

VÝZNAMNÁ TÉMATA PŘÍPRAVY NOVÉHO STAVEBNÍHO ZÁKONA

Konference o územním plánování a stavebním řádu
Hradec Králové 26. – 27. 11. 2001

*Nosným tématem konference o územním plánování a stavebním řádu bylo seznámit odbornou veřejnost s postupem přípravy para-
grafovaného znění nového stavebního zákona. Návrh věcného záměru tohoto legislativního předpisu byl schválen v červnu 2001 a při-
nesl řadu zcela nových námětů, které jsou v současnosti rozpracovávány v rámci jednotlivých témat a ověřovány na modelových pří-
kladech.*

*Účastníci konference byli seznámeni jak s podrobnostmi přípravy jednotlivých vybraných témat, tak s problémy, které je nutno ještě ře-
šit. Byli rovněž vyzváni k další spolupráci a podávání námětů a připomínek tak, aby první návrh paragrafovaného znění mohl být
připraven v nejkratším možném termínu.*

Referáty a příspěvky, přednesené na konferenci je možno rozdělit na tři typy.

*Prvním typem jsou úvodní zahajovací projevy a příspěvky hostů. Nejde v žádném případě o „zdravice“, ale tyto příspěvky většinou vy-
jadřují názory a stanoviska organizací, jejichž činnost je ovlivněna stavebním zákonem. Z těchto příspěvků byly zajímavé zejména re-
feráty Ing. arch. Bílka, předsedy ČKA, Ing. Blažka zástupce ČKAIT a Ing. arch. Mužíka, předsedy AUÚP.*

*Druhým typem jsou referáty přednesené zástupci Ministerstva pro místní rozvoj. Tyto referáty rozvádějí a komentují schválený věcný
záměr stavebního zákona. Za základní je možno považovat referát Ing. arch. Tunky, který zveřejňujeme v plném znění. Příspěvek ná-
městka MMR JUDr. Kokošky nastínil složitost procesu tvorby nového zákona. O tomto referátu, jakož i o referátech k jednotlivým te-
matickým okruhům, tak jak byly předneseny Ing. Mayem, Ing. Sklenářem, Ing. arch. Bártovou a stavitelem Doležalem, přinášíme struč-
nou informaci.*

*Třetím typem referátů, přednesených na konferenci, byly příspěvky zabývající se novou problematikou obsaženou ve věcném záměru
stavebního zákona. Tyto příspěvky se vyjadřují k otevřeným problémům, které je nutno dále prodiskutovat a dořešit. Je možno za ně po-
važovat vystoupení JUDr. Marečka a doc. JUDr. Damohorského k problematice zapojení veřejnosti do procesu územního plánování,
referát Ing. Kyselky k problematice trvale udržitelného rozvoje a vystoupení Mgr. Třebického k problematice indikátorů trvale udržitel-
ného rozvoje. Také o těchto referátech přinášíme stručnou informaci.*

Jednání zahájil a přítomné přivítal ředitel Odboru územního
plánování MMR Ing. arch. Martin Tunka. Přivítal rovněž vý-
znamné hosty, kterými byli :

JUDr. Petr Kokoška – náměstek ministra MMR pro bytovou po-
litiku, územní plánování a stavební řád,

Ing. Josef Potoček – náměstek primátora města Hradec Králové,

Ing. arch. Petr Bílek – předseda české komory architektů,

Ing. Blažek – zástupce české komory autorizovaných inženýrů
a techniků činných ve výstavbě,

Doc. Ing. arch. Jan Mužík CSc. – předseda Asociace pro urba-
nismus a územní plánování.

Přítomní hosté pak postupně promluvili v zastoupení svých orga-
nizací.

JUDr. Kokoška vyzdvihl význam nového stavebního záko-
na pro práci samosprávných orgánů obcí i krajů, nutnost zastou-
pení široké veřejnosti na přípravě rozvoje území, nutnost spolu-
práce soukromého a veřejného sektoru při realizaci rozvojových
záměrů a zejména zdůraznil nutnost koordinace tohoto nástroje
s legislativou zemí EU. Vyslovil naději, že návrh nového zákona
bude úspěšně projednán a schválen, což si však vyžádá i některé
kompromisy.

Ing. Potoček přivítal účastníky konference v Hradci Králové,
seznámil je stručně s historií města a jeho architektonickým dě-
dictvím a informoval o územně plánovací přípravě v současnosti.
Město má schválený územní plán a strategický program rozvoje.

Ing. arch. Bílek považuje stavební zákon za jeden z nejdůleži-
tějších zákonů (dle průzkumu se 80 % občanů setkává s tímto zá-
konem v rámci svých činností) a rozdělil se s účastníky jednání

o své zahraniční zkušenosti. Zabýval se ve svém vystoupení rov-
něž otázkami výkonu profese architektů a inženýrů, i potřebou za-
jištění výchovy studentů. Zastává názor, že je nutné usilovat v no-
vém stavebním zákoně o co největší zjednodušení a zkrácení
všech procesů a co nejjednodušší postup ke stavebnímu povolení.

Doporučil povýšit zásadně význam územního řízení a územ-
ního rozhodnutí (včetně projednání s dotčenými správními úřa-
dy) a ve stavebním povolení řešit pouze technické záležitosti stav-
by s tím, že by to byla rovněž technická kontrola správnosti a úpl-
nosti projektové dokumentace. Stavební povolení by mělo být
pak vydáno v co nejkratším termínu (dle zkušeností z Kalifornie
je to možné do 14 dnů).

V další části svého vystoupení se Ing. arch. Bílek zamýšlel
nad zodpovědností architekta za projekt, a to ve všech jeho fá-
zích, i s možností požadavku záruk.

Ing. Blažek objasnil ve svém vystoupení úlohu České komo-
ry inženýrů a techniků činných ve výstavbě (ČKAIT), která se po-
dílí na přípravě řady legislativních předpisů i jejich koordinaci
s předpisy EU. Potvrdil rovněž správnost myšlenky posílení roz-
hodovací funkce ve fázi územního řízení a ponechání technických
otázek v řízení stavebním s tím, že technická kontrola projektů je
v této fázi žádoucí, protože projekty pro stavební povolení nejsou
v současnosti dostatečné.

Objasnil rovněž návrh na zřízení a funkci autorizovaných in-
spektorů, potvrdil funkci architekta zodpovědného za projekt ve
všech jeho fázích a dotknul se i dalších problémů, řešených
v rámci činnosti ČKAIT, jako je otázka černých staveb, staveb na
povolení a na ohlášení atd.

Doc. Ing. arch. Jan Mužík CSc. – předseda Asociace pro urbanismus objasnil poslání a zaměření tohoto dobrovolného sdružení odborníků z oblasti teorie, pořizování a zpracování územně plánovacích podkladů a územně plánovací dokumentace. Asociace usiluje jak o informování, tak o vzdělávání svých členů a pořádá řadu odborných akcí a konferencí na vybraná aktuální témata územního plánování a rozvoje. Přípravuje se konference „Transformace nevhodně využitých ploch a objektů uvnitř sídel“ v Litoměřicích.

Rovněž Fakulta architektury (FA) ČVUT v Praze, která zajišťuje výchovu budoucích odborníků ve dvou stupních studia, pořádá pro zájemce dále celoživotní kurzy na témata územního plánování a speciální kurzy pro získání zvláštní způsobilosti v tomto oboru. V rámci své výzkumné činnosti v tématu „Proměny urbanismu“ připravuje FA řadu dílčích projektů (Pojmosloví urbanismu a architektury, Obsahový standard ÚPD, atd.). V této souvislosti vyslovil doc. Mužík názor, že jsou asi zatím poněkud opomíjeny kulturní a umělecké aspekty urbanistického rozvoje a je nutno se dále zaměřit (v souladu s názorem MŽP) i na koncepci volné krajiny. MŽP však předpokládá řešení této otázky krajinným plánem, čímž by vznikla určitá dvoukolejnost.

Závěrem úvodního bloku shrnul nejdůležitější problémy a zásady ředitele Odboru územního plánování MMR Ing. arch. Martin Tunka (tento referát následuje v plném znění).

Ing. arch. Martin Tunka uzavřel své vystoupení tím, že termínem ukončení prací na paragrafovaném znění nového stavebního zákona je září (případně prosinec) 2002, což znamená, že ucelený pracovní text je nutno zajistit do června 2002. V současné době se připravují první pracovní znění textů a definují se problémy. Účelem konference je seznámit přítomné se současným stavem prací.

Na tento závěr dopoledního jednání reagoval svojí replikou ještě JUDr. Petr Kokoška, který důrazně upozornil na nutnost urychlení postupu. Za účel konference považuje především vyřešení všech problémů a rozporů tak, aby nedošlo k nežádoucímu zpoždění přípravy.

Úvodní referát ředitele Odboru územního plánování MMR Ing. arch. Martina Tunky

Usnesením vlády č. 632 z 30. 9. 1998 bylo uloženo zpracovat nový stavební zákon, který

„...nahradí dosavadní právní úpravu, jejíž základ byl položen v roce 1976, a bude reagovat na změněné ekonomické a právní prostředí v ČR.“

Nová úprava stavebního práva bude mít zásadní význam pro hospodářskou činnost, pro vytváření kvalitních životních podmínek, pro uvážlivou ochranu nenahraditelných hodnot v území, kulturního i přírodního dědictví.

Jejím cílem je:

1. jednoznačně spojit přípravu změn v uspořádání území a v jeho využívání s prosazováním požadavků trvale udržitelného rozvoje na principu mezigenerační spravedlnosti. To znamená zejména zabezpečovat územním plánováním vyvážený vztah hospodářského rozvoje, kvalitních životních podmínek a podmínek pro sociální soudržnost a smír ve společnosti;
2. vytvořit na úseku stavebního práva v České republice podmínky, které umožní její plné začlenění do Evropské unie;
3. posílit schopnost České republiky, jednotlivých regionů i obcí podílet se na prospěchu i nést závazky, které ze začlenění do Evropské unie vyplývají. Je prověřenou zkušeností, že dopo-

sud v každé zemi tento krok vždy vyvolal změny v uspořádání jejího území;

4. upravit procedury veřejné správy tak, aby byly srovnatelné s ostatními zeměmi Evropské unie srozumitelné, průhledné, předvídatelné a efektivní. Jde o to, aby veřejná správa ve své činnosti byla spolehlivým a hodnověrným partnerem těm, kteří změny v území financují, provádějí, nesou jejich důsledky a kteří by z nich oprávněně měli mít i prospěch;
5. v neposlední řadě přispět k hospodárnějšímu využívání území a veřejných investic na jeho infrastrukturu, omezit neodůvodněné rozšiřování stavebních pozemků na nové plochy a chránit krajinu před dalším neodůvodněným zastavováním.

