice. Tyto instituce pak mají 30 dnů ode dne oznámení jednání⁷⁶ k uplatnění jejich vyjádření, ve kterých jsou uvedeny připomínky k zajištění vyváženého vztahu územních podmínek udržitelného rozvoje území a k výběru varianty řešení.⁷⁷

Krajský úřad ještě před vyhodnocením výsledků projednání návrhu zašle Ministerstvu životního prostředí podklad⁷⁸ pro vydání stanoviska⁷⁹ k návrhu koncepce podle § 10g zákona o posuzování vlivů na životní prostředí. Ministerstvo životního prostředí má pak 30 dnů na uplatnění tohoto stanoviska od obdržení podkladů. Lhůtu lze ze závažných důvodů prodloužit o dalších 30 dnů. Pokud ale uvedené ministerstvo neuplatní zmíněné stanovisko, lze vydat zásady i bez jeho stanoviska.

Obdobně to platí ve vztahu k Ministerstvu pro místní rozvoj, které je ve vztahu ke krajskému úřadu jako orgán nadřízený. Jelikož jsou zásady územního

⁷¹ Důsledek přijetí Mezinárodní úmluvy o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v otázkách životního prostředí (Aarhuská úmluva) podepsané dne 25. Června 1998

⁷² § 37 odst. 3 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)

⁷³ § 39 odst. 2 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)

⁷⁴ přeshraniční konzultace ve smyslu čl. 7 směrnice 2001/42/ES

⁷⁵ § 37 odst. 4 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)

⁷⁶ Místo a dobu jednání oznamuje krajský úřad uvedeným ministerstvům a krajské hygienické stanici nejméně 15 dnů předem.

⁷⁷ § 37 odst. 5 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)

⁷⁸ Podklad obsahuje návrh zásad územního rozvoje, vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území, stanoviska, připomínky, vyjádření a případné výsledky konzultací podle § 37 odstavců 2 až 5 stavebního zákona

⁷⁹ stanovisko zde není ve smyslu § 4 odst. 2 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)

rozvoje vydávány v přenesené působnosti, nadřízené ministerstvo vydává krajskému úřadu závazné stanovisko k návrhu územního rozvoje z hledisek zajištění koordinace využívání území, zejména s ohledem na širší územní vztahy a mezinárodní závazky, a souladu s politikou územního rozvoje.⁸⁰

Z těchto hledisek může Ministerstvo pro místní rozvoj ve svém stanovisku upozornit krajský úřad na nedostatky. Následné řízení o zásadách územního rozvoje lze zahájit až po jejich odstranění.⁸¹ Stanovisko je zasláno krajskému úřadu do 30 dnů od obdržení podkladů.⁸² V případě, že není stanovisko zasláno ve stanovené lhůtě, nastává zde fikce (ministerstvo s návrhem souhlasí) a zásady se vydají i bez jeho stanoviska.⁸³

Fáze vyhodnocení výsledků projednání návrhu předchází zahájení řízení o zásadách územního rozvoje. Výsledky jsou tvořeny výše uvedenými stanovisky, připomínkami, vyjádřeními a výsledky konzultací a výsledky posouzení vlivů na udržitelný rozvoj území a výsledky posouzení vlivů na životní prostředí. Pokud jsou ve výsledcích rozpory, ať už mezi dotčenými orgány navzájem či krajským úřadem a dotčeným orgánem, řeší se tyto rozpory před veřejným projednáním, jestliže se rozporům nedá předejít smírným řešením.⁸⁴

Obsahuje-li návrh zásad územního rozvoje více variant řešení, nejvhodnější variantu navrhne krajský úřad zastupitelstvu kraje. Pro výslednou variantu je stěžejní respektování základních cílů⁸⁵ a úkolů⁸⁶ územního plánování, tedy směřovat k udržitelnému rozvoji území kraje, který spočívá ve vyváženém vztahu tří základních pilířů. Tyto pilíře jsou: příznivé životní prostředí, hospodářský rozvoj a soudržnost společenství obyvatel území.⁸⁷ Pro schválení nejvhodnější varianty může zastupitelstvo kraje požadovat splnění určitých podmínek k její úpravě. Podmínky nesmí odporovat především ochraně veřejných zájmů.

Po přijetí nejvhodnější varianty a vyhodnocení výsledků projednání nechá krajský úřad upravit návrh zásad územního rozvoje a může následovat veřejné

⁸⁰ § 37 odst. 8 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)

⁸¹ § 37 odst. 9 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)

⁸² Podklad obsahuje návrh zásad územního rozvoje, vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území, stanoviska, připomínky, vyjádření a případné výsledky konzultací podle § 37 odstavců 2 až 5 stavebního zákona

⁸³ § 37 odst. 9 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)

⁸⁴ Smírné řešení rozporů se řídí ustanovením § 5 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád

⁸⁵ § 18 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)

⁸⁶ § 19 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)

⁸⁷ Macháčková, J. a kol.: Stavební zákon. Komentář. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 167

projednání návrhu zásad územního rozvoje dle § 39 stavebního zákona. V případě, že nelze rozumně dospět ke zdárnému řešení, je třeba vytvořit nový návrh, který se řídí pokyny pro zpracování nového návrhu. Tyto pokyny navrhuje krajský úřad a schvaluje je zastupitelstvo kraje a mohou se lišit od zprávy o uplatňování zásad územního rozvoje, které by se jinak musely znovu projednávat a schvalovat.⁸⁸

Řízení o zásadách územního rozvoje je stádiem před jejich vydáním a je tvořeno jedním nebo více veřejných projednáním návrhu, což koresponduje s ustanovením v § 172 odst. 3 správního řádu.⁸⁹ V tomto stádiu procesu vydání zásad územního rozvoje je projednáván výsledný návrh,⁹⁰ který je doručen veřejnou vyhláškou krajským úřadem. Doručení se řídí úpravou ve správním řádu.⁹¹ K veřejnému projednání jsou přizvány Ministerstvo pro místní rozvoj, dotčené orgány, dotčené obce⁹² a sousední kraje. Toto přizvání činí krajský úřad alespoň 30 dnů předem.⁹³

V den konání veřejného projednání vzniká oprávnění k podání písemných námitek proti návrhu zásad územního rozvoje. Pro podání námitek platí, že se užije koncentrační zásady.⁹⁴ Oprávnění k podání námitek je adjudikováno dotčeným obcím, vlastníku, správci nebo provozovateli veřejné dopravní nebo veřejné technické infrastruktury⁹⁵ a zástupci veřejnosti.⁹⁶ Tato možnost je časově omezena, a to do 7 dnů od veřejného projednání. Oprávnění mohou podat písemné námítky i před veřejným projednáním, nikoli však po uplynutí 7 denní lhůty. O námítkách musí zastupitelstvo kraje formálně rozhodnout a toto rozhodnutí i s jeho odůvodněním je pak součástí odůvodnění zásad územního rozvoje.

⁸⁸ Macháčková, J. a kol.: Stavební zákon. Komentář. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 167

⁸⁹ jedná se o veřejné projednání návrhu, tedy o výjimku ze zásady písemnosti řízení o návrhu opatření obecné povahy

⁹⁰ podle § 37 a § 38 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)

⁹¹ Správní řád je zde užít subsidiárně o doručování opatření obecné povahy dle § 172 a následující

⁹² obce v řešeném území a obce sousedící s tímto územím

⁹³ § 39 odst. 1 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)

⁹⁴ koncentrace věcná, časová a osobní

⁹⁵ dále v zákoně označován jako oprávněný investor

⁹⁶ ve smyslu § 23 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)

Shora uvedené platí obdobně i pro uplatnění připomínek s tím rozdílem, že k jejich uplatnění je oprávněn každý a není o nich formálně rozhodováno. Námitky jsou tak ve vztahu k připomínkám kvalifikovaným druhem podání.

Pro dotčené orgány a Ministerstvo pro místní rozvoj je možnost vyjádření se k částem řešení návrhu zásad územního rozvoje ve formě stanovisek.⁹⁷⁹⁸

K uplatněným námitkám a připomínkám může Ministerstvo pro místní rozvoj a dotčené orgány ve lhůtě do 30 dnů od obdržení uplatnit svá stanoviska. V případě, že dojde k marnému uplynutí této lhůty, má se za to, že uvedené orgány s návrhy rozhodnutí o námitkách a návrhy vyhodnocení připomínek souhlasí.⁹⁹

Vyhodnocení výsledků veřejného projednání připadá na krajský úřad jako na pořizovatele zásad územního rozvoje. Jestliže nedošlo k podstatné změně návrhu, může proces vydávání zásad územního pokračovat do finálního stádia. V opačném případě, dojde-li k podstatné změně návrhu,¹⁰⁰ je na místě opakování veřejného projednání. V krajních případech může dojít i k přepracování návrhu, vyplyne-li toto z veřejného projednání.

Výsledný návrh zásad územního rozvoje je přezkoumán krajským úřadem, který zjišťuje, zda - li je návrh v souladu s politikou územního rozvoje, s cíli a úkoly územního plánování, s požadavky stavebního zákona a jeho prováděcích právních předpisů, s požadavky zvláštních právních předpisů a se stanovisky dotčených orgánů podle zvláštních právních předpisů (př. vodní zákon, lesní zákon), popřípadě s výsledkem řešení rozporů.¹⁰¹ Výsledek přezkoumání návrhu je součástí odůvodnění zásad územního rozvoje. Odůvodnění musí splňovat zákonné náležitosti uvedené v § 40 odst. 2, jakož i náležitosti dle § 68 odst. 3 správního řádu¹⁰² a člení se na textovou a grafickou část.

V posledním stádiu procesu dochází k faktickému vydání zásad územního rozvoje. Aby k této finální fázi mohlo dojít, musí předložit krajský úřad návrh zásad územního rozvoje i s odůvodněním zastupitelstvu kraje.¹⁰³ Na základě

⁹⁷ i pro podání stanovisek platí 7 denní zákonná lhůta

⁹⁸ § 39 odst. 2 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)

⁹⁹ § 39 odst. 4 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)

¹⁰⁰ zákon termín podstatná změna návrhu neupravuje, tudíž záleží na správním uvážení krajského úřadu jak v konkrétním případě danou situaci vyhodnotí

¹⁰¹ § 40 odst. 1 písm. a) až d) zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)

¹⁰² což dokládá i rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 11. 2010, č. j. 1 Ao 5/2010 – 169

¹⁰³ § 41 odst. 1 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)

předloženého návrhu si zastupitelstvo ověří, jestli nejsou navrhované zásady v rozporu s politikou územního rozvoje, stanovisky dotčených orgánů nebo výsledkem řešení rozporů a se stanoviskem Ministerstva pro místní rozvoj.¹⁰⁴

Zásady územního rozvoje vydává zastupitelstvo kraje ve formě opatření obecné povahy a oznámí je veřejnou vyhláškou. Účinnost zásad nabývá 15. dnem po dni vyvěšení veřejné vyhlášky.¹⁰⁵

Vydané zásady však může ovlivnit případná změna či zrušení rozhodnutí o námitkách a opožděně schválená politika územního rozvoje. Kraj je povinen uvést zásady do souladu se těmito případnými změnami nebo zrušením rozhodnutí o námitkách a s následně schválenou politikou územního rozvoje, jinak by nemohlo být podle těchto rozporuplných částí zásad rozhodováno a postupováno.¹⁰⁶ K aktualizaci zásad územního rozvoje dochází každé čtyři roky.¹⁰⁷

3.3. Územní plán

Územní plán je konkrétnější a zpřesňující forma politiky územního rozvoje a zásad územního rozvoje. Konkrétnější a zpřesňující ve vztahu k území, neboť oproti zásadám územního rozvoje, které se pořizují pro území kraje je územní plán pořizován pro území obce, tak i ve vztahu k cílům a úkolům, které v souvislosti se zásadami a politikou územního rozvoje upřesňuje.

