

# ANALÝZA ZÁVAZNOSTI A FOREM VYDÁVÁNÍ ÚZEMNĚ PLÁNOVACÍCH DOKUMENTACÍ V EVROPĚ

Josef Morkus

Ministerstvo pro místní rozvoj objednalo analýzu závaznosti a forem vydávání územně plánovacích dokumentací ve vybraných evropských státech. Analýzu zpracovala Advokátní kancelář Hartmann, Jelínek, Fráňa a partneři, s.r.o. v roce 2020. Analýza obsahuje souhrn evropských plánovacích systémů, mapuje legislativu v zemích Evropské unie a přináší přehled kategorií územně plánovacích nástrojů. Zahrnuje též rozbor závaznosti a forem vydávání územně plánovacích dokumentací. Součástí materiálu je i analýza využití postupu podobného našemu opatření obecné povahy a smíšených právních aktů ve vybraných zemích. Velkou část analýzy tvoří popis systému územního plánování v 11 zemích, včetně příkladů jejich územně plánovacích dokumentací. Tento článek je stručným výtahem z materiálu prezentujícím nejdůležitější výstupy analýzy. Kompletní dokument je zveřejněn na stránkách Ministerstva pro místní rozvoj.<sup>1)</sup>

## Legislativní zakotvení územního plánování

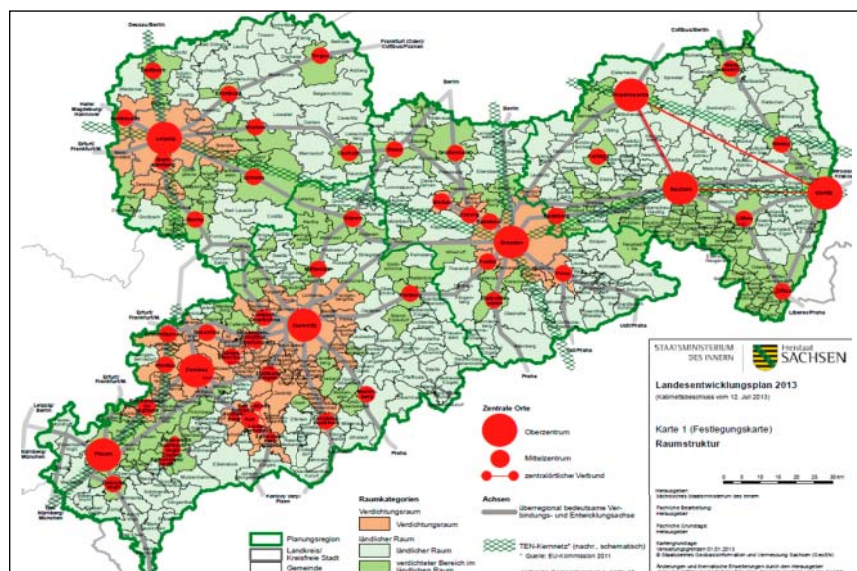
V Evropských zemích obvykle existuje zákon o územním plánování, který definuje hlavní okruhy regulace a její nástroje. Tento zákon je obvykle doplněn několika dalšími, které řeší např. ochranu památek, životního prostředí apod. Tento přístup je typický pro ČR, severské země, Švýcarsko, Polsko, Slovensko, Maďarsko a další. Objevují se však i přístupy více roztržštěné (Řecko, Itálie, Portugalsko).

## Systém územně plánovacích dokumentací a jejich hierarchie

V Evropě neexistuje k územnímu plánování jednotný přístup, který by fungoval ve všech zemích. Proto i Evrop-

ská unie ponechává v kompetenci jednotlivých členských zemí, jak k řešení regulace území přistoupí. Existuje velké množství různých typů plánovacích nástrojů. Mnoho z nich zahrnuje kombinaci rámce vizionářského, strategického a regulativního. Strategický přístup je běžnější na vyšších úrovních, na nižších úrovních pak převládá regulační přístup, ale není tomu tak vždy.