Na úseku územního plánování jsou řešena tato témata:

- nově koncipovat územně plánovací podklady jako soustavu státní správou garantovaných informací o území, která bude výrazně napomáhat územně plánovací činnosti územních samospráv a přípravě investic;
- územně plánovací dokumentace a její jednotlivé druhy budou upraveny tak, aby umožnily účinně koordinovat součinnost a spolupráci územních samospráv, krajů a obcí, při usměrňování územního rozvoje, zejména pak při řešení nadmístních souvislostí a vazeb;
- oproti současnému pojetí bude územní řízení vedeno jako veřejné s tím, že nově bude povinností vyhodnocovat připomínky veřejnosti. Dojde k zásadnímu a koncepčnímu posílení účasti veřejnosti v tomto řízení, které bude zahajováno veřejnou vyhláškou, informace o jeho vedení budou rovněž vyvěšovány na dotčeném pozemku, případně stavbě;
- významně bude posílena pravomoc obcí usměrňovat rozvoj jejich území i v těch případech, kdy nebude účelné pořízení územního plánu. Povinným podkladem pro vydání územního rozhodnutí bude „plánovací souhlas obce“;
- pro každou obec bude vymezeno zastavěné území, ve kterém budou zjednodušena správní řízení; nové rozšíření zastavěných území přitom umožní jedině územní plán;
- v součinnosti dotčených správních úřadů při územním plánování se předpokládá uplatnění zásady „souhlasu mlčky“ (platí již nyní) a zásady kontinuity již vydaných stanovisek. Ta bude možné měnit pouze na základě nových skutečností, které nebyly známy a které vyplynuly např. při zpracování podrobnější územně plánovací dokumentace. Rozpory dotčených správních úřadů by měly být řešeny nestrannou smířící komisí při zachování plné ochrany veřejných zájmů podle zvláštních předpisů;
- nově budou upraveny podmínky součinnosti soukromého a veřejného sektoru při vybavování území potřebnou infrastrukturou, umožňující nebo podmiňující realizaci a užívání navrhovaných staveb a změn v území. Obdobný institut je užíván v řadě zemí EU. Cílem je, aby uvedená součinnost dostala průhledné a srozumitelné právní rámce.

PRÁCE NA VĚCNÉM ZÁMĚRU STAVEBNÍHO ZÁKONA

Doporučení Legislativní rady vlády:

Na jednání Legislativní rady vlády dne 1. června 2001 bylo konstatováno, že věcný záměr je dobrým základem pro zpracování paragrafového znění zákona.

V dalších fázích přípravy bude nezbytné:

- vyřešit vztah ke všem právním předpisům, kterých se změna stavebního práva dotkne, a to navržením jejich přímých novel v návrhu samostatného zákona o změně některých zákonů souvisejících se stavebním zákonem; z věcného záměru vyplývá, že takto dotčeno může být až 21 právních předpisů;
- přihlídnout k připravované nové právní úpravě správního řádu a občanského zákoníku. Výsledná podoba těchto zákonů může ještě výrazně ovlivnit ustanovení navrhovaná ve stavebním zákoně;
- vypracovat samostatný zákon o vyvlastnění, řešící právní úpravu vyvlastnění práv k pozemkům a stavbám; tato oblast není organickou součástí stavebních předpisů, naopak má nadoborový charakter s vazbami na právo občanské a pozemkové. Zákon o vyvlastnění by měl nabýt účinnosti společně se stavebním zákonem;
- na úseku územního plánování připravit pracovní znění návrhů prováděcích právních předpisů, které nabudou účinnosti současně se stavebním zákonem:
 - obsah územně plánovacích podkladů, podrobnosti způsobu jejich pořizování a zpracování a podrobnosti při poskytování informací o území,
 - obsah politiky územního rozvoje a podrobnosti postupu při jejím pořizování, projednávání a schvalování,
 - obsah územně plánovací dokumentace, včetně formálních náležitostí jednotlivých úkonů při jejím pořizování, projednávání a schvalování,
 - formální náležitosti plánovací smlouvy, dohody o přepracování a plánovacího souhlasu,
 - podrobnosti postupu při územním rozhodování, obsah návrhu na vydání územního rozhodnutí a náležitosti rozhodnutí,
 - podrobnosti při vydávání územních nařízení a náležitosti jejich obsahu;

Věcný záměr stavebního zákona byl vládou jednomyslně schválen usnesením č. 612 ze dne 20. června 2001.

Přitom byla oceněna jeho vysoká odborná úroveň, která přináší koncepčně nové pojetí vztahu veřejné správy a soukromého sektoru, úlohy státu a odpovědnosti stavebníka i ostatních osob zúčastněných na výstavbě a na rozvoji území.

Významné je, že byl věcný záměr připraven ve shodě se spolupředkladateli, tj. ve shodě s Ministerstvem vnitra a Ministerstvem životního prostředí.

Účast nevládních organizací na úseku výstavby

Dne 14. 5. 1999 proběhlo společné setkání ministra pro místní rozvoj s představiteli nevládních organizací, působících v oblasti výstavby a stavebnictví (Asociace pro urbanismus a územní plánování, Česká komora architektů, Česká komora autorizovaných inženýrů a techniků činných ve výstavbě, Česká společnost pro stavební právo, Český svaz stavebních inženýrů, Svaz podnikatelů ve stavebnictví).

Diskusní podklad zaměřený na problematiku územního plánování byl předán zájemcům z řad odborné veřejnosti a veřejné správy na 12. celostátní konferenci o územním plánování a stavebním řádu v Olomouci (30. 5. 2000), dále členům Poradního sboru pro pořizovatelskou praxi při Odboru územního plánování MMR a rozeslán nevládním organizacím na úseku výstavby.

V našem současném prostředí bude řada koncepčně nových pojetí vyžadovat určitou adaptaci široké veřejnosti, která bude

probíhat již při přípravě paragrafového znění. Reakce a podpora odborných nevládních organizací jsou pozitivním jevem.

Publikace nového pojetí a možnost zapojení veřejnosti do veřejné diskuse

Návrh věcného záměru nového stavebního zákona byl zveřejněn s výzvou o zaslání připomínek v těchto médiích:

- Časopis URBANISMUS A ÚZEMNÍ ROZVOJ 3/2001 Příloha časopisu
- OBEC A FINANCE – věstník MMR 4 – 5/2001
- INTERNETOVÉ STRÁNKY MMR

Evropské souvislosti návrhů nového stavebního zákona

Evropské souvislosti byly analyzovány v řadě zahraničních materiálů. Jako souhrnný materiál je možno uvést KOMPENDIUM EVROPSKÉ UNIE O SYSTÉMECH, POLITIKÁCH A ZÁSADÁCH ÚZEMNÍHO PLÁNOVÁNÍ – srovnávací přehled systémů a zásad územního plánování 15 zemí EU, který přeložil a vydal Ústav územního rozvoje Brno.

Z hlavních myšlenek obsažených v Kompendiu je možno citovat následující.

Izolované plánování již není možné, zvětšilo se povědomí jeho úlohy pro evropskou soudržnost.

Důvody jsou tyto:

- poznání jaké dopady může mít územní rozvoj na sousední státy, regiony. Tento možný vliv se zvětšuje s tím jak se posiluje integrace EU,
- potřeba maximalizovat hospodářský užitek a prospěch z jednotného evropského trhu především odstraňováním nedostatků infrastruktury a nekonzistentností v územním rozvoji,
- potřeba koordinovat veřejné investice, zvyšování konkurenceschopnosti a vyrovnávání rozdílů mezi regiony,
- poznání významu územního plánování pro podporu udržitelného rozvoje v rámci evropského společenství a při zajišťování souladu ekonomického rozvoje, potřeb ochrany životního prostředí a historického dědictví.

Územní plánování je chápáno jako metoda, používaná především veřejným sektorem, k ovlivňování budoucího rozmístění jednotlivých činností v území. Cílem je:

- racionálnější organizace využití území,
 - vyváženost požadavků na rozvoj a na ochranu hodnot (především životního prostředí) nezbytná k dosažení ekonomických a sociálních cílů,
 - koordinace dopadů sektorových politik do území.
- Systémy územního plánování v Evropě mají společné kořeny. Lze rozlišit čtyři proudy v tradicích evropského územního plánování:
- **regionálně ekonomický přístup;** velký význam je kladen na ekonomické a sociální cíle z důvodů nevyváženého rozmístění bohatství, zaměstnanosti a sociálních podmínek v území, (především Francie, ale také Německo);
 - **komplexní integrovaný přístup;** tzv. „rámcové řízení“; jedná se o velmi systematickou a formální hierarchii plánů na různých úrovních, (především Dánsko a Holandsko);
 - **řízené využití území;** klade důraz především na usměrňování změn v území na místní úrovni, (především ve Velké Británii);
 - **tradice urbanismu se silnou architektonickou příchutí;** zaměřeno především na urbanistické návrhy, vzhled měst a výstavby. Regulace především prostřednictvím rigidního zónování a předpisů. Výsledkem je zpravidla méně efektivní řízení

rozvoje, nepoživá příliš velké podpory veřejnosti ani politiků, (především ve středomořských zemích).

Hlavní proměny všech systémů územního plánování proběhly především po roce 1990, jsou patrné následující trendy:

1. rozdělení pravomocí:

projevuje se tendence zvyšovat pravomoci regionálních správ na úkor centra, decentralizovat rozhodování na nejnižší úroveň správy. Přitom je téměř ve všech zemích uplatňován požadavek, aby plány na místní úrovni byly v souladu s plánováním na vyšší úrovni (rámcové řízení, rozhodování, plánování v mezích rámců vyšší úrovně).

S decentralizací je současně prosazována integrace rozhodování, snaha vytvářet na dobrovolném základě funkční plánovací regiony.

2. otázky flexibility a poskytování záruk, jistot:

zjednodušeně je možné rozlišit dvě protichůdné tendence – na jedné straně určovat co nejvíce závazným detailním plánem využití území. Druhým přístupem je poskytovat plánem obecné vodítko pro správní a politické rozhodování a úvahy. Projevují se tendence a snahy kombinovat výhody obou přístupů, kombinovat výhody flexibility a schopnosti reakce na nové podněty s jistotou plánů, do příliš rigidních systémů vnášet potřebnou flexibilitu, v příliš volných systémech poskytovat větší jistoty.

Právně závazné plány určují širší typy využití území s tím, že detaily jsou dopracovávány následně, připouští se přijímat rozhodnutí, která se odchylují od detailních požadavků plánů, přitom ale respektují jeho principy.

3. vliv EU na územní plánování v členských zemích:

EU ovlivnila územní plánování členských zemí zejména legislativou životního prostředí, transevropských sítí, zemědělské politiky a politiky koheze (strukturálními fondy).

Otázky udržitelného rozvoje jsou důležitým hlediskem definování nástrojů a procedur územního plánování.

Zvyšuje se zájem o strategické plánování především na regionální úrovni.

Téměř ve všech zemích Evropské unie lze rozlišit následující plánovací úrovně:

- národní; zpravidla omezena na obecné směrnice, použití lokalizačních a detailně regulačních prvků je zpravidla velmi omezené;
- regionální; velmi různorodá pojetí, závisí na struktuře veřejné správy v zemi, tři typy:
 - hlavní roli hraje centrální vláda
 - rozvinuto především na regionální úrovni a pro její potřeby
 - zpravidla prováděno na místní úrovni
 - v některých zemích i odvětvové zaměření
- místní
 - rámcové – pro řízení rozvoje jedné nebo více obcí
 - regulační – řídí především realizaci, provádění plánů.

