

NOVELA STAVEBNÍHO ZÁKONA - ZMĚNY V OBLASTI ÚZEMNÍHO PLÁNOVÁNÍ

Martin Tunka

Tento příspěvek je upravenou verzí článku, publikovaného již v čísle 2/98 Stavebního práva. Vzhledem k závažnosti tématu a k možnosti oslovení a reakce co nejširšího spektra odborné veřejnosti, rozhodla redakční rada o jeho zveřejnění v našem časopise.

Bezprostředně po schválení významné úpravy stavebního zákona v r. 1992 byly zahájeny přípravné práce na novém pojetí stavebního práva. Začátkem roku 1994 bylo jejich další pokračování zásadně omezeno usnesením vlády ČR č. 150/1994, které uložilo zpracovat návrh novely zjednodušující proces územního plánování a stavebního řádu.

Schválení zákona č. 83/1998 Sb. z 18.3.1998, kterým se mění a doplňuje stavební zákon a který nabývá účinnosti 1. července letošního roku, předcházelo nečekaně náročné, složité a dvakrát opakované projednávání (poprvé před parlamentními volbami v roce 1996) s ústředními orgány státní správy, odbornou veřejností, ve vládě i v poslanecké sněmovně. Poměrně přesně se tak prověřilo, které procesní problémy územního plánování a stavebního řádu jsou ještě řešitelné novelou zákona a co už její možnosti překračuje.

Možnosti a rozsah úprav byly omezeny a výrazně ovlivněny stávající právní úpravou ochrany veřejných zájmů, zejména předpisů na úseku ochrany životního prostředí a ostatních speciálních zájmů jako jsou např. ochrana památek, doprava, péče o zdraví lidí, nerostné bohatství, telekomunikace, energetika. Stejně tak probíhající reforma veřejné správy ponechává doposud otevřené otázky úprav zákonů o obcích, okresních úřadech i pravomoci budoucích vyšších územně samosprávních celků (krajů). To neumožnilo zásadně řešit např. pořizování územních plánů velkých územních celků, které proto zatím zůstává v pravomoci MMR. Rada očekává, spojovaných s novelou stavebního zákona, nemohla být uspokojena, protože nebrala na vědomí shora uvedené omezení.

Cílem úprav stavebního zákona bylo zajistit, aby řízení podle tohoto předpisu mohla probíhat hospodárněji, bez zbytečného zatěžování občanů, obcí, podnikatelů i orgánů státní správy, aby přitom byla zabezpečena ochrana veřejných zájmů, garantovat při přípravě změn v území a stavebních záměrů právní jistoty pro jejich realizaci, lépe koordinovat povinná projednávání územních a stavebních záměrů s řadou dotčených orgánů státní správy, jejichž pravomoci vyplývají z více než 20 dalších předpisů. Legislativní podmínky pro účast veřejnosti na projednávání územních plánů se upravují tak, aby lépe opovídaly významu a charakteru těchto veřejnoprávních listin.

Kromě uvedeného zadání a omezení novely bylo nezbytné respektovat požadavek ústavy ukládat povinnosti pouze na základě zákona. Proces projednávání zadání a konceptu řešení územně plánovací dokumentace byl upravován v prováděcí vyhlášce č. 84/1976 Sb. o územně plánovací dokumentaci a o územně plánovacích podkladech ve znění vyhl. č. 377/1992 Sb.

Zjednodušení procesů územního plánování si vyžádalo nejednoduché a výrazné zásahy do textu téměř všech paragrafů první části "Územní plánování" stavebního zákona. Jeho koncepce však přitom zůstala zachována. Nemění se základní cíle a úkoly územního plánování, jeho nástroje jsou nadále územně plánovací dokumentace, územně plánovací podklady a územní rozhodnutí, důsledně je re-

spektován požadavek dohody s dotčenými orgány státní správy při územně plánovací činnosti.

Územně plánovací podklady

Pro všechny druhy územně plánovacích podkladů je stanoven jejich účel s tím, že jsou uvedeny základní okruhy jejich použití - podpora pro pořizování územně plánovací dokumentace, jako podklad pro územní řízení v popsanych případech a pro trvalé sledování stavu a možností rozvoje území, které je jednou ze základních povinností orgánů územního plánování.

