

# Územní plánování v novém stavebním zákoně a prováděcích předpisech

**Strategie rozvoje sídel a regionů je určována aktivitami regionální politiky, která stanovuje zásady pro harmonický rozvoj regionů především ovlivňováním usměrňování investic a finančních toků do území. K tomu napomáhá územně plánovací činnost, jejímž cílem je zajišťovat předpoklady pro výstavbu a pro udržitelný rozvoj území soustavným a komplexním řešením účelného využití a prostorového uspořádání území. Tím dosahovat obecně prospěšného souladu veřejných i soukromých zájmů týkajících se rozvoje území.**

Dnem 1. 1. 2007 vstoupila v účinnost nová právní úprava územního plánování a stavebního řádu, včetně nové právní úpravy vyvlastnění, která nahradila dosavadní zákon č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon) a soubor jeho prováděcích předpisů. Došlo tak k zásadní legislativní změně na daném úseku po třiceti letech působení starého a několikrát novelizovaného stavebního zákona.

Novou právní úpravu představují tři zákony:

- zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon);
- zákon č. 184/2006 Sb., o odnětí nebo omezení vlastnického práva k pozemku nebo ke stavbě (zákon o vyvlastnění);
- zákon č. 186/2006 Sb., o změně některých zákonů souvisejících s přijetím stavebního zákona a zákona o vyvlastnění.

## Možnosti nových právních předpisů

Soubor nových právních předpisů přináší na úseku územního plánování řadu nových nástrojů, a stanoví nové procesní postupy a nové zásady činnosti orgánů

územního plánování a stavebních úřadů. Z hlediska požadavků a potřeb všech uživatelů nového stavebního zákona, jsou pohledy a hodnocení nové právní úpravy přirozeně rozdílné. Je otázkou dalších rozborů a vyhodnocování zkušeností z aplikace nového stavebního zákona, jak se podařilo naplnit všechny díle věcného záměru a upravit vyváženým způsobem procesní postavení a rovněž ochranu práv jednotlivých účastníků výstavby.

Nový stavební zákon vychází z principu, že těžiště uplatňování veřejných zájmů je zakotveno v rámci nástrojů územního plánování, které řeší komplexně a kontinuálně uspořádání území včetně koordinace veřejných a soukromých zájmů, a to zejména výstavby.

Základním motem nového stavebního zákona na úseku územního plánování je vytváření předpokladů pro výstavbu a pro udržitelný rozvoj území, spočívající na harmonizaci podmínek životního prostředí, hospodářského rozvoje a sociální soudržnosti obyvatel v území. K tomu je územní plánování vybaveno nástroji koordinace, které jsou promítnuty do jednotlivých institutů stavebního zákona. Dosahování shody na využití území je podtrženo také

mechanismem řešení rozporů, který je obecně upraven v novém správním řádu.

Průlomovou úpravu představují nové principy součinnosti s dotčenými orgány ve vazbě na nový správní řád, podle kterého mají být vydávána místo samostatných rozhodnutí závazná stanoviska nebo stanoviska pro postupy, které nejsou správním řízením. K naplnění tohoto záměru přispívá i tzv. změnový zákon (zákon č. 186/2006 Sb.), který pro potřebnou implementaci nového stavebního zákona novelizuje 51 souvisejících zákonů. Mezi novými principy součinnosti dotčených orgánů je princip kontinuity, podle kterého jsou dotčené orgány vázány svým stanoviskem vydaným v předchozích etapách a mohou je měnit pouze při změně podmínek v území, nebo požadavek na vydání koordinovaného stanoviska v případě, že týž orgán veřejné správy je příslušný podle několika zvláštních právních předpisů.

## Úkoly územního plánování

Úkoly územního plánování jsou soustředěny jednak na analýzu stavu území, na stanovení koncepce rozvoje a ochrany území a dále na prevenci, zejména ve vztahu k ekologickým a přírodním katastrofám, na regeneraci a revitalizaci území a také na vyhodnocování ekonomické efektivity vynakládání prostředků z veřejných rozpočtů při realizování změn v území. Klasickými zůstávají úkoly při stanovení urbanistických, architektonických a estetických požadavků na využívání a prostorové uspořádání území, zejména na umísťování a řešení staveb, včetně stanovení potřebné etapizace výstavby.

