



národní  
úložiště  
šedé  
literatury

## **Prosazování ochrany kulturních hodnot v procesech územního plánování - územní plán**

Dienstbier, Filip; Pouperová, Olga; Vícha, Ondřej  
2015

Dostupný z <http://www.nusl.cz/ntk/nusl-203698>

Dílo je chráněno podle autorského zákona č. 121/2000 Sb.

Tento dokument byl stažen z Národního úložiště šedé literatury (NUŠL).

Datum stažení: 06.05.2024

Další dokumenty můžete najít prostřednictvím vyhledávacího rozhraní [nusl.cz](http://nusl.cz) .

# PROSAZOVÁNÍ OCHRANY KULTURNÍCH HODNOT V PROCESECH ÚZEMNÍHO PLÁNOVÁNÍ – ÚZEMNÍ PLÁN

## certifikovaná metodika

Metodika byla zpracována s podporou Ministerstva kultury České republiky v rámci institucionální podpory v programu aplikovaného výzkumu a vývoje národní a kulturní identity (NAKI) financovaného MK ČR pod identifikačním kódem DF 11P01OVV019 „Metody a nástroje krajinářské architektury pro rozvoj území“.

Výstup je zpracován v rámci řešení etapy 1.4 projektu, zaměřené na problém nedostatečné vymahatelnosti zájmů ochrany a péče o kulturní památky zahradního umění a kulturní krajiny. Hlavním cílem projektu v této etapě je navrhnout metodiky nových postupů pro prosazování ochrany kulturních hodnot ve vybraných administrativních procedurách (koordinace zájmů památkové péče se zájmy ochrany přírody, územního plánování aj.).

Hlavním řešitelským pracovištěm projektu je Zahradnická fakulta Mendelovy univerzity v Brně, dalším účastníkem projektu a řešitelským pracovištěm pro tuto metodiku je Právnická fakulta Univerzity Palackého v Olomouci.

### Řešitelé:

JUDr. Ing. Filip Dienstbier, Ph.D.,

JUDr. Olga Pouperová, Ph.D.,

JUDr. Ondřej Vícha, Ph.D.

### Oponenti:

prof. Ing. Ján Supuka, DrSc., Slovenská poľnohospodárska univerzita v Nitre,

Fakulta záhradníctva a krajinného inžinierstva

PhDr. Michal Tryml, Národní památkový ústav, územní odborné pracoviště v hlavním městě Praze

Obsah:

- I. ÚVOD, CÍL METODIKY
- II. POPIS VÝSLEDKU
  - A. VÝCHODISKA
    - 1. Územní plánování a zájmy památkové péče
    - 2. Prameny právní úpravy
    - 3. Terminologie
  - B. NÁSTROJE ÚZEMNÍHO PLÁNOVÁNÍ A OCHRANA DOTČENÝCH VEŘEJNÝCH ZÁJMŮ
    - 1. Územně plánovací podklady
      - 1.1 *Územně analytické podklady*
      - 1.2 *Územní studie*
    - 2. Politika územního rozvoje
    - 3. Územně plánovací dokumentace
      - 3.1 *Zásady územního rozvoje*
      - 3.2 *Územní plán*
      - 3.3 *Vymezení zastavěného území*
      - 3.4 *Regulační plán*
  - C. ÚČAST ORGÁNŮ PAMÁTKOVÉ PÉČE NA POŘIZOVÁNÍ ÚZEMNÍHO PLÁNU K OCHRANĚ A PROSAZOVÁNÍ ZÁJMŮ PAMÁTKOVÉ PÉČE
    - 1. Dotčené orgány památkové péče
    - 2. Postavení dotčených orgánů v procesu pořizování územního plánu
    - 3. Stanoviska, vyjádření
      - 3.1 *Řešení rozporů*
      - 3.2 *Vázanost předchozím stanoviskem*
      - 3.3 *Obsah stanovisek a vyjádření*
      - 3.4 *Odůvodňování stanovisek a vyjádření*
  - D. ZÁVĚR
- III. SROVNÁNÍ NOVOSTI POSTUPŮ, PŘÍNOS PŘEDKLÁDANÉ METODIKY
- IV. POPIS UPLATNĚNÍ CERTIFIKOVANÉ METODIKY
- V. PRAMENY
  - Seznam hlavní použité a související literatury
  - Právní předpisy a mezinárodní smluvy
  - Judikatura správních soudů a Ústavního soudu
- VI. SEZNAM PUBLIKACÍ A VÝSTUPŮ Z ORIGINÁLNÍ PRÁCE, KTERÉ PŘEDCHÁZELY VÝSLEDKU TYPU CERTIFIKOVANÁ METODIKA

Přílohy:

Přehled procesu pořizování územního plánu se zdůrazněním role orgánů památkové péče jako dotčených orgánů

- V. Poznámky

## I. ÚVOD, CÍL METODIKY

Klíčovými nástroji ochrany a prosazování soukromých i veřejných zájmů v území jsou nástroje územního plánování. To vyplývá z jejich komplexní povahy, hierarchického uspořádání územně plánovací dokumentace a závaznosti pro navazující procesy rozhodování o území. Ani ochrana kulturních památek a památkově chráněných území, zakotvená v zákoně o státní památkové péči<sup>1</sup>, není myslitelná bez důsledného prosazování památkových hodnot v procesech územního plánování. To je úloha nejen orgánů územního plánování, ale zejména orgánů památkové péče v postavení tzv. dotčených orgánů a odborné organizace státní památkové péče – Národního památkového ústavu.

Na ochraně zájmů památkové péče se samozřejmě mohou podílet i další subjekty. V oblasti památkové péče to jsou zejména veřejní vlastníci kulturních památek a nemovitostí v památkově chráněných územích (stát, kraje, obce a jimi zřizované subjekty), případně spolky, nadace a další soukromoprávní subjekty, které vyvíjejí svou činnost v zájmu ochrany památkových hodnot.

Stavební zákon z roku 2006<sup>2</sup> stanovuje poměrně striktní pravidla pro účast dotčených orgánů, dotčených osob i obecné veřejnosti v procesech územního plánování, včetně široce uplatňované zásady koncentrace, znamenající až ztrátu možnosti účinně prosazovat chráněné zájmy. To pro dotčené orgány podstatně zvyšuje náročnost účasti na postupech územního plánování a odpovědnost za řádný a včasný postup.

Vzhledem k zásadním dopadům územní regulace do práv osob žijících v řešeném území, zejména vlastníků nemovitostí, klade vysoké nároky na řádný proces pořizování územně plánovací dokumentace, včetně ochrany dotčených zájmů, také judikatura správních soudů a Ústavního soudu.<sup>3</sup> Pro účinnou ochranu zájmů památkové péče v územním plánování je proto rozhodné nejen to, nakolik se do jednotlivých územně plánovacích dokumentů podaří zájmy památkové péče prosadit v konfrontaci s dalšími veřejnými i soukromými zájmy, ale také, nakolik schválené dokumenty obstojí při soudním přezkumu.

Cílem metodiky je proto poskytnout orgánům památkové péče, případně dalším zainteresovaným subjektům a orgánům, srozumitelnou oporu pro jejich vystupování v procesech územního plánování, konkrétně v procesu pořizování územního plánu, s cílem účinného a úspěšného prosazování zájmů památkové péče. Zvláštní pozornost je věnována procesu pořizování územního plánu jednak vzhledem k nejvyšší četnosti této územně plánovací dokumentace, jednak s ohledem na zapojení největšího počtu orgánů památkové péče na nižších článcích organizace státní správy (krajských úřadů a zejména obecních úřadů s rozšířenou působností).

Metodika byla zpracována s podporou Ministerstva kultury České republiky v rámci institucionální podpory v programu aplikovaného výzkumu a vývoje národní a kulturní identity (NAKI) financovaného MK ČR pod identifikačním kódem DF 11P01OVV019 „Metody a nástroje krajinářské architektury pro rozvoj území“.

Hlavním řešitelským pracovištěm projektu je Zahradnická fakulta Mendelovy univerzity v Brně, dalším účastníkem projektu a řešitelským pracovištěm pro tuto metodiku je Právnická fakulta Univerzity Palackého v Olomouci.

## II. POPIS VÝSLEDKU

### A. VÝCHODISKA

#### 1. Územní plánování a zájmy památkové péče

*Územní plánování* představuje poměrně obsáhlý soubor činností, zabývajících se zkoumáním území (jeho stavu, hodnot, předpokladů a limitů rozvoje apod.) a návazně stanovováním a prosazováním pravidel jeho využití a prostorového uspořádání a jeho funkcí, to vše s cílem ochrany hodnot území a současně umožnění jeho dalšího rozvoje. Jde o činnost dlouhodobou, soustavnou (v podstatě nepřetržitou a nezávislou na okamžité potřebě či iniciativě v konkrétní věci) a komplexní, zohledňující široké spektrum hledisek a veřejných i soukromých zájmů.

Jednotlivé způsoby využití území se mohou vzájemně podmiňovat nebo naopak vylučovat, zpravidla dochází přinejmenším k výraznému vzájemnému pozitivnímu či negativnímu ovlivňování sousedních pozemků v závislosti na způsobu jejich využití. Prostorové uspořádání funkcí a způsobů využití území je proto nezbytné nejen z hlediska zájmů veřejných (hospodárné využívání území, ochrana přírodních zdrojů a hodnot území), ale i pro ochranu a naplňování soukromých práv a zájmů na využívání pozemků jako předmětu vlastnictví.

Věcný dosah územního plánování přesahuje „pouhou“ problematiku stavebnictví. V současnosti je územní plánování univerzálním nástrojem regulace aktivit v území, v zájmu jeho efektivního, hospodárného a trvale udržitelného využívání, a to při zachování významných hodnot území.

Tomu odpovídají také stavebním zákonem vymezené *cíle a úkoly územního plánování*. Jako **cíl územního plánování** zákon stanoví „*vytvářet předpoklady pro výstavbu a pro udržitelný rozvoj území, spočívající ve vyváženém vztahu podmínek pro příznivé životní prostředí, pro hospodářský rozvoj a pro soudržnost společenství obyvatel území a který uspokojuje potřeby současné generace, aniž by ohrožoval podmínky života generací budoucích*“.<sup>4</sup> Mezi specifickými cíli územního plánování stavební zákon výslovně uvádí také ochranu a rozvoj přírodních, kulturních a civilizačních hodnot území a ochranu krajiny jako podstatné složky životního prostředí života obyvatel a základ identity místního obyvatelstva.<sup>5</sup>

K naplnění cílů územního plánování stanovuje zákon demonstrativně soubor úkolů orgánů územního plánování, ale také jeho dalších aktérů; **úkoly územního plánování** jsou zejména:

- a) zjišťování a posuzování stavu území a jeho hodnot,
- b) stanovování koncepce rozvoje území,
- c) prověřování a posuzování potřeby změn v území, jejich přínosů, problémů, rizik ...,
- d) stanovování urbanistických, architektonických a estetických požadavků na využívání a uspořádání území,
- e) stanovování podmínek pro provedení změn v území a jejich pořadí,
- f) vytváření podmínek pro uplatnění specifických veřejných zájmů, a další.

Chráněnými hodnotami zcela nepochybně jsou také hodnoty kulturní, památkové. K tomu stavební zákon jako specifický úkol stanovuje „*uplatňovat poznatky zejména z oborů architektury, urbanismu, územního plánování a ekologie a památkové péče*“.<sup>6</sup>

**Ani ochrana kulturních památek, památkově chráněných území a dalších památkových hodnot není myslitelná bez jejího odrazu v územním plánování. Památkové hodnoty území náleží k základním hodnotám, chráněným územním plánováním.<sup>7</sup> Mají-li být naplněny požadavky na jejich efektivní ochranu, musí nalézt svůj odraz ve všech klíčových regulativech využití území, stanovených územně plánovací dokumentací.**

**Není v působnosti a pravomoci orgánů územního plánování, a především ani v jejich reálných možnostech, zajistit odpovídající ochranu památkových hodnot jednotlivých objektů a území, k tomu je absolutně nezbytná aktivní participace orgánů památkové péče.**

## 2. Prameny právní úpravy

Územní plánování není bezprostředně předmětem regulace ani ústavního pořádku, ani specifických mezinárodních smluv. Na druhou stranu, jeho právní úprava nejenom že reflektuje obecná ústavněprávní východiska, ale bezprostředně směřuje k naplnění některých z nich. Například je jedním ze základních nástrojů regulace využívání přírodních zdrojů a ochrany přírodního bohatství, potažmo životního prostředí<sup>8</sup>, ale i ochrany bohatství kulturního<sup>9</sup>. Mechanismy územního plánování též naplňují jeden ze základních ústavních požadavků na případné vyvlastňování, když umožňují vymezit veřejně prospěšné stavby, zařízení a opatření, čímž je splněn požadavek přípustného účelu vyvlastnění a dán základ pro prokázání veřejného zájmu<sup>10</sup>.

Žádná mezinárodní smlouva primárně nezavazuje Českou republiku k určitému způsobu regulace územního plánování. Jeho právní úprava nicméně přispívá k naplnění řady požadavků různých mezinárodních smluv, přijímaných zejména v rámci Rady Evropy.<sup>11</sup> Je to zejména Evropská charta místní samosprávy<sup>12</sup>, požadující účast místních společenství na rozhodování o otázkách, které se jich týkají. Věcné i procesní požadavky stanoví Úmluva o ochraně architektonického dědictví Evropy<sup>13</sup>, Úmluva o ochraně archeologického dědictví Evropy<sup>14</sup>, nebo Evropská úmluva o krajině<sup>15</sup>. Zejména v úpravě procesů územního plánování a rozhodování pak musí být zohledněny požadavky Úmluvy o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech ochrany životního prostředí<sup>16</sup> a Úmluvy o posuzování vlivů na životní prostředí přesahujících hranice států<sup>17</sup>. Mimořádný význam v oblasti ochrany památek má Úmluva o ochraně světového kulturního a přírodního dědictví.<sup>18</sup> Rovněž předpisy Evropské unie se na problematiku územního plánování a ochrany kulturních památek při něm vztahují jen nepřímo, úpravou jednak některých obecných otázek postupů orgánů veřejné moci.<sup>19</sup>

Zákonnou úpravu památkové péče představuje *zákon o státní památkové péči*.<sup>20</sup> Zahrnuje v zásadě komplexní právní úpravu prohlásování, evidence a ochrany kulturních památek, včetně ochrany archeologických památek a území.<sup>21</sup>

Základním právním předpisem pro oblast územního plánování je *stavební zákon*. Ten v sobě obsahuje, jak naznačuje již jeho plný název, nejen problematiku územního plánování, ale i navazujících rozhodovacích a dalších procesů, týkajících se staveb. Pokud jde o územní plánování, stanoví stavební zákon „*zejména cíle a úkoly územního plánování, soustavu orgánů územního plánování, nástroje územního plánování, vyhodnocování vlivů na udržitelný rozvoj území, rozhodování v území, možnosti sloučení postupů podle tohoto zákona s postupy posuzování vlivů záměrů na životní prostředí, podmínky pro výstavbu, rozvoj území a pro přípravu veřejné infrastruktury, evidenci územně plánovací činnosti a kvalifikační požadavky pro územně plánovací činnost*“<sup>22</sup>.

Územní plánování je mimo jiné nástrojem ochrany řady partikulárních veřejných zájmů, s jeho právní úpravou souvisí celá řada právních předpisů, upravujících ochranu jednotlivých veřejných zájmů potenciálně ohrožených či naopak chráněných také nástroji územního plánování. Příkladem lze uvést zákon o ochraně přírody a krajiny<sup>23</sup>, vodní zákon<sup>24</sup>, zákon o ochraně zemědělského půdního fondu<sup>25</sup>, lesní zákon<sup>26</sup>, a samozřejmě také zákon o státní památkové péči.

Součástí širší právní úpravy územního plánování je i posuzování vlivů na životní prostředí<sup>27</sup>, úprava výkonu tzv. vyhrazených činností ve výstavbě<sup>28</sup> a další související právní úpravy.

Obecným prováděcím předpisem k zákonu o státní památkové péči je jeho prováděcí

vyhláška Ministerstva kultury<sup>29</sup>. Z prováděcích předpisů stavebně právních jsou pro oblast územního plánování klíčové dvě vyhlášky Ministerstva pro místní rozvoj. Vyhláška o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a způsobu evidence územně plánovací činnosti<sup>30</sup>, obsahující mimo jiné podrobnější právní úpravu náležitostí obsahu územně analytických podkladů a obsahu jednotlivých stupňů územně plánovací dokumentace, včetně náležitostí dokladů spojených s jejich pořizováním a aktualizací. Vyhláška o *obecných požadavcích na využití území*<sup>31</sup> obsahuje podrobnější pravidla jednak pro vymezení ploch v územních plánech (například plochy bydlení, rekreace, občanského vybavení, výroby a skladování, zemědělské, přírodní a další), jednak pro vymezení pozemků a umístování staveb v územním řízení (pro případy, kdy pro určité území není schválen platný územní plán).

### 3. Terminologie

Metodika vychází z obecně užívané terminologie, užívané jednak v oblasti územního plánování, jednak památkové péče. Základní pojmy jsou zpravidla definovány legálně, tedy příslušným zákonem nebo jiným právním předpisem. Kde je pro účely srozumitelnosti metodiky potřeba obsah těchto pojmů připomenout nebo vysvětlit, je to provedeno ve vazbě na použití tohoto pojmu, zpravidla formou vysvětlivky.