Územně plánovací podklady (urbanistická studie, územní genrel a územně technické podklady) jsou doplněny o územní prognózu. Jednalo se o atypickou územně plánovací dokumentaci, která nebyla schvalována s ohledem na to, že byla určena k prověřování možností dlouhodobého urbanistického rozvoje.

Možnost pořizování urbanistické studie je nyní vyhrazena pouze orgánům územního plánování, tzv. "opatrování" jinými subjekty se ruší a ty se v této věci musí obrátit na obce, které tak mohou lépe ovlivňovat aktivity ve svém území.

Územně plánovací dokumentace

Dosavadní členění územně plánovací dokumentace (kombinace jejich kategorií, popsanych v původních § 8 až 11, a stupňů dle velikosti řešeného území - dříve § 12 až 15) na devět druhů bylo spíše teoretickou konstrukcí. Novela stavebního zákona dále zachovává pouze tři nejvíce užívané a praxí prověřené druhy - územní plán velkého územního celku, územní plán obce (dříve sídelního útvaru) a regulační plán (dosud územní plán zóny nebo územní projekt zóny). Otázkou vztahu platnosti rozdílných druhů územně plánovacích dokumentací pro stejné území a povinnost jejich uvedení do vzájemného souladu nově upravuje § 30.

V § 139a jsou nyní definovány pojmy územního plánování "limity využití území", "navazující územně plánovací dokumentace", "zastavitelné území" (rozvojové plochy vymezené v územních plánech obcí a v regulačních plánech) a "současně zastavěné území obce". Účelem dvou posledně jmenovaných je jednoznačné rozlišení neurbanizované krajiny, která by měla z řady důvodů zůstat chráněna před stavební činností, od nezastavěných pozemků obklopených zástavbou. Cílem je přednostně usměrňovat novou výstavbu na pozemky s lepší možností napojení na stávající infrastrukturu, účelné využití zdrojů a rezerv urbanizovaného území a jeho hospodárný rozvoj.

Orgány územního plánování a jejich vztahy

Orgány územního plánování, jejich pravomoci a povinnosti, byly dosud upravovány na několika místech stavebního zákona, jeho prováděcích předpisů a v dalších právních předpisech. Několikrát byly přímo i nepřímo novelizovány a pro potřeby praxe musely být

proto interpretovány s odkazem na příslušné předpisy a jejich souvislosti. Tato problematika je nyní upravena přímo v textu stavebního zákona.

Na všechny obce bez rozdílu je přenesena pravomoc pořizovat územní plány obce a regulační plány a plnit povinnost orgánů územního plánování. Podle minulých právních úprav byly oprávněné pořizovat územní plány sídelních útvarů a zón pouze úřady obcí, pověřené nařízením vlády (pověřené obecní úřady respektive příslušné odbory těchto úřadů) a dále okresní úřady, jestliže si v odůvodněných případech tuto pravomoc vyhradily. Pokud tuto činnost nevykonávaly např. z finančních nebo kapacitních důvodů, neměly obce bez této pravomoci přístup k získání potřebné územně plánovací dokumentace. Jistým nouzovým řešením bylo oprávnění obcí "opatrovat" urbanistické studie, následně využívané jako koncept řešení územního plánu. Dosavadní pojetí, které neukládá obcím povinnost mít schválenou územně plánovací dokumentaci se nemění, její pořízení je ale nyní umožněno všem obcím.

Vzájemný vztah orgánů územního plánování v průběhu celého procesu pořizování je nyní v zákoně upraven podrobněji. S nadřízeným orgánem územního plánování musí být projednán návrh zadání (viz § 20 odst. 6). Nadřízený orgán vydává stanovisko ke konceptu řešení, jeho vyjádření je nezbytné pro schválení souborného stanoviska (viz § 21 odst. 5). Bez jeho vyjádření, že návrh územně plánovací dokumentace je v souladu se stavebním zákonem a s ostatními právními předpisy a že zjištěné nedostatky byly odstraněny, nelze tuto dokumentaci schválit (viz § 25). Úprava platící do 1.7.1998 prakticky umožňovala schválení územně plánovací dokumentace i přes nesouhlasné stanovisko nadřízeného orgánu územního plánování. Účelem uvedených změn § 25 je zajistit, aby případné nedostatky pořizování byly zjištěny a odstraněny co nejdříve, předešlo se tak nevhodnému vynakládání prostředků na tento náročný proces a aby se tento proces zbytečně neprodlužoval.

