

Nový stavební zákon o územním plánování a stavebním řádu

Vybrané referáty z 15. celostátní konference o územním plánování a stavebním řádu
Praha, 10.–11. listopadu 2005

Nový stavební zákon o územním plánování a stavebním řádu

Vybrané referáty z 15. celostátní konference o územním plánování a stavebním řádu
Praha, 10.-11. listopadu 2005

© **MINISTERSTVO PRO MÍSTNÍ ROZVOJ**

© **ÚSTAV ÚZEMNÍHO ROZVOJE**

Upozornění:

Veškeré referáty se vztahují na znění zákona ke dni konání konference. V průběhu dalšího projednávání a připomínkování byly v návrhu zákona provedeny další změny, a to jak z hlediska terminologie, tak i věcného obsahu.

Redakce

Zahájení

15. celostátní konference o územním plánování a stavební řádu – zahajovací projev / Jaroslav Král	3
--	----------

Úvodní informace

Zákon o změně zákonů v souvislosti s přijetím stavebního zákona a zákona o vyvlastnění / Hana Bártová	4
Zákon o odnětí nebo omezení vlastnického práva k pozemku nebo ke stavbě (zákon o vyvlastnění) / Hana Bártová	6

Územní plánování

Základní teze nového stavebního zákona / Jana Machačková	8
Územní plánování v novém stavebním zákoně / Alena Navrátilová	13
Územně analytické podklady (Modelový postup podle návrhu nového stavebního zákona) / Jiří May	17
Zkušenosti s modelovým pořízením územně analytických podkladů v podmínkách obce s rozšířenou působností Kyjov / Bedřich Kubík	19
Udržitelný rozvoj v novém stavebním zákoně (Vývoj pojmu udržitelný rozvoj) / Josef Markvart	21
Nové pojetí územního řízení / Ivan Svoboda	25
Důvody úpravy posuzování vlivů na životní prostředí v novém stavebním zákoně / Petr Lepeška	28
Postupy při územním rozhodování při existenci různých nástrojů územního plánování / Miriam Blažková	33
Postavení obce v procesu územního plánování dle návrhu nového stavebního zákona (Obce jako orgán územního plánování) / Marie Tomíšková	38
Regulační plán (Základní koncepční nástroj územního plánování obce) / Jana Machačková	43

Stavební řád

Nový správní řád a návrh stavebního zákona (Stručný nástin obsahu nového správního řádu a jeho vztah k návrhu stavebního zákona) / Josef Vedral	45
--	-----------

15. celostátní konference o územním plánování a stavební řádu – zahajovací projev

Vážené dámy a vážení pánové,

dovoluji, abych vás srdečně přivítal na 15. celostátní konferenci o územním plánování a stavebním řádu na téma „Návrh nového stavebního zákona“, jejímž pořadatelem je Ministerstvo pro místní rozvoj. Konference je pracovním setkáním pracovníků státní správy a samosprávy a dalších odborníků, zabývajících se problematikou územního plánování a stavebního řádu. Stalo se již tradicí, že se tato neformální pracovní setkání uskutečňují jednou za dva roky, a pokaždé v jiném městě se zajímavým urbanistickým a architektonickým charakterem. V roce 2003 byl tímto hostitelským městem Zlín, pro konání letošní konference byla vybrána Praha.

Účelem letošní konference je seznámit účastníky s obsahem nově navrhované právní úpravy stavebního práva, která je projednávána v Poslanecké sněmovně Parlamentu České republiky, a stavem legislativního procesu.

Vláda svým usnesením č. 609 ze dne 25. května 2005 schválila návrh zákona o územním plánování a stavebním řádu, jehož předkladatelem je Ministerstvo pro místní rozvoj, a spolupředkladateli Ministerstvo vnitra a Ministerstvo životního prostředí. V současné době je návrh zákona ve druhém čtení v Poslanecké sněmovně Parlamentu České republiky. Naším cílem je, aby zákon nabyl účinnosti k 1. lednu 2007.

Nezbytnost vypracování této nové právní úpravy vyplynula z několika důvodů. Je to zejména skutečnost, že stávající stavební zákon přijatý v roce 1976 již nevyhovuje současným potřebám praxe. Další důvod byl vyvolán v souvislosti se začleněním naší země do struktur Evropské unie a do společného trhu. Nema-
lý vliv na nutnost nové právní úpravy měla i reforma veřejné správy.

Návrh zákona přispěje k zásadnímu zjednodušení a zefektivnění investiční výstavby, aniž by snižoval ochranu životního prostředí a přírody. Respektuje požadavky Aarhuské úmluvy o zajištění účasti veřejnosti na rozhodování změnách v území, které mají zásadní vliv na životní prostředí. Návrhem tohoto

zákona se naplňuje i Evropská úmluva o krajině, která ukládá právně uznat krajinu jako základní složku prostředí, výraz rozmanitosti přírodního a kulturního dědictví. Způsobem obdobným ostatním zemím EU bude nový stavební zákon zajišťovat podmínky pro udržitelný rozvoj území, pro ochranu a rozvoj jeho hodnot a umožňovat přípravu a realizaci potřebných změn v území. Významně přispěje k rozvoji regionů i obcí, bytové výstavby i cestovního ruchu, k vytvoření lepších podmínek pro spolupráci soukromého a veřejného sektoru na zhodnocování a rozvoji území.

Návrh stavebního zákona zjednodušuje a zrychluje dosavadní povolovací řízení, některé administrativní úkony vůbec vypouští nebo snižuje jejich formálnost, zintenzivňuje kontrolu nad prováděním staveb a tím umožňuje jejich bezodkladné užívání. Cílem je i to, aby správní řízení vedená stavebními úřady byla využívána jen v odůvodněných případech a aby se zracionalizoval rozsah nezbytné administrativy. K řešení problému součinnosti státní správy velkou měrou přispělo přijetí nového správního řádu. Ten nově upravuje postupy a zavádí nové instituty, které si vyžádaly výrazné změny v dosavadní právní úpravě územního plánování a stavebního řádu.

Smyslem nové právní úpravy, vycházející ze zkušenosti a praxe ostatních evropských zemí, je posílit právní jistoty občanů a investorů v řízeních podle stavebního zákona a umožnit obcím a krajům ve vzájemné spolupráci rozhodovat o rozvoji jejich území, a stanovit jasná, přehledná a srozumitelná pravidla pro součinnost veřejné správy a soukromého sektoru při zhodnocování území. Nový stavební zákon by ve svých důsledcích měl rovněž přispět k rozvoji regionů a obcí, bytové výstavby i cestovního ruchu.

Věřím, že tato očekávání nový zákon o územním plánování a stavebním řádu v budoucnu splní.

Děkuji za pozornost.

*JUDr. Jaroslav Král, CSc.
1. náměstek ministra pro místní rozvoj*

Zákon o změně zákonů v souvislosti s přijetím stavebního zákona a zákona o vyvlastnění

Dovolte mi Vás stručně seznámit s vládním návrhem zákona o změně zákonů v souvislosti s přijetím stavebního zákona a zákona o vyvlastnění (dále budu hovořit zkráceně o „změnovém“ zákonu). Příprava tohoto návrhu probíhala současně s přípravou návrhu stavebního zákona a zákona o vyvlastnění. Rovněž tento návrh, obdobně jako návrh stavebního zákona, byl zpracován ve spolupráci se spolupředkladateli, tj. s Ministerstvem životního prostředí a Ministerstvem vnitra. V současné době je vládní návrh „změnového zákona“ projednáván v Poslanecké sněmovně Parlamentu České republiky, konkrétně ve Výboru pro veřejnou správu, regionální rozvoj a životní prostředí. Pro Vaši informaci se jedná o Parlamentní tisk č. 999.

Důvodem vypracování návrhu změnového zákona byla nutnost řešit vztah nového stavebního zákona k právním předpisům, kterých se změna právní úpravy na úseku územního plánování a stavebního řádu dotkne. Předkládaným návrhem zákona o změně některých zákonů souvisejících s přijetím stavebního zákona a zákona o vyvlastnění se mění cca 50 právních předpisů. Současná nejednotná právní úprava vztahu stavebního zákona a ostatních právních předpisů svojí malou přehledností, roztržitostí a řadou dílčích správních řízení v téže věci v mnoha případech značně ztěžuje proces pořizování územně plánovací dokumentace i jednotlivá správní řízení vedená podle stavebního zákona.

Jednou ze zásadních změn navrhované úpravy stavebního zákona oproti stávajícímu stavu je koncepčně nově pojatá spolupráce dotčených orgánů, které při pořizování územně plánovací dokumentace, při územním řízení, stavebním řízení nebo jiném řízení podle stavebního zákona hájí veřejné zájmy podle zvláštních právních předpisů.

Zvláštní předpisy jsou měněny zejména v těchto směrech:

- Ustanovení zvláštních zákonů upravující působnost a pravomoc dotčených orgánů se mění tak, aby byla v souladu s koncepcí vládního návrhu stavebního zákona. Odstraňují se ustanovení speciálních záko-

nů ukládající upřednostnit zájem jednoho odvětví před zájmy všech ostatních. Bez této změny by byly znemožněny koordinace využívání území a hledání společného řešení ve veřejném zájmu.

- Návrh stavebního zákona pojmá oproti stávající právní úpravě koncepčně jinak spolupráci dotčených orgánů s orgány územního plánování při pořizování územně plánovací dokumentace a se stavebními úřady ve správních řízeních podle stavebního zákona. Koncepce plně vychází ze správního řádu (tj. zákona č. 500/2004 Sb.). Stanoviska a souhlasy dotčených orgánů, na které navazuje správní rozhodnutí podle stavebního zákona, zásadně nebudou nadále vydávána formou samostatného správního rozhodnutí, ale jako závazné stanovisko podle správního řádu. Tato stanoviska budou závazná pro orgány územního plánování a stavební úřady, pokud nebude rozpor mezi nimi řešen podle správního řádu.
- Stanoviska dotčených orgánů, která jsou uplatňována při projednávání politiky územního rozvoje nebo územně plánovací dokumentace, nebudou vydávána správním rozhodnutím. Tato stanoviska jsou pro orgány územního plánování závazná, rozpory mezi nimi jsou řešeny podle správního řádu. Vydávání správních rozhodnutí v průběhu projednávání politiky územního rozvoje nebo územně plánovací dokumentace by znemožňovalo koordinaci využívání území a hledání optimálního řešení ve veřejném zájmu.
- Někteří vlastníci inženýrských sítí mají fakticky možnost, dle současných právních předpisů, blokovat v ochranných pásmech jakoukoliv činnost, tedy např. i křížení této sítě liniovou veřejně prospěšnou stavbou celostátního významu. Novely příslušných zákonů odnímají těmto vlastníkům právo veta, ale ponechávají jim možnost stanovovat podmínky z hlediska bezpečnosti provozu zařízení i osob a účinné ochrany jejich práv.
- Do zvláštních zákonů, které nemají konkrétní ustanovení týkající se působnosti a pravomoci dotčených orgánů při projednávání územně plánovací dokumentace a v územním, stavebním nebo jiných řízeních podle stavebního zákona, jsou potřebná ustanovení doplňována.

- Namísto současného schvalování územně plánovací dokumentace a vyhlášení její závazné části se napříště počítá s vydáváním územně plánovací dokumentace jako opatření obecné povahy podle správního řádu.
- Upravuje se terminologie zvláštních zákonů tak, aby byla v souladu s návrhem stavebního zákona, zejména pokud jde o názvy územně plánovacích dokumentací, zastavěného území a kolaudačního souhlasu.

Závěrem pouze shrnuji, že podstatou návrhu změnového zákona je především úprava působnosti a součinnosti orgánů územního plánování a stavebních úřa-

dů s dotčenými orgány v postupech a řízeních podle stavebního zákona. Cílem navrhovaných změn je dosáhnout souladu mezi stavebním zákonem a zvláštními právními předpisy tak, aby na jedné straně zůstala zachována ochrana veřejných zájmů v řízeních vedených podle stavebního zákona, ale na druhé straně byly odstraněny zbytečné administrativní procedury, které přípravu investiční výstavby neodůvodněně prodlužují a zdražují. Provedené úpravy v žádném případě nevedou ke snížení kvality stanovisek vydávaných dotčenými orgány ani nemají vliv na jejich závaznost. Vládní návrh změnového zákona umožňuje hledat optimální využití území a koordinovat záměry jednotlivých odvětví při zachování hodnot území.

Ing. arch. Hana Bártová
Odbor územního plánování MMR

Zákon o odnětí nebo omezení vlastnického práva k pozemku nebo ke stavbě

(ZÁKON O VYVLASTNĚNÍ)

Dovolte mi ve stručnosti informovat o hlavních změnách, které oproti stávající právní úpravě přináší návrh nového zákona o odnětí nebo omezení vlastnického práva k pozemku nebo ke stavbě (zákon o vyvlastnění).

Vyvlastnění je institut, který je v našem právním řádu upraven dlouho, stejně tak ho znají i okolní státy. Vyvlastňování pro účely stavění železnic a provozování jízdy po nich se například dělo podle zákona č. 30 z roku 1878. Bez tohoto institutu se vývoj společnosti neobejde.

Při přípravě nového zákona byl kladen důraz zejména na to, aby vyvlastňování nemohlo být zneužíváno, aby k němu bylo přistupováno zcela výjimečně a jen v krajním případě tam, kde nebylo možné potřebná práva získat dohodou, aby byly upraveny jednoznačně podmínky vyvlastnění a zrušení rozhodnutí o vyvlastnění, a aby jednotlivci, který ustupuje zájmům veřejným, byla zaručena spravedlivá náhrada vyrovnávající mu újmu způsobenou vyvlastněním.

Náhrada

- Zásadní změně bylo třeba podrobit stanovení výše náhrady za pozemek nebo stavbu.
- Vedle náhrady za vlastní pozemek či stavbu umožnit dále poskytování náhrady za účelně vynaložené náklady.
- Umožnit poskytování náhrady za odnětí vlastnického práva i jinou formou než peněžní, tj. v jiném pozemku nebo stavbě.

V současnosti je náhrada za vyvlastnění poskytována podle vyhlášky č. 122/1984 Sb., která je překonaná a tak náhrada zjišťovaná podle této vyhlášky mohla být v mnoha případech výrazně odlišná od ceny v místě obvyklé, které by vyvlastňovaný docílil při smluvním převodu. Proto podle návrhu zákona náleží vyvlastňovanému za odnětí vlastnického práva náhrada ve výši obvyklé ceny pozemku nebo stavby, včetně všech jejích součástí a příslušenství.

Obvyklou cenou je podle zákona o oceňování majetku cena, která by byla dosažena při pro-

dejích stejného popřípadě obdobného majetku v obvyklém obchodním styku v tuzemsku ke dni ocenění.

Vedle toho vyvlastňovanému náleží náhrada nákladů, které účelně vynaloží následkem a v souvislosti s vyvlastněním (jako např. stěhovací náklady, náklady spojené se změnou místa podnikání).

Nově se při odnětí vlastnického práva umožňuje namísto náhrady peněžní poskytnutí náhrady v jiném pozemku nebo stavbě.

Příslušnost

O omezení nebo odnětí vlastnického práva budou i nadále rozhodovat správní orgány, nikoliv soudy, ale příslušnost k vedení vyvlastňovacího řízení se mění. Oproti dosavadnímu stavu, kdy jsou příslušné vést vyvlastňovací řízení obecné stavební úřady, kterých je přes 700, nová právní úprava tento stav reguluje. Řízení povedou vyvlastňovací úřady, u kterých je zajištěn předpoklad kvalifikovaného rozhodování a budou jimi:

- obecní úřady obcí s rozšířenou působností,
- Magistrát hlavního města Prahy,
- Magistráty územně členěných statutárních měst.

V Praze a statutárních městech nemůže být působnost vyvlastňovacího úřadu přenesena statutem na městské části nebo městské obvody.

Rozšiřují se určité prostředky předcházející případné podjatosti v rozhodování.

Ústředním orgánem státní správy v otázkách vyvlastnění bude Ministerstvo pro místní rozvoj.

Soudy

Návrh nově upravuje projednávání vyvlastnění v řízení před soudem; stanoví příslušnost krajským soudům k řízení ve věci vyvlastnění, která má být projednána v občanském soudním řízení a stanoví lhůtu pro podání žaloby.

Vzhledem k tomu, že vyvlastnění představuje závažný zásah do základního práva, zákon výslovně stanoví, že **podáním žaloby se odkládá právní moc a vykonatelnost rozhodnutí vyvlastňovacího úřadu.**

Zamezení dispozice

Zákon přijal opatření k zamezení neodůvodněného prodlužování vyvlastňovacího řízení.

Dosavadní praxe ukázala nedostatečnost současné právní úpravy v tom, že nijak nezamezuje (mnohdy účelovým) převodům pozemku nebo stavby v průběhu vyvlastňovacího řízení a tím např. i odsunu realizace významných investic.

Zákon proto výslovně stanoví, že právní úkony, kterými vyvlastňovaný po doručení uvědomění o zahájení vyvlastňovacího řízení převádí, pronajímá nebo jinak zatěžuje pozemek nebo stavbu, které se vyvlastnění týká, jsou neplatné.

Dále zákon například nově

- **stanoví, kdy vyvlastnění není přípustné:**
 - byl-li pozemek nebo stavba pojat do soupisu majetku patřícího do konkursní podstaty,
 - byl-li podle usnesení soudu nařízen výkon rozhodnutí prodejem pozemku nebo stavby,
 - byl-li podle exekutorského příkazu nařízen prodej pozemku nebo stavby,
 - patří-li pozemek nebo stavba do majetku zůstavitele, u něhož byla nařízena likvidace dědictví,
 - provádí-li se dražba pozemku nebo stavby podle zvláštních právních předpisů
 - je-li pozemek předmětem výměny pozemku podle stavebního zákona,
- **řeší otázky spojené s vypořádáním práv třetích osob, která vážnou na předmětu vyvlastnění a náhradu za tato práva, pokud vyvlastněním zaniknou:**
 - právo nájmu bytu vyvlastněním nezaniká,
 - vyvlastněním zanikají zástavní a podzástavní právo váznoucí na pozemku nebo stavbě a zajišťovací převod práva týkající se pozem-

ku nebo stavby; zánikem těchto práv se dosud nesplatné zajištěné pohledávky stávají splatnými,

- nájem pozemku nebo stavby a jejich částí nebo věcné břemeno váznoucí na pozemku nebo stavbě vyvlastněním zanikají jen tehdy, pokud veřejný zájem nevyžaduje, aby i po vyvlastnění pozemek nebo stavbu nadále zatěžovaly,

- **podrobněji upravuje řízení o vyvlastnění:**

- náležitosti žádosti i rozhodnutí,
- okruh účastníků vyvlastňovacího řízení,
- způsob pořízení znaleckého posudku (kdo jej pořídí, kdo hradí),
- povinnost umožnit pořízení znaleckého posudku),
- speciální důvody pro přerušení a zastavení vyvlastňovacího řízení.

Nový zákon o vyvlastnění bude respektovat účely vyvlastnění stanovené jinými zákony (například zákon o státní památkové péči, zákon lázeňský, energetický, horní, o pozemních komunikacích, zákon stavební).

Nedotkne se zvláštní právní úpravy uvedené v zákoně č. 222/1999 Sb., o zajišťování obrany České republiky.

Zrušena musí být vyhláška č. 122/1984 Sb., o náhradách při vyvlastnění staveb, pozemků, porostů a práv k nim, protože neodpovídá nové koncepci poskytování náhrady za vyvlastňované pozemky či stavby.

Nepředpokládá se žádný právní předpis k provedení zákona o vyvlastnění.

Náležitosti žádosti i náležitosti rozhodnutí jsou přímo součástí návrhu zákona.

Podpůrně se ve vyvlastňovacím řízení postupuje podle správního řádu.

Novou právní úpravou vyvolané nutné změny jiných zákonů jsou součástí samostatného zákona o změně některých zákonů souvisejících se stavebním zákonem a zákonem o vyvlastnění.

Účinnost zákona je navrhována k 1. 1. 2007 shodně s novým stavebním zákonem.

*Ing. arch. Hana Bártová
Odbor územního plánování MMR*

Základní teze nového stavebního zákona

Chtěla bych vás ve stručnosti seznámit s tím, jak probíhaly práce na novém zákoně o územním plánování a stavebním řádu a především s jeho obsahem a základními tezemi. Úvodem chci pozornit, že půjde spíše o jakýsi úvod a stručné seznámení s návrhem nového stavebního zákona.

