Univerzita Palackého v Olomouci
Právnická fakulta

Mgr. Jan Bidmon

Postavení územní samosprávy v územním plánování

Rigorózní práce

Olomouc 2021

Prohlašuji, že jsem rigorózní práci na téma „Postavení územní samosprávy v územním plánování“ vypracoval samostatně a citoval jsem všechny použité zdroje.

V Jedlové dne 24. 6. 2021

Mgr. Jan Bidmon

Rád bych na tomto místě poděkoval blízkým za podporu, motivaci a toleranci v době, kdy jsem se věnoval této práci.

Děkuji rovněž JUDr. Aleši Máchovi, Ph.D., za poskytnuté konzultace a cenné připomínky.

Obsah

Seznam použitých zkratek **5**

Úvod **7**

1 Vymezení základních pojmů **12**

1.1 Územní samospráva 12
1.1.1 Ústavní a mezinárodní východiska územní samosprávy 13
1.1.2 Obce a kraje jako nositelé územní samosprávy 14
1.1.3 Samostatná a přenesená působnost 17
1.1.4 Právo na územní samosprávu jako právní princip 20

1.2 Územní plánování 25
1.2.1 Cíle a úkoly územního plánování 28
1.2.2 Organizace veřejné správy na úseku územního plánování 30
1.2.3 Nástroje územního plánování 32

2 Decentralizace veřejné správy v oblasti územního plánování **35**

2.1 Územní plánování jako imanentní obsah samostatné působnosti ÚSC? 35

2.2 Počátek decentralizace veřejné správy v oblasti územního plánování 38

2.3 Kompetence ÚSC v územním plánování 42
2.3.1 Smíšený model výkonu veřejné správy 42
2.3.2 Stavební zákon z roku 1976 43
2.3.3 Stavební zákon z roku 2006 44
2.3.4 Vládní návrh stavebního zákona 47

3 Forma a limity výkonu samostatné působnosti ÚSC v územním plánování **49**

3.1 Nástin základního právního rámce 50

3.2 Právní forma ÚPD a právo na územní samosprávu 51
3.2.1 Vývojový kontext 51
3.2.2 Materiální povaha ÚPD 54
3.2.3 Výkon samostatné působnosti v územním plánování formou OOP 59
3.2.4 Mechanismus přezkumu OOP dle NSS jako vodítko 64

4 Přezkum ÚPD a kritéria zásahů státu do územní samosprávy **65**

4.1 Přezkum ÚPD dle SŘ a postavení ÚSC v přezkumném řízení 66

4.2 Přezkum ÚPD ve správním soudnictví 68

4.3 Kritéria přípustnosti zásahů do práva na územní samosprávu 71
4.3.1 Komunální stížnost 76

Závěr **78**

Bibliografie **84**

Abstrakt **96**

Klíčová slova **97**

Seznam použitých zkratek

Aarhuská úmluva – sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 124/2004 Sb. m. s. o Úmluvě o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí

Evropská charta místní samosprávy – sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 181/1999 Sb., o přijetí Evropské charty místní samosprávy

KrZř – zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů

Listina – usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky, ve znění pozdějších předpisů

NSS – Nevyšší správní soud

NSZ – návrh stavebního zákona – verze do připomínkového řízení (materiál) [online]. Úřad vlády České republiky, 25. 11. 2019. Dostupné na: <https://apps.odok.cz/veklep-history-version?pid=KORNBJ9J3PLM>.

ObZř – zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů

ObZř1990 – zákon č. 367/1990 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů

OOP – opatření obecné povahy

OZ – zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů

OZV – obecně závazná vyhláška

RP – regulační plán

SŘS – zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů

SŘ – zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů

SZ – zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů

SZ1976 – zákon č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů

ÚP – územní plán

ÚPD – územně plánovací dokumentace

ÚRP – územní rozvojový plán

ÚS – Ústavní soud

ÚSC – územní samosprávný celek

Ústava – ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů

VNSZ – vládní návrh stavebního zákona – projednaná verze (materiál včetně důvodové zprávy) [online]. Úřad vlády České republiky, 8. září 2020. Dostupné na: <https://apps.odok.cz/veklep-history-version?pid=ALBSBT8LM6U4>.

VÚSC – vyšší územní samosprávný celek

Vyhláška č. 500/2006 Sb. – vyhláška Ministerstva pro místní rozvoj č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a o způsobu evidence územně plánovací činnosti

Vyhláška č. 501/2006 Sb. – vyhláška Ministerstva pro místní rozvoj č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území

ZhlmP – zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů

ZÚR – zásady územního rozvoje

ZÚS – zákon č. 182/1992 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů

ZVÚSC – ústavní zákon č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územních samosprávných celků, ve znění pozdějších předpisů

Úvod

Územní samospráva patří mezi stěžejní východiska našeho právního řádu. To vyplývá již z vyjádření práva na územní samosprávu v rámci základních ustanovení Ústavy. Na první pohled je přitom patrné, že neodmyslitelným předpokladem a středobodem pojmu „územní samospráva“ je území, na kterém je samospráva vykonávána, a které se v mnohém přirozeně stává také jejím předmětem. Regulace nakládání s územím a využívání území je obsahem právní úpravy územního plánování, které tvoří součást tuzemského veřejného stavebního práva.[1] Územní plánování je však předmětem zájmu nejenom územních samospráv, které sledují všestranný rozvoj svého území v lokálních a regionálních souvislostech, ale také státní správy, která rozvoj území sleduje v souvislostech celostátních, přičemž reprezentuje ochranu mnohých veřejných zájmů v území. Opomenout nelze ani širokou paletu zájmů soukromého charakteru, neboť regulované pozemky jsou, jako věci v právním smyslu, také předmětem vlastnického práva, či jiných věcných práv, subjektů soukromého práva.[2] Model výkonu veřejné správy v této oblasti tak spočívá v rozdělení kompetencí mezi státní správu a územní samosprávu,[3] přičemž nelze opomenout také roli veřejnosti, která je procesem územního plánování dotčena.[4] Je proto na první pohled zřejmé, že kompetence ÚSC v územním plánování nemohou být neomezené.

Předmětem této rigorózní práce je analýza vybraných otázek týkajících se provedení práva na územní samosprávu v právní úpravě územního plánování a kompetencí ÚSC v tomto procesu. Mým cílem je zaměřit se na územní plánování prizmatem práva na územní samosprávu jako standardu, ke kterému je v našem právním řádu přistupováno jako k právnímu principu. Právo na územní samosprávu je ústavně zaručeným právem územního společenství občanů na správu vlastních záležitostí. Z jiného úhlu pohledu se však jedná o formu výkonu veřejné moci (jde-li o správu vrchnostenskou), který má nepochybně zároveň ústavní a zákonné limity.[5] Tyto aspekty, ve spojení se skutečností, že územní plánování je procesem, ve kterém dochází ke střetu „samosprávných“, „státních“ i „soukromých“ zájmů, vyvolávají zajímavé právní otázky. Ač se tyto otázky mohou zdát na první pohled teoretické, je tomu tak pouze do chvíle, než jsou

[1] KLIKOVÁ, Alena a kol. *Stavební právo. Praktická příručka*. 3 vydání. Praha: Linde, 2009, s. 9.
[2] HANÁK, Marek. Kritické momenty územního plánování. *Právní rádce*, 2010, roč. 20, č. 8, s. 32 – 35.
[3] PRŮCHA, Petr, KLIKOVÁ, Alena. *Veřejné stavební právo*. 2. vydání. Brno: Masarykova Univerzita, Právnická fakulta, 2019, 27. – 31.
[4] ZAHUMENSKÁ, Vendula. *Zapojení veřejnosti do územního plánování. Disertační práce*. Brno: Masarykova Univerzita, Právnická fakulta, 2014, s. 248 – 251.
[5] FILIP, Jan. Územní samospráva jako ústavní materie v ČR. In. KADEČKA, Stanislav, HAVLAN, Petr, VALACHOVÁ, Kateřina (ed). *Právní regulace místní (a regionální) samosprávy. Sborník z 4. letní mezinárodní konference/workshopu*. Brno: Masarykova univerzita, 2008, s. 24.

s odkazem na překročení kompetencí orgánů ÚSC při územním plánování rušeny ÚPD regulující jejich území, nebo než je naopak v průběhu pořizování ÚPD, či při jejím přezkumu, nezákonně zasaženo do práva ÚSC na samosprávu. Takové situace mají negativní dopad do právní jistoty a stability v území. ÚPD představují akty veřejné správy, které území závazně regulují. Jejich nestabilita tak má přirozeně dopad nejenom do mnohých veřejných zájmů v území, ale také do subjektivních práv dotčených osob. Podmínky závazného využití území stanovené v ÚPD mají zároveň určující dopad pro samotné limity výkonu vlastnického práva k regulovaným pozemkům. Přímo tak determinují jejich hodnotu. Přesah lze proto vysledovat i do soukromého práva. Vzhledem k uvedenému je nežádoucí, vedou-li se o závaznou regulaci v tom kterém území dlouholeté spory, které nejenom znejišťují dotčené osoby a investory, ale rovněž komplikují rozvoj a ochranu území z hlediska cílů a úkolů územního plánování.

Územní samospráva tak v procesu územního plánování hraje zásadní roli a nesprávné vyhodnocení toho, co si s odkazem na výkon práva na územní samosprávu a jeho limity mohou orgány ÚSC, dotčené orgány, či orgány odpovědné za přezkum ÚPD v rámci svých kompetencí dovolit, může zavdat ke sporům o konkrétní regulaci území zásadní příčinu. Z tohoto důvodu se při řešení níže specifikovaných výzkumných otázek dostáváme přímo do praktické roviny. Z judikatury ÚS a NSS je přitom patrné, že na některé otázky týkající se výkonu a limitů samostatné působnosti ÚSC v územním plánování nahlížejí odlišným způsobem, neboť se v konkrétních případech rozešly v jejich řešení.[6] V rámci příprav rekodifikace stavebního práva je dokonce diskutována samotná právní forma vydávání ÚPD,[7] které jsou od účinnosti současného SZ vydávány formou OOP;[8] ta má přitom z mého pohledu na postavení ÚSC v územním plánování zásadní dopad. Je proto evidentní, že provedení práva na územní samosprávu v současné tuzemské právní úpravě územního plánování, i vzhledem k diskontinuitě způsobené totalitním režimem, není ve všech ohledech jednoznačně ukotveno a stále se určitým způsobem vyvíjí.

Do odborného diskurzu bych proto rád přispěl zkoumáním níže specifikovaných výzkumných otázek. V rámci jejich řešení rekapituluji postupné prosazování principu územní samosprávy do právní úpravy územního plánování po obnovení územní samosprávy na našem území počátkem 90. let 20. století a snažím se přispět k ustálení přístupu v některých

[6] Nález Ústavního soudu ze dne 14. května 2019, sp. zn. III. ÚS 3817/17, nález Ústavního soudu ze dne 12. května 2020, sp. zn. III. ÚS 709/19, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27 září 2017, sp. zn. 4 As 138/2017, či rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. prosince 2018, sp. zn. 6 As 113/2018.

[7] Důvodová zpráva k VNSZ (materiál včetně důvodové zprávy), s. 173 [online]. Úřad vlády České republiky, 8. září 2020 [cit. 10. prosince 2020]. Dostupné na: <https://apps.odok.cz/veklep-history-version?pid=ALBSBT8LM6U4>.

[8] § 36 odst. 4 SZ, § 43 odst. 4 SZ či § 62 odst. 1 SZ.

významných teoretických otázkách souvisejících s kompetencemi orgánů ÚSC při regulaci jejich území a hodnocením přípustnosti zásahů do práva na územní samosprávu při kontrole ÚSC ze strany státu. Výzkumné otázky, kterými je determinováno téma této práce, a na které budu za pomocí metod nalézání práva a univerzálních metod doktrinálního výzkumu hledat odpověď, jsou následující:

1. „*Je právo na územní samosprávu právním principem s normativním významem, který je způsobilý k poměřování s jinými právními principy, které se realizují v územním plánování?*“ Při řešení této výzkumné otázky vycházím ze stanovené hypotézy, že „*právo na územní samosprávu je právním principem s normativním významem, který je způsobilý k poměřování s jinými právními principy, které se realizují v územním plánování*“.
2. „*Představuje územní plánování imanentní obsah samostatné působnosti ÚSC?*“ Při řešení této výzkumné otázky vycházím ze stanovené hypotézy, že „*agenda územního plánování představuje imanentní obsah samostatné působnosti ÚSC*“.
3. „*Kdy po roce 1989 došlo k promítnutí práva na územní samosprávu do územního plánování v rámci tuzemského stavebního práva a jaké jsou dnešní (samosprávné) kompetence ÚSC v územním plánování?*“
4. „*Mohou ÚSC s odkazem na realizaci práva na územní samosprávu v ÚPD stanovit závazná pravidla pro využití svého území odchylně nebo nad rámec právních předpisů (včetně podzákonných právních předpisů) upravujících obsahové náležitosti ÚPD a přípustné způsoby regulace území?*“ Při řešení této výzkumné otázky vycházím ze stanovené hypotézy, že „*pro výkon samostatné působnosti orgány ÚSC platí stejné ústavní a zákonné limity, jako pro jakýkoliv jiný výkon veřejné moci* “.[9]
5. „*Jaké postavení mají ÚSC v rámci přezkumu ÚPD a jaká jsou kritéria přípustnosti zásahů státní moci do práva na územní samosprávu v územním plánování?*"

Při řešení těchto základních výzkumných otázek se nevyhnu řešení výzkumných otázek dílčích, terminologií procesního práva by se dalo říci „otázek předběžných“, které se budou v textu postupně vyskytovat; jedná se např. o již zmíněnou otázku právní formy vydávání ÚPD, otázku právní formy aktu, kterým je zasahováno do ÚPD v přezkumném řízení, či otázku limitů veřejné moci při výkonu samostatné působnosti ÚSC. Řešení stanovených výzkumných otázek

[9] Čl. 2 odst. 3 Ústavy, čl. 2. odst. 2 a čl. 4 odst. 1 Listiny.

je rozloženo v jednotlivých kapitolách práce, které jsou uspořádány tak, aby na sebe učiněné závěry, pokud možno, plynule navazovaly.

První kapitola je převážně definiční; v základním rozsahu nezbytném pro účely práce a její kompaktnost v ní vymezuji dva stěžejní pojmy, kterými jsou územní samospráva a územní plánování. Činím tak při vědomí, že obě tyto materie by co do všech svých rovin a aspektů samy o sobě mohly být předmětem samostatné publikace, a to nepochybně širšího rozsahu, než který je určen pro tuto rigorózní práci. Jsem však přesvědčen, že vymezení jejich základní podstaty, se zaměřením na aspekty, které jsou východiskem pro další kapitoly práce, je z hlediska kompaktnosti práce užitečné. Již v této kapitole se zabývám první výzkumnou otázkou, a to pohledem na právo na územní samosprávu prizmatem materie právních principů; odpověď na první výzkumnou otázku je totiž důležitým předpokladem pro řešení výzkumných otázek následujících.

V druhé kapitole, kterou jsem nazval „decentralizace veřejné správy v oblasti územního plánování," se zabývám projevy a aspekty práva na územní samosprávu v této oblasti. Hledám zde odpověď na druhou a třetí výzkumnou otázkou. Pojednávám zejm. o prvních projevech práva na územní samosprávu v právní úpravě územního plánování po roce 1989, modelu organizace veřejné správy, který zákonodárce v územním plánování nastavil, a v neposlední řadě řeším otázku, zda je vůbec nezbytné, aby zákonodárce samostatnou působnost v územním plánování do kompetencí orgánů ÚSC svěřil.

Třetí kapitola je věnována čtvrté výzkumné otázce. Zabývám se v ní limity samostatné působnosti ÚSC v územním plánování z hlediska limitů výkonu veřejné moci. V návaznosti na pojednání o právní formě vydávání ÚPD ÚSC, včetně vývojového kontextu, analyzuji pole působnosti, v rámci kterého se ÚSC mohou při regulaci svého území normativně pohybovat.

V poslední čtvrté kapitole se věnuji páté výzkumné otázce. Zabývám se zejm. analýzou právní úpravy a judikatury, která vymezuje kritéria pro ústavně konformní zásahy státní moci do územní samosprávy v souvislosti s územně plánovací činností ÚSC.

Jednotlivé kapitoly a řešení všech výzkumných otázek jsou shrnuty v závěru práce. Práce může být užitečná jak pro zákonodárce při koncepci právní úpravy územního plánování a kompetencí ÚSC v tomto procesu, tak pro postup orgánů veřejné správy a soudů při rozhodování o otázkách souvisejících s přezkumem ÚPD ÚSC; v neposlední řadě také pro ÚSC, které ÚPD vydávají, jakož i pro orgány veřejné správy, které je pořizují, nebo jsou v procesu jejich pořizování v pozici orgánů dotčených. Práce zároveň může sloužit jako zdroj pro studium zkoumané problematiky, neboť shrnuje některé podstatné souvislosti porevolučního vývoje právní úpravy územního plánování na místní a regionální úrovni, včetně

významných závěrů soudní judikatury. V neposlední řadě může být podnětem k zamyšlení a dalšímu zkoumání nejenom otázek nastolených v této práci, ale i dalších aspektů postavení územní samosprávy v územním plánování, neboť ucelené pojetí této problematiky přesahuje možnosti jedné kvalifikační práce.

Práce vychází z platného a účinného právního stavu ke dni 31. 5. 2021. Z hlediska analýzy vůle zákonodárce[10] prizmatem současně probíhající rekodifikace stavebního práva jsou v určitých otázkách předmětem zájmu práce rovněž návrh stavebního zákona ve verzi před připomínkovým řízením[11] a vládní návrh stavebního zákona v projednané verzi.[12]

[10] Srov. význam vůle zákonodárce z hlediska jednotlivých výkladových cílů: MELZER, Filip. *Metodologie nalézání práva. Úvod do právní argumentace*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2011, s. 78 – 87.

[11] Návrh stavebního zákona – verze do připomínkového řízení (materiál) [online]. Úřad vlády České republiky, 25. 11. 2019 [cit. 23. května 2021]. Dostupné na: <https://apps.odok.cz/veklep-history-version?pid=KORNBJ9J3PLM>.

[12] Vládní návrh stavebního zákona – projednaná verze (materiál včetně důvodové zprávy) [online]. Úřad vlády České republiky, 8. září 2020 [cit. 23. května 2021]. Dostupné na: <https://apps.odok.cz/veklep-history-version?pid=ALBSBT8LM6U4>.

1 Vymezení základních pojmů

1.1 Územní samospráva

Dle čl. 8 Ústavy se „*zaručuje samospráva územních samosprávných celků*“. Ačkoliv je decentralizace veřejné správy na samosprávné veřejnoprávní korporace tradiční i v dalších oblastech společenského života (samospráva profesní a ostatní),[13] v případě samosprávy územní se jedná o ústavní materii. Slovy ÚS představuje územní samospráva „*nezastupitelnou složku rozvoje demokracie*“[14] a její respektování je „*nutnou součástí právního státu*“.[15] V literatuře se dovozuje, že existence územní samosprávy představuje podstatnou náležitost demokratického právního státu ve smyslu čl. 9 odst. 2 Ústavy a v tomto důsledku je nezbytné na ní trvat, neboť změna podstatných náležitostí demokratického právního státu je nepřípustná.[16]

V čl. 3 odst. 1 Evropské charty místní samosprávy je pojem místní, resp. územní, samosprávy vymezen jako „*právo a schopnost místních společenství v mezích daných zákonem na svou odpovědnost a v zájmu místního obyvatelstva upravovat a spravovat podstatnou část věcí veřejných*“; toto právo poté mají vykonávat rady nebo shromáždění, které jsou složeny z členů svobodně zvolených z místního společenství.[17] Touto definicí se patrně inspiroval také ÚS, který územní samosprávu vymezil velmi obdobně jako „*výraz práva a schopnosti místních orgánů, v mezích daných zákonem, v rámci své odpovědnosti a v zájmu místního obyvatelstva regulovat a řídit část veřejných záležitostí*“.[18] V literatuře je územní samospráva definována například jako „*ústavně zaručené právo územních samosprávných celků jako územního společenství občanů rozhodovat na vlastní odpovědnost, ve svém a současně i veřejném zájmu, samostatně v rámci autonomních prostorů vymezených ústavním pořádkem a zákony, o svých záležitostech a záležitostech svých občanů v rámci vymezeného prostoru* (území – pozn. aut.)*, a nést za to veřejnoprávní odpovědnost*“.[19]

Než se pokoušet o více či méně vypovídající definice, které vzhledem k širokému obsahu pojmu „územní samospráva“ budou nutně vždy do jisté míry zobecněné, je spíše účelné

---

[13] KOUDELKA, Zdeněk. *Samospráva*. 1. vydání. Praha: Linde, 2007, s. 20. – 22.
[14] Nález Ústavního soudu ze dne 19. listopadu 1996, sp. zn. Pl. ÚS 1/96, bod II.
[15] Nález Ústavního soudu ze dne 14. května 2019, sp. zn. III. ÚS 3817/17, bod 31.
[16] MIKULE, Vladimír, SUCHÁNEK, Radovan. In SLÁDEČEK, Vladimír, MIKULE, Vladimír, SUCHÁNEK, Radovan, SYLLOVÁ, Jindřiška (ed). *Ústava České republiky: komentář*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 98 (čl. 8 Ústavy), FILIP: *Územní samospráva jako ústavní materie…*, s. 24, nebo GERLOCH, Aleš, HŘEBEJK, Jiří, ZOUBEK, Vladimír. *Ústavní systém České republiky*. 4. vydání. Praha: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2002, s. 110 - 111.
[17] Již Evropská charta místní samosprávy tak předpokládá princip reprezentace při výkonu územní samosprávy.
[18] Nález Ústavního soudu ze dne 19. listopadu 1996, sp. zn. Pl. ÚS 1/96., bod II.
[19] FILIP, Jan. *Územní samospráva jako ústavní materie…*, s. 36.

územní samosprávu vnímat komplexně jako právní institut, který je jak na ústavní, tak na zákonné úrovni rozveden řadou pravidel, ze kterých je nezbytné dovodit jeho podstatu a smysl a účel, jejichž zachycení v jedné komplexní definici je obtížné.

1.1.1 Ústavní a mezinárodní východiska územní samosprávy

Těžištěm a ústavním východiskem právní úpravy územní samosprávy je čl. 8 a hlava sedmá Ústavy.[20] Čl. 99 Ústavy označuje veřejnoprávní korporace, které jsou nositeli územní samosprávy, jako obce (základní ÚSC) a kraje (VÚSC). ÚSC jsou poté v čl. 100 odst. 1 Ústavy definovány jako „*územní společenství občanů, která mají právo na samosprávu*“. Postavení ÚSC jako veřejnoprávních korporací nadaných právní subjektivitou dále výslovně stvrzuje čl. 101 odst. 2 Ústavy. Východiskem samostatné působnosti ÚSC je poté čl. 101 odst. 1, odst. 2 Ústavy, který stanoví, že ÚSC jsou samostatně spravovány zastupitelstvem. Samostatná působnost zastupitelstev, resp. ÚSC, poté může být dle čl. 104 odst. 1 Ústavy stanovena pouze zákonem; v rámci této samostatné působnosti mohou dle čl. 104 odst. 3 Ústavy zastupitelstva vydávat obecně závazné vyhlášky. Dle čl. 101 odst. 4 Ústavy může „*stát zasahovat do činnosti územních samosprávných celků, jen vyžaduje-li to ochrana zákona, a jen způsobem stanoveným zákonem*“. Dalším ústavním zákonem, který upravuje postavení územní samosprávy, je ZVÚSC; tento právní předpis v souladu s výhradou ústavního zákona stanovenou v čl. 100 odst. 3 Ústavy konstituuje VÚSC a vymezuje jejich území. Stěžejními kodexy zákonné právní úpravy územní samosprávy jsou poté ObZř, KrZř a ZHlmP. Tyto právní předpisy upravují základní postavení ÚSC a na zákonné úrovni rozvíjejí a naplňují ústavní základy územní samosprávy. Působnost ÚSC, resp. působnost jejich orgánů, však fragmentárně upravuje mnoho dalších právních předpisů, které ve svém souhrnu (společně s výše uvedenými kodexy) vytvářejí konkrétní zákonný obsah pojmu územní samospráva.[21]

Z výše uvedeného lze dovodit, že územní samospráva patří nepochybně mezi základní ústavní východiska našeho zřízení, neboť je třeba vycházet z toho, že právní funkcí ústav je regulace pouze fundamentálních společenských vztahů.[22] O samosprávné tradici národa je zmínka také preambuli Listiny. Dle Filipa je prizmatem ústavní materie význam územní samosprávy v zásadě trojí. V první řadě se jedná o význam z hlediska konstrukce moci ve státě a principu dělby moci, kdy územní samospráva představuje institucionální podobu jedné z forem veřejné moci. Dále lze na institut územní samosprávy nahlížet jako na právo na samosprávu územního společenství, nebo i jedince; právo na samosprávu je tak součástí

[20] KOČÍ, Roman. *Obecní samospráva*. Praha: Leges, 2012, s. 14 – 15.
[21] MIKULE, SUCHÁNEK: *Ústava České republiky: komentář*…, s. 98 – 104 (čl. 8 Ústavy).
[22] FILIP, Jan. *Územní samospráva jako ústavní materie*…, s. 22.

základního politického práva na správu veřejných věcí (čl. 21 Ústavy). V neposlední řadě je nezbytné na institut územní samosprávy nahlížet také jako na projev cílů a hodnot, které přísluší modernímu ústavnímu státu, mezi které je třeba zařadit právě i právo na územní samosprávu.[23] V obdobném smyslu na několik dimenzí ústavního pojmu územní samosprávy poukazuje také NSS, který např. konstatoval, že „*územní samospráva není jen výkonem veřejné moci, ale rovněž ústavně zaručeným právem obcí a krajů, které může obec a kraj hájit nejen před obecnými soudy a Ústavním soudem, ale i před správními orgány v rámci výkonu veřejné správy*."[24]

Územní samospráva má kromě ústavního rozměru rovněž rozměr mezinárodní. O tom svědčí Evropská charta místní samosprávy, kterou je Česká republika vázána od 1. 9. 1999, a která z pohledu českého právního řádu představuje mezinárodní smlouvu dle čl. 10 Ústavy. Jak však vyplývá z jejích jednotlivých ustanovení, normativní věty v ní vyjádřené nepředstavují klasické právní normy jakožto konkrétně formulovaná pravidla chování a Evropská charta místní samosprávy tak není přímo použitelná (self-executing).[25] Její význam spočívá v tom, že směřuje k stanovenému cíli, k jehož dosažení stanovuje určité obecné předpoklady, aniž by však vytyčila konkrétní a určité podmínky charakteru právních norem; má tak spíše teleologickou povahu a její ustanovení je třeba chápat jako vyjádření jednotlivých stěžejních atributů územní samosprávy.[26]

1.1.2 Obce a kraje jako nositelé územní samosprávy

Již z čl. 100 odst. 1 Ústavy vyplývá, že nositeli územní samosprávy jsou ÚSC (obce a kraje), které představují „*územní společenství občanů, která mají právo na samosprávu*." Jako základní znaky ÚSC se v literatuře převážně uvádí právní, územní, osobní a ekonomický základ.[27]

Právní základ ÚSC spočívá především ve skutečnosti, že tyto veřejnoprávní korporace disponují vlastní právní subjektivitou a právě jako takové mohou být nositeli (subjekty) územní samosprávy.[28] Jsou tedy nejenom subjekty veřejné správy ve smyslu teorie správního práva,[29]

---

[23] Tamtéž, s. 24.
[24] Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. července 2016, sp. zn. 5 As 85/2015, bod 46.
[25] MIKULE, SUCHÁNEK: *Ústava České republiky: komentář*…, s. 98 – 104 (čl. 8 Ústavy).
[26] Nález Ústavního soudu ze dne 5. února 2003, sp. zn. Pl. ÚS 34/02, bod V.
[27] Viz např. KOPECKÝ, Martin. In HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo. Obecná část.* 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 90 – 98, PRŮCHA, Petr. *Správní právo – obecná část*. 8. vydání. Brno - Plzeň: Nakladatelství Doplněk a Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2012, s. 207 – 209, s. 230 – 231, KOPECKÝ, Martin. *Správní právo. Obecná část.* 2 vydání. Praha: C. H. Beck, 2021, 99 – 106, nebo FILIP, Jan. *Územní samospráva jako ústavní materie*…, s. 43 – 47.
[28] KOPECKÝ: *Správní právo. Obecná část*…, s. 90 – 98.
[29] SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo.* 4. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2019, s. 255 – 256.

ale disponují právní subjektivitou i ve smyslu práva soukromého, prizmatem kterého představují „právnické osoby veřejného práva“.[30] Vnitřní organizaci ÚSC upravuje ObZř, KrZř a ZhlmP; tyto právní předpisy konstituují jejich orgány, prostřednictvím kterých ÚSC vykonávají územní samosprávu nebo nepřímou státní správu. Tyto orgány ÚSC se tak nacházejí zejména buď v pozici vykonavatelů samosprávy,[31] nebo nepřímých vykonavatelů státní správy (smíšený model veřejné správy).[32] ÚSC však prostřednictvím svých orgánů právně jednají také v oblasti soukromého práva.[33] Jako právnické osoby vystupují v soukromoprávních vztazích svým jménem a nesou rovněž deliktní odpovědnost, resp. odpovědnost za škodu způsobenou protiprávním jednáním, a to dle obecných právních předpisů.[34] Za určitých okolností mohou být rovněž trestně odpovědné.[35] Jako nositelé veřejné správy při výkonu veřejné správy prostřednictvím jejich orgánů nesou odpovědnost za nezákonné rozhodnutí či nesprávný úřední postup dle zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem.[36]

Pokud jde o územní základ ÚSC jedná se o základní a nezbytný předpoklad, ale i smysl existence územní samosprávy.[37] V rámci vymezeného území vykonávají ÚSC svou samostatnou působnost. Pro účely nepřímé státní správy (přenesené působnosti) představuje území ÚSC, nebo několika ÚSC, správní obvody.[38] Jedním ze základních úkolů ÚSC dle § 2 odst. 2 ObZř, § 1 odst. 4 KrZř a § 2 odst. 2 ZhlmP je pečovat o všestranný rozvoj svého území; jedná se tak o jejich obecně formulovanou povinnost tvořící základ jejich samostatné

---

[30] Dle § 20 odst. 1 OZ je „*právnická osoba organizovaný útvar, o kterém zákon stanoví, že má právní osobnost, nebo jehož právní osobnost zákon uzná*“. Dle § 20 odst. 2 OZ poté „*právnické osoby veřejného práva podléhají zákonům, podle nichž byly zřízeny; ustanovení občanského zákoníku se použijí jen tehdy, slučuje-li se to s právní povahou těchto osob*“.

[31] SLÁDEČEK: *Obecné správní právo…*, s. 311.

[32] Tamtéž, s. 302.

[33] Zvláštní způsob tvorby vůle ÚSC při konkrétních právních jednáních a její projev navenek upravuje ObZř, KrZř, nebo ZhlmP. Na příkladu obcí lze uvést, že dle § 103 odst. 1 ObZř zastupuje obec navenek starosta; tvorba vůle samotné obce však závisí na tom, který orgán má kompetenci o dané záležitosti rozhodnout; zpravidla se bude jednat o zbytkovou působnost rady obce dle § 102 odst. 3 ObZř, nicméně rozhodování o některých zásadnějších záležitostech je svěřeno zastupitelstvu (viz § 84 a § 85 ObZř). Nerozhodne-li o konkrétním právním jednání kompetentní orgán, právní jednání je dle § 41 odst. 2 odst. 3 ObZř absolutně neplatné.

[34] Zejm. § 2894 a násl. OZ.

[35] VIDRNA, Jan, DOLANSKÝ, Pavel. *Trestní odpovědnost obchodních společností a územních samosprávných celků*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2014, s. 18. – 26.

[36] MATES, Pavel, SEVERA, Jakub. *Odpovědnost státu za výkon veřejné moci*. 1. vydání. Praha: Leges, 2014, s. 75.

[37] KOUDELKA, Zdeněk, PRŮCHA, Petr, ZWYRTEK HAMPLOVÁ, Jana. *Zákon o obcích. (obecní zřízení). Komentář*. Praha: Leges, 2019, s. 22.

[38] § 61 odst. 1 písm. a) ObZř, § 2 odst. 2 KrZř, či § 2 odst. 3 ZhlmP. Obce s pověřeným obecním úřadem a obce s rozšířenou působností vykonávají přenesenou působnost v rámci vymezených správních obvodů několika obcí.

působnosti.[39] Dle čl. 11 Ústavy tvoří území České republiky nedílný celek. Toto ústavní východisko, které souvisí s čl. 1 Ústavy, proklamujícím „jednotnost České republiky,[40] však nevylučuje existenci územní samosprávy, ale právě „pouze" potvrzuje, že Česká republika je státem unitárním.[41] Území státu představuje „*státními hranicemi vymezený prostor, kde stát vykonává svou suverenitu*".[42] Dle § 18 odst. 1, odst. 2 ObZř ve spojení s § 1 odst. 4 zákona č. 51/2020 Sb., o územně správním členění státu, je každá část území České republiky součástí území některé obce, které je vymezeno hranicí jednoho nebo více souvislých katastrálních území.[43] Zákonnou výjimkou z tohoto pravidla, předpokládanou § 18 odst. 1 ObZř, jsou pouze vojenské újezdy dle § 30 a násl. zákona č. 222/1999 Sb., o zajišťování obrany České republiky. Dle § 4 odst. 2 ObZř se území statutárních měst může členit na městské obvody nebo městské části s vlastními orgány samosprávy. Ústavním východiskem uvedeného členění území státu je již zmíněný čl. 99 Ústavy, dle kterého se Česká republika člení na obce a kraje. Území krajů je poté vymezeno v čl. 1 ZVÚSC.

Osobní základ ÚSC spočívá v lidu, resp. občanech, či „členech" těchto veřejnoprávních korporací, což rovněž vyplývá již z čl. 100 odst. 1 Ústavy, který ÚSC prohlašuje za územní společenství občanů; uvedené východisko je na zákonné úrovni zopakováno také v § 1 odst. 1 ObZř ve vztahu k obcím a v § 1 odst. 1 KrZř ve vztahu ke krajům. Občanům ÚSC jsou poté v ObZř, KrZř a ZhlmP systematicky věnovány příslušné pasáže těchto právních předpisů, které určují zejm. kdo je občanem daného ÚSC a jaká mu z tohoto občanství, resp. členství, vyplývají vůči ÚSC veřejná subjektivní práva a povinnosti.[44] Z pohledu organické teorie právního dualismu je vztah ÚSC a jejich občanů typickým příkladem veřejnoprávního vztahu; občané se s obcí, krajem, resp. hlavním městem Prahou, ocitají v právním vztahu právě z důvodu svého občanství (členství) a tento právní vztah není založen na principu rovnosti subjektů, ale územně samosprávný celek vystupuje vůči svým občanům z mocenského postavení.[45] Kromě občanů jsou v právním poměru k příslušnému ÚSC, za naplnění zákonem stanovených předpokladů,

---

[39] HEJČ, David. In POTĚŠIL, Lukáš, FUREK, Adam, HEJČ, David, CHMELÍK, Václav, RIGEL, Filip, ŠKOP, Jiří (ed). *Zákon o obcích. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2019, s. 11 – 16 (§ 2 ObZř).
[40] PAVLÍČEK, Václav a kol. *Ústavní práva a státověda. II. díl. Ústavní právo České republiky.* 2. vydání. Praha: Leges, 2015, s. 403.
[41] SLÁDEČEK: *Ústava České republiky: komentář*…, s. 172 – 177 (čl. 11 Ústavy).
[42] Tamtéž, s. 173.
[43] Území hlavního města Prahy je vymezeno v § 11 odst. 1 ZhlmP odkazem na přílohu č. 1 k tomuto zákonu.
[44] Viz zejm. § 16 ObZř, § 12 KrZř a § 6 a násl. ZhlmP; VAVROCHOVÁ, Simona, KUŠ, Petr. *Územní samosprávné celky*. 2 vydání. Praha: Institut pro místní správu, 2012, s. 18 – 22.
[45] MELZER, Filip, TÉGL, Petr. In MELZER, Filip, TÉGL, Petr (ed). *Občanský zákoník – velký komentář. Svazek I. § 1 – 117.* Praha: Leges, 2013, s. 33.

také cizinci,[46] případně vlastníci nemovitostí, které se nacházejí na jeho území.[47] Při vymezení osobního základu lze brát v potaz rovněž osoby, na které se vztahuje pravomoc ÚSC, což jsou v zásadě osoby, které se z nějakého důvodu nacházejí na jeho území (např. osoby, které se na území ÚSC zdržují, nebo podnikatelé, kteří mají na území ÚSC sídlo).[48]

Ekonomický základ ÚSC spočívá ve své podstatě ve skutečnosti, že dle vlastního rozpočtu samostatně nakládají se svým majetkem. Tento předpoklad je také upraven již na ústavní úrovni, když článek 100 odst. 3 uvádí, že ÚSC „*mohou mít vlastní majetek a hospodaří podle vlastního rozpočtu*“. Právo, resp. způsobilost, vlastnit majetek, tedy být subjektem vlastnického práva, vyplývá již ze základu právního a ze skutečnosti, že ÚSC jsou veřejnoprávními korporacemi. Sestavování rozpočtu, sestavování závěrečného účtu a hospodaření s prostředky se řídí zejm. zákonem č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů.[49]

1.1.3 Samostatná a přenesená působnost

ÚSC vykonávají buď působnost samostatnou, což je podstatou jejich existence a výrazem decentralizace veřejné správy, nebo působnost přenesenou.[50] Samostatnou působnost ÚSC představují především záležitosti, které se přímo dotýkají života občanů ÚSC a jeho území, a které svým významem nepřesahují tento svůj lokální charakter. Záležitosti zákonem určené jako přenesená působnost ÚSC naopak lokální význam přesahují.[51] Prolínání výkonu přenesené a samostatné působnosti je typické právě i při výkonu veřejné správy na úseku územního plánování, neboť se v této oblasti vyskytují jak zájmy lokálního a regionálního charakteru, tak zájmy „celostátní“.