Pojem „**kulturních hodnot**“ použitý v názvu metodiky je zde chápán jako synonymum hodnot památkových. Těmi se rozumí „*kulturní, historické, archeologické, společenské, estetické, vědecké, architektonické, urbanistické, umělecké, uměleckořemeslné, řemeslné, technické nebo krajinné hodnoty anebo hodnoty, které se váží k významným osobnostem či událostem*“.<sup>32</sup>

## B. NÁSTROJE ÚZEMNÍHO PLÁNOVÁNÍ A OCHRANA DOTČENÝCH VEŘEJNÝCH ZÁJMŮ

Naplňování cílů a rozsáhlých úkolů územního plánování se provádí celým systémem konkrétních opatření, která stavební zákon označuje jako *nástroje územního plánování*. Jsou jimi:

1. územně plánovací podklady,
2. politika územního rozvoje,
3. územně plánovací dokumentace (zásady územního rozvoje, územní plán, regulační plán, případně vymezení zastavěného území),
4. územní opatření,
5. rozhodování o území a
6. územně plánovací informace.

Jde o skutečný systém, v němž má každý nástroj stavebním zákonem vymezený účel a obsah a mezi nimi navzájem jsou jasně definované vazby a vztahy. Pro účinnou ochranu chráněného veřejného zájmu památkové péče v kterémkoliv nástroji územního plánování je nezbytná znalost účelu tohoto nástroje a jeho postavení v systému územního plánování. Stejně tak je třeba znát obsah předcházejících nástrojů, z nichž budou orgány územního plánování při tvorbě aktuálně pořizovaného nástroje vycházet, včetně dříve uplatněných požadavků z hlediska zájmů památkové péče.

Vzhledem k zaměření metodiky na prosazování zájmů památkové péče v koncepčních dokumentech územního plánování bude podrobněji pojednáno pouze o prvních třech skupinách nástrojů územního plánování.

## 1. Územně plánovací podklady<sup>33</sup>

Představují informační základ všech procesů územního plánování, slouží k opatřování a shromažďování aktuálních informací o území a možnostech jeho dalšího rozvoje.

Stavební zákon rozlišuje dva základní druhy územně plánovacích podkladů, a to územně analytické podklady, pomocí nichž se zjišťuje a vyhodnocuje stav a vývoj území, a územní studie, jimiž se ověřují možnosti a podmínky změn v území.

### 1.1 Územně analytické podklady

Územně analytické podklady jsou soubory dat o území, zejména o jeho stavu, vývoji, hodnotách a limitech využití území, plynoucích buď ze zvláštního ochranného režimu území, nebo vyplývajících z vlastností území. Ochranné režimy přitom mohou vycházet jak z pozitivních hodnot území (chráněná přírodní území či památková rezervace), tak i z ohrožení či rizik, plynoucích z přírodních poměrů území (záplavová území) nebo důsledků předchozích lidských aktivit v území (ochranné pásmo letiště, průmyslových objektů, skládek). Součástí územních analytických podkladů je rovněž tzv. rozbor udržitelného rozvoje území, tedy zjišťování a vyhodnocování udržitelného rozvoje území a určování problémů, které je nutno řešit v navazující územně plánovací dokumentaci.<sup>34</sup>

Územně analytické podklady pořizují pro svůj správní obvod a pro potřeby příslušné úrovně územně plánovací dokumentace jednak krajský úřad (pro zásady územního rozvoje), jednak úřad územního plánování, tedy obecní úřad obce s rozšířenou působností (pro územní plány, případně regulační plány). Přitom vycházejí jednak z vlastních průzkumů předmětného území, jednak z údajů o tomto území, shromážděných od dalších orgánů, včetně orgánů státní památkové péče.

Údaji o území jsou informace o „stavu území, o právech, povinnostech a omezeních, která se váží k určité části území, například ploše, pozemku, přírodnímu útvaru nebo stavbě, a která vznikla nebo byla zjištěna zejména na základě právních předpisů a dále informace nebo data o záměrech na provedení změny v území; údaje o území zahrnují i informace o jejich vzniku, pořízení, zpracování, případném schválení nebo nabytí platnosti a účinnosti“.<sup>35</sup>

Součinnost dalších orgánů veřejné správy je nezbytná, a to jak vzhledem k rozsahu shromažďovaných informací, tak zejména k potřebě jejich přesnosti a aktuálnosti. Dotčené orgány jsou proto zejména povinny poskytovat pořizovatelům územně analytických podkladů údaje o území, které plynou z jejich činnosti (např. vyhlášená územní ochrana apod.) nebo které jinak vznikají v oblasti jejich působnosti. Poskytovatelé dat odpovídají za včasnost jejich předání a rovněž za jejich správnost, úplnost a aktuálnost.<sup>36</sup>

Dotčené orgány jsou povinny poskytovat jimi sledované údaje o území bezodkladně po jejich vzniku (vytvoření nebo zjištění), zákon k tomu předepisuje digitální formu dat. Ve dvouletém intervalu jsou dotčené orgány povinny potvrdit na výzvu pořizovatele územně analytických podkladů správnost, úplnost a aktuálnost těchto údajů nebo sdělit změny. K tomu jim zákon stanoví tříměsíční lhůtu.<sup>37</sup> Správnost, úplnost a aktuálnost údajů o území ve své působnosti mohou dotčené orgány ověřit na základě pořizovatelem zveřejněných podkladů nebo jim je poskytne pořizovatel přímo, zpravidla v originálním datovém formátu.

Každý údaj o území musí obsahovat textovou a grafickou část a dále doprovodné informace o jeho vzniku, pořízení, zpracování, případném schválení nebo nabytí účinnosti (prováděcí vyhláška stanoví vzor takového "pasportu údaje o území", který je uveden v příloze č. 1 této metodiky).

Prováděcí vyhláška ke stavebnímu zákonu stanoví výčet jevů, k nimž se údaje o území



sledují. Jednotlivé dotčené orgány jsou i při poskytování údajů o území vázány svou věcnou a územní působností. Údaji o území v působnosti orgánů státní památkové péče<sup>38</sup> jsou (v členění podle přílohy 1 část A vyhlášky č. 500/2006 Sb.):

- „5. památková rezervace včetně ochranného pásma
6. památková zóna včetně ochranného pásma
7. krajinná památková zóna
8. nemovitá kulturní památka, popřípadě soubor, včetně ochranného pásma
9. nemovitá národní kulturní památka, popřípadě soubor, včetně ochranného pásma
10. památka UNESCO včetně ochranného pásma
11. urbanistické hodnoty
12. region lidové architektury
13. historicky významná stavba, soubor
14. architektonicky cenná stavba, soubor
15. významná stavební dominanta
16. území s archeologickými nálezy
19. místo významné události<sup>39</sup>
114. jiná ochranná pásma<sup>40</sup>“

Úřad územního plánování projednává jím pořízené nebo aktualizované územně analytické podklady s obcemi ve svém správním obvodu. Územně analytické podklady pro území kraje a jejich aktualizace pořizované krajským úřadem projednává zastupitelstvo kraje. Projednané územně analytické podklady poskytuje úřad územního plánování krajskému úřadu, krajský úřad Ministerstvu pro místní rozvoj a Ministerstvu životního prostředí.

## **1.2 Územní studie**

Zatímco územně analytické podklady dokumentují a analyzují stávající stav území, *územní studie* slouží k prověření možného budoucího řešení jeho využití. Zpracovává se v případech, kdy je s ohledem na složitost vztahů v určitém území potřeba ověřit možnosti řešení určitého problému (například kolize více zájmů), nebo ověřit realizovatelnost funkčních systémů v území (například veřejné infrastruktury, územního systému ekologické stability).

Územní studii pořizuje pořizovatel územně plánovací dokumentace z vlastní iniciativy nebo na podnět (například vlastníka pozemků či zájemce jejich využití). Obligatorně se územní studie pořizuje v případech, kdy to stanoví územně plánovací dokumentace jako podmínku pro možnost dalšího využití určitého území.

Územní studii zpracovává odborně způsobilá osoba (zaměstnanec pořizovatele s příslušnou autorizací, ale častěji dodavatelsky autorizovaná osoba) na základě zadání, stanoveného pořizovatelem (stanoví obsah, rozsah, cíle a účel studie).

Pořizovatelem schválená územní studie je podkladem pro zpracování, aktualizaci nebo změnu územně plánovací dokumentace, jako taková je předmětem evidence územně plánovací činnosti.

Územní studie je ryze odborným dokumentem, který není projednáván s dotčenými orgány, tedy ani s orgány státní památkové péče.

## **2. Politika územního rozvoje<sup>41</sup>**

Politika územního rozvoje je územně plánovacím dokumentem na celostátní úrovni. Historicky jde o nejmladší územně plánovací dokument, v českém právu se v právně závazné podobě objevuje poprvé až v současném stavebním zákoně. To nepochybně souvisí i s předchozím společenským vývojem, v absolutně centralizované státní správě tzv.

socialistického státu zcela postačovaly jiné (interní) mechanismy k prosazení státních zájmů do regionálních a místních stupňů územně plánovací dokumentace.

Politika územního rozvoje je nástrojem koordinace územně plánovací činnosti na úrovni krajů, zajišťuje prosaditelnost celostátních priorit a cílů, a to včetně přeshraničních a mezinárodních souvislostí. Současně hraje významnou roli v koordinaci jednotlivých resortních politik a zajišťuje promítnutí jejich územních požadavků do územně plánovacích dokumentů.

Politiku územního rozvoje pořizuje Ministerstvo pro místní rozvoj, schvaluje ji vláda České republiky. Zákon nestanovuje právní formu politiky územního rozvoje, Nejvyšší správní soud i Ústavní soud opakovaně odmítly považovat ji za opatření obecné povahy.<sup>42</sup> Politika územního rozvoje je závazná pro pořizování a vydávání zásad územního rozvoje, územních plánů, regulačních plánů a pro rozhodování v území.<sup>43</sup>

Obsahem politiky územního rozvoje je zejména stanovení republikových priorit územního plánování pro zajištění udržitelného rozvoje území, vymezení rozvojových oblastí a rozvojových os (oblastí se zvýšenými požadavky na změny v území z důvodů soustředění aktivit mezinárodního, republikového či alespoň nadregionálního významu), vymezení oblastí se specifickými hodnotami a se specifickými problémy mezinárodního, republikového nebo nadregionálního významu, vymezení ploch a koridorů dopravní a technické infrastruktury mezinárodního, republikového nebo nadregionálního významu a stanovení kritérií a podmínek pro rozhodování o změnách území ve vymezených oblastech, plochách a koridorech. Její součástí je i popis a vyhodnocení vlivů politiky územního rozvoje na životní prostředí a jejich zohlednění při naplňování cílů politiky územního rozvoje.

Pokud jde o postup při pořizování politiky územního rozvoje, návrh zpracovává Ministerstvo pro místní rozvoj ve spolupráci s ústředními správními úřady a kraji. Zvláštní postavení zákon přisuzuje Ministerstvu životního prostředí, které mimo jiné stanovuje požadavky na vyhodnocení vlivů politiky na životní prostředí. Podklady pro zpracování návrhu jsou zejména územně plánovací podklady, koncepce regionálního rozvoje, zprávy o stavu životního prostředí, další podklady a koncepce veřejné správy s vlivem na využívání území státu v mezinárodních a celostátních souvislostech, mezinárodní závazky České republiky vztahující se k územnímu rozvoji.

Návrh politiky územního rozvoje je projednáván s ostatními ministerstvy, jinými ústředními správními úřady a s kraji, které mohou v devadesátidenní lhůtě uplatnit svá stanoviska. Přípomínky k návrhu může podávat rovněž veřejnost, a to na základě jeho zveřejnění a veřejných projednání. Návrh s možností konzultací je nabídnut sousedním státům.

Po zohlednění výsledků hodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území a zaslaných stanovisek ústředních správních úřadů a krajů, připomínek veřejnosti a případných vyjádření sousedních států je návrh opětovně projednán s ústředními správními úřady a kraji.

Konečný návrh předkládá ministerstvo vládě ke schválení, a to spolu se zprávou o projednání návrhu a zohlednění podaných stanovisek ústředních správních úřadů a krajů, připomínek obcí a veřejnosti a případných vyjádření sousedních států, včetně zdůvodnění způsobu jejich zpracování. Součástí jsou i výsledky vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území a stanovisko Ministerstva životního prostředí k tomuto vyhodnocení.

Po schválení je ve Sbírce zákonů publikováno sdělení o schválení politiky územního rozvoje, celý dokument se trvale zveřejňuje „způsobem umožňujícím dálkový přístup“.<sup>44</sup>

Vzhledem ke změnám v území, ale případně i ve vládních prioritách jeho využívání je nezbytná pravidelná aktualizace politiky územního rozvoje. Každé čtyři roky zpracovává Ministerstvo pro místní rozvoj zprávu o uplatňování politiky územního rozvoje, kterou po projednání s ústředními správními úřady a kraji a po zveřejnění pro podávání připomínek obcí a veřejnosti předkládá vládě. Ta na základě této zprávy rozhodne o aktualizaci platné politiky územního rozvoje nebo o zpracování nového návrhu politiky územního rozvoje.

Dotčeným orgánem státní památkové péče je v případě politiky územního rozvoje a jejich aktualizací Ministerstvo kultury.<sup>45</sup>

### 3. Územně plánovací dokumentace

V návaznosti na celostátní politiku územního rozvoje je územní plánování prováděno pro dílčí území konkrétnějšími nástroji – územně plánovací dokumentací různých stupňů. Základními stupni územně plánovací dokumentace jsou

- a) *zásady územního rozvoje*, pořizované krajem pro území kraje
- b) *územní plán*, pořizovaný obcí, případně úřadem územního plánování, pro území obce
- c) *regulační plán*, pořizovaný krajem, obcí nebo úřadem územního plánování pro vymezenou část území, pokud tak stanoví zásady územního rozvoje nebo územní plán

Jako zvláštní druh územně plánovací dokumentace lze označit *vymezení zastavěného území obce*.

Jednotlivé stupně územně plánovací dokumentace se od sebe neliší jen rozsahem řešeného území, rozdílná je také míra jejich podrobnosti a obsah. Vztah jednotlivých stupňů územně plánovací dokumentace je hierarchický, vyšší stupeň je závazný pro stupeň nižší. Proto je také pořizování územně plánovací dokumentace svěřeno do přenesené působnosti obcí a krajů. Výjimkou jsou ty úkony v procesech územního plánování, které jsou svěřeny do pravomoci zastupitelstev obcí a krajů. Ty náleží do samostatné působnosti územních samosprávných celků. I zde je však zastupitelstvo ve svém rozhodování vázáno, zejména při schvalování územně plánovací dokumentace více, než je to u výkonu samostatné působnosti obce obvyklé.

*Postupy pořizování* jednotlivých stupňů územně plánovací dokumentace jsou do značné míry podobné. Proces zahajuje zastupitelstvo (kraje nebo obce) svým rozhodnutím pořídit novou územně plánovací dokumentaci příslušného stupně nebo její změnu. Následuje zpracování návrhu zadání (krajský nebo obecní úřad, případně úřad územního plánování), jeho projednání a schválení zadání (opět příslušným zastupitelstvem). Pořízení návrhu územně plánovací dokumentace je opět svěřeno krajskému nebo obecnímu úřadu, případně úřadu územního plánování, zpracovatelem je obvykle vybraná autorizovaná osoba.<sup>46</sup> Po projednání s celou řadou dotčených orgánů, s dotčenými územními samosprávnými celky a veřejností, dopracování a posouzení nadřízeným orgánem územního plánování jej opět schvaluje zastupitelstvo kraje nebo obce, pro jejichž území nebo jeho část je územně plánovací dokumentace pořizována. Územně plánovací dokumentace je vydávána ve formě opatření obecné povahy<sup>47</sup>, účinnosti nabývá 15. dnem po zveřejnění předepsaným způsobem. Stavební zákon vylučuje možnost změny územně plánovací dokumentace v přezkumném řízení.

Rovněž *projednávání* všech stupňů územně plánovací dokumentace, respektive jejich návrhů v jednotlivých fázích (zadání a návrh) je obdobné. Návrhy musí být projednány s nadřízeným orgánem územního plánování (z hlediska jejich souladu s cíli a úkoly územního plánování, s relevantními právními předpisy a s vyšším stupněm územně plánovací dokumentace, resp. s politikou územního rozvoje) a s pořizovatelem územně plánovací dokumentace pro sousední území (z hlediska návaznosti územně plánovacích dokumentací pro navazující území). Vzhledem ke komplexnosti a významu územně plánovací dokumentace pro rozhodování o území je nesmírně významné projednávání návrhů jejich jednotlivých stupňů a fází s dotčenými orgány, které formou stanovisek zajišťují ochranu jim svěřených veřejných zájmů v území.<sup>48</sup> Neméně významné je i projednávání s územními samosprávnými celky v řešeném území, s tzv. oprávněnými investory<sup>49</sup> a s dotčenou veřejností. To se realizuje jednak zveřejněním příslušné dokumentace a možností podávání připomínek (kdokoliv) či námitek (vlastníci nemovitostí v předmětném území, zástupce veřejnosti<sup>50</sup>) ve stanovené lhůtě, jednak veřejným projednáváním návrhů<sup>51</sup>.

