

ZMĚNY V ÚZEMNÍM PLÁNOVÁNÍ

Co nás čeká?



Sborník z konference AUÚP ČR, Praha 8. října 2020

Mimořádná příloha časopisu Urbanismus a územní rozvoj č. 6/2020

© Ústav územního rozvoje 2020
© Ministerstvo pro místní rozvoj ČR 2020
© Asociace pro urbanismus a územní plánování ČR 2020

ISBN 978-80-7663-009-3

ZMĚNY V ÚZEMNÍM PLÁNOVÁNÍ

Co nás čeká?

Sborník z konference AUÚP ČR, Praha 8. října 2020

Mimořádná příloha časopisu Urbanismus a územní rozvoj č. 6/2020

OBSAH

Slovo úvodem Petr Durdík	5
30 let Asociace pro urbanismus a územní plánování ČR Jan Mužík	6
Evropský kontext územního plánování. Přístupy a trendy Géza Salamin	14
Územní plánování v novém stavebním zákoně. Základní přehled Roman Vodný	19
Standardizace v územním plánování Josef Morkus	24
Národní geoportál územního plánování v kontextu digitalizace stavebního řízení a územního plánování Kateřina Vrbová, Jiří Čtyrkoký	30
Nový stavební zákon a strategické posuzování vlivů na životní prostředí Simona Beránková Jančí	34
Právo na samosprávu a územní plánování v recentní judikatuře Ústavního soudu Aleš Mácha	37
Rizika kvality ÚAP v praxi Romana Vačkářová	43
Zkrátit, zrychlit, zjednodušit Petr Durdík	50
Panelová diskuse Radim Perlín	54

Konference na téma Změny v územním plánování. Co nás čeká?
se uskutečnila 8. října 2020 on-line přenosem ze sídla Nadace ABF
na Václavském náměstí.

Nad konferencí převzala záštitu
ministryně pro místní rozvoj Ing. Klára Dostálová.



MINISTERSTVO
PRO MÍSTNÍ
ROZVOJ ČR

SLOVO ÚVODEM

Letošní rok přinesl do našeho života velmi neočekávané události. Prakticky zmrazil na několik měsíců společnost a způsobil výrazný pokles hospodářství. I Asociace pro urbanismus a územní plánování pocítila důsledky koronavirové epidemie. Bez náhrady byla zrušena jarní konference ve fázi finální přípravy a přihlášených účastníků. I přes poměrně nepříznivý vývoj situace doufáme, že se život společnosti pomalu bude navracet k normálnímu stavu. S ohledem na současné podmínky proběhla aktuální konference, ze které si máte možnost přispěvky přečíst v tomto sborníku, ve zkrácené podobě, tedy pouze jako jednodenní odborné setkání a v závěru přípravy jsme museli její uskutečnění realizovat formou streamovaného přenosu z Nadace pro rozvoj architektury a stavebnictví, která nám operativně své prostory zapůjčila.

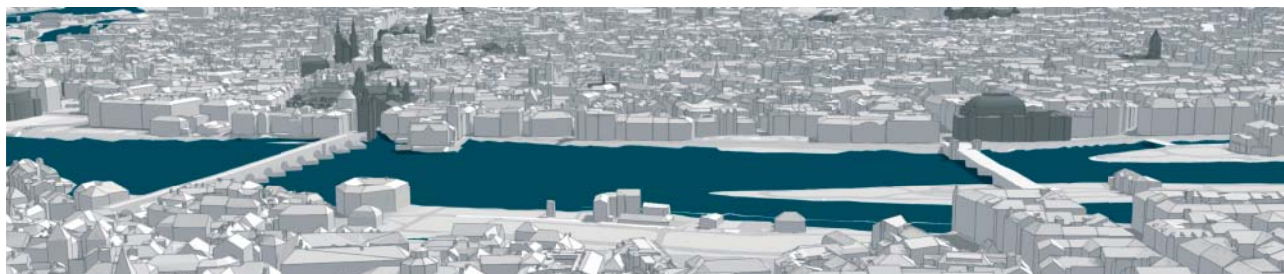
Přes poměrně razantní zpomalení všech aktivit, pokračuje příprava nového stavebního zákona rychlým tempem a na podzim bylo zahájeno projednávání výsledného znění zákona v Parlamentu České republiky. Předmět úpravy, daný věcným záměrem, se po projednání výrazně změnil, zejména z hlediska kompetencí a postavení

jednotlivých aktérů procesu výstavby. To se týká také územního plánování, které je předmětem dalších jednání a odlišných názorů na jeho zařazení ve struktuře veřejné správy. Samozřejmě pozměňovací návrhy, které vzejdou z iniciativy Poslanecké sněmovny, mohou podobu zákona ještě výrazně ovlivnit, a dnes již je zřejmé, že mohou přinést i zásadní změny do předloženého a projednávaného znění.

Co nás tedy čeká do budoucna, jak bude vypadat proces výstavby od územního plánování k realizaci staveb? Co přinese digitalizace a standardizace v územním plánování a ve výstavbě vůbec? Jak budou ochráněny veřejné zájmy a kdo o tom bude rozhodovat? Jak funguje územní plánování v Evropě? Jakou roli bude mít samospráva a jakou roli si ponechá stát? A bude to pro naši republiku a naše města a obce lepší, přehlednější a srozumitelnější?

Změny v územním plánování a nastínění toho, co nás čeká, bylo předmětem naší podzimní konference, která se konala v roce, kdy jsme si připomněli třicáté výročí založení naší Asociace. Proto je i tomto tématu věnováno krátké ohlédnutí.

doc. Ing. arch. Petr Durdík
předseda AUÚP



30 LET ASOCIACE PRO URBANISMUS A ÚZEMNÍ PLÁNOVÁNÍ ČR

Úvod

Je to tak. Asociaci je krásných 30 let a mně připadl nelehký úkol, něco slavnostního a osobního k tomuto výročí připomenout v úvodu této zcela nové formy konference.

Při podobných příležitostech se sluší vždy vzpomenout na samotné začátky a následný vývoj Asociace.



Počátky zrodu Asociace 1990–1991

Jsem přesvědčen, že při každé podobné příležitosti je třeba připomenout počátky našeho dobrovolného sdružení odborníků zabývajících se územím, krajinou, urbanismem a územním plánováním. Občanské sdružení se začalo formovat již na počátku roku 1990. První setkání přípravné skupiny se uskutečnilo dne 5. 2. 1990. V dubnu tohoto roku se konala ustavující konference Asociace pro urbanismus a územní plánování. Na této konferenci byly schváleny první stanovy a tajnou volbou byla zvolena sedmnáctičlenná rada Asociace a tříčlenná kontrolní komise.

Do rady byli zvoleni: Bedřich Falta, Jaroslav Horký, Jaroslav Josífek, Milan Körner, Antonín Kottbauer, Václav Mencl, Richard Mundil, Karel Nettwall, Václav Poštolka, Miroslav Řihošek, Karel Stránský, Jan Suchý, Jaroslav Svatoň, Miroslav Tůma, Miroslav Ulmann, Ladislav Venyš a Lumír Zenkl.

Do kontrolní komise byli zvoleni: Miloš Červený, Jaroslav Daněk, Jan Koutný.

Začátkem května 1990 se pak uskutečnilo první zasedání rady Asociace, na kterém byl zvolen prvním předsedou Karel Nettwall, místopředsedy Milan Körner a Václav Mencl. Dále rada jmenovala tajemníkem AUÚP Petra Starčeviče. Sekretariát se usídlil v Praze, Letenské ulici 5/120.

První stanovy AUÚP byly Ministerstvem vnitra zaregistrovány dne 28. 5. 1990. Následně bylo vydáno první číslo Aktualit.

V prosinci 1990 byl vydán 1. seznam řádných členů Asociace. Na konci roku 1990 měla Asociace celkem 220 řádných členů, přičemž 96 členů bylo z Prahy, 55 členů z Čech, 69 členů z Moravy a 1 člen byl ze Slovenska.

Rada Asociace složená ze zástupců všech regionů, pracovala velice intenzivně. Usilovala o navázání spolupráce s ostatními odborně blízkými spolky, ministerstvy, vysokými školami, sdělovacími prostředky a odbornými institucemi v zahraničí. V prvním roce činnosti rada připravila první shromáždění členů Asociace, které se uskutečnilo dne 28. 5. 1991 v Martinickém paláci v Praze. Tak byla, podle mého názoru, zahájena činnost našeho občanského sdružení.

Období formování Asociace 1991–1999

V letech 1991–1993 spočívala činnost Asociace především na jednotlivých členech rady. Potřeba větší operativnosti při jednání orgánů Asociace a současně pokles účasti řádných členů na výročních shromážděních vedlo ke svolání 2. shromáždění členů Asociace, které se uskutečnilo opět v Martinickém paláci v Praze v červnu 1993. Na tomto shromáždění byla zvolena nová rada Asociace a bylo rozhodnuto o vytvoření nového operativního orgánu Asociace. To vyvolalo nezbytnou úpravu stanov, ve kterých bylo zakotveno sedmičlenné předsednictvo volené radou z členů rady.

Po úpravě stanov zvolila rada na svém zasedání dne 21. 9. 1993 předsedu Asociace, dva místopředsedy a čtyři členy předsednictva. Předsedou byl zvolen Petr Starčevič, místopředsedy Karel Nettwall a Jaroslav Josífek. Členy předsednictva se stali Miroslav Baše, Milan Körner, Jan Mužík a Tomáš Sklenář.

Funkcí tajemníka byl pověřen Zdeněk Černý. V tomto období se přesunul sekretariát Asociace z Letenské do Radlické ulice v Praze 5.

V období 1993–1995 se orgány Asociace věnovaly především novele stavebního zákona a obsahové přípravě odborných akcí pořádaných především pro členy Asociace.

Další pokles zájmu o činnost Asociace vyvolal nutnost přeložit další shromáždění členů z června 1994 na září tohoto roku a spojit ho s 30. kongresem ISOCaRP. Také tohoto shromáždění se zúčastnilo jenom 45 členů Asociace z celkového počtu cca 260 registrovaných. Nově zvolená rada se sešla dne 18. 4. 1996 a zvolila předsedou Asociace Milana Körnera, místopředsedy Jana Mužíka a Karla Nettwalla. Další shromáždění členů Asociace bylo svoláno na 24. 4. 1998 a navazovalo na seminář k tématu „Výstavba nákupních center v ČR“. Ten se konal v hotelu Labe v Pardubicích. Ani zde nebylo shromáždění členů usnášení schopné. Byly zde pouze formulovány úkoly pro stávající vedení Asociace:

- připravit aktualizaci stanov v návaznosti na aktuální legislativu,
- připravit přijetí Asociace do Evropské rady urbanistů.

Přípravu aktualizovaných stanov garantoval Karel Nettwall a A. Klimeš. Stanovy se podařilo připravit do června 1998 a jejich znění zveřejnit v Aktualitách, které vyšly v červnu 1998. Přijatá úprava stanov umožnila korespondenční hlasování a korespondenční volbu členů rady, tentokrát již na čtyřleté funkční období. Výsledky hlasování potvrdila volební komise dne 26. 6. 1998.

Korespondenčně zvolená rada se pak sešla 22. 9. 1998.

Předsedou Asociace zvolila rada Jana Mužíka a místopředsedy Milana Košáře a Tomáše Sklenáře. Členy předsednictva byli zvoleni Milan Körner, Vlasta Poláčková, Vladimír Klajmon a Vít Řezáč. Kontrolní komise byla zvolena ve složení: Zdeněk Černý, Leopold Pšenčík a Karel Beránek. Na místo tajemnice se podařilo získat Zuzanu Hrochovou.

Období dospívání Asociace 1999–2010

Začátkem roku 1999 byly připraveny podklady pro přijetí Asociace do Evropské rady urbanistů (ECTP – European Council of Town Planners). Přípravu žádosti inicioval Jan Slanina. Především jeho zásluhou je, že se Asociace pro urbanismus a územní plánování stala koncem roku 1999 členem ECTP.

Do aktualizovaných stanov Asociace se tak promítl doplněný název – **Asociace pro urbanismus a územní plánování ČR**. Dále byl upřesněn volební řád a Asociace přesídlila do Perucké ulice 44 v Praze 2.

Od začátku roku 1999 má Asociace také své logo, které vybralo předsednictvo ze čtrnácti návrhů různých autorů. Autorem vybraného loga je Milan Košář.

Dvacetileté výročí Asociace

Poslední roky před tímto výročím vnímám jako stabilizační a to v celém spektru činností Asociace. Zejména přitažlivost odborných akcí, konferencí a workshopů považuji za velmi kvalitní jak po stránce programu a odborné úrovně příspěvků, tak po stránce celkové kulturní a společenské atmosféry.

Z mého pohledu bylo nejpříjemnější oslavou 20. výročí založení AUÚP ČR setkání členů a příznivců Asociace v překrásném prostředí Trojského zámku a sousední vinice sv. Kláry, navíc nad nádherným odborným tématem „Zeleň ve městě – město v zeleni“.

V prostorách Trojského zámku se také uskutečnilo volební shromáždění členů Asociace. Zvolena byla rada Asociace a ta zvolila předsedou Petra Durdíka, místopředsedy Vlastu Poláčkovou a Víta Řezáče a členy předsednictva Petra Vávru, Tomáše Sklenáře, Jana Mužíka a Milana Košáře. Členy kontrolní komise Zdeňka Černého, Karla Beránka a Leopolda Pšenčíka.

Asociace na počátku 21. století

Již na počátku tohoto období se povedlo činnost Asociace ustálit. V roce 2002 bylo potvrzeno řádné členství v Evropské radě urbanistů a v roce 2004 jsme byli ECTP pověřeni uspořádáním mezinárodní konference „Proměny středoevropského prostoru“, která se uskutečnila v Rytířském sále Senátu ČR.

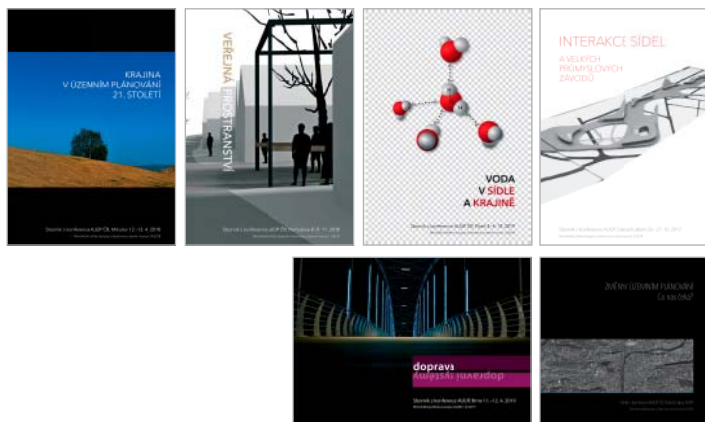
Od přijetí Asociace do ECTP se naši zástupci dvakrát ročně účastní jednání Evropské rady urbanistů, které se koná vždy v jedné z členských zemí.

Ustálila se i činnost předsednictva, které postupně naplňuje úkoly vycházející z výsledků diskuse na shromáždění členů Asociace. To se koná pravidelně jednou ročně. Cíle a úkoly zakotvené v usnesení z těchto shromáždění konkretizuje a upřesňuje rada Asociace, která se schází pravidelně třikrát ročně. Výkonným orgánem je předsednictvo a jím příležitostně ustanovené pracovní skupiny. Při naplňování úkolů se předsednictvo opírá také o řadu aktivních členů Asociace ze všech regionů ČR.

Počet řádných členů také ustálil. Asociace má stále kolem 240 řádných členů.

Potěšitelný je rostoucí zájem o činnost Asociace z řad odborníků působících v oblastech blízkých urbanismu, územního plánování a krajinářské architektury, zejména pak ve veřejné správě. Svědčí o tom především účast na konferencích pořádaných Asociací a zájem o vypracování odborných publikací, zejména sborníků z konferencí, z nezávislých posudků či vyjádření k připravovaným záměrům. V roce 2000 byly také spuštěny internetové stránky Asociace www.urbanismus.cz. Na jejich vytvoření se podíleli Zdeněk Černý a Vít Řezáč.

Současnost



Za současnost si troufám označit období po roce 2010, které vnímám jako období rozšiřující se činnosti a zvyšující se kvality, zejména pravidelně pořádaných konferencí.

Současné složení rady Asociace: Petr Durdík, Jana Janíková, Václav Jetel, Iveta Laštůvková, Jana Kaválková, Milan Košař, Pavel Koubek, Irena Králová, Jan Mužík, Vít Řezáč, Tomáš Sklenář, Romana Vačkářová, Petr Vávra, Roman Vodný.

Současné složení předsednictva Asociace: Petr Durdík – předseda, místopředsedové: Vít Řezáč, Petr Vávra, členové: Vanda Ciznerová, Václav Jetel, Jan Mužík, Roman Vodný.

Současné složení kontrolní komise: Zdeněk Černý, Alena Hořejší, Vlasta Poláčková.

Soustavnou činnost tajemnice Asociace zastává pečlivá a zodpovědná Zuzana Hrochová. Vzhledem ke stále rostoucímu zájmu o konference a workshopy pořádané Asociací bylo nezbytné v zájmu udržení organizační i společenské kvality těchto akcí zajistit pomoc, pro kterou se od roku 2009 podařilo získat Ivanu Dubnou a v současnosti Kateřinu Masnou.

Sídlem Asociace je Stavební fakulta ČVUT v Praze, Thákurova 7, 166 34 Praha 6. Prostory pro potřebná jednání předsednictva a jeho jednotlivých členů poskytuje Katedra urbanismu a územního plánování Fakulty stavební ČVUT v Praze.

Připomenutí činností Asociace

Konference a semináře

Asociace postupně rozvíjela níže uvedené činnosti zaměřené na prohlubování poznání o vlastnostech a jedinečnostech území, tedy krajiny, sídelní struktury a sídel samotných. To vše s cílem identifikovat a chránit jeho specifika a celkové hodnoty včetně místních tradic a zvyklostí pomocí nástrojů územního plánování. Pro trvalé dosahování tohoto cíle se rozhodla připravovat a odborné veřejnosti nabízet tyto, pokud možno, pravidelné akce. Konference či semináře byly vnímány jako ty nejpotřebnější pro odborníky působící ve všech pozicích péče o prostředí.

Obsahovou, odbornou i společenskou úroveň konferencí se, zejména v posledních letech, povedlo dotáhnout velmi vysoko a proto jsem se rozhodl této činnosti věnovat při příležitosti 30. výročí založení Asociace větší pozornost.

Studijní cesty

Asociace pravidelně připravuje jednu až dvě studijní cesty ročně. Především zásluhou Tomáše Sklenáře, Víta Řezáče a Petra Vávry se daří, v součinnosti s řadou zahraničních kolegů, připravit program, v němž se díky perfektnímu vedení stíhají prohlídky objektů, architektonických souborů, měst, krajiny, ale také přednášky, prezentace prací zahraničních kolegů.

Posuzovatelská a expertní činnost

Asociace je také zpracovatelem nezávislých posudků či vyjádření především pro veřejnou správu. Tým zpracovatelů sestavuje řádný člen Asociace a výslednou práci schvaluje předsednictvo. Z fakturované částky zůstává deset procent na účtu Asociace.

Soutěž O cenu Asociace

Soutěž je vyhlašována každý rok a porota hodnotí přihlášené práce vždy před shromážděním členů. O soutěž, nebo chcete-li přehlídku urbanistických a územně plánovacích prací, zatím není předpokládán zájem zpracovatelů.

Podpora Asociace poskytovaná partnerům

Asociace je spolupořadatelem dnes již mezinárodní studentské soutěže **O nejlepší urbanistický projekt (práci)**. Každoročně deleguje svého zástupce do poroty a přispívá finanční částkou na ceny. Od roku 2008 se Asociace účastní mezinárodního festivalu současné architektury **Architecture Week**. Asociace se podílí na obsahové i organizační přípravě alespoň jedné z akcí festivalu.

Vydávání Aktualit a dalších publikací

Asociace vydává **Aktuality** od svého založení. Do č. 92 zajišťoval vydávání Zdeněk Černý. Od č. 93 je redaktorkou Tamara Blatová. Poslední číslo 106 vyšlo 14. 8. 2020.

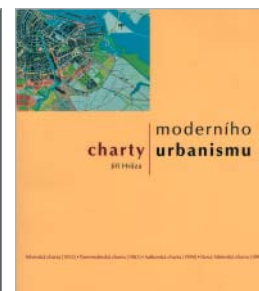


Asociace také vydala:

Stavební řád pro Království české (1889), Milan Košař.

Charty moderního urbanismu (2002), Zdeněk Černý.

25 let Asociace pro urbanismus a územní plánování (2016), Jan Mužík.



Konference a semináře pořádané Asociací

Jsem přesvědčen, že příprava a organizace dvoudenních konferencí se postupně stala hlavní činností Asociace. Jedním z cílů těchto odborných akcí bylo zvýšit zájem nejen členů Asociace o činnosti spolku, ale zejména o aktuální stav a problémy urbanistické tvorby a územně plánovací činnosti.

Podílet se na tom měl nejen jejich kvalitní odborný program, ale také celková společenská úroveň a přitažlivé místo konání.

Dalším z významných cílů stále je seznamovat účastníky konferencí

s aktuálními výsledky odborné činnosti na celém území ČR a současně také s lokálními zvláštnostmi a jedinečnostmi. Snahou také je přitažlivost a aktivní účast zahraničních partnerů.

Součástí programu konference se tak staly základní informace o příslušném městě, regionu i kraji a také oblíbené odborně zaměřené exkurze připravené příslušným městem. Z tohoto důvodu se na přípravě těchto akcí vždy podílejí zástupci hostitelských měst.

Záštitu konferencím poskytují ministerstva, kraje, města a další významné instituce. V posledních letech jsou tyto akce součástí systému celoživotního vzdělávání členů ČKA.

První dvoudenní odbornou akci s nosným tématem „Suburbanizace“ připravilo předsednictvo na začátek října 1995 do Čelákovic.

Od roku 1998 se konference připravované Asociací konají pravidelně na jaře a na podzim vždy v jiném městě. Postupně si získaly oblibu nejen svým odborným programem, ale také svou společenskou i kulturní úrovní. Příležitost neformálních setkání odborníků z různých pracovišť a z regionů a sídel z celé ČR přináší potřebnou inspiraci, výměnu zkušeností i názorů tolik potřebných pro každodenní a stále komplikovanější práci.

Od roku 1999 do roku 2010 se podařilo uskutečnit celkem 24 konferencí ve dvaceti městech ČR. Podrobnější přehled je uveden v publikaci „25 let AUÚP“.

Av dalších deseti letech, tedy do současnosti, se uskutečnilo 18 konferencí v osmnácti různých městech.