Samostatná působnost zjednodušeně představuje „*právo samostatně spravovat záležitosti územního společenství občanů a vykonávat na daném území veřejnou moc*“.[52] Jak bylo již výše nastíněno, ústavním základem samostatné působnosti ÚSC je čl. 101 odst. 1, odst. 2 Ústavy. Z čl. 104 odst. 1 Ústavy dále vyplývá, že okruh samostatné působnosti může být stanoven pouze zákonem. Na toto ustanovení na zákonné úrovni navazují zejm. ustanovení § 35 ObZř, § 14 KrZř a § 16 ZhlmP, která představují určité „generální klauzule“ samostatné

[46] § 17 ObZř, § 13 KrZř, § 9 odst. 1 ZhlmP.
[47] § 16 odst. 3 ObZř, § 12 odst. 3 KrZř, § 9 odst. 2 ZhlmP.
[48] KOPECKÝ: *Správní právo. Obecná část…*, s. 94.
[49] § 44 ObZř, § 22 KrZř a § 41 ZhlmP; do hospodaření ÚSC má dopad rovněž zákon č. 23/2017 Sb., o pravidlech rozpočtové odpovědnosti.
[50] NUNVÁŘOVÁ, Svatava. *Veřejná politika a územní správa a samospráva*. 1. vydání. Brno: Masarykova Univerzita, 2006, s. 89 – 90.
[51] KOPECKÝ: *Správní právo. Obecná část…*, s. 101.
[52] FILIP: *Územní samospráva jako ústavní materie…*, s. 39.

působnosti ÚSC. Samostatná působnost ÚSC však může být vymezena i jinými zákony; přitom platí, že pokud zvláštní zákon upravuje působnost ÚSC a nestanoví, že jde o působnost přenesenou, jde vždy o působnost samostatnou.[53] Okruh samostatné působnosti musí vymezovat zákon a určení, které záležitosti budou samostatnou působnost ÚSC představovat, je vždy do určité míry politickým rozhodnutím, neboť i dle ÚS „*lze nepoliticky (…) stěží předem určit, které záležitosti mají místní, nebo oblastní dopad, a zasouloží si proto vynětí z působení ústřední moci.*“[54] Toto politické rozhodnutí však není neomezené a musí se pohybovat v určitých mantinelech, které představuje samotné ústavně zaručené právo na samosprávu, které slovy ÚS „*nemůže být zákonodárcem vyprázdněno*“, ačkoliv má široký prostor pro určení, které záležitosti do samostatné působnosti ÚSC svěří.[55] Jelikož se obce nacházejí vždy na území některého kraje, není možné, aby totožné záležitosti byly svěřeny do samostatné působnosti obcí a krajů zároveň; ustanovení § 35 odst. 1 ObZř proto obsahuje také negativní prvek ve vymezení samostatné působnosti obcí a normuje, že do samostatné působnosti obcí sice patří záležitosti, které jsou v zájmu obce a občanů obce, to však pouze „*pokud nejsou zákonem svěřeny krajům*“ (subsidiarita samostatné působnosti obcí ve vztahu k samostatné působnosti krajů).[56] Do samostatné působnosti ÚSC řadí ObZř, KrZř, ZhlmP, ale i další zvláštní zákony mnoho konkrétněji vymezených záležitostí, jejichž výčet však vzhledem ke generálním klauzulím samostatné působnosti není uzavřený a přesahuje účel této práce.[57] V rámci samostatné působnosti jsou ÚSC oprávněny vydávat vlastní právní předpisy, které Ústava označuje jako „obecně závazné vyhlášky“; judikatura ÚS se postupně přiklonila k závěru, že tyto právní předpisy jsou právními předpisy originárními.[58] OZV mají omezenou místní působnost pouze na území ÚSC, který je vydal. Při vydávání obecně závazných vyhlášek se ÚSC řídí zákonem; v ostatních případech výkonu samostatné působnosti jsou povinny řídit se i jinými právními předpisy (§ 35 odst. 3 ObZř, § 16 KrZř, § 16 odst. 4 a § 18 odst. 2 ZhlmP). Při výkonu samostatné působnosti jsou ÚSC relativně nezávislé a nejsou podřízeny státu; stát nad jejich samostatnou působností však vykonává dozor, který musí být prováděn v rámci Ústavou předepsaných mantinelů (§ 101 odst. 4 Ústavy).[59] Proti neoprávněným zásahům do samostatné působnosti se ÚSC mohou bránit. Jednak mohou využít prostředky správního

[53] § 8 ObZř § 4 KrZř a § 33 odst. 1 a odst. 2 ZhlmP.
[54] Nález Ústavního soudu ze dne 5. února 2003, sp. zn. Pl. ÚS 34/02, bod V.
[55] Tamtéž.
[56] MIKULE, SUCHÁNEK: *Ústava České republiky: komentář…*, s. 1223 – 1225 (čl. 104 Ústavy).
[57] KOPECKÝ: *Správní právo. Obecná část…*, s. 102 – 105.
[58] K tomu viz např. nález Ústavního soudu ze dne 11. prosince 2007, sp. zn. Pl. ÚS 45/06, který rekapituluje historický pohled ÚS na pojetí obecně závazných vyhlášek ÚSC a formuluje závěr, že obecně závazné vyhlášky jsou originárním pramenem práva, k jejichž vydání mají ÚSC zmocnění již v samotném čl. 104 odst. 3 Ústavy.
[59] KOPECKÝ: *Správní právo. Obecná část…*, s. 102 – 103.

soudnictví a napadnout akty veřejné moci, které do jejich samostatné působnosti zasahují (typicky např. akt, kterým je rušena část jejich ÚP) a jednak mohou podat tzv. komunální stížnost ve smyslu 87 odst. 1 písm. c) Ústavy a § 72 odst. 1 písm. b) ZÚS.[60]

Dle čl. 105 Ústavy jsou některé záležitosti výkonu státní správy zákonem přenášeny na orgány ÚSC, které se tak stávají rovněž nepřímými vykonavateli státní správy, jejímž nositelem je v tomto případě stát (nikoliv samotné ÚSC, jako je tomu v případě územní samosprávy). V tomto ohledu hovoříme o „přenesené působnosti" ÚSC, která představuje tzv. dekoncentraci státní správy (na rozdíl od decentralizace veřejné správy v případě působnosti samostatné).[61] V případě výkonu přenesené působnosti se tak jedná o výkon státní správy (nepřímý), nikoliv o výkon samosprávy. Běžně používané spojení „přenesená působnost ÚSC je ve své podstatě nepřesné, jelikož samotný čl. 105 Ústavy stanoví, že „*výkon státní správy lze svěřit orgánům samosprávy*", nikoliv ÚSC jako takovým; tyto zde nevystupují jako subjekt státní správy, kterým v tomto případě, jak bylo již výše uvedeno, zůstává stát. Přenesenou působnost tak vykonávají orgány ÚSC, většinou obecní a krajský úřad. Tyto orgány vykonávají přenesenou působnost na území, které zákon pro účely nepřímého výkonu státní správy označuje jako správní obvod.[62] V případě obcí je správním obvodem území obce,[63] nicméně obecní úřady obcí s pověřeným obecním úřadem[64] a obcí s rozšířenou působností[65] vykonávají právními předpisy přidělené úkoly státní správy pro správní obvody zahrnující území více obcí, které jsou definovány příslušnými právními předpisy.[66] V případě krajů je správním obvodem území kraje.[67] V souladu s čl. 105 Ústavy může být výkon přenesené působnosti na orgány ÚSC dekoncentrován pouze zákonem. Z příslušného zákona musí být navíc patrné, že se v případě svěřené záležitosti jedná o výkon přenesené působnosti; v opačném případě by platilo výše uvedené pravidlo, že nestanoví-li zákon, že se jedná o přenesenou působnost ÚSC, jedná se o působnost samostatnou. V rámci přenesené působnosti mohou orgány ÚSC vydávat právní předpisy, které zákon označuje jako nařízení. Nařízení orgánů ÚSC představují nařízení ve smyslu čl. 79 odst. 3 Ústavy; jako taková jsou tak podzákonným (odvozeným) právním předpisem. K jejich vydání potřebují orgány ÚSC zákonné zmocnění.[68] Při výkonu přenesené

[60] MIKULE, SUCHÁNEK: *Ústava České republiky: komentář…*, s. 1190 – 1206 (čl. 101 Ústavy).
[61] KOPECKÝ: *Správní právo. Obecná část…*, s. 101.
[62] § 61 odst. 1 písm. a) ObZř, § 2 odst. 2 KrZř, § 2 odst. 3 a § 4 odst. 2 ZhlmP.
[63] § 61 odst. 1 písm. a) ObZř.
[64] § 1 a příloha zákona č. 314/2002 Sb., o stanovení obcí s pověřeným obecním úřadem.
[65] § 3 zákona č. 51/2020 Sb., o územně správním členění státu.
[66] Vyhláška Ministerstva vnitra č. 345/2020 Sb., o stanovení správních obvodů obcí s pověřeným obecním úřadem a vyhláška Ministerstva vnitra č. 346/2020 Sb., o stanovení správních obvodů obcí s rozšířenou působností.
[67] § 2 odst. 2 KrZř; srov. též § 1 odst. 1 zákona č. 51/2020 Sb., o územně správním členění státu.
[68] KOPECKÝ: *Správní právo. Obecná část…*, s. 48 – 50.

působnosti se orgány ÚSC při vydávání nařízení řídí zákony a jinými právními předpisy a v ostatních případech též usneseními vlády, směrnicemi ústředních správních úřadů a opatřeními příslušných orgánů veřejné správy přijatými při kontrole výkonu přenesené působnosti podle ObZř, KrZř a ZhlmP (§ 61 odst. 2 ObZř, § 30 KrZř, § 31 odst. 3 a § 32 odst. 3 ZhlmP).

1.1.4 Právo na územní samosprávu jako právní princip

Z právně teoretického i praktického hlediska je významné jaké postavení má „právní entita“, kterou představuje „právo na územní samosprávu“, v rámci našeho systému práva. Konkrétně zda právo na územní samosprávu představuje právní standard, který má v rámci našeho právního řádu sám o sobě právní (normativní) význam, a který je způsobilý k poměřování s ostatními právními principy. Uvedená otázka má zásadní důležitost při konfliktu práva na územní samosprávu s jinými hodnotami, resp. principy, v konkrétních případech aplikace práva (v územním plánování přitom ke konfliktu různých veřejných a soukromých zájmů, resp. hodnot, přirozeně dochází). Otázka, které právní entity podřadíme pod pojem „právní princip“, je přitom problematikou zejména právně filozofickou.[69] V našem prostředí se nejvíce prosazují Dworkinova a Alexyho teorie právních principů.[70] Zejm. Alexyho pojetí představuje doktrinální základ přístupu ÚS k poměřování principů, resp. testu proporcionality.[71]

Dworkin rozlišuje principy *stricto sensu*, politiky (*policy*) a další druhy standardů odlišných od právních pravidel, resp. právních norem s konkrétně vymezenou skutkovou podstatou; tyto entity v souhrnu podřazuje pod zastřešující pojem právní principy *largo sensu*.[72] Politikou (*policy*) označuje „*takový standard, který vytyčuje cíl, jehož se má dosáhnout, zpravidla zlepšení určité ekonomické, politické, nebo sociální kvality společnosti*“.[73] Principem *stricto sensu* označuje „*standard, který se má dodržovat* (…) *proto, že je požaduje spravedlnost (justice), slušnost (fairness) nebo nějaká jiná dimenze morálky (morality).*“[74] Principy *stricto sensu* a politiky mají společné to, že v obou případech se jedná o právní entity, které se neaplikují způsobem „všechno, nebo nic“ jako „klasické“ právní normy s konkrétně

[69] MELZER: *Metodologie nalézání práva...,* s. 45 – 56.
[70] MELZER: *Metodologie nalézání práva…*, s. 47 – 55; ČERVÍNEK, Zdeněk. *Princip proporcionality v judikatuře Ústavního soudu ČR. Diplomová práce.* Olomouc: Univerzita palackého v Olomouci, Právnická fakulta, 2012, s. 7, s. 14 – 24.
[71] ČERVÍNEK, Zdeněk. *Princip proporcionality v judikatuře Ústavního soudu ČR. Disertační práce*. Olomouc: Univerzita palackého v Olomouci, Právnická fakulta, 2019, s. 221 - 222.
[72] DWORKIN, Ronald Myles. *Když se práva berou vážně*. 1. české vydání. Praha: Oikoymenh, 2001, s. 43 – 44.
[73] Tamtéž, s. 44.
[74] Tamtéž, s. 44.

vymezenou skutkovou podstatou, nýbrž jsou způsobilé nastínit řešení v konkrétním složitém případě aplikace práva, který z různých důvodů není možné jednoznačně vyřešit dle právních norem. A to aniž by byla dotčena jejich „existence“ a „platnost“ v situacích, kdy je jejich aplikace potlačena prosazením jiné právní entity při vzájemném konfliktu.[75] Praktický význam Dworkinova rozlišování principů *stricto sensu* a politik (byť se s nimi má v podstatě metodologicky nakládat obdobně) spočívá zejm. v závažnosti (významu) obou těchto právních entit. Zjednodušeně se dá shrnout, že v případě konfliktu politiky s právním principem *stricto sensu* by měl zásadně dostat přednost právní princip, ze kterého vyplývá oprávnění konkrétnímu subjektu; politika, jakožto společenský cíl, by se měla prosadit pouze v případech závažného veřejného zájmu.[76] I Dworkin však připouští, že rozdíl mezi „*principle*“ a „*policy*“ se může setřít, když se věc chápe tak, že princip *stricto sensu* vytyčuje společenský cíl, kterým může být právě společnost založená na příslušných hodnotách, nebo že „politika“ vytyčuje princip, jelikož cíl, na který je zaměřena, je společensky hodnotný.[77] Na podobnost právních principů *stricto sensu* a politik při rozboru Dworkinova pojetí poukazuje také Kühn, když konstatuje, že „*některé principy však mohou s právně politickými cíly bezprostředně souviset, respektive řada právně politických cílů je převoditelná na principy svého druhu*“.[78]

Alexy (obdobně jako Dworkin) rozlišuje dvě základní množiny právních entit, a to právní normy *stricto sensu* s konkrétně stanovenou skutkovou podstatou a právní principy; obě tyto množiny však zastřešuje pojmem právní normy (*largo sensu*).[79] Toto terminologické rozlišení však nemá zásadní praktický význam pro nakládání s těmito entitami v rámci právního řádu. Také Alexy svoji teorii v prvé řadě staví na odlišných vlastnostech principů od právních norem *stricto sensu*, spočívajících zejm. v tom, že v konkrétním případě jejich kolize se tato kolize řeší jejich poměřováním, v rámci kterého se určí, který z kolidujících principů je závažnější a dostane přednost.[80] Na rozdíl od právních norem s konkrétně vymezenou skutkovou podstatou, pro která platí klasická pravidla jako *lex posterior derogat legi priori*, *lex specialis derogat legi generali,* či *lex superior derogat legi inferiori*.[81] Jedna z praktických odlišností Alexyho teorie oproti Dworkinově teorii spočívá v tom, že nepřikládá *prima facie* odlišnou závažnost politikám, jako převážně společenským cílům, a principům *stricto sensu*,

[75] Tamtéž, s. 46 – 51.
[76] ČERVÍNEK: *Princip proporcionality v judikatuře Ústavního soudu ČR. Diplomová práce…*, s. 17.
[77] DWORKIN: *Když se práva berou vážně...*, s. 44.
[78] KÜHN, Zdeněk. *Aplikace práva ve složitých případech, k úloze právních principů v judikatuře*. Praha: Nakladatelství Karolinum, 2002, s. 95.
[79] ALEXY, Robert. *A Theory of Constitutional Rights*. Oxford: Oxford University, 2002, s. 44 – 47.
[80] Tamtéž, s. 50.
[81] ALEXY: *A Theory of Constitutional Rights…*, s. 49.

které mají ve smyslu Dworkinova pojetí převážně podobu subjektivních oprávnění (zejm. základních práv); k těmto má být v případě poměřování *a priori* přistupováno jako k rovnocenným právním entitám, neboť pro právně metodologické účely toto rozlišování není nutné a pojem právního principu nedává smysl vázat pouze k individuálním subjektivním právům, nýbrž je vhodné vázat ho i k právům kolektivním či právně politickým cílům (politikám).[82] Důležitým společným kritériem všech uvedených standardů (principů *stricto sensu* i politik), na základě kterého je lze pro právně metodologické účely podřadit pod pojem právní princip a nakládat s nimi totožně, je skutečnost, že všechny tyto standardy jsou způsobilé vzájemného poměřování v případech, kdy se dostanou do kolize.[83]

Na základě výše uvedeného tak lze rozlišit dvě stěžejní kategorie s normativním významem v právním řádu. Právní normy a právní principy (pojem právní princip je v této práci chápán v nejširším slova smyslu, zahrnujíc jak základní práva, tak veřejné zájmy a jiné hodnoty s normativním významem, které jsou způsobilé vzájemného poměřování). Zatímco aplikace dvou právních norem s konkrétní skutkovou podstatou, které odlišným způsobem řeší jeden konkrétní případ, představuje nežádoucí rozpor a za použití interpretace práva zkoumáme, kterou normu budeme aplikovat a jaký skutkový stav pod ní můžeme subsumovat, právní principy fungují odlišným způsobem. Pokud se v rámci konkrétní věci střetávají dva či více právních principů, je naopak žádoucí, aby byly v co největší míře aplikovány (pokud možno) všechny. Až poté, co to není možné, je třeba upřednostnit (za použití korektního metodologického postupu) jeden princip na úkor principu jiného.[84] Prizmatem tohoto pojetí jsou v tuzemské doktríně právní principy definovány např. jako „*normativní věty v podobě příkazů k optimalizaci, tj. bez konkrétně vymezené skutkové podstaty, které současně představují základní axiologická a funkční východiska normativního systému*“,[85] nebo jako „*pravidla vyjádřitelná kondicionální (podmiňovací) normativní větou, která jsou koncentrovaným vyjádřením normativního obsahu právního řádu, nebo jeho části čítající několik právních norem*“.[86] Jinými slovy, představují základní hodnotové soudy (v širším pojetí i politické cíle), které ovlivňují dotčenou právní materii.[87] Za účelem poměřování principů, resp. zásahů do nich, ÚS, inspirován německým Spolkový ústavním soudem,[88] ve své

[82] ALEXY: *A Theory of Constitutional Rights…*, s. 65 - 66. Též ČERVÍNEK: *Princip proporcionality v judikatuře Ústavního soudu ČR. Diplomová práce…*, s. 20 – 22.
[83] ALEXY: *A Theory of Constitutional Rights…*, s. 65 – 66. Též MELZER: *Metodologie nalézání práva…*, s. 54.
[84] MELZER: *Metodologie nalézání práva…*, s. 51 – 53.
[85] Tamtéž, s. 53.
[86] OSINA, Petr. *Teorie práva*. 1. vydání. Praha: Leges, 2013, s. 75.
[87] MELZER: *Metodologie nalézání práva…*, s. 46.
[88] WINTR, Jan. Alexyho vážící formule. *Právník*, 2016, roč. 155, č. 5, s. 446 – 461.

judikatuře definoval test proporcionality.[89] Ten lze definovat jako „*příkaz veřejné moci, aby zasahovala do ústavně chráněných principů a hodnot jen v nezbytných případech a za použití jen takových prostředků nezbytných k dosažení cíle, které představují nejmenší zásah do ústavně zaručeného principu či hodnoty*“.[90]

Stěžejní je otázka, jak odůvodnit, že ten který standard, hodnota, či politický cíl, které jsou způsobilé být právním principem ve výše uvedeném smyslu, hrají tuto roli v tom kterém konkrétním právním řádu.[91] Za tímto účelem je nezbytné rozlišovat právní principy na psané a nepsané. Zatímco psané právní principy získávají v příslušném právním řádu svoji legitimitu přímo vyjádřením v některém právním předpise, s odůvodněním existence nepsaných právních principů je to složitější.[92] Vzhledem k tomu, že právo na územní samosprávu je výslovně vyjádřeno přímo v Ústavě, pohybujeme se v rovině psaného práva. Čl. 8 Ústavy stanoví „*zaručuje se samospráva územních samosprávných celků*“. V případě práva na územní samosprávu je tak nezbytné zkoumat, zda v čl. 8 Ústavy vyjádřená normativní věta je základním axiologickým (hodnotovým) východiskem určité skupiny norem, zda neobsahuje konkrétně formulovanou skutkovou podstatu, typickou pro právní normy *stricto sensu*, a zda by její plné uplatnění bránilo realizaci jiných právních norem a principů.[93] Pokud bude ve všech případech odpověď kladná, jedná se o právní princip. V prvním případě je třeba jednoznačně odpovědět kladně. Přidržíme-li se přiléhavého Filipova komplexního vymezení územní samosprávy, tato představuje nejenom fundamentální právně-politický cíl a východisko našeho právního řádu (což v Dworkinově pojetí odpovídá pojmu *policy*),[94] ale z jiného úhlu pohledu také součást ústavně zaručeného základního politického práva jedince na správu věcí veřejných, vyjádřeného v čl. 21 Ústavy (což v Dworkinově pojetí odpovídá pojmu principu *stricto sensu*), případně právo společenství občanů jako celku, tedy určitou hodnotu kolektivní povahy (v rámci výše uvedeného Alexyho pojetí je přitom neúčelné mezi hodnotami kolektivní a individuální povahy rozlišovat).[95] Kladně je třeba odpovědět i v ostatních případech. Právo na územní samosprávu jako fundamentální východisko je na ústavní úrovni rozvedeno v hlavě sedmé Ústavy a provedeno řadou právních předpisů, zejm. ObZř, KrZř a ZhlmP, tvořících ve svém celku komunální právo.[96] Teprve tyto právní předpisy obsahují právní normy s konkrétně

[89] Viz populární nález Ústavního soudu ze dne 12. 10. 1994, sp. zn. Pl.ÚS 4/94.
[90] WINTR: *Alexyho vážící formule…*, s. 446.
[91] MELZER: *Metodologie nalézání práva…*, s. 56.
[92] Tamtéž, s. 56 – 60.
[93] Tamtéž, s. 58.
[94] Viz FILIP, Jan. *Územní samospráva jako ústavní materie…*, s. 22.
[95] Tamtéž, s. 24.
[96] KOPECKÝ, Martin. *Právní postavení obcí a krajů – základy komunálního práva*. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2017, s. 55.

stanovenou skutkovou podstatou, které právo na územní samosprávu rozvádějí, a které je možné aplikovat jako „klasická“ právní pravidla způsobilá subsumpce konkrétního skutkového stavu. V čl. 8 Ústavy vyjádřená normativní věta (což povětšinou platí i pro další právní úpravu územní samosprávy v hlavě sedmé Ústavy) konkrétně formulovanou skutkovou podstatu nezbytnou pro její klasifikaci jako právní normy *stricto sensu* neobsahuje. Plné a bezvýjimečné uplatnění práva na územní samosprávu na základě ústavních proklamací by poté jednoznačně bránilo realizaci jiných právních pravidel a principů. Na první pohled je zřejmá také skutečnost, že se nejedená o pouhou proklamaci bez právního významu. V rámci výše uvedeného chápání právních principů, ze kterého, jak bylo uvedeno, vychází i ÚS a jím judikovaný test proporcionality, je zřejmé, že právo na územní samosprávu je způsobilé být právním principem, a to se všemi důsledky, které s tím právní řád a judikatura ÚS spojuje.[97]

Lze tak uzavřít, že právo na územní samosprávu představuje v rámci našeho právního řádu právní princip, a to právní princip psaný, který má ústavní právní sílu, což je třeba brát v potaz při poměřování práva na územní samosprávu s jinými právními principy.[98] O „principu územní samosprávy“ nakonec běžně hovoří nejenom odborná literatura,[99] ale i soudní judikatura.[100] V rámci rozhodovací praxe ÚS je poté s právem na územní samosprávu běžně nakládáno jako s právním principem, přičemž zásahy do něj je dle ÚS nezbytné podrobit testu proporcionality.[101] Právní principy mají nepochybně rovněž legislativní význam. Při přípravě právní úpravy, která se dotýká oblasti, v rámci které se realizují, je nezbytné tuto právní úpravu koncipovat tak, aby dané právní principy byly zachovány v co největším rozsahu.[102] Pro problematiku územního plánování mají tyto závěry takové důsledky, že právo na územní samosprávu je způsobilé k poměřování s jinými právními principy, které se v územním plánování realizují, a jejichž ochrana je v rámci tohoto procesu sledována;[103] pokud se dostane

[97] Zejm. nezbytnost poměřování zásahů do tohoto práva (principu).
[98] MELZER: *Metodologie nalézání práva…*, s. 67 – 69.
[99] Viz např. FILIP, Jan. *Územní samospráva jako ústavní materie…*, s. 24; MIKULE, SUCHÁNEK: *Ústava České republiky: komentář…*, s. 98 – 101.
[100] Viz např. nález Ústavního soudu ze dne 14. května 2019, sp. zn. III. ÚS 3817/17, bod 31. nebo nález Ústavního soudu ze dne 24. listopadu 1998, sp. zn. Pl. ÚS 38/97, bod III.
[101] Viz nález Ústavního soudu ze dne 7. května 2013 sp. zn. III. ÚS 1669/11, bod VII., nález Ústavního soudu ze dne 2. dubna 2013, sp. zn. Pl.ÚS 6/13, bod 44., nález Ústavního soudu ze dne 9. listopadu 2017, sp. zn. I. ÚS 655/17, bod 101., nález Ústavního soudu ze dne 14. května 2019, sp. zn. III. ÚS 3817/17, bod 57., nález Ústavního soudu ze dne 12. května. 2020, sp. zn. III. ÚS 709/19, bod 56.
[102] MELZER: *Metodologie nalézání práva…*, s. 56.
[103] Ochrana vlastnického práva, ochrana životního prostředí, ochrana přírody a krajiny, ochrana vod, ochrana ovzduší, ochrana zemědělského půdního fondu, ochrana lesa, ochrana kulturních památek, ochrana ložisek nerostných surovin, ochrana energetiky, obrana a bezpečnost státu, požární ochrana atd. Viz Ústav územního rozvoje. *Dotčené orgány v procesu územního plánování*. Brno: UUR, 2020, s. 6. Dostupné na: <http://www.uur.cz/images/5-publikacni-cinnost-a-knihovna/internetove-prezentace/dotcene-organy/2020-04-02/01-uvod-02042020.pdf>.

do konfliktu s jiným právním principem, který má základ v ústavním pořádku, a jehož význam v konkrétním případě převáží, musí mu ustoupit (a naopak), aniž by v abstraktní rovině ztratilo svůj význam (např. zájem obce na záboru zemědělského půdního fondu, který je však neproporcionální z hlediska principu ochrany zemědělského půdního fondu,[104] nebo střet mezi záměrem obce a pohledem dotčeného orgánu ochrany kulturních památek ohledně možných způsobů využití území).[105] Důležité tedy je, že vzhledem k tomuto svému charakteru se právo na územní samosprávu nemůže uplatňovat „bezbřeze", ale vždy pouze do té míry, do které to ostatní relevantní principy (po vzájemném poměření) připouští (byť je výkon samostatné působnosti, jako jedné z forem veřejné moci, v souladu s ústavními a zákonnými mantinely výkonu veřejné moci, tedy v rámci zákonem svěřené pravomoci a působnosti orgánů ÚSC).

1.2 Územní plánování

Územní plánování[106] představuje stěžejní oblast působnosti orgánů veřejné správy a je nezbytným předpokladem pro racionální rozvoj území určitého celku,[107] jakož i nástrojem k ochraně rozmanitých záležitostí veřejného zájmu vztahujících se k využívání území, zejm. životního prostředí.[108] Předmětem činnosti, kterou nazýváme územním plánováním, je území.[109] Území je neodmyslitelným pojmovým znakem každého státu,[110] ale jak bylo již uvedeno, také každé samosprávné veřejnoprávní korporace založené na teritoriálním principu (územní základ);[111] proto je typické, že v této oblasti veřejné správy dochází k prolínání jak zájmů lokálních a regionálních, reprezentovaných územní samosprávou, tak zájmů celostátních, reprezentovaných státní správou. Pojem územní plánování je definován různými způsoby v závislosti na tom, z jakého úhlu pohledu je na něj nahlíženo. Přistupujeme-li

---

[104] Nález Ústavního soudu ze dne 23. června 2020, sp. zn. III. ÚS 1030/20.
[105] Nález Ústavního soudu ze dne 12. května 2020, sp. zn. III. ÚS 709/19.
[106] Územní plánování je součástí veřejného stavebního práva (KLIKOVÁ: *Stavební právo...,* s. 9.). Vedle veřejného stavebního práva je stavěno stavební právo soukromé, jehož předmětem jsou zejm. smluvní a další závazkové vztahy ve výstavbě; ŠTENGLOVÁ, Ivana a kol. *Stavební právo. Díl II. Stavební právo soukromé*. 1. vydání. Praha: Polygon, 2000, s. 11. K typickým smluvní typům srov. KLEE, Lukáš. *Stavební smluvní právo*. 1 vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2015, s 39. Vzhledem k současnému širokému pojetí soukromého práva a jednotné úpravě závazků v OZ může být koncept svébytného soukromého stavebního práva jako právního odvětví, resp. pododvětví, diskutabilní. Ve prospěch jeho existence lze argumentovat „*nutnou specializací profesí ve stavebnictví*" vzhledem ke specifičnosti, náročnosti a diverzifikaci tohoto oboru jako předmětu regulace; KLEE, Lukáš. *Smluvní vztahy výstavbových projektů*. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2012, s. 2.
[107] MACHATA, Pavel. In HEGENBART, Miroslav, SAKAŘ, Bedřich a kol. (ed). *Stavební zákon*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2008, s. 51.
[108] JANČÁŘOVÁ, Ilona a kol. *Právo životního prostředí: zvláštní část*. 1. vydání. Brno: Masarykova Univerzita, Právnická fakulta, 2015, s. 170.
[109] PEKÁREK, Milan a kol. *Pozemkové právo*. 1. vydání. Brno: Masarykova Univerzita, Právnická fakulta, 2015, s. 35.
[110] FILIP, Jan, SVATOŇ, Jan. *Státověda*. 5 vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2011, s. 321 – 334.
[111] VÁŇA, Luboš. In VEDRAL, Josef, VÁŇA, Luboš, BŘEŇ, Jan, PŠENIČKA, Stanislav (ed). *Zákon o obcích (obecní zřízení)*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2008, s. 139 (§ 18 ObZř).

k územnímu plánování jako k určité aktivitě či „procesu“, je vymezováno například jako „*státem, kraji a obcemi organizovaná činnost, která slouží k vytváření komplexních předpokladů pro výstavbu a udržitelný rozvoj území*“[112] nebo obsáhleji jako „*trvalá, soustavná a komplexní činnost orgánů územního plánování a stavebních úřadů, zaměřená na naplňování cílů a úkolů územního plánování, za použití jeho základních nástrojů, kterými jsou územně plánovací podklady, územně plánovací dokumentace a územní rozhodnutí.*“[113] Je-li na územní plánování nahlíženo jako na určitý soubor pravidel, resp. opatření, je vymezováno například jako „*soustava pravidel, metod a nástrojů, které zajišťují postupné, často dlouhodobé naplňování dohodnutých cílů urbanistické, krajinářské a architektonické tvorby*“[114] či jako „*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 směřujících k cílené regulaci takového nakládání a využívání*“.[115]

Právní předpisy definici pojmu územní plánování tradičně neobsahují, nýbrž přistupují přímo k vymezení cílů a úkolů územního plánování, ze kterých je nakonec smysl a účel tohoto pojmu patrný nejlépe.[116] Pokud vyjdeme z § 18 odst. 1 SZ, mohli bychom územní plánování zjednodušeně definovat jako „*činnost, jejímž cílem je vytvářet předpoklady pro výstavbu a pro udržitelný rozvoj území*“. Ve smyslu § 38 odst. 1 VNSZ poté jako „*činnost, jejímž cílem je soustavně a komplexně řešit funkční využití území, stanovovat zásady jeho plošného a prostorového uspořádání a vytvářet předpoklady pro udržitelný rozvoj území*“.

Z tohoto vymezení je patrné, že základním principem územního plánování je udržitelný rozvoj území.[117] Udržitelný rozvoj území spočívá ve vyváženém vztahu podmínek pro příznivé životní prostředí, pro hospodářský rozvoj a pro soudržnost společenství obyvatel území;[118] hlavním smyslem udržitelného rozvoje území je takové využívání území, které uspokojuje potřeby současné generace, aniž by ohrožovalo podmínky života generací budoucích. Pojem udržitelný rozvoj se v literatuře začal hojněji užívat až počátkem 90. let. 20. století. SZ1976

---

[112] DAMOHORSKÝ, Milan a kol. *Právo životního prostředí*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2010, s. 204.
[113] TUNKA, Martin. *Obsah územně plánovací dokumentace*. 1. vydání. Praha: ABF, nakladatelství ARCH, 2003, s. 139.
[114] Politika architektury a stavební kultury České republiky. Praha a Brno: UUR a MMR, 2015, s 11 (schválená usnesením Vlády České republiky ze dne 14. ledna 2015, č. 22).
[115] PRŮCHA, Petr, KLIKOVÁ, Alena. 1. vydání. *Veřejné stavební právo*. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2014, s. 14.
[116] § 1 a § 2 SZ1976, § 18 a § 19 SZ, § 38 a § 39 VNSZ.
[117] ŽIDEK, Dominik. *Ochrana životního prostředí v procesech veřejného stavebního práva*. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2019, s. 30.
[118] § 18 odst. 1 SZ.

tento pojem nevymezoval, a to ani na sklonku své účinnosti.[119] Uvedené skupiny podmínek obsažené ve vymezení udržitelného rozvoje území se často označují jako pilíře udržitelného rozvoje území; podmínky pro příznivé životní prostředí představují tzv. *ekologický pilíř udržitelného rozvoje území*, podmínky pro hospodářský rozvoj představují tzv. *ekonomický pilíř udržitelného rozvoje území* a podmínky pro soudržnost společenství obyvatel představují tzv. *sociální pilíř udržitelného rozvoje území*.[120] Ekologický pilíř spočívá zejm. v ochraně životního prostředí prostřednictvím normativních nástrojů veřejného práva, především práva životního prostředí. Ekonomický pilíř spočívá v předpokladu, že území je nenahraditelný a neobnovitelný zdroj a změny jeho využití a ekonomické zhodnocení musí zohledňovat dlouhodobé důsledky tohoto působení a být v souladu s ostatními požadavky udržitelného rozvoje. Sociální pilíř vychází z mezigenerační soudržnosti obyvatel v daném území a reflektuje jeho historický vývoj, současné působení obyvatel na daném území, i předpoklady pro život generací budoucích.[121] V literatuře jsou výše zmíněné „tradiční" tři pilíře udržitelného rozvoje někdy doplňovány o pilíře další, jako např. pilíř „institucionální kapacity", či pilíř „kulturního bohatství". [122] Princip udržitelného rozvoje tak má být určitým limitem pro takovou ekonomickou a sociální úroveň života společnosti na daném území, která je v souladu zejm. s jeho přírodními hodnotami a dbá na ochranu hlavních složek životního prostředí, zejm. půdy, vody a ovzduší.[123]

Územní plánování je činností soustavnou a komplexní. Nejedná se pouze o jednorázové nebo dílčí izolované kroky například v podobě schválení ÚPD, ale o dlouhodobý a neuzavřený proces;[124] uvedené vyplývá zejména z těch ustanovení stavebních předpisů, dle kterých jsou ÚSC povinny soustavně sledovat stav území a potřebu jeho změn,[125] nebo které stanovují lhůty, ve kterých je nezbytné pravidelně vyhodnocovat a případně aktualizovat nástroje územního plánování. [126] Kompetentní orgány veřejné správy jsou však povinny

---

[119] Samotný pojem udržitelný rozvoj (sustainable development) byl poprvé užit v roce 1972 v publikaci "Meze růstu" od autorů Donelly a Dennise Meadowsových a Williama Behrense (MEADOWS, Donella, MEADOWS, Dennis, BEHRENS, William. *Limits of growth*. New York: Universe Books, 1972, 205 s.); viz: MAIER, Karel, ČTYROKÝ, Jiří, VOREL, Jakub, FRANKE, Daniel. *Územní plánování a udržitelný rozvoj*. Praha: ABF – nakladatelství ARCH, 2008, s. 7.

