

14. CELOSTÁTNÍ KONFERENCE O ÚZEMNÍM PLÁNOVÁNÍ VE ZLÍNĚ

Čtrnáct ročníků celostátní konference již představuje solidní tradici. Konferenci roku 2003 uspořádalo Ministerstvo pro místní rozvoj ve spolupráci s Ústavem územního rozvoje ve dnech 5. a 6. listopadu ve Zlíně. Hlavním a prakticky jediným tématem konference byla navrhovaná nová právní úprava územního plánování a stavebního řádu.

Konference se konala v novotou zářící hlavní budově Bařovy univerzity, s velkým a dobře vybaveným přednáškovým sálem. Účast byla vysoká, kapacitní sál byl zaplněn do posledního místa. Všichni účastníci obdrželi exemplář návrhu nové-

ho stavebního zákona a důvodovou zprávu.

Konferenci zahájila náměstkyně ministra pro místní rozvoj Mgr. Ivana Hanačková. Přivítala zúčastněné a přednesla rekapitulaci vývoje prací na novém stavebním zákoně. Na zákoně se pracuje od roku 2000 na základě usnesení vlády. V červnu 2001 byl vládou schválen věcný záměr. V letech 2002 a 2003 probíhaly práce na paragrafovém znění, které obdrželi účastníci konference. Spolupředkladeli zákona jsou kromě Ministerstva pro místní rozvoj ještě Ministerstvo vnitra a Ministerstvo životního prostředí. Na

nový stavební zákon navazuje zákon o vyvlastnění a zákon o změně zákonů, kterou nový stavební zákon vyvolá. Návrh zákona bude předložen vnějšímu připomínkovému řízení a Poslanecké sněmovně Parlamentu ČR. V současné době je v Poslanecké sněmovně projednáván návrh nového správního řádu.

Práce na zákoně provázela široká odborná i laická diskuse, řada seminářů a v neposlední řadě i 13. konference o územním plánování v Hradci Králové.

V současnosti probíhá řada kooperací a ověřovacích projektů. Za zmínku stojí aktivita Jihomoravského kraje, který z ini-

ciativy zástupce hejtmána Polácha ověřuje analytické podklady pro Kyjovsko.

Zákon obsahuje řadu, dá se říci, převratných prvků. Mezi ně patří zejména zřízení úřadů územního plánování v obcích s rozšířenou působností, zřízení komisí pro územní plánování a zřízení Rady vlády pro udržitelný rozvoj. Moderní územní plánování a stavební řízení formuluje stále vyšší požadavky na kvalifikaci jeho účastníků. Budou proto stanoveny vyšší kvalifikační požadavky na pracovníky územního plánování a je nutno počítat s redukcí počtu stavebních úřadů. Dále náměstkyně ministra Mgr. Hanačíková vyzvala účastníky k široké diskusi, která byla hlavním účelem této konference.

Účastníky konference pozdravila také náměstkyně zlínského primátora Svatava Nováčková. Popsala ve stručnosti problematiku a předpoklady tohoto netradičního krajského města a přivítala v něm jeho návštěvníky. Závěrem pozvala účastníky na odbornou exkurzi po městě pod vedením hlavního architekta Zlína Ing. arch. Pavla Nováka.

Následujícím přednášejícím byl zástupce Ministerstva vnitra JUDr. Josef Vedral, Ph.D. Ministerstvo vnitra je spolupředkladatelem návrhu stavebního zákona. Ve svém příspěvku se věnoval zejména správnímu řádu, který je klíčovým východiskem pro fungování stavebního zákona. Nová úprava správního řízení byla nutná již v roce 1990 při zavedení nového modelu veřejné správy. Zákon o správním řízení z roku 1961 již nevyhovoval a proto byl v roce 1998 předložen návrh zákona nového. Věcný záměr tohoto zákona je schválen vládou. Paragrafové znění prošlo připomínkovým řízením a bylo projednáno v Poslanecké sněmovně v souvislosti s novou úpravou správního soudnictví. Správní řád však nebyl v roce 2002 Poslaneckou sněmovnou přijat. Proto bylo uspořádáno nové připomínkové řízení a návrh byl v roce 2003 vrácen do druhého čtení.