Územnímu plánu předcházela územní plán obce¹⁰⁸ podle úpravy předešlého stavebního zákona, který zůstává v platnosti a v účinnosti za předpokladu, že byl schválen po 1. červenci 1992.¹⁰⁹ Toto ale trvá pouze do té doby, dokud není nahrazen dle současně platné úpravy, územním plánem, nejpozději však do 31. prosince 2020.¹¹⁰

Základní definici územního plánu „*územní plán stanoví základní koncepci rozvoje území obce, ochrany jeho hodnot, jeho plošného a prostorového*

¹⁰⁴ § 41 odst. 2 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)

¹⁰⁵ § 173 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád

¹⁰⁶ § 41 odst. 3 a 3 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)

¹⁰⁷ § 42 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)

¹⁰⁸ § 10 zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)

¹⁰⁹ § 187 odst. 1 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)

¹¹⁰ § 188a odst. 1 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)

uspořádání,¹¹¹ uspořádání krajiny a koncepci veřejné infrastruktury; vymezení zastavěné území, plochy a koridory, zejména zastavitelné plochy a plochy vymezené ke změně stávající zástavby, k obnově nebo opětovnému využití znehodnoceného území,¹¹² pro veřejně prospěšné stavby, pro veřejně prospěšná opatření a pro územní rezervy a stanoví podmínky pro využití těchto ploch a koridorů“ nalézá stavební zákon ve svém § 43 odst. 1.

I územní plán se vydává jako opatření obecné povahy, na této úrovni je však svěřeno zastupitelstvu obce, nikoli kraje, v jeho samostatné působnosti. Pořizuje se pro celé území obce popřípadě pro celé území vojenského újezdu. Členění územního plánu je stejné jako tomu je u zásad územního rozvoje, a to na textovou a grafickou část.

Ve výjimečné pozici je hlavní město Praha, které je jak obcí tak i krajem současně. Jsou tedy pro jeho celé území vytvořeny zásady územního rozvoje z pohledu kraje, i konkrétnější územní plán z pohledu obce. Územní plán je závazný též pro územní plán vydaný pro vymezenou část území hlavního města Prahy.¹¹³

Územní plán tedy nejen zpřesňuje a rozvíjí cíle a úkoly územního plánování v souladu se zásadami územního rozvoje kraje a politikou územního rozvoje, které musí bezmezně respektovat. Ale zároveň je závazný pro pořízení a vydání regulačního plánu zastupitelstvem obce, pro rozhodování v území, zejména pro vydávání územních rozhodnutí.¹¹⁴ Obec si prostřednictvím územního plánu, spolu s jeho hlavním účelem, řeší i své záležitosti, především uspořádání vlastního území, vlastní záměry a hodnoty území či rozvoj území.¹¹⁵

Pro obec se od existence územního plánu odvíjí především možnost rozhodovat o změnách v území, především o umístování staveb. Obec by tedy bez existence takového plánu byla značně omezena a umístování staveb by tak záviselo na zásadách územního rozvoje. V případě, že obec již má územní plán, je povinna ze zákona sledovat jeho aktuálnost a v případě změn, jim územní plán přizpůsobit.¹¹⁶

¹¹¹ zákone označováno jako urbanistická koncepce

¹¹² zákonem označována jako plocha přestavby

¹¹³ § 43 odst. 5 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)

¹¹⁴ § 43 odst. 3 a 5 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)

¹¹⁵ Machačková, J. a kol.,: Stavební zákon. Komentář. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 186

¹¹⁶ § 5 odst. 6 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)

Prvotním signálem pro územní plán je jeho pořízení, o kterém rozhoduje zastupitelstvo obce v samostatné působnosti buď z vlastního podnětu nebo na návrh orgánu veřejné správy, občana obce, fyzické nebo právnické osoby, která má vlastnická nebo obdobná práva k pozemku nebo stavbě na území obce, a na návrh oprávněného investora.¹¹⁷

Uvedený návrh, podaný u obce, ke které se územní plán vztahuje, musí obsahovat určité náležitosti uvedené v § 46 odst. 1 stavebního zákona. Převzatý návrh je dále posouzen co do jeho úplnosti a souladu s právními předpisy. Není-li tomu tak, pořizovatel stanoví navrhovateli lhůtu pro odstranění těchto nedostatků. Jestliže navrhovatel neuvede návrh do předepsaného stavu, pořizovatel ho zamítne. Jestliže je návrh v souladu se zákonem, pořizovatel se k němu vyjádří ve svém stanovisku a i s návrhem jej předloží zastupitelstvu obce,¹¹⁸ které rozhodne o jeho dalším osudu.

Zastupitelstvo obce rozhodne o pořízení návrhu a tím začíná proces pořizování územního plánu. Zastupitelstvo obce určí jednoho ze členů, aby ve spolupráci s pořizovatelem zpracoval, na základě územně analytických podkladů, doplňujících průzkumů rozborů, návrh zadání územního plánu. V němž jsou stanoveny hlavní cíle a požadavky na zpracování. Ve vztahu k hlavnímu městu Praze je v něm vymezené řešené území. Předmět, který je uvedený v návrhu územního plánu, nesmí být po vytvoření návrhu měněn. Podstatná změny by znamenala nutnost opětového zpracování návrhu. Toto dokládá rozsudek NSS ze dne 30. 10. 2008, č. j. 9 Ao 2/2008 – 62.

Návrh zadání územního plánu je zaslán jednotlivě dotčeným orgánům, sousedním obcím, krajskému úřadu a obci, v případě, že se pro ni pořizuje plán jiným obecním úřadem. Dotčené orgány a nadřízený orgán (krajský úřad), jimž je návrh zadání územního plánu zaslán, k němu mohou uplatnit vyjádření s uvedenými požadavky na obsah územního plánu do 30 dnů od obdržení návrhu zadání.¹¹⁹ Ve stejné lhůtě má krajský úřad z pozice příslušného orgánu¹²⁰ možnost ve svém stanovisku uvést otázku posouzení s vlivy na životní prostředí. Na rozdíl od vyjádření jsou stanoviska pro pořizovatele závazná. Pořizovatel doručí návrh

¹¹⁷ § 44 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)

¹¹⁸ záleží na úvaze zastupitelstva obce, jak s uvedeným návrhem naloží; stanoviskem pořizovatele ani návrhem není vázáno,

¹¹⁹ § 47 odst. 1 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)

¹²⁰ zde je myšlen krajský úřad ve smyslu zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí)

zadání územního plánu veřejnou vyhláškou. Pro každého je tak ve lhůtě 15 dnů ode dne doručení vytvořena možnost k vyjádření se prostřednictvím písemných připomínek. Sousední obce uplatňují podněty ve stejné lhůtě jako pro stanoviska a vyjádření. Nicméně ani připomínky veřejnosti, ani podněty sousedních obcí nejsou závazné.

Po řádném uplatnění uvedených prostředků je výsledný návrh zadání územního plánu předložen určeným zastupitelem a pořizovatelem ke schválení zastupitelstvu obce. Zastupitelstvo může v odůvodněných případech či z podmětu dotčeného orgánu uložit v zadání možnost zpracování více variant návrhu územního plánu.¹²¹

Následující fází je zpracování návrhu územního plánu, který pořídí pořizovatel vycházející ze zadání územního plánu a pokynů pro zpracování jeho návrhu,¹²² a dále také z politiky územního rozvoje a územně plánovací dokumentace krajů a obcí.

O tomto návrhu je dále vedeno společné jednání, přičemž místo a dobu konání jednání oznamuje pořizovatel nejméně 15 dnů předem dotčeným orgánům, krajskému úřadu, obci, pro kterou je plán pořizován a sousedním obcím. Ve lhůtě 30 dnů ode dne jednání mají dotčené orgány pravomoc k uplatnění stanovisek k návrhu či v případě více variant návrhu, ke každé variantě zvlášť. Smyslem podaných stanovisek je poukázat na případnou neshodu zákona s ochranou veřejných zájmů. Sousední obce uplatňují ve stejné lhůtě, na místo stanovisek, připomínky, jejímž smyslem je posouzení koordinace využívání území s ohledem na širší územní vztahy.¹²³ Stanoviska a připomínky se řídí koncentrační zásadou, k jejím pozdějším uplatněním se tak nepřihlíží. Zákon umožňuje připomínkovat návrh územního plánu i veřejností. Podávat je může každý v písemné formě do 30 dnů ode dne doručení veřejné vyhlášky.

Návrh územního plánu se doručuje každému subjektu jednotlivě. Nastane-li situace, kdy je jeden z dotčených orgánů přehlédnut a návrh mu doručen není (není mu umožněno uplatnit stanovisko), lze toto nedopatření napravit dodatečně za předpokladu, že opomenutý dotčený orgán s přijatým řešením souhlasí. Pro

¹²¹ § 47 odst. 5 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)

¹²² Zpracování návrhu je dle stavebního zákona vybranou činností ve výstavbě ve smyslu § 158 odst. 1, kterou může vykonávat pouze fyzická osoba, která získala oprávnění k jejich výkonu podle zákona č. 360/1992 Sb., o výkonu povolání autorizovaných architektů a o výkonu povolání autorizovaných inženýrů a techniků činných ve výstavbě

¹²³ § 50 odst. 7 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)

opatření obecné povahy to tak není podstatnou procesní vadou, vedoucí k jeho zrušení.¹²⁴

Obdobně jako tomu je u návrhu zásad územního rozvoje, může i zde nastat situace, kdy je zjištěn negativní vliv na území sousedícího státu, které jím může být přímo ovlivněno. Orgány sousedícího státu pak mohou, po obdržení návrhu územního plánu zasláného pořizovatelem ve spolupráci s Ministerstvem zahraničních věcí, využít nabídnuté konzultace. Těchto konzultací se pak účastní pořizovatel s Ministerstvem zahraničních věcí i s Ministerstvem životního prostředí a krajským úřadem.¹²⁵

Krajský úřad jako nadřízený orgán vydává stanovisko o souladu návrhu územního plánu s politikou územního rozvoje a územně plánovací dokumentace vydanou krajem (s výjimkou hlavního města Prahy). Neuplatní-li či nezašle-li toto stanovisko do 30 dnů od obdržení podkladů,¹²⁶ lze vydat územní plán i bez stanoviska krajského úřadu¹²⁷ a odpovědnost za soulad s politikou územního rozvoje a územně plánovací dokumentace přebírá pořizovatel.

Před zahájením veřejného projednání návrhu územního plánu mají místo v procesu tzv. výsledky projednání návrhu územního plánu vyhodnocené pořizovatelem. Tyto pak obsahují uplatněná stanoviska dotčených orgánů, připomínky veřejnosti, výsledky konzultací a posouzení vlivů na životní prostředí.

Případné rozpory, mezi dotčenými orgány nebo mezi pořizovatelem a dotčenými orgány, se zde řeší totožně jako u výsledků návrhu zásad územního rozvoje. Prioritu má smírné řešení rozporů¹²⁸ a řeší se před veřejným projednáním. Je-li v návrhu obsaženo více variant řešení, zastupitelstvo obce může stanovit případné podmínky¹²⁹ k úpravě konkrétní varianty, a až po splnění těchto podmínek zvolí nejvhodnější variantu. Po vyhodnocení výsledků projednání návrhu územního plánu následuje veřejné projednání.

Veřejné projednání návrhu územního plánu se opírá o řízení o opatření obecné povahy dle § 172 a následující správního řádu. I zde se jedná o výjimku ze zásady písemnosti ve smyslu § 172 odst. 3 správního řádu. V této fázi se projednává návrh územního plánu upravený dle § 50 a § 51 stavebního řádu. K veřejnému projednání jsou přizvány obec, pro kterou je územní plán pořizován,

¹²⁴ rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 9. 2010, č. j. 1 Ao 3/2010 - 161

¹²⁵ § 50 odst. 4 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)

¹²⁶ zde jsou podklady myšleny stanovisky, připomínkami a výsledky konzultací

¹²⁷ § 50 odst. 7 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)

¹²⁸ § 5 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád

¹²⁹ podmínky nesmí být v rozporu s ochranou veřejných zájmů

dotčené orgány, krajský úřad a sousední obce, které jsou obeznámeny vždy jednotlivě alespoň 30 dnů před konáním veřejného projednání. Pro konání veřejného projednání je zákonná povinnost jej oznámit doručením veřejné vyhlášky a následné projednání se koná nejdříve 15 dnů ode dne doručení.¹³⁰

Prostor pro případnou reakci proti návrhu územního plánu ve formě námitek, připomínek či stanovisek je právě po tomto veřejném projednání podání. Obecně pro ně platí zásada koncentrační a jejich společnou lhůtou pro jejich uplatnění je 7 dnů, která počíná běžet následující den po dni konání veřejného projednání. Námitky a připomínky jsou pouze v písemné formě a mohou se uplatnit i před veřejným projednáním nebo v jeho průběhu, nikoli však po marném uplynutí 7 denní lhůty.

