

Vezměte, prosíme, na vědomí, že text článku odpovídá platné právní úpravě ke dni publikace.

Několik poznámek ke vzájemným vztahům různých typů územně plánovací dokumentace

V současné době probíhají legislativní práce na přípravě paragrafovaného znění návrhu nového stavebního zákona, který nahradí stávající právní úpravu z r. 1976. Jednou z otázek, s nimiž se bude muset nový zákon též vypořádat, jsou i vzájemné vztahy různých typů územně plánovací dokumentace, a to územního plánu velkého územního celku a územního plánu obce, resp. územního plánu a regulačního plánu.

V současné době probíhají legislativní práce na přípravě paragrafovaného znění návrhu nového stavebního zákona, který nahradí stávající právní úpravu z r. 1976. Jednou z otázek, s nimiž se bude muset nový zákon též vypořádat, jsou i vzájemné vztahy různých typů územně plánovací dokumentace, a to územního plánu velkého územního celku a územního plánu obce, resp. územního plánu a regulačního plánu. O tom, že řešení tohoto problému není a nebude jednoduchou záležitostí, svědčí i skutečnost, že ve vládou schváleném věcném záměru nového stavebního zákona z června loňského roku se říká pouze to, že zákon upraví řešení souladu různých druhů územně plánovací dokumentace. Zkusme se tedy zamyslet nad dnešním právním stavem a přispět tím zároveň do diskuse k návrhu nového stavebního zákona.

Podle § 2 odst. 3 stávajícího stavebního zákona patří územně plánovací dokumentace vedle územně plánovacích podkladů a územních rozhodnutí k základním nástrojům územního plánování. Jednotlivé druhy územně plánovací dokumentace vypočítává § 8 stavebního zákona a jsou jimi územní plán velkého územního celku, územní plán obce a regulační plán. Obsah těchto jednotlivých typů územně plánovací dokumentace je popsán v ustanoveních § 9 až 11 stavebního zákona.

Územně plánovací dokumentaci pořizují a schvalují orgány územního plánování, kterými jsou podle § 12 stavebního zákona obce, okresní úřady, kraje, Ministerstvo pro místní rozvoj a Ministerstvo obrany. Z uvedeného výčtu plyne, že pojem „orgán územního plánování“ není v daném případě nejvhodnější, protože se hodí pouze pro okresní úřady a obě uvedená ministerstva, což jsou správní úřady podle čl. 79 odst. 1 Ústavy ČR (dříve orgány státní správy). Kraje a obce jsou ovšem právními osobami (veřejnoprávními korporacemi – čl. 101 odst. 3 Ústavy), které samy mají své orgány (zastupitelstva, rady, obecní, resp. krajské úřady atd.), a není proto přesné označovat za „orgány“ samotné územní samosprávné celky. Jak navíc uvidíme dále, znamená pojem „orgán územního plánování“ na úrovni územního samosprávného celku v některých případech obecní, resp. krajský úřad a v některých případech zastupitelstvo obce, resp. kraje, a to v závislosti na tom, jde-li o pořizování nebo naopak schvalování územně plánovací dokumentace. Který orgán územního samosprávného celku v tom kterém případě příslušný lze seznat teprve ze zákona o obcích, nikoliv ze zákona stavebního.

Vzájemný vztah pořizování a schvalování územně plánovací dokumentace je ve stávajícím zákoně vyřešen ne zcela jasně, a to jak z hlediska určení typu působnosti územních samosprávných celků, tak i z hlediska vazeb mezi „orgány“ územního plánování v rámci tohoto procesu. Obec pořizuje svou územně plánovací dokumentaci, tzn. územní plán a regulační plán, ve své přenesené působnosti (§ 13 stavebního zákona), to samé platí i pro kraje (§ 14 odst. 2 písm. b) stavebního zákona).