Pravomoc nadřízeného orgánu územního plánování přikázat pořizování územně plánovací dokumentace se ruší (viz původní znění § 17 odst. 2). V praxi nebyla využívána, protože schválení takto pořízené územně plánovací dokumentace bylo možné zastupitelstvu obce nařídit.

Účastníci pořizování územně plánovací dokumentace

Jednotně jsou nyní vymezeny postavení a způsob účasti jednotlivých subjektů na procesu pořizování územně plánovací dokumentace. Oznámení o projednávání všech etap pořizování, popřípadě o jejich vystavení, je vždy prováděno veřejnou vyhláškou (viz § 20 odst. 2, § 21 odst. 2 a § 22 odst.1). Navíc je pořizovatel povinen vyrozumět jednotlivě dotčené orgány státní správy a dotčené obce (viz § 20 odst.3 a odst. 5, § 21 odst. 2 a odst. 3, § 22 odst. 2 a odst.3).

Dotčené orgány státní správy se vyjadřují podáním stanovisek, vlastníci pozemků a staveb, jejichž práva jsou dotčena pořizováním územně plánovací dokumentace, podávají námítky stejně tak jako obce, dotčené řešením územního plánu velkého územního celku. V zájmu zajištění souladu územně plánovací činnosti je uložena povinnost seznámit s návrhem zadání orgány územního plánování sousedních územních obvodů, což jsou dle § 12 nejen sousední obce, ale v určitých případech i okresní úřady. Novela stavebního zákona nyní ukládá povinnost respektovat jejich požadavek na informace o dalším průběhu pořizování.

Povinnost vyrozumět obce a vlastníky, zda a jak bylo vyhověno jejich námítkám (viz §21 odst. 5 a § 23 odst. 2), je nyní důsledně

uplatněna ve všech etapách pořizování, což bylo doposud uloženo pouze v případě námitek organizací a občanů vůči návrhu územního plánu zóny.

Od diskutabilního termínu *veřejnost* bylo upuštěno s tím, že každý může podávat podněty (v případě návrhu zadání) a připomínky k jednotlivým etapám pořizování územně plánovací dokumentace.

V zájmu zlepšení přehlednosti, hospodárnosti a zrychlení procesu pořizování územně plánovací dokumentace jsou stanoveny závazné lhůty pro vyjádření orgánů státní správy. Podle zpracovaných rozborů by mohlo toto opatření zkrátit proces pořizování územního plánu obce a regulačního plánu až o 1/3.

S ohledem na význam projednávání konceptu řešení se ukládá jeho vystavení k veřejnému nahlédnutí a následné veřejné projednávání s odborným výkladem. Cílem jej poskytnout účastníkům pořizování vysvětlující, obecně srozumitelné informace, nezbytné k posouzení předkládaných možných řešení a k výběru nevhodnějšího z nich.

Procedury a termíny projednávání návrhu jsou téměř shodné jako v případě konceptu řešení, návrh se ovšem pouze vystavuje k veřejnému nahlédnutí, veřejné jednání se již neukládá. To ovšem nevylučuje poskytnout účastníkům pořizování potřebné vysvětlující informace, případně i na veřejném jednání. Vzhledem k zásadnímu významu, který má dosažení dohody s dotčenými orgány státní správy (DOSS) a v zájmu vyloučení pochybností, které by mohly nastat tím, že DOSS nesdělí svá stanoviska ve lhůtách uvedených v zákoně, je uložena v etapě pořizování návrhu územně plánovací dokumentace povinnost vyzvat je, jestliže orgán územního plánování tato stanoviska neobdržel. Teprve po marném uplynutí 15 denní lhůty po doručení výzvy a tedy po opakovaném nedodání stanoviska DOSS, vylučující neúmyslná opomenutí platí, že dotčený orgán státní správy nemá proti návrhu územně plánovací dokumentace výhrady.

Na projednávání a schvalování územně plánovací dokumentace se nevztahuje správní řád. Sdělení pořizovatele obcím a vlastníkům, jak bylo vyhověno jejich námítkám, případně důvody, proč jim vyhověno nebylo, není tedy rozhodnutím proti kterému je možné se odvolat. Stavební zákon ovšem pořizovateli ukládá předložit nadřízenému orgánu územního plánování a schvalujícímu orgánu k vyjádření návrh rozhodnutí o námítkách podaných ke konceptu řešení a k návrhu územně plánovací dokumentace (viz § 21 odst. 5, § 23 odst. 1 a § 25). O těchto návrzích rozhoduje schvalující orgán, v případě územního plánu obce nebo regulačního plánu obecní zastupitelstvo, jehož zasedání jsou veřejná, občané jsou oprávněni se jich zúčastnit a nahlížet do zápisů o jejich jednáních (viz zákon o obcích § 7 a § 40). Schválené rozhodnutí o námítkách sdělí do 30 dnů pořizovatel těm, kteří podali námítky.