Dále JUDr. Vedral popsal hlavní principy správního řádu, zejména v souvislosti s uplatňováním stavebního zákona. Správní řízení se člení na obecné a zvláštní řízení. Patří do něj řízení s velkým počtem účastníků, licenční řízení apod. Pro stavební zákon má velký význam opatření obecné povahy a řešení problematiky veřejného zájmu. Podmínkou schválení nového stavebního zákona je

schválení nového správního řádu. Proto se předložení stavebního zákona odsouvá na druhou polovinu roku 2004.

Hlavní přednáškou prvního dne konference bylo vystoupení Ing. arch. Martina Tunky, CSc. z odboru územního plánování MMR. Martin Tunka doprovázel svůj výklad power-pointovou prezentací, která souhrnně a přehledně shrnovala hlavní principy zákona (tuto prezentaci obdrželi také všichni účastníci konference). V úvodu své přednášky zhodnotil současný stav legislativy územního plánování a shrnul důvody pro přijetí zákona nového. Od roku 1976, kdy současný zákon vstoupil v platnost, prošel řadou novel. Novel, které musely reagovat na změnu politického systému a změnu právního prostředí však narušily systematiku a souvislosti zákona a příslušných vyhlášek.

V současnosti územně plánovací dokumentace řeší nadbytečné problémy, které se nepromítnou do územních rozhodnutí. Chybí dokument s celostátní působností. Chybí možnost soudního přezkumu schválené územně plánovací dokumentace. Není zaručena kontinuita stanovisek dotčených správních úřadů a nejsou odpovídajícím způsobem řešeny rozpory v územním plánování. Územní a stavební řízení nejsou veřejná, ačkoliv jde o správní řízení. Nejsou ustanoveny mezioborové rozhodčí orgány (komise a rady).

Nový stavební zákon však není „revoluční“ a zachovává kontinuitu tam, kde dosavadní zákon fungoval dobře. Tradičně je územní plánování soustředěno na využívání území a jeho změny, je však zdůrazněn, (nikoliv ale zcela nově formulován) princip udržitelného rozvoje. Za rozhodující se považuje koordinační úloha územního plánování, zejména při ochraně veřejných zájmů.

Dále Ing. arch. Tunka popsal orgány územního plánování, zejména rozdílnou působnost jednotlivých typů obcí, orgány kraje a ústřední orgány. Zvláštní pozornost věnoval novým orgánům, kterými budou Komise pro územní plánování, Rada obcí pro udržitelný rozvoj a Rada vlády pro udržitelný rozvoj. Ing. arch. Tunka také přehledně komentoval jednotlivé nástroje územního plánování. Nástroje územního plánování bude více než v dosavadním zákoně. Nástroje budou zahrnovat územně plánovací podklady, celostátní politiku územního rozvoje, územně plánovací dokumentaci, územní

rozhodnutí, územní souhlas, územní nařízení, rozhodnutí o směně pozemků, předkupní právo a kompenzační opatření.

Změny jsou u územně plánovacích podkladů. Územně analytické podklady, které budou tvořit limity využití území, vyhodnocení podmínek území a rozbor podmínek udržitelného rozvoje budou vymahatelné. Územně analytické podklady povinně pořizují úřady územního plánování pro území správního obvodu obce s rozšířenou působností a krajské úřady pro území kraje. Pořizovatel aktualizuje územně analytické podklady každé dva roky. Podmínky udržitelného rozvoje jsou předkládány na úrovni obvodu obce s rozšířenou působností k projednání radě obcí pro udržitelný rozvoj. Podmínky udržitelného rozvoje kraje jsou projednávány zastupitelstvem kraje. Je tak zajištěna povinná analýza všech relevantních jevů v území na celém území České republiky s dvouletou aktualizací.

Získávání analytických podkladů bude povinností veřejné správy a bude vyžadovat kvalifikované pracovníky. Předpokládá se, že pro úřady územního plánování budou potřební pro tuto činnost dva a pro krajský úřad tři noví pracovníci.