Schvalování územně plánovací dokumentace je ale jak na úrovni obce tak na úrovni kraje součástí jejich působnosti samostatné. To vyplývá v případě krajů jednak z § 26 stavebního zákona, podle jehož odst. 1 schvaluje územní plány velkých územních celků pro svá území kraj v samostatné působnosti a dále z § 35 odst. 2 písm. e) zákona č. [129/2000](#) Sb., o krajích, podle něhož je pravomoc schvalovat územně plánovací dokumentaci pro území kraje vyhrazena zastupitelstvu kraje a jde tedy

o součást samostatné působnosti kraje (viz § 14 odst. 2 zákona o krajích). O samostatnou působnost jde i v případě obcí, když schvalují územní a regulační plány podle § 26 odst. 2 stavebního zákona. To, že jde o působnost samostatnou sice v tomto ustanovení výslovně stanoveno není, to, že tomu tak je, nicméně jednoznačně plyne z § 84 odst. 2 písm. b) a § 35 odst. 2 zákona č. [128/2000](#) Sb., o obcích. Stejně jako na úrovni kraje je i v případě obce schvalování územně plánovací dokumentace vyhrazeno zastupitelstvu.

Stavební zákon tedy co do typu působnosti územních samosprávných celků rozlišuje (dodejme, že značně nelogicky) pořizování územně plánovací dokumentace (přenesená působnost) a schvalování územně plánovací dokumentace (samostatná působnost). Z hlediska zákona o obcích a zákona o krajích to znamená, že pořizování územně plánovací dokumentace patří typicky do pravomoci obecního, resp. krajského úřadu, a to na základě § 109 odst. 3 písm. b) zákona o obcích, resp. § 67 věta první zákona o krajích. Jedině v případě přenesené působnosti lze také ve vztahu k obcím a krajům jako územním samosprávným celkům, které mají právo na samosprávu (viz čl. 100 odst. 1 Ústavy ČR) mluvit o „nadřazeném orgánu územního plánování“. Pro obecní úřad je při výkonu přenesené působnosti v oblasti územního plánování ve smyslu § 14 odst. 1 písm. a) stavebního zákona nadřazeným orgánem územního plánování okresní úřad, je ale zřejmé, že tato nadřízenost se týká právě jen přenesené působnosti a jen vztahu okresního úřadu k obecnímu úřadu. V případě schvalování územně plánovací dokumentace, která je součástí samostatné působnosti obce a patří do vyhrazené působnosti zastupitelstva obce, o žádnou nadřízenost jít nemůže, neboť zastupitelstvu obce není (a nemůže být) při výkonu samostatné působnosti „nadřazen“ žádný orgán veřejné správy. V případě územní samosprávy neexistuje nadřízenost a podřízenost, ale pouze vzájemné vztahy vyplývající z výkonu správního dozoru nad samosprávou. Pokud by tomu tak bylo, nešlo by již mluvit o samosprávě, tedy samostatné správě vlastních záležitostí.

Z tohoto pohledu vyvolává velké pochybnosti ustanovení § 25 odst. 1 a 2 stavebního zákona, které říká, že územně plánovací dokumentaci lze schválit (z hlediska obce nebo kraje tedy vykonávat Ústavou ČR zaručené právo na samosprávu) teprve na základě potvrzení (?) nadřazeného (!) orgánu územního plánování. To by v případě obce znamenalo, že usnesení zastupitelstva obce v samostatné působnosti o schválení územně plánovací dokumentace je podmíněno předchozím potvrzením okresního úřadu o souladu obsahu návrhu územně plánovací dokumentace se stavebním zákonem a ostatními právními předpisy, a to včetně prověření souladu územního plánu obce s územním plánem velkého územního celku a regulačního plánu s územním plánem obce a s územním plánem velkého územního celku. Jak již ale bylo řečeno, zastupitelstva územních samosprávných celků nemají a nemohou mít při výkonu své samostatné působnosti žádné „nadřazené orgány“, neboť něco takového by bylo popřením samotného principu samosprávy.

