

# NOVÝ STAVEBNÍ ZÁKON VYPUSTIL ÚZEMNÍ PLÁNOVÁNÍ I Z NÁZVU – DOČKÁME SE ZMĚNY?

**Jan Kasl**

*Není cílem tohoto textu hodnotit nový stavební zákon, horko těžko přijatý sněmovnou, po odmítnutí Senátem. Zákon č. 283/2021 Sb. (stavební zákon, dále i „NSZ“) od 1. ledna 2022 nabyl částečné účinnosti. Dnes již víme, že se k 31. březnu chystá do vlády jeho malá novela, která zabrání vzniku státní stavební správy a přesunu rozhodování v přenesené působnosti z obcí a krajů na stát. Bude vytvořen Specializovaný (a možná i odvolací?) úřad, který se soustředí na vybrané stavby, a to především liniové. Další změny v novém stavebním zákoně se však letos neplánují. Půjde ale o to, co se stane v mezirezortním připomínkovém řízení a jak bude probíhat projednání v Poslanecké sněmovně Parlamentu ČR a Senátu. Rozhodně prý nemají nastat změny v části týkající se územního plánování.*

Zůstane zachováno schválené zjednodušení a zrychlení řízení, procesní, nikoli fyzická koncentrace rozhodování dotčených orgánů státní správy (DOSS) a zachová se snad i zrušení přebujelých závazných stanovisek, proti nimž se dnes lze bránit až po ukončení řízení o povolení. Bude zachováno jediné „povolení záměru“ na základě jednodušší projektové dokumentace s odbouráním některých přebujelých agend. Věřím také v redukci více než sedmi set stavebních úřadů na rozumnou síť obcí s rozšířenou působností s detašovanými pracovišti snad i v „dvojkových“ obcích. Digitalizace stavebního řízení a podávání dokumentace do Portálu stavebníka bude samo o sobě velkým pokrokem. A také náročným požadavkem na autorizované osoby ohledně kvality a úplnosti dokumentace.

Výsledný návrh – ponechání prvoinstančních i krajských stavebních úřadů v modelu přenesené státní správy na obcích a krajích – sice systém nezrychlí, ale s tím se dá vyrovnat. Systémová podjatost se také neodstraní. Integrace DOSS bude procesní, což v digitálním řízení nemusí být takový problém. Měli bychom mít stále na paměti, že územní rozhodnutí a stavební povolení, či nově jediné povolení záměru, ani dnes nevydávají obce, i když si to jejich mnozí představitelé myslí, ale „nezávislý“ odbor výstavby – správně stavební úřad, jehož pracovníci jsou bohužel zaměstnanci obce či kraje, takže se podle toho musí chovat; jejich vedoucí může být prakticky kdykoli odvolán samosprávou.

Obce a občané, prostřednictvím svých zastupitelů, mají svůj oprávněný zájem o rozvoj území prosazovat především

v územních a zejména regulačních plánech, které snad začnou vznikat. Povolení jednotlivých staveb by pak řešilo jen splnění předem daných limitů a norem, nikoli dlouholeté spory o to, zda stavět, či nestavět a jak...

Životní prostředí ani památková péče novým zákonem nijak neutrpí, v oprávněných případech, jako jsou národní kulturní památky, zapsané památkové objekty, památkové rezervace a zóny či nejvíce chráněná přírodní území, budou stále probíhat samostatná posouzení záměru. Památkáři by přece neměli mluvit do každé stavby v ochranném pásmu rezervace nebo by neměli prohlásit území celé obce za místo s archeologickými nalezišti. A orgány životního prostředí by neměly vést ruku architekta u každé stodoly mimo zastavěné území obce, i když NSZ nedopatřením nezrušil ani

posuzování krajinného rázu mimo chráněná území. Některé nepřijaté pozměňovací návrhy ze 3. čtení v Poslanecké sněmovně by si zasloužily pozornost při budoucích úpravách zákona.