Výklad Ing. arch. Tunky doplňoval JUDr. Mareček. Odpoledne byl výklad věnován územně plánovací dokumentaci. V úvodu se Ing. arch. Tunka věnoval současné situaci. V současnosti územní plán velkého územního celku často supluje územní plán obce. Územní plán naopak často supluje podmínky územního rozhodnutí. Nadřízený orgán si tak často přisvojuje kompetence, které mu nepřísluší. Územně plánovací dokumentace musí mít také určitou míru flexibility, která vytváří prostor reálným zájmům jednotlivých investorů a developerů.

Územní plán vymezuje zejména zastavěné území obce a další zastavitelné plochy. Hlavní zásadou udržitelného územního rozvoje je zamezení neopodstatněného plošného rozšiřování sídel. Proto by se měl klást důraz na změny využití zastavěného území a vymezovat další zastavitelné plochy pouze tehdy, když jsou k tomu závažné důvody.

V dalším příspěvku se JUDr. Mareček věnoval územnímu rozhodnutí. Územní rozhodnutí lze v některých případech nahradit územním souhlasem. Územní souhlas postačí v zastavěných územích, pokud je oznámený záměr v souladu

s veřejnými zájmy. Již nebude možno sloučovat územní a stavební řízení. Rozšiřuje se okruh účastníků územního řízení, jeho účastníky budou i vlastníci bytů či dražebníci nemovitostí. Územní řízení bude veřejné v celém svém rozsahu. Pozemek, který je předmětem územního řízení, bude povinně označen cedulí. V zastavitelném a zastavěném území může stavební úřad rozhodnout o zjednodušeném územním řízení. Bude možno smluvně převést právo územního rozhodnutí na jinou osobu.

Dále podal JUDr. Mareček informace o regulačním plánu. Na rozdíl od současné praxe, kdy se regulační plány pořizovaly ojedinele, se předpokládá jejich širší uplatnění. Regulační plány budou přínosem, protože nahradí vybraná územní rozhodnutí. Územní plán vymezí na území obce plochy, jejichž rozvoj bude podmíněn zpracováním regulačního plánu. Pořízení regulačního plánu bude zpravidla iniciováno soukromým subjektem, který má zájem na využití území, tedy investorem anebo developerem.

Regulační plán se pořizuje na základě žádosti, kterou může podat kdokoliv. Součástí žádosti je i návrh regulačního plánu. Tímto opatřením se přispívá k reálnosti regulačního plánu, a ke snížení veřejných nákladů, protože návrh regulačního plánu hradí žadatel. Regulační plán se pořizuje také na návrh orgánu veřejné správy, anebo z podnětu obce. Předpokládá se několik typů regulačního plánu: regulační plán pro zastavěné území, regulační plán pro plochy přestavby, regulační plán pro zastavitelné plochy určené územním plánem a regulační plán pro nezastavěné území. Stanovit povinnost zpracovat regulační plán mohou i zásady územního rozvoje. V tomto případě pořizuje regulační plán kraj. Součástí žádosti o pořízení regulačního plánu je i návrh plánovací smlouvy, která upravuje zejména způsob financování technické infrastruktury a dohoda o parcelaci a návrh na směnu pozemků.

Poté následovalo vystoupení Ing. Sklenáře k problematice územně plánovací dokumentace na úrovni kraje, která se nazývá zásady územního rozvoje. Územní plánování bude mít ve sjednocené Evropě čtyři úrovně: evropskou, národní, regionální a lokální. Regionální úroveň územního plánování je jedna z nejdůležitějších, protože řeší mezistupeň mezi zájmy státu a zájmy obce. Tato úroveň je klíčová pro

plánování dopravy, nadřazené technické infrastruktury, sociální infrastruktury, ochranu přírody a krajiny a v neposlední řadě též pro řešení vztahů mezi obcemi. Pro regionální – krajskou územně plánovací dokumentaci platí princip subsidiarity – tj. princip řešení problémů na té úrovni, na které řešené problémy vznikají. Zásady územního rozvoje by se tedy neměly vměšovat do problematiky obcí, což je někdy problém současných územních plánů velkých územních celků. Zásady územního rozvoje (ZÚR) řeší zejména nadmístní zájmy. Je možno konstatovat, že nejnovější ÚPN VÚC aplikují tento přístup.