K podání námitek proti návrhu územního plánu jsou legitimováni pouze vlastníci pozemků a staveb dotčených návrhem řešení, oprávněný investor¹³¹ a zástupce veřejnosti^{132, 133}. Tyto musí v podaných námitkách uvést odůvodnění a údaje podle katastru nemovitostí dokládající dotčená práva a vymezit území dotčené námitkou.¹³⁴ I v tomto případě (obdobně tomu je u zásad územního rozvoje) o nich musí, orgán vydávající územní plán, tedy zastupitelstvo obce, formálně rozhodnout a toto rozhodnutí i s jeho odůvodněním¹³⁵ se pak připojí k odůvodnění územního plánu.

Naopak pro uplatnění připomínek se formální rozhodnutí zastupitelstva obce neuplatňuje, neboť pro zastupitelstvo slouží jako podklad opatření obecné povahy. Pro jejich uplatnění je oprávněn každý.

Dotčené orgány a krajský úřad jako nadřízený orgán mohou opět uplatnit svá stanoviska, avšak pouze k měněným částem řešení od společného jednání.

Výsledek veřejného projednání návrhu územního plánu i s uplatněnými stanovisky, námitky a připomínky může mít vliv na případnou změnu návrhu. Podstata této změny pak rozhoduje o následným kroku procesu. Není-li úprava návrhu podstatnou, může proces pokračovat následující fází procesu pořizování územního plánu. Naopak je-li úprava návrhu natolik podstatná, celé projednání se

¹³⁰ pro doručení je subsidiárně užitá úprava správního řádu o doručování opatření obecné povahy ve smyslu § 172 a následující zákona č. 500/2004 Sb., správní řád

¹³¹ správce nebo provozovatel veřejné dopravní nebo veřejné technické infrastruktury

¹³² ve smyslu § 23 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)

¹³³ § 52 odst. 2 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)

¹³⁴ § 52 odst. 3 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)

¹³⁵ odůvodnění musí splňovat dané náležitosti dle § 68 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád což dokládá i rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 1. 2009, č. j. 2 Ao 2/2008 - 62

opakuje včetně možnosti uplatnit znovu stanoviska, námitky i připomínky, přičemž podstatnou úpravou návrhu se rozumí způsobilost návrhu zasáhnout do práv osob oprávněných k podání námítky.¹³⁶ Pokud je potřeba návrh územního plánu přepracovat,¹³⁷ takto přepracovaný návrh následně schvaluje zastupitelstvo obce a postupuje se podle § 51 odst. 3 stavebního zákona.

Pokud je návrh v pořádku, nemusí být měněn, pořizovatel jej přezkoumá s body uvedenými v § 53 odst. 4 stavebního zákona. Územní plán musí obsahovat obecné náležitosti¹³⁸ vyplývající ze správního řádu pro správní rozhodnutí a náležitosti uvedené v § 53 odst. 5 stavebního zákona. Jestliže je pořizovatelem zjištěn rozporný stav návrhu se zákonem nebo s požadavky v § 53 odst. 4, je návrh předložen k jeho zamítnutí.¹³⁹

Posledním stádiem celého procesu je vydání územního plánu jako opatření obecné povahy. Poté co je zastupitelstvu obce předložen návrh územního plánu s jeho odůvodněním pořizovatelem, zastupitelstvo obce ověří, zda není v rozporu s politikou územního rozvoje, územně plánovací dokumentací vydanou zastupitelstvem kraje nebo výsledkem řešení rozporů, a stanovisky dotčených orgánů nebo stanoviskem krajského úřadu.¹⁴⁰ Dle § 54 odst. 3 je dána zastupitelstvu možnost návrh zamítnout či jej vrátit se svými pokyny k úpravě. Tuto skutečnost dokládá i rozsudek NSS ze dne 16. 12. 2010, č. j. 1 Ao 6/2010 – 130.

Jestliže je vše v pořádku, územní plán je i s jeho odůvodněním oznámen veřejnou vyhláškou a nabývá účinnosti patnáctým dnem po dni vyvěšení veřejné vyhlášky.

Nastane-li nesoulad částí územního plánu se změnou či zrušením rozhodnutí o námitkách, nelze podle těchto částí rozhodovat a postupovat, dokud obec nezajistí jejich soulad.¹⁴¹ To samé platí i pro soulad územního plánu s územně plánovací dokumentací následně vydanou krajem a následně schválenou politikou územního rozvoje.¹⁴²

¹³⁶ Potěšil, L., Roztočil, A., Hrušová, K., Lachmann, M.: Stavební zákon - online komentář. 3. aktualizace. Praha : C. H. Beck, 3/2014

¹³⁷ jedná se o závažnější změnu než je tomu u podstatné změny; př.: hrubý nesoulad se schváleným zadáním a nemožnost použití stanoviska k posouzení vlivů na životní prostředí

¹³⁸ což dokládá rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 12. 2008, č. j. 1 Ao 3/2008 - 136

¹³⁹ § 53 odst. 6 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)

¹⁴⁰ § 54 odst. 2 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)

¹⁴¹ § 54 odst. 4 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)

¹⁴² § 54 odst. 5 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)

I územní plán se musí pravidelně sledovat co do svého uplatnění. Každé 4 roky je vypracovávána zpráva o uplatňování územního plánu, kterou předkládá pořizovatel zastupitelstvu obce a to ji následně projedná. Z důvodu rozvoje obce dochází k častému měnění územního plánu. Předmětem řízení o změně územního plánu však není celý plán, nýbrž pouze měněná část. V případě, že je zrušena část nebo dokonce celý územní plán, neprobíhá celé řízení pořizování od začátku ale od té části, která jako poslední nebyla zpochybněna.¹⁴³

Aby nedocházelo během zpracování či projednání územního plánu ke zbytečným průtahům ze strany pořizovatele a tím i případnému plýtvání veřejných prostředků, stanovuje pro něj zákonodárce jednoroční lhůtu k předložení návrhu rozhodnutí o dalším postupu pořizování územního plánu, pokud zastupitelstvo obce neurčí delší lhůtu.¹⁴⁴

3.4. Regulační plán

Do úplnosti územně plánovací dokumentace chybí její nejpodrobnější institut, tedy regulační plán. Účelem regulačního plánu je v jím řešené ploše stanovení podrobných podmínek pro využití pozemků, pro umístění a prostorové uspořádání staveb, pro ochranu hodnot a charakteru území a pro vytváření příznivého životního prostředí. Dále stanoví podmínky pro vymezení a využití pozemků, pro umístění a prostorové uspořádání staveb veřejné infrastruktury a vymezení veřejně prospěšné stavby nebo veřejně prospěšná opatření.¹⁴⁵

Politika územního rozvoje, zásady územního rozvoje a územní plán jsou pro vydávání regulačního plánu závazná. Pro regulační plán je vytvořena jakási hierarchie územně plánovací dokumentace, neboť je ze zákona možné pořídit regulační plán zastupitelstvem kraje i zastupitelstvem obce či dokonce Ministerstvem obrany, jedná-li se o plochu jako součást vojenského újezdu.¹⁴⁶ Regulační plán vydaný krajem je pak závazný i pro územní plány a regulační plány vydané obcemi,¹⁴⁷ pokud je vydaný v ploše nebo koridoru vymezeném zásadami územního rozvoje. Je považován za fakultativní nástroj územního plánování, nicméně ve vztahu se zásadami územního rozvoje mají zásady

¹⁴³ § 55 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)

¹⁴⁴ § 56 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)

¹⁴⁵ § 61 odst. 1 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)

¹⁴⁶ § 62 odst. 2 písm. d) zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)

¹⁴⁷ § 61 odst. 2 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)

možnost stanovit podmínku vydání regulačního plánu krajem a jeho zadání jen v dohodě s dotčenými obcemi v řešeném území.¹⁴⁸

Proces pořizování a vydávání regulačního plánu začíná na základě podnětu nebo na základě žádosti. Proces regulačního plánu pořizovaný z podnětu zahájí svým rozhodnutím o pořízení regulačního plánu zastupitelstvo obce, zastupitelstvo kraje nebo Ministerstvo obrany.¹⁴⁹ Z § 62 odst. 3 lze vyčíst a contrario, že je možné pořídit zastupitelstvem regulační plán z podnětu i v případě, kdy to není v zásadách územního rozvoje ani územním plánem stanoveno. Na rozdíl od územního plánu zákon v tomto případě neupravuje seznam oprávněných k podání podnětu, nicméně praxe prokázala, že mohou podat podnět fyzické i právnické osoby a správní orgán. Aby mohl být podnět přijat, musí splňovat určité náležitosti, vedle těch obecných i další náležitosti uvedené v § 64 odst. 1. Oprávněné osoby pak mohou podat podnět u kraje či obce, kterou jsou k vydání regulačního plánu příslušné. O dalším osudu rozhoduje zastupitelstvo, které může podnět odložit nebo kladně rozhodnout o jeho pořízení a upravený návrh s jeho požadavky předat pořizovateli. Tímto je proces pořizování zahájen. Pořizovatel pak doručí návrh veřejnou vyhláškou a zašle dotčeným orgánům. Je-li pořizovatelem jiný obecní úřad, návrh je zaslán i obci, pro kterou se regulační plán pořizuje.¹⁵⁰ Jakmile je návrh doručen, začíná běžet patnáctidenní lhůta pro uplatnění písemných požadavků veřejností na obsah zadání. Pro dotčené orgány platí třicetidenní lhůta od obdržení návrhu a možnost v ní uplatnit vyjádření s uvedenými požadavky na obsah.¹⁵¹ Následuje upravení návrhu pořizovatelem, který vychází z uplatněných požadavků a vyjádření a následně je předložen zastupitelstvu ke schválení. Zastupitelstvo předložený návrh schvaluje v samostatné působnosti.¹⁵² Dále probíhá společné jednání o návrhu, ve kterém je pořizovateli uzákoněno několik povinností. Jednou z těchto povinností je zajištění zpracování návrhu regulačního plánu¹⁵³ na základě schváleného zadání. Během společného jednání o návrhu je umožněno dotčeným orgánům uplatnit stanoviska k návrhu regulačního plánu. Lhůta pro jejich

¹⁴⁸ § 36 odst. 2 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)

¹⁴⁹ § 62 odst. 2 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)

¹⁵⁰ § 64 odst. 2 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)

¹⁵¹ § 64 odst. 3 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)

¹⁵² § 64 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)

¹⁵³ Zpracování návrhu je dle stavebního zákona vybranou činností ve výstavbě ve smyslu § 158 odst. 1, kterou může vykonávat pouze fyzická osoba, která získala oprávnění k jejich výkonu podle zákona č. 360/1992 Sb., o výkonu povolání autorizovaných architektů a o výkonu povolání autorizovaných inženýrů a techniků činných ve výstavbě

uplatnění je 30 dnů ode dne společného jednání, přičemž dobu a místo jednání oznamuje pořizovatel dotčeným orgánům alespoň 15 dnů předem. Veřejnosti je umožněn prostor k vyjádření k návrhu prostřednictvím písemných připomínek. Ty mohou uplatnit do 15 dnů ode dne doručení veřejné vyhlášky, prostřednictvím již je doručen návrh regulačního plánu pořizovatelem.¹⁵⁴ I zde platí pro uplatnění stanovisek a připomínek koncentrační zásada.