Celkem jsme tak měli 42 příležitostí k vzájemnému setkávání, výměně zkušeností a načerpání znalostí i zkušeností. Při přípravách konferencí se Asociaci podařilo spolupracovat se všemi krajskými městy. Města vždy využila příležitost prezentovat své jedinečnosti v oblastech historie, krajiny, urbanismu, územního plánování i architektury.

Pro připomenutí vybírám několik měst, kde se konference uskutečnily: Plzeň, Cheb, Ústí nad Labem, České Budějovice, Tábor, Praha, Liberec, Třebíč, Jihlava, Pardubice, Brno, Kroměříž, Ostrava, Lednice, Zlín, Rožnov pod Radhoštěm, Český Těšín. Z výběru je patrný záměr organizátorů postupně navštívit města na celém území ČR.

Vybrané obrázky dokládají nejen přitažlivosti českých měst i samotných konferencí. Jsou také dokladem o jejich příjemné atmosféře, společenském a kulturním přínosu pro její účastníky.

Navštívená města



Jindřichův Hradec 2012



Znojmo 2013



Brno 2019



České Budějovice 2007

Konferenční sály



Praha – Troja 2010

Prostředí společenských večerů



Znojmo – klášter Louka 2013



Odborné exkurze



Žatec 2013



Dolní Vítkovice 2009



Cheb 2014



Český Těšín 2012



Lednice 2015

Závěr

Z výše uvedeného může vznikat dojem, že vše je až příliš zaběhnuté, že v činnosti Asociace převládá příprava odborných konferencí a na to ostatní důležité nezbyvá čas a činnost tak pozvolna upadá do nežádoucího stereotypu. Z mého pohledu tomu ale tak není. Členové rady, předsednictva a jeho spolupracovníci byli a jsou stále zapojeni do řady konkrétních činností nejen uvnitř Asociace. Rozšiřují se též kontakty se zahraničními partnery.

Přitažlivost a velmi příjemná atmosféra na konferencích není samozřejmostí, i když to tak může vypadat. S přípravou konferencí je spojeno obrovské množství nejen organizační práce. Z mého pohledu je atmosféra na konferencích stále velice motivující k přípravě dalších akcí a poznávání dalších českých měst.

Letošní zvláštní situaci se snažím vnímat jako přestávku v době připravovaném programu a těším se na jarní setkání, snad již kontaktní, v Lanškrouně.

Závěrem chci poděkovat všem členům Asociace, zejména pak těm, kteří byli zvoleni a účastnili se jednání rady, předsednictva, kontrolní

komise, pracovních skupin a všem ostatním, kteří se aktivně podílí na úspěšné činnosti Asociace. Jsem přesvědčen, že všichni tak přispíváme k vyšší odbornosti při každodenní péči o území, k péči o úžasnou krajinu a prostředí v našich pestře strukturovaných sídlech – vesnicích a městech.

Do dalšího období přeji Asociaci pro urbanismus a územní plánování ČR především stálý zájem o její činnost. Věřím, že tento zájem bude i nadále členům i příznivcům přinášet radost z náročné, větší vizionářské, ale také velice potřebné práce přispívající ke kvalitě prostředí pro životy lidí.

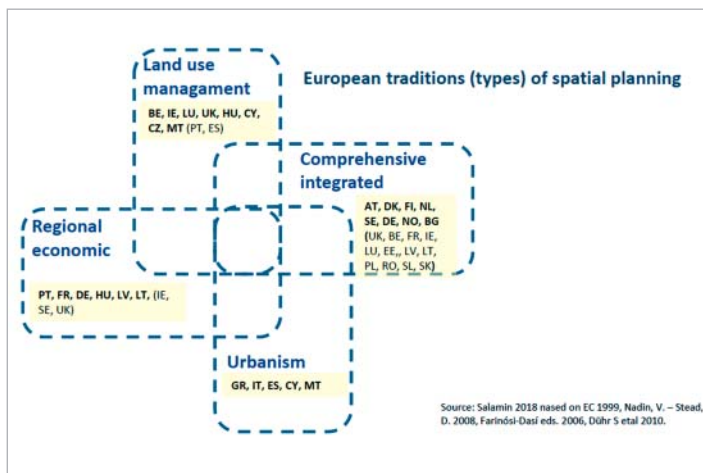
Grafický doprovod: archiv autora

doc. Ing. arch. Jan Mužík, CSc.
Katedra urbanismu a územního plánování
Fakulta stavební ČVUT v Praze

EVROPSKÝ KONTEXT PROSTOROVÉHO PLÁNOVÁNÍ PŘÍSTUPY A TRENDY

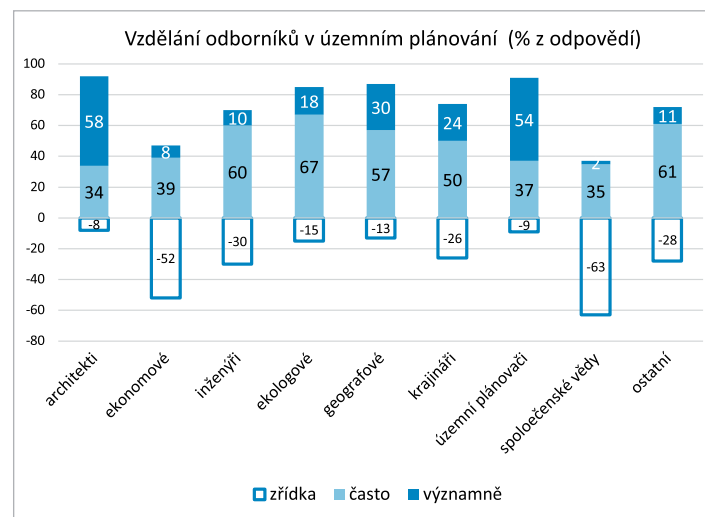
Můj příspěvek vychází ze studie, kterou jsem v roce 2017 vypracoval v rámci svého působení v akademické sféře. Cílem bylo zjistit, co se v evropském plánování za posledních patnáct dvacet let změnilo, jaké jsou trendy, jakými otázkami se územní plánování zabývá. Oslovoval jsem klíčové odborníky z 26 zemí, kteří odpovídali na otázky v dotazníkovém šetření.

Pro pochopení výstupů šetření je důležité na začátku zdůraznit, že v Evropě není na územní plánování názíráno stejnou optikou. Na základě tradice, kultury stavění, legislativních principů i státoprávního uspořádání lze rozlišit v podstatě čtyři základní přístupy k územnímu plánování (obr. 1): řízení využití území (tento pohled převažuje i v České republice), regionálně ekonomický, integrovaný a urbanistický.



Obr. 1 Evropské přístupy k územnímu plánování
Zdroj: G. Salamin, European Context of Spatial Planning, 2020

Z těchto odlišností vyplývá též různorodost profesního zaměření těch, kteří se v té které zemi územnímu plánování věnují. Jak ukazuje obr. 2, stejně často to jsou architekti a územní plánovači se specializovaným vzděláním.



Obr. 2 Původní vzdělání odborníků v územním plánování
Zdroj: G. Salamin, European Context of Spatial Planning, 2020

Na celoevropské úrovni není územní plánování legislativně sjednoceno, každá země jde svojí cestou. Nicméně EU působí na prostorové plánování přímo či nepřímo ve třech oblastech. Za prvé připravuje řadu programů (ESDP 1995), vydává odborné charty (např. Lipská charta) nebo schvaluje politiky či strategie (Územní agenda EU), které se plánování měst a krajiny zásadně dotýkají. Za druhé existuje řada sektorálních politik nebo politik soudržnosti, které mají dopad do plánování rozvoje území (operační programy, CLLD, ITI).

Za třetí EU podporuje přeshraniční spolupráci či mezinárodní programy a strategie (INTERREG, EGTC regiony).

V literatuře, která se obecně přístupelem zemí k prostorovému plánování zabývá, lze vyčíst několik trendů charakteristických pro poslední dvě dekády. Uvádím pouze nejstručnější popis:

- a) Postmoderní obrat v plánování¹⁾
 - porozumění komplexnosti namísto používání zjednodušujících modelů
 - paralelní vnímání a paralelní realita
 - komunikace a sdělování příběhů
 - plánování a participace: komunikativní / kolaborativní plánování
 - relativizace prostoru (namísto tradičního eukleidovského prostoru) vlivem společenských procesů
 - budování sítí – sociálních, profesních apod.

Jak uvádí ve své práci²⁾ Panagiotis Getimis (2012): „*Plánovat území se již nepovažuje za výsadu státu, který jej řídí striktně hierarchicky s použitím vymezených kompetencí, ale rozvoj území se stále častěji diskutuje v okruhu volených orgánů, nevolených iniciativ, státních, nevládních a soukromých aktérů, formálních i neformálních institucí, které vyjadřují své zájmy v nové formě víceúrovňové správy území.*“

- b) Obrat v řízení plánování
 - odklon od formálního plánování
 - flexibilnější a měkčí přístupy
 - pro-aktivní územní správa

V oblasti procesního uchopení plánování dochází k posunu od výkonu státní správy a samosprávy k průběžnému řízení rozvoje území (od governmentu ke governance).

Co se tím má na mysli? Tradiční pojetí územního plánování (model governmentu) je postavené na hierarchickém systému plánovacích nástrojů a organizací státních nebo obecních institucí, garantujících jejich fungování. Řízení a procesy v tomto modelu probíhají striktně dle platné legislativy, instituce mají jasné kompetence a jasnou odpovědnost, vztahy mezi aktéry jsou legislativně upraveny, jsou spíše nečetné a směřovány k dotčeným institucím. Principy trhu a hospodářské soutěže se využívají k alokaci zdrojů za podmínky dodržování stále novelizovaných vládních regulací.

Naproti tomu průběžné řízení rozvoje (model governance) je charakterizováno zapojením řady aktérů, jak ze soukromé sféry, tak z občanské společnosti, kteří v diskusi s veřejným sektorem hledají dohodu. V plánování se klade důraz na definování strategických cílů a flexibilitu při jejich naplňování. Plánování je chápáno především jako neustálý proces.

- c) Nové vymezení prostoru / okruhů plánování
 - řešení území i vně administrativní hranice regionu, města
 - přeshraniční koordinace
 - funkční území
 - programy rozvoje apod.

Typickým příkladem „nových“ území, kde “neplatí” administrativní hranice pro územní plánování, jsou městské regiony, tj. jádrové město a přilehlé obce. Zatímco v roce 2002 se tento typ plánů uplat-

1) Foucault 1999, 2007, Healey 1997, 2003, 2007, Davoudi 2009, Allmendinger 2001, Faragó 2003, 2005.

2) Comparing Spatial Planning Systems and Planning Cultures in Europe. The Need for a Multi-scalar Approach.

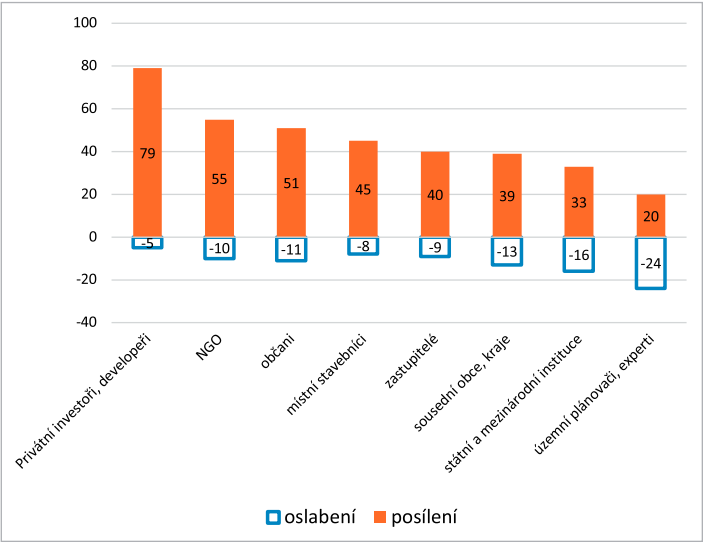
3) Fürst 2009; Getimis 2012; Lindström 2007; Stead, Cotella 2011; Stead, Pálné Kovács 2016; Van Well, Schmitt 2016; Faludi 2016, 2017; Getimis 2012; Nuiss, Heinrich 2011.

4) Allmendinger, Houghton 2009; Counsell et al. 2014; Faludi 2013; Gänzle, Kern 2016; Healey 2013; Jensen, Richardson 2004; Levelt, Janssen-Jansen 2013; Metzger, Schmitt 2012; Walsh 2014.

ňoval jen ve dvou zemích, v roce 2017 již existovalo 22 příkladů řešení městských regionů po celé Evropě.

Co vyplývá z názoru expertů?

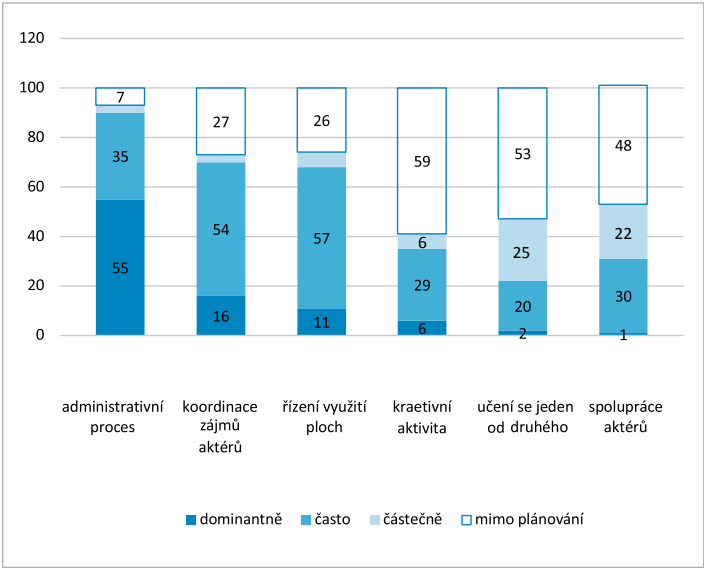
Výše zmíněné proměny plánování jsem se pokusil doložit svým šetřením. Na obr. 3 je znázorněna změna role různých aktérů ve sledovaném období dle vyjádření expertů.



Obr. 3: Posílení nebo oslabení role jednotlivých aktérů plánování
Zdroj: G. Salamin, European Context of Spatial Planning, 2020

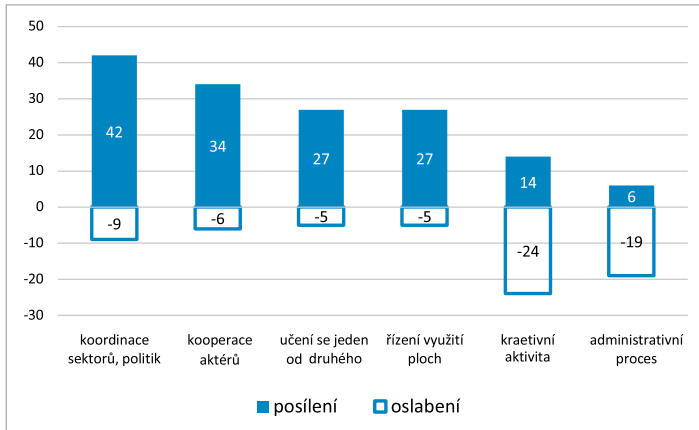
Jak je vidět, vliv v procesu plánování rostl podle názoru expertů nejen u soukromé sféry, ale i u občanských sdružení, nevládních organizací (NGO), politiků či samospráv. V tomto relativním srovnání se naopak nejvíce snížila role urbanistů a institucí, které mají územní plánování v gesci.

Porovnáme-li tyto údaje s dalším grafem (obr. 4), vidíme, že komunita plánovačů zřejmě žije v určitém uzavřeném kruhu legislativy, kompetencí a institucí.



Obr. 4: Názor expertů na obsah územně plánovací činnosti
Zdroj: G. Salamin, European Context of Spatial Planning, 2020

Urbanisté pravděpodobně podceňují roli aktérů a jejich vliv. Experti sami uváděli, že nepovažují vzájemnou výměnu zkušeností a spolupráci aktérů za tak důležitou součást plánovací praxe, jako zvládání formálních procesů. Když se ovšem tiž experti měli vyjádřit, v čem se změnila úloha plánování za posledních patnáct let (obr. 5), tak konstatovali, že narostla koordinace, kooperace, diskuse a monitorování výsledků a dopadů plánování, zatímco kreativní činnost urbanisty – „vědce a vizionáře“ nebyla tolik jako dříve žádána, stejně jako se začala projevovat nepružnost rigidního čistě institucionálního pojetí tvorby plánů.



Obr. 5: V čem spočívá podstata změny v územním plánování v období 2002–2017
Zdroj: G. Salamin, European Context of Spatial Planning, 2020

Jaká jsou nejčastější témata plánování v Evropě?

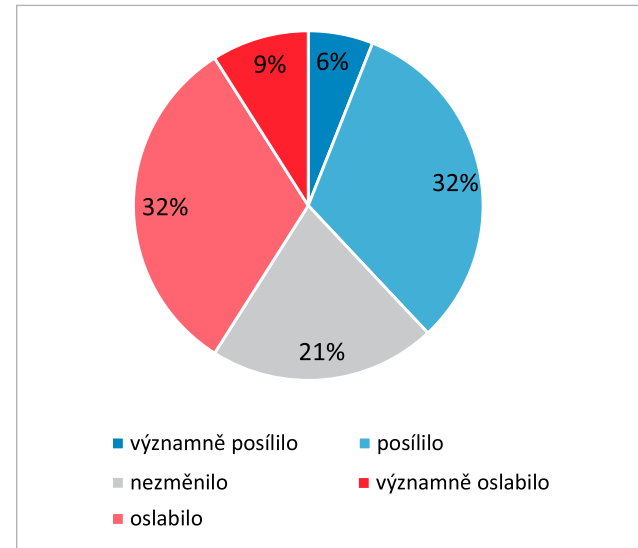
Dle názoru expertů se nejčastěji objevují tyto požadavky na územní plánování: kvalita životního prostředí, řízení urbanizace, ochrana památek a historického dědictví, zelená infrastruktura, wellbeing, regulativy pro výstavbu a tvorba městského prostředí. Ve všech evropských zemích došlo k výraznému nárůstu významu participace v místních komunitách.

Zajímavou výpověď jsem získal ohledně proměny územně plánovacích nástrojů v jednotlivých zemích. Územně plánovací legislativa je ve většině evropských zemí v neustálém pohybu, vznikají stále nové typy dokumentů na různých úrovních, jiné se ruší. Změny se týkají státu, regionů, obcí, stále častěji městských aglomerací, ale i přeshraniční koordinace.

Kam tedy kráčí prostorové plánování?

Začnu shrnující obecnou otázkou, zda se role, respekt, úloha územního plánování ve společenském kontextu posílila, nebo oslabil.

Graf na obr. 6 ukazuje dosti vyrovnanou bilanci. Respondenti poukazovali jak na posílení role plánování v některých zemích, tak naopak na jeho oslabení v jiných zemích. V řadě států ke změnám podle názoru expertů nedošlo.

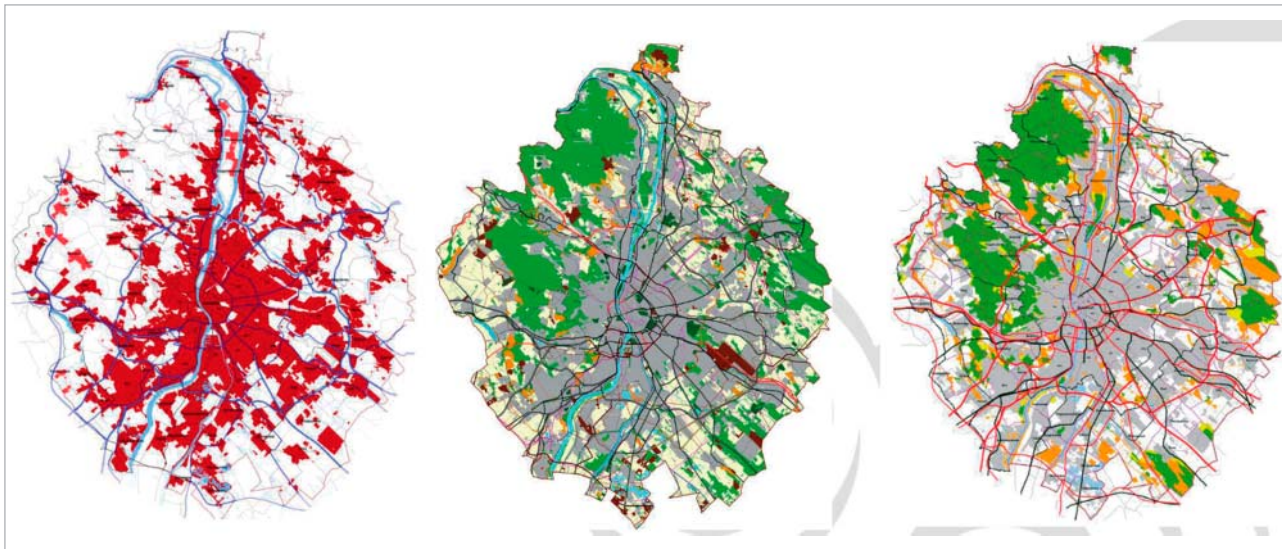


Obr. 6: Jak se změnilo společenské uznání územního plánování 2002–2017
Zdroj: G. Salamin, European Context of Spatial Planning, 2020

Jednoznačně se v plánování projevuje rostoucí význam rozhodování o tom, kde budou zdroje a investice umístěny. Tím se plánování rozvoje území vrací k tradičnímu spojení s ekonomickými aktivitami. Nově dochází k intenzivnějšímu formálnímu i neformálnímu propojování soukromých a veřejných sektorů.

Naplňování strategií má prostorovou dimenzi, která nezřídka přesahuje administrativní hranice regionu nebo obce. Rovněž sektorové politiky se týkají různých území bez ohledu na administrativně správní hranice.

Plánování v Evropě se častěji začíná odehrávat na přeshraniční a mezinárodní úrovni.



Metropolitní plán Budapešti (urbanizované území, strukturální plán, ekologická kostra)

Zdroj: K. F. Kovács: Spatial Planning in Hungary, Szent István University, 2019

Státy přizpůsobují své plánování rozvoje politice soudržnosti a dalším programům EU. Územně plánovací dokumentace se s nimi časově a věcně propojuje.

Na druhé straně v lokálním měřítku se uplatňují stále častěji tzv. měkké přístupy (např. participace). Výsledky plánů se častěji podrobují testu efektivity, k čemuž se používají různé indikátory.

„Last but not least“ prostorové plánování pozvolna opouští svoji územní agendu a stále více se uplatňuje jako nástroj, ve kterém lze implementovat agendy sektorové (ekonomický růst, udržitelný rozvoj, klimatická změna, smart city apod.).