Na letošní 23. konferenci k územnímu plánování v Hradci Králové jsem si dovolil připomenout „10 tezí ČKA k NSZ“ ze září 2017<sup>1)</sup> a shrnul rizika, která provázejí schválení a zavedení NSZ:

- Kvalita vystavěného prostředí se do návrhu zákona nepromítla. A to především v důsledku omezeného prostoru pro hmotné právo a nevlí ke změně principů územního plánování a postavení samospráv v celém procesu.
- Rekodifikace nezískala politickou podporu napříč sněmovnou, naopak byla těsně protlačena po zamítnutí Senátem. Stále se mi vnucuje srovnání s penzijní reformou, která musí přežít změny politického směřování po volbách.
- Oprávněné pochybnosti se vznášely nad zajištěním kvalifikovaných úředníků stavebních úřadů a jejich „lepší“ finančním ohodnocením v systému státní stavební správy; hybridní systém problém moc nezjednoduší.
- Zřejmě odpadne problém dislokace úřadů, když nedojde ke vzniku celého systému státní stavební správy, zmírní se i problém převodu archívů stavebních úřadů.
- Pochybnosti provází i průběh obří zakázky na celostátní IT systém Portálu stavebníka a úložišť, zejména po zkušenostech s IT zakázkami centrálních registrů.
- Bude zajímavé zpětně zjistit, jaké budou skutečné finanční náklady rekodifikace a budoucí provozní náklady.

- Stejně tak budeme sledovat, jak dopadne posuzování zahájených řízení, táhnoucích se někde i po deseti letech, v režimu NSZ.
- Mnozí se obávají, zda nedojde k napažení vydaných povolení správními soudy, a tak ke zpochybnění celé reformy.
- Podaří se masivní zlepšení obrazu procesu rekodifikace u veřejnosti, která je zatím skeptická?
- A zejména – podaří se reforma územního plánování, které v NSZ dopadlo nejhůř a které příznačně zmizelo i z názvu zákona? Ministerstvem pro místní rozvoj slíbená reforma územního plánování s datem 2030 problém odkládá do příliš vzdálené budoucnosti.

Zaměříme se na tu část nového stavebního zákona, která v něm dle názvu neexistuje, tedy část třetí – Územní plánování, která sice významně nabobtnala počtem paragrafů, ale fakticky mnoho nového nepřinesla.

Nám všem je jasné, že požadavky na využití území se zásadně liší při výstavbě velkého města – Prahy, Brna, Plzně, Ostravy či krajských měst a menších sídel se stovkami až pár tisíci obyvatel. Odchylky by měly být v rukou každé samosprávy podle charakteru místa. Postupující snaha o homogenizaci a standardizaci směřuje opačným směrem, navzdory proklamaci o možných odchylkách od požadavků na využití území v chystané vyhlášce. Také změna systému územních plánů mohla být základem úspěchu celé rekodifikace. Bohužel starostové menších měst a obcí bojovali o udržení vlivu na stavební (jediné) řízení jednotlivých staveb a nikoli o maximální kompetenci v územním

plánování obcí. Pro ně by to znamenalo větší odpovědnost a nároky na finance i personální zátěž.

Tzv. pořizování územních plánů je již přes 20 let výkonem státní správy; obce sice plány schvalují, ale jsou značně závislé na výkonu pořizovatelů – buď úřadů územního plánování, nebo autorizovaných osob. Menší sídla se obávala o zajištění financí na zajištění pořizování; přitom stejně jako dnes by jak finanční, tak odbornou podporu mohly získat od státu. Stát se obává plné kompetence obcí při pořizování plánů – že by vznikaly v nesouladu se zásadami územního rozvoje (ZÚR) a územním rozvojovým plánem (ÚRP; dnes Politika územního rozvoje – PÚR). To by přece šlo snadno řešit kontrolním mechanismem na úrovni kraje a státu. Již dnes platí, že pokud není územní plán v souladu s nadřazenou územně plánovací dokumentací a politikou územního rozvoje, není příslušná část platná.

Protože se nespokojenost s kvalitou územního plánování v NSZ projevila v mnoha vyjádřeních, svolala bývalá ministryně Klára Dostálová v prosinci 2020 pracovní skupinu pro budoucnost územního plánování 2030. Pracovní skupina se však sešla pouze jednou, před koncem roku 2020, a nejen kvůli pandemii nikdy nepokročila dál. V České komoře architektů však tato akce vyvolala značnou aktivitu a v poměrně dlouhé a široké diskusi jsme připravili sedm tezí k územnímu plánování, které chtějí rozproudit diskusi o nutných systémových změnách, a to dříve než za devět let. Teze ČKA jsou přístupné na webu ČKA, připojuje je ve zestručněné formě z prezentace na královéhradecké konferenci i zde.