Zásadní vliv na plánování na místní úrovni má povaha, pravomoci místních správ a průměrný počet jejich obyvatel.

ZEMĚ	Průměr. velikost obce (obyv.)	Počet plánovacích míst
FRANCIE	1 550	36 558
RAKOUSKO	3 000	2 300
NĚMECKO	5 000	16 040
VELKÁ BRITÁNIE	119 000	483
ŘECKO	190 000	54

Konzultace s veřejností

Obecně jsou konzultace s veřejností považovány za samostatnou činnost, oddělenou od konzultací s oficiálními místy.

Trendy: požadavky na větší efektivnost, zvýšení transparentnosti a zapojení veřejnosti. Současně se projevují obavy, že proces konzultací zbytečně prodlužuje projednávání, otevírá role dobře organizovaným nátlakovým skupinám.

Např. Holandsko – omezuje právo na opakování námítky proti stejné věci a poskytuje právo centrální vládě ovlivnit, aby i sporné návrhy mohly pokračovat v projednávání.

Otázky, jaké vyvstávají při přípravě paragrafového znění zákona

Při přípravě paragrafového znění nového stavebního zákona se ukazuje, že je nezbytné kriticky a s určitým nadhledem posoudit zažitá stereotypy a šablony územního plánování a analyzovat jeho základní cíle a úkoly, kterými jsou:

zjišťovat

- stav území
- hodnoty území
- kolize, střety, problémy
- potřebu provedení změn

prověřovat

- přijatelnost změn v území, jejich přínosy, zápory, rizika

prokazovat

- veřejný zájem na provedení změn v území

navrhovat

- podmínky pro povolování změn
 - za jakých okolností, na základě jakých skutečností
 - pořadí jejich provádění

stanovovat

- dělbu nákladů na vybavení území potřebnou infrastrukturou mezi veřejnou a soukromou sférou

S ohledem na cíle nové právní úpravy, schválené vládou ve věcném záměru zákona, je nezbytné nově formulovat, dát nový obsah zažitým pojmům. Ukazuje se např., že je potřeba oproti dosavadním zvyklostem a praxi nově řešit na úrovni obce územní plán a také regionální územně plánovací dokumentaci – zásady územního rozvoje.

Objevují se nejrůznější, často protichůdná očekávání a požadavky skupin odborné a laické veřejnosti, na které bude mít nový stavební zákon vliv. Jejich společným znakem je snaha posílit své pozice a získat větší prostor pro prosazování požadavků. Je nutné konstatovat, že jim nelze vždy vyhovět, že je nutné vytvořit novým stavebním zákonem vyvážené podmínky pro všechny partnery i zájmy v území.

Opuštění tohoto dosud uplatňovaného principu by ve svém důsledku totiž bylo popřením charakteru územního plánování, které není prostým součtem nejrůznějších zájmů. Nezastupitelná a jedinečná role územního plánování v systému veřejné správy je v jejich koordinaci a nad to v prosazování veřejného zájmu, chráněného územním plánováním – tj. vytvářet podmínky pro vyvážený vztah hodnot v území, jinými slovy pro zabezpečení trvale udržitelného rozvoje.

Zpracovatelé nového stavebního zákona jsou přesvědčeni, že není možné předložit veřejnosti až hotové dílo, protože tento postup neúnosně zvyšuje riziko, že nebudou dostatečně zohledněny problémy, které je nutné řešit.

Zvládnutí tak náročného úkolu není věcí úzkého uzavřeného kolektivu pracovníků MMR, nezbytná je spolupráce s velice širo-

kým okruhem odborníků z nejrůznějších oblastí práva, životního prostředí, projektantů, výstavby, veřejné správy, obcí, krajů, ministerstev a správních úřadů, v jejichž působnosti je ochrana veřejných zájmů podle zvláštních předpisů, investorů, nevládních organizací a sdružení, odborníků z oblasti pozemkového trhu, zdanění nemovitostí apod.

Ve spolupráci s odborníky řady oborů jsou připravovány podklady v rámci tematických skupin a první formulace paragrafového znění zákona. Každé z nich bude předloženo k diskusi a oponentuře odborné veřejnosti.

Tematický okruh Územně plánovací podklady

Úvod k tomuto tématu přednesl Ing. Jiří May, který je garantem MMR za jeho zpracování.

Za hlavní smysl nové právní úpravy územně plánovacích podkladů (ÚPP) označil odstranění nepřehledné situace informací o území a zavedení systému. Hlavním cílem je zajistit informace o území, garantované státní správou. Za klíčové novinky oproti současně platné právní úpravě lze označit zjednodušení druhovosti ÚPP, zveřejňování ÚPP v elektronické podobě přes Internet a zavedení informační povinnosti pro obce, správní úřady a právnické a fyzické osoby.

Klíčové zásady funkcionality ÚPP dle nové koncepce jsou:

- poskytovat veřejnosti trvale a soustavně aktualizované informace o fyzickém stavu území, právním stavu území (limity) a možnostech využití území,
- fungovat ve dvou úrovních, pro celé území státu (míra podrobnosti 1:200 000) a pro území kraje (míra podrobnosti 1:10 000),
- umožnit vznik územních studií.

Ing. May provedl dále srovnání navržené koncepce ÚPP s koncepcí ÚPP z roku 1976 a uvedl vývoj podpory územního plánování technologiemi GIS.

Způsob zpracování nové koncepce ÚPP rozdělil do tří fází:

- ověření možnosti v režimu platného stavebního zákona zpracováním tzv. digitálních Územně technických podkladů ČR (zpracovaných Fakultou architektury ČVUT a prezentovaných na Internetu na adrese: www.utpcr.cz). V rámci této práce je testována dostupnost geodat za celé území republiky a testována vzorová struktura obsahu budoucích ÚPP,
- ověřovací studie cílového stavu ÚPP, která spočívá v testování softwarových problémů přípravy výchozích geodat na vzorku základní báze geografických dat (ZABAGED) ČÚZK a v modelování organizace pro sdílení specifických geodat,
- věcné řešení (podklad pro paragrafové znění).

Postup realizace nové koncepce ÚPP souvisí

- s postupem řešení problémů Národní geoinformační infrastruktury (NGI) a ochotě budoucí vlády pokračovat ve státní informační politice,
- s připravovaným zákonem o registru geografických informací. Účelem tohoto zákona je vytvořit podmínky pro tvorbu a integraci geografických dat (tj. převod do prostředí ZABAGED) a pro jejich sdílení a stanovit pro všechny subjekty veřejné správy povinnost registrovat v Registru geografických informací svá geodata a vést je ve vlastních účelových ISVS,
- s postupem reformy veřejné správy.

Postupná realizace nové koncepce ÚPP musí respektovat princip „užitečnosti, jednoznačnosti a pragmatického realismu“. No-

vě koncipované ÚPP musí být užitečné pro toho, kdo má pravomoc rozhodovat o rozvoji území a pro toho, kdo vydává správní rozhodnutí. ÚPP musí mít jednoznačné pojmy a procesy a právní formy vzniku a účinku geografických dat. Nové pojetí ÚPP musí být vnímáno reálně, od techniky nelze očekávat to, co do ní není vloženo. Naplňování nové koncepce bude postupné, nelze očekávat, že s účinností nového zákona dojde k okamžitému fungování nově koncipovaných podkladů.

Na vystoupení Ing. Maye navázal Ing. arch. Hadlač z Institutu regionálních informací spol. s r. o.

Informoval přítomné o výsledcích studie, která se zabývala problémem organizace a správy systému územně plánovacích podkladů odpovídajícího využití státního mapového díla ZM 1:10 000 ZABAGED ve funkcionalitě, shodné se smyslem věcného záměru stavebního zákona. Z významných výsledků lze uvést např., že:

- pro celostátní systém ÚPP je využití mapového podkladu ZABAGED vhodným a významným sjednocujícím prvkem,
- byla prokázána racionálnost a opodstatněnost požadavku na centralizaci zpracování dat ZABAGED,
- byla ověřena teze, že etapu průzkumů a rozborů je možné zavedením jednotného celostátního systému ÚPP podstatně zjednodušit, nikoliv však zcela vynechat,
- technologie GeoMedia a GeoMedia WebMap spolu s relační databází (MS SQL, Oracle) je plně dostačující k provozování datového centra na úrovni státu a kraje.

Dále Ing. arch. Hadlač předvedl formou „Informačního hypermarketu“ schéma možnosti uživatele zajišťovat pro svou potřebu potřebná data z ÚPP, která do tohoto „hypermarketu“ budou dodávat DTMÚ ZABAGED, „resortní sklady“ a „datové centrum MMR“. Otázkou zůstává, kteří uživatelé si budou data z Internetu stahovat zdarma a kteří za úplat.

O problematice limitů využití území, které tvoří podstatnou část předpokládaných ÚPP, hovořila Ing. Navrátilová, ředitelka Ústavu územního rozvoje. V rámci práce na novém stavebním zákonu byla zpracována v ústavu studie, která má za úkol specifikovat limity využití území ve vazbě na ZABAGED. Ve studii byly limity rozčleněny podle:

- původu na limity:
 - vyplývající z právních předpisů,
 - vyplývající z rozhodnutí správních úřadů,
 - vyplývající z územních rozhodnutí,
 - vyplývající z územně plánovací dokumentace;
- podle oboru na:
 - limity pro dopravu a inženýrské sítě,
 - limity pro přírodu a životní prostředí,
 - limity pro památky,
 - limity pro nerostné suroviny,
 - limity, vyplývající z hygienických požadavků,
 - regulativy z ÚPD;
- podle zdrojů na:
 - limity vyhlášené obcí,
 - limity vyhlášené stavebním úřadem,
 - limity vyhlášené krajským (okresním) úřadem,
 - limity vyhlášené ministerstvem,
 - limity vyhlášené vládou,
 - limity vyhlášené zákonodárným sborem.

Ve studii byly určeny limity, které se nevztahují k objektům ZABAGED a další problémy, které je při prezentaci limitů jako ÚPP třeba řešit.

Podrobná inventarizace limitů umožňuje navrhnout funkční strukturu ÚPP a zjistit, jaké nároky nové pojetí bude klást na jednotlivé subjekty, v jejichž kompetenci a správě limit vzniká a bude jako součást územně plánovacích podkladů aktualizován.

Tematický okruh uzavřela Ing. arch. Janíková (autorizovaný architekt), která se zabývala „informační povinností“, kterou věcný záměr stavebního zákona zavádí pro obce, ministerstva a jiné správní úřady a právnické a fyzické osoby.