O nové právní úpravě na úseku územního plánování a stavebního řádu bylo rozhodnuto na základě prověření, že platná právní úprava této oblasti, která vychází z koncepce navržené v polovině 70. let minulého století, již nevyhovuje současným podmínkám rozvoje této společnosti, a to i přesto, že po roce 1989 byla vypracována řada jeho novel. Poslední velká novela byla zpracována v roce 1998 a hned poté bylo přistoupeno ke zpracovávání věcného záměru nového stavebního zákona. Zkušenosti s aplikací stavebního zákona a nedostatky zjištěné v rámci provedené analýzy platné právní úpravy byly natolik principiální, že je bylo možné odstranit pouze koncepčně novou úpravou.

Pouze pro upřesnění chci doplnit, že spolupředkladateli nového SZ jsou Ministerstvo životního prostředí a Ministerstvo vnitra.

Usnesením č. 612 ze dne 20. června 2001 schválila vláda věcný záměr stavebního zákona, na jehož základě pak byly zahájeny práce na paragrafovém znění návrhu. Zároveň musel být zpracován i samostatný zákon o odnětí nebo omezení vlastnického práva k pozemku nebo ke stavbě (tj. zákona o vyvlastnění). Současně však bylo nezbytné řešit i vztah ke všem právním předpisům, kterých se změna stavebního práva dotkne, a to zpracováním návrhu dalšího samostatného zákona a to zákona o změně některých zákonů souvisejících se stavebním zákonem a se zákonem o vyvlastnění.

Návrh stavebního zákona je výsledkem náročných a složitých prací, během kterých bylo nutné hledat nejrůznější kompromisy mezi často velmi protichůdnými požadavky, a to především ze strany resortů. Tato velmi náročná jednání probíhala od roku 2001, kdy byl schválen věcný záměr a byla završena návrhem

zákona o územním plánování a stavebním řádu, který schválila vláda svým usnesením č. 609 ze dne 25. května 2005.

Nový stavební zákon by měl do budoucna plnohodnotně nahradit stávající právní úpravu. Jeho zpracování představuje kromě jiného i významný krok k završení reformy veřejné správy.

V průběhu celé přípravy všech tří zákonů, tj. stavebního zákona, změnového zákona i zákona o vyvlastnění, byly na webových stránkách MMR tyto návrhy publikovány, a to vždy v aktuálním stavu. Všichni, kdo měli zájem, se s návrhy mohli průběžně seznámat.

Stavební zákon je zejména procesním předpisem, avšak neupravuje postupy a procesy na úseku územního plánování a stavebního řádu úplně. Vychází z nového správního řádu, tj. zákona č. 500/2004 Sb. Přijetí nového správního řádu bylo pro nový stavební zákon rozhodující a nový SZ svojí úpravou na úpravu obsaženou ve správním řádu navazuje. Správní řád obsahuje speciální právní úpravu. Stavební zákon pak upravuje v nezbytné míře pouze odchylky, které jsou vzhledem ke specifické povaze řešených vztahů nutné.

Je nutné připomenout, že jde o právní normu, která je oproti současné právní úpravě, tj. úpravě obsažené v zákoně č. 50/1976 Sb., koncepčně nová. Jsou zde obsaženy nejen nové instituty, které platný zákon nezná, ale také navrženy nové postupy a procesy. Z těchto důvodů bude i uvedení nového stavebního zákona do praxe poněkud náročnější a složitější. Veřejnost, odborníci soukromého sektoru, ale i pracovníci veřejné správy se budou muset s nově navrženou koncepcí nového stavebního zákona pečlivě seznámit a následně správně tento zákon aplikovat v praxi.

Doba nabytí účinnosti nového stavebního zákona se předpokládá ke dni 1.1.2007. Pokud vše bude probíhat podle našich předpokladů, tzn. že zákon bude přijat v nejbližší době, pak by tu měl být dostatečný prostor k tomu, tzn. dostatečně dlouhá legisvakance,

aby se veřejná správa mohla s tímto zákonem seznámit a sžít se s ním.

Ve lhůtě od schválení zákona do doby nabytí jeho účinnosti by také měly být v podstatě dopsány prováděcí právní předpisy, které v nezbytné míře právní úpravu obsaženou v zákoně doplňují. V současnosti jsou rozpracovány. Dokončeny a doladěny mohou být až po té, co bude schváleno znění nového SZ.

Je nezbytné upozornit i na to, že byly zahájeny práce na metodických pomůckách, které by měly usnadnit práci s novým zákonem a měly by pomáhat při jeho aplikaci.

Pokud jde o hlavní principy nového stavebního zákona, pokusím se upozornit pouze na ty nejdůležitější a to jak na úseku územního plánování, tak i na úseku stavebního řádu.

Na úseku územního plánování

1. Návrh zákona respektuje stávající členění působností na úseku územního plánování, zavedené reformou veřejné správy v roce 2001, tj. funkční model rozhodování obcí a krajů v kombinaci samostatné a přenesené působnosti, kdy pořizování ÚPD bude v přenesené působnosti a její schvalování v samostatné působnosti.
2. Návrh zákona zavádí do procesu pořizování a schvalování ÚPD opatření obecné povahy, které se jako nový institut objevuje v § 171 a násl. nového správního řádu. Opatření obecné povahy představuje akt veřejné správy, který svou povahou není individuálním správním aktem ani právním předpisem, ale úkonem v určité věci, který se přímo dotýká práv, povinností nebo zájmů blíže neurčeného okruhu osob, což vyhovuje koncepci právní úpravy navržené v novém stavebním zákoně. Záměrem úpravy schvalování ÚPD je využití opatření obecné povahy, které kromě jiného umožňuje určitou formu přezkumu, včetně možnosti podat správní žalobu vlastníky pozemků nebo zástupcem veřejnosti a to v případě, že vlastníci tvrdí, že byli na svých právech zkráceni. Pak mohou podat návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části, tzn. návrh na zrušení ÚPD nebo její části.
3. Návrhem zákona dochází k nastolení a popsání rovných podmínek vztahu: centrální úřady – kraje – obce; tzn. že pravomoci jsou rozděleny na úrovni obcí a na úrovni otázek nadmístního významu. Kromě úpravy postavení a kompetencí orgánů územního plánování je v návrhu zákona obsažena i úprava zřizování a postavení zvláštních orgánů, jako např. Rady obcí pro udržitelný rozvoj.

4. Je zajištěn přístup veřejnosti k informacím o území.
5. Veřejnost má zajištěnu svoji účast v postupech a řízeních podle SZ – a to tradičně při projednávání ÚPD a nově zejména ve veřejném územním řízení.
6. S tím souvisí i zavedení zvláštního institutu zástupce veřejnosti, kterému je svěřeno oprávnění podávat námítky a také všechny řádné a mimořádné opravné prostředky. Účelem této úpravy je zajistit laické veřejnosti možnost účasti na projednávání ÚPD a v územním řízení.
7. Nově jsou pojaty kvalifikační podmínky pro výkon územně plánovací činnosti – kdy ke zkouškám zvláštní odborné způsobilosti je požadována i kvalifikační podmínka vzdělání a praxe.
8. Umisťovat stavby a jejich změny, měnit jejich účel a vliv na využití území, měnit využití území a chránit důležité zájmy v území lze nejen na základě územního rozhodnutí, ale i na základě nově zavedeného institutu územního souhlasu, který představuje souhlas příslušného stavebního úřadu s oznámením požadovaného záměru v území a nahrazuje územní rozhodnutí.
9. Koncepčně je jinak pojata spolupráce dotčených orgánů, které při pořizování územně plánovacích podkladů, územně plánovací dokumentace a v územním řízení hájí veřejné zájmy podle zvláštních předpisů.
10. V zájmu obecně přijatelných lhůt pro rozhodování a jeho racionálního rozsahu, jakož i požadavku na účast veřejnosti, zákon až na výjimky koncentruje související rozhodovací a posuzovací procesy o změnách v území do postupů územního plánování; tím však není dotčena působnost dotčených orgánů podle zvláštních právních předpisů.
11. Koncepčně novým způsobem je pojata transpozice požadavků směrnic Evropského parlamentu a Rady ve věcech posuzování vlivů na životní prostředí. Tyto požadavky jsou v navrhovaném řešení začleněny přímo do stavebního zákona, čímž je zajištěna maximální úspornost procesu posuzování vlivů na životní prostředí v územním plánování.

O konkrétních nástrojích územního plánování se stručně zmíním v pasáži, která se bude týkat systematicky návrhu nového stavebního zákona.

Na úseku stavebního řádu

1. Je rozšířen okruh staveb, jejich změn, zařízení a udržovacích prací, které nebude třeba povolovat ani ohlašovat.
2. Dochází k přesunutí řady staveb ze správního režimu (tzn. povolování formou správního rozhodnutí) do procesu ohlašování.

3. Zavádí se podmínky pro zkrácené stavební řízení, resp. pro umožnění provést stavbu bez vedení standardního správního řízení.
4. Dochází k procesnímu zjednodušení stavebního řízení a jeho omezení na určení stavebně technických podmínek pro provedení stavby s tím, že těžiště posuzování a projednávání navrhovaných staveb bude v územním řízení.
5. Je ustaven institut autorizovaných inspektorů a jejich pověření některými úkony, které se týkají zejména povolování staveb.
6. Návrh zákona přináší zásadní změnu a racionalizaci principů součinnosti se spolupůsobícími dotčenými orgány, hájícími zájmy chráněné zvláštními předpisy.
7. Je provedena zásadní přeměna nedostatečně fungujícího státního stavebního dohledu na pravidelné a systematické kontrolní prohlídky staveb s možností přijímat operativní opatření přímo na staveništi, včetně jejich vynutitelnosti.
8. Dochází k výraznému procesnímu zjednodušení a zkrácení doby pro započítání s užíváním dokončené stavby uplatněním zásady, že stavebník má právo stavbu užívat, pokud ji provedl v souladu s vydanými povoleními a ověřenou dokumentací.

Pokud jde o systematiku nového stavebního zákona:

- zákon obsahuje celkem 206 paragrafů,
- je tematicky rozdělen – do 7 částí, které se pak dále člení na jednotlivé hlavy, díly a oddíly.

Nyní bych stručně charakterizovala jednotlivé části.

ČÁST PRVNÍ – ÚVODNÍ USTANOVENÍ

Stěžejní obsah této části tvoří vymezení základních pojmů, a to jak pro úsek územního plánování, tak i pro stavební řád. Nelze si nevšimnout, že nová úprava ve výkladu pojmů je oproti současné právní úpravě poněkud obsáhlejší a to z důvodu nezbytnosti některé pojmy definovat.

ČÁST DRUHÁ – VÝKON VEŘEJNÉ SPRÁVY

V této části je obsažena nová a zcela zásadní úprava, týkající se vydávání stanovisek a závazných stanovisek dotčených orgánů, které hájí veřejné zájmy podle zvláštních právních předpisů v řízeních podle stavebního zákona. Nový správní řád umožnil najít řešení otázky závaznosti stanovisek dotčených orgá-

nů a tím odstranil rozdílný pohled na úpravu této problematiky.

Zákon upravuje ve věcech územního plánování kompetence jednotlivých orgánů obcí a krajů, Ministerstva pro místní rozvoj a Ministerstva obrany. Účelem je stanovit přehledné podmínky pro výkon působnosti na úseku územního plánování.

Na úseku stavebního řádu zachovává návrh zákona dosavadní členění stavebních úřadů na *obecné* stavební úřady, které vykonávají úplnou pravomoc stavebních úřadů, včetně územního rozhodování, na *speciální* stavební úřady a na stavební úřady *vojenské* a jiné; určitá působnost je svěřena též obcím, jejichž obecní úřady stavebním úřadem nejsou. Nově se vymezuje působnost Ministerstva pro místní rozvoj jako ústředního úřadu ve věcech stavebního řádu.

ČÁST TŘETÍ – ÚZEMNÍ PLÁNOVÁNÍ

Hlava I – v úvodu této části jsou formulovány základní cíle a úkoly územního plánování.

Hlava II – obsahuje obecná ustanovení a společné postupy v územním plánování – např. problematiku zveřejňování písemností, obsah a poskytování územně plánovacích informací, obecnou úpravu veřejného projednávání, zakotvuje nový institut zástupce veřejnosti, kvalifikační podmínky pro územně plánovací činnost atd.

V *hlavě III* – jsou pak obsaženy jednotlivé nástroje územního plánování, kterými jsou:

- Díl 1 – územně plánovací podklady, které se dělí na územně analytické podklady a územní studie.
- Díl 2 – politika územního rozvoje, což je zcela nový strategický nástroj územního plánování na celostátní úrovni.
- Díl 3 – územně plánovací dokumentace, kterou tvoří:
 - zásady územního rozvoje – jsou koncepčně novým nástrojem územního plánování krajské územní samosprávy – mají významné funkce směrem k celostátní úrovni, ale i směrem k jednotlivým obcím. Stanovují v nadmístních souvislostech základní zásady rozvoje kraje jako celku a základní podmínky pro rozvoj jednotlivých obcí;
 - územní plán – stejně jako současná právní úprava je územní plán pořizován pro celé území obce. Je závazný pro zpracování regulačních plánů a pro rozhodování o území;

- regulační plán – oproti platné právní úpravě je jeho pojetí nastaveno poněkud jinak. Regulační plán nahrazuje územní rozhodnutí ve věci vymezení pozemků, ve věci stanovení jejich využití a pro stanovení podmínek staveb veřejné infrastruktury a opatření ve veřejném zájmu. Regulační plán bude pořizován jako skupinové územní rozhodnutí. Pořízení a vydání regulačního plánu nahradí územní rozhodnutí v zákonem stanovených případech nebo na základě rozhodnutí obce nebo kraje učiněné v rámci schválení územního plánu nebo ZÚR.
- Díl 4 a 5 – obsahuje rozsáhlejší pasáž, týkající se územního řízení a vydávání jednotlivých druhů územních rozhodnutí – těmi jsou:
 1. rozhodnutí o umístění stavby,
 2. rozhodnutí o změně využití území,
 3. rozhodnutí o změně stavby a o změně vlivu stavby na využití území,
 4. rozhodnutí o dělení nebo scelování pozemků,
 5. rozhodnutí o ochranném pásmu.
 Novým institutem, který návrh stavebního zákona zavádí je *územní souhlas*, který představuje v případech stanovených zákonem souhlas příslušného stavebního úřadu s oznámením požadovaného záměru v území a nahrazuje v tomto případě územní rozhodnutí. Při vydání územního souhlasu se nevede územní řízení.
- Díl 6 – územní opatření – je novým nástrojem územního plánování, který je odůvodněn odlišnou povahou řešených problémů i formou uplatňování požadavků na regulaci vztahu v území v mimořádných situacích. Je to nástroj, který z důvodu veřejného zájmu s časově omezenou platností upravuje poměry v území formou opatření obecné povahy. Mezi územní opatření, kterými se chrání veřejné zájmy, patří územní opatření o stavební uzávěře a územní opatření o asanaci území.
- Díl 7 – obsahuje pasáž, týkající se úpravy vztahů v území – řadíme sem rozhodnutí o výměně pozemků, předkupní právo a náhrady za změnu v území – jde opět o nové instituty stavebního zákona, jejichž smyslem je umožnit využití území a upravit vlastnické vztahy v něm tak, aby mohlo být využíváno hospodárně ku prospěchu všech jeho vlastníků.

ČÁST ČTVRTÁ – STAVEBNÍ ŘÁD

Hlava I – s názvem Stavby, terénní úpravy, zařízení a udržovací práce – zahrnuje několik dílů, které se týkají:

- Díl 1 – povolování a ohlašování staveb, terénních úprav, zařízení a udržovacích prací – výrazně se

rozšiřuje okruh staveb a jejich změn, terénních úprav, zařízení a udržovacích prací, které vzhledem ke své technické nenáročnosti a zpravidla i minimálním vlivům na okolí nebudou pro realizaci vyžadovat stavební povolení ani ohlášení; u některých z nich však bude vyžadován územní souhlas nebo územní rozhodnutí.

- Díl 2 – nová právní úprava ohledně užívání staveb vychází z toho, že stavebník má právo na užívání stavby v bezprostřední návaznosti na její dokončení, jestliže byla provedena v souladu s povolením stavebního úřadu.
- Díl 3 – odstraňování staveb, terénních úprav a zařízení – oproti dosavadní právní úpravě je povolení k odstranění stavby řešeno v režimu ohlášení. Pokud jde o nařízení odstranění stavby toto se nařizuje vlastníku stavby správním rozhodnutím.

Hlava II – stavební dozor a zvláštní pravomoci stavebního úřadu – opouští se dosavadní institut státního stavebního dohledu koncipovaný jako oprávnění pověřených fyzických osob, který není efektivní. Výkon soustavného dozoru v těchto věcech se proto svěřuje přímo stavebnímu úřadu.

V hlavě III – je založen zcela nový právní institut, který v žádné z dosavadních úprav stavebního práva nebyl obsažen a to institut autorizovaného inspektora. Jeho cílem je oprostít stavební úřady od některých činností, u nichž není nezbytné, aby je vykonávaly správní orgány, a pro urychlení procesů povolení realizace a užívání vybraných druhů staveb svěřit některé úkony autorizovaným inspektorům, jakožto privátní sféře.

V hlavě IV pak zákon nově soustřeďuje ustanovení, ve kterých souhrnně stanoví povinnosti a odpovědnost právnických a fyzických osob, které standardně vystupují v procesu přípravy, provádění a užívání staveb a zařízení.

ČÁST PÁTÁ – SPOLEČNÁ USTANOVENÍ

Hlava I – vybrané činnosti ve výstavbě a součinnost vlastníků technické infrastruktury.

Hlava II – obsahuje ustanovení o evidenci územně plánovací činnosti, o ukládání písemností a nahlížení do nich.

Hlava III – obecné požadavky na výstavbu, účely vyvlastnění a úprava některých dalších práv a povinností – jako jsou např. vstupy na pozemky a do staveb, pořádkové pokuty uložené tomu, kdo závažným způsobem

bem ztěžuje postup v řízení nebo provedení kontrolní prohlídky atd.

Hlava IV – ochrana veřejných zájmů a součinnost správních orgánů, kdy předmětem zvláštní ochrany jsou zájmy obrany a bezpečnosti státu, nálezy kulturně cenných předmětů, archeologické nálezy, chráněné části přírody atd.

Hlava V – obsahuje ustanovení upravující správní delikty, a to jak přestupky, kterých se mohou dopustit fyzické osoby, tak správní delikty právnických a podnikajících fyzických osob.

ČÁST ŠESTÁ – PŘECHODNÁ A ZÁVĚREČNÁ USTANOVENÍ

- V přechodných ustanoveních je řešena např. problematika platnosti a závaznosti dříve zpracova-

né ÚPD ve vztahu k novému stavebnímu zákonu, jsou zde specifikovány otázky kompetencí a postupů orgánů územního plánování i stavebních úřadů.

- Zmocňovací ustanovení – obsahuje souhrnný výčet zmocnění k vydání prováděcích právních předpisů, která jsou obsažena v jednotlivých ustanoveních zákona.

ČÁST SEDMÁ – ÚČINNOST

Jak jsem se již v úvodu zmínila, předpokládá se účinnost k 1. lednu 2007. Speciální účinnost je stanovena pro ustanovení o náhradě ze změnu v území.

*Mgr. Jana Macháčková
Odbor územního plánování MMR*

Územní plánování v novém stavebním zákoně

(NĚKTERÉ OKRUHY PROBLÉMŮ V NÁVRHU NOVÉHO STAVEBNÍHO ZÁKONA)

Vážení posluchači, ve svém příspěvku bych vás chtěla upozornit na některé okruhy problémů v novém stavebním zákoně, které jsou zcela nové a týkají se územního plánování. Jsou to zejména tyto problémy:

1. Působnost ve věcech územního plánování

Orgány obce a kraje vykonávají tuto působnost jako působnost přenesenou, nestanoví-li zákon, že o věci rozhoduje zastupitelstvo obce nebo kraje.

Citace:

§ 5 (3) **Orgány obce zajišťují ochranu a rozvoj hodnot území obce, pokud nejsou svěřeny působnosti v záležitostech nadmístního významu orgánům kraje nebo na základě zvláštních právních předpisů dotčeným orgánům.**

(4) **Orgány kraje zajišťují ochranu a rozvoj hodnot území kraje, přitom mohou zasahovat do činnosti orgánů obcí jen v zákonem stanovených případech, a to pouze v záležitostech nadmístního významu; postupují přitom v součinnosti s orgány obcí.**

(5) **Ministerstvo může zasahovat do působnosti orgánů krajů a obcí jen v zákonem stanovených případech, a to pouze v záležitostech týkajících se rozvoje území státu; postupuje přitom v součinnosti s orgány krajů a dotčených obcí.**

V současném zákoně toto přesné vymezení není a v praxi to působí určité komplikace.