## TEZE ČKA K ÚZEMNÍMU PLÁNOVÁNÍ

### TEZE I – POSÍLENÍ STRATEGICKÉHO ASPEKTU ÚZEMNÍHO PLÁNOVÁNÍ

***Prosazujeme propojení strategického a územního plánování jako cestu k zefektivnění plánování území, například ve fázi zadání dokumentací a jejich změny.***

Kraje povinně vydávají a aktualizují programy rozvoje, jejich obsah se ale nijak systematicky nepropisuje do územně plánovací dokumentace kraje – ZÚR. Strategická úroveň zásadám územního rozvoje chybí.

Užší propojení strategického a územního plánování bude vyžadovat úpravu legislativy a nastavení nových povinností pro samosprávy. Dlouhodobé zkušenosti ze zahraničí ukazují, že bude nutno stanovit požadavky diferencovaně dle velikosti obcí. U malých

1) Dostupné na: <https://auth.cka.cz/cs/svet-architektury/novinky/teze-cka-k-uzemnimu-planovani>.

obci bude strategický aspekt nutno posílit obnovou strategické / směrné úrovně územního plánu, u větších obcí zavedením strategického plánu jako samostatného, povinně vydávaného dokumentu.

#### TEZE II – ZMĚNY V SYSTÉMU NÁSTROJŮ ÚZEMNÍHO PLÁNOVÁNÍ

**Prosazujeme změnu právní povahy územně plánovací dokumentace (ÚPD) na úrovni kraje a obce. Územní plány obcí a krajů mají spolu se strategickými dokumenty plnit roli iniciačních a koordinačních nástrojů pro stanovení budoucího rozvoje území sídel i krajiny a výchozích podkladů pro dokumentace s podrobnou mírou regulace. Teprve dokumentace s podrobnější mírou regulace má sloužit pro rozhodování o umístování a povolování staveb.**

Jedním z největších problémů dnešního systému územního plánování je všeobecná závaznost všech úrovní plánovací dokumentace. Krajské i obecní plány stanoví podmínky závazné nejen pro veřejnou správu, ale i pro jednotlivé stavby a jejich investory. Toto pojetí není ve světě obvyklé a přináší řadu problémů. Dokumentace zavazující soukromé vlastníky se projednává jako opatření obecné povahy velmi složitým a časově náročným procesem. Vydání zásad územního rozvoje či územního plánu a jejich aktualizací nebo změn trvá roky.

ÚPD s podrobnou mírou regulace mohou být regulační nebo jednodušší, ale též závazné, zastavovací plány.

Pro menší obce budou vhodným nástrojem územní plány s prvky regulačního / zastavovacího plánu.

#### TEZE III – DIFERENCIACE ÚZEMNÍCH PLÁNŮ PODLE VELIKOSTI OBCE

**ČKA prosazuje diferenciaci obsahu územních plánů i procesu jejich pořizování podle velikosti a významu sídel.**

Současná úprava nástrojů územního plánování a plánovací praxe je v zásadě jednotná pro všechny obce bez rozdílu velikosti.

Velikost sídla se přitom zásadně odráží v jeho potřebách, stejně jako v různé míře schopnosti svým odborným aparátem zajistit administrativní procesy, které územní plánování a územní rozvoj provázejí.

Všechny druhy sídel mají shodně potřebu regulovat svůj územní rozvoj a bránit neorganizované výstavbě v rozvojových územích. Jejich možnosti, jak k regulaci či koordinaci dospět, jsou ale různé.

Pro menší obce je klíčem pořizování územních plánů s prvky regulačních plánů, které integrují strategickou, resp. iniciační i regulační rovinu. Větší obce by pak měly pořizovat územní plány v návaznosti na plány strategické (nebo s jejich integrací) jako samostatně projednávané dokumenty v koncepční rovině a v nezastavěných nebo transformačních územích plány s podrobnější regulací, které by sloužily až pro umístování a povolování staveb.