**Náš systém závaznosti nadřazené územně plánovací dokumentace plně odpovídá praxi v Evropě.** Ve všech analyzovaných zemích je územně plánovací dokumentace důsledně hierarchicky uspořádána, přičemž dokumentace vyšší územně správní úrovně je vždy závazná pro dokumentaci nižší územně správní úrovně. Dodržování je důsledně sledováno příslušnými orgány státu a regionu, většinou to bývají úřady územního plánování.



Příklad německé dokumentace na regionální úrovni (Landesentwicklungsplan für Sachsen, 2013).<sup>2)</sup>

Analýza odhalila, že se v některých případech objevují též tendence k tzv. „průtočnému“ plánování, kdy nižší úroveň může aktivně ovlivňovat úroveň vyšší nebo dokonce v odůvodněných případech dosáhnout ad hoc změny této nadřazené dokumentace nebo udělení souhlasu s odchylkou (Nizozemsko, Švýcarsko, Belgie).

Zajímavou metodu hledání konsenzu mezi různými úrovněmi samosprávy používá Belgie. Ve všech úrovních tam existuje současně koncepční a prováděcí dokumentace. Shoda je nejprve hledána v koncepci, která je závazná, a poté je jednodušší nalézt územní průběh požadovaných zásahů v konkrétním území.

1) <https://www.mmr.cz/cs/ministerstvo/stavebni-pravo/publikace-a-odborne-texty/analiza-zavaznosti-a-forem-vydavani-upd-v-evrope>

2) Zdroj: <https://www.landentwicklung.sachsen.de/31381.htm>. Převzato z: Advokátní kancelář Hartmann, Jelínek, Fráňa a partneři. Analýza závaznosti a forem vydávání územně plánovacích dokumentací ve vybraných evropských státech. 2020. s. 105.

	Kraj	Obec	Část obce
Česká republika	Zásady územního rozvoje	Územní plán	Regulační plán
Slovensko	Územný plán regiónu	Územný plán obce	Územný plán zóny
Polsko	Plan zagospodarowania przestrzennego województwa	Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego	Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego
Maďarsko	Megya területrendezési terve	Településrendezési terv	Szabályozási terv
Rakousko	Landes-Raumordnungsprogramm / Landesentwicklungskonzept	Örtliches Entwicklungskonzept / Flächenwidmungsplan / Örtlicher Entwicklungsplan	Bebauungsplan
Německo	Landesentwicklungsplan	Flächennutzungsplan	Bebauungsplan
Francie	Schéma directeur de la région (Île-de-France (SDRIF))	Schéma de cohérence territoriale (SCoT)	Plan local d'urbanisme (PLU)
Holandsko	Provinciale ruimtelijke structuurvisie	Structuurvisie	Bestemmingsplan
Švédsko		Översiktsplan	Detaljplan
Itálie	Piano territoriale regionale / Piano territoriale di coordinamento provinciale	Piano regolatore generale comunale (PRGC)	Piano esecutivo
Belgie	Ruimtelijk structuurplan Vlaanderen (RSV) / Provincial ruimtelijk structuurplan (PRS) / Provinciale ruimtelijke uitvoeringsplannen (RUPs)	Gemeentelijk ruimtelijk structuurplan (GRS)	Bijzondere plannen van aanleg (BPA's) / Gemeentelijke ruimtelijke uitvoeringsplannen
Švýcarsko	Richtplan	Nutzungsplan	Sondernutzungsplan

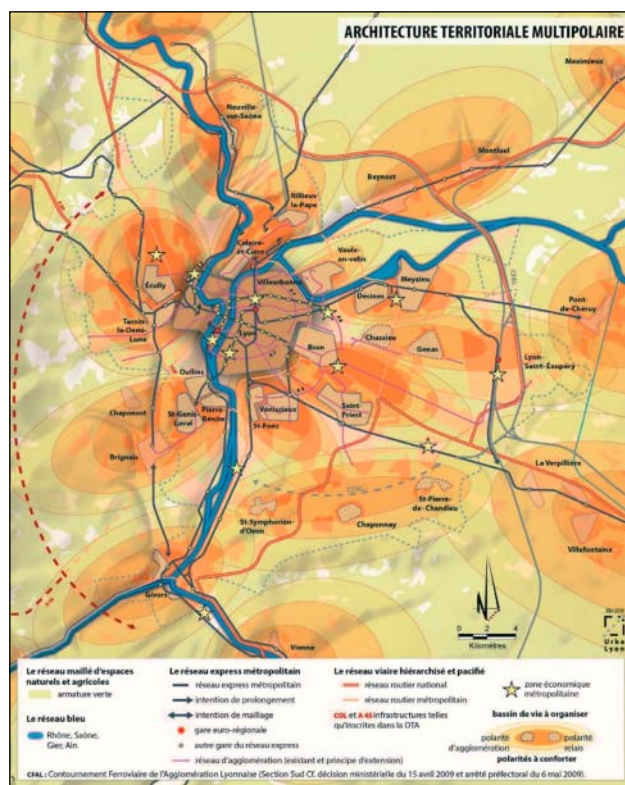
Územně plánovací dokumenty na různých správních úrovních ve vybraných evropských státech.<sup>3)</sup>