Většina krajů v současnosti začala pořizovat ÚPN VÚC pro území kraje, které jsou v podstatě předstupněm budoucích ZÚR. ZÚR jsou také významným nástrojem prosazování udržitelného územního rozvoje, a to jak z hlediska ochrany přírody a krajiny vymezením regionálních systémů ekologické stability, tak i při vyrovnávání sociálních a ekonomických rozdílů v rámci kraje. Týká se to zejména výstavby technické infrastruktury a zlepšování dostupnosti periferních území, což je klíčovým předpokladem ekonomického rozvoje. Trasy nadřazené dopravní infrastruktury se v ZÚR navrhuje v koridorech, přičemž upřesnění trasy je prováděno v územích a regulačních plánech. Návrh ZÚR posuzuje před schválením Rada vlády pro udržitelný rozvoj. Rada řeší zejména rozpory mezi kraji, rozpory mezi resorty, vliv uplatňování zásad na podmínky udržitelného rozvoje a stanovisko Ministerstva životního prostředí. ZÚR schvaluje zastupitelstvo kraje. Pořízení ZÚR bude povinné. Krajský úřad nejpozději do dvou let po schválení předkládá zprávu o jejich uplatňování a pořizuje jejich aktualizaci.

Poté vystoupil Ing. arch. Tunka s informací o Politice územního rozvoje. Politika územního rozvoje není v pojetí nového stavebního zákona územně plánovací dokumentací (jako je tomu např. na Slovensku), ale celostátní strategií, která stanoví zásady, jak naplňovat cíle a úkoly územního plánování s ohledem na udržitelný rozvoj. Politika územního rozvoje je národním koordinačním nástrojem pro tvorbu koncepcí jiných ministerstev. Politiku územního rozvoje (PÚR) pořizuje Ministerstvo pro místní rozvoj, projednává Rada vlády pro udržitelný rozvoj

a schvaluje vláda. PÚR se aktualizuje každé dva roky.

Ing. Alena Navrátilová, ředitelka Ústavu územního rozvoje, informovala o dosavadním postupu prací na návrhu PÚR a prezentovala předběžný návrh dokumentovaný na návrhu hlavního výkresu.

Závěrem prvního dne konference vystoupil Ing. Sklenář s informací o procesu zavádění nového stavebního zákona do praxe, což je upraveno v ustanoveních přechodných a závěrečných. Po nabytí účinnosti zákona poskytnou povinné subjekty (orgány veřejné správy a vlastníci veřejné infrastruktury) do šesti měsíců údaje o území úřadům územního plánování. Týká se to zejména polohopisu významných prvků v území. Přesnější údaje (podélné profily a příčné řezy komunikací) poskytnou do 5 let.

Úřady územního plánování a krajské úřady pořídí územně analytické podklady pro svá správní území do 12 měsíců od nabytí účinnosti zákona. Úřady územního plánování a krajské úřady prověří aktuálnost urbanistických studií, územních generelů a územních prognóz. Úřad, který potvrdil jejich aktuálnost, je zapíše do evidence územně plánovací činnosti. Po zveřejnění zápisu se budou považovat za územní studie podle nového zákona.

Územně plánovací dokumentace pořízená před rokem 1992 pozbude své účinnosti za 3 roky po nabytí účinnosti nového zákona. Do dvou let po nabytí účinnosti zákona pořídí MMR Politiku územního rozvoje.

Krajské úřady prověří územní plány velkých územních celků z hlediska jejich aktuálnosti. Aktuální a platné záměry budou převedeny do zásad územního rozvoje. Krajské úřady pořídí do tří let od nabytí účinnosti zákona zásady územního rozvoje pro svá správní území. Platné územní plány obcí a regulační plány se do tří let upraví podle požadavků nového zákona, anebo nahradí novou územně plánovací dokumentací.

Fyzické osoby, které budou vykonávat ke dni nabytí účinnosti územně plánovací činnost na ministerstvu, krajském úřadě nebo obci a budou mít osvědčení odborné způsobilosti, budou mít kvalifikační předpoklady pro svou činnost. Řízení zahájená před účinností zákona se dokončí podle dosavadních předpisů, s výjimkou staveb, u kterých nově postačí ohlášení, s výjim-

kou řízení o přestupku a správním deliktu, bude-li nová úprava pro obviněného příznivější, anebo nebude-li se přestupek a správní delikt považovat podle nové úpravy za porušení stavební kázně.