Géza Salamin
předseda MUT
Corvinus University Budapešť

Překlad: Vít Řezáč

ÚZEMNÍ PLÁNOVÁNÍ V NOVÉM STAVEBNÍM ZÁKONĚ. ZÁKLADNÍ PŘEHLED

Dne 10. září 2020 byl do Poslanecké sněmovny odeslán vládní návrh nového stavebního zákona a návrh tzv. změnového zákona. Oba zákony byly 11. září 2020 rozeslány poslancům jako sněmovní tisky č. 1008 a 1009. První čtení obou těchto zákonů je plánováno na přelom října a listopadu letošního roku. Co ale návrh přináší na úseku územního plánování?

Rekodifikace veřejného stavebního práva je jednou z priorit vlády, v jejímž programovém prohlášení je uvedeno, že vláda podpoří a zrychlí výstavbu v České republice a prosadí rekodifikaci veřejného stavebního práva, která povede ke zjednodušení a zkrácení přípravy staveb pro zvýšení konkurenceschopnosti České republiky. Proces rekodifikace veřejného stavebního práva byl zahájen v roce 2017, kdy Ministerstvo pro místní rozvoj předložilo vládě materiál „Rekodifikace veřejného stavebního práva – Základní teze“. V září 2018 byl vládě předložen materiál „Rekodifikace veřejného stavebního práva, informace o hlavních směrech a cílech rekodifikace“. V návaznosti na tyto materiály byl zpracován a projednán věcný záměr stavebního zákona, který vláda schválila usnesením č. 448 v červnu 2019.

Rekodifikace veřejného stavebního práva má za cíl zrychlení a zefektivnění povolovacích procesů ve všech právních předpisech, které upravují nebo se dotýkají veřejného stavebního práva v České republice. Předpokladem je reforma stavební správy založená na vyčlenění značné části stavební správy ze spojeného modelu veřejné správy, sjednocení stavebních úřadů a vytvoření Nejvyššího stavebního úřadu jako ústředního orgánu státní správy. Rekodifikace si dále klade za cíl maximální integraci dotčených orgánů do nové soustavy stavebních úřadů. Návrh nového stavebního zákona předpokládá, že u těch dotčených orgánů, které integrovány nebudou, bude využita fikce souhlasu v případě, že se dotčený orgán nevyjádří

v zákonné lhůtě. V případě podání odvolání nadřízený krajský úřad bude muset sám podle tzv. apelačního principu ve věci rozhodnout, tedy rozhodnutí obecního stavebního úřadu buď potvrdit, nebo změnit, nikoliv zrušit a vrátit věc k novému projednání. Cílem je „jeden úřad, jedno povolení, jedno razítko“. Návrh nového stavebního zákona zavádí i zrychlené řízení pro případy, kdy nebudou žádné rozpory, stavebník podá kompletní žádost a doloží souhlasy všech účastníků řízení. Rekodifikace předpokládá využití nových technologií, zejména se zaměřuje na digitalizaci a elektronizaci.

K návrhu stavebního zákona a souvisejícího změnového zákona bylo v meziresortním připomínkovém řízení uplatněno dohromady téměř 7 700 připomínek, z toho cca 6 600 bylo zásadních (včetně 4 843 k návrhu stavebního zákona). Na základě vypořádání připomínek a výsledků řady souvisejících jednání a konzultací s připomínkovým místy bylo nutné najít a přijmout kompromisy a návrhy upravit. Upravený návrh byl připomínkovým místům třikrát rozeslán, a to 28. února, 6. března a 3. dubna 2020. Úpravy a změny byly primárně provedeny tak, aby byl zachován obsah, smysl a účel věcného záměru schváleného vládou, případně byly provedeny legislativně technické či z hlediska právní teorie a praxe potřebné úpravy, které měly na návrh z hlediska právní jistoty pozitivní dopad.

V rámci vypořádání bylo nezbytné přistoupit k některým významným kompromisům. Text návrhu stavebního zákona a souvisejícího změnového zákona tak doznal změn, kterými se předkládané návrhy částečně odchylují od schváleného věcného záměru. Jeden z nejdůležitějších kompromisů se týká navrhovaného modelu státní stavební správy. Tato změna vychází z dohody uzavřené na úrovni předsedy vlády se Svazem měst a obcí a spočívá v ponechání části prvostupňové agendy stavebních úřadů v přenesené působnosti na obcích.

Státní stavební správa bude vytvořena až od úrovně krajů a budou do ní integrovány dotčené orgány. V rámci takto upraveného modelu vznikne 14 krajských stavebních úřadů, jeden specializovaný stavební úřad pro povolování vyhrazených staveb, resp. významných strategických staveb např. dopravní a technické infrastruktury. V čele této soustavy bude Nejvyšší stavební úřad.

Na úseku územního plánování se oproti věcnému záměru ponechává výkon veřejné správy prakticky beze změny, tj. pořizování jakožto přenesený výkon státní správy na obcích a krajích a schvalování jako výkon samosprávy. Dále se vrací stávající názvy územně plánovacích dokumentací jak z důvodů praktických, tak z důvodů vyhovění připomínek zejména krajských úřadů. Změna názvů územně plánovacích dokumentací byla mj. kritizována kvůli tomu, že přinese nedůvodně komplikace a zbytečné změny těchto dokumentací.

V souvislosti s ponecháním současného stavu dělby moci mezi státní správu a samosprávu na úseku územního plánování, byla do návrhu včleněna možnost, aby si obce, které nejsou úřadem územního plánování, mohly pořídit územní plán, regulační plán a územní studii samy (ovšem jako výkon přenesené působnosti). Jedná se o období ustanovení § 6 odst. 2 současného stavebního zákona (v územně plánovací praxi institut nazývaný jako tzv. „létající pořizovatel“). Na Legislativní radě vlády se v tomto směru rozvinula poměrně zajímavá diskuse, která vyústila v důslednější a podrobnější úpravu. Ta má zajistit větší transparentnost procesu a zabránit tomu, aby byla dokumentace pořizována osobou nesplňující kvalifikační požadavky, což se v některých případech v minulosti stávalo. Návrh tak obsahuje proces udělení oprávnění k pořizování osobám splňujícím jmenované požadavky Nejvyšším stavebním úřadem, přičemž toto oprávnění je vždy na dobu určitou a současně také proces, který musí obecní úřad, který není úřadem územního plánování, absolvovat, aby se mohl také stát pořizovatelem. Na první pohled se toto jeví jako zbytečná byrokratická zátěž, avšak praktické zkušenosti s institutem tzv. „létajících pořizovatelů“ jsou velmi různorodé (nelze říci, že vždy negativní), kdy se stává i to, že se úřad

územního plánování ani nedozví, že je v „jeho“ území pořizována např. změna územního plánu. Nová úprava tak mj. řeší i situaci, kdy obecní úřad přestane v průběhu pořizování „disponovat“ osobou, která kvalifikační požadavky splňuje.

Významnou změnu představuje návrat k vydávání územně plánovací dokumentace formou opatření obecné povahy. Věcný záměr tuto problematiku řešil variantně, přičemž vláda následně rozhodla o vydávání formou obecně závazné vyhlášky. Z projednání návrhu stavebního zákona v meziresortním připomínkovém řízení a následujících jednání však jasně vyplynulo, že je nejen žádoucí, ale dokonce nezbytné, ponechat stávající formu opatření obecné povahy. Proti vydávání jednotlivých nástrojů územního plánování a zejména územně plánovacích dokumentací formou obecně závazné vyhlášky se postavila prakticky všechna připomínková místa, s výjimkou Prahy a České komory architektů. Tato dvě místa naopak obecně závaznou vyhlášku uvítala. V rámci připomínkového řízení však padaly mnohé oprávněné argumenty proti formě obecně závazné vyhlášky, které bylo nutné vzít v potaz. Proto bylo po vzájemné dohodě ministerstva s Nejvyšším správním soudem a Ministerstvem spravedlnosti od formy vydávání územně plánovací dokumentace formou obecně závazné vyhlášky ustoupeno.

Na druhou stranu byla učiněna dohoda, že opatření obecné povahy bude pro účely stavebního zákona oproti dnešnímu stavu upraveno. Tato úprava spočívá zejména v tom, že k návrhu těch nástrojů, které jsou vydávány formou opatření obecné povahy, již nebude veřejnost moci uplatnit námitky, ale pouze připomínky. Na této úpravě, která se může zdát na první pohled vcelku kontroverzním zásahem, však panovala vesměs shoda napříč připomínkovými místy a nijak zásadně ji nerozporevala ani Legislativní rada vlády na svých jednáních. Je důležité říci, že touto úpravou nebude nikdo krácen na svých právech, nedojde k žádnému omezení přístupu kohokoliv k soudní ochraně a nejedná se o úpravu, která by byla v rozporu s ústavním pořádkem ČR nebo mezinárodními úmluvami, kterými je ČR vázána, včetně evropského práva.

Další změnou, která bude mít významný dopad, je zrušení předkupního práva, které je upraveno v § 101 stávajícího stavebního zákona. Jako náhrada za tento zrušený institut, který je dnes využíván zejména u občanského vybavení a veřejných prostranství jakožto dvou součástí veřejné infrastruktury, je navrženo využít možnosti vyvlastnění. Také tento návrh byl v některých kruzích zpočátku vnímán negativně, především ve vazbě na občanské vybavení, které je vymezeno zákonem poměrně široce. Na druhou stranu je nezbytné uvést několik skutečností. Institut předkupního práva podle stavebního zákona v některých směrech a ohledech kolidoval s institutem předkupního práva podle občanského zákoníku, což způsobovalo v praxi mnohdy značné problémy a vedlo také k častým novelám výše uvedeného § 101 stavebního zákona. Praxe také upozorňovala na jisté nadužívání tohoto institutu ze strany obcí, které jej ve svých územních plánech aplikovaly na poměrně širokou škálu nejrozumnějších záměrů. To následně vedlo i k takovým problémům, jako bylo znemožnění bezplatných převodů pozemků mezi státem a samosprávami. Pro zrušení předkupního práva a jeho nahrazení institutem vyvlastnění hovořily i zahraniční právní úpravy. Je možné zmínit např. úpravu německou, kde lze vyvlastnění využít nejen pro stavby a zařízení občanského vybavení a pro veřejná prostranství, ale např. také pro brownfields nebo pro zajištění sociálního bydlení. Nezbytné je také vědomí, že vymezením veřejně prospěšné stavby či opatření v územně plánovací dokumentaci nedochází k vlastnímu vyvlastnění, ale jedná se pouze o jeden z předpokladů, aby mohlo být vůbec zahájeno vlastní vyvlastňovací řízení, které je však již vedeno podle zákona o vyvlastnění, nikoliv podle zákona stavebního. Tedy i tato úprava nakonec obstála i před Legislativní radou vlády.

Návrh nového stavebního zákona obsahuje i nadále úpravu cílů a úkolů územního plánování. Cíle a úkoly územního plánování je třeba považovat za základní principy celé právní úpravy územního plánování. Cílem územního plánování je vytvářet a koordinovat předpoklady pro výstavbu a pro využití území a jeho udržitelný rozvoj a dosáhnout vyvážení zájmů zainteresovaných subjektů se zákonem stanovenými veřejnými zájmy, tj. souladu veřejných a sou-

kromých zájmů i veřejných zájmů navzájem, které v nejširším slova smyslu představují zájem na harmonickém využití území, jehož konečná podoba bude obsažena v územně plánovacích dokumentacích. V této souvislosti je třeba se zmínit zejména o prvním z cílů územního plánování, tedy trvale zjišťovat jeho stav a hodnoty, stanovovat podmínky pro změny v území a vytvářet předpoklady pro udržitelný rozvoj území, který zohledňuje územní podmínky pro příznivé životní prostředí, pro hospodářský rozvoj a pro soudržnost společenství obyvatel daného území. Územní plánování má předcházet nevyváženostem těchto tří pilířů, které by mohly ohrožovat budoucí rozvoj území nebo jeho hodnoty. Tyto tzv. tři pilíře udržitelného rozvoje území jsou v různé míře územním plánováním řešeny a koordinovány i s ohledem na hierarchickou strukturu jednotlivých závazných nástrojů územního plánování. Poměrně podrobně je rozpracován pilíř týkající se životního prostředí. Udržitelný rozvoj se ale chybně spojuje pouze s environmentálním pilířem (resp. životním prostředím a jeho ochranou), avšak tento pohled na udržitelný rozvoj je omezující a nesprávný a nelze jej takto interpretovat, zejména ne v procesech územního plánování. Cílem udržitelného rozvoje není a nemůže být pouze ohled environmentální, ale i zohlednění dalších dvou pilířů a jejich vzájemných interakcí. Hospodářský (ekonomický) pilíř je v této souvislosti nutné vnímat nejen tak, že se týká finančních zdrojů, ze kterých má být navržené řešení financováno. Takový pohled by byl zcela nevhodný a značně zkrslující. Hospodářský pilíř se týká všech hospodářských aktivit v daném území (v širším kontextu v dané společnosti). Hospodářský pilíř tedy zahrnuje zejména vhodný návrh koncepce rozvoje území a koncepce veřejné infrastruktury (která souvisí též se sociálním pilířem) a s tím související vytváření předpokladů pro zásobování území energiemi a produkty (tedy řešením technické a dopravní infrastruktury, jakožto jednoho z nezbytných předpokladů života lidí v nejširším kontextu), pro výrobu (rozumí se zde jak průmysl, tak zemědělství a lesnictví, případně v širších souvislostech i služby, včetně cestovního ruchu a rekreace, a obchod) nebo pro dopravu. Soudržnost společenství obyvatel, tedy sociální pilíř, je pak chápána jako koheze mezi nejrozumnějšími skupinami obyvatel. Součástí tohoto pilíře je v širším smyslu také

vytváření předpokladů pro (udržitelný) život obyvatel v daném území zejména vhodným návrhem urbanistické koncepce a koncepce rozvoje daného území (včetně zajištění dostatečných kapacit ploch určených pro výstavbu pro bydlení v souladu s principy udržitelného rozvoje), resp. také koncepce veřejné infrastruktury (v souvislosti s tímto pilířem zejména návrhem vhodného a dostatečného rozsahu občanského vybavení nebo veřejných prostranství jakožto nedílných složek veřejné infrastruktury), a organizací území (včetně zohlednění sídelní struktury, vzájemných vazeb jednotlivých sídel, zajištění předpokladů pro bezpečnost a ochranu zdraví obyvatel území, kulturně-historických hodnot, resp. identity celého území apod.). Územní plánování by mělo předcházet segregaci obyvatel a vytváření uzavřených kolonií a ghett. Aby bylo dosaženo při územně plánovací činnosti vyváženého vztahu těchto tří pilířů, je úkolem územního plánování také vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území, které je podrobně rozepsáno v samostatném ustanovení stavebního zákona (§ 40 návrhu). Je tedy zřejmé, že cílem územního plánování není pouze ochrana životního prostředí (ani nemůže být, neboť ta je řešena jinými nástroji podle jiných právních předpisů, nikoliv primárně nástroji územního plánování), ale komplexní a celostní přístup, který zajistí celkový rozvoj řešeného území (státu, kraje, obce, vybrané části území) a ochranu jeho hodnot (kulturních, environmentálních i hospodářských) v souladu s principem udržitelného rozvoje území.

Do návrhu byla vložena celá nová část zákona, která se týká obecných a společných ustanovení, která v návrhu pro meziresortní připomínkové řízení chyběla. To bylo také předmětem mnoha připomínek. Z obecných ustanovení byly doplněny zejména ustanovení k oprávněnému investorovi, kvalifikačních požadavků, dotčených orgánů, jednotného standardu nebo mapových podkladů pro územně plánovací činnost. V souvislosti se zrušením uplatňování námitek k návrhu územně plánovací dokumentace bylo vypuštěno ustanovení týkající se zástupce veřejnosti.

Z pohledu druhů územně plánovací dokumentace nedochází k zásadním změnám. Návrh zachovává nejen současné názvy, ale také

v zásadě zachovává hierarchii ÚPD. Na úrovni státu to bude územní rozvojový plán, přičemž se ruší současná politika územního rozvoje, na úrovni krajů pak zásady územního rozvoje, na úrovni obcí územní plán a regulační plán. Ruší se regulační plán pořizovaný krajem a jednotlivé druhy regulačních plánů. Cílem sjednocení úpravy na úseku regulačních plánů je dosáhnout toho, aby byl tento opomíjený nástroj více praxí využíván.

Co se týká procesu pořizování, obecně vychází z následujících principů:

- pořizování je jednotné pro všechny druhy územně plánovacích dokumentací,
- pořizování v přenesené působnosti, vydávání v samostatné působnosti,
- kombinace standardního a zkráceného postupu,
- u některých kroků jsou stanoveny konkrétní lhůty (jsou pořádkové),
- dokumentace se neupravuje mezi společným jednáním a veřejným projednáním,
- k návrhu veřejnost uplatňuje pouze připomínky, nikoliv námítky,
- s ohledem na požadavek zkrácení hrozí častější opakování projednání,
- možnost předložení zastupitelstvu pro informaci před vydáním.

Co se týká změn územně plánovací dokumentace, tak i zde zůstává zachován princip současné právní úpravy, zejména následující tři principy:

- projednání, vydání i zpracování pouze v rozsahu měněných částí,
- doručení změny i úplného znění jako podmínka nabytí účinnosti,
- vyhodnocení potřeby vymezení nových zastavitelných ploch.

Zajímavá diskuse až konferenčního stylu se na Legislativní radě vlády rozvinula k možnosti zrušit územně plánovací dokumentaci schvalujícím orgánem. Tuto možnost zná již současný zákon ve vazbě na regulační plán. Na LRV panovala shoda na tom, že územní rozvojový plán a zásady územního rozvoje jakožto povinné pořizované územně plánovací dokumentace lze zrušit pouze při současném

vydání nového územního rozvojového plánu nebo nových zásad územního rozvoje. U regulačního plánu nebyla možnost jeho zrušení taktéž nijak zpochybňována, avšak diskuse se rozvinula k možnosti zrušit územní plán, kterýžto není dokumentací povinnou. Většina členů LRV se nakonec přiklonila k názoru, že u územního plánu platí spíše obdoba rušení zásad územního rozvoje a územního rozvojového plánu, tedy pouze se současným vydáním nového územního plánu a to přesto, že se o povinnou dokumentaci nejedná.

Důvody, které uvedla i LRV, byly zejména ty, že vydá-li obec územní plán, který je jejím základním koncepčním dokumentem k usměrňování jejího územního rozvoje, jedná se o dokument, který je, i dle konstantní judikatury soudů, společenskou dohodou o využití území mezi lidmi, kteří v něm žijí, a dotčenými orgány (viz např. nálezy Ústavního soudu III. ÚS 1669/11 ze dne 7. 5. 2013). Výsledný územní plán je tudíž výsledkem vzájemné dohody, kompromisním řešením na podobě dalšího rozvoje daného území a jednostranné vypovězení této „dohody“ ze strany obce lze připodobnit k jednostrannému vypovězení uzavřené smlouvy. Významným argumentem je také skutečnost, že územní plán vymezuje zastavitelné plochy, které by byly zrušeny spolu s územním plánem, čímž by mohlo dojít nejen k zmaření soukromých investic (a následné vymáhání náhrad ze strany fyzických nebo právnických osob), ale také k případnému zmaření veřejných investic (např. do sítí technické infra-

struktury, do dopravní infrastruktury, veřejných prostranství apod.). Lze též konstatovat, že zrušením územního plánu by došlo ke zpochybnění právní jistoty a oprávněných očekávání. Územní plán tak může pozbyt účinnosti bez náhrady pouze v zákonem stanoveném případě, uvedeném v přechodných ustanoveních a to pouze za podmínky, že se jedná o územní plán schválený ještě podle zákona č. 50/1976 Sb.

Vládní návrhy obou zákonů byly následně předloženy k projednání Poslanecké sněmovně Parlamentu ČR. Dne 11. 9. 2020 byl návrh stavebního zákona rozeslán poslancům jako tisk 1008/0 a návrh zákona změnového byl rozeslán poslancům jako tisk 1009/0. Dne 16. září 2020 doporučil Organizační výbor Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR projednání obou návrhů zákonů. Garančním výborem byl původně navržen Výbor pro veřejnou správu a regionální rozvoj, to však bylo nakonec změněno a proti zvyklostem byl garančním výborem určen Hospodářský výbor.

Jak dopadne celý proces projednání nového stavebního zákona i ve stínu koronavirové pandemie je v současné chvíli obtížné předjímat. Co však zcela jisté je, že proces projednání bude velmi náročný a v jeho průběhu budou podány mnohé pozměňovací návrhy, které mohou celý návrh v konečném důsledku poměrně značně vychýlit zcela jiným, než zamýšleným směrem.

Ing. Roman Vodný, Ph.D.
ředitel Odboru územního plánování
Ministerstvo pro místní rozvoj ČR

STANDARDIZACE V ÚZEMNÍM PLÁNOVÁNÍ

V souvislosti s rozvojem digitálního zpracování a s požadavky na snadnou čitelnost a jednotnou prezentaci územně plánovacích dokumentací sílí tlak na jejich standardizaci, a to jak obsahovou, tak datovou. Standardizace umožní mimo jiné snazší práci s daty a usnadní jejich sdílení i masivnější využití v různých analýzách.

Zjednodušeně řečeno standard určuje, jakým způsobem mají být uspořádána digitální data územně plánovacích dokumentů, a definuje jednotný vzhled jejich vybraných výkresů. Standardizace směřuje k využívání jednotného jazyka v rámci jednotlivých typů dokumentů, v žádném případě však nesmí vést k unifikovaným řešením či k potírání jedinečnosti jednotlivých sídel.

Důvody standardizace

Hlavním důvodem pro standardizaci je zajištění lepší srozumitelnosti, snazšího rozhodování v území a porovnatelnosti i koordinace jednotlivých územně plánovacích dokumentací. S tím souvisí i vyšší standardy v organizaci, předávání a prezentaci dat, jejich efektivnější využitelnost v územně analytických podkladech a usnadnění sdílení mezi jednotlivými typy dokumentů. Cílem je i umožnění provádění rozsáhlých analýz nad těmito daty, ať už pro účely veřejné správy nebo pro soukromé subjekty.

V případě územních plánů vyplývá požadavek na standardizaci i z Programového prohlášení vlády, která se v roce 2018 zavázala připravit „jednotný model pro správu a prezentaci územních plánů, který přispěje k jejich jednodušší čitelnosti pro občany i veřejnou správu a umožní jejich vzájemnou koordinaci“.