Právní úprava pro pořizování regulačního plánu na žádost je od pořízení regulačního plánu z podnětu odlišná. Žádost může podat jak fyzická tak i právnická osoba, avšak nikoli správní orgán, jako tomu je u podání podnětu. V tomto případě musí být zadání regulačního plánu bezpodmínečně obsaženo v zásadách územního rozvoje nebo územního plánu, které stanoví, že jde o regulační plán na žádost.¹⁵⁵ K další odlišnosti lze uvést přiložení návrhu regulačního plánu žadatelem v žádosti o vydání regulačního plánu. Návrh je v této fázi už projednaný s dotčenými orgány i upravený dle jejich uplatněných stanovisek. Tyto stanoviska¹⁵⁶, jimiž jsou dotčené orgány vázány, vycházejí ze stanovisek uplatněných v rámci řízení politiky územního rozvoje, zásad územního rozvoje a územního plánu. Jejich úprava připadá v úvahu pouze při zjištění nových skutečností, které by měnily předpoklady uplatněných stanovisek. Stanoviska, jakož i další náležitosti uvedené v § 66 odst. 3 stavebního zákona jsou součástí žádosti o vydání regulačního plánu. Při pořizování regulačního plánu na žádost může dojít k uzavření plánovací smlouvy mezi žadatelem a obcí nebo krajem. K jejímu uzavření však dochází jen za předpokladu, kdy je vydání regulačního plánu podmíněno vybudováním nové nebo úpravou stávající veřejné infrastruktury.¹⁵⁷ I návrh této smlouvy je pak součástí žádosti o vydání regulačního plánu. Po podání žádosti je na pořizovateli, aby posoudil úplnost podané žádosti o vydání regulačního plánu a vzájemný soulad předložených stanovisek. Dále je povinen zajistit řešení případných rozporů.¹⁵⁸ Následně je pořizovatelem zajištěno předložení návrhu plánovací smlouvy příslušnému zastupitelstvu ke schválení.¹⁵⁹ Zjistí-li pořizovatel, že návrh regulačního plánu nemá zákonné náležitosti či je dokonce se zákonem v rozporu, postoupí návrh

¹⁵⁴ § 65 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)

¹⁵⁵ § 62 odst. 3 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)

¹⁵⁶ pro stanoviska platí dle stavebního zákona tzv. princip kontinuity stanovisek

¹⁵⁷ § 66 odst. 2 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)

¹⁵⁸ rozpory ve smyslu § 136 odst. 6 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád

¹⁵⁹ § 66 odst. 4 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)

zastupitelstvu s doporučením na zamítnutí. Jestliže je návrh v pořádku postupuje se v dalších následujících fázích řízení.

Následující fází je řízení o regulačním plánu, které je společné pro pořízení regulačního plánu na žádost i z podnětu. Opět je zde použita subsidiárně úprava § 172 správního řádu řízení o opatření obecné povahy. O návrhu regulačního plánu, který je po úpravě a posouzení, se koná veřejné projednání.¹⁶⁰ Oznámení o konání i s návrhem je doručeno veřejnou vyhláškou. Zveřejnění musí být oznámeno způsobem, které umožňuje dálkový přístup, což dokládá rozsudek NSS ze dne 28. 8. 2008, č. j. 8 Ao 1/2008 – 102. Konání se pak koná nejdříve 15 dnů ode dne jeho doručení. Před zahájením, konkrétně 30 dnů předem, přizve pořizovatel obec, pro kterou je regulační plán pořizován, a dotčené orgány, a to vždy jednotlivě.

Zahájením veřejného projednání pak vyvstává možnost pro uplatnění připomínek, námitek a stanovisek. Lhůta pro jejich uplatnění činí 7 dnů a začíná běžet následující den po dni konání veřejného projednání návrhu. K připomínkám, námitkám a stanoviskům uplatněným po uplynutí lhůty se nepřihlíží, jakož i při jejich uplatnění ve věcech, o kterých bylo rozhodnuto při vydávání zásad územního rozvoje, územního plánu nebo regulačního plánu vydaného krajem.¹⁶¹ K uplatnění písemných připomínek proti návrhu regulačního plánu je zmocněn každý a slouží jako podklad pro opatření obecné povahy. Písemné námitky, jako kvalifikovaný způsob, mohou uplatnit žadatel, obec, pro kterou se regulační plán pořizuje, vlastník pozemku nebo stavby, na kterých má být požadovaný záměr uskutečněn, osoby, jejichž vlastnické nebo jiné věcné právo k sousedním stavbám anebo pozemkům nebo stavbám na nich může být přímo dotčeno, osoby, o kterých to stanoví zvláštní předpis.¹⁶² K podání námitek je legitimována i osoba, *pokud je oprávněna podat námitky proti návrhu zásad územního rozvoje, je oprávněna tak učinit vůči jakékoliv jeho části.*¹⁶³ V námitkách pak musí uvést odůvodnění, údaje podle katastru nemovitostí dokladující dotčená práva a vymezit území dotčené námitkou.¹⁶⁴ O nich pak formálně rozhoduje zastupitelstvo obce

¹⁶⁰ výjimka ze zásady písemnosti dle § 172 odst. 3 správního řádu

¹⁶¹ § 67 odst. 2 a 3 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)

¹⁶² § 85 odst. 1 a 2 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)

¹⁶³ rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 9. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-185

¹⁶⁴ § 67 odst. 2 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)

nebo kraje a jejich odůvodnění je součástí odůvodnění regulačního plánu. Legitimaci k uplatnění stanovisek k částem řešení, které byly změněny od společného jednání, mají dotčené orgány.

Vyhodnocení výsledků z veřejného projednání provádí v případě pořízení návrhu z podnětu pořizovatel a v případě pořízení návrhu na žádost žadatel. Tyto ve spolupráci s určeným zastupitelem zpracují návrh rozhodnutí o námitkách a návrh vyhodnocení připomínek, které následně doručí dotčeným orgánům. Ty mají 30 denní lhůtu k uplatnění stanoviska, pro její počátek je rozhodný den doručení. Neuplatní-li dotčené orgány stanoviska, platí fikce souhlasu s uvedenými návrhy.

Než je návrh regulačního plánu předložen zastupitelstvu, musí projít pořizovatelovým posouzením. V nezbytných případech musí být regulační plán v souladu s výsledky projednání, což znamená, že v případě podstatné úpravy návrhu regulačního plánu vycházející z veřejného projednání, projednání se opakuje.¹⁶⁵ V případě nutnosti přepracování návrhu, což je považováno za intenzivnější zásah, než je podstatná úprava návrhu, se postup odvíjí podle způsobu pořízení a dále podle § 67. Jestliže je pořízováno na žádost postupuje se obdobně podle § 66, v případě pořízení z podnětu se postupuje dle § 65 odst. 2 a 3. Návrh regulačního plánu musí být v souladu s především s politikou územního rozvoje a územně plánovací dokumentací, s cíli a úkoly územního plánování,¹⁶⁶ s požadavky stavebního zákona a s požadavky zvláštních právních předpisů apod.¹⁶⁷

V závěrečné fázi procesu vydávání regulačního plánu je návrh regulačního plánu s jeho odůvodněním předložen pořizovatelem zastupitelstvu obce nebo kraje. Zastupitelstvo nejdříve ověří soulad s výsledky projednání a s požadavky uvedenými v § 68 odst. 4 a až poté vydá regulační plán, jestliže je vše v pořádku. Vydání regulačního plánu jako opatření obecné povahy je doučeno veřejnou vyhláškou a nabývá účinnosti patnáctým dnem po dni zveřejnění.¹⁶⁸ Nesouhlasí-li zastupitelstvo s návrhem nebo s výsledky jeho projednání, zamítne jej nebo jej vrátí doplněný o své pokyny k přepracování a novému projednání.¹⁶⁹ Obec či kraj jsou povinny, při změně nebo zrušení rozhodnutí o námitkách, uvést

¹⁶⁵ § 68 odst. 2 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)

¹⁶⁶ dle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 1. 2010, č. j. 1 Ao 2/2009 - 86 není možné v odůvodnění odbýt uvedené cíle a úkoly pouhou parafrází

¹⁶⁷ § 68 odst. 4 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)

¹⁶⁸ rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 10. 2007, č. j. 2 Ao 2/2007 - 73

¹⁶⁹ § 69 odst. 3 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)

regulační plán do souladu s tímto rozhodnutím. Do doby nastolení souladu jsou dotčené části sistovány.¹⁷⁰

Doba platnosti je u regulačního plánu vydaného z podnětu a ze žádosti rozdílná. Pro regulační plán vydaný z podnětu, není doba platnosti stanovena pouze v případě, že nenahrazuje územní rozhodnutí. Ostatně vzhledem k faktu, že může být regulační plán měněn či zrušen (zastupitelstvem obce nebo kraje) je stanovení doby platnosti nadbytečné. To ovšem neplatí u plánu nahrazujícího územní rozhodnutí. Pro něj je upravena platnost na dobu tří let od nabytí účinnosti nebo dokonce v odůvodněných případech o dva roky více. Doba platnosti tří let je zákonnou úpravou stanovena i u regulačního plánu pořízeného ze žádosti.

V § 71 stavebního zákona je vedle doby platnosti regulačního plánu stanovena i jeho případná změna či zrušení. Regulační plán z podnětu lze po projednání případně změnit i bez náhrady. Oproti tomu regulační plán na žádost může být měněn či zrušen, je-li to zákonem stanoveno ve veřejném zájmu nebo na žádost oprávněného k výkonu práv z něj vyplývajících. Regulační plán musí být v souladu s nadřazenou územně plánovací dokumentací a politikou územního rozvoje.¹⁷¹

¹⁷⁰ § 69 odst. 4 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)

¹⁷¹ § 71 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)

4. Územní plánování v České republice

Po představení výše uvedených územně plánovacích dokumentů bude níže vymezený prostor určen pro zařazení územně plánovací dokumentace ve vztahu k územnímu plánování v České republice. Dále budou uvedeny zbylé tři nástroje vydávané ve formě opatření obecné povahy, tedy vymezení zastavěného území, územní opatření o stavební uzávěře a územní opatření o asanaci území. Jejich charakteristika však nebude tak podrobná jako u územně plánovací dokumentace, neboť jejich proces vydávání ve většině případů obdobný.

Smyslem územního plánování je vytvoření těch nejvhodnějších podmínek pro využití území. Vzhledem ke skutečnosti, že územní plánování není neměnným, musí reagovat na spoustu faktorů, aby mohl být v co největší možné míře naplněn veřejný zájem. Za tyto faktory je možno považovat např. geografické umístění, působení sociálních a ekonomických faktorů či ekologických faktorů.

Definovat územní plánování lze jako soustavnou a komplexní činnost orgánů územního plánování určenou k regulaci rozvoje území řešením jeho funkčního využití a prostorového uspořádání, stanovením zásad organizace území, věcnou a časovou koordinací výstavby a jiných činností ovlivňující rozvoj území.¹⁷²

Územní plánování má zákonem stanovený cíle a úkoly. Úkoly i cíle jsou závazné pro všechnu činnost územního plánování. Za jeden z nejpodstatnějších cílů je považován především vytváření předpokladů pro výstavbu a pro udržitelný rozvoj. Udržitelným rozvojem se pak rozumí vyvážený vztah podmínek pro příznivé životní prostředí, hospodářský rozvoj a soudržnost společenství obyvatel území. Smyslem udržitelného rozvoje je docílení uspokojení potřeb současné generace a neohrožení podmínek života budoucích generací. Tento rozvoj je tvořen třemi pilíři. Prvním z nich je pilíř ekologický či také environmentální, jenž stojí na principu obnovitelnosti přírodních zdrojů. Přírodní zdroje by se měly využívat hospodárně a za předpokladu, že je příroda schopna jejich obnovení, aby nedošlo k jejich vyčerpání. Totéž platí pro znečišťování životního prostředí, jehož znečištění nesmí přesáhnout únosnou asimilační míru. Druhým pilířem je sociální soudržnost společenství obyvatel. Myšleno jak pro současnou generaci i pro generace příští. Třetí pilíř lze vyjádřit jako ekonomický rozměr. Cíl

¹⁷² Machačková, J. a kol.,: Stavební zákon. Komentář. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 86

ekonomického zhodnocení a využití území je často spojován se stavebním využitím území.