Je rovněž nutné nastavit obsahové náležitosti a zejména procesy projednávání a schvalování ÚPD týkající se více obcí.

#### TEZE IV – POSÍLENÍ ROLE SAMOSPRÁVY

**Prosazujeme navrácení pořizování územně plánovací dokumentace zpět samosprávě krajů a obcí. Stát má plnit funkci legislativní, koordinační a kontrolní.**

Stávající úprava územního plánování vede k nepřiměřeným zásahům státu do ústavně garantovaného práva na samosprávu, což má hluboké společenské důsledky, zejména v tom, že za současný tristní stav územního rozvoje necítí a nenesou nikdo odpovědnost.

Zejména menší obce mnohdy vnímají územní plán jako nástroj, který jim někdo pořídí a zpracuje, a nevěnují mu adekvátní pozornost.

Je nutné omezit ingerenci státu do procesu územního plánování na nezbytné minimum obhajitelné veřejným zájmem. Úlohou státu je legislativně popsat nástroje a procesy směřující k jejich vydání, včetně vytvoření kontrolních mechanismů, dostane-li se územně samosprávný celek do zjevného excessu. Stát musí finančně podpořit samosprávu v pořizování a zpracování ÚPD, neboť zdravý a udržitelný územní rozvoj krajů a obcí musí být vnímán jako prioritní veřejný zájem.

S tématem pořizování je spojena otázka právního ukotvení pořizovatelů. Je žádoucí nabízet různé možnosti, od zaměstnanců obce, zajištění obcí s rozšířenou působností certifikovanými „létajícími“ pořizovateli.

Je rovněž nutné nastavit obsahové náležitosti a zejména procesy projednávání a schvalování ÚPD týkající se více obcí.

#### TEZE V – PROVÁZÁNÍ ÚZEMNÍHO PLÁNOVÁNÍ S EKONOMICKÝMI NÁSTROJI

**Komora prosazuje zavedení ekonomických nástrojů navázaných na ÚPD. Přenést přiměřenou část ekonomických nároků (nákladů) na veřejnou infrastrukturu územního rozvoje na stavebníky a změnou daňové politiky omezit spekulativní jednání vlastníků spočívající v neopodstatněných požadavcích na vymezení zastavitelných ploch či blokování jejich využití pro účel daný ÚPD.**

Územní plánování samo o sobě nedostačuje k zajištění územního rozvoje obce. Územně plánovací dokumentace stanoví předpoklady týkající se budoucího rozvoje území krajů a obcí. Nejsou ale nástroji, které dokážou zajistit, že budou rozvojové záměry v budoucnu naplněny. Opravňující povaha dokumentace mnohdy naopak vede ke spekulativnímu jednání aktérů, které realizaci představ o rozvoji území blokuje.

Je nezbytné provázat systém územního plánování se systémem daňovým. Stavební zákon v dnešní podobě zakládá práva stavebníků na náhradu škody, když jejich pozemky pozbydou zastavitelnosti; naopak s nabytím zastavitelnosti, kterým samospráva vlastníkům znásobuje hodnotu jejich majetku, žádné ekonomické povinnosti nespojuje. Doporučujeme tedy s nabytím zastavitelnosti pozemku spojit navýšení daně, a to buď okamžitě anebo po uplynutí stanovené lhůty, např. tři roky, bez ohledu na to, zda byl nebo nebyl pozemek zastavěn.

#### TEZE VI – POSÍLENÍ POSTAVENÍ A ODPOVĚDNOSTI AUTORIZOVANÉ OSOBY

**Komora zastává názor, že role architekta v územním plánování musí být posílena a že architekt v roli projektanta musí být rovnocenným partnerem zadavatele a pořizovatele. Architekt by měl být účasten přípravy ÚPD od jejího počátku, měl by vstupovat i do přípravy strategických dokumentů řešících územní rozvoj a sloužících jako podklad pro zadání. Zároveň musí projektant nést odpovědnost za výslednou podobu územně plánovací dokumentace.**

Dominantní pozice pořizovatele, jednotný standard územně plánovací dokumentace, nedostatek odpovědnosti zpracovatele plánu za jeho finální podobu – to vše vede k degradaci postavení projektanta a prosazovaných zájmů. Z autora se stal administrátor zákonných povinností, požadavků státních či krajských úřadů, závazných stanovisek, pokynů pořizovatele a mnohdy i samosprávy a soukromoprávních námitek. Mnohdy se stává, že je výsledná dokumentace zásadně odlišná od původního návrhu, aniž by to mohl projektant ovlivnit.