Dokumentace zpracované v jednotných datových standardech jsou podmínkou pro jejich zpřístupnění v národním geoportálu územního plánování, což je připravovaný centrální informační systém územního plánování, ve kterém by měly být zveřejněny všechny územně plánovací podklady i dokumentace v České republice. Spuštění geoportálu se plánuje v polovině roku 2023, od té doby se bude postupně naplňovat daty. V rámci tohoto informačního systému budou zároveň příslušná data centrálně transformována a publikována pro potřeby plnění Směrnice 2007/2/ES o zřízení Infrastruktury pro prostorové informace v Evropském společenství (INSPIRE).

Zákonný rámec standardizace

Základní rámec pro standardizaci územně plánovacích dokumentací stanoví stavební zákon. Ten nejprve požadoval, aby byla územně plánovací dokumentace, její aktualizace nebo změna a úplné znění územně plánovací dokumentace po vydání poslední aktualizace nebo změny zpracovávány také v elektronické verzi ve strojově čitelném formátu. Od března 2020 je tento požadavek doplněn o povinnost zpracování prostorových dat ve vektorové formě.

Současně platný stavební zákon v § 20a dále požaduje zpracovávat vybrané části územně plánovací dokumentace v jednotném standardu. Jednotný standard přitom stanoví standardizované části územně plánovací dokumentace a požadavky na jejich strukturu, grafické vyjádření, výměnný formát dat a metadata.

Stavební zákon v § 20a odst. 4 obsahuje zmocnění, podle kterého má podrobnosti jednotného standardu územně plánovací dokumentace stanovit prováděcí právní předpis, tedy vyhláška. K tomuto

zmocnění je důležité mít na paměti přechodné ustanovení zákona č. 47/2020 Sb., které Ministerstvu pro místní rozvoj ukládá vydat tuto vyhlášku nejpozději do 3 let od nabytí účinnosti tohoto zákona, tedy do března 2023. Do doby nabytí účinnosti této vyhlášky se související ustanovení o jednotném standardu nepoužijí.

Povinnost zpracovávat a pořizovateli předávat vybrané části územně plánovací dokumentace v jednotném standardu ukládá projektantům § 159 odst. 2 stavebního zákona, přičemž podle § 180 odst. 2 stavebního zákona se projektant, který tuto povinnost nesplní, dopouští přestupku a podle odst. 4 téhož paragrafu mu hrozí pokuta do výše 200 000 Kč. Jak již bylo uvedeno v předchozím odstavci, tato povinnost vznikne až po vydání příslušné vyhlášky ministerstvem.

Předmět standardizace

Standardizace se bude týkat následujících dokumentů, přičemž příprava jejich standardizace má toto pořadí:

1. územní plány;
2. zásady územního rozvoje, jejichž standard bude využit rovněž pro přípravu územního rozvojového plánu;
3. územně analytické podklady;
4. zastavěné území;
5. regulační plány.

Zpravidla nejde o standardizaci úplnou, předmětem standardu budou pouze vybrané části těchto dokumentů.

V případě územních studií se se standardizací nepočítá, jelikož spektrum jimi řešených témat i měřítek a podrobnost jejich zpracování jsou velice široké a územní studie se ze své podstaty věnují širokému okruhu rozličných problémů, takže jejich standardizace postrádá smysl.

Rovněž je třeba upozornit, že standard nepřináší do územního plánování revoluci, jelikož jednotlivé kraje již mají své modely pro zásady územního rozvoje a naprostá většina jich též definuje standardní modely pro zpracování územních plánů. Při tvorbě jednotného standardu jsou tyto modely zohledňovány a je využíváno poznatků z jejich dlouholeté implementace v praxi.

Standard územních plánů

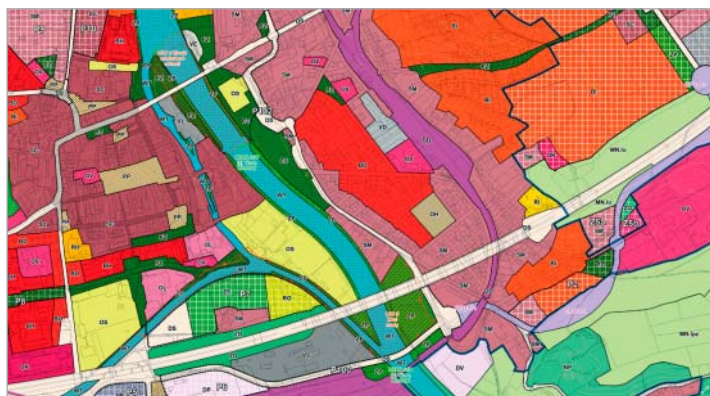
Standardizace územních plánů je prioritním úkolem a práce jsou v této oblasti nejpokročilejší. V říjnu 2019 vydalo Ministerstvo pro místní rozvoj standard vybraných částí územních plánů jako metodický pokyn.¹⁾ Metodický pokyn slouží ke sjednocení praxe jednotlivých projektantů a pořizovatelů, není však závazným právním předpisem. Tím bude až výše uvedená vyhláška.



Metodický pokyn Standard vybraných částí územního plánu a s ním související Dokumentace datového modelu

1) <https://www.mmr.cz/cs/ministerstvo/stavebni-pravo/stanoviska-a-metodiky/stanoviska-odboru-uzemniho-planovani-mmr/2-uzemne-planovaci-dokumentace-a-jejich-zmeny/standard-vybranych-casti-uzemniho-planu>

Metodický pokyn definuje pro vybrané jevy územního plánu datový model a zavádí jednotný standard grafické podoby závazných výkresů územního plánu. K metodickému pokynu přísluší i dokumentace datového modelu a přílohy s přehledem požadavků a katalogem jevů. Zpracovány a volně publikovány na stránkách Ministerstva pro místní rozvoj jsou i vzorové výkresy, vzorové datové struktury a knihovna grafických symbolů pro standardní zobrazení jevů v prostředí ESRI.



Výřez ze vzorového hlavního výkresu územního plánu

Metodický pokyn připravilo Ministerstvo pro místní rozvoj na základě podkladů zpracovaných Asociací pro urbanismus a územní plánování ČR a společnostmi HYDROSOFT Veleslavín s. r. o. a T Mapy spol. s r. o.

Z grafických výstupů územního plánu je standardizován:

- celý výkres základního členění území,
- celý výkres veřejně prospěšných staveb, opatření a asanací,
- vybrané prvky hlavního výkresu.

Předmětem standardu nejsou výkresy odůvodnění ani schémata.

Standard mimo jiné určuje členění ploch s rozdílným způsobem využití, resp. zpodrobňuje členění stanovené vyhláškou č. 501/2006 Sb., ve znění pozdějších předpisů. Výsledkem je poměrně rozsáhlý výčet

typů ploch, ze kterých si bude projektant vybírat plochy vhodné pro dané sídlo. Je logické, že v konkrétním územním plánu bude využit pouze zlomek ze všech standardizovaných ploch.

PLOCHY S ROZDÍLNÝM ZPŮSOBEM VYUŽITÍ (RZV)			
barva RGB	střev	název	územní rezerva
			hranice ploch s rozdílným způsobem využití (RZV)
255-170-15	BV	BV	bydlení venkovské
255-100-0	BI	BI	bydlení individuální
255-50-0	BO	BO	bydlení všeobecné
224-22-22	BH	BH	bydlení hromadné
255-0-0	BX	BX	bydlení jiné
255-230-0	RI	RI	rekreace individuální
235-233-15	RZ	RZ	rekreace - zahrádkové osady
240-240-5	RO	RO	rekreace - oddechové plochy
255-200-15	RH	RH	rekreace hromadná - rekreační areály
255-215-50	RX	RX	rekreace jiné
220-80-140	OV	OV	občanské vybavení veřejné
210-40-110	OK	OK	občanské vybavení komerční
255-255-125	OS	OS	občanské vybavení - sport
220-150-182	OL	OL	občanské vybavení lázeňské
205-195-150	OH	OH	občanské vybavení - hřiškové
210-70-120	OX	OX	občanské vybavení jiné
255-235-175	PP	PP	vybraná veřejná prostranství s převahou zpevněných ploch
115-155-0	PZ	PZ	vybraná veřejná prostranství s převahou zeleně
255-220-175	PX	PX	vybraná veřejná prostranství jiné

Část standardizované legendy hlavního výkresu územního plánu

Jak již bylo předestřeno v úvodu, standard neurčuje pro jednotlivé jevy, např. pro standardizované plochy, jednotnou regulaci, protože ta musí vždy reflektovat jedinečnost dané obce a nelze ji, na rozdíl

Standard regulačních plánů

Standardizace regulačních plánů má z hlediska časového nejmenší prioritu, mj. s ohledem na poměrně nízký počet vznikajících regulačních plánů a na skutečnost, že na rozdíl od územních plánů nelze očekávat, že by jimi bylo území pokryto souvisle. Nicméně do budoucna je cílem rozšíření počtu těchto dokumentací a proto je standardizace žádoucí.

Obdobně jako u územních plánů se nepočítá s plnou standardizací. V maximální míře bude standardizován výkres veřejně prospěšných staveb, opatření a asanací. Naopak v rámci hlavního výkresu se bude standardizace týkat zejména hranice řešené plochy, vymezení a využití pozemků a pouze vybraných podmínek pro umístění staveb, jako jsou uliční a stavební čáry, výšky staveb či např. vjezdy na pozemky.

Standard zastavěného území

Nový stavební zákon předpokládá, že všechny obce budou mít vymezeno zastavěné území. Pokud má obec územní plán, je zastavěné území jeho součástí. Pokud obec územní plán nemá, zajistí vymezení zastavěného území pořizovatel a formou opatření obecné povahy ho vydá úřad územního plánování.

Standard zastavěného území bude jednoduchý, jeho předmětem bude datový standard i způsob vyznačení hranic zastavěného území a nezastavitelných pozemků ve výkresu vymezení zastavěného území. Zvážena bude i standardizace mapového podkladu.

Standard územně analytických podkladů

Cílem standardizace územně analytických podkladů je vytvoření jednotného datového modelu databáze územně analytických podkladů. Následně by do tohoto modelu měly být konvertovány krajové databáze územně analytických podkladů.

Vytvoření standardu územně analytických podkladů se předpokládá v průběhu let 2020 až 2022. V novém jednotném datovém modelu by pak měly být zpracovány úplné aktualizace územně analytických podkladů obcí, které je povinnost pořídit do konce roku 2024.

Budoucí rozvíjení standardů

Ministerstvo pro místní rozvoj nechápe standardy jako neměnnou záležitost. Jak již bylo uvedeno výše, počítá se s jejich případnými úpravami na základě zkušeností z praxe.

Rovněž je pravděpodobné, že budou standardy postupně rozšiřovány o další témata, a to buď o prvky, které se v praxi běžně využívají v jednotné formě, nebo o témata, která doposud nejsou pokryta a jejich standardizace je účelná. Jako příklad této kategorie lze uvést prvky prostorové regulace v územních a regulačních plánech, pro jejichž budoucí standardizaci ministerstvo zadalo projekt podpořený Technologickou agenturou České republiky. Projekt je aktuálně ve fázi specifikace zadání, následovat bude proces výběru zhotovitele.

Jako výkres územního plánu, případně i regulačního plánu, vhodný v budoucnu pro standardizaci, se jeví výkres předpokládaných záborů zemědělského půdního fondu, který zohlední požadavky vyhlášky č. 271/2019 Sb., o stanovení postupů k zajištění ochrany zemědělského půdního fondu.

V budoucnu bude třeba diskutovat možnosti jednotné struktury textových částí dokumentací pro jejich efektivní využívání v digitální podobě, například při tvorbě georeportů.

Podpora aplikace standardu

Ministerstvo pro místní rozvoj se snaží, aby byl standard zejména územních plánů zaváděn do praxe co nejrychleji a v co největším počtu obcí ještě dříve, než se to stane povinností. Proto byla v rámci národního dotačního programu „Podpora územně plánovacích čin-

ností obcí“, ve výzvě na dotační titul „Územní plán“, upravena kritéria pro hodnocení jednotlivých žádostí tak, aby zvýhodňovala územní plány zpracované ve standardu. Pro budoucí výzvy se počítá s tím, že zpracování ve standardu bude přímo jednou z podmínek pro to, aby byla dotace přidělena.

Ministerstvo pro místní rozvoj nyní jedná o pokračování podpory zpracování územních plánů v jednotném standardu i v příštím programovém období. Jako pravděpodobné se jeví, že podpora pro zpracování územních plánů ve standardu i změn stávajících územních plánů, které je uvedou do souladu se standardem, by mohla být zajištěna z nového Integrovaného regionálního operačního programu.

Ministerstvo pro místní rozvoj řeší i možnost finanční podpory pro konverzi krajských databází územně analytických podkladů do nového standardu. Aktuálně se jeví jako možné financování z připravovaného Národního plánu obnovy, který je financován z nového fondu Evropské komise Recovery and Resilience Fund. Navržena je komponenta „Implementace rekodifikace stavebního práva do praxe, včetně podmínek širší digitalizace veřejné správy“ s předpokládanou celkovou alokací 30 mil. Kč do roku 2023 pro konverzi krajských databází územně analytických podkladů.

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

NÁRODNÍ GEOPORTÁL ÚZEMNÍHO PLÁNOVÁNÍ V KONTEXTU DIGITALIZACE STAVEBNÍHO ŘÍZENÍ A ÚZEMNÍHO PLÁNOVÁNÍ

Ministerstvo pro místní rozvoj zahájilo v roce 2019 ve spolupráci s řadou odborníků z praxe projekt digitalizace stavebního řízení a územního plánování, jehož nedílnou součástí je i nový centrální informační systém územního plánování – národní geoportál územního plánování. Hlavním cílem projektu je vytvoření společné jednotící platformy, která umožní efektivní využití informačních technologií v této oblasti. Článek představuje aktuální stav projektu a jednotlivé komponenty systému se zaměřením na národní geoportál územního plánování.

Územní plánování se zabývá možnostmi budoucího rozvoje území, poskytování informací a dat z této oblasti jak odborníkům, tak běžným občanům, je tedy velice důležité a často i žádané. Územní plánování však samo o sobě nezajistí rozvoj území, k tomu je třeba realizace konkrétních projektů. Celý proces od záměru až k jeho realizaci však v současnosti představuje v České republice velmi dlouhou a nejistou cestu. Digitalizace přináší obrovský potenciál jak v možnosti sdílení dat, tak zefektivnění procesů, může tedy významně přispět ke zkvalitnění a samozřejmě i zrychlení činností v rámci plánování a realizace změn v území.

Projekt digitalizace stavebního řízení a územního plánování

V minulém roce Ministerstvo pro místní rozvoj připravilo v úzké spolupráci se zástupci ICT Unie a řadou dalších odborníků z praxe projekt digitalizace stavebního řízení a územního plánování (dále i jen „DSŘÚP“). Ve velmi krátkém čase se podařilo schválit potřebné legislativní změny zákonem č. 47/2020 Sb., který novelizoval zákon o zeměměřictví, stavební zákon a další související zákony. Zajištěno je i financování projektu, kdy převážná část bude hrazena z evrop-

ských strukturálních fondů, zejména ze stávajícího integrovaného regionálního operačního programu. Soubor informačních systémů, které budou v rámci projektu realizovány, by měl zásadně usnadnit povolovací procesy pro všechny účastníky řízení i orgány státní správy. Účastníci řízení budou moci vyřizovat všechny úkony digitálně, jednotlivé úkony z hlediska dotčených orgánů budou probíhat on-line nad shodnými elektronickými dokumenty, obdobně i sdělení správců sítí technické infrastruktury bude moci být zajištěno plně elektronicky. Systém bude poskytovat přehled o probíhajících řízeních pro všechny zúčastněné strany. V oblasti územního plánování bude vytvořen centrální systém, který poskytne výstupy z územně plánovací činnosti na jednom místě dálkovým způsobem, zároveň bude sloužit jako agendový informační systém. V současné době probíhá příprava veřejných zakázek na zadání jednotlivých informačních systémů, spuštění do ostrého provozu je plánováno k 1. 7. 2023.

Z pohledu stavebníka bude hlavním (a ve většině případů jediným) rozhraním pro veškerou komunikaci se stavebním úřadem Portál stavebníka. Součástí tohoto portálu bude kromě všeobecných informací a metodik i část sloužící pro jednotlivé stavebníky k podávání žádostí pomocí interaktivních formulářů a k zajištění přístupu oprávněných osob k dalším informačním systémům DSŘÚP. Systém bude stavebníkovi poskytovat aktuální přehled stavu všech jeho podání a stav řízení, zároveň zde bude mít prostor pro přípravu budoucích podání před jejich odesláním na stavební úřad vč. možnosti získání stanovisek správců sítí. Prostřednictvím portálu stavebníka bude také stavebník, resp. jím pověřený projektant vkládat do systému projektové dokumentace v elektronické podobě. Pro zajištění výše uvedených funkcionalit budou sloužit datová úložiště pro evidenci územních a stavebních řízení a jiných postupů a evidenci elektro-



Schéma digitalizace stavebního řízení a územního plánování

nických dokumentací. Každá stavba (záměr), o níž se vede řízení nebo jiný postup, bude mít přiděleno unikátní identifikační číslo stavby. Číslo přidělí informační systém identifikačního čísla stavby na základě žádosti stavebního úřadu, zároveň se v tomto systému povedou o každé stavbě základní údaje (způsob využití, konstrukčně technické parametry, kapacity a další vlastnosti). Tyto údaje budou předávány do dalších registrů a statistik, využití najdou tyto údaje samozřejmě i v oblasti územního plánování.

Součástí celého konceptu DSŘÚP je rovněž projekt digitálních technických map krajů, které nově povinně povedou všechny kraje, a vytvoření digitální mapy veřejné správy vedené Českým úřadem zeměměřickým a katastrálním, která bude tvořena propojením katastrální mapy, ortofotomapy a digitálních technických map krajů. Vznikne tak významný zdroj informací pro výkon stavební agendy zahrnující databázi údajů o dopravní a technické infrastruktuře a vybraných přírodních, stavebních a technických objektech a zaří-

zeních, zobrazujících a popisujících skutečný stav, a údaje o záměrech na provedení změn dopravní a technické infrastruktury, které dosud nebyly na území ČR vedeny jednotně.

Informační systém územního plánování

Nedílnou součástí projektu je i vytvoření nového centrálního informačního systému územního plánování – národního geoportálu územního plánování. Jeho hlavním účelem je konsolidace a poskytování dat z územně plánovací činnosti, a to v maximální možné míře ve formě otevřených dat, tedy dat, jejichž způsob ani účel následného využití není omezen a jsou poskytována v otevřeném a strojově čitelném formátu. Kromě zveřejňování projednávaných a vydaných územně plánovacích dokumentací a dalších výstupů územního plánování, bude portál zajišťovat přístup k evidenci územně plánovací činnosti a další činnosti vyplývající ze stavebního zákona, případně jeho prováděcích předpisů.

S ohledem na požadavky vyplývající ze směrnice INSPIRE, bude tento systém zajišťovat poskytování prostorových dat za téma plánované využití území za Českou republiku tak, aby kraje a obce nebyly nuceny poskytovat data z vydaných územně plánovacích dokumentací do dvou systémů. Nutným předpokladem pro zajištění této funkcionality však je, že předaná data budou zpracována ve standardizované podobě. Požadavek na zpracování vybraných částí územně plánovací dokumentace v jednotném standardu vyplývá z ustanovení § 20a stavebního zákona s tím, že prováděcí vyhlášku ke standardu vydá Ministerstvo pro místní rozvoj nejpozději do tří let.¹⁾

Tento informační systém by se měl zároveň stát agendovým informačním systémem, bude tedy sloužit pro výkon agendy územního plánování na všech úrovních, jak obecní, krajské, tak centrální. To zajišťí jednotný výkon územně plánovací činnosti (stejně procesy, stejné

formuláře, standardizovaná strukturovaná data) a efektivní získávání statistických dat o výkonu agendy jednotlivými úřady. Občanům bude nově možné zajistit službu poskytování informací o pořizování územně plánovacích dokumentací v jimi vymezeném území.

Popis dalších komponent systému

Kromě výše uvedeného agendového informačního systému bude pro zajištění požadovaných funkcionalit obsahovat systém řadu komponent. Předně to budou úložiště projednávaných a vydaných územně plánovacích dokumentací a územně plánovacích podkladů, a to jak pro data rastrová, tak data strukturovaná ve standardizované vektorové podobě. Systém umožní ukládání, vyhledávání, zobrazování a stahování územně plánovacích dokumentací. Portál by měl dále rovněž poskytovat další data z oblasti územního rozvoje nejen pro potřeby územního plánování, ale i regionální politiky, tato data budou v samostatném úložišti.

V rámci portálu budou k dispozici všechny metodiky včetně podrobných specifikací standardů územně plánovacích dokumentací a územně analytických podkladů (standard databáze ÚAP) a kontrolní nástroje validity dat dle požadavků těchto standardů. Přístup ke kontrolním nástrojům by měl být umožněn všem zpracovatelům i pořizovatelům dálkovým způsobem tak, aby si mohli data kdykoliv zkontrolovat již v průběhu jejich zpracování a po vydání dokumentace mohla být již bez problémů nahrána do centrálního úložiště. Součástí systému budou rovněž nástroje na harmonizaci a transformaci dat z územně plánovacích dokumentací dle specifikací vyplývajících z požadavků směrnice INSPIRE a bude zajištěno sdílení těchto dat jak do prostředí národního portálu INSPIRE (který je v gesci Ministerstva životního prostředí), tak do evropského portálu INSPIRE včetně potřebných metadat.

1) Podrobně je problematice standardizace v územním plánování věnován v tomto sborníku článek Josefa Morkuse.

Zejména pro veřejnost bude k dispozici mapová aplikace, která umožní zobrazit stav pořizování územně plánovacích dokumentací a zobrazování vydaných dokumentací jak v rastrové podobě, tak i vybraných vektorových dat. Obdobně budou k dispozici i vybraná data z územně analytických podkladů, primárně se geoportál zaměří na poskytování dat, jejichž producentem je územní plánování (data generovaná z územně plánovacích dokumentací, data z průzkumů území). Údaje o území by měla být v budoucnu získávána z centrálních systémů, které může představovat RÚIAN (účelový územní prvek), digitální technické mapy krajů a další centrální systémy veřejné správy.