Dalším z cílů územního plánování je ve veřejném zájmu ochrana a rozvoj přírodních, kulturních a civilizačních hodnot území, včetně urbanistického, architektonického a archeologického dědictví. Dále dle ustanovení § 18 odst. 4 stavebního zákona 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.

Vlastníci nemovitostí jsou těmito cíli také vázáni, což lze znázornit ve vztahu k územnímu plánu. Ten do jisté míry omezuje jejich vlastnická práva, neboť právě nemovitosti vlastníků jsou na územním plánu závislé. Případné zásahy do vlastnického práva vlastníků nemovitostí však musejí být řádně odůvodněny a konány na základě zákona.¹⁷³

Realizace cílů by nemohla nastat bez stanovených úkolů územního plánování. Tyto úkoly jsou demonstrativně uvedeny v § 19 stavebního zákona. Jedním z úkolů územního plánování se tak rozumí zjištění a posouzení stavu území, jeho přírodní, kulturní a civilizační hodnoty. Po zjištění přichází na řadu stanovení koncepce rozvoje území, včetně koncepce urbanistické, jakož i stanovení urbanistických, architektonických a estetických požadavků na využívání a prostorové využívání uspořádání území či stanovení podmínek pro obnovu a rozvoj sídelní struktury a pro kvalitní bydlení. Z uvedených úkolů následuje určování nutné asanační, rekonstrukční a rekultivační zásahy do území. Dále lze zmínit regulaci rozsahu ploch pro využívání přírodních zdrojů apod. Úkoly výše uvedené včetně dalších úkolů dle § 19 odst. 1 musejí být konkretizovány s ohledem na cíle územního plánování během územně plánovací činnosti.

Cíle a úkoly územního plánování jsou plněny prostřednictvím nástrojů územního plánování. Stavební zákon je rozděluje na koncepční a realizační nástroje. Koncepčními nástroji jsou územně plánovací podklady, politika územního rozvoje a územně plánovací dokumentaci. Územní plánovací dokumentace je pak rozvedena v kapitole 3 této práce. Za nástroje realizační považuje zákon územní rozhodnutí, územní souhlas, územní opatření o stavební

¹⁷³ rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 - 120

uzávěře a územní opatření o asanaci území. Každý z těchto uvedených nástrojů plní určité zákonem stanovené úkoly. Ve vztahu k úkolům územního plánování se vyjádřil NSS ve svém rozsudku ze dne 20. 1. 2010, č. j. 1 Ao 2/2009 – 86, který uvádí, že v případě změny územního plánu je v odůvodnění opatření obecné povahy třeba uvést, jaký z úkolů je řešen a z jakých důvodů.

4.1. Vymezení zastavěného území

Zastavěné území je plocha na území obce, která se vymezuje buď územním plánem nebo opatřením obecné povahy a je především určena ke stavebním činnostem. Každá obec, respektive její území, je rozdělena na území nezastavěné a území zastavěné. Zastavěná část území je pak tvořena zastavěným územím a zastavitelnými plochami. Smyslem tohoto institutu je především zabránění zastavení nezastavěného území a tím naplnit cíle územního plánování, konkrétně cíl udržitelný rozvoj území a cíle uvedené v § 18 odst. 4 až 6 stavebního zákona.

Dle § 58 odst. 2 zahrnuje zastavěné území pozemky v intravilánu, vyjma vinic, chmelnic, pozemků zemědělské půdy určených pro zajišťování speciální zemědělské půdy (zahradnictví) nebo pozemků přiléhajícím k hranici intravilánu navrácených do orné půdy nebo do lesních pozemků, a další pozemky vně intravilánu. Za tyto se považují zastavěné stavební pozemky, stavební proluky, pozemní komunikace nebo jejich části, ze kterých jsou vjezdy na ostatní pozemky zastavěného území, ostatní veřejná prostranství a další pozemky, kterou jsou obklopeny ostatními pozemky zastavěného území, s výjimkou pozemků vinic, chmelnic a zahradnictví.¹⁷⁴

Před vysvětlením procesu vydání vymezení zastavěného území, je třeba uvést, že zastavitelné plochy nelze vymezit jinak, než územně plánovací dokumentací. Je-li prováděna změna v území, kterou je myšleno např. umístění stavby, zařízení nebo jiného opatření, v zastavitelné ploše nebo v zastavěném území, je možné toto uskutečnit skrze zjednodušené územní řízení dle § 95 či skrze územní souhlas dle § 96 StavZ.

Samotné vymezení zastavěného území lze provést dvěma způsoby. Buď prostřednictvím územního plánu nebo postupem podle § 59 a 60 stavebního zákona za předpokladu, že obec územní plán nemá.

¹⁷⁴ § 58 odst. 2 pís. a) až e) zákona č. 183/2006 Sb.,

Postup dle těchto paragrafů je následovný. Zahájení řízení o vydání návrhu zastavěného území předchází samotné pořízení návrhu. Ten pořizuje obecní úřad obce s rozšířenou působností. Následuje místní šetření, ve kterém je projednáván návrh vymezení zastavěného území a jeho soulad s veřejným zájmem v oblasti ochrany přírody a krajiny, ochrany zemědělského půdního fondu, ochrany lesa a státní památkové péče. Místní šetření, s účastí dotčených orgánů, je svoláno pořizovatelem do 60 dnů od rozhodnutí o pořízení. Od ukončení šetření běží 30denní lhůta určená dotčeným orgánům k uplatnění jejich stanovisek. Závěr místního šetření s přihlédnutím ke stanoviskům je pro upravení návrhu rozhodný.

Proces pokračuje v řízení o vydání návrhu zastavěného území, které je téměř totožné s řízením o vydávání opatření obecné povahy dle § 171 a násl. Termín „téměř“ je zde uveden z důvodu drobných nuancí např. v podobě oprávněných osob k podání námitek. Za oprávněné osoby považuje zákon vlastníky pozemků uvedených v § 58 odst. 2 a vlastníky sousedních pozemků, vyjma vlastníků staveb. Za další nuanci je možné považovat chybějící ustanovení o možnosti podání připomínek. Tato možnost však vyplývá z obecné úpravy, a tak je prostor veřejnosti pro uplatnění připomínek zachován. I forma řízení není v zákoně pevně dána, řízení tak může být písemné i veřejné. Z praxe však vyplývá, že písemná forma řízení je častější.

Je-li, po přihlédnutí k závěrům z řízení, potřeba úpravy návrhu, místní šetření se opakuje. V opačném případě je vymezení zastavěného území vydáno radou obce v přenesené působnosti ve formě opatření obecné povahy. V tomto případě, je radě umožněno návrh pouze vydat či vrátit s pokyny pořizovateli, nikoliv zamítnout, jako tomu je u řízení o vydání územního plánu. To dokládá i rozsudek NSS ze dne 16. 12. 2010, č. j. 1 Ao 6/2010 – 130.

4.2. Územní opatření o stavební uzávěře

Jak je uvedeno v úvodu této kapitoly, územní opatření je realizačním nástrojem územního plánování, upravující poměry v území ve formě opatření obecné povahy. Účelem územního opatření o stavební uzávěře je zakázat nebo omezit stavební činnost ve vymezeném území, pokud by mohla ztížit nebo znemožnit budoucí využití území podle připravované územně plánovací dokumentace nebo jiného rozhodnutí či opatření v území, jímž se upravuje využití

území.¹⁷⁵ Dále slouží jako dočasná úprava území v případech zrušení nebo změny rozhodnutí o námitkách nebo zrušení opatření obecné povahy o vydání územně plánovací dokumentace. Nelze jím však omezit nebo zakázat udržovací práce, tedy práce, které slouží k udržení dobrého stavebního stavu dle § 97 odst. 1 stavebního zákona.

Územní opatření o stavební uzávěře vydává rada obce v přenesené působnosti nebo, v případě pořizování pro více obcí, rada kraje. I zde je řízení o vydávání územního opatření vázáno obecnou úpravou správního řádu. Návrh je projednán písemně s dotčenými orgány, které mohou uplatnit svá stanoviska ve lhůtě 30 dnů od doručení návrhu. S dotčenými orgány, jenž svá stanoviska uplatnily, musí být návrh dohodnut. Následně je návrh zveřejněn veřejnou vyhláškou na úřední desce příslušného úřadu. Proces pokračuje jako při vydávání opatření obecné povahy dle správního řádu. Stavební zákon však pro podání námitek rozšiřuje počet oprávněných osob o zástupce veřejnosti a občanská sdružení, jež mají ve svých stanovách uvedený cíl ochrany přírody a krajiny.

Ve vydaném územní opatření o stavební uzávěře musí být obsaženy informace o omezení nebo zákazu stavební činnosti, o konkrétně vymezeném území, kterého se stavební uzávěra týká a pokud možno, dobu trvání. Ta nelze vždy s přesností určit, neboť je trvání územního opatření vázáno na vydání nového územně plánovacího dokumentu. Je-li doba trvání omezení či zákazu stavební uzávěry nepřiměřená k jejich cílům, musí být stavební uzávěra zrušena. To dokládá i rozsudek NSS ze dne 14. 10. 2011, č. j. 5 Ao 5/2011 – 27, který opíral argumentaci, mimo jiné, o povinnost dodržování zásady proporcionality. Dále může obsahovat i případné podmínky pro povolení výjimek. Pokud nejsou výjimky, neohrožující účel stavební uzávěry, obsaženy přímo v opatření obecné povahy, lze o nich rozhodnout radou obce ve správním řízení. Proti rozhodnutí je nepřijatelné podání odvolání, v úvahu tak připadá pouze podání správní žaloby podle § 65 a násl. s. ř. s.

4.3. Územní opatření o asanaci území

Územní opatření o asanaci území je vydáváno na základě průzkumu dotčeného území ve dvou případech. Podle § 100 odst. 1 StavZ se před vydáním

¹⁷⁵ § 97 odst. 1 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)

asanace území, z hlediska ohrožení života nebo zdraví osob či z hlediska požadavků na využití území v důsledku odstraňování živelní pohromy nebo havárie, vyhodnocuje stav staveb a pozemků.

U prvního případu se provádí asanace území prostřednictvím územního opatření na území postiženém živelnou pohromou nebo závažnou havárií. Z toho důvodu se pořizuje, aby stanovil podmínky vedoucí k odstranění následků pohromy nebo havárie a umožnil další využití tohoto území. V druhém případě se vydává asanace území pro zastavěné území, v němž se nacházejí závadné stavby, a tyto závady mají být odstraněny ve veřejném zájmu. Asanace území se vydává z důvodu ochrany životního prostředí nebo z důvodů bezpečnostních, hygienických, požárních nebo provozních.

Proces vydávání územního opatření o asanaci území ve formě opatření obecné povahy je obdobný s řízením o vydávání OOP podle obecné úpravy ve SpŘ a s řízením o vydání územního opatření o stavební uzávěře. Nepovažují tedy za nutné celý proces znovu uvádět.

Hlavním smyslem územního opatření o asanaci území je stanovení územních a stavebně technických podmínek pro odstranění následků živelní pohromy nebo havárie anebo závad v území. Dále vytyčí podmínky pro budoucí uplatnění dotčeného území. Jeho součástí musí být konkrétně vymezený seznam dotčených staveb a území a grafická příloha v měřítku katastrální mapy, ve které je vyznačeno dotčené území dle § 100 odst. 2 StavZ.

Ve vydaném územním opatření o asanaci území je, vedle vymezení území a dotčených staveb a pozemků, jichž se úprava, odstranění či jiné opatření týká, uveden i údaj o pozbytí účinnosti územně plánovací dokumentace určené dotčenému území. Podle § 100 odst. 4 StavZ je územní opatření o asanaci území účinné do doby vydání nové územně plánovací dokumentace nebo její změny.

