

Právnická fakulta Masarykovy univerzity

Právo a právní věda

Katedra práva životního prostředí a pozemkového práva

DIPLOMOVÁ PRÁCE

Účast veřejnosti v územním plánování

Monika Matoušková

2014/2015

Prohlašuji, že jsem diplomovou práci na téma Účast veřejnosti v územním plánování zpracovala sama. Veškeré prameny a zdroje informací, které jsem použila k sepsání této práce, byly citovány v poznámkách pod čarou a jsou uvedeny v seznamu použitých pramenů a literatury.

.....
Monika Matoušková

Na tomto místě si dovoluji upřímně poděkovat vedoucí této diplomové práce paní doc. JUDr. Ivaně Průchové, CSc. za cenné rady, připomínky a vstřícný přístup při zpracování práce.

Abstrakt

Tématem práce je účast veřejnosti v územním plánování. Jejím cílem je pojednat o právních prostředcích účasti veřejnosti v územním plánování podle stavebního zákona, konkrétně v procesech pořizování politiky územního rozvoje a územně plánovací dokumentace. První část práce je věnována obecným východiskům a pramenům právní úpravy, další část práce pojednává o územním plánování s důrazem na účast veřejnosti a její přístup k právní ochraně, podrobněji se zabývá také účastí zástupce veřejnosti a spolků. V poslední části je rozebrána účast veřejnosti v procesech pořizování politiky územního rozvoje a územně plánovací dokumentace.

Klíčová slova

Územní plánování, účast veřejnosti, Aarhuská úmluva, stavební zákon, dotčená veřejnost, spolek, zástupce veřejnosti.

Abstract

The central theme of the thesis is a public participation in land use planning. The aim is to discuss the legal means of the public participation in land use planning under the Building Act, specifically in the approval procedure of spatial planning documents. The first section is dedicated to general starting points and sources of legal regulations, whereas the next section discusses land use planning with an emphasis on public participation and an access to legal protection. It also focuses on the participation of the public deputy and non-governmental organizations. The final section discusses the participation of the public in the approval procedures of Spatial Development Policy, Spatial Development Principles, Municipal Spatial Plans and Regulatory Plans.

Key words

Land use planning, public participation, the Aarhus Convention, the Building Act, public concerned, non-governmental organizations, public deputy.

Obsah

Úvod.....	7
1 Obecná východiska	9
1.1 Prameny právní úpravy	9
1.2 Pojem veřejnost a formy její účasti	13
1.3 Principy a zásady týkající se účasti veřejnosti v územním plánování	17
1.4 Dílčí shrnutí.....	20
2 Územní plánování	22
2.1 Úvod do územního plánování	22
2.2 Veřejná správa na úseku územního plánování	23
2.3 Nástroje územního plánování.....	27
2.4 Vybrané společné otázky týkající se účasti veřejnosti.....	31
2.4.1 Veřejné projednání	32
2.4.2 Zástupce veřejnosti	33
2.4.3 Nevládní organizace	36
2.4.4 Úvaha k aktivní (ne)legitimaci spolků a zástupce veřejnosti k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy	42
2.5 Dílčí shrnutí.....	45
3 Účast veřejnosti ve vybraných procesech územního plánování v užším slova smyslu	48
3.1 Pořizování politiky územního rozvoje	48
3.2 Pořizování územně plánovací dokumentace	50
3.2.1 Zásady územního rozvoje	50
3.2.2 Územní plán.....	53
3.2.3 Regulační plán	56
3.3 Dílčí shrnutí.....	59
Závěr	61
Seznam použitých pramenů	65

Úvod

Územní plánování patří k velmi významné činnosti veřejné správy, neboť má dopad na budoucí vývoj území, životní prostředí, a tedy i na kvalitu života každého jednotlivce, který v něm žije. Je nepochybné, že tento by měl o budoucím vývoji území spolurozhodovat. Měl by být dostatečně informován, měl by mít možnost účastnit se v procesech územního plánování a také by měl mít zaručenou soudní ochranu k vymáhání těchto svých práv. Každý jednotlivce se svými právy na život a zdraví by měl mít možnost se dostatečně bránit, jsou-li tato jeho práva ohrožena a budou-li mu upírány příznivé životní podmínky. Ač orgány veřejné správy mohou vnímat účast veřejnosti jako přítěž, developéři jako obtěžující překážku, je nutno zdůraznit, že je to právě veřejnost, která se často procesů územního plánování účastní za účelem ochrany vůbec nejdůležitějších hodnot, jako je právě ochrana životního prostředí. Účast veřejnosti na územním plánování, jako navýsost demokratický prvek, je schopna mimo ochranu těchto významných hodnot také kontroly činnosti veřejné správy, poskytuje podstatnou zpětnou vazbu. Jde o téma stále aktuální, zvláště z toho důvodu, že Česká republika dosud zcela nedostála svým mezinárodně právním závazkům, a tedy určité změny právní úpravy jsou na místě.

V této diplomové práci bude pojednáno o účasti veřejnosti při pořizování koncepcí, tedy politiky územního rozvoje, zásad územního rozvoje, územních plánů a regulačních plánů. Cílem práce je zjistit, jaké má veřejnost právní prostředky k prosazování svých zájmů v rámci těchto procesů a zhodnotit, zda jsou dostatečné z hlediska jejich efektivity a z hlediska mezinárodně právních závazků České republiky vyplývajících z Aarhuské úmluvy.¹

Práce je rozdělena na tři hlavní kapitoly. První bude věnována obecným východiskům. Bude se věnovat právnímu zakotvení, pojmu veřejnost a některými významnými principy a zásadami, jež se budou celou tematikou prolínat.

Ve druhé kapitole bude čtenář uveden do územního plánování jako takového, včetně veřejné správy na tomto úseku. Bude přiblížena systematika nástrojů územního

¹ Úmluva o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v otázkách životního prostředí.

plánování a forma těch nástrojů, které jsou předmětem této práce. Pojednáno bude o významných institucích s potenciálem zefektivnění účasti veřejnosti, a to o veřejném projednání, jako o jedné ze stěžejních fází procesů pořizování nástrojů územního plánování, a dále o dvou subjektech zastupujících veřejnost, a to o zástupci veřejnosti a o nevládních organizacích. Budou posouzena oprávnění, jakými tyto subjekty v územním plánování disponují, aby mohly prosazovat zájmy veřejnosti, se zaměřením na poměrně aktuální téma: aktivní legitimaci k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy, tedy takové formy činnosti veřejné správy, ve které je vydávána územně plánovací dokumentace.

V poslední kapitole bude podrobně rozebrána účast veřejnosti v jednotlivých procesech pořizování vybraných výše uvedených nástrojů územního plánování. V této kapitole bude také zhodnoceno, zda je právní úprava účasti veřejnosti v daných procesech dostatečná.

Ke své práci budu využívat především odborné literatury, významným zdrojem budou publikace Ivany Průchové a kol.: *Stavební zákon a ochrana životního prostředí*,² Karla Marka a Petra Průchy: *Stavební právo veřejné a soukromé: podle úpravy závazků v novém občanském zákoníku*,³ komentáře ke stavebnímu zákonu od autorů Jany Macháčkové a kol.,⁴ Aleše Roztočila a kol.,⁵ Jiřího Plose⁶ a také disertační práce Venduly Zahumenské⁷ a Jitky Bělohradové.⁸ Výklad bude na vhodných místech doplněn relevantní judikaturou.

Tato práce je sepsána dle právního stavu ke dni 10. 4. 2015.

² PRŮCHOVÁ, Ivana a kol. *Stavební zákon a ochrana životního prostředí*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2011, 487 s. ISBN 9788021056671.

³ MAREK, Karel; PRŮCHA Petr. *Stavební právo veřejné a soukromé: podle úpravy závazků v novém občanském zákoníku*. 1. vyd. Praha: Leges, 2013, 332 s. ISBN 978-808-7576-793.

⁴ MACHÁČKOVÁ, Jana a kol. *Stavební zákon: komentář*. 2. vyd. V Praze: C.H. Beck, 2013, 880 s. ISBN 978-807-4004-926.

⁵ ROZTOČIL, Aleš a kol. *Stavební zákon: komentář*. 1. vyd. Praha: C.H. Beck, 2013, 816 s. ISBN 9788074004629.

⁶ PLOS, Jiří. *Stavební zákon s komentářem pro praxi: [stav k 31.8.2013]*. 1. vyd. Praha: Grada, 2013, 769 s. ISBN 978-80-247-3865-9.

⁷ ZAHUMENSKÁ, Vendula. *Zapojení veřejnosti do územního plánování* [online]. Brno, 2014, 313 s. [cit. 14. 2. 2015]. Disertační práce. Masarykova univerzita, Právnická fakulta. Dostupné z: https://is.muni.cz/auth/th/61384/pravf_d_b1/DISERTACE_ZAHUMENSKA_FINALNI.pdf

⁸ BĚLOHRADOVÁ, Jitka. *Účast veřejnosti na ochraně životního prostředí* [online]. Brno, 2013, 209 s. [cit. 4. 2. 2015]. Disertační práce. Masarykova univerzita, Právnická fakulta. Dostupné z: https://is.muni.cz/auth/th/107743/pravf_d/DP_finalni.pdf

1 Obecná východiska

V této kapitole budou přehledově představeny základní prameny právní úpravy týkající se účasti veřejnosti v územním plánování, dále bude pojednáno o samotném pojmu veřejnost a formách její účasti a nakonec budou představeny principy a zásady účasti veřejnosti se vztahem k územnímu plánování.

1.1 Prameny právní úpravy

Základy právní úpravy účasti veřejnosti, v podobě účasti veřejnosti na ochraně životního prostředí, lze spatřit již v ústavní rovině, a to v Ústavě České republiky⁹ (dále jako „Ústava“) a v Listině základních práv a svobod¹⁰ (dále také jako „Listina“). Z Ústavy je vhodné zmínit preambuli hovořící o společném střežení a rozvíjení zděděného přírodního, kulturního, hmotného a duchovního bohatství, dále čl. 7, podle kterého stát dbá o šetrné využívání přírodních zdrojů a ochranu přírodního bohatství. V tomto ohledu lze hovořit o tzv. „zelenání ústav“, dlouhotrvajícímu trendu směřujícímu k zakotvení ochrany životního prostředí do ústavního pořádku.¹¹ V Listině je s ohledem na tuto problematiku klíčový čl. 35, podle odst. 1 má každý právo na příznivé životní prostředí, podle odst. 2 má každý právo na včasné a úplné informace o stavu životního prostředí a přírodních zdrojů, nakonec podle odst. 3 nikdo nesmí při výkonu svých práv ohrožovat a porušovat životní prostředí, přírodní zdroje, druhové bohatství a kulturní památky nad míru stanovenou zákonem. Nutno zmínit, že práv uvedených v čl. 35 Listiny se v souladu s čl. 41 Listiny lze domáhat pouze v mezích zákonů, které tato ustanovení provádějí. Zdrojem diskuse je, zda právo na příznivé životní prostředí mají pouze osoby fyzické, nebo jej lze přiznat i osobám právnickým, přede všemi lze zmínit nevládní ekologické organizace. Jedná se o právo hmotné a ještě donedávna se judikatura Nejvyššího správního soudu i Ústavního soudu shodovala v tom, že nevládní ekologické organizace nemohou být nositeli hmotných práv, nýbrž jen procesních. K určitému posunu došlo v judikatuře

⁹ Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁰ Ústavním zákon č. 23/1991 Sb., kterým se uvozuje Listina základních práv a svobod jako ústavní zákon Federálního shromáždění České a Slovenské Federativní Republiky, ve znění pozdějších předpisů.

¹¹ WAGNEROVÁ, Eliška a kol. *Listina základních práv a svobod: komentář*. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2012, s. 707. ISBN 9788073577506.

Dále ZAHUMENSKÁ, Vendula. *Zapojení veřejnosti do územního plánování* [online]. Brno, 2014, s. 50 [cit. 14. 2. 2015]. Disertační práce. Masarykova univerzita, Právnická fakulta. Dostupné z: https://is.muni.cz/auth/th/61384/pravf_d_b1/DISERTACE_ZAHUMENSKA_FINALNI.pdf

Nejvyššího správního soudu¹² na základě přímé aplikace práva Evropské unie a za obrát v této judikatuře lze považovat nedávný náleží Ústavního soudu.¹³ K tomuto bude v práci pojednáno více v části zabývající se nevládními organizacemi.

Východiskem pro účast veřejnosti nejen na ochraně životního je dále úprava práva shromažďovacího (čl. 19 Listiny), sdružovacího (čl. 20 Listiny), petičního (čl. 18 Listiny), práva podílet se na správě veřejných věcí (čl. 21 Listiny) a v neposlední řadě úprava práva na soudní a jinou právní ochranu (čl. 36 a násl. Listiny).

Zákonná úprava účasti veřejnosti je roztroušena ve více právních předpisech, za všechny lze zmínit například zákon o ochraně přírody a krajiny,¹⁴ zákon o posuzování vlivů na životní prostředí¹⁵ a pro tuto práci stěžejní stavební zákon.¹⁶ Podle ust. § 192 stavebního zákona se na postupy a řízení se použijí ustanovení správního řádu¹⁷, pokud stavební zákon nestanoví jinak. Správní řád také upravuje některé formy správní činnosti (opatření obecné povahy, vyjádření, osvědčení, sdělení a jiné), se kterými stavební zákon výslovně počítá.¹⁸ S ohledem na soudní ochranu proti některým formám správní činnosti je třeba zmínit soudní řád správní.¹⁹ Stavební zákon je dále prováděn dalšími předpisy, příkladem lze uvést vyhlášku o územně analytických podkladech,²⁰ vyhlášku o obecných požadavcích na využívání území,²¹ vyhlášku o autorizovaných inspektorech.²²

Znění výše zmíněných předpisů je ovlivněno skutečností, že Česká republika je členem Evropské unie. V oblasti územního plánování jsou významné především

¹² Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 10. 2010, sp. zn. 6 Ao 5/2010.

¹³ Nález Ústavního soudu ze dne 30. 5. 2014, sp. zn. I. ÚS 59/14.

¹⁴ Zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů. (dále „zákon o ochraně přírody a krajiny“)

¹⁵ Zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí), ve znění pozdějších předpisů. (dále „zákon o posuzování vlivů na životní prostředí“)

¹⁶ Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů. (dále „stavební zákon“)

¹⁷ Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů. (dále „správní řád“)

¹⁸ MAREK, Karel; PRŮCHA Petr. *Stavební právo veřejné a soukromé: podle úpravy závazků v novém občanském zákoníku*. 1. vyd. Praha: Leges, 2013, s. 15. ISBN 978-808-7576-793.

¹⁹ Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů. (dále „soudní řád správní“)

²⁰ Vyhláška č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a způsobu evidence územně plánovací činnosti, ve znění pozdějších předpisů.

²¹ Vyhláška č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území, ve znění pozdějších předpisů.

²² Vyhláška č. 498/2006 Sb., o autorizovaných inspektorech, ve znění pozdějších předpisů.

směrnice vztahující se k ochraně životního prostředí, jež jsou implementovány do českého právního řádu a v některých případech může být určitým jejich ustanovením přiznán i přímý účinek.²³ Jako významné je možné jmenovat směrnici 97/11/ES²⁴ (dále „směrnice EIA“), směrnici 2001/42/ES²⁵ (dále „směrnice SEA“), směrnici 92/43/EHS²⁶, směrnici 79/409/EHS²⁷, směrnici 96/61/EHS²⁸.

Z pramenů mezinárodních je s ohledem na zpracovávanou oblast účasti veřejnosti zřejmě nejvýznamnější Úmluva o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v otázkách životního prostředí (dále „Aarhuská úmluva“), která byla přijata v roce 1998 v Aarhusu a vstoupila v platnost dne 30. 10. 2001. Česká republika ji ratifikovala v roce 2004, publikována byla pod č. 124/2004 Sb. m. s. Jde tedy o vyhlášenou mezinárodní smlouvu, k jejíž ratifikaci dal Parlament souhlas a již je Česká republika vázána, podle čl. 10 Ústavy je tedy součástí právního řádu a stanoví-li mezinárodní smlouva něco jiného než zákon, použije se mezinárodní smlouva.²⁹ Aarhuská úmluva se skládá ze tří pilířů, přičemž všechny směřují k ochraně životního prostředí. První pilíř upravuje zpřístupňování informací o životním prostředí veřejnosti,³⁰ druhý pilíř aktivní účast veřejnosti v rozhodovacích procesech³¹ týkajících se životního prostředí a třetí pilíř zajištění právní ochrany v záležitostech životního prostředí. Samotné účasti veřejnosti v územním plánování se tedy nejvíce dotýká pilíř druhý, přičemž pilíř první upravuje důležitý předpoklad účasti a pilíř třetí zaručuje vymahatelnost předchozích. Všechny tři jsou spolu provázané, společně by měly vést k naplnění cíle Aarhuské úmluvy, přispět k ochraně práva každého na život v prostředí příznivém

²³ Viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 10. 2010, sp. zn. 6 Ao 5/2010. K tomu blíže viz část 2.4.3 Nevládní organizace.

²⁴ Směrnice Rady 97/11/ES ze dne 3. března 1997, kterou se mění směrnice 85/337/EHS o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí.

²⁵ Směrnice Evropského Parlamentu a Rady 2001/42/ES ze dne 27. června 2001 o posuzování vlivů některých plánů a programů na životní prostředí.

²⁶ Směrnice Rady 92/43/EHS ze dne 21. května 1992 o ochraně přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin.

²⁷ Směrnice Rady 79/409/EHS ze dne 2. dubna 1979 o ochraně volně žijících ptáků.

²⁸ Směrnice Rady 96/61/EHS ze dne 24. září 1996 o integrované prevenci a omezení znečištění.

²⁹ Jde o tzv. aplikační přednost mezinárodní smlouvy před zákonem. Dané ustanovení zákona zůstává v platnosti, ale neaplikuje se.

³⁰ Tuto problematiku upravuje v České republice především zákon č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí, ve znění pozdějších předpisů.

³¹ V České republice upraveno v celé řadě právních předpisů, v zákoně o posuzování vlivů na životní prostředí, ve stavebním zákoně a dalších.

pro jeho zdraví a životní pohodu,³² zvyšování občanské angažovanosti, demokratičnosti a legitimacy politik životního prostředí. Smluvní strany jsou povinny zajistit, aby práva veřejnosti vyjádřená ve třech pilířích byla garantována, což je posíleno i oprávněním veřejnosti podat podnět kontrolnímu orgánu: Výboru pro kontrolu dodržování Aarhuské úmluvy.³³

Aarhuská úmluva je dále ratifikovaná Evropskou unií, která její I. a II. pilíř implementuje prostřednictvím směrnice 2003/4/ES,³⁴ směrnice 2003/35/ES,³⁵ nařízení 1367/2006,³⁶ směrnice SEA a dalších. Třetí pilíř implementován není, respektive je upraven pouze dílčím způsobem ve směrnicích 2003/4/ES a 2003/35/ES. V roce 2003 byla navržena směrnice o přístupu ke spravedlnosti ve věcech životního prostředí, tento návrh však nebyl nikdy přijat. Pro Českou republiku z jejího členství v Evropské unii vyplývá „dvojitá“ závaznost Aarhuské úmluvy, a to jak z mezinárodního práva, tak z práva evropské unie.³⁷

K postavení Aarhuské úmluvy v kontextu práva evropské unie se vyjádřil Nejvyšší správní soud,³⁸ který vyšel z imperativu souladného výkladu vnitrostátního práva s mezinárodními závazky, je-li možné danou úpravu (v konkrétním případě pořizování nebo změnu územně plánovací dokumentace) vnímat vícero způsoby, dostane přednost výklad naplňující požadavky Aarhuské úmluvy.³⁹ Ke stejnému výsledku lze podle Nejvyššího správního soudu dojít i z pohledu práva Evropské unie, neboť skutečnost, že se Aarhuská úmluva stala součástí práva evropské unie (v režimu tzv. smíšených smluv) jí propůjčuje vlastnosti práva komunitárního, tedy, za splnění příslušných podmínek, přednost

³² Viz čl. 1 Aarhuské úmluvy.

³³ MÜLLEROVÁ, Hana; HUMLÍČKOVÁ, Petra. *Nové přístupy k implementaci Aarhuské úmluvy v ČR*. Praha: Ústav státu a práva AV ČR, 2014, s. 9. ISBN 978-80-87439-16-6.

³⁴ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/4/ES ze dne 28. ledna 2003 o přístupu veřejnosti k informacím o životním prostředí a o zrušení směrnice Rady 90/313/EHS.