Na co nesmíme zapomenout

Rozvoj komunikačních technologií a rostoucí obliba jejich užívání lidmi po celém světě s sebou přináší zvýšené požadavky na zajištění aktuálních a garantovaných digitálních dat, která je možno sdílet mezi všemi jejich uživateli. Občané zcela oprávněně očekávají, že veřejná správa bude poskytovat informace v co nejpřístupnější formě tj. rychle, kvalitně a přehledně a zároveň jim umožní snadnou

komunikaci dálkovým způsobem. Lidé si však často neuvědomují, jak náročné procesy a systémy za uživatelsky přívětivými aplikacemi v pozadí běží. Digitalizace představuje nové nároky na všechny, kteří se musí s novými technologiemi a systémy naučit – ať už se v tomto případě jedná o projektanty, pořizovatele nebo pracovníky stavebních úřadů. Vzdělávání všech zainteresovaných subjektů při zavádění DSŘÚP do praxe tedy nesmí být opominuto a Ministerstvo pro místní rozvoj se bude snažit zajistit co možná nejširší osvětu a podporu v této oblasti, a to nejen pro úředníky, ale i projektanty. Řadu podrobností z hlediska funkcionalit jednotlivých komponent je v tuto chvíli ještě potřeba odladit (např. informování o zrušených částech územně plánovacích dokumentací), úpravy systému mohou nastat rovněž v návaznosti na probíhající proces přípravy nového stavebního zákona. Časem bude postupně jistě docházet k vylepšování systému na základě požadavků z praxe. Bez ohledu na tyto okolnosti však zůstane cíl projektu stále stejný – umožnit na základě kvalitních, spolehlivých dat a efektivních procesů dobře plánovat, projektovat a rozhodovat a tím přispívat k zlepšování prostředí, v němž žijeme a které spoluvytváříme.

Ing. Kateřina Vrbová, Ph.D.
Odbor územního plánování
Ministerstvo pro místní rozvoj ČR

Mgr. Jiří Čtyrský, Ph.D.
ředitel Sekce prostorových informací
Institut plánování a rozvoje hlavního města Prahy

NOVÝ STAVEBNÍ ZÁKON A STRATEGICKÉ POSUZOVÁNÍ VLIVŮ NA ŽIVOTNÍ PROSTŘEDÍ

Institut posuzování vlivů územně plánovacích dokumentací na životní prostředí, který vychází z ustanovení § 10i zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, ve znění pozdějších předpisů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí) je zakotven i v novém stavebním zákoně. Ministerstvu životního prostředí (MŽP) se podařilo zachovat obdobný postup pro tzv. proces SEA jako ve stávající platné právní úpravě stavebního zákona, a proto pro pořizovatele územně plánovací dokumentace (ÚPD) jako je nový územní rozvojový plán (ÚRP), který bude zpracováván pro území celé České republiky, zásady územního rozvoje (ZÚR) a územní plán nebude až na určité marginálí žádnou neznámou.

Proces pořizování ÚPD je v rámci nového stavebního zákona navržen podobně jako stávající proces pořizování ÚPD zkráceným postupem, který však bude prováděn i na variantní řešení návrhu ÚPD. Záměrem nového stavebního zákona i ve vazbě na územní plánování je totiž urychlit procesy pořizování ÚPD, zejména ve vazbě na institut ÚRP, který bude jakožto ÚPD závazný pro rozhodování v území a bude již na celostátní úrovni umísťovat do území významné záměry dopravního a technického charakteru.

Pořizovatelem ÚRP bude nově zřizovaný Nejvyšší stavební úřad a příslušným úřadem pro provádění procesu SEA u této dokumentace a rovněž u pořizování ZÚR a jejich aktualizací bude nadále MŽP. Nicméně příslušným úřadem (orgán SEA) při pořizování územního plánu obce budou nově krajské stavební úřady, což lze považovat za zásadní změnu pro oblast strategického posuzování vlivů na životní prostředí, a je na zvážení každého, zda bude tato změna skutečně prospěšná pro ochranu životního prostředí...

U nově pořizovaných ÚPD, resp. u ÚRP a ZÚR se počítá s procesem SEA vždy, jelikož návrhy těchto dokumentací budou obsahovat plochy a koridory významných záměrů mezinárodního, celostátního či krajského významu. Aktualizace těchto ÚPD a územní plány budou podrobeny procesu SEA, pakliže orgán SEA bude jejich posouzení z hlediska vlivů na životní prostředí požadovat. Podkladem pro taková stanoviska budou mj. i nadále stanoviska orgánů ochrany přírody vydávaná dle § 45i odst. 1 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů (zákon o ochraně přírody a krajiny). Ve vazbě na tato stanoviska následně musí orgán SEA požadovat zpracování vyhodnocení vlivů návrhu ÚPD na evropsky významné lokality a ptačí oblasti, pokud orgán ochrany přírody nevyloučil významný vliv na předmět ochrany nebo celistvost evropsky významných lokalit nebo ptačích oblastí. Jedná se o bod 2 přílohy č. 4 k novému stavebnímu zákonu. Dosavadní struktura vyhodnocení předpokládaných vlivů ÚPD na udržitelný rozvoj území (jehož součástí je i vyhodnocení vlivů na životní prostředí) je uvedena v příloze č. 5 k vyhlášce č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a způsobu evidence územně plánovací činnosti, ve znění pozdějších předpisů.

Obsah a struktura vyhodnocení předpokládaných vlivů ÚRP, ZÚR a územního plánu na životní prostředí (vyhodnocení SEA) bude nově stanovovat příloha č. 4, část II. k novému stavebnímu zákonu místo přílohy stávající platné právní úpravy stavebního zákona. Jako doplňovaný bod obsahové náplně vyhodnocení SEA je „*Souhrnné vypořádání požadavků uplatněných ve stanovisku příslušného úřadu k návrhu zadání nebo k navrhovanému obsahu změny územně plánovací dokumentace*“. Další možnou obsahovou náplň vyhodnocení SEA, mj. i možné prověřování návrhu ÚPD ve variantách, stanoví orgán SEA v rámci svého stanoviska vydávaného k návrhu zadání ÚPD, ke zprávě o uplatňování apod.

Pořizování ÚPD sice počítá jak s konáním společného jednání, tak i veřejného projednání, nicméně tato jednání mohou být konána paralelně, a proto MŽP považuje proces pořizování ÚPD jako obdobný k procesu pořizování zkráceným postupem, který je hojně využívaný ve stávající platné právní úpravě. Z tohoto důvodu se mohou dotčené orgány vyjádřit, resp. uplatnit stanovisko do 15 dnů ode dne konání společného jednání; kraje a obce v řešeném území atd., mohou podat připomínky. Dotčené orgány mohou rovněž uplatnit vyjádření k vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území tak, jak umožňuje i stávající právní úprava stavebního zákona. Veřejné projednání je tedy konáno pouze pro veřejnost, kde bude prezentován návrh ÚPD a vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území, pakliže bylo jeho zpracování orgánem SEA požadováno. Do 15 dnů od konání veřejného projednání může každý uplatnit písemné připomínky jak k návrhu ÚPD, tak k vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území (bylo-li zpracováno). Není zde tedy prostor pro uplatnění stanovisek dotčených orgánů či jejich připomínek k částem řešení, které byly od společného jednání změněny tak, jak umožňuje stávající úprava stavebního zákona při pořizování ÚPD nezkráceným způsobem.

Nová úprava stavebního zákona rovněž počítá s konáním přeshraničních konzultací, pakliže bude ve vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území (část I. bod 1. přílohy č. 4 k novému stavebnímu zákonu), resp. ve vyhodnocení vlivů návrhu ÚPD na životní prostředí zjištěn významný negativní vliv na území sousedního státu. V takovém případě pořizovatel ÚPD prostřednictvím MŽP a Ministerstva zahraničních věcí zašle návrh ÚPD a relevantní části vyhodnocení SEA týkající se zjištěného potenciálního významného negativního vlivu na životní prostředí či veřejné zdraví příslušnému orgánu sousedního státu, jehož území může být uplatňováním ÚPD významně ovlivněno, a nabídne mu konzultace. Též sousední stát může sám zažádat o zapojení se do pořizování ÚPD, i když ve vyhodnocení SEA nebude tento možný významný negativní vliv identifikován.

Po uskutečnění obou jednání jak společného jednání, tak veřejného projednání, již bude následovat vyhodnocení uplatněných stanovi-

sek, připomínek a řešení případných rozporů. Bude-li návrh ÚPD obsahovat varianty řešení, pořizovatel ve spolupráci s projektantem a určeným zastupitelem na základě uplatněných připomínek a stanovisek, vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území, pakliže bylo zpracováno, případně na základě výsledků řešení rozporů, navrhne s ohledem na cíle a úkoly územního plánování výběr nejvhodnější varianty. Orgán SEA tedy bude nově vydávat tzv. stanovisko SEA dle § 10g zákona o posuzování vlivů na životní prostředí až ve fázi po zpracování návrhu vyhodnocení připomínek a až po uplatnění možného stanoviska dotčeného orgánu k tomuto návrhu. MŽP požadovalo vydání stanoviska SEA posunout do vhodnější fáze pořizování návrhu ÚPD, aby měl orgán SEA dostatek validních podkladů pro vydání tohoto stanoviska, resp. upravený návrh ÚPD a upravené vyhodnocení SEA případně i naturové posouzení, pakliže byl mj. návrh ÚPD měněn na základě stanovisek dotčených orgánů či připomínek. Ministerstvo pro místní rozvoj nevyslyšelo tento zásadní požadavek, který je v souladu se zákonem o posuzování vlivů na životní prostředí a trvá na vydání stanoviska SEA bez těchto nezastupitelných podkladů. MŽP věří, že orgánu SEA budou pořizovateli předkládány všechny nezbytné podklady pro vydání stanoviska SEA, jelikož v nově určené fázi pro jeho vydání je již musí mít pořizovatel ÚPD k dispozici. Možné požadavky, které mají zajistit minimalizaci zjištěných potenciálních vlivů na životní prostředí, veřejné zdraví, či případně na evropsky významné lokality a ptačí oblasti, které může orgán SEA stanovit v tomto stanovisku, musí být pořizovatelem zohledněny. Pakliže pořizovatel nechce nebo nemůže uvedené požadavky platně zapracovat do návrhu ÚPD, je nutné, aby své konání validně zdůvodnil, proč tak nebylo učiněno. Je nutné uvést, že stanovisko SEA je nezávazného charakteru a jeho důsledným vypořádáním lze toto stanovisko „obejít“.

I nová právní úprava stavebního zákona počítá s možností podstatných úprav návrhu ÚPD, které mohou v rámci jeho pořizování nastat, a to ve vazbě na uplatněná stanoviska dotčených orgánů apod. Pořizovatel si k podstatné úpravě návrhu ÚPD vyžádá stanovisko orgánu SEA, ve kterém tento orgán uvede, zda je nutné vyhodnocení

SEA ve vazbě na podstatnou úpravu návrhu ÚPD upravit či dovyhodnotit z hlediska vlivů na životní prostředí a veřejné zdraví, přičemž podkladem pro toto stanovisko bude již výše zmíněné stanovisko orgánu ochrany přírody vydávané dle ustanovení § 45i odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny. Podstatná úprava se bude následně projednávat obdobným postupem, tedy dle ustanovení § 93 odst. 5, § 94 až 100 a § 103 odst. 1 a 2 nového stavebního zákona, resp. od pořizování návrhu ÚPD.

Při vydání ÚPD musí být návrh ÚPD v souladu s požadavky tohoto stavebního zákona a s jeho prováděcími právními předpisy, se stanovisky dotčených orgánů, popřípadě s výsledkem řešení rozporů a s nadřazenou územně plánovací dokumentací. Schvalující orgán schválí výběr nejvhodnější varianty, pakliže návrh ÚPD obsahoval řešení ve variantách a vydá ÚPD po ověření, že není v rozporu s výše uvedeným. Následně by měl pořizovatel schválenou ÚPD vložit do národního geoportálu územního plánování. Nejpozději do 4 let po vydání ÚPD, tedy s výjimkou regulačních plánů, a poté pravidelně nejméně jednou za 4 roky by mělo být vyhodnoceno uplatňování ÚPD.

Novem u pořizování ÚPD je možnost jejich souběžného pořizování. V takovém případě, bude-li vyžadován proces SEA, zpracuje se vyhodnocení SEA jen pro navazující ÚPD a v podrobnosti, která této navazující dokumentaci odpovídá. Samozřejmě je v takovém případě nezbytné, aby bylo řešené území (obou dokumentací) vyžadující posouzení shodné a stanoviskem orgánu ochrany přírody byl vyloučen vliv nadřazené a navazující ÚPD nebo její změny na předmět ochrany nebo celistvost evropsky významné lokality nebo ptačí oblasti.

Závěrem lze konstatovat, že prováděné změny v části územní plánování, resp. u pořizování ÚPD a jejich změn, ve vazbě na proces SEA, nejsou zásadního charakteru oproti stávající platné právní úpravě stavebního zákona. Nicméně je třeba opětovně zdůraznit, že posuzování vlivů územních plánů na životní prostředí budou vykonávat krajské stavební úřady, a proto je otázkou, zda bude proces SEA probíhat fundovaně ve vazbě na erudovanost úředníků těchto úřadů s akcentem na náležitou ochranu životního prostředí tak, jak byla prováděna doposud.

Ing. Simona Beránková Jančí
Ministerstvo životního prostředí

PRÁVO NA SAMOSPRÁVU A ÚZEMNÍ PLÁNOVÁNÍ V RECENTNÍ JUDIKATUŘE ÚSTAVNÍHO SOUDU

Úvodem

Právo na samosprávu územně samosprávných celků¹⁾ je ústavně zaručeným právem. Zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky (dále jen „Ústava“) zaručuje právo na samosprávu územním samosprávným celkům v čl. 8 a dále v hlavě sedmé. Ústava rozlišuje vyšší územně samosprávné celky, kterými jsou kraje, a základní územně samosprávné celky, kterými jsou obce. Je nutno zdůraznit, že Ústava nestanoví hierarchii „práva na samosprávu“, tedy to, že by právo na samosprávu kraje mělo přednost před právem na samosprávu obce. Právo na samosprávu obou entit je rak rovnocenné.

Územně samosprávné celky pak Ústava v čl. 100 odst. 1 definuje jako územní společenství občanů, které mají právo na samosprávu. Územně samosprávné celky jsou veřejnoprávní korporace, které mohou (fakticky podle právní úpravy hospodaří) hospodařit podle vlastního rozpočtu a mít vlastní majetek. Stručně řešeno, podstatou samosprávy je správa „vlastních“ záležitostí tohoto územního společenství občanů právě prostřednictvím členů (občanů) tohoto společenství, a to vlastním jménem. Orgány samosprávy²⁾ jsou proto konstituovány z členů územního společenství prostřednictvím přímých a tajných voleb.

Obsah pojmu samospráva však Ústava nevymezuje a nenaplnuje jeho obsah. Je zde tedy poměrně široký prostor pro zákonodárce, aby pojem samospráva „naplnil“ konkrétními úkoly a oblastmi, které budou spravovány orgány samosprávy, a učinil tak prostřednictvím zákonů. Zákonodárce však nesmí přijmout takovou právní úpravu, která by fakticky pojem samosprávy vyprazdňovala.³⁾

Základními zákony, které vymezují obsah pojmu samospráva pro oblast územně samosprávných celků, jsou zákon č. 128/2000 Sb., o obcích, zákon č. 131/200 Sb., o hlavním městě Praze a zákon č. 129/2000 Sb., o krajích. Další zákony pak mohou dále naplňovat obsah pojmu samospráva a stanovit tak úkoly a oblasti, které samospráva vykonává.

Právě oblast územního plánování je oblastí, ve které svěřil zákonodárce zákonem č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (dále jen „StZ“), některé úkoly a pravomoc rozhodovat v těchto věcech orgánům samosprávy. Pro oblast územního plánování však zároveň platí, že se jedná o oblast, kde se uplatňuje jakýsi společný výkon pravomocí v oblasti veřejné správy. Záměrně používám pojem společný výkon, abych jej odlišil od pojmu společný či smíšený model výkonů veřejné správy, který však znamená, že část výkonů veřejné správy vykonávají územně samosprávné celky, avšak pro stát a jménem státu.

1) Ústava České republiky výslovně zaručuje pouze právo územně samosprávných celků na samosprávu. Pro doplnění je však nutno uvést, že samotný pojem samospráva zahrnuje i tzv. samosprávu profesní (např. stavovské komory) či samosprávu školskou (např. typicky samospráva veřejných vysokých škol). V textu se pro zjednodušení rozumí samosprávou územně samosprávné celky.

2) Primárně tedy zastupitelstvo kraje a zastupitelstvo obce.

3) KOPECKÝ, Martin. *Správní právo. Obecná část*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2019, s. 100.

Oblast územního plánování je ale oblastí, kde se mísí výkon tzv. státní správy nepřímé, tedy státní správy vykonávané prostřednictvím subjektů odlišných od státu, avšak jménem státu, a výkon samosprávy. StZ vymezuje úkony, které jsou výkonem práva územně samosprávných celků na samosprávu, resp. jsou činěny v tzv. samostatné působnosti,⁴⁾ jako je např. rozhodnutí o pořízení či schválení územního plánu. Naproti tomu obecní úřad či krajský úřad v přenesené působnosti, tedy jako výkon nepřímé státní správy, vykonává funkci pořizovatele územně plánovací dokumentace.

Jelikož ani sebelepší právní předpis nemůže nikdy myslet na všechny možné situace, které mohou v praxi nastat, dochází i v oblasti územního plánování ke střetům o hranici mezi výkonem samosprávy a státní správy, resp. výkonem samostatné a přenesené působnosti. V praxi se tedy objevují otázky, kde je hranice samosprávy, které věci jsou či mají být určeny samosprávou a kde je naopak místo pro výkon státní správy.

Jelikož již při tvorbě Ústavy bylo jasné, že k těmto sporům může docházet, stanoví Ústava, že do činnosti územně samosprávných celků lze zasahovat pouze, vyžaduje-li to ochrana zákona a zákonem stanoveným způsobem.⁵⁾ Jako ochrana proti zásahům státu slouží jednak kompetenční žaloby⁶⁾ v případě, kdy zde existuje tzv. kompetenční spor, tedy spor o to, kdo má danou věc rozhodnout, resp. komu přísluší pravomoc v dané věci rozhodnout. Dále jako ochrana před

zásahy státu slouží zejména právo obcí obracet se na správní soudy v případech, kdy se územně samosprávné celky domáhají ochrany před akty státu. V případě, že ani řízení před správními soudy není pro územně samosprávný celek uspokojivé, může územně samosprávný celek podat tzv. ústavní stížnost ve věcech samosprávy, a to v řízení před Ústavním soudem.⁷⁾

V nedávné rozhodovací praxi Ústavního soudu pak otázka ochrany práva na samosprávu rezonovala ve dvou nálezech. Tento příspěvek tyto dva nedávné nálezy Ústavního soudu analyzuje spolu s jejich dopady do praxe.

Regubliny

Předmět a jádro sporu nálezu Ústavního soudu (dále jen „ÚS“) ze dne 14. 5. 2019, sp. zn. III. ÚS 3817/17⁸⁾ ve věci někdy označované jako „Pec pod Sněžkou“, kterým byly zrušeny rozsudky Nejvyššího správního soudu⁹⁾ a Krajského soudu v Hradci Králové,¹⁰⁾ není nutné dlouze rozebírat. Byly jím tzv. regubliny.¹¹⁾

Podstatné z hlediska tohoto příspěvku byly dvě otázky, na které se Ústavní soud pokusil odpovědět. Prvou byla otázka možnosti odchylného řešení obce v případě, kdy StZ ani prováděcí vyhláška k tomuto zákonu č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a způsobu evidence územně

4) Samostatná působnost je samotným výkonem práva na samosprávu. Přenesená působnost je výkonem nepřímé státní správy. Viz § 6 odst. 1 a 5 StZ.

5) Viz čl. 101 odst. 4 Ústavy.

6) Viz § 97 a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní.

7) Viz čl. 87 odst. 1 písm. c) Ústavy.

8) Ve znění opravného usnesení ze dne 23. 5. 2019.

9) Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2017 č. j. 4 As 138/2017-33. Tento rozsudek byl publikován ve Sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu č. 12/2017 pod číslem 3649/2017.

10) Rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 21. 6. 2017 č. j. 30 A 76/2017-44.

11) Jak uvedl ve svém nálezu ÚS: „...podstatou této regulace bylo stanovení fiktivní kružnice, jež obkružovala každou stavbu a jejíž velikost (poloměr) byla dána podle zátěže území. Tato kružnice pak byla označena jako „regulační bublina“...Podmínkou umístění nové stavby pak bylo, aby „regulační bublina“ nové stavby, jejíž velikost by se určila podle její předpokládané zátěže (dle záměru), se vešla mezi „regubliny“ staveb jiných již existujících.“

plánovací činnosti, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „vyhláška č. 500/2006 Sb.“), toto odchylné řešení výslovně nezakazuje, na druhou stranu jej však ani neupravuje.

Otázkou tedy bylo, zda je regulace územním plánem v podobě regublin přípustná, přestože takováto regulace není upravena, připuštěna ba ani zakázána StZ či jeho prováděcími předpisy. Ústavní soud se v tomto nálezu přiklonil k názoru, že jelikož je územní plánování výkonem práva na samosprávu zaručeného Ústavou je regulace, která není zakázána zákonem ani nijak upravena prováděcími právními předpisy přípustná, a to právě jako výkon práva na samosprávu.

Ústavní soud také uvedl, že je třeba regulaci formou regublin přezkoumat především z hlediska zvláštností územního plánování, a dále zdůraznil, že v řízení o komunální ústavní stížnosti,¹²⁾ přezkoumává Ústavní soud spornou otázku jinou optikou než správní soudy, tedy pohledem zásahu do ústavně zaručeného práva na samosprávu a přípustnosti zásahu státu do něj, tedy nikoli z hlediska stavebního zákona, ani vyhlášky č. 500/2006 Sb.

Je-li podle Ústavního soudu rozhodování o územně plánovací dokumentaci výkonem veřejné moci¹³⁾ a pro obec tedy platí ústavní mantinely výkonu veřejné moci, neznamená to však, že by i tyto mantinely neměly své meze dané ústavně chráněným právem obce na samosprávu. Ústavní soud proto posuzoval „zda obecné soudy dostatečně přihlédly k tomu, jaký prostor právě zákon (a nikoli k jeho provedení vydaná vyhláška) pro obec vytváří, a zda názor o dodržení „vyhláškové“ disciplíny (jak jejich přístup charakterizuje stěžovatel) z hlediska ústavního pořádku ob stojí.“¹⁴⁾

Nad rámec posouzení postupů a rozhodnutí krajského úřadu a správních soudů Ústavní soud také dodal, že nepovažuje regulaci ve formě regublin samu o sobě za rozpornou se StZ, nicméně si je vědom určitých specifik takovéto regulace a uvedl, že pokud by mělo dojít ke zrušení této regulace, mělo by k ní dojít spíše na základě individuálního návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části postupem podle § 101a a násl. SŘS, kde by byl posuzován zásah do veřejných subjektivních práv, než na základě vrchnostenského zásahu ze strany orgánu státu.