5. Přezkum opatření obecné povahy

V této práci již mnohokrát zaznělo, že opatření obecné povahy není ani právním předpisem ani správním rozhodnutím a jelikož to je akt *sui generis*, i jeho přezkoumatelnost je svým způsobem odlišná. Poslední kapitola bude vymezena právě přezkoumatelností opatření obecné z pohledu správního řádu a soudního řádu správního.

5.1. Přezkum opatření obecné povahy podle správního řádu

Nemožnost podání opravného prostředku, tedy odvolání či rozkladu, proti opatření obecné povahy vyplývá přímo ze správního řádu. Pocit bezmoci v podobě nemožnosti přezkoumání opatření povahy však nastat nemůže. Nabízí se realizace přezkoumání dle § 174 odst. 2 v přezkumném řízení.

Pro řízení podle části šesté správního řádu, včetně přezkumného řízení, je použita subsidiárně část první a část druhá správního řádu, což ostatně dokládá § 174 odst. 1. Zákon v tomto paragrafu explicitně uvádí termín „obdobně“ ve smyslu aplikace k části první a termín „přiměřeně“ ve smyslu použití k části druhé. Diferenciaci mezi těmito pojmy lze nalézt v Legislativních pravidlech vlády, konkrétně v čl. 41, kde je „obdobně“ myšleno jako použití pro dané ustanovení v plném rozsahu a „přiměřeně“ jako výjimečné a volnější užití.

Ačkoliv dikce zákona hovoří v § 174 odst. 2 pouze o možnosti přezkumného řízení, mezi odbornou veřejností (př. Průcha) lze nalézt i názory uvádějící realizaci obnovy v řízení ve vztahu k opatření obecné povahy. Právě prof. Průcha je toho názoru, že lze nařídit možnost obnovy řízení z moci úřední. Sám uvádí, že tato možnost může nastat, v případě změny či zrušení některých ze závazných stanovisek dotčených orgánů, které sloužily jako podklad pro návrh opatření obecné povahy.¹⁷⁶ Argumentaci tohoto názoru staví na ustanovení § 171 odst. 1, které, jak je již shora uvedeno, umožňuje přiměřené užití části druhé správního řádu ve vztahu k řízení opatření obecné povahy. Do opozice se v tomto ohledu postavil ve svém závěru č. 2 ze dne 9. 5. 2005 Poradní sbor ministra vnitra ke správnímu řádu. Můj názor inklinuje spolu s doktorem Vedralem¹⁷⁷

¹⁷⁶ Průcha, P.: Správní řád s poznámkami a judikaturou. 2. Aktualizované a doplněné vydání. Praha: Leges, 2015, s. 474

¹⁷⁷ VEDRAL, J., Správní řád - komentář. 2. vydání, Praha: Bova Polygon, 2012

k nemožnosti použití dozorčího prostředku obnovy řízení. Pro doplnění je možno rozšířit danou problematiku o názor Nejvyššího správního soudu, který ve svém rozsudku ze dne 13. 5. 2010, č. j. 6 As 39/2009 – 74 konstatoval, že „*obnova řízení je – na rozdíl od úpravy přezkumného řízení dle § 94 – určena k nápravě skutkových nesprávností. K nápravě právních omylů a vad slouží institut přezkumného řízení.*

Již mnohokrát zmíněné přezkumné řízení je dozorčím prostředkem vyplývajícím ze zákonného ustanovení § 174 odst. 2. Ustanovení § 94 a následující se užijí v plném rozsahu, nikoliv přiměřeně, jak by se dalo předpokládat při pohledu na § 174 odst. 1, avšak existují určité výjimky jako třeba v podobě tříleté lhůty pro usnesení o zahájení řízení. Účelem řízení je docílit souladu opatření obecné povahy s právními předpisy. V tomto ohledu se přezkoumává jak obsah OOP, tak i průběh řízení, jež předcházela vydání opatření obecné povahy. Specifickou záležitostí je v tomto řízení pozice účastníka, neboť zákon ji přisuzuje jen dotčeným osobám podle § 172 odst. 4 a 5 správního řádu. V tomto případě se nemůže jednat o účastníky ve smyslu § 27 odst. 1 písm. a) správního řádu, což lze logicky dovodit z povahy opatření obecné povahy a jeho abstraktního okruhu adresátů.

Přezkumné řízení lze zahájit výhradně správním orgánem z moci úřední ve lhůtě tří let od účinnosti opatření obecné povahy, přičemž je možné podat k zahájení přezkumného řízení podnět podle § 94 SpŘ. Délka lhůty je pro zahájení řízení prodloužená oproti obecné úpravě, která ji stanovuje pouze na jeden rok. Příslušným správním orgánem k provedení přezkumného řízení je orgán nadřízený orgánu, který OOP vydal. Tento orgán, za předpokladu rozporu s právními předpisy, může opatření obecné povahy zcela nebo v jeho části zrušit, nikoliv měnit, neboť by nastal rozpor s procesními postupy podle § 172 SpŘ. Posouzení souladu opatření obecné povahy s právními předpisy je prováděno na základě právního stavu a skutkových okolností v době jeho vydání dle § 96 odst. 2 SpŘ. Zjistí-li se opak, že zde rozpor s právními předpisy není, řízení bude zastaveno podle § 97 SpŘ. Poslední odlišností přezkumného řízení ve vztahu k opatření obecné povahy jsou účinky rozhodnutí o přezkoumání, které nastávají *ex nunc*, tedy ode dne jeho právní moci.

K přezkumnému řízení o opatření obecné povahy se může vztahovat i zkrácené řízení ve smyslu § 98 SpŘ, které probíhá v případě, že není zapotřebí vysvětlení účastníků, porušení právního předpisu je zjevné ze spisového materiálu

a jsou splněny ostatní podmínky pro přezkumné řízení. V takovém případě je vydání rozhodnutí podle § 97 odst. 3 prvním úkonem správního orgánu.

5.2. Přezkum opatření obecné povahy podle soudního řádu správního

Po zavedení institutu opatření obecné povahy do českého právního řádu se institut rozšířil do značného množství zákonů. V období od 1. května 2005, nabytí účinnosti zákona č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích do 1. ledna 2012, účinnosti novely soudního řádu správního zákonem č. 303/2011 Sb., byl k řízení o přezkumu OOP věcně příslušný pouze Nejvyšší správní soud. Z důvodu rostoucí četnosti a následného nahromadění sporů před NSS byl zákonodárce donucen k novelizaci soudního řádu správního s účinností od 1. ledna 2012 a tím pádem i ke svěření věcné pravomoci krajským soudům. Tento krok hodnotím za více než vhodný, neboť exponenciální růst agendy tomu nasvědčoval již delší dobu. Proti rozhodnutí krajských soudů je pak připuštěna kasační stížnost, o níž rozhoduje Nejvyšší správní soud. Zákonná úprava soudního řádu správního upravující řízení o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části je stanovena v části třetí, sedmém dílu v § 101a a následující.

5.2.1. Účastníci řízení a procesní legitimace

Zákon v ustanovení § 101a definuje účastníky řízení v řízení o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části a rozděluje je na aktivně legitimované a pasivně legitimované. V pozici aktivně legitimovaného účastníka je pak dle § 101a odst. 1 ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech opatřením obecné povahy, vydaným správním orgánem, zkrácen. Okruh aktivně legitimovaných je vymezen postupně se rozvíjející judikaturou NSS. Vzhledem k tomu, že nejde o *actio popularis*, návrhovač je v návrhu povinen uvést existenci a způsob zásahu do jeho subjektivních práv zapříčiněné opatřením obecné povahy. I z usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 5. 2011, sp. zn. 8 Ao 2/2011 vyplývá, že „K založení aktivní legitimace (...) musí návrhovač tvrdit, že byl napadeným opatřením obecné povahy přímo zkrácen na svých hmotných právech. Nepostačí tvrzení, že byl zkrácen na svých procesních právech během řízení, které předcházelo vydání opatření obecné povahy.“ Jestliže soud zjistí nedostatky v podaném návrhu, vyzve návrhovače k doplnění nebo odstranění vad podle § 37 odst. 5. Nesplní návrhovač pokyn soudu, soud návrh usnesením odmítne.

Aktivní legitimaci může mít i navrhovatel, jenž byl poškozen na svých procesních právech během řízení o vydání opatření obecné povahy. Aktivní legitimace je tedy dána vztahem mezi porušením pravidel hmotného a procesního práva vydávání OOP a zásahem do právní sféry navrhovatele (př. zásah do majetkových práv, svoboda podnikání, svoboda volného pohybu). Přípustnost návrhu na zrušení OOP není bez dalšího dána podmíněna předchozí procesní aktivitou navrhovatele v době vydání OOP. Tím je myšleno předchozí podávání námitek či připomínek.¹⁷⁸ V ustanovení § 101a odst. 1 s. ř. s. je vyjádřena subsidiarita řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy, tedy vztah k případné žalobě proti rozhodnutí, zásahu či nečinnosti. Navrhovatel tak může podat návrh na zrušení OOP pouze zároveň s touto příslušnou žalobou.

Vedle vlastníků nemovitostí, jejichž práva byla zkrácena mohou mít aktivní legitimaci např. občanské sdružení či spolky, jejichž předmětem činnosti je ochrana životního prostředí.¹⁷⁹

Ustanovení § 101a odst. 2 zmocňuje obec k možnosti podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části, vydaného krajem. Jedná se o tzv. zvláštní legitimaci.

V roli odpůrce, neboli pasivně legitimovaný účastník je podle § 101a odst. 3 ten, kdo vydal OOP, jehož zrušení nebo zrušení jeho části je navrhováno. Nyní je role odpůrce neoddiskutovatelně jasná, neboť ji usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 21. 7. 2009, sp. zn. 1 Ao 1/2009 přiřklo v řízení o zrušení územního plánu obci, jejíž zastupitelstvo územní plán vydalo. Tomuto usnesení však předcházela konfrontace názorů senátů NSS, zdali neměl být pasivně legitimován orgán obce, tedy zastupitelstvo, namísto obce. Toto tvrzení uvedl první senát Nejvyššího správního soudu ve svém rozsudku ze dne 16. 12. 2008, č. j. 1 Ao 3/2008 - 136.

5.2.2. *Návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části*

Aktivně legitimovaným navrhovatelem lze podat návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části do tří let ode dne nabytí účinnosti. Tato lhůta koresponduje se lhůtou k přezkoumání OOP dle správního řádu a její zmeškání

¹⁷⁸ Usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 16. 11. 2010, č. j. 1 Ao 2/2010 - 116

¹⁷⁹ rozsudek NSS ze dne 13. 10. 2010, č. j. 6 Ao 5/2010 - 43

nelze prominout dle § 101b odst. 1. Úprava této lhůty je shledána ústavně souladnou, což dokládá nález pléna US sp. zn. Pl. ÚS 34/2010.

Návrh musí splňovat jednak obecné náležitosti a jednak návrhové body. Mezi obecné náležitosti dle § 37 odst. 2 a 3 patří způsob podání, a to buď písemnou formou nebo ústně do protokolu, případně v elektronické formě s elektronickým podpisem podle zvláštního zákona. Takto podané podání musí obsahovat informaci o podateli, předmětu podání a musí být uvedeno proti komu směřuje a co navrhuje a samozřejmě musí být datováno a podepsáno. Návrh musí obsahovat alespoň jeden návrhový bod. Tyto návrhové body jsou jakousi paralelou žalobních bodů dle § 71 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Z nich pak musí být jasně patrné, z jakých skutkových a právních důvodů považuje navrhovatel opatření obecné povahy nebo jeho části za nezákonné. Skutkové a právní důvody musí být detailně vylíčeny, aby bylo rozeznatelné z jakého důvodu se jedná o nezákonnost a jak konkrétně je do práv navrhovatele zasaženo. Podstatu této věci vystihl rozsudek rozšířeného senátu NSS ze dne 20. 12. 2005, sp. zn. 2 Azs 92/2005. Pokud návrh není perfektní, jedná se o odstranitelnou vadu postupem výše uvedeným dle § 37. Odst. 5 s. ř. s.