Předpokladem úspěšného a efektivního rozhodování o území je dostupnost garantovaných a aktualizovaných informací o území. V rámci územně plánovacích podkladů je upraven nový nástroj – územně analytické podklady, které obsahují jak zjištění a vyhodnocení stavu a vývoje území, tak vyhodnocování udržitelného rozvoje a problémů území, které je nutno řešit územně plánovací dokumentací. K vytváření územně analytických podkladů, které budou pořizovány na úrovni obcí s rozšířenou působností a na úrovni krajů, slouží řada zeložených povinností o poskytování informací, ukládaných orgánům veřejné správy, ale také vlastníkům dopravní a technické infrastruktury. Systém územně analytických podkladů, který bude ze zákona aktualizován každé dva roky, nabídne potřebné informace o území nejen orgánům územního plánování, ale i dalším orgánům veřejné správy a také investorům a veřejnosti.

## Cíle územního plánování

Cíle územního plánování jsou naplňovány zejména prostřednictvím politiky územního rozvoje (PÚR ČR) pro území celé České republiky, včetně mezinárodních vazeb, zásad územního rozvoje kraje (ZÚR) pro celé území kraje a na úrovni měst/obcí prostřednictvím územních plánů (ÚP).

## Politika územního rozvoje

Nový stavební zákon upravuje nový koncepční celorepublikový nástroj územního plánování, kterým je politika územního rozvoje,



jež stanoví priority územního rozvoje v celorepublikových, ale rovněž v mezinárodních souvislostech, určuje strategii a základní podmínky pro naplňování těchto priorit a stanovuje podmínky pro zajištění udržitelného rozvoje území. Politika územního rozvoje je strategickým nástrojem i pro koordinaci tvorby krajských územně plánovacích dokumentů a je závazná pro územně plánovací činnost krajů i obcí. Vymezení se v ní oblasti se zvýšenými požadavky na změny v území, které svým významem přesahují území jednoho kraje, a dále stejně významné oblasti se specifickými hodnotami a se specifickými problémy a koridory a plochy dopravní a technické infrastruktury. Pro vymezení oblastí, koridorů a ploch se stanovují kritéria a podmínky pro rozhodování o možnostech změn v jejich využití.

Velmi významná je zákonem stanovená aktualizace politiky územního rozvoje, která má zajišťovat kontinuální územně plánovací činnost státu. Součástí politiky územního rozvoje, stejně tak jako územně plánovací dokumentace, je její povinné vyhodnocení z hlediska vlivu na udržitelný rozvoj, včetně vyhodnocení vlivu na životní prostředí, které je prováděno postupem podle stavebního zákona.

Ministerstvo pro místní rozvoj ČR ve spolupráci s Ústavem územního rozvoje v Brně vypracovalo (na základě usnesení vlády č. 321 ze dne 7. 4. 2004, v souladu s Akčním programem Ministerstva pro místní rozvoj ČR na období říjen 2004–červen 2006 a s návrhem stavebního zákona) dokument – Politika územního rozvoje České republiky, který vláda ČR svým usnesením č. 561 v roce 2006 schválila.

Podle nového stavebního zákona je úkolem MMR pořídit do dvou let od nabytí jeho účinnosti návrh Politiky územního rozvoje ČR. Proto nyní MMR pořizuje novou verzi PÚR ČR. V rámci této činnosti se mj. vyhodnocují relevantní podklady, zpracovává se vyhodnocení vlivů PÚR ČR na udržitelný rozvoj území (součástí

tohoto vyhodnocení je vyhodnocení PÚR ČR na životní prostředí a soustavu NATURA 2000) a Zpráva o uplatňování PÚR ČR, schválené v květnu 2006.

## Zásady územního rozvoje kraje

Na základě prověřování územně plánovacích dokumentací dochází ke změně jejich obsahu, zejména při rozlišení krajské územně plánovací dokumentace, nyní zásad územního rozvoje kraje od územních plánů a regulačních plánů obcí, s cílem důsledně respektovat oddělené působnosti těchto územních samospráv. Kraje budou proto napříště řešit pouze problémy nadmístního významu tak, aby nezasahovaly do kompetence obcí; v případě průniku této působnosti je vždy vyžadována jejich dohoda.