[120] FIALOVÁ, Eva. In MACHÁČKOVÁ, Jana a kol. (ed). *Stavební zákon – komentář*. 3. vydání, C. H. Beck, 2018, s. 79 (§ 18 SZ), nebo JANČÁŘOVÁ, a kol. *Právo životního prostředí: obecná část*. 1. vydání. Brno: Masarykova Univerzita, právnická fakulta, 2016, s. 131.

[121] HRŮŠOVÁ: *Stavební zákon – komentář…,* s. 95 – 96 (§ 18).

[122] MAIER, Karel, ČTYROKÝ, Jiří, VOREL, Jakub, FRANKE, Daniel. 1. vydání *Územní plánování a udržitelný rozvoj*. Praha: ABF – nakladatelství ARCH, 2008, s. 7 a MAIER, Karel. *Udržitelný rozvoj území*. 1. vydání. Grada Publishing, 2012, s. 14.

[123] HRŮŠOVÁ: *Stavební zákon – komentář…*, s. 95 – 96 (§ 18).

[124] POTĚŠIL: *Stavební zákon – komentář…*, s. 48 (§ 5).

[125] Srov. např. § 30 SZ1976, § 5 odst. 6, § 19 odst. 1 písm. c) SZ, či § 39 písm. c), písm. g) VNSZ.

[126] Srov. např. § 28, § 35, § 42 či § 55 SZ či § 65 odst. 3, § 71 odst. 2, § 121 odst. 1 a § 106 odst. 1 VNSZ.

sledovat a vyhodnocovat nástroje územního plánování neustále a pokud dojde ke změně podmínek v průběhu stanovených lhůt, jsou povinny podniknout kroky k jejich aktualizaci; taková situace může nastat například tehdy, když dojde ke změně nadřazené ÚPD, nebo ke zrušení části ÚPD.[127]

1.2.1 Cíle a úkoly územního plánování

Cíle územního plánování, které lze vzhledem k jejich obecnosti považovat za vyjádření základních principů a právně-politických cílů celé právní úpravy územního plánování,[128] jakož i jeho funkce a účelu,[129] vymezuje § 18 SZ. Cílem územního plánování je dle tohoto ustanovení „*vytvářet předpoklady pro výstavbu a pro udržitelný rozvoj území*“ (§ 18 odst. 1 SZ). Předpoklady pro udržitelný rozvoj území územní plánování zajišťuje „*soustavným a komplexním řešením účelného využití a prostorového uspořádání území s cílem dosažení obecně prospěšného souladu veřejných a soukromých zájmů na rozvoji území*“ (§ 18 odst. 2 SZ). Orgány územního plánování dále postupem podle stavebního zákona „*koordinují veřejné i soukromé záměry změn v území, výstavbu a jiné činnosti ovlivňující rozvoj území a konkretizují ochranu veřejných zájmů vyplývajících z tohoto zákona a zvláštních právních předpisů*“ (§ 18 odst. 3 SZ). Územní plánování také „*ve veřejném zájmu chrání a rozvíjí přírodní, kulturní a civilizační hodnoty území, včetně urbanistického, architektonického a archeologického dědictví. Přitom chrání krajinu jako podstatnou složku prostředí života obyvatel a základ jejich totožnosti. S ohledem na to určuje podmínky pro hospodárné využívání zastavěného území a zajišťuje ochranu nezastavěného území a nezastavitelných pozemků*“ (§ 18 odst. 4 SZ). Vymezení zastavěného (§ 2 odst. 1 písm. d) SZ) a nezastavěného území (§ 2 odst. 1 písm. f) SZ) je vůbec jedním ze základních předpokladů územního plánování a ochrany území, neboť se jedná o zásadní prostředek regulace využití území a veřejný zájem na využití území je v kostce soustředěn právě na straně jedné na racionální využívání zastavěného území a vymezování zastavitelných ploch a na straně druhé na ochranu nezastavěného území a nezastavitelných pozemků.[130] Od uvedeného se odvíjí některá základní východiska právní úpravy územního plánování, spočívající například v tom, že v nezastavěném území a na nezastavitelných pozemcích lze umisťovat pouze stavby,

[127] SMÍŠEK, Jaroslav. In MACHÁČKOVÁ, Jana a kol. *Stavební zákon – komentář*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2018, s. 50 - 51 (§ 5 SZ).
[128] HRŮŠOVÁ: *Stavební zákon – komentář…*, s. 94 (§ 18).
[129] DIENSTBIER, Filip. In SLÁDEČEK, Vladimír, POUPEROVÁ, Olga a kol. *Správní právo. Zvláštní část (vybrané kapitoly)*. 2. vydání. Praha: Leges, 2014, s. 205.
[130] Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. prosince 2008, sp. zn. 1 Ao 3/2008, bod VIII.

zařízení a jiná opatření uvedené v § 18 odst. 5, odst. 6 SZ,[131] nebo ve skutečnosti, že zjednodušené postupy při umisťování a povolování staveb dle SZ lze využít pouze ve vymezených zastavěných územích nebo zastavitelných plochách.[132]

Uvedené základní principy územního plánování, které byly citovány z textu současného SZ, v podstatě plynule svým smyslem a účelem navazují na jejich vymezení v SZ1976,[133] nicméně jsou vyjádřeny obsáhleji a nově zdůrazňují pojem udržitelného rozvoj území.[134] Smysl a účel cílů územního plánování je obdobně vyjádřen i v návrzích rekodifikace stavebního práva.[135]

Za účelem naplnění cílů územního plánování zákon demonstrativně vymezuje úkoly územního plánování,[136] mezi které dle § 19 odst. 1 SZ patří:

a) zjišťovat a posuzovat stav území, jeho přírodní, kulturní a civilizační hodnoty,

b) stanovovat koncepci rozvoje území, včetně urbanistické koncepce s ohledem na hodnoty a podmínky území,

c) prověřovat a posuzovat potřebu změn v území, veřejný zájem na jejich provedení, jejich přínosy, problémy, rizika s ohledem například na veřejné zdraví, životní prostředí, geologickou stavbu území, vliv na veřejnou infrastrukturu a na její hospodárné využívání,

d) stanovovat urbanistické, architektonické a estetické požadavky na využívání a prostorové uspořádání území a na jeho změny, zejména na umístění, uspořádání a řešení staveb a veřejných prostranství,

e) stanovovat podmínky pro provedení změn v území, zejména pak pro umístění a uspořádání staveb s ohledem na stávající charakter a hodnoty území a na využitelnost navazujícího území,

f) stanovovat pořadí provádění změn v území (etapizaci),

---

[131] HANÁK, Jakub. In ADAMOVÁ, Hana a kol. *Pozemkové vlastnictví*. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2019, s. 427.
[132] KINNERTOVÁ, Eva. Umisťování staveb v nezastavěném území. *Právní rozhledy*, 2019, roč. 27, č. 5, s. 181 – 184.
[133] Viz § 1 odst. 1 SZ 1976 ve znění zákona č. 262/1992 Sb., účinném ke dni 1. července 1992, který zněl „*územní plánování soustavně a komplexně řeší funkční využití území, stanoví zásady jeho organizace a věcně a časově koordinuje výstavbu a jiné činnosti ovlivňující rozvoj území*“ a § 1 odst. 2 SZ 1976, ve znění zákona č. 262/1992 Sb. účinném ke dni 1. července 1992, který zněl „*územní plánování vytváří předpoklady k zabezpečení trvalého souladu všech přírodních, civilizačních a kulturních hodnot v území, zejména se zřetelem na péči o životní prostředí a ochranu jeho hlavních složek – půdy, vody a ovzduší*“.
[134] PRŮCHA, KLIKOVÁ: *Veřejné stavební právo*…, s. 14.
[135] Viz § 23 NSZ a § 38 VNSZ.
[136] DIENSTBIER: *Správní právo. Zvláštní část*…, s. 206.

g) vytvářet v území podmínky pro snižování nebezpečí ekologických a přírodních katastrof a pro odstraňování jejich důsledků, a to především přírodě blízkým způsobem,

h) vytvářet v území podmínky pro odstraňování důsledků náhlých hospodářských změn,

i) stanovovat podmínky pro obnovu a rozvoj sídelní struktury, pro kvalitní bydlení a pro rozvoj rekreace a cestovního ruchu,

j) prověřovat a vytvářet v území podmínky pro hospodárné vynakládání prostředků z veřejných rozpočtů na změny v území,

k) vytvářet v území podmínky pro zajištění civilní ochrany,

l) určovat nutné asanační, rekonstrukční a rekultivační zásahy do území,

m) vytvářet podmínky pro ochranu území podle zvláštních právních předpisů4),12) před negativními vlivy záměrů na území a navrhovat kompenzační opatření, pokud zvláštní právní předpis nestanoví jinak,

n) regulovat rozsah ploch pro využívání přírodních zdrojů,

o) uplatňovat poznatky zejména z oborů architektury, urbanismu, územního plánování a ekologie a památkové péče.[137]

Nad rámec výše uvedených úkolů územního plánování § 19 odst. 2 SZ nakonec jako úkol územního plánování stanovuje posouzení vlivů politiky územního rozvoje, zásad územního rozvoje nebo územního plánu na udržitelný rozvoj území, pro účely kterého se za splnění zákonných předpokladů zpracovává vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území, jehož součástí je také vyhodnocení vlivů na životní prostředí, které zahrnuje rovněž posouzení vlivu na evropsky významnou lokalitu nebo ptačí oblast.[138]

1.2.2 Organizace veřejné správy na úseku územního plánování

Působnost ve věcech územního plánování náleží dle SZ příslušným orgánům obcí, příslušným orgánům krajů, Ministerstvu pro místní rozvoj, Ministerstvu obrany a újezdním úřadům.[139] Je účelné zmínit také roli vlády, která schvaluje politiku územního rozvoje.[140] Organizace veřejné správy na úseku územního plánování je upravena v § 5 až § 12 SZ.[141]

---

[137] K vymezením úkolů územního plánování v jednotlivých návrzích probíhající rekodifikace stavebního práva viz § 24 NSZ a § 39 VNSZ.
[138] PRŮCHA, KLIKOVÁ: *Veřejné stavební právo*…, s. 14 – 15.
[139] Tamtéž, s. 17.
[140] Viz § 31 odst. 3 SZ.
[141] V rámci rekodifikace stavebního práva je navrhována nová organizace veřejné správy na úseku územního plánování. Dle § 19 odst. 1 VNSZ mají vykonávat působnost ve věcech územního plánování vláda, a orgány územního plánování, kterými mají být Nejvyšší stavební úřad, Ministerstvo obrany, úřady územního plánování

Ústředním správním úřadem ve věcech územního plánování je Ministerstvo pro místní rozvoj,[142] které vykonává statní dozor, pořizuje politiku územního rozvoje a k tomu potřebné územně plánovací podklady, vede evidenci územně plánovací činnosti a vykonává další činnosti podle stavebního zákona.[143] Ministerstvo pro místní rozvoj dále na úseku územního plánování zajišťuje metodickou podporu.[144] K řešení koncepčních otázek teorie a praxe v oboru územního plánování, urbanismu a architektury může Ministerstvo pro místní rozvoj zřídit organizační služku státu, kterou je v současné době Ústav územního rozvoje v Brně.[145] Specifické postavení má Ministerstvo obrany a újezdní úřady, které na úseku územního plánování vykonávají působnost na území vojenských újezdů.[146] Hlavní tíha působnosti v územním plánování leží právě na ÚSC, resp. jejich orgánech. Orgány ÚSC realizují činnost v oblasti územního plánování buď jako působnost přenesenou, nebo jako působnost samostatnou, a to v závislosti na tom, o jakou činnost se v rámci procesu územního plánování jedná.[147] VNSZ podstatu dosavadní koncepce organizace veřejné správy v územním plánování, za jejíž signifikantní znak považuji zejm. rozdělení kompetencí mezi státní správu a samosprávu, v základní podstatě nemění. Zásadní je především navrhovaná skutečnost, že ústředním správním úřadem ve věcech územního plánování má být nadále místo Ministerstva pro místní rozvoj nově zřízený Nejvyšší stavební úřad, který v zásadě přebírá jeho agendu.[148] Základní kompetence týkající se koncepčních dokumentů a ÚPD celostátního významu zůstávají vládě, která má nadále schvalovat Politiku architektury a stavební kultury České republiky a vydávat ÚRP.[149] Se sídlem v Brně je rovněž zachován Ústav územního rozvoje.[150] Zachovány zůstávají také kompetence Ministerstva obrany, do jehož rukou je na úkor újezdních úřadů, které nadále působnost v územním plánování nevykonávají, soustředěna územně plánovací činnost na území vojenských újezdů.[151] Největší podíl agendy v oblasti územního

---

a obecní úřady, které splní kvalifikační požadavky pro výkon územně plánovací činnosti; úřady územního plánování mají být obecní úřady obcí s rozšířenou působností a krajské úřady (magistrát hl. m. Prahy, úřady městských částí hl. m. Prahy). Působnost ve věcech územního plánování mají nadále vykonávat také zastupitelstva a rady ÚSC. Ústav územního rozvoje se sídlem v Brně má být poté jako organizační složka státu zřízen přímo zákonem a funkci zřizovatele k němu má plnit Nejvyšší stavební úřad (§ 22 VNZS).

[142] V rámci rekodifikace stavebního práva se navrhuje zřídit jako ústřední úřad ve věcech územního plánování tzv. Nejvyšší stavební úřad. Agendu územního plánování se tak na ústřední úrovni navrhuje přesunout z Ministerstva pro místní rozvoj na specializovaný správní úřad; viz § 9 NSZ a § 19 VNSZ.

[143] § 11 odst. 1 SZ.

[144] § 11 odst. 2 SZ.

[145] § 11 odst. 3 SZ.

[146] PRŮCHA, KLIKOVÁ: *Veřejné stavební právo*…, s. 20.

[147] Tamtéž, s. 17 – 20.

[148] § 15 odst. 1, § 16 odst. 1 a § 19 odst. 1, § 21 odst. 1 odst. 2 VNSZ.

[149] § 20 VNSZ.

[150] § 22 odst. 1 VNSZ.

[151] § 28 VNSZ.

plánování zůstává na orgánech ÚSC; obecní úřady obcí s rozšířenou působností a krajské úřady představují z funkčního hlediska úřady územního plánování.[152] Samostatnou působnost ÚSC v územním plánování[153] poté mají vykonávat jejich zastupitelstva a rady.[154]

1.2.3 Nástroje územního plánování

Cíle a úkoly územního plánování (kromě toho, že jsou explicitně vyjádřeny v obecně závazných právních předpisech) jsou orgány veřejné správy konkretizovány a normativně prosazovány zejm. prostřednictvím nástrojů územního plánování.

Mezi nástroje územního plánování dle SZ patří územně plánovací podklady (územně analytické podklady a územní studie), politika územního rozvoje, ÚPD (ÚRP,[155] ZÚR, ÚP a RP), vymezení zastavěného území a územní opatření (územní opatření o stavební uzávěře a územní opatření o asanaci území).[156] SZ dále mezi nástroje územního plánování řadí i problematiku územního rozhodování a územních souhlasů.[157] V této souvislosti poté literatura hovoří o územním plánování v širším slova smyslu.[158] Územní rozhodování a územní souhlasy se však týkají v zásadě již jednotlivých konkrétních záměrů v území a o územním plánování jako takovém tak nelze dost dobře hovořit.

Z užší koncepce nástrojů územního plánování vychází VNSZ, který problematiku individuálního rozhodování už mezi nástroje územního plánování neřadí a komplexně ji upravuje (i v důsledku koncepce tzv. „jednotného řízení o povolení záměru“) odděleně v rámci stavebního řádu;[159] tento přístup považuji z hlediska systematiky zákona za korektnější,[160] byť v kontextu návrhu rekodifikace stavebního práva je zřejmě zejm. důsledkem zmíněného „splynutí“ územního a stavebního řízení. VNSZ v problematice nástrojů územního plánování v zásadě plynule navazuje na současnou právní úpravu. Mezi nástroje územního plánování řadí územně plánovací podklady (územně analytické podklady a územní studie), politiku

---

[152] § 19 odst. 2 VNSZ.
[153] Srov. § 37 VNSZ.
[154] § 19 odst. 3, § 24 odst. 1 odst. 2 a § 26 odst. 1 odst. 2 VNSZ.
[155] § 35a SZ ve znění zákona č. 403/2020 Sb., účinném ke dni 1. ledna 2021 (územní rozvojový plán byl vložen do SZ s účinností od 1. ledna 2021).
[156] Ústav územního rozvoje. *Principy a pravidla územního plánování*. Brno: UUR, 2019, s. 2. Dostupné na: <https://www.uur.cz/images/5-publikacni-cinnost-a-knihovna/internetove-prezentace/principy-a-pravidla-uzemniho-planovani/kapitolaD/D2-2019-05-20.pdf>.
[157] § 76 až § 96b SZ; viz také např. Ústav územního rozvoje. *Principy a pravidla územního plánování*. Brno: UUR, 2019, s. 2, s. 63 – 85. Dostupné na: <https://www.uur.cz/images/5-publikacni-cinnost-a-knihovna/internetove-prezentace/principy-a-pravidla-uzemniho-planovani/kapitolaD/D2-2019-05-20.pdf>.
[158] PRŮCHA, KLIKOVÁ: *Veřejné stavební právo*…, s. 21.
[159] Srov. § 61 a § 171 a násl. VNSZ, jakož i systematiku návrhu.
[160] Nástroje územního plánování mají především koncepční charakter pro určité území, zatímco územní rozhodování má zásadně charakter realizační a vztahuje se již ke konkrétnímu záměru v takovém území; to se poté projevuje zejm. na potřebě odlišného přístupu k právní úpravě obou těchto problematik, zejm. poté na odlišných právních formách činnosti veřejné správy (OOP a správní rozhodnutí).

architektury a stavební kultury České republiky, ÚPD (ÚRP, ZÚR, ÚP a RP), vymezení zastavěného území a územní opatření (územní opatření o stavební uzávěře a územní opatření o asanaci území).[161]

Pokud tak jde o základní pojetí nástrojů územního plánování a návrhy současné rekodifikace stavebního práva, lze konstatovat, že dle představ současného zákonodárce v této oblasti k přelomovým koncepčním změnám nemá dojít.[162] Novinkou se může zdát zejm. ÚRP, který představuje ÚPD celostátního charakteru; tento nástroj byl však s účinností od 1. 1. 2021 zařazen již do SZ.[163] Z důvodové zprávy vyplývá,[164] že smyslem zařazení této ÚPD s celostátním významem je posílení role státu v územním plánování; důvodová zpráva konstatuje, že dle dosavadní právní úpravy stát nemá efektivní možnosti, jak prosadit realizaci celostátních záměrů, které jsou v jeho působnosti.[165] Dosavadní politika územního rozvoje, která byla jediným koncepčním nástrojem s celostátní působností, totiž z důvodu své obecnosti a schematičnosti nezaručovala efektivní prosazování celostátních záměrů do ÚPD, byť je pro jejich pořizování dle § 31 odst. 4 SZ závazná. Přínosem ÚRP tak má být zejm. podrobnější vymezení ploch a koridorů republikového či mezinárodního významu a jejich využití; efektivnější prosazování těchto záměrů poté má zajišťovat přímé nadřazené postavení ÚRP v rámci hierarchie vzájemně navazujících ÚPD vydávaných formou OOP.[166] VNSZ navrhuje z právní úpravy vypustit současnou politiku územního rozvoje,[167] a upravit politiku architektury a stavební kultury České republiky.[168]

Nástroje územního plánování mají, vzhledem ke své materiální povaze a svým dopadům do právní sféry adresátů veřejné správy, z hlediska činnosti veřejné správy různou právní formu. Např. pro územně plánovací podklady zákon žádnou konkrétní právní formu nestanovuje;[169] tyto slouží zejm. pro navazující postup veřejné správy a tvorbu ÚPD.[170] ÚPD, které mají přímý dopad do právní sféry adresátů, jsou již vydávány formou OOP ve smyslu

---

[161] § 61 VNSZ.
[162] Pokus o změnu formy vydávání ÚPD z OOP na OZV v NSZ je tématem samo o sobě, VNS však od tohoto záměru ustoupil; rozebráno bude v kapitole č. 3.
[163] § 35a SZ ve znění zákona č. 403/2020 Sb., účinném ke dni 1. ledna 2021.
[164] Důvodová zpráva k § 35a zákona č. 403/2020 Sb.
[165] Důvodová zpráva k § 35a zákona č. 403/2020 Sb.
[166] Důvodová zpráva k § 35a zákona č. 403/2020 Sb.
[167] § 31 a násl. SZ.
[168] § 70 a násl. VNSZ.
[169] PRŮCHA, KLIKOVÁ: *Veřejné stavební právo*…, s. 22 - 23.
[170] K pojetí a obsahu územně analytických podkladů a územní studie srov. zejm. § 25 až § 30 SZ, § 62 až § 69 VNSZ a § 4 vyhlášky č. 500/2006 Sb. Srov. též Teze vyhlášky o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a jednotném standardu. Dostupné na: <https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=8&CT=1008&CT1=0>.

§ 171 a násl. SŘ;[171] dříve byla jejich závazná část vyhlašována právním předpisem.[172] Formu OOP mají také samostatné vymezení zastavěného území a územní opatření.[173] Územní rozhodnutí, jakožto výsledek řízení v konkrétní věci s konkrétními adresáty, je poté správním rozhodnutím ve smyslu 67 SŘ.[174]

Každý nástroj územního plánování je pořizován, schvalován a vydáván orgánem a postupem stanoveným SZ a dalšími právními předpisy. Právní předpisy[175] stanoví rovněž obsahové náležitosti každého nástroje územního plánování, resp. jeho smysl a účel. Na vrcholu hierarchie nástrojů územního plánování stojí politika územního rozvoje[176] a ÚRP,[177] který je „státní" ÚPD; stanovuje závaznou regulaci na celém území státu a jako OOP je závazný pro navazující ÚPD s omezenou územní působností. Předmětem zájmu těchto nástrojů je tak území České republiky jako celek, včetně mezinárodních souvislostí. Základním nástrojem územního plánování v rukou krajů jsou ZÚR, jejichž předmětem je závazná regulace území kraje.[178] Na úrovni jednotlivých obcí představují hlavní nástroj územního plánování ÚP, které závazně regulují území obce.[179] Území obcí, které nemají vydán ÚP, může být regulováno rovněž samostatným vymezením zastavěného území.[180] Závazné podrobné podmínky pro využití ploch a koridorů vymezených nadřazenou ÚPD mohou být stanoveny RP.[181] Územní opatření poté představují nástroj územního plánování, který může být vydáván jak orgány krajů, tak orgány obcí, neboť se jedná v zásadě o opatření mimořádná.[182]

[171] § 35a odst. 3, § 36 odst. 4, § 43 odst. 4, § 62 odst. 1 SZ či § 73 odst. 1 VNSZ.
[172] § 29 odst. 3 SZ1976 ve znění zákona č. 437/2004 Sb., účinném ke dni 26. července 2004.
[173] § 59 odst. 2, § 97 odst. 1 odst. 2 SZ, § 117 odst. 4 a § 128 odst. 1 VNSZ.
[174] § 84 a násl. SZ.
[175] Zejm. SZ, vyhláška č. 500/2006 Sb., vyhláška č. 501/2006 Sb.
[176] Viz § 31 až 35 SZ.
[177] Viz § 35a až 35h SZ.
[178] Viz § 36 až 42b SZ.
[179] Viz § 43 až 57 SZ.
[180] Viz § 59 a 60 SZ.
[181] Viz § 61 až 74 SZ.
[182] Viz § 98 odst. 1 SZ.

2 Decentralizace veřejné správy v oblasti územního plánování

Územní plánování je oblastí veřejné správy, ve které se prolínají jak zájmy lokálního (nadlokálního) a regionálního (nadregionálního) charakteru (zahrnující zájmy veřejné i soukromé),[183] tak veřejné zájmy charakteru celostátního, resp. celospolečenského. Je proto charakteristické, že veřejná správa na tomto úseku je vykonávána částečně v podobě státní správy (přímé i nepřímé) a částečně v podobě územní samosprávy.[184] Slovy důvodové zprávy k VNSZ je třeba vidět současnou roli územní samosprávy v rámci stavebního práva obecně právě v procesu územního plánování, tedy *„zejména v navrhování a stanovování věcných řešení v území prostřednictvím územně plánovací dokumentace. Samospráva formuluje a naplňuje veřejný zájem spolu se strategií rozvoje území v územně plánovací dokumentaci. Dále vyjednává společenský konsenzus a zajišťuje participaci veřejnosti v nejširším smyslu.*“[185] V rámci této kapitoly se tak budu zabývat dvěma definovanými výzkumnými otázkami, a to otázkou, zda představuje územní plánování imanentní obsah samostatné působnosti ÚSC a otázkou, kdy po roce 1989 došlo k promítnutí práva na územní samosprávu do územního plánování v rámci tuzemského stavebního práva a jaké jsou dnešní (samosprávné) kompetence ÚSC v územním plánování.

2.1 Územní plánování jako imanentní obsah samostatné působnosti ÚSC?

Otázka, zda je z hlediska ústavní konformity právní úpravy nezbytné, aby část výkonu veřejné správy v oblasti územního plánování byla zákonem svěřena do samostatné působnosti ÚSC, je stěžejní. Ústava svěřuje vymezení obsahu samostatné působnosti ÚSC zákonu (čl. 104 Ústavy); uvedený přístup předpokládá také čl. 4 odst. 1 Charty místní samosprávy. Vymezení samostatné působnosti je tak vždy do určité míry rozhodnutím zákonodárce.[186] Jak konstatoval ÚS „*nepoliticky (...) lze stěží předem určit, které záležitosti mají místní, nebo oblastní dopad, a zasouloží si proto vynětí z působení ústřední moci. Rozhodování o kompetencích územní samosprávy je vždy politické.*“[187] Ústava však zároveň zaručuje

[183] „*Územní plán je „společenskou dohodou“ o využití území lidmi, kteří v něm žijí, přičemž ve schváleném územním plánu se projevuje zájem obce na rozvoji území, který v sobě nutně zahrnuje i sumu soukromých zájmů obyvatel obce.*“ Viz nález Ústavního soudu ze dne 12. května 2020, sp. zn. III. ÚS 709/19, bod. 37.; srov. též nález Ústavního soudu ze dne 19. srpna 2015, sp. zn. IV. ÚS 2194/15.

[184] „*Úkolem státní správy* (v územním plánování - pozn. aut.) *je přitom zajistit soulad a zpracování požadavků obce na rozvoj a využití území tak, aby byl v dostatečné míře chráněn veřejný zájem na využití území*.“ Viz nález Ústavního soudu ze dne 12. května 2020, sp. zn. III. ÚS 709/19, bod 44.

[185] Důvodová zpráva k VNSZ (materiál včetně důvodové zprávy), s. 173 [online]. Úřad vlády České republiky, 8. září 2020 [cit. 10. prosince 2020]. Dostupné na: <https://apps.odok.cz/veklep-history-version?pid=ALBSBT8LM6U4>.

[186] Nález Ústavního soudu ze dne 19. dubna 2010, sp. zn. IV. ÚS 1403/09, bod 23. – 27.

[187] Nález Ústavního soudu ze dne 5. února 2003, sp. zn. Pl. ÚS 34/02, bod V.

samosprávu ÚSC (čl. 8 Ústavy). Tento závazek vyplývá rovněž z Charty místní samosprávy.[188] Z této skutečnosti je zřejmé, že při vymezování samostatné působnosti ÚSC zákonodárcem musí být vyloučena libovůle. To v zásadě bylo vyjádřeno rovněž v citovaném rozhodnutí ÚS, který mimo výše zmíněného uvedl, že „*ústavou obecně vyjádřené právo na samosprávu jistě nesmí být zákonodárcem vyprázdněno*“[189] a že je tak obecně nepřípustné, aby zákonodárcem stanovená pravidla územní samosprávu v její podstatě ve skutečnosti odstranila.[190] V jiném rozhodnutí ÚS uvádí, že nedostatečné ústavní pojmové vymezení principu územní samosprávy, resp. věcí samosprávy, komplikuje vymezení jejího obsahu na zákonné úrovni a ochranu samotného ústavního pojmu samosprávy ztěžuje. Tam, kde však zákon narušuje obsah tohoto práva v jeho podstatě, je třeba mu poskytnout ochranu za použití principu proporcionality.[191]

Je tak nezbytné vycházet z předpokladu, že ústavně garantované právo na územní samosprávu se nevyčerpává formálně pouze stanovením výhrady zákona v čl. 104 Ústavy, ale má nepochybně i materiální (nepsaný) aspekt, který spočívá v tom, že zákon nemůže územní samosprávu fakticky vyprázdnit či eliminovat,[192] neboť „*ústavní definice pojmu územní samospráva nemůže být závislá jen na zákonné úpravě, protože by to mohlo vést k libovůli zákonodárce a k narušení samotné podstaty principu územní samosprávy*“.[193] Uvedený přístup ÚS v praxi potvrzuje závěr spočívající v tom, že právo na územní samosprávu se v rámci právního řádu chová nepochybně jako klasický právní princip v pojetí vymezeném v podkapitole 1.1.4. Prizmatem tohoto přístupu je tak nezbytné nahlížet na otázku, zda ÚSC musí nutně disponovat kompetencemi v samostatné působnosti, kterými mohou v oblasti územního plánování regulovat využití svého území, resp. zda by došlo k nepřípustnému zásahu do principu územní samosprávy, kdyby jim takové kompetence zákonodárce nesvěřil, případně svěřil v neadekvátní míře. Jak bylo v předchozí kapitole uvedeno, ze samotného pojmu územní samosprávy nepochybně vyplývá, že zásadní podstatou její existence je právě regulace záležitostí bytostně spojených s určitým územím. Ostatně, jedním ze základních východisek upravených hned v úvodu ObZř a KrZř je deklarace, že „*kraj, resp. obec, pečují o všestranný rozvoj svého území*“;[194] jedná se přitom již o normativní větu vyjádřenou zákonodárcem, tedy o bližší specifikaci principu územní samosprávy. Území je odbornou literaturou dále přirozeně

[188] Viz čl. 2 Evropské charty místní samosprávy.
[189] Nález Ústavního soudu ze dne 5. února 2003, sp. zn. Pl. ÚS 34/02, bod V.
[190] Tamtéž.
[191] Nález Ústavního soudu ze dne 24. listopadu 1998, sp. zn. Pl. ÚS 38/97, bod III.
[192] Nález Ústavního soudu ze dne 7. září 2011, sp. zn. Pl. ÚS 56/10, bod 36.
[193] Nález Ústavního soudu ze dne 12. května 2020, sp. zn. III. ÚS 709/19, bod 39., nález Ústavního soudu ze dne 14. května 2019, sp. zn. III. ÚS 3817/17, bod 31.
[194] § 1 odst. 4 KrZř; § 2 odst. 2. ObZř; § 2 odst. 2 ZhlmP.

považováno za základní pojmový znak ÚSC.[195] ÚS za záležitosti, které jsou převážně místního nebo regionálního dopadu a jejichž úprava je v zájmu obce a jejích občanů, tedy záležitosti, které spadají do samostatné působnosti obce ve smyslu ústavním pořádkem garantované územní samosprávy, výslovně považuje „*nepochybně například (...) územní rozvoj obce.*“[196] Územní rozvoj poté prohlásil za záležitost bytostně vlastní územní samosprávě, [197] a to i s odkazem na své dřívějšího rozhodnutí, ve kterém je územní rozvoj obce obdobně označen za „*doménu územní samosprávy*“.[198] Ve velmi aktuální judikatuře ÚS lze nalézt závěry, že „*rozhodování o rozvoji spravovaného území patří mezi základní práva územní samosprávy, kterou právě Ústava v čl. 99 definuje jako „územní“ společenství občanů*“,[199] nebo že „*obec má ústavně zaručené právo na samosprávu při rozhodování o rozvoji svého území, chráněné v hlavě sedmé Ústavy*“.[200] V současné judikatuře ÚS jsou tak již výše uvedené závěry brány jako samozřejmost, a s odkazem na dosavadní praxi je konstatováno, že „*Ústavní soud již ve své judikatuře dospěl k závěru, že územně samosprávným celkům je ústavně zaručeno právo na samosprávu při rozhodování o rozvoji svého území.*“[201]

Vycházíme-li tak z uvedených skutečností a současného vnímání ústavního principu územní samosprávy a jeho obsahu, v kontextu materie územního plánování je nezbytné dovodit, že ÚSC musí disponovat určitými nástroji, kterými mohou regulovat své vlastní území, ve své samostatné působnosti. V opačném případě by v zásadě nemohly plnit svoje elementární zákonné úkoly, spočívající v péči o všestranný rozvoj svého území a za těchto okolností by došlo k ústavně nepřípustnému „okleštění“ práva na územní samosprávu.[202] Pokud by se tak zákonodárce rozhodl svěřit veškeré nástroje územního plánování do kompetence pouze státní správy, případně by samospráva měla pro rozhodování o svém území nedostatek kompetencí, takovou právní úpravu by nebylo možné považovat za ústavně konformní. Je tak možné uzavřít, že územní samospráva se na procesu územního plánování dotýkajícího se jejího území vždy musí prostřednictvím své samostatné působnosti podílet a musí mít zákonné možnosti tento proces regulovat. Míra a poměr samosprávy ve vztahu ke státní správě je poté otázkou vyvážení

---

[195] Viz např. KOPECKÝ: *Správní právo. Obecná část…*, s. 90 – 98, PRŮCHA: *Správní právo…*, s. 207 – 209, s. 230 – 231, nebo FILIP: *Územní samospráva jako ústavní materie…*, s. 43 – 47.
[196] Nález Ústavního soudu ze dne 22. května 2007, sp. zn. Pl. ÚS 30/06, bod 19.
[197] Tamtéž.
[198] Nález Ústavního soudu ze dne 25. ledna 2005, sp. zn. Pl. ÚS 9/04, poznámka pod čarou č. 2.
[199] Nález Ústavního soudu ze dne 12. května 2020, sp. zn. III. ÚS 709/19, bod 53., nález Ústavního soudu ze dne 14. května 2019, sp. zn. III. ÚS 3817/17, bod 29.; srov. též nález Ústavního soudu ze dne 7. května 2013, sp. zn. III. ÚS 1669/11, bod VI.
[200] Nález Ústavního soudu ze dne 14. května 2019, sp. zn. III. ÚS 3817/17, bod 57.
[201] Usnesení Ústavního soudu ze dne 11. dubna 2017, sp. zn. I. ÚS 450/17, bod 6.
[202] § 1 odst. 4 KrZř; § 2 odst. 2. ObZř; § 2 odst. 2 ZhlmP.

jednotlivých veřejných zájmů a protichůdných principů, které se v rámci územního plánování realizují.