Informační povinnost se bude týkat informací o:

- a) **stavu využití území** – kromě mapových podkladů a různých celostátních „registru“ informací (např. sčítání dopravy, sčítání obyvatel, státní seznam nemovitých kulturních památek atd.) se jedná o různé lokální průzkumové práce (např. geologické průzkumy apod.), jejichž závěry jsou vstupem pro další práce v řešeném území. Podobným případem jsou údaje o kvalitě ZPF, lesní hospodářské plány, generely ÚSES apod. Nejsou limitem v právním smyslu (nejsou vydávány právním aktem), ale pro zpracovatele ÚPN jsou neopominutelným podkladem,
- b) **limitech využití území** – vydaných právním aktem (rozhodnutí, povolení, nařízení, opatření, vyhlášky), informační povinnost má ten, kdo vydává příslušný právní akt, tedy ten, kdo za informaci zodpovídá (opatřuje příslušný akt kulatým razítkem),
- c) **možnostech využití území** – kromě rozvojových ploch ve schválené ÚPD jsou důležité také informace o připravovaných záměrech ve všech v ÚP sledovaných oblastech. Jde zpravidla o resortní studie (např. varianty vedení VRT, návrhy nových tras inženýrských sítí atd.), které dosud nebyly zapracovány (v případě variant ani nemohly být zapracovány) do ÚPD. Dalším příkladem jsou záměry soukromých investorů před vydáním územního rozhodnutí.

Sem také patří jako specifický ÚPP **územní studie**, která se neschvaluje a je odborným názorem zpracovatele na možná řešení.

Vzhledem k tomu, že předpokládaným měřítkem referenčního mapového podkladu pro ÚPP bude měřítko 1 : 10 000, budou některé informace získané prostřednictvím informační povinnosti v ÚPP pouze lokalizovaným textovým přehledem existujících informací s odkazem na místo jejich fyzického uložení (ÚPD malých obcí) nebo příslušnou www stránku. Pravděpodobně půjde o kompletní ÚPD a především o informace o možnostech využití území.

Ve svém příspěvku dále Ing. arch. Janíková vymezila okruh informací, které jednotliví nositelé informační povinnosti budou povinni do soustavy ÚPP poskytovat.

Uvedla, že obecně lze očekávat, že ochota k (průběžné) informační povinnosti (především u právnických a fyzických osob) bude nízká, informační povinnost by proto měla být vymahatelná a zákon by měl stanovit sankce za její neplnění.

Zabývala se také podílem orgánů územního plánování, dotčených správních úřadů, právnických a fyzických osob na vytváření soustavy ÚPP a vztahem a vazbou ÚPP státu a ÚPP krajů.

Za nezbytné pro fungování soustavy ÚPP uvedla potřebu jednotného pokynu pro založení informačních systémů na úrovni krajů, obcí a stavebních úřadů (např. vedení registru územních rozhodnutí podle stejných pravidel) a zákonnou úpravu podmínek součinnosti ministerstev a správních úřadů při poskytování informací do soustavy ÚPP.

Tematický okruh Účast veřejnosti

V úvodu k tomuto tématu vystoupil JUDr. Mareček, který informoval, že věcný záměr nového stavebního zákona, v části týkající se územního plánování, předpokládá prohloubení účasti veřejnosti na územně plánovacím procesu. Všechny procesy by měly být upraveny jako veřejné. Postupy projednávání ÚPD budou navazovat na existující formy projednávání, veřejné však bude i územní řízení.

Při přípravě nové právní úpravy je potřeba předjímat nový správní řád, respektovat zákony o ochraně přírody a životního prostředí. Akcent je kladen zejména na transparentnost všech procesů. Je také nutné rozlišit, kdy uplatňování práv veřejnosti je oprávněné a kdy dochází v důsledku špatného výkladu k jejich uplatňování v rozsahu, který je nad rámec zákona.

Doc. JUDr. Damohorský z České společnosti pro právo životního prostředí referoval o problematice zapojení veřejnosti do procesu územního plánování. V současné době jsou problémy často obtížně řešitelné a je nutno připravit v oblasti územního plánování dobrou právní normu. Aby fungovala, je potřeba ji provázat s jinými zákony. Pracovat v současné době na novém stavebním zákonu není jednoduché, protože se právě nyní mění mnohé platné zákony a vznikají zákony nové, například nová EIA, nový správní řád či zákon o sdružování.

O některá východiska je možné se opřít. Je schválen věcný záměr stavebního zákona, jsou jasné zákony platné v EU, je znám text Aarhuské úmluvy, ke které budeme přistupovat. Inspirovat se můžeme také zákony jednotlivých zemí EU, zejména našich nejbližších sousedů – Rakouska a Německa.

Při přípravě podmínek účasti veřejnosti se vychází z předpokladu, že pouze informovaná a zainteresovaná veřejnost vezme za své záměry zakotvené v ÚPD, ale na druhé straně demokracie nemůže být bezbřehá, protože by nikdy ke schválení ÚPD nedošlo.

Je také potřeba definovat dvě formy veřejnosti. Z jejich rozdílného postavení budou vyplývat rozdílná práva. První formou je veškerá „veřejnost“, která bude mít právo vědět a vyjádřit se. Druhá je „dotčená, případně zainteresovaná veřejnost“, do této skupiny budou patřit vlastníci, nájemci, sousedé, občanská sdružení. Toto rozlišení veřejnosti je zakotveno v Aarhuské úmluvě.

Rozlišeny budou také různé úrovně střetů zájmů při využívání území: veřejný zájem, skupinový zájem, individuální zájem.

V paragrafovaném znění budou lépe než dosud zajištěna práva veřejnosti při rozhodování i lépe zajištěna práva na informace. Současně je však potřeba vázat účast veřejnosti při územním plánování a územním řízení na určité stanovy, aby občanská sdružení měla právo bránit jen v rámci vymezených pravidel.

V jednotlivých fázích územně plánovacího procesu pak musí být zapracovány analogické nástroje ochrany práv veřejnosti, zahrnuté musí být i časové faktory, např. uplatňování připomínek a námitek.

Formy účasti veřejnosti budou rozpracovávány. Jak již bylo řečeno, účast veřejnosti je žádoucí a potřebná, ale musí mít svá pravidla. V zahraničí se veřejnost podílí na územním plánování zejména formou konzultací.

Je také potřeba stanovit, kdo je ochránce práv veřejnosti a to i proto, aby nedocházelo k záměně s ochráncem veřejných práv (často nazývaným ombudsmanem), jehož úloha se jen částečně překrývá s nově připravovaným institutem ochránce práv veřejnosti. Poloh tohoto nového institutu může být více, např. to může

být zástupce veřejnosti, kterého si může zvolit určitý počet občanů.

V podstatě by měl mít ochránce práv veřejnosti 3 hlavní funkce:

- zajištění zpřístupnění informací,
- zastupování veřejnosti při jednáních,
- zastupování veřejnosti při žádostech o přezkum.

Také územní rozhodování bude veřejný akt. Účastníky řízení budou i občanská sdružení v rozsahu přiznaných práv. Je potřeba přesně určit, kdo je účastníkem územního řízení a jaká jsou jeho práva. Toto přesné vymezení je nezbytné, aby nedocházelo k neurčitostem a z toho vyplývajícím nejistotám. Judikáty nejvyšších soudů například stanovují, že občanská sdružení nemohou zastupovat práva třetích osob.

Koncepci, kdo je účastníkem řízení, rozpracovává nový správní řád a rozlišuje účastníky řízení, kteří mohou být na svých právech dotčeni a kteří se tudíž řízení musí účastnit v definovaném rozsahu.

Požadavek, aby územní řízení byla aktem veřejným, jde dokonce nad úroveň stanovenou Aarhuskou úmluvou, která přesně specifikuje, kdy mají být územní řízení veřejná. Ale i návrh nového stavebního zákona bude muset vyspecifikovat, která územní řízení budou veřejná a kdy by to bylo zbytečné, protože se v území fakticky nic měnit nebude.

Zveřejňování úkonů souvisejících s územním řízením bude mít svá úskalí, ale i výhody. Podněty a připomínky občanů budou zvažovány a každé územní rozhodnutí bude muset obsahovat část o vyhodnocení připomínek.

Tematický okruh Územní plánování a trvale udržitelný rozvoj

Velmi podstatným, o to obtížněji však uchopitelným tématem, se jeví problematika trvale udržitelného rozvoje a její aplikace v územním plánování. Dle věcného záměru nového stavebního zákona je totiž **zajišťování trvale udržitelného rozvoje základní funkcí a nedílnou součástí územního plánování.**

Na konferenci v Hradci Králové, mimo závěrečného shrnutí tematiky, které provedl Ing. arch. Tunka, řídil tento blok jeho garant JUDr. Mareček, s prohlubujícími příspěvky vystoupili Ing. Kyselka z Ústavu územního rozvoje v Brně a Mgr. Třebický z Ústavu pro ekopolitiku, o.p.s. Z vyslechnutých myšlenek lze jako podstatné uvést následující:

Pojem trvale udržitelný rozvoj byl poprvé definován jako **sladění požadavků ekonomických, sociálních i environmentálních** na Valném shromáždění OSN v roce 1987 ve zprávě „Naše společná budoucnost“. Světovým mezníkem se z tohoto hlediska stala **Světová konference OSN o životním prostředí a rozvoji v Rio de Janeiro**, kde jako nástroj uplatňování politiky trvale udržitelného rozvoje ve světovém měřítku byla ustavena **Agenda 21**, na jejímž základě jsou postupně zpracovávány národní Agendy 21 a na ně navazující regionální i lokální Agendy 21. Z dosavadních zkušeností nutno poznamenat, že se rozhodně nejedná o úzce ekologicky pojatý dokument, nýbrž program obsahující významné souvislosti ekonomické, sociální, kulturní i politické. V naší republice národní strategie z nejrůznějších, zejména politických důvodů, dosud schválena není. V nedávném období nicméně kolektiv autorů pod vedením prof. Moldana (Centrum pro otázky životního prostředí Univerzity Karlovy) zpracoval její návrh a v současnosti probíhá jeho rezortní připomínkové řízení. Naopak v některých obcích i regionech je již prakticky a úspěšně naplňována místní Agenda 21, jako důkaz počátku fungující ob-

čanské společnosti. Ve světovém měřítku je strategie trvale udržitelného rozvoje na nejlepší úrovni řešena ve skandinávských zemích, Velké Británii a Nizozemí. Z dokumentů Evropské komise je z hlediska prosazování tohoto principu nejdůležitější dokument **„Evropské perspektivy územního rozvoje“** (ESDP) z roku 1999.

Snaha o řešení otázek, které dnes lze zahrnout do pojmu „trvale udržitelný rozvoj“ lze již nalézt v původní právní úpravě zákona č. 50/1976 Sb. v § 1 odst. 2 jako **„zabezpečení trvalého souladu všech přírodních, civilizačních a kulturních hodnot území, zejména se zřetelem na péči o životní prostředí a ochranu jeho hlavních složek – půdy, vody a ovzduší.“** Problémem ovšem bylo jeho reálné naplňování.