Otazníky toto ustanovení vyvolává též z hlediska jeho vztahu k čl. 101 odst. 4 Ústavy ČR, podle kterého může stát zasahovat do činnosti (samostatné působnosti) územních samosprávných celků jen vyžaduje-li to ochrana zákona a jen způsobem zákonem stanoveným. V daném případě je ale splněna jen první z podmínek, tedy ochrana zákona (viz § 25 odst. 1 stavebního zákona). Zákonem ale není stanoven způsob zásahu státu (v daném případě tedy okresního úřadu) do samostatné působnosti obce spočívající zde ve vydání potvrzení o souladu různých typů územně plánovací dokumentace. Podle § 28 stavebního zákona se na projednávání a schvalování územně plánovací dokumentace nevztahují obecné předpisy o správním řízení, tzn. zákon č. [71/1967](#) Sb., o správním řízení (správní řád) a sám stavební zákon nestanoví, jakou právní formu má mít „potvrzení nadřazeného orgánu územního plánování“. Je tedy otázkou, jakými právními prostředky by se mohla obec proti případnému nesouhlasnému stanovisku okresního úřadu bránit. Díky vyloučení použití správního řádu nelze sáhnout k použití opravných prostředků, ať již řádných nebo mimořádných, ve správním řízení. V úvahu by proto zřejmě přicházelo přímé využití ustanovení § 247 odst. 1 zákona č. [99/1963](#) Sb., soudní řád správní, od 1.1.2003 pak § 65 zákona č. [150/2002](#) Sb., soudní řád správní nebo podání ústavní stížnosti podle čl. 87 odst. 1 písm. c) Ústavy, resp. § 72 odst. 1 písm. b) zákona č. [182/1993](#) Sb., o Ústavním soudu. Takové „potvrzení“ okresního úřadu je jistě rozhodnutím orgánu veřejné správy, jímž se zakládají, mění, ruší či závazně určují práva nebo povinnosti fyzických či

právnických osob, neboť při stávajícím znění stavebního zákona má toto „potvrzení“ přímý vliv na výkon samostatné působnosti obce, tedy práva obce na samosprávu.

Ne zcela jasně je ve stávajícím stavebním zákoně upravena ve vztahu k principům zákona o obcích, resp. zákona o krajích také závaznost územně plánovací dokumentace (§ 29 a 30 stavebního zákona). Podle § 29 odst. 1 obsahuje územně plánovací dokumentace závazné a směrné části řešení, přičemž závazné jsou základní zásady uspořádání území a limity jeho využití vyjádřené v regulativech (ostatní části řešení jsou směrné). Aby mohla být územně plánovací dokumentace, resp. její vybrané části, obecně (tzn. jak pro orgány veřejné správy, tak pro fyzické a právnické osoby) závazná, je upravena její publikace a právní forma této publikace, a to v § 29 odst. 3 stavebního zákona, podle kterého závaznou část územního plánu velkého územního celku a její změny vyhláší v případě, kdy tuto územně plánovací dokumentaci schvaluje vláda, Ministerstvo pro místní rozvoj uveřejněním plného znění ve Sbírce zákonů formou sdělení. Závaznou část územně plánovací dokumentace a její změny, které schvaluje kraj nebo obec v samostatné působnosti, vyhláší jejich příslušné orgány (tedy zastupitelstva) obecně závaznou vyhláškou. Závazná část územně plánovací dokumentace je podle poslední věty § 29 odst. 3 stavebního zákona závazným podkladem pro zpracování a schvalování navazující územně plánovací dokumentace a pro rozhodování v území.

Ustanovení § 30 stavebního zákona upravuje vzájemné vztahy územně plánovacích dokumentací vydávaných na různých úrovních veřejné správy. Na základě tohoto ustanovení je příslušný orgán územního plánování povinen uvést do souladu územní plán obce s následně schváleným územním plánem velkého územního celku nebo regulační plán s následně schváleným územním plánem obce a územním plánem velkého územního celku s tím, že do té doby (tedy do dosažení souladu) nelze rozhodovat podle těch částí navazující územně plánovací dokumentace, které jsou v rozporu s následně schválenou územně plánovací dokumentací. Jak již bylo řečeno, podle § 29 odst. 3 se závazné části územně plánovací dokumentace na úrovni kraje (územní plán velkého územního celku) i na úrovni obce (územní plán obce a regulační plán) vyhláší formou obecně závazné vyhlášky toho kterého územního samosprávného celku. Tomu odpovídají i příslušná ustanovení zákona o krajích. Podle § 84 odst. 2 písm. b) zákona č. [128/2000 Sb.](#), o obcích je zastupitelstvu obce vyhrazeno nejen schvalovat územní plán obce a regulační plán, ale také vyhláškou obce obecně závaznou vyhláškou obce její závazné části a podle § 35 odst. 2 písm. e) zákona o krajích je také zastupitelstvu kraje vyhrazeno nejen schvalovat územně plánovací dokumentaci pro území kraje, ale také vyhláškou kraje obecně závaznou vyhláškou kraje její závazné části.