2.2 Počátek decentralizace veřejné správy v oblasti územního plánování

K obnovení současné územní samosprávy na úrovni obcí došlo ústavním zákonem č. 294/1990 Sb.[203] Na základě federální ústavní úpravy byla na zákonné úrovni územní samospráva provedena zejména ObZř1990.[204] K realizaci samosprávy na úrovni dnešních krajů došlo až na přelomu tisíciletí KrZř na základě současné Ústavy a ZVÚSC.[205]

Reforma veřejné správy po změně společenských podmínek v roce 1989, která obnášela rovněž vertikální dělbu moci a decentralizaci v podobě zmíněného obnovení územní samosprávy, si vynutila změny v mnohých oblastech veřejné správy. V předchozím období byla veřejná správa vykonávána zásadně pouze ve formě správy státní.[206] K implementaci samostatné působnosti ÚSC do procesu územního plánování však došlo mnohem později. Stalo se tak až v období tzv. druhé fáze reformy územní veřejné správy.[207] Vzhledem k výše uvedeným závěrům spočívajícím ve skutečnosti, že samostatná působnost ÚSC v oblasti územního plánování představuje nezbytný obsah práva na územní samosprávu tak, jak ho vymezuje současná Ústava a interpretuje ÚS, lze mít za to, že než v této oblasti došlo k decentralizaci, jednalo se o dočasně ústavně nekonformní řešení. Tato situace však byla především důsledkem rozsahu a náročnosti porevoluční reformy veřejné správy. Zatímco územní samospráva jako jedno ze základních východisek nové demokratické organizace veřejné správy byla na ústavní úrovni jako ústavní princip zavedena ihned, do zvláštní právní úpravy jednotlivých oblastí veřejné správy tento princip „prorůstal“ postupně. Vzhledem k poměrně obecnému ústavnímu vymezení principu územní samosprávy a několik desítek let trvající diskontinuitě způsobené totalitním režimem navíc zpočátku nebyl ustálen výklad jeho obsahu, což je patrné mimo jiné i z vývoje judikatury ÚS od počátku 90. let, který některé své postoje týkající se koncepčních otázek samostatné působnosti ÚSC přehodnocoval až v průběhu času.[208] Během 90. let byly nástroje územního plánování pořizovány i schvalovány stále v rámci výkonu státní správy. V § 16 a § 26 SZ1976 zůstalo až do roku 1998 normováno,

---

[203] Celým názvem ústavní zákon č. 294/1990 Sb., kterým se mění a doplňuje ústavní zákon č. 100/1960 Sb., Ústava Československé socialistické republiky, a ústavní zákon č. 143/1998 Sb., o československé federaci, a kterým se zkracuje volební období národních výborů; BALÍK, Stanislav. *Komunální politika*. 1. vydání. Praha: Grada Publishing, 2009, s. 58.
[204] Srov. též zákon č. 418/1990 Sb., o hlavním městě Praze a zákon č. 418/1990 Sb., o volbách do zastupitelstev v obcích.
[205] KOPECKÝ: *Správní právo. Obecná část…*, s. 89 – 90.
[206] PRŮCHA, Petr. *Místní správa*. 2. vydání. Brno: Masarykova Univerzita, Právnická fakulta, 2018, s. 36.
[207] Tamtéž, s. 37.
[208] Viz nález Ústavního soudu ze dne 11. prosince 2007, sp. zn. Pl. ÚS 45/06.

že příslušné nástroje územního plánování pořizují a schvalují národní výbory.[209] Tato obsoletní právní úprava byla interpretována pomocí § 139 odst. 9 SZ1976, ve znění zákona č. 262/1992 Sb., účinném ke dni 1. července 1992. Do novelizace SZ1976 zákonem č. 83/1998 Sb. pořizovaly ÚPD sídelních útvarů a zón pověřené obecní úřady, kterým byly nadřízeny okresní úřady.[210] Pořízenou ÚPD poté schvalovala v přenesené působnosti zastupitelstva obcí.[211] SZ1976 ve znění zákona č. 83/1998 Sb. s účinností od 1. července 1998 poté v souladu s porevoluční organizací veřejné správy výslovně stanovil, že ÚP a RP pořizuje[212] a schvaluje[213] pro své území obec (samosprávné kraje ještě neexistovaly a ÚP velkých územních celků pořizovalo a schvalovalo Ministerstvo pro místní rozvoj).[214] Na rozdíl od předchozí právní úpravy tak nově mohly pořizovat ÚP, RP a územně plánovací podklady všechny obce, resp. jejich orgány, nikoliv pouze pověřené obecní úřady a okresní úřady.[215] Ačkoliv to nebylo výslovně uvedeno, ze SZ1976 ve znění zákona č. 83/1998 Sb. účinném ke dni 1. července 1998 bylo jednoznačně patrné, že uvedené záležitosti spadají nadále pod výkon státní správy, resp. do přenesené působnosti obcí. To vyplývá například ze skutečnosti, že dle § 14 odst. 1 písm. a), písm. b) SZ 1976 ve znění zákona č. 83/1998 Sb., účinném ke dni 1. července 1998, vykonával působnost nadřízeného orgánu v oblasti územního plánování pro obce okresní úřad (zjevná podřízenost orgánů obcí v rámci hierarchie státní správy), který zároveň na žádost obce zajišťoval pořízení ÚPD,[216] nebo z právní úpravy v ObZř1990, jehož § 36 odst. 3 stanovil, že zastupitelstvu obce nepřísluší rozhodovat v oblasti přenesené působnosti, s výjimkou schvalování ÚPD. Nakonec ani ObZř1990 neobsahovalo generální pravidlo určení samostatné působnosti, obdobné § 8 ObZř, ze kterého by se dala samostatná působnost obcí dovodit.

---

[209] Dle SZ1976 v původním znění, územně plánovací dokumentaci pořizovaly, projednávaly a schvalovaly orgány územního plánování, kterými byly zejména národní výbory (§ 16 odst. 2).

[210] Důvodová zpráva k § 12 zákona č. 83/1998 Sb. S následným zrušením okresních úřadů jejich působnost při pořizování ÚP, RP a územně plánovacích podkladů obcí přešla k 1. ledna 2003 na obecní úřady obcí s rozšířenou působností; viz § 14 odst. 1 SZ1976, ve znění zákona č. 320/2002 Sb. účinném ke dni 1. ledna 2003.

[211] § 36 odst. 1 písm. n), odst. 3 ObZř1990, ve znění zákona č. 302/1992 Sb. účinném ke dni 1. července 1992; důvodová zpráva k § 12 a § 13 zákona č. 83/1998 Sb.

[212] § 13 SZ1976, ve znění zákona č. 83/1998 Sb. účinném ke dni 1. července 1998 stanovil, že „*obec pořizuje pro své území územní plán obce, regulační plány a územně plánovací podklady*“.

[213] § 26 odst. 2 SZ1976, ve znění zákona č. 83/1998 Sb. účinném ke dni 1. července 1998 stanovil, že „*územní plány a regulační plány pro svá území schvaluje obec*.

[214] Viz § 14 odst. 2 písm. a) a § 26 odst. 1 SZ1976, ve znění zákona č. 83/1998 Sb. účinném ke dni 1. července 1998.

[215] Důvodová zpráva k § 13 zákona č. 83/1998 Sb. a obecná část této důvodové zprávy.

[216] Např. obecná část důvodové zprávy k zákonu č. 59/2001 Sb. (pozdější novela SZ1976) v této souvislosti uváděla, že „*povaha činnosti obcí při pořizování územně plánovací dokumentace výslovně upravována není, pouze nepřímo lze dovozovat, např. z § 138 stavebního zákona, že se jedná o přenesený výkon státní správy*“.

K zavedení územní samosprávy do územního plánování došlo až v návaznosti na reformu veřejné správy na přelomu tisíciletí, a to s přijetím ObZř a KrZř. § 8 ObZř, jakož i § 4 KrZř, zavedly generální pravidlo samostatné působnosti, spočívající v tom, že pokud zvláštní zákon upravuje působnost ÚSC a nestanoví, že jde o přenesenou působnost ÚSC, platí, že jde vždy o samostatnou působnost ÚSC.[217] V případě zmocnění k výkonu přenesené působnosti je poté z § 8 ObZř, resp. § 4 KrZř, ve spojení s čl. 105 Ústavy dovozováno, že kromě formy zákona je nezbytné rovněž výslovné označení, že se jedná o přenesenou působnost.[218]

V rámci zmíněné reformy byla novelizována rovněž právní úprava územního plánování. V návaznosti na přijetí ObZř došlo nejprve v souladu s obecným pravidlem samostatné a přenesené působnosti obcí k novelizaci § 13 SZ1976 zákonem č. 59/2001 Sb., ve kterém bylo s účinností od 19. února 2001 výslovně normováno, že obce pořizují ÚP, RP a územně plánovací podklady v přenesené působnosti; ve spojení s § 109 odst. 3 ObZř tuto kompetenci vykonával obecní úřad. Důvodová zpráva k zákonu č. 59/2001 Sb. k tomu uvádí: „*V zájmu řádného výkonu územně plánovací činnosti obcí alespoň na dosavadní úrovni je žádoucí zachovat současný způsob výkonu této činnosti obcemi v přenesené působnosti do doby, než bude celá problematika komplexně a ve vzájemných souvislostech upravena v novém stavebním zákonu*.“ Pokud by bylo zachováno původní znění, jednalo by se dle § 8 ObZř do budoucna o působnost samostatnou, což bylo dle důvodové zprávy k zákonu č. 59/2001 Sb. nežádoucí.[219] Z uvedené citace však vyplývá, že se mělo jednat pouze o dočasné řešení, než bude přijat nový SZ.

V roce 2000 nabyl účinnosti rovněž ZVÚSC a také KrZř.[220] V návaznosti na to došlo v oblasti právní úpravy územního plánování k implementaci působnosti nově vzniklých krajů, resp. jejich orgánů. § 14 odst. 2 písm. b), písm. c) SZ1976, ve znění zákona č. 132/2000 Sb. s účinností od 1. ledna 2001 stanovil, že orgány krajů pořizují ÚP velkých územních celků a územně plánovací podklady nezbytné pro svoji činnost, a to v přenesené působnosti. Jednalo se tak v podstatě o zrcadlové pravidlo k úpravě pořizování ÚPD a územně plánovacích podkladů na úrovni obcí. S účinností od 1. ledna 2003 byla v uvedeném ustanovení výslovná

[217] Dle § 152 odst. 1 ObZř se § 8 ObZř použije na zvláštní zákony platné ke dni účinnosti obecního zřízení od 1. ledna 2003.
[218] HEJČ, David. *Zákon o obcích. Komentář*…, s. 37 (§ 7 ObZř).
[219] Důvodová zpráva k zákonu č. 59/2001 Sb. ve prospěch zachování přenesené působnosti uvádí např. financování územně plánovací činnosti, kvalifikovaný výkon územně plánovací činnosti, vymahatelnost povinností pořizovatele, či nápravu nesprávných opatření při územně plánovací činnosti.
[220] Dle § 99 KrZř nabývalo KrZř účinnosti dnem prvních voleb do krajských zastupitelstev; některá ustanovení nabývala účinnosti 1. ledna 2001.

zmínka o přenesené působnosti kraje vypuštěna a bylo stanoveno, že ÚP velkých územních celků a územně plánovací podklady pořizuje krajský úřad.[221]

§ 140a SZ1976, ve znění zákona č. 320/2002 Sb. účinném ke dni 1. ledna 2003 poté výslovně stanovil, že působnosti stanovené krajskému úřadu, obecnímu úřadu obce s rozšířenou působností, městskému nebo obecnímu úřadu jsou výkonem přenesené působnosti. Pokud tak jde o pořizování územně plánovacích podkladů a ÚPD ÚSC, byl uvedenými změnami do jisté míry předurčen současný model organizace veřejné správy v oblasti územního plánování na místní a regionální úrovni.

Pokud jde o schvalování a vydávání příslušných nástrojů územního plánování na místní a regionální úrovni, § 26 SZ1976, ve znění zákona č. 132/2000 Sb. účinném ke dni 1. ledna 2001, v odst. 1 nově počítal se schvalováním ÚP velkých územních celků čerstvě zřízenými kraji, a to výslovně v samostatné působnosti; výslovná zmínka o samostatné působnosti však byla vzhledem k § 4 KrZř nadbytečná a s účinností od 1. ledna 2003 byla vypuštěna.[222] Dle § 35 odst. 2 písm. e) KrZř, v původním znění účinném ke dni 15. května 2000, bylo schvalování a vydávání ÚPD svěřeno do kompetence zastupitelstva kraje; závazné části ÚPD vyhlašovalo zastupitelstvo kraje ve formě OZV.[223] § 26 odst. 2 SZ1976, ve znění zákona č. 83/1998 Sb. účinném ke dni 1. července 1998, týkající se ÚP a RP obcí, zůstává nedotčen (bez výslovné zmínky o samostatné působnosti). Ve spojení s nově pojatým pravidlem samostatné působnosti obcí, formulovaným v § 8 ObZř je však nepochybné, že se nově bude jednat o působnost samostatnou.[224] Uvedený závěr je patrný rovněž z rozdílného vymezení kompetencí zastupitelstva podle ObZř1990 a ObZř. Zatímco § 36 odst. 3 ObZř1990 ve znění pozdějších předpisů v podstatě stanovil, že zastupitelstvo schvaluje ÚPD v přenesené působnosti, z § 84 odst. 2 písm. b) ve spojení s § 35 odst. 2 ObZř, jakož i ve spojení s § 29 odst. 3 SZ1976 ve znění zákona č. 132/2000 Sb., účinném ke dni 1. ledna 2001 je nepochybné, že se jedná o působnost samostatnou.

Lze tak uzavřít, že k decentralizaci veřejné správy na ÚSC v oblasti územního plánování došlo až současně s reformou místní a regionální veřejné správy na přelomu tisíciletí, v podstatě

---

[221] § 14 odst. 2 SZ1976, ve znění zákona č. 320/2002 Sb. účinném ke dni 1. ledna 2003. Uvedené však bylo možné dovodit ve spojení s § 67 KrZř i z dosavadní právní úpravy.

[222] Viz § 26 odst. 1 SZ1976, ve znění zákona č. 320/2002 Sb. účinném ke dni 1. ledna 2003.

[223] Srov. též § 29 odst. 3 SZ1976, ve znění zákona č. 132/2000 Sb., účinném ke dni 1. ledna 2001: „*Závaznou část územně plánovací dokumentace a její změny, které schvaluje kraj nebo obec v samostatné působnosti, vyhlašují jejich orgány obecně závaznou vyhláškou.*“

[224] Je účelné v tomto kontextu připomenout § 152 odst. 1 ObZř, který stanoví, že na zvláštní zákony platné ke dni účinnosti ObZř se § 8 ObZř použije až od 1. ledna 2003; z § 84 odst. 2, písm. b) ObZř, v původním znění účinném ke dni 12. listopadu 2000, ve spojení s § 35 odst. 2 ObZř však bylo zřejmé, že zastupitelstvo obce schvaluje ÚPD v samostatné působnosti, a to již od účinnosti ObZř.

v souvislosti s přijetím ObZř a KrZř. Nad novou koncepcí organizace veřejné správy v oblasti územního plánování, která na místní a regionální úrovni spočívala v kombinaci samostatné a přenesené působnosti, a která do určité míry již předeslala koncepci současné právní úpravy, se záhy po jejím přijetí zamýšlel také ÚS, který ji však přijal poměrně zdrženlivě a dokonce ji označil za „rozpor v právní úpravě, který je v praxi překonáván interpretací“: „*Ze zpětného odkazu na § 35 odst. 2 zákona o obcích se nabízí jednoznačný závěr, že obec schvaluje svůj územní plán v samostatné působnosti; odpovídá tomu i forma, jakou tak činí (obecně závazná vyhláška), i skutečnost, že územní rozvoj obce je typickou doménou územní samosprávy. Zákonodárce však v § 13 zákona stavebního stanovil, že obec svůj územní plán pořizuje v působnosti přenesené, jinými slovy, že tím vykonává státní správu a nikoli územní samosprávu. Praxe se ten rozpor snaží překlenout interpretací, podle níž pořizování územního plánu je v přenesené působnosti, samotný akt jeho schválení však v samostatné působnosti obce. Přesto se takové vymezení hranice mezi přenesenou a samostatnou působností jeví být na samé hranici určitosti a srozumitelnosti práva*.“[225]

Prizmatem citovaného dobového rozhodnutí ÚS představovala nově zavedená kombinace samostatné a přenesené působnosti ÚSC v územním plánování řešení, které je na hranici určitosti a srozumitelnosti práva. Jak však potvrdil vývoj následujících 20 let, tato koncepce se stala pevným východiskem tuzemského modelu územního plánování. Z VNSZ je přitom patrné, že na tom nic nemá změnit ani potenciální rekodifikace stavebního práva.[226]

2.3 Kompetence ÚSC v územním plánování

2.3.1 Smíšený model výkonu veřejné správy

V územním plánování je veřejná správa vykonávána ve smíšeném modelu.[227] Pro oblast územního plánování je charakteristická skutečnost, že na přijímání jednoho aktu veřejné správy (ÚPD ve formě OOP), se podílí jak státní správa, tak územní samospráva. Rozdělení kompetencí mezi státní správu a územní samosprávu na úrovni ÚPD ÚSC lze sledovat v podstatě v rovině pořizování ÚPD a rovině rozhodování o jejím pořízení, jejím schvalování a vydávání. Tento model představuje určitý kompromis mezi rozličnými veřejnými zájmy v oblasti regulace území, včetně zájmů územní samosprávy.[228] Z pohledu práva na územní

[225] Nález Ústavního soudu ze dne 25. ledna 2005, sp. zn. Pl. ÚS 9/04.
[226] § 37 VNSZ ve spojení s § 8 ObZř, § 4 KrZř a § 33 ZhlmP.
[227] PRŮCHA, Petr. K otázkám organizace současné místní a regionální samosprávy. In *Sborník z konference Dny práva – 2008 – Days of Law.* Brno: Masarykova Univerzita, 2008, s 1582 – 1595.
[228] Lze rovněž poukázat na mnohé ryze praktické souvislosti takové organizace veřejné správy; tyto spočívají především v tom, že pořizování ÚPD nepochybně představuje odborně i finančně náročnou činnost, která není v silách každé obce na území České republiky. Je proto odůvodnitelné, že pořizování ÚPD zajišťují správní orgány, které k tomu mají adekvátní personální, odborný i finanční předpoklad.

samosprávu lze odkázat na závěr, že právo na územní samosprávu představuje právní princip, který je příkazem k optimalizaci, a je tedy přípustné, že se v té které oblasti (zde v územním plánování) nerealizuje v neomezené míře, nýbrž je omezeno realizací jiných principů, které právní úprava územního plánování taktéž prosazuje a chrání (typicky ochrana životního prostředí, ochrana přírody a krajiny, ochrana vod, ochrana ovzduší, ochrana zemědělského půdního fondu, ochrana ložisek nerostných surovin, ochrana veřejného zdraví, ochrana kulturních památek, obrana státu atd.);[229] ochrana takových veřejných zájmů je poté v zásadě úkolem státu a role státní správy je proto v oblasti územního plánování rovněž neodmyslitelná. Mimo níže uvedených kompetencí ÚSC v územním plánování je tak třeba odkázat na roli, kterou v tomto procesu plní státní správa, na regionální a lokální úrovni vykonávaná především krajskými úřady a tzv. úřady územního plánování ve funkčním smyslu, kterými jsou v současné době úřady obcí s rozšířenou působností;[230] krajské úřady a obecní úřady obcí s rozšířenou působností mají tuto roli plnit i dle VNSZ.[231] Ústředním správním úřadem v územním plánování je dle SZ Ministerstvo pro místní rozvoj.[232] Dle VNSZ má tuto roli převzít nově navrhovaný Nejvyšší stavební úřad.[233] Zásadní roli v procesu územního plánování poté hrají dotčené orgány státní správy, které především vydávají (závazná) stanoviska pro jednotlivé postupy, včetně pořizování ÚPD.[234]

2.3.2 Stavební zákon z roku 1976

SZ1976 ve znění zákona č. 83/1998 Sb., účinném ke dni 1. července 1998, upravoval tři druhy ÚPD, a to ÚP velkého územního celku, ÚP obce a RP.[235] Stanovoval jednotný režim pro pořizování, projednávání, schvalování a vydávání všech druhů ÚPD příslušnými správními orgány (s výslovnými odchylkami pro konkrétní druh ÚPD).[236] O pořízení ÚPD rozhodovaly v samostatné působnosti zastupitelstva ÚSC;[237] to vyplývalo i z obecných pravidel § 8 ObZř, resp. § 4 KrZř. ÚPD poté na základě rozhodnutí příslušného zastupitelstva pořizovaly v případě

[229] Ústav územního rozvoje. *Dotčené orgány v procesu územního plánování*. Brno: UUR, 2020, s. 6. Dostupné na: <http://www.uur.cz/images/5-publikacni-cinnost-a-knihovna/internetove-prezentace/dotcene-organy/2020-04-02/01-uvod-02042020.pdf>.
[230] § 6 a 7 SZ.
[231] § 19 odst. 2 VNSZ.
[232] § 11 odst. 1 SZ.
[233] § 16 odst. 1 VNSZ.
[234] § 4 odst. 2 SZ. HEGENBARTOVÁ, Milena. Součinnost stavebních úřadů s dotčenými orgány v řízeních dle stavebního zákona ve světle judikatury správních soudů. *Bulletin Stavební právo*, 2016, roč. 19, č. 3, s. 7.
[235] § 9, 10 a 11 SZ1976 ve znění zákon č. 83/1998 Sb., účinném ke dni 1. července 1998.
[236] § 17 a násl. SZ1976 ve znění zákon č. 83/1998 Sb., účinném ke dni 1. července 1998.
[237] § 17 odst. 2 SZ1976 ve znění zákon č. 83/1998 Sb., účinném ke dni 1. července 1998.

ÚP velkého územního celku krajské úřady[238] a v případě ÚP obcí a RP obecní úřady,[239] a to v přenesené působnosti.[240] Ke schválení ÚP velkého územního celku bylo poté dle § 26 odst. 1 SZ1976 ve znění zákona č. 132/2000 Sb., účinném ke dni 1. ledna 2001, ve spojení s § 35 odst. 2 písm. e) KrZř v původním znění příslušné v samostatné působnosti zastupitelstvo kraje. Ke schválení ÚP obce a RP bylo dle § 26 odst. 2 SZ1976 ve znění zákona č. 132/2000 Sb., účinném ke dni 1. ledna 2001, ve spojení s § 84 odst. 2 písm. b) ObZř v původním znění příslušné v samostatné působnosti zastupitelstvo obce.[241] Zastupitelstva ÚSC dále v rámci procesu pořizování ÚPD v samostatné působnosti schvalovala návrh zadání ÚPD,[242] souborné stanovisko (které obsahovalo pokyny pro dokončení návrhu ÚPD a návrh rozhodnutí o podaných námitkách)[243] a ÚPD samotnou.[244] Tato se skládala ze závazné a směrné části. Závazná část ÚPD byla zastupitelstvem obce, nebo zastupitelstvem kraje, v samostatné působnosti vyhlašována v zákonné formě OZV.[245]

2.3.3 Stavební zákon z roku 2006

Do SZ byl převzat model kombinace výkonu státní správy, resp. přenesené působnosti, a výkonu územní samosprávy, implementovaný na přelomu tisíciletí do SZ1976; i nadále je možné v zásadě rozlišovat linii pořizování ÚPD, která je výkonem státní správy, a linii rozhodování o jejím pořízení a změnách (případně schvalování výstupů jednotlivých zpracovaných fází) a jejího schvalování, resp. vydávání, která je výkonem územní samosprávy.[246] Stejně jako SZ1976 ve znění zákona č. 83/1998 Sb., účinném ke dni 1. července 1998, i SZ upravuje tři druhy ÚPD, a to ZÚR pro území kraje, ÚP pro území obcí a RP.[247] S účinností od 1. 1. 2021 do SZ přibyl ÚRP pro území celého státu.[248]

Lze si povšimnout (od obecné právní úpravy odchylného) legislativně technického provedení „rozdělení“ úkolů v oblasti územního plánování mezi státní správu a územní

---

[238] § 14 odst. 2 SZ1976 ve znění zákon č. 320/2002 Sb., účinném ke dni 1. ledna 2003 ve spojení s § 67 KrZř.
[239] § 13 SZ1976 ve znění zákon č. 320/2002 Sb. účinném ke dni 1. ledna 2003 ve spojení s § 109 odst. 3 ObZř. Obce však mohly o pořízení ÚP požádat okresní úřad a po zániku okresních úřadů obecní úřad obce s rozšířenou působností; důvodová zpráva k zákonu č. 320/2002 Sb. k tomu uváděla: „*Vzhledem k tomu, že každá obec nemusí být schopná pořídit si potřebnou územně plánovací dokumentaci (územní plán obce, regulační plán) a územně plánovací podklady, navrhuje se, aby je na žádost takové obce pořídil obecní úřad obce s rozšířenou působností*“.
[240] Viz zejm. § 140a SZ1976 ve znění zákon č. 320/2002 Sb., účinném ke dni 1. ledna 2003.
[241] § 26 odst. 1, odst. 2 SZ1976 ve znění zákon č. 132/2000 Sb., účinném ke dni 1. ledna 2001.
[242] § 20 odst. 7 SZ1976 ve znění zákona č. 132/2000 Sb., účinném ke dni 1. ledna 2001.
[243] § 21 odst. 5 SZ1976 ve znění zákon č. 132/2000 Sb., účinném ke dni 1. ledna 2001.
[244] § 26 SZ1976 ve znění zákon č. 132/2000 Sb., účinném ke dni 1. ledna 2001.
[245] § 29 odst. 1 a odst. 3 SZ1976 ve znění zákon č. 132/2000 Sb., účinném ke dni 1. ledna 2001.
[246] Důvodová zpráva k SZ k tomu uvádí: „*Vzhledem k charakteristice problému rozvoje území České republiky a nárokům na jeho usměrňování prostřednictvím územně plánovací dokumentace je navržen funkční model rozhodování obcí a krajů v kombinaci samostatné a přenesené působnosti, která je i v současné* právní úpravě.“
[247] § 36 a násl., § 43 a násl. a 61 a násl. SZ.
[248] § 35a a násl. SZ ve znění zákona č. 403/2020 Sb., účinném ke dni 1. ledna 2021.

samosprávu. § 5 odst. 2 SZ normuje, že „*orgány obce a kraje vykonávají působnost ve věcech územního plánování podle tohoto zákona jako působnost přenesenou, nestanoví-li zákon, že o věci rozhoduje zastupitelstvo obce nebo kraje*“. Toto pravidlo pro účely právní úpravy územního plánování v podstatě modifikuje generální pravidla samostatné působnosti stanovená v § 8 ObZř a § 4 KrZř. Uvedené znění předmětného ustanovení jako by naznačovalo, že obecným východiskem právní úpravy územního plánování (na rozdíl od obecného východiska stanoveného v ObZř a KrZř) má být právě přenesená působnost ÚSC. Kompetence zastupitelstev ÚSC je poté vymezena v § 6 odst. 5 a § 7 odst. 2 SZ.

Zastupitelstva kraje v samostatné působnosti schvalují zadání návrhu ZÚR. Jedná se v zásadě o ojedinělý postup normovaný pro první pořízení ZÚR.[249] V tuto chvíli mají již všechny kraje vlastní ZÚR pořízeny.[250] Následující ZÚR, resp. jejich aktualizace, jsou pořizovány v zásadě na základě zprávy o uplatňování ZÚR.[251] Zprávu o uplatňování ZÚR schvaluje zastupitelstvo kraje v samostatné působnosti standardně jednou za 4 roky a její součástí mohou být požadavky na změnu ZÚR, nebo pořízení nových ZÚR.[252] Aktualizace zásad územního rozvoje však může být pořízena rovněž na základě rozhodnutí zastupitelstva kraje o mimořádné aktualizaci ZÚR a jejím obsahu v případech uvedených v § 42 odst. 6 SZ a s účinností od 1. 1. 2018 také na základě rozhodnutí zastupitelstva kraje o pořízení aktualizace ZÚR a jejím obsahu z vlastního podnětu nebo na návrh dle § 42a odst. 2 SZ; tato rozhodnutí zastupitelstva kraje jsou rovněž činěna v samostatné působnosti.[253] Obsahuje-li návrh ZÚR varianty řešení, schvaluje zastupitelstvo kraje v samostatné působnosti konkrétní variantu řešení.[254] ZÚR jsou zastupitelstvem kraje v samostatné působnosti vydány jako OOP.[255]

Zastupitelstvo obce rozhoduje v samostatné působnosti o pořízení ÚP, a to buď z vlastního podnětu, nebo na návrh.[256] Dále schvaluje návrh zadání ÚP.[257] V případě, že návrh ÚP obsahuje varianty řešení, schvaluje zastupitelstvo obce v samostatné působnosti návrh výběru nejvhodnější varianty.[258] Zastupitelstvo obce především v samostatné působnosti formou OOP ÚP vydává;[259] v případě, že zastupitelstvo obce s předloženým návrhem ÚP,

---

[249] Vztah mezi ZÚR a ÚP velkých územních celků vydaných za předchozí právní úpravy, upravovalo přechodné ustanovení § 187 SZ. Viz ROZTOČIL: *Stavební zákon – komentář…*, s. 776 – 777 (§ 187 SZ).
[250] SMÍŠEK: *Stavební zákon – komentář…*, s. 1151 (§ 187 SZ).
[251] Viz § 42 SZ.
[252] § 7 odst. 2 písm. b), písm. c), § 42 odst. 1 až 10 SZ.
[253] § 7 odst. 2 SZ.
[254] § 38 odst. 2 SZ, § 41 odst. 2. SZ.
[255] § 41 odst. 2 ve spojení s § 5 odst. 2, § 7 odst. 2 písm. a) a § 36 odst. 4 SZ.
[256] § 44 ve spojení s § 6 odst. 5 písm. a) SZ.
[257] § 47 odst. 4, odst. 5 ve spojení s § 6 odst. 5 písm. b) SZ.
[258] § 51 odst. 1, odst. 2 SZ.
[259] § 54 odst. 2, ve spojení s § 5 odst. 2, § 6 odst. 5 písm. c) a § 43 odst. 4 SZ.

nebo s výsledky jeho projednání, nesouhlasí, může předložený návrh vrátit pořizovateli s pokyny k jeho přepracování a novému projednání, případně jej může také úplně zamítnout.[260] Zastupitelstva obcí, které ÚP pořídily, poté pravidelně v intervalu 4 let schvalují zprávu o uplatňování takového ÚP, jejíž součástí mohou být požadavky na změnu ÚP nebo zpracování nového ÚP.[261] Obce (jejich zastupitelstva) dle SZ mohou, resp. musí, v samostatné působnosti rozhodnout o pořízení změny ÚP, nebo nového ÚP, také mimo souvislost s pravidelným vyhodnocováním ÚP.[262]

V literatuře se objevila polemika o tom, zda k vydávání RP dochází v samostatné, nebo přenesené působnosti ÚSC, a to s odkazem na skutečnost, že § 6 odst. 5 písm. d) a § 7 odst. 2 písm. d) SZ, na rozdíl od § 6 odst. 5 písm. c) a § 7 odst. 2 písm. a) SZ (týkajících se vydávání ÚP a ZÚR), neobsahuje explicitně slovní spojení „v samostatné působnosti“. [263] Tyto pochybnosti jsou však zbytečné. Vydávání RP spadá nepochybně do působnosti samostatné. To je zřejmé již ze samotného ustanovení § 5 odst. 2 SZ, když další výslovnou zmínku o samostatné působnosti při vymezování kompetencí zastupitelstev ÚSC v uvedených případech lze považovat za nadbytečnou. K odchylnému režimu přitom není žádného odůvodnění ani z hlediska smyslu a účelu institutu RP, který je v zásadě obdobný se smyslem a účelem ÚP, jakož i ZÚR, a liší se zejm. co do podrobnosti dané regulace. Opačné řešení[264] je tak nejenom v rozporu s poměrně jasným zněním právní úpravy, ale ani z hlediska systému práva není žádoucí, jelikož by docházelo k odchylnému režimu u obdobných institutů.[265] To platí tím spíše, vezmeme-li v potaz, že RP je mezi všemi druhy ÚPD nástrojem, který má často nejvíce lokální charakter.

Vzhledem k uvedenému považuji za nesystematickou skutečnost, že (samostatné) vymezení zastavěného území postupem dle § 58 a násl. SZ je vydáváno radou obce v přenesené působnosti.[266] Samostatné vymezení zastavěného území lze přitom považovat za institut svým smyslem a účelem velmi obdobný ÚPD; jeho obsah je však redukován pouze na vymezení zastavěného území, které je ostatně v případě, že má obec vydaný ÚP, obsahem tohoto ÚP.[267] Vydáním ÚP navíc samostatné vymezení zastavěného území pozbývá platnosti.[268] V přenesené

---

[260] § 54 odst. 3 SZ.
[261] § 55 odst. 1 ve spojení s § 47 odst. 5, § 5 odst. 2 a § 6 odst. 5 písm. e) SZ.
[262] § 55 odst. 3 SZ, § 55 odst. 2 SZ a § 55a odst. 2 SZ.
[263] POTĚŠIL: *Stavební zákon – komentář…*, s. 55 (§ 6).
[264] Viz např. DOLEŽAL, Jiří, MAREČEK, Jan, SEDLÁČKOVÁ, Drahomíra. *Nový stavební zákon v teorii a praxi a předpisy související s poznámkami*. 1. vydání. Praha: Linde, 2006, s. 56.
[265] MELZER: *Metodologie nalézání práva…*, s. 165 – 166.
[266] § 6 odst. 6 písm. a) SZ.
[267] ROZTOČIL: *Stavební zákon – komentář…*, s. 228 – 230 (§ 59).
[268] § 60 odst. 6 SZ.

působnosti se navrhuje vymezení zastavěného území vydávat rovněž dle VNSZ, avšak tato kompetence dle navrhované právní úpravy má náležet přímo úřadu územního plánování, který má mít navíc *ex officio* povinnost zajistit jeho zpracování a vydání v případě, že obec nemá vydán ÚP.[269] Uvedené pravidlo lze patrně interpretovat tak, že má přinutit obce, aby vydávaly ÚP a bylo tak dosaženo efektivnějšího naplňování cílů územního plánování na území obcí, které tak doposud neučinily.

2.3.4 Vládní návrh stavebního zákona

Považuji za účelné pojednat také o navrhované právní úpravě v rámci současně probíhajících pokusů o rekodifikaci stavebního práva. Odlišný, z hlediska systematiky právní úpravy vhodnější, přístup k rozdělení kompetencí mezi státní správu a územní samosprávu je zvolen ve VNSZ. Ten na generální pravidla působnosti ÚSC vymezená v ObZř a KrZř pouze navazuje, když v § 37 stanoví, že působnost stanovená krajskému úřadu, obecnímu úřadu obce s rozšířenou působností a obecnímu úřadu obce je přenesenou působností; toto ustanovení je tak třeba v souladu s § 8 ObZř a § 4 KrZř vykládat tak, že zbývající působnost ÚSC stanovená tímto zákonem je působností samostatnou. Na generální pravidla působnosti ÚSC v tomto smyslu odkazuje i důvodová zpráva k VNSZ.[270]

Dle VNSZ zůstává zachován dosavadní systém ÚPD. Mezi ÚPD jsou nadále řazeny ÚRP, ZÚR, ÚP a RP.[271] VNSZ dále (stejně jako SZ1976) na rozdíl od SZ sjednocuje režim pořizování ÚPD, když pro pořizování všech druhů ÚPD je upraven jednotný postup (s případnými odchylkami pro tu kterou ÚPD).[272]

V samostatné působnosti ÚSC, stejně jako doposud, zůstává rozhodování o pořízení ÚPD.[273] ÚSC v samostatné působnosti dále mají schvalovat návrh zadání ÚPD.[274] Rovněž mají zastupitelstva ÚSC rozhodovat o návrhu výběru nejvhodnější varianty a návrhu vyhodnocení připomínek.[275] Zastupitelstva ÚSC nakonec ve formě OOP ÚPD v samostatné působnosti mají vydávat.[276] Zastupitelstva ÚSC mají mít kompetenci návrh ÚPD rovněž zamítnout, nebo schválit pokyny k její úpravě.[277] Pokud jde o vyhodnocování a aktualizace ÚPD, zastupitelstva

---

[269] § 117 VNSZ.
[270] Důvodová zpráva k VNSZ (materiál včetně důvodové zprávy), s. 229 [online]. Úřad vlády České republiky, 8. září 2020 [cit. 10. prosince 2020]. Dostupné na: <https://apps.odok.cz/veklep-history-version?pid=ALBSBT8LM6U4>.
[271] § 61 písm. c) VNSZ.
[272] § 87 a násl. VNSZ.
[273] § 87 odst. 1 VNSZ.
[274] § 90 odst. 1 VNSZ.
[275] § 99, § 104 odst. 2 VNSZ.
[276] § 104 odst. 2 VNSZ.
[277] § 104 odst. 2 VNSZ.