V naší legislativě byl pojem trvale udržitelný rozvoj poprvé vymezen v zákoně č. 17/1992 Sb. o životním prostředí v § 6. **„Trvale udržitelný rozvoj společnosti je takový rozvoj, který současným i budoucím generacím zachovává možnost uspokojovat jejich základní potřeby a přitom nesnižuje rozmanitost přírody a zachovává přirozené funkce ekosystémů.“** Tato poměrně obecná definice již ovšem neodpovídá požadavkům, které jsou na uplatnění trvale udržitelného rozvoje kladeny **Směrnicí Evropského parlamentu a Rady Evropy 2001 42 ES „O posuzování vlivu některých plánů a programů na životní prostředí“**, jejíž principy je nutno zapracovat i do nového stavebního zákona. V současné době lze vycházet ze zákona č. 244/1992 Sb. § 14, který řeší posuzování koncepcí. To je dále rozpracováno v příloze k tomuto zákonu č. 3, části C, odstavci III a IV, nicméně nové pojetí „posuzování vlivů na trvale udržitelný rozvoj“, jak je vyžaduje věcný záměr, musí být podstatně širší než dnešní pojetí tzv. strategické SEIA. Rozšíření požadavků o aspekty ekonomické a sociální bude vždy vyžadovat spolupráci všestranného týmu s použitím analýzy SWOT, cost – benefit, multikriteriálního hodnocení variant apod.

Posouzení vlivu na trvale udržitelný rozvoj bude dle nového stavebního zákona **nezbytnou součástí jak „Zásad územního rozvoje“, tak i každého druhu územně plánovací dokumentace**, neboť již jeho zadání musí obsahovat podmínky pro zpracování takového posouzení dokumentace hodnotící vliv na všechna tři jmenovaná hlediska trvale udržitelného rozvoje. Vymezení obsahu tohoto posouzení bude zřejmě nutno provést obecně závazným právním předpisem.

Součástí „Posuzování vlivu na trvale udržitelný rozvoj“ budou nepochybně vybrané, dostatečně signifikantní **indikátory trvale udržitelného rozvoje**. Indikátory tohoto druhu používá již řadu let např. OECD, nebo OSN v rámci UNDP – Programu pro rozvoj. Pochopitelně tyto indikátory (uváděny byly příklady jako HDP, spotřeba energie, růst jednotlivých typů dopravy apod.) mají odlišný charakter a využití ve světovém, popřípadě národním měřítku a jsou odlišně strukturovány na úroveň regionální a lokální, tedy úroveň územnímu plánování nejbližší. Z tohoto pohledu je důležitá skutečnost, že Evropská komise vymezila jako určitý návrh standardu pro lokální (městskou) úroveň 10 indikátorů trvale udržitelného rozvoje, v rámci iniciativy „Společné evropské indikátory“. Tato „povinná“ sada, společně s indikátory zvolenými místními zastupitelstvy, odborníky a veřejností, bude sloužit jednak pro srovnání jednotlivých oblastí v Evropě, jednak pro hodnocení pokroku k trvale udržitelnému rozvoji v místech samotných. Pro naši národní úroveň připravilo Centrum pro otázky životního prostředí Univerzity Karlovy jako přílohu návrhu Národní strategie udržitelného rozvoje „Soubor indikátorů udrži-

telného rozvoje ČR“, která stejně jako samotná strategie procházejí mezirezortním připomínkovým řízením. Soubor obsahuje celkem 23 indikátorů členěných do tří skupin (sociální a kulturní rozměr udržitelného rozvoje, ekonomický rozměr, environmentální rozměr). Problémem zvolené sady indikátorů je skutečnost, že neobsahují cílové hodnoty udržitelnosti. Jinými slovy, usnadňují popis stavu, event. trendu, ale nikoliv definici udržitelnosti. Jejich aplikace na místní a regionální podmínky však ještě vezme blíže neurčené množství trvale neudržitelného času.

Nový stavební zákon bude z pohledu trvale udržitelného rozvoje obsahovat i některé **institucionální změny** (Státní politika životního prostředí např. požaduje zřízení Rady vlády pro trvale udržitelný rozvoj – v podstatě reformovanou Radu vlády pro sociální a ekonomickou strategii i zřízení Agentur životního prostředí – regionálních odborných institucí pro rozhodování v otázkách trvale udržitelného rozvoje). Rovněž vymezí **širší a méně formální vtažení co nejširší veřejnosti** (tedy nejen jednostranně orientovaných nátlakových skupin, ale i menšin) **do územně plánovacího procesu**.

Celkově lze politiku trvale udržitelného rozvoje charakterizovat jako kvalitativní posun od dosavadní, mnohdy složkově pojaté konzervační ochrany životního prostředí k aktivní tvůrčí strategii zahrnující podstatně širší úhel společenských aktivit.

Tematický okruh Nové nástroje územního plánování

O tomto tématu jako celku referoval Ing. May.

Novými nástroji územního plánování v návaznosti na věcný záměr nového stavebního zákona jsou:

- dohoda o přeparcelaci,
- plánovací smlouva,
- plánovací souhlas obce.

Dohoda o přeparcelaci **by měla přispět k rozdělení přínosů a nákladů stávajících vlastníků pozemků na využití a uspořádání území, a to na nových rozvojových plochách, které budou vymezeny územním plánem, anebo plánovacím souhlasem obce.**

Plánovací smlouva by měla podnitit transparentní spolufinancování infrastruktury, a to mezi investorem, obcí/krajem, vlastníky pozemků a správci sítí při zainvestování rozvojových ploch potřebnou infrastrukturou.

Plánovací souhlas obce by měl posílit vliv obce na regulaci využívání území k obecnému užítku jako omezeného zdroje, a to tam, kde není platná územně plánovací dokumentace.

Potřeba těchto nových nástrojů v územním plánování nastala v ČR po roce 1990 v souvislosti s přechodem ekonomiky centrálně plánované na ekonomiku tržní. Při porovnání s právní úpravou dle stavebního zákona z roku 1976 existovala pouze tzv. „vynucená přeparcelace“, což byl návrh seznamu pozemků pro výstavbu rodinných domů v dané obci. Tento seznam obsahoval jednak údaje o původních pozemcích dle evidence nemovitostí, dále navržené urbanistické řešení území dané obce a rovněž i lhůtu, ve které musel být pozemek zastavěn. Zainvestování rozvojových, ale i přestavbových území potřebnou infrastrukturou, upřesňuje většinou územní rozhodnutí. Jedná se však o technické řešení obsluhy daného území, nejsou již vymezována pravidla o finanční participaci jednotlivých subjektů.

Inspirací nám mohou být i legislativní předpisy z předválečného Československa. Tehdejší institut „parcelace“ obsahoval rozdělení pozemků na stavební skupiny nebo na jednotlivá sta-

vební místa a byl zakomponován do stavebních řádů (např. Stavební řády brněnský a moravský, § 8 – § 14). „Vytýčení stavební čáry“ v rámci parcelace zabezpečovalo předepsané vymezení nových tříd a ulic před započítáním výstavby, přičemž byla povinnost postoupit zdarma pozemky potřebné pro vybudování ulice. „Parcelační povolení“, které bylo v rámci rozdělení pozemků vydáno, pozbývalo platnosti po 5 letech, pokud se nezačalo s navrhovanou výstavbou. Upraveno bylo stavebními řády i „zřizování stok uličních a stok pobočných“ (§ 25). Obec měla v povinnosti vybudovat kanalizaci v nových ulicích, ale vlastníci pozemků přispívali na tyto náklady v rámci připojovacího příspěvku.

Připojovací poplatky/příspěvky jsou zejména za dopravní plochy, kanalizaci, vodovod apod., a to dle stavebního zákona, uplatňovány např. v Německu, Rakousku, Švýcarsku. Německý stavební zákoník definuje tzv. „urbanistickou smlouvu“, která slouží pro provedení urbanistických opatření smluvním partnerem na vlastní náklady, a to i při novém uspořádání pozemků. Rovněž je vymezena tzv. „velikost celku překládání a rozdělení“, kde pozemky ležící v tomto území jsou spojeny do jednoho celku (překládaný celek), přičemž jsou předem vyloučeny plochy pro ulice, cesty, náměstí, zeleň, parkování apod. a ty jsou předány obci.

„Plánovací smlouva“ vychází z anglosaského právního systému. Zákon o plánování měst a krajinném plánování Anglie a Walesu (1990) pomocí tohoto institutu upravuje výstavbu nebo využití pozemků, a to ve smlouvě dohodnutými opatřeními vč. finančních.

Daňový systém pro finanční participaci při nově budované veřejné infrastruktuře využívá USA, jedná se o tzv. „obvody veřejných investic“. Rovněž ve Francii je povinnost platit „místní daň“ na infrastrukturu, ale i povinnost postoupit bezplatně část pozemku pro účely dopravní sítě. Francouzský urbanistický kodex zahrnuje i institut „předkupního práva“ pro zóny k pozdější zástavbě.

Z výše uváděných předpisů vybraných zemí vyplývá, že:

- zahrnují obecná pravidla pro financování výstavby infrastruktury zejména ze soukromých zdrojů,
- umožňují veřejnému sektoru stanovit technické parametry a situování (průběh) inženýrských sítí ve veřejném zájmu,
- umožňují stanovit přístup k unifikaci veřejné infrastruktury obcí (chodníky, veřejné osvětlení apod.),
- umožňují stanovit způsob placení daně infrastruktury,
- mají pojistky proti tomu, aby efekt zhodnocení pozemku nečerpal někdo jiný než ten, kdo investoval,
- vyžadují, aby povolení stavět vyvážil stavebník investicemi do infrastruktury,
- umožňují převzetí/vykoupení pozemků pro budoucí ulice, náměstí, popřípadě veřejné zelené plochy obcemi od jejich vlastníků.

Nové instituty v připravovaném stavebním zákonu by měly umožnit stanovení jasných pravidel pro povolování změn ve využívání území včetně přípravy staveb, ale i upravení možnosti majetkoprávních změn s cílem intenzivnějšího využívání území vhodného pro zastavění.

Dohoda o přeparcelaci bude vyjádření vůle všech vlastníků pozemků v dané rozvojové ploše zejména v zastavitelném území, v území určeném k přestavbě, ale rovněž v územích nezastavitelných za účelem jejich scelení. Dohoda bude uzavírána na základě iniciativy vlastníků pozemků v lokalitě, o které má být rozhodnuto v územním řízení, nebo má být řešena regulačním plánem. Ten může být pořizován jednak z popudu vlastníků na základě této dohody nebo obce, která připravuje regulační plán

z vlastního zájmu, a tím vyzve vlastníky k uzavření dohody o přeparcelaci v přiměřeném časovém limitu. Pokud nebude tato dohoda ve stanoveném limitu uzavřena, nebude předmětná lokalita do regulačního plánu zahrnuta.