Projednávání jednotlivých návrhů je důsledně ovládáno zásadou *koncentrace řízení*, po uplynutí stanovené lhůty se nepřihlíží nejen k připomínkám či námitkám veřejnosti, ale ani ke stanoviskům dotčených orgánů a dalších zúčastněných aktérů.<sup>52</sup> Obdobně se nepřihlíží ke stanoviskům, připomínkám a námitkám ve věcech, o kterých bylo rozhodnuto při schvalování

územně plánovací dokumentace vyššího stupně nebo politiky územního rozvoje. Při řešení rozporů mezi stanovisky zejména dotčených orgánů se postupuje přiměřeně podle § 136 odst. 6 správního řádu. To znamená, že o vyřešení sporné otázky se pokusí nejprve pořizovatel s dotčeným orgánem (resp. dotčenými orgány, mezi jejichž stanovisky rozpor existuje). Nedojde-li k dohodě, postupuje se spor věcně příslušným ústředním správním úřadům (typicky ministerstvům) k tzv. dohodovacímu řízení (je-li na obou stranách sporu též ústřední správní úřad, spor rozhodne). V případě bezvýslednosti dohodovacího řízení musí být spor předložen k rozhodnutí vládě České republiky.

### **3.1 Zásady územního rozvoje (§ 36 a násl. stavebního zákona)**

Jejich účelem je konkretizovat a rozvíjet v regionálním měřítku cíle a úkoly územního plánování, a to v souladu s politikou územního rozvoje, určují strategii pro naplňování cílů územního plánování a koordinují územně plánovací činnost obcí na území kraje. Pořizují se pro celé území kraje.

*Obsahem zásad* je především stanovení základních (obecných) požadavků na účelné a hospodárné uspořádání území kraje, vymezení ploch nebo koridorů nadmístního významu (zejména pro veřejně prospěšné stavby a opatření) a stanovení požadavků na jejich využití a kritérií pro rozhodování o změnách v jejich využití. Zásady územního rozvoje mohou také vymezit tzv. územní rezervu, tedy plochy a koridory, u nichž má být teprve prověřena určitá možnost jejich budoucího využití (např. pro liniové stavby, jako jsou dálnice, nebo pro plošně rozsáhlé stavby či funkce území). Na těchto plochách pak nelze provádět žádné změny v dosavadním způsobu využití, které by ztěžovaly či znemožňovaly prověřované budoucí využití. Součástí zásad územního rozvoje je i vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území.

Zákon připouští, aby zásady územního rozvoje upravovaly i záležitosti nadregionálního významu, avšak pouze v případě, že (i) tato úprava nebude v rozporu s platnou politikou územního rozvoje a (ii) pokud takový postup v konkrétním případě nevyloučí ministerstvo pro místní rozvoj z důvodu významných negativních vlivů přesahujících hranice kraje.

V zásadách územního rozvoje mohou být vymezeny plochy nebo koridory, u nichž jsou případné budoucí změny využití podmíněny zpracováním územní studie nebo pořízením regulačního plánu, a stanoveny podmínky (zadání) pro jejich zpracování (v případě regulačního plánu jen po dohodě s dotčenými obcemi).<sup>53</sup>

Zásady územního rozvoje pořizuje krajský úřad, schvaluje je zastupitelstvo kraje. Jsou závazným podkladem pro pořizování a vydávání územních plánů, regulačních plánů a pro rozhodování o území.

Základem pro pořízení prvních zásad územního rozvoje podle stavebního zákona z roku 2006 bylo jejich *zadání*, zpracované příslušným krajským úřadem, projednané s dotčenými orgány, dotčenými obcemi, sousedními kraji a Ministerstvem pro místní rozvoj (mohly do návrhu zadání uplatnit své požadavky) a následně schválené zastupitelstvem příslušného kraje. K pořizování dalších zásad územního rozvoje dojde již na základě hodnotící zprávy o uplatňování zásad stávajících, nebude-li postačovat jejich aktualizace.

Na základě zadání nebo hodnotící zprávy pořídí krajský úřad *návrh* zásad územního rozvoje, včetně vyhodnocení jeho vlivů na udržitelný rozvoj území. Tento návrh je předmětem tzv. společného jednání s dotčenými orgány, Ministerstvem pro místní rozvoj a sousedními kraji a je též zveřejněn formou veřejné vyhlášky. Ve lhůtě 30 dnů ode dne jednání mohou dotčené orgány uplatnit svá stanoviska a kraje připomínky. Kdokoliv pak může uplatnit připomínky ve lhůtě 30 dnů od doručení veřejnou vyhláškou. Návrh zásad je zaslán také sousedním státům, jejichž území může být uplatňováním zásad územního rozvoje přímo ovlivněno.

Vyhodnocení vlivů zásad na udržitelný rozvoj území projedná krajský úřad s Ministerstvem životního prostředí, Ministerstvem práce a sociálních věcí, Ministerstvem průmyslu a obchodu, Ministerstvem zemědělství, Ministerstvem dopravy, Ministerstvem kultury, Ministerstvem pro místní rozvoj a příslušnou krajskou hygienickou stanicí, tyto orgány mohou k návrhu zaslat svá

vyjádření.

Návazně je návrh zásad územního rozvoje spolu s vyhodnocením vlivů na udržitelný rozvoj území, stanovisky dotčených orgánů, připomínkami sousedních krajů a veřejnosti, vyjádřeními a výsledky konzultací se sousedními státy zaslán jednak Ministerstvu pro životní prostředí (k vydání stanoviska k návrhu zásad územního rozvoje jakožto koncepce ve smyslu zákona o posuzování vlivů na životní prostředí a současně k posouzení vlivu návrhu zásad na evropsky významné lokality a ptačí oblasti soustavy Natura 2000<sup>54</sup>), jednak Ministerstvu pro místní rozvoj. To, jako nadřízený orgán územního plánování, posoudí návrh zásad z hlediska zajištění souladu s politikou územního rozvoje a koordinace územního plánování v nadregionálním měřítku (návaznost na územní plány sousedních krajů). Bez odstranění nedostatků podle tohoto stanoviska nelze v projednávání návrhu zásad územního rozvoje pokračovat.

Výsledky takto provedeného projednání návrhu zásad územního rozvoje vyhodnotí krajský úřad z hlediska vzájemné slučitelnosti požadavků vznesených zúčastněnými aktéry, jakož i jejich slučitelnosti s původním zadáním. Případné rozpory je třeba vyřešit v dohodovacím řízení zainteresovaných aktérů.<sup>55</sup> V této fázi je rovněž zastupitelstvu kraje doporučen výběr z dosud variantních řešení. Nepodaří-li se úspěšně vyřešit sporné otázky nebo schválit vybrané varianty, může být proces pořizování zásad územního rozvoje vrácen na počátek – o tom rozhodne zastupitelstvo kraje, které současně schválí pokyny k jeho zpracování. Jinak proces pokračuje fází, označovanou jako *řízení o zásadách územního rozvoje*:

Upravený a posouzený návrh zásad územního rozvoje, včetně vyhodnocení vlivů na životní prostředí, je spolu s oznámením o konání veřejného projednání doručen veřejnou vyhláškou, na veřejné projednání jsou navíc jednotlivě přizvány dotčené orgány, ministerstvo pro místní rozvoj, dotčené obce (obce v předmětném území a obce s ním sousedící) a sousední kraje.

Nejpozději do sedmi dnů od veřejného projednání může kdokoli uplatnit své připomínky, dotčené obce, vlastníci, oprávnění investoři a zástupce veřejnosti mohou proti návrhu uplatnit námítky. Krajský úřad zváží případné úpravy návrhu zásad územního rozvoje na základě výsledků veřejného projednání a podaných námitek a připomínek, zpracuje návrh rozhodnutí o námítkách a návrh vyhodnocení připomínek. Tyto návrhy zašle ke stanoviskům dotčeným orgánům a ministerstvu pro místní rozvoj. V případě rozsáhlejších změn návrhu zásad se veřejné projednání opakuje, stanoviska, námítky a připomínky mohou být uplatněny nejpozději při tomto opakovaném veřejném projednání.

Závěrečnou fází je přezkoumání souladu návrhu zásad územního rozvoje s politikou územního rozvoje, cíli a úkoly územního plánování, s požadavky stavebního zákona a prováděcích předpisů a s požadavky zvláštních právních předpisů. Nato je vypracováno odůvodnění konečného znění návrhu. Součástí návrhu odůvodnění je nejen komplexní zdůvodnění přijatého řešení včetně výběru variantních řešení, ale také vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území včetně vyhodnocení vlivů na životní prostředí, vyhodnocení projednání a přezkoumání návrhu zásad územního rozvoje a návrh rozhodnutí o námítkách. Takto zpracovaný konečný návrh zásad územního rozvoje předkládá pořizovatel zastupitelstvu kraje s návrhem na schválení<sup>56</sup>.

Rovněž zastupitelstvo kraje nejprve ověří, zda návrh zásad územního rozvoje není v rozporu s politikou územního rozvoje, se stanovisky dotčených orgánů a se závěrem Ministerstva pro místní rozvoj. Poté předložený návrh schválí nebo zamítne. Jako opatření obecné povahy nabývají zásady územního rozvoje účinnosti patnáctým dnem po jejich oznámení veřejnou vyhláškou. (§ 173 odst. 1 a § 25 odst. 3 spr. řádu)<sup>57</sup>

Nejpozději do 4 let po vydání zásad územního rozvoje nebo jejich poslední *aktualizace* musí krajský úřad zpracovat (další) návrh zprávy o uplatňování těchto zásad v uplynulém období, projednat jej s ministerstvem pro místní rozvoj, ministerstvem životního prostředí, dotčenými orgány, sousedními kraji a dotčenými obcemi, zveřejnit návrh s možností podávání připomínek a po případné úpravě návrhu jej předložit ke schválení zastupitelstvu kraje. Závěrem zprávy může být návrh na aktualizaci zásad územního rozvoje nebo na zpracování nových zásad. V takovém případě je schválená zpráva zadáním nově pořizovaných zásad územního rozvoje.

Ke změně zásad územního rozvoje nebo jejich příslušné části musí dojít rovněž v případě, kdy bylo po jejich schválení změněno nebo zrušeno rozhodnutí o námitkách, nebo pokud došlo ke zrušení části zásad územního rozvoje anebo pokud se dostanou do rozporu s následně schválenou politikou územního rozvoje. V těchto případech rozhodne zastupitelstvo kraje o aktualizaci zásad i bez předchozí zprávy o jejich uplatňování.

### 3.2 Územní plán (§ 43 a násl. stavebního zákona)

Pořizuje se pro celé území obce nebo vojenského újezdu.<sup>58</sup> Vydává se formou opatření obecné povahy. Je závazným podkladem pro pořízení a vydání regulačního plánu a pro rozhodování o území.

Územní plán zpřesňuje a rozvíjí cíle a úkoly územního plánování v souladu se zásadami územního rozvoje kraje a s politikou územního rozvoje, a to v místním měřítku a souvislostech. Stanovuje urbanistickou koncepci obce, zahrnující koncepci rozvoje území obce, ochrany jeho hodnot, a jeho plošného a prostorového uspořádání. Dále stanovuje uspořádání krajiny a koncepci veřejné infrastruktury, vymezuje zastavěné území, plochy a koridory, zejména zastavitelné plochy a plochy přestavby, vymezuje plochy pro veřejně prospěšné stavby, pro veřejně prospěšná opatření a pro územní rezervy a stanoví podmínky pro využití těchto ploch a koridorů. Podrobné náležitosti obsahu územního plánu a obecné požadavky na využívání území stanoví prováděcí právní předpis. Územní plán může po novele stavebního zákona upravovat i záležitosti nadmístního významu, pokud tyto záležitosti nejsou upraveny zásadami územního rozvoje a pokud to v konkrétním případě nevyloučí krajský úřad z důvodu významných negativních vlivů přesahujících hranice obce. Zákon naopak nově výslovně zakazuje, aby územní plán obsahoval podrobnosti náležející regulačnímu plánu nebo územnímu rozhodnutí.

Vzhledem k tomuto obsahu, ale též k míře své podrobnosti a ke komplexnosti řešení území představuje územní plán základní územně plánovací dokument, sloužící zejména jako podklad pro rozhodování o konkrétních záměrech v území.

Ve vybraných plochách a koridorech, které mají složitou vlastnickou strukturu, u nichž nejsou v době pořizování územního plánu zcela známy podmínky jejich dalšího využití, nebo u nichž je možno připustit různé budoucí využití, může územní plán podmínit budoucí rozhodování o změnách v území uzavřením tzv. dohody o parcelaci<sup>59</sup>, zpracováním územní studie nebo vydáním regulačního plánu; v případě požadavku územní studie či regulačního plánu stanoví územní plán jednak požadavky na jejich zpracování, resp. vydání, a časové omezení tohoto požadavku.<sup>60</sup>

O *pořízení územního plánu* rozhoduje zastupitelstvo obce, pro jejíž území má být územní plán zpracován, a to buď z vlastní iniciativy obce, nebo na návrh správního orgánu, občana obce, vlastníka nemovitosti na území obce, nebo oprávněného investora.<sup>61</sup> V případně kladného rozhodnutí zastupitelstvo obce určí zastupitele, který bude po celou dobu zpracování územního plánu spolupracovat s pořizovatelem a ověřovat ve vztahu k zastupitelstvu obce jeho jednotlivé kroky.

Následuje zpracování návrhu *zadání* územního plánu pořizovatelem, kterým je obecní úřad příslušné obce, jiný obecní úřad na základě koordinační veřejnoprávní smlouvy nebo obecní úřad obce s rozšířenou působností jako úřad územního plánování. Podkladem pro návrh zadání je zejména samotné rozhodnutí o pořízení územního plánu a územně analytické podklady. V návrhu zadání jsou stanoveny hlavní cíle a požadavky na zpracování návrhu územního plánu, včetně případných požadavků na variantní řešení vybraných problémů či lokalit.

Pořizovatel zašle návrh zadání dotčeným orgánům, sousedním obcím, krajskému úřadu, případně obci, pro kterou se územní plán pořizuje, a zajistí „doručení návrhu veřejnou vyhláškou“. Po dobu 15 dnů od doručení může kdokoli uplatnit své připomínky, dotčené orgány a krajský úřad jakožto nadřízený orgán územního plánování mohou do 30 dnů od obdržení návrhu uplatnit formou vyjádření své požadavky na obsah územního plánu vyplývající ze zvláštních právních předpisů, sousední obce mohou v téže lhůtě uplatnit své podněty. Na

základě výsledků projednání uplatněných požadavků pořizovatel ve spolupráci s určeným zastupitelem upraví návrh zadání a předloží jej ke schválení zastupitelstvu obce, pro jejíž území je územní plán pořizován.<sup>62</sup>

Na základě schváleného zadání (případně podle pokynů pro zpracování návrhu územního plánu v případě opakovaného zpracování návrhu nebo při aktualizaci územního plánu) je pořizován *návrh územního plánu*, a to současně s vyhodnocením jeho vlivů na udržitelný rozvoj území.

O zpracovaném návrhu se koná společné jednání pořizovatele s dotčenými orgány, krajským úřadem, příslušnou obcí a sousedními obcemi. Dotčené orgány vydávají stanoviska z hlediska jimi chráněných veřejných zájmů, sousední obce svými připomínkami sledují zájmy územního rozvoje svých sousedících území. Návrh územního plánu, spolu s vyhodnocením vlivů na udržitelný rozvoj území je dále „*doručen veřejnou vyhláškou*“, do 30 dnů od doručení může kdokoli uplatnit písemné připomínky. V případě zjištění významného negativního vlivu návrhu územního plánu na území sousedního státu je návrh zaslán i orgánům tohoto státu a jsou jim nabídnuty konzultace.

Krajský úřad jako nadřízený orgán územního plánování vydává k návrhu územního plánu stanovisko zejména z hlediska zajištění koordinace využívání území s ohledem na širší územní vztahy (návaznost na územní plány sousedních obcí) a z hlediska jeho souladu s politikou územního rozvoje a s územně plánovací dokumentací vydanou krajem (zásadami územního rozvoje, případně regulačním plánem pořízeným na jejich základě). Bez odstranění nedostatků podle tohoto stanoviska nelze v projednávání návrhu územního plánu pokračovat.

Orgány ochrany životního prostředí (krajský úřad a ministerstvo životního prostředí) vydají stanovisko k vyhodnocení vlivů na životní prostředí, případně k negativním vlivům návrhu na území lokality soustavy Natura 2000.

Výsledky takto provedeného projednání návrhu územního plánu vyhodnotí pořizovatel z hlediska vzájemné slučitelnosti požadavků vnesených zúčastněnými aktéry, jakož i jejich slučitelnosti s původním zadáním. Případné rozpory je třeba vyřešit v dohodovacím řízení zainteresovaných aktérů.<sup>63</sup> V této fázi je rovněž zastupitelstvu obce doporučen výběr z dosud variantních řešení. Nepodaří-li se úspěšně vyřešit sporné otázky nebo schválit vybrané varianty, může být proces pořizování územního plánu vrácen na počátek (o tom rozhodne zastupitelstvo obce, spolu se schválením pokynů k jeho zpracování). Po odstranění případných nedostatků je možné zahájit tzv. *řízení o územním plánu*, jak stavební zákon označuje projednávání územního plánu s veřejností.