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

³⁶ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1367/2006 ze dne 6. září 2006 o použití ustanovení Aarhuské úmluvy o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí na orgány a subjekty Společenství.

³⁷ MÜLLEROVÁ, HUMLÍČKOVÁ, 2014, op. cit., s. 10-11.

³⁸ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 7. 2006, sp. zn. 1 Ao 1/2006.

³⁹ VOMÁČKA, Vojtěch. Aplikace environmentálního práva EU českými soudy. In: *Dny práva 2011 – Days of Law 2011* [online]. Brno: Masarykova univerzita, 2012, s. 5-6. [cit. 1. 4. 2015]. ISBN 9788021047334. Dostupné z: <http://www.law.muni.cz/content/cs/proceedings/>

a přímý účinek. I kdyby ustanovení Aarhuské úmluvy nebyla schopná přímého účinku v právních řádech členských států, orgány členských států mají povinnosti vykládat vlastní právní úpravu v souladu s mezinárodně právním závazkem Evropské unie.⁴⁰

1.2 Pojem veřejnost a formy její účasti

Aby bylo možné zabývat se účastí veřejnosti v jakémkoli řízení, je vhodné tento pojem nejprve vysvětlit, a to především ve světle formálních pramenů práva, jež budou v této práci užity. Jak je naznačeno výše, významným mezinárodním pramenem je Aarhuská úmluva, a ta operuje s pojmy veřejnost a dotčená veřejnost. Veřejnost je v čl. 2 Aarhuské úmluvy definována jako jedna nebo více fyzických nebo právnických osob a - v souladu s vnitrostátní úpravou nebo praxí - jejich sdružení, organizace nebo skupiny. Dotčená veřejnost je pak v témže článku popsána jako veřejnost, která je, nebo může být, ovlivněna environmentálním rozhodováním, anebo která má na tomto rozhodování určitý zájem. Zároveň pro účely této definice stanoví, že u nevládních organizací podporujících ochranu životního prostředí a splňujících požadavky vnitrostátních právních předpisů se jejich zájem na environmentálním rozhodování předpokládá. V praxi to znamená, že nevládní ekologické organizace nemusí svůj zájem na environmentálním rozhodování složitě prokazovat, aby se ho mohly účastnit jakožto dotčená veřejnost, která zpravidla mívá silnější postavení než veřejnost v smyslu každého.

V české právní úpravě se setkáváme s veřejností na ústavní úrovni, v Ústavě v té nejobecnější podobě jako „lid“ nebo „občané.“ V Listině základních práv a svobod pak především prostřednictvím pojmu „každý“ (viz např. čl. 35, dle kterého každý má právo na příznivé životní prostředí) nebo „občané“ (viz např. čl. 21, dle kterého mají občané právo podílet se na správě veřejných věcí). Pojmem každý tedy můžeme rozumět jakoukoli fyzickou osobu, včetně cizinců. Práv výslovně přiznaných občanům cizinci nepožívají. K tomu je třeba dodat, že vzhledem k členství České republiky v Evropské unii, je tato vázána primárním pramenem unijního práva, Smlouvou o fungování EU, která zakotvuje institut občanství Evropské unie. Občanem Evropské unie (dále také jako „občan EU“) je každá osoba mající státní příslušnost některého z členských států. Na základě Smlouvy o fungování EU, má občan EU mj.

⁴⁰ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 7. 2006, sp. zn. 1 Ao 1/2006.

právo volit a být volen v obecních volbách v členském státě, v němž má bydliště, za stejných podmínek jako státní příslušníci tohoto státu. Tímto je tedy kupříkladu již zmíněné, v Listině zakotvené právo občanů podílet se na správě veřejných věcí rozšířeno i na občany EU.

Z formálních pramenů zákonné úrovně je pro tuto práci stěžejní stavební zákon, který užívá pojmu každý a pojmu veřejnost, v podstatě odpovídajících pojmu veřejnost dle Aarhuské úmluvy, v některých řízeních pak vyjmenovává dotčené osoby. Zda bude subjekt v postavení každého (veřejnosti), nebo v postavení dotčené osoby, významně ovlivňuje jeho procesní postavení, které bude ve druhém případě silnější, neboť dotčené osoby mají například v územním plánování oprávnění podávat námítky, o nichž musí správní orgán rozhodnout (na rozdíl od připomínek každého, které mají být pouze zohledněny).⁴¹

Nutno podotknout, že dotčené osoby podle stavebního zákona neodpovídají pojetí dotčených osob ve smyslu Aarhuské úmluvy. Obecně státy zastávají dva možné přístupy k účasti veřejnosti. Prvním z nich je tzv. interest theory, která k přiznání aktivní legitimace vyžaduje dostatečný zájem na projednávané věci. Druhou je tzv. schutznormtheorie, ta k přiznání aktivní legitimace vyžaduje osobní dotčenost. Osobní dotčenost je tedy vyžadována pro účast ve správních řízeních a zejména v řízeních před soudem. Podmínka dotčenosti je splněna, je-li porušeno právo, které dané osobě svědčí.⁴² Je tedy podstatné, zda právní řád určité osobě dané právo přiznává. Právě Česká republika zastává schutznormtheorie, tudíž je pro ni obtížné dostát požadavkům Aarhuské úmluvy.⁴³

Stavební zákon upravuje i další specifický způsob účasti veřejnosti, a to prostřednictvím zástupce veřejnosti. Zástupcem veřejnosti může být dle ust. § 23 stavebního zákona osoba fyzická nebo právnická⁴⁴, plně způsobilá k právním úkonům

⁴¹ Viz také PRŮCHOVÁ, Ivana a kol. *Stavební zákon a ochrana životního prostředí*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2011, s. 125. ISBN 9788021056671.

⁴² Nejsou-li tedy například nevládním ekologickým organizacím přiznána hmotná práva (a mezi nimi právo na příznivé životní prostředí), nemohou se jich domáhat ani u soudu, což lze považovat za porušení Aarhuské úmluvy.

⁴³ VOMÁČKA, Vojtěch. *Nástroje prosazování unijního práva životního prostředí* [online]. Brno, 2014, s. 272 [cit. 1. 4. 2015]. Disertační práce. Masarykova univerzita, Právnická fakulta. Dostupné z: https://is.muni.cz/auth/th/134608/pravf_d/DISERTACNI_PRACE_VV.pdf?studium=525595

⁴⁴ Zástupcem veřejnosti tedy nemusí být jen osoba fyzická, ale např. občanské sdružení.

(tedy v terminologii nového občanského zákoníku plně svéprávná), přičemž musí být k zastupování veřejnosti zmocněna zákonem stanoveným počtem občanů obce nebo kraje, kteří podávají věcně shodnou připomínku. Zákon v případě občanů obce stanoví, že tito občané uplatňují věcně shodnou připomínku, v případě občanů kraje, že podali věcně shodnou připomínku. Nabízí se otázka, co tímto odlišením chtěl zákonodárce říct. Bělohradová a Zahumenská zvažují, zda je tím v prvním případě myšleno podání připomínek a zmocnění současně, v případě druhém je třeba připomínky nejprve podat a následně zástupce veřejnosti zmocnit. Docházejí k závěru, že správní orgán by měl respektovat obojí.⁴⁵ Lze usuzovat, že se jedná o pouhou formulační nedůslednost zákonodárce.

Zajímavou otázkou je, vzhledem k již zmíněnému institutu občanství EU, kdo je vlastně myšlen občanem obce a občanem kraje, a zda mohou zástupce veřejnosti zmocnit i občané EU mající v dané obci či kraji bydliště. Definici občana obce a občana kraje je možné nalézt v zákoně o obcích⁴⁶ a v zákoně o krajích,⁴⁷ z těchto zákonů dále vyplývá, že tatáž oprávnění jako občan obce a kraje má i cizí státní občan starší 18 let, je-li hlášen k trvalému pobytu v obci nebo v obci či vojenském újezdu v územním obvodu kraje, stanoví-li tak mezinárodní smlouva, kterou je Česká republika vázána a která byla vyhlášena. Takovou mezinárodní smlouvou je právě Smlouva o fungování EU. Ke stejnému závěru lze dojít i argumentem a fortiori, mají-li občané EU právo volit a být voleni v obecních volbách, měli by mít možnost také zmocnit zástupce veřejnosti a jeho prostřednictvím se účastnit na územním plánování. Podrobněji bude o tomto institutu pojednáno v části jemu věnované.

⁴⁵ PRŮCHOVÁ, 2011, op. cit., s. 150-151.

⁴⁶ Dle ust. § 16 odst. 1 z. č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení) je občanem obce fyzická osoba, jež splňuje kumulativně dvě podmínky: je státním občanem ČR a je v obci hlášena k trvalému pobytu. Dle § 17 téhož zákona má oprávnění uvedená v § 16 i fyzická osoba, která dosáhla věku 18 let, je cizím státním občanem a je v obci hlášena k trvalému pobytu, stanoví-li tak mezinárodní smlouva, kterou je Česká republika vázána a která byla vyhlášena.

⁴⁷ Dle ust. § 12 odst. 1 z. č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení) je občanem kraje fyzická osoba, která je státním občanem ČR a která je přihlášena k trvalému pobytu v některé obci nebo na území vojenského újezdu v územním obvodu kraje. Dle § 13 téhož zákona má oprávnění uvedená v § 12 odst. 2 i fyzická osoba, která dosáhla věku 18 let, je cizím státním občanem a je přihlášena k trvalému pobytu v některé obci nebo vojenském újezdu v územním obvodu kraje, stanoví-li tak mezinárodní smlouva, kterou je Česká republika vázána a která byla vyhlášena.

Náhledem do právní nauky lze zjistit, že klasifikace podob veřejnosti není jednotná. Kupříkladu Jančářová dělí veřejnost na *neformalizovaná uskupení, formalizovaná uskupení bez právní subjektivity a formalizovaná uskupení, která jsou samostatnými právními osobami*.⁴⁸ Damohorský považuje za hlavní podoby veřejnosti tyto: *jednotlivé fyzické či právnické osoby, neformální skupiny fyzických osob bez právní subjektivity, formální skupiny osob podle zvláštních právních předpisů bez právní subjektivity* (např. petiční výbor), *formalizované skupiny osob s právní subjektivitou* (spolky, nadace, fundace, politické strany...)⁴⁹

Také klasifikace forem účasti veřejnosti se různí. Hojně bývá vycházeno z klasifikace Jančářové, která se ve své práci zabývá způsoby účasti veřejnosti na ochraně životního prostředí a dělí je na: *realizaci svobody shromažďovací a sdružovací, právo podílet se na správě věcí veřejných, výkon práva petičního, získávání informací o životním prostředí, podávání podnětů a stížností, účast v řízeních, která nejsou správními řízení ve smyslu správního řádu, účast ve správním a občanskoprávním řízení, účast institucionálního charakteru, uzavírání dohod a tzv. jinou spolupráci se správními úřady*.⁵⁰ Tuto systematiku přebírá i Damohorský s tím, že přidává *výkon vlastnického práva*.⁵¹ Upravuje ji pak Bělohradová, a to s ohledem na ratifikaci Aarhuské úmluvy Českou republikou a na od té doby nově vzniklé instituty jako opatření obecné povahy, krajské referendum, ekologická újma.⁵² Bělohradová tedy pracuje s následující klasifikací: *informovanost veřejnosti o environmentálních otázkách, zrcadlící první pilíř Aarhuské úmluvy, především jako předpoklad pro účast veřejnosti, účast veřejnosti v širším slova smyslu, kam řadí výkon práva petičního, shromažďovacího a sdružovacího, účast na místních a krajských referendech, účast ve správních procesech, které nemají povahu správního řízení, spadající pod druhý pilíř Aarhuské úmluvy, účast ve správních řízeních, typicky spadající také do druhého pilíře, účast institucionálního charakteru,*

⁴⁸ JANČÁŘOVÁ, Ilona. *Účast veřejnosti při ochraně životního prostředí*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2002, s. 26. ISBN 8021029471.

⁴⁹ DAMOHORSKÝ, Milan. *Právo životního prostředí*. 3. vyd. Praha: C.H. Beck, 2010, s. 246. ISBN 9788074003387.

⁵⁰ JANČÁŘOVÁ, 2002, op. cit., s. 26.

⁵¹ DAMOHORSKÝ, 2010, op. cit., s. 246-247.

⁵² BĚLOHRADOVÁ, Jitka. *Účast veřejnosti na ochraně životního prostředí* [online]. Brno, 2013, s. 58-59 [cit. 4. 2. 2015]. Disertační práce. Masarykova univerzita, Právnická fakulta. Dostupné z: https://is.muni.cz/auth/th/107743/pravf_d/DP_finalni.pdf

kteřou již nepodřazuje pod Aarhuskou úmluvu, jde o výkon stráží (stráž přírody, myslivecká, lesní, rybářská).⁵³ Vopařilová je stručnější a uvádí 3 základní formy účasti veřejnosti: *účast veřejnosti v rozhodovacích procesech* (tedy ve správních řízeních a řízeních, které nemají povahu správního řízení), *výkon ústavně zaručených práv* (především realizace práva na informace), *ostatní způsoby* (spolupráce s orgány veřejné správy, kooperace veřejnosti).⁵⁴

Vycházejíc ze systematiky Bělohradové, bude v této práci pojednáno o účasti veřejnosti především v těch procesech územního plánování, které nemají povahu správního řízení, v návaznosti na to i o přístupu veřejnosti k právní ochraně (třetí pilíř Aarhuské úmluvy). V celkovém kontextu nelze samozřejmě opomenout velmi důležitý předpoklad účasti veřejnosti v územním plánování, a to informovanost veřejnosti (především aktivní a pasivní zpřístupňování informací správními orgány), účast veřejnosti v širším smyslu především prostřednictvím obecních a krajských referend a možností jejich vyvolání, ač se jim tato práce podrobněji věnovat nebude.

1.3 Principy a zásady týkající se účasti veřejnosti v územním plánování

V této kapitole bude rozlišováno mezi pojmem principy, jakožto nejobecnějšími pravidly chování a idejemi společnými všem odvětvím práva, a pojmem zásady, jakožto pravidly chování či idejemi, jež jsou specifické pro určité odvětví systému práva, ač je třeba upozornit, že v odborné literatuře není tato terminologie užívána jednotně.⁵⁵

Mezi nejdůležitější principy, které je na tomto místě vhodné vytknout, patří především princip zákonnosti, podle něž každý může činit, co není zákonem zakázáno a nikdo nesmí být nucen činit, co zákon neukládá. Dále princip prevence, obzvláště nabývající na důležitosti při ochraně životního prostředí a tedy i v územním plánování (jehož cílem je mj. i ochrana životního prostředí, resp. účelné vyvážení zájmů na ochraně životního prostředí, hospodářském rozvoji a jiných potřeb společnosti),

⁵³ BĚLOHRADOVÁ, 2013, op. cit., s. 59-60.

⁵⁴ VOPAŘILOVÁ, Magdaléna. *Právo na informace a účast veřejnosti ve věcech životního prostředí* [online]. Praha, 2012, s. 17 [cit. 4. 2. 2015]. Disertační práce. Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta. Dostupné z: <https://is.cuni.cz/webapps/zzp/detail/11287/>

⁵⁵ BĚLOHRADOVÁ, 2013, op. cit., s. 45.

neboť vývoj určitého území, určený koncepcemi, se může výrazně projevit na životním prostředí, přičemž návrat do původního stavu může být mnohdy velmi náročný a také již nemusí být vůbec možný. Tento princip se v územním plánování projevuje především v úpravě posuzování vlivů koncepcí na životní prostředí (SEA),⁵⁶ dále jej lze spatřovat i v samotné účasti veřejnosti na územním plánování jakožto prostředku předcházení potenciálním budoucím konfliktům. Z obecných principů právních lze dále jmenovat princip proporcionality projevující se kupříkladu v již zmíněných cílech územního plánování, které by měly vést k vyvážení různých zájmů společnosti. S účastí veřejnosti v územním plánování úzce souvisí princip otevřenosti veřejné správy spočívající zde ve včasné zveřejňování dokumentace, transparentnosti veřejné správy (např. při podávání námitek a připomínek a při jejich vypořádávání) a vůbec v diskusi s občany, ke které by měla být veřejná správa otevřená, vstřícná, čímž se dostáváme k zásadě správního práva – veřejné správy jako dobré správy.⁵⁷

V územním plánování se odráží zásady práva životního prostředí, výběrem zásada nejvyšší ochrany usilující o zachování životního prostředí jako jedné z nejvyšších a nenahraditelných hodnot pro budoucí generace,⁵⁸ zásada trvale udržitelného rozvoje koordinující nezbytnou ochranu životního prostředí s požadavky ekonomického a sociálního rozvoje,⁵⁹ zásada únosného zatížení území reagující na skutečnost, že určitá lokalita snese s ohledem na její účel a význam (je rozdíl, zda se jedná o průmyslovou lokalitu, lokalitu určenou k bydlení nebo k ochraně určitého krajinného rázu apod.) jen omezenou míru zatížení,⁶⁰ a zásada přípustné míry znečišťování životního prostředí opět reflektující obtížnou nápravu až nenávratnost mnohých negativních důsledků změn na životním prostředí, z mezí přípustné míry znečišťování by pak mělo být v územním plánování vycházeno.⁶¹ V neposlední řadě je v souvislosti s územním plánováním třeba uvést zásadu informovanosti a účasti veřejnosti, podle níž by veřejnosti mělo být umožněno podílet se na ochraně životního prostředí, jelikož ta je zájmem veřejným a každý má

⁵⁶ Upraveno zákonem o posuzování vlivů na životní prostředí.

⁵⁷ ZAHUMENSKÁ, 2014, op. cit., s. 50.

⁵⁸ PEKÁREK, Milan a kol. *Právo životního prostředí*. 2., přeprac. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2009, s. 71. ISBN 9788021049260.

⁵⁹ DAMOHORSKÝ, 2010, op. cit., s. 50-51.

⁶⁰ ZAHUMENSKÁ, 2014, op. cit., s. 48.

⁶¹ PRŮCHOVÁ, 2011, op. cit., s. 32.

právo na příznivé životní prostředí, což je zajišťováno zejména prostřednictvím přístupu k informacím, účasti v řízeních týkající se životního prostředí, přístupu k prostředkům právní ochrany.⁶²

Stěžejní jsou pro tuto práci zásady samotné účasti veřejnosti,⁶³ mezi které řadí Bělohradová zásadu diferencovanosti veřejnosti dle dotčenosti, presumpce dotčenosti nevládních neziskových organizací, v pochybnostech ve prospěch účasti veřejnosti, vyvažování zájmů uplatňovaných veřejností, včasnosti účasti a zásadu aktivní účasti veřejnosti.

Zásada diferencovanosti veřejnosti dle dotčenosti se odráží v rozlišování skupin veřejnosti dle toho, nakolik jsou jejich práva dotčena. Jak již bylo uvedeno výše, bývá rozlišováno mezi tzv. dotčenou veřejností a veřejností (Aarhuská úmluva), obdobně mezi dotčenými osobami a každým (stavební zákon). Do které skupiny osoba spadá, ovlivňuje její procesní postavení, jež je v případě dotčené (dotčenější) skupiny, je-li to v dané části řízení rozlišováno, silnější.

Zásada presumpce dotčenosti nevládních neziskových organizací také vychází z Aarhuské úmluvy, která, jak již také bylo zmíněno výše, stanoví, že u nevládních organizací podporujících ochranu životního prostředí se zájem na environmentálním rozhodování (a tedy dotčenost) předpokládá už z titulu jejich existence. Tyto organizace mají, resp. měly by mít, specifické postavení mezi ostatními podobami veřejnosti, neboť jsou vybavena potřebnými znalostmi, jež nevyužívají k vlastnímu prospěchu, nýbrž ve veřejném zájmu na ochraně životního prostředí, a to jak prostřednictvím právních prostředků, tak neprávních, jakými jsou různé informační a poradenské služby pro veřejnost.⁶⁴ Některé právní předpisy pak nevládním neziskovým organizacím splňující stanovené podmínky toto specifické postavení přiznávají,⁶⁵ ovšem v některých oblastech s tímto počítáno není. To je i případ územního plánování, kde není zvláštní postavení nevládních neziskových organizací (např. jako dotčené osoby) upraveno.

⁶² DAMOHORSKÝ, 2010, op. cit., s. 53.

⁶³ K tomu více BĚLOHRADOVÁ, Jitka. Zásady účasti veřejnosti na ochraně životního prostředí. Správní právo. 2011, roč. XLIV, č. 8, s. 477-492. ISSN 0139-6005.