Možnost obce přijmout regulaci území ve formě regublin shrnul Ústavní soud takto: „S ohledem na uvedené Ústavní soud k této části pro úplnost konstatuje, že stavební zákon a prováděcí vyhlášku č. 500/2006 Sb. je v této otázce nutné (a možné bez využití postupu podle § 78 odst. 2 zákona o Ústavním soudu) ústavně konformně interpretovat tak, že vyhláška č. 500/2006 Sb. sice podrobněji upravuje náležitosti mj. obsahu územně plánovací dokumentace, včetně náležitostí dokladů spojených s jejich pořizováním, nicméně za situace, kdy obec v samostatné působnosti přijme územně plánovací dokumentaci jako výsledek jejího ústavně zaručeného práva na samosprávu podle sedmé hlavy Ústavy, která obsahuje jiné prvky regulace než vyhláškou č. 500/2006 Sb. upravené, ale tato regulace nebude v rozporu s příslušnými ustanoveními stavebního zákona (zejména dosti obecně formulovaným § 43 odst. 1 a § 18 stavebního zákona), tak takové jednání obce jako územního samosprávného celku nelze hodnotit bez dalšího jako vybočující z mezí zákonitosti a ústavnosti, ale jedná se právě o projev jejího ústavně zaručeného práva na samosprávu při regulaci území v podobě územního plánu obce, nezasahuje-li do věcí, jejichž regulace má celostátní význam, tedy nikoli význam jen pro konkrétní územní společenství občanů.“¹⁵⁾

12) Tedy ústavní stížnosti územně samosprávného celku určené k ochraně práva na samosprávu, a které bylo v tomto případě užito – viz čl. 87 odst. 1 písm. c) Ústavy.

13) Viz čl. 2 odst. 3 Ústavy a čl. 2 odst. 2 Listiny: „Státní moc lze uplatňovat jen v případech a v mezích stanovených zákonem, a to způsobem, který zákon stanoví.“

14) Viz bod 54 nálezu Ústavního soudu ze dne 14. 5. 2019, sp. zn. III ÚS 3817/17.

15) Viz bod 65 nálezu Ústavního soudu ze dne 14. 5. 2019, sp. zn. III ÚS 3817/17.

Ústavní soud na základě výše uvedeného zrušil rozsudek krajského soudu a Nejvyššího správního soudu a uložil těmto soudům náležitě se vypořádat s otázkou, zda zásah orgánů veřejné moci, tedy primárně krajského úřadu byl proporcionální ve vztahu k právu územně samosprávného celku na samosprávu.

Tento náález však vzbudil více otázek než odpovědí. Předně jde i o samotnou argumentaci Ústavního soudu, která nepůsobí přesvědčivě. Ústavní soud jako by opomněl, že i v případě, kdy obec vydává územní plán jako výkon samostatné působnosti, nachází se v pozici orgánu vykonávajícího veřejnou moc a platí tedy základní princip pro výkon veřejné moci, že co „není zákonem dovoleno, je zakázáno“, a to nelze překlenout právě ani s odkazem na právo na samosprávu. Obec se také nachází při vydávání územního plánu jako opatření obecné povahy v pozici správního orgánu ve smyslu § 1 SŘ a platí pro ni i přirozeně princip legality ve smyslu § 2 SŘ. Nelze také opomenout, že vůli zákonodárce bylo, aby obec při vydávání jiných aktů, než je obecně závazná vyhláška dodržovala i podzákonné právní předpisy, tedy typicky vyhlášky ministerstev a jiných ústředních správních úřadů. Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích totiž jasně v § 35 odst. 3 písm. b)¹⁶⁾ stanoví, že při vydávání opatření obecné povahy, v kteréžto formě je přijímán územní plán, je obec povinna

postupovat i v souladu s podzákonnými právními předpisy. Aplikace závěrů nálezu Ústavního soudu by pak fakticky toto ustanovení vyprázdnila a popřela jasnou vůli zákonodárce, neboť by obec s odkazem na právo na samosprávu nemusela respektovat jakoukoliv podzákonnou regulaci

I z těchto důvodů Krajský soud, který věc znovu projednal, se se závěry Ústavního soudu neztotožnil a opět potvrdil rozhodnutí krajského úřadu. Celý spor tak opět „leží“ na Nejvyšším správním soudu.

Lednice

Druhý náález Ústavního soudu z nedávné doby, který má poměrně zásadní dopady do praxe, je náález sp. zn. III. ÚS 709/19 ze dne 12. 5. 2020,¹⁷⁾ kterým Ústavní soud zrušil rozsudky Nejvyššího správního soudu¹⁸⁾ a Městského soudu v Praze.¹⁹⁾

Na Ústavní soud se obrátila ústavní stížností obec Lednice a domáhala se zrušení rozhodnutí správních soudů, které přezkoumávaly zákonnost dohody o řešení rozporů podle § 4 odst. 8 StZ ve spojení s § 136 odst. 6²⁰⁾ a § 133 SŘ.²¹⁾ Dohoda byla uzavřena mezi Ministerstvem pro místní rozvoj jako ústředním správním úřadem ve vě-

16) „... (3) Při výkonu samostatné působnosti se obec řídí
a) při vydávání obecně závazných vyhlášek zákonem,
b) v ostatních záležitostech též jinými právními předpisy vydanými na základě zákona.“

17) Soudcem zpravodajem byl Radovan Suchánek.

18) Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 12. 2018, č. j. 6 As 113/2018-55.

19) Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 20. 3. 2018, č. j. 205/2015-77.

20) „Při řešení rozporů mezi správním orgánem, který vede řízení, a správními orgány, které jsou dotčenými orgány, jakož i mezi dotčenými orgány navzájem, týkajících se řešení otázky, jež je předmětem rozhodování, se postupuje přiměřeně podle ustanovení o řešení sporů o příslušnost s tím, že v případě bezvýslednosti dohodovacího řízení musí být práva o jeho průběhu spolu s návrhy jednotlivých ústředních správních úřadů ústředním správním úřadem, na jehož návrh bylo dohodovací řízení zahájeno, bez zbytečného odkladu předložena k řešení vládě. Ustanovení tohoto odstavce se nepoužije na řešení rozporů s územními samosprávnými celky, jestliže se věc týká práva územního samosprávného celku na samosprávu. Ustanovení § 133 odst. 6 platí obdobně.“

21) (1) Nelze-li věcnou příslušnost při rozhodování v oblasti státní správy určit na základě zvláštního zákona, provede řízení v prvním stupni ústřední správní úřad, do jehož působnosti rozhodovaná věc náleží, popřípadě ústřední správní úřad, jehož obor působnosti je rozhodované věci nejbližší.

(2) Považuje-li se několik správních orgánů za příslušné k řízení v téže věci, jsou povinny to bezodkladně oznámit nejbližše společně nadřízenému správnímu orgánu, který jejich spor rozhodne. Nemají-li správní orgány společně nadřízený správní orgán, projednají spor o příslušnost ústřední správní úřady, které jsou nadřízeny těmto

cech územního plánování a Ministerstvem kultury jako ústředním správním orgánem ve věcech památkové péče. Předmětem dohody o řešení rozporů bylo stanovisko orgánu státní památkové péče k návrhu územně plánovací dokumentace obce Lednice.

Obec Lednice ve své ústavní stížnosti napadala především samotný způsob uzavření dohody o řešení rozporů a namítala protiústavnost takovéto dohody z toho důvodu, že přestože je to obec a její území obce, které se dohoda dotýká, není to obec, která je stranou takovéto dohody. Dále pak obec Lednice uvedla, že dohoda zasahuje nepřiměřeným a protiústavním způsobem do jejího práva na samosprávu. Dohoda totiž mimo jiné stanovila i podmínky pro využití ploch spočívající v „*nepřípustnosti výroby elektrické energie pomocí slunečního záření (např. fotovoltaické elektrárny) v zastavěném území a zastavitelných plochách (vyjma fotovoltaických panelů nebo systémů o celkové ploše do 1 m² napájejících např. parkovací automaty, radary atd., nejsou-li připevněny nebo položeny na střechách staveb), jakož i solárních termických panelů, kolektorů, absorbérů a jiných zařízení sloužících k výrobě tepla např. pro ohřev vody, které jsou připevněny nebo položeny na střechách staveb*“.²²⁾

Ústavní soud tedy posuzoval dvě zásadní otázky, zda je dosavadní systém uzavírání dohod o řešení rozporů ústavně konformní, tedy zda je v rozporu s Ústavou skutečnost, že obec není stranou dohody o řešení rozporů. Dále musel Ústavní soud přezkoumat samotný obsah dohody, tedy položil si otázku, zda dohoda svým obsahem nezasahuje neodůvodněně do práva obce Lednice na samosprávu.

V případě prvé otázky Ústavní soud konstatoval, že proces uzavírání dohod o řešení rozporů je procesem mezi orgány státní správy hájícími veřejné zájmy. Jelikož obec má možnost se vždy k dohodě vyjá-

dřit a jelikož je to právě Ministerstvo pro místní rozvoj jako ústřední orgán státní správy ve vztahu k pořizovateli, jehož povinností je také hájit zájmy obce a její právo na samosprávu, není proces uzavírání dohod o řešení rozporů v rozporu s ústavně garantovaným právem na samosprávu, ani do tohoto práva nijak nezasahuje.

V čem však Ústavní soud spatřoval pochybení, byl právě obsah samotné dohody o řešení rozporů. Ústavní soud konstatoval, že obsah dohody spočívající v plošném zákazu umístování solárních panelů sice splňoval kritérium vhodnosti a potřebnosti, avšak tento zásah je nutné posuzovat i z hlediska jeho přiměřenosti. Obsah dohody proto posoudil i s ohledem na práva vlastníků. Ústavní soud jako nepřiměřený a z tohoto důvodu rozsudky správních soudů zrušil s tím, že se správní soudy musí vypořádat s otázkou, zda byla ze strany účastníků dohody dostatečně odůvodněna potřeba takového zásahu, resp. zásahu do práva na samosprávu. Ústavní soud nicméně naznačil poměrně explicitně, že tomu tak podle jeho názoru nebylo.

Co nás čeká?

Z nálezů uvedených v tomto příspěvku lze vysledovat jistou tendenci v přístupu Ústavního soudu ve vztahu k právu na samosprávu, která se postupně projevuje i v jeho další rozhodovací činnosti. Ústavní soud je citlivější vůči zásahům do práva na samosprávu. Je evidentní, že otázka proporcionality zásahů se stává poměrně zásadním problémem v rámci přezkumu aktů veřejné správy ve vztahu k samosprávě.

Co tedy z nálezů prezentovaných v tomto příspěvku vyplývá pro praxi? Ve vztahu k orgánům územního plánování tato judikatura především vysílá jasný signál, že vždy je třeba respektovat a vážít zájmy

správním orgánům. Jde-li o spor o příslušnost mezi ústředními správními úřady, postupuje se přímo podle odstavce 3.

(3) Ústřední správní úřady jsou povinny projednat spor v dohodovacím řízení, jež je zahájeno dnem, kdy návrh prvního z nich dojde poslednímu. Nedojde-li k dohodě do 15 dnů od zahájení dohodovacího řízení, vzniká kompetenční spor mezi ústředními správními úřady; jejich povinností je v takovém případě bezodkladně podat žalobu k Nejvyššímu správnímu soudu.

22) Viz bod 2 nálezů sp. zn. III. ÚS 709/19.

obce s ohledem na její právo na samosprávu. Z hlediska územního plánování je však nutné vzít v úvahu i skutečnost, že ne všechny akty obce v územním plánování jsou akty, které jsou výkonem práva na samosprávu. Těmi jsou pouze akty přijímané v samostatné působnosti. Jde-li totiž o akty vydávané v přenesené působnosti, jako územní opatření o stavební uzávěře a územní opatření o asanaci území či vymezení zastavěného území, jde zde o výkon přenesené působnosti, tedy nepřímé státní správy. Tudíž v těchto případech se nejedná o výkon práva obce na samosprávu, nýbrž o výkon státní správy.²³⁾ V takovém případě není tedy možné do práva obce na samosprávu explicitně zasáhnout, neboť obec v tomto případě jednoduše těmito akty nerealizuje. Zásah by bylo možné dovozovat pouze zprostředkovaně.

Je tak zjevné, že orgán územního plánování musí v případě jakýchkoliv aktů, kterými může být zasaženo do práva obce na samosprávu, jako jsou územní plány, dohody o řešení rozporů, ale zejména ve vztahu ke krajským úřadům, také rozhodnutí v přezkumném řízení o přezkumu územně plánovacích dokumentací, dbát na náležitě odůvodnění, proč v daném případě zvolil řešení, které v určitém ohledu omezuje obec, či je odlišné od původního záměru obce na regulaci území.

Jinými slovy, orgány veřejné správy, tedy jak orgány územního plánování, ale i dotčené orgány ve svých stanoviscích podle § 4 StZ, se musí v odůvodnění vypořádat poměrně podrobně s tím, proč upřednostňují zvolené řešení a zejména proč v daném případě má

ochrana dotčeného veřejného zájmu přednost před regulací zamýšlenou obcí. Případně je nutno podrobně uvést, proč byl požadavek na konkrétní regulaci ze strany příslušného orgánu uplatněn a jaký cíl sleduje.

Důležité je také to, že orgány územního plánování i dotčené orgány, musí při územně plánovací činnosti postupovat tak, aby, nelze-li akceptovat regulaci zamýšlenou obcí, neboť je v rozporu s ochranou veřejných zájmů, zvolili takové řešení, které je nejvíce šetrné k zájmům obce. Je-li proto na výběr několik řešení, tedy např. od toho, které poskytuje ochranu veřejným zájmům v maximální míře po řešení, které sice splňuje zákonem stanovené požadavky, ale nejví se z pohledu orgánu územního plánování či dotčeného orgánu jako méně vhodné, je povinen zvolit to řešení, byť méně vhodné, které více naplňuje cíle a požadavky samosprávy. Nelze nicméně podle mého názoru paušálně konstatovat, že by takovéto řešení muselo být zvoleno vždy. Jde však o vypořádání se s otázkou, proč s ohledem na ochranu veřejných zájmů stanovených právními předpisy, nelze akceptovat řešení požadované či navrhované obcí.

Recentní judikatura Ústavního soudu tak zatím neupřednostňuje a nerozvádí „ruce“ samosprávě co do možností, jakkoliv regulovat území obce prostřednictvím územně plánovacích dokumentací, nicméně klade zvýšené požadavky na orgány hájící ochranu veřejných zájmů podle právních předpisů v oblasti odůvodnění jejich aktů ve vztahu k právu obce na samosprávu.

JUDr. Aleš Mácha, Ph.D.
Odbor legislativně právní
Ministerstvo pro místní rozvoj ČR
Katedra správního práva a finančního práva
Právnická fakulta Univerzity Palackého v Olomouci

23) Viz § 6 odst. 6 StZ.

RIZIKA KVALITY ÚAP V PRAXI

Většina z nás si jistě ještě pamatuje dobu, kdy průzkumy a rozborby byly úvodní etapou při pořizování územního plánu obce. V první řadě bylo potřeba oběhnout všechny dostupné zdroje a získat mapové podklady, zákresy limitů využití území a další podklady, které byly následně překreslovány, později i digitalizovány. Byl proveden průzkum v řešeném území a následovalo vyhotovení výkresu limitů využití území a problémového výkresu.

Zavedením zcela nového nástroje územního plánování, kterým byly územně analytické podklady (dále jen „ÚAP“), přestaly průzkumy a rozborby ve své původní podobě existovat. Územně analytické podklady v rozsahu zajišťování sledovaných jevů jsou oproti průzkumům a rozborům soustavou činností a co je velice důležité, jsou pořizovány pro celé území obcí a krajů a je zajištěna jejich aktualizace. V roce 2007 bylo prvním úkolem při plnění povinností pořizování ÚAP zajistit co nejvíce informací a dat sledovaných jevů podle přílohy č. 1 vyhlášky č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a způsobu evidence územně plánovací činnosti (dále jen „vyhláška č. 500“). Povinnost poskytnout údaje o území nejpozději do 31. 12. 2007 vyplývala z § 185 odst. 1 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (dále jen „stavební zákon“). Vlastníci technické infrastruktury měli dle § 185 odst. 2 stavebního zákona navíc uloženu povinnost předat do ÚAP polohopisné údaje svých sítí v měřítku katastrální mapy v S-JTSK do 31. 12. 2012. Všechny uvedené termíny již dávno minuly a ÚAP by měly být naplněné, pravidelně aktualizované, rozboru udržitelného rozvoje zpracované a rovněž v pravidelných cyklech aktualizované. Ale je tomu skutečně tak?

Rekapitulace základních faktů k ÚAP

Nejprve zrekapituluji několik základních faktů a předem konstatuji, že se ve svém příspěvku zaměřím tentokrát spíše na datovou část ÚAP a dopad kvality dat ÚAP do další územně plánovací činnosti.

Základním zdrojem dat ÚAP jsou tzv. údaje o území dle § 27 odst. 2, 3 stavebního zákona, kterými jsou informace nebo data o stavu území, o právech, povinnostech a omezeních v území, dále informace nebo data o záměrech na provedení změny v území, včetně informací o vzniku těchto dat, jejich schválení, platnosti, účinnosti, odkaz na právní předpis (pasport). Dalším zdrojem jsou průzkumy v území, případně další dostupná zjištění (např. z literatury, historických map).

Povinnost předávat do ÚAP údaje o území je uložena tzv. poskytovatelům, jimiž jsou vlastníci dopravní a technické infrastruktury, a dále orgány veřejné správy a jimi zřizované právnické osoby. Ti všichni mají zákonem uloženou povinnost předat bezodkladně své údaje v digitální formě, grafickou část dokonce ve vektorové formě, v S-JTSK a zároveň zodpovídají za správnost, úplnost a aktuálnost předaných údajů.

Pokud poskytovatel nepředá údaje nebo neupozorní na nesprávnost údajů, potom hradí náklady na změnu územně plánovací dokumentace nebo aktualizaci ÚAP, vlastníci technické infrastruktury se mohou neposkytnutím údajů dopustit přestupku, za který jim hrozí pokuta až do výše 200 tisíc Kč. Vlastníci technické infrastruktury mají totiž stavebním zákonem přímo uloženu povinnost vést o své technické infrastruktuře evidenci, s polohovým umístěním a ochranou, případně i její výškové umístění.

Povinnosti spojené s poskytováním dat do ÚAP vypadají být nastavené dobře, jsou uloženy přímo zákonem, zákon pamatoval i na sankce, bez kterých bývá vymahatelnost povinností komplikovaná.

ÚAP v praxi po 13 letech jejich existence

Dnes, po 13 letech od zavedení ÚAP, již můžeme hodnotit, jestli je nastavený systém funkční, či nikoliv, a zda ÚAP plní svůj stanovený účel. Pokud se oprostíme od hodnocení kvality úplných aktualizací a zůstaneme pouze u datové části ÚAP, můžeme jistě konstatovat, že dostupnost digitálních dat pro územně plánovací činnost je nesporným přínosem. Nicméně nic není dokonalé a je potřeba stále ještě řešit mnoho problémů, které povinnost zajistit tzv. databáze ÚAP v praxi přináší.

Stále ještě se nacházíme v jakémsi přechodném období – učíme se pracovat s digitálními daty, zjišťujeme, že tištěný výkres toho dokázal mnoho skrýt, umožnil volnější interpretaci informací v něm obsažených. Neméně důležitým problémem, se kterým se praxe potýká, je obrovské množství práce při zapracovávání předaných dat, jejich čištění, převádění do datových modelů, jejich ověřování, přemlouvání poskytovatelů k opravě zjevně chybných údajů apod., což má za následek fakt, že územní plánovač či urbanista se již fakticky svým milovaným oborem ani nezabývá, na „územařinu“ a urbanismus už čas nezbyvá. Za zmínku rozhodně stojí i fakt, že z pohledu priorit při plnění úkolů dle stavebního zákona na úřadech územního plánování jsou obvykle územně analytické podklady na samém konci výčtu vykonávaných činností.

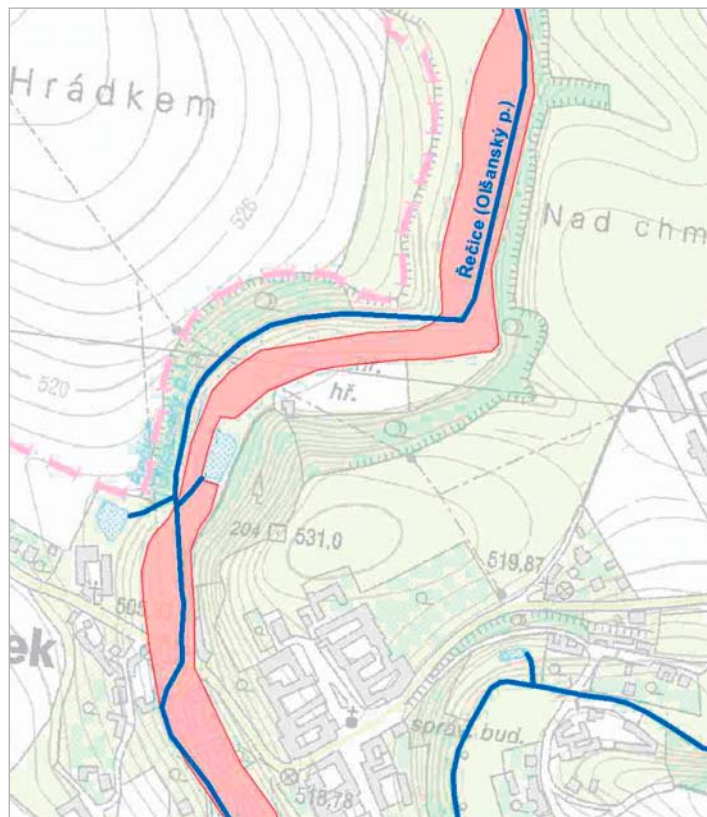
Vrátím-li se zpět k problematice kvality dat ÚAP, je rozhodně k zamýšlení, jaké měřítko, jaká přesnost dat, je pro územně plánovací činnost ta správná. Stavební zákon v § 25 uvádí, že územně plánovací podklady slouží jako podklad k pořizování politiky územního rozvoje, územně plánovacích dokumentací a pro rozhodování v území. Toto je ovšem velmi široké spektrum měřítek a podrobnosti, vezmu-li v úvahu, že PÚR pracuje se schémata, ZÚR s měřítky v rozmezí

1 : 50 000 až 1 : 200 000, územní plán s měřítky 1 : 5 000 až 1 : 10 000 a konečně regulační plán s měřítky dokonce 1 : 500 až 1 : 2 000. Při úvahách o měřítku je potřeba si uvědomit zásadní rozdíl mezi měřítkem zpracování a měřítkem zobrazení či vydání územně plánovací dokumentace (dále jen „ÚPD“), což je problém, který se objevil s nástupem digitalizace v územním plánování. Kvalitní, přesná data zpracovaná nad mapami velkého měřítka, je možné bez problémů používat jak pro potřeby regulačních plánů, tak i pro potřeby ZÚR či PÚR, zobrazovat je nad mapami malého měřítka, třeba i v generalizované podobě. Naopak toto však neplatí. Jsou-li data zpracována nad mapami malého měřítka, jejich polohová přesnost je velmi špatná, a proto jsou tato data jen velmi omezeně využitelná pro územně plánovací dokumentaci na úrovni obcí a pro rozhodování v území. Z logiky věci vyplývá, aby data ÚAP byla dobře a spolehlivě využitelná na všech úrovních územně plánovací činnosti a pro rozhodování v území, bylo by potřebné mít je polohově přesná a podrobná. Na praktickém příkladu si ukážeme, že osa plánovaného obchvatu zpracovaná nad mapou v měřítku 1 : 50 000 je nezobrazitelná nad katastrální mapou z důvodu její patrné nepřesnosti. Zde si při interpretaci vypomáháme skutečností, že ZÚR je vydávána v měřítku 1 : 100 000 a nelze tudíž provádět tzv. zoomování pro přiblížení detailu pod toto měřítko. Ale užívání digitálních dat není závislé na měřítku výkresu, datové vrstvy lze libovolně skládat a zobrazovat.