Stavební zákon sice výslovně neříká, od jakého okamžiku se závazné části územně plánovací dokumentace stávají závaznými pro subjekty práva, s ohledem na stanovenou formu jejich publikace (obecně závazná vyhláška obce, resp. kraje) je ale zřejmé, že se tak děje teprve okamžikem účinnosti takového právního předpisu. „Závazné“ části územně plánovací dokumentace nejsou pro subjekty práva závazné dříve než okamžikem nabytí účinnosti příslušného právního předpisu územního samosprávného celku. Jiný výklad (např. takový, že jsou závazné části závazné již od okamžiku schválení a jejich publikace má jen deklaratorní účinky), by vyvolával značnou právní nejistotu a odporoval by samotné povaze právních předpisů jako obecně závazných normativních aktů.

Právní předpisy vydávané územními samosprávnými celky (obecně závazné vyhlášky i nařízení) mají stejně jako ostatní druhy právních předpisů v hierarchii pramenů práva své místo. To je dáno příslušnými ustanoveními zákona o obcích, resp. zákona o krajích. Podle § 35 odst. 3 písm. a) zákona o obcích se obce při vydávání obecně závazných vyhlášek řídí toliko zákonem. Stejně pravidlo je obsaženo i v § 16 písm. a) zákona o krajích, i kraje se při vydávání obecně závazných vyhlášek řídí pouze zákonem. Jak se ale z hlediska těchto ustanovení vypořádat s § 30 stavebního zákona, podle kterého je orgán územního plánování (tedy obec, konkrétně pak obecní úřad v roli pořizovatele územně plánovací dokumentace a zastupitelstvo obce v roli jejího schvalovatele) povinen nejen uvést územní plán obce do souladu s následně schváleným územním plánem velkého územního celku ale také uvést do souladu regulační plán s následně schváleným územním plánem obce a územním plánem velkého územního celku s tím, že do doby než je souladu dosaženo, nelze podle těch částí navazující územně plánovací dokumentace, které jsou v rozporu s územně plánovací dokumentací

následně schválenou, rozhodovat?

Takto pojaté řešení vztahu územního plánu obce k územním plánům velkého územního celku, jejichž závazné části se v obou případech vydávají formou obecně závazné vyhlášky územního samosprávného celku, je v rozporu se zmíněným § 35 odst. 3 písm. a) zákona o obcích, podle kterého se obec při vydávání svých obecně závazných vyhlášek (a jistě tedy též vyhlášek, jimiž se vydávají závazné části územního plánu, resp. regulačního plánu obce) řídí pouze zákonem, nikoliv už ale obecně závaznou vyhláškou kraje, byť by obsahovala závazné části územního plánu velkého územního celku. Je otázkou, zda by situaci, kdy se dostane územní plán obce do rozporu s územním plánem velkého územního celku bylo možné posuzovat jako rozpor se zákonem (tedy v daném případě konkrétně s § 30 stavebního zákona). Pokud bychom řekli, že ano, dalo by se tímto způsobem ustanovení § 35 odst. 3 písm. a) zákona o obcích kdykoliv obejít tak, že by speciální zákony pro jednotlivé úseky veřejné správy stanovily, že obecně závazné vyhlášky obcí musejí být v souladu i s podzákonnými právními předpisy (nařízeními vlády, vyhláškami ministerstev atd.) a byla by tím narušována ochrana územní samosprávy před ingerencí výkonné moci, kterou zajišťuje právě ustanovení § 35 odst. 3 písm. a) zákona o obcích. Je nasnadě, že podzákonné předpisy, jimiž jsou jak obecně závazná vyhláška obce tak obecně závazná vyhláška kraje (a rovněž tak nařízení vlády nebo vyhlášky ministerstev) nejsou právními předpisy různé, ale stejné právní síly, což dokládá i čl. 87 odst. 1 písm. b) zákona o Ústavním soudu, podle kterého může Ústavní soud zrušit jiný (podzákonný) právní předpis jen pro jeho rozpor se zákonem, nikoliv ale pro jeho rozpor s jiným podzákonným právním předpisem.