V rámci zmocňovacího ustanovení se navrhuje celkem 12 vyhlášek, z nichž některé budou zcela nové. Bude to např. vyhláška o obecných požadavcích na využití území, náležitosti dohody o parcelaci, náležitosti návrhů žádostí, ohlášení a oznámení, vyhláška o dokumentaci staveb, způsob kontroly stavby a další.

Závěrem prvního dne konference byla uspořádána diskuse. Z diskusních příspěvků stojí za zmínku dotaz Ing. Burdycha, zda opatření obecné povahy podle správního řádu nebude „měkčí“ než rozhodnutí. Dále vystoupil Ing. arch. Koubek, který vyslovil názor, že povinné územně analytické podklady jsou jedinečnou příležitostí pro zavedení jednotného geografického informačního systému (GIS). Na tento dotaz odpověděl Ing. arch. Tunka, že územně analytické podklady nemohou být pouhým GISem, protože musejí obsahovat i popis a výklad jednotlivých jevů.

Druhý den konference byl věnován stavebnímu řádu.

V úvodu vystoupil JUDr. Vedral jako zástupce Ministerstva vnitra a popsal obecné vztahy stavebního zákona ke správnímu řádu.

Dále vystoupila JUDr. Vobrátilová, která se věnovala definování základních pojmů a orgánům zodpovědných za uplatňování stavebního řádu.

V základních pojmech se objevuje nový pojem „vybraná činnost ve výstavbě“. Je rozšířen pojem „stavba“. Stavbou se rozumí i její část a výrobek, který plní funkci stavby. Terénní úpravy nejsou taxativně vyjmenovány. Termíny „zařízení“, „údržba stavby“ a „věcná práva“ budou mít širší rozsah. Novými pojmy budou „stavební firma“, „stavbyvedoucí“, „stavební dozor“ a „dotčený správní úřad“. Upouští se od vymezení drobných a jednoduchých staveb.

Pro obecné stavební úřady se navrhuje dvě varianty: v obou variantách jsou ministerstvo a krajský úřad vždy stavebním úřadem. Obecným stavebním úřadem je vždy také magistrát statutárního města a úřady jeho městských částí. Varianty se liší u ostatních typů obcí: podle první varianty se určují stavební úřady v pověřených

obcích zvláštním zákonem; podle druhé varianty to budou obecní úřady, které ke konci roku vykonávaly činnost stavebního úřadu a to po dobu nejméně tří let. Správní obvod přitom musí mít více než 3 000 obyvatel. Opouští se současný princip působnosti obcí, které nejsou stavebním úřadem. Vyhrazení pravomocí stavebního úřadu bude však shodně se stávajícím zákonem. Pro stavební povolení se vymezuje nový institut – zkrácené stavební řízení.

V návrhu nového stavebního zákona se upouští od vymezení drobných a jednoduchých staveb. Místo toho jsou taxativně vyjmenovány druhy staveb, které nevyžadují stavební povolení. Pro ohlášené staveb a stavebních úprav je navržen nový postup, kdy stavební úřad vydá na ohlášenou stavbu písemné sdělení formou souhlasu. Pokud však stavební úřad určí, že ohlášenou stavbu je možno provést na základě stavebního povolení, určí také, které podklady chybí. Dnem jejich doplnění je zahájeno stavební řízení. Stavební povolení nevyžadují také stavby, které se prodávají jako hotové výrobky a nevyžadují podsklepení.

Stavební řízení se liší od jiných právních řízení tím, že okruh účastníků je omezen. Účastníkem řízení není nájemce pozemku. Změnou oproti současnému zákonu je ustanovení, podle kterého se stavební řízení zastaví, pokud není projektová dokumentace zpracována v souladu s regulačním plánem, územním rozhodnutím anebo s územním souhlasem.

Oznámení o zahájení stavebního řízení musí být do 7 kalendářních dnů, nikoliv pracovních, jak bylo dosud. Koncentrační zásada praví, že není možno předepisovat něco, co určuje jiný zákon anebo vyhláška.