Schvalování územně plánovací dokumentace, závazná část

Při schválení územně plánovací dokumentace vymezuje schvalující orgán její závaznou a směrnou část, včetně veřejně prospěšných staveb. Tímto vymezením závazné části si schvalující orgán vyhrazuje rozhodování o jejich změnách (viz § 31 odst. 1) a úpravu směrné části svěřuje pořizovateli (viz § 31 odst. 3). Základní rozdíl mezi závaznou a směrnou částí územně plánovací dokumentace je tedy ve způsobu, jak mohou být aktualizovány, měněny, nikoliv tedy jejich větší nebo menší platnosti pro činnost veřejné správy. V souvislosti s tím je vhodné zmínit § 37 zákona, který v odst. 1 uvádí: "Podkladem pro vydání územního rozhodnutí je územně plánovací dokumentace", bez dalšího rozlišení, tzn. v celém jejím rozsahu včetně závazné a směrné části.

Schvalující orgán tedy na návrh pořizovatele rozhoduje o pořízení změn územně plánovací dokumentace a tyto změny schvaluje. Výslovně se nyní v zákoně uvádí zadání změn, postup jejich pořízení s možností spojit etapu konceptu řešení a návrhu změn.

Pořizovatel připravuje podklady pro rozhodování schvalujícího orgánu o změnách, po jeho rozhodnutí pak změny pořizuje.

Základní výčet toho, co je obsahem závazné části, aktualizované výhradně rozhodnutím schvalujícího orgánu, uvádí § 29. Z jeho znění tedy vyplývá, že ne vše, co je součástí návrhu územně plánovací dokumentace, musí být zahrnuto a vyhlášeno obecně závaznou vyhláškou obce. Tato se vyhláší zákonem požadovanou formou v regulativech. Jejich text i zobrazení v grafické části územně plánovací dokumentace musí být zpracovány tak, aby napomáhaly činnosti stavebních úřadů a dalších správních úřadů.

Pozemky, stavby a práva k nim potřebné pro uskutečnění staveb nebo pro opatření ve veřejném zájmu, je možné vyvlastnit kromě jiného pro veřejně prospěšné stavby podle schválené územně plánovací dokumentace (viz § 108 odst. 2 písm. 2). Jejím pořízením se hledá a prověřuje veřejný zájem, opravňující vyvlastnění dle zákona a za náhradu (viz Listina základních práv a svobod, čl. 11, odst. 4).

Právní úprava po roce 1992 neurčovala způsob vyhlášení závazné části územního plánu velkého územního celku, pořizovaného a

schvalovaného Ministerstvem pro místní rozvoj. Vyhlášení závazné části této územně plánovací dokumentace bylo možné pouze nařízením vlády, což vyžadovalo vždy tuto dokumentaci schvalovat vládou. Nová právní úprava řeší vyhlášení závazné části územního plánu velkého územního celku, ať již schváleno ministerstvem nebo vládou, sdělením ministerstva ve Sbírce zákonů.

Článek II. řeší úpravu, projednání a schválení územně plánovací dokumentace rozpracované k 1.7.1998 s tím, že výjimky může udělit Ministerstvo pro místní rozvoj nebo nadřízený orgán územního plánování.

Stručně uvedené změny právní úpravy územního plánování, které přinesl zákon č. 83/1998 Sb., jsou maximem toho, co bylo možné upravit novelou stavebního zákona při respektování jeho původní koncepce. Řada problémů vyžaduje zásadní rozvahu o pojetí nové právní úpravy, kterou nelze zpracovat bez úzké spolupráce všech složek veřejné správy a odborné veřejnosti. Intenzivní příprava nového pojetí si vyžádá určitý čas a vstoupí do ní i zkušenosti získané s uplatňováním nyní schválené novely.

*Ing. arch. Martin Tunka, CSc.
ředitel OÚP MMR ČR*