Plánovací smlouva jako dobrovolný akt bude upravena jako smlouva obce, popřípadě kraje s navrhovatelem územního rozhodnutí nebo investorem v zastavitelném území a také zohlední participaci vlastníků, kteří budou mít užitek ze zhodnocení svých pozemků. Uzavření plánovací smlouvy se předpokládá:

- před zpracováním regulačního plánu, kdy investorem veřejně prospěšné infrastruktury by měla být obec a podílet (finančně i nefinančně) by se měli vlastníci pozemků i správci sítí;
- v průběhu zpracování regulačního plánu, kdy již budou známy podrobnosti (cena všech pozemků v dané rozvojové lokalitě, zhodnocení investičních akcí, hrubý rozpočet), přičemž investorem veřejně prospěšné infrastruktury bude investor výstavbové akce a podílet se bude obec, vlastníci pozemků a správci sítí;
- před vydáním územního rozhodnutí, což je obdobný postup jako v předchozím případě.

V běžné praxi lze předpokládat tyto situace obce:

- silná pozice, která investory přitahuje a obec jim může klást podmínky, plánovací smlouvu obec využívá buď v procesu pořizování regulačního plánu nebo před vydáním územního rozhodnutí;
- slabá pozice, kdy obec sama musí investory lákat a plánovací smlouvu buď využívat vůbec nebude nebo ji bude využívat bez spolupodílnictví investora;
- vyvážená pozice, při které bude obec plánovací smlouvu využívat dle konkrétní situace.

Plánovací souhlas obce bude povinný podklad k územnímu řízení v případech, kdy není schválen územní plán a je navrhována změna v nezastavitelném území nebo je navrhován takový záměr v zastavitelném území, který vyžaduje posouzení vlivu na životní prostředí. Působnost obce při udělování plánovacího souhlasu je adekvátní její působnosti na úseku územního plánování. Tento souhlas slouží k rozhodování obce o funkčním využití území v jejím správním obvodu. Zavedením institutu plánovacího souhlasu obce se do značné míry sjednotí postavení obcí v oblasti jejich územního rozvoje. Obec bude mít i bez platné územně plánovací dokumentace možnost ovlivnit svůj rozvoj prostřednictvím tohoto souhlasu/nesouhlasu. Žadatelem o udělení plánovacího souhlasu obce bude fyzická nebo právnická osoba, která je investorem záměru, popřípadě je stavebníkem. Není-li žadatel totožný s vlastníkem předmětné nemovitosti, je nutný k žádosti i souhlas vlastníka.

Zavedením nových nástrojů územního plánování lze očekávat následující praktické přínosy. Dohodou o přeparcelaci se omezí spekulace s cenami pozemků v rozvojových územích a obcím se usnadní dostupnost pozemků pro veřejné plochy. Plánovací smlouva napomůže obcím při financování veřejné infrastruktury, usnadní se peněžní (i nepeněžní) spoluúčast vlastníků pozemků, správců sítí a stavebníků rozvojových investic (investorů areálů, budov apod.) na technickém zhodnocení pozemků. Plánovací souhlas obce vymezí obcím právní rámec pro samostatné ovlivňování toho, jak bude využíván omezený územní potenciál. Rovněž napomůže snížení rizika stavebníků rozvojových investic při jejich rozhodování o vstupu do konkrétního území (omezí střety při územním řízení).

Tematický okruh Součinnost krajů, obcí a státu v procesu územního plánování

Toto téma prezentoval Ing. Sklenář. Ve věcném záměru stavebního zákona schváleném vládou, který je zadáním pro tvorbu paragrafového znění, je uveden výčet orgánů územního plánování, kterými jsou:

- ministerstvo s působností ve věcech územního plánování a stavebního řádu, tedy MMR,
- kraje,
- obce,
- Ministerstvo obrany.

Při stanovení pravidel jejich součinnosti budeme navazovat na probíhající reformou veřejné správy. První krok má být učiněn již za rok, kdy budou zrušeny okresní úřady a vzniknou pověřené obecní úřady s rozšířenou přenesenou působností, lidově zvané trojky. Na tyto úřady má být přenesena povinnost pořizovat na základě žádostí obcí územní plány obcí a regulační plány. V souvislosti s touto úpravou bude změněno i ustanovení o financování zpracování ÚPD a to tak, že územní plány a regulační plány hradí obce, pro které jsou pořizovány.

Okresní úřad dnes dále plní úkoly nadřízeného orgánu územního plánování pro obce. Vzhledem k tomu, že jedna obec, byť pověřená, nemůže být nadřizena jiné obci, mají již zhruba za rok plnit funkci nadřízeného orgánu územního plánování ve vztahu k obcím kraje.

To byla jen krátká odbočka k nejbližší budoucnosti, na kterou budeme pravděpodobně navazovat. Vraťme se však k věcnému záměru stavebního zákona, který je zadáním pro paragrafové znění.

V úvodu je třeba připomenout, s jakými dokumenty bude územní plánování především pracovat. Na celostátní úrovni má vzniknout politika územního rozvoje, která však nebude jedním z druhů územně plánovací dokumentace, protože má poněkud odlišný charakter.

Politika územního rozvoje bude dokumentem strategickým, zpracovávaným pro celé území ČR. Bude řešit problematiku nadkrajského, nadresortního, celostátního významu. Bude především psaným dokumentem doplněným schématy, které si nebudou činit nárok hledat detailní řešení, ale vyjádřit koncepci.

Jednotlivými druhy územně plánovací dokumentace budou na úrovni kraje zásady územního rozvoje, na úrovni celé obce územní plán a pro část obce bude pořizován regulační plán.

Zásady územního rozvoje budou pořizovány pro území celého kraje, budou řešit nadmístní a celokrajskou problematiku a budou zřejmě mít jednodušší podobu, než jak bylo zvykem zpracovávat ÚP VÚC.

Územní plán bude pořizován pro celé území obce a bude především řešit rozdělení území na zastavěné, zastavitelné a nezastavitelné; bude zaměřen zejména na funkční využití ploch.

Poměrně velký posun ve významu a v podrobnosti zaznamená regulační plán, který má být pojímán jako hromadné územní rozhodnutí.

Ještě je třeba se zmínit o etapách pořizování ÚPD. Tak jako dnes bude celý proces začínat schválením záměru poříditi územně plánovací dokumentaci. Na nově pojímané územně plánovací podklady, prezentované v předchozích tématech, navážou doplňující průzkumy a především rozborů. Zadání bude podobné dnešnímu pojetí. Věcný záměr stavebního zákona však předpokládá, že koncept řešení nebude povinný a bude se zpracovávat zejména v případech, kdy bude potřeba prověřit alternativy a varianty řešení. Pořizování návrhu ÚPD bude podřízeno požadavku

dosáhnout shody s dotčenými správními úřady. Předpokládá se, že budou případy, kdy bude možné schválit návrh po jeho prvním projednání. Častější budou zřejmě případy, kdy bude nutné pořídit a projednat druhé znění návrhu a nelze vyloučit, že ve zvlášť komplikovaných případech bude nutné ještě další znění návrhu. To umožní rozdílný přístup k území s jednoduchou a k území s komplikovanou problematikou.

V souladu s čl. 1.1.1 věcného záměru má připravovaný zákon upravit mimo jiné:

1. postavení, působnost, pravomoc a součinnost orgánů územního plánování,
2. součinnost dotčených správních úřadů, které chrání veřejné zájmy podle zvláštních předpisů, včetně řešení rozporů mezi nimi,
3. součinnost správních úřadů a územních samospráv,
4. postavení, práva a povinnosti všech subjektů, které se zúčastní procesu územního plánování.

Obce a kraje i jejich orgány budou do procesů územního plánování vstupovat v několika rovinách:

- za prvé jako orgány územního plánování, které budou pořizovat územně plánovací dokumentaci,
- za druhé, v případě krajů, jako nadřízené orgány územního plánování,
- za třetí jako orgány územního plánování sousedních územních obvodů,
- za čtvrté, v případě obcí, jako orgány územního plánování nacházející se v území řešeném v zásadách územního rozvoje pořizovaných krajem,

Obce a kraje však nebudou plnit jen vyjmenované úkoly orgánů územního plánování. V procesech územního plánování budou vystupovat i jako význační vlastníci pozemků a staveb, ale také jako investoři a to zejména veřejně prospěšných staveb.

Nelze zapomenout, že orgány obcí a krajů jsou též dotčenými správními úřady, které budou při projednávání hájit zájmy podle zvláštních předpisů.

Z tohoto schematického rozdělení lze dovodit, že obce a kraje v procesech územního plánování vystupují v různých pozicích, přičemž v některých případech hájí především své vlastní samosprávné zájmy (např. jako vlastníci dotčených pozemků a staveb), jindy naopak převažuje ochrana zájmů státu (zejména při výkonu působnosti dotčených správních úřadů apod.).

Někdy je až emocionálně diskutováno o podřízenosti územního plánování samostatné nebo přenesené působnosti obcí a krajů. Zkusme se proto na tuto problematiku alespoň stručně podívat.

Právní povaha tzv. samostatné a přenesené působnosti obcí a krajů se liší tím, že zatímco v přenesené působnosti jde o výkon státní správy, se „závislým“ rozhodováním, kde platí vztahy nadřízenosti a podřízenosti, povinnost zohledňovat stanoviska dotčených správních úřadů, kde jsou definovány režimy řešení rozporů, v působnosti samostatné jsou tyto režimy velmi problematické. Samostatná působnost ve své podstatě představuje (z pohledu možných organizačních vztahů) „nezávislé“ rozhodování bez vztahů nadřízenosti a podřízenosti, bez povinnosti zohledňovat stanoviska dotčených správních úřadů, bez prakticky pojatých režimů řešení rozporů. Samospráva je při výkonu samostatné působnosti vázána toliko zákony (při vydávání obecně závazných vyhlášek dokonce výlučně) a návazně předpisy vydanými na základě zákona (v ostatních záležitostech). To přirozeně značně limituje možná řešení, která by přicházela v úvahu v rámci nové úpravy územního plánování.

Schválením územně plánovací dokumentace orgán územního plánování obecně závazným způsobem rozhoduje o podmínkách pro naplňování požadavků nejen dotčených správních úřadů, se kterými má i podle navrhované právní úpravy dohodnout řešení, ale ovlivňuje tím i území ve správě jiných územních samospráv (např. obcí na území kraje). Je nutné, aby o nadmístních zájmech kraj rozhodoval a jeho rozhodnutí bylo pro obce závazné. V obdobném postavení bude stát ve vztahu ke krajům. Kraj ve vztahu k obcím a stát ve vztahu ke krajům musí být schopen hájit zájmy většího celku, koordinovat pořizování ÚPD a jejich věcná řešení a to nejen u liniových staveb.

ÚPD slouží jako směrnice pro podrobnější správní rozhodování a pro jiná opatření, kterými se stanovují podmínky, za kterých lze provádět změny v území. Schválený regulační plán má mít podle věcného záměru stavebního zákona dokonce povahu hromadného územního rozhodnutí a má tedy správní akt přímo nahradit.

Zodpovědnost za území je sdílená a izolované plánování není možné. Z povahy území a souvislostí jeví v něm vyplývá, že rozhodování o přípustnosti změn v území nelze obecně, jednoznačně a vždy přisoudit do výlučné pravomoci pouze jediného subjektu veřejné správy. Je třeba dosáhnout součinnosti mnoha orgánů a mít možnost řešení rozporů mezi nimi. Tyto mechanismy jsou v samostatné působnosti velice problematicky řešitelné.