## Územně plánovací dokumentace

Ve většině zemí jsou plánovací instrumenty, zvláště na detailní úrovni, závazné a jsou popsány v zákoně.

Ve většině sledovaných zemí existuje tříúrovňový systém správního uspořádání (vyjma Itálie a Belgie, kde jsou úrovně čtyři), ale závazná územně plánovací dokumentace na úrovni celého státu v řadě zemí není legislativně kodifikována. Není-li v některé ze sledovaných zemí celostátní závazný dokument, musí územně plánovací dokumentace respektovat zákony s dopady v území nebo sektorové plány (nejčastěji v oblasti dopravy a energetiky).

Závaznou územně plánovací dokumentaci na úrovni regionální mají téměř všechny sledované státy.



Příklad francouzské dokumentace koordinující funkční oblast (Schéma de Cohérence Territoriale – SCOT, Architecture territoriale multipolaire, Lyon).<sup>4)</sup>

3) Zdroj: Advokátní kancelář Hartmann, Jelínek, Fráňa a partneři. Analýza závaznosti a forem vydávání územně plánovacích dokumentací ve vybraných evropských státech. 2020. s. 24.

4) Zdroj: [https://www.scot-agglolyon.fr/wp-content/uploads/2017/10/Architecture\\_territoriale\\_multipolaire.jpg](https://www.scot-agglolyon.fr/wp-content/uploads/2017/10/Architecture_territoriale_multipolaire.jpg). Převzato z: Advokátní kancelář Hartmann, Jelínek, Fráňa a partneři. Analýza závaznosti a forem vydávání územně plánovacích dokumentací ve vybraných evropských státech. 2020. s. 112.

Ve všech zemích je více než jeden plán na úrovni municipality. Ten první řeší širší rámec využití území (územní plán), druhý detailní regulaci a implementaci (regulační plán). **Územní plán je mnohdy chápán jako koncepční materiál závazný pro veřejnou správu, soudně nepřezkoumatelný, zatímco pro občany a tedy i stavebníky jsou závazné pouze regulační plány, ať už jsou jejich forma a obsah jakékoli. Využití územních plánů jako závazných dokumentů pro povolování staveb není v Evropě výjimečné, těžiště pro tyto účely ovšem leží jednoznačně v plánech regulačních.**

Územně plánovací nástroje v úrovni regulačních plánů existují ve všech zemích EU kromě Irska (a Velké Británie). Jsou to detailní závazné plány, které mají rozhodující roli v regulaci rozvoje území, a které definují podmínky s přesností na parcelu. **V některých zemích jsou propojeny územní plány a regulační plány v jednom dokumentu.** Poměrně časté je využívání výjimek v plánech na této úrovni. Typický regulační plán:

- zahrnuje celou municipalitu nebo její část,
- indikuje specifické využití budov a podmínky pro infrastrukturu s přesností parcely,