2. Kvalitní informační zázemí, pro investory, obce, kraje, vlastníky, dotčené orgány, aby nemuseli ad hoc v jednotlivých případech a na své vlastní náklady složitě zjišťovat stav území.

K tomu míří především **územně analytické podklady** – je jim věnována na této konferenci samostatná prezentace.

Územně plánovací informace – Ustanovení o tom, že krajský úřad, úřad územního plánování, obecní úřad pověřený pro výkon činnosti pořizovatele a stavební úřad poskytují, podle návrhu nového stavebního zákona (NSZ), předběžně územně plánovací informace o podmínkách využívání

území a jeho změn na základě územně plánovacích podkladů a ÚPD, o podmínkách vydání regulačního plánu, územního rozhodnutí, včetně seznamu dotčených orgánů, o podmínkách vydání územního souhlasu. Obsahové náležitosti žádosti budou v příslušné vyhlášce. Význam územně plánovací informace pochopíme především ve vazbě na § 112 NSZ, kde je uvedeno, že k provedení zákonem stanovených jednoduchých staveb, jejichž návrh je v souladu s obecnými požadavky na výstavbu, s územně plánovací informací a které jsou umístěny v zastavěném území nebo v zastavitelných plochách, postačí ohlášení bez předchozího územního rozhodnutí nebo územního souhlasu.

3. Nové pojmy

Nová právní úprava je v tomto oddíle širší než stávající zákon. Příkladem lze uvést:

Zastavěné území – jedná se o území, vymezené podle stavebního zákona nebo územním plánem; pokud takto vymezené nebude, platí intravilán, vymezený k 1. září 1966 a vyznačený v mapách evidence nemovitostí.

Z evidence územně plánovací činnosti je známo, že cca 2/3 obcí má schválený územní plán, další mají územní plán v různém stupni zpracování. Pro mnohé obce ale není účelné pořizovat územní plán. V tomto případě bude potom důležité mít vymezeno zastavěné území obce postupem podle nového stavebního zákona. V takto vymezeném zastavěném území lze totiž použít zjednodušené formy územního rozhodování.

Zastavitelné plochy – plochy vymezené k zastavění. Mohou se vymezovat jen územním plánem nebo zásadami územního rozvoje – zásada koncepčního přístupu, který řeší možné zastavění území v souvislostech.

Nezastavěné území – pozemky nezahrnuté do zastavěného území nebo do zastavitelné plochy. V nezastavěném území, které je nutno chránit před

nahodilými postupnými kroky zastavování, bude používáno územní rozhodování jednoznačně s účastí veřejnosti.

Nezastavitelné pozemky – pozemky na území obce, které nelze zastavět, pokud obec nemá vydaný územní plán. Návrh zákona je jednoznačně určuje. Účelem jejich určení je zabránit postupnému zastavování bez koncepčního přístupu, tj. bez územního plánu.

Jsou to např. případy, kdy obec nemá územní plán, uvnitř svého zastavěného území má třeba značné rozlohy polí a je nutno, aby byl zpracován územní plán, který řekne, zda tyto nezastavitelné pozemky lze pro výstavbu použít a jaká zástavba zde má vzniknout.

Zástupce veřejnosti – je to zmocněnec určité skupiny veřejnosti, která uplatňuje věcně shodnou připomínku k projednávané ÚPD nebo v územním řízení. Nynější právní úprava říká, že koncept územního plánu se projednává na veřejném jednání, kterého se může zúčastnit kdokoli. Toto zachovává navrhovaná právní úprava, ale k tomu přidává institut zástupce veřejnosti. Ten má právo zúčastňovat se jednání pořizovatele s dotčenými orgány a hájit zájmy skupiny lidí, která ho delegovala.

Veřejná infrastruktura – pozemky, stavby a zařízení, zřizované nebo užívané ve veřejném zájmu. Patří sem dopravní infrastruktura, technická infrastruktura, občanská infrastruktura a veřejná prostranství. Záměry v území jsou často realizovány s tím, že vyžadují novou infrastrukturu. Současná právní úprava neumožňuje, aby obec požadovala, aby se investor na úpravě nebo výstavbě nové infrastruktury pro svůj záměr podílel. Návrh stavebního zákona uvádí, že například v regulačním plánu a v územním řízení se posuzuje, zda záměr neklade nové nároky na veřejnou infrastrukturu. V kladném případě obec má právo podmínit svůj souhlas s územním rozhodnutím (s vydáním regulačního plánu) takzvanou „plánovací smlouvou“, ve které se investor a obec dohodnou na tom, jak se budou na úpravě infrastruktury podílet. A z těchto důvodů je nutná definice veřejné infrastruktury v zákoně.

Veřejně prospěšná stavba – stavba pro veřejnou infrastrukturu nebo pro ochranu životního prostředí. Pro takto označenou stavbu lze v nezbytných případech pozemky vyvlastnit postupem podle zvláštního zákona (samostatný příspěvek).

Veřejně prospěšné opatření – opatření nestavební povahy, sloužící ke snižování ohrožení území a k ochraně přírodního, kulturního a archeologického dědictví. Jedná se např. o revitalizaci říčních toků, opatření proti záplavám apod., které nemají charakter stavby. Je potřeba, aby v zákoně bylo uvedeno, v případě nutnosti může být území pro toto opatření vyvlastněno.

4. Součinnost s dotčenými orgány

Pravomoci dotčených orgánů (dosud se užívá pojem „dotčené orgány státní správy“) upravují zvláštní předpisy, je jich asi 49. Návrh zákona o změně některých zákonů souvisejících se stavebním zákonem (byla mu věnována zvláštní přednáška) v řadě případů jenom zavádí do speciálních zákonů terminologii shodnou s novým stavebním zákonem, ale v řadě případů i upravuje a vymezuje jejich pravomoci. V některých zákonech totiž dosud není dotčený orgán a jeho pravomoc vstupovat do procesů územního plánování definován – např. v dopravě.

Návrh také napravuje nedostatečnost současné právní úpravy a zavádí právní názor **kontinuity stanovisek** dotčených orgánů. Když se dotčený orgán například vyjádří při konceptu územního plánu, je vázán svým stanoviskem a neměl by při návrhu územního plánu uplatňovat stanovisko jiné. Nový stavební zákon uvádí, že může uplatnit jiné jen tehdy, jestliže například jde do územního rozhodování, tzn. že se mohou objevit nové, podrobnější informace. V tomto smyslu bude moci dotčený orgán upřesnit své stanovisko. V průběhu času mohou také nastat nové skutečnosti, které by rovněž opravňovaly k zpřesnění stanoviska. V žádném případě nemůže být důvodem pro nové stanovisko výměna úředníka, který má na věc jiný názor než jeho předchůdce.

Koordinované stanovisko – v současnosti z jednoho úřadu mohou odejít protichůdná stanoviska, ze kterých by měl stavební úřad vybrat to správné. To podle nového zákona nebude možné. Jestliže např. obec s rozšířenou působností (ORP) má dotčené orgány jako součást svého úřadu, musí vydat koordinované stanovisko (k ochraně přírody, vody atd.). Vydávání koordinovaného stanoviska bude povinností pro úřady na všech stupních státní správy.

5. Nástroje územního plánování

Územně plánovací podklady – jedná se o územní studii (nahrazuje urbanistickou studii, územní generel, územní prognózu, které v současnosti nemají právní důsledky a formalizované postupy při pořizování) a územně analytické podklady (nahrazují ÚTP).

Územně analytickým podkladům (ÚAP) bude věnována zvláštní přednáška.

Politika územního rozvoje (PÚR) – nový nástroj na celorepublikové úrovni. Předpokládá se cyklická aktualizace, schvalována bude vládou. V současnosti se v předstihu zpracovává; je jí věnována zvláštní prezentace.

Zásady územního rozvoje (ZÚR) – nahradí ÚPN VÚC. ZÚR v nadmístních souvislostech zpřesňuje cíle a úkoly územního plánování v souladu s PÚR, určují strategii pro jejich naplňování a koordinují územně plánovací činnost obcí. Budou se zpracovávat pro celé území kraje a jejich pořízení a aktualizace budou povinné. Odstraní se tak současné nedokonalosti, kdy např. Středočeský kraj nemá dosud zpracován ÚP VÚC, což vede k problémům v koordinaci mezi Prahou a jejím zázemím v oblasti dopravy, technické infrastruktury atd.

V případě významné změny v území, kde půjde o zájem více obcí a v dohodě s obcemi, bude v ZÚR vymezeno území, pro které se má zpracovat regulační plán a kde jej bude kraj vydávat. Výjimku z dohody činí případ, kdy regulační plán řeší umístění veřejně prospěšných staveb nebo veřejně prospěšných opatření nadmístního významu. Ve vybraných plochách nebo koridorech mohou ZÚR uložit prověření změn jejich využití také územní studii.

ZÚR se vydávají formou opatření obecné povahy podle správního řádu. Jsou závazné pro pořizování a vydávání územních plánů, regulačních plánů a pro rozhodování v území.

Územní plán – nahradí územní plán obce. Stejně jako dosud se jedná o ÚPD, jejíž pořízení záleží na rozhodnutí obce, není povinné. Stanoví základní koncepci rozvoje území obce, ochrany jeho hodnot, jeho plošného a prostorového uspořádání, tedy urbanistickou koncepci, uspořádání krajiny a koncepci veřejné infrastruktury, vymezení zastavěné území, plochy a koridory (zastavitelné plochy) a plochy vymezené ke změně stávající zástavby, plochy přestavby, plochy pro veřejně prospěšné stavby a veřejně prospěšná opatření a pro územ-

ní rezervy a stanoví podmínky pro využití těchto ploch a koridorů. Může, analogicky se ZÚR, uložit prověření změn využití určitých území územní studií nebo pořízení regulačního plánu jako podmínku pro rozhodování o změnách v území. Územní plán zpřesňuje a rozvíjí cíle a úkoly územního plánování v souladu se ZÚR kraje a s PÚR.

Vydává se pro celé území obce, pro celé území hl. města Prahy příp. pro celé území vojenského újezdu. Může být pořízen rovněž pro vymezenou část hl. města Prahy. Na rozdíl od současné právní úpravy nebude povinné pořízení konceptu. Zda bude koncept povinný, musí být určeno v zadání. Novinkou je ustanovení, které má název „opatření proti průtahům při pořizování územního plánu“. Je obecně známo, že pro určitou línkovost nebo nezájem se mnohdy proces pořízení neúměrně prodlužuje. Z tohoto důvodu, podle návrhu stavebního zákona, pokud je v procesu pořizování překročena lhůta 1 roku od předchozího rozhodnutí zastupitelstva obce, musí pořizovatel předložit zastupitelstvu obce, pro kterou je územní plán pořizován, návrh rozhodnutí o dalším postupu pořizování. Územní plán se vydává formou opatření obecné povahy podle správního řádu. Obecně lze říci, že obsah územního plánu se nebude od současné právní úpravy příliš lišit, ale měl by být jednodušší. V současné době se obce snaží o podrobnost, aby mohly ovlivnit územní rozhodování stavebního úřadu. Ta však ale může vést k častým změnám a znehodnocuje tak setrvalost platnosti obsahu tohoto dokumentu. Jestliže obec bude moci vymezené území, která musí být řešena regulačními plány, může od této podrobnosti upustit. Jedná se o posílení role obce, a to i v případě, že nebude pořizovatelem územního plánu.

Regulační plán – regulačnímu plánu je věnován samostatný příspěvek.

Územní řízení – územním řízením je věnován zvláštní příspěvek.

6. Evidence územně plánovací činnosti, ukládání

písemností a nahlížení do nich – evidenci povede ministerstvo, případně jím pověřená organizační složka státu, předmětem evidence jsou, jako doposud, data o ÚPD, zastavitelných plochách nad 10 ha a územních studiích.

PÚR, ÚPD a ÚAP se ukládá u pořizovatele, postup upravuje vyhláška. Pravomocná rozhodnutí a jiná opatření eviduje a ukládá příslušný stavební úřad.

7. Přejídná ustanovení – jsou zde uvedeny např. lhůty, do kdy musí být pořizeny ÚAP – na úrovni ORP do 24 měsíců, na úrovni kraje do 30 měsíců po nabytí účinnosti zákona. Tato ustanovení jsou předmětem častých diskuzí, lhůty se zdají příliš krátké. Nový stavební zákon obsahuje ustanovení o ukončení platnosti ÚPD dříve schválené, zase je to ustanovení, které je předmětem diskuzí i pozměňovacích návrhů.

8. Prováděcí vyhlášky – návrh nového zákona zmocňuje k vydání vyhlášek:

- o obecných požadavcích na využití území,

- o ÚAP, ÚPD a postupu při evidenci územně plánovací činnosti,
- o úpravě vztahů v území,
- kterou se provádějí některá ustanovení stavebního zákona o územním řízení a územním opatření.

I když pracovní znění vyhlášek je přílohou návrhu stavebního zákona pro jednání v Parlamentu ČR, v této chvíli je v jednání řada pozměňovacích návrhů, které mohou změnit ustanovení zákona a tím samozřejmě se významně dotknou i obsahu vyhlášek. Proto se obsahem prováděcích vyhlášek v tomto vystoupení nezabývám.

*Ing. Alena Navrátilová
ředitelka ÚÚR*

Územně analytické podklady

(MODELOVÝ POSTUP DLE NÁVRHU NOVÉHO STAVEBNÍHO ZÁKONA)

Vážené kolegyně a vážení kolegové, návrh nového stavebního zákona (NSZ) přináší v části územní plánování vedle jiných nových nástrojů i tzv. územně analytické podklady (ÚAP), jako nástroj určený především krajům a obcím s rozšířenou působností. V korektním jazyce legislativním je nejlepší popis ÚAP v § 27 – § 30 návrhu NSZ, já se pokusím slovy běžného pragmatického „územáka“ popsat, jak bych ÚAP členil já.

ÚAP by měly sestávat z balíku:

- a) datových zdrojů, tj. souborů získaných a stejnorodě připravených údajů o území, chcete-li z tzv. homogenizovaných dat;
- b) rozboru udržitelného rozvoje území, pro jehož zpracování se zatím ukazuje nejlepší použít tzv. SWOT analýzu;
- c) problémů k řešení v ÚPD.

Oba poslední balíky v tom návrhu procesu, který je v těchto 4 zmíněných paragrafech, budou v praxi podrobovány kritickému pohledu zástupců všech obcí, které do správního území daného ORP patří, tzv. Radě obcí pro udržitelný rozvoj.

Z hlediska budoucího možného využití informačních technologií chci na tomto místě jen krátce odkázat na evropsky připravovaný fundament geoinformatiky, známý jako aktivita INSPAIR. Toto akronymum znamená zkratku anglických slov, která vlastně říkají, že jde o infrastrukturu prostorových informací v Evropě. Půjde o nezbytná nadoborová pravidla pro sběr, sdílení a vůbec nakládání s prostorovými daty.

Návrh NSZ se ovšem orientuje nikoliv na technologii, protože tato technologie nakládání s informacemi není předmětem jednoho rezortu, ale výhradně na obsahovou stránku onoho starého známého opatřování si relevantních informací a údajů pro územní plánování.

Postup tohoto opatřování má však ve srovnání s naší dosavadní praxí řadu nových aspektů, neboť návrh stavebního zákona zavádí:

- 1) Povinnost, na straně poskytovatelů údajů, kteří je mají pro ÚAP dát úřadu územního plánování bezodkladně po jejich vzniku nebo po jejich zjištění.

2) Digitální formu předávání údajů. Zatím sice nikoliv jako povinnost, ale jako prioritní formu.

3) Na rozdíl od územně technických podkladů – ÚTP, tak jak je známe z předchozí právní úpravy, zavádí jasně definované cykly aktualizace získaných dat nebo chcete-li, jejich revize a v rámci tzv. rozboru udržitelného rozvoje území, což je součást ÚAP, zavádí princip analytického hodnocení dílčích charakteristik, avšak ve vzájemných vztazích oněch třech známých pilířů udržitelného rozvoje:

- životní prostředí,
- ekonomika,
- sociální rozvoj.

4) Na rozdíl od rozborů a průzkumů pro ÚPD se pořizované ÚAP neprovádí jednorázově, ale jako kontinuální činnost.

Nemám v úmyslu pokračovat ve výhradách vůči dřívější právní úpravě, neboť jistá návaznost na předchozí zkušenosti územních plánovačů, při opatřování si informací pro územní plánování tam je, a vy ji samozřejmě objevíte, což je nakonec i naším záměrem.

Důležité je, aby to, čím se dnešní ÚAP nebo chcete-li budoucí ÚAP od ÚTP a rozborů a průzkumů liší, přinášelo prospěch v praxi územního plánování.

Z toho důvodu jsme se v rámci přípravy návrhu stavebního zákona snažili, aby ještě před jeho schválením prošly ÚAP ohněm praxe, nebo-li korektněji řečeno, rozhodli jsme se modelově ověřit navrhované postupy pořizování ÚAP, jakož i jejich skutečné přínosy pro praxi. V roce 2004 bylo k tomu účelu a na základě všeobecné nabídky z našeho ministerstva uzavřeno několik trojstranných smluv o spolupráci na úrovni ministerstvo, kraj a příslušná obec s rozšířenou působností. V pořadí jako první se k této spolupráci na modelovém ověřování návrhu stavebního zákona přihlásil Jihomoravský kraj a město Kyjov, takže jejich práce na ÚAP jsou ke dnešku nejpokročilejší. Díky tomu, a s ohledem na aktivní přístup městského úřadu Kyjov i na vybudovanou tradici spolupráce starostů Kyjovska, bylo dokonce možno stimulovat projednání ÚAP v souladu s návrhem nového stavebního zákona. Projednání anticipovalo aktivity budoucí Rady obcí pro udržitelný rozvoj. Proto

jsme považovali za nejrychlejší seznámení účastníků této konference s ÚAP prostřednictvím právě kyjovského příkladu. Jak modelové ověřování celého procesu probíhalo, to vám zde budou tedy prezentovat ti, kteří se na něm autorsky a organizačně

podíleli největší mírou. Jsou to Ing. arch. Janíková (Arch.Design Brno, s.r.o.), Ing. arch. Mejsnarová (FA ČVUT) a Ing. Kubík (MÚ Kyjov).

Děkuji za pozornost.

Ing. Jiří May
Odbor územního plánování MMR

Zkušenosti s modelovým pořízením územně analytických podkladů v podmínkách obce s rozšířenou působností Kyjov

Prezentované modelové pořízení územně analytických podkladů (ÚAP) a rozboru udržitelného rozvoje území (RURÚ) ve správních a územních podmínkách obce s rozšířenou působností (ORP) – města Kyjova je výsledkem prověření obsahové i procesní proveditelnosti tohoto významného nástroje územního plánování, a to ve smyslu návrhu nového stavebního zákona.

Území ORP Kyjov je obecně charakterizováno jako region venkovského typu o celkové rozloze 47 027 ha, kde se nachází celkem 42 měst a obcí s 56 tisíci obyvatel. Můžeme tedy říci, že v určitém smyslu reprezentuje určitý teritoriální typ území. Účast v modelovém pořizovacím procesu, a to v přímé spolupráci s experty dalších zúčastněných institucí (MMR, JMK, ÚÚR, FA ČVUT, Arch. Design Brno) přinesl mnoho podnětných a zajímavých zkušeností. Jsou to přirozeně naše osobní zkušenosti, které jsou v mnoha ohledech specifické, ale jejich podstatu a konečně formalizované výsledky lze, dle našeho názoru, zobecnit.

Jde především o následující závěry:

1. Forma, obsah a postupy, vedoucí k prezentovaným výsledkům odpovídají našim rámcovým představám a očekáváním.
2. Pořízení ÚAP a RURÚ bychom dokázali, a to ve spolupráci s kvalifikovanými projektanty urbanisty zopakovat (samostatně, s odbornými konzultacemi na ÚÚR).
3. ÚAP umožňují širokou škálu jejich využití pro územní samosprávu a veřejnou správu (především jejich obsahový a formální standard, stejně jako zaručená permanentní aktualizace), a to při tvorbě rozvojových konceptů, strategických dokumentů, rozpočtových výhledů a deskriptorů území všeobecně. ÚAP znamenají bezpochyby rovněž úsporu nákladů na průzkumy a rozborů při pořizování územních plánů obcí.
4. Existuje řada dalších důvodů proč ÚAP a RURÚ pořizovat. Z těch nejdůležitějších uvádíme následující:
 - a) získáváme platformu pro naplňování principu sdílené odpovědnosti za území,

- b) permanentní charakter formalizované aktualizace nám účinně umožní reflektovat dynamiku změn potřeb a požadavků v území,
- c) přiblížíme územně analytické procesy obsahově, procesně i kompetenčně možnostem a charakteru stále robustněji využívaných geoinformačních technologií (GIT).