Územní plánování historicky vzniklo jako „projektování sídel“, tedy jako obor zaměřený na kvalitu vystavěného prostředí. Je samozřejmé, že v současnosti územní plánování musí reagovat na řadu jiných otázek, než je jen esenciální urbanismus, a musí se zabývat nejen vystavěným prostředím sídel, ale i jejich krajinným zázemím a širšími vazbami.

#### TEZE VII – DIGITALIZACE A STANDARDIZACE PROCESŮ

***Digitalizace zpracování ÚPD považuje ČKA za pozitivní a nevyhnutelný krok, který je příležitostí zjednodušit dokumentaci i procesy spojené s pořizováním a schvalováním ÚPD. Digitalizace souvisí s jistou rozumnou mírou standardizace obsahu a struktury ÚPD, která ovšem umožní samosprávám a projektantům uplatnit specifické vyjadřovací prostředky a regulace reflektující ojedinelost a potřeby řešeného území.***

Standardizace nesmí směřovat k vytvoření unifikovaného (univerzálního, jednotného) obsahu řešení projektové dokumentace, ale má umožnit nezbytnou míru sjednocení jejich formy. Tento trend musí být nastaven tak, aby došlo ke skutečnému zjednodušení dokumentace i souvisejících procesů. Cílem standardizace musí být také zvýšení přehlednosti a srozumitelnosti dokumentace pro širokou veřejnost.

Paralelně s digitalizací je připravována standardizace územně plánovací dokumentace, která je ovšem v dosavadní podobě založena na snaze unifikace ÚPD pro všechna území bez ohledu na jejich specifické podmínky, význam v sídelní struktuře apod. Hrozí vznik komplikovaného a neuchopitelného podkladu, který ještě zhorší již tak malou srozumitelnost ÚPD.

Závěrem si dovoluji vyjádřit několik optimistických očekávání přednesených v rámci královéhradecké konference:

- Věřím, že reforma územního plánování doplní stavební zákon č. 283/2021 Sb. dříve než v Ministerstvem pro místní rozvoj původně navrženém roce 2030.
- Věřím, že nejen velká města, ale i menší obce pochopí, že územní

plán je základním nástrojem jejich rozvoje a že jeho samosprávné pořízení (i formou spolupráce s létajícími pořizovateli či státem hrazenou spoluprací s ORP) je způsob naplnění Ústavou zaručené samosprávy.

- Věřím, že se prosadí změna pojetí územního plánování obdobně jako v ostatních zemích Evropské unie.
- Věřím, že celý nový stavební zákon bude pouze „vylepšen“ nově

zvolenou Poslaneckou sněmovnou Parlamentu ČR a nikoli pohřben odkládáním účinnosti a demontován na drobné fragmenty tak žádoucí komplexní reformy veřejného stavebního práva.

*Ing. arch. Jan Kasl  
předseda České komory architektů*

#### ENGLISH ABSTRACT

#### **The new Building Act has dropped spatial planning from its name. Will we live to see a change?** by Jan Kasl

The aim of this article is not to evaluate the new Building Act, which was controversially approved by the Chamber of Deputies after refusal by the Senate. Act 283/2021 took partial effect on 1 January 2022. We know already that a small amendment to it averting the establishment of state building administration and transfer of decision-making responsibilities from municipalities to the state will be discussed by the Government by 31 March. A specialized (and perhaps appellate) institution will be established to focus on selected buildings, line buildings in particular. No further alterations to the new Building Act are expected this year. However, it is important to consider what will happen during interdepartmental consultation and debates in the Chamber of Deputies and the Senate. In any case, no changes regarding spatial planning are anticipated.