Naproti tomu mnohá rozhodnutí učiněná v procesu územního plánování mají povahu spíše samosprávnou. Je tedy zřejmé, že územní plánování je smíšeným systémem, kterému nevyhovují dosud zavedené škatulky samostatné nebo přenesené působnosti. Protože podle rozborů právníků některé úkoly územního plánování v podstatě nelze v samostatné působnosti zajistit nebo je lze zajistit jen velmi obtížně, bude územní plánování vycházet ze zařazení do přenesené působnosti. Tak je to schváleno ve věcném záměru stavebního zákona vládou.

Zařazení pořizování ÚPD do přenesené působnosti ovšem neznamená, že rozhodování bude svěřeno úředníkům. Veškerá důležitá rozhodnutí budou činěna zastupitelstvy obcí a krajů a budou ve značné míře projevem jejich politické vůle. Nepovažujeme za podstatné, v jaké působnosti bude probíhat pořizování a schvalování ÚPD, ale kdo schvaluje, zda je systém funkční a lze v něm hájit veřejné zájmy.

Hlavním cílem územního plánování je trvale udržitelný rozvoj. Znamená to tedy, že naším úkolem je především neustálé hledání souladu mezi rozvojem území a ochranou jeho hodnot. Podstatnou částí tohoto úkolu je vzájemná koordinace záměrů a zájmů v prostoru i čase. Předpokladem naplnění tohoto poslání je svěřením působnosti a tomu odpovídající pravomoci jednotlivým orgánům veřejné správy i vytvoření funkčních mechanismů nalézání výše naznačeného konsensu.

Jak již bylo uvedeno, podle schváleného věcného záměru stavebního zákona pořizování a schvalování územně plánovací dokumentace, územně plánovacích podkladů a další související činnosti vykonávají obce a kraje v přenesené působnosti. Jedná se tedy o výkon státní správy, který stát nerealizuje přímo, nýbrž nepřímo, a to prostřednictvím obcí nebo krajů a jejich orgánů. Současně je však třeba respektovat oprávněné zájmy územních samosprávných celků, rozhodovat o rozvoji svých územních obvodů a poskytnout jim možnost a nástroje, aby mohly tento rozvoj účinně ovlivňovat.

V rámci přípravy paragrafovaného znění stavebního zákona jsou rozpracovávány formy spolupráce jednotlivých orgánů při

výkonu územně plánovací činnosti. V souladu s věcným záměrem se vychází z osvědčených principů a institutů na úseku územního plánování. Jedním ze základních principů je princip subsidiarity, tzn. že úkoly a problémy mají být řešeny na nejnižší úrovni, na které je možné jednotlivé činnosti reálně a racionálně vykonávat.

V našich podmínkách je velkým problémem stav, kdy cca 80 % obcí má méně než 1 000 obyvatel. Poznatky z praxe po 1. 7. 1998, kdy se staly orgánem územního plánování všechny obce naznačují, že ne všechny orgány územního plánování (zejména menší obce), jsou schopny zabezpečit řádný výkon působnosti na úseku územního plánování a plnit náročné úkoly uložené jim právními předpisy. Není udržitelný stav, kdy na jedné straně stojí vysoce kvalifikovaný projektant s autorizací a na druhé straně není stejný důraz kladen na kvalifikaci pořizovatele. Bude proto nutné stanovit předpoklady pro výkon působnosti orgánu územního plánování a vydefinovat podmínky, které umožní zajistit řádný výkon územně plánovací činnosti na všech úrovních.

Pořizovatelem územního plánu a regulačních plánů bude obec, ale jen za předpokladu, že splní základní předpoklady, které budou definovány ve stavebním zákoně. I v případech, kdy kvalifikační předpoklady nesplňuje a bude pro ni pořizovatelský servis vykonávat někdo jiný, bude zastupitelstvu obce příslušet schvalování územního plánu a regulačních plánů pořizovaných z podnětu obce. Orgány, které by měly pořizovatelský servis pro obec zajišťovat, budou pravděpodobně (pokud vzniknou) pověřené obecní úřady s rozšířenou přenesenou působností.

Na rozdíl od územních plánů a regulačních plánů bude pořízení krajského dokumentu povinné ze zákona. Tímto dokumentem budou zásady územního rozvoje. Nově pojímaný obsah zásad územního rozvoje, územních plánů a regulačních plánů se v současné době prověřuje na modelových příkladech, které budou v příštím roce předloženy k veřejné diskusi.

Je zřejmé, že řešení vybraných problémů nadmístního významu si vyžádá i jiný přístup. Prověřovány jsou možnosti zpracovávat územní plán pro území více obcí, či územní plán nebo regulační plán pořizovat z rozhodnutí zastupitelstva kraje. Přesné mechanismy jsou u těchto případů v současné době hledány a prověřovány, k jejich zveřejnění pro diskusi dojde později.

Při pořizování obcemi a kraji bude i nadále počítáno s vydáváním stanovisek nadřízeného orgánu územního plánování. Institut předběžného dozoru nadřízeným orgánem lze považovat za osvědčený. Dnes je vůči obcím vykonáván okresním úřadem, podle věcného záměru stavebního zákona bude vykonáván krajem. Ve vztahu ke krajům pořizujícím zásady územního rozvoje bude funkci nadřízeného orgánu územního plánování vykonávat Ministerstvo pro místní rozvoj. Věcný záměr stavebního zákona počítá s tím, že schválení územně plánovací dokumentace bude možné jen na základě dobrozdání příslušného orgánu územního plánování o dodržení zákonů a o souladu posuzované ÚPD s cíli a úkoly územního plánování, vyjádřených v politice územního rozvoje a v územně plánovací dokumentaci na tuto politiku navazující.

V definování činnosti nadřízeného orgánu územního plánování má dojít k určitým změnám. Jednak už nebudou existovat okresní úřady a u značné části ÚPD nebude pořizován koncept řešení. Nadřízeným orgánem územního plánování pro obce bude kraj a pro kraje MMR; dozor má být předběžný. Po věcné stránce je možné vycházet ze současného stavu. Nadále bude posuzován soulad s právními předpisy a soulad s „nadřazenou“ územně

plánovací dokumentací. Větší úlohu by měl mít nadřízený orgán územního plánování při koordinaci širších vztahů v území, např. v případech, kdy se obce či kraje nedohodnou na návaznosti liniových prvků řešení.

Další problematikou je vztah k orgánům územního plánování sousedních územních obvodů. Jejich postavení by mělo být novým stavebním zákonem posíleno v případech, kdy jsou prokazatelně ovlivněny jejich zájmy.

Jak již bylo naznačeno, kraje budou při pořizování zásad územního rozvoje vázány politikou územního rozvoje a obdobně platí i pro vztah územně plánovací dokumentace obce a politiky územního rozvoje nebo zásad územního rozvoje kraje. Podle věcného záměru (čl. 6.3) budou mít kraje povinnost do 3 let od nabytí účinnosti stavebního zákona pořídit zásady územního rozvoje, takže by tyto dokumenty měly pokrýt celé území státu. Územní plány obcí a regulační plány budou tedy vždy koordinovány krajským (popřípadě celostátním) dokumentem se širším dosahem, který řeší záležitosti a problémy regionální, celostátní či mezinárodní povahy. Tyto dokumenty budou pro územně plánovací dokumentaci pořizovanou na nižším stupni výkonu státní správy závazné a věcný záměr předpokládá, že v rámci těchto dokumentů lze stanovit zásady uspořádání území, některé významné záměry na využití území (odpovídající míře podrobnosti příslušného dokumentu), případně ukládat krajům či obcím některé povinnosti. Obce v území řešeném zásadami územního rozvoje budou mít při projednávání obdobně postavení, jako dnes při projednávání ÚP VÚC.

Efektivní součinnost krajů, obcí a státu je nezbytným předpokladem řádného výkonu územně plánovací činnosti na všech úrovních a základním atributem funkčního systému na úseku územního plánování. To platí nejen pro pořizování územně plánovací dokumentace a jejích změn, ale také pro pořizování územně plánovacích podkladů, jakož i další činnosti na úseku územního plánování (včetně územního řízení). Nelze rovněž přiřazovat konkrétní úkoly jednotlivým subjektům a orgánům veřejné správy, aniž by byla známa jejich náplň, povaha a rozsah. Dále je potřeba řešení této problematiky vzájemně provázat na jednotlivé procesy a postupy, jako např. řešení rozporů, výkon funkce smírčích komisí apod.

Ne všechny problémy vztahů mezi orgány obcí, krajů a státem jsou dnes natolik rozpracovány, aby bylo možné jejich zveřejnění. K dořešení zbývají například finanční vztahy v procesech územního plánování, obsah územně plánovací dokumentace vojenských újezdů a vztah k této dokumentaci ze strany ostatních orgánů územního plánování a naopak vztah Ministerstva obrany k těmto orgánům. Pokud vzniknou pověřené obecní úřady s rozšířenou přenesenou působností, budeme počítat s jejich významnou úlohou při pořizování územních plánů a regulačních plánů. Jsou hledány i mechanismy, jak se bránit proti neoprávněným zásahům ze strany dotčených správních úřadů, ale i nadřízeného orgánu územního plánování, pokud překročí své pravomoci. Je nutné též posoudit, zda vše, co je navrhováno, bude funkční i na území hlavního města Prahy a velkých statutárních měst.

Náročná a nezastupitelná koordinační role orgánů územního plánování při nalézání souladu veřejných zájmů by nebyla úspěšná bez dosažení konsensu o oprávněnosti, prospěšnosti a posloupnosti změn v území a o ochraně jeho hodnot. Právníci proto pro vybrané případy prověřují možnost využít existujících či nově zaváděných institutů veřejného práva – např. institut veřejnoprávních smluv (zejména koordinačních), dále atrakci a ná-

slednou delegaci působnosti na jiný orgán územního plánování apod.

Smyslem všech připravovaných změn je vytvořit funkční soustavu vzájemně propojených institutů a vazeb včetně nástrojů, které by umožnily účinně ovlivňovat rozvoj území a současně chránit jeho hodnoty.

Tematický okruh Součinnost s dotčenými správními úřady v části územní plánování

Se stavem řešení tématu dotčených správních úřadů, součinnosti a řešení rozporů mezi nimi seznámila účastníky konference Ing. arch. Hana Bártová, garant MMR tohoto tématu. Její vystoupení doplnil JUDr. Ivan Svoboda, člen řešitelského týmu z České společnosti pro stavební právo, která na zpracování tématu participuje.

V úvodu bylo konstatováno, že současná praxe vykazuje řadu problémů v součinnosti dotčených správních úřadů při územně plánovací činnosti, což potvrdily i rozborů vypracované pro ministerstvo Českou společnost pro stavební právo a Ústavem územního rozvoje Brno. Provedené rozborů se staly východiskem návrhu nové úpravy součinnosti dotčených správních úřadů.