Jestliže někomu připadá, že vše probíhalo pouze kladně a bezproblémově, tak jej ubezpečuji, že máme rovněž v zásobě celou řadu negativních zkušeností. Ovšem zde je nutno zdůraznit, že vznikaly z jednotlivostí, většinou z nepochopení územních, přírodních a socioekonomických specifik a zvláštností konkrétního území nebo lidí a jejich vzájemných vztahů.

Stručný komentář k modelovanému procesu projednání ÚAP v Radě obcí udržitelného rozvoje (§ 30 NSZ) – modelově na shromáždění starostů obcí správního území ORP Kyjov

Naše praktická zkušenost je následující:

1. obce mají zájem o regionální problémy a záležitosti,
2. jsou ochotny společně se podílet na jejich analýze i řešení,
3. se znalostí širšího územního kontextu jsou při posuzování nadregionálních, regionálních i lokálních priorit realističtější a vstřícnější.

Z toho odvozujeme, že počátek komunikace je vždy nutno hledat v úrovni společné analýzy (v rámci územního vymezení ORP) stávajícího stavu, než-li v rovině konkurujících si řešení, a ještě k tomu bez sdílené definice stávajícího stavu a rozvojových potenciálů dotčeného území.

Musí být ovšem splněny následující podmínky:

1. expertní výstupy profesionálních analytiků musí být dobře zpracovány do srozumitelného informačního výstupu – výsledného modelu zobrazení území (nejsrozumitelnější jsou: vizualizace, obrázky územních průmětů – kartogramy, 3D modely),
2. výsledný model zobrazení území musí být přirozeně modelem sdíleným (shoda zúčastněných),

3. výsledný model musí být modelem systémovým, územně orientovaným, s dopřednými vazbami (doporučeními co, kde a proč rozvíjet) a zpětnými vazbami (co, kde a jak korigovat) a v doporučeních, výstupech a požadavcích musí být dynamicky vyrovnávány jeho tři segmenty, a to environmentální, hospodářský a sociální.

A protože jsme se problematikou zabývali poměrně dlouhou dobu (od dubna 2004), tak jsme asi (vědomě či nevědomě) ovlivňovali k tomuto výsledku sami sebe i lidi v našem okolí. A to bude muset podstoupit každý, kdo se touto problematikou bude zabývat. Víze, osobní zájem, kompetence a účinná komunikace je nutná v územním plánování i dnes a bez značného sociálního kapitálu zúčastněných odborníků, institucí i občanů se neobejde ani do budoucna. Takže naše mnohé negativní zkušenosti, při podrobnější analýze a při diskusi, vždy končily v oblasti konkrétních personálních vztahů, interpretace pojmů, vzájemného porozumění – tj. umění komunikovat nebo vůle řešit nové a neznámé problémy, nikoliv v oblasti principů a základních východisek, obsažených v návrhu nového stavebního zákona.

Závěrem dovolte jedno důležité, pro někoho trochu tematicky odtažené, konstatování. V nadcházejícím programovém období let 2007 až 2012 budou v Evropském prostoru uplatňovány stále ještě masivní přerozdělovací mechanismy (Strukturální fondy – dotace) a nástroje převážně silně akcentující disparitně orientovanou regionální politiku (odstraňování neopodstatněných rozdílů), a to především v měřítku makroregionální politiky (EU vůči ČR, NUTS I, NUTS II) – zpravidla jde o koncepty makroekonomické, tedy bezrozměrné, nerespektující autenticitu územních a přírodních podmínek jednotlivých lokalit. Proto musí územní celky v měřítku mikroregionální politiky (celky menší než kraj) hledat rozvojovou orientaci regionální politiky (hledání proporcionality a vyváženosti). A k tomu je nezbytně nutná podrobná a aktuální znalost území, a to s odpovídající oporou v účinných nástrojích územního plánování a v dalších zákonných normách upravujících územní a regionální rozvoj. A takovými nástroji (podle naší „modelové“ zkušenosti) mohou bezpochyby být ÚAP a RURÚ.

*Ing. Bedřich Kubík
vedoucí Odboru územního rozvoje MÚ Kyjov*

Udržitelný rozvoj v novém stavebním zákoně

(VÝVOJ POJMU UDRŽITELNÝ ROZVOJ)

Pojem „udržitelný rozvoj“ (dříve spíše používaný pojem „trvale udržitelný rozvoj“) se celosvětově používá zhruba dvacet let. Vychází ovšem ze studií a vědeckých prací, které se zejména v Evropě zpracovávaly v průběhu 60. a 70. let (studie Římského klubu apod.).

Základním východiskem je Zpráva Valného shromáždění OSN pod názvem Naše společná budoucnost z roku 1987. Zprávu vypracovala Světová komise pro životní prostředí pod vedením G. H. Brundtlandové. Zpráva spojuje pojem trvalé udržitelnosti s požadavkem sociální rovnosti a to jak mezi generacemi, tak i v rámci jednotlivých generací.

Definice zní: „Trvale udržitelný rozvoj je rozvoj, který zabezpečuje uspokojení současných potřeb, aniž by ohrozil uspokojení potřeb generací budoucích.“

Devadesátá léta 20. století a počátek 21. století je obdobím intenzivního zájmu o udržitelný rozvoj, a to jak v rovině vědecké, tak i v rovině praktické politiky nadnárodních organizací, států, regionů i obcí. Množství odborné literatury i množství uspořádaných kompetencí je impozantní. Pojem „udržitelný rozvoj“ se stal všeobecně známý a používaný, bohužel se však také stal zdrojem mnoha nedorozumění a sporů. V oblasti územního plánování a regionální politiky je možno za východisko považovat dokument EU „Evropské perspektivy územního rozvoje“ (ESDP) a dokument rady Evropy „Řídící principy udržitelného rozvoje na evropském kontinentu“ (GPSSDEC).¹⁾

V obou dokumentech je udržitelný rozvoj území definován jako vyvážený rozvoj ekonomický, sociální a environmentální, který zachovává a zlepšuje příznivé životní prostředí, zachovává sociální soudržnost a rozvíjí ekonomiku s vysokou přidanou hodnotou, která má minimální negativní dopady na životní prostředí.

Oficiálním východiskem v České republice je Strategie udržitelného rozvoje ČR, která byla přijata usnesením vlády č. 1242 v prosinci 2004. V úvodu tohoto

materiálu se konstatuje, že podstatou udržitelnosti je naplnění tří základních cílů:

- sociální rozvoj, který respektuje potřeby všech,
- účinná ochrana životního prostředí a šetrné využívání přírodních zdrojů,
- udržení vysoké a stabilní úrovně ekonomického růstu a zaměstnanosti.

Strategické a dílčí cíle a nástroje Strategie udržitelného rozvoje ČR (dále jen „strategie“) jsou formulovány tak, aby co nejvíce omezovaly nerovnováhu ve vzájemných vztazích mezi ekonomickým, environmentálním a sociálním pilířem udržitelnosti. Směřují k zajištění co nejvyšší dosažitelné kvality života pro současnou generaci a k vytvoření předpokladů pro kvalitní život generací budoucích.²⁾

- „Strategie“ formuluje následující strategické cíle:
- udržet stabilitu ekonomiky a zajistit její odolnost vůči negativním vlivům,
 - podporovat ekonomický rozvoj respektující kapacitu únosnosti životního prostředí a zajišťující udržitelné financování veřejných služeb (udržitelnou ekonomiku),
 - rozvíjet a všestranně podporovat ekonomiku založenou na znalostech a dovednostech a zvyšovat konkurenceschopnost průmyslu, zemědělství a služeb,
 - zajišťovat na území ČR dobrou kvalitu všech složek životního prostředí a fungování jejich základních vazeb a harmonické vztahy mezi ekosystémy, v nejvyšší ekonomicky a sociálně přijatelné míře uchovat přírodní bohatství ČR tak, aby mohlo být předáno příštím generacím, a zachovat a nesnižovat biologickou rozmanitost,
 - systematicky podporovat recyklaci, včetně stavebních hmot (snižující exploataci krajiny a spotřebu importovaných surovin),
 - minimalizovat střety zájmů mezi hospodářskými aktivitami a ochranou životního prostředí a kulturního dědictví, hmotného i nehmotného,
 - zajišťovat ochranu neobnovitelných přírodních zdrojů (včetně zemědělského půdního fondu),

1) Oba tyto dokumenty byly z iniciativy MMR přeloženy do češtiny. Jsou k dispozici např. v knihovně ÚÚR.

2) Viz Strategie udržitelného rozvoje ČR str. 7. (Zvláštní příloha časopisu U&ÚR č. 2/2005).

- zachovat strategickou potravinovou soběstačnost ČR,
- obhajovat a prosazovat národní zájmy ČR v rámci nejširších mezinárodních vztahů, významných mezinárodních organizací i v rámci bilaterálních vztahů,
- dosáhnout splnění mezinárodních závazků ČR v oblasti udržitelného rozvoje,
- přispívat k řešení klíčových globálních problémů udržitelného rozvoje,
- udržet stabilní stav počtu obyvatel ČR a postupně zlepšovat jeho věkovou strukturu,
- trvale snižovat nezaměstnanost na míru odpovídající ekonomicko-sociálnímu motivování lidí k zapojování do pracovních aktivit,
- podporovat rozvoj lidských zdrojů a dosáhnout maximální sociální soudržnosti,
- zajistit stálý růst úrovně vzdělanosti ve společnosti, včetně vzdělanosti v kultuře, a tím zajišťovat konkurenceschopnost české společnosti,
- rozvíjet etické hodnoty v souladu s evropskými kulturními tradicemi,
- udržet vhodné formy rozmanitosti kultur, života venkova a aglomerací. Zajistit kulturní diverzitu a diverzitu životního stylu. Zajistit rovnoprávnost komunit, dosažitelnost služeb dle jejich rozdílných životních potřeb a priorit,
- zpřístupňovat kulturu všem lidem zejména s ohledem na to, že kultura je základní součástí společnosti založené na znalostech a rozvojový faktor,
- podporovat udržitelný rozvoj obcí a regionů,
- podporovat rozvoj veřejných služeb a sociální infrastruktury,
- umožňovat účast veřejnosti na rozhodování a tvorbě strategií ve věcech týkajících se udržitelného rozvoje a vytvářet co nejširší konsenzus při přechodu k udržitelnému rozvoji,
- bránit posilování možností lobbistických a aktivistických skupin vydávat své partikulární zájmy za zájmy udržitelného rozvoje a takto odůvodněné je prosazovat proti zájmům celku,
- zvyšovat efektivnost výkonu a zlepšovat činnost veřejné správy v souladu s požadavky udržitelného rozvoje,
- přijímat opatření při zajišťování vnější a vnitřní bezpečnosti, která by odrážela požadavky ochrany před mezinárodními konflikty a měnící se formy kriminality, včetně mezinárodního zločinu a zejména terorismu.

Princip udržitelného rozvoje v novém stavebním zákoně

Princip udržitelného rozvoje je v návrhu nového stavebního zákona formulován v Části třetí, Hlava 1 – Cíle a úkoly územního plánování. V § 19 pod názvem Cíle územního plánování je odst. (1) s tímto zněním:

„Cílem územního plánování je vytvářet předpoklady pro výstavbu a pro udržitelný rozvoj území, spočívající ve vyváženém vztahu podmínek pro příznivé životní prostředí, pro hospodářský rozvoj a pro soudržnost společenství obyvatel území, který uspokojuje potřeby současné generace, aniž by ohrožoval podmínky života generací budoucích“.

Znění tohoto odstavce je plně v souladu se současnou definicí udržitelného rozvoje tak, jak byla popsána v předešlé kapitole. Environmentální pilíř je zde definován jako příznivé životní prostředí, které zahrnuje i ochranu přírodních hodnot v území. Ekonomický pilíř je definován jako hospodářský rozvoj, zejména v kvalitativním slova smyslu. Sociální pilíř je definován jako soudržnost společenství obyvatel území. Sociální soudržnost je jeden ze základních cílů Evropské unie. Sociální soudržnost můžeme chápat v globálním slova smyslu jako solidaritu s chudými zeměmi třetího světa, v evropském slova smyslu jako snahu o vyrovnání sociálních rozdílů mezi evropskými zeměmi, v národním slova smyslu jako odstraňování regionálních sociálních rozdílů a konečně v regionálním a lokálním slova smyslu jako péči o sociálně vyloučené skupiny, odstraňování chudoby, řešení sociálně patologických jevů a sociálních rozdílů. Je zřejmé, že pojetí udržitelného rozvoje má globální, evropskou, národní, regionální (krajskou) a lokální (obecní) úroveň.

V § 19 se další cíle územního plánování definují takto:

V odst. (2) se praví, že „územní plánování zajišťuje předpoklady pro udržitelný rozvoj území soustavným a komplexním řešením účelného využití a prostorového uspořádání území s cílem dosažení obecně prospěšného souladu veřejných a soukromých zájmů na rozvoji území“.

Česká (historicky rakousko-uherská a československá) tradice územního plánování klade důraz na účelné využití a prostorové uspořádání území. Fyzické využití území a objemově prostorové uspořádání zástavby na jedné straně dlouhodobě ovlivňuje urbanistický provoz, kompozici a podmínky životního

prostředí, na druhé straně však s potřebnou flexibilitou vytváří předpoklady pro funkční využívání i předpoklady pro udržitelný, komplexní rozvoj území. Je možno formulovat tezi, že s větší rychlostí technologických změn a s aplikací znalostní ekonomiky je možno očekávat dynamičtější změny ve funkčním využívání staveb i území. Územní plánování, urbanismus a architektura by tuto dynamiku měly umožňovat a předvídat, aby nedocházelo k neuváženému záboru volných ploch, k nevratným negativním změnám v životním prostředí, k neuváženému umístění nevhodných staveb a jejich následným demolicím.

V odst. (4) se praví, že „územní plánování ve veřejném zájmu chrání a rozvíjí přírodní, kulturní a civilizační hodnoty území, včetně urbanistického, architektonického a archeologického dědictví. Přitom chrání krajinu jako podstatnou složku prostředí obyvatel a základ jejich totožnosti. S ohledem na to určuje podmínky pro hospodárné využívání zastavěného území, zajišťuje ochranu nezastavěného území a nezastavěných pozemků“.

Územní plánování z hlediska udržitelného rozvoje území má dvojí funkci:

- je to za prvé funkce promotivní, podporující žádoucí směr rozvoje, funkce nástroje, který odstraňuje překážky a umožňuje (to manage) žádoucí rozvoj,
- za druhé to je funkce restriktivní, chránící hodnoty v území, funkce nástroje, který chrání (to protect) přírodní, civilizační a kulturní hodnoty, které jsou nenahraditelné a neobnovitelné, a jejichž likvidaci je trvale udržitelný rozvoj ohrožen.

Tyto oba dva úkoly územního plánování je nutno udržovat v rovnováze. Nebezpečím je sklouznutí do extrému ochrannářského, který v území blokuje potřebný ekonomický a sociální rozvoj, avšak nebezpečné je i sklouznutí do extrému rozvojového, kdy jsou v zájmu krátkodobých a populárních politických úspěchů obětovány nenahraditelné přírodní a kulturní hodnoty.

Paragraf 20 formuluje úkoly územního plánování. V odstavci (1) jsou pro prosazování principu udržitelného rozvoje klíčové úkoly pod písmeny:

- a) zajišťovat a posuzovat stav území, jeho přírodní, kulturní a civilizační hodnoty,
- b) stanovovat koncepci rozvoje území, včetně urbanistické koncepce s ohledem na hodnoty území (*zde je nutno poznamenat, že nerespektování hodnot v území, ať již jde o hodnoty estetické, kulturní, přírodní, či obecně humanistické, zničí příslušnou lokalitu nevratně a navždy*),

- c) vytvářet v území podmínky pro snižování nebezpečí ekologických a přírodních katastrof a pro odstraňování jejich důsledků a to přírodě blízkým způsobem,
- d) vytvářet v území podmínky pro odstraňování důsledků náhlých hospodářských změn,
- e) vytvářet podmínky pro ochranu území podle zvláštních právních předpisů před negativními vlivy záměrů na území a navrhopat kompenzační opatření, pokud zvláštní právní předpisy nestanoví jinak (*zde je nutno upozornit na nezastupitelnou koordinační úlohu územního plánování; zvláštními právními předpisy jsou všechny zákony, které hájí veřejný zájem v území; stanovení těchto zákonů a z nich vyplývající stanoviska dotčených orgánů vytvářejí prostor pro koordinaci, dohadování a nutné kompromisy v území, které by bez územního plánování nebyly možné*),
- f) regulovat rozsah ploch pro využívání přírodních zdrojů,
- g) uplatňovat poznatky zejména z oborů architektury, urbanismu, územního plánování, ekologie a památkové péče („*zejména*“ je nutno chápat i ve významu „*mimo jiné*“). Územní plánování samozřejmě uplatňuje poznatky ze všech relevantních vědeckých oborů, ať již humanitních, tj. sociologie, demografie, psychologie, politologie apod., tak i ekonomických a přírodovědných, tj. fyzické a sociální geografie, prostorové ekonomie, geologie, klimatologie, hydrologie apod.).

V odstavci (2) se konstatuje, že „úkolem územního plánování je také vyhodnocení vlivů politiky územního rozvoje, zásad územního rozvoje nebo územního plánu na vytvářený vztah podmínek pro příznivé životní prostředí, pro hospodářský rozvoj a pro společenství obyvatel území“ (dále jen „vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území“); jeho součástí je posouzení vlivů na životní prostředí, zpracované podle přílohy k tomuto zákonu a posouzení vlivu na evropsky významnou lokalitu nebo ptačí oblast, pokud orgán ochrany přírody svým stanoviskem takovýto vliv nevytvořil.

Tímto ustanovením nový stavební zákon významným způsobem racionalizuje postupy hodnocení udržitelného rozvoje a integruje již osvědčené a legalizované postupy podle zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů ve znění zákona č. 93/2004 Sb. a postupy podle zák. č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny (ve znění pozdějších předpisů) do komplexního hodnocení udržitelného rozvoje. Odpadá tak dvojí projednávání záměrů a uvádí do souladu zájmy ekonomické, sociální a ekologické. V příloze

k navrhovanému stavebnímu zákonu se stanovuje rámcový obsah vyhodnocení vlivů politiky územního rozvoje, zásad územního rozvoje a územního plánu na životní prostředí pro účely posuzování vlivů koncepcí na životní prostředí (část A vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území).

Uplatňování udržitelného rozvoje v jednotlivých nástrojích územního plánování

1. **V územně analytických podkladech**, které obsahují zjištění a vyhodnocení stavu území a vyhodnocování udržitelného rozvoje území pod názvem „rozbor udržitelného rozvoje území“. Rozbor udržitelného rozvoje území, který obsahuje stránku ekonomickou, sociální a environmentální byl ověřován na správním obvodu ORP Kyjov. (Této problematice je věnován samostatný referát).
2. **V Politice územního rozvoje (PÚR)** se zpracovává vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území. Ve vyhodnocení vlivů na životní prostředí se popisou a vyhodnotí zjištěné a předpokládané závažné vlivy PÚR na životní prostředí a přijatelné alternativy naplňující cíle politiky územního rozvoje. Vyhodnocení zahrnuje a integruje postupy podle zákonů č. 100/2001 Sb. a č. 114/1992 Sb., ve znění pozdějších předpisů.
3. **V Zásadách územního rozvoje (ZÚR)** se zpracovává vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území. Součástí tohoto vyhodnocení je i vyhodnocení vlivů na životní prostředí. Ve vyhodnocení vlivů na životní prostředí se popisou a vyhodnotí zjištěné a předpokládané závažné vlivy zásad územního rozvoje na životní prostředí a přijatelné alternativy naplňující cíle zásad územního rozvoje. Vyhodnocení opět integruje postupy podle zákonů č. 100/2001 Sb. a č. 114/1992 Sb., ve znění pozdějších předpisů. Krajský úřad zajišťuje vyhodnocení vlivu na udržitelný rozvoj území k návrhu ZÚR. Návrh je posouzen ministerstvem. V rámci řízení
- o zásadách územního rozvoje krajský úřad mimo jiné přezkoumá soulad návrhu ZÚR s politikou územního rozvoje, s cíli a úkoly územního plánování, požadavky tohoto zákona a s požadavky zvláštních právních předpisů. Součástí odůvodnění ZÚR, zpracovaného krajským úřadem, je i vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území. Náležitosti obsahu vyhodnocení vlivu na udržitelný rozvoj území upraví prováděcí právní předpis.
4. **Územní plán.** Pro územní plán se vyžaduje vyhodnocení vlivu na životní prostředí na základě požadavku krajského úřadu anebo na základě požadavku dotčených orgánů. Požadovat vyhodnocení vlivu na životní prostředí u všech územních plánů by bylo vzhledem k jejich četnosti (více než 6 200 obcí) a k rozmanitosti podmínek nereálné. Pokud dotčený orgán (zpravidla orgán ochrany přírody anebo orgán ochrany životního prostředí) uplatní ve svém stanovisku k návrhu zadání územního plánu požadavek na posouzení z hlediska vlivů na životní prostředí (zák. č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů ve znění zákona č. 93/2004 Sb.) nebo pokud dotčený orgán nevyloučil významný vliv na evropsky významnou lokalitu či ptačí oblast (zákon č. 114/1992 Sb., ve znění pozdějších předpisů), uvede pořizovatel v návrhu požadavek na vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území. Vyhodnocení vlivu na udržitelný rozvoj projedná rada obcí pro udržitelný rozvoj (radu obcí zřizuje starosta obce s rozšířenou působností, přičemž každá obec ve správním obvodu má jednoho zástupce – viz § 9 návrhu stavebního zákona).
5. **Regulační plán a územní rozhodnutí.** U těchto nástrojů se provádí posouzení vlivů na životní prostředí podle zákona č. 100/2001 Sb., pokud to okolnosti vyžadují. U regulačního plánu se též provádí posouzení vlivu na evropsky významnou lokalitu nebo ptačí oblast podle zákona č. 114/1992 Sb., ve znění pozdějších předpisů, pokud to okolnosti vyžadují.

