

NOVÝ STAVEBNÍ ZÁKON NA ÚSEKU ÚZEMNÍHO PLÁNOVÁNÍ CO SE PŘIPRAVUJE?

Roman Vodný

Příspěvek se věnuje novému stavebnímu zákonu (zákon č. 283/2021 Sb.), a to z pohledu jeho výkladu a připravovaných změn. K novému stavebnímu zákonu již Ministerstvo pro místní rozvoj vydalo ke dni zpracování tohoto článku¹⁾ tři metodická sdělení, která příspěvek uvádí a komentuje. Dále se věnuje připravovaným metodickým pokynům, zejména pro plánovací smlouvy. Článek také stručně zmiňuje připravované změny, které se týkají územního plánování.

Dne 13. července 2021 schválila Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky návrh nového stavebního zákona, který byl do Poslanecké sněmovny vrácen Senátem, který návrh odmítl. Současně poslanci schválili i návrh tzv. změnového zákona, tedy zákona, kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím stavebního zákona. Následně byly oba schválené návrhy odeslány do Sbirky zákonů, kde vyšly v částce č. 124 dne 29. července 2021 pod čísly 283 a 284.

Oba zákony, tedy zákon č. 283/2021 Sb., stavební zákon (dále jen „nový stavební zákon“) a zákon č. 284/2021 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím stavebního zákona (dále jen „změnový zákon“), jsou platné, vybrané jejich části jsou již dokonce i účinné.

První metodické výklady

Ve vazbě na účinnost některých ustanovení se již v této fázi ukázala potřeba vydat k některým z nich metodická sdělení. Ke dni zpracování tohoto článku se jednalo o celkem tři metodická sdělení, která byla postupně publikována na webových stránkách Ministerstva pro místní rozvoj (dále též „ministerstvo“). Všechna se pochopitelně týkala těch částí nového stavebního zákona, které jsou účinné od 30. července 2021.

Dlužno dodat, že dvě sdělení ze tří se týkala těch částí nového stavebního zákona, které byly předmětem pozměňovacích návrhů, resp. konkrétně jednoho pozměňovacího návrhu, na jehož nevhodnost ministerstvo v procesu projednávání návrhu opakovaně poukazovalo.

Stavební uzávěry (§ 326 odst. 1)

První metodické sdělení se věnuje aplikaci § 326 odst. 1 nového stavebního zákona, který se týká ukončení účinnosti vybraných stavebních uzávěr. Toto ustanovení ruší stavební uzávěry, které musí vždy kumulativně splnit dvě podmínky. První podmínkou je, že byly vydány podle stavebního zákona z roku 1976, a druhou podmínkou je, že

byly vydány za účelem zamezení možnosti ztížení nebo znemožnění budoucího využití území podle připravované územně plánovací dokumentace.

Důvodem pro zrušení těchto stavebních uzávěr, který je uveden i v důvodové zprávě k návrhu, je zejména to, že tyto stavební uzávěry jsou účinné již více než 15 let. Není možné, aby tak dlouhou dobu byla blokována jakákoliv část území republiky, aniž by příslušná samospráva byla schopna provést kroky k naplnění jejich účelu, tedy vydání územního plánu, případně jeho změny nebo regulačního plánu. Přitom tyto kroky jsou v rukou samosprávy (zastupitelstva obce), a to jak v současném zákoně, tak v zákoně novém. Nelze přijmout ani často uváděnou argumentaci, že v tomto případě mají obce oprávněný zájem na ponechání těchto stavebních uzávěr v účinnosti i nadále. Obce měly naplnit účel těchto uzávěr, tedy prověřit dané území, a na základě tohoto prověření případně vydat územně plánovací dokumentaci či její změnu. Je třeba uvést, že podle stavebního zákona z roku 1976 byly stavební uzávěry vydávány dvojím způsobem. Územním rozhodnutím, nebo nařízením obce nebo kraje. Pro toto ustanovení však není relevantní, kterým způsobem byla stavební uzávěra vydána. Relevantní jsou pouze dvě výše zmíněná kritéria.

Na tomto principu je postaveno i zmíněné metodické sdělení ze dne 4. 10. 2021. Ve stručnosti lze uvést, že splnění obou výše uvedených kritérií je podmínkou, přičemž územní rozhodnutí nebo nařízení rady musí obsahovat informaci, že účelem vydání stavební uzávěry bylo zamezení možnosti ztížení nebo znemožnění budoucího využití území podle připravované územně plánovací dokumentace. Takovou informaci by mělo obsahovat odůvodnění územního rozhodnutí nebo nařízení. Za jakým účelem byla stavební uzávěra podle zákona č. 50/1976 Sb. vydána, by mělo být uvedeno vždy, a to zejména proto, že obecný účel stavebních uzávěr byl v tomto zákoně formulován poměrně široce. Není-li tedy v odůvodnění toto výslovně uvedeno, je třeba na takové stavební uzávěry pohlížet jako na i nadále platné. Je však potřeba upozornit, že se na ně bude následně vztahovat ustanovení § 326 odst. 2 nového stavebního zákona.