Dále byl úvodem rovněž vysvětlen důvod změny užívané terminologie. Tvůrci nového stavebního zákona jsou vedeni snahou vymezit termíny výše zmíněných úřadů v souladu s ústavou a proto je nově užíván pojem „dotčený správní úřad“, místo dosavadního „dotčený orgán státní správy“. Tyto pojmy definuje i návrh nového správního řádu v ustanovení § 36 a sice – dotčené orgány jakožto správní úřady, které vydávají správní akt závazný pro úkon správního úřadu (jedná se o podmiňující správní akt), a zároveň jakožto jiné orgány veřejné moci, které vydávají rozhodnutí závazné pro úkon správního úřadu (jedná se o rozhodnutí podmiňující); taktéž se definují jako správní úřady a jiné orgány veřejné moci, jež poskytují podklady správnímu úřadu, který vede řízení. Dotčenými orgány jsou také ty úřady, o nichž to výslovně stanoví zvláštní zákon.

Z toho vychází i pracovní verze definice pro dotčený správní úřad a dotčený orgán veřejné moci v návrhu stavebního zákona, která zní následovně: dotčený správní úřad je správní úřad, hájící veřejné zájmy podle zvláštních předpisů, které mohou být dotčeny v procesu územního plánování a územního řízení. Na dotčený orgán veřejné moci bude pohlíženo jako na orgán hájící veřejné zájmy podle zvláštních předpisů, které mohou být dotčeny v procesu územního plánování a územního řízení.

Předpokládá se, že rozsah působnosti dotčených správních úřadů se v novém návrhu nebude významně lišit od současného vymezení § 126 nynějšího stavebního zákona. Nový návrh posílá a úlohy dotčených správních úřadů však bude ve značné míře ovlivňován stavem právního okolí, a to především výsledky probíhající reformy veřejné správy, novou úpravou správního řízení a správního soudnictví.

Návrh nové právní úpravy součinnosti dotčených správních úřadů a územních samospráv též bezesporu ovlivní řešení problematiky přenesené a samostatné působnosti. Hlavní otázkou, cílem, přitom není rozhodnutí, zda a kdy působnost přenesená nebo samostatná, ale navržení funkčního modelu územně plánovací činnosti. Pro praxi to znamená zajistit vyvážené postavení a úlohu územní samosprávy a obcím a krajům resp. jejich orgánům zákonem svěřený výkon státní správy.

Nové koncepční řešení součinnosti dotčených správních úřadů je nutné stanovit pro fázi pořizování územně plánovací dokumentace, pro fázi územního řízení a pro řešení rozporů.

K nejvýznamnějším navrhovaným koncepčním změnám bezpochyby náleží stanovení nových zásad činnosti dotčených správních úřadů, změna charakteru stanovisek oněch úřadů a zřízení smírčích komisí.

Nejcitlivější změnou pro dotčené správní úřady bude zajisté nová zásada, podle níž budou tyto úřady vázány svými stanovisky, která budou muset být v souladu s územně plánovací dokumentací a s dalšími rozhodnutími v řízení. Napříště nebude možné, aby dotčený správní úřad při projednávání územně plánovací dokumentace vyslovil souhlas a při územním řízení zaujal hledisko opačné. Bude též požadováno, aby dotčené správní úřady vypracovávaly stanoviska v záležitostech pouze jim svěřených, nezabývajíce se dále věcmi jim nepříslušejícími. Stanovisky, která nesplní výše uvedené zásady se stavební úřad nebude nikterak zabývat. Důležitý je také návrh omezení projednávání záležitostí, které jsou předmětem garantovaných informací obsažených v územně plánovacích pokladech.

Hovořilo se také o novém postupu, jenž čeká na stavebníky při styku se stavebními úřady. Ještě před zahájením územního řízení, tedy před podáním žádosti o územní rozhodnutí, bude stavebník nucen obrátit se s žádostí o stanovisko na dotčený správní úřad. Stavební úřad bude povinen stavebníkovi opatřit přehled všech dotčených správních úřadů, jejichž stanoviska budou potřebná k projednávání záležitosti. V případě, že dotčený správní úřad zaujme záporné stanovisko, stavební úřad územní řízení zastaví.

V současné právní úpravě panuje značná roztržičnost ve formě stanovisek, jimiž dotčené správní orgány vstupují do procesu územního plánování – vydávají se totiž různá rozhodnutí, vyjádření, povolení, výjimky, posudky, souhlasy, zákazy apod. Tato nesourodost bude odstraněna tím, že dotčené správní úřady budou vydávat jenom stanoviska; ve výjimečných případech, kdy bude zapotřebí například udělit výjimku ze zákazu v přírodním pásmu, budou dotčené správní úřady v rámci samostatného správního řízení vydávat samostatná rozhodnutí.

Očekávaný správní řád též přinese nový název pro návrh, a to „žádost o územní rozhodnutí“. Mnohým účastníkům konference, kteří se seznámili s věcným záměrem nového stavebního zákona, nemohl uniknout nový pojem smírčí komise, jejichž posláním by nestranných a nadresortních orgánů bude řešit rozpory mezi dotčenými správními úřady. Názory odborné veřejnosti na její zaktování v připravovaném stavebním zákoně však nejsou jednoznačné.

Tematický okruh Stavební řád

S tímto okruhem seznámil přítomné stavitel Jiří Doležal z Odboru stavebního řádu MMR. Zabýval se zejména následujícími tématy:

1. jednotlivými okruhy staveb dle intenzity projednávání před započítáním výstavby,
2. průběhem stavebního řízení,
3. způsobem a podmínkami provádění kontrol na stavbách,
4. zásadními změnami ve způsobu naplnění práva stavebníka užívat stavbu,
5. oprávněním obcí bez stavebního úřadu.

Ad 1)

Cílem věcného záměru nového stavebního zákona je zrychlit a zjednodušit dosavadní povolovací řízení, některé administrativní úkony vypustit, či snížit jejich formálnost a zintenzivnit kon-

trolu nad prováděním staveb v průběhu výstavby i po jejím dokončení.

Některé stavby ze správního režimu, tj. povolování, se přesunou do procesu ohlašování. Rozšíří se okruh staveb dle § 56 stávajícího stavebního zákona, kdy se nevyžaduje stavební povolení ani ohlášení, ale je zapotřebí územního řízení (skleníky, telekomunikační vedení a zařízení, telefonní budky, plechové garáže apod.).

Při ohlašování bude nutno rozlišit stavební výrobky, které plní funkci stavby a slouží k užívání veřejnosti nebo zvířaty (např. výstavní a sportovní haly), od stavebních děl. Výrobky budou posuzovány benevolentněji než stavební díla. Výrobky, které bude nutno ohlašovat, však budou doplněny výrobním atestem.

Budou stanoveny podmínky pro stavební povolení bez vedení standardního stavebního řízení, tzv. zkrácené řízení.

Předpokládá se vymezení 4 okruhů staveb a zařízení dle intenzity jejich projednání:

- stavby, které nelze zahájit bez stavebního povolení,
- stavby na ohlášení s doložením atestu od výrobce nebo dopravce,
- stavby na ohlášení,
- stavby, které bude možno realizovat bez projednání.

Ad 2)

Dojde ke zjednodušení procesu vlastního stavebního řízení – zredukování na stanovení stavebně technických podmínek pro provedení stavby s tím, že těžiště posuzování a projednávání navrhovaných staveb bude v územním řízení.

Účastníky stavebního řízení budou jen ti sousedé, jejichž užívání pozemků by dle projektu mělo být dotčeno v průběhu realizace objektu, který je předmětem řízení (stavba je navrhována na hranicích pozemku a musí být prováděna ze sousedního pozemku).

Pro umožnění tzv. zkráceného stavebního řízení je nezbytné zřízení institutu autorizovaného inspektora, jehož doporučující odborné stanovisko je spolu se souhlasným vyjádřením dotčených správních úřadů podmínkou vydání zkráceného stavebního povolení. V podstatě se jedná o vypuštění řízení, vydání povolení bude trvat jen několik dnů.

Nejobtížnějším cílem nového stavebního zákona je nová právní úprava, a to součinnost s dotčenými stavebními úřady. Snaha o sloučení – stavba je dnes někdy povolována na základě několika rozhodnutí z různých hledisek. Neměla by vydávat správní rozhodnutí, ale pouze stanoviska pro stavební řízení. Pokud budou stanoviska jednotlivých dotčených stavebních úřadů protichůdná, bude problém řešen jako rozpor a buď dojde k zamítnutí stavby nebo ke změně projektu.

Z toho titulu bude nutno revidovat množství jiných předpisů – revize i změny, aby to nebylo v rozporu s novým stavebním zákonem.

Ad 3)

Na stavbách bude prováděna pravidelná kontrola (změna dnes nedostatečně fungujícího či nefungujícího státního stavebního dohledu), a to dle jednotlivých etap výstavby, které bude stavebník povinen nahlásit stavebnímu úřadu. Termíny kontrol se stanou součástí stavebního povolení. V rámci těchto pravidelných kontrol bude možné stanovit podmínky pro další postup výstavby přímo na místě, jejich plnění bude vynutitelné.

Pokud kontrola v daném termínu nebude provedena, pak může stavebník v práci na příslušném úseku stavby pokračovat.

V souvislosti s tím se připravuje nový právní předpis „Zákon o koordinátorovi práce na staveništi“.

Kontrola stavebních prací bude také souviset i s bezbariérovostí výstavby.

Ad 4)

Kolaudování staveb znamená naplnění práva stavebníka užívat stavbu. V novém stavebním zákoně bude uplatněna zásada, že stavebník má právo užívat stavbu bezprostředně po dokončení, bez náročnějšího správního řízení. Standardní kolaudační řízení bude vypuštěno, ovšem do určité míry. Stavebník, který stavbu v souladu se stavebním povolením provádí, by měl 30 dnů před předpokládaným započatím užívání oznámit tuto skutečnost stavebnímu úřadu. Úřad provede během těchto 30 dnů závěrečnou kontrolu. Není to však nezbytnou podmínkou, pokud kontroly na stavbě probíhaly pravidelně a bez problémů. Nebude-li úřad mít námitky, může stavebník zahájit v dokončené stavbě provoz.

U staveb prováděných svépomocí by měly být kontroly povinné a častější.

Tam, kde budoucí uživatel nemůže ovlivnit bezpečnost v době výstavby (nemocnice, obchodní domy apod.), proběhne odlišná procedura – podle předepsaných stanovisek dotčených stavebních úřadů by stavební úřad vydal ve lhůtě do 30 dnů osvědčení, že stavba je schopna užívání. Nový stavební zákon přesně stanoví, za jakých podmínek. I zde se předpokládá určitá spolupráce autorizovaného inspektora (kontrolora).

Ad 5)

Rozhodovací pravomoci by měly být pouze na stavebních úřadech. Pokud by rozhodovací pravomoci měly i nadále obce bez stavebních úřadů (dnes §§ 122 a 124 SZ), kde funguje stavební komise, pak je nezbytné, aby předseda komise absolvoval zkoušky zvláštní způsobilosti.