Osa obchvatu vytvořená nad mapou 1 : 50 000 a zobrazená nad katastrální mapou

Druhou ukázkou problémů přesnosti dat jsou první data záplavových území, která byla do ÚAP poskytnuta v podobě tištěných vyhlášovacích dokumentů vodoprávního úřadu. Pokud si pořizovatel ÚAP předaný obrázek se zákresem záplavového území naskenoval, zgeoreferencoval (osadil na souřadnice) a polygon si zdigitalizoval, mohl se domnívat, že získal garantovaný digitální údaj o poloze záplavového území. Nicméně pokud si na vymezené záplavové území promítl například datovou vrstvu polohy vodního toku (např. ze ZABAGED), zjistil, že vodní tok může ležet zcela mimo polygon znázorňující záplavové území. Záplavové území je limit využití území, nemůžeme tedy s jeho vymezením hýbat a snažit se jej tzv. nasadit na vodní tok.



Vodní tok ze ZABAGED nad obrázkem se zákresem záplavového území

Takovýchto nepřesností se v praxi objevovalo, a i nadále objevuje velké množství. Důvodem je zejména rozdílnost měřítek zpracování jednotlivých jevů, účel jejich zpracování je často jiný než územně plánovací činnost, což velmi ovlivňuje využitelnost předaného jevu v územním plánování či při rozhodování v území.

Velmi zajímavou ukázkou na téma kvality digitálních dat využívaných v územním plánování jsou i dnes již poměrně zažité strojově čitelné formáty územních plánů. Strojově čitelný formát znamená mít k dispozici digitální verzi územního plánu, z níž byly tištěny (exportovány) jednotlivé výkresy. Někdy je však téměř nemožné, potřebná data z předaného strojově čitelného formátu územního plánu získat. Vytisknutý výkres byl a je jen obrázek, který dokáže skrýt velké množství topologických nepřesností a chyb. Pro dřívější potřeby vyhotovení výkresové části, která se odevzdávala jen v tištěné podobě, byly případné topologické nečistoty či zlepšení čitelnosti výkresu odsunem polohy linie či hrany polygonu poměrně nepodstatné. Výkres byl dostatečně čitelný, měřítko vydání ÚPD předpokládalo jistou míru nepřesnosti. Dokonce ani nástup vyhotovování exportů výkresů do formátu PDF ke zveřejňování územních plánů vzdáleným přístupem neodhalil komplikace spojené s kvalitou digitálního zpracování ÚP. Jenže s postupující digitalizací, s tlakem na další vytěžování digitálních dat, ať již pro účely vyhotovování úplných znění po změně územního plánu nebo pro účely plnění povinností z Evropské unie (INSPIRE), jsme se propracovali k povinnosti předávat ÚPD ve strojově čitelném formátu, zatím bez pevně stanovené struktury dat ÚPD. Pojem jednotný standard územně plánovací dokumentace byl sice již zákonem ukotven k 12. 3. 2020, a to konkrétně v § 20a, povinnost uložena projektantům v § 159 a sankce za nesplnění povinnosti v § 180 stavebního zákona, nicméně účinnost byla odsunuta do doby vydání prováděcího právního předpisu (nejpozději do 3 let od nabytí účinnosti). A tak se dnes územní plány předávají v podobě tištěné, v elektronické verzi pro zveřejnění (PDF) a ve strojově čitelném formátu (SHP, DWG, DGN aj.). Na následujícím obrázku je ukáзка soutisku části předaného hlavního výkresu územního plánu ve formátu PDF a nad tím zobrazených digitálních dat téhož územního plánu. Na obrázku je vidět jakási

růžově šrafovaná překryvná funkční plocha obsažená v digitálních datech, která ovšem není součástí hlavního výkresu vydaného ÚP (že by zbytek z předchozích fází projednání návrhu ÚP?). Dále je vidět na oranžových liniích zejména v CAD systémech využívané odsazování linií pro zlepšení čitelnosti výkresu, přitom zastavitelná plocha je fakticky vymezena po stejné hranici pozemku jako hranice zastavěného území. Z tohoto jediného výřezu je patrná i topologická nečistota kresby spočívající nejen v odsunu linie ze skutečné hranice pozemku, ale i v nedotažených liniích v lomových bodech. Znovu připomínám, že tištěný výkres tyto vady digitálního zpracování bez potíží skryl, tloušťka linie skryla nedotahy v lomových bodech a odsun linie zlepšil čitelnost výkresu.



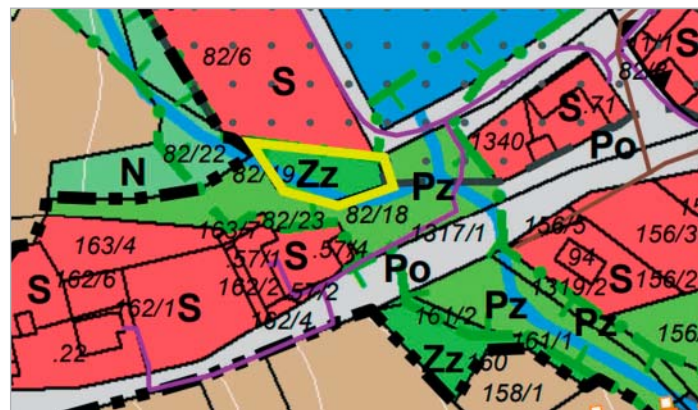
Soutisk předaného ÚP ve formátu PDF a digitálních dat předaných jako součást tétož ÚP

Z výše uvedených příkladů je patrné, že kvalitní data jsou pro územní plánování a zejména pro rozhodování v území velmi důležitá. I územní plánování se bude muset vypořádat se zkvalitněním předávaných digitálních verzí ÚPD, což s sebou přinese právě zavedení povinnosti jednotného standardu ÚP. Dokončený územní plán bude podroben kontrole v tzv. ETL nástroji, který umí zkontrolovat základní parametry a vlastnosti předávaných dat ÚP (topologickou čistotu, povinné vrstvy, vzájemnou polohu některých vrstev, nežádoucí překryvy apod.).

Doufám jen, že zátěž spojená se zajištěním potřebné kvality datové části ÚP nebude znamenat zhoršení kvality ÚP po stránce obsahové, což je poslední dobou velmi často používaný argument odpůrců zavádění standardizace vybraných částí ÚP do praxe.

Jaký dopad může mít nepřesný či neúplný údaj o území evidovaný v ÚAP?

Konečně se dostávám k tomu, co mě vlastně přimělo ke zpracování tohoto příspěvku. V roce 2020 byla při přezkumném řízení zrušena část změny jednoho nejmenovaného územního plánu X, přičemž důvodem bylo (velmi zjednodušeně řečeno) chybné zakreslení polohy vodního toku v ÚAP a následně i v ÚP, což mělo za následek zásah do vlastnických práv fyzické osoby.



Výřez z koordinačního výkresu ÚP

Na obrázku s výřezem z koordinačního výkresu ÚP X je označený pozemek, jehož se přezkumné řízení týkalo. Jedná se o pozemek zařazený do plochy s rozdílným způsobem využití „zahrady“, který je navíc součástí vymezeného lokálního biokoridoru. V odůvodnění ÚP X je uvedeno, že tento lokální biokoridor byl vymezen ve vazbě na vodní tok (potok), který tímto územím prochází. Vlastník po-

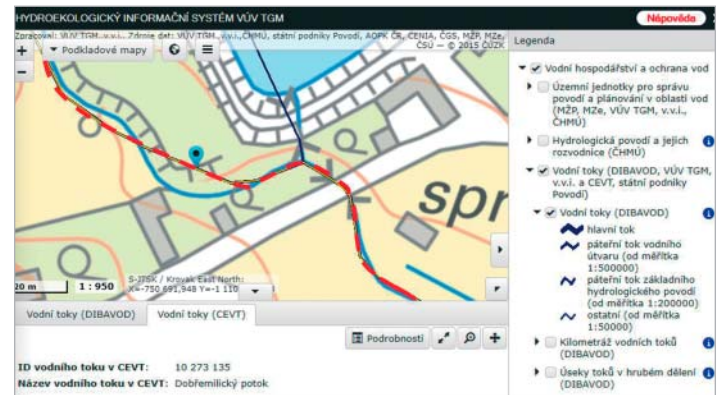
zemku však podal podnět k přezkumu změny ÚP s tím, že na jeho pozemku se žádný vodní tok nenachází a není tudíž ani důvod pro zatížení jeho pozemku vymezením lokálního biokoridoru. Na tuto skutečnost navíc upozorňoval v procesu pořízení změny ÚP. V tomto případě nebylo zcela šťastné, že drobný vodní tok byl i součástí hlavního výkresu jako plocha vodní a vodohospodářská, zakreslená liniově nad plochou zahrady a dalších funkčních ploch. V průběhu přezkumného řízení bylo zjištěno, že drobný vodní tok se na prověřovaném pozemku opravdu nenachází, k čemuž vydal po místním šetření příslušný vodoprávní úřad i osvědčení, ovšem bez zakreslu skutečné polohy tohoto vodního toku.



Soutisk ortofotomapy a různých zdrojů polohy vodního toku (CEVT, ZABAGED)

Vodní toky jsou v ÚAP součástí sledovaného jevu č. A047 (vodní útvary povrchových a podzemních vod, vodní nádrže a jejich ochranná pásma), jejichž poskytovatelem byl v minulosti identifikován Výzkumný ústav vodohospodářský T. G. Masaryka, v.v.i. (dále jen „VÚV“). VÚV se však nikdy necítil být oficiálním poskytovatelem údajů o území, nicméně poskytl přístup ke svým datům do informačního systému veřejné správy vodohospodářského (HEIS, DIBAVOD). Centrální evidence vodních toků (CEVT) dle zákona č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon), je dostupná

prostřednictvím vodohospodářského informačního portálu MZe a MŽP (Vodohospodářský informační portál VODA). Data jevu A047 jsou tedy do ÚAP získávána z garantovaného zdroje, nicméně jejich součástí není pasport údaje o území, který údaje garantuje z pohledu stavebního zákona. Po prostudování velkého množství dostupných dat vodních toků bylo konstatováno, že v tuto chvíli existuje zřejmě jediný zdroj zohledňující aktuální polohu vodního toku a tím je mapové dílo ZABAGED (ČÚZK).



Výřez z CEVT (VÚV) na mapovém podkladu ČÚZK

V odůvodnění rozhodnutí v přezkumném řízení je mimo jiné uvedeno, že je nutné zjednat v ÚAP nápravu. Ale jak to udělat? Z konzultace s pracovníkem VÚV vyplynula podstatná informace, že data z CEVT slouží primárně jinému účelu, než je územně plánovací činnost, a jejich přesnost a kvalita tomuto účelu plně vyhovují. Data vodních toků jsou aktualizována jen pro potřeby mapového podkladu ZABAGED, a to ve spolupráci se správcí povodí. Vodoprávní úřad nepovažuje za účelné mapovat drobné vodní toky s větší přesností, jelikož drobné vodní toky neustále mění svou polohu.

Jak tedy provést nápravu v ÚAP? Upravit chybnou část vodního toku dle ZABAGED, nebo nahradit pro potřeby části jevu A047 v rozsahu vodních toků zdroj těchto dat? A co ostatní vodohos-

podářská data, ta jsou všechna správná? A co ostatní sledované jevy, např. významné krajinné prvky ze zákona, zejména pozemky určené k plnění funkce lesa (PUPFL), a co sítě technické infrastruktury zejména ve vlastnictví obcí? Který zdroj dat je pro územně plánovací činnost vlastně ten správný? V kruzích odborné veřejnosti jsem již slyšela na adresu ÚAP mnohé, ale v souvislosti s tímto přezkumným řízením se objevil i návrh, aby byla z ÚAP vymazána všechna data, která mohou být pro územní plánování v případech přezkumů problematická. To by ovšem znamenalo vymazat všechna data bez pasportu (i data, k nimž poskytovatel odmítl vystavit pasport) a dále i data nepřesná (orientační) třebaže opatřená pasportem. Pomůže územnímu plánování vypuštění datových sad například těch vodo-hospodářských z ÚAP, když k nim nikdo nechce dát pasport? Stejně bude zpracovatel územního plánu potřebovat podkladová data a zřejmě si je stáhne z dostupných zdrojů (CEVT) sám. A jak s orientačními zákresy průběhů sítí technické infrastruktury ve vlastnictví obcí, hlavně vodovodů a kanalizací, jejichž přesnou polohu nikdo nezná, projektové dokumentace se nedochovaly a obec předá tyto orientační zákresy jako údaje o území opatřené pasportem údaje o území? A takto bychom mohli s úvahami pokračovat napříč celým seznamem sledovaných jevů ÚAP. Důležité asi není, zda projektant podkladová data získá z ÚAP nebo zda si je stáhne z jiných informačních systémů veřejné správy, důležité bude hlavně to, jak s nimi následně bude pracovat.

Přinese nám digitální technická mapa krajů (DTM) nějakou pomoc?

Jistě jste již zaznamenali uložení povinnosti založit a vést digitální technickou mapu kraje, digitální mapu veřejné správy ČR a změnu pojetí dnes známých technických map obcí, které byly uloženy zákonem č. 47/2020 Sb. Vyřeší nám existence DTM pro územně plánovací činnost přístup k datům potřebné kvality a přesnosti? Částečně jistě ano, protože data vkládaná do DTM mají uloženu povinnou úroveň geodetické přesnosti, obsah a struktura těchto dat je (bude) dána prováděcím právním předpisem. Systém sběru dat

do tohoto mapového díla však zůstává v duchu uložení povinností dnes směřovaných do ÚAP. Kdo o zákonné povinnosti poskytnout data do DTM neví, potom tato data v mapovém díle chybí. Součástí DTM by měla být i tzv. účelová mapa povrchové situace v geodetické přesnosti, která zmapuje skutečný stav využití území (chodníky, pásy zeleně, plochy komunikací aj.). Se spuštěním tohoto mapového díla k 1. 7. 2023 dojde i ke změně v procesu pořizování ÚAP, a to v tom směru, že údaje, které poskytovatel poskytne do DTM, již nebude poskytovat do ÚAP. ÚAP by tak již měla mít přístup ke komplexním garantovaným datům, která není potřeba blíže prověřovat, ověřovat jejich správnost, upravovat jejich strukturu pro potřeby datového modelu apod.

Závěr

Postupující digitalizace veřejné správy jistě přináší mnohá pozitiva, ale než dosáhneme plně digitalizované veřejné správy, bude potřeba nejprve vyřešit mnoho problémů a u územního plánování tomu nebude jinak. Přechod na digitální data je jistě krok správným směrem, nicméně do doby, než se nám podaří získat kvalitní podkladová data, na které se bude možné plně spolehnout, je nutné pracovat s nimi opatrně. Správnost, úplnost a aktuálnost, která je garantována v pasportu údaje o území, nemusí automaticky znamenat využitelnost dat pro potřeby územního plánování. Dále je potřeba si uvědomit, že územně analytické podklady jsou pouze podklady, které jsou využívány mimo jiné pro zpracování územně plánovacích dokumentací. Údaje v ÚAP obsažené je často potřeba prověřit, zejména když v procesu pořizování ÚPD někdo na chybu upozorní. Někteří projektanti vnímají ÚAP jako jakýsi koš plný informací, který bez ladu a skladu vysypou do výkresů ÚPD, často neodliší ani stávající limity využití území od záměrů, které jsou v ÚAP rovněž evidovány. Pomineme-li skutečnost, že někteří projektanti neumějí s daty ÚAP pracovat, což se dá pravidelným proškolením odborné veřejnosti napravit, kde je vlastně hranice mezi tím, kdy se ještě projektant může na data ÚAP spolehnout a kdy je má raději prověřit? Nabízí se odpověď, že tou hranicí by měly být limity využití území, které

by měl i projektant i orgán veřejné správy při rozhodování v území respektovat. Ale jak již bylo uvedeno výše, my často polohu daného limitu vlastně neznáme. Má tedy projektant prověřit raději vše? Je to vůbec v jeho silách a kdo to zaplatí? A bude jeho prověření a zpracované opravy využity k nápravě kvality dat ÚAP?

Může vlastně pořizovatel ÚAP zkvalitnit data v ÚAP? Do jisté míry samozřejmě ano, ale těžko může dohledávat chybějící data, když netuší, zda a co mu chybí. Nemůže donekonečna opravovat stejné chyby v datech poskytovatelů, když poskytovatel odmítne svá chybná data opravit a nadále poskytuje aktualizace se stejnými chybami. V neposlední řadě je třeba si položit otázku, zda má vůbec pořizovatel ÚAP opravovat data poskytovatele údaje o území, který mu pasportem garantuje správnost, úplnost a aktuálnost? Z pohledu kvality dat ÚAP je rozhodně cílem zajistit kvalitní, spolehlivá data, o nichž nebude muset vyvstat pochybnost při jejich využití v územně plánovací činnosti a při rozhodování. Nicméně z pohledu procesního na sebe

opravou předaných dat přebírá pořizovatel ÚAP odpovědnost, která dle stavebního zákona spočívá na poskytovatelích údajů o území.

Která cesta je ta správná? Mít v ÚAP co nejvíce dat, která pro svou činnost potřebujeme, a to někdy i za cenu jejich kvality a vypovídací schopnosti? Nebo mít v ÚAP jen perfektní, ověřená a garantovaná data, což s sebou bohužel nese poloprázdná ÚAP? Je pro projektanta lepší informace, že někde v této lokalitě je zřejmě vodovodní řád nebo je pro něj lepší, že ÚAP tuto informaci vůbec neobsahují, jelikož není známa přesná poloha této sítě?

Já osobně zastávám názor, že pokud neexistuje přesnější a podrobnější informace, kterou pro územně plánovací činnost potřebujeme, potom by i tato orientační informace měla být v ÚAP evidována. Může jít o něco zcela zásadního, co by jinak zůstalo odborné i laické veřejnosti skryto. Z dat ÚAP by však vždy mělo být zřejmé, která data jsou garantována a která nikoliv.

Ing. Romana Vačkářová
Odbor regionálního rozvoje,
územního plánování a stavebního řádu
Krajský úřad Jihočeského kraje

ZKRÁTIT, ZRYCHLIT, ZJEDNODUŠIT

Neustále jsme konfrontováni se skutečností, že se v naší republice málo staví, že neustále stoupá cena bytů, že všechno trvá velmi dlouho a že jsme jednou z nejhorších zemí, co se povolovacího procesu výstavby týká. Tato všechna negativa jsou připisována současné podobě stavebního zákona. Jediné řešení je tedy připravit a schválit nový zákon, který všechny tyto neduhy vyléčí.

Není asi pochyby o tom, že současně platný stavební zákon není příliš dobrý. Při jeho platnosti v délce třinácti let prošel mnoha novelami, některými dost zásadními, a dá se říci, že se nám mění doslova pod rukama. Podíváme-li se do minulosti, kdy zákon vznikal, je docela zajímavé, že hlavním hnacím motorem jeho vzniku byly velmi podobné zásady. Tedy snaha procesy zkrátit, zjednodušit a nastavit takové prostředí, které bude jednoznačné a srozumitelné nejen pro právníky, ale také pro jeho uživatele.

Příprava zákona trvala zhruba osm let. Ve své nové podobě znamenal poměrně velkou změnu v územním plánování i stavebním řádu. Je však nutno konstatovat, že příliš velké zjednodušení a zrychlení nepřinesl a během jeho užívání byly zjevné nedostatky odstraňovány průběžnými novelami. Také je nutno konstatovat, že platnost zákonů by měla být podstatně delší, abychom mohli jejich dopad hodnotit. V současné době jsme se dostali do stavu, že jsme schopni s tímto zákonem žít. Jestliže však společenská poptávka směřuje ke změně legislativy, měli bychom využít dobu relativního klidu v rámci fungování se stávajícím zákonem k odpovědné přípravě zákona nového, vycházející z potřebných analýz a širší odborné diskuse.

Situace je však jiná. Nový zákon je připravován ve velkém časovém stresu, bez širšího srovnání různých evropských systémů a vyhodnocení přínosů jednotlivých způsobů řízení výstavby, včetně územního plánování, jako základu rozvoje území. Je vyvíjen obrovský tlak

na to, aby byl zákon schválen v tomto volebním období a tomu odpovídá i způsob nejen jeho přípravy, ale i projednání a vypořádání značného počtu uplatněných připomínek.

První zásady věcného záměru byly prezentovány ještě v minulém volebním období ministryní Karlou Šlechtovou. Po nástupu nové vlády došlo k rozpracování věcného záměru poněkud netradičním způsobem, kdy zpracovatelem tohoto dokumentu byla pověřena Hospodářská komora, na základě memoranda mezi HK a MMR. Tento krok vyvolal obrovskou vlnu nevole, s poukazem na podjatost Hospodářské komory z hlediska jejich vazeb na oblast výstavby. Takto zpracovaný věcný záměr byl dán do meziresortního projednání, ze kterého vzešlo velké množství připomínek. Jejich vypořádání bylo v mnoha případech velmi formální s odkazem, že připomínka je v rozporu se zásadami věcného záměru. Došlo tedy k velkému množství rozporů, které nebyly z větší části dohodnuty. Následně zpracované paragrafové znění, opět Hospodářskou komorou, bylo v meziresortním projednání poznamenáno problematickým vypořádáním připomínek z minulé etapy a přineslo daleko větší množství připomínek, které nebyly s navrženým řešením v zásadních otázkách konformní.