1) Článek byl zpracován k 10. 1. 2022.

Pořizování změn územně plánovacích dokumentací schválených před rokem 2007 (§ 322 odst. 3)

Účinnými jsou i ustanovení § 322 odst. 1 a 3 nového stavebního zákona. Prvním z nich, § 322 odst. 1 a 3, byla zejména posunuta účinnost územně plánovacích dokumentací vydaných dle zákona č. 50/1976 Sb. až do 31. prosince 2028. Byť nový stavební zákon neruší § 188 stávajícího stavebního zákona, lze zde aplikovat jedno z kolizních pravidel *lex posterior derogat priori*, tedy že později účinný právní předpis má přednost před dřívějším právním předpisem. Přesto k těmto ustanovením bylo nezbytné vydat hned dvě metodická sdělení.

První metodické sdělení ze dne 27. 12. 2021 se týká možnosti pořizovat změny územně plánovacích dokumentací vydaných podle zákona č. 50/1976 Sb. Důvodem pro vydání tohoto sdělení je poměrně nejednoznačně formulovaný § 322 odst. 3, resp. nadbytečnost některých slov v jeho textu. Toto ustanovení bylo předmětem pozměňovacího návrhu poslance Martina Kolovratníka (č. 8009). Po jeho přijetí zní: „*Územně plánovací dokumentace sídelního útvaru nebo zóny, územního plánu obce a regulačního plánu, byly-li schváleny přede dnem 1. ledna 2007, lze pořizovanou změnu vydat nejpozději do 31. prosince 2028, jinak se pořizování zastaví.*“

V tomto textu se jako značně nadbytečnými jeví dvě slova. Prvním je adjektivum „*pořizovanou*“ a druhým, méně problematickým, „*nejpozději*“. Obě slova založila výkladové potíže, kdy nebylo zřejmé, že jde po 30. 7. 2021 zahájit pořizování změn i u této územně plánovací dokumentace, neboť slovo „*pořizovanou*“ by mohlo být chápáno i tak, že vydat lze jen takovou změnu, která k datu nabytí účinnosti tohoto ustanovení je již v procesu pořizování, a tudíž není možné nové změny zahájit.

Proti tomuto striktnímu výkladu lze postavit protiargument, že každá změna musí být před vydáním pořizována. Proto nelze k tomuto slovu přistoupit jinak než způsobem, že zákonodárce měl na mysli právě tento proces. Pro tento výklad hovoří i nálezy Ústavního soudu, ze kterých plyne, že racionální zákonodárce nevytváří pravidla bez normativního významu.

Lze tedy konstatovat, že i po nabytí účinnosti ustanovení § 322 odst. 3 nového stavebního zákona je možné pořídit změnu územně plánovací dokumentace vydané podle zákona č. 50/1976 Sb., bez ohledu na to, zda pořizování bylo či nebylo zahájeno před nabytím účinnosti tohoto ustanovení (tj. 30. 7. 2021). Změna však musí být vydána nejpozději do 31. prosince 2028.

Nelze si však odpustit doušku, že tento, místy až absurdní, příklad pouze ilustruje nevhodný stav, kdy je složitá materie nevhodně upravována pozměňovacími návrhy, které nejsou domyšlené a zbytečně následně zatěžují procesy dalšími zásahy, které by jinak nebyly vůbec nutné.

Pořizování úprav územně plánovacích dokumentací schválených před rokem 2007 (§ 322 odst. 1)

Obdobně je možné přistoupit i k poslednímu metodickému sdělení, které se týká vztahu § 322 odst. 1 nového stavebního zákona a § 188 odst. 1 zákona č. 183/2006 Sb. Také zde byly výkladové obtíže způsobeny zcela nevhodnou úpravou výše uvedeným pozměňovacím návrhem poslance Kolovratníka. Původní vládní návrh nového stavebního zákona totiž obsahoval vazbu mnohem jednoznačnější.

V tomto případě se výkladová nejasnost týkala procesu úpravy územně plánovací dokumentace vydané podle zákona č. 50/1976 Sb. (tzv. „*překlopení*“), kterou je možné provést právě podle § 188 odst. 1 zákona č. 183/2006 Sb., když z vazby ze vzájemného vztahu tohoto zákona a nového stavebního zákona jednoznačně plyne, že § 322 odst. 1 nového stavebního zákona řeší obdobnou věc, jako § 188 odst. 1 zákona č. 183/2006 Sb., avšak nikoliv důsledně (po přijetí výše zmíněného pozměňovacího návrhu).