*Ing. arch. Josef Markvart, CSc.
Ústav územního rozvoje*

Nové pojetí územního řízení

Dovolte několik poznámek k územnímu řízení tak, jak je navrhováno v návrhu nového stavebního zákona. Nečekejte ode mne nějaký souvislý podrobný ucelený výklad k jednotlivým ustanovením, na to nám nezbyvá ani čas, a ani to není účelem této konference.

Zmínil bych se o některých novinkách, které návrh nového stavebního zákona v tomto bodě přináší.

Nejprve ale jedna věc, která zůstává nebo je převzatá z dosavadní právní úpravy, a sice je to základní charakter územního řízení.

Územní řízení svým obsahem je jedním z nástrojů územního plánování a je tedy zařazeno do části stavebního zákona o územním plánování, ale svou procesní formální úpravou je správním řízením, tzn., že se na něj vztahuje i správní řád, pokud stavební zákon nestanoví něco jiného. A jak víte, správní řád je vydán nový a bude platit od 1. ledna 2006. Návrh nového stavebního zákona samozřejmě tuto situaci musel zohlednit, a proto některá ustanovení jsou přiměřeně konformní s ustanoveními správního řádu. Jinak stavební zákon upravuje v podstatě v územním řízení jenom ty věci, které jsou specifické pro územní řízení. Pokud jde o obecné postupy a obecné instituty správního řízení, tam ponechává jen na úpravě správního řádu. Čili pro praktickou aplikaci územního řízení je nutné znát nejen stavební zákon, ale důkladně i nový správní řád, který, jak jste se již jistě seznámili, přináší řadu nových věcí a je rozhodně náročnější na aplikaci, než správní řád dosavadní.

První věc, o které bych se chtěl zmínit, je soustava územních rozhodnutí nebo druhy jednotlivých územních rozhodnutí. Zde návrh stavebního zákona přebírá v některých bodech dosavadní právní úpravu, ale přináší i některé nové věci. Zůstává v podstatě rozhodnutí o umístění stavby – s některými odchylkami, zejména pokud jde o to, které stavby územní rozhodnutí vyžadují, a které nevyžadují. S tím se můžete seznámit v návrhu stavebního zákona, je to poměrně obsírný výčet, rozhodně širší než podle dosavadní úpravy. Zůstává dále i rozhodnutí o změně využití území – v podstatě v dosavadních formách a zůstává i rozhodnutí o dělení nebo scelování pozemku.

Nově se zavádí rozhodnutí o změně stavby a změně vlivu stavby na využití území. Jde o nový druh územního rozhodnutí, který je zaveden do nového stavebního zákona v podstatě z toho důvodu, že změna stavby, což je nástavba nebo stavební úprava, která podle dosavadní úpravy rovněž vyžaduje územní rozhodnutí, ale není to zcela totožné co umístění nové stavby. Některé aspekty rozhodnutí o umístění stavby nepasovaly přímo na umístování nástaveb a přístaveb.

Zcela novým ustanovením je, že územní rozhodnutí bude vyžadovat i změna účelu stavby, resp. změna jejího vlivu na využití území. V podstatě tedy jde o to, že jsme usoudili, že některé změny užívání stavby mají daleko větší dopady na životní prostředí i na okolí stavby, než některé novostavby. Proto jsme usoudili, že bude vhodné, aby i tyto přestavby, které se dost hojně užívají, vyžadovaly územní rozhodnutí a aby bylo zajištěno, že budou i tyto změny užívání prováděny v souladu s veřejnými zájmy. Šlo také o to, aby již ve stadiu přípravy stavby při vydávání územního řízení byly tyto věci vyjasněny, aby se nečekalo až na řízení o změně účelu stavby podle stavebního řádu. Čili tady se ta hlediska přesouvají do územního řízení. Je to tedy nový druh územního rozhodnutí, který návrh stavebního zákona přináší.

Dále podle dosavadní právní úpravy víte, že existuje rozhodnutí o chráněném území; tento druh je z návrhu stavebního zákona zcela vypuštěn, protože v praxi se v podstatě nepoužíval. Chráněná území se vyhláší podle zvláštních předpisů, zejména podle zákona o ochraně přírody.

Rozhodnutí o ochranném pásmu.

To zůstává v návrhu stavebního zákona. Je zde ale určitá změna v tom, že podle dosavadní úpravy bylo možné rozhodnutí o ochranném pásmu vydat buď formou správního rozhodnutí – formou územního rozhodnutí, anebo jako obecně závazné nařízení – formou obecně závaznou vyhláškou. Stavební zákon upouští od této úpravy a stanoví pouze, že bude možné vydat rozhodnutí o ochranném pásmu formou správního rozhodnutí, tedy formou územního rozhodnutí, nikoliv již obecně závaznou vyhláškou.

Naproti tomu stavební uzávěra, která je podle stávající právní úpravy rovněž jednak územním rozhodnutím, jednak obecně závaznou vyhláškou. Tam stavební zákon zase opouští formu rozhodnutí a umožňuje vyhlásit stavební uzávěru pouze opatřením obecné povahy čili vyhláškou. Tam tedy došlo k těmto dvěma změnám.

Nyní k vlastnímu územnímu řízení. Návrh nového stavebního zákona zavádí některé nové formy územního řízení. Vedle „normálního územního řízení“ zavádí návrh stavebního zákona zjednodušené územní řízení a územní souhlas.

Zjednodušené územní řízení je možné vydat v případech přesně stanovených ve stavebním zákoně. Pokud jde o případ, kde je možné provést zjednodušené územní řízení a stavebník doloží svou žádost všemi náležitostmi, které stavební zákon vyžaduje, doloží žádost se závaznými stanovisky dotčených orgánů a souhlasnými vyjádřeními účastníků řízení, potom stavební úřad může přistoupit ke zjednodušenému územnímu řízení, pokud ovšem stanoviska jak účastníků, tak dotčených orgánů obsahují výslovný souhlas i s tím, že bude provedeno zjednodušené územní řízení.

Zjednodušené územní řízení spočívá v tom, že stavební úřad zpracuje návrh výroku územního rozhodnutí, kde stanoví všechny náležitosti pro umístění stavby a stanoví podmínky pro další projektovou přípravu. Tento návrh zveřejní. Stavebník je povinen tento návrh vyvěsit nebo zveřejnit na pozemku nebo na stavbě, která má být nějakým způsobem upravována. Účastníci, nebo resp. každý, může podat k tomuto zveřejněnému návrhu své připomínky nebo své stanovisko či svůj nesouhlas. Pokud stavební úřad obdrží nějaké požadavky, námítky nebo připomínky vydá usnesení o tom, že bude provedeno normální územní řízení. Pokud žádnou námítku ani připomínku ani požadavek neobdrží, opatří návrh výroku schvalovací doložkou včetně grafické přílohy a tím je územní rozhodnutí vydáno. Doručí toto rozhodnutí samozřejmě žadateli, obci a dotčeným orgánům. Tím je tedy zjednodušeno územní řízení v tom, že se prakticky neprovádí veřejné ústní projednání.

Další stupeň zjednodušení je územní souhlas.

Územní souhlas je v podstatě obdoba dosavadního ohlašování staveb podle stavebního řádu. Spočívá v tom, že žadatel nebo stavebník sdělí stavebnímu úřadu svůj záměr v území, kdy to může být zase podrobně uvedeno v návrhu stavebního zákona. Stavební úřad pokud zjistí, že záměr neodporuje veřejným zájmům, že jsou doložena zase kladná stanoviska dotčených orgánů a souhlasy účastníků řízení, vydá souhlas, který není správním rozhodnutím a nelze se potom pro-

ti němu odvolat. Čili je to obdoba ohlašování staveb podle dosavadního stavebního řádu, ale opět se těžiště přesouvá do fáze územního řízení.

Dalším takovým specifickým druhem územního řízení je územní řízení spojené s posuzováním vlivu na životní prostředí. Provádí se v tom případě, jestliže příslušným orgánem pro posouzení vlivu je krajský úřad. Nelze to provádět u staveb, které posuzuje ministerstvo. U staveb, kde příslušným orgánem je krajský úřad, žadatel připojí k návrhu nebo žádosti o územní rozhodnutí dokumentaci o vlivu stavby na životní prostředí a posudek o vlivu stavby na životní prostředí zpracovaný podle zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí. Stavební úřad provede veřejné ústní jednání jak podle stavebního zákona, tak podle zákona č. 100/2001 Sb. Na základě tohoto veřejného projednání potom příslušný orgán pro posouzení vlivu vydá stanovisko, doručí je stavebnímu úřadu, který stanovisko zveřejní. Zjistí tedy námítky, připomínky, požadavky a dále pokračuje podle stavebního zákona v územním řízení a v kladném případě vydá územní rozhodnutí.

Chtěl bych se ještě zmínit o některých dalších zjednodušovacích aspektech, které návrh nového stavebního zákona přináší.

Především pro území, pro které je zpracován regulační plán, se nebude vydávat územní rozhodnutí v tom rozsahu, v jakém řeší dané území regulační plán. Tzn. pro stavby, které regulační plán umísťuje v potřebné podrobnosti, nebude nutné již vydávat územní rozhodnutí.

Dále stavební zákon u jednotlivých druhů územního rozhodnutí stanoví, které stavby územní rozhodnutí nevyžadují. Jak jsem již říkal, výčet je širší nebo podstatně širší, než u dosavadní právní úpravy, takže některé stavby nebude nutné projednávat v územním řízení. Které to jsou, je zase podrobně uvedeno v návrhu stavebního zákona. Stavební zákon v souladu se správním řádem zavádí dvě skupiny účastníků řízení.

Plnohodnotným účastníkem územního řízení je žadatel o územní rozhodnutí a obec.

Druhou skupinu účastníků územního řízení tvoří vlastník nebo vlastníci pozemku, na němž má být stavba umístěna, pokud není sám žadatelem. Dále jsou to vlastníci sousedních pozemků, jejichž práva atd. mohou být rozhodnutím přímo dotčena a také vlastníci bytových jednotek podle zákona o vlastnictví bytů.

První skupina, tzn. žadatel a obec, mají všechna plná práva účastníků řízení, oznámení o zahájení řízení i samo rozhodnutí je jim doručováno do vlastních rukou.

Pokud jde o tu druhou skupinu účastníků, tzn. vlastníci pozemku atd., těm je návrh územního rozhodnutí a potom i vlastní územní rozhodnutí doručováno veřejnou vyhláškou. Podle předpisů o doručování veřejnou vyhláškou je územní rozhodnutí doručeno posledním dnem se všemi právními účinky, které doručování pro účastníky má. Přináší to určité povinnosti nebo nároky na účastníky nebo na občany, kteří by se mohli cítit být dotčeni územním řízením, aby sledovali příslušné úřední desky obecních úřadů, aby sledovali i území, které je zajímá, protože každý záměr na vydání územního rozhodnutí musí být zveřejněn nejenom na úřední desce, ale přímo na pozemku, kde stavba má být umístěna, nebo na stavbě, která má být nějakým způsobem v řízení upravována. Každý se může dozvědět, pokud chodí po svém okolí, že určitý volný pozemek se nějakým způsobem navrhuje k jeho zastavění a může se seznámit s tím, co se tam navrhuje stavět. Tato povinnost stíhá žadatele o územní rozhodnutí. Ten je povinen tuto informaci na pozemku nebo na stavbě vyvěsit a zajistit, aby tam byla po celou dobu provádění územního řízení.

V územním řízení je předepsáno obligatorní veřejné ústní projednání, čímž se zajišťuje veřejný charakter územního řízení, což je jeden z rozdílů oproti dosavadnímu územnímu řízení, které je v podstatě neveřejné; podle nové právní úpravy bude územní řízení veřejné a každý do něho může zasahovat. Veřejnost může podávat své připomínky. Tyto připomínky musí stavební úřad zhodnotit a v územním řízení k nim zaujmout stanovisko, ať už kladné nebo záporné.

A teď ještě několik drobností, které nový stavební zákon přináší.

Především jsem hovořil o žádosti i o územním rozhodnutí. Je to změna oproti dosavadní právní úpravě, která je konformní se stavebním řádem, nebude se podávat návrh na územní rozhodnutí, ale žádost. Je to v podstatě terminologická záležitost.

Stavební zákon dále umožní přerušit územní řízení, nejenom z důvodu, které stanoví správní řád, ale i v tom případě, jestliže umístění a potom samozřejmě realizace a užívání stavby bude vyžadovat takové veřejné investice, které se vymykají možnosti dané obce, potom může stavební úřad územní řízení přerušit a vyzvat žadatele, aby uzavřel s příslušnou obcí tzv. plánovací smlouvu, kde se zaváže, že se určitým způsobem bude podílet na vybudování veřejných investic, které budou nezbytné

pro provedení a užívání stavby. To je také tedy novinka, kterou přináší nový stavební zákon.

Pokud jde o dobu platnosti územního rozhodnutí; zůstávají dva roky, zpřesňují se ta ustanovení v tom smyslu, že pokud je podána žádost o prodloužení platnosti územního rozhodnutí, potom se staví běh té dvouleté lhůty. Takže jestliže žadatel požádá o prodloužení platnosti územního rozhodnutí, nemůže ta dvouletá lhůta uplynout předtím, než bude o jeho žádosti rozhodnuto buď kladně, nebo záporně. S tím byly podle dosavadní právní úpravy určité nejasnosti, jak v tomto případě postupovat. Návrh stavebního zákona toto vyjasňuje.

Změnu územního rozhodnutí bude možné provádět buď na žádost původního stavebníka, pokud se změnilly určité podmínky v území, v územně plánovací dokumentaci, atd. v podstatě podle dosavadní právní úpravy, navíc bude možné změnit územní rozhodnutí z moci úřední v rámci územního řízení o umístění veřejně prospěšné stavby nebo veřejně prospěšného opatření, tedy i proti vůli stavebníka samozřejmě s následkem náhrady škody apod.

Ještě bych chtěl upozornit, že o územním řízení je pojednáváno nejen v kapitole o územním řízení, ale i v těch úvodních kapitolách stavebního zákona, které pojednávají o výkonu státní správy. Jedná se o jednotlivá ustanovení, která hovoří o zveřejňování písemnosti pro celý stavební zákon, tedy i pro územní řízení, které hovoří o územně plánovací informaci, kterou podávají stavební úřady občanům a právnickým osobám ještě před zahájením jakéhokoliv zahájení řízení, o tom, jaké stavby nebo opatření je možné v území provádět a za jakých podmínek; dále je tam podrobně uvedeno veřejné projednávání; dále je tam ustanovení o zástupci veřejnosti, který se také může účastnit veřejného řízení, pokud je k tomu zmocněn skupinou občanů příslušné obce; je tam uvedeno kolik občanů ho musí zmocnit k zastupování. Důležité ustanovení v této kapitole je o dotčených orgánech; jaká mají práva a jaké mají povinnosti, nově je tam zcela jasně zformulováno, že dotčený orgán je vázán svým stanoviskem, které podal v předchozích fázích projednávání územně plánovací dokumentace a o tom, že se může od toho stanoviska odchýlit jedině v případě, že došlo ke změně v území nebo ke změně celkové situace. Dotčený orgán také musí uvádět předpis, podle kterého je dotčeným orgánem a může uplatňovat svá stanoviska v rámci své působnosti danému tím příslušným zvláštním předpisem, jak je taky tedy uvedeno v úvodních ustanoveních stavebního zákona.

*JUDr. Ivan Svoboda
Česká společnost pro stavební právo*

Důvody úpravy posuzování vlivů na životní prostředí v novém stavebním zákoně

Procedura posuzování vlivů záměrů na životní prostředí (tzv. EIA – Environmental Impact Assessment) vznikla ve Spojených státech amerických z potřeby předvídat a omezit důsledky velkých investic na životní prostředí. V naší zemi tuto funkci tradičně plnilo územní plánování. V roce 1992 však byla v rámci tehdejšího environmentálního aktivismu procedura EIA zavedena také k nám. Tím došlo ke zdvojení rolí obou typů dokumentace při přípravě strategických a plánovacích rozhodnutí. To však není jediný problém tohoto úseku veřejné správy.

Rozsah věcné působnosti procedury EIA byl postupně rozšiřován. Tak se vedle samotné EIA objevila procedura SEA (Strategic Environmental Assessment), která slouží k posuzování vlivů koncepcí, mezi něž patří také územně plánovací dokumentace. Jedna dokumentace tak přehodnocuje druhou. A nedávno k tomu ještě přibýlo posuzování vlivů na území Natura 2000. Tyto tři aktuální procedury jsou založeny v právu evropských společenství následujícími směrnici:

- Směrnice Rady 79/409/EHS o ochraně volně žijících ptáků („směrnice o ptácích“);
- Směrnice Rady 85/337/EHS o posuzování vlivů jistých státních a soukromých projektů na životní prostředí („směrnice EIA“);
- Směrnice Rady 92/43/EHS o ochraně přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin („směrnice o stanovištích“);
- Směrnice Rady 97/11/ES (novela „směrnice EIA“);
- Směrnice 2001/42/ES Evropského parlamentu a Rady o posuzování vlivů některých plánů a programů na životní prostředí („směrnice SEA“);
- Směrnice 2003/35/ES Evropského parlamentu a Rady o účasti veřejnosti na vypracovávání některých plánů a programů (reaguje na „Aarhouskou úmluvu“).

Protože směrnice musí být převedeny (transponovány) do národního práva, jsou jejich požadavky v ČR uplatňovány prostřednictvím těchto vnitrostátních právních předpisů:

- Zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících

zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí), ve znění zákona č. 93/2004 Sb.

- Zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění zák. č. 218/2004 Sb.

Zákon o posuzování vlivů na životní prostředí po novele z roku 2004 upravuje jak proceduru EIA, jejíž výstupy jsou podkladem pro územní rozhodnutí, tak SEA, která se za stanovených podmínek vztahuje na ÚPD. Zákon o ochraně přírody a krajiny po novele z roku 2004 zahrnuje požadavek posuzování vlivů na území Natura 2000, který se rovněž vztahuje na územní plánování. Posuzování vlivu na Natura 2000 se přitom provádí v rámci EIA a SEA, avšak s jistými významnými obsahovými a procesními odchylkami a doplněními.