Zásady územního rozvoje se pořizují pro celé území kraje, jsou vydávány zastupitelstvem kraje formou opatření obecné povahy podle správního řádu (jsou tedy přezkoumatelné) a jsou závazné pro pořizování a vydávání územních plánů, regulačních plánů a pro rozhodování v území. Stanovují zejména základní požadavky na účelné a hospodárné uspořádání území kraje, vymezení ploch nebo koridorů nadmístního významu, plochy nebo koridory pro veřejně prospěšné stavby a stanoví požadavky na jejich využití, kritéria pro rozhodování o možných variantách. Zásady územního rozvoje ukládá zákon pořídit do dvou let od jeho účinnosti a dále pravidelně každé dva roky aktualizovat.

## Územní plány

Obdobně jako u zásad územního rozvoje, je kladen důraz na přísnou diferenciaci obsahu územního plánu a regulačního plánu tak, aby územní plán se soustředil na základní plošné a prostorové uspořádání – urbanistickou koncepci, koncepci veřejné infrastruktury a určování funkčního vymezení ploch. Podstatou

změnou přístupu v rozhodování o území je diferenciací procesních postupů v zastavěném a nezastavěném území a přísná ochrana nezastavěného území. Změna vymezení zastavěného území bude zásadně možná jen prostřednictvím územního plánu po komplexním zhodnocení využití dosavadních zastavitelných ploch a požadavků na nové zastavitelné plochy. Jedině v zastavěném území a ve vymezených zastavitelných plochách je možné uplatnit zjednodušující postupy při umísťování a povolování staveb.

Na rozdíl od PÚR ČR a ZÚR není zpracování územních plánů povinné. Rovněž posouzení vlivů na udržitelný rozvoj území se provádí, jen stanoví-li tak odbor životního prostředí krajského úřadu při projednávání zadání. Pro pořizování územních plánů jsou stanoveny kratší lhůty než v minulé právní úpravě. Územní plány jsou vydávány zastupitelstvem obce formou opatření obecné povahy podle správního řádu (jsou tedy přezkoumatelné).

## Závěrem

V souvislosti s vymezením veřejně prospěšných staveb nebo veřejně prospěšných opatření je v části územního plánování upraven nový institut zákonného předkupního práva obcí a krajů a také státu. Toto předkupní právo je vyváženo možností vlastníka pozemku nabídnout pozemek určený územním plánem nebo regulačním plánem pro uvedené účely ke koupi s tím, že v případě marného uplynutí lhůt předkupní právo zanikne.

Zcela novým institutem v rámci územního plánování je rovněž náhrada za změnu v území, a to až už v důsledku omezení vlastnických práv z titulu stavební uzávěry nebo zrušení územního plánu, nebo regulačního plánu, popř. územního rozhodnutí. Je třeba dodat, že toto ustanovení bude vázáno teprve na opatření podle nového staveb-

ního zákona a nabude účinnosti 1. 1. 2012.

Z neraplněných cílů nového stavebního zákona je třeba uvést zejména nedotažené změny v právní úpravě účasti veřejnosti v řízení podle stavebního zákona, kdy nakročení novým směrem představuje úprava institutu zástupce veřejnosti při projednávání územně plánovací dokumentace (§ 23 nového stavebního zákona), zatímco související změny spojené s účastí občanských sdružení ve správních řízeních nebyly přijaty. Z tohoto hlediska je potom třeba vidět i ustanovení, která na druhou stranu zůstala v textu stavebního zákona směřující k posílení účasti veřejnosti. Nicméně platná právní úprava jde v některých směrech nad rámec standardních požadavků Aarhuské úmluvy (o přístupu k informacím o životním prostředí, účasti veřejnosti na rozhodování a o přístupu k právní ochraně). Na poloviční cestě zůstaly rovněž záměry spojené postupů v územním řízení a při posuzování záměrů z hlediska jejich vlivu na životní prostředí. Tato otázka bude i nadále představovat spor o koncepci implementace příslušných směrnic Evropské komise a změnu zažitých praxí v České republice.

Samostatnou otázkou pro další aplikaci je úprava vztahu nového stavebního zákona a nového správního řádu. Komplex nových právních úprav bude s sebou přinášet zvýšené nároky pro všechny uživatele, ale zejména pro stavební úřady. Hodně bude záležet na metodické činnosti Ministerstva pro místní rozvoj ČR a krajských úřadů, jak se jim podaří vysvětlit základní motivy nového stavebního zákona a na základě analýzy jeho uplatňování pak reagovat případnými novelizacemi.

Přijetím nového stavebního zákona byla uzavřena jedna dlouhá a složitá etapa na úseku územního plánování a stavebního řádu a současně zahájena nová, možná ještě složitější, etapa jeho aplikace. ■