Řešení rozporů bylo spojeno s dohodami a ústupky s jednotlivými subjekty, které vyústily v zásadní změny v materiálu. Zpracování těchto změn již připadlo plně Ministerstvu pro místní rozvoj, protože Hospodářská komora s úpravami nesouhlasila a odmítla se na materiálu dále podílet. Upravený materiál, kde nebyly zcela dohodnuty všechny rozpory, byl předložen po dalších úpravách po projednání v Legislativní radě vlády ke schválení vládě České republiky. Přestože návrh zákona po posledních úpravách neodpovídal věcnému záměru, byl vládou schválen a postoupen parlamentu.

Návrh zákona je parlamentními politickými stranami velmi kritizován a dá se očekávat, že jeho projednávání bude bouřlivé a bude provázeno zásadními pozměňovacími návrhy.

Takový je tedy vývoj v přípravě zákona. Jaký je ale jeho obsah? Vlastní stavební zákon je pouze jedna třetina celé úpravy. Nejkontroverznější částí je institucionální změna, která zahrnuje reformu veřejné správy. Třetí částí a nejméně konfliktní je pak zavedení digitálních postupů ve stavebnictví.

Institucionální změna je největším zásahem do výkonu veřejné správy v oblasti výstavby. Cílem této úpravy je v původním záměru reforma výkonu státní správy převedením přenesené působnosti zpět pod stát. To znamená zrušení smíšeného modelu veřejné správy jak v oblasti stavebního řádu, tak územního plánování. Všechny činnosti by byly převedeny pod Nejvyšší stavební úřad a dále jemu podřízené krajské stavební úřady. Kromě toho by došlo i k začlenění (integraci) dotčených orgánů do toho úřadu s tím, že ztrácejí závazné stanovisko a jejich působnost bude řešena pouze vyjádřením. Tento krok vyvolal největší bouři nevole jak mezi kraji a organizacemi, tak i mezi rezortními ministerstvy.

Je naprosto pochopitelné, že obce a kraje, které si zvykly na smíšený model, kdy stát na ně přenesl výkon některých úkonů státní správy, považovaly za naprosto nepřipustné, aby jim tyto činnosti stát odebral.

Stejně tak dotčené orgány, které mají svými rezortními zákony svědno hájení veřejných zájmů v příslušných oblastech, argumentovaly tím, že ztrátou závazného stanoviska ve prospěch pouhého vyjádření nebudou mít možnost své zájmy dostatečně hájit.

Další problém nastává v tom, že integraci těchto orgánů do Nejvyššího stavebního úřadu dochází k situaci, kdy ten, kdo dává podmínky pro rozhodnutí, se stává podřízeným toho, kdo rozhodnutí vydává. Kromě jednoznačné ovlivnitelnosti takového systému, kumulace

všech rozhodovacích pravomocí do jednoho subjektu hrozí výrazně vyšší možnou mírou korupčního rizika. Vypořádání tohoto problému v rámci RIA působí velmi nevěrohodně, odkazem na protikorupční školení úředníků.

Při vypořádání připomínek a řešení rozporů k paragrafovanému znění zákona začalo docházet pod tlakem dotáhnout zákon ke schválení za každou cenu, k výrazným ústupkům jednotlivým subjektům. Stavební úřady na úrovni ORP zůstanou v přenesené působnosti, stejně tak stávající úřady územního plánování. Územně plánovací dokumentace budou i nadále vydávány formou opatření obecné povahy a nikoli obecně závaznou vyhláškou obce. Nadřízeným orgánem územního plánování ale zůstává Nejvyšší stavební úřad. Dotčené orgány ochrany životního prostředí a ochrany památek nebudou integrovány ve většině své působnosti do stavebních úřadů a bude jim zachováno závazné stanovisko.

Těmito zásahy došlo k značnému rozpadu původní koncepce a materiál, který byl předložen vládě, byl již v rozporu s věcným záměrem.

Digitální postupy ve stavebnictví jsou všeobecně přijímány všemi subjekty, a to jak v oblasti územního plánování, tak stavebního řádu. Založení národního geoportálu územního plánování a zavedení jednotného standardu územně plánovací dokumentace již proběhlo v souvislosti se změnou zeměměřického zákona č. 47/2020 Sb.

Není pochyb o tom, že standardizace umožní nejen lepší orientaci v územně plánovacích dokumentacích, přehlednost a jednotný výklad, zároveň ale umožní také publikování všech dokumentů v rámci geoportálu tak, aby byly skladebné a umožňovaly zásadní porovnání rozvojových možností územní i statistické přehledy o jejich kapacitách.

Vzhledem k tomu, že vymahatelnost standardu územně plánovací dokumentace je vázána na vydání prováděcího předpisu, je otázkou, kdy k tomu dojde nebo nedojde, vzhledem ke snahám, které

se již v parlamentu objevují, standardizaci co nejvíce omezit, ne-li úplně z nového zákona odstranit.

Vlastní stavební zákon v oblasti územního plánování vychází z větší části ze stávajícího znění. Nově se zavádí nová územně plánovací dokumentace na úrovni státu – územní rozvojový plán.

Ani zde však nejde o úplnou novinku, existence tohoto druhu ÚPD je již dnes zakotvena ve stavebním zákoně na základě zákona č. 403/2020 Sb., který nabývá účinnosti k 1. 1. 2021. K uplatňování tohoto nástroje tedy dojde v každém případě, bez ohledu na to, zda bude nový stavební zákon přijat, nebo odmítnut.

Obecně lze konstatovat, že jsou pochopitelné důvody, proč byla tato dokumentace do zákona přidána – garance staveb celostátního významu – je však zatím nejisté, jak při velmi podobných měřítcích bude koexistovat se zásadami územního rozvoje a zda nepůjde prakticky o duplicitu, kterou bude pokaždé vydávat jiný subjekt.

Není předmětem tohoto článku podat vyčerpávající přehled změn, za zmínku však stojí uvést některé úpravy ustanovení, nebo jejich vypuštění.

V rámci projednání dokumentací není patrné, jak bude probíhat soudnost společného jednání a veřejného projednání. Odpadla úprava dokumentace po společném jednání. Budou tedy probíhat v souběhu, nebo po sobě? To zákon neupravuje. Zároveň z úrovně projednání vypadnul institut námítky. Dá se tedy očekávat, že se řešení některých problémů posune do dalších řízení. To může způsobit jejich zpomalení.

Je vypuštěno předkupní právo. To znamená, že veškeré veřejně prospěšné stavby a opatření budou odkázány na vyvlastnění. V zákoně zůstává spektrum jejich vymezení na veřejnou infrastrukturu. Již nyní se ale objevují v parlamentu názory, že není možné ponechat vyvlastnění pro občanské vybavení. To bylo dřív pokryto předkupním právem. Může se tedy stát, že ve výsledném zákoně nebude možné

pro školy, nemocnice apod. uplatnit omezení vlastnického práva ani vyvlastnění, a tak bude jejich realizace více než problematická.

V zákoně je uvedeno, že pro rozhodování v území slouží územně plánovací dokumentace. Není však již řečeno která. Z tohoto ustanovení lze odvodit, že je možné rozhodovat podle všech druhů ÚPD. Tato situace však může způsobit poměrně velký chaos a rozčarování na všech úrovních správy. Bylo by dobré definovat, kdy a za jakých podmínek se rozhoduje podle kterého druhu dokumentace.

Obecně je třeba zmínit velké zklamání, že nedošlo na posun v podobě a uplatňování územního plánování ve prospěch podpory regulačních plánů a směřování rozhodování právě podle tohoto nejpodrobnějšího dokumentu, abychom se tak přiblížili ostatním státům Evropy, které tento systém uplatňují. Osamocení tak zůstáváme uvnitř Evropy pouze se Slovenskem, kde je také základním podkladem pro rozhodování v území územní plán, se všemi důsledky, které z toho vyplývají, zejména s požadavky na podrobnost řešení.

Jestliže dochází k úpravám, z hlediska částečného návratu ke smíšenému modelu veřejné správy, jeví se jako nesprávné začlenění územního plánování pod Nejvyšší stavební úřad. V nové podobě se jedná o čistý výkon státní správy, zatímco územní plánování se pohybuje mezi samosprávou a státní správou. Nabízí se tedy možnost, aby tato agenda zůstala pod Ministerstvem pro místní rozvoj, které by bylo i nadále nadřízeným a dozorovým orgánem územního plánování, stejně jako garantem celostátních dokumentací.

Ale vraťme se k úvodní otázce. Dojde ke zkrácení, zrychlení a zjednodušení? Zjednodušení se na první pohled nedá moc očekávat. Složitost zákona je asi ještě větší než u zákona stávajícího. Zrychlení možná proběhne, otázkou však zůstává, zda to nebude na úkor veřejného zájmu. Zkrácení se nabízí v absenci některých mezikroků a některých řízení. Opět se ale nabízí otázka, zda dojde ke zkrácení v čase. A samozřejmě vyvstává poslední otázka. Může za současný stav ve stavebnictví opravdu stavební zákon?

Velmi obtížně lze predikovat, jaký zákon nakonec bude schválen, chystají se velké poslanecké pozměňovací návrhy, které mohou zasáhnout i do podstaty architektury zákona. Objevují se názory, zejména velkých měst, že by pořizování územně plánovací dokumentace mělo být aktem samosprávy v samostatné působnosti a že by obce měly mít pravomoc vydávat vlastní prováděcí předpisy. Tím by došlo k výrazné změně pojetí celého zákona, nejen z hlediska výkonu veřejné správy, ale i z hlediska uplatňování dohledu nad územním plánováním, jeho standardizací a roztržštěním prováděcích předpisů na regionální úrovni. Řešení rozporů by přešlo do úrovně soudních sporů a proces by se mohl naopak neúměrně prodloužit.

Další věcí je načasování zákona a počátek jeho uplatňování. Proces jeho přípravy je hnán kupředu vizí schválení v tomto volebním období. Dostali jsme se ale do situace, kdy naši ekonomiku výrazně poznamenala koronavirová pandemie a nastartování státu, a tedy i výstavby, bude potřebovat stabilní prostředí. Zavádění úplně nových postupů a zásadní reforma veřejné správy bude zcela určitě znamenat přechodné zpomalení veškerých postupů jak v územním plánování, tak přípravy staveb a jejich povolování. Nebylo by tedy vhodnější věnovat čas kvalitnější přípravě zákona na základě všeobecné dohody a tím umožnit i opětovné nastartování rozvoje ve stabilizovaném prostředí po ukončení pandemie a teprve poté spustit reorganizaci veřejné správy a s ní spojené další kroky ve výstavbě?

doc. Ing. arch. Petr Durdík
Fakulta stavební ČVUT v Praze

PANELOVÁ DISKUSE

Organizovat on-line konferenci je samo o sobě obtížné, organizovat panelovou diskusi v rámci konference, kde moderátor není přítomen v místnosti s panelisty, je vlastně skoro nemožné. Přesto jsme se o něco takového v rámci konference AUÚP Změny v územním plánování pokusili. Panelové diskuse patří k tradičním formám diskuse na běžných konferencích Asociace a pořadatelé nechtěli připravit posluchače o tuto formu výměny názorů. Pozvánku do diskuse, jak je již pravidlem, přijali především vystupující v předcházejících blocích konference. Moderátor diskuse RNDr. Radim Perlín, Ph.D. z Přírodovědecké fakulty UK v panelu přivítal postupně Ing. Romanu Vačkářovou z Krajského úřadu Jihočeského kraje, Ing. Romana Vodného, ředitele Odboru územního plánování MMR, JUDr. Aleše Máchu z legislativního odboru MMR a Ing. Milana Maršálka, zastupitele městské části Praha 10.

Diskuse postupovala podle moderátorem formulovaných témat, která měli panelisté k dispozici před zahájením panelu.

První téma společného zamyšlení se týkalo významu věcného, odborného přístupu k územnímu plánování a role procesního formalistického přístupu k přípravě, projednání a schvalování dokumentace. Všichni panelisté potvrdili postupný ústup diskuse věcných témat územního rozvoje, a naopak nárůst pozornosti formálním, procedurálním stránkám územního rozvoje. To je dobře patrné jak v diskusi, která probíhá na odborných konferencích nebo jiných plénech, ale stejně tak i nad konkrétním dokumentem a jeho projednáváním ve vybrané obci nebo městě.

V územním plánování se postupně ztrácejí koncepční přístupy a hledání konsenzu mezi aktéry lokálního rozvoje nad rozvojem jejich města, obce, a tyto diskuse jsou více nahrazovány procesními pravidly, procesními přístupy, které vytvářejí pouze rámec pro

diskusi. To ale souvisí s velkým množstvím lokálních aktérů, kteří se zapojují do problematiky územního rozvoje a oprávněně hájí svoje zájmy, svoje priority v území. Rostoucí množství často velmi rozdílných aktérů pak vyvolává nutnost stanovovat přesnější pravidla pro jejich účast ve veřejné diskusi nad územním rozvojem. Všichni panelisté ale považují právě diskusi, hledání koncepce za velmi podstatné znaky pro uplatnění a posílení respektu k územně plánovací dokumentaci. Územní plán je chápán jako dohoda různých aktérů o využití území.

Na druhou stranu ale také platí, že veřejnost i vzhledem k procesní složitosti nechápe územní plán jako hlavní nástroj usměrňování lokálního rozvoje a často se aktivuje až ve chvíli, kdy v území začíná stavební činnost, což je ovšem zcela pozdě. Veřejnost si nedovede představit, co je obsahem územního plánu a jak významný dokument to je. Milan Maršálek ovšem v této věci upozorňuje především na roli lokální samosprávy, volených politiků, kteří podle něj mají povinnost komunikovat a vytvářet prostor pro diskusi s veřejností i o tématech územního rozvoje a tedy i o územním plánování. Romana Vačkářová upozornila, že často ani představitelé lokální samosprávy v menších obcích nebo i ve městech vlastně nechápou a neznají význam územního plánu pro rozvoj jejich obce.

V další části diskuse se panelisté věnovali především vztahu mezi regulačními a územními plány a možnostem regulace územního rozvoje. Všichni panelisté, kteří mají zcela rozdílné profesní zkušenosti a rozdílně přistupují k tématu územního plánování, se shodli, že v území velmi chybí regulační plány. Milan Maršálek upozorňuje, že regulační plán je jasná opora pro rozhodování orgánů jak obcí, tak i městských částí při hledání stanovisek na různé návrhy změn využití území nebo na různé rozvojové projekty.

Obce a jejich představitelé se již seznámili s potřebností územního plánu jako základního rozvojového nástroje, ale význam regulačního plánu dosud nechápou a proto ani nepoužívají. I přes dílčí kritiku se ale všichni panelisté shodli, že územní plán je respektovaný nástroj. Autorita tohoto dokumentu ovšem vyplývá především z jeho legislativního ukotvení v zákoně a navazujících právních předpisech a méně z přirozené neformální autority takového nástroje. Je zcela zřetelné, že posílení respektu k územnímu plánu pomohlo i zavedení závazných stanovisek orgánů územního plánování, která posuzují soulad stavebního záměru s platnou dokumentací.

Romana Vačkářová v rámci diskuse odpověděla také na otázku role územního plánu pro velmi malé obce. V nejmenších obcích se může jednat pouze o formální dokument, který slouží pouze k tomu, aby obce mohly požádat o některý z existujících dotačních titulů. Takový dokument nemá smysl, protože nijak nereaguje na skutečné problémy územního rozvoje. Přesto z této části diskuse vyplynulo, že většina obcí používá územní plán i jako nástroj regulace rozvoje a jako koncepční rozvojový nástroj.

Další téma diskuse se věnovalo možnosti zkrátit, zrychlit a zjednodušit proces přípravy a projednávání územního plánu. Jako první k tomuto tématu Aleš Mácha upozornil, že nyní projednávaná nová podoba stavebního zákona reaguje na kritiku složitosti a formalistního přístupu k územně plánovací dokumentaci a hledá některé nástroje, jak územní a regulační plány učinit srozumitelnější a také více akceptovatelné veřejností. Zjednodušení procesu přípravy spočívá v navrhovaném stavebním zákoně v nerozlišování námitek a připomínek a následně také ve slučování podobných nebo obsahově totožných připomínek. Záměr autorů legislativy je touto změnou významně urychlit vypořádání připomínek.

Romana Vačkářová ale položila řečnickou otázku, zda je vlastně potřeba proces přípravy a projednávání územně plánovací dokumentace urychlovat. Navrhované změny, které představil Aleš Mácha, jsou vlastně pouze drobné detailní změny postupu.

Roman Vodný zdůraznil, že i v zahraničí se dokumentace pořizuje delší dobu, často 3–4 roky. Po svém schválení je ale územní plán mnohem stabilnější dokument, ke kterému nevznikají desítky změn. Dlouhodobě platný dokument vymezuje koncepci územního rozvoje. Realizace jednotlivých koncepčních záměrů nebo regulace územního rozvoje následně probíhá prostřednictvím podrobných regulačních dokumentů.

Panelisté zdůraznili, že proces pořizování a projednávání územně plánovací dokumentace je závislý především na konkrétních osobnostech, které vedou jednání. Pokud je možné mezi lokálními aktéry najít, formulovat a posilovat základní soulad o koncepci rozvoje území, je možné najít konsenzus, pak se zrychluje i proces přípravy územního plánu.

V diskusi na téma koncepční a/nebo regulační role územního plánu je zcela zřetelné, že především po přijetí novely stavebního zákona č. 225/2017 Sb., která zavedla územní plán s prvky regulačního plánu, dochází ke stírání rozdílů mezi koncepčním a regulačním plánem. Tento přístup ale není z hlediska uplatnění územního plánu vhodný, protože dokument je následně složitější, méně přehledný a ztrácí svoji koncepční roli. Bohužel i nový stavební zákon zatím (před projednáním v Poslanecké sněmovně) spojuje územní plány s regulačními plány.

Nový stavební zákon vytvoří podmínky pro vznik regulačních plánů, ale je to především vůle zástupců lokální veřejné správy, tedy schvalovatele dokumentace, zda budou směřovat k pořizování územních i regulačních plánů. Nový stavební zákon podle předkladatele zákona vytváří rámec pro samosprávy, aby samosprávy chtěly, zpracovávaly regulační plány, ale v žádném případě nebude nařizovat, jak se mají obce rozhodnout, zda je pořídí, či nikoliv.

Zástupce samosprávy v diskusi Milan Maršálek potvrdil, že regulační plány chybí a bylo by vhodné je prosazovat jak ve stabilizovaném území rostlého města, tak pochopitelně v územích, kde dochází ke změně funkčního využití.

V poslední části panelové diskuse moderátor požádal její účastníky, aby se vyjádřili, zda očekávají, že předložený návrh nového stavebního zákona bude do parlamentních voleb přijat Parlamentem a uplatní se. Odpověď samozřejmě nelze v současnosti nijak verifikovat a jedná se pouze o odhad jednotlivých účastníků diskuse.

V diskusi jednoznačně zaznělo, že vzniku takto zásadního legislativního návrhu měla předcházet podrobná diskuse různých aktérů od veřejné správy, odborné veřejnosti nebo různých typů aktivistů nad cíli a úkoly územního plánování. Bohužel absence této diskuse bude mít vliv na přijetí normy a její uplatnění v praxi. Nový stavební zákon je na jednu stranu zcela jistě potřeba, na druhou stranu jeho přijetí bez diskuse by bylo v tuto chvíli velmi uspěchané. Příprava nové normy v této podobě je vlastně nevyužitá příležitost.

Harmonogram postupu projednání tak, jak je v říjnu 2020 plánováno, je velmi napjatý, a lze očekávat velmi protichůdné názory zástupců politických stran a hnutí. V rámci druhého čtení návrhu zákona v Poslanecké sněmovně lze očekávat velkou řadu dílčích i zásadních návrhů změn a nyní lze jen velmi obtížně predikovat, jaká bude budoucí podoba stavebního zákona po ukončení legislativního procesu. První čtení návrhu zákona proběhlo podle harmonogramu v listopadu 2020.

I přesto se většina panelistů shodla, že zákon bude v tomto volebním období projednán a schválen.

Po skončení panelové diskuse shrnul předseda AUÚP Petr Durdík některé postoje a stanoviska k návrhu zákona.

Legislativa obecně a na úseku územního rozvoje obzvláště je v Česku velmi složitá a podrobná, proto je veřejnosti nesrozumitelná a pro běžné uživatele území tedy i nezajímavá. Schvalované dokumenty územního rozvoje jsou nástrojem pro výklad právníků, nikoliv nástroji pro budování koncepce a hledání obecného konsenzu veřejnosti nad domluveným směrem rozvoje.

Stavební zákon je velmi významná nová norma, která se dotkne celého území a v té či oné podobě mnohých obyvatel. Norma vznikala bez dohody a bez konsenzu nad principy zákona a nad cíli územního plánování a jeho rolí v moderní společnosti. V přípravě dokumentu zcela chybí diskuse odborné veřejnosti, a pokud předkladatel (Ministerstvo pro místní rozvoj) předložil návrh zákona veřejné diskusi, často neprovedl věcně správné vypořádání připomínek, resp. často zcela zásadní připomínky pominul nebo neakceptoval. To zcela nutně povede k tomu, že pokud bude v této podobě schválen, nebude zcela respektován a účastníci územního rozvoje budou hledat důvody, jak schválenou normu obejít nebo nerespektovat.

Ve většině vyspělých evropských zemích se stále více přechází k rozhodování podle regulačních dokumentů a územní plány mají více koncepční charakter. Tento návrh stavebního zákona ovšem tento nový trend neakcentuje a stále směřuje oba dokumenty do podoby územního plánu s regulačními prvky.

Podle průběhu panelové diskuse zaznamenal:

RNDr. Radim Perlín, Ph.D.
Přírodovědecká fakulta UK

ZMĚNY V ÚZEMNÍM PLÁNOVÁNÍ Co nás čeká?

Sborník z konference AUÚP ČR, Praha 8. října 2020

Vydání:	První
Místo vydání:	Brno
Vydává:	Ústav územního rozvoje jako mimořádnou přílohu časopisu Urbanismus a územní rozvoj č. 6/2020
Redakce a grafická úprava:	Tamara Blatová
Obálka:	Přední strana: Praha 1975; zadní strana: Praha 2020. Zdroj: ortofotoarchiv IPR Praha 2020
Rok vydání:	2020
Počet stran:	56
Sazba a tisk:	GRAFEX-AGENCY, s. r. o. Helceletova 16, Brno Náklad: 1 550 ks

ISBN 978-80-7663-009-3



MINISTERSTVO
PRO MÍSTNÍ
ROZVOJ ČR



ÚSTAV
ÚZEMNÍHO
ROZVOJE

auúo