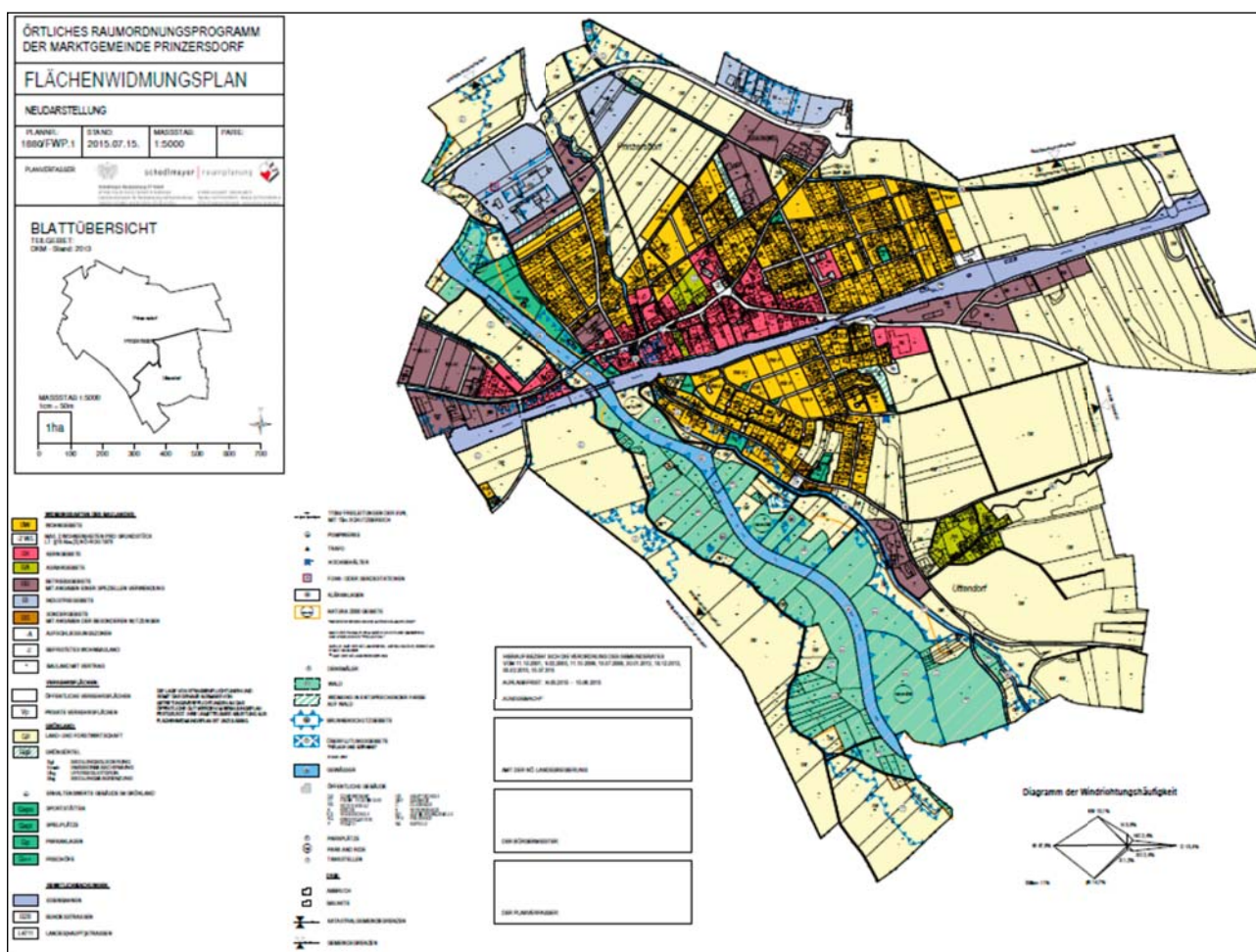
- garantuje právo na výstavbu nebo na změnu funkčního využití po schválení v příslušném řízení.

**Náš model regulačních plánů pro povolování staveb je velmi blízký většinovým trendům, ale naše praktické využití těchto plánů je mnohonásobně menší, zejména srovnáme-li se s nejbližšími sousedy, vyjma Slovenska.**

V Německu, v Nizozemsku, v Belgii a v Itálii není možné požádat o stavební povolení v nezastavěném území, aniž by byl schválen regulační plán. Složitější situace nastává v zemích, kde je ze zákona povinnost mít regulační plán, ale celé území státu jimi není pokryto anebo jsou plány zastaralé.