Tato otázka se ukázala být natolik specifickou, že se ministerstvo rozhodlo předložit ji Poradnímu sboru pro aplikaci stavebního práva. Také pro experty na stavební právo nebyla otázka zcela jednoduchá. Podle některých připouští nevhodně formulovaný text § 322 odst. 1 nového stavebního zákona oba výklady. Lze však konstatovat, že většina expertů se shodla na tom, že ustanovení § 322 odst. 1 nového stavebního zákona nenahrazuje komplexně (a tím v plném rozsahu neruší) § 188 odst. 1 zákona č. 183/2006 Sb. Do konce roku 2022 lze platnou a účinnou územně plánovací dokumentaci obce schválenou podle zákona č. 50/1976 Sb. upravit, v rozsahu provedené úpravy projednat a vydat. Právě v tomto duchu bylo vydáno i zatím poslední metodické sdělení, které bylo zveřejněno 31. 1. 2022.

Pro zajímavost lze také stručně uvést důvody, které experty vedly k tomuto názoru:

- Ustanovení § 322 odst. 1 nového stavebního zákona „*pouze*“ upravuje neboli posouvá platnost územně plánovací dokumentace sídelního útvaru nebo zóny, územní plán obce a regulační plán schválené přede dnem 1. ledna 2007, a to do 31. prosince 2028. Žádná právní úprava však výslovně neruší ustanovení § 188 odst. 1 zákona č. 183/2006 Sb., které řeší postup při úpravě „*staré*“ územně plánovací dokumentace. Novým stavebním zákonem bylo jen nově upraveno, kdy uvedené dokumentace pozbývají platnosti.
- Vztah ustanovení § 188 odst. 1 zákona č. 183/2006 Sb. a ustanovení věty první § 322 odst. 1 nového stavebního zákona není v textu nového stavebního zákona ani v důvodové zprávě nijak blíže řešen. Není vyloučeno kombinované použití zmíněných ustanovení staré a nové právní úpravy, a to v rozsahu, v němž si tato ustanovení přímo neodporují. V části, kde dochází ke střetu úprav, by měla být přednostně použita úprava pozdější.
- Přechodné ustanovení nového stavebního zákona se sice o úpravě staré územně plánovací dokumentace nezmi-

ňuje, ale výslovně ji (ani ono samo, ani jiné přechodné ustanovení) nevyklučuje, resp. se zejména nijak nestaví k úpravám, které mohou ke dni nabytí jeho účinnosti probíhat. Použití stále účinného přechodného ustanovení zákona č. 183/2006 Sb. není nemožné/absurdní.

- Přicházejí-li do úvahy dva výklady (ani jeden není nemožný), je třeba volit „lepší“ z nich. Lepší je zřejmě ten, který více odpovídá charakteru působnosti orgánů obce, jejímž výsledkem je předmětná úprava. Volba mezi úpravou a jiným postupem přísluší zastupitelstvu obce, jde tedy o projev vůle v samostatné působnosti. V případě, že by zásah státu bránil (bez jednoznačné opory v zákoně) obci zvolit a provést úpravu staré územně plánovací dokumentace, bylo by možné pochybovat o jeho ústavnosti.

Další metodiky

Ministerstvo v současné době připravuje i další metodická sdělení a návody, které se budou nového stavebního zákona dotýkat. Jejich publikování bude záviset na skutečném datu nabytí účinnosti nového stavebního zákona (viz dále).

V současné době se jako nejpotřebnější jeví vznik metodiky k plánovacím smlouvám. Tento institut je v novém stavebním zákoně pojat zcela nově a bude klást na samosprávy, které budou moci plánovací smlouvy uzavírat, nemalé nároky. Proto ministerstvo zahájilo vstupní práce na přípravě této metodiky tak, aby byla zveřejněna pokud možno ještě před nabytím účinnosti nového stavebního zákona. Výsledkem by měl být metodický pokyn, který by podrobně vysvětlil postup dotčených subjektů (zejména obcí) při aplikaci plánovacích smluv (zejména určení postupu stanovení peněžního nebo věcného plnění, určení okamžiku, kdy by mělo k plnění dojít, určení účelu, pro který lze dané plnění využít, návrh mechanismu evidence plnění apod.). Součástí metodiky by měl být i alespoň jeden modelový příklad.