Stejně, ne-li nad ještě více, sporné je ustanovení, podle kterého nelze rozhodovat podle těch částí navazující územně plánovací dokumentace, které jsou v rozporu s „vyšším“ typem územně plánovací dokumentace následně schválené. Obecně samozřejmě platí, že právní norma nižší právní síly musí být s normou vyšší právní síly v souladu. Ustanovení odpovídající této klasické zásadě teorie právních norem nalezneme i v Ústavě (srov. čl. 78 a 79 odst. 3, resp. čl. 104 odst. 1 a 3) a odpovídají jí i kompetence Ústavního soudu rušit zákony (nebo jejich jednotlivá ustanovení) pro rozpor s ústavním zákonem nebo mezinárodní smlouvou podle čl. 10 Ústavy a rušit jiné (rozuměj podzákonné) právní předpisy (nebo jejich jednotlivá ustanovení) pro rozpor s ústavním pořádkem nebo zákonem (viz čl. 87 odst. 1 písm. a) a b) Ústavy).

Nelze ale přistoupit na to, že by právní norma pozbývala (ze zákona?) platnosti, resp. účinnosti pouze pro (nakonec třeba jen domnělý) rozpor s právní normou vyšší právní síly, natožpak pro rozpor s právní normou téže právní síly, což je i případ obecně závazné vyhlášky kraje a obecně závazné vyhlášky obce (z hlediska vztahu k zákonu jsou to normy stejné právní síly), aniž by tato skutečnost byla zákonem stanoveným způsobem rozhodnuta a deklarována. V případě norem stejné právní síly by ovšem ani být prohlášena nemohla, neboť v jejich vzájemném vztahu je možná pouze derogace, a to ještě pouze za předpokladu, že jde o stejného normotvůrce. Takový rozpor a s ním spojené právní důsledky (pozastavení účinnosti, resp. zrušení právní normy nebo její části) musejí být v zájmu respektování zásady právní jistoty zákonem stanoveným způsobem autoritativně prohlášeny. V případě pozastavení účinnosti právní normy se tak stane rozhodnutím orgánu správního dozoru vydaného podle příslušných ustanovení zákonů upravujících výkon správního dozoru nad působností subjektů, resp. orgánů veřejné správy (zákon o obcích, zákon o krajích, zákon o okresních úřadech), v případě zrušení právní normy nebo její části se tak stane nálezem Ústavního soudu, nikoliv ale ze zákona samotného na základě pouhého výkladu orgánu veřejné moci aplikujícího danou právní normu. Pokud by tomu mělo být tak, že by si každý orgán veřejné moci mohl činit úsudek o tom, zda ten který právní předpis lze či nelze aplikovat z důvodu jeho (domnělého) rozporu s právní normou vyšší právní síly, mělo by to pro výkon veřejné moci závažné důsledky. K čemu by taková anarchie vedla, zřejmě netřeba rozebírat.

Právní předpisy (tedy i obecně závazné vyhlášky obcí) jsou nadány tzv. presumpcí správnosti, což znamená, že právní vady právního předpisu (např. obsahový rozpor s právním předpisem vyšší právní síly - tedy třeba rozpor obecně závazné vyhlášky obce se zákonem) nemají samy o sobě za následek jejich neplatnost nebo neúčinnost. Neplatnost nebo neúčinnost právního předpisu může být

vyvolána jen právním aktem kompetentního orgánu (v daném případě tedy buďto rozhodnutím okresního úřadu o pozastavení výkonu obecně závazné vyhlášky podle § 124 odst. 1 zákona o obcích nebo nálezem Ústavního soudu o zrušení obecně závazné vyhlášky obce vydaném na základě čl. 87 odst. 1 písm. b) Ústavy ČR, resp. § 70 zákona o Ústavním soudu). Pouze soudcům obecných soudů přiznává Ústava v čl. 95 odst. 1 oprávnění posoudit soulad jiného (podzákonného) právního předpisu se zákonem a na základě tohoto posouzení jím nebýt v konkrétním případě vázán (např. v řízení o správní žalobě může soudce dojít k závěru, že obecně závazná vyhláška obce je v rozporu se zákonem a na základě toho se jí při vydávání rozhodnutí v dané věci neřídí). Toto „posouzení“ je ovšem relevantní jen pro danou kauzu, kterou se soudce zabývá, neznamená ale kompetenci soudce rozhodnout o neaplikování takové podzákonné normy erga omnes. Takovou pravomoc, tedy pravomoc spočívající v možnosti neaplikovat jiný právní předpis pro (domnělý) rozpor se zákonem nebo dokonce pravomoc spočívající v posuzování platnosti (!) jiného právního předpisu, nelze v žádném případě přisuzovat orgánům veřejné správy, neboť by to bylo v rozporu s citovanými ustanoveními Ústavy upravujícími postavení Ústavního soudu, resp. obecných soudů.