Upravený a posouzený návrh územního plánu, včetně vyhodnocení vlivů na životní prostředí, je spolu s oznámením o konání veřejného projednání doručen veřejnou vyhláškou, na veřejné projednání jsou navíc jednotlivě přizvány dotčené orgány, krajský úřad, příslušná obec a obce sousední. O návrhu územního plánu se koná veřejné projednání<sup>50</sup>, a to nejdříve 15 dní od doručení oznámení o něm. Při veřejném projednání nebo nejpozději do 7 dnů od jeho konání může kdokoli uplatnit své připomínky k návrhu, vlastníci pozemků a staveb dotčených návrhem řešení, oprávněný investor a zástupce veřejnosti mohou proti návrhu podat odůvodněné námitky. Dotčené orgány uplatní svá stanoviska ke změnám oproti stavu při společném projednání.

Pořizovatel vyhodnotí výsledky projednání návrhu územního plánu a zpracuje návrh rozhodnutí o uplatněných námitkách a návrh vyhodnocení podaných připomínek. V závislosti na povaze a rozsahu požadovaných změn pořizovatel zajistí úpravu návrhu, v případě zásadnějších změn se koná i opakované veřejné projednání návrhu. Pokud by měl být návrh zcela přepracován, zpracuje pořizovatel pokyny pro opakované zpracování návrhu územního plánu a předloží je ke schválení zastupitelstvu obce, pro kterou je územní plán pořizován. Jinak „pouze“ doručí dotčeným orgánům a krajskému úřadu návrhy rozhodnutí o námitkách a vyhodnocení připomínek k závěrečným stanoviskům. Po jejich obdržení, resp. po marném uplynutí 30 denní lhůty, provede pořizovatel přezkoumání souladu návrhu územního plánu s politikou územního rozvoje, zásadami územního rozvoje, případně regulačním plánem, vydaným na jejich základě, s cíli a úkoly územního plánování, s požadavky stavebního zákona, zvláštních právních předpisů

(včetně zákona o státní památkové péči) a se stanovisky dotčených orgánů.

Poté zpracuje konečné znění návrhu územního plánu s odůvodněním, v němž zejména uvede výsledek přezkoumání územního plánu, zprávu o vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území, stanovisko krajského úřadu k vyhodnocení a sdělení o vypořádání tohoto stanoviska, komplexní zdůvodnění přijatého řešení včetně vybraných variant, vyhodnocení účelného využití zastavěného území a vyhodnocení potřeby vymezení zastavitelných ploch a konečně též rozhodnutí o uplatněných námitkách.<sup>64</sup>

Návrh územního plánu s odůvodněním předloží pořizovatel zastupitelstvu příslušné obce, která jej po ověření jeho souladu s politikou územního rozvoje, s územně plánovací dokumentací vydanou krajem a se stanovisky dotčených orgánů a krajského úřadu vydá, nebo jej vrátí pořizovateli se svými pokyny k úpravě a novému projednání anebo jej zamítne. Jako opatření obecné povahy nabývá i územní plán účinnosti patnáctým dnem po jeho oznámení veřejnou vyhláškou.<sup>56</sup>

Nejpozději do 4 let po vydání územního plánu a dále vždy nejméně každé 4 roky zpracuje pořizovatel zprávu o uplatňování územního plánu za toto období, projedná ji obdobně jako zadání územního plánu a předloží ji ke schválení zastupitelstvu obce. Závěrem zprávy může být návrh na pořízení změny územního plánu nebo zpracování nového územního plánu.

Ke změně územního plánu nebo jeho příslušné části musí dojít rovněž v případě, kdy bylo po jeho schválení změněno nebo zrušeno rozhodnutí o námitkách, anebo pokud se dostal do rozporu s následně schválenou územně plánovací dokumentací kraje nebo politikou územního rozvoje. V těchto případech není zpráva o uplatňování územního plánu pořizována. Podle částí územního plánu, kterých se týká změna nebo zrušení rozhodnutí o námitkách nebo změna nadřazené územně plánovací dokumentace, případně politiky územního rozvoje, nelze až do zjednání nápravy rozhodovat.

### **3.3 Vymezení zastavěného území (§ 59 a násl. stavebního zákona)**

Vymezení zastavěného území je obligatorní náležitostí územního plánu. Není-li však pro území obce územní plán vydán, může obec rozhodnout o samostatném pořízení *vymezení zastavěného území*. Zákon stanoví pravidla pro vymezení zastavěného území.<sup>65</sup> Vymezení zastavěného území schvaluje rada obce formou opatření obecné povahy.

Vymezení zastavěného území pořídí obecní úřad nebo úřad územního plánování. Tento pořizovatel navrhne vymezení zastavěného území a projedná jej (včetně místního šetření) s dotčenou obcí a dotčenými orgány ochrany přírody, ochrany zemědělského půdního fondu, ochrany lesa a státní památkové péče. Po zapracování případných stanovisek dotčených orgánů úřad územního plánování zveřejní a vystaví návrh vymezení zastavěného území. Vlastníci dotčených pozemků a vlastníci s nimi sousedících pozemků mohou podat námitky proti návrhu.

Případně upravený návrh je s odůvodněním, zahrnujícím i rozhodnutí o případných námitkách, předložen ke schválení radě příslušné obce. Ta jej schválí a vydá formou opatření obecné povahy, nebo schválí pokyny pro přepracování návrhu a vrátí jej úřadu územního plánování k úpravě a novému projednání. Vymezení zastavěného území pozbývá platnosti vydáním územního plánu, který toto zastavěné území převzal nebo dojde-li ke zrušení rozhodnutí o námitkách nebo k jeho změně.

### **3.4 Regulační plán (§ 61 a násl. stavebního zákona)**

V některých částech území kraje nebo obce dochází k takovému soustředění chráněných hodnot, kolizí různých veřejných či soukromých zájmů či problémů v koordinaci využití území, že je potřebná podrobnější regulace jejich využití, než jaká může být provedena zásadami územního rozvoje nebo územním plánem. Pro takové plochy umožňuje stavební zákon zpracovat *regulační plán*, pokud tak stanoví schválené zásady územního rozvoje nebo územní plán jako podmínku pro další rozhodování v území.<sup>66</sup>



Účelem regulačního plánu je stanovit pro řešenou plochu podrobné podmínky pro využití pozemků, pro umístění a prostorové uspořádání staveb, pro ochranu hodnot a charakteru území a pro vytváření příznivého životního prostředí. Regulační plán stanoví zejména podmínky pro vymezení a využití pozemků, pro umístění a prostorové uspořádání staveb veřejné infrastruktury a vymezení veřejně prospěšné stavby nebo veřejně prospěšná opatření. Právě pro své podrobnější měřítko (až na úroveň jednotlivých parcel) je regulační plán schopen účinněji řešit zvláště složité situace vybraných částí území obce nebo kraje).

Regulační plány jsou závaznými podklady pro rozhodování v území, regulační plány vydávané krajem k „provedení“ zásad územního rozvoje jsou navíc závazné i pro územní plány a regulační plány obcí. Díky své podrobnosti mohou regulační plány dostatečně konkrétně stanovit podmínky využití území včetně umístění staveb a proto v případech, kdy je to regulačním plánem stanoveno, nahrazuje tento plán individuální územní rozhodování.<sup>67</sup>

Z vlastního nebo jiného podnětu vydává regulační plán zastupitelstvo kraje pro plochu nebo koridor vymezené zásadami územního rozvoje, zastupitelstvo obce pro plochu nebo koridor řešený územním plánem (omezeně i v případech, kdy pro území obce nebyl územní plán vydán), nebo Ministerstvo obrany pro plochu na území vojenského újezdu. Regulační plán lze vydat také na žádost fyzické nebo právnické osoby, stanoví-li tak zásady územního rozvoje nebo územní plán, a je-li jejich součástí zadání regulačního plánu. Rovněž regulační plán je vydáván formou opatření obecné povahy.

Skutečnost, jestli je regulační plán pořizován z podnětu nebo na návrh, má svůj odraz i v úpravě postupu jeho pořizování a úhrady nákladů na toto pořízení.

*Pořízení regulačního plánu z podnětu* do značné míry kopíruje úpravu pořizování jiné územně plánovací dokumentace, zejména územního plánu. O pořízení rozhoduje zastupitelstvo kraje nebo obce, pořizovatelem je krajský nebo obecní úřad anebo úřad územního plánování. Pořízení probíhá buď na základě zadání, obsaženého v zásadách územního rozvoje nebo územního plánu, anebo je teprve zpracován návrh zadání, tento je veřejně projednán s dotčenými orgány, dotčenou obcí a veřejností a po zapracování požadavků, vyjádření a stanovisek je schválen příslušným zastupitelstvem. Na základě schváleného zadání pořizovatel zajistí zpracování návrhu regulačního plánu, dokumentace vlivů záměru na životní prostředí, případně posouzení vlivu záměru na lokalitu soustavy Natura 2000. Následuje společné jednání o návrhu regulačního plánu s dotčenými orgány a příslušnou obcí.

Oproti tomu, při *pořizování regulačního plánu na žádost* hraje klíčovou roli v procesu pořizování sám žadatel. Žádost se stanovenými náležitostmi a přílohami se předkládá pořizovateli, a to již se zpracovaným a s dotčenými orgány a příslušnou obcí projednaným návrhem regulačního plánu. Pořizovatel „pouze“ posoudí úplnost podané žádosti, vzájemný soulad předložených stanovisek a zajistí řešení případných rozporů.

Další postup, tedy řízení o regulačním plánu, je již společný. Koná se veřejné projednání<sup>50</sup> návrhu regulačního plánu za účasti dotčených orgánů, obce, pro niž se regulační plán pořizuje, a veřejnosti. Námitky a připomínky k návrhu regulačního plánu a stanoviska dotčených orgánů lze uplatnit nejpozději do sedmi dnů od veřejného projednání, nepřihlíží se ke stanoviskům, námitkám a připomínkám, o kterých bylo rozhodnuto při vydání zásad územního rozvoje nebo územního plánu.

Na základě výsledků projednání návrhu regulačního plánu zajistí pořizovatel, resp. žadatel úpravu návrhu, při podstatných změnách se koná opakované veřejné projednání, případně i opakované posouzení vlivů na životní prostředí. Může být též rozhodnuto o přepracování návrhu.

Pořizovatel následně posoudí soulad návrhu regulačního plánu zejména s politikou územního rozvoje a vydanou územně plánovací dokumentací, s cíli a úkoly územního plánování, s požadavky stavebního zákona a jeho prováděcích předpisů, s požadavky zvláštních právních předpisů a se stanovisky dotčených orgánů podle zvláštních právních předpisů. Na základě

tohoto posouzení navrhne pořizovatel buď schválení regulačního plánu s odůvodněním, nebo jeho zamítnutí.

Návrh na vydání regulačního plánu s odůvodněním předkládá pořizovatel zastupitelstvu příslušné obce nebo kraje. Příslušné zastupitelstvo vydá regulační plán po ověření, že není v rozporu s výsledky projednání a se zákonnými požadavky nebo návrh vrátí s pokyny pro jeho přepracování a k novému projednání anebo jej zamítne.

V odůvodněných případech může být z rozhodnutí zastupitelstva obce souběžně pořízen vydán regulační plán a změna územního plánu, vyvolaná tímto regulačním plánem. V tom případě nemusí být návrh regulačního plánu v souladu s měněnou částí územního plánu, vydání změny územního plánu je však podmínkou pro vydání regulačního plánu, který změnu vyvolal.

Stavební zákon omezuje dobu platnosti regulačního plánu na žádost, u regulačního plánu z podnětu je omezena pouze doba, po kterou nahrazuje územní rozhodnutí. Zákon též stanoví, kdy může, případně kdy musí dojít ke změně nebo zrušení regulačního plánu.

### C. ÚČAST ORGÁNŮ PAMÁTKOVÉ PÉČE NA POŘIZOVÁNÍ ÚZEMNÍHO PLÁNU K OCHRANĚ A PROSAZOVÁNÍ ZÁJMŮ PAMÁTKOVÉ PÉČE

Jedním z úkolů pořizovatele územně plánovací dokumentace je i ochrana veřejných zájmů, které mohou být jejím návrhem, a zejména pozdějším naplněním, dotčeny. Především je však pořizovatel koordinátorem celého procesu a jeho administrátorem. Odpovědnost za důslednou ochranu partikulárních veřejných zájmů je tak v podstatné míře přenesena na dotčené orgány, tedy správní orgány, do jejichž věcné působnosti byly ochrana a prosazování těchto zájmů svěřeny zvláštními zákony. K nim patří i orgány památkové péče.

K ochraně a prosazování zájmů památkové péče při pořizování územně plánovací dokumentace mohou přispívat i další subjekty. Vedle státu, krajů, obcí a jimi zřizovaných právnických osob jakožto vlastníků nemovitých kulturních památek, případně nemovitých věcí v památkově chráněných územích, jsou to také spolky, nadace a další soukromoprávní subjekty, založené a působící k ochraně památkových hodnot. Také ty mohou v procesech územního plánování vystupovat v pozici vlastníků nemovitých věcí v řešeném území, nebo jako obecná veřejnost.<sup>68</sup> Klíčová role a odpovědnost je však přesto na orgánech územního plánování.

V souladu s cílem této metodiky je nadále pozornost věnována zejména procesu pořizování územního plánu a účasti orgánů památkové péče v něm. Jen tam, kde je to vzhledem ke vzájemné provázanosti procesů územního plánování nezbytné, je poukázáno i na procesy ostatní.

#### 1. Dotčené orgány památkové péče

Stavební zákon za dotčené orgány označuje „*orgány chránící veřejné zájmy podle zvláštních právních předpisů*“. Tato obecná charakteristika je doplněna příkladným výčtem, zahrnujícím rovněž zákon o státní památkové péči.

Podle zákona o státní památkové péči jsou dotčenými orgány památkové péče při pořizování územně plánovací dokumentace, případně jejich změn, jak ministerstvo kultury, tak krajský úřad, nebo obecní úřad obce s rozšířenou působností.

**Ministerstvo kultury** je dotčeným orgánem vždy při pořizování zásad územního rozvoje a dále při pořizování ostatní územně plánovací dokumentace (územní plán, regulační plán), pokud se na území touto dokumentací řešeném nachází památková rezervace nebo památka zapsaná na Seznam světového dědictví UNESCO.<sup>69</sup> **Krajský úřad** je dotčeným orgánem pro územní plány a regulační plány (včetně jejich změn), v jejichž území leží památková zóna nebo nemovitá národní kulturní památka.<sup>70</sup> **Obecní úřad obce s rozšířenou působností** je dotčeným orgánem památkové péče při pořizování územních a regulačních plánů (včetně jejich změn) pro území, na

nichž leží nemovitá kulturní památka nebo ochranné pásmo kulturní památky, národní kulturní památky nebo památkově chráněného území.<sup>71</sup> Přitom platí, že dotčeným orgánem památkové péče je v každém procesu pořizování územně plánovací dokumentace vždy pouze jeden z uvedených orgánů, a to ten, jemuž přísluší poskytování nejvyššího stupně památkové ochrany.<sup>72</sup>

Tomu musí odpovídat též rozsah připomínek dotčeného orgánu, uplatňovaných v procesu územního plánování. Ty se totiž nemohou omezit pouze na ochranu památek, spadajících do specifické věcné působnosti příslušného orgánu památkové péče, ale musí zahrnout všechny zájmy památkové péče na řešeném území.

Bude-li též orgán (nejčastěji krajský úřad nebo obecní úřad obce s rozšířenou působností) současně i dotčeným orgánem na základě jiného předpisu (například jako orgán státní památkové péče, vodoprávní úřad, orgán ochrany přírody, orgán ochrany zemědělského půdního fondu, orgán ochrany ovzduší nebo orgán státní správy lesa), ukládá stavební zákon takovému orgánu vydat namísto několika dílčích stanovisek z hledisek jednotlivých dotčených zájmů tzv. koordinované stanovisko, sumarizující požadavky takového orgánu ze všech oblastí, pro které je dotčeným orgánem. Předpokladem je, že požadavky na ochranu jednotlivých dotčených veřejných zájmů nejsou v rozporu.<sup>73</sup>

## 2. Postavení dotčených orgánů v procesu pořizování územního plánu

Postavení dotčených orgánů obecně upravuje správní řád<sup>74</sup>, specifika pro procesy územního plánování pak stanoví stavební zákon. Ten především ukládá orgánům územního plánování i dotčeným orgánům postupovat ve vzájemné součinnosti. Z toho plyne zejména povinnost vzájemného poskytování informací, potřebných pro plnění jejich úkolů v procesech územního plánování.<sup>75</sup>

Dotčené orgány památkové péče se účastní všech fází procesu pořizování územního plánu, jak byl zevrubně popsán v oddíle 3.2 kapitoly III této metodiky. Formy účasti dotčených orgánů se však v jednotlivých fázích tohoto procesu liší, stejně jako způsob, jakým prosazují zájmy ochrany památkových hodnot.