Vhodné nastavení plánovacích smluv považuje ministerstvo za podstatné. Proto se tomuto tématu chce věnovat. Mimo jiné se jako žádoucí jeví i další rozvíjení ekonomických nástrojů v rámci územního plánování, jejichž návrh je také předmětem popsané zakázky.

Připravované změny

Nový stavební zákon, jak již nová vláda avizovala, bude předmětem několika novel. První z nich je novela, která se týká odkladu účinnosti. Ta je aktuálně v Poslanecké sněmovně jako vládní návrh evidována jako sněmovní tisk 127.

Současně je připravována další novela jak stavebního zákona, tak změnového zákona, která by měla upravovat zejména věcné aspekty nové právní úpravy. Tou nejpodstatnější úpravou bude úprava celé soustavy. Tomu se však ve stručnosti věnuje příspěvek JUDr. Aleše Máchy, Ph.D., který je obsahem tohoto čísla, včetně harmonogramu přípravy.

Obsahem této věcné novely však bude i úprava částí, které se týkají územního plánování. Jako vhodné úpravy se jeví zejména úprava některých lhůt v rámci pořizování nástrojů územního plánování, které byly do návrhu vloženy zcela nesyrově pozměňovacím návrhem. Přitom některé z nich jsou zcela nereálné, některé si vzájemně odporují nebo není zřejmé, od jakého okamžiku se počítají. Další úpravou by mělo být posílení samospráv, které je obsaženo i v programovém prohlášení vlády. Zde však nelze očekávat převedení pořizování územně plánovacích dokumentací do samostatné působnosti, což bylo předmětem i poměrně kontroverzního pozměňovacího návrhu č. 8008 poslance Kolovratníka. Ostatně to zaznělo i na kulatém stolu k připravované novele nového stavebního zákona dne 20. 2. 2022.

Předmětem posílení by tak mělo být např. předání územních opatření do tzv. sdílené kompetence, tedy že by proces pořizování vedl úřad územního plánování, zatímco rozhodující kroky by byly záležitostí samosprávy. Jednalo by se tedy o obdobu procesu pořizování územně plánovacích dokumentací s tím rozdílem, že kompetence by v tomto případě měla rada (resp. zastupitelstvo u obcí, kde se rada nevolí), a to jako samostatnou (na rozdíl od dnešního stavu, kdy i vydání je přeneseným výkonem státní správy). Tato změna se jeví jako vhodná, neboť je to zejména samospráva, která má zájem na vydání územního opatření (zejména o stavební uzávěře).

Závěr

Závěrem lze konstatovat, že stav, kdy sice platný, ale ještě neúčinný, zákon projde minimálně dvěma novelami ještě před svou účinností, není zcela optimální. Na druhou stranu je možné jako pozitivní vnímat snahu napravit některé nevhodné zásahy, které byly do návrhu učiněny pozměňovacími návrhy přijatými při jeho projednání v Poslanecké sněmovně v loňském roce. Budou-li úpravy skutečně směřovat k lepší aplikovatelnosti nového stavebního zákona, lze konstatovat, že úprava před jeho plnou účinností je vhodnějším postupem než úprava následná.

Použité zdroje:

Metodické sdělení k přechodnému ustanovení nového stavebního zákona o stavebních uzávěrah. [cit. 7. 2. 2022] Dostupné na: <https://mmr.cz/cs/ministerstvo/stavebni-pravo/stanoviska-a-metodiky/stanoviska-odboru-uzemniho-planovani-mmr/9-zakon-c-283-2021-sb/ff>.

Metodické sdělení k možnosti pořizování změn územně plánovacích dokumentací schválených před rokem 2007. [cit. 7. 2. 2022] Dostupné na: <https://mmr.cz/cs/ministerstvo/stavebni-pravo/stanoviska-a-metodiky/stanoviska-odboru-uzemniho-planovani-mmr/9-zakon-c-283-2021-sb/moznost-porizovani-zmen-uzemne-planovacich-dokumen>.

Metodické sdělení k možnosti pořizování úprav územně plánovacích dokumentací schválených před rokem 2007. [cit. 7. 2. 2022] Dostupné na: <https://mmr.cz/cs/ministerstvo/stavebni-pravo/stanoviska-a-metodiky/stanoviska-odboru-uzemniho-planovani-mmr/9-zakon-c-283-2021-sb/moznost-porizovani-uprav-uzemne-planovacich-dokume>.

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

ENGLISH ABSTRACT

The new Building Act in the context of spatial planning: What is being prepared? by Roman Vodný

This article deals with Building Act 283/2001 as seen from the perspective of exposition and alterations. The Ministry has already published three methodological notifications; we comment on these notifications and a few relevant methodological instructions, particularly those concerning the planning contracts. Also, the article briefly presents new legal modifications applicable for spatial planning.