⁶⁴ BĚLOHRADOVÁ, 2013, op. cit., s. 52.

⁶⁵ Postavení účastníky řízení nevládním neziskovým organizacím po splnění stanovených podmínek přiznává např. zákon o ochraně přírody a krajiny v ust. § 70, z. č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon), ve znění pozdějších předpisů, v ust. § 115 odst. 7.

Zásada v pochybnostech ve prospěch účasti veřejnosti reflektuje princip otevřenosti veřejné správy a také princip legitimního očekávání a projevuje se zejména v určování okruhu účastníků řízení.⁶⁶

Zásada vyvažování zájmů uplatňovaných veřejností odráží princip proporcionality a reaguje rozdílnost a různorodost zájmů veřejnosti, kdy je třeba vznesené námitky a připomínky vzájemně poměřovat a vyhodnocovat z různých úhlů pohledu za účelem nalezení nejlepšího možného, vyváženého, řešení.⁶⁷

Zásady včasnosti účasti veřejnosti a aktivní účasti veřejnosti umožňují veřejnosti efektivně prosazovat své zájmy. Včasnost účasti veřejnosti je v územním plánování kritizovaným aspektem zejména při pořizování politiky územního rozvoje či v případě účasti zástupce veřejnosti a bude o ní v práci ještě pojednáno později. Zásada aktivní účasti veřejnosti umožňuje veřejnosti účastnit se, pokud se sama rozhodne této možnosti využít a aktivně se zapojí. Důležitým předpokladem je v obou případech včasná a dostatečná informovanost veřejnosti, aby ta vůbec věděla, zda se zapojit může a jakým způsobem.

1.4 Dílčí shrnutí

Základ právní úpravy účasti veřejnosti v územním plánování nalezneme již na ústavní úrovni, a to v Ústavě a Listině základních práv a svobod. Ze zákonů lze jmenovat stavební zákon, zákon o posuzování vlivů na životní prostředí, správní řád, soudní řád správní a další. Znění zákonů je ovlivněno právem evropské unie, proto byly představeny i nejdůležitější směrnice, příp. nařízení. Z mezinárodních pramenů nelze opomenout Aarhuskou úmluvu, která zavazuje státy zaručit veřejnosti přístup k informacím o životním prostředí, účast na rozhodovacích procesech týkajících se životního prostředí a v návaznosti na to přístup k soudní ochraně v záležitostech životního prostředí.

Veřejnost definuje Aarhuská úmluva jako jednu nebo více fyzických nebo právnických osob a jejich sdružení, organizace nebo skupiny. Podle práv, která jí přísluší, lze veřejnost rozdělit na dotčenou, jež má v procesech silnější postavení,

⁶⁶ BĚLOHRADOVÁ, 2013, op. cit., s. 54.

⁶⁷ ZAHUMENSKÁ, 2014, op. cit., s. 49.

mimo jiné je oprávněna uplatnit námitky, a veřejnost „prostou“, zpravidla se vyznačující oprávněním podávat připomínky. Zatímco připomínky musí orgán veřejné správy pouze zohlednit, o námitkách již musí rozhodnout, na což se váže i případná soudní ochrana (žaloba proti rozhodnutí o námitkách). Dotčenost v pojetí stavebního zákona zcela nevyhovuje pojetí dotčenosti ve smyslu Aarhuské úmluvy, neboť přístup české právní úpravy je restriktivní,⁶⁸ založený na tzv. schutznormtheorie.

Mezi významné principy prolínající se celým právním řádem, a tedy i účastí veřejnosti v územním plánování, patří mimo jiné princip zákonnosti, princip prevence, otevřenosti veřejné správy a veřejné správy jako dobré správy. V územním plánování se pak odráží i zásady práva životního prostředí jako například zásada trvale udržitelného rozvoje či zásada informovanosti a účasti veřejnosti.

I v samotné účasti veřejnosti se uplatňují specifické zásady, patří sem zásada diferencovanosti veřejnosti podle dotčenosti, presumpce dotčenosti nevládních neziskových organizací, zásada v pochybnostech ve prospěch veřejnosti, vyvažování zájmů uplatňovaných veřejností a zásada včasnosti a aktivní účasti veřejnosti. Lze konstatovat, že ne všechny tyto zásady jsou v českém právním řádu dostatečně naplněny. Příkladem za všechny je zásada presumpce dotčenosti nevládních neziskových organizací, jež se v územním plánování příliš neodráží.

⁶⁸ Toto konstatoval i Výbor pro kontrolu dodržování Aarhuské úmluvy.

2 Územní plánování

V první části této kapitoly bude čtenář uveden do územního plánování jako takového, poté bude seznámen s orgány veřejné správy na úseku územního plánování působícími. Další podkapitola již bude věnována nástrojům územního plánování, autorka nastíní jejich systematiku a právní povahu jednotlivých nástrojů včetně soudní ochrany. Nakonec bude pojednáno o vybraných společných otázkách týkajících se účasti veřejnosti.

2.1 Úvod do územního plánování

„Územní plánování představuje souhrn opatření, směřujících k vytváření předpokladů pro udržitelný rozvoj území, s ohledem na možnosti a meze nakládání s územím a jeho účelného využívání, a v tomto smyslu potom směřující k cílené regulaci takového nakládání a využívání. V podmínkách stavebního zákona je územní plánování předstupněm v proceduře vyústující v řízení ve vztahu ke stavbám.“⁶⁹ V našich podmínkách je územní plánování vnímáno jako součást veřejného stavebního práva, neboť je spojováno s rozhodováním orgánů veřejné správy ve vztahu ke stavbám. Jde o institut správy věcí veřejných, z čehož vyplývají jeho funkce, mezi nimiž je třeba zdůraznit funkci regulačně stimulační (mělo by působit prostřednictvím pozitivní stimulace subjektů, nikoli jen ve smyslu negativní regulace) a funkci ochranně garanční (zabezpečení veřejných zájmů, účelné a šetrné využívání území při současném šetření zájmů soukromých).⁷⁰

V územním plánování dochází ke střetu zájmů veřejných se soukromými, ke střetu zájmů soukromých navzájem i ke střetu zájmů veřejných navzájem. Žádný z těchto zájmů, jak zdůrazňuje i judikatura Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu, by neměl být absolutizován.⁷¹ Výraz veřejný zájem, který je užíván ve stavebním zákoně, je obtížně definovatelný, Plos dochází k závěru, že jako veřejný zájem, může být uznán „toliko ten zájem, který podle určitých pravidel artikuluje občanská společnost obce, kraje nebo státu prostřednictvím zákonem

⁶⁹ MAREK, PRŮCHA, 2013, op. cit., s. 32.

⁷⁰ MAREK, PRŮCHA, 2013, op. cit., s. 32.

⁷¹ PLOS, Jiří. *Stavební zákon s komentářem pro praxi: [stav k 31.8.2013]*. 1. vyd. Praha: Grada, 2013, s. 42. ISBN 978-80-247-3865-9.

určeného právně relevantního aktu své politické reprezentace.“⁷² Z toho vyplývá, že existuje pluralita veřejných zájmů, které se mohou týkat například péče o veřejné zdraví, péče o přírodu a její složky, péče o krajinu, o kulturní bohatství, o dopravu a technickou infrastrukturu. Podle subjektů zájmu lze pak kromě zájmu veřejného rozlišovat zájem individuální, jehož subjektem je jednotlivec, a zájem skupinový, někdy také zvaný „zájem veřejný“, jehož subjektem je skupina (Plos rozlišuje pospolitosti rodinné občanské a ostatní, mezi něž zařazuje mj. spolky).⁷³

Územní plánování by tak mělo být především dialogem mezi všemi subjekty, které obývají či spravují určité území, jehož cílem je dosažení shody o správě a utváření území. Základním předpokladem funkční demokratické společnosti je právě spoluúčast uvedených subjektů a celé občanské veřejnosti na procesu vzniku územně plánovací dokumentace, politik a programů. Plos zde upozorňuje na nerovnost postavení veřejnosti a postavení dotčených orgánů státní správy, jež mají v procesu projednávání územně plánovací dokumentace výsadu prodloužení lhůt k projednání a vydání stanoviska.⁷⁴

2.2 Veřejná správa na úseku územního plánování

Orgány veřejné správy působící na úseku územního plánování lze rozdělit na tři skupiny. První skupinou jsou orgány územního plánování, do jejichž působnosti⁷⁵ spadají činnosti označované jako územní plánování, které ústí v územně plánovací dokumenty určující budoucí vývoj území. Jsou upraveny především v části třetí stavebního zákona.⁷⁶ Ačkoli stavební zákon v ust. § 5 upravující působnost orgánů ve věcech územního plánování přímo označení „orgány územního plánování“ nepoužívá, Pekárek logicky vyvozuje, že všechny zde uvedené orgány jsou právě „orgány

⁷² PLOS, 2013, op. cit., s. 43.

⁷³ PLOS, 2013, op. cit. s. 44.

⁷⁴ PLOS, 2013, op. cit., s. 45.

⁷⁵ Působností je označován okruh otázek, který daný správní orgán projednává, rozhoduje a realizuje a za jejichž řešení odpovídá, tedy předmět obsah a rozsah jeho činnosti. Viz PRŮCHA, Petr. *Správní právo: obecná část*. 8., dopl. a aktualiz. vyd. Brno: Doplněk, 2012, s. 127. ISBN 978-807-3803-810. (dále jako „PRŮCHA, Doplněk, 2012, op. cit.“)

⁷⁶ PRŮCHOVÁ, 2011, op. cit., s. 35.

územního plánování“ poprvé zmíněné v ust. § 4 stavebního zákona.⁷⁷ Patří sem tedy orgány obcí, krajů, Ministerstvo obrany, Ministerstvo pro místní rozvoj.

Ministerstvo pro místní rozvoj je ústředním správním úřadem ve věcech územního plánování, vykonává státní dozor ve věcech územního plánování, pořizuje politiku územního rozvoje a k tomu potřebné územně plánovací podklady a vykonává další činnosti dle stavebního zákona. Ministerstvo obrany vykonává působnost ve věcech územního plánování na území vojenských újezdů.

Orgány obcí a krajů vykonávají působnost ve věcech územního plánování jako působnost přenesenou, nestanoví-li zákon, že rozhoduje zastupitelstvo obce nebo kraje (tedy jde o působnost samostatnou). Obecní úřad obce s rozšířenou působností v přenesené působnosti zejména pořizuje územní a regulační plán pro území obce, územně plánovací podklady, pořizuje územní plán, regulační plán a územní studii na žádost obce ve svém správním obvodu, pořizuje vymezení zastavěného území na žádost obce ve svém správním obvodu. Obecní úřad, který zajistí splnění kvalifikačních požadavků pro výkon územně plánovací činnosti, může vykonávat některé činnosti jako obecní úřad obce s rozšířenou působností (může například pořizovat územní plán a regulační plán pro území obce, pořizovat vymezení zastavěného území). Krajský úřad v přenesené působnosti, mimo jiné, pořizuje zásady územního rozvoje, v zákonem stanovených případech regulační plán pro plochy a koridory nadmístního významu, územně plánovací podklady. V samostatné působnosti pak zastupitelstvo obce především rozhoduje o pořízení územního plánu a regulačního plánu, schvaluje zadání, případně pokyny pro zpracování návrhu územního plánu, vydává územní plán, rada obce (v obcích, kde rada není, zastupitelstvo obce) kromě dalšího vydává vymezení zastavěného území, uplatňuje námítky k zásadám územního rozvoje a připomínky k územnímu plánu sousední obce. Obdobně zastupitelstvo kraje v samostatné působnosti zejména vydává zásady územního rozvoje, schvaluje zadání jejich návrhu, ve stanovených případech vydává regulační plán, rada kraje, opět mimo jiné, uplatňuje stanovisko k návrhu politiky územního rozvoje.

⁷⁷ PRŮCHOVÁ, 2011, op. cit., s. 36.

Do druhé skupiny orgánů veřejné správy zákon řadí stavební úřady⁷⁸ s působností spočívající v činnostech na územní plánování navazujících, v nichž jsou územně plánovací dokumenty realizovány. Mezi tyto činnosti patří územní řízení, územní souhlas a procesy upravené v části čtvrté stavebního zákona, stavebním řádu.⁷⁹ Těmito procesy se tato práce zabývat nebude, proto vzhledem k jejímu rozsahu nebude podrobněji pojednáno ani o stavebních úřadech.

Třetí skupinou jsou dotčené orgány, zákonem zřízené správní orgány, jimž je svěřena ochrana veřejných zájmů. Zajišťují ji jak v procesech, v nichž se rozhoduje o budoucím vývoji určitého území, tak v procesech, jejichž výsledkem je povolení určité činnosti.⁸⁰ Orgány územního plánování a stavební úřady postupují s dotčenými orgány ve vzájemné součinnosti. Tyto dotčené orgány vydávají tzv. závazná stanoviska a tzv. stanoviska. Závazná stanoviska jsou podkladem pro rozhodnutí a další úkony stavebního úřadu nebo úkony autorizovaného inspektora podle stavebního zákona, nestanoví-li zvláštní právní předpis jinak. Závazná stanoviska, upravená ust. § 149 správního řádu, jsou úkony učiněné správním orgánem na základě zákona, jež nejsou samostatným rozhodnutím ve správním řízení a jejichž obsah je závazný pro výrokovou část rozhodnutí, které je závazným stanoviskem podmíněno. V územním plánování se pak uplatní stanoviska, jež také nejsou samostatným rozhodnutím ve správním řízení, nýbrž jde úkony dle části čtvrté správního řádu, nejsou upravena ust. § 149 správního řádu, jako je tomu u závazných stanovisek. Stanoviska jsou závazným podkladem pro vydání politiky územního rozvoje a jednotlivých typů územně plánovací dokumentace. V těchto případech jde o závaznost absolutní, neboť orgán vydávající výše uvedený akt územního plánování se od jeho obsahu nemůže odchýlit a vydat akt, který by byl se stanovisky v rozporu.⁸¹ V případě, že je podle zvláštních předpisů dotčený tentýž orgán a je tedy příslušný k vydání více stanovisek či závazných stanovisek, upravuje stavební

⁷⁸ Stavební zákon rozlišuje obecné a specializované stavební úřady. Mezi obecné patří Ministerstvo pro místní rozvoj jako ústřední správní úřad, krajský úřad, obecní úřad obce s rozšířenou působností, pověřený obecní úřad, městský a obecní úřad, který tuto působnost vykonával ke dni 31. 12. 2012. Speciální stavební úřady jsou orgány podle zvláštních právních předpisů vykonávající státní správu na úseku staveb leteckých, staveb drah a na dráze, včetně zařízení na dráze, staveb dálnic, silnic, místních komunikací a veřejně přístupných účelových komunikacích, vodních děl.

⁷⁹ PRŮCHOVÁ, 2011, op. cit., s. 35.

⁸⁰ PRŮCHOVÁ, 2011, op. cit., s. 36.

⁸¹ Kolektiv autorů. *Správní procesy v právu životního prostředí*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2010, s. 106. Spisy Právnické fakulty Masarykovy univerzity v Brně, sv. 379. ISBN 978-802-1053-625.

zákon pro tyto účely institut koordinovaného stanoviska a koordinovaného závazného stanoviska. Nelze jej však vydat, jsou-li požadavky na ochranu dotčených veřejných zájmů v rozporu.

Při vydávání stanovisek a závazných stanovisek se uplatní zásada kontinuity zakotvená v ust. § 4 odst. 4 stavebního zákona, ze kterého vyplývá vázanost dotčeného orgánu svým předchozím stanoviskem nebo závazným stanoviskem. V téže věci mohou dotčené orgány uplatňovat navazující stanoviska nebo závazná stanoviska, avšak pouze na základě nově zjištěných skutečností, které nemohly být uplatněny dříve a kterými došlo k podstatné změně podmínek, za nichž bylo původní stanovisko nebo závazné stanovisko vydáno, nebo na základě skutečností plynoucích z větší podrobnosti pořizovaného aktu, jehož jsou podkladem.

Co se týče účasti veřejnosti v procesech ústících ve vydání závazných stanovisek a stanovisek, vyjadřuje Zahumenská⁸² domněnku, že veřejnost nemá možnost se jich účastnit a může se vyjádřit až v navazujícím řízení. Z toho dále vyvozuje, že se proti nim nelze odvolat ani podat žalobu, veřejnost může nanejvýš podat podnět k jejich přezkumu⁸³, jsou však přezkoumávána společně s finálním aktem, jehož byla podkladem.⁸⁴

V územním plánování je významný výstup procesu posuzování vlivů koncepcí na životní prostředí (SEA).⁸⁵ Tento výstup je také stanoviskem, které je formálně závazné. Nelze bez něj danou koncepci schválit, avšak pořizovatel koncepce je povinen jej pouze zohlednit, tedy může se od něj odchýlit a postačí, když takový postup zdůvodní.⁸⁶ Co se účasti veřejnosti týče, je zajištěna prostřednictvím oprávnění podat písemná vyjádření k oznámení a k návrhu koncepce a účastnit se veřejného projednání návrhu koncepce, které se koná vždy. Kromě těchto oprávnění však

⁸² ZAHUMENSKÁ, 2014, op. cit., s. 49.

⁸³ Podle ust. § 156 odst. 2 správního řádu.

⁸⁴ Dle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 1. 2009, sp. zn. 2 Ao 2/2008, je přezkum stanoviska nepřímou vyhrazen Nejvyššímu správnímu soudu v řízení o zrušení opatření obecné povahy (územního plánu) podle hlavy II. dílu 7 soudního řádu správního. Správností stanoviska se soud zabývá v rámci posuzování toho, zda je opatření obecné povahy posuzováno v souladu se zákonem. Stanoviska jsou součástí procesu, v němž je zpracováván a přijímán územní plán, který opatřením obecné povahy nepochybně je a vychází z nich. Jsou tedy soudem zkoumána jako závazné podklady opatření obecné povahy, jimž zákon upřel jinou možnost přezkumu.

⁸⁵ Proces posuzování vlivů záměrů na životní prostředí je upraven v ust. § 10a – 10j zákona o posuzování vlivů na životní prostředí.

⁸⁶ Kolektiv autorů, 2010, op. cit., s. 107.

veřejnosti v tomto procesu žádná další přiznána nejsou a ani podání písemných vyjádření nezakládá účast v navazujících řízeních. Lze tedy hovořit o konzultativní podobě účasti veřejnosti, jejíž účinnost je poměrně malá.⁸⁷ Vzhledem k požadavkům Aarhuské úmluvy a vzhledem k efektivnosti účasti veřejnosti v územním plánování lze považovat za vhodnější takovou variantu, kdy by se veřejnost mohla účastnit v účinnější podobě již v takto raném stádiu, neboť včasná diskuse by mohla spíše vést k nalezení té nejhodnější alternativy, jež by její zájmy zohledňovala.

Pořizování regulačního plánu nahrazujícího územní rozhodnutí pro záměr, který je předmětem posuzování vlivů na životní prostředí, podléhalo posuzování vlivů záměru na životní prostředí (EIA), jehož výstupem je také stanovisko,⁸⁸ popř. docházelo ke spojení postupů pořizování regulačního plánu a posuzování vlivů na životní prostředí. Podle novely zákona o posuzování vlivů na životní prostředí účinné od 1. 4. 2015, která mění i některé ustanovení stavebního zákona, již regulačním plánem nelze nahradit územní rozhodnutí pro záměr, který podléhá posuzování vlivů na životní prostředí podle zvláštního právního předpisu.⁸⁹

2.3 Nástroje územního plánování

Nástroje územního plánování bývají v teorii⁹⁰ rozdělovány na nástroje koncepční a nástroje realizační, jež slouží k aplikaci prve jmenovaných. Mezi nástroje koncepční jsou řazeny územně plánovací podklady, kam patří územně analytické podklady a územní studie, pravidelně aktualizované soubory informací o území sloužící jako východisko pro pořizování dalších nástrojů územního plánování a pro rozhodování v území.⁹¹

Dále se mezi koncepční nástroje řadí politika územního rozvoje pořizovaná pro území celého státu, územně plánovací dokumentace, tedy zásady územního rozvoje pořizované pro území kraje, územní plán pořizovaný pro území obce a regulační plán, který stojí na pomezí mezi koncepčními a realizačními nástroji. Obecně jej lze zařadit

⁸⁷ VOPARĚILOVÁ, 2012, op. cit., s. 89-90.

⁸⁸ Ode dne účinnosti v textu zmíněné novely zákona o posuzování vlivů na životní prostředí již bude stanovisko EIA závazné.

⁸⁹ Viz ust. § 61 odst. 2 posl. věta stavebního zákona.

⁹⁰ Viz DAMOHORSKÝ, 2010, op. cit., s. 206-211.

⁹¹ ROZTOČIL, Aleš a kol. *Stavební zákon: komentář*. 1. vyd. Praha: C.H. Beck, 2013, s. 125. ISBN 9788074004629.

mezi nástroje koncepční,⁹² avšak v zastavěném území nahrazuje ve schváleném rozsahu územní rozhodnutí, plní tedy funkci nástroje realizačního. Vztah mezi politikou územního rozvoje a jednotlivými typy územně plánovací dokumentace je hierarchický. Politika územního rozvoje, jako nástroj vyšší, je závazná pro zásady územního rozvoje, jako nástroj nižší, ty jsou zase závazné pro územní plán obce. Nejnižší pak stojí regulační plán stanovující podmínky pro využití pozemků, umístění staveb, ochranu hodnot v řešeném území. Nižší nástroje musí být s vyššími v souladu, upravují území s vyšší mírou podrobnosti. Tuto hierarchii lze dále spatřovat v rozsahu území, jež spravují a také v důležitosti jejich úpravy, kdy nejdůležitější cíle, jež mají vliv nejen na rozvoj území celého státu, ale ovlivňují i území jiných států, jsou upraveny na celostátní úrovni, obdobně převyšuje-li svým významem určitá plocha místní úroveň, nemůže být vymezena v územním plánu, aniž by předtím byla vymezena v zásadách územního rozvoje.⁹³

Dalšími realizačními nástroji jsou územní rozhodnutí, bez nichž nelze uskutečnit záměry obsažené v územně plánovací dokumentaci, vyjma výše uvedeného případu, kdy je realizuje regulační plán.⁹⁴ Územně plánovací dokumentace vytváří věcný a právní rámec pro rozhodování o podmínkách využití v jednotlivých případech, ponechává prostor pro správní uvážení v konkrétní správní věci.⁹⁵ Územní řízení ústí v územní rozhodnutí je tak závěrečnou fází územního plánování, jež uvádí územně plánovací dokumentaci v život. Sledování a vyhodnocování výsledků územních řízení je podstatné pro další změny a aktualizace územně plánovací dokumentace, může vést k jejímu zkvalitnění.⁹⁶ Stavební zákon upravuje následující územní rozhodnutí: o umístění stavby nebo zařízení, o změně využití území, o změně stavby a o změně vlivu stavby na využití území, o dělení nebo scelování pozemků a o ochranném pásmu. Za podmínek stanovených stavebním zákonem mohou být některá územní rozhodnutí nahrazena územním souhlasem nebo veřejnoprávní smlouvou.

⁹² Regulační plán je pořizován a vydáván jako ostatní typy územně plánovací dokumentace (tedy koncepční nástroje), stavebním zákonem je mezi ně zařazen. Avšak jako koncepce není ani posuzován v procesu posuzování vlivu koncepcí na životní prostředí (SEA). Viz také MACHÁČKOVÁ, Jana a kol. *Stavební zákon: komentář*. 2. vyd. V Praze: C.H. Beck, 2013, s. 240. ISBN 978-807-4004-926.

⁹³ ROZTOČIL, 2013, op. cit., s. 134-135.

⁹⁴ DAMOHORSKÝ, 2010, op. cit., s. 206-211.

⁹⁵ Územně plánovací dokumentace může, jak již bylo naznačeno výše, v některých částech nahradit územní rozhodnutí, může umožnit vést řízení ve zjednodušené formě, nepřihlídnout k námitkám a připomínkám, jež mohly být uplatněny dříve. Viz PLOS, 2013, op. cit., s. 92.

⁹⁶ PLOS, 2013, op. cit., s. 92.

Zvláštním realizačním nástrojem je pak územní opatření, v jehož důsledku pozbývá vydaná územně plánovací dokumentace účinnosti v dotčeném území,⁹⁷ a to s časově omezenou platností, z důvodu veřejného zájmu. Stavební zákon upravuje opatření o stavební uzávěře a opatření o asanaci území.

Jiným uváděným členěním je rozdělování na nástroje územního plánování v tzv. širším a užším slova smyslu.⁹⁸ Do územního plánování v užším slova smyslu náleží územně plánovací podklady, politika územního rozvoje, jednotlivé typy územně plánovací dokumentace a územní opatření. Někdy bývá zvláště zmiňováno také vymezení zastavěného území, jež však může být podřazeno pod územní plán.⁹⁹ Problematika územních rozhodnutí a územních souhlasů pak spadá společně s již jmenovanými pod územní plánování v širším slova smyslu.¹⁰⁰

Jelikož bude v této práci pojednáno o účasti veřejnosti ve vybraných procesech územního plánování, a to v procesech pořizování politiky územního rozvoje a územně plánovací dokumentace, považuje autorka za vhodné přiblížit zde jejich právní povahu. Zatímco v případě územně plánovací dokumentace stavební zákon výslovně stanovuje, že je vydávána formou opatření obecné povahy, ke kterému bude níže řečeno více, v případě politiky územního rozvoje formu neřeší. Je schvalována formou usnesení vlády, pro jednotlivce není přímo závazná. Judikatura¹⁰¹ dospěla k názoru, že opatřením obecné povahy není ani z hlediska materiálního ani z hlediska formálního, a tedy nepodléhá soudnímu přezkumu.¹⁰²

Jednotlivé typy územně plánovací dokumentace, tedy zásady územního rozvoje, územní plán a regulační plán, jsou, jak již bylo uvedeno, opatřením obecné povahy podle správního řádu. Opatření obecné povahy je smíšeným správním aktem, neboť u něj lze nalézt znaky individuálního správního aktu, jenž se týká konkrétního předmětu ve vztahu ke konkrétnímu subjektu (konkrétním subjektům), i normativního správního aktu, upravujícího obecně vymezený okruh otázek ve vztahu

⁹⁷ PLOS, 2013, op. cit., s. 117.

⁹⁸ MAREK, PRŮCHA, 2013, op. cit., s. 45.

⁹⁹ Činí tak stavební zákon, kdy vymezení zastavěného území upravené v ust. § 59 a násl. stavebního zákona řadí pod územní plán do shodně nazvaného oddílu 2.

¹⁰⁰ MAREK, PRŮCHA, 2013, op. cit., s. 45.

¹⁰¹ Viz usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 11. 2009, sp. zn. 9 Ao 3/2009 a usnesení Ústavního soudu ze dne 2. 11. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 5/2010.

¹⁰² ROZTOČIL, 2013, op. cit., s. 135.

k blíže určeným adresátům. Smíšený správní akt upravuje konkrétně vymezený okruh otázek avšak ve vztahu k blíže určeným subjektům, méně často se může jednat o úpravu obecných, blíže neurčených otázek ve vztahu ke konkrétním subjektům.¹⁰³ V případě územně plánovací dokumentace se jedná o první zmíněnou variantu. Při vydávání opatření obecné povahy podle stavebního zákona se použije správní řád, neupravuje-li stavební zákon jinak, jak činí v případě úpravy veřejného projednání či lhůt pro podávání námitek a připomínek.¹⁰⁴

Proti opatření obecné povahy nelze podat odvolání ani rozklad. Soulad opatření obecné povahy s právními předpisy však lze posoudit v přezkumném řízení, ve kterém se však na rozdíl od obecného režimu přezkumného řízení podle správního řádu uplatní dvě výjimky: usnesení o zahájení přezkumného řízení lze vydat do 3 let účinnosti dotčeného opatření obecné povahy a účinky rozhodnutí v přezkumném řízení nastávají ode dne jeho právní moci. Z obecné úpravy přezkumného řízení pak lze dovodit, že řízení o přezkumu provádí příslušný správní orgán nadřízený správnímu orgánu, který opatření obecné povahy vydal, zahajuje se z moci úřední a výsledkem může být zastavení řízení, nebyly-li porušeny právní předpisy, nebo naopak změna či zrušení opatření obecné povahy.¹⁰⁵ Průcha dále podotýká, že, ač tento názor není přijímán jednotně, zřejmě není možné zcela vyloučit nařízení obnovy řízení, které by přicházelo v úvahu tehdy, kdy by bylo zrušeno či změněno některé závazné stanovisko dotčeného orgánu jakožto podklad pro návrh opatření obecné povahy. Obdobně by tomu mohlo být v případě zrušení či změny rozhodnutí o námitkách, což Průcha dovozuje z ust. § 174 odst. 1 správního řádu odkazujícího pro řízení ve věci opatření obecné povahy na přiměřené použití ustanovení části druhé.¹⁰⁶

Proti opatření obecné povahy lze také podat k soudu návrh na jeho zrušení nebo zrušení jeho části podle ust. § 101a až 101d soudního řádu správního, a to do 3 let ode dne, kdy napadené opatření obecné povahy nabylo účinnosti. Návrh může podat ten, kdo tvrdí, že byl opatřením obecné povahy zkrácen na svých právech. V případě opatření obecné povahy vydaného krajem jej může podat také obec. Soud opatření

¹⁰³ PRŮCHA, Doplněk, 2012, op. cit., s. 302.

¹⁰⁴ ZAHUMENSKÁ, 2014, op. cit., s. 69.

¹⁰⁵ PRŮCHA, Petr. *Správní řád s poznámkami a judikaturou: podle stavu k 1.1.2013*. 1. vyd. Praha: Leges, 2012, s. 443. ISBN 978-80-87576-35-9. (dále jako „PRŮCHA, Leges, 2012, op. cit.“)

¹⁰⁶ PRŮCHA, Leges, 2012, op. cit., s. 443.

obecné povahy nebo jeho část zruší dnem, který v rozsudku určí, dojde-li k závěru, že je v rozporu se zákonem, nebo že správní orgán při jeho vydání překročil meze své působnosti a pravomoci¹⁰⁷, nebo že nebylo vydáno zákonem stanoveným způsobem. Jinak návrh jako nedůvodný zamítne.

Součástí opatření obecné povahy je rozhodnutí o námitkách, které obsahuje vlastní odůvodnění. Není možné se proti němu odvolat ani podat rozklad, ovšem podle Průchy zřejmě nelze vyloučit obnovu řízení (v případě zrušení či změny závazného stanoviska dotčeného orgánu, ze kterého rozhodnutí o námitkách významně vycházelo, ji Průcha dovozuje obdobně jako výše z ust. § 174 odst. 1 správního řádu) a přezkumné řízení (dovozením z ust. § 156 odst. 2 správního řádu).¹⁰⁸ Proti rozhodnutí o námitkách je dále možné podat žalobu podle ust. 65 soudního řádu správního. Změna nebo zrušení pravomocného rozhodnutí o námitkách mohou být podle ust. § 172 odst. 5 správního řádu důvodem změny opatření obecné povahy.

2.4 Vybrané společné otázky týkající se účasti veřejnosti

Stavební zákon upravuje v hlavě II obecná ustanovení a společné postupy v územním plánování. Zařazuje k nim zveřejňování písemností, poskytování územně plánovacích informací, veřejné projednání, institut zástupce veřejnosti a úpravu kvalifikačních požadavků pro územně plánovací činnost. Zveřejňování písemností a poskytování informací jsou nezbytným předpokladem účasti veřejnosti, ovšem vzhledem k rozsahu a tématu práce nebude informování veřejnosti věnován zvláštní prostor, bude však zmiňováno v rámci výkladu o jiných institutech a procesech. Z hlediska účasti veřejnosti je veřejné projednání významnou fází procesu pořizování územně plánovací dokumentace, proto o něm bude pojednáno podrobněji. Dále zde budou komplexněji přiblíženy dva významné subjekty, které mohou veřejnost či její zájmy v územním plánování zastupovat, a to efektivněji než by tomu bylo kupříkladu u jednotlivce. Jedná se o již zmíněný institut zástupce veřejnosti a dále o nevládní organizace. Vzhledem k tomu, že u nevládních organizací došlo k výrazné změně v pojetí jejich přístupu k soudní ochraně, bude se těmto autorka věnovat nejpodrobněji. Poslední podkapitola bude věnována úvaze autorky týkající se připuštění aktivní

¹⁰⁷ Pravomoc správního orgánu je souhrn práv a povinností správního orgánu, jimiž disponuje pro potřeby plnění svých úkolů. Viz PRŮCHA, Doplněk, 2012, op. cit., s. 127.

¹⁰⁸ PRŮCHA, Leges, 2012, op. cit., s. 442.

legitimace těchto dvou vytknutých subjektů k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy.

2.4.1 Veřejné projednání

Základní úpravu veřejného projednání lze nalézt v ust. § 22 stavebního zákona a dále v úpravě pořizování politiky územního rozvoje a jednotlivých typů územně plánovací dokumentace. Veřejné projednání návrhu územně plánovací dokumentace nařizuje její pořizovatel, ten je oprávněn nařídít i více veřejných projednání. Vyrozumění o konání veřejného projednání se doručuje veřejnou vyhláškou. Pořizovatel vede o průběhu veřejného projednání písemný záznam, ke kterému připojí před veřejným projednáním (i při něm) písemně podané námítky, připomínky a stanoviska. Při veřejném projednání se námítky, připomínky a stanoviska uplatňují písemně a musí být opatřeny identifikačními údaji a podpisem osoby, která je uplatňuje. Lze souhlasit se Zahumenskou, která podotýká, že stejnou funkci, jakou plní podávání námitek a připomínek písemnou formou, tedy snazší orientace a průkaznost, by plnil úřední záznam pořizovaný během veřejného projednání a ten, kdo nechal svou námitku či připomínku zanést do protokolu, by pak zápis stvrdil svým podpisem.¹⁰⁹ Autorka této diplomové práce se domnívá, že takový postup by byl vůči občanům příznivější a navíc by jim umožnil ihned vznést i takové námítky či připomínky, které by vznikly přímo při veřejném projednání, kdy měla být veřejnost s návrhem koncepce lépe seznámena. Pořizovatel je totiž dále povinen zajistit výklad územně plánovací dokumentace, a to ve spolupráci s fyzickou osobou oprávněnou podle zvláštního právního předpisu k projektové činnosti ve výstavbě (projektanta). Lze považovat za vhodné, aby tento výklad byl dostatečně srozumitelný a umožnil široké veřejnosti blíže se s koncepcí seznámit a porozumět jí. Při veřejném projednání politiky územního rozvoje lze uplatnit pouze připomínky.

Veřejné projednání v praxi trpí mnoha neduhy, neboť často není vůči veřejnosti příliš vstřícné. Nevhodně bývá mnohdy zvolena doba konání, kdy se veřejné projednání pořádá v dopoledních hodinách, a tak se jej značná část veřejnosti nemůže zúčastnit. Ve veřejném projednání také nebývá dán příliš velký prostor veřejnosti, většinu prostoru vyplní jednosměrný proud odborných informací,

¹⁰⁹ ZAHUMENSKÁ, 2014, op. cit., s. 110.

přičemž pro veřejnost zbývá jen velmi omezený čas. To může vést i ke zvýšení nespokojenosti veřejnosti, neboť občané mají (často oprávněný) pocit, že jejich názory nebyly vyslechnuty.¹¹⁰ Přitom veřejné projednání, které by bylo opravdovou diskusí, by mohlo daleko lépe naplňovat svůj účel. Ostatně k veřejnému projednání se vyjádřil i Nejvyšší správní soud, ač nedostatky při vedení veřejného projednání nebyly důvodem nezákonnosti koncepce, a dospěl k názoru, že obsah veřejného projednání by měl být rozdělen na dvě fáze. Jedna by byla tvořena odborným informováním veřejnosti o připravované koncepci, druhá by měla být věnována veřejné diskusi spojené s ústním přednesem námitek a připomínek, doplněných vyjádřeními dotčených orgánů a dalších přítomných odborníků. Obě fáze mají stejnou váhu a měl by jim tedy být poskytnut srovnatelný časový prostor, ev. druhé fázi přiměřené množství námitek a připomínek a také významu přijímané územně plánovací dokumentace.¹¹¹

2.4.2 Zástupce veřejnosti

Institut zástupce veřejnosti upravený ust. § 23 stavebního zákona byl uveden již v podkapitole 1.2 jako jeden ze způsobů účasti veřejnosti v územním plánování, kde byly zmíněny především podmínky jeho zmocnění. Stavební zákon stanoví, že veřejnost může být zástupcem veřejnosti zastupována při pořizování návrhu územně plánovací dokumentace. Základní výhodou využití tohoto institutu je, na rozdíl od osoby v postavení každého, právě možnost podat námitku (a to na základě věcně shodné připomínky občanů), o níž musí být rozhodnuto. Uplatňuje tak de facto kvalifikované námitky.¹¹² Stavební zákon neomezuje počet zástupců veřejnosti v jednom řízení, nevyklučuje ani možnost občana zvolit více zástupců veřejnosti či možnost zástupce veřejnosti podat více námitek, ač by pak mohlo dojít k situaci, která není nikde upravena, kdy zástupce veřejnosti bude zastupovat osoby s protichůdnými zájmy, jak upozorňuje Plos.¹¹³

¹¹⁰ ZAHUMENSKÁ, 2014, op. cit., s. 109.

¹¹¹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 6. 2012, sp. zn. 1 Ao 7/2011.

¹¹² MAREČEK, Jan a kol. *Komentář ke stavebnímu zákonu a předpisy související*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2013, s. 84. ISBN 978-80-7380-430-5.

¹¹³ PLOS, Jiří. *Stavební zákon s komentářem pro praxi: [stav k 31.8.2013]*. 1. vyd. Praha: Grada, 2013, s. 56. ISBN 978-80-247-3865-9.

Své zmocnění dostatečným počtem občanů obce nebo kraje splňujících zákonné podmínky pak zástupce veřejnosti dokládá seznamem občanů obce nebo kraje nebo obyvatel podle zvláštních právních předpisů, kteří uplatňují věcně shodnou připomínku, a podpisovou listinou, v níž je uvedeno jméno, příjmení, trvalý pobyt nebo pobyt (případně adresa místa pobytu v zahraničí) a podpis uvedených osob spolu s prohlášením, že zástupce veřejnosti zmocňují k podání námítky na základě věcně shodné připomínky a k projednání této námítky. Dále se připojuje prohlášení zástupce veřejnosti, obsahující jeho identifikaci prostřednictvím jména, příjmení, trvalého pobytu nebo pobytu a podpisu, že toto zmocnění přijímá. V případě pochybností, zda zástupce veřejnosti splňuje zákonné podmínky, rozhodne správní orgán postupem podle ust. § 76 správního řádu. Správní orgán rozhodne usnesením, které bude oznámeno pouze této osobě. Aby nemohl být zástupce veřejnosti z účasti na pořizování územně plánovací dokumentace a projednávání námítky svévolně vyloučen, má až do pravomocného rozhodnutí o pochybnostech všechna procesní práva zástupce veřejnosti.

Pro silnější procesní postavení, možnost sjednotit občany a schopnost vyvinout jistý politický tlak lze zástupce veřejnosti považovat za posílení účasti veřejnosti v územním plánování, tím spíše je-li jím odborník schopný lepší a kvalifikovanější formulace námítky, než by tomu zpravidla bylo u připomínek většiny běžných občanů,¹¹⁴ avšak odbornou veřejností je tento institut kritizován, a to pro několik problematických aspektů. Bělohradová a Zahumenská jej považují za bezzubý, zbytečně komplikovaný a časově náročný nástroj, který neplní své funkce vyjádřené v důvodové zprávě, a to především významné posílení účasti veřejnosti v územní plánování. Časovou náročnost a složitost spatřují v procesu zmocňování zástupce veřejnosti, přičemž upozorňují na poměrně krátké minimální lhůty, které stavební zákon požaduje pro zveřejnění návrhu územně plánovací dokumentace a následně pro podání námítek.¹¹⁵ S autorkami nelze než souhlasit ve vyjádření obav, zda lze očekávat, že občané v této době stihnou prostudovat celý návrh, skýtající několik set až tisíc stran textu,¹¹⁶ vypracovat znění takové věcně shodné připomínky a vzbudit zájem a aktivitu

¹¹⁴ BĚLOHRADOVÁ, 2013, op. cit., s. 107-108.

¹¹⁵ PRŮCHOVÁ, 2011, op. cit., s. 147-148.

¹¹⁶ Z vlastních, ač omezených, zkušeností si zde autorka dovoluje podotknout, že překážkou porozumění obsahu návrhu územně plánovací dokumentace nemusí být jen rozsah a odbornost textu, ale

i dalších občanů potřebných k podepsání takové připomínky a ke zmocnění zástupce, kterého je třeba v této lhůtě najít a řádně zmocnit.¹¹⁷ Na druhou stranu je vhodné vzít v potaz účel institutu zástupce veřejnosti spočívající v urychlení a usnadnění procesu vypořádávání se s námitkami a připomínkami pro pořizovatele územně plánovací dokumentace. To autorku vede k domnění, že řešení je vhodné nalézt nejen v adekvátním prodloužení minimálních zákonných lhůt, ale také ve zjednodušení a zpřehlednění postupu zmocňování zástupce veřejnosti občany.

Další kritizovanou skutečností je nesoulad úvodního ustanovení zástupce veřejnosti (ust. § 23 odst. 1 stavebního zákona) s následující úpravou. Ust. § 23 odst. 1 stavebního zákona výslovně stanoví, že veřejnost může být zastupována zástupcem veřejnosti při pořizování návrhu územně plánovací dokumentace. V následujících ustanoveních však nikde není účast zástupce veřejnosti přímo při pořizování návrhu územně plánovací dokumentace upravena. Naopak zástupce veřejnosti je oprávněn až k úkonům týkajících se již hotového návrhu (námitka, účast při veřejném projednání, obrana proti rozhodnutí o námitce). Lze připustit obavy, že účast zástupce veřejnosti při pořizování návrhu by územní plánování zkomplikovala a prodloužila. Na druhou stranu by zástupce svou včasnou účastí mohl ovlivnit již počáteční diskuse o znění návrhu, čímž by bylo možné předejít některým z následujících připomínek a námitek (a jejich následnému vypořádání), případně i některým sporům, jak konstatují i Bělohradová a Zahumenská a k tomuto navrhu, aby zástupce veřejnosti vystupoval například v postavení obdobném jako dotčené orgány.¹¹⁸

Jak již bylo uvedeno výše, o námitkách musí správní orgán, který danou územně plánovací dokumentaci (opatření obecné povahy) vydává, rozhodnout a proti tomuto rozhodnutí nelze podat odvolání ani rozklad, zbývá možnost podat podnět k zahájení přezkumného řízení upraveného v ust. § 94 a násl. správního řádu. Je pak na zvážení správního orgánu, zda shledá důvody k jeho zahájení, kterými jsou dle

i jeho nadměrná komplikovanost a nesrozumitelnost, čehož jsme mohli být svědky v době krátce před vznikem této práce při změně Územního plánu města Brna (ta mimo uvedené čítala 10 434 stran textu), která byla vydána dne 17. 6. 2014 a následně zrušena (vyjma marginální části týkající se dvou pozemků v k. ú. Žabovřesky) rozsudkem Krajského soudu v Brně pro nepřezkoumatelnost mj. z důvodu koncepčních vad, kdy přijaté změny vůbec nebyly označeny jako změny, a tedy ani nebyly řádně odůvodněny. Více viz rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 23. 1. 2015, sp. zn. 67 A 15/2014.

¹¹⁷ PRŮCHOVÁ, 2011, op. cit., s. 148-149.

¹¹⁸ PRŮCHOVÁ, 2011, op. cit., s. 148.

správního řádu důvodné pochybnosti o tom, že rozhodnutí je v souladu s právními předpisy.

Opravdu efektivní nástroj k prosazování zájmů veřejnosti může zajistit až dostupná soudní ochrana. Ta však kvůli své nedostatečnosti patří k nejkritizovanějším aspektům tohoto institutu. Jeho zavedení se neodrazilo v právní úpravě soudního přezkoumání opatření obecné povahy,¹¹⁹ tedy v ust. § 101a až 101d soudního řádu správního, a tak, jak judikoval Nejvyšší správní soud¹²⁰, zástupce veřejnosti, ani osoby, které zastupoval v řízení o vydání územně plánovací dokumentace, nejsou aktivně legitimovány domáhat se zrušení územně plánovací dokumentace jakožto opatření obecné povahy u soudu podle výše uvedených ustanovení soudního řádu správního, neboť tyto osoby nejsou dotčeny na svých právech, a tak toto nemohou tvrdit ani prokázat. Dle Nejvyššího správního soudu byl zástupce veřejnosti začleněn do zákona právě za účelem zapojení se do řízení o územně plánovací dokumentaci i těch osob, jež návrhem územně plánovací dokumentace přímo dotčeny nejsou.¹²¹ Pokud by však neexistovala žádná možnost kontroly rozhodnutí o námitkách zástupce veřejnosti, ztratil by tento institut zcela na významu. Nejvyšší správní soud¹²² ve svém pozdějším rozhodnutí aktivní legitimaci zástupce veřejnosti připustil, ovšem pouze k podání žaloby na zrušení rozhodnutí o námitkách, tedy správního rozhodnutí, nikoli zrušení samotného opatření obecné povahy.¹²³ Tato žaloba může být podána podle ust. § 65 odst. 2 soudního řádu správního, a to na základě tvrzení, že postupem správního orgánu došlo ke zkrácení na procesních právech účastníka (zde zástupce veřejnosti) takovým způsobem, který mohl mít za následek nezákonné rozhodnutí. Zkrácení na procesních právech tedy musí dosáhnout určité intenzity, takové, jež by mohla mít za následek nezákonnost rozhodnutí, které je napadáno.¹²⁴

2.4.3 Nevládní organizace

Nevládní organizace jsou projevem práva na sdružování zakotveného v čl. 20 odst. 1 Listiny základních práv a svobod. Jedná se o právnické osoby, formalizovaná

¹¹⁹ ROZTOČIL, 2013, op. cit., s. 116.

¹²⁰ Usnesení Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 25. 6. 2008, sp. zn. 5 Ao 3/2008.

¹²¹ Usnesení Nejvyššího správního soudu ČR, sp. zn. 5 Ao 3/2008.

¹²² Usnesení Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 27. 10. 2010, sp. zn. 2 Ao 5/2010.

¹²³ ROZTOČIL, 2013, op. cit., s. 118.

¹²⁴ Usnesení Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 23. 3. 2005, sp. zn. 6 A 25/2002.

sdužení občanů s právní subjektivitou, nezávislá na státní moci. Pro účast v územním plánování v širším slova smyslu jsou významné dvě právní formy nevládních organizací, a to spolek a obecně prospěšná společnost. Úpravu spolku, dříve občanského sdružení¹²⁵ upravovaného zákonem č. 83/1990 Sb., o sdružování občanů (dále jako „zákon o sdružování občanů“), který byl od 1. 1. 2014 zrušen, nyní najdeme v zákoně č. 89/2012 Sb., občanském zákoníku (dále jako „občanský zákoník“). Obecně prospěšné společnosti také upravované již zrušeným zákonem o sdružování občanů, již v občanském zákoníku upraveny nejsou, avšak podle jeho přechodných ustanovení se obecně prospěšné společnosti řídí dosavadními právními předpisy, již vzniklé tedy mohou existovat nadále.

Nevládním ekologickým organizacím, tedy těm nevládním organizacím, jež byly založeny za účelem ochrany životního prostředí, zvláštní předpisy práva životního prostředí přiznávají specifické postavení, úvodem lze zmínit především postavení účastníka správního řízení. Tímto je alespoň částečně reflektován čl. 2 Aarhuské úmluvy, podle kterého se u nevládních organizací podporujících ochranu životního prostředí a splňujících požadavky vnitrostátních právních předpisů jejich zájem na environmentálním rozhodování předpokládá, a tedy jsou dotčeny veřejností. Nevládní ekologické organizace mají totiž zvláštní význam, nejenže hájí oprávněný zájem občanů na příznivé životní prostředí, hájí veřejný zájem na ochraně životního prostředí, ale plní i další funkce: formují veřejné mínění, rozšiřují osvětu, vytváří prostor pro společenské vyžití a také se podílejí na veřejné kontrole státní správy.¹²⁶

Vezmeme-li v potaz územní plánování v širším slova smyslu, lze konstatovat, že nevládní ekologické organizace mohou být účastníky územního řízení, a to na základě ust. § 70 odst. 3 zákona o ochraně přírody a krajiny jakožto řízení, v němž mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny, dále na základě ust. § 23 odst. 9 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí jakožto řízení navazujícího na posuzování vlivů daného záměru na životní prostředí. Ovšem v procesech pořizování politiky územního rozvoje a územně plánovací dokumentace,

¹²⁵ V předpisech práva životního prostředí lze stále nalézt pojem „občanské sdružení“, tyto však pouze nebyly s ohledem na novou terminologii změněny. Občanská sdružení se ze zákona změnila na spolky.

¹²⁶ DAMOHORSKÝ, 2010, op. cit., s. 247.

kteře nejsou správními řízeními, nejsou nevládním ekologickým organizacím přiznána žádná zvláštní oprávnění. Mají stejné postavení jako veřejnost (nikoli dotčená veřejnost), mohou tedy podávat připomínky, ne již námitky (výjimkou je pořizování regulačního plánu). Je možné, že nevládní organizace (nikoli nutně ekologická) bude zmocněna jako zástupce veřejnosti. V takovém případě požívá oprávnění zástupce veřejnosti a její postavení je pak silnější, o efektivnosti však lze polemizovat, jak bylo popsáno výše. Na základě toho je možné usoudit, že v tomto případě není česká právní úprava zřejmě v souladu s Aarhuskou úmluvou. Autorka se domnívá, že pro soulad s čl. 2 Aarhuské úmluvy, by nevládní ekologické organizace měly mít v územním plánování postavení dotčené veřejnosti s možností podávat námitky. Toto je naplněno jedině v případě regulačního plánu, k jehož návrhu mohou nevládní ekologické organizace námitky uplatňovat podle ust. § 67 odst. 2 stavebního zákona.

K zajímavému vývoji směřujícímu snad k většímu souladu s Aarhuskou úmluvou, především tedy jejím třetím pilířem – přístupem k právní ochraně, však došlo v oblasti práva nevládních organizací (dále bude užíván také pojem spolek) na přístup k soudu, konkrétně v případě aktivní žalobní legitimace k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy, kterým jsou, jak již bylo uvedeno výše, právě jednotlivé typy územně plánovací dokumentace. Podle ust. § 101a odst. 1 soudního řádu správního je návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části oprávněn podat ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech opatřením obecné povahy zkrácen. Podle dosavadní judikatury Nejvyššího správního soudu¹²⁷ spolky nebyly aktivně legitimovány k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy, neboť nemohou být nositeli hmotných práv, jejichž dotčení je nezbytné.¹²⁸ Jejich aktivní procesní legitimaci podle názoru soudu nezakládá ani Aarhuská úmluva ani česká právní úprava. V rozsudku ze dne 24. 1. 2007, sp. zn. 3 Ao 2/2007 se Nejvyšší správní soud vyjádřil, že „ekologické iniciativy“ nejsou nositeli hmotných práv, mohou namítat nezákonnost rozhodnutí v takovém případě, kdy byla zkrácena jejich procesní práva. To znamená, že jsou aktivně legitimovány v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu podle ust.

¹²⁷ Viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 1. 2007, sp. zn. 3 Ao 2/2007, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 9. 2008, sp. zn. 9 Ao 1/2008, usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, sp. zn. 1 Ao 1/2009, usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 1. 2012, sp. zn. 2 Ao 9/2011, podrobně také viz ZAHUMENSKÁ, 2014, op. cit., s. 167-168.

¹²⁸ Jde o důsledek uplatňování tzv. schutznormtheorie.

§ 65 odst. 2 soudního řádu správního. V řízení o zrušení opatření obecné povahy však není dle názoru soudu v českém právním řádu obdobného ustanovení. Podle usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, sp. zn. 1 Ao 1/2009 musí návrhovateli tvrdit, že mu náleží určitá subjektivní práva, která jsou opatřením obecné povahy dotčena. Aktivně procesně legitimováni k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy jsou nositelé věcných práv (zejména vlastníci) k dotčeným nemovitostem nacházejícím se na území regulovaném územním plánem, případně k nemovitostem s daným územím sousedícím či v blízkosti situovaným. Spolek tedy mohl být aktivně procesně legitimován k podání uvedeného návrhu jen v případě, že byl dotčen jeho nemovitý majetek. V rozsudku ze dne 13. 10. 2010, sp. zn. 6 Ao 5/2010 Nejvyšší správní soud připustil aktivní legitimaci občanského sdružení (nyní spolku) k podání návrhu podle ust. § 101a soudního řádu správního.¹²⁹ Opatřením obecné povahy, jehož zrušení bylo navrhováno, byl návštěvní řád národního parku. Soud dovodil, že občanské sdružení je aktivně legitimováno k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy, pokud toto upravuje otázky, jež jsou předmětem hodnocení podle § 45h zákona o ochraně přírody a krajiny (hodnocení důsledků koncepcí a záměrů na evropsky významné lokality a ptačí oblasti). Je vhodné podotknout, že se jednalo o velmi specifický případ, ohrožení populace perlorodky říční v důsledku umožnění sjíždění úseku Vltavy, a pokud by nebylo občanské sdružení aktivně legitimováno, nemohl by zrušení opatření obecné povahy navrhnout žádný subjekt.¹³⁰

K zásadnímu přelomu došlo nálezem Ústavního soudu ze dne 30. 5. 2014, sp. zn. I. ÚS 59/14, proto autorka považuje za vhodné jej na tomto místě rozebrat podrobněji. Ústavní stížností byl napaden rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 10. 2013 sp. zn. 5 AOs 3/2012 z důvodu zkrácení stěžovatele na právu účasti na rozhodování a zejména na právu na soudní ochranu garantovaném ustanovením čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod. Ústavní stížnost podal spolek sdružující občany z obcí ležících na území přírodního parku Čížovky. Byl založen v roce 1994 a jeho hlavní činností je ochrana přírodního a krajinného prostředí včetně jeho kulturních

¹²⁹ Nejvyšší správní soud dovodil v tomto případě aktivní legitimaci spolku z čl. 10a směrnice EIA, jemuž lze za určitých podmínek přiznat přímý účinek. Odkázal na rozsudek Soudního dvora ze dne 15. 10. 2009 ve věci C - 263/08 (Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsforening). Více viz VOMÁČKA, 2012, op. cit., s. 12.

¹³⁰ ZAHUMENSKÁ, 2014, op. cit., s. 168.

a historických hodnot. Spolek podal návrh na zrušení opatření obecné povahy, územního plánu obce Petkovy. Spolek tvrdil, že byl nezákonným postupem obce Petkovy ústíím ve vydání územního plánu zkrácen na svých právech, a to mělo za následek nezákonnost daného územního plánu. Ve zcela konkrétních sedmi bodech spolek zejména uváděl, že opatření obecné povahy nebylo řádně publikováno, že plocha nové obytné zástavby byla až postupně doplňována, že ve výkresové dokumentaci nebyly zakresleny hranice přírodního parku Čížovky, a že vzdálenost zamýšlené výstavby od stávajících usedlostí je nedostatečná.¹³¹ Krajský soud v Praze, ke kterému byl předmětný návrh podán, jej odmítl, neboť měl za to, že spolek není aktivně legitimován k podání takového návrhu, což podložil odkazy na výše přiblíženou judikaturu Nejvyššího správního soudu. Spolek tedy proti tomuto rozsudku podal kasační stížnost, jež byla výše uvedeným rozhodnutím Nejvyššího správního soudu zamítnuta. Ten zdůraznil, že spolek (tehdy občanské sdružení) je právnickou osobou, která je samostatným nositelem hmotných a procesních práv, odlišných od práv osob, které jsou jejími členy.¹³² Odkázal také na svůj předchozí závěr, podle něhož uznává aktivní procesní legitimaci k podání předmětného návrhu nositelům věcných práv (zejména vlastníkům) k dotčeným nemovitostem nacházejícím se (sousedícím, v blízkosti situovaným) na území regulovaném územním plánem.¹³³ Vyjádřil se též k tomu, že za odklon od své judikatury nepovažuje ani výše uvedené rozhodnutí, v němž aktivní legitimaci spolku k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy připustil, neboť v dané situaci byl napaden návštěvní řád, nikoli územní plán.¹³⁴

V ústavní stížnosti spolek vyjádřil svůj názor na neudržitelnost dosavadního pojetí, kdy aktivní legitimace spolku je omezena na procesní otázky v řízení před orgány veřejné správy, a to jak z hlediska mezinárodních závazků České republiky, tak i z hlediska příslušného vnitrostátního právního předpisu¹³⁵. Poukázal na to, že sdružení bylo založeno právě za účelem ochrany jmenovaného přírodního parku, a to občany, kteří na něj, jako na specifickou právnickou osobu, delegovali svá práva přímé

¹³¹ Nález Ústavního soudu ze dne 30. 5. 2014, sp. zn. I. ÚS 59/14.

¹³² Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 10. 2013, sp. zn. 5 Aos 3/2012.

¹³³ Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, sp. zn. 1 Ao 1/2009.

¹³⁴ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 10. 2010, sp. zn. 6 Ao 5/2010.

¹³⁵ Ust. § 70 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny.

účasti na ochraně přírody a krajiny, nelze jim tedy upírat jejich právo na společnou účast při rozhodování o jejich životním prostředí. Spolek jednal zcela v zájmu svých členů a v rámci svého předmětu činnosti podle stanov, má tak právo na uznání své dotčenosti a věcné legitimace k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy.

Ústavní soud zdůraznil, že Aarhuská úmluva má aplikační přednost před zákonem, a je-li možné interpretovat vnitrostátní normy více způsoby, má dostat přednost ten, který naplňuje požadavky Aarhuské úmluvy.¹³⁶

Ústavní soud odkázal především na závěr Nejvyššího správního soudu, dle něž návrh na zrušení opatření obecné povahy je přípustný, tvrdí-li navrhovatel, že existují určitá jemu náležející subjektivní práva, která jsou opatřením obecné povahy dotčena.¹³⁷ Podle Ústavního soudu pak s ohledem na tento závěr neobstojí názor, že spolky nejsou aktivně legitimovány k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy v podobě územního plánu. Poukazuje na jeho absurdní důsledky, podle nichž by osoba splňující podmínky aktivní legitimace k podání předmětného návrhu nebyla aktivně legitimována jen proto, že se spolu s dalšími osobami sdružili a o zrušení územního plánu nebo jeho části žádají jménem tohoto sdružení. Podle Ústavního soudu není možné bez dalšího zamezit přístupu spolků k soudům a neumožnit jim navrhopat zrušení územního plánu.¹³⁸ Ústavní stížnost v tomto případě uznal jako důvodnou, výše specifikované rozhodnutí Nejvyššího správního soudu zrušil (ten následně zrušil i rozhodnutí Krajského soudu s tím, že je nutné zabývat se věcným obsahem žaloby) a pro další soudní praxi stanovil jistá kritéria, jež by měla být vodítkem k posouzení aktivní legitimace spolku k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy.

1) Spolek musí tvrdit, že byl tímto opatřením dotčen na svých subjektivních právech a přesně vymezit zásah, kterého se měl samosprávný celek dopustit (v souladu s ust. § 101a odst. 1 s. ř. s.). Nestačí tvrdit, že opatření obecné povahy či procedura vedoucí k jeho vydání byly nezákonné, nezákonnost se musí dotýkat právní sféry spolku.

2) Dalším kritériem je místní vztah navrhovatele k lokalitě regulované územním plánem. Místním vztah může znamenat, že spolek má sídlo na daném území

¹³⁶ Nález Ústavního soudu ze dne 30. 5. 2014, sp. zn. I. ÚS 59/14.

¹³⁷ Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, sp. zn. 1 Ao 1/2009.

¹³⁸ Nález Ústavního soudu ze dne 30. 5. 2014, sp. zn. I. ÚS 59/14.

či jeho členové jsou vlastníky potenciálně dotčených nemovitostí. Z místního vztahu je pak odvozeno další kritérium.

3) Předmět činnosti spolku. Zde je podstatné, že nemusí jít pouze o ekologický spolek.

4) Roli může hrát i zaměření spolku na aktivitu, která má lokální opodstatnění. K tomu soud podotýká, že věrohodnější bude, když spolek bude působit po delší časový úsek, přidává tedy možné kritérium 5) místní zavedenost spolku. Zároveň však upozorňuje, že nelze vyloučit ani spolky založené ad hoc za účelem vázícím se k územnímu plánu, neboť nelze přičítat k tíži občana skutečnost, že upřednostní prosazování svých zájmů prostřednictvím sdružení se s dalšími občany. Ústavní soud k tomu dodává, že pokud se fyzické osoby sdruží do občanského sdružení (spolku), jehož účelem podle stanov je ochrana přírody a krajiny, mohou své právo na příznivé životní prostředí, zakotvené v čl. 35 Listiny, realizovat i prostřednictvím tohoto spolku.¹³⁹

Autorka tato kritéria chápe tak, že zatímco splnění podmínky 1), která vychází z ust. § 101a odst. 1 soudního řádu správního i judikatury Nejvyššího správního soudu, je nutné, podmínky 2), 3), 4) a 5) jsou především vodítky pro soudce a nemusí být splněny kumulativně. Ústavní soud tak nechává na zvážení „rozumně uvažujícího soudce“¹⁴⁰, aby s pomocí těchto kritérií posoudil konkrétní případ.

2.4.4 Úvaha k aktivní (ne)legitimaci spolků a zástupce veřejnosti k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy

S ohledem na v předchozí podkapitole podrobně rozvedené rozhodnutí Ústavního soudu, jež v případě splnění naznačených kritérií, jejichž posouzení je na úvaze každého soudce, umožňuje aktivní legitimaci spolku k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy, se autorka domnívá, že toto rozhodnutí ve svých důsledcích nepovede právě k podpoře právní jistoty. Spolky nebudou dopředu vědět, zda jim bude aktivní legitimace k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy přiznána, či nikoli, dále zda mají šanci uspět s kasační stížností v případě, že soud jejich

¹³⁹ Tamtéž.

¹⁴⁰ Tamtéž.

návrh pro nedostatek aktivní legitimace odmítne, možná budou nuceny se opět obrátit až na Ústavní soud. Pravděpodobně bude Nejvyšší soud nucen kritéria v jednotlivých konkrétních případech více specifikovat a dát tak svou praxí jakýsi návod soudům nižšího stupně, z něhož již bude možné usuzovat na případný úspěch či neúspěch s větší mírou jistoty. Zajímavé bude také sledovat, jak se soudní praxe postaví k aktivní legitimaci neekologických spolků a zda budou mít spolky ekologické, s ohledem na Aarhuskou úmluvu, lepší výchozí postavení. Ústavní soud tyto při přiznávání aktivní legitimace k podání návrhu nerozlišuje, naopak zdůrazňuje, že aktivně legitimované mohou být i neekologické spolky. Autorka souhlasí s Ústavním soudem v tom, že nelze jednotlivci přičítat k tíži, že se své zájmy rozhodne prosazovat se spojením s dalšími, ve spolku, a že ten je významným demokratickým prvkem společnosti. Tyto zájmy samozřejmě mohou být i jiné, než jen ochrana přírody, ač podobně významné (např. ochrana kulturních památek).

Lze jistě souhlasit s Ústavním soudem, když konstatuje, že spolky (zvláště ekologické) jsou často vnímány negativně, což dokumentuje označením „ekologické iniciativy“ s pejorativním nádechem, a jejich účast v soudních řízeních pak může být spojena s obavami o jejich zkomplikování. Autorka považuje za přínosné, že se Ústavní soud spolků „zastal“ a vysvětlil, že jejich účast v řízení nemusí být takovou komplikací, jak se může zdát. Přesto je však nucena se zamýšlet nad možnými důsledky a jedním z nich je ten, že některé spolky by zřejmě mohly začít využívat žalob na zrušení opatření obecné povahy až šikanózním způsobem.¹⁴¹ Pokud by toto nastalo a žaloby spolků se staly nadměrně využívaným institutem, mohlo by to také vést k dalšímu zahlcení soudů, když tyto budou muset posuzovat každý konkrétní případ, zda v tomto případě spolek aktivně legitimován je či nikoli, zabývat se dle kritérií Ústavního soudu jeho historií, činností, vztahem k lokalitě a dalším

¹⁴¹ Poměrně extrémní situace nastala v Polsku, kde byla velmi široce připuštěna účast ekologických nevládních organizací ve správních řízeních. Tyto nemusí mít ani právní subjektivitu, mohou být vytvořeny ad hoc, nemusí dříve předložit jakákoli vyjádření, mohou podat opravný prostředek proti rozhodnutím, aniž by se účastnily řízení, stejně tak mohou podat stížnost ke správnímu soudu, aniž se účastnily předcházejících řízení. Jedinou podmínkou je zájem na ochraně životního prostředí vyjádřený ve stanovách organizace. Organizace toho začaly využívat k dosažení cílů, které nemají s ochranou životního prostředí nic společného, někdy dokonce k vydírání developerů, kdy se organizace domáhají peněžitého plnění výměnou za to, že upustí od své procesní aktivity. Nepřímá citace a překlad autorky z MÜLLEROVÁ, Hana a kol. *Public Participation in Environmental Decision-Making: Implementation of the Aarhus Convention*. Praha: Ústav státu a práva AV ČR, 2013, s. 94-95. ISBN 978-80-87439-14-2.

a po tomto posuzování teprve případně přejít k posuzování napadeného opatření obecné povahy.

Nakonec se nabízí úvaha spojená s institutem zástupce veřejnosti, neboť tento není aktivně legitimován k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy. Přitom jde také o demokratický prvek, také jde o rozhodnutí jednotlivce domáhat se svých zájmů společně s dalšími, což by mu nemělo být přičítáno k tíži. Názor, že institut zástupce veřejnosti existuje právě proto, aby se mohla vyjádřit veřejnost nedotčená, a tedy by neměl mít přístup k soudní ochraně v takové míře, jako mají např. dotčení vlastníci, podle soudu autorky neobstojí, neboť i dotčená veřejnost může zmocnit zástupce veřejnosti právě kvůli jeho možným kvalitám, schopnostem, kvůli tomu, aby jednotlivec nemusel zjišťovat a sledovat lhůty pro podání svých námitek a aby své zájmy efektivněji prosadil, protože v neposlední řadě větší počet jednotlivců má potenciál vytvářet i větší politický tlak. Měla by se snad u zástupců veřejnosti zohledňovat obdobná kritéria, jaká předestřel Ústavní soud u spolků? A co když je spolek zmocněn zástupcem veřejnosti? Bude jeho aktivní legitimace připuštěna na základě toho, že je spolkem, nebo naopak zamítnuta, protože je v roli zástupce veřejnosti? Podle autorky by vedlo k absurdním důsledkům, pokud by spolek sám za sebe aktivně legitimován byl (nebo by jeho aktivní legitimace alespoň byla zkoumána) a aktivní legitimace spolku jakožto zástupce veřejnosti byla vyloučena. Autorka naopak považuje za žádoucí, aby jako zástupci veřejnosti byly zmocňovány spolky, neboť ty mnohdy disponují zázemím, odborností a znalostmi, které mohou zájmy veřejnosti lépe prosadit. Naopak však nelze považovat za ideální ten přístup, kdy by zástupce veřejnosti, kterým by byl zmocněn spolek, byl aktivně legitimován (tedy byla by jeho aktivní legitimace zkoumána), zatímco jiný zástupce veřejnosti, který by nebyl spolkem, by aktivně legitimován nebyl.

Autorka se domnívá, ač si je vědoma, že vzhledem k nedostatku praktických zkušeností se může mýlit, že by možná bylo vhodnější přiznat aktivní legitimaci k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy spíše zástupci veřejnosti, a to bez zkoumání dalších kritérií, než i neekologickým spolkům s tím, že ani ty nemají jistotu, že jim aktivní legitimace k podání předmětného návrhu bude přiznána. Navrhovaný stav by mohl vést k vyšší právní jistotě a zbytečně by nediskvalifikoval institut zástupce veřejnosti, zároveň by neekologické spolky, byly-li by zástupcem

veřejnosti zmocněny, měly přístup k této formě soudní ochrany zaručen. Co se týká ekologických spolků, považuje autorka pro naplnění požadavků Aarhuské úmluvy za nezbytné, aby tento přístup měly také zaručen, avšak, a v tomto souhlasí s Ústavním soudem, nikoli bez omezení. Podmínky pro aktivní legitimaci spolku k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy by však měly být dostatečně konkrétní a především stanovené zákonem.

2.5 Dílčí shrnutí

V územním plánování dochází ke konfliktu nejrůznějších zájmů, přičemž ani zájmy veřejnosti samozřejmě nejsou jednotné. Smyslem a cílem územního plánování by tedy mělo být nalezení nejvhodnějšího kompromisu s ohledem na udržitelný rozvoj území, a to pomocí efektivní komunikace mezi představiteli těchto zájmů, tedy mezi subjekty územního plánování. Mezi subjekty územního plánování lze zařadit jak orgány veřejné správy, tedy orgány územního plánování, stavební úřady, dotčené orgány hájící různé veřejné zájmy, tak veřejnost a samozřejmě další (dotčené obce, sousední státy v případě konzultací a další).

Nástroje územního plánování, kterými se tato práce zabývá, tedy politika územního rozvoje, zásady územního rozvoje, územní plán a regulační plán, mají v prvním případě formu usnesení vlády, v ostatních případech formu opatření obecné povahy. Od formy se odvíjí možnost právní obrany proti nim. V případě usnesení vlády je v podstatě nulová. Jde-li o opatření obecné povahy, pak v režimu správního řádu může veřejnost podat podnět k zahájení přezkumného řízení. Jednotně není přijímán názor, zda lze zahájit obnovu řízení. Především je ten, kdo tvrdí, že byl opatřením obecné povahy zkrácen na svých právech, oprávněn podat návrh na zrušení opatření obecné povahy podle soudního řádu správního. Součástí opatření obecné povahy je rozhodnutí o námitkách. V režimu správního řádu zřejmě nelze za určitých podmínek vyloučit přezkum tohoto rozhodnutí a také obnovu řízení. Dále je možné podat žalobu na zrušení rozhodnutí o námitkách podle soudního řádu správního.

Zaměří-li se autorka na některé společné otázky územního plánování a účasti veřejnosti v něm, nelze opomenout veřejné projednání, institut umožňující veřejnosti efektivnější účast, neboť právě na veřejném projednání je veřejnost

s návrhem daného nástroje územního plánování seznámena „stravitelnější“ formou a také se zde může veřejnost vyjádřit a podat písemné námitky a připomínky. Veřejné projednání by nemělo sloužit pouze k zahlcení veřejnosti informacemi ze strany pořizovatele, protože minimálně stejný význam má veřejná diskuse, ve které by měly být mj. předneseny námitky a připomínky a také vyjádření dotčených orgánů a odborníků.

Ke společným otázkám autorka zařadila také dva subjekty s potenciálem veřejnost v územním plánování účinně zastoupit. Jsou jimi zástupce veřejnosti a spolky, přičemž i spolek může být samozřejmě jako zástupce veřejnosti zmocněn. Zástupce veřejnosti se může účastnit při pořizování územně plánovací dokumentace. Pro efektivnější využití institutu zástupce veřejnosti lze doporučit zjednodušit proces jeho zmocnění, příp. prodloužit relativně krátké minimální zákonné lhůty při pořizování územně plánovací dokumentace tak, aby veřejnost svého zástupce vůbec zmocnit stihla. Zástupce veřejnosti může na základě věcně shodných připomínek podat námitku, ovšem nikoli již při pořizování návrhu, ale ve fázi, kdy je návrh pořízen a nelze tedy očekávat velké nadšení ze strany orgánů veřejné správy pro jeho výraznou úpravu, neboť ta je časově i finančně náročná. Podle účinné právní úpravy a judikatury je zástupce veřejnosti aktivně legitimován k podání žaloby proti rozhodnutí o námitkách, ne již k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy.

K podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebyly donedávna aktivně legitimovány ani spolky, a to ani ekologické, v čemž bylo možné spatřovat nesoulad s Aarhuskou úmluvou. K posunu došlo nálezem Ústavního soudu ze dne 30. 5. 2014, sp. zn. I. ÚS 59/14, který obrátil dosavadní soudní praxi a dospěl k závěru, že při splnění některých jím naznačených podmínek může být spolek, a to i neekologický, k podání tohoto návrhu aktivně legitimován. Autorku toto dovedlo k úvaze, zda je toto zcela vhodným řešením. Nejenže se domnívá, že takové rozhodnutí zřejmě nepovede k právní jistotě, ale také vyvine-li se judikatura příliš benevolentním směrem, hrozí, že spolky budou tohoto oprávnění zneužívat. S ohledem na Aarhuskou úmluvu je zřejmě nezbytné, aby měly ekologické spolky tuto možnost, ovšem podmínky by podle autorky měly být stanoveny zákonem s tím, že by neměly být ani příliš přísné ani příliš

benevolentní. Lze vyjádřit naději, že tento nález Ústavního soudu se stane podnětem pro zákonodárce.

Autorka si dále dovoluje navrhnout, aby i zástupce veřejnosti byl aktivně legitimován k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy. Takto by byla zajištěna ochrana i jiným zájmům veřejnosti, než jen na ochraně životního prostředí, a nic by nebránilo, aby byl jako zástupce veřejnosti zmocněn právě neekologický spolek.

3 Účast veřejnosti ve vybraných procesech územního plánování v užším slova smyslu

V této kapitole bude pojednáno o účasti veřejnosti na pořizování vybraných nástrojů územního plánování, a to politiky územního rozvoje, zásad územního rozvoje, územního plánu, včetně vymezení zastavěného území, a regulačního plánu.

3.1 Pořizování politiky územního rozvoje

Návrh politiky územního rozvoje pořizuje Ministerstvo pro místní rozvoj ve spolupráci s ministerstvy, jinými ústředními orgány a kraji. Společně s návrhem je zpracováno vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území, jehož součástí je vyhodnocení vlivů na životní prostředí (to zahrnuje i posouzení vlivu na evropsky významné lokality a ptačí oblasti).¹⁴² Veřejnost je seznámena až s vytvořeným návrhem a hotovým vyhodnocením vlivů na udržitelný rozvoj území, procesu jejich vytváření se neúčastní. K těmto může podávat společně s obcemi připomínky, které se podávají Ministerstvu pro místní rozvoj. Lhůta k jejich podání nesmí být kratší než 60 dnů ode dne veřejného projednání, k později uplatněným připomínkám se nepřihlíží. Co se týká úpravy veřejného projednání, odkazuje stavební zákon na obecnou úpravu obsaženou v ust. § 22 téhož zákona (o níž bylo pojednáno v předchozí kapitole) s tím, že se použije přiměřeně. Z připomínek, mimo jiné, pak vychází Ministerstvo životního prostředí jako z podkladů pro vydání stanoviska k návrhu politiky územního rozvoje (SEA).¹⁴³

Následuje úprava návrhu, kdy pořizovatel zohlední výsledky vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území, stanoviska, připomínky obcí a veřejnosti a případná vyjádření sousedních států a výsledky konzultací. Tento upravený návrh je dále projednán se zástupci ministerstev, jiných ústředních správních úřadů a krajů. Tato fáze tedy probíhá bez účasti veřejnosti.

Nakonec je upravený návrh předložen vládě, a to spolu se zprávou o projednání návrhu obsahující vyhodnocení stanovisek, připomínek, případných vyjádření sousedních států a výsledků konzultací se zdůvodněním způsobu jejich zpracování. Dále jsou spolu s návrhem předkládány výsledky vyhodnocení vlivů na udržitelný

¹⁴² Jde o naplnění požadavku čl. 5 odst. 1 přílohy č. 1 směrnice SEA.

¹⁴³ Podle ust. § 10 g zákona o posuzování vlivů na životní prostředí.

rozvoj území, stanovisko Ministerstva životního prostředí k vyhodnocení vlivů na životní prostředí se sdělením, jak bylo zohledněno, a sdělení, jak bylo zohledněno vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území s uvedením důvodů přijaté varianty řešení. Sdělení o schválení politiky územního rozvoje se zveřejňuje ve Sbírce zákonů, politika územního rozvoje se zveřejňuje způsobem umožňujícím dálkový přístup.

Každé 4 roky pak Ministerstvo pro místní rozvoj vypracovává zprávu o uplatňování politiky územního rozvoje, jejíž návrh zveřejní způsobem umožňující dálkový přístup. Obce a veřejnost jsou oprávněny podávat k návrhu zprávy připomínky v ministerstvem určené lhůtě, která nesmí být kratší než 30 dnů ode dne zveřejnění návrhu. Zpráva o uplatňování politiky územního rozvoje je předložena vládě, která na jejím základě rozhodne o její aktualizaci či o zpracování nového návrhu.

Jak vyplývá z výše uvedeného, účast veřejnosti v procesu pořizování politiky územního rozvoje není příliš výrazná. Nutno podotknout, že k pozitivní změně došlo po novele stavebního zákona účinné od 1. 1. 2013 (dále jen „novela stavebního zákona“), kdy bylo do procesu přidáno veřejné projednání. Že veřejné projednání má potenciál opravdu zefektivnit účast veřejnosti, ukazují zkušenosti s veřejným projednáním jako prostředkem účasti veřejnosti např. v proceduře EIA či v procedurách pořizování zásad územního rozvoje a územních plánů.¹⁴⁴ Jinak je však veřejnost oprávněna k podávání připomínek, tyto musí být pouze zohledněny, přičemž kontrola jejich zohlednění je poměrně malá, nehledě na jejich spornou účinnost.¹⁴⁵ Veřejnost se již neúčastní fáze projednání upraveného návrhu, tedy návrhu zohledňujícího mj. připomínky veřejnosti, a nemá možnost dovolat se soudního přezkumu, neboť, jak již bylo naznačeno v předchozí kapitole, politika územního rozvoje je usnesením vlády, nikoli opatřením obecné povahy, podle judikatury Nejvyššího správního soudu ani ve formálním ani v materiálním slova smyslu. Toto je zdůvodňováno tím, že politika územního rozvoje je určena především orgánům veřejné správy, nikoli adresátům (tedy veřejnosti).¹⁴⁶ Za jistou formu kontroly vypořádání připomínek lze považovat předložení návrhu

¹⁴⁴ MÜLLEROVÁ, 2013, op. cit., s. 184.

¹⁴⁵ Viz také MÜLLEROVÁ, 2013, op. cit., s. 183-184.

¹⁴⁶ MACHÁČKOVÁ, 2013, op. cit., s. 122.

politiky územního rozvoje vlády, a to kromě dalšího spolu se zprávou mj. o projednání návrhu připomínek se zdůvodněním způsobu jejich zpracování. Autorka tuto kontrolu nepovažuje za dostačující, neboť politiku územního rozvoje nepovažuje za „pouhý“ interní předpis určený primárně orgánům veřejné správy. Vzhledem ke své závaznosti pro nižší nástroje územního plánování, které se již veřejnosti dotýkají citelněji, a především s ohledem na zásadu koncentrace¹⁴⁷ provázející celé územní plánování by účast veřejnosti při jejím pořizování měla být silnější. Vhodné se autorce jeví takové možné řešení, kdy by určité subjekty byly oprávněny podávat námítky, o nichž musí být rozhodnuto, a následně se případně soudně domáhat zrušení rozhodnutí o námítkách. Takovým subjektem by kupř. mohl být již zavedený zástupce veřejnosti. Autorka se také domnívá, že by bylo vhodnější, aby účast veřejnosti byla časnější, již v procesu vytváření návrhu (alespoň tedy formou připomínek) a také v procesu vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území.

3.2 Pořizování územně plánovací dokumentace

Nástroje územně plánovací dokumentace navazují na politiku územního rozvoje (a územně plánovací podklady), konkretizují její obsah. Slouží především jako podklad pro rozhodování v území, nejčastěji v územním řízení.¹⁴⁸ Tato podkapitola se zaměřuje na možnosti účasti veřejnosti v procesu pořizování jednotlivých vybraných typů územně plánovací dokumentace. Jejich pořizování lze zpravidla rozdělit na dvě části: řízení o návrhu a řízení o samotném opatření obecné povahy.

3.2.1 Zásady územního rozvoje

Již zmíněnou novelou stavebního zákona byla zařazena účast veřejnosti zařazena do dřívější fáze procesu, může se k návrhu zásad územního rozvoje a vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území, které musí být k návrhu zajištěno, vyjádřit prostřednictvím připomínek ještě předtím, než je upraven a posouzen Ministerstvem pro místní rozvoj. Na počátku vypracovávání těchto dokumentů se však veřejnost neúčastní, přestože to lze považovat za vhodné alespoň v případě zástupce

¹⁴⁷ Jedním z projevů zásady koncentrace je to, že se při pořizování nástroje územního plánování nižší úrovně nepřihlíží k námítkám, připomínkám a stanoviskům uplatněným ve věcech, o kterých bylo rozhodnuto při pořizování nástroje územního plánování vyšší úrovně.

¹⁴⁸ MAREK, PRŮCHA, 2013, op. cit., s. 51.

veřejnosti.¹⁴⁹ Návrh zásad územního rozvoje a vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území, krajský úřad doručí veřejnou vyhláškou a do písemné připomínky může uplatnit každý do 30 dnů ode dne doručení. K později uplatněným připomínkám se nepřihlíží.¹⁵⁰ Tyto připomínky jsou pak jedním z podkladů pro vydání stanoviska k návrhu Ministerstvem životního prostředí. Návrh je pak upraven na základě výsledků projednání, vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území a případně schválení nejhodnější varianty a posouzen Ministerstvem pro místní rozvoj. Jako podklad pro úpravu návrhu však zákon připomínky veřejnosti nezmiňuje.¹⁵¹

Upravený a posouzený návrh zásad územního rozvoje, spolu s vyhodnocením vlivů na udržitelný rozvoj území a oznámením o konání veřejného projednání doručí krajský úřad veřejnou vyhláškou. Nejdříve 15 dnů ode dne doručení se koná veřejné projednání. Zde je již veřejnost rozdělena podle toho, zda může podávat námítky či připomínky. Zatímco připomínky může podávat každý, námítky mohou uplatnit pouze dotčené obce, vlastníci, správce nebo provozovatel veřejné dopravní infrastruktury a zástupce veřejnosti. Námítky a připomínky lze uplatnit pouze do 7 dnů ode dne veřejného projednání, k později uplatněným se nepřihlíží. Jak již bylo uvedeno výše, nepřihlíží se ani k námítkám a připomínkám ve věcech, o kterých bylo rozhodnuto při schválení politiky územního rozvoje.

Krajský úřad výsledky projednání vyhodnotí a s ohledem na veřejné zájmy zpracuje návrh rozhodnutí o námítkách a návrh vyhodnocení připomínek. Tyto zašle k uplatnění stanovisek dotčeným orgánům a Ministerstvu pro místní rozvoj. Pokud by na základě veřejného projednání došlo k podstatné úpravě návrhu zásad územního rozvoje, projedná se v rozsahu těchto úprav (případně i s upraveným či doplněným vyhodnocením vlivů na udržitelný rozvoj území, uvede-li Ministerstvo životního prostředí ve svém stanovisku, že úprava vyžaduje posouzení z hlediska vlivů na životní prostředí) na opakovaném veřejném projednání. Námítky a připomínky mohou být uplatněny nejpozději při tomto opakovaném veřejném

¹⁴⁹ ČERNÝ, Pavel. Účast veřejnosti na vydávání územně plánovací dokumentace a žalobní legitimace k jejímu soudnímu přezkumu - vybrané otázky. *Stavební právo: bulletin*. 2011, 3, s. 50. ISSN: 1211-6386.

¹⁵⁰ Jde o další projev zásady koncentrace,

¹⁵¹ Viz také BĚLOHRADOVÁ, 2013, op. cit., s. 108.

projednání, k později uplatněným se nepřihlíží. Upravený návrh schvaluje a zásady územního rozvoje vydává zastupitelstvo kraje, jsou doručovány veřejnou vyhláškou.

Pokud by rozhodnutí o námitkách, které je součástí zásad územního rozvoje, bylo změněno či zrušeno, stanovuje stavební zákon povinnost, aby kraj zásady územního rozvoje uvedl do souladu s ním, a do té doby nelze postupovat podle těch částí zásad, které jsou v rozhodnutí o zrušení rozhodnutí o námitkách vymezeny.

Také v případě zásad územního rozvoje je vypracovávána zpráva o uplatňování zásad územního rozvoje, kterou pořizuje krajský úřad. Její návrh doručí veřejnou vyhláškou a do 15 dnů ode dne doručení je každý oprávněn uplatnit písemné připomínky. Podle výsledků projednání je návrh zprávy o uplatňování zásad územního rozvoje v uplynulém období upraven a přeložen ke schválení zastupitelstvu, a to nejpozději do 4 let od vydání nebo poslední aktualizace zásad územního rozvoje. Na základě této zprávy je rozhodnuto o případné aktualizaci zásad územního rozvoje či zpracování nového návrhu.

Problematickým aspektem řízení o zásadách územního rozvoje je příliš úzké vymezení okruhu subjektů oprávněných podávat námitky. Tento okruh představuje jen velmi malý výsek dotčené veřejnosti ve smyslu čl. 2 Aarhuské úmluvy.¹⁵² Autorka zcela souhlasí s Bělohradovou¹⁵³, která se domnívá, že privilegované postavení, tedy postavení osob oprávněných podávat námitky, by mělo být přiznáno všem dotčeným vlastníkům a ne pouze některým. Taková úprava by byla logičtější i vzhledem k okruhu osob aktivně legitimovaných k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy¹⁵⁴, neboť tento návrh může podat ten, kdo tvrdí, že byl opatřením obecné povahy zkrácen na svých právech, a judikatura Nejvyššího správního soudu zdůrazňuje právě dotčené vlastníky. Podle aktuální úpravy tedy určitý okruh subjektů oprávněný domáhat se zrušení opatření obecné povahy není oprávněn účastnit se dostatečně efektivně pořizování tohoto opatření obecné povahy. Podle Černého tuto kvalifikovanou ochranu poskytuje

¹⁵² MÜLLEROVÁ, 2013, op. cit., s. 184.

¹⁵³ BĚLOHRADOVÁ, 2013, op. cit., s. 106.

¹⁵⁴ Z judikatury Nejvyššího správního soudu vyplývá, že podání námitek či připomínek v průběhu pořizování územního plánu nebo jeho změny není podmínkou aktivní legitimace k podání návrhu na zrušení územního plánu. Viz např. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2010, sp. zn. 1 Ao 2/2010. Lze se domnívat, že toto se uplatní i v případě zásad územního rozvoje.

těmto osobám namísto orgánů územního plánování Nejvyšší správní soud.¹⁵⁵ Autorka je toho názoru, že takový stav je nelogický a v případě, že by se uvedený okruh subjektů mohl efektivněji účastnit již v průběhu pořizování zásad, se lze domnívat, že orgány územního plánování by jejich námitky spíše zohlednily a k podání návrhů na zrušení takového opatření obecné povahy by docházelo méně.

3.2.2 Územní plán

Územní plán je pořizován na základě rozhodnutí zastupitelstva obce z vlastního podnětu, na návrh orgánu veřejné správy, na návrh občana obce, na návrh fyzické nebo právnické osoby, která má vlastnická nebo obdobná práva k pozemku nebo stavbě na území obce, a dále na návrh oprávněného investora. Zbývá část veřejnosti pak může podat podnět k jeho pořízení. Pořizování územního plánu lze rozdělit na řízení o zadání územního plánu, řízení o návrhu územního plánu a řízení o územním plánu, přičemž v každém z nich má veřejnost minimálně oprávnění podávat připomínky. Na rozdíl od pořizování zásad územního rozvoje je zde veřejnost oprávněna účastnit se již v počátečním stádiu.

Návrh zadání územního plánu zpracuje pořizovatel ve spolupráci s určeným členem zastupitelstva. Stanoví v něm cíle a požadavky na zpracování návrhu územního plánu. Návrh zadání je doručen veřejnou vyhláškou a do 15 dnů ode dne doručení může každý uplatnit písemné připomínky. K později uplatněným připomínkám se nepřihlíží. V této fázi také krajský úřad uvede ve stanovisku, zda má být návrh územního plánu posuzován z hlediska vlivů na životní prostředí, a to bez účasti veřejnosti.

Pořizovatel pořídí na základě schváleného zadání územního plánu nebo schválených pokynů pro zpracování návrhu územního plánu a vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území, zpracovává-li se. Každý může k těmto dokumentům uplatnit písemné připomínky do 30 dnů ode dne jejich doručení veřejnou vyhláškou. K později uplatněným připomínkám se nepřihlíží. Návrh je pak na základě projednání s dotčenými orgány, obcemi a krajským úřadem upraven.¹⁵⁶

¹⁵⁵ ČERNÝ, 2011, op. cit., s. 50.

¹⁵⁶ Ani v případě návrhu územního plánu zákon výslovně nezmiňuje připomínky veřejnosti jako podklad pro úpravu návrhu. Připomínky by však zohledněny být měly, neboť to vyplývá smyslu právní úpravy

Upravený návrh a případné vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území jsou doručeny veřejnou vyhláškou spolu s oznámením o konání veřejného projednání. V této fázi lze podávat připomínky a určitý okruh subjektů již může podávat námítky. Dotčené osoby oprávněné k podání námitek musí být na tuto skutečnost upozorněny. Námítky mohou uplatnit vlastníci pozemků a staveb dotčených návrhem řešení, oprávněný investor a zástupce veřejnosti. Srovnáme-li tento kruh subjektů s okruhem subjektů oprávněných uplatnit námítky v případě pořizování zásad územního rozvoje, lze konstatovat, že se v něm již neobjevují dotčené obce, avšak mohou zde uplatnit námítky všichni dotčení vlastníci. V námítkách musí být uvedeno odůvodnění, údaje podle katastru nemovitostí dokladující dotčená práva a vymezeno území dotčené námítkou. Každý může podávat připomínky. Námítky a připomínky lze uplatnit nejpozději do 7 dnů ode dne veřejného projednání a v souladu se zásadou koncentrace se opět k později uplatněným námítkám a připomínkám nepřihlíží. Stejně tak se nepřihlíží k námítkám a připomínkám ve věcech, o kterých bylo rozhodnuto při vydání zásad územního rozvoje nebo regulačního plánu vydaného krajem.

Pořizovatel ve spolupráci s určeným členem zastupitelstva výsledky projednání vyhodnotí a s ohledem na veřejné zájmy zpracuje návrh rozhodnutí o námítkách a návrh vyhodnocení připomínek, které byly uplatněny k návrhu územního plánu. Tyto návrhy doručí dotčeným orgánům a krajskému úřadu k uplatnění stanovisek. Pokud na základě veřejného projednání dojde k podstatné úpravě návrhu územního plánu, projedná se tento s případným upraveným nebo doplněným vyhodnocením vlivů na udržitelný rozvoj území v rozsahu těchto úprav v opakovaném veřejném projednání. Upravený návrh schvaluje a územní plán vydává zastupitelstvo obce, je doručován veřejnou vyhláškou.

Změní nebo zruší-li soud rozhodnutí o námítkách, je obec povinna uvést územní plán do souladu s tímto rozhodnutím, do té doby nelze postupovat podle těch částí územního plánu, které jsou v tomto rozhodnutí vymezeny.

Také v případě územního plánu nejpozději do 4 let po jeho vydání a poté pravidelně nejméně jednou za 4 roky předloží pořizovatel zastupitelstvu obce zprávu o uplatňování

a zařazení připomínek veřejnosti v dané fázi pořizování územního plánu. Viz také BĚLOHRADOVÁ, 2013, op. cit., s. 109.

územního plánu v uplynulém období. K návrhu této zprávy je veřejnost oprávněna podávat připomínky.

V zájmu jistoty právních vztahů, kvality regulace daného území a s ohledem na život místních obyvatel by měl být územní plán stabilní, změny by neměly být nahodilé bez vzájemné provázanosti. Změny, za nimiž stojí požadavky investorů na výstavbu obchodních, logistických center, bytů a dalších, jsou mnohdy na úkor zeleně a veřejného prostranství, postrádají ohled na okolní zástavbu, bývají spojeny s nedostatečným posuzováním variant a nízkou informovaností veřejnosti.¹⁵⁷ Podle stavebního zákona však nelze vymezovat zastavitelné plochy změnou územního plánu bez dalšího. Musí být prokázána nemožnost využít již vymezené a zastavitelné plochy a potřeba vymezení nových, přičemž Nejvyšší správní soud vyžaduje, aby toto odůvodnění bylo dostatečně podrobné.¹⁵⁸

Není-li v obci vydán územní plán, který by, kromě dalšího, vymezoval zastavěné území a zastavitelné plochy, může obec rozhodnout o pořízení vymezení zastavěného území, které se také vydává formou opatření obecné povahy. Pořizovatel navrhne vymezení zastavěného území a svolá místní šetření, kterého se účastí dotčená obec a dotčené orgány hájící určené veřejné zájmy, které mohou uplatnit stanoviska. O upraveném návrhu se vede řízení o jeho vydání. Tento je zveřejněn a vystaven u příslušné obce, nejširší veřejnost je o něm tedy informována. Námitky však mohou uplatnit pouze vlastníci pozemků, které se do zastavěného území zahrnují,¹⁵⁹ a vlastníci pozemků sousedících. Pořizovatel námitky vyhodnotí a i na jejich základě návrh upraví a odůvodní. Dojde-li ke změně návrhu, koná se opět místní šetření. Vymezení zastavěného území lze vydat jen, je-li v souladu s výsledky projednání, vydává jej rada obce, nevolí-li se, pak zastupitelstvo. Pokud by došlo ke zrušení rozhodnutí o námitkách nebo ke změně, v jejichž důsledku by bylo nutné změnit vymezené zastavěné území, pozbyde vymezení zastavěného území platnosti. Platnosti také pozbyde vydáním územního plánu, který toto zastavěné území převezme. Stavební zákon dále stanoví, že vymezené území nelze změnit v přezkumném řízení podle správního řádu.

¹⁵⁷ ZAHUMENSKÁ, 2014, op. cit., s. 91.

¹⁵⁸ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 12. 2011, sp. zn. 8 Ao 6/2011.

¹⁵⁹ Viz ust. § 58 odst. 2 stavebního zákona.

Při pořizování územního plánu došlo novelou stavebního zákona k řadě pozitivních změn.¹⁶⁰ Přesto má však podle názoru autorky určité nedostatky. Lze se domnívat, že do okruhu subjektů oprávněných podávat námítky by měli spadat i nájemci¹⁶¹ dotčených nemovitostí.¹⁶² Podle názoru Nejvyššího správního soudu¹⁶³ jsou práva nájemců chráněna prostřednictvím vlastníků a jejich oprávnění podávat námítky, s čímž si však autorka, ač si je vědoma omezených praktických zkušeností, dovoluje nesouhlasit. Jsou to právě nájemci, kteří na daném území žijí, přičemž mnohdy dlouhodobě, jsou tedy minimálně stejně zainteresovaní jako vlastníci, kteří navíc vůbec nemusí žít v blízkosti a nemusí o vývoj územního plánování v dané lokalitě projevovat zájem.

Za nedostatečnou si pak autorka dovoluje považovat úpravu účasti veřejnosti v případě samostatného vymezení zastavěného území. Tato se omezuje pouze na výčet osob oprávněných podávat námítky, vůbec však neupravuje možnost uplatňování připomínek. Lze se přiklonit k názoru, že připomínky by měl mít oprávnění podávat každý, tak jako by tomu bylo v případě vymezení zastavěného území v rámci územního plánu, jak uvádí i Bělohradová, a to vedle možnosti, že připomínky nemůže uplatnit nikdo, a možnosti subsidiárního použití ust. § 172 odst. 4 správního řádu, podle kterého by oprávnění k podání připomínek měly ty osoby, jejichž práva, povinnosti nebo zájmy mohou být přímo dotčeny.¹⁶⁴

3.2.3 Regulační plán

O pořízení regulačního plánu může rozhodnout z vlastního či jiného podnětu zastupitelstvo obce či kraje a Ministerstvo obrany. Regulační plán může být také vydán na žádost fyzické nebo právnické osoby, stanoví-li tak zásady územního rozvoje nebo územní plán, a je-li jejich součástí zadání regulačního plánu. V odůvodněných případech může zastupitelstvo obce rozhodnout o spojení pořízení

¹⁶⁰ Možnost podávat připomínky k zadání územního plánu, rozšíření okruhu subjektů oprávněných podávat námítky k návrhu územního plánu na všechny dotčené vlastníky, možnost uplatnit námítky a připomínky do 7 dnů ode dne veřejného projednání (místo nejpozději při veřejném projednání).

¹⁶¹ Ve světle účinného občanského zákoníku se úvahy věnované v této práci nájemcům týkají i pachtýřů.

¹⁶² Jde o další z důsledků uplatňování tzv. schutznormtheorie. Blíže viz VOMÁČKA, 2014, op. cit., s. 287.

¹⁶³ Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, sp. zn. 1 Ao 1/2009.

¹⁶⁴ BĚLOHRADOVÁ, 2013, op. cit., s. 110-111.

územního a regulačního plánu. Spojené veřejné projednání musí splňovat požadavky pro projednání územního i regulačního plánu.

V případě pořízení regulačního plánu z podnětu zpracuje pořizovatel návrh zadání regulačního plánu, pokud není součástí územního plánu nebo zásad územního rozvoje, a ten doručí veřejnou vyhláškou a zašle dotčeným orgánům, případně také obci, pro kterou regulační plán pořizuje. Do 15 dnů ode dne doručení může každý písemně uplatnit požadavky na obsah zadání. K později uplatněným požadavkům se nepřihlíží. Tyto požadavky jsou pak jedním z podkladů pro úpravu návrhu zadání, který je předložen zastupitelstvu ke schválení spolu s vyhodnocením, jak byly do návrhu zapracovány. Na základě schváleného zadání je zpracován návrh regulačního plánu, včetně údajů o vlivu záměru na území a o jeho nárocích na veřejnou dopravní a technickou infrastrukturu a vyjádření vlastníků této infrastruktury. Následně se koná společné jednání s dotčenými orgány a dotčenými obcemi. Návrh je doručen veřejnou vyhláškou a do 15 dnů ode dne doručení může každý uplatnit písemné připomínky. K později uplatněným připomínkám se nepřihlíží. Podle výsledků projednání je návrh dále upraven.

O upraveném a posouzeném návrhu se koná veřejné projednání, a to nejdříve 15 dnů ode dne jeho doručení veřejnou vyhláškou spolu s oznámením o konání veřejného projednání. Do 7 dnů ode dne veřejného projednání může každý uplatnit připomínky a dotčené osoby námítky. K později uplatněným námítkám a připomínkám se nepřihlíží, stejně jako k námítkám a připomínkám ve věcech, o kterých bylo rozhodnuto při vydání zásad územního rozvoje, územního plánu nebo regulačního plánu vydaného krajem. Stavební zákon stanoví, že dotčené osoby oprávněné k podání námitek musí být na tuto skutečnost upozorněny. Těmito dotčenými osobami jsou osoby uvedené v ust. § 85 odst. 1 a 2 stavebního zákona, které upravuje účastníky územního řízení. Těmi jsou ...¹⁶⁵ V námítkách musí být uvedeno odůvodnění, údaje podle katastru nemovitostí dokladující dotčená práva a vymezeno území dotčené námítkou. Výsledky projednání

¹⁶⁵ V porovnání s dotčenou veřejností ve smyslu Aarhuské úmluvy lze konstatovat, že účastníky územního řízení se stane pouze malá část dotčené veřejnosti (ekologické spolky a vlastníci dotčeným nemovitostí). Viz MÜLLEROVÁ, 2013, op. cit., s. 189.

jsou následně vyhodnoceny a s ohledem na veřejné zájmy je zpracován návrh rozhodnutí o námitkách a návrh vyhodnocení připomínek, tyto jsou zaslány dotčeným orgánům k uplatnění stanovisek. Návrh je pak, je-li to nezbytné, upraven v souladu s výsledky projednání. Dojde-li k podstatné úpravě návrhu, koná se opakované veřejné projednání. Návrh vydává zastupitelstvo obce či kraje, není-li v rozporu s výsledky projednání. I v případě regulačního plánu platí, že dojde-li ke změně nebo zrušení rozhodnutí o námitkách, musí být tento s nimi uveden do souladu.

Je-li pořizován regulační plán na žádost, připojuje k ní žadatel také upravený návrh regulačního plánu. Veřejnost se tedy nevyjadřuje k jeho zadání. Veřejné projednání a následující postup jsou však stejné jako v případě pořizování regulačního plánu z podnětu. Odlišná je možnost žadatele uzavřít dohodu o parcelaci¹⁶⁶ a oprávnění obce nebo kraje podmínit vydání regulačního plánu uzavřením plánovací smlouvy.¹⁶⁷

Regulační plán pořízený z podnětu lze změnit nebo zrušit rozhodnutím příslušného zastupitelstva, regulační plán pořízený na žádost lze zrušit stejným způsobem, avšak pouze na žádost toho, komu přísluší vykonávat práva z něj vyplývající. Bez ní lze regulační plán pořízený na žádost změnit nebo zrušit jen tedy, bude-li nezbytné uvést jej do souladu s vyššími nástroji územního plánování, a to v záležitostech týkajících se veřejně prospěšných staveb nebo veřejně prospěšných opatření.

Lze kladně hodnotit včasnou účast veřejnosti při pořizování regulačního plánu z podnětu, obdobně jako v případě pořizování územního plánu. Nedostatky spatřuje autorka opět v úpravě okruhu osob oprávněných podávat námitky, ač pozitivně vnímá to, že zahrnuje (poprvé v rámci nástrojů územního plánování) i spolky, jejichž předmětem činnosti je ochrana životního prostředí, neboť tak jako u územního plánu nepamatuje na nájemce.

¹⁶⁶ Dohoda o parcelaci je smlouva s vlastníky pozemků a staveb, které budou dotčeny navrhovaným záměrem, obsahující souhlas s tímto záměrem a souhlas s rozdělením nákladů a prospěchů spojených s jeho realizací.

¹⁶⁷ Plánovací smlouva je smlouvou o spoluúčasti žadatele na vybudování nové nebo na úpravách stávající veřejné infrastruktury.

3.3 Dílčí shrnutí

Po bližším prozkoumání možností veřejnosti, jak se účastnit v procesech pořizování vybraných nástrojů územního plánování dospěla autorka k názoru, že, ač již novelou stavebního zákona účinnou od 1. 1. 2013 došlo k mnoha významným zlepšením a posunu k většímu souladu s Aarhuskou úmluvou, stále se vyskytují určité nedostatky bránící veřejnosti efektivně prosazovat své zájmy. Autorka se domnívá, že účast veřejnosti nemůže být zcela bez omezení na úkor rychlosti, hospodárnosti a efektivity činnosti orgánů veřejné správy, cílem by však mělo být vyvážení těchto zájmů se zájmy veřejnosti a v tomto ohledu lze v právní úpravě v případě účasti veřejnosti spatřovat mezery.

Nejslabší je účast veřejnosti při pořizování politiky územního rozvoje, sic veřejnost může podávat připomínky a účastnit se veřejného zasedání. Tak jako u ostatních nástrojů územního plánování, o kterých bylo v této kapitole pojednáno, nemá veřejnost možnost bránit se v případě, že její připomínky nebudou zohledněny. Autorka si dovolila navrhnout takové řešení, podle kterého by určité subjekty byly oprávněny uplatnit k návrhu politiky územního rozvoje námitky. Vhodný se jí jeví již zavedený institut zástupce veřejnosti. Účast veřejnosti při pořizování politiky územního rozvoje je také relativně pozdní, veřejnost se neúčastní počáteční fáze vytváření návrhu politiky územního rozvoje ani v procesu vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území. Lze považovat za vhodné, aby se veřejnost účastnila již v této fázi, a to formou připomínek.

Ani při pořizování zásad územního rozvoje nelze označit účast veřejnosti za včasnou, neboť, na rozdíl od územního plánu, nemá možnost vyjádřit se již k zadání zásad územního rozvoje. Pokud se zákonodárce obává zahlcení orgánů veřejné správy a zpomalení celého procesu, lze navrhnout, aby i zde měl možnost vystupovat alespoň zástupce veřejnosti. Jako velmi problematickou shledala autorka úpravu okruhu subjektů oprávněných uplatňovat k návrhu zásad územního rozvoje námitky, neboť tato nekoresponduje s úpravou okruhu subjektů aktivně legitimovaných k podání návrhu na zrušení zásad územního rozvoje. Takovou úpravu autorka považuje za nelogickou, vedoucí k nehospodárnosti řízení a zbytečným soudním sporům. Domnívá se, že by mělo dojít minimálně k takovému rozšíření okruhu subjektů oprávněných uplatňovat

námítky, aby do něj byli zahrnuti alespoň dotčení vlastníci, lépe i nájemci, k tomu viz dále.

Při pořizování územního plánu lze účast veřejnosti považovat za poměrně efektivní a dostatečně včasnou (veřejnost se účastní již při pořizování zadání návrhu územního plánu). Lze ovšem namítat, že do okruhu subjektů oprávněných podávat námítky by měli spadat i nájemci dotčených nemovitostí. Autorka se neztotožňuje s názorem Nejvyššího správního soudu, podle něž jsou práva nájemců chráněna prostřednictvím vlastníků a jejich oprávnění podávat námítky, neboť nájemci by neměli doplácet na situaci, kdy vlastníci o vývoj územního plánování v dané lokalitě neprojevují zájem.

Úpravu účasti veřejnosti v případě samostatného vymezení zastavěného území autorka nepovažuje za dostačující, jelikož je omezena pouze na výčet osob oprávněných podávat námítky a neupravuje možnost uplatňování připomínek. Autorka se přiklání k názoru, že připomínky by měl mít oprávnění podávat každý, tak jako by tomu bylo v případě vymezení zastavěného území v rámci územního plánu, jak uvádí i Bělohradová.¹⁶⁸

Při pořizování regulačního plánu má autorka ze stejných důvodů jako u územního plánu výtky k úpravě okruhu osob oprávněných podávat námítky, protože opět nepamatuje na nájemce. Naopak kladně hodnotí, že námítky mohou uplatňovat spolky zaměřené na ochranu životního prostředí a domnívá se, že tyto by měly mít možnost uplatňovat své námítky i k návrhům ostatních typů územně plánovací dokumentace, a to i s ohledem na již rozebraný nálezn Ústavního soudu ze dne 30. 5. 2014, sp. zn. I. ÚS 59/14, o možném připuštění jejich aktivní legitimace k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy.

¹⁶⁸ BĚLOHRADOVÁ, 2013, op. cit., s. 110-111.

Závěr

Úprava účasti veřejnosti v územním plánování není v České republice zcela dostatečná, neboť mnohdy neposkytuje veřejnosti dostatečně efektivní možnosti k ovlivnění procesů územního plánování, nebo je poskytuje příliš malému okruhu subjektů, jindy chybí návaznost na právní ochranu. Problematická je především skutečnost, že Česká republika, obdobně jako Německo nebo Rakousko, zastává tradiční pojetí dotčenosti (tzv. schutznormtheorie) vyžadující osobní dotčenost, tedy ohrožení či porušení konkrétního práva, které dané osobě svědčí, aby byla osoba dotčená. Z toho důvodu nemohou být dotčenou veřejností například nájemci a pachtýři, jichž se územní plánování osobně dotýká. Tito jsou nuceni spoléhat se na vlastníky a doplácet na jejich případný nezájem o dění v území. Dalšími subjekty bez postavení dotčené veřejnosti jsou spolky. Aarhuská úmluva upravuje presumpci dotčenosti nevládních organizací podporujících ochranu životního prostředí, přesto toto česká právní úprava na úseku pořizování politiky územního rozvoje a územně plánovací dokumentace nereflexuje. Úprava dotčenosti je tedy oproti úpravě dotčenosti ve smyslu Aarhuské úmluvy zužující, dochází k porušování Aarhuské úmluvy.

K jistému obratu došlo nálezem Ústavního soudu ze dne 30. 5. 2014, sp. zn. I. ÚS 59/14, ve kterém se Ústavní soud vyjádřil, že za splnění jím nastíněných podmínek může být spolek, a to i neekologický, aktivně legitimován k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy. Ústavní soud vyšel z aplikační přednosti Aarhuské úmluvy před zákonem, tedy je-li možné interpretovat vnitrostátní normy více způsoby, má dostat přednost ten, který naplňuje požadavky Aarhuské úmluvy. Doposud návrhy spolků na zrušení opatření obecné povahy odmítány z důvodu nedostatku aktivní legitimace, soudy vůbec nezkoumaly věcné důvody v žalobě vymezené. Lze tedy na první pohled soudit, že Ústavní soud posílil postavení spolků, čímž prostřednictvím svého výkladu přiblížil českou právní úpravu k většímu souladu s Aarhuskou úmluvou. Ovšem podmínky, které musí spolky splnit, aby byly aktivně legitimovány k podání předmětného návrhu, spíše naznačil s tím, že se spolehl na úvahu rozumně uvažujícího soudce, aby ten posoudil, zda v daném konkrétním případě spolek aktivně legitimován bude, či nikoli. Velmi tedy záleží, jakým směrem se bude judikatura ubírat. Bude-li příliš benevolentní, hrozí zneužívání tohoto oprávnění, na druhou stranu nebude

ani v souladu s Aarhuskou úmluvou, bude-li příliš restriktivní. Autorka se domnívá, že by na tento vývoj měl zareagovat zákonodárce a po diskusi s odbornou veřejností podmínky aktivní legitimace spolků k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy dostatečně jasně a konkrétně upravit.

Autorka se zcela ztotožňuje s Ústavním soudem v tom, že jednotlivci nelze přičítat k tíži, že se své zájmy rozhodne prosazovat ve spojení s dalšími, ve spolku, a že ten je významným demokratickým prvkem společnosti. Zároveň se však domnívá, že totéž platí v případě institutu zástupce veřejnosti. Jako zástupce veřejnosti samozřejmě mohou být zmocněny i spolky, autorka to vzhledem k jejich časté odbornosti a zázemí považuje za žádoucí, ovšem bude-li jako zástupce veřejnosti zmocněn spolek a tento pak bude aktivně legitimován, kdežto jiný zástupce veřejnosti nikoli, budou výsledkem zcela neodůvodněné rozdíly, přitom základní smysl, že se jednotlivec rozhodne prosazovat své zájmy ve spojení s dalšími, je stejný. Autorka tento již zavedený institut považuje také za výrazný demokratický prvek a domnívá se, že by i tento měl být aktivně legitimován k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy, nikoli jen k podání žaloby proti rozhodnutí o námitkách, jako je tomu nyní. Konečně Aarhuská úmluva nepovažuje za dotčené veškeré nevládní organizace, nýbrž jen ty ekologické. V případě uznání dotčení i neekologických organizací se podle názoru autorky zvyšuje možnost zneužívání takového postavení. Pokud by se však neekologická organizace stala zástupcem veřejnosti, měla by tedy podporu dostatečného množství obyvatel, je velmi žádoucí, aby aktivní legitimaci k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy měla. Autorka dospěla k názoru, že aktivně legitimovány k podání předmětného návrhu by měly být ekologické spolky, nikoli však zcela bez omezení, a právě zástupce veřejnosti.

Toto však není jediná stránka účasti veřejnosti a nepostačuje aktivní legitimace k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy, neboť je zcela nelogické, aby se tyto subjekty nemohly dostatečně efektivně účastnit předcházejícího procesu přijímání opatření obecné povahy. Zástupce veřejnosti je oprávněn k uplatnění námítky, avšak dle názoru autorky se neúčastní dostatečně včas. Ekologické spolky jsou oprávněny pouze k podání připomínek (výjimkou je proces pořizování regulačního plánu), což nelze vůbec považovat za dostačující ani vyhovující požadavkům Aarhuské úmluvy.

Obecně lze u každého z procesů pořizování politiky územního rozvoje a územně plánovací dokumentace nalézt jisté nedostatky, ač je nutno konstatovat, že k výraznému zlepšení došlo novelou stavebního zákona účinnou od 1. 1. 2013, kdy bylo, kromě jiného, zavedeno veřejné projednání politiky územního rozvoje, upravena možnost podávat připomínky k zadání územního plánu, rozšířen okruh subjektů oprávněných podávat námítky k návrhu územního plánu, prodloužena lhůta k uplatnění námitek a připomínek a další.

V procesu pořizování politiky územního rozvoje a zásad územního rozvoje však lze účast veřejnosti považovat za relativně pozdní, což je značně nevýhodné, neboť návrh je téměř hotový a jeho další úpravy mohou být finančně i časově náročné, nelze tedy ze strany pořizovatele očekávat velkou ochotu k jejich provedení. V případě politiky územního rozvoje je pak účast veřejnosti poměrně neefektivní, omezena pouze na připomínky a bez možnosti právní ochrany. To autorka vzhledem k závaznosti politiky územního rozvoje pro nižší nástroje územního plánování a také vzhledem k zásadě koncentrace v územním plánování považuje za nežádoucí.

Při pořizování zásad územního rozvoje, územního plánu a regulačního plánu spatřuje autorka velký nedostatek v příliš úzkém vymezení okruhu subjektů oprávněných uplatnit k návrhu dané územně plánovací dokumentace námítky. Že nezahrnuje ekologické spolky, již bylo řečeno, ovšem v případě zásad územního rozvoje nezahrnuje ani všechny dotčené vlastníky, v případě územního a regulačního plánu pak scházejí zejména nájemci, jak již bylo naznačeno výše. Při pořizování zásad územního rozvoje pak opět dochází k nelogické situaci, kdy například dotčený vlastník nemůže uplatnit námítky v tomto procesu, tedy nemůže se jej dostatečně efektivně účastnit, může však podat návrh na zrušení opatření obecné povahy. Lze usuzovat, že tak dochází k většímu zatěžování soudů, než by bylo nutné, ty by přeci měly sloužit až jako záruka ochrany práv, nebudou-li tato respektována.

Jako nedostačující hodnotí autorka účast veřejnosti v případě samostatného vymezení zastavěného území, jelikož se omezuje pouze na výčet osob oprávněných podávat námítky a vůbec nezmiňuje možnost uplatnění připomínek, které by jistě také měly být zohledňovány.

Závěrem si autorka dovoluje vyjádřit naději k dalšímu otevření těchto procesů veřejnosti a ke směřování k většímu souladu s Aarhuskou úmluvou. Samozřejmě účast veřejnosti nemůže být zcela bez omezení, ovšem nelze opomínat, že veřejnost by měla být veřejné správě při pořizování koncepcí partnerem.

Seznam použitých pramenů

Seznam literatury

BĚLOHRADOVÁ, Jitka. *Účast veřejnosti na ochraně životního prostředí* [online]. Brno, 2013, 209 s. [cit. 4. 2. 2015]. Disertační práce. Masarykova univerzita, Právnická fakulta. Dostupné z: https://is.muni.cz/auth/th/107743/pravf_d/DP_finalni.pdf

BĚLOHRADOVÁ, Jitka. Zásady účasti veřejnosti na ochraně životního prostředí. *Správní právo*. 2011, roč. XLIV, č. 8, s. 477-492. ISSN 0139-6005.

ČERNÝ, Pavel. Účast veřejnosti na vydávání územně plánovací dokumentace a žalobní legitimace k jejímu soudnímu přezkumu - vybrané otázky. *Stavební právo: bulletin*. 2011, 3, s. 50. ISSN: 1211-6386.

DAMOHORSKÝ, Milan. *Právo životního prostředí*. 3. vyd. Praha: C.H. Beck, 2010, 629 s. ISBN 978-807-4003-387.

JANČÁŘOVÁ, Ilona. *Účast veřejnosti při ochraně životního prostředí*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2002, 153 s. ISBN 8021029471.

JEMELKA, Luboš. *Správní řád: komentář*. 4. vyd. Praha: C.H. Beck, 2013, 844 s. ISBN 978-80-7400-484-1.

Kolektiv autorů. *Správní procesy v právu životního prostředí*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2010, 411 s. Spisy Právnické fakulty Masarykovy univerzity v Brně, sv. 379. ISBN 978-802-1053-625.

MACHAČKOVÁ, Jana a kol. *Stavební zákon: komentář*. 2. vyd. V Praze: C.H. Beck, 2013, 880 s. ISBN 978-807-4004-926.

MAREČEK, Jan a kol. *Komentář ke stavebnímu zákonu a předpisy související*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2013, 838 s. ISBN 978-80-7380-430-5.

MAREK, Karel; PRŮCHA Petr. *Stavební právo veřejné a soukromé: podle úpravy závazků v novém občanském zákoníku*. 1. vyd. Praha: Leges, 2013, 332 s. ISBN 978-808-7576-793.

MÜLLEROVÁ, Hana a kol. *Public Participation in Environmental Decision-Making: Implementation of the Aarhus Convention*. Praha: Ústav státu a práva AV ČR, 2013, 255 s. ISBN 978-80-87439-14-2.

MÜLLEROVÁ, Hana; HUMLÍČKOVÁ, Petra. *Nové přístupy k implementaci Aarhuské úmluvy v ČR*. Praha: Ústav státu a práva AV ČR, 2014, 98 s. ISBN 978-80-87439-16-6.

PEKÁREK, Milan a kol. *Právo životního prostředí*. 2., přeprac. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2009, 323 s. ISBN 9788021049260.

PLOS, Jiří. *Stavební zákon s komentářem pro praxi: [stav k 31.8.2013]*. 1. vyd. Praha: Grada, 2013, 769 s. ISBN 978-80-247-3865-9.

PRŮCHA, Petr. *Správní právo: obecná část*. 8., dopl. a aktualiz. vyd. Brno: Doplněk, 2012, 427 s. ISBN 978-807-3803-810.

PRŮCHA, Petr. *Správní řád s poznámkami a judikaturou: podle stavu k 1.1.2013*. 1. vyd. Praha: Leges, 2012, 464 s. ISBN 978-80-87576-35-9.

PRŮCHOVÁ, Ivana a kol. *Stavební zákon a ochrana životního prostředí*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2011, 487 s. ISBN 9788021056671.

ROZTOČIL, Aleš a kol. *Stavební zákon: komentář*. 1. vyd. Praha: C.H. Beck, 2013, 816 s. ISBN 9788074004629.

VOMÁČKA, Vojtěch. Aplikace environmentálního práva EU českými soudy. In: *Dny práva 2011 – Days of Law 2011* [online]. Brno: Masarykova univerzita, 2012 [cit. 1. 4. 2015]. ISBN 9788021047334. Dostupné z: <http://www.law.muni.cz/content/cs/proceedings/>

VOMÁČKA, Vojtěch. *Nástroje prosazování unijního práva životního prostředí* [online]. Brno, 2014, 353 s. [cit. 1. 4. 2015]. Disertační práce. Masarykova univerzita, Právnická fakulta. Dostupné z: https://is.muni.cz/auth/th/134608/pravf_d/DISERTACNI_PRACE_VV.pdf?studium=525595

VOPAŘILOVÁ, Magdaléna. *Právo na informace a účast veřejnosti ve věcech životního prostředí* [online]. Praha, 2012, 191 s. [cit. 4. 2. 2015]. Disertační práce. Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta. Dostupné z: <https://is.cuni.cz/webapps/zzp/detail/11287/>

WAGNEROVÁ, Eliška a kol. *Listina základních práv a svobod: komentář*. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2012, 906 s. ISBN 9788073577506.

ZAHUMENSKÁ, Vendula. *Zapojení veřejnosti do územního plánování* [online]. Brno, 2014, 313s. [cit. 14. 2. 2015]. Disertační práce. Masarykova univerzita, Právnická fakulta. Dostupné z: https://is.muni.cz/auth/th/61384/pravf_d_b1/DISERTACE_ZAHUMENSKA_FINALNI.pdf

Seznam judikatury

Usnesení Ústavního soudu ze dne 2. 11. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 5/2010.¹⁶⁹

Nález Ústavního soudu ze dne 30. 5. 2014, sp. zn. I. ÚS 59/14.

Usnesení Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 23. 3. 2005, sp. zn. 6 A 25/2002.¹⁷⁰

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 7. 2006, sp. zn. 1 Ao 1/2006.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 1. 2007, sp. zn. 3 Ao 2/2007.

Usnesení Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 25. 6. 2008, sp. zn. 5 Ao 3/2008.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 9. 2008, sp. zn. 9 Ao 1/2008.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 1. 2009, sp. zn. 2 Ao 2/2008.

Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, sp. zn. 1 Ao 1/2009.

Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 11. 2009, sp. zn. 9 Ao 3/2009.

¹⁶⁹ Citované usnesení Ústavního soudu je přístupné v elektronické databázi NALUS. Viz NALUS: Vyhledávání rozhodnutí Ústavního soudu [online]. Ústavní soud České republiky. Dostupné z: <http://nalus.usoud.cz>

¹⁷⁰ Veškerá citovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou přístupná v elektronické databázi Nejvyššího správního soudu. Viz Judikatura správních soudů [online]. Nejvyšší správní soud. Dostupné z: www.nssoud.cz

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 10. 2010, sp. zn. 6 Ao 5/2010.

Usnesení Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 27. 10. 2010, sp. zn. 2 Ao 5/2010.

Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2010, sp. zn. 1 Ao 2/2010.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 12. 2011, sp. zn. 8 Ao 6/2011.

Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 1. 2012, sp. zn. 2 Ao 9/2011

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 6. 2012, sp. zn. 1 Ao 7/2011.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 10. 2013, sp. zn. 5 AOs 3/2012.

Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 23. 1. 2015, sp. zn. 67 A 15/2014.¹⁷¹

¹⁷¹ Toto rozhodnutí v době vyhotovení této práce nebyl zaevidováno v elektronické databázi Nejvyššího správního soudu. Zatím je přístupné z *Dobrá žaloba* [online]. Dostupné z: http://www.dobrazaloba.cz/resources/docs/KS%20Brno_rozsudek_AktualizaceUPmB_6%207A-15_2014_280115_anonymizovano.pdf