Jen na okraj poznamenávám, že kromě všech uvedených požadavků musí ÚPD splnit ještě „posuzovací“ požadavky dalších předpisů:

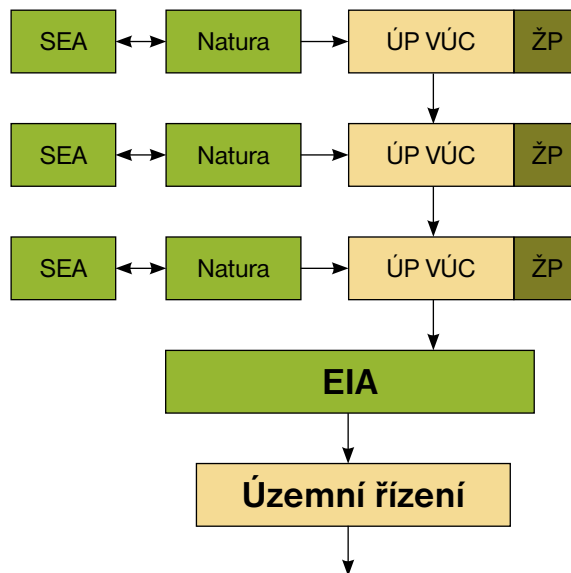
- Vyhláška č. 135/2001 Sb., o územně plánovacích podkladech a územně plánovací dokumentaci, ve znění vyhlášky č. 570/2002 Sb. (vyhodnocení předpokládaných důsledků navrhovaného řešení na životní prostředí);
- Zákon č. 334/1992 Sb., o ochraně ZPF, ve znění pozdějších předpisů;
- Vyhláška č. 13/1994 Sb., kterou se upravují některé podrobnosti ochrany ZPF;
- Zákon č. 289/1995 Sb., o lesích a o změně a doplnění některých zákonů (lesní zákon), ve znění pozdějších předpisů;
- Směrnice MZe o postupu při ochraně pozemků určených k plnění funkcí lesa č. 31/2000 ze dne 15. 2. 2000.

Tato, dle mého názoru do řady předpisů roztržštěná právní úprava posuzování vlivů na životní prostředí, vytváří komplikovanou situaci, která je však ještě dále komplikována zásadami uplatňování práva evropských společenství. Pokud totiž přesně naplníme požadavky českých předpisů, jimiž byly uvedené směrnice transponovány, nemusí to ještě znamenat, že jsme splnili své povinnosti nenapadnutelným způsobem. Potíž je v tom, že od chvíle, kdy se ČR vzdala své státní

suverenity¹⁾, je třeba při uplatňování národních předpisů stále přihlížet k právu komunitárnímu, které má před právem národním přednost. Kromě jiných důsledků této skutečnosti, jako je princip odpovědnosti členského státu za porušení komunitárního práva a škodu tím způsobenou, bych zejména připomněl nepřímý a přímý účinek směrnic, důsledky výkladového monopolu Evropského soudního dvora (ESD) a nutnost přihlížet k primárním pramenům komunitárního práva. Nepřímý účinek směrnice znamená, že národní předpisy je nutno vykládat „eurokonformně“, čili tak, aby výkladem byl dosažen soulad se směrnicí, pokud předpis takový výklad unese. Jestliže souladu nelze dosáhnout výkladem, pak je směrnice nedokonale transponována a může nastoupit její přímý účinek. To znamená, že se ta ustanovení směrnice, která jsou dostatečně konkrétní, uplatní přímo (postupuje se podle nich). Takový případ nastane například, když se ukáže, že Komise má na výklad směrnice jiný názor než ten, který uplatnila národní legislativa. Pro aktuální výklad směrnic jsou přitom klíčová rozhodnutí Evropského soudního dvora, která chápání směrnice průběžně rozvíjí a posouvají. Vedle rozhodnutí ESD je také třeba přihlížet k primárním pramenům komunitárního práva, kterými jsou zakládací smlouvy evropských společenství. Jejich ustanovení jsou významná pro správný výklad sekundárního práva a v určitých případech mohou mít také přímý účinek. Základní principy práva ES jsou vyjádřeny rovněž v preambulích směrnic, které proto nemůžeme přehlížet.

I když se naznačené zásady uplatňování práva ES vztahují především na aplikační činnost správních soudů a ovlivňují legislativní a metodickou činnost národních orgánů, nezůstanou bez dopadu rovněž na pořizovatelskou praxi. Z obou uvedených důvodů, tedy z důvodu roztržičnosti a mnohvrstevnosti právních úprav i z důvodu komplikovanosti jejich výkladu tak vzniká složitá situace, která ve svém důsledku poněkud devalvuje některé základní právní principy (např. „soud-úřad zná právo“ nebo „neznalost zákona neomlouvá“).

K těmto obtížím přistupují problémy vyvolané pojetím samotného posuzování vlivů na životní prostředí. Jde např. o problém neúčelného opakování posuzování na různých úrovních plánování a povolování záměru. Teoreticky může být též záměr posuzo-

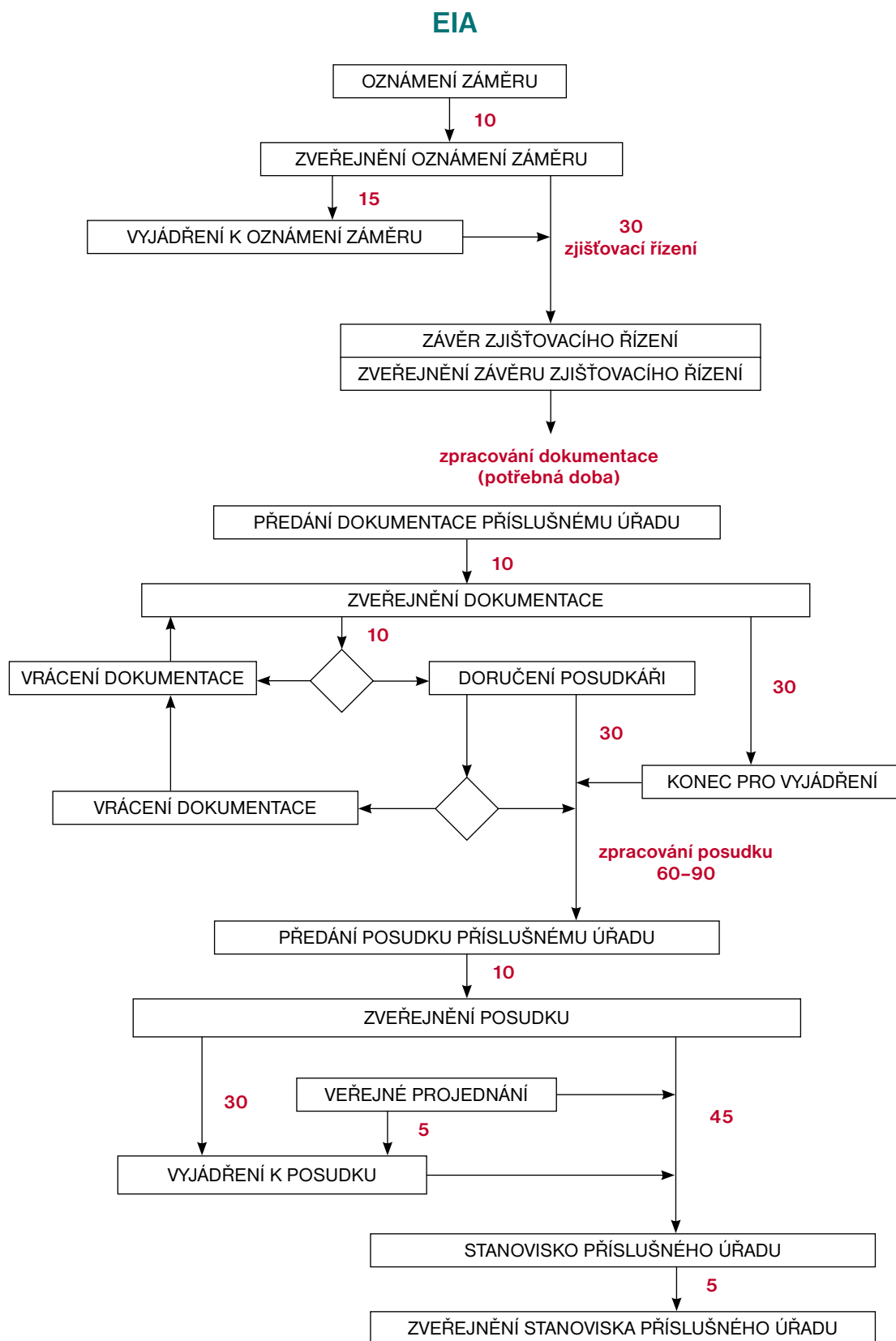


Obr. 1: Schéma souběhu posuzování vlivů na životní prostředí a Natura s procedurami podle stávajícího stavebního zákona (č. 50/1976 Sb.).

ván až čtyřikrát – na všech stupních ÚPD a pak v rámci EIA. Přitom posuzování v následujícím stupni nebo řízení může zpochybnit řešení přijatá dříve schválenou ÚPD (obr. 1). Problémy vznikají také z nejednoznačnosti rozsahu záměrů a koncepcí, na něž se má posuzování vztahovat, nejasný je rovněž způsob naplňování požadavku sledovat případné nepředvídané vlivy na životní prostředí u povoleného záměru/schválené koncepce („monitoring“). Vedle těchto problémů, s nimiž se více nebo méně potýká každý členský stát EU, jsou zde specifické problémy české právní úpravy posuzování. Jedním z nich je již zmíněná skutečnost, že ve snaze o dokonalou transpozici směrnic zde vznikla detailně propracovaná a administrativně i finančně velmi náročná autonomní procedura, položená nezávisle vedle pořizování a řízení podle stavebního zákona (obr. 2), která je ještě zmnožena zákonem o ochraně přírody a krajiny (posuzování vlivů na území Natura 2000). Přitom směrnice dávají možnost využít k transpozici „stávající procedury“ (tj. například stavební zákon) pokud je pro naplnění požadavků směrnic postačí doplnit nebo upřesnit. Není tedy nutné vytvářet nové zákony a paralelní procedury.

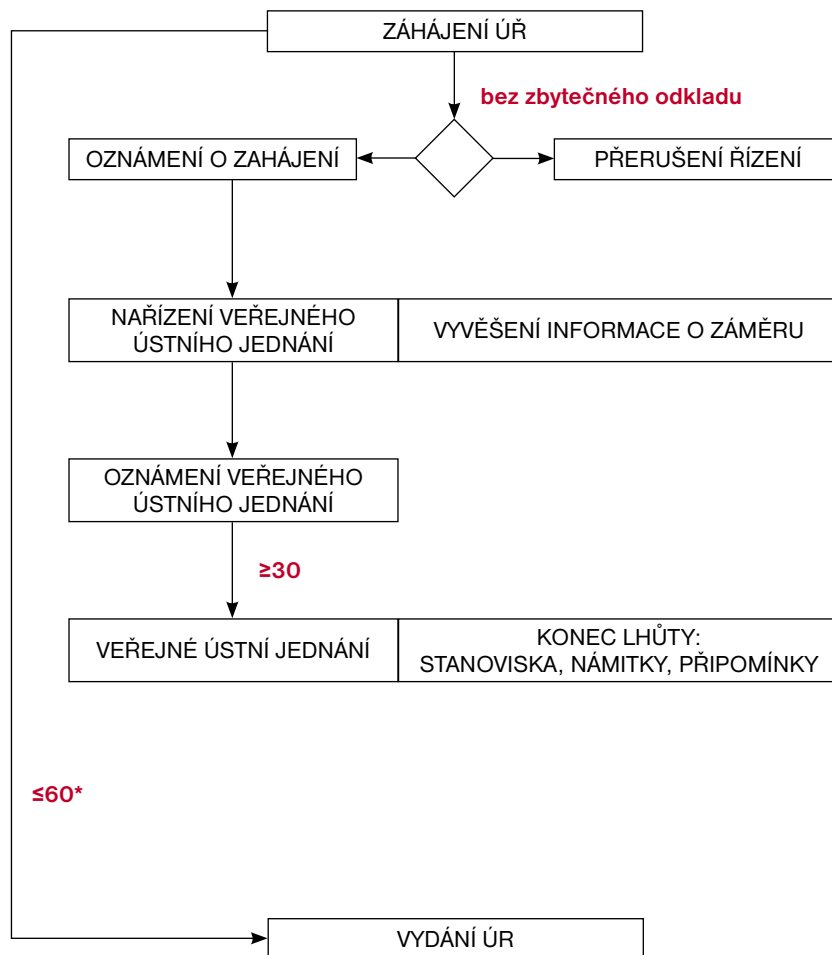
V českém právu je situace dále komplikována zavedením požadavků stanovených nad rámec příslušných směrnic. Takovým výrazným českým specifikem je například příslušný úřad (jinde zodpovídá za posouzení vlivů na životní prostředí ten, kdo schvaluje záměr nebo koncepci), nebo systém autorizací pro uvedená posuzování.

1) Pojem státní suverenity zavedl Jean Bodin (16. st.), který navazoval na Niccolò Machiavelliho. Státní suverenity je podle něho trvalá a nedělitelná schopnost státu být svrchovaným zdrojem práva na svém území. Tato definice je i v současné politologii stále přijímána (DAVID, ROMAN: *Politologie*, Nakladatelství Olomouc, Olomouc 2003; ŽALOUDEK, KAREL: *Encyklopedie politiky*, Libri, Praha 2004).



Obr. 2: Srovnání schémat EIA a územního řízení podle nového stavebního zákona.

Územní řízení dle nového stavebního zákona



* + doba nutná pro znalecký posudek nebo doručení do ciziny
 * při zajišťování údajů z úřední evidence lhůty neběží

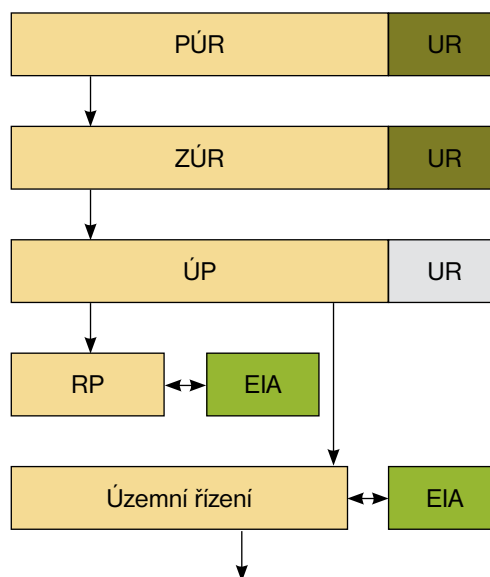
Obr. 2:
 Srovnání schémat EIA a územního řízení podle nového stavebního zákona.

Návrh nového stavebního zákona se snaží některé z uvedených problémů spojených s posuzováním vlivů na životní prostředí vyřešit nebo alespoň zmírnit. Především byla v případě SEA a Natura využita možnost transpozice požadavků směrnic do právní úpravy pořizování politiky územního rozvoje a ÚPD²⁾. To znamená, že posouzení vlivů na životní prostředí a Natura bude podle nového stavebního zákona integrovanou součástí PÚR a ÚPD²⁾ upravenou přímo ve stavebním zákoně. Na jejím zpracování se však budou podílet osoby s příslušnými autorizacemi. „Příslušný úřad“ (tj. krajský úřad nebo MŽP) bude v obdobném postavení jako jiné dotčené orgány.

Protože územní plánování musí zvažovat všechny veřejné zájmy a hledat jejich maximální možný soulad při respektování oprávněných zájmů a záměrů všech participantů v území, bylo posuzování vlivů na životní prostředí v novém stavebním zákoně systémově rozšířeno o zhodnocení ekonomických a sociálních souvislostí uvažovaných variant řešení (obr. 3). Tak vznikne kapitola „vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území“, jejíž výsledky budou ovlivňovat řešení a budou podkladem pro stanovisko nadřízeného orgánu i pro vlastní schvalování. Zpracování této shrnující kapitoly bude vycházet z „rozboru podmínek udržitelného rozvoje“, který bude představovat rozborovou část průběžně udržovaných a pravidelně aktualizovaných územně analytických podkladů.

Zatímco procedury SEA a posouzení vlivu na území Natura byly plně začleněny do procesu pořizování a zpracování politiky územního rozvoje, zásad územního rozvoje a ve stanovených případech také územního plánu, v případě EIA, která bude podkladem pro vydání regulačního plánu nebo územního rozhodnutí, bylo umožněno toliko spojit některé fáze obou procesů. Důvodem této neúplné integrace jsou některé nedořešené problémy vztahu obou typů procedur; například není jasné, jak by bylo v územním řízení vyhověno požadavku EIA na výběr optimální technologické varianty záměru apod. Nicméně také plná integrace EIA do řízení podle stavebního zákona, při jejich nutném doplnění a rozšíření a při zachování funkce příslušného úřadu, představuje optimální řešení. Doufejme, že i pro ně dozrají podmínky.

*Mgr. Ing. Petr Lepeška
Odbor územního plánování MMR*



Obr. 3:
Schéma integrace posuzování vlivů na životní prostředí a Natura do procedur nového stavebního zákona.

2) U územního plánu jen ve stanovených případech, u regulačního plánu nikoliv.

Postupy při územním rozhodování při existenci různých nástrojů územního plánování

Vážení,

ve svém příspěvku vám chci prezentovat bloková schémata, která analyzují variantní postupy územního řízení při existenci různých variantních nástrojů územního plánování, a nebo při situaci, kdy příslušné nástroje neexistují. Variantně je uvažována situace, kdy existují (neexistují) následující platné nástroje územního plánování.

Na následujících schématech jsou popsány jednotlivé kroky, které je nutno učinit v rámci územního řízení.

1. ÚZEMNÍ PLÁN (§ 44 NSZ)

Je vymezeno:

- zastavěné území,
- zastavitelné plochy určené k zastavění,
- plochy určené ke změně stávající zástavby, k obnově nebo opětovnému využití znehodnoceného území (dále jen „plocha přestavby“), pro veřejně prospěšné stavby, pro veřejně prospěšná opatření a pro územní rezervy a stanoví podmínky pro využití těchto ploch a koridorů.

2. VYMEZENÍ ZASTAVĚNÉHO ÚZEMÍ (§ 60 NSZ)

V případě, že není vydán územní plán, může obec požádat o pořízení vymezení zastavěného území úřad územního plánování, kterému zároveň předá kopii katastrální mapy příslušného území a kopii mapy s vyznačeným intravilánem, pokud není intravilán vyznačen v katastrální mapě. Zastavěné území se vydává formou opatření obecné povahy.

3. REGULAČNÍ PLÁN (§ 62 odst. 2, 3 NSZ)

Nahrazuje v řešené ploše ve schváleném rozsahu územní rozhodnutí (ne v nezastavěném území) a plán společných komplexních pozemkových úprav.

Dále musí být brány v úvahu tyto skutečnosti:

ZASTAVĚNÉ ÚZEMÍ V HRANICÍCH INTRAVILÁNU (§ 2 odst. 1 d NSZ)

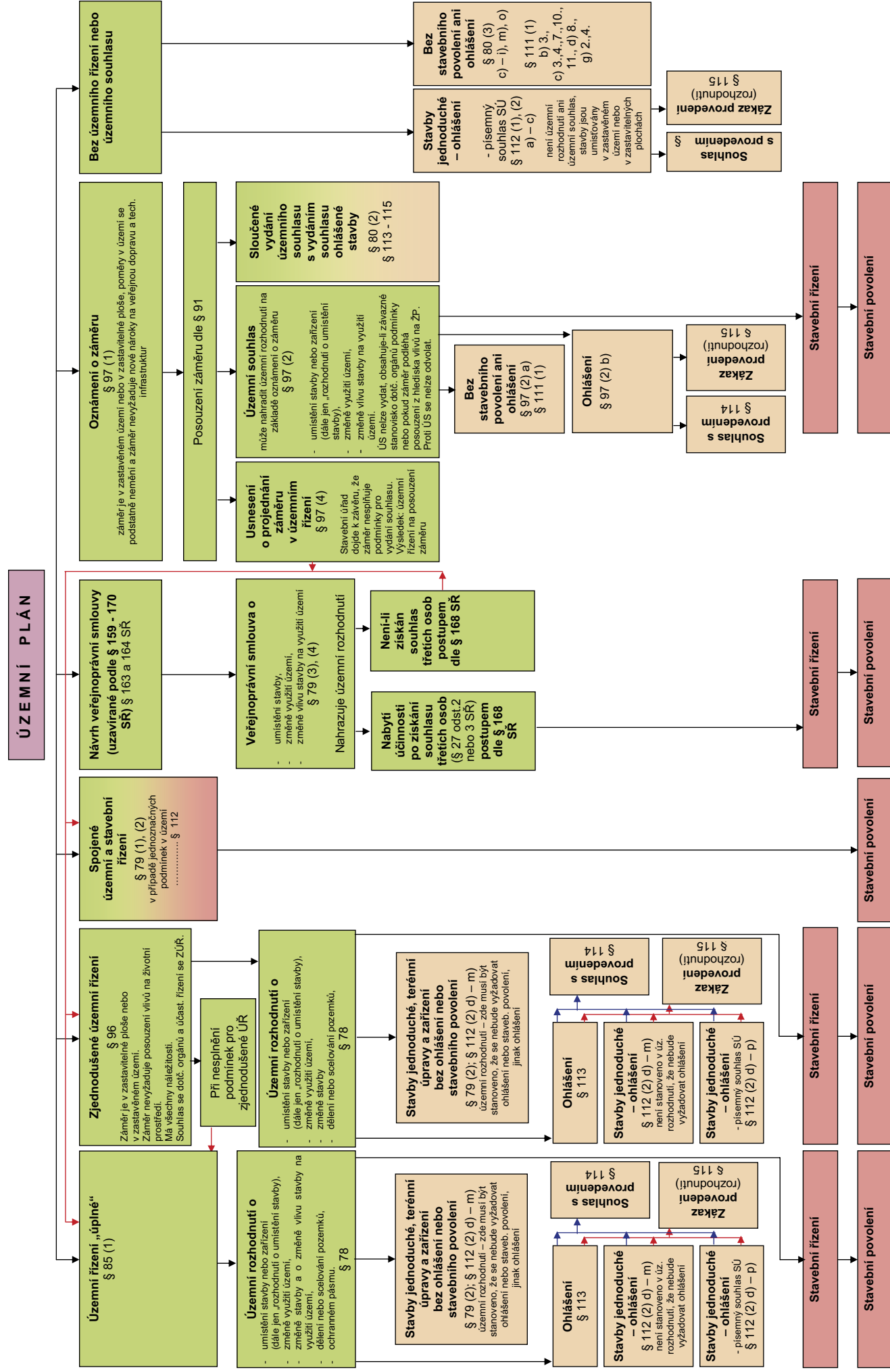
Zastavěným územím je zastavěná část obce vymezená k 1. září 1966 a vyznačená v mapách evidence nemovitostí (dále jen „intravilán“),

NEZASTAVĚNÉ ÚZEMÍ A NEZASTAVITELNÉ POZEMKY (§ 19 odst. 5, 6 NSZ)

- V nezastavěném území lze v souladu s jeho charakterem, umisťovat stavby, zařízení, a jiná opatření pouze pro zemědělství, lesnictví, vodní hospodářství, těžbu nerostů, pro ochranu přírody a krajiny, pro veřejnou dopravní a technickou infrastrukturu, pro snižování nebezpečí ekologických a přírodních katastrof a pro odstraňování jejich důsledků, a dále taková technická opatření a stavby, které zlepšují podmínky jeho využití pro účely rekreace a cestovního ruchu, například cyklistické stezky, hygienická zařízení, ekologická a informační centra.
- Na nezastavitelných pozemcích lze výjimečně umístit technickou infrastrukturu způsobem, který je neznemožný jejich dosavadní užívání.