### Povolování staveb na základě územně plánovací dokumentace

Územně plánovací dokumentace je vždy zásadním nezbytným závazným podkladem pro povolování staveb. Není samozřejmě podkladem jediným, vedle ní je aplikován stavební řád nebo závazné zákony na celostátní nebo regionální úrovni. Rovněž přesný význam slova „závazný“ se znač-



*Příklad rakouské územně plánovací dokumentace na obecní úrovni (Flächenwidmungsplan Prinzersdorf).<sup>5)</sup>*

5) Zdroj: <https://prinzersdorf.riskommunal.net/Buergerservice/Flaechenwidmungsplan>. Převzato z: Advokátní kancelář Hartmann, Jelinek, Fráňa a partneři. Analýza závaznosti a forem vydávání územně plánovacích dokumentací ve vybraných evropských státech. 2020. s. 99.

ně liší. V některých případech to znamená, že když žádost o povolení stavby odpovídá plánu, povolení musí být vydáno. V jiných případech musí žádost odpovídat plánu, ale místní úřad má právo vyžadovat splnění dalších podmínek.

**Ve všech zemích EU se při stavebním řízení postupuje podle nejnižšího stupně územně plánovací dokumentace, která je závazná pro občany a která je velmi podrobná (regulační plány).** Takto se postupuje v Německu, Belgii, Nizozemsku, které mají téměř úplné pokrytí zastavitelného území regulačními plány, nebo Polsku či Maďarsku, kde ovšem lze nezdědka využívat výjimky. V případě nejasností má tento plán vyšší statut než strategické nebo jiné plány vyšší úrovně. Je to proto, že komunální plány z těchto plánů vycházejí, jsou s nimi v souladu a prokazují mnohem větší míru znalosti konkrétní situace.

**Existují země, které regulační plány vyžadují ve vyjmenovaných případech, ale jinak připouštějí a často využívají možnost povolovat stavby pouze na základě územního plánu.** Takto se postupuje v Rakousku (vyjma Vídně, kde se vyžaduje regulační plán všude) či ve Švédsku. Na Slovensku je přístup k regulačním plánům obdobný jako u nás.

Novým prvkem v plánování rozvoje i ochrany území je v některých státech využívání smluvního vztahu mezi veřejným a soukromým sektorem, ve kterém se kromě regulativů řeší i otázky časové souvislosti a podílení se na nákladech veřejné infrastruktury.

## Plánování v Polsku a v Maďarsku

Maďari již od roku 1997 a Poláci zákonem z roku 2003 přešli na německý model, v němž jsou územní plány závazné pro správu města, zatímco obec zavazuje vlastníky nemovitostí až v plánech regulačních, které samozřejmě musejí být ve shodě s plány územními.