ÚSC mají schvalovat návrh zprávy o uplatňování ÚPD[278] a rozhodovat o pořízení změny ÚPD, pokud nepůjde o změnu pořizovanou na základě zprávy o uplatňování ÚPD, a schvalovat její zadání.[279] Zastupitelstva ÚPD mají nakonec rozhodovat také o zrušení ÚPD; v případě ZÚR a ÚP však pouze současně s přijetím nových ZÚR nebo nového ÚP.[280] Vymezení zastavěného území (samostatné), stejně jako za dosavadní právní úpravy, má být vydáváno v působnosti přenesené.[281]

[278] § 107 odst. 3 VNSZ.
[279] § 109 odst. 1, § 111 odst. 2 VNSZ.
[280] § 113 odst. 1 až 6 VNSZ.
[281] § 25 odst. 1 písm. d), § 120 odst. 2 VNSZ.

3 Forma a limity výkonu samostatné působnosti ÚSC v územním plánování

Z předchozí kapitoly je zřejmé, že kompetencemi v územním plánování disponují v samostatné působnosti rovněž ÚSC, a to zejm. prostřednictvím vydávání a aktualizace ÚPD pro svá území.[282] Cílem této kapitoly je analýza těchto nástrojů územního plánování v rukou ÚSC právě prizmatem jejich samostatné působnosti, se zaměřením na zákonný rozsah, resp. zákonné limity, této působnosti a odpověď na stanovenou výzkumnou otázku, která zní následovně: „*Mohou ÚSC s odkazem na realizaci práva na územní samosprávu v ÚPD stanovit závazná pravidla pro využití svého území odchylně nebo nad rámec právních předpisů (včetně podzákonných právních předpisů) upravujících obsahové náležitosti ÚPD a přípustné způsoby regulace území?*“ Tato výzkumná otázka přitom nebyla zvolena náhodně. ÚS v nedávné judikatuře týkající se práva na územní samosprávu v územním plánování naznačil závěry, ze kterých vyplývá, že limity výkonu veřejné moci pro ÚSC při regulaci jejich území v ÚPD z jeho pohledu stanovuje pouze zákon, nikoliv podzákonné právní předpisy.[283] ÚS v nálezu ze dne 14. května 2019 sp. zn. III. ÚS 3817/17 v přezkoumávané věci, která se týkala přípustnosti tzv. „regulačních bublin“,[284] které zákon ani prováděcí právní předpis jako metodu regulace území nezná, konstatoval že „*za situace, kdy obec v samostatné působnosti přijme územně plánovací dokumentaci jako výsledek jejího ústavně zaručeného práva na samosprávu podle sedmé hlavy Ústavy, která obsahuje jiné prvky regulace než vyhláškou č. 500/2006 Sb. upravené, ale tato regulace nebude v rozporu s příslušnými ustanoveními stavebního zákona* (…)*, tak takové jednání obce jako územního samosprávného celku nelze hodnotit bez dalšího jako vybočující z mezí zákonnosti a ústavnosti* (…). ÚS dále uvedl, že „*neřešil otázku případného rozporu přijatého územního plánu s regulativy stanovenými ve vyhlášce č. 500/2006 Sb., ale řešil právě oprávnění stěžovatele přijmout takovou regulaci svého území, která je souladná se stavebním zákonem za situace, kdy ji prováděcí právní předpis výslovně neupravuje.*“ Prizmatem tohoto pohledu ÚS tak ÚSC nejsou při vydávání ÚPD formou OOP automaticky limitovány podzákonnými právními předpisy stanovujícími její obsahové náležitosti a otevírá se možnost pro autonomní lokální a regionální regulaci, jejíž zákonnost lze

[282] Poukázat lze rovněž na roli určeného zastupitele; viz např. § 47 odst. 1 SZ.
[283] Nález Ústavního soudu ze dne 14. května 2019, sp. zn. III. ÚS 3817/17, bod 54., bod 56; viz konstatování ÚS v bodě 54. tomto nálezu: „*Bylo proto třeba posoudit, zda obecné soudy dostatečně přihlédly k tomu, jaký prostor právě zákon (a nikoli k jeho provedení vydaná vyhláška) pro obce vytváří a zda názor o dodržení „vyhláškové“ disciplíny (jak jejich přístup charakterizuje stěžovatel) z hlediska ústavního pořádku obstojí.*“
[284] Blíže viz např. MÁCHA, Aleš. Ústavní soud dal „regublinám“ šanci. *České právo životního prostředí*, 2019, roč. 53, č. 3, s. 121 – 134.

poměřovat pouze z pohledu SZ jako zákona. SZ však tradičně stanoví pouze velmi obecné cíle územního plánování a výslovně předpokládá podrobnější regulaci náležitostí ÚPD v podzákonném právním předpise.[285] Tímto přístupem se ÚS v podstatě vymezil vůči judikatuře NSS, který v totožné věci zmíněný regulační prvek hodnotil jako rozporný s vyhláškou č. 500/2006 Sb. a tudíž nezákonný, pročež bylo také ze strany NSS akceptováno (mimo jiné) zrušení té části přezkoumávaného ÚP, která tento regulační prvek obsahovala.[286]

Za účelem řešení stanovené výzkumné otázky se zaměřím zejm. na právní formu vydávání ÚPD, neboť ta z mého pohledu (nepochybně společně se samotnou právní úpravou územního plánování, vymezující působnost ÚSC v tomto procesu a náležitosti ÚPD) determinuje „pole působnosti“, kterým ÚSC při samosprávné regulaci svého území disponují. V návaznosti na to se budu zabývat limity výkonu veřejné moci, které pro danou právní formu regulace území ze strany ÚSC z Ústavy a zákona vyplývají.

3.1 Nástin základního právního rámce

Podstata ZÚR, které představují ÚPD pro území krajů, je v současné době na zákonné úrovni vymezena zejm. v § 36 SZ; náležitosti obsahu ZÚR stanoví vyhláška č. 500/2006 Sb.[287] ZÚR jsou závazné pro pořizování a vydávání ÚP, RP a rozhodování v území.[288] ZÚR jsou zastupitelstvem kraje vydány jako OOP v samostatné působnosti.[289] Podstata ÚP, který je ÚPD pro území obcí, je v současné době na zákonné úrovni vymezena zejm. v § 43 SZ; náležitosti obsahu ÚP stanoví vyhláška č. 500/2006 Sb.[290] ÚP je závazný pro pořizování a vydávání RP a rozhodování v území.[291] ÚP je zastupitelstvem obce vydáván jako OOP v samostatné působnosti.[292] Podrobné podmínky v konkrétní řešené ploše může stanovit RP. Podstata RP je v současné době na zákonné úrovni vymezena zejm. v § 61 SZ; náležitosti obsahu RP stanoví vyhláška č. 500/2006 Sb.[293] RP je závazný pro rozhodování v území.[294] RP je vydáván jako OOP v samostatné působnosti.[295]

Stěžejním smyslem a účelem ÚPD je, že dle kritérií vymezených ve výše uvedené právní úpravě normativním způsobem vymezují plochy a koridory a stanoví závazné podmínky

[285] § 36 odst. 6 SZ či § 43 odst. 6 SZ.
[286] Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27 září 2017, sp. zn. 4 As 138/2017, body 56. – 63.
[287] § 36 odst. 6 SZ ve spojení s § 193 SZ.
[288] § 36 odst. 5 SZ.
[289] § 41 odst. 2 ve spojení s § 5 odst. 2, § 7 odst. 2 písm. a) a § 36 odst. 4 SZ.
[290] § 43 odst. 6 ve spojení s § 193 SZ.
[291] § 43 odst. 5 SZ.
[292] § 54 odst. 2, ve spojení s § 5 odst. 2, § 6 odst. 5 písm. c) a § 43 odst. 4 SZ.
[293] § 61 odst. 3 ve spojení s § 193 SZ.
[294] § 61 odst. 2 SZ; RP vydané dle SZ kraji jsou závazné rovněž pro ÚP a RP obcí.
[295] § 6 odst. 5 písm. d), § 7 odst. 2 písm. d) SZ.

pro jejich využití, čímž ÚSC regulují svoje území. Z výše citované právní úpravy vyplývá, že obsahové náležitosti ÚPD, kromě obecné právní úpravy obsažené ve stavebním zákoně, v současné době stanoví výše zmíněná vyhláška č. 500/2006 Sb., resp. její přílohy (příloha č. 4 pro ZÚR, příloha č. 7 pro ÚP a příloha č. 11 pro RP). Požadavky na vymezování ploch poté stanoví vyhláška č. 501/2006 Sb.

ÚPD jsou v rámci hierarchie nadřazenosti a podřazenosti závazné, tudíž kraje jsou při vydávání ZÚR povinny respektovat ÚRP; obce jsou při vydávání ÚP povinny respektovat jak ÚRP, tak ZÚR příslušného kraje, na jehož území se nachází. ÚSC jsou tak v obecné rovině vázány nejenom právní úpravou, ale rovněž akty veřejné správy ve formě OOP, které představují nadřazenou ÚPD; tyto navíc mohou být vydány buď v rámci výkonu státní správy (ÚRP), nebo v rámci výkonu územní samosprávy (ZÚR).

Proces územního plánování ovlivňují další normy a akty veřejné správy,[296] jako jsou zejm. stanoviska příslušných dotčených orgánů, které se v procesu pořizování k ÚPD vyjadřují, a která jsou pro pořizovatele i ÚSC závazná.[297]

3.2 Právní forma ÚPD a právo na územní samosprávu

Jednou ze základních otázek celé koncepce právní úpravy územního plánování je povaha a právní forma ÚPD, jakožto základních nástrojů (nejen) územní samosprávy při regulaci vlastního území. V nedávném historickém kontextu hrály při závazné regulaci území ÚSC roli dvě právní formy aktů veřejné správy; forma OOP a forma právního předpisu (OZV kraje a obce).[298] Určitý střet mezi těmito právními formami se udál i v rámci současně probíhající rekodifikace stavebního práva.[299]

Forma vydávání ÚPD má pro výkon samostatné působnosti ÚSC v územním plánování stěžejní význam, neboť pro stanovování práv a povinností OZV a stanovování práv a povinností OOP jednoznačně platí odlišné mantinely a pravidla výkonu veřejné moci.

3.2.1 Vývojový kontext

Závazné části ÚPD byly dle právní úpravy účinné až do 31. 12. 2006 na lokální a regionální úrovni vyhlašovány formou právního předpisu.[300] S přijetím SZ začaly být ÚPD

[296] Viz např. zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí nebo zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů.
[297] § 4 odst. 2 písm. b) SZ.
[298] Před účinností SZ byly ÚPD vyhlašovány formou právního předpisu.
[299] Dle vládou schváleného věcného záměru a dle NSZ měly být ÚPD nadále vyhlašovány právním předpisem, nikoliv vydávány formou OOP; viz usnesení vlády České republiky ze dne 24. 6. 2019, č. 448/2019, bod II., č. 2, písm. a) a § 34 odst. 1, § 35 odst. 1, § 36 odst. 1 NSZ.
[300] Dle § 29 odst. 2 SZ1976 v původním znění se jednalo o obecně závazná nařízení národního výboru dle § 39 odst. 2 písm. j) zákona č. 69/1967 Sb., o národních výborech ve znění zákona č. 146/1971 Sb., účinném ke dni

s účinností od 1. 1. 2007 vydávány formou OOP. Právě změna ve formě vydávání ÚPD z OZV na OOP byla jednou z nejzásadnějších změn SZ oproti předchozí právní úpravě.[301] Dle zákonodárce její hlavní smysl a účel spočíval zejm. v rozšíření práv subjektů dotčených procesem územního plánování.[302] Tento záměr je zdůrazněn také v důvodové zprávě k SZ, která uvádí, že „*soudní přezkum* (...) *je zabezpečen* (...)*, a to nově podle § 101a a násl. s. ř. s. i opatření obecné povahy, přičemž návrhy mohou podávat ti, kteří tvrdí, že byli na svých právech zkráceni.*“[303] Zároveň je možné podat podnět k přezkumu souladu OOP se zákonem k nadřízenému správnímu orgánu.[304] Pro současnou rekodifikaci stavebního práva je signifikantní, že NSZ, i v návaznosti na schválení věcného záměru usnesením vlády České republiky ze dne 24. 6. 2019 č. 448/2019, o věcném záměru stavebního zákona, plánoval návrat k vydávání ÚPD formou OZV.[305] Z hodnocení dopadů regulace k NSZ lze dovodit, že hlavním důvodem pro tuto navrhovanou změnu měla být skutečnost, že „*stávající forma OOP, tak jak je dnes právně nastavená, vnáší problémy do právní jistoty všech osob v území jednajících v důvěře v platnou ÚPD pro jejich návazný soudní přezkum*”.[306] S trochou nadsázky se tak dá uvést, že co bylo při přijímání SZ považováno za hlavní přidanou hodnotu nově zaváděné formy OOP, je o několik let později při rekodifikaci stavebního práva označováno za problém současné právní úpravy. Tento paradox byl předmětem pozornosti i v rámci připomínkového řízení, kdy některá připomínková místa otevřeně konstatovala, že „*navrhovaná právní úprava se vrací k principům právní úpravy platné v letech 1949 až 1976, kdy byla ochrana vlastnických práv prakticky znemožněna*“[307] a že se jedná, ve srovnání s platnou právní úpravou, o zjevný krok do minulosti.[308] Důvodová zpráva ve vztahu k NSZ považovala změnu formy vydávání ÚPD z OOP na OZV za základní nosnou změnu navrhované právní úpravy, kterou má být

---

1. ledna 1972. Dle § 29 odst. 2 SZ1976 ve znění zákona č. 262/1992 Sb., účinném ke dni 1. července 1992 se jednalo o „obecně závazný právní předpis obce“, kterým byly OZV dle § 16 ObZř1990; obdobně poté dle § 29 odst. 3 SZ1976 ve znění zákona č. 83/1998 Sb., účinném ke dni 1. července 1998. Dle § 29 odst. 3 SZ1976 ve znění zákona č. 132/2000 Sb., účinném ke dni 1. ledna 2001 se poté jednalo o OZV obcí a krajů ve smyslu § 10 ObZř a § 6 KrZř.

[301] Viz např. VESELÝ, Vít. *Územní plán podle starého stavebního zákona jako opatření obecné povahy* [online]. epravo.cz, 24. dubna 2009 [cit. 13. října 2020]. Dostupné na <https://www.epravo.cz/top/clanky/uzemni-plan-podle-stareho-stavebniho-zakona-jako-opatreni-obecne-povahy-56044.html>.

[302] Viz obecná část důvodové zprávy k SŘ, bod 3.: “*Cílem zavedení tohoto institutu je dát dotčeným osobám alespoň minimální práva, jak to vyplývá z celkového trendu demokratizace veřejné správy a jak se již stalo v některých zvláštních úpravách (srov. schvalování územně plánovací dokumentace podle stavebního zákona)*.

[303] Obecná část důvodové zprávy k SZ, bod. 2.

[304] Viz § 192 odst. 2 SZ.

[305] § 34 odst. 1, § 35 odst. 1, § 36 odst. 1 NSZ.

[306] Hodnocení dopadů regulace (RIA) k NSZ, s. 37 [online]. Úřad vlády České republiky, 25. listopadu 2019 [cit. 12. prosince 2020]. Dostupné na: <https://apps.odok.cz/veklep-history-version?pid=KORNBJ9J3PLM>.

[307] Vypořádání připomínek k NSZ. Připomínky České společnosti pro stavební právo, č. 5013 [online]. Úřad vlády České republiky, 28. května 2020 [cit. 13. prosince 2020]. Dostupné na: <https://apps.odok.cz/veklep-history-version?pid=KORNBQ2GA4KB>.

[308] Tamtéž.

docíleno posílení stability ÚPD v čase (patrně právě omezením jejich soudního přezkumu).[309] VNSZ však nakonec obrátil a navrhuje zachovat stávající formu OOP. Důvodová zpráva k VNSZ k tomu uvádí následující: „*K bodu přijímání územně plánovací dokumentace ve formě právního předpisu je nezbytné poznamenat, že v průběhu meziresortního připomínkového řízení byl tento požadavek opakovaným bodem zásadních připomínek prakticky všech připomínkových míst, zejména všech ministerstev,[310] krajských úřadů*[311] *a Úřadu vlády,[312] Veřejného ochránce práv,[313] Nejvyššího soudu[314] a Nejvyššího správního soudu.[315] Všechna tato připomínková místa*[316] *požadovala, aby vydávání územně plánovací dokumentace bylo činěno i nadále formou opatření obecné povahy. Na průběžných jednáních s Ministerstvem spravedlnosti a Nejvyšším správním soudem bylo na základě těchto připomínek dohodnuto, že územně plánovací dokumentace, jakož i další nástroje územního plánování, budou i nadále vydávány formou opatření obecné povahy, které bude upraveno ve stavebním zákoně s úpravou přezkumu v soudním řádu správním*.“ [317] Tyto připomínky k NSZ se protínají zejm. v následujících vybraných stěžejních bodech:

- ÚPD nemá povahu právního předpisu;
- mezi ÚPD ve formě OZV na jednotlivých úrovních by nebylo možné nastavit hierarchický vztah nadřazenosti a podřazenosti; ač se o to NSZ snaží, takové řešení by bylo protiústavní a v rozporu se systémem práva – mezi OZV kraje a OZV obce, vydávaných v samostatné působnosti, nelze ústavně konformně stanovit hierarchický vztah;

---

[309] Důvodová zpráva k NSZ, s. 23 [online]. Úřad vlády České republiky, 25. 11. 2019 [cit. 23. října 2020]. Dostupné na: <https://apps.odok.cz/veklep-history-version?pid=KORNBJ9J3PLM>.

[310] Viz např. Vypořádání připomínek k NSZ. Připomínky Ministerstva spravedlnosti č. 477, připomínky Ministerstva zemědělství č. 784 a č. 788, připomínky Ministerstva kultury č. 214, připomínky Ministerstva vnitra č. 557 a č. 601 [online]. Úřad vlády České republiky, 28. května 2020 [cit. 13. prosince 2020]. Dostupné na: <https://apps.odok.cz/veklep-history-version?pid=KORNBQ2GA4KB>.

[311] Tamtéž. Připomínky Kraje Vysočina č. 1608, č. 1681 a č. 1684, připomínky Ústeckého kraje č. 2696, připomínky Jihočeského kraje č. 3116, č. 3251, připomínky Karlovarského kraje č. 3672, připomínky Královehradeckého kraje č. 3928, připomínky Pardubického kraje č. 4058, č. 4148, či připomínky Plzeňského kraje č. 4226 a č. 4229.

[312] Tamtéž. Připomínky Úřadu vlády č. 1124.

[313] Tamtéž. Připomínky veřejného ochránce práv č. 1366.

[314] Tamtéž. Připomínky Nejvyššího soudu č. 5197 a č. 5198.

[315] Tamtéž. Připomínky Nejvyššího správního soudu č. 5270.

[316] Tamtéž. Připomínky Svazu měst a obcí České republiky č. 1500, připomínky Sdružení místních samospráv České republiky č. 1564, připomínky Českomoravské konfederace odborových svazů č. 4599, Připomínky asociace pro urbanismus a územní plánování České republiky č. 4867 a č. 4872, připomínky České společnosti pro stavební právo č. 5013, připomínky Akademie věd ČR č. 5122, či připomínky Českého báňského úřadu č. 1262.

[317] Důvodová zpráva k VNSZ (materiál včetně důvodové zprávy), s. 173 [online]. Úřad vlády České republiky, 8. 9. 2020 [cit. 14. prosince 2020]. Dostupné na: <https://apps.odok.cz/veklep-history-version?pid=ALBSBT8LM6U4>.

- přezkum OZV, resp. právního předpisu obecně, nelze z hlediska mnohých ústavních principů časově omezit, jelikož se jedná o součást platného právního řádu (byť se o to předkladatel v navrhované úpravě marně snaží);
- abstraktní přezkum právních předpisů, který doposud spadá pouze do kompetence pléna ÚS, by dle NSZ v případě ÚPD spadal do kompetence nejméně až deseti tříčlenných senátů NSS;
- NSZ nezajišťuje dotčeným osobám a ÚSC dostatečnou ochranu před neproporcionálními a nezákonnými zásahy do jejich práv při projednávání a vydávání ÚPD a jiných nástrojů územního plánování; změna právní formy tak má zjevně jeden účelový cíl – zbavit dotčené osoby možnosti uplatňovat a bránit svoje práva;
- NSZ je v rozporu s Aarhuskou úmluvou,
- NSZ se v přechodných ustanoveních dostatečně nevypořádává s přechodem stávajících OOP na OZV,
- mnohá ustanovení NSZ týkající se zmíněných otázek by v případě přijetí v takové podobě byla velmi pravděpodobně zrušena ÚS, resp. správní soudy by k přezkumu ÚPD a ochraně práv dotčených osob musely *contra verba legis* či *praeter verba legis* postupovat obdobně jako doposud, což by mělo velmi nežádoucí dopady pro celý systém územního plánování a jeho stabilitu, jakož i právní jistotu v této oblasti.

3.2.2 Materiální povaha ÚPD

Diskuze o skutečné povaze ÚPD se objevily již v době přijetí SŘ a zavedení institutu OOP, a to ve vztahu k ÚPD přijatým za účinnosti SZ1976.[318] Nešlo přitom pouze o řešení uvedené teoretické otázky. S účinností od 1. 5. 2005 došlo k novelizaci SŘS, do kterého byl vložen § 101a a násl., umožňující soudní přezkum OOP. Praxi tak šlo zejména o to, zda je možné se proti ÚPD, formálně vyhlášeným dle SZ1976 formou OZV, bránit dle § 101a SŘS jako proti aktům, které jsou materiálně OOP.

První senát NSS, který byl k řízení o zrušení OOP nebo jeho části příslušný, nejprve došel k závěru, že ano; konstatoval, že OZV, kterou je ÚPD vyhlášena, nepředstavuje samotnou ÚPD, ale pouze publikační prostředek, kterým je ÚPD komunikována adresátům. Od této „publikační“ OZV je tak třeba odlišit samotnou ÚPD, která je schvalována usnesením

[318] Viz např. PRŮCHA, Petr. Ještě k soudní přezkoumatelnosti dřívějších územních plánů. *Bulletin Stavební právo*, 2009, roč. 12, č. 1 – 2, s. 60 – 66, nebo VESELÝ, Vít. *Územní plán podle starého stavebního zákona jako opatření obecné povahy* [online]. epravo.cz, 24. dubna 2009 [cit. 15. prosince 2020]. Dostupné na <https://www.epravo.cz/top/clanky/uzemni-plan-podle-stareho-stavebniho-zakona-jako-opatreni-obecne-povahy-56044.html>.

zastupitelstva. [319] „*Fakt, že je změna závazné části územního plánu tímto způsobem vyhlašována, ještě z celku nečiní právní předpis; je proto zcela nezbytné zabývat se otázkou, zda má změna samotná povahu opatření obecné povahy, či nikoliv.*“[320] NSS poté odkázal na své rok staré rozhodnutí, ve kterém pojem OOP v kontextu českého právního řádu, včetně jeho materiálních znaků, vymezil[321] a konstatoval, že „*k posouzení toho, zda je určitý akt opatřením obecné povahy, je nutno přistupovat materiálně; je tedy nerozhodné, zda právní předpis určitý správní akt jako opatření obecné povahy výslovně pojmenovává*.“ [322] Vzápětí poté po vymezení stěžejních materiálních znaků OOP (konkrétní určení předmětu a obecné určení adresátů) a jejich vztažení na povahu ÚPD uzavřel, že oba tyto znaky ÚPD, byť vydaná dle SZ1976, nepochybně splňuje. Konkrétně určeným předmětem je dle NSS určité území; obecné vymezení adresátů poté vyplývá ze skutečnosti, že kdokoliv bude na určitém konkrétním regulovaném území realizovat jakýkoliv záměr, budou pro něj pravidla stanovená pro ty které pozemky, resp. plochy či koridory, závazná. NSS dále poukázal na to, že chápání ÚPD jako OOP je přiléhavé rovněž ve vztahu k historickému pojetí ÚPD na našem území a judikatuře prvorepublikových soudů a nezbytné ve vztahu k mezinárodním a komunitárním závazkům České republiky, zejm. Aarhuské úmluvě.[323]

Hned následující rok došel třetí senát NSS ohledně otázky, zda je ÚPD vydaná v režimu SZ1976 OOP, k odlišnému závěru a postoupil tak příslušnou věc k rozhodnutí rozšířenému senátu. Svůj závěr odůvodnil v podstatě tím, že od obsahu ÚPD samotné není možné oddělit právní formu zákonem stanovenou pro její vyhlášení, protože by takový postup mohl vést k narušení principu právní jistoty a předvídatelnosti práva. Pro přezkum aktu veřejné správy je dle něj poté důležitý nikoli jeho materiální obsah, ale zákonem stanovená forma, kterou je v případě ÚPD dle SZ1976 OZV; k přezkumu OZV je poté kompetentní pouze ÚS, nikoliv NSS.[324]

Rozšířený senát NSS poté výše uvedený závěr prvního senátu, tedy že ÚPD vydaná v režimu SZ1976 je materiálně OOP a je přezkoumatelná ve správním soudnictví, rovněž odmítl a nově definoval pojetí formální. Konstatoval, že „*opatření obecné povahy mohou správní orgány vydávat jen v těch případech, kdy jim to zákon ukládá*“[325] a že „*je možno uzavřít, že rozhodujícím kritériem pro posouzení, zda je příslušný správní akt opatřením obecné*

[319] Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. července 2006, sp. zn. 1 Ao 1/2006, bod V.
[320] Tamtéž.
[321] Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. září 2005, sp. zn. 1 Ao 1/2005, bod VI.
[322] Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. července 2006, sp. zn. 1 Ao 1/2006, bod V.
[323] Tamtéž.
[324] Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 31. ledna 2007, sp. zn. 3 Ao 1/2007.
[325] Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 13. března 2007, sp. zn. 3 Ao 1/2007.

povahy, nejsou materiální znaky (...)*, ale skutečnost, zda tuto právní formu pro vydání aktu zvláštní zákon předepisuje.*“[326] Tento závěr odůvodnil zejm. tím, že § 171 SŘ OOP materiálně nedefinuje a stanoví, že podle části šesté SŘ správní orgány postupují v případech, kdy jim „*zvláštní zákon ukládá vydat závazné opatření obecné povahy*“; z toho je dle rozšířeného senátu NSS třeba dovodit, že SŘ ponechává na zákonodárci, aby v příslušných zvláštních zákonech stanovil, se kterými konkrétními akty veřejné správy má být nakládáno v režimu OOP, ať už jde o jejich vydávání, či přezkum. Pokud zákon určitý akt jako OOP výslovně neoznačí, *a contrario* ho správní orgán není oprávněn režimu OOP podřizovat. Dle rozšířeného senátu NSS tak bylo třeba s ÚPD vydanou dle SZ1976 nakládat jako s OZV, k jejímuž přezkumu není NSS v řízení dle § 101a a násl. SŘS kompetentní; ÚPD vydanou dle SZ1976 tak dle tohoto závěru není možné ve správním soudnictví přezkoumat.[327]

Závěr rozšířeného senátu NSS, který korigoval již vyslovený závěr prvního senátu, však definitivně zvrátil ÚS.[328] Ten ve prospěch materiálního pojetí OOP ve vztahu k ÚPD vydaným v režimu SZ1976 uvedl několik argumentů. Jednak odkázal na důvodovou zprávu k SŘ, která uvádí, že OOP se v českém právním řádu již pod jinými názvy vyskytuje;[329] z hlediska subjektivně historického výkladového cíle, resp. při zkoumání vůle zákonodárce prostřednictvím subjektivně historického výkladu,[330] jejíž je důvodová zpráva k zákonu stěžejním odrazem, tak lze dojít spíše k materiálnímu chápání OOP. Materiální pojetí OOP poté ÚS podpořil rovněž zněním § 101a SŘS, které v souvislosti s přezkumem OOP ve správním soudnictví nevyžaduje výslovné označení OOP ve zvláštním zákoně.[331] Dále poté skutečností, že SZ materiální chápání ÚPD vydané dle SZ1976 nevyloučil, když ve svých přechodných ustanoveních nejprve vůbec neuváděl, jak na takové ÚPD nahlížet a po novele provedené zákonem č. 191/2008 Sb., která s účinností od 3. 6. 2008 upravila znění § 188 odst. 4 SZ, výslovně stanovil, že „*obecně závazné vyhlášky, jimiž byla vymezena závazná část územně plánování dokumentace* (...), *se pro účely tohoto zákona* (SZ - pozn. aut.) *považují za opatření obecné povahy*“.[332] Nakonec ÚS svůj závěr shrnul následovně: „*systematickým výkladem předmětných ustanovení nového stavebního zákona jako speciální právní úpravy ve věcech územního plánování ve vztahu k obecné úpravě nového správního řádu, výkladem e ratione legis, jakož i shora rekapitulovaným úmyslem zákonodárce, dospívá Ústavní soud k závěru, že*

[326] Tamtéž.
[327] Tamtéž.
[328] Nález Ústavního soudu ze dne 19. listopadu 2008, sp. zn. Pl. ÚS 14/07.
[329] Důvodová zpráva k SŘ.
[330] MELZER: *Metodologie nalézání práva…*, s. 118 – 126.
[331] Nález Ústavního soudu ze dne 19. listopadu 2008, sp. zn. Pl. ÚS 14/07, bod 29.
[332] § 188 odst. 4 SZ ve znění zákona č. 191/2008 Sb., účinném ke dni 3. 6. 2008.

v posuzované věci předmětný územní plán (...), *vyhlášený obecně závaznou vyhláškou, je třeba považovat za opatření obecné povahy, na něž lze tak vztáhnout i ustanovení o jeho přezkumu v rozsahu stanoveném v § 101a a násl. s.ř.s*".[333] ÚS rovněž odkázal na svoji ustálenou judikaturu, dle které je třeba v případech, kdy veřejnoprávní úprava nabízí dvojí interpretaci, volit takové řešení, které nejméně zasahuje do základních práv a svobod, což je projevem principu *in dubio pro libertae*, který je stěžejním principem liberálního právního státu, který vyplývá již z ústavního pořádku a vyjadřuje prioritu jednotlivce a jeho svobody před státem. Materiální chápání OOP poté dle ÚS lépe odpovídá i doktríně materiálního právního státu a imperativu vykládat vnitrostátní právní normy v souladu s mezinárodními závazky České republiky, v tomto případě zejm. s Aarhuskou úmluvou.[334]

Je tak patrné, že uvedená judikatura prošla v období, ve kterém byla otázka skutečné povahy ÚPD stěžejní zejm. ve vztahu k postupu soudů v nově zavedeném řízení dle § 101a a násl. SŘS, určitým vývojem, jehož výsledek lze shrnout tak, že k ÚPD vydávaným dle SZ1976 je nezbytné přistupovat jako k aktům, které jsou materiálně OOP.

Materiální povaha ÚPD se od této doby v zásadě nezměnila.[335] ÚPD stále představuje akt veřejné správy, kterým jsou závazně stanovena pravidla pro využití určitých konkrétních ploch, resp. pozemků. Instituty jako např. vymezení ploch a koridorů nadmístního významu, vymezení zastavěného území, vymezení zastavitelných ploch, vymezení ploch pro veřejně prospěšné stavby atd. a stanovení závazných podmínek pro jejich využití představují regulaci, která je ve své podstatě vzhledem k potřebě prosadit ten který záměr velmi selektivní a rozdílně zasahuje do možnosti užívání jednotlivých konkrétních pozemků v konkrétním území, resp. rozdílně zasahuje do práv jejich aktuálních vlastníků.

Dle judikatury NSS je „*opatření obecné povahy v tuzemském právu správním aktem s konkrétně (individuálně) vymezeným předmětem a obecně určenými adresáty*".[336] Pokud jde o konkrétní vymezení předmětu, OOP v tomto znaku představuje přímý protipól právního předpisu, neboť se vždy vztahuje na nějaký konkrétní případ; právní předpis naopak obecně vymezuje svoji skutkovou podstatu a tím pádem se na žádný konkrétní případ nikdy nemůže vztahovat.[337] Pokud jde o posouzení abstraktnosti co do subjektů (adresátů), není rozhodující počet subjektů, kterým je akt adresován, ale skutečnost, že nejsou určeny jmenovitě.

---

[333] Nález Ústavního soudu ze dne 19. listopadu 2008, sp. zn. Pl. ÚS 14/07, bod 32.
[334] Tamtéž, bod 34.
[335] Viz zejm. § 9, § 10, § 11 a § 29 SZ1976 ve znění zákona č. 83/1998 Sb., účinném ke dni 1. července 1998, v porovnání zejm. s § 36, § 43 a § 61 SZ.
[336] Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. září 2005, sp. zn. 1 Ao 1/2005., bod VI.
[337] Tamtéž.

Rozhodující je tedy dle NSS způsob určení subjektů, který musí spočívat ve druhovém vymezení určité množiny se specifickými znaky, jejímž prvkem se může stát každý subjekt, který tyto znaky naplňuje.[338]

Na základě uvedených skutečností nelze než učinit závěr, že ÚPD s výše nastíněným „kvalitativním“ obsahem, vyznačujícím se právně závaznou, nikoliv obecnou, regulací pro konkrétní plochy a koridory, které zahrnují konkrétní pozemky,[339] tak, jak je vymezoval SZ1976 a jak je vymezuje SZ, jsou materiálně OOP. Právním předpisem nemohou být už proto, že nepochybně postrádají prvek abstraktnosti co do předmětu regulace nejen ve smyslu výše uvedené judikatury NSS, ale také obecně přijímaného doktrinálního vymezení právního předpisu,[340] a odpovídají tak doktrinálnímu vymezení smíšeného správního aktu, resp. OOP.[341] Vzhledem k povaze ÚPD by navíc bylo nepřípustné, aby tato byla přijímána jako standardní právní předpis, resp. OZV, také z hlediska ústavních principů[342] a mezinárodních závazků České republiky;[343] proti takovému aktu veřejné správy se totiž v obecném režimu není možné z pozice dotčené osoby adekvátně bránit a není možné ani participovat na jeho přijetí, což by z hlediska principů materiálního právního státu nemohlo obstát. Jediným řešením by tedy bylo upravit zvláštní způsob projednání takové OZV po vzoru SZ1976, který by v procesu přijímání této OZV zaručoval dotčeným osobám určitá práva.[344] Takový záměr je však za situace, kdy právní řád již zná institut OOP, nesystémový. Zaváděl by totiž jakousi zvláštní „hybridní úpravu“, kdy by pro přijímání OZV stanovil ad hoc zvláštní právní režim projednání, aby taková úprava v tomto konkrétním případě splnila svůj účel a byla ústavně konformní, a to vše za situace, kdy obecné správní právo zná institut, který tyto účely splňuje a je pro danou činnost i z hlediska jejího materiálního charakteru odpovídající; takové řešení se

---

[338] Tamtéž.

[339] ÚPD naplňují hlavní tzv. prostorové kritérium pro určení konkrétnosti regulace správního aktu; závěr o konkrétnosti ÚPD lze podpořit rovněž kritériem teleologickým, neboť jejím smyslem a účelem je jednoznačně ad hoc stanovit podmínky pro využití konkrétních pozemků v konkrétním území. Ke kritériím konkrétnosti předmětu regulace viz HEJČ, David, BAHÝLOVÁ, Lenka. *Opatření obecné povahy v teorii a praxi*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2017, s. 24 – 26; ze zahraniční doktríny např. MAURER, Hartmut. *Allgemeines Verwaltungsrecht*. 10. Auflage. München: C. H. Beck, 1995, s. 181.

[340] Viz např. HORZINKOVÁ, Eva, FIALA, Zdeněk. *Správní právo hmotné: obecná část.* 1. vydání. Praha: Leges, 2010, str. 63.

[341] Viz např. PRAŽÁK, Jiří. *Rakouské právo správní*. Praha: Národní tiskárna a nakladatelství JUDr. Edvard Jan Baštýř a spol., 1905, s. 110; VOŽENÍLEK, Bohumil. K pojetí a klasifikaci forem správní činnosti. *Acta Universitatis Carolinae – iuridica 2,* 1980, roč. XXVI, č. 2, s. 116; HOETZEL, Jiří. *Nauka o správních aktech: zároveň studie k pojmu veřejné správy.* Praha: Nakladatelství Bursík a Kohout, 1907, s. 65; PRŮCHA: *Správní právo…*, s. 302 – 311; SLÁDEČEK: *Obecné správní právo…*, s. 164 – 172.

[342] Viz zejm. čl. 36 odst. 2 Listiny.

[343] Aarhuská úmluva.

[344] Viz § 37 a násl. NSZ.

míjí s předpokladem racionálního zákonodárce, jakož i požadavkem právního řádu jako vnitřně bezrozporného systému.

3.2.3 Výkon samostatné působnosti v územním plánování formou OOP

Z čl. 104 odst. 3 Ústavy, § 35 odst. 3 ObZř, § 16 KrZř a judikatury ÚS[345] vyplývá závěr, že vydávání OZV představuje originární normotvorbu v rámci samostatné působnosti ÚSC, které se při této činnosti řídí pouze zákonem. V ostatních záležitostech (mezi které lze zařadit i vydávání OOP), se ÚSC řídí též jinými právními předpisy.

Pokud by byla ÚPD vydávána formou OZV, lze mít za to, že by byla posílena role územní samosprávy v územním plánování, neboť by se otevřel větší prostor pro autonomní normotvorbu na základě čl. 104 odst. 3 Ústavy. Tuto skutečnost v rámci rekodifikace stavebního práva bere v potaz důvodová zpráva k NSZ, která stručně konstatuje, že navrhovaným řešením (vydáváním ÚPD formou OZV) „*dochází též k výraznému posílení obcí, které se budou moci z důvodu místních specifik a vlastních zájmů odchýlit v územně plánovací dokumentaci od územních požadavků stanovených podzákonnými právními předpisy* (...)“.[346]

Z výše uvedeného je však patrné, že ÚPD materiálně odpovídají právní formě OOP a v souladu s touto svojí skutečnou povahou jsou v SZ rovněž upraveny. Za situace, kdy jsou ÚPD vydávány formou OOP, je tak třeba jednoznačně vycházet z odlišných předpokladů. Nelze si přitom nepovšimnout, že ÚS ve své aktuální judikatuře připodobňuje výkon samostatné působnosti formou OOP k výkonu samostatné působnost formou OZV, když konstatuje, že závěry ohledně samostatné působnosti ÚSC regulovatelné OZV je možné přiměřeně vztáhnout také na OOP vydávaná v samostatné působnosti (v posuzovaném případě na ÚPD).[347] Zřejmě i tímto přístupem ÚS v nálezu ze dne 14. května 2019, sp. zn. III. ÚS 3817/17, dovodil v úvodu této kapitoly citovanou tezi, spočívající v tom, že ÚSC nejsou při vydávání ÚPD vázány toliko limity v prováděcím právním předpise, nýbrž pouze obecnými cíli a úkoly územního plánování v SZ, resp. že mohou území regulovat nad rámec náležitostí ÚPD stanovených vyhláškou č. 500/2006 Sb.[348] Tento závěr je problematický. Je nezbytné brát v potaz to, že ÚSC se při vydávání OOP nacházejí v pozici správního orgánu ve smyslu SŘ,[349] do jehož režimu vydávání ÚPD formou OOP spadá.[350] Jedná se tak ve vztahu k realizaci územní samosprávy již od základu o odlišné postavení, než při vydávání OZV dle čl. 104 odst.

[345] Nález Ústavního soudu ze dne 11. prosince 2007, sp. zn. Pl. ÚS 45/06.
[346] Důvodová zpráva k NSZ, s. 23 [online]. Úřad vlády České republiky, 25. 11. 2019 [cit. 23. října 2020]. Dostupné na: <https://apps.odok.cz/veklep-history-version?pid=KORNBJ9J3PLM>.
[347] Nález Ústavního soudu ze dne 14. května 2019, sp. zn. III. ÚS 3817/17, bod 26.
[348] Srov. též část 2 vyhlášky č. 501/2006 Sb.
[349] § 1 odst. 1 SŘ.
[350] § 192 odst. 1 SZ ve spojení s § 171 a násl. SŘ.

3 Ústavy. Dle § 174 odst. 1 SŘ pro řízení o OOP platí obdobně ustanovení části první SŘ; aplikují se tak zejm. základní zásady činnosti správních orgánů upravené v § 2 až 8 SŘ.[351] ÚSC tak jsou při vydávání ÚPD formou OOP svázány zejm. principem legality dle § 2 odst. 1 SŘ a musí postupovat v souladu se zákony i ostatními právními předpisy. Princip legality je projevem ústavního principu vázanosti veřejné moci zákonem,[352] upraveného v čl. 2 odst. 3 Ústavy a čl. 2 odst. 2 Listiny (viz též čl. 4 odst. 1 Listiny).[353]

Z právní úpravy tak vyplývá, že ÚSC jsou při vydávání ÚPD formou OOP postupem dle SŘ povinny řídit se kromě zákonů též prováděcími právními předpisy. Na rozdíl od OZV vydávaných na základě čl. 104 odst. 3 Ústavy lze také jen obtížně najít oporu pro stanovení dalších závazných pravidel nad rámec právního předpisu, který má výslovně upravovat náležitosti takového OOP, byť je tento předpis třeba podzákonný. Jak se konstatuje v literatuře, „*vzhledem k tomu, že se v případě opatření obecné povahy nejedná o právní předpis, tím spíše ne o zákon, není možné s ohledem na čl. 4 odst. 1 LPS ukládat formou opatření obecné povahy nové povinnosti*“. [354] „*Opatření obecné povahy nemůže nahrazovat podzákonnou normotvorbu ani nad rámec zákona stanovovat nové povinnosti; slouží toliko ke konkretizaci již existujících povinností, vyplývajících ze zákona, a nikoliv k ukládání nových povinností, které zákon neobsahuje.*“[355] K těmto závěrům došel také NSS, který s odkazem na konkrétní právní úpravu, zejm. čl. 2 odst. 3 Ústavy, jednoznačně konstatoval, že „*opatření obecné povahy nemůže nad rámec zákona ukládat svým adresátům povinnosti*“.[356] Z citovaného rozhodnutí NSS dále vyplývá, že formou OOP nelze s předmětem jeho regulace spojovat jiné právní následky, než které již předpokládá zákon, resp. prováděcí právní předpis; OOP tak slouží k tomu, aby zákonem, resp. prováděcím právním předpisem již stanovené právní následky (povinnosti), dle potřeby a místních specifik, aplikovalo na ten který konkrétní předmět své regulace (např. území, křižovatku apod.).[357] V žádném případě tak není možné, „*aby v rozporu s právem a navíc ve skrytu* (institut OOP – pozn. aut.) *nahrazoval podzákonnou normotvorbu, tedy aby pod formálním označením ’opatření obecné povahy‘ ve skutečnosti byly vydávány*

---

[351] Srov. JEMELKA, Luboš, PONDĚLÍČKOVÁ, Klára, BOHADLO, David. *Správní řád. Komentář*. 6. vydání. Praha: C. H. Beck, 2019, s. 20 – 37 (§ 2 SŘ), či POTĚŠIL, Lukáš. In HEJČ, David, RIGEL, Filip, MAREK, David. *Správní řád. Komentář*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2020, s. 33 – 53 (§ 2 SŘ).
[352] SKULOVÁ, Soňa. In KLIKOVÁ, Alena, HAVLAN, Petr, CHADIMA, Marek, JURNÍKOVÁ, Jana, KADEČKA, Stanislav, PRŮCHA, Petr, SEDLÁČEK, Stanislav, SKULOVÁ, Soňa, VENCLÍČEK, Jiří (ed). *Správní řád*. 2 vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2016, s. 36 – 40.
[353] Tamtéž, s. 20 - 37 (§ 2 SŘ).
[354] Tamtéž, s. 901 (§ 171 SŘ).
[355] HOLLÄNDER, Pavel. In FILIP, Jan, HOLLÄNDER, Pavel, ŠIMÍČEK, Vojtěch. *Zákon o Ústavním soudu: komentář*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2007, s. 347 (§ 64 ZÚS).
[356] Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. září 2005, sp. zn. 1 Ao 1/2005, bod VI.
[357] Tamtéž.

vyhlášky, nařízení, či jiné formy podzákonných právních předpisů";[358] uvedené lze v tomto smyslu bezpochyby vztáhnout na ÚPD vydávané ÚSC formou OOP. Přímo ve vztahu k pravomoci ÚSC v územní plánování NSS např. uvedl, „*že není účelem pravomoci obce regulovat své území prostřednictvím územního plánu, který není právním předpisem (a naopak musí být v souladu s právními předpisy), stanovovat odlišné stavební předpisy od těch, které platí na zbytku území České republiky* (…)."[359] Je přitom problematické vycházet z toho, že by snad zákonným podkladem pro vydávání ÚPD formou OOP byla pouze ustanovení SZ upravující obecné cíle a úkoly územního plánování[360] či obecné náležitosti jednotlivých ÚPD.[361] Tedy že by tato ustanovení vytvářela obecný neurčitý prostor pro normativní regulaci ve formě OOP, v rámci kterého se ÚSC mohou pohybovat, a který mohou touto formou postupem dle SŘ konkretizovat stanovováním specifických závazných povinností, jejichž legitimita by se odvozovala od těchto obecných, mnohdy až „prázdných" proklamací. Tato ustanovení jsou krajně neurčitá, v mnohém se nejedná o právní normy, ale pouze o vyjádření obecných principů, východisek a hodnotových prohlášení zákonodárce. Ze současné právní úpravy a jejího smyslu a účelu je evidentní, že podrobné obsahové náležitosti ÚPD má stanovovat prováděcí právní předpis,[362] který má být oním legitimním podkladem, který stanovuje rámec povinností (právních následků), které lze aplikovat na konkrétní území ÚSC ve smyslu výše citované judikatury NSS a literatury. Zmíněná judikatura ÚS, která s odkazem na ochranu principu územní samosprávy naznačuje, že to snad mají být pouze právě obecná zákonná ustanovení SZ, která stanovují ÚSC prostor regulovat svoje území a že tedy ÚSC nemusí v místních souvislostech podzákonný právní předpis při vydávání OOP brát až tak vážně (viz zmínka ÚS o tzv. „dodržování vyhláškové disciplíny"), není přesvědčivá.[363] Závěr, že ÚSC mohou v rámci obecných hodnotových proklamaci formou OOP stanovit pravidla, která prováděcí právní předpis jednoznačně neupravuje (byť je nezakazuje), a to s odůvodněním, že vykonávají právo na územní samosprávu, resp. že konkrétním způsobem ve formě OOP vyplňují obecné neurčité cíle územního plánování vyjádřené v SZ, které samy postrádají charakter právní normy s konkrétně vymezenou skutkovou podstatou, není dle mého názoru správný. Tato teze odpovídá východisku vyjádřenému v čl. 2 odst. 4 Ústavy, resp. čl. 2 odst. 3 Listiny, které je platné pouze pro poměry soukromého práva. Nemá však místo

[358] Tamtéž.
[359] Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. září 2017, sp. zn. 4 As 138/2017, bod 53.
[360] § 18 a 19 SZ.
[361] Např. § 36 či § 43 SZ.
[362] Např. § 36 odst. 6 či § 43 odst. 6 SZ.
[363] Nález Ústavního soudu ze dne 14. května 2019, sp. zn. III. ÚS 3817/17, bod 54., bod 65.

v právu veřejném. Taková interpretace je v přímém rozporu se zmíněnými ústavními a zákonnými limity výkonu veřejné moci, jakož i principem předvídatelnosti práva a principe dělby moci. Zejm. je třeba opakovaně zdůraznit, že OOP není právní předpis a jako právní předpis se v rámci právního řádu nemůže chovat.

Jsem přesvědčen, že odlišný závěr se nedá metodologicky korektně odůvodnit. Jak bylo uvedeno v podkapitole 1.1.1, právo na územní samosprávu není jenom právem ÚSC, resp. jeho občanů, ale rovněž jednou z forem výkonu veřejné moci.[364] Ačkoliv se o pravidlu upraveném v čl. 2 odst. 3 Ústavy nebo o pravidlu upraveném v § 2 odst. 1 SŘ běžně hovoří jako o zásadě, či principu, z mého pohledu se o zásadu nebo princip přísně vzato nejedná; struktura těchto standardů neodpovídá principům představujícím příkazy k optimalizaci způsobilé k poměřování v rámci testu proporcionality (viz podkapitola 1.1.4). „Princip vázanosti veřejné moci zákonem“, resp. „princip legality“, tak nejsou způsobilé poměřování s právem na územní samosprávu. Akt veřejné moci zákonná kritéria buď naplňuje, nebo nenaplňuje, nic mezi tím; lze si jen těžko představit legitimní akt veřejné moci, který je „tak trochu“ nezákonný, nebo „spíše zákonný“. Lze si jen těžko představit, že na úkor „principu zákonnosti“ se v konkrétním případě prosadí některý jiný právní princip, který legitimizuje nezákonnost aktu veřejné moci. Jinými slovy, nezákonný akt územní samosprávy nelze odůvodnit výkonem práva na samosprávu. Otázka, zda se ÚSC při regulaci svého území odchýlily od zákonem, nebo podzákonným právním předpisem stanovených pravidel, je tak výlučně otázkou interpretace těchto právních předpisů, spočívající v tom, co všechno je možné v ÚPD ještě upravit, resp. pro jakou regulaci existuje zákonný (podzákonný) podklad, a jaké metody regulace právní úprava připouští. Tedy otázkou kompetence ÚSC (v nejširším slova smyslu) a souladu OOP se zákonem, včetně podzákonných právních předpisů. Jde tak jednoznačně o problematiku výkladu práva. Princip územní samosprávy tudíž může hrát roli toliko při ústavně konformním výkladu příslušných ustanovení. Při výkladu se však pohybujeme pouze v rámci jazykově možného.[365] Postup *praeter verba legis*, nebo *contra verba legis*, je již postupem v rámci dotváření práva (analogie, resp. teleologické redukce),[366] které by dle mého názoru s ohledem na princip právní jistoty v těchto otázkách veřejného práva nemělo být v zásadě akceptováno. Pokud bychom přitom aprobovali právní povinnosti stanovené adresátům ve formě OOP, které nemají explicitní podklad v právním předpise, jednalo by se dle mého názoru obecně minimálně

[364] FILIP, Jan. *Územní samospráva jako ústavní materie…,* s. 24.
[365] MELZER: *Metodologie nalézání práva…*, s. 79.
[366] Tamtéž, s. 212 – 214.

vždy o dotváření práva *contra verba legis*, konkrétně o teleologickou redukci [367] čl. 2 odst. 3 Ústavy, čl. 2 odst. 2 Listiny, čl. 4 odst. 1 Listiny, § 2 odst. 1 SŘ, § 35 odst. 3 písm. b) ObZř, § 16 písm. b) KrZř, resp. v podstatě všech ustanovení zákona, ze kterých zřejmě vyplývají výše nastíněné zákonné limity institutu OOP vydávaného ÚSC dle SŘ, legitimizovanou principem územní samosprávy. Jinými slovy, šlo by o odepření aplikace těchto pravidel na jednu skupinu správních orgánů přímo proti textu zákona s odůvodněním, že se dle jeho smyslu a účelu nemá vztahovat na postup orgánů ÚSC v samostatné působnosti. Jsem však přesvědčen, že dotváření práva na úkor limitů vyjádřených v čl. 2 odst. 3 Ústavy, čl. 2 odst. 2 Listiny, jakož i čl. 4 odst. 1 Listiny není z hlediska právní jistoty žádoucí. Nelze akceptovat, že výkon vrchnostenské veřejné správy v režimu SŘ obcemi a kraji je s odkazem na právo na územní samosprávu jakýmsi privilegovaným výkonem veřejné moci,[368] při kterém se ÚSC mohou tu a tam v některých případech vůči adresátům veřejné správy odchýlit od jejích základních mantinelů a pravidel, a to s odůvodněním, že vykonávají svoje ústavně zaručené právo na samosprávu. V případě územního plánování navíc nelze opomenut skutečnost, že ačkoliv je ÚPD formou OOP vydávána v samostatné působnosti, k jejímu pořizování doposud dochází v působnosti přenesené.[369] O vázanosti pořizovatele, který vykonává nepřímou státní správu, prováděcími právními předpisy, přitom nemůže být žádného sporu; je to právě pořizovatel, který nakonec ÚPD uvádí do konkrétní podoby.[370] Je tak třeba dojít k závěru, že ÚSC jsou při vydávání ÚPD ve formě OOP povinny postupovat na základě a v souladu se SŘ, SZ a prováděcími právními předpisy, a to bez ohledu na to, že realizují svoji samostatnou působnost; zároveň nejsou oprávněny formou OOP stanovit žádná závazná pravidla nad rámec zákona či prováděcího právního předpisu.[371] V opačném případě by se jednalo o výkon veřejné správy v rozporu s čl. 2 odst. 3 Ústavy, čl. 2 odst. 2 Listiny, čl. 4 odst. 1 Listiny, jakož i § 2 odst. 1 SŘ. Z judikatury správních soudů, jakož i obecných požadavků na výkon veřejné moci poté vyplývá, že kromě toho, že je třeba postupovat formálně dle ustanovení zákona, je nezbytné zachovat i určitou míru přiměřenosti, resp. dbát materiální stránky výkonu veřejné moci.[372] Zrušení ÚPD vydané formou OOP, která nemá podklad v právním předpise, zároveň

---

[367] Teleologická redukce je (společně s analogií) jednou ze dvou metod dotváření práva. Jejím účelem je řešení uzavřených mezer v zákoně (právní úprava "přebývá", resp. jazykový význam pojmu zahrnuje více jevů, než je v souladu se smyslem a účelem zákona). Viz MELZER: *Metodologie nalézání práva…,* s. 224 – 234, 243 – 254.
[368] Decentralizované na subjekt odlišný od státu, který je však stále subjektem veřejné moci a musí pro něj při výkonu vrchnostenské veřejné správy jeho orgány ve vztahu k adresátům platit stejné limity, jako pro jakýkoliv jiný subjekt veřejné moci.
[369] § 5 odst. 2, § 6 odst. 1 a § 7 odst. 1 SZ.
[370] MÁCHA: *Ústavní soud dal „regublinám" šanci…,* s. 132.
[371] Obdobně viz MÁCHA: *Ústavní soud dal „regublinám" šanci…,* s. 132.
[372] Ve vztahu k vlastnickému právu NSS např. konstatoval, že *„podmínkou zákonnosti územního plánu, kterou soud vždy zkoumá v řízení podle § 101a a násl. s. ř. s., je, že veškerá omezení vlastnických a jiných věcných práv*

nemůže být nepřípustným zásahem do práva na územní samosprávu. Nemůže být oprávněného výkonu práva na samosprávu v rozporu se zákonem, resp. ústavními a zákonnými požadavky na výkon veřejné správy.

3.2.4 Mechanismus přezkumu OOP dle NSS jako vodítko

NSS, který byl do 31. 12. 2011 příslušný k řízení o zrušení OOP, nebo jeho části[373] (nyní jsou příslušné krajské soudy),[374] vymezil mechanismus přezkumu OOP. Použitelnost tohoto algoritmu je mírně omezena vázaností správního soudu rozsahem a důvody návrhu na zrušení OOP,[375] nicméně správními soudy je při přezkumu OOP dodnes užíván.[376] Správní soud při přezkumu zjišťuje, zda:

1) správní orgán měl pravomoc napadené OOP vydat;
2) správní orgán nepřekročil při vydávání OOP zákonné meze své působnosti;
3) bylo při vydávání OOP postupováno zákonným způsobem;
4) je OOP z hlediska hmotného práva v souladu se zákonem;
5) je OOP přiměřené sledovanému cíli.[377]

Neprojde-li přitom OOP přes jakékoliv dříve posuzované kritérium, není třeba zkoumat kritéria další; takové OOP je nezákonné. Ve vztahu k vydávání ÚPD je tak třeba zdůraznit, že otázku rozsahu samostatné působnosti ÚSC, resp. kompetencí ÚSC, a otázku jeho souladu se zákonem (podzákonným právním předpisem), je třeba za použití výkladu právních předpisů vyřešit již v rámci prvních čtyř kroků zmíněného testu. Zároveň jsem toho názoru, že v případě, kdy je část ÚPD zrušena z důvodu, že ÚSC nebyly na základě právních předpisů kompetentní použít určitý způsob regulace území, resp. stanovit závaznou právní povinnost adresátům veřejné správy, nelze zrušující akt hodnotit jako nepřípustný zásah do práva na územní samosprávu. Jsem přesvědčen, že konstatování nepřípustnosti, resp. nepřiměřenosti zásahu, je legitimní, až když konkrétní OOP (ÚPD) úspěšně projde kroky 1) až 4) příslušného algoritmu přezkumu, tedy v rámci kroku 5).

---

z něho vyplývající mají ústavně legitimní a o zákonné cíle opřené důvody a jsou činěna jen v nezbytně nutné míře a nejšetrnějším ze způsobů vedoucích ještě rozumně k zamýšlenému cíli, nediskriminačním způsobem a s vyloučením libovůle (zásada subsidiarity a minimalizace zásahu). Viz Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 21. července 2009, sp. zn. 1 Ao 1/2009, výrok IV.

[373] § 101c SŘS ve znění zákona č. 127/2005 Sb., účinném ke dni 1. 5. 2005.

[374] § 7 odst. 1 SŘS.

[375] 101d odst. 1 SŘS.

[376] Viz např. aktuální rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 23. dubna 2020, sp. zn. 14 A 41/2020, bod 134.

[377] Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. září 2005, sp. zn. 1 Ao 1/2005, bod. VII. nebo rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. července 2006, sp. zn. 1 Ao 1/2006, bod VI.

4 Přezkum ÚPD a kritéria zásahů státu do územní samosprávy

Cílem této kapitoly je řešení páté výzkumné otázky, která zní následovně: „*Jaké postavení mají ÚSC v rámci přezkumu ÚPD a jaká jsou kritéria přípustnosti zásahů státní moci do práva na územní samosprávu v územním plánování?*" Z požadavku vyjádřeného v čl. 101 odst. 4 Ústavy, který stanoví, že „*stát může zasahovat do činnosti územních samosprávných celků, jen vyžaduje-li to ochrana zákona, a jen způsobem stanoveným zákonem*" je zřejmé, že ingerence orgánů státu do samostatné působnosti ÚSC nemůže být bezmezná a svévolná a veškeré tyto zásahy musí mít svá pravidla.[378] Zásahy do práva na územní samosprávu úzce souvisejí s kontrolou výkonu samostatné působnosti ÚSC ze strany státu, jakož i možností přezkoumat ÚPD ve správním soudnictví dle SŘS.

Pokud jde o dozor nad vydáváním a obsahem usnesení, rozhodnutí a jiných opatření orgánů ÚSC v samostatné působnosti dle § 124 ObZř, § 82 KrZř nebo § 107 ZhlmP, tento se na vydávání ÚPD neuplatní, neboť dle § 128 odst. 7 ObZř, § 85 odst. 5 KrZř a § 112 odst. 7 ZhlmP se nevztahuje na postupy podle SŘ. Vedral zdůrazňuje, že tato ustanovení je třeba dle jejich smyslu a účelu vykládat tak, že z tohoto dozoru dle ObZř, KrZř nebo ZhlmP jsou vyloučeny veškeré postupy orgánů ÚSC, které se řídí SŘ, nikoliv pouze jejich výsledky, ale i úkony, které jim předcházejí.[379] „*To je podstatné zejména* (…) *v případě opatření obecné povahy* (…). *I když úkonem učiněným podle správního řádu je přísně vzato pouze* (…) *opatření obecné povahy, není možné ustanovení o správním dozoru použít selektivně na usnesení obecního zastupitelstva nebo obecní rady, jímž byl schválen návrh* (…) *opatření obecné povahy*. (…) *Pokud vydání opatření obecné povahy předcházelo usnesení obecního zastupitelstva přijaté v rozporu se zákonem, bude se vůči takovému opatření obecné povahy postupovat podle § 174 odst. 3 SpŘ*."[380] V případě kontroly výkonu samostatné působnosti ÚSC dle § 129a ObZř, § 87 KrZř a § 114 ZhlmP není její vztah k SŘ zákonem upraven, tudíž lze dovodit, že tato ustanovení o kontrole se vztahují i na oblast činnosti ÚSC upravenou SŘ;[381] tato interpretace se nabízí, neboť výkon této kontroly nemá charakter rozhodování o právech a povinnostech a v rámci postupu dle těchto ustanovení tak kontrolní orgány nemohou akty ÚSC rušit ani pozastavovat.[382] Mechanismus, v rámci kterého mohou být ÚPD vydané v samostatné působnosti ÚSC přezkoumány (a může do nich být zasaženo), tak představuje

[378] Nález Ústavního soudu ze dne 14. května 2019, sp. zn. III. ÚS 3817/17, bod 21.
[379] VEDRAL, VÁŇA, BŘEŇ, PŠENIČKA: *Zákon o obcích (obecní zřízení)*…, s. 715 (§ 128 ObZř).
[380] Tamtéž.
[381] Tamtéž, s. 729 (§ 129 ObZř).
[382] Tamtéž.

buď přezkumné řízení dle § 94 a násl. SŘ,[383] nebo soudní přezkum OOP dle §101a a násl. SŘS.[384]

4.1 Přezkum ÚPD dle SŘ a postavení ÚSC v přezkumném řízení

Typickým procesním rámcem, ve kterém mohou orgány státu do ÚPD ÚSC zasáhnout, je přezkumné řízení.[385] V případě přezkumného řízení je ústavní východisko vyjádřené v čl. 101 odst. 4 Ústavy na zákonné úrovni konkretizováno zejm. procesním postupem stanoveným v SŘ.[386] ÚPD je možné přezkoumat na základě § 192 odst. 1 SZ ve spojení s § 174 odst. 1, odst. 2 SŘ v řízení dle § 94 a násl. SŘ; k přezkumu je dle § 192 odst. 2 SZ příslušný v případě ÚPD obce krajský úřad a v případě ÚPD kraje Ministerstvo pro místní rozvoj. Přezkumné řízení je zvláštním druhem kontrolního mechanismu, resp. dozorčím prostředkem, který je možné obecně uplatnit vůči kterémukoliv OOP, bez ohledu na to, zda bylo vydáno v přenesené, nebo samostatné působnosti.[387] Na zahájení přezkumného řízení není právní nárok; k jeho zahájení je možné podat podnět.[388]

V kontextu přezkumu ÚPD se vzhledem k povaze institutu OOP a odlišnosti postupu jeho přijímaní od klasického správního řízení *stricto sensu* musely správní orgány a správní soudy v první řadě vypořádat s některými zásadními otázkami procesního charakteru. Postavit najisto bylo nezbytné zejm. otázku, jaký charakter má samotné přezkumné řízení, jehož předmětem je přezkum ÚPD vydané formou OOP, jaký charakter má akt, který je výsledkem tohoto přezkumného řízení a jaké postavení v rámci tohoto přezkumného řízení má ÚSC, který přezkoumávané OOP v samostatné působnosti vydal; zejm. zda má ÚSC v tomto přezkumném řízení postavení účastníka dle § 95 odst. 4 SŘ a zda se z tohoto titulu může odvolat proti aktu, který je jeho výsledkem. NSS v jednom ze svých rozhodnutí došel k závěru, že „*ústavně zaručené právo na samosprávu a přiměřené použití § 94 a násl. správního řádu odůvodňuje závěr, že obec je v daném případě účastníkem přezkumného řízení, a proto je oprávněna podat řádný opravný prostředek proti rozhodnutí krajského úřadu o zrušení jí vydaného územního plánu*.“[389] Naproti tomu v jiných rozhodnutích NSS judikoval, že vzhledem k tomu, že předmětem přezkumného řízení je OOP, nikoliv rozhodnutí ve smyslu § 67 odst. 1 SŘ, má akt,

[383] Viz § 191 odst. 1, odst. 2 SZ.
[384] Dle Průchy nelze zcela vyloučit ani nařízení obnovy řízení z moci úřední: PRŮCHA, Petr. K přezkoumání aktů územního plánování, vydaných ve formě opatření obecné povahy. *Bulletin Stavební právo*, 2016, roč. 19, č. 2, s. 18.
[385] PRŮCHA, Petr. In SKULOVÁ, Soňa a kol. *Správní právo procesní*. 4. vydání. Plzeň: Nakladatelství a vydavatelství Aleš Čeněk, 2020, s. 405.
[386] Viz nález Ústavního soudu ze dne 14. května 2019, sp. zn. III. ÚS 3817/17, bod 36.
[387] Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. července 2016, sp. zn. 5 As 85/2015, bod 26.
[388] JEMELKA, PONDĚLÍČKOVÁ, BOHADLO: Správní řád…, s. 587 (§ 94 SŘ).
[389] Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. března 2014, sp. zn. 7 Aos 1/2013.

který je výsledkem přezkumného řízení, materiálně charakter rovněž OOP, a proto na takové přezkumné řízení nelze aplikovat ustanovení § 95 odst. 4 SŘ, který vymezuje jeho účastníky, jelikož řízení o vydání OOP účastníky nemá, neboť jeho výsledek směřuje vůči neurčitému okruhu adresátů.[390] Uvedený rozpor v judikatuře NSS byl předmětem rozhodování rozšířeného senátu, který v odůvodnění příslušného rozhodnutí úvodem konstatoval: "*Prvotní právní otázkou, kterou v této věci musí rozšířený senát vyřešit, je povaha přezkumu územního plánu, tj. opatření obecné povahy vydávaného v samostatné působnosti ve vztahu k části druhé správního řádu. Odpověď na tuto základní otázku předurčuje i povahu výsledku přezkumu*."[391] Na základě mnohých úvah poté NSS konstatuje, že „*zvláštní povaha přezkoumávaného aktu vylučuje, aby se přezkum územního plánu vedl shodným způsobem jako „běžné přezkumné řízení", resp. některá ustanovení druhé části správního řádu včetně § 95 odst. 4 správního řádu na tento postup vůbec aplikovat nelze. Jde sice o dozorčí prostředek, jeho předmětem je však dozor nad zcela jinou formou činnosti veřejné správy, než je tomu u „běžného přezkumného řízení"*. [392] Uvedený závěr vychází z poměrně jednoznačných předpokladů. Má-li být výsledkem přezkumného řízení autoritativní akt, který zasáhne do OOP, resp. „dereguluje" záležitosti, které se týkají konkrétně vymezeného předmětu regulace a neurčitého okruhu adresátů (v některých případech, nevylučuje-li to zákon, může přezkoumávané OOP i změnit), takový akt musí mít nezbytně stejnou formu, kterou měla původní regulace, protože z materiálního hlediska se jedná o totéž. § 174 odst. 1 SŘ navíc odkazuje pouze na přiměřené použití části druhé SŘ. K tomuto řešení dochází rovněž odborná literatura.[393]

V souladu s obecným požadavkem ústavně konformního výkladu, resp. s odkazem na ústavně zaručené právo na územní samosprávu, NSS v návaznosti na výše učiněné závěry dovodil, že ÚSC, které ÚPD vydávají v samostatné působnosti, musí mít v přezkumném řízení, jehož předmětem je přezkum této ÚPD, postavení dotčené osoby ve smyslu § 172 odst. 5 SŘ. Je tomu tak z proto, že při takovém přezkumném řízení dochází k zásahu státní moci do ústavně zaručeného práva na území samosprávu. Z pozice dotčené osoby tak mají právo podat proti

---

[390] Viz zejm. rozsudek Nejvyššího správní soudu ze dne 12. června 2014, sp. zn. 4 Aos 4/2013, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. října 2013, sp. zn. 4 Aos 3/2013 nebo rozsudek Nejvyššího správní soudu ze dne 13. prosince 2013, sp. zn. 5 As 101/2013.
[391] Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. července 2016, sp. zn. 5 As 85/2015, bod 23.
[392] Tamtéž.
[393] Srov. HEJČ, David. In POTĚŠIL, Lukáš, HEJČ, David, RIGEL, Filip, MAREK, David. *Správní řád. Komentář.* 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2020, s. 850 – 852 (§ 174 SŘ), VEDRAL, Josef. *Správní řád: komentář*. 2. vydání. Praha: Bova Polygon, 2012, s. 1387 – 1391 (§ 174 SŘ), nebo JIRÁSEK, Jan. In BLAŽEK, Tomáš, JIRÁSEK, Jan, MOLEK, Pavel, POSPÍŠIL, Petr, SOCHOROVÁ, Vendula, ŠEBEK, Petr (ed). *Soudní řád správní – online komentář. 3 vydání.* [online]. Beck-online.cz, 2016 [cit. 2. 4. 2021]. Dostupné na: <www.beck-online.cz>. § 101a SŘS.

návrhu výsledného aktu námitky,[394] které, vedle připomínek, představují obecný prostředek ochrany subjektivních práv proti OOP.[395] Proti výslednému aktu je poté z jejich pozice rovněž možné bránit se správní žalobou dle § 101a a násl. SŘS v řízení o zrušení OOP nebo jeho části.[396]

4.2 Přezkum ÚPD ve správním soudnictví

Ačkoliv dotčené osoby mohou podat k přezkumu ÚPD ve formě OOP v přezkumném řízení podnět, na jeho zahájení nemají právní nárok.[397]

Právní nárok však dotčené osoby mají na přezkum ÚPD v rámci správního soudnictví. Přezkum ÚPD ve správním soudnictví je možný až od té doby, kdy došlo ke změně právní formy ÚPD na OOP. Do konce roku 2006 bylo možné ÚPD vyhlášenou OZV postupem mimo veřejnou správu přezkoumat pouze Ústavním soudem; tento přezkum až na výjimky nebyl využíván.[398] Od této doby jsou ÚP, resp. jejich změny, nejvíce napadaným OOP správními žalobami vůbec.[399]

Dle § 101a odst. 1 SŘS[400] „*je návrh na zrušení opatření obecné povahy oprávněn podat ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech opatřením obecné povahy, vydaným správním orgánem, zkrácen*."[401] Aktivní procesní legitimace k podání návrhu na zrušení OOP se tak zakládá tvrzením o dotčení práv navrhovatele.[402] NSS dovodil, že „*v případě územních plánů musí*

---

[394] Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. července 2016, sp. zn. 5 As 85/2015, bod 44, 45.

[395] HEJČ, David. Prostředky ochrany subjektivních práv a neodkladně účinná opatření obecné povahy. In SKULOVÁ, Soňa, KLIKOVÁ, Alena, HEJČ, David (ed). *Prostředky ochrany subjektivních práv ve veřejné správě*. Brno: Masarykova Univerzita, Právnická fakulta, 2014, s. 95.

[396] JIRÁSEK: *Soudní řád správní – online komentář…*, § 101a SŘS.

[397] Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. července 2016, sp. zn. 5 As 85/2015, bod 26.

[398] TUNKA, Martin. Poznatky ze soudních přezkumů zásad územního rozvoje. *Bulletin Stavební právo*, 2014, roč. 17, č. 1, s. 25.

[399] JIRÁSEK: *Soudní řád správní – online komentář…,* § 101a SŘS.

[400] SŘS rozlišuje „abstraktní přezkum" OOP dle § 101a odst. 1 věty první SŘS a tzv. „incidenční přezkum" OOP dle § 101a odst. 1 věty druhé SŘS; viz usnesení Nejvyššího správní soudu ze dne 13. září 2016, sp. zn. 5 As 194/2014, výrok I.

[401] Aktivní legitimace je omezena v případech, kdy navrhovatel může ve správním soudnictví samostatně napadnout akt veřejné správy, který se zakládá na příslušném OOP; viz druhá věta § 101a odst. 1 SŘS: „*Pokud je* (navrhovatel – pozn. aut.) *podle zákona současně oprávněn ve věci, ve které bylo opatření obecné povahy užito, podat ve správním soudnictví žalobu nebo jiný návrh, může navrhnout zrušení opatření obecné povahy jen společně s takovým návrhem.*" Jedná se právě o tzv. návrh na incidenční přezkum, který je možné podat ve lhůtě stanovené pro společně podávanou žalobu, tedy bez ohledu na lhůtu dle § 101b odst. 1 SŘS; TUNKA, Martin. Poznatky ze soudního přezkumu územně plánovací dokumentace. *Bulletin Stavební právo*, 2017, roč. 20, č. 1, s. 71. Viz též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. listopadu 2016, sp. zn. 5 As 194/2014, bod V. Od 1. 1. 2018 bylo zákonem č. 225/2017 Sb. do § 101b odst. 1 SŘS vloženo pravidlo, že zmeškání lhůty pro podání návrhu nelze prominout „*ani ve vazbě na navazující správní rozhodnutí, opatření, nebo jiný úkon nahrazující rozhodnutí*". Záměrem zákonodárce patrně bylo, aby ani „incidenční" přezkum OOP nemohl být zahájen poté, co uplyne lhůta dle § 101b odst. 1 SŘS; tuto interpretaci však odmítl jak NSS (rozsudek Nejvyššího správní soudu ze dne 15. října. 2019, sp. zn. 8 As 63/2019, bod 13.), tak doktrína: VEDRAL, Josef. K posledním novelám správního řádu. *Správní právo*, 2019, roč. LII, č. 5, s. 285.

[402] Konkrétně „*územním plánem mohou tedy ve své právní sféře být dotčeny ty osoby, které mají práva k nemovitostem nacházejícím se na území tímto plánem regulovaném.* (...) *Výjimečně je též představitelné, aby*

navrhovatel především plausibilně tvrdit, že existuje vztah mezi jeho právní sférou a územím, jež je územním plánem regulováno, a dále musí tvrdit, že dotčení je z povahy věci myslitelné právě danou formou právní regulace, tj. územním plánem s jeho předmětem, obsahem a způsobem regulace".[403]

Z judikatury NSS lze obecně dovodit, že aktivně procesně legitimován bude v zásadě oprávněný z vlastnického či jiného věcného práva k nemovité věci, která se nachází na území regulovaném danou ÚPD[404] (případně i k nemovité věci, která bezprostředně sousedí s regulovaným územím, pokud by mohlo dojít k dotčení oprávněného aktivitou, která je na hranici regulovaného území plánována).[405] Aktivní procesní legitimace však zásadně nepřísluší oprávněnému z obligačních práv vztahujících se k nemovitým věcem na regulované území.[406]

NSS zdůrazňuje, že musí dojít ke skutečnému dotčení subjektivních hmotných práv navrhovatele vydanou ÚPD, nikoliv jiných osob, neboť nejde o žalobu ve veřejném zájmu (*actio popularis*).[407]

ÚSC, který napadenou ÚPD v samostatné působnosti vydal, má v takovém řízení postavení odpůrce.[408]

Zvláštní aktivní procesní legitimaci k podání návrhu na zrušení OOP kraje mají dle § 101a odst. 2 SŘS také obce (již na základě toho, že se nacházejí na území příslušného kraje).[409] V rámci materie územního plánování se jedná zejm. o kompetenci podat návrh na zrušení ZÚR. Toto oprávnění obcí lze nepochybně považovat za jeden z nástrojů ochrany proti zásahům do jejich práva na územní samosprávu ze strany kraje. Je totiž zřejmé, že OOP přijatým orgánem kraje, může dojít k výraznému zásahu do práv obcí, které se nacházejí na jeho území, neboť takové OOP se z povahy věci bude vždy týkat také území těchto obcí.[410] Dle NSS je „*opodstatněnost tohoto privilegovaného postavení nutno hledat ve specifickém vztahu*

---

aktivní procesní legitimace byla dána i tehdy, tvrdí-li navrhovatel, který sám není vlastníkem nemovitosti ani nemá právo k takové cizí věci na území regulovaném územním plánem, že jeho vlastnické právo nebo jiné absolutní právok nemovitosti nacházející se mimo území regulované územním plánem by bylo přímo dotčeno určitou aktivitou, jejíž provozování na území regulovaném územním plánem tento plán (jeho změna) připouští"; usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 21. července 2009 sp. zn. 1 Ao 1/2009, bod 35., bod 37.

[403] Tamtéž.

[404] Tamtéž.

[405] Nález Ústavního soudu ze dne 30. května 2014, sp. zn. I. ÚS 59/14, bod 17., a rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. dubna 2010, sp. zn. 8 Ao 1/2010.

[406] Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 21. července 2009, sp. zn. 1 Ao 1/2009, bod 36.

[407] Např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. září 2011 sp. zn. 8 Ao 5/2011, bod III.; shodně též nález Ústavního soudu ze dne 30. května 2014, sp. zn. I. ÚS 59/14, bod 16., bod 17., bod 24.

[408] § 101a odst. 3 SŘS.

[409] SLÁDEČEK, Vladimír. In SLÁDEČEK, V, TOMOSZKOVÁ, V a kol. *Správní soudnictví v České republice a ve vybraných státech Evropy*. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2010, s. 60.

[410] Tamtéž.

obce a kraje. (...) *Opatření obecné povahy vydávané krajem může v mnohém ovlivňovat autonomii obcí při řešení otázek spadajících do jejích pravomocí.*“[411]

NSS dovodil rovněž aktivní procesní legitimaci sousední obce k podání návrhu na zrušení ÚP vedlejší obce, a to přímo na základě § 101a odst. 1 SŘS,[412] neboť právo na samosprávu patří mezi práva, jejichž dotčení se ÚSC mohou před správními soudy dovolávat dle § 101a odst. 1 SŘS.[413] Dle NSS je totiž obec v rámci výkonu svého práva na samosprávu povolána bránit charakter svého území jakož i život obyvatel v obci.[414] Obdobné závěry vyplývají i z doktríny.[415] Návrh na zrušení OOP lze dle § 101b odst. 1 SŘS podat do jednoho roku ode dne, kdy návrhem napadené OOP nabylo účinnosti.[416]

Předmětem soudního přezkumu je ÚPD ve formě OOP (zpravidla pouze její část). Jak bylo již uvedeno v závěru předchozí podkapitoly, je zřejmé, že předmětem přezkumu ve správním soudnictví může být rovněž OOP, které bylo vydáno v přezkumném řízení, a které zasahuje do ÚPD, která byla v rámci takového řízení přezkoumávána. Zruší-li tak např. krajský úřad v přezkumném řízení část ÚPD obce, může se obec proti takovému aktu bránit návrhem na jeho zrušení dle § 101a a násl. SŘS.

Správní soudy při přezkumu zjišťují, zda správní orgán měl pravomoc napadené OOP vydat, zda nepřekročil při vydávání OOP zákonné meze své působnosti, zda bylo při vydávání OOP postupováno zákonným způsobem, zda je OOP z hlediska hmotného práva v souladu se zákonem a zda je OOP přiměřené sledovanému cíli.[417] Jsou přitom obecně vázány rozsahem a důvody návrhu na zrušení OOP.[418]

Splní-li správní orgán, který vydává OOP, výše uvedené předpoklady, není úkolem správního soudu přezkoumávat a hodnotit samotný věcný obsah OOP; ve vztahu ke specifikům územního plánování NSS konstatoval, že mu „*rozhodně nepřísluší přezkoumávat, zda by bylo pro určitý pozemek či území vhodnější zvolit ten či onen způsob funkčního využití* (...)*; co mu*

[411] Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. února 2013, sp. zn. 7 Aos 2/2012, bod IV. a).
[412] Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. ledna 2020, sp. zn. 2 As 187/2017, bod 39., bod 43.
[413] Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 11. června 2013, sp. zn. 3 Ao 9/2011, bod 24.
[414] Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. ledna 2020, sp. zn. 2 As 187/2017, bod 62.
[415] ZAHUMENSKÁ, Vendula, BENÁK, Jaroslav. *Územní plán před Nejvyšším správním soudem se zaměřením na otázky aktivní legitimace*. Praha: Wolters Kluwer, 2016, s. 24. – 26.
[416] V kontextu materie územního plánování shrnuje konkrétní otázky aktivní legitimace k návrhu na zrušení ÚPD např. Jirásek; viz JIRÁSEK: *Soudní řád správní – online komentář…,* § 101a SŘS.
[417] Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. září 2005, sp. zn. 1 Ao 1/2005, bod VII. nebo rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. července. 2006, sp. zn. 1 Ao 1/2006, bod VI.; k aktuálním rozhodnutí, která tento algoritmus aplikují, viz např. rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 23. dubna 2020, sp. zn. 14 A 41/2020.
[418] 101d odst. 1 SŘS.

však přezkoumávat přísluší je, zda změnu přijal pravomocný a kompetentní orgán a zda přitom postupoval zákonem předepsaným způsobem.“[419]

Proti pravomocnému rozhodnutí správního soudu je možné podat kasační stížnost dle § 102 a násl. SŘS.

4.3 Kritéria přípustnosti zásahů do práva na územní samosprávu

Přezkum ÚPD v přezkumném řízení dle SŘ, jakož i v rámci správního soudnictví, je významnou otázkou vztahu státní moci a územní samosprávy. Pohybuje se nepochybně v režimu čl. 101 odst. 4 Ústavy. Jak vyplývá z judikatury NSS, jakýkoliv zásah do ÚPD vydané v samostatné působnosti ze strany státní moci představuje zásah do ústavně zaručeného práva na územní samosprávu.[420] ÚS zdůrazňuje, že nepřípustným zásahem do práva na územní samosprávu může být každé jednání orgánu státní moci porušující toto ústavně zaručené právo, bez ohledu na to, zda jde o akt orgánu veřejné správy, či rozhodnutí správního soudu.[421] ÚS dále dovodil, že nepřípustným zásahem do práva na územní samosprávu může být také pouhý požadavek státní moci na zdržení se určitého jednání při výkonu samostatné působnosti;[422] v územním plánování může jít zejm. o neproporcionální požadavek stanovený závazným stanoviskem orgánů státní správy. Do samostatné působnosti ÚSC v územním plánování může být zasaženo také v horizontální rovině. Může se tak stát vydáním, či změnou ÚPD vedlejší obce, resp. kraje. Takový zásah je zcela jiné kvality, než zásah státu ve smyslu čl. 101 odst. 4 Ústavy. K horizontálnímu zásahu může dojít zejména v případě realizace záměrů jedné obce na hranici jejího území s jinou obcí. V takové situaci je dle NSS třeba vzájemně poměřovat právo na územní samosprávu (případně jiná práva) jednotlivých ÚSC, které se nacházejí v konfliktu.[423]

V judikatuře se prosadil závěr, že při každém zásahu státu do ústavně zaručeného práva na územní samosprávu je třeba postupovat nejenom formálně zákonným způsobem (formální zákonnost zásahu), ale také posoudit a odůvodnit přiměřenost takového zásahu, resp. vztah mezi cílem, který je takovým zásahem sledován a právem ÚSC na územní samosprávu; tyto je nezbytné vzájemně poměřit (materiální zákonnost zásahu).[424] Formální zákonnost zásahu

[419] Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. července 2006, sp. zn. 1 Ao 1/2006., bod VI.
[420] Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. července 2016, sp. zn. 5 As 85/2015, bod 40, bod. 42.
[421] Nález Ústavního soudu ze dne 14. května 2019, sp. zn. III. ÚS 3817/17, bod 21.
[422] Nález Ústavního soudu ze dne 12. května. 2020, sp. zn. III. ÚS 709/19, bod 60.
[423] Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. ledna 2020, sp. zn. 2 As 187/2017, bod 67.
[424] Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. prosince 2018, sp. zn. 6 As 113/2018, bod 10., bod 21., rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. září 2017, sp. zn. 6 As 222/2017, bod 10., rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. ledna 2021, sp. zn. 6 As 266/2020, bod 23. a násl.; srov. též nález Ústavního soudu ze dne 7. května 2013, sp. zn. III. ÚS 1669/11, bod VII., nález Ústavního soudu ze dne 14. května 2019, sp. zn. III. ÚS 3817/17, bod 32 a 57, nebo nález Ústavního soudu ze dne 30. září 2002, sp. zn. IV. ÚS 331/02, bod II.

spočívá v tom, že tento zásah může být proveden pouze v souladu s výhradou zákona, tzn. na základě zákona a v souladu s ním.[425] Materiální zákonnost zásahu spočívá v hodnocení jeho ústavnosti, včetně legitimního cíle a přiměřenosti.[426] Tento požadavek je opodstatněný, neboť právo na územní samosprávu nepochybně představuje jeden ze základních právních principů v rámci našeho právního řádu;[427] jedná se o typický případ „příkazu k optimalizaci", tedy požadavku maximální možné realizace v tom kterém konkrétním případě (omezeném realizací jiných příkazů k optimalizaci v případě totožném). Požadavek na materiální zákonnost zásahu v podstatě odpovídá požadavku provedení testu proporcionality, v rámci kterého by mělo dojít k poměření práva na územní samosprávu s jinými právními principy (základními právy, či veřejnými zájmy), jejichž ochrana či realizace je sledována prostředkem (aktem) kterým je do práva na územní samosprávu zasahováno.

ÚS v rámci kritéria materiální zákonnosti zásahu do práva na územní samosprávu dovozuje, že zásah do ÚPD ÚSC může být činěn pouze v těch případech, kdy jednání ÚSC je v „*příkrém*" a „*nepochybném*" rozporu se zájmy, které zákon chrání.[428] Za tímto účelem jsou orgány zasahující do samostatné působnosti ÚSC povinny provést test proporcionality.[429] Orgány zasahující do ÚPD ÚSC poté zásadně nejsou oprávněny hodnotit zvolené funkční využití jednotlivých pozemků, neboť se jedná o bytostnou záležitost územní samosprávy.[430] Jak je podrobněji rozvedeno v kapitole 2, rozhodování o rozvoji vlastního území je decentralizováno do samostatné působnosti ÚSC; stát do tohoto rozhodování může zasahovat pouze v případě porušení zákona.[431] Judikatura se dále zabývala otázkou, zda je v případě nezákonné části ÚPD z hlediska přiměřenosti správné zrušit pouhou její nezákonnou část, nebo zda je v takovém případě nutné zrušit celou ÚPD s odůvodněním, že nelze připustit dotváření samosprávné vůle ÚSC orgánem státní správy. Došel přitom k závěru, že v tomto ohledu nelze paušalizovat a každý případ je nutné posoudit dle jeho konkrétních specifik, přičemž zrušení části, ani celé ÚPD, nelze *apriori* vyloučit; záleží, co je v konkrétním případě ve vztahu k právu

[425] Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. září 2017, sp. zn. 6 As 222/2017, bod 12.
[426] Tamtéž, bod 15.
[427] Viz podkapitola 1.1.4.
[428] Nález Ústavního soudu ze dne 14. května 2019, sp. zn. III. ÚS 3817/17, bod 57., nález Ústavního soudu ze dne 12. května. 2020, sp. zn. III. ÚS 709/19, bod 42., nebo nález Ústavního soudu ze dne 23. června 2020, sp. zn. III. ÚS 1030/20, bod 30.
[429] Nález Ústavního soudu ze dne 14. května 2019, sp. zn. III. ÚS 3817/17, bod 57., nález Ústavního soudu ze dne 12. května 2020, sp. zn. III. ÚS 709/19, bod 40.
[430] Nález Ústavního soudu ze dne 14. ledna 2020, sp. zn. III. ÚS 2833/19, bod 12., bod 14.; obdobně též judikatura Nejvyššího správního soudu; viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. července 2006, sp. zn. 1 Ao 1/2006, bod VI.
[431] Nález Ústavního soudu ze dne 12. května. 2020, sp. zn. III. ÚS 709/19, bod 38.

na územní samosprávu přiměřenější.[432] V judikatuře ÚS se dále objevil předpoklad, že je při zásazích státu do ÚPD vydané v samostatné působnosti ÚSC nezbytné rozlišovat, zda jde o situaci vrchnostenského zásahu orgánu státní správy, provedeného v rámci přezkumného řízení dle SŘ, nebo zda jde o soudní přezkum ÚPD dle § 101a a násl. SŘS v případech, kdy konkrétní subjekt (zpravidla soukromý) tvrdí, že byl ÚPD zkrácen na svých veřejných subjektivních právech. V prvním případě se dle ÚS jedná o „abstraktní kontrolu" zákonnosti ÚPD. V druhém případě o konkurenci práva na územní samosprávu ÚSC a konkrétního veřejného subjektivního práva, jehož dotčení je žalobcem tvrzeno, a které je, stejně jako právo na územní samosprávu, rovněž zpravidla ústavním právním principem (typicky jde o právo vlastnické dle čl. 11 Listiny nebo o právo na příznivé životní prostředí dle čl. 35 Listiny).[433] Orgány státní správy tak mají být při zásazích do ÚPD ÚSC při „abstraktní kontrole" spíše zdrženlivé a takové zásahy mají být hodnoceny skrze přísnější kritéria, neboť konkrétních zásahů do veřejných subjektivních práv se mají domáhat dotčené osoby samotné.[434] Ve smyslu výše uvedeného tak můžeme ve vztahu k zásahům orgánů státu do ÚPD ÚSC hovořit o zásadě zdrženlivosti a minimalizace zásahů.

Nutno však podotknout, že z dosavadní judikatury nejsou patrná jednoznačná a metodologicky jednotná kritéria postupu při hodnocení tzv. materiální zákonnosti zásahů do ÚPD, resp. samostatné působnosti ÚSC obecně; ani v judikatuře ÚS nelze vysledovat, že by byl vždy v každém případě důsledně aplikován např. test proporcionality (v jeho jednotlivých krocích), který je užíván při poměřování zejm. základních práv a jiným veřejných zájmů, které mají rovněž strukturu právních principů, a to přes to, že je na test proporcionality v souvislosti s řešením zásahů do práva na územní samosprávu často odkazováno.[435] Obecně lze při poměřování všech principů stejné právní síly (majících původ v ústavním pořádku) vycházet z obdobných pravidel, neboť jejich struktura a význam v právním řádu jako „příkazů k optimalizaci" je totožná.[436] Důkladné a správné provedení testu proporcionality je přitom

---

[432] „*Při zásazích do územního plánu jsou správní orgány povinny přistupovat při derogačních zásazích zdrženlivě tak, aby selektivním vypuštěním některých slov či jiných částí textu opravdu nevytvářely nové normativní věty, nenahrazovaly politickou vůli samosprávy, resp. věcně územní plány nepřetvářely. Jde o poměrně citlivou a obtížně předem definovatelnou hranici, kterou je nutno posuzovat vždy dle skutkových okolností konkrétního případu*"; Nález Ústavního soudu ze dne 14. května 2019 sp. zn. III. ÚS 3817/17, bod 46.
[433] Tamtéž, bod 56.
[434] Tamtéž, bod 56. a 62.; je však třeba podotknout, že k legitimní ochraně veřejných zájmů nepochybně dochází i v případě tzv. „abstraktní kontroly".
[435] Viz např. nález Ústavního soudu ze dne 7. května 2013, sp. zn. III. ÚS 1669/11, bod III., nález Ústavního soudu ze dne 2. dubna 2013, sp. zn. Pl.ÚS 6/13, bod 36. a násl., nález Ústavního soudu ze dne 9. listopadu 2017, sp. zn. I. ÚS 655/17, bod 90. a násl., nález Ústavního soudu ze dne 14. května 2019, sp. zn. III. ÚS 3817/17, bod 57., nález Ústavního soudu ze dne 12. května 2020, sp. zn. III. ÚS 709/19, bod 40.
[436] MELZER: *Metodologie nalézání práva…,* s. 60. – 69.

žádoucí pro správné a korektní řešení každého střetu dvou či více principů, které jsou v daném konkrétním případě identifikovány. To platí i pro střet práva na územní samosprávu s jinými právními principy, ke kterému v územním plánování dochází takřka bezvýjimečně; to vyplývá již z reality, že každý pozemek je v zásadě předmětem vlastnického práva nějaké osoby,[437] že každý má právo na příznivé životní prostředí,[438] nebo že stát v územním plánování zejm. prostřednictvím dotčených orgánů dbá o ochranu široké palety veřejných zájmů.[439]

Předtím, než vůbec může dojít ke zkoumání přiměřenosti zásahu do územní samosprávy, resp. poměřování práva na územní samosprávu s jiným kolidujícím principem, je účelné zabývat se několika otázkami. Jedná se jednak o otázku samotné zákonnosti ÚPD, případně postupu ÚSC při jejím přijímání z hlediska toho, zda ÚSC nepřekročily své kompetence, či zda neporušily zákon. Jsem toho názoru, že požadavek provedení testu přiměřenosti zásahu (je-li účelem zásahu odstranění nezákonnosti ÚPD) totiž nedává smysl za okolností, kdy ÚSC vydáním ÚPD porušily pravidla výkonu veřejné moci vyjádřená v čl. 2 odst. 3 Ústavy, čl. 2 odst. 2 Listiny, čl. 4 odst. 1 Listiny, či § 2 odst. 1 SŘ (viz předchozí kapitola), resp. za okolností, kdy příslušná ÚPD neobstojí v některém z prvních čtyř kroků NSS definovaného mechanismu přezkumu OOP.[440] V těchto případech se jedná o postup při výkonu veřejné moci (samostatné působnosti), který je bez ohledu na další zkoumání nepřípustný; legitimní (nezbytný) zásah do takového postupu ÚSC dle mého názoru nemůže být nepřípustným zásahem do práva na územní samosprávu. V tomto kontextu považuji za neodůvodněný např. požadavek ÚS na posouzení přiměřenosti zrušení normativních způsobů regulace území, které nemají jednoznačný podklad v právním předpise (byť v podzákonném).[441] S ohledem na princip (pravidlo) vázanosti veřejné moci zákonem, princip právní jistoty a princip předvídatelnosti práva by neměl být přípustný takový výkon veřejné moci, který nemá jednoznačný podklad v právním předpise a není právním předpisem jednoznačně ohraničen. A výkon samostatné působnosti jednoznačně výkonem veřejné moci je. Nedostatek právní úpravy, resp. nepochybného zákonného zmocnění, není dle mého názoru možné nahrazovat (vyplňovat, dotvářet, domýšlet) formou OOP dle SŘ. Takový postup je

[437] Čl. 11 Listiny.
[438] Čl. 35 Listiny.
[439] Ochrana životního prostředí, ochrana přírody a krajiny, ochrana vod, ochrana ovzduší, ochrana zemědělského půdního fondu, ochrana ložisek nerostných surovin, ochrana veřejného zdraví, ochrana kulturních památek, obrana státu atd.; Úřad územního rozvoje. Dotčené orgány v procesu územního plánování. Dostupné na: <http://www.uur.cz/images/5-publikacni-cinnost-a-knihovna/internetove-prezentace/dotcene-organy/2020-04-02/01-uvod-02042020.pdf>.
[440] Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. září 2005, sp. zn. 1 Ao 1/2005, bod VII., nebo rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. července 2006, sp. zn. 1 Ao 1/2006, bod VI.
[441] Viz nález Ústavního soudu ze dne 14. května 2019, sp. zn. III. ÚS 3817/17, bod 53 a násl., k problematice tzv. „regulačních bublin“.

nezákonný a nezákonný výkon veřejné moci nemůže požívat právní ochrany, resp. zrušení takové části ÚPD nemůže být nepřípustným zásahem do práva na územní samosprávu, jelikož se nejedná o oprávněný výkon takového práva. Není žádného legitimního důvodu, aby zrušení takové části ÚPD (vydané postupem *ultra vires*) bylo hodnoceno prizmatem přiměřenosti zásahu do územní samosprávy. Dalším kritériem, které by z mého pohledu mělo předcházet posuzování přiměřenosti zásahu do práva na územní samosprávu, je důkladná identifikace všech principů, které se v daném konkrétní případě realizují; tedy nejenom práva na územní samosprávu, které může být potenciálně dotčeno zásahem státu do ÚPD, ale také jiných principů (včetně veřejných zájmů), které jsou dotčeny naopak samotnou ÚPD. Nedojde-li k správné identifikaci všech v kolizi stojících principů, nemůže dojít ani k jejich adekvátnímu poměřování a korektnímu rozhodnutí daného případu.

Pokud jde o samotné hodnocení přiměřenosti zásahů do práva na územní samosprávu, z ustáleného a často opakovaného požadavku judikatury ÚS vyplývá, že „*zásah do samosprávy obce musí být činěn pouze a jen v těch případech, kdy jednání obce je v příkrém rozporu se zájmy, které zákon chrání, přičemž počínání obce v samostatné působnosti musí být s těmito zájmy v nepochybném rozporu*“.[442] ÚS tak jako nezbytný předpoklad pro zásah do práva na územní samosprávu judikuje požadavek určitého „kvalifikovaného rozporu“ výkonu samostatné působnosti se zájmy chráněnými zákonem. Z tohoto pojetí je dle mého názoru zřejmé, že ÚS ke konfliktům principu územní samosprávy s jinými právními principy již předem přistupuje prizmatem ochrany práva na územní samosprávu, a to do jisté míry na úkor ochrany hodnot jiných (upřednostňuje právo na územní samosprávu); v důsledku citovaného požadavku tak je právo na územní samosprávu *a priori* stavěno nad ostatní právní principy, resp. veřejné statky chráněné zákonem. Tento přístup dle mého názoru do jisté míry vybočuje z obecně přijímané teze, že právní principy stejné právní síly jsou *prima facie* rovnocenné;[443] tedy že v abstraktní rovině (bez specifik konkrétního případu) mají stejnou váhu. Přičemž sám ÚS tuto tezi při poměřování principů (včetně veřejných statků) sám vyslovil.[444] Jedná se v zásadě o východisko, že převahu určitého principu můžeme v individuální věci konstatovat až po zvážení všech specifik takové věci.[445] V kontextu tohoto obecně přijímaného východiska by bylo žádoucí, aby takto bylo přistupováno rovněž ke konfliktům práva na územní samosprávu s jinými právními principy, které mají původ v ústavním pořádku. Jsou-li právní

[442] Nález Ústavního soudu ze dne 12. května. 2020, sp. zn. III. ÚS 709/19, bod 42.
[443] MELZER: *Metodologie nalézání práva…,* s. 68.
[444] Viz např. nález Ústavního soudu ze dne 9. 10. 1996, sp. zn. Pl. ÚS 15/96.
[445] ČERVÍNEK: *Princip proporcionality v judikatuře Ústavního soudu ČR. Disertační práce…*, s. 11, s. 23.

principy v abstraktní rovině rovnocenné, resp. představují-li příkaz k optimalizaci, zaslouží si v každé konkrétní věci maximální možnou realizaci všechny, nejenom princip územní samosprávy. Uvedené by jako orgány veřejné moci měly brát v potaz již samotné ÚSC při vydávání ÚPD. Pokud ÚPD zasáhnou v konkrétním případě do jiných zákonem chráněných zájmů nepřiměřeně, měl by být zásah státní moci (po důkladné identifikaci kolidujících principů a provedení testu proporcionality) do jejich samostatné působnosti legitimní. Nad rámec judikatury ÚS jsem toho názoru, že výše zmíněný rovnocenný charakter právních principů neodůvodňuje, aby přípustnost takových zásahů byla v abstraktní rovině předem poměřována dle apriorního kritéria „kvalifikovaného", „příkrého" či „nepochybného" zásahu do jiných zákonem chráněných zájmů ve smyslu, že „nepříkrý" či „pochybný" zásah je legitimním výkonem práva na územní samosprávu. Zda je zásah legitimní by mělo být provedením testu proporcionality posouzeno až v každé konkrétní věci prizmatem všech jejích specifik.

4.3.1 Komunální stížnost

Proti nezákonným zásahům do samostatné působnosti se ÚSC mohou bránit uÚS, a to prostřednictvím tzv. komunální stížnosti ve smyslu 87 odst. 1 písm. c) Ústavy a § 72 odst. 1 písm. b) ZÚS. Ačkoliv tato ustanovení hovoří o aktivní legitimaci orgánu ÚSC, resp. zastupitelstva, ÚS dovodil, že aktivně legitimovaná je rovněž obec samotná, jakožto subjekt veřejné správy, který je nositelem práva na samosprávu.[446] V praxi často dochází k tomu, že jsou komunální stížnosti z procesní opatrnosti podávány jménem jak samotného ÚSC, tak jeho zastupitelstva.[447] Specifikem komunální stížnosti, oproti ústavní stížnosti obecné (ve smyslu čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy) je zejm. to, že předmětem přezkumu není pouze zásah do práva, resp. principu, zaručeného Ústavou, ale ÚS zkoumá i zákonnost takového zásahu.[448] V judikatuře ÚS se tak objevil názor, že o komunální stížnost nelze *stricto sensu* hovořit ani jako o ústavní stížnosti.[449] Převážně se však uvádí, že jde o „zvláštní typ" ústavní stížnosti.[450] K podání komunální stížnosti je nezbytné vyčerpat všechny dostupné procesní prostředky obrany, včetně kasační stížnosti dle SŘS.[451] Zastupitelstvo ÚSC, které je ve smyslu citované právní úpravy výslovně aktivně legitimováno k podání komunální stížnosti, však jiný procesní

[446] Nález Ústavního soudu ze dne 12. května 2020, sp. zn. III. ÚS 709/19, bod 22.
[447] Aktuálně např. nález Ústavního soudu ze dne 23. června 2020, sp. zn. III. ÚS 1030/20 nebo nález Ústavního soudu ze dne 12. května 2020 sp. zn. III. ÚS 709/19.
[448] Tato skutečnost je v judikatuře ÚS často zmiňována; viz např. nález Ústavního soudu ze dne 4. října 2000, sp. zn. I. ÚS 471/2000, bod III.; z novějších viz např. nález Ústavního soudu ze dne 22. listopadu 2016, sp. zn. II. ÚS 2200/15, bod 14.
[449] Nález Ústavního soudu ze dne 22. listopadu 2016, sp. zn. II. ÚS 2200/15, bod 14.
[450] Nález Ústavního soudu ze dne 12. května 2020, sp. zn. III. ÚS 709/19, bod 21. nebo nález Ústavního soudu ze dne 23. června 2020, sp. zn. III. ÚS 1030/20, bod 13.
[451] § 72 odst. 3 ZÚS; nález Ústavního soudu ze dne 23. června 2020, sp. zn. III. ÚS 1030/20, bod 14.

prostředek ochrany dle právního řádu nemá a tento předpoklad je tak v jeho případě naplněn vždy.[452] Stěžovatel (ÚSC, resp. jeho zastupitelstvo) musí být zastoupen advokátem.[453]

[452] Nález Ústavního soudu ze dne 12 května 2020, s68p. zn. III. ÚS 709/19, bod 24.
[453] § 29 až 31 ZÚS.

Závěr

Cílem této práce bylo zaměřit se na provedení principu územní samosprávy v právní úpravě územního plánování a kompetence územní samosprávy v tomto procesu prizmatem definovaných výzkumných otázek. Výzkumné otázky, kterými bylo determinováno téma práce, byly vymezeny následovně:

1. *„Je právo na územní samosprávu právním principem, který je způsobilý k poměřování s jinými právními principy, které se realizují v územním plánování?*“
2. „*Představuje územní plánování imanentní obsah samostatné působnosti ÚSC?*“
3. „*Kdy po roce 1989 došlo k promítnutí práva na územní samosprávu do územního plánování v rámci tuzemského stavebního práva a jaké jsou dnešní (samosprávné) kompetence ÚSC v územním plánování?*“
4. *„Mohou ÚSC s odkazem na realizaci práva na územní samosprávu v ÚPD stanovit závazná pravidla pro využití svého území odchylně nebo nad rámec právních předpisů (včetně podzákonných právních předpisů) upravujících obsahové náležitosti ÚPD a přípustné způsoby regulace území?*“
5. „*Jaké postavení mají ÚSC v rámci přezkumu ÚPD a jaká jsou kritéria přípustnosti zásahů státní moci do práva na územní samosprávu v územním plánování?*"

Při řešení první výzkumné otázky jsem došel k závěru, že územní samospráva, resp. právo na územní samosprávu (kromě toho, že se jedná o jednu z forem veřejné moci), je právním principem. Tento závěr má takové důsledky, že k právu na územní samosprávu je třeba v rámci právního řádu přistupovat jako k příkazu k optimalizaci. Jako takové je způsobilé k poměřování s jinými právními principy (které se rovněž realizují v územním plánování) a vždy by se mělo realizovat do maximální možné míry, kterou ochrana jiných v kolizi stojících principů umožní. V konkrétním případě se však (na úkor práva na územní samosprávu), může prosadit jiný právní princip, který má rovněž původ v ústavním pořádku, a který by se měl jako příkaz k optimalizaci realizovat stejně tak. Principy je třeba v každé konkrétní věci identifikovat a poměřit v rámci testu proporcionality.[454] Stanovená hypotéza, že „*právo na územní samosprávu je právním principem, který je způsobilý k poměřování s jinými právními principy, které se realizují v územním plánování*“, byla ověřena.

[454] Kapitola 1.

Na druhou výzkumnou otázku je třeba odpovědět kladně. S ohledem na povahu práva na územní samosprávu jako právního principu lze uzavřít, že princip územní samosprávy (bez ohledu na psané právo) má v právním řádu sám o sobě normativní význam. V legislativní rovině by se měl projevovat jako příkaz zákonodárci, aby záležitosti, které jsou přirozeně v zájmu územní samosprávy, maximálně svěřoval do kompetencí ÚSC (při respektu k jiným principům, jejichž ochranu příslušná právní úprava rovněž sleduje). Mezi tyto záležitosti agenda územního plánování nepochybně patří, neboť území představuje stěžejní pojmový znak ÚSC a předpoklad existence územní samosprávy vůbec. Uvedené je v souladu s konstantní judikaturou ÚS i NSS, která je v práci citována. Agenda územního plánování tedy imanentní obsah práva na územní samosprávu představuje. Zákonodárce by měl k této skutečnosti při koncepci právní úpravy územního plánování přihlížet. Tam, kde to ochrana jiných konkurujících právních principů (včetně veřejných zájmů) nevylučuje, by měl kompetence ÚSC v územním plánování v maximální možné míře zakotvit.[455] Stanovená hypotéza, že „*agenda územního plánování představuje imanentní obsah samostatné působnosti ÚSC*“, byla ověřena.

Pokud jde o třetí výzkumnou otázku, z porevolučního vývoje právní úpravy je patrné, že samostatná působnost ÚSC byla do právní úpravy územního plánování implementována až s odstupem času; stalo se tak v zásadě až při druhé fázi reformy územní veřejné správy na přelomu tisíciletí (s účinností ObZř, KrZř, ZhlmP, ZVÚSC a souvisejících právních předpisů; v průběhu 90. let vykonávaly orgány ÚSC v územním plánování pouze působnost přenesenou, resp. nepřímý výkon státní správy). V rámci této reformy byly položeny rovněž základy současného modelu výkonu veřejné správy na úseku územního plánování, který na regionální a místní úrovni spočívá v dělbě kompetencí mezi státní správu a územní samosprávu. Dělící linie je v zásadě mezi rozhodováním o pořízení ÚPD, o jednotlivých etapách jejího pořizování a o jejím vydání ve finální podobě (územní samospráva) a pořizováním ÚPD (státní správa). Důležitou roli hrají také dotčené orgány státní správy, které chrání veřejné zájmy v území. Tento model byl na svém počátku přijat poměrně zdrženlivě. ÚS dokonce vyslovil, že takové rozdělení mezi přenesenou a samostatnou působností se mu jeví na samotné hranici určitosti a srozumitelnosti práva.[456] Z důvodové zprávy k zákonu č. 59/2001 Sb., který mimo jiné novelizoval SZ1976 právě v souvislosti s reformou území samosprávy, jakoby vyplývalo, že se má jednat o model dočasný, neboť zákonodárce s ním počítá pouze „*do doby, než bude celá problematika komplexně a ve vzájemných souvislostech upravena v novém stavebním zákonu*“.

[455] Kapitola 2.
[456] Nález Ústavního soudu ze dne 25. ledna 2005, sp. zn. Pl. ÚS 9/04.

Čas však ukázal, že tato koncepce byla zachována nejenom v SZ, ale v rámci návrhů současné rekodifikace stavebního práva je s ní počítáno i do budoucna.[457] Zatímco ÚSC v samostatné působnosti rozhodují o pořízení ÚPD a o tom, jak jejich území bude, v rámci mantinelů stanovených právními předpisy, nadřazenou ÚPD a stanovisky dotčených orgánů, funkčně uspořádáno (i s ohledem na soukromé zájmy v území), státní správa zajišťuje zejm. kvalifikovaný výkon územně plánovací činnosti a ochranu veřejných zájmů v území.[458]

Zásadní koncepční otázkou postavení ÚSC v územním plánování je problematika formulovaná ve čtvrté výzkumné otázce. Na tuto otázku je třeba odpovědět tak, že ÚSC se při regulaci svého území ÚPD musí pohybovat v mantinelech stanovených právními předpisy, včetně podzákonných právních předpisů (co do metod a způsobů regulace, resp. stanovování právních povinností adresátů veřejné správy prostřednictvím ÚPD jako nástroje územního plánování, který je činností veřejné správy podléhající úpravě v SŘ). Přepokládá-li proto zákon, že náležitosti obsahu ÚPD jsou stanoveny v podzákonném právním předpise, nemohou se ÚSC pohybovat nad rámec, resp. mimo rámec, takového podzákonného právního předpisu s odůvodněním, že vykonávají právo na územní samosprávu. Rozsah kompetencí ÚSC v územním plánování úzce souvisí s formou, ve které je akt ÚSC v samostatné působnosti vydáván. ÚPD je vydávána formou OOP ve smyslu § 171 a násl. SŘ, přičemž forma OOP je, jak dovodila judikatura, v souladu s materiální povahou ÚPD (konkrétní vymezení předmětu a obecné vymezení adresátů).[459] ÚSC se tak při jejím vydávání nacházejí v postavení správního orgánu dle § 1 SŘ. Z § 2 odst. 1 SŘ vyplývá, že „*správní orgán postupuje v souladu se zákony a ostatními právními předpisy*“; jedná se o projev ústavních limitů výkonu veřejné moci vyjádřených v čl. 2 odst. 3 Ústavy a čl. 2 odst. 2, resp. 4 odst. 1 Listiny. Je třeba vycházet z toho, že toto postavení je zásadně odlišné od situace, kdy ÚSC regulují záležitosti spadající do jejich samostatné působnosti formou OZV, které jsou, ve smyslu čl. 104 odst. 3 Ústavy, právními předpisy, a to dle judikatury ÚS právními předpisy originárními. Při vydávání OZV se přitom ÚSC řídí pouze zákonem (viz § 35 odst. 3 písm. a) ObZř, § 16 písm. a) KrZř), což pro OOP rovněž neplatí (viz § 35 odst. 3 písm. b) ObZř, § 16 písm. b) KrZř). Není-li tak právní podklad pro stanovení právní povinnosti formou OOP explicitně vyjádřen v právním předpise, není možné takové povinnosti touto formou primárně stanovit, neboť by se jednalo o postup *ultra vires*. Takovým právním podkladem přitom dle mého názoru nemohou být pouze obecně formulované principy a hodnotová východiska právní úpravy územního plánování (zejm.

[457] § 37 VNSZ ve spojení s § 8 ObZř, § 4 KrZř a § 33 ZhlmP.
[458] Kapitola 2.
[459] Kapitola 3.2.2.

v podobě cílů územního plánování), neboť tyto mají normativní význam nanejvýše jako zásady dané právní úpravy. Normativní regulace v ÚPD, která neodpovídá zejm. současné vyhlášce č. 500/2006 Sb., jakož i případně vyhlášce č. 501/2006 Sb., je tak dle mého názoru nezákonná. To je třeba brát v potaz při kreativitě ÚSC (resp. pořizovatelů) při formulaci závazných regulativů v ÚPD.[460] Odlišný závěr metodologicky korektně nelze odůvodnit ani výkonem práva na územní samosprávu, neboť „princip" vázanosti veřejné moci zákonem není standardem, který by byl způsobilý poměřování s jinými právními principy, a který by mohl v konkrétním případě ustoupit ve prospěch práva na územní samosprávu. Nejedná se o příkaz k optimalizaci, ale o jednoznačné právní pravidlo, které je třeba zásadně aplikovat způsobem „všechno, nebo nic". Poměřovat právo na územní samosprávu s jinými právními principy je možné až poté, co je postaveno na jisto, že ÚSC při vydávání ÚPD formou OOP nepřekročily svoji kompetenci a jako správní orgán postupovaly v souladu s principem legality. Otázka souladu ÚPD vydané formou OOP se zákonem a podzákonnými právními předpisy je poté otázkou výhradně výkladu těchto právních předpisů. Princip územní samosprávy v této rovině může hrát roli toliko při ústavně konformním výkladu příslušných ustanovení (v rámci jazykově přípustné interpretace). Pokud jde o možnost dotváření práva, jsem přesvědčen, že postup *praeter verba legis* či *contra verba legis* (analogií nebo teleologickou redukcí) odůvodněný principem územní samosprávy je v oblasti kompetence orgánů veřejné správy (v nejširším slova smyslu) s ohledem na právní jistotu nežádoucí. Princip územní samosprávy má však nepochybně legislativní význam a jako takový představuje pokyn pro zákonodárce, aby stanovil takovou právní úpravu a takové kompetence pro ÚSC v územím plánování, které realizaci jejich samostatné působnosti v této oblasti maximálně umožní, a které budou pro regulaci jejich území, byť formou OOP dle SŘ, dostatečným podkladem.[461] Stanovená hypotéza, že „*pro výkon samostatné působnosti orgány ÚSC platí stejné ústavní a zákonné limity, jako pro jakýkoliv jiný výkon veřejné moci*", byla ověřena.

V rámci řešení páté výzkumné otázky jsem se zabýval problematikou přezkumu ÚPD ÚSC prizmatem ochrany práva na územní samosprávu. ÚPD je možné přezkoumat v přezkumném řízení (přičemž výsledný akt je opět OOP), nebo ve správním soudnictví. Zásah do ÚPD v každém z těchto procesních postupů je dle judikatury ÚS i NSS vždy zásahem do práva na územní samosprávu. Do práva na územní samosprávu v územním plánování může být

[460] Viz např. zmiňovaná problematika kontroverzních „regulačních bublin" a dle mého názoru nesprávné uchopení řešení přípustnosti této metody regulace na základě současné právní úpravy v nálezu Ústavního soudu ze dne 14. května 2019, sp. zn. III. ÚS 3817/17, bod 53 a násl. Blíže viz. podkapitola 3.2.3.
[461] Kapitola 3.

zasaženo také požadavkem „státu“, aby ÚSC něco nečinil (typicky stanoviskem dotčeného orgánu). K zásahu může dojít i na horizontální úrovni ÚPD vedlejšího ÚSC; v tomto případě se však jedná o zásah jiného charakteru, neboť nelze kvalifikovat jako zásah státu do územní samosprávy. Otázkou zůstává, za jakých okolností je takový zásah přípustný. Při jakýchkoliv zásazích státu do ÚPD ÚSC je třeba respektovat mantinely definované v čl. 101 odst. 4 Ústavy. Takový zásah musí být zákonný nejenom formálně, ale i materiálně (musí být přiměřený z hlediska vztahu mezi cílem, který je takovým zásahem sledován, a právem ÚSC na územní samosprávu). ÚS judikuje, že zásah může být činěn pouze v těch případech, kdy je jednání ÚSC v příkrém a nepochybném rozporu se zájmy, které zákon chrání. Ve čtvrté kapitole jsem odůvodnil závěr, že by ke konfliktu práva na územní samosprávu s jinými právními principy nemělo být *a priori* přistupováno tak, že „nepříkrý“, či „pochybný“ rozpor postupu ÚSC s jinými hodnotami chráněnými zákonem, které vyplývají rovněž z ústavního pořádku, je legitimní. Takové právní principy jsou *prima facie* rovnocenné a to, který v konkrétní věci a za konkrétních okolností převáží, je možné určit až po jejich důkladném poměření v testu proporcionality. Zároveň jsem odůvodnil závěr, že v případě, kdy ÚSC překročí limity výkonu veřejné moci (viz řešení čtvrté výzkumné otázky), zrušení takové ÚPD, resp. její části, nemůže být nepřípustným zásahem do práva na územní samosprávu.[462]

Aktuálně i do budoucna bude zajímavé sledovat, jakým způsobem se bude právní úprava a judikatura týkající se role ÚSC v územním plánování, včetně otázek, které byly předmětem této práce, vyvíjet. A to i vzhledem k současně probíhající rekodifikaci stavebního práva. Lze však uzavřít, že role ÚSC v územním plánování je významná a má určující charakter pro rozvoj a podobu území státu jako celku. Je posílena rovněž judikaturou ÚS a jeho přístupem k ochraně práva na územní samosprávu. Jak je patrné ze souvislostí, které byly v rámci práce rozvedeny, tato ochrana je poměrně intenzivní. *De lege ferenda* by bylo vzhledem k výše uvedeným závěrům žádoucí (s ohledem na legislativní význam principu územní samosprávy), aby zákonodárce při koncepci právní úpravy územního plánování v dostatečném rozsahu vymezil zákonný podklad pro regulaci území ÚSC formou OOP. Z principu územní samosprávy a jeho funkce v právním řádu plyne imperativ, aby ÚSC měly dostatečné zákonné kompetence k plnění jednoho z nejvýznamnějších poslání územní samosprávy, které spočívá v péči a v rozhodování o vlastním území. Jednotlivé přípustné metody regulace je třeba upravit co nejpodrobněji. Je žádoucí, aby ohraničení kompetence ÚSC bylo ve všech ohledech jednoznačné a nevznikaly výkladové problémy při aplikaci příslušných právních předpisů. Pro

[462] Kapitola 4.

ÚSC a jejich orgány poté platí, že v rámci této zákonné, resp. i podzákonné, právní úpravy musí postupovat, a že s odkazem na výkon práva na územní samosprávu nemohou formou OOP bez dostatečně určité opory v právním předpise vymýšlet „nové“ formy právní regulace území a „nové“ právní povinnosti adresátů veřejné správy. Rolí nadřízených správních orgánů a případně soudů poté je, aby zákonnost ÚPD ÚSC v rámci příslušných procesních postupů kontrolovaly.

Bibliografie

Právní předpisy

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

Usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky, ve znění pozdějších předpisů

Ústavní zákon č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územních samosprávných celků, ve znění pozdějších předpisů

Ústavní zákon č. 294/1990 Sb., kterým se mění a doplňuje ústavní zákon č. 100/1960 Sb., Ústava Československé socialistické republiky, a ústavní zákon č. 143/1998 Sb., o československé federaci, a kterým se zkracuje volební období národních výborů

Sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 181/1999 Sb., o přijetí Evropské charty místní samosprávy

Sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 124/2004 Sb. m. s. o Úmluvě o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí

Zákon č. 51/2020 Sb., o územně správním členění státu, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 403/2020 Sb., kterým se mění zákon č. 416/2009 Sb., o urychlení výstavby dopravní, vodní a energetické infrastruktury a infrastruktury elektronických komunikací, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony

Zákon č. 225/2017 Sb., kterým se mění zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)

Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 191/2008 Sb., kterým se mění zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)

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

Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 437/2004 Sb., kterým se mění zákon č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)

Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 314/2002 Sb., o stanovení obcí s pověřeným obecním úřadem, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 320/2002 Sb., o změně a zrušení některých zákonů v souvislosti s ukončením činnosti okresních úřadů

Zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 59/2001 Sb., kterým se mění zákon č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 132/2000 Sb., o změně a zrušení některých zákonů souvisejících se zákonem o krajích, zákonem o obcích, zákonem o okresních úřadech a zákonem o hlavním městě Praze

Zákon č. 83/1998 Sb., kterým se mění a doplňuje zákon č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, a o změně a doplnění některých dalších zákonů

Zákon č. 182/1992 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 262/1992 Sb., kterým se mění a doplňuje zákon č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)

Zákon č. 367/1990 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 418/1990 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 418/1990 Sb., o volbách do zastupitelstev v obcích, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 146/1971 Sb., České národní rady, kterým se mění a doplňuje zákon o národních výborech a upravuje působnost národních výborů na některých úsecích státní správy

Zákon č. 69/1967 Sb., o národních výborech, ve znění pozdějších předpisů

Vyhláška Ministerstva vnitra č. 345/2020 Sb., o stanovení správních obvodů obcí s pověřeným obecním úřadem

Vyhláška Ministerstva vnitra č. 346/2020 Sb., o stanovení správních obvodů obcí s rozšířenou působností

Vyhláška č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a o způsobu evidence územně plánovací činnosti

Důvodové zprávy:

Důvodová zpráva k zákonu č. 403/2020 Sb., kterým se mění zákon č. 416/2009 Sb., o urychlení výstavby dopravní, vodní a energetické infrastruktury a infrastruktury elektronických komunikací, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony

Důvodová zpráva k zákonu č. 183/2012 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)

Důvodová zpráva k zákonu č. 500/2004 Sb., správní řád

Důvodová zpráva k zákonu č. 320/2002 Sb., o změně a zrušení některých zákonů v souvislosti s ukončením činnosti okresních úřadů

Důvodová zpráva k zákonu č. 59/2001 Sb., kterým se mění zákon č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů

Důvodová zpráva k zákonu č. 83/1998 Sb., kterým se mění a doplňuje zákon č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, a o změně a doplnění některých dalších zákonů

Důvodová zpráva k zákonu č. 83/1998 Sb., kterým se mění a doplňuje zákon č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, a o změně a doplnění některých dalších zákonů

Judikatura

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. ledna 2021, sp. zn. 6 As 266/2020

Nález Ústavního soudu ze dne 23. června 2020, sp. zn. III. ÚS 1030/20

Nález Ústavního soudu ze dne 12. května 2020, sp. zn. III. ÚS 709/19

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 23. dubna 2020, sp. zn. 14 A 41/2020

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. ledna 2020, sp. zn. 2 As 187/2017

Nález Ústavního soudu ze dne 14. ledna 2020, sp. zn. III. ÚS 2833/19

Rozsudek Nejvyššího správní soudu ze dne 15. října. 2019, sp. zn. 8 As 63/2019

Nález Ústavního soudu ze dne 14. května 2019, sp. zn. III. ÚS 3817/17

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. prosince 2018, sp. zn. 6 As 113/2018

Nález Ústavního soudu ze dne 9. listopadu 2017, sp. zn. I. ÚS 655/17

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27 září 2017, sp. zn. 4 As 138/2017

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. září 2017, sp. zn. 6 As 222/2017

Usnesení Ústavního soudu ze dne 11. dubna 2017, sp. zn. I. ÚS 450/17

Nález Ústavního soudu ze dne 22. listopadu 2016, sp. zn. II. ÚS 2200/15

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. listopadu 2016, sp. zn. 5 As 194/2014

Usnesení Nejvyššího správní soudu ze dne 13. září 2016, sp. zn. 5 As 194/2014

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. července 2016, sp. zn. 5 As 85/2015

Nález Ústavního soudu ze dne 19. srpna 2015, sp. zn. IV. ÚS 2194/15

Rozsudek Nejvyššího správní soudu ze dne 12. června 2014, sp. zn. 4 Aos 4/2013

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

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. března 2014, sp. zn. 7 Aos 1/2013

Rozsudek Nejvyššího správní soudu ze dne 13. prosince 2013, sp. zn. 5 As 101/2013

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. října 2013, sp. zn. 4 Aos 3/2013

Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 11. června 2013, sp. zn. 3 Ao 9/2011

Nález Ústavního soudu ze dne 7. května 2013, sp. zn. III. ÚS 1669/11

Nález Ústavního soudu ze dne 2. dubna 2013, sp. zn. Pl.ÚS 6/13

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. února 2013, sp. zn. 7 Aos 2/2012

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. září 2011, sp. zn. 8 Ao 5/2011

Nález Ústavního soudu ze dne 7. září 2011, sp. zn. Pl. ÚS 56/10

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. dubna 2010, sp. zn. 8 Ao 1/2010

Nález Ústavního soudu ze dne 19. dubna 2010, sp. zn. IV. ÚS 1403/09

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

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. prosince 2008, sp. zn. 1 Ao 3/2008

Nález Ústavního soudu ze dne 19. listopadu 2008, sp. zn. Pl. ÚS 14/07

Nález Ústavního soudu ze dne 11. prosince 2007, sp. zn. Pl. ÚS 45/06

Nález Ústavního soudu ze dne 22. května 2007, sp. zn. Pl. ÚS 30/06

Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 13. března 2007, sp. zn. 3 Ao 1/2007

Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 31. ledna 2007, sp. zn. 3 Ao 1/2007

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

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. září 2005, sp. zn. 1 Ao 1/2005

Nález Ústavního soudu ze dne 25. ledna 2005, sp. zn. Pl. ÚS 9/04

Nález Ústavního soudu ze dne 5. února 2003, sp. zn. Pl. ÚS 34/02

Nález Ústavního soudu ze dne 30. září 2002, sp. zn. IV. ÚS 331/02

Nález Ústavního soudu ze dne 4. října 2000, sp. zn. I. ÚS 471/2000

Nález Ústavního soudu ze dne 24. listopadu 1998, sp. zn. Pl. ÚS 38/97

Nález Ústavního soudu ze dne 19. listopadu 1996, sp. zn. Pl. ÚS 1/96

Monografie

ADAMOVÁ, Hana a kol. *Pozemkové vlastnictví*. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2019, 832 s.

ALEXY, Robert. *A Theory of Constitutional Rights*. Oxford: Oxford University, 2002, 462 s.

BALÍK, Stanislav. *Komunální politika*. 1. vydání. Praha: Grada Publishing, 2009, 250 s.

DAMOHORSKÝ, Milan a kol. *Právo životního prostředí*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2010, 629 s.

DOLEŽAL, Jiří, MAREČEK, Jan, SEDLÁČKOVÁ, Drahomíra. *Nový stavební zákon v teorii a praxi a předpisy související s poznámkami*. 1. vydání. Praha: Linde, 2006, 703 s.

DWORKIN, Ronald Myles. *Když se práva berou vážně*. 1. české vydání. Praha: Oikoymenh, 2001, 455 s.

FILIP, Jan, SVATOŇ, Jan. *Státověda*. 5 vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2011, 400 s.

GERLOCH, Aleš, HŘEBEJK, Jiří, ZOUBEK, Vladimír. *Ústavní systém České republiky*. 4. vydání. Praha: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2002, 564 s.

HEJČ, David, BAHÝLOVÁ, Lenka. *Opatření obecné povahy v teorii a praxi*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2017, 270 s.

HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo. Obecná část.* 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, 570 s.

HOETZEL, Jiří. *Nauka o správních aktech: zároveň studie k pojmu veřejné správy*. Praha: Nakladatelství Bursík a Kohout, 1907, 118 s.

HORZINKOVÁ, Eva, FIALA, Zdeněk. *Správní právo hmotné: obecná část.* 1. vydání. Praha: Leges, 2010, 208 s.

JANČÁŘOVÁ, a kol. *Právo životního prostředí: obecná část*. 1. vydání. Brno: Masarykova Univerzita, právnická fakulta, 2016, 715 s.

JANČÁŘOVÁ, Ilona a kol. *Právo životního prostředí: zvláštní část*. 1. vydání. Brno: Masarykova Univerzita, Právnická fakulta, 2015, 621 s.

KLEE, Lukáš. *Smluvní vztahy výstavbových projektů*. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2012, 148 s.

KLEE, Lukáš. *Stavební smluvní právo*. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2015, 504 s.

KLIKOVÁ, Alena a kol. *Stavební právo. Praktická příručka*. 3 vydání. Praha: Linde, 2009, 223 s.

KLIKOVÁ, Alena, HAVLAN, Petr, CHADIMA, Marek, JURNÍKOVÁ, Jana, KADEČKA, Stanislav, PRŮCHA, Petr, SEDLÁČEK, Stanislav, SKULOVÁ, Soňa, VENCLÍČEK, Jiří (ed). *Správní řád*. 2 vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2016, 652 s.

KOČÍ, Roman. *Obecní samospráva*. Praha: Leges, 2012, 240 s.

KOPECKÝ, Martin. *Právní postavení obcí a krajů – základy komunálního práva*. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2017, 364 s.

KOPECKÝ, Martin. *Správní právo. Obecná část.* 2 vydání. Praha: C. H. Beck, 2021, 573 s.

KOUDELKA, Zdeněk. *Samospráva*. 1. vydání. Praha: Linde, 2007, 399 s.

KÜHN, Zdeněk. *Aplikace práva ve složitých případech, k úloze právních principů v judikatuře*. Praha: Nakladatelství Karolinum, 2002, 419 s.

MAIER, Karel. *Udržitelný rozvoj území*. 1. vydání. Grada Publishing, 2012, 253 s.

MAIER, Karel, ČTYROKÝ, Jiří, VOREL, Jakub, FRANKE, Daniel. 1. vydání *Územní plánování a udržitelný rozvoj*. Praha: ABF – nakladatelství ARCH, 2008, 100 s.

MATES, Pavel, SEVERA, Jakub. *Odpovědnost státu za výkon veřejné moci*. 1. vydání. Praha: Leges, 2014, 176 s.

MAURER, Hartmut. *Allgemeines Verwaltungsrecht*. 10. Auflage. München: C. H. Beck, 1995, s. 814 s.

MEADOWS, Donella, MEADOWS, Dennis, BEHRENS, William. *Limits of growth*. New York: Universe Books, 1972, 205 s.

MELZER, Filip. *Metodologie nalézání práva. Úvod do právní argumentace*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2011, 276 s.

NUNVÁŘOVÁ, Svatava. *Veřejná politika a územní správa a samospráva*. 1. vydání. Brno: Masarykova Univerzita, 2006, 112 s.

OSINA, Petr. *Teorie práva*. 1. vydání. Praha: Leges, 2013, 240 s.

PAVLÍČEK, Václav a kol. *Ústavní práva a státověda. II. díl. Ústavní právo České republiky.* 2. vydání. Praha: Leges, 2015, 1052 s.

PEKÁREK, Milan a kol. *Pozemkové právo*. 1. vydání. Brno: Masarykova Univerzita, Právnická fakulta, 2015, 486 s.

PRAŽÁK, Jiří. *Rakouské právo správní*. Praha: Národní tiskárna a nakladatelství JUDr. Edvard Jan Baštýř a spol., 1905, 215 s.

PRŮCHA, Petr. *Místní správa*. 2. vydání. Brno: Masarykova Univerzita, Právnická fakulta, 2018, 277.

PRŮCHA, Petr. *Správní právo – obecná část*. 8. vydání. Brno – Plzeň: Nakladatelství Doplněk a Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2012, 427 s.

PRŮCHA, Petr, KLIKOVÁ, Alena. 1. vydání. *Veřejné stavební právo*. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2014, 157 s.

PRŮCHA, Petr, KLIKOVÁ, Alena. *Veřejné stavební právo*. 2. vydání. Brno: Masarykova Univerzita, Právnická fakulta, 2019, 189 s.

SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo.* 4. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2019, 510 s.

SLÁDEČEK, Vladimír, POUPEROVÁ, Olga a kol. *Správní právo. Zvláštní část (vybrané kapitoly)*. 2. vydání. Praha: Leges, 2014, s. 496 s.

SLÁDEČEK, V, TOMOSZKOVÁ, V a kol. *Správní soudnictví v České republice a ve vybraných státech Evropy*. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2010, 260 s.

SKULOVÁ, Soňa a kol. *Správní právo procesní*. 4. vydání. Plzeň: Nakladatelství a vydavatelství Aleš Čeněk, 2020, s. 484.

ŠTENGLOVÁ, Ivana a kol. *Stavební právo. Díl II. Stavební právo soukromé*. 1. vydání. Praha: Polygon, 2000, 239 s.

TUNKA, Martin. *Obsah územně plánovací dokumentace*. 1. vydání. Praha: ABF, nakladatelství ARCH, 2003, 191 s.

VAVROCHOVÁ, Simona, KUŠ, Petr. *Územní samosprávné celky*. 2 vydání. Praha: Institut pro místní správu, 2012, 119 s.

VIDRNA, Jan, DOLANSKÝ, Pavel. *Trestní odpovědnost obchodních společností a územních samosprávných celků*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2014, 213 s.

ZAHUMENSKÁ, Vendula, BENÁK, Jaroslav. *Územní plán před Nejvyšším správním soudem se zaměřením na otázky aktivní legitimace*. Praha: Wolters Kluwer, 2016, 152 s.

ŽIDEK, Dominik. *Ochrana životního prostředí v procesech veřejného stavebního práva*. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2019, 220 s.

Komentáře

FILIP, Jan, HOLLÄNDER, Pavel, ŠIMÍČEK, Vojtěch. *Zákon o Ústavním soudu: komentář*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2007, 896 s.

HEGENBART, Miroslav, SAKAŘ, Bedřich a kol. (ed). *Stavební zákon*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2008, 490 s.

JEMELKA, Luboš, PONDĚLÍČKOVÁ, Klára, BOHADLO, David. *Správní řád. Komentář*. 6. vydání. Praha: C. H. Beck, 2019, 1011 s.

JIRÁSEK, Jan. In BLAŽEK, Tomáš, JIRÁSEK, Jan, MOLEK, Pavel, POSPÍŠIL, Petr, SOCHOROVÁ, Vendula, ŠEBEK, Petr (ed). *Soudní řád správní – online komentář. 3 vydání.* [online]. Beck-online.cz, 2016. Dostupné na: <www.beck-online.cz>.

KOUDELKA, Zdeněk, PRŮCHA, Petr, ZWYRTEK HAMPLOVÁ, Jana. *Zákon o obcích. (obecní zřízení). Komentář*. Praha: Leges, 2019, 480 s.

MACHÁČKOVÁ, Jana a kol. (ed). *Stavební zákon – komentář*. 3. vydání, C. H. Beck, 2018, 1199 s.

MELZER, Filip, TÉGL, Petr. In MELZER, Filip, TÉGL, Petr (ed). *Občanský zákoník – velký komentář. Svazek I. § 1 – 117.* Praha: Leges, 2013, 649 s.

SLÁDEČEK, Vladimír, MIKULE, Vladimír, SUCHÁNEK, Radovan, SYLLOVÁ, Jindřiška (ed). *Ústava České republiky: komentář*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, 1301 s.

POTĚŠIL, Lukáš, FUREK, Adam, HEJČ, David, CHMELÍK, Václav, RIGEL, Filip, ŠKOP, Jiří (ed). *Zákon o obcích. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2019, 838 s.

POTĚŠIL, Lukáš. In HEJČ, David, RIGEL, Filip, MAREK, David. *Správní řád. Komentář*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2020, 890 s.

POTĚŠIL, Lukáš, ROZTOČIL, Aleš, HRŮŠOVÁ, Klára, LACHMANN, Martin (ed). *Stavební zákon – komentář.* 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, 816 s.

VEDRAL, Josef, VÁŇA, Luboš, BŘEŇ, Jan, PŠENIČKA, Stanislav (ed). *Zákon o obcích (obecní zřízení)*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2008, 861 s.

VEDRAL, Josef. *Správní řád: komentář*. 2. vydání. Praha: Bova Polygon, 2012, 1446 s.

Odborné časopisy a sborníky

FILIP, Jan. Územní samospráva jako ústavní materie v ČR. In. KADEČKA, Stanislav, HAVLAN, Petr, VALACHOVÁ, Kateřina (ed). *Právní regulace místní (a regionální) samosprávy. Sborník z 4. letní mezinárodní konference/workshopu*. Brno: Masarykova univerzita, 2008, s. 21 – 50.

HANÁK, Marek. Kritické momenty územního plánování. *Právní rádce*, 2010, roč. 20, č. 8, s. 32 – 35.

HEGENBARTOVÁ, Milena. Součinnost stavebních úřadů s dotčenými orgány v řízeních dle stavebního zákona ve světle judikatury správních soudů. *Bulletin Stavební právo*, 2016, roč. 19, č. 3, s. 7 – 18.

HEJČ, David. Prostředky ochrany subjektivních práv a neodkladně účinná opatření obecné povahy. In SKULOVÁ, Soňa, KLIKOVÁ, Alena, HEJČ, David (ed). *Prostředky ochrany subjektivních práv ve veřejné správě*. Brno: Masarykova Univerzita, Právnická fakulta, 2014, 93 – 110.

KINNERTOVÁ, Eva. Umisťování staveb v nezastavěném území. *Právní rozhledy*, 2019, roč. 27, č. 5, s. 181 – 184.

MÁCHA, Aleš. Ústavní soud dal „regublinám“ šanci. *České právo životního prostředí*, 2019, roč. 53, č. 3, s. 121 – 134.

PRŮCHA, Petr. Ještě k soudní přezkoumatelnosti dřívějších územních plánů. *Bulletin Stavební právo*, 2009, roč. 12, č. 1 – 2, s. 60 – 66.

PRŮCHA, Petr. K otázkám organizace současné místní a regionální samosprávy. In *Sborník z konference Dny práva – 2008 – Days of Law.* Brno: Masarykova Univerzita, 2008, s 1582 – 1595.

PRŮCHA, Petr. K přezkoumání aktů územního plánování, vydaných ve formě opatření obecné povahy. *Bulletin Stavební právo*, 2016, roč. 19, č. 2, s. 15 – 26.

TUNKA, Martin. Poznatky ze soudního přezkumu územně plánovací dokumentace. *Bulletin Stavební právo*, 2017, roč. 20, č. 1, s. 64 – 73.

TUNKA, Martin. Poznatky ze soudních přezkumů zásad územního rozvoje. *Bulletin Stavební právo*, 2014, roč. 17, č. 1, s. 25 – 29.

VOŽENÍLEK, Bohumil. K pojetí a klasifikaci forem správní činnosti. *Acta Universitatis Carolinae – iuridica 2,* 1980, roč. XXVI, č. 2, s. 95 – 120.

VEDRAL, Josef. K posledním novelám správního řádu. *Správní právo*, 2019, roč. LII, č. 5, s. 261 – 293.

WINTR, Jan. Alexyho vážící formule. *Právník*, 2016, roč. 155, č. 5, s. 446 – 461.

Internetové zdroje

Důvodová zpráva k VNSZ (materiál včetně důvodové zprávy) [online]. Úřad vlády České republiky, 8. září 2020. Dostupné na: <https://apps.odok.cz/veklep-history-version?pid=ALBSBT8LM6U4>.

Důvodová zpráva k NSZ [online]. Úřad vlády České republiky, 25. 11. 2019. Dostupné na: <https://apps.odok.cz/veklep-history-version?pid=KORNBJ9J3PLM>.

Hodnocení dopadů regulace (RIA) k NSZ [online]. Úřad vlády České republiky, 25. listopadu 2019. Dostupné na: <https://apps.odok.cz/veklep-history-version?pid=KORNBJ9J3PLM>.

Návrh stavebního zákona – verze do připomínkového řízení (materiál) [online]. Úřad vlády České republiky, 25. 11. 2019. Dostupné na: <https://apps.odok.cz/veklep-history-version?pid=KORNBJ9J3PLM>.

Teze vyhlášky o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a jednotném standardu. Dostupné na: <https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=8&CT=1008&CT1=0>.

Ústav územního rozvoje. *Dotčené orgány v procesu územního plánování*. Brno: UUR, 2020. Dostupné na: <http://www.uur.cz/images/5-publikacni-cinnost-a-knihovna/internetove-prezentace/dotcene-organy/2020-04-02/01-uvod-02042020.pdf>.

Ústav územního rozvoje. *Principy a pravidla územního plánování*. Brno: UUR, 2019. Dostupné na: <https://www.uur.cz/images/5-publikacni-cinnost-a-knihovna/internetove-prezentace/principy-a-pravidla-uzemniho-planovani/kapitolaD/D2-2019-05-20.pdf>.

VESELÝ, Vít. *Územní plán podle starého stavebního zákona jako opatření obecné povahy* [online]. epravo.cz, 24. dubna 2009. Dostupné na <https://www.epravo.cz/top/clanky/uzemni-plan-podle-stareho-stavebniho-zakona-jako-opatreni-obecne-povahy-56044.html>.

Vládní návrh stavebního zákona – projednaná verze (materiál včetně důvodové zprávy) [online]. Úřad vlády České republiky, 8. září 2020. Dostupné na: <https://apps.odok.cz/veklep-history-version?pid=ALBSBT8LM6U4>.

Vypořádání připomínek k NSZ [online]. Úřad vlády České republiky, 28. května 2020. Dostupné na: <https://apps.odok.cz/veklep-history-version?pid=KORNBQ2GA4KB>.

Ostatní

ČERVÍNEK, Zdeněk. *Princip proporcionality v judikatuře Ústavního soudu ČR. Diplomová práce.* Olomouc: Univerzita palackého v Olomouci, Právnická fakulta, 2012, 86 s.

ČERVÍNEK, Zdeněk. *Princip proporcionality v judikatuře Ústavního soudu ČR. Disertační práce*. Olomouc: Univerzita palackého v Olomouci, Právnická fakulta, 2019, 276 s.

Politika architektury a stavební kultury České republiky. Praha a Brno: UUR a MMR, 2015 (schválená usnesením Vlády České republiky ze dne 14. ledna 2015, č. 22).

Usnesení vlády České republiky ze dne 24. 6. 2019, č. 448/2019.

ZAHUMENSKÁ, Vendula. *Zapojení veřejnosti do územního plánování. Disertační práce*. Brno: Masarykova Univerzita, Právnická fakulta, 2014, 313 s.

Abstrakt

Rigorózní práce je zaměřena na vybrané otázky týkající se postavení územní samosprávy v územním plánování. Cílem výzkumu jsou otázky vymezené v úvodu práce související s agendou územního plánování jako předmětem samostatné působnosti územních samosprávných celků. V první kapitole autor práce vymezuje obsah pojmů „územní samospráva“ a „územní plánování“. V kapitole druhé se zabývá vývojem samosprávných kompetencí územních samosprávných celků, resp. jejich orgánů, v územním plánování po roce 1989, jakož i organizací veřejné správy v této oblasti, nezbytností její decentralizace a vztahem státní správy a územní samosprávy při územně plánovací činnosti. Kapitola třetí je věnována limitům výkonu samostatné působnosti územních samosprávných celků v územním plánování a otázce jejich vázanosti zákonem a podzákonnými právními předpisy; a to zejm. ve vztahu k právní formě, kterou územní samosprávné celky vydávají své územně plánovací dokumentace. V poslední čtvrté kapitole se autor zabývá vymezenými otázkami spojenými s přezkumem územně plánovacích dokumentací územních samosprávných celků, postavením územních samosprávných celků v těchto procesech, jakož i právní úpravou a judikaturou, která stanovuje kritéria pro ústavně konformní zásahy státní moci do územní samosprávy v souvislosti s územně plánovací činností. Jednotlivé kapitoly, jakož i řešení všech v úvodu stanovených výzkumných otázek, jsou shrnuty v závěru práce.

Klíčová slova

Územní samospráva, veřejné správa, územní samosprávný celek, obec, kraj, samostatná působnost, přenesená působnost, územní plánování, stavební zákon, územně plánovací dokumentace, územní plán, zásady územního rozvoje, opatření obecné povahy, obecně závazné vyhlášky, organizace veřejné správy, právní princip

Abstract

Rigorous thesis is focused on selected issues related to the position of territorial self-government in spatial planning. The aim of the research are the questions defined in the introduction of the thesis related to the agenda of spatial planning as a subject of independent competence of the territorial self-governing units. In the first chapter, the author defines the terms "territorial self-government" and "spatial planning". The second chapter deals with the development of independent competencies of the territorial self-governing units in spatial planning after 1989, as well as with public administration organization in this area, the necessity of its decentralization and with the relationship between the state administration and the territorial self-government in spatial planning activities. The third chapter is devoted to the limits of independent competence of territorial self-governing units in spatial planning and to the question of their being bound by law and by secondary legislation; especially in relation to the legal form in which the territorial self-governing units issue their spatial planning documentation. In the last fourth chapter, the author deals with defined issues relating to the review of spatial planning documentations of the territorial self-governing units, the position of territorial self-governing units in these processes, as well as with legal regulation and jurisprudence, which set criteria for constitutionally compliant interventions of the state power to the territorial self-government in spatial planning activities. Individual chapters, as well as the solution of all the questions set out in the introduction of thesis, are summarized in its conclusion.

Keywords

Territorial self-government, public administration, territorial self-governing unit, municipality, county, independent competence, delegated competence, spatial planning, building act, spatial planning documentation, spatial plan, principles for spatial development, measure of a general nature, generally binding ordinance, public administration organization, legal principle