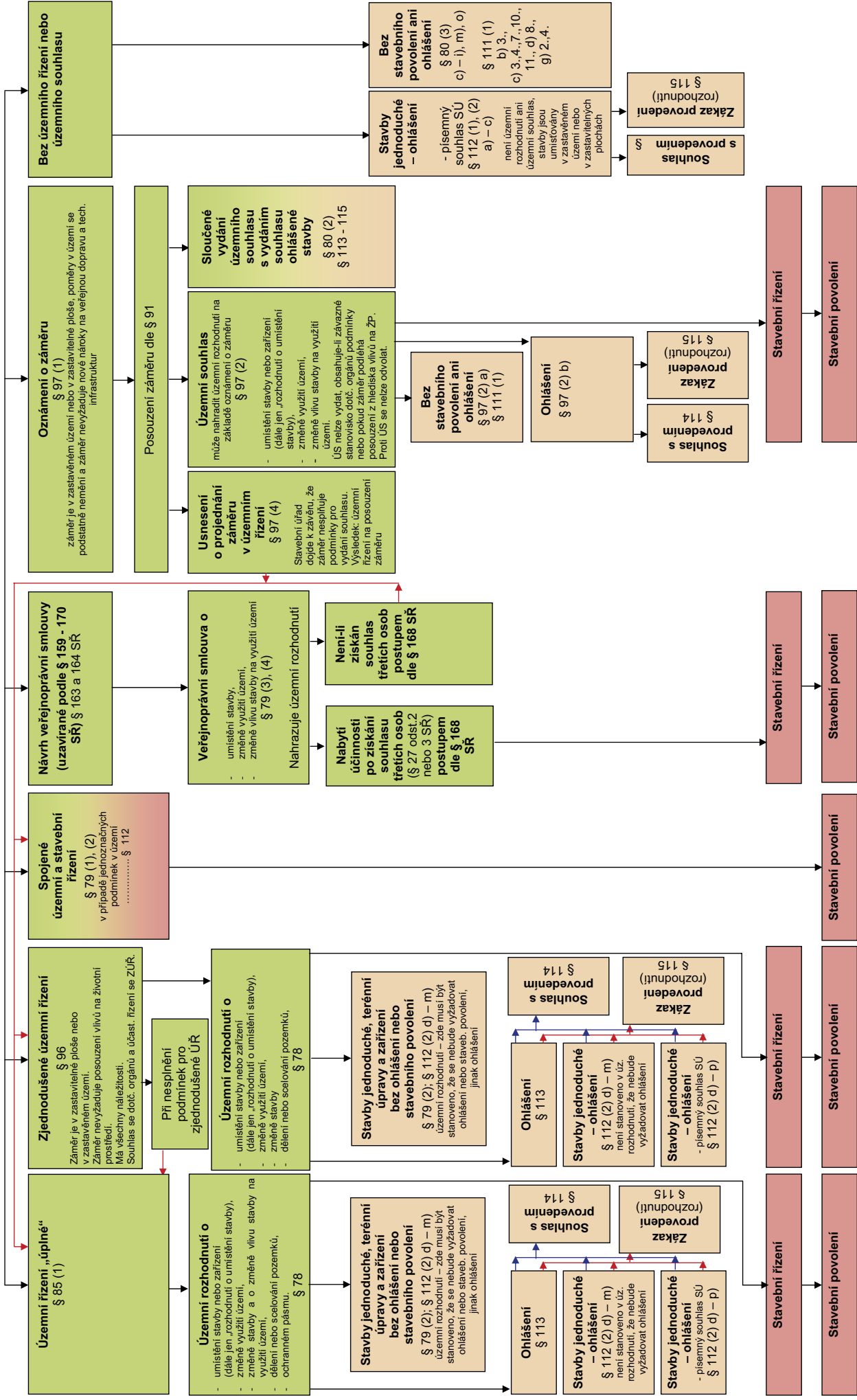
*Ing. arch. Miriam Blažková
Ústav územního rozvoje*

ZASTAVĚNÉ ÚZEMÍ A ZASTAVITELNÉ PLOCHY VYMEZENÉ K ZASTAVĚNÍ V ÚZEMNÍM PLÁNU

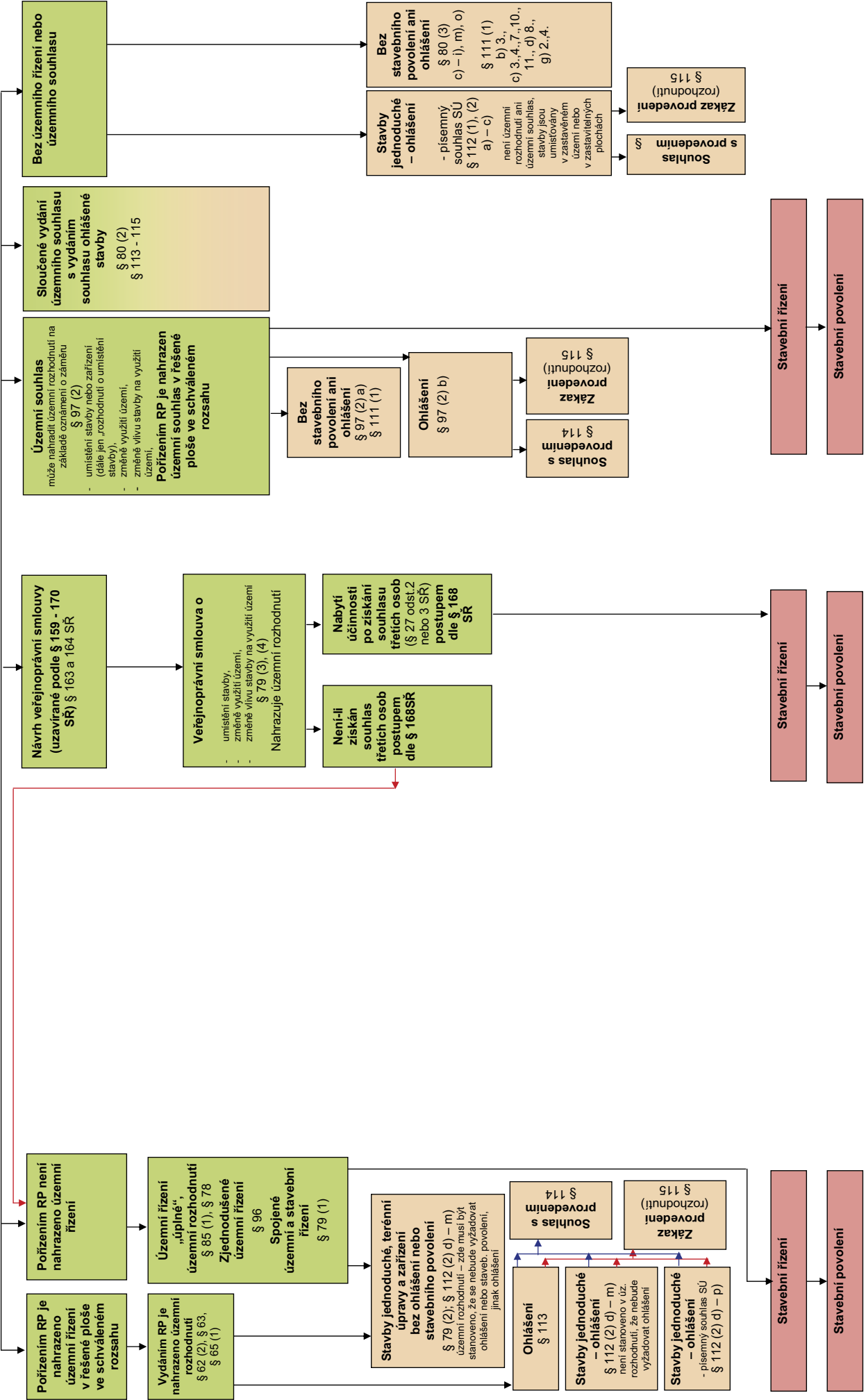


ZASTAVĚNÉ ÚZEMÍ

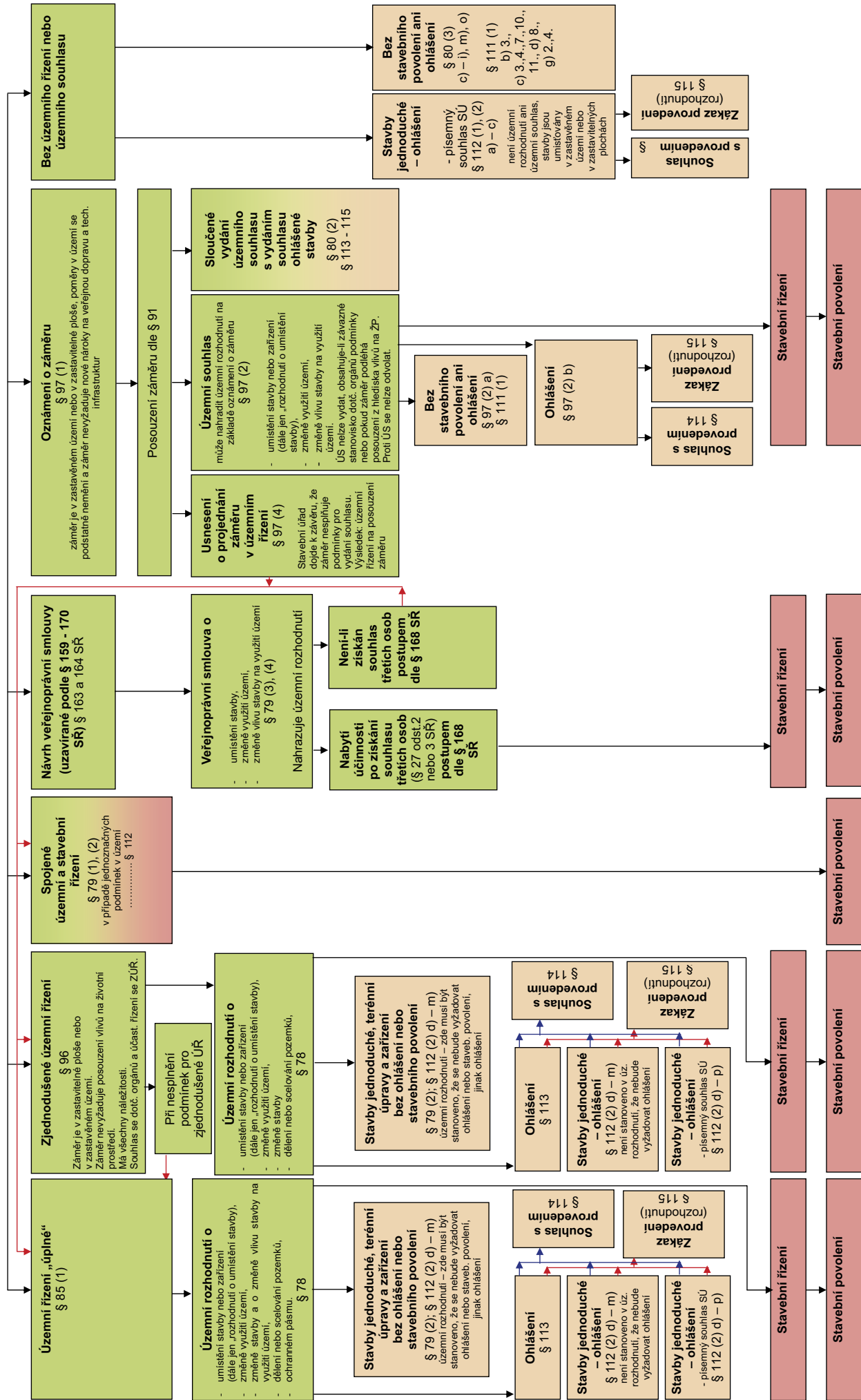
VYMEZENÍ ZASTAVĚNÉHO ÚZEMÍ (§ 60), v případě, že není územní plán



REGULAČNÍ PLÁN (§ 62 odst. 2, 3) nahrazuje územní rozhodnutí (ne v nezastavěném území) a plán společných komplexních pozemkových úprav



ZASTAVĚNÉ ÚZEMÍ V HRANICÍCH INTRAVILÁNU § 2 (1) d)



Postavení obce v procesu územního plánování dle návrhu nového stavebního zákona

(OBEC JAKO ORGÁN ÚZEMNÍHO PLÁNOVÁNÍ)

Nový stavební zákon upravuje – mimo jiné – soustavu orgánů územního plánování. Působnost ve věcech územního plánování dle § 5 vykonávají orgány obcí a krajů, Ministerstvo pro místní rozvoj a ve zvláštních případech Ministerstvo obrany.

Orgány obce a kraje vykonávají působnost ve věcech územního plánování podle tohoto zákona jako působnost přenesenou, nestanoví-li zákon, že o věci rozhoduje zastupitelstvo obce nebo kraje. Orgány obce zajišťují ochranu a rozvoj hodnot území obce, pokud nejsou svěřeny působnosti v záležitostech nadmístního významu orgánům kraje nebo dotčeným orgánům. V takovém případě však musí orgány kraje postupovat v součinnosti s orgány dotčených obcí. Ministerstvo může zasahovat do působnosti orgánů krajů a obcí jen v záležitostech týkajících se rozvoje území státu, ale i tehdy musí postupovat v součinnosti s orgány příslušných obcí a krajů.

Orgány obcí, které vykonávají dle § 6 působnost ve věcech územního plánování, jsou:

- obecní úřad obce s rozšířenou působností, tj. úřad územního plánování,
- obecní úřad určený nařízením kraje pro výkon činnosti pořizovatele,
- stavební úřad,
- obecní úřad, který není úřadem územního plánování, ani úřadem určeným pro činnost pořizovatele,
- zastupitelstvo obce.

Pro správní obvod obecního úřadu obce s rozšířenou působností zřizuje její starosta jako zvláštní orgán této obce **Radu obcí pro udržitelný rozvoj území**. Předsedou Rady obcí je starosta obce s rozšířenou působností, členem Rady obcí vždy jmenuje na návrh obce ve správním obvodu obecního úřadu obce s rozšířenou působností jednoho zástupce každé obce. Každá obec se tak může prostřednictvím svého zástupce podílet na zajištění udržitelného rozvoje ve svém území.

Úřad územního plánování pořizuje územní plán a regulační plán pro území obce, ve které sídlí, územně plánovací podklady pro celý správní obvod, územ-

ní plán, regulační plán a územní studii na žádost obce ve svém správním obvodu, jejíž obecní úřad nebyl určen pro výkon činnosti pořizovatele a vymezení zastavěného území na žádost obce ve svém správním obvodu. Dále vydává rozhodnutí o výměně pozemků, je dotčeným orgánem v územním řízení, podává návrh na vložení dat do evidence územně plánovací činnosti a vykonává další činnosti podle tohoto zákona.

Obecní úřad určený nařízením kraje pro výkon činnosti pořizovatele pořizuje územní plán, regulační plán a územní studii pro území obce, ve které sídlí, podává návrh na vložení dat do evidence územně plánovací činnosti, vykonává další činnosti podle tohoto zákona a poskytuje informace pro pořizování územně plánovacích podkladů a územně plánovací dokumentace.

Stavební úřad vydává územní rozhodnutí a územní souhlas, poskytuje informace pro pořizování územně plánovacích podkladů a územně plánovací dokumentace a vykonává další činnosti podle tohoto zákona.

Obecní úřad, který není určený pro výkon činnosti pořizovatele poskytuje informace pro zpracování územně plánovacích podkladů a územně plánovací dokumentace.

Zastupitelstvo obce zastává zásadní úlohu v celém systému pořizování územně plánovací dokumentace. Rozhoduje v samostatné působnosti o pořízení územního plánu a regulačního plánu, schvaluje zadání, případně pokyny pro zpracování návrhu územního plánu, vydává územní plán, projednává zprávu o uplatňování územního plánu a vykonává další činnosti podle tohoto zákona. Dále vydává regulační plán, vymezení zastavěného území, územní opatření o asanaci a o stavební uzávěře, vykonává další činnosti podle tohoto zákona, uplatňuje v samostatné působnosti námitky k zásadám územního rozvoje a připomínky k územnímu plánu sousední obce.

Rada obcí pro udržitelný rozvoj projednává územně analytické podklady pro správní obvod obecního

ORGÁNY OBCE	ÚZEMNĚ PLÁNOVACÍ PODKLADY		ÚZEMNĚ PLÁNOVACÍ DOKUMENTACE				ZASTAVĚNÉ ÚZEMÍ	ROZHODNUTÍ NAVRHY
	ÚAP	Územní studie	ZÚR	ÚP	RP			
Obecní úřad obce s rozšířenou působností (úřad územního plánování).	Pořizuje pro svůj obvod.	Pořizuje pro vlastní obec a pro obce, které nevykonávají činnost pořizovatele.		Pořizuje pro vlastní obec a pro obce, které nevykonávají činnost pořizovatele.	Pořizuje pro vlastní obec a pro obce, které nevykonávají činnost pořizovatele.	Pořizuje pro obce, které nevykonávají činnost pořizovatele.	Vydává rozhodnutí o směně pozemků. Je dotčeným orgánem v územním řízení, pokud nevydává územní rozhodnutí. Podává návrh na vložení dat do evidence územ. plán. činnosti.	
Obecní úřad určený nařízením kraje pro výkon činnosti pořizovatele.	Poskytuje informace pro pořizování.	Pořizuje pro vlastní obec.		Pořizuje pro vlastní obec.			Podává návrh na vložení dat do evidence územ. plán. činnosti.	
Obecní úřad není určen pro výkon činnosti pořizovatele.	Poskytuje informace pro pořizování.							
Zastupitelstvo obce.			Uplatňuje námítky	Rozhoduje o pořízení. Schvaluje zadání, případně pokyny pro zpracování návrhu. Vydává. Projednává zprávu o uplatňování.	Rozhoduje o pořízení. Vydává.	Vydává.	Vydává územní opatření o asanaci a stavební uzávěře.	
Stavební úřad.	Poskytuje informace pro pořizování.						Vydává územní rozhodnutí a územní souhlas.	
Rada obcí pro udržitelný rozvoj.	Projednává a vydává vyjádření.			Projednává vyhodnocení vlivu územních plánů na udržitelný rozvoj území a vydává vyjádření.				

Přehled orgánů obce a jejich působnosti.

úřadu obce s rozšířenou působností a vyhodnocení vlivů územních plánů na udržitelný rozvoj území a vydává k nim pořizovateli své vyjádření.