Od účinnosti novely soudního řádu správního zákonem č. 303/2011 Sb., platí pro řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy zásada koncentrace. To znamená, že podaný návrh nelze v dalším řízení rozšířit na dosud nenapadené části opatření obecné povahy nebo jej rozšířit o další návrhové body. Soud pak projedná pouze uvedené body v návrhu, nikoli jiné. Navrhovatel má však možnost návrhové body kdykoliv omezit.

Takto podaný návrh je zpoplatněn soudním poplatkem ve výši 5.000,- a tato částka je zaplácena prostřednictvím kolkové známky, jak je uvedeno v položce 18 bodě 2 písm. b) přílohy zákona o soudních poplatcích.

5.2.3. Osoby zúčastněné na řízení

I zde sehrála značnou roli novela soudního řádu správního, která od 1. ledna 2012 připustila účast na řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy i dalším osobám. K navrhovateli a odpůrci tak přibýly i osoby zúčastněné na řízení. Jak uvedl zákonodárce v důvodové zprávě této novely „*není důvodu takto omezovat procesní práva osob, jejichž práv se návrh může dotýkat.*“ Definici osob zúčastněných na řízení nám podává přiměřeně ustanovení § 34 odst.

1, jenž jimi označuje osoby, které byly přímo dotčeny ve svých právech a povinnostech vydáním napadeného, v tomto případě, opatření obecné povahy nebo tím, že toto OOP nebylo vydáno, a ty, které mohou být přímo dotčeny jeho zrušením nebo vydáním podle návrhu výroku rozhodnutí soudu, nejsou-li účastníky a výslovně oznámily, že budou v řízení práva osob zúčastněných na řízení uplatňovat.

Pro osoby zúčastněné na řízení platí přiměřené použití ustanovení §76 a § 34, s výjimkou odst. 2 věty první a odst. 4. Tyto výjimky se týkají povinnosti navrhovatele uvádět v návrhu osoby, jež by připadaly v úvahu jako osoby zúčastněné na řízení a pravomoci soudu vyslovit, že ten kdo se domáhá postavení osoby zúčastněné na řízení, a podmínky pro to nesplňuje, není osobou zúčastněnou na řízení. K první výjimce je nutno poznamenat, že počet zúčastněných osob může být natolik vysoký, že nelze rozumně předpokládat, že by navrhovatel tyto osoby znal.¹⁸⁰ Povinnost k obeznámení těchto osob o řízení připadá předsedovi senátu, který je vyrozumí prostřednictvím úřední desky podle § 42 odst. 4. Ani nahlédnutí do důvodové zprávy nerozkrývá důvody druhé výjimky. Nicméně komentář¹⁸¹ nabízí odůvodnění, ke kterému se přikláním, a uvádí, že je „vedle potenciálně velkého množství takovýchto osob, lhůta pro rozhodnutí soudu ve věci opatření obecné povahy. Proti usnesení podle § 34 odst. 4 je totiž přípustná kasační stížnost, a soud by tak měl teoreticky vyčkat, jak bude posouzena Nejvyšším správním soudem, a teprve následně rozhodovat o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části.“ Vzhledem k devadesáti denní lhůtě dle § 101d odst. 2 by to bylo nemožné. Soud je tímto ušetřen rozhodováním o těchto osobách a pouze s nimi fakticky jako osobami zúčastněnými nejedná.

5.2.4. Rozhodnutí

V současné platné právní úpravě platí, že při rozhodování se soud zabývá návrhem pouze co do rozsahu a důvodu. V § 101d odst. 1 je tak zakotveno použití dispoziční zásady, místo předešlé zásady inkviziční. Soud je tedy vázán rozsahem návrhu, což znamená, že se řídí navrhovatelovým návrhem a jeho obsahem. Ačkoliv soud nemůže zrušit jinou část nebo jiné OOP, než to které je uvedeno v návrhu, je-li v návrhu navrhováno zrušení celého OOP, může soud zrušit i jeho

¹⁸⁰ Soudní řád správní, 1. vydání, 2014

¹⁸¹ L. Jemelka, M. Podhrázký, P. Vetešník, J. Zavřelová, D. Bohadlo, P. Šuránek.: Soudní řád správní. Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, 882 s.

část, je-li tato část oddělitelná.¹⁸² To však platí až po účinnosti zákona č. 303/2011 Sb. Oproti předchozí úpravě tak došlo ke zrychlení řízení, tedy k posílení zásady hospodárnosti řízení.

Správní soud má za úkol vydat meritorní rozhodnutí za předpokladu, že návrh není odmítnut podle § 46 nebo nedošlo k zastavení řízení podle § 47. Správní soud může návrh zamítnout i pro nedůvodnost návrhu. O zrušení opatření obecné povahy tak může rozhodnout jen v případě, že je napadené OOP nebo jeho části v rozporu se zákonem nebo že ten, kdo opatření obecné povahy vydal, překročil meze své působnosti či pravomoci. Dalším důvodem ke zrušení OOP je, že opatření obecné povahy nebylo vydáno zákonem stanoveným způsobem.

Ve výroku rozhodnutí může soud určit i jiný den, k němuž opatření obecné povahy zruší, jinak přestává být účinné dnem nabytí právní moci. Tuto schopnost má správní soud především z důvodu umožnění přijetí nového opatření obecné povahy nebo jeho části. S novelou vešlo v platnost i prodloužení lhůty pro rozhodnutí správního soudu ve věci. Pořádková lhůta tak byla prodloužena ze třicetidenní na 90 dnů.

Je třeba zmínit, že zákon umožňuje rozhodnout i bez nařízení jednání. Umožňuje to přiměřené užití § 76 s. ř. s., kde je stanoveno, že soud zruší napadené rozhodnutí, v tomto případě opatření obecné povahy, např. pro vady řízení bez jednání rozsudkem pro jeho nepřezkoumatelnost spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů OOP nebo pro podstatné porušení ustanovení o řízení před správním orgánem, mohlo-li mít za následek nezákonné opatření obecné povahy.

5.2.5. *Algoritmus soudního přezkumu opatření obecné povahy*

Z důvodu stručné úpravy řízení o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části v soudním řádu správním, dospěl Nejvyšší správní soud k vytvoření nástroje v podobě algoritmu soudního přezkumu opatření obecné povahy. Zmíněný algoritmus soudního přezkumu, mnohdy označován jako test opatření obecné povahy, je tvořen pěti body, přičemž jeden bod znamená jeden tematický okruh, kterým se má soud zabývat. Byl vytvořen hned v prvním rozhodnutí ze sféry opatření obecné povahy, rozsudkem ze NSS ze dne 27. 9. 2005, sp. zn. 1 Ao 1/2005.

¹⁸² rozsudek NSS ze dne 24. 10. 2007, sp. zn. 2 Ao 2/2007

Je třeba zmínit, že po 1. lednu 2012 (novele zákona) algoritmus přezkumu ubral na významu, a v současnosti je využíván pouze za předpokladu, že jej navrhovatel uvede jako součást návrhových bodů návrhu. Neuvede-li je navrhovatel v návrhu, na test opatření obecné povahy nedojde. Soud po přezkumu všech pěti bodů rozhodne o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části či nikoliv, přičemž rozhodným faktorem může být nesplnění i jednoho takového kritéria. V takovémto případě nemusí v testu dále pokračovat a navrhované OOP nebo jeho část zruší.

Prvním bodem se rozumí přezkum pravomoci správního orgánu vydat opatření obecné povahy. Předmětem je tedy pravomoc správního orgánu, jako oprávnění vykonávat veřejnou moc. Správní orgán, vydávající opatření obecné povahy jej může vydat pouze na základě zákona v mezích své pravomoci. V případě, že je OOP vydáno správním orgánem bez pravomoci, půjde o nicotný akt ve smyslu § 76 odst. 2. s. ř. s.

V pozici druhého kritéria se nachází přezkum otázky, zda správní orgán při vydávání napadeného opatření obecné povahy nepřekročil meze zákonem vymezené působnosti. Správní orgán realizuje svoji pravomoc v mezích své působnosti. Předmětem soudního zkoumání je tak konkrétní působnost, především působnost věcnou, jíž se rozumí okruh věcných oblastí, v rámci kterých vykonává správní orgán svoji pravomoc. Dále působnost osobní, kterou spatřujeme v okruhu osob, vůči kterým správní orgán působí. Prostorovou působnost lze formulovat jako území, na kterém vykonává správní orgán svoji pravomoc. A v poslední řadě působnost časová, které se stává předmětem zkoumání pouze za předpokladu, že je správnímu orgánu určeno období, ve kterém realizuje svoji pravomoc.

Třetím z pěti bodů je otázka, zda opatření obecné bylo vydáno zákonem stanoveným postupem. NSS zde zkoumá celý proces vydávání OOP. Judikatura sem začlenila i nepřezkoumatelnost pro nesrozumitelnost¹⁸³ a pro nedostatek důvodů.¹⁸⁴ U územního plánu je většina soudem rušených plánu zrušena právě pro nesplnění tohoto bodu.¹⁸⁵

Následuje čtvrtý aspekt algoritmu soudního přezkumu, kterým je přezkum obsahu opatření obecné povahy z hlediska rozporu opatření obecné povahy nebo

¹⁸³ rozsudek NSS ze dne 16. 12. 2010, sp. zn. 1 Ao 6/2010

¹⁸⁴ rozsudek ze dne 16. 12. 2008, sp. zn. 1 Ao 3/2008

¹⁸⁵ internet: Stránky epravo.cz dostupné na: <http://www.epravo.cz/top/clanky/soudni-prezkum-uzemnich-planu-72081.html> cit. dne 15. 3. 2016

jeho části se zákonem, hmotným právem. V tomto bodě je také přezkoumáno, jestli nebyla při vydávání opatření obecné povahy správním orgánem zneužita zákonem svěřená pravomoc či působnost.

Pětici kritérií testu opatření obecné povahy zakončuje přezkum obsahu opatření obecné povahy z hlediska jeho proporcionality. Proporcionalitu neboli přiměřenost, vykládá soud dvěma způsoby. V širším smyslu je pojímána jako obecná přiměřenost právní regulace. To je dále přiblíženo v rozsudku NSS ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005 - 98 který uvádí, že „*mezi základní atributy právního státu patří přiměřenost práva, a z toho důvodu je úkolem mimo jiné právě i soudní moci přispívat svoji rozhodovací činností k rozumnému uspořádání společenských vztahů.*“ Pro dodržování tohoto ustanovení je soud povinen přezkoumávat soulad OOP se zákonem ve vztahu s kritériem vhodnosti (schopnost dosažení sledovaného cíle), kritériem potřebnosti (zda OOP a sledovaný cíl spolu logicky souvisí a zda cíle nelze lépe dosáhnout jiným legislativním prostředkem) a kritériem minimalizace zásahů (zda OOP omezuje svůj neurčitý okruh adresátů v co nejmenší možné míře). Proporcionalita v užším smyslu je pojímána jako úměra následku napadeného opatření obecné povahy se sledovaným cílem.

Výše zmíněné body algoritmu soudního přezkumu opatření obecné povahy jsou rozděleny na formální a materiální, přičemž za formální jsou považovány body jedna až tři a body čtyři a pět jsou body materiální. Materiální body jsou tak přezkoumávány i co do obsahu opatření obecné povahy.