Ustanovení § 30 stavebního zákona je tedy samo osobě sotva aplikovatelné, neboť neříká kdo a jakým způsobem je kompetentní k tomu, aby autoritativně, tzn. s právně relevantními účinky, konstatoval vzájemný rozpor různých typů územně plánovacích dokumentací, tedy přesněji řečeno obecně závazných vyhlášek územních samosprávných celků, jimiž se tyto typy územně plánovacích dokumentací vydávají. I kdyby tak toto ustanovení nicméně činilo a některému z orgánů veřejné moci tuto kompetenci přiznávalo, zůstával by i nadále nejasný jeho vztah k několikrát již zmíněnému § 35 odst. 3 písm. a) zákona o obcích, který v případě obecně závazných vyhlášek obcí vyžaduje toliko jejich soulad se zákonem, nikoliv soulad s právními předpisy nižší právní síly než zákon, tedy ani s obecně závaznými vyhláškami kraje. Nelze proto než konstatovat, že obecně závazná vyhláška obce, kterou se vydávají závazné části územního plánu obce, resp. regulačního plánu je platná a účinná až do okamžiku, než bude její účinnost zákonem stanoveným způsobem pozastavena (okresním úřadem, resp. od 1.1.2003 na základě novely zákona o obcích Ministerstev vnitra), resp. než bude taková vyhláška zrušena tím orgánem veřejné moci, kterému zákon takovou kompetenci přiznává (Ústavním soudem).

Stejně je to se vzájemným vztahem územního plánu obce a regulačního plánu. Jak územní plán obce tak regulační plán se vyhláší obecně závaznou vyhláškou (viz § 84 odst. 2 písm. b) zákona o obcích). Z žádného ustanovení zákona o obcích nevyplývá, že by jedna obecně závazná vyhláška obce měla být v souladu, resp. nesměla být v rozporu s jinou obecně závaznou vyhláškou obce (splnění takové podmínky tedy nelze vyžadovat ani ve vztahu obecně závazné vyhlášky, kterou se vydává regulační plán k obecně závazné vyhlášce, kterou se vydávají závazné části územního plánu obce). V případě jejich vzájemného rozporu je proto třeba postupovat podle obecných interpretačních pravidel *lex posterior derogat legi priori*, resp. *lex specialis derogat legi generali*.

JUDr. Josef Vedral, Ph.D.

Kancelář Svazu měst a obcí ČR

© EPRAVO.CZ - Sběrka zákonů, judikatura, právo | www.epravo.cz

Další články:

- [Nepřavomocné povolení stavby a změna územního plánu](#)
- [Letiště a letecké stavby](#)
- [Nejvyšší správní soud vymezuje nové hranice zneužití práva u běžných nákladů na reklamu](#)
- [Limity dohledu nad výkonem znalecké činnosti](#)

- [Stavebníci získávají od roku 2026 silnější pozici v soudních sporech o povolení stavby](#)
- [Novela zákona o spotřebitelském úvěru: zásadní regulatorní přelom, který změní finanční trh i praxi poskytovatelů spotřebitelských úvěrů](#)
- [Regulace cen taxislužby v roce 2026: co se mění a jaké mají obce možnosti?](#)
- [Jaké klíčové změny přináší návrh novely stavebního zákona?](#)
- [Nový zákon o zbraních a střelivu](#)
- [Novela zákona o pyrotechnice: likvidace profesionálů namísto zmírnění negativních vlivů](#)
- [Nový zákon o zbraních - hlavní a vedlejší držitelé a změny v posuzování zdravotní způsobilosti](#)