Ke stanovisku dotčeného správního úřadu, které překračuje rozsah působnosti, anebo které je v rozporu s platným územním rozhodnutím anebo územním souhlasem, stavební úřad nepřihlíží. Ve stavebním povolení se nově stanovuje fáze výstavby. Již nebude existovat klasická kolaudace. Stavebník pouze oznámí záměr započít s užíváním stavby. Je možno schválit změnu stavby při kontrolní prohlídce. Rozhodnutí se používá pouze v případech zákazu užívání stavby.

Osvědčení k užívání stavby se užívá u staveb, jež nemohou budoucí uživateli ovlivnit (nemocnice, školy apod.). Toto osvědčení nemá formu rozhodnutí. Předčasné užívání stavby musí schválit stavební úřad.

Nově se stanoví užívání „knihy o provozu stavby“, kterou je povinen vést majitel od vydání stavebního povolení po dobu trvání stavby.

Dále vystoupil stavitel Doležal, který osvětlil principy nového stavebního zákona z hlediska ochrany veřejných zájmů. Je výslovně uvedeno, co se míní veřejným zájmem a k čemu má stavební úřad ve veřejném zájmu kompetence. Novinkou je nárok na stavební příspěvek, který obdrží stavebník, jemuž stavební úřad nařídí provedení nezbytných stavebních úprav. Další novinkou je výzva stavebního úřadu k provedení udržovacích prací. Po výzvě teprve následuje řízení. U vyklizení staveb se řízení redukuje na zjištění stavu kontrolní prohlídkou a vydání ústního příkazu k vyklizení. Mění se také podmínky pro opatření na sousedním pozemku anebo stavbě. Tato věc se řeší až tehdy, nedojde-li k dohodě mezi sousedy.

Novým právním institutem je autorizovaný inspektor. Pro přiznání funkce autorizovaného inspektora je nutná poměrně náročná zkouška a přiměřeně vysoký poplatek. Inspektor odpovídá za kvalitu a musí být pojištěn. Titul investora budou udílet příslušné komory.

U staveb prováděných z financí veřejného rozpočtu je stavebník povinen zajistit technický dozor investora. Další novou funkcí bude koordinátor bezpečnosti a ochrany zdraví při práci. Pro tuto oblast se v současnosti připravuje nový zákon. Zvyšuje se odpovědnost projektanta; projektant odpovídá za úplnost, správnost a proveditelnost projektu.

Závěrem konference vystoupila JUDr. Sedláčková, která poskytla informaci o přípravě zákona o vyvlastnění. Paragrafové znění by mělo být předloženo do 30. 6. 2004 do vlády. Zákon obsahuje určování náhrad za vyvlastnění, proces vyvlastňovacího řízení, základní podmínky vyvlastnění ve veřejném zájmu. Zkracuje se procesní lhůta ze 2 let na 1 rok. Je snaha, aby proces vyvlastnění byl oddělen od stavebního zákona. Vyvlastnění nebudou provádět stavební úřady, ale speciální vyvlastňovací úřady při obecních úřadech. Rozhodnutí o vyvlastnění bude přezkoumatelné soudem.

Konference byla ukončena vystoupením JUDr. Vobrátilové, která pojednala

o přestupcích a správních deliktech. Zásadou je, že se již nečiní rozdíl mezi fyzickou a právnickou osobou při udělování sankcí. Prokáže-li se, že právnická osoba vynaložila veškeré úsilí k tomu, aby porušení právnické povinnosti zabránila, neodpovídá za správní delikt. Pokuty vymáhá obecní úřad, který je uložil.

V následující diskusi účastníci konference vyjádřili názor, že navrhovaný

zákon je příliš „měkký“ a že by mělo docházet k demolicím černých staveb.

Je možno konstatovat, že konference byla úspěšná. Důkazem je nejenom vysoká účast, ale i formální i neformální diskuse během přestávek a také značné znalosti účastníků o návrhu nového zákona. Přispěla k tomu rozsáhlá informační kampaň včetně internetové diskuse a také

kvalitní podkladové materiály, které poskytlo účastníkům konference MMR ve spolupráci s Ústavem územního rozvoje. Úspěchu konference přispělo i kvalitní ubytování v nedalekém hotelu Moskva a společenský večer se zástupci Zlínského kraje.

-jm-