Orgány památkové péče

- a) podávají vyjádření k návrhu zadání územního plánu
- b) účastní se na společném jednání k návrhu územního plánu
- c) podávají stanovisko k návrhu územního plánu, případně k upravenému či přepracovanému návrhu územního plánu
- d) účastní se případného řešení rozporů mezi stanovisky dotčených orgánů
- e) účastní se veřejného projednání návrhu územního plánu
- f) podávají stanovisko k případným změnám návrhu územního plánu od společného jednání
- g) podávají vyjádření k návrhu rozhodnutí o námitkách a k návrhu na vypořádání připomínek.

Podrobný přehled průběhu procesu pořizování územního plánu se zdůrazněním role orgánů památkové péče jako dotčených orgánů je zobrazen v tabulce, která je přílohou č. 2 této metodiky.

K jednotlivým úkonům jsou dotčené orgány vyzvány pořizovatelem, a to adresně. V opačném případě by se jednalo o zásadní vadu procesu pořizování územního plánu, která by mohla vést k jeho zrušení. Jakkoliv to stavební zákon ani zákon o státní památkové péči výslovně nestanoví, je pro důsledné prosazování zájmů památkové péče nezbytná participace orgánů památkové péče na všech výše uvedených krocích. Klíčová jsou přitom uplatněná vyjádření a stanoviska.

### 3. Stanoviska, vyjádření

Dotčené orgány vydávají pro účely pořízení územního plánu stanoviska a vyjádření, která jsou podkladem pro další postup pořizovatele územního plánu. Tam, kde se koná jednání (společné jednání k územnímu plánu, veřejné projednání návrhu) mohou být podána i ústně přítomnými zástupci dotčeného orgánu, v takovém případě je však na místě kontrola, že byl jejich obsah pořizovatelem náležitě zdokumentován. Standardně jsou však uplatňována písemně a to ve lhůtách, stanovených stavebním zákonem. Dodržení těchto lhůt má pro ochranu zájmů památkové péče zásadní význam. Vzhledem k zákonem zakotvené zásadě koncentrace platí, že k vyjádřením a stanoviskům podaným po stanovené lhůtě pořizovatel nepřihlíží. V případě vyjádření dotčeného orgánu k návrhu rozhodnutí o námitkách a k návrhu vypořádání připomínek se má po marném uplynutí lhůty za to, že dotčený orgán s návrhy souhlasí!

Stanoviska jsou závazným podkladem pro další projednávání pořizované dokumentace.<sup>76</sup> To znamená, že pořizovatel nemůže do další fáze projednávání předložit územně plánovací dokumentaci v takové podobě, která odporuje požadavkům dotčeného orgánu, vyjádřeným v jeho stanovisku.

Ačkoliv to zákon o státní památkové péči pro tyto případy výslovně nestanoví, vydávají orgány památkové péče svá stanoviska v procesech územního plánování na základě vyjádření odborné organizace státní památkové péče – Národního památkového ústavu.<sup>77</sup>

#### 3.1 Řešení rozporů

Dojde-li k rozporu mezi stanovisky více dotčených orgánů, pořizovatel si tento rozpor nemůže vyřešit sám, přikloněním se ke stanovisku jednoho z dotčených orgánů. To vyplývá ze závaznosti stanovisek pro pořizovatele územně plánovací dokumentace. Pořizovatel se proto musí pokusit rozpory odstranit projednáním mezi zainteresovanými dotčenými orgány, v případě neúspěchu může dojít až k tzv. dohodovacímu řízení.<sup>78</sup> Za rozpor, resp. protichůdnost stanovisek, však nelze považovat jakýkoliv nesoulad mezi stanovisky dotčených orgánů. Například, vznese-li jeden z dotčených orgánů požadavek na nezastavitelnost určité plochy z důvodu ochrany jím chráněného veřejného zájmu, zatímco jiný orgán takové námitky nemá, nejde o rozpor. O ten naopak půjde, budou-li oba dotčené orgány ve vztahu k určité ploše uplatňovat takové požadavky, které se vzájemně vylučují (např. umístění nové komunikace nebo zkapacitnění stávající versus požadavek na nezastavitelnost z důvodu ochrany sousední kulturní památky či ochrany přírody).

#### 3.2 Vázanost předchozím stanoviskem

V souladu s hierarchií územně plánovací dokumentace platí, že dotčený orgán je vázán předchozím stanoviskem, vydaným k územně plánovací dokumentaci vyššího stupně. Například, byla-li určitá otázka předmětem projednání při pořizování zásad územního rozvoje a byla vyřešena stanoviskem ministerstva kultury jako dotčeného orgánu památkové péče, případně v rámci dohodovacího řízení, nemůže být opětovně nastolena při pořizování územního plánu (obdobný vztah je při pořizování regulačního plánu ve vztahu k výchozímu územnímu plánu nebo zásadám územního rozvoje, na jejichž základě je regulační plán pořizován). To samozřejmě neplatí, jde-li o buď o nově vzniklé, nebo nově zjištěné skutečnosti, které nemohly být uplatněny dříve a kterými se podstatně změnily podmínky, za kterých bylo původní stanovisko vydáno,<sup>79</sup> nebo jde-li o skutečnosti vyplývající z větší podrobnosti pořizované územně plánovací dokumentace.<sup>80</sup>

I dotčené orgány jsou ostatně, stejně jako orgán územního plánování vázán nadřazenou územně plánovací dokumentací jako takovou, stejně jako politikou územního rozvoje<sup>42</sup> a zákonem vymezenými cíli a úkoly územního plánování.

Obdobně je dotčený orgán vázán svým vlastním stanoviskem (nebo výsledky dohodovacího řízení) v předchozí etapě pořizování téže územně plánovací dokumentace.<sup>81</sup> Například,

stanovisko orgánu památkové péče, vydané v rámci společného jednání o návrhu územního plánu, zavazuje tento dotčený orgán i pro další fáze řízení o témže územním plánu. Výjimkou budou opět nové skutečnosti s podstatným vlivem.

### **3.3 Obsah stanovisek a vyjádření**

Obsah stanovisek orgánu památkové péče jako dotčeného orgánu v procesu pořizování územního plánu se bude samozřejmě zásadně lišit v závislosti na zastoupení památkových hodnot v řešeném území a z toho plynoucí potřeby jejich ochrany či prosazování.

Není účelem této metodiky, a vzhledem k rozmanitosti v úvahu připadajících řešených situací to není ani možné, poskytnout kompletní výčet možných požadavků, hledisek či argumentů, které mohou orgány památkové péče uplatnit v podávaných stanoviscích a vyjádřeních v procesu pořizování územního plánu. Následující text je proto spíše vodítkem a vymezením základního rámce, v němž musí orgány památkové péče účinně prosazovat své zájmy podle okolností konkrétního případu a území.

Obsah stanovisek a vyjádření orgánů památkové péče se bude lišit také s ohledem na fázi procesu pořizování územního plánu (viz oddíl 2 této kapitoly), neboť musí být vždy odpovídající reakcí na obsah a povahu připomínkováného dokumentu.

#### ***Vyjádření k návrhu zadání územního plánu***

Ve fázi přípravy zadání územního plánu, tedy na samém počátku vytváření této územně plánovací dokumentace, musí dotčený orgán památkové péče formulovat co nejdůsledněji své požadavky na obsah a podobu budoucího plánu.

Východiskem jsou jednak schválené zásady územního rozvoje, územně analytické podklady dokumentující stav památkových hodnot území, ale také další dokumenty, vztahující se zejména k vyhlášeným nemovitým kulturním památkám, památkovým rezervacím a památkovým zónám v řešeném území, včetně jejich ochranných pásem.

Dotčený orgán musí z hlediska zájmů památkové péče vyhodnotit předložený návrh zadání územního plánu<sup>82</sup>, jeho požadavky mohou směřovat zejména do otázek:

- požadavků na základní koncepci rozvoje obce, zvláště na ochranu hodnot území,
- požadavků na urbanistickou koncepci, zejména na prověření možných změn, včetně vymezení zastavitelných území, a
- požadavků na koncepci uspořádání krajiny, zvláště na prověření plošného a prostorového uspořádání nezastavěného území.

Obsahem požadavků musí být zejména důsledné zajištění konkrétních památkových hodnot území, zejména při navrhovaných změnách v území. Pro plochy, jejichž případné využití může představovat riziko ohrožení zájmů památkové péče, může dotčený orgán požadovat zpracování územní studie jako podkladu pro další fáze pořizování územního plánu nebo podmínit budoucí využití těchto ploch pořízením regulačního plánu nebo územní studie. Může-li to být přínosem, může orgán památkové péče požadovat též zpracování variant řešení, zpravidla dílčího území nebo plochy.

#### ***Stanovisko k návrhu územního plánu, případně k upravenému návrhu územního plánu, nebo k případným změnám návrhu územního plánu od společného jednání***

V okamžiku, kdy je pořizovatelem předložen již konkrétní návrh územního plánu ke společnému jednání dotčených orgánů a dalších subjektů,<sup>83</sup> musí dotčený orgán památkové péče především ověřit, jak jsou v tomto návrhu zohledněny zájmy památkové péče, zvláště pak požadavky plynoucí z jeho vyjádření k návrhu zadání územního plánu, případně i ze schválených zásad územního rozvoje a z územně analytických podkladů. Prověření se musí týkat též dodržení

požadavků, plynoucích z ochranných podmínek vyhlášených nemovitých kulturních památek a památkových území, nacházejících se na území města, případně jejich ochranných pásem.

Dotčený orgán památkové péče může ve svém stanovisku uplatňovat požadavky a připomínky jak k obecným částem územního plánu (zejména základní koncepce rozvoje území obce, koncepce ochrany a rozvoje hodnot území, urbanistická koncepce, koncepce uspořádání krajiny, vymezení zastavěného území), tak k vymezení a kategorizaci jednotlivých ploch.<sup>84</sup> Všechny jeho požadavky a připomínky však musí důsledně odpovídat jeho věcné působnosti, musí tedy směřovat k ochraně památkových hodnot území, včetně hodnot archeologických. Vždy vychází z konkrétního předmětu památkové ochrany (nemovité kulturní památky, památkově chráněná území, další památkové hodnoty území) a z potřeby zachování jeho památkových hodnot.

Ve vztahu k jednotlivým plochám, vymezeným územním plánem, může dotčený orgán památkové péče požadovat například tato opatření:

- vymezení samostatné plochy s rozdílným způsobem využití, pokud pro ni bude požadována regulace odlišná od okolních ploch,
- zařazení z pohledu památkové péče vyhovující plochy do kategorie ploch stabilizovaných,
- zařazení z pohledu památkové péče nevyhovující plochy do ploch přestavby,
- nezastavitelnost plochy (typicky v ochranném pásmu kulturní památky, má-li být zachováno její prostorové působení),
- změna využití plochy (případně naopak zachování stávajícího),
- výšková regulace zástavby (k ochraně působení kulturní památky jako architektonické dominanty ve významných pohledech),
- stanovení (změna) koeficientu zastavěnosti,
- stanovení časové posloupnosti (etapizace) využití území (například podmínění výstavby v rozvojové ploše realizací nové dopravní infrastruktury v případě, kdy zatížení dopravních tras stávajících by znamenalo ohrožení pro sousední kulturní památky či památkově chráněné území – obdobně u protipovodňových opatření, pokud by změny v území mohly znamenat zhoršení průběhu povodní ohrožující památkové hodnoty),
- pořízení územní studie nebo regulačního plánu jako podmínky pro možnost dalšího využití určitého území.<sup>85</sup>

Byla-li určitá část návrhu územního plánu zpracována ve variantách, je dotčený orgán povinen posoudit z hlediska jím chráněných veřejných zájmů každou variantu samostatně.

Každý z požadavků či připomínek orgánu památkové péče musí mít svůj důvod, spočívající (zjednodušeně konstatováno) ve skutečné potřebě ochrany konkrétní památkové hodnoty území nebo stavby v něm.

Takovou hodnotou může být například zachování městského půdorysu (historické struktury), pokud je v řešeném území dán – to ve větších městech neplatí jen pro (hlavní) městské historické centrum, ale neméně i pro lokální (původně vesnická) centra okrajových městských částí. K ochraně této hodnoty přitom nemusí směřovat jen požadavek zdržení se zásahů do takové struktury, ale naopak např. požadavek zástavby proluk, narušujících původní strukturu zástavby). Významnou hodnotou je rovněž zachování prostorového působení nemovitých kulturních památek, vazby mezi nimi navzájem a na sídlo či krajinu v okolí, na historické krajinné dominanty. K její ochraně mohou vést požadavky nezastavitelnosti určitých ploch, případně výškové regulace zástavby apod.<sup>86</sup>

Vymezení památkových hodnot území nesmí být libovůlí orgánů památkové péče. Musí jasně vyplývat z relevantních dokumentů, zejména pak z právních předpisů a správních rozhodnutí, jimiž byla vyhlášena památková ochrana nemovitých kulturních památek a památkově chráněných území v řešeném území.<sup>87</sup> Konstatování památkových hodnot území může vyplývat též z dalších dokumentů, zejména zpracovaných orgány památkové péče při výkonu jejich působnosti.<sup>88</sup>

Stanovisko orgánu památkové péče k případným změnám návrhu územního plánu od společného jednání, podávané v souvislosti s konáním veřejného projednání návrhu územního plánu, musí výše uvedeným způsobem reflektovat (jak už jeho označení napovídá) změny, k nimž došlo po společném jednání o návrhu územního plánu dotčenými orgány a dalšími subjekty a orgány.

Bude se jednat zejména o změny vyvolané požadavky dotčených orgánů (orgány památkové péče nevyjímaje) uplatněnými v jejich stanoviscích po společném jednání o návrhu, případně o změny provedené na základě řešení rozporů mezi stanovisky dotčených orgánů. Další změny mohou vyplynout ze stanoviska krajského úřadu jakožto nadřazeného orgánu územního plánování, zohledňujícího otázky koordinace vnějších vztahů a vazeb na území sousedních obcí, soulad návrhu s nadřazenou územně plánovací dokumentací apod. Změnou návrhu je rovněž v mezidobí provedený výběr z variantních řešení (pokud byla zpracována).

Zvláštní pozornost proto musí orgány památkové péče v této fázi věnovat nejen tomu, zda a jak byly zohledněny jejich vlastní požadavky a připomínky, ale zejména k jakým změnám došlo na základě připomínek ostatních dotčených orgánů, hájících v procesu pořizování územního plánu další, nezřídka kolidující veřejné zájmy, resp. na základě výsledků řešení rozporů.

### ***Vyjádření k návrhu rozhodnutí o námitkách a k návrhu na vypořádání připomínek***

Jde standardně o poslední úkon dotčeného orgánu v procesu pořizování územního plánu. Dotčený orgán se má vyjádřit k tomu, jak se pořizovatel „vypořádal“ s námitkami a připomínkami vznesenými v průběhu projednávání územního plánu. I zde je dotčený orgán omezen svou věcnou působností, orgán památkové péče se tedy vyjadřuje jen k otázkám ochrany památkových hodnot. Není však podmínkou, aby důvodem podané námitky či připomínky bylo předchozí zohlednění požadavků orgánu památkové péče.

Judikatura správních soudů vyslovila požadavek, aby v případech, kdy námitka směřuje proti takovému ustanovení územního plánu, které je promítnutím požadavku orgánu památkové péče, sehrál dotčený orgán zásadnější roli, než jen formální splnění zákonné povinnosti „ověřovatele“ konceptu odůvodnění, připraveného pořizovatelem. Pořizovatel územního plánu má v takovém případě povinnost zajistit vyjádření dotčeného orgánu k námitce a toto stanovisko posléze promítnout do odůvodnění svého rozhodnutí o ní. V opačném případě je rozhodnutí pořizovatele o námitce nepřezkoumatelné, neboť z něj nevyplývá, proč je námitka nedůvodná.<sup>89</sup>

Vyjádření dotčeného orgánu musí být v takovém případě konkrétní, musí odpovídat na obsah vnesené námitky či připomínky, aby na jeho základě mohl pořizovatel zpracovat a navrhnout dostatečně srozumitelnou, věcnou a přezkoumatelnou reakci – rozhodnutí o námitce či vypořádání připomínky.<sup>90</sup>

### ***3.4 Odůvodňování stanovisek a vyjádření***

Stavební zákon, ani jiný právní předpis nestanoví jako obligatorní náležitost stanovisek a vyjádření dotčených orgánů v procesech územního plánování jejich odůvodnění. Tento požadavek však jednoznačně vyplývá z judikatury správních soudů, podrobující tato stanoviska soudnímu přezkumu v rámci přezkoumávání opatření obecné povahy, jímž byl vydán územní plán (nebo jiná územně plánovací dokumentace).<sup>91</sup> Proto je nezbytné, věnovat věcnému odůvodnění požadavků a připomínek orgánu památkové péče, uváděných v jeho stanoviscích a vyjádřeních v jednotlivých fázích pořizování územního plánu, mimořádnou pozornost.

Nejde totiž jen o formální závaznost stanoviska dotčeného orgánu, případně o jeho přesvědčivost v rámci řešení rozporů. Zcela zásadní význam bude mít úroveň a obsah odůvodnění v případě správního a zejména soudního přezkumu územně plánovací dokumentace. Právě nedostatek odůvodnění je přitom jedním z nejčastějších důvodů, pro které správní soudy ruší pořízenou a vydanou územně plánovací dokumentaci, zejména pak územní plány, případně jejich dílčí části.<sup>92</sup> To následně znamená nejen překážku územního rozvoje obce a dodatečné náklady na změnu územního plánu nebo na jeho opakované pořízení. Zrušení územního plánu

nebo jeho části představuje také významné ohrožení zájmů památkové péče, neboť v rozsahu, v jakém je zrušen, není nadále podkladem pro posuzování záměrů v území v rámci územních řízení a dalších navazujících postupů veřejné správy.

Odůvodnění stanoviska, resp. vyjádření dotčeného orgánu přitom představuje rozhodující, v mnoha případech dokonce jediný podklad pro formulaci odůvodnění ustanovení územního plánu, jímž je zohledněn požadavek takového dotčeného orgánu nebo pro formulaci odůvodnění rozhodnutí o námitce dotčené osoby či vypořádání připomínky, vznesené v průběhu projednávání územního plánu.

I proto se pro stanoviska dotčených orgánů musí uplatnit požadavek náležitého a přesvědčivého odůvodnění. Jeho konkrétní obsah bude samozřejmě vyplývat z charakteru a obsahu odůvodňovaného stanoviska nebo vyjádření. Každý uplatněný požadavek, případně každé navrhované opatření k ochraně zájmů památkové péče, by však mělo obsahovat přinejmenším:

- a) uvedení hodnot, které mají být navrhovaným opatřením chráněny,
- b) z jakého podkladu konstatování těchto hodnot vyplývá,
- c) není-li uplatněn požadavek určitého řešení, uvedení způsobu, jak může být požadované ochrany dosaženo,
- d) je-li uplatněn požadavek určitého řešení, uvedení důvodu, proč z možných alternativních nebo variantních řešení právě navrhované představuje účinnou a současně přiměřenou ochranu.

#### D. ZÁVĚR

Jak je z výše uvedeného zřejmé, představuje prosazování ochrany kulturních hodnot v procesech územního plánování náročný a dlouhodobý úkol, při jehož realizaci se zájmy památkové péče střetávají s celou řadou dalších, veřejných i soukromých zájmů. Při důsledném naplnění úkolů dotčeného orgánu ze strany příslušných orgánů památkové péče však může být schválený územní plán efektivním nástrojem prosazování ochrany památkových hodnot v území.

Lze shrnout, že základními principy účinného prosazování zájmů památkové péče jsou:

- včasná a důsledná aktualizace územně analytických podkladů,
- včasné poskytování informací o typu a úrovni památkové ochrany v řešeném území nebo ve vztahu k chráněné památce a o dalších zájmech památkové péče v území,
- včasnost, jednoznačnost, přesvědčivost a odůvodněnost stanovisek a vyjádření k jednotlivým fázím v procesu pořizování územně plánovací dokumentace (a přiměřeně i ostatních nástrojů územního plánování),
- kontrola zahrnutí požadavků památkové péče do jednotlivých výstupů v procesech územního plánování a rozhodování o území, včetně případného uplatňování prostředků nápravy a dalších mechanismů ochrany práv a veřejného zájmu památkové ochrany.

### III. SROVNÁNÍ NOVOSTI POSTUPŮ, PŘÍNOS PŘEDKLÁDANÉ METODIKY

**Novost metodiky** je dána již skutečností, že obdobný komplexní a současně specifický nástroj pro účinné prosazování zájmů památkové péče v procesech územního plánování dosud nebyl zpracován.



Navrhované postupy odpovídají platné právní úpravě a aktuální judikatuře správních soudů. Jejich novost je tak odvozena zejména od rozsáhlé změny právní úpravy územního plánování, která byla provedena zákonem č. 350/2012 Sb., kterým se mění zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, a některé související zákony. Zohledněna je též zatím poslední novelizace, provedená zákonem č. 39/2015 Sb., kterým se mění zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí), ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony.

Řešená problematika je zcela dominantně ovlivněna právní úpravou národní (vnitrostátní) povahy. Samozřejmě, jak územní plánování jako obecná metoda regulace využívání území, tak ochrana památkových hodnot v jeho rámci, jsou realizovány i dalších zemích. **Způsoby konkrétního řešení problematiky v zahraničí** však nutně vyplývají z vnitrostátní právní úpravy v příslušném státu, v zemích federálního (spolkového) uspořádání navíc zpravidla jak na federální (spolkové) úrovni, tak na úrovni jednotlivých zemí (Německo, Rakousko). Tomu nutně odpovídají postupy příslušných orgánů veřejné správy, resp. metodické dokumenty vztahující se k těmto postupům. Vzhledem k podstatným odlišnostem těchto právních úprav, a to jak v rovině hmotněprávní, tak i procesněprávní, není řešení předmětné problematiky v zahraničí relevantní.

### **Přínos metodiky**

Jako metodický nástroj poskytuje certifikovaná metodika *Prosazování ochrany kulturních hodnot v procesech územního plánování* praktickou oporu pro účinné a úspěšné prosazování zájmů památkové péče v rámci:

- výkonu státní správy v oblasti památkové péče na všech jeho úrovních,
- ochrany památkových hodnot území a nemovitých kulturních památek dalšími subjekty, které se účastní procesů územního plánování – obce, kraje, vlastníci nemovitostí, odborná i obecná veřejnost.

Na základě doporučení, uvedených v metodice, mohou orgány památkové péče, případně další orgány a subjekty, přispět k prosazování zájmů památkové péče v procesech přípravy, projednávání, schvalování, případně přezkumu územního plánu, jakožto základního nástroje územního plánování. Obdobně může být metodika přínosem i v dalších procesech územního plánování.

Metodika má svou roli i pro standardizaci postupů při přípravě projektové dokumentace (vazba na standardy projektové dokumentace České komory architektů) a v odborném vzdělávání.

V metodice uvedená doporučení jsou formulována pro základní modelové situace. Procesní postup i relevantní argumentace se v jednotlivých případech může pochopitelně lišit s ohledem na konkrétní skutkové okolnosti.

## **IV. POPIS UPLATNĚNÍ CERTIFIKOVANÉ METODIKY**

Pro uplatňování předkládané metodiky primární cílovou skupinou (orgány státní památkové péče, Národní památkový ústav) je žádoucím opatřením její využití v rámci metodické činnosti Ministerstva kultury jakožto ústředního správního úřadu v oblasti státní památkové péče, resp. Národního památkového ústavu coby odborné organizace památkové péče. K tomu lze využít jak metodické dokumenty Ministerstva kultury, příp. Národního památkového ústavu, ale též další metodickou a vzdělávací činností ve vztahu k pracovníkům správních orgánů na úseku státní

památkové péče a Národního památkového ústavu, jeho územních odborných pracovišť. Autoři metodiky deklarují svou připravenost spolupracovat na takovém využití certifikované metodiky.

Pro širší uplatnění metodiky a její využití dalšími subjekty, zejména z řad autorizovaných osob - zpracovatelů územně plánovací dokumentace - je žádoucí jednak její publikace (bude zajištěna v rámci řešení projektu) a další zvyšování povědomí o její existenci a využitelnosti.

## V. PRAMENY

### Seznam hlavní použité a související literatury

- DAMOHORSKÝ, M., STEJSKAL, V. et al. Ochrana světového kulturního a přírodního dědictví UNESCO v středoevropském právním kontextu. Kolektivní monografie. Praha: Česká společnost pro právo životního prostředí, 2012.
- DIENSTBIER, F.: *(Nový) správní řád a zvláštní předpisy*. In: Kadečka, S.; Marek, D. (eds.): *Nový správní řád v praxi krajských úřadů*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2007, s. 162 a násl.
- DIENSTBIER, F.: *Památková péče. Územní plánování. Stavební řád*. In: Sládeček, V., Pouperová, O.: *Správní právo – zvláštní část*. 2. vyd. Praha: Leges, 2014
- DIENSTBIER, F.: *Právní formy některých správních úkonů ve stavebním právu*. In: Kadečka, S. (ed.): *Poceta Petru Průchovi*. Praha, 2009
- DIENSTBIER, F.: *Procesněprávní aspekty vytváření a užití koncepčních nástrojů ochrany životního prostředí*. In: *Koncepční nástroje ochrany životního prostředí z pohledu práva- sborník z konference*. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, 2003, s. 73-87
- DIENSTBIER, F.: *Rezoluce a doporučení Výboru ministrů Rady Evropy a výkon veřejné správy v ochraně životního prostředí*. In: *Rada Evropy a ochrana životního prostředí. Sborník z mezinárodní vědecké konference*. Trnava: TU, 2008
- DOLEŽAL, J., MAREČEK, J., SEDLÁČKOVÁ, V., SKLENÁŘ, T., TUNKA, M., VOBRÁTILOVÁ, Z.: *Nový stavební zákon v teorii a praxi*. Praha: Linde, 2006.
- HEGENBART, M., SAKAŘ, B. a kol.: *Stavební zákon. komentář*. 1. vyd. Praha: C.H.Beck, 2008.
- KIESOW, G.: *Památková péče v Německu*. Brno: Barrister & Principal, NPÚ ÚOP v Brně, 2012.
- KLIKOVÁ, A., HAVLAN, P., VALACHOVÁ, K., HAMPLOVÁ, E.: *Stavební právo, praktická právnícká příručka*. 3. aktual. vyd. Praha: Linde, 2009.
- KOŠATKOVÁ, B. *Význam a možnosti využití plánů zásad památkové ochrany pro regeneraci městských památkových rezervací a zón*. Almanach Programu regenerace městských památkových rezervací a městských památkových zón III. Praha: Ministerstvo kultury, 1998, s. 7–10.
- KUČOVÁ, V. *Česká republika a Seznam světového dědictví UNESCO. Zprávy památkové péče*, 2008, roč. 68, č. 5.
- MACHAČKOVÁ, J. a kol.: *Stavební zákon - komentář*. 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2013.
- MALÝ, S.: *Stavební zákon - komentář*. 2. vyd. Praha: Wolters Kluwer, 2013.
- MAREČEK, J., DOLEŽAL, J., SEDLÁČKOVÁ, V., SKLENÁŘ, T., TUNKA, M., VOBRÁTILOVÁ, Z.: *Komentář ke stavebnímu zákonu a předpisy související*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2013.
- MAREK, K., PRŮCHA, P.: *Nové stavební právo*. Brno: MU, 2007.
- MAZANEC, M., KŘENKOVÁ, J.: *Přehled judikatury z oblasti stavebního práva*. Praha: ASPI, a.s., 2008
- POUPEROVÁ, O., DIENSTBIER, F., VÍCHA, O.: *International Documents on Landscape Restoration*. In: *Acta Univ. Agric. Silvic. Mendelianae Brunensis*, 2015, 63, 1331-1334

- PRŮCHOVÁ, I. A kol.: *Stavební zákon a ochrana životního prostředí*. Brno: MU, 2011.
- SEDLÁKOVÁ, D. Zásadní význam územního plánování pro památkovou ochranu historických sídel. *Urbanismus a územní rozvoj*, 2003, č. 1.
- VARHANÍK, J., MALÝ, S. *Zákon o státní památkové péči. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2011, 1196 s.
- VÍCHA, O.: *The Concept of the Right to Cultural Heritage within the Faro Convention*. *International and Comparative Law Review*, No. 2, 2014, Vol. 14, s. 23 - 38
- ZÍDEK, M.; KLUSOŇ, J. Nový stavební zákon a změny zákona o státní památkové péči. 1. díl. *Zprávy památkové péče*, 2006, roč.66, č. 6.
- ZÍDEK, M.; KLUSOŇ, J. Nový stavební zákon a změny zákona o státní památkové péči. 2. díl. *Zprávy památkové péče*, 2007, roč. 67, č. 1.

## **Právní předpisy a mezinárodní smluvy**

(pozn.: metodika vychází ze znění všech citovaných právních předpisů k 30. červnu 2015)

- sdělení Ministerstva zahraničních věcí o přijetí Evropské charty místní samosprávy č. 181/1999 Sb.
- sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 73/2000 Sb. m. s. o přijetí Úmluvy o ochraně architektonického dědictví Evropy
- sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 99/2000 Sb. m. o přijetí Úmluvy o ochraně archeologického dědictví Evropy
- sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 91/2001 Sb. m. s. o přijetí Úmluvy o posuzování vlivů na životní prostředí přesahujících hranice států
- sdělení federálního ministerstva zahraničních věcí č. 159/2001Sb. o sjednání Úmluvy o ochraně světového kulturního a přírodního dědictví
- 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.
- sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 13/2005 Sb. m. s. o sjednání Evropské úmluvy o krajině
- směrnice Rady 92/43/EHS ze dne 21. 5. 1992 o ochraně přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin
- směrnice Evropského parlamentu a Rady 2001/42/ES ze dne 27. 6. 2001 o posuzování vlivů některých plánů a programů na životní prostředí
- směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/4/ES ze dne 28. 1. 2003 o přístupu veřejnosti k informacím o životním prostředí a o zrušení směrnice Rady 90/313/EHS
- směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/147/ES ze dne 30. 11. 2009 o ochraně volně žijících ptáků
- usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb. ze dne 16. prosince 1992 o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky
- ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů
- zákon č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči
- zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny
- zákon č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu
- zákon č. 360/1992 Sb., o výkonu povolání autorizovaných architektů a o výkonu povolání autorizovaných inženýrů a techniků činných ve výstavbě

- zákon č. 289/1995 Sb., o lesích a o změně a doplnění některých zákonů (lesní zákon)
- zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí)
- zákon č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon)
- zákon č. 150/2002 Sb., správní řád
- zákon č. 500/2004, správní řád
- zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)
- vyhláška ministerstva kultury ČSR č. 66/1988 Sb., kterou se provádí zákon České národní rady č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči; řadou dalších právních předpisů jsou prohlášeny jednotlivé národní kulturní památky, památkové rezervace a památkové zóny
- vyhláška č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a způsobu evidence územně plánovací činnosti
- vyhláška č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využití území

### **Judikatura správních soudů a Ústavního soudu**

- rozsudek NSS ze dne 16. 12. 2008, č. j. 1 Ao 3/2008-136, publ. pod č. 1795/2009 Sb. NSS
- rozsudek NSS ze dne 7. 1. 2009, č. j. 2 Ao 2/2008-62
- rozsudek NSS ze dne 30. 9. 2009, č. j. 6 Ao 4/2009-104
- usnesení NSS ze dne 18. 11. 2009, č. j. 9 Ao 3/2009 – 75, publ. pod č. 2009/2010 Sb. NSS
- rozsudek NSS ze dne 20. 1. 2010, č. j. 1 Ao 2/2009-86
- usnesení pléna Ústavního soudu ze dne 2. 11. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 5/10,
- rozsudek NSS ze dne 24. 11. 2010, č. j. 1 Ao 5/2010-169, publ. pod č. 2266/2011 Sb. NSS
- usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 6. 3. 2012, č. j. 9 Ao 7/2011-489, publ. pod č. 2606/2012 Sb. NSS
- nález Ústavního soudu ČR ze dne 10. 6. 2014, sp. zn. I. ÚS 59/14.
- usnesení pléna Ústavního soudu ze dne 24. 2. 2015, sp. zn. Pl. ÚS 22/
- rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 25. 2. 2015, č. j. 79 A 6/2014-193

### **VI. SEZNAM PUBLIKACÍ A VÝSTUPŮ Z ORIGINÁLNÍ PRÁCE, KTERÉ PŘEDCHÁZELY VÝSLEDKU TYPU CERTIFIKOVANÁ METODIKA**

- DIENSTBIER, F.: *Památková péče. Územní plánování. Stavební řád*. In: Sládeček, V., Pouperová, O.: *Správní právo – zvláštní část*. 2. vyd. Praha: Leges, 2014
- POUPEROVÁ, O., DIENSTBIER, F.: *Účastníci správního řízení podle rakouského a německého správního řádu – komparace s českou právní úpravou*. In: *Contemporary Administrative Law Studies*. Olomouc: UP, 2010
- DIENSTBIER, F.: *Uczestnictwo w postępowaniu administracyjnym*. In: *Udział społeczeństwa w zintegrowanej ochronie środowiska*. Sborník z konference. Wrocław, 2010; s. 213-222

- DIENSTBIER, F.: *Právní formy některých správních úkonů ve stavebním právu*. In: Kadečka, S. (ed.): Pocta Petru Průchovi. Praha, 2009
- DIENSTBIER, F.: *Rezoluce a doporučení Výboru ministrů Rady Evropy a výkon veřejné správy v ochraně životního prostředí*. In: Rada Evropy a ochrana životního prostředí. Sborník z mezinárodní vědecké konference. Trnava: TU, 2008
- DIENSTBIER, F.: *K právním formám činnosti veřejné správy*. In: Územní samospráva v České republice a Evropě. Problémy a perspektivy v XXI. století. Praha: Ústav státu a práva AV ČR, 2007; s. 261-269
- DIENSTBIER, F.: *(Nový) správní řád a zvláštní předpisy*. In: Kadečka, S.; Marek, D. (eds.): Nový správní řád v praxi krajských úřadů. Plzeň: Aleš Čeněk, 2007, s. 162 a násl.
- DIENSTBIER, F.: *Procesněprávní aspekty vytváření a užití koncepčních nástrojů ochrany životního prostředí*. In: Koncepční nástroje ochrany životního prostředí z pohledu práva- sborník z konference. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, 2003, s. 73-87
- POUPEROVÁ, O., DIENSTBIER, F., VÍCHA, O.: *International Documents on Landscape Restoration*. In: Acta Univ. Agric. Silvic. Mendelianae Brunensis, 2015, 63, 1331-1334
- POUPEROVÁ, O., VÍCHA, O., DIENSTBIER, F.: *Specificities of the Garden Architecture Monuments from the Legal Point of View*. In: Acta Univ. Agric. Silvic. Mendelianae Brunensis, 2015, 63, 1345-1355
- VÍCHA, O.: *Právní nástroje ochrany historické kulturní krajiny v právních předpisech na úseku památkové péče*. Acta Universitatis Carolinae – Iuridica, č. 2/2015, s. 87 - 116,
- VÍCHA, O.: *The Concept of the Right to Cultural Heritage within the Faro Convention*. International and Comparative Law Review, No. 2, 2014, Vol. 14, s. 23 - 38,

## **Přílohy:**

Příloha: Přehled procesu pořizování územního plánu se zdůrazněním role orgánů památkové péče jako dotčených orgánů

## Poznámky:

---

- <sup>1</sup> zákon č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči, ve znění pozdějších změn a doplňků (Pozn.: metodika vychází ze znění všech citovaných právních předpisů k 30. červnu 2015). Zejména nemohla být při zpracování metodiky více zohledněna připravovaná nová právní úprava, která má nahradit dosavadní zákon o státní památkové péči. Po mnohaletých přípravách byl návrh zákona o památkovém fondu předložen vládě České republiky až v druhé polovině roku 2015.
- <sup>2</sup> zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon).
- <sup>3</sup> V metodice jsou zpracovány především závěry judikatury Nejvyššího správního soudu, vztahující se k postavení a činnosti orgánů státní památkové péče jako dotčených orgánů v procesech územního plánování. Zohledněna jsou i rozhodnutí k činnosti jiných dotčených orgánů, pokud jejich závěry pro svou povahu dopadají i na postavení a činnost orgánů památkové péče. (Citovaná rozhodnutí správních soudů jsou dostupná v plném znění na [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz), citovaná rozhodnutí Ústavního soudu na adrese [nalus.usoud.cz](http://nalus.usoud.cz).)
- <sup>4</sup> § 18 odst. 1 stavebního zákona
- <sup>5</sup> § 18 odst. 4 stavebního zákona
- <sup>6</sup> § 19 stavebního zákona
- <sup>7</sup> Nesporně ale přitom platí, že stejně jako architektura i území musí sloužit, podléhá vývoji, nelze je zakonzervovat. „*Památková péče v oblasti architektury proto znamená přizpůsobování potřebám dané doby při zachování osobitosti, neznamená naprosté vyloučení změn, nýbrž kontrolu vývoje. V mnohem vyšší míře to platí pro zachování celých ulic, náměstí, částí sídel nebo městských jader. Podstata historického města tkví v syntéze původní formy a změn během historického procesu, v dualismu kontinuity a vývoje. Má-li se zachovat identita, musí se ovšem pečlivě ověřovat, které prvky a v jakém případě se musí zachovat.*“ In KIESOW, G.: *Památková péče v Německu*. Brno: Barrister & Principal, NPÚ ÚOP v Brně, 2012, s. 105.
- <sup>8</sup> Článek 7 Ústavy České republiky (Ústavní zákon č. 1/1993 Sb.)
- <sup>9</sup> Tyto cíle deklaruje již preambule Ústavy.
- <sup>10</sup> Článek 11 odst. 4 Listiny základních práv a svobod (součást ústavního pořádku České republiky na základě čl. 3 a 112 Ústavy a usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky)
- <sup>11</sup> Zvláštní význam pro řešenou problematiku má zejména Rámcová úmluva o hodnotě kulturního dědictví pro společnost (Faro, 2005), Česká republika ovšem dosud není její smluvní stranou. Smluvní strany této mezinárodní smlouvy se mj. zavazují **využívat všechny aspekty kulturního dědictví k obohacení** hospodářského, politického, společenského a kulturního rozvoje a **územního plánování**, podle zhodnocení významu kulturního dědictví (viz čl. 8 písm. a) smlouvy). Blíže VÍCHA, O. The Concept of the Right to Cultural Heritage within the Faro Convention. *International and Comparative Law Review*, No. 2, 2014, Vol. 14, s. 23 – 38.
- <sup>12</sup> Publikovaná jako č. 181/1999 Sb.
- <sup>13</sup> Publikovaná jako č. 73/2000 Sb. m. s.
- <sup>14</sup> Publikovaná jako č. 99/2000 Sb. m. s.
- <sup>15</sup> Publikovaná jako č. 13/2005 Sb. m. s.
- <sup>16</sup> Publikovaná jako č. 124/2004 Sb. m. s., tzv. Aarhuská úmluva
- <sup>17</sup> Publikovaná jako č. 91/2001 Sb. m. s., tzv. Espoo úmluva
- <sup>18</sup> Úmluva o ochraně světového kulturního a přírodního dědictví Organizace spojených národů (UNESCO), publikovaná pod č. 159/1991 Sb.
- <sup>19</sup> Zejména směrnice Rady a Evropského parlamentu č. 2003/4/ES ze dne 28. 1. 2003 o přístupu veřejnosti k informacím o životním prostředí a směrnice Evropského parlamentu a Rady 2001/42/ES, o posuzování vlivů některých plánů a programů na životní prostředí. Právní úprava územního plánování ale zahrnuje například i specifické požadavky na zvláštní ochranu tzv. evropsky významných lokalit podle směrnice Rady č. 92/43/EHS, o ochraně přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin, a ptačích oblastí podle směrnice č. 2009/147/ES o ochraně volně žijících ptáků.
- <sup>20</sup> Památkový zákon byl za dobu své účinnosti dvaadvacetkrát novelizován, dosud poslední novelou je zákon č. 303/2013 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím rekodifikace soukromého práva.
- <sup>21</sup> Při výkladu i aplikaci zákona o státní památkové péči je nutno brát zřetel na skutečnost, že se jedná o předpis z období před rokem 1989. Veškerá ustanovení tohoto zákona je tedy nutno vykládat v kontextu současného ústavního pořádku České republiky, včetně hodnot a principů, na nichž je tento ústavní pořádek postaven.
- <sup>22</sup> § 1 odst. 1 stavebního zákona
- <sup>23</sup> zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny
- <sup>24</sup> zákon č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon)
- <sup>25</sup> zákon č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu
- <sup>26</sup> zákon č. 289/1995 Sb., o lesích a o změně a doplnění některých zákonů (lesní zákon)
- <sup>27</sup> zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí)

- 
- <sup>28</sup> zákon č. 360/1992 Sb., o výkonu povolání autorizovaných architektů a o výkonu povolání autorizovaných inženýrů a techniků činných ve výstavbě
- <sup>29</sup> vyhláška ministerstva kultury ČSR č. 66/1988 Sb., kterou se provádí zákon České národní rady č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči; řadou dalších právních předpisů jsou prohlášeny jednotlivé národní kulturní památky, památkové rezervace a památkové zóny
- <sup>30</sup> vyhláška č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a způsobu evidence územně plánovací činnosti
- <sup>31</sup> vyhláška č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využití území
- <sup>32</sup> Z aktuálního znění návrhu zákona o památkovém fondu. Obdobně, byť dobovou terminologií, vymezuje základní hodnoty kulturních památek jakožto základní kategorie památkové ochrany i současný zákon o státní památkové péči.
- <sup>33</sup> § 25 a násl. stavebního zákona
- <sup>34</sup> Podrobná úprava obsahových náležitostí územně analytických podkladů je obsahem vyhlášky č. 500/2006 Sb.
- <sup>35</sup> § 27 odst. 2 stav. zák.
- <sup>36</sup> Povinnost poskytovat údaje o území, pokud jde o jejich aktivity, stíhá obdobně i vlastníky dopravní a technické infrastruktury.
- <sup>37</sup> § 28 stavebního zákona
- <sup>38</sup> Jedná se o údaje o území pro územně analytické podklady obcí, resp. pro rozbor udržitelného rozvoje území, vytvářený v jejich rámci.
- <sup>39</sup> Pokud má vztah k působnosti orgánů státní památkové péče.
- <sup>40</sup> Jen pokud není ochranné pásmo součástí údaje o chráněné památce či území.
- <sup>41</sup> § 31 a násl. stavebního zákona
- <sup>42</sup> Poprvé v usnesení NSS ze dne 18. 11. 2009, č. j. 9 Ao 3/2009-75, publ. pod č. 2009/2010 Sb. NSS), resp. v usnesení pléna Ústavního soudu ze dne 2. 11. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 5/10, opětovně v usnesení pléna Ústavního soudu ze dne 24. 2. 2015, sp. zn. Pl. ÚS 22/14.
- <sup>43</sup> K tomu rozsudek NSS ze dne 18. 11. 2009, č. j. 9 Ao 3/2009-75, publ. pod č. 2009/2010 Sb. NSS: „*Závaznost v Politice obecně vyjádřených záměrů pro pořizování a vydávání zásad územního rozvoje, územních a regulačních plánů a pro rozhodování v území ovšem neznamená a ani znamenat nemůže, že by kraje při pořizování zásad územního rozvoje automaticky převzaly do svých plánů realizaci v Politice obsažených záměrů, a to bez dalšího hodnocení jejich dopadů či zvažování možných variant. Takový postup by byl v rozporu se zvláštními právními předpisy jako je zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, nebo zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, případně zmíněná SEA směrnice komunitárního práva.*“
- <sup>44</sup> Tak i současná Politika územního rozvoje České republiky 2008, schválená vládou ČR dne 20. 7. 2009 usnesením č. 929, je dostupná na <http://www.mmr.cz>. Stejně jako 1. Aktualizace PÚR, schválená vládou ČR dne 15. dubna 2015 usnesením č. 276.
- <sup>45</sup> § 26 odst. 2 písm. c zákona o státní památkové péči. Ministerstvo také podalo připomínky jak při projednávání „původní“ Politiky územního rozvoje České republiky 2008, tak i její aktualizace.
- <sup>46</sup> Vzhledem k rozsáhlosti prací a nezbytné odbornosti je zpracovatelem územně plánovací dokumentace zpravidla autorizovaná fyzická osoba, (volně) sdružení autorizovaných osob nebo fyzická či právnická osoba, disponující pracovním týmem pod vedením autorizované osoby. Jen zcela výjimečně zpracovávají územně plánovací dokumentaci přímo kvalifikovaní pracovníci příslušného pořizovatele (nejspíše úřadu územního plánování).
- <sup>47</sup> Jde o relativně novou formu činnosti veřejné správy, využívanou tam, kde se ve vztahu k určité věci nebo území zasahuje do právní sféry neurčitého okruhu osob. Proces vydávání opatření obecné povahy upravuje podřídně ke stavebnímu zákonu zákon č. 500/2004 Sb., správní řád (§ 171 a násl.), přezkum správními soudy pak zakotvuje zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (§ 101a a násl.).
- <sup>48</sup> Některé orgány veřejné správy ve smyslu institucionálním (např. obecní úřad obce s rozšířenou působností nebo krajský úřad) vykonávají svou působnost na základě více zvláštních právních předpisů a jsou tedy různými správními orgány ve smyslu funkčním (jsou například současně orgánem ochrany přírody, vodoprávním úřadem, orgánem ochrany lesa, orgánem památkové péče apod.). V zájmu zjednodušení a sjednocení postupu stanoví stavební zákon, že v takovém případě vydávají tyto orgány pouze jedno, tzv. koordinované stanovisko (blíže § 4 odst. 7 stavebního zákona).
- <sup>49</sup> Jako oprávněné investory stavební zákon označuje vlastníky, správce a provozovatele veřejné dopravní infrastruktury (pozemních komunikací, drah, letišť, případně vodních cest) a veřejné technické infrastruktury (elektrizační a jiné energetické přenosové či distribuční soustavy, telekomunikačních a dalších tzv. inženýrských sítí). (§ 39 odst. 2 stav. zák.)
- <sup>50</sup> Zástupce veřejnosti je institut kvalifikované účasti veřejnosti na průběhu pořizování územně plánovací dokumentace. Zatímco kdokoliv může podávat připomínky, které je pořizovatel povinen vzít za podklad pro svá rozhodnutí, je zástupce veřejnosti (obdobně jako další subjekty) oprávněn podávat námítky, o kterých musí být rozhodnuto příslušným zastupitelstvem při schvalování územně plánovací dokumentace. Zástupcem veřejnosti může být fyzická nebo právnická osoba, kterého zmocnil zákonem stanovený počet občanů obce nebo kraje, kteří uplatňují věcně shodnou připomínku k návrhu územně plánovací dokumentace. (§ 23 stav. zák.)

- <sup>51</sup> Zákon upravuje podrobnosti nařizování a průběhu veřejného projednávání územně plánovací dokumentace, resp. jejích návrhů. Veřejné projednání nařizuje pořizovatel územně plánovací dokumentace, který stanovuje jejich počet a datum, čas a místo jednotlivých projednání. O jejich konání informuje zveřejněním informace, zpravidla spolu s veřejným vystavením návrhu, kterého se projednání týká. Stanovené subjekty a orgány o něm informuje jednotlivě. O průběhu projednání vede pořizovatel písemný záznam. Součástí veřejného projednání je výklad projednávaného návrhu ze strany pořizovatele nebo zpracovatele. Stanoviska, námítky a připomínky se při veřejném projednání uplatňují písemně s identifikací a podpisem osoby, která je podala. (§ 22 a jiné stav. zák.) Na termín veřejného projednání je obvykle vázána lhůta pro podávání připomínek, stanovisek, námitek a dalších vyjádření jednotlivých skupin zúčastněných osob a orgánů k projednávanému návrhu.
- <sup>52</sup> Zejména v případě dotčených orgánů je takto rozsáhlé uplatňování zásady koncentrace krajně problematické. Vypracování příslušných stanovisek, včetně potřebných analýz, je časově velice náročné, dotčené orgány je mohou ve stanovených lhůtách stihnout zpravidla jen na úkor svých dalších činností. A především, je sporné, zda lze zájmem na rychlém procesu územního plánování ospravedlnit případný rozpor výsledného návrhu se zásadou materiální pravdy a zásadou ochrany veřejného zájmu.
- <sup>53</sup> Podrobnější náležitosti obsahu zásad územního rozvoje stanoví vyhláška č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a způsobu evidence územně plánovací činnosti.
- <sup>54</sup> Podle § 45i zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů.
- <sup>55</sup> Postupem podle § 136 odst. 6 spr. řádu.
- <sup>56</sup> Zákon stanoví, že pokud by pořizovatel při závěrečném vyhodnocení dospěl k závěru o rozporu návrhu s některým z obligatorních podkladů, navrhne zastupitelstvu kraje zamítnutí návrhu zásad územního rozvoje. (§ 40 odst. 3 stav. zák.) Takovým podkladem může být i stanovisko Ministerstva kultury jako dotčeného orgánu státní památkové péče.
- <sup>57</sup> Podle závěru judikatury správních soudů je tento okamžik klíčový. Nejen, že teprve od něj jsou zásady územního rozvoje a jiné kategorie územně plánovací dokumentace vydávané formou opatření obecné povahy, způsobilé vyvolávat právní účinky, ale např. též po posuzování lhůty pro jejich případný soudní přezkum. Podle usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 6. 3. 2012, č. j. 9 Ao 7/2011-489, (publ. pod č. 2606/2012 Sb. NSS)
- <sup>58</sup> V hl. m. Praze může být územní plán pořízen a vydán pro celé území hlavního města nebo pro jeho vymezenou část.
- <sup>59</sup> Dohodu o parcelaci uzavírá investor záměru na změnu využití území s vlastníky pozemků a staveb v území dotčeném jeho záměrem. Tato dohoda má zajistit jednak takové uspořádání území, které umožní všem těmto osobám užívání jejich pozemků a staveb, jednak (společné) splnění požadavků územního plánu např. na vymezení veřejných komunikací a dalších veřejných prostranství v dotčeném území.
- <sup>60</sup> Pokud pořizovatel ve stanoveném čase nezpracuje územní studii nebo nepořídí regulační plán, rozhoduje se o záměrech na změny využití území pouze podle požadavků územního plánu.
- <sup>61</sup> Návrh na pořízení územního plánu se podává u obce, pro jejíž území se pořizuje, a obsahuje kromě identifikace navrhovatele především návrh změny využití ploch na území obce, údaje o současném využití dotčených ploch, důvody pro pořízení územního plánu nebo jeho změny a návrh úhrady nákladů na pořízení územního plánu. Pořizovatel po posouzení návrhu, případně odstranění jeho vad, návrh buď odmítne, nebo postoupí zastupitelstvu obce k rozhodnutí (§ 46 stav. zák.)
- <sup>62</sup> Podle předchozí právní úpravy následoval *koncept územního plánu* jako nejprve obligatorní, posléze již pouze fakultativní fáze procesu pořizování územního plánu, jejímž účelem bylo ověřit proveditelnost zadání územního plánu a požadavků všech zúčastněných aktérů, a to i ve variantách řešení. V současnosti jsou tyto úkoly obligatorně součástí prvotních fází zpracování a projednání zadání územního plánu.
- <sup>63</sup> Postupem podle § 136 odst. 6 spr. řádu.
- <sup>64</sup> K požadavkům na obsah odůvodnění územně plánovací dokumentace např. rozsudek NSS ze dne 24. 11. 2010, č. j. 1 Ao 5/2010-169, publ. pod č. 2266/2011 Sb.
- <sup>65</sup> Do zastavěného území se zahrnují pozemky v intravilánu, s výjimkou ploch zemědělských plodin, a dále pozemky mimo intravilán, zejména pokud jde o zastavěné stavební pozemky, pozemní komunikace, ze kterých jsou vjezdy na pozemky zastavěného území a další pozemky, které jsou obklopeny pozemky zastavěného území, s výjimkou pozemků vinic, chmelnic a zahradnictví. Na území obce se vymezuje jedno případně více zastavěných území. Hranici zastavěného území tvoří čára vedená pravidla po hranici parcel. (§ 58 stav. zák.)
- <sup>66</sup> Modelovým případem byl donedávna stav ve statutárním městě Olomouci. Kromě územního plánu byly pro jeho území zpracovány dva regulační plány (podle starší právní úpravy). Jeden pro území městské památkové rezervace, na němž bylo potřeba stanovit bližší podmínky využití území z důvodu prosazení památkové ochrany historické podoby centra města, druhý pro jedno z místních sídlišť, u něhož se doposud nepodařilo uspokojivě vypořádat s neblahými důsledky panelové výstavby z 80. let 20. století (počínaje nízkou urbanistickou hodnotou území, přes nedostatečnou infrastrukturu území až po novodobý problém nedostatku parkovacích míst).
- <sup>67</sup> Toho je využíváno zejména u regulačních plánů vydávaných na žádost investora rozsáhlejších nebo jinak složitějších záměrů v území.
- <sup>68</sup> S působením takových spolků počítá také schválený věcný záměr zákona o památkovém fondu i jeho současné paragrafované znění. Právo participace (nejen environmentálních) spolků na procesech územního plánování,



včetně soudního přezkumu územně plánovací dokumentace soudy ve správním soudnictví výslovně zmiňuje např. také nálezy Ústavního soudu ze dne 30. 5. 2014, sp. zn. I. ÚS 59/14.

<sup>69</sup> § 26 odst. 2 písm. c) zákona o státní památkové péči

<sup>70</sup> § 28 odst. 2 písm. c) zákona o státní památkové péči

<sup>71</sup> § 29 odst. 2 písm. c) zákona o státní památkové péči

<sup>72</sup> Nachází-li se tedy na území obce, pro které je pořizován územní plán památková rezervace nebo památka zapsaná na seznamu světového kulturního dědictví, je dotčeným orgánem památkové péče pouze Ministerstvo kultury a nikoliv již krajský úřad nebo obecní úřad územního plánování. To je shodou okolností případ mimo jiné i sídel obou řešitelských pracovišť projektu, jehož je tato metodika výstupem: Olomouc a Lednice na Moravě, resp. Brno

<sup>73</sup> V praxi tento institut i po letech od nabytí účinnosti stavebního zákona naráží na řadu problémů, např. zda zůstane u pouhé sumarizace požadavků za všechny dotčené oblasti, nebo (v opačném případě) provede skutečnou věcnou koordinaci dílčích požadavků. Jedním z problematičtějších bodů je i kvalifikace úřední osoby, která by takovou koordinaci prováděla.

<sup>74</sup> Zejména § 136, aplikovaný při vydávání opatření obecné povahy na základě § 174 odst. 2 spr. řádu

<sup>75</sup> Jak dokládá judikatura správních soudů, nejde o planou proklamaci. Soudy z tohoto ustanovení dovozují odpovědnost obou typů orgánů za řádný výkon veřejné správy, a to zejména ve vztahu k ochraně práv osob dotčených na jejich právech územně plánovací činnosti a jejími výstupy. Za všechny např. rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 25. 2. 2015, č. j. 79 A 6/2014-193.

<sup>76</sup> § 4 odst. 2 písm. b) stavebního zákona

<sup>77</sup> Při nedostatku výslovné právní úpravy je na místě uplatnit zde analogicky právní úpravu pro vydávání závazných stanovisek k záměrům obnovy kulturních památek (§ 14 odst. 6 zákona o státní památkové péči).

<sup>78</sup> Podle § 136 odst. 6 s použitím § 133 odst. 2 a 3 spr. řádu, nedojde-li k dohodě mezi dotčenými orgány, věc je postoupena k rozhodnutí jejich společně nadřízenému orgánu (např. ministerstvo životního prostředí ve věcech ochrany přírody a krajiny na jedné straně a ochranou zemědělského půdního fondu na straně druhé). Není-li takový orgán (což bude častější) musí být věc postoupena věcně příslušným ústředním správním úřadům. Ty se pokusí spornou otázku vyřešit v rámci dohodovacího řízení, pokud by neuspěly ani ty, sporná otázka by musela být předložena k rozhodnutí vládě.

<sup>79</sup> Například skutečnost, že v mezidobí došlo k vyhlášení nové kulturní památky, národní kulturní památky nebo památkově chráněného území anebo k objevení nového archeologického naleziště.

<sup>80</sup> Pochopitelně bude například v měřítku regulačního plánu namísto uplatňovat konkrétnější požadavky ochrany např. určité kulturní památky, než v měřítku územního plánu nebo dokonce zásad územního rozvoje.

<sup>81</sup> To však v žádném případě neznamena, že by dotčený orgán, který např. ve svém stanovisku k zadání změny územního plánu souhlasil s jejím zpracováním, nemohl ve svém pozdějším stanovisku k návrhu změny územního plánu nesouhlasit s konkrétním věcným řešením. (Podle rozsudku NSS ze dne 30. 9. 2009, č. j. 6 Ao 4/2009-104)

<sup>82</sup> Vytvořený ve struktuře odpovídající příloze č. 6 vyhlášky č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a způsobu evidence územně plánovací činnosti.

<sup>83</sup> Podle platné právní úpravy do roku 2012 se jednalo, přinejmenším fakultativně, o fázi konceptu územního plánu.

<sup>84</sup> Srovnej § 43 odst. 1 stavebního zákona, podrobnosti upravuje vyhláška č. 501/2006 Sb. o obecných požadavcích na využívání území.

<sup>85</sup> Podle rozsudku NSS ze dne 20. 1. 2010, č. j. 1 Ao 2/2009-86, uplatní-li v procesu pořizování územního plánu dotčený orgán požadavek podmíněni využití území v určité lokalitě územní studií, je tomuto požadavku vyhověno pouze, pokud je územní studie zpracována jako podklad pro pořizování územního plánu, nebo je-li územním plánem stanoveno zpracování územní studie jako podmínka pro rozhodování o tomto území.

<sup>86</sup> Zde autoři metodiky s ohledem na své pracoviště snad ani nemohou uvést jiné příklady, než baziliku Panny Marie na Sv. Kopečku u Olomouce, resp. Klášterní Hradisko, barokní komplex bývalého kláštera, dnes vojenské nemocnice ležící již přímo v Olomouci.

<sup>87</sup> Tento požadavek se objevuje i v judikatuře správních soudů. Tak např. v rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 25. 2. 2015, č. j. 79 A 6/2014-193, je reflektována skutečnost, že podle výnosu Ministerstva kultury ČR ze dne 21. 12. 1987, č. j. 16417/87-VI/1, jímž bylo prohlášeno historické jádro Olomouce městskou památkovou rezervací, je chráněnou hodnotou panorama města a jeho uplatnění v blízkých i dálkových pohledech.

<sup>88</sup> K postupům při tvorbě těchto dokumentů srovnej např.: KUČERA, P.: Metodika koncepce uspořádání krajiny pro ochranu a obnovu kulturních, historických a přírodních hodnot v území. Certifikovaná metodika. Brno: Mendelu, 2015.; KUČOVÁ, V. a kol.: Metodika tvorby standardizovaného záznamu krajinné památkové zóny. Certifikovaná metodika. Odborné a metodické publikace NPÚ, svazek č. 53. Praha: NPÚ, 2014; SALAŠOVÁ, A. a kol.: Metodika identifikace komponovaných krajin. Návrh certifikované metodiky. Brno: Mendelu, 2015.; KUČERA, P.: Metodika identifikace kulturních artefaktů v krajině. Návrh certifikované metodiky. Brno: Mendelu, 2015.

<sup>89</sup> Podle rozsudku NSS ze dne 20. 1. 2010, č. j. 1 Ao 2/2009-86.

<sup>90</sup> „... na odůvodnění rozhodnutí o námitkách je třeba klást stejné požadavky jako v případě typických správních rozhodnutí (§ 68 odst. 3 spr. řádu). Musí z něj být seznatelné, z jakého důvodu považuje správní orgán podané námitky za liché, mylné nebo vyvrácené, nebo proč považuje předestírané skutečnosti za nerozhodné, nesprávné,

---

*nebo jinými řádně provedenými důkazy za vyvrácené.*“ Podle rozsudku NSS ze dne 24. 11. 2010, č. j. 1 Ao 5/2010-169 (publikovaný též jako č. 2266/2001 Sb. NSS)

<sup>91</sup> Např. v rozsudku NSS ze dne 7. 1. 2009, č. j. 2 Ao 2/2008-62.

<sup>92</sup> I z judikatury správních soudů citované v této metodice je zřejmé, že spolu s (dalšími) procesními vadami při pořizování územně plánovací dokumentace, představuje nedostatek odůvodnění vůbec nejčastější důvod pro zrušení napadené územně plánovací dokumentace nebo její části. Za všechny např. rozsudek NSS ze dne 16. 12. 2008, č. j. 1 Ao 3/2008 – 136 (publ. pod č. 1795/2009 Sb. NSS): *„I v odůvodnění opatření obecné povahy je nutno uvést důvody výroku, podklady pro jeho vydání a úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů (§ 68 odst. 3 a § 174 odst. 1 správního řádu z roku 2004). Nedostatek rozhodovacích důvodů způsobuje jeho nepřezkoumatelnost.*

Tabulka

Přehled procesu pořizování územního plánu se zdůrazněním role orgánů památkové péče jako dotčených orgánů

ř.	Fáze procesu	orgán územního plánování	jiné osoby/orgány	orgán památkové péče
1	pořízení		ZO: rozhodnutí o pořízení úp	
2	ZADÁNÍ ÚP	zpracování návrhu, zaslání k vyjádření  úprava návrhu zadání, předložení ke schválení	Každý: připomínky DO: vyjádření, KÚ: vyjádření, podněty sousedních obcí  ZO: schválení zadání úp	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>vyjádření k návrhu zadání</b> Obsahem vyjádření: požadavky na obsah územního plánu vyplývající z právních předpisů a územně plánovacích podkladů Lhůta: 30 dnů od obdržení návrhu <b>K!</b></li> </ul>
3	NÁVRH ÚP	zpracování návrhu úp		
4		společné jednání o návrhu	DO: účast na společném jednání, DO: stanoviska připomínky sousedních obcí	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>účast na společném jednání</b> Lhůta: dle termínu jednání</li> <li>• <b>uplatnění stanoviska</b> Obsah: připomínky k návrhu Lhůta: 30 dnů ode dne jednání <b>K!</b></li> </ul>
5		zveřejnění návrhu	Každý: připomínky KÚ: stanovisko (koordinace vnějších vztahů, soulad návrhu s nadřazenou úpd, ...)	
6		vyhodnocení výsledků projednání, řešení případných rozporů, výběr variant (pokud byly zpracovávány),	ZO: schválení výběru variant zastupitelstvem obce (pokud byly zpracovávány)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>účast na řešení rozporů</b></li> </ul>

Varianta 1

7		případná úprava návrhu a pokračování (→ ř. 8)		
---	--	---	--	--

Varianta 2 Vystala potřeba přepracovat původní návrh, např. pro neřešitelné rozpory mezi zadáním a požadavky dotčených orgánů nebo krajského úřadu.

7		zpracování návrhu pokynů ke zpracování nového návrhu úp	ZO: schválení pokynů ke zpracování nového návrhu úp (→ ř. 3)	
---	--	---	--	--

Pokračování:

8	- řízení o návrhu úp	veřejné projednání návrhu úp	všichni: účast na veřejném projednání vlastníci pozemků a staveb dotčených návrhem řešení: námitky oprávnění investoři: námitky zástupce(i) veřejnosti: námitky Každý: připomínky DO: stanovisko ke změnám od společného jednání KÚ: stanovisko ke změnám od společného jednání	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>účast na veřejném projednání</b> <i>Lhůta:</i> dle termínu projednání</li> <li>• <b>stanovisko ke změnám od společného jednání</b> <i>Lhůta:</i> 7 dnů ode dne projednání <b>K!</b></li> </ul>
9		vyhodnocení výsledků projednání, zpracování návrhu rozhodnutí o námitkách, zpracování návrhu vyhodnocení připomínek, doručení návrhů dotčeným orgánům a krajskému úřadu	DO: vyjádření k návrhu rozhodnutí o námitkách a k návrhu vypořádání připomínek ve své věcné působnosti KÚ: vyjádření k návrhu rozhodnutí o námitkách a k návrhu vypořádání připomínek	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>vyjádření k návrhu rozhodnutí o námitkách a k návrhu vypořádání připomínek ve své věcné působnosti</b> <i>Lhůta:</i> 30 dnů od doručení návrhů <b>K!</b></li> </ul>

Varianta 1 Vystala potřeba dílčí úpravy návrhu

10		úprava návrhu, → ř. 8		
----	--	-----------------------	--	--

Varianta 2 Vystala potřeba přepracovat původní návrh, např. pro neřešitelné rozpory mezi výsledkem společného jednání a zásadními námitkami vlastníků dotčených nemovitostí.

10		zpracování návrhu pokynů ke zpracování nového návrhu úp	ZO: schválení pokynů ke zpracování nového návrhu úp (→ ř. 3)	
----	--	---	--	--

Varianta 3 Bez komplikací

10		→ ř. 11		
----	--	---------	--	--

Pokračování:

11		závěrečné přezkoumání návrhu úp, konečná formulace odůvodnění, návrh na vydání úp nebo na zamítnutí	ZO: a) schválení návrhu (po ověření souladu s PÚR, ZÚR nebo regul. plánu kraje, se stanovisky dotčených orgánů nebo výsledkem řešení rozporů a stanoviskem krajského úřadu) (→ ř. 12), nebo b) vrácení návrhu pořizovateli s pokyny k úpravě a novému projednání (→ ř. 3) c) zamítnutí návrhu.	
12	vydání územního plánu	Oznámení o vydání územního plánu veřejnou vyhláškou na úřední desce.		

**Poznámka k tabulce:** Pro zachování přehlednosti nejsou v přehledu zahrnuty dílčí procesy a úkony aktérů, které nemají bezprostřední ani podstatný vliv na postavení a roli orgánů památkové péče jako dotčených orgánů. Jde zejména o proces posouzení vlivů na životní prostředí, včetně posouzení vlivů na evropsky významné lokality, a o úkony pověřeného zastupitele, spolupracujícího na činnosti pořizovatele územního plánu. Samostatně není v přehledu uveden ani zpracovatel územního plánu.

**Ve sloupci ostatní osoby/orgány jsou zkratkami uvedeny:**

ZO: zastupitelstvo obce, pro kterou je územní plán pořizován;

DO: další dotčené orgány (týká se samozřejmě i orgánů památkové péče, které jsou pro zvýraznění uvedeny samostatně v posledním sloupci);

KÚ: krajský úřad jakožto nadřízený orgán územního plánování;

u dalších osoby je pro zachování přesnosti zachováno slovní označení.

**Další zkratky a značky k tabulce:**

KI: zásada koncentrace: k vyjádřením a stanoviskům podaným po stanovené lhůtě pořizovatel nepřihlíží. V případě vyjádření k návrhu rozhodnutí o námitkách a návrhu vypořádání připomínek se má po marném uplynutí lhůty za to, že dotčený orgán s návrhy souhlasí!

→: pokračování na (řádku).

**Ministerstvo kultury, Maltézské náměstí 1, Praha 1,  
Odbor výzkumu a vývoje**

Č.j. MK 23118/2016 OVV  
Sp. Zn. MK-S 1299/2016 OVV

**v y d á v á**

## **OSVĚDČENÍ**

č. 119

**o uznání uplatněné Certifikované metodiky  
v souladu s podmínkami „Metodiky hodnocení výsledků výzkumu a vývoje“**

**Název metodiky:** *Prosazování ochrany kulturních hodnot v procesech územního plánování*

**Autorský kolektiv:** *JUDr. Ing. Filip Dienstbier, Ph.D., JUDr. Olga Pouperová, Ph.D.,  
JUDr. Ondřej Vícha, Ph.D.*

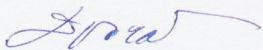
**Příjemce podpory, na jehož základě byla metodika vytvořena:** *Univerzita Palackého v  
Olomouci*

**Dedikace :** *Projekt Programu NAKI „Metody a nástroje krajinářské architektury pro rozvoj  
území“  
Identifikační kód DF11P01OVV019*

**Uživatelé metodiky v praxi:**

- státní správa - odborné i výkonné složky památkové péče
- krajské úřady jako pořizovatelé územního plánu
- Ministerstvo kultury a Ministerstvo pro místní rozvoj
- urbanisté a architekti (také jako podklad pro standardy České komory architektů)
- úřady územního plánování
- relevantní obory školství
- odborná veřejnost
- vlastníci památek
- zainteresovaná občanská sdružení

V Praze dne 01. 04. 2016



.....  
Ing. Martina Dvořáková  
ředitelka Oboru výzkumu a vývoje