Z tohoto přehledu kompetencí orgánů územního plánování jednoznačně vyplývá, že kterákoliv obec má možnost prosazovat své zájmy na všech úrovních územního plánování a v samostatné působnosti rozhodovat o pořízení územně plánovací dokumentace pro své území. Zákon dále vymezuje úlohu obcí při pořizování jednotlivých druhů územně plánovací dokumentace.

POSTAVENÍ OBCE V PROCESU POŘIZOVÁNÍ ÚZEMNĚ PLÁNOVACÍ DOKUMENTACE NA VŠECH ÚROVNÍCH

– Zásady územního rozvoje

Dle § 37 návrhu zákona zásady územního rozvoje koordinují územně plánovací činnost obcí a jsou závazné pro pořizování a vydávání územních plánů, regulačních plánů a pro rozhodování v dotčeném území. Obce však mohou do procesu pořizování zásad územního rozvoje vstoupit již na samém počátku. Pro poprvé pořizované zásady územního rozvoje zpracuje krajský úřad jejich zadání, které obsahuje hlavní cíle a požadavky na jejich řešení. Zadání zašle jednotlivě dotčeným orgánům, dotčeným obcím, sousedním krajům a ministerstvu, kteří mohou do 30 dnů po obdržení uplatnit své požadavky. Zastupitelstvo kraje může zadání schválit až po projednání.

Na základě schváleného zadání se zpracuje návrh zásad územního rozvoje, ve kterém lze uložit pořízení regulačního plánu jako podmínky pro rozhodování o změnách ve vybrané části území. V tomto případě zásady obsahují zadání regulačního plánu a pořizovatelem regulačního plánu je krajský úřad. Tuto podmínku mohou zásady územního rozvoje stanovit jen v dohodě s dotčenými obcemi s výjimkou případů, kdy regulační plán řeší umístění veřejně prospěšných staveb nebo veřejně prospěšných opatření nadmístního významu.

O návrhu zásad územního rozvoje se v průběhu pořizování koná veřejné projednání. Obce v řešeném území musí být k veřejnému projednání přizvány a pouze obce a zástupce veřejnosti mohou podat proti návrhu námitky. Obdobně se postupuje při aktualizaci zásad územního rozvoje. Zpráva o uplatňování zásad musí být s obcemi kraje konzultována.

– Územní plán

Rozhodnutí o pořízení územního plánu, schvalování zadání, projednávání návrhu a vydání územního plánu je již výhradně v kompetenci obce. O pořízení územního plánu rozhoduje zastupitelstvo obce. Pokud není obecní úřad určen pro výkon činnosti pořizovatele, požádá obec o pořízení příslušný úřad územního plánování, čímž je garantována formální správnost procesu. Současně se schválením rozhodnutí o pořízení je určen člen zastupitelstva (určený zastupitel), který bude při pořizování územního plánu spolupracovat. Tím je zajištěn stálý vliv obce na všechny fáze pořizování. V současné právní úpravě může každá obec pořizovat pro své území územně plánovací dokumentaci, což v případě malých obcí, které nemají personálně vybavený úřad pro územně plánovací činnost, může být problémem.

Návrh zadání zpracuje pořizovatel ve spolupráci s určeným zastupitelem a po projednání a případných úpravách jej předkládá zastupitelstvu obce ke schválení. Zastupitelstvo může v zadání uložit zpracování konceptu územního plánu. Pořizovatel zajistí zpracování konceptu a po jeho projednání zpracuje opět ve spolupráci s určeným zastupitelem návrh pokynů pro zpracování návrhu územního plánu včetně návrhu rozhodnutí o výběru výsledné varianty řešení. Pokyny pro zpracování návrhu schvaluje zastupitelstvo obce. Na základě zadání nebo pokynů zajistí pořizovatel zpracování a projednání návrhu územního plánu. S určeným zastupitelem zpracuje návrh rozhodnutí o uplatněných námitkách. Zastupitelstvo obce vydá územní plán na základě návrhu na vydání územního plánu s jeho odůvodněním, které předkládá pořizovatel. Pokud zastupitelstvo obce nesouhlasí s předloženým návrhem, vrátí návrh pořizovateli s pokyny k úpravě nebo jej zamítne.

Povinností obce je uvést do souladu územní plán s následně vydanou územně plánovací dokumentací kraje a následně vydanou politikou územního rozvoje. Zastupitelstvu obce však předkládá pořizovatel zprávu o uplatňování územního plánu, která obsahuje mimo jiné i návrhy na aktualizaci zásad územního rozvoje, takže zastupitelstvo obce i takto může ovlivnit územní rozvoj kraje.

Zastupitelstvo může rozhodnout o spojení pořízení územního plánu a regulačního plánu.

– Zastavěné území

Zastavěné území se vymezuje v územním plánu, takže je vydáno zastupitelstvem spolu s územním plánem.

Pokud obec nedisponuje územním plánem, může požádat o pořízení vymezení zastavěného území úřad územního plánování, kterému předá zároveň mapové podklady. Znamená to nespornou výhodu pro obec, pro které není pořízení územního plánu, případně jeho aktualizace, prioritou. Zastavěné území vydává zastupitelstvo obce formou opatření obecné povahy.

– Regulační plán

Regulačním plánem může obec významně ovlivnit stavební rozvoj ve svém území. O pořízení regulačního plánu rozhoduje zastupitelstvo obce nebo zastupitelstvo kraje po dohodě s příslušnou obcí. Regulační plán nahrazuje v řešené ploše ve schváleném rozsahu územní rozhodnutí a je závazný pro rozhodování v území.

O pořízení regulačního plánu může zastupitelstvo rozhodnout na základě územně plánovací dokumentace nebo i tehdy, nebyl-li územní plán pro obec pořízen.

Pokud je regulační plán pořizován pro území vymezené zásadami územního rozvoje nebo územním plánem, obsahuje příslušná dokumentace zadání regulačního plánu včetně výčtu územních rozhodnutí, která regulační plán nahradí. V tomto případě lze pořizovat regulační plán na žádost fyzické nebo právnické osoby. Přílohou žádosti je pak návrh regulačního plánu, výčet územních rozhodnutí, která regulační plán nahradí, případně **dohoda o parcelaci**. Žadatel o vydání regulačního plánu může uzavřít smlouvu-dohodu o parcelaci - s vlastníky pozemků a staveb, které jsou dotčeny navrhovaným záměrem. Obsahem smlouvy musí být souhlas s tímto záměrem a souhlas s rozdělením nákladů a prospěchů spojených s jeho realizací. Dohoda o parcelaci se k žádosti o vydání regulačního plánu nepřikládá, lze-li pozemky vyvlastnit nebo vyměnit.

Dohoda o parcelaci obsahuje mimo jiné souhlas vlastníků s dělením, scelováním nebo výměnou pozemků, dohodu o majetkovém vypořádání v případě, že se někteří vlastníci neúčastní na realizaci záměru nového využití území, grafická příloha zachycující nové parcelní uspořádání v souladu s regulačním plánem a souhlas obce s nabytím pozemků určených pro realizaci veřejné infrastruktury.

Dalším posílením úlohy obce je možnost podmínit vydání regulačního plánu **uzavřením plánovací smlouvy**. Obec nebo kraj mohou podmínit vydání regulačního plánu uzavřením plánovací smlouvy o spolupráci žadatele na vybudování nové nebo na úpravách

stávající veřejné infrastruktury. Návrhem plánovací smlouvy se zajišťuje financování všech změn stávající veřejné infrastruktury a vybudování veškeré nové veřejné infrastruktury v rozsahu vyvolaném regulačním plánem nebo územním rozhodnutím.

Návrh plánovací smlouvy obsahuje navrhované změny stávající veřejné infrastruktury, finanční podíl jednotlivých institucí, zúčastněných na budování infrastruktury, závazek žadatele k využití veřejné infrastruktury v dohodnutém rozsahu; dokumentaci navrhovaných změn stávající nebo budované veřejné infrastruktury.

Obec aktivně vstupuje i do dalších vztahů v území, v některých případech je účastníkem řízení. Dle §102 úřad územního plánování může ve veřejném zájmu a k ochraně nezastavěného území rozhodnout o výměně pozemku určeného regulačním plánem k zastavění nebo pro veřejně prospěšné opatření (dále jen „vyměňovaný pozemek“) za přiměřený pozemek, k němuž má navrhovatel výměny vlastnické právo nebo právo založené smlouvou o provedení stavby.

Návrh na výměnu pozemků obsahuje, mimo jiné, identifikaci pozemků určených k výměně, doklad o vlastnictví těchto pozemků, případně smlouvu o provedení stavby, prohlášení o souladu návrhu na výměnu pozemků s regulačním plánem, kopie katastrální mapy.

Náhradní pozemek musí odpovídat vyměňovanému pozemku přiměřeně polohou, cenou, výměrou a podle možnosti i druhem pozemku a nesmí být zatížen jinými věcnými právy.

Za vyměňovaný pozemek určený k výměně regulačním plánem pro zastavitelné plochy musí být navržen k výměně náhradní pozemek v rámci zastavitelné plochy se stejným funkčním využitím podle regulačního plánu. Za vyměňovaný pozemek určený k výměně regulačním plánem pro nezastavěné území musí být navržen pozemek v tomto území se stejným funkčním využitím.

Účastníky řízení jsou navrhovatel, vlastník vyměňovaného pozemku, osoby, které mají k pozemkům jiná věcná práva a obec.

Obec má v zákonem vymezených případech rovněž předkupní právo k pozemkům určeným regulačním, případně územním plánem pro veřejně prospěšnou stavbu, veřejně prospěšné opatření nebo pro veřejné prostranství. Vlastník takového pozemku je

povinen pozemek nabídnout obci ke koupi za cenu obvyklou zjištěnou posudkem znalce. Nabídka se doručí na obecní úřad.

Pokud pro obec nebyl územní plán vydán, lze regulační plán pořídit pouze z vlastního podnětu zastupitelstva obce. Návrh územních rozhodnutí, která regulační plán nahradí a zadání jsou pak součástí obsahu podnětu. Pořizovatel zpracuje v tomto případě návrh zadání a po projednání jej předloží příslušnému zastupitelstvu ke schválení. Zadání schvaluje zastupitelstvo, které rozhodlo o pořízení. Pořizovatel následně zajistí zpracování a projednání návrhu regulačního plánu.

Po projednání návrhu pořizovatel předkládá zastupitelstvu obce nebo kraje návrh na vydání regulačního

plánu s odůvodněním, v případě pořizování regulačního plánu na žádost přikládá pořizovatel i schválenou plánovací smlouvu. Příslušné zastupitelstvo vydává regulační plán.

Obec je povinna uvést regulační plán do souladu s následně vydanou územně plánovací dokumentací kraje a následně vydaným územním plánem.

Návrh stavebního zákona maximálně posiluje úlohu obcí v územním rozvoji svého území, území krajů a území státu. Na všech úrovních územního plánování je účast obcí zákonem předepsaná a pro pořizování a obsah dokumentací zcela nezbytná.

*Ing. arch. Marie Tomášková
Ústav územního rozvoje*

Regulační plán

(ZÁKLADNÍ KONCEPČNÍ NÁSTROJ ÚZEMNÍHO PLÁNOVÁNÍ OBCE)

Nová právní úprava přitom zachovává pravomoc každé obce vydávat jak územní plán, tak regulační plán.

Regulační plán je pořizován jako skupinové územní rozhodnutí a svým obsahem a právními účinky se k němu výrazně přibližuje. Je tedy obdobou neboli jinou formou územního rozhodnutí.

Na úvod je nutno zdůraznit, že pojetí regulačního plánu uplatněné v novém stavebním zákoně oproti současné právní úpravě odstraňuje požadavek vydání jednotlivých územních rozhodnutí v řešené ploše.

Pořízení regulačního plánu totiž nahradí územní rozhodnutí v rozsahu stanoveném při jeho vydání. To znamená, že tam, kde bude vydán regulační plán, nebude nutné v definovaných případech vydávat územní rozhodnutí a nebude nutné vést územní řízení.

Na základě regulačního plánu bude možné provést stavbu pouze na základě stavebního povolení nebo ohlášení stavby stavebnímu úřadu.

Regulační plán však nebude nahrazovat územní rozhodnutí v nezastavěném území.

Regulační plán vždy nahrazuje územní rozhodnutí:

- ve věci vymezení pozemků,
- ve věci stanovení jejich využití,
- pro stanovení podmínek staveb veřejné infrastruktury a veřejně prospěšných opatření.

Regulační plán rovněž může nahradit plán společných zařízení komplexních pozemkových úprav. To znamená, že v případech, kdy bude vydán regulační plán náhradou za územní rozhodnutí, bude možné upravit vlastnické vztahy v řešené ploše výměnou pozemků stejným způsobem, jako to umožňují právní předpisy pro pozemkové úpravy. Nový stavební zákon tak umožní využívat hospodárné území pro rozvoj obcí.

Pro zpracování regulačního plánu je závazný územní plán. Obec v územním plánu vymezí plochu a stanoví, že v této ploše bude vydán regulační plán, tzn.,

že se v této ploše nebude vydávat individuální územní rozhodnutí. Tento regulační plán si schvaluje obec, jde tedy o určitý způsob atrakce územního rozhodování a to ze stavebního úřadu na obec. V rámci územního plánu jsou pak stanoveny podmínky pro pořízení regulačního plánu a pro jeho vydání, které jsou zadáním regulačního plánu. Z tohoto důvodu nebude celá procedura pořizování regulačního plánu tak zdlouhavá a současně se i celá procedura vlastně zjednoduší.

Analogicky je v návrhu zákona navrženo, aby kraj v zásadách územního rozvoje vymežil, kde má být územní rozhodnutí nahrazeno regulačním plánem. Vždy se to však musí týkat plochy nadmístního významu, tzn., že půjde o významnou změnu v území, která je důležitá pro rozvoj více obcí a pro rozvoj kraje jako celku. V zásadách územního rozvoje si tedy bude moci kraj vymežit území, ve kterém by vydával regulační plán na základě žádosti investora. Tento regulační plán se bude vždy vydávat v dohodě s dotčenými obcemi – s obcemi musí kraj dohodnout, kde bude regulační plán pořízen a kde jej bude kraj vydávat.

Touto úpravou v novém stavebním zákoně odpadne současné neracionální a časově náročné řetězení správních rozhodnutí dotčených orgánů, schvalování regulačního plánu a poté ještě vydávání územních rozhodnutí.

Regulační plán se bude vydávat:

- z podnětu,
- na žádost.

Zákon upravuje rozdílný postup při pořizování regulačního plánu z podnětu a na žádost.

O pořízení **regulačního plánu z podnětu** – rozhoduje příslušné zastupitelstvo v samostatné působnosti. Není-li schváleno zadání v zásadách územního rozvoje nebo v územním plánu, schvaluje příslušné zastupitelstvo v samostatné působnosti rovněž zadání regulačního plánu. Zastupitelstvo obce nebo kraje při jeho schválení určuje, které druhy územních rozhodnutí jsou v řešeném území nahrazeny vydaným regulačním plánem.

Při pořizování **regulačního plánu na žádost** – předkládá žadatel, kterým je zpravidla investor, mimo jiné návrh regulačního plánu projednaný s dotčenými orgány. Součástí žádosti je rovněž návrh plánovací smlouvy, kterou schvaluje příslušné zastupitelstvo před vydáním regulačního plánu v samostatné působnosti. Obsahem plánovací smlouvy je řešení vztahu žadatele a obce nebo kraje při realizaci zástavby podle regulačního plánu. Upravuje zejména spoluúčast na vybudování nové nebo na úpravách stávající veřejné infrastruktury.

Regulační plán se bude vydávat jako opatření obecné povahy podle správního řádu. Proto i úprava řízení o vydání opatření obecné povahy k regulačnímu plánu navazuje na novou úpravu podle § 171 a násl. správního řádu. Zákon upravuje zvláštnosti související s řízením o návrhu regulačního plánu, zejména stanoví povinné konání veřejného projednání, stanoví koncentrační zásadu a vylučuje opakované projednání námitek, stanovisek a připomínek ve věcech, o kterých již bylo rozhodnuto.

Není od věci v tomto okamžiku zdůraznit přednosti zavedení opatření obecné povahy dle § 171 a násl. nového správního řádu do procesu pořizování a schvalování ÚPD. Opatření obecné povahy zcela vyhovuje a to ať již z procedurálního hlediska nebo z hlediska jeho obsahu právních účinků a jeho přezkumu požadavkům územního plánování. Konstrukce opatření obecné povahy podle nového správního řádu umožňuje rozhodnout v jeho odůvodnění o námitkách vlastníků, které je samostatně přezkoumatelné (tj. každé zvlášť) a vydat podmínky pro využití a prostorové uspořádání území ve výroku opatření obecné povahy, které je přezkoumatelné jako celek. Zrušení rozhodnutí o námitce

na základě přezkumu může být důvodem pro změnu opatření obecné povahy, tj. pro změnu ÚPD, což plně vyhovuje potřebám územního plánování.

Příslušné zastupitelstvo vydá regulační plán po ověření, že není v rozporu s výsledky projednání a je přezkoumán pořizovatelem, zda-li je v souladu s vydanou územně plánovací dokumentací, s cíli a úkoly územního plánování, s požadavky stavebního zákona a jeho prováděcích předpisů, s požadavky na veřejnou dopravní a technickou infrastrukturu a se stanovisky dotčených správních orgánů. V zákoně není výslovně stanoveno, že regulační plán se vydává v samostatné působnosti, tudíž se vydává v přenesené působnosti.

Úhrada nákladů na zpracování a pořízení regulačního plánu je koncipována s ohledem na to, je-li pořizován z vlastního podnětu obce, na návrh orgánu veřejné správy nebo na základě žádosti. Pokud je zpracování regulačního plánu vyvoláno výhradní potřebou jiné osoby, může příslušné zastupitelstvo podmínit jeho pořízení částečnou nebo úplnou úhradou nákladů na jeho zpracování. V případech pořizování regulačního plánu na žádost, hradí jeho zpracování a náklady s tím spojené žadatel (investor).

Zákon umožňuje na základě rozhodnutí zastupitelstva obce pořizovat regulační plán souběžně se změnou územního plánu, která je vyvolána potřebou jeho pořízení. To se však týká pouze pořizování z podnětu, nikoli na žádost. Cílem je racionalizovat postupy. Tímto způsobem lze dospět k výsledku pořízení regulačního plánu v čase až o rok kratším, než podle současných předpisů. Jedná se pouze o souběžné pořizování a vydání změny územního plánu.

*Mgr. Jana Macháčková
Odbor územního plánování MMR*

Nový správní řád a návrh stavebního zákona

(STRUČNÝ NÁSTIN OBSAHU NOVÉHO SPRÁVNÍHO ŘÁDU
A JEHO VZTAH K NÁVRHU STAVEBNÍHO ZÁKONA)

Rozsah působnosti nového správního řádu a jeho systematika

Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, který nahrazuje zákon č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád) vykazuje ve srovnání s dosavadní úpravou správního řízení řadu změn, a to zejména pokud jde o rozsah působnosti, systematiku a strukturu zákona, ale také pokud jde o větší či menší modifikace jednotlivých procesních institutů a pravidel. Účelem tohoto příspěvku není a být ani nemůže detailně popsat všechny rozdíly mezi stávající a novou právní úpravou, resp. charakterizovat podrobně všechny nové instituty nového správního řádu, které stávající zákon z těch či oněch důvodů neobsahoval. Cílem je pokusit se pouze stručně nastínit nejdůležitější principy, na kterých je nový správní řád založen a upozornit na nejpodstatnější novinky, které tento zákon pro výkon veřejné správy přináší a v neposlední řadě se pokusit popsat vazby mezi (některými) ustanoveními nového správního řádu a (některými) ustanoveními návrhu nového stavebního zákona (sněmovní tisk 998), který z mnohých nových institutů správního řádu vychází, a to včetně veřejnoprávních smluv a opatření obecné povahy.

Základním rozdílem, který zcela zásadně odlišuje nový správní řád od zákona z r. 1967, je mnohem širší rozsah jeho věcné působnosti, tedy veřejné správy, na jejíž výkon se bude nový správní řád vztahovat. Zákon č. 71/1967 Sb. se vztahoval pouze na „formální“ správní řízení, tedy na rozhodování o právech a povinnostech (vydávání správních rozhodnutí), a na něj navazující výkon rozhodnutí (exekuci), a to jen v oblasti státní správy vykonávané v zásadě jen orgány moci výkonné, tzn. orgány státní správy (viz § 1 odst. 1 zákona č. 71/1967 Sb., jehož dobovou terminologií samozřejmě už dávno nelze brát doslova).

Prostřednictvím řady nepřímých novