

# 1. STAV PRÁVA ZACHYCENÝ V TÉTO PŘÍRUČCE

---

**Ú**zemní plánování upravuje zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu. Běžně se mu říká stavební zákon a toto označení budeme dále používat i my. Stavební zákon je nejdůležitější zákon pro jakékoli rozhodování o tom, jak bude vypadat město nebo obec. Upravuje nejen územní plánování, ale také vydávání územních rozhodnutí a stavebních povolení (a další procesy, kterými se umožňuje stavět).

Stavební zákon prochází od roku 2015 rozsáhlou novelou. Podrobnosti můžete sledovat v Knihovně připravované legislativy ODOK.<sup>1</sup> Za nevládní ekologické organizace sleduje přípravu novely Zelený kruh.<sup>2</sup>

Pro komplexní ovládnutí problematiky územních plánů nestačí znát pouze stavební zákon, ale vyplatí se seznámit se i se správním řádem (zákon č. 500/2004 Sb.) a některými tzv. zvláštními předpisy jako např. zákonem o ochraně přírody a krajiny (č. 114/1992 Sb.) nebo zákonem o posuzování vlivů na životní prostředí – proces EIA (zákon č. 100/2001 Sb.).

Nutné je znát i zákon č. 500/2004 Sb., správní řád (upravuje některá pravidla přijímání opatření obecné povahy) a soudní řád správní (zákon č. 150/2002 Sb.). Ten stanoví pravidla pro soudní přezkum územně plánovací dokumentace.

Všechny právní předpisy najdete na Portálu veřejné správy ([www.portal.gov.cz](http://www.portal.gov.cz)) v aktuálním znění.

---

<sup>1</sup> <https://apps.odok.cz/kpl-detail?pid=KORN9XQHE72J>

<sup>2</sup> [www.zelenykruh.cz](http://www.zelenykruh.cz)

## 2. PROČ ČÍST DÁL?

---

**Ú**zemní plán je nejdůležitější dokument pro jakýkoli rozvoj obce nebo města. Určuje, na kterých pozemcích se může stavět a kde naopak žádný dům či supermarket vyrůst nesmí. Říká, že některé pozemky musí zůstat volnými prostranstvími, někde je zapotřebí mít park či les a jinde zase pole pro zemědělství. Je jasné, že územní plán je potřebný všude, ať v Praze, v obci poblíž Brna nebo v menším městě, ačkoli se zde mohou řešit jiné problémy. Z územního plánu musí vycházet stavební úřady, když vydávají územní rozhodnutí či stavební povolení. Ani jeden z těchto dokumentů nesmí být v rozporu s územním plánem.

V České republice upravují územní rozvoj ještě další dokumenty. Nad územním plánem stojí zásady územního rozvoje, které vydávají pro své území kraje. A nad těmi je ještě jeden zastřešující dokument – politika územního rozvoje. Naopak na územní plány navazují tzv. regulační plány.

Do územního plánu mohou (někdy výrazně) zasáhnout i občané. Každý může sledovat proces pořizování územního plánu a podávat připomínky nebo námítky. Někteří dokonce mohou územní plán napadnout u soudu. Územní plánování se proto může zdát nepřehledné a složité. Proto vám, všem občanům, kterým není lhostejné, v jakém místě žijí, přinášíme nového průvodce džunglí územního plánování. Při její tvorbě jsme vycházeli z našich mnohaletých zkušeností s územním plánováním nejen v Praze.

V závěru najdete řadu vzorů, které můžete využít, pokud se rozhodnete do územního plánu svého města či obce zasáhnout. Najdete zde i přehledný souhrn procesu pořizování územního plánu – od chvíle, kdy se zastupitelé rozhodnou, že je územní plán zapotřebí přes okamžik schválení územního plánu až po případné soudní rozhodnutí o zrušení územního plánu. Nevyhýbáme se ani složitým otázkám – referendu ve věcech územního plánování, náhradám škod pro investory, kteří se cítí být zrušením nezákonného územního plánu poškozeni anebo tomu, co se děje, když obec nemá žádný územní plán.

### 3. ZÁKLADNÍ INFORMACE O ÚZEMNÍM PLÁNOVÁNÍ

Právní úprava: zákon zejm. č. 183/2006 Sb., stavební zákon; zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí; zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny

Územní plánování je jednou z nejdůležitějších činností veřejné správy. Právě v územním plánu najdete odpověď na to, proč vám vedle rodinného domku roste nový supermarket nebo parkoviště, zjistíte v něm, kde je naplánovaná rozsáhlá průmyslová zóna nebo kudy povede roky slibovaná silnice.

Územní plánování mají na starost kraje, města a obce. Každá z těchto samospráv rozhoduje sama o svém území a o tom, jaký bude mít územní plán. Územní plánování není jen něco nařízeného shora, je to naopak jeden z mála nástrojů, který obce a jejich občané mohou ovlivnit. To však neplatí beze zbytku. V územním plánování totiž existuje poměrně přísná hierarchie – v ČR máme celorepublikový „plán“ zvaný Politika územního rozvoje (politika), pak strategie pro krajskou úroveň – zásady územního rozvoje (zásady) a nakonec územní a regulační plány, které pořizují statutární města i nejmenší obce. Jednotlivé typy územně plánovacích dokumentací se liší rozsahem území, které řeší, podrobností, v níž je území zobrazováno a také procesem, ve kterém se připravují a vydávají.

Nižší plány musí vždy splňovat podmínky těch nadřazených. Přesto ale v mnoha ohledech zůstává obcím poměrně rozsáhlý prostor, ve kterém samy určují, jak bude jejich území a život občanů vypadat za 10, 20 i 50 let.

Územní plánování totiž není jen určení, kde se bude stavět – naopak, měl by to být spíše strategický dokument, který nezajišťuje jen hospodářský

rozvoj, ale naopak dbá i na rozvoj sociální a environmentální. Všechny tyto tři složky – ekonomická, sociální a ekologická totiž musí být při územním plánování zohledňovány a v ideálním případě i vyvažovány.

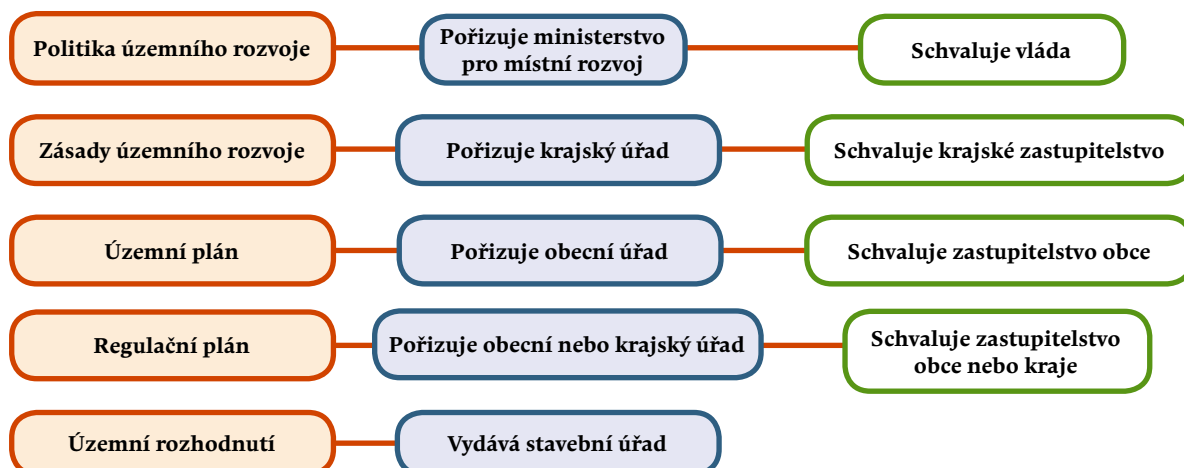
V této brožuře se budeme ponejvíce věnovat právě územnímu plánu obce. Pokud tedy nebude řečeno jinak, vše, co se zde dočtete, se bude týkat právě územního plánu.

#### Územní plán brání svévoli

V praxi znamená závaznost územního plánu to, že např. není možné získat stavební povolení pro rušivý provoz kovošrotu, pokud podle územního plánu mají pozemky, na kterých se má takový průmyslový areál stavět, plnit funkci obytné zóny. Pokud už k nějakému excesu dojde, občané mohou využít územní plán ve svůj prospěch.

Jeden z takových případů se stal v roce 2000 v Úvalech u Prahy. V území vymezeném pro nerušící výrobu, obchody a služby, vyrostla těsně vedle novostaveb rodinných domků továrna pro lisování automobilových karosérií. Obyvatelé se o stavbě dozvěděli příliš pozdě na to, aby ji dokázali odvrátit. Když však firma přišla s projektem na rozšíření výroby a požádala o povolení přistavět dvojnásobně větší halu, místní lidé tomu již v rozhodovacích procesech s odvoláním na platný územní plán zabránili.

#### Hierarchie nástrojů územního plánování



## 3.1

### Z čeho se při územním plánování vychází?

Je jasné, že územní plán není možné pořídit jen tak „z čisté vody“. Stavební zákon především požaduje, aby pořizovatelé vycházeli z tzv. územně plánovacích podkladů. Ty tvoří územně analytické podklady, které zjišťují a vyhodnocují stav a vývoj území a územní studie, které ověřují možnosti a podmínky změn v území.

Přípravy územně plánovacích podkladů se občané neúčastní ze zákona, ale současně úřadům nic nebrání, aby s občany co nejvíce pracovaly. Vzájemná komunikace by naopak právě v této fázi přípravy byla nejpřínosnější, protože právě územně plánovací podklady představují onu nejotevřenější fázi územního plánování, kdy lze o řešeních skutečně diskutovat a hledat ta z nich, která budou širokou veřejností přijata a hlavně budou přínosná pro kvalitu života.



*„Nový stavební zákon přináší nově nutnost pořizovat analytické podklady a každé dva roky je aktualizovat. Již v této fázi je možné zahájit komunikaci s občany. Při sběru materiálů pro analytické podklady, lze dobře využít jejich znalost území a současně získat jejich pohled na území.“ (Ústav územního rozvoje: Minimální standardy a zásady účasti veřejnosti)*

#### 3.1.1.

### Další podklady pro územní plán

Protože je úkolem územního plánu zajistit udržitelný rozvoj postavený na rozvoji hospodářském, sociálním a ekologickém, je zřejmé, že by v ideálním případě měl každý územní plán vycházet z celé řady dalších podkladů. Namátkou zmiňme jen demografické rozbory, sociologické analýzy, statistické údaje, ekologické analýzy na nejrůznější témata od ochrany ovzduší, přes ochranu vod, zeleně až po ochranu druhovou, analýzy spojené s potřebami společnosti při využívání veřejných prostor, otázky zaměřené na vzdělávání a potřeby v této oblasti a jiné.



### Kde najdu územně analytické podklady?

Územně analytické podklady mají některá města zveřejněné na internetu. Pokud je nenajdete, zajděte na stavební úřad. Úředníci vám je musí ukázat. Můžete si je taky vyžádat prostřednictvím žádosti o informace.

#### 3.1.2

### Co je to SEA aneb Posuzování vlivů na životní prostředí

*Právní úprava: zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí.*

Specifickým podkladem pro územní plánování je výstup z tzv. strategického posuzování vlivů (procesu SEA podle zákona č. 100/2001 Sb. a především stavebního zákona). Toto posuzování se provádí povinně u politiky územního rozvoje a u zásad územního rozvoje. Pro přehlednost sem zařadíme i hodnocení vlivů na lokality soustavy NATURA 2000 – evropsky významné lokality a ptačí oblasti (podle zákona č. 114/1992 Sb.). V případě nástrojů územního plánování, na rozdíl od jiných koncepcí, se mohou občané vyjadřovat až k hotovému posouzení, které se zveřejňuje současně s návrhem politiky, zásad nebo územního plánu.



*Pozor: Politika, zásady i územní plán mohou být schváleny, i když jim příslušný úřad vytkl řadu negativ a výsledek posouzení vlivů (stanovisko) bylo negativní. Příkladem může být první politika územního rozvoje z roku 2009.*



### Jsou vydaná územní rozhodnutí překážkou pro přípravu územního plánu?

Ano, pokud je pro nějakou stavbu vydáno pravomocné územní rozhodnutí, není možné přijmout takový územní plán, který by znemožnil se podle územního rozhodnutí chovat. Lokalita, kde se má stavět, sice může být zčásti změněna na nezastavitelné pozemky, to ale nemá nic do činění s vydaným rozhodnutím. To může stavebník určitě využít.



## Z judikatury:

*„Odlišný, než shora provedený výklad dotčených zákonných ustanovení, by mohl vést ke zcela absurdním důsledkům, kdy by se již například několik let řádně umístěné, povolené a zkolaudované stavby dostaly do rozporu s územním plánem, a pro tento rozpor by musely být odstraněny, resp. by byly považovány za nezákonně umístěné a postavené. Takový přístup by byl v příkrém rozporu s principem právní jistoty a ochrany práv nabytých v dobré víře.“<sup>3</sup>*

Náš názor potvrzuje i soudní řád správní, kde se uvádí, že zrušení konkrétní části územního plánu není možné, když už bylo vydáno územní rozhodnutí, které nebylo současně taky napadené žalobou. (Viz § 101a odst. 1 soudního řádu správního).



## Z judikatury:

*„Pokud stěžovatel zmiňuje „legitimní očekávání“, tak je možno uvést, že sám poukázal na § 101d soudního řádu správního, dle kterého práva a povinnosti z právních vztahů vzniklých před zrušením opatření obecné povahy zůstávají nedotčena, a uvedl, že to se týká např. situací, kdy již dojde v mezidobí (tj. před zrušením opatření obecné povahy – územního plánu) k vydání rozhodnutí o umístění stavby. Je tedy zřejmé, že ochrana již konkrétních legitimních očekávání vlastníků založených rozhodnutími v individuálních případech je soudním řádem správním zajištěna.“<sup>4</sup>*

## 3.2

### Kdo o územním plánování rozhoduje

Územní plánování se rozbíhá po dvou kolejích. Významnou roli hrají jednak pořizovatelé – orgány krajů a obcí v přenesené působnosti. Ti mají za úkol zajistit vlastní pořízení zásad, územního plánu nebo regulačního plánu (v případě politiky je to ministerstvo pro místní rozvoj). Druhou roli

hrají zastupitelé. Ti totiž sami rozhodují o tom, že se územní plán vůbec bude pořizovat, schvalují zadání i samotný návrh a rozhodují o podaných námitkách.

Mimo stojí ještě tzv. zpracovatelé – to bývají zpravidla externí architekti (pokud na to nemá město svoji vlastní odbornou organizaci jako kupř. Praha a její Institut plánování a rozvoje). Zpracovatelé, jak už vyplývá ze samotného názvu, mají za úkol připravit zadání a návrh územního plánu po odborné stránce podle předem stanovených pokynů (ty jim dají zastupitelé podle toho, co jim předloží pořizovatel).



## K zapamatování:

**Významnou úlohu mají i dotčené orgány – všechny ty odbory na úřadu, které mají za úkol chránit kupř. jednotlivé složky životního prostředí. Jejich úkolem je během pořizování územního plánu vydávat stanoviska a vyjadřovat se k podaným námitkám, pokud je to zapotřebí. Jestliže by pořizovatel neinformoval o přípravě územního plánu dotčené orgány a nedal by jim možnost se vyjádřit, nebyl by územní plán v souladu se zákonem.**

**Dotčené orgány by se měly vyjadřovat i k námitkám, které podají občané k návrhu územního plánu. Jestliže se námitky týkají kupř. ochrany ovzduší, pořizovatel by měl dát dotčenému orgánu ochrany ovzduší možnost námitku okomentovat a jeho názor by měl vzít v potaz.**



## Z judikatury:

*„Stanoviska dotčených orgánů jsou pro odpůrce závazná, ovšem nejde o stanoviska vydávaná formou rozhodnutí, proti nimž by měli navrhovatelé přímou zákonnou cestu obrany. Teprve v rozhodnutí o námitce se tak mají možnost seznámit s tím, jaká stanoviska byla podkladem pro nevyhovění jejich námitce, co bylo jejich obsahem a zda byla skutečně promítnuta do územního plánu. V daném případě to není zjiitelné.“<sup>5</sup>*

<sup>3</sup> Rozsudek NSS ze dne 12. Zář 2012, sp. zn. As 107/2012.

<sup>4</sup> Usnesení ÚS ze dne 18. Března 2010, sp. zn. III.ÚS 3108/09.

<sup>5</sup> Rozsudek NSS ze dne 24. Července 2013, sp. zn. 2 AOS 1/2013.

### 3.3.

## Forma nástrojů územního plánování

Zásady územního rozvoje, územní plány i regulační plány mají formu opatření obecné povahy. Jedná se o něco mezi právním předpisem (obecně závaznou vyhláškou) a rozhodnutím. Opatření obecné povahy se týká mnoha lidí, ale řeší konkrétní problém – zde podobu území obce.

Opatření obecné povahy má specifický postup přijímání. Upravuje ho z části správní řád (zákon č. 500/2004 Sb.) a pro územní plánování především stavební zákon.

Pevně jsou stanovena především pravidla pro zveřejňování dokumentů, pro účast veřejnosti i pro nároky na odůvodnění územního plánu.

Díky tomu, že jsou územní plány opatření obecné povahy, je možné proti nim podat žalobu. Kromě soudů je mohou přezkoumávat i správní orgány – zásady územního rozvoje ministerstvo pro místní rozvoj a územní plány krajské úřady. Správní přezkum však není na rozdíl od toho soudního častý.

Soudnímu přezkumu je věnována zvláštní kapitola.

### 3.4

## Kde najdu informace?

Většina základních informací o politice, zásadách nebo územním plánu musí být dostupná na webu nebo na úřadu. V každém případě byste měli dohledat alespoň veřejnou vyhlášku, kterou se oznamuje kupř. veřejné projednání. Dále byste měli vždy mít návrh zadání a usnesení zastupitelstva, kterým bylo zadání schváleno. K dispozici bývá i návrh s vyhodnocením vlivů na udržitelný rozvoj. Dostupné musí být i všechny zápisy ze zasedání zastupitelstva. Veřejné je samozřejmě i samotné opatření obecné povahy, kterým byly zásady nebo územní plán schváleny.

Některé další dokumenty můžete najít na úřadu a získat je kupř. na základě žádostí o informace.<sup>6</sup>

Ještě si řekneme něco o doručování při územním plánování. I když jste nejbližší soused velkého plánovaného záměru, nebude vám nic při pořizování územního plánu nebo dokonce zásad doručeno poštou do vlastních rukou. Všechny dokumenty bývají jedině na úřední desce. Tu je zapotřebí pravidelně sledovat, zvláště pokud víte, že se má územní plán připravovat. Stejně tak je dobré věnovat pozornost zápisům ze zasedání zastupitelstva, pokud na tato jednání nechodíte. Právě zastupitelé totiž rozhodují o tom, jestli se vůbec územní plán začne pořizovat.

Samotný způsob doručování veřejné vyhlášky je nadále upraven jen § 25 správního řádu. Pokud by se veřejná vyhláška doručovala ve více obcích (např. při pořizování zásad nebo územního plánu ve statutárních městech) platí, že dnem vyvěšení je vždy den vyvěšení na úřední desce správního orgánu, který písemnost doručuje.

Vyhláška by měla na úřední desce viset celých 15 dní a pak ji považujeme za doručenu. Jestli ji ale úřad vyvěsil např. první den až večer a sejmul o něco málo dříve, není to ještě zásadní vada. Fakticky stačí, aby na úřední desce visela plných kupř. 13 dní a z prvního a posledního dne jen část doby.



### Z judikatury:

*„Skutečnost, že v den vyvěšení a v den, kdy bylo sňato, neviselo opatření obecné povahy na úřední desce po celých 24 hodin daných dnů, na řádnosti jeho vyvěšení nic nemění. Smyslem a účelem publikace na úřední desce je v daném případě jednak informace, že vůbec takový akt byl vydán a že bude mít právní účinky, jednak možnost veřejnosti seznámit se s jeho obsahem. Obou těchto účelů je v potřebné míře dosaženo i za situace, kdy v první a poslední den nevisí opatření obecné povahy na úřední desce vždy po celých 24 hodin uvedených dnů, neboť i tak minimálně 13 dnů uvedený akt na úřední desce vždy po celých 24 hodin nepřetržitě visel a i první a poslední den na ní visel přinejmenším určitou dobu (byť tato může být v konkrétním případě i velmi krátká). Doba, po kterou opatření obecné povahy na úřední desce viselo, je nepochybně dostatečná k tomu, aby se s faktem, že bylo vydáno, i s jeho obsahem, mohl ten, kdo o to má zájem, seznámit.“ Viz rozsudek NSS ze dne 24. října 2007 sp. zn. 2 Ao 2/2007.*

<sup>6</sup> Více o žádostech o informace se dozvíte v našem manuálu „Kdo se ptá, ten se dozví – právo na informace v praxi“, Arnika, 2016. Dostupný na: [www.arnika.org](http://www.arnika.org)

## 3.5

### Shrnutí

---

- Územní plánování je nejvýznamnějším nástrojem pro rozhodování o území
- Existuje několik na sebe navázaných nástrojů územního plánování
  - Politika územního rozvoje
  - Zásady územního rozvoje
  - Územní plány
  - Regulační plány
- Do územního plánování se může zapojit veřejnost
- Územní plány kontrolují soudy
- Informace jsou dostupné na úředních deskách. Řada obcí má informace o územním plánu i na webu. Když nenaleznete to, co hledáte, nebojte se úřadu zeptat.

## 4. VÍCE K POSTAVENÍ OBČANŮ PŘI ÚZEMNÍM PLÁNOVÁNÍ

*Právní úprava: zákon č. 183/2006 Sb., stavební zákon*

**N**a tom, že by veřejnost měla být nezbytnou součástí rozhodování o životním prostředí, se shodne řada expertů a České republice tuto povinnost dokonce ukládá mezinárodní i evropské právo. Přesto je právě participace na územním plánování jedním z nejslabších míst veřejné správy (pokud mluvíme o tom, jak se rozhoduje o využití nějakého území).

Stavební zákon úřadům i občanům říká, jaké minimální standardy je třeba splnit, aby bylo možné považovat územní plán za schválený v souladu se zákonem. Je třeba si uvědomit, že se jedná o nejnižší laťku, kterou musí úřady přeskočit, aby územní plán obstál při soudním přezkumu. Pořizovatelům však nebrání vůbec nic v tom, aby s veřejností jednali nadstandardně – aby se občanů ptali na názory včas a aby je skutečně hodlali respektovat.

V této kapitole se budeme věnovat jednak základním povinnostem, které musí úřady splnit vždy, a nastíníme také nadstandardní postupy pro zapojení občanů do rozhodování.

### 4.1

#### Každý z nás jako veřejnost

Během pořizování územního plánu se rozlišuje několik „druhů“ zapojení veřejnosti. Každý může jednak podávat připomínky. Někteří pak mohou uplatnit i námitky. Rozdíl mezi námitkami a připomínkami i je přitom značný. Zatímco připomínka je třeba jen určitým způsobem vypořádat, o námitce musí zastupitelé nakonec rozhodnout. Proti tomuto rozhodnutí je možné se bránit – buď zvlášť (zástupce veřejnosti) nebo v rámci žaloby proti celému nebo alespoň části územního plánu (např. dotčení vlastníci nebo spolky).

Pod pojmem „každý“ se rozumí skutečně kdokoli. Tato osoba nemusí mít vůbec žádný místní vztah k obci, o jejíž územní plán jde.

U námitek je to obráceně – ty podávají jednak vlastníci a jednak zástupce veřejnosti – zvolení těmi, kdo v lokalitě bydlí.

### 4.2

#### Vlastníci nemovitostí a územní plán

České soudy kladou velký důraz na to, aby lidé, kteří mají během územního plánování „více práv“, byli vlastníky nějaké nemovitosti (dům, byt, pole), které se územní plán může nějakým způsobem týkat. Pokud tedy územní plán zasahuje do práva vlastnického, dává zákon dotčeným vlastníkům silnější možnost bránit se než třeba těm, kteří budou dotčeni tím, že se zhorší životní prostředí nebo že se jim ztíží pracovní podmínky. Nestačí být nájemce, nestačí být zaměstnanec nebo podnikatel. Musíte být vlastník, abyste mohli výrazněji zasáhnout do územního plánu.

Už bylo řečeno, že hlavní možností dotčených vlastníků, je podávat námitku proti upravenému návrhu územního plánu. Kromě toho mohou vlastníci podávat žalobu proti územnímu plánu (správně nazývanou návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části). Otázce soudního přezkumu se ještě budeme věnovat v kapitole 10.)

---

**Doporučení: Sledujete pravidelně, co se v obci děje. Jedině tak se budete moci včas bránit.**

---

Je důležité sledovat proces pořizování územního plánu včas. Jenom tak se můžete vyjádřit. Navíc to má dopad i na to, jestli se budete moci efektivně bránit u soudu. Když zůstane dotčený vlastník pasivní, aniž by k tomu měl nějaký objektivní důvod, a pak se domáhá zrušení územního plánu, může to být problém.

Pasivita občanů přitom v řadě případů nesouvisí ani tak s nezájmem o samotné okolí např. bydliště, ale spíše s tím, že většina lidí nemá dostatečné informace o tom, co je územní plán a jakým způsobem se pořizuje, nebo že mohou v procesu jeho pořizování hájit své zájmy. Navíc jsou všechny informace obvykle jen na úřední desce a někde na webových stránkách úřadu.