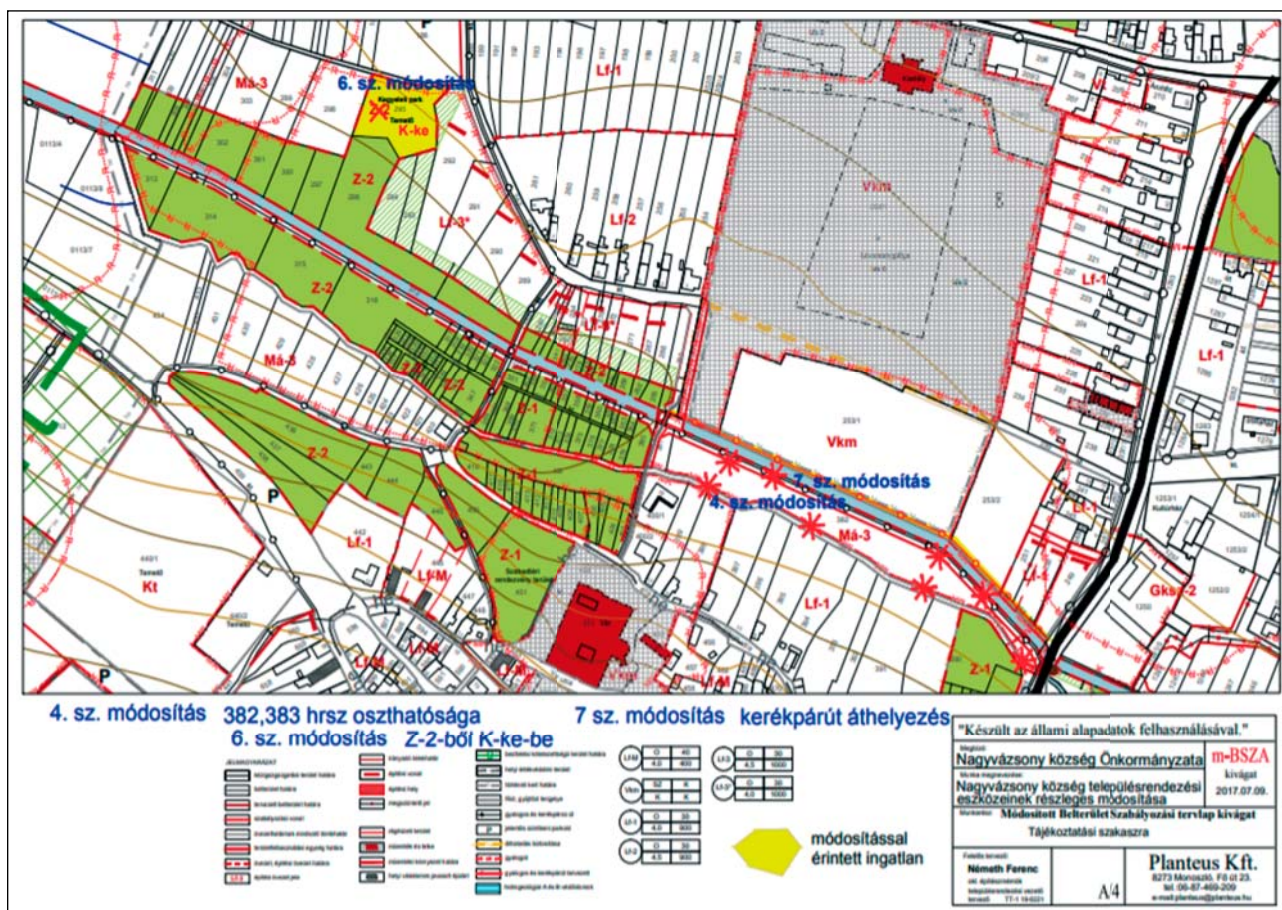
V obou zemích vedlo nové nastavení zákonných podmínek a propojení povolování staveb s regulačními plány k rychlému pořízení stovek regulačních plánů, zejména ve velkých městech, kde se více staví. Regulační plány zde vznikají v naprosté většině na popud investorů, protože bez nich by nezískali potřebná další povolení. Například Budapešť byla pokryta regulačními plány ze 75 % za několik let platnosti nového zákona.

Přestože obě země převzaly německý model, chybí jim však německá mentalita a čas, který Němci na jeho aplikaci měli (s regulacemi začali ve 30. letech 20. století). Výsledky jsou proto mnohdy jiné, než někteří předpokládali. V Polsku se trápí s praxí územního rozhodování v případě chybějících regulačních plánů, což vede až k destrukci koncepce rozvoje sídla. V Maďarsku je problémem roztržitost systému plánování a odtržení strategického plánování od regulace v území.



**Příklad nizozemské nejpodrobnější dokumentace (Het bestemmingsplan over het Roomburgerpark).<sup>6)</sup>**

6) Zdroj: <https://roomburgerpark.nl/roomburgerpark.nl/wat-zegt-het-bestemmingsplan-over-het-roomburgerpark/>. Převzato z: Advokátní kancelář Hartmann, Jelínek, Fráňa a partneři. Analýza závaznosti a forem vydávání územně plánovacích dokumentací ve vybraných evropských státech. 2020. s. 120.



*Příklad nejpodrobnější územně plánovací dokumentace v Maďarsku (Szabályozási terv, Köszeg).<sup>7)</sup>*

## Forma vydání územně plánovací dokumentace

Územně plánovací dokumentace je vydávána v nejrůznějších legislativních formách. Ty se liší stát od státu nebo úroveň od úrovně v rámci jednoho státu. Právní forma vychází vždy z tradice, jak jsou právní předpisy v legislativě ukotveny a jak konkrétní právní řád vymezuje kompetence regionů a obcí vydávat závazné předpisy.