Závěr

Institut opatření obecné povahy, jakožto akt s konkrétně vymezeným předmětem a obecně vymezenými adresáty, prošel za období své účinnosti značným vývojem. S jistou nadsázkou by se dalo říci, že dospěl. Od doby, kdy institut velice vhodně vyplnil prostor mezi individuálními a normativními správními akty, uplynulo 10 let. Za tuto dobu vzniklo hojné množství zákonů, které tento institut využívají, což signifikantně dokládá význam a účelnost jeho zavedení prostřednictvím zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu do právního řádu České republiky. Ačkoliv byla jeho adaptace do právního řádu složitá, především pro jeho vágní definici a pojetí, a před Nejvyšším správním soudem bylo objasňováno mnoho nových otázek, troufám si tvrdit, že je dnes opatření obecné povahy plnohodnotnou formou správní činnosti. To dokládá i neustále zvyšující se výskyt samotného opatření obecné povahy v právním řádu.

Doslova eminentní vliv na vývoj opatření obecné povahy měl zákon č. 303/2011 Sb., který novelizoval soudní řád správní. Před jeho novelizací byl v přezkumu opatření obecné povahy věcně příslušným soudem Nejvyšší správní soud. Právě Nejvyšší správní soud se zasadil o vytvoření algoritmu soudního přezkumu a spolu s Ústavním soudem pak vytvořily rozsáhlou judikaturu, která byla a stále je pro opatření obecné povahy rozhodná. Po novele vešlo v platnost mnoho změn. Za nejdůležitější považuji přenesení věcné působnosti z Nejvyššího správního soudu na krajské soudy, čímž došlo k efektivnějšímu přezkumu OOP. Nejvyššímu správnímu soudu tak přísluší rozhodovat o kasačních stížnostech proti rozhodnutím soudů krajských.

Novela se projevila i ve vztahu k zákonu č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, neboť územní plány jako územně plánovací dokumentace územního plánování jsou přezkoumávány správními soudy nejčastěji. To koreluje se skutečností, že regulace abstraktního počtu adresátů a konkrétního předmětu je nejvíce využívána ve stavebním zákoně, o čemž pojednávala tato diplomová práce.

Moji snahou bylo podrobně zpracovat téma využití opatření obecné povahy při územním plánování, čemuž předcházely studie a analýzy mnoha právních textů, publikací, periodik a zákonů včetně judikatury Nejvyššího správního soudu. Na základě toho mohu konstatovat důležitost a potřebnost začlenění opatření obecné povahy mezi činnosti veřejné správy. Skutečnost, že je

územně plánovací dokumentace vydávána formou opatření obecné povahy, považují za žádoucí, z důvodu poskytnutí participace adresátům na tvorbě OOP. Prostřednictvím této participace je adresátům umožněno dosáhnout ochrany jejich subjektivních práv, což dříve nebylo možné, neboť byla územně plánovací dokumentace vydávána právními předpisy.

Strohá právní úprava vystavila opatření obecné povahy mnoha nejasnostem, které však byly objasněny a vysvětleny judikaturou Nejvyššího správního soudu. To znamenalo významný posun v této oblasti a nastolení relativní právní jistoty. Vzhledem k faktu, že je okruh problémů spojených s tvorbou opatření obecné povahy v územním plánování nestálý a dosti dynamický, lze předpokládat, že se bude současná judikatura dále rozrůstat. Nejen z tohoto důvodu se budu této problematice se zaujetím dále věnovat.

Resumé

The topic of this thesis “utilization of the measures of general nature in the spatial planning” deals with issues of the measure of general nature in relation to the spatial planning. The measure of general nature as a form of administrative activity is regulated by Act no. 500/2004 Coll. Code of Administrative Procedure. The introduction of this institute was a necessary step to fill the space between the abstract laws and concrete decisions because it had often happened that the law or decisions had been used inappropriately. As a model was primarily used a similar regulation of German and Swiss law.

A brief regulation of the measure of general nature is complemented by considerably abundant case law of the Supreme Administrative Court and the Constitutional Court. Nevertheless, even after the expiration of ten years from its commencement, there can occur something, which has not been dealt with and therefore not answered.

The aim of this thesis is to focus on the measure of general nature and its utilization in The Building Act no. 183/2006 Coll., particularly in spatial planning and spatial planning documents. The law on spatial planning utilizes the institute of general measure the most.

In the introduction the reader is familiar with the forms of the public administration, in order to understand the context of the incorporation of the institute of general measures in the administrative order. A considerable part of the work is dedicated to the measure of general nature and its issuance process. The body of the work contains chapters devoted to spatial planning documentation and spatial planning. In the conclusion is mentioned a review of the measure of general nature from the perspective of the Code of Administrative Procedure and the Code of Administrative Justice including the algorithm for judicial review of measure of general nature implemented by the Supreme Administrative Court.

Seznam použitých zdrojů

A. Knižní literatura

- 1) Hendrych, D. a kol. *Právní slovník*. 3. Vydání, Praha: C. H. Beck, 2009 1459 s. ISBN 978-80-7400-059-1.
- 2) Hendrych, D. a kol. *Správní právo: Obecná část*. 8. vydání. Praha : C. H. Beck, 2012, 792 s. ISBN 978-80-7179-254-3.
- 3) Jemelka, L., Pondělíčková, K., Bohadlo, D.: *Správní řád. Komentář*. 4. vydání. Praha : C. H. Beck, 2013, 818 s. ISBN 978-80-7400-484-1.
- 4) Jemelka L., Podhrázký M., Vetešník P., Zavřelová J., Bohadlo D., Šuránek P.: *Soudní řád správní. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, 1162 s. ISBN 978-80-7400-498-8.
- 5) Macháčková, J. a kol.,: *Stavební zákon. Komentář*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, 912 s. ISBN 978-80-7400-492-6.
- 6) Pomahač, R. a kol. *Veřejná správa*. Praha: C. H. Beck, 2013, 336 s. ISBN 978-80-7400-447-6.
- 7) Potěšil, L., Roztočil, A., Hrušová, K., Lachmann, M.: *Stavební zákon - online komentář*. 3. aktualizace. Praha : C. H. Beck, 3/2014 ISBN 978-80-7400-462-9.
- 8) Průcha, P.: *Správní řád s poznámkami a judikaturou*. 2. Aktualizované a doplněné vydání. Praha: Leges, 2015, 496 s. ISBN 978-80-7502-051-2
- 9) Vedral, J.: *Správní řád: komentář*. Praha: Bova Polygon, 2006, 1048 s. ISBN 80-7273-134-3
- 10) Vedral, J., *Správní řád - komentář*. 2. vydání, Praha: Bova Polygon, 2012. 1446 s. ISBN 978-80-7273-166-4

B. Právní předpisy

- 1) Zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů
- 2) Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů
- 3) Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů
- 4) Zákon č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů
- 5) Zákon č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o elektronických komunikacích), ve znění pozdějších předpisů

- 6) Zákon č. 20/1996 Sb., o péči o zdraví lidu, ve znění pozdějších předpisů
- 7) Zákon č. 21/1992 Sb., o bankách, ve znění pozdějších předpisů
- 8) Zákon č. 374/2015 Sb., o ozdravných postupech a řešení krize na finančním trhu, ve znění pozdějších předpisů
- 9) Zákon č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon), ve znění pozdějších předpisů
- 10) Zákon č. 240/2013 Sb., o investičních společnostech a investičních fondech, ve znění pozdějších předpisů
- 11) Zákon č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů
- 12) Zákon č. 256/2004 Sb., o podnikání na kapitálovém trhu, ve znění pozdějších předpisů
- 13) Zákon č. 181/2014 Sb., o kybernetické bezpečnosti a o změně souvisejících zákonů (zákon o kybernetické bezpečnosti), ve znění pozdějších předpisů
- 14) Zákon č. 505/1990 Sb., o metrologii, ve znění pozdějších předpisů
- 15) Zákon č. 49/1997 Sb., o civilním letectví a o změně a doplnění zákona č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (živnostenský zákon), ve znění pozdějších předpisů
- 16) Zákon č. 114/1995 Sb., o vnitrozemské plavbě, ve znění pozdějších předpisů
- 17) Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů
- 18) Ústavní zákon č. 347/1997 Sb., o vytvoření krajů jakožto vyšších územně samosprávných celků a o změně ústavního zákona České národní rady č. 1/1993 Sb., Ústava ČR, ve znění pozdějších předpisů
- 19) Zákon č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů
- 20) Zákon č. 360/1992 Sb., o výkonu povolání autorizovaných architektů a o výkonu povolání autorizovaných inženýrů a techniků činných ve výstavbě, ve znění pozdějších předpisů

C. Judikatura

- 1) Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 7. 2006, č. j. 1 Ao 1/2006 - 74

- 2) Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 12. 2008, sp. zn. 9 Ao 3/2008
- 3) Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 12. 2010, č. j. 1 Ao 6/2010 - 130
- 4) Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 8. 2008, č. j. 8 Ao 1/2008 - 102
- 5) Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 9. 2010, č. j. 4 Ao 5/2010 - 48
- 6) Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 5. 2011, č. j. 9 Ao 2/2011 - 53
- 7) Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 7. 2014, č. j. 5 AOs 4/2013 - 57
- 8) Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 10. 2007, č. j. 2 Ao 3/2007 - 40
- 9) Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 3. 2008, č. j. 2 Ao 1/2008 - 51
- 10) Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 11. 2010, č. j. 1 Ao 5/2010 - 169
- 11) Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 12. 2011, č. j. 8 Ao 6/2011 - 87
- 12) Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 11. 2009, sp. zn. 9 Ao 3/2009
- 13) Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 9. 2010, č. j. 1 Ao 3/2010 - 161
- 14) Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 1. 2009, č. j. 2 Ao 2/2008 - 62
- 15) Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 12. 2008, č. j. 1 Ao 3/2008 - 136
- 16) Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 9. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 - 185
- 17) Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 1. 2010, č. j. 1 Ao 2/2009 - 86
- 18) Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 - 120

- 19) Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 10. 2011, č. j. 5 Ao 5/2011 - 27
- 20) Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 5. 2010, č. j. 6 As 39/2009 - 74
- 21) Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 5. 2011, sp. zn. 8 Ao 2/2011
- 22) Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 10. 2007, sp. zn. 2 Ao 2/2007
- 23) Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005 – 98
- 24) Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 6. 2012, č. j. 1 Ao 7/2011 – 526
- 25) rozsudek Nejvyššího Správního Soudu ze dne 30. 10. 2008, č. j. 9 Ao 2/2008 – 62
- 26) Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, sp. zn. 1 Ao 1/2009
- 27) Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 3. 2007, sp. zn. 3 Ao 1/2007
- 28) Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2010, č. j. 1 Ao 2/2010 - 116
- 29) Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 10. 2010, č. j. 6 Ao 5/2010 - 43
- 30) Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 12. 2005, sp. zn. 2 Azs 92/2005
- 31) Nález Ústavního soudu ze dne 19. 11. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 14/07
- 32) Nález Ústavního soudu ze dne 22. 3. 2000, sp. zn. Pl. ÚS 19/99
- 33) Nález Ústavního soudu ze dne 7. 4. 2005, sp. zn. III. ÚS 609/04

D. Internetové zdroje

- 1) Bernard, M. Soudní přezkum územních plánů. Epravo.cz [online] Epravo.cz, a.s., 23. 3. 2011 [Citace 15. 3. 2016] Dostupné na adrese: <http://www.epravo.cz/top/clanky/soudni-prezkum-uzemnich-planu-72081.html>
- 2) Mzdová Praxe, Novela zákona o bankách [online] [citace 8. 3. 2016] Dostupné na: <http://www.mzdovapraxe.cz/archiv/dokument/doc->

[d9159v11978-novela-zakona-o-bankach-a-postaveni-ocenovatele-podle-zakona-o/?search_query=\\$index=1838](http://www.zakony.cz/clasniky/11978-novela-zakona-o-bankach-a-postaveni-ocenovatele-podle-zakona-o/?search_query=$index=1838)

- 3) Důvodová zpráva k zákonu č. 303/2011 Sb. [online]. [citace 18. 3. 2016].
Dostupné na:
<http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=6&CT=319&CT1=0>
- 4) PČR, seznam návrhů zákonů. Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR
[online] [citace 15. 2. 2016] Dostupné na:
<http://www.psp.cz/sqw/text/tisky.sqw>
- 5) Ústav územního rozvoje [online] [citace 4. 3. 2016] Dostupné na:
<http://www.uur.cz/?id=3462>