Některé státy využívají období našeho opatření obecné povahy, např. na Slovensku existuje „opatření všeobecné povahy“, přestože není zakotveno v legislativě. V Polsku přímá obdoba opatření obecné povahy není, podobá se mu však tzv. „generalny akt administracyjny“. V německém právu je opatření obecné povahy zakotveno jako druh správního aktu, naopak rakouské právo s pojmem opatření obecné povahy nepočítá. Ve švýcarském právním řádu je Allgemeinverfügung vymezeno jako forma správní činnosti na pomezí právního předpisu a individuálního správního aktu, povahou blízko k Allgemeinverfügung mají obzvláště některé územně plánovací nástroje.

## Působnost při pořizování a vydání územně plánovací dokumentace

Územně plánovací dokumentaci zpravidla pořizuje v přímé působnosti příslušný územně správní celek, resp. jím pověřený úřad. Samosprávné celky při tom vždy musí respektovat omezení daná státem a regionem (musejí respektovat zákony a nadřazenou územně plánovací dokumentaci). Současně je třeba zdůraznit, že pojem „obec“ je třeba vždy vnímat v souvislosti s její velikostí. V Evropě patří Česká republika svojí značnou správní roztržitostí k raritám, srovnatelně roztržitěnou samosprávu obcí má ze sledovaných zemí pouze Francie.

Přenesená působnost je obecně využívána v Evropě poměrně málo, v případě pořizování územně plánovací dokumentace je uplatňována v Bulharsku a v Litvě.

Schvalování územně plánovací dokumentace volenými zastupiteli je uplatňováno v celé Evropě, vyjma několika drobných doplňujících úprav (Francie, Itálie). Dokumentace na celostátní úrovni bývá schvalována vládou nebo

7) Zdroj: <http://nagyvazsony.hu/nagyvazsony-kozseg-telepulesrendezesi-eszkozeinek-modositasa-2/02-szabalyozasi-terv-belterulet-bsza-4-6-7-mod-2/>. Převzato z: Advokátní kancelář Hartmann, Jelínek, Fráňa a partneři. Analýza závaznosti a forem vydávání územně plánovacích dokumentací ve vybraných evropských státech. 2020. s. 94.

ministerstvem. Územně plánovací dokumentace na úrovni regionu a obce je zpravidla schvalována volenými zástupci příslušného územně správního celku. V některých případech si vyšší územně správní celek bere právo tuto dokumentaci schválit sám (Švýcarsko, Itálie).

V každé zemi existují nástroje na zneplatnění (Slovensko) nebo omezení platnosti obecní územně plánovací dokumentace (Nizozemsko, Itálie, Švýcarsko a další) nebo jiná omezení (např. ve Francii zákaz vydávat stavební povolení v obci do doby odstranění vad). V Německu, Itálii nebo Maďarsku může stát přímo zasahovat do územních plánů a měnit je, pokud obce samy nerespektují zákonný postup nebo stát potřebuje zrychlit realizaci záměrů s celostátní prioritou.

## **Systémy a dokumenty územního plánování vybraných zemí**

Přehled systémů územního plánování ve vybraných zemích, stejně tak jako ukázky územně plánovacích dokumentací pro jednotlivé úrovně, včetně legend, je součástí příloh materiálu Analýza závaznosti a forem vydávání územně plánovacích dokumentací ve vybraných evropských státech.

*Ing. arch. Josef Morkus, Ph.D.  
Odbor územního plánování  
Ministerstvo pro místní rozvoj ČR*

### ENGLISH ABSTRACT

#### **An analysis of the obligatory character and forms of spatial planning documentation in Europe**, by Josef Morkus

The Ministry for Regional Development commissioned an analysis of the obligatory character and forms of documents of spatial planning published in selected European countries. The analysis was performed by the Law Office of Hartmann, Jelínek, Fráňa and Partners in 2020. It contains a summary of European planning systems, a survey of legislation systems in EU countries and an overview of categories of spatial planning tools. Also, it includes an analysis of procedures similar to Czech measures of a general nature and mixed legal acts in selected countries. A major part of the analysis consists of a description of spatial planning systems in 11 countries, including examples of documents of spatial planning. The article is a brief summary of the most important outcome of the analysis. The full version has been published on the website of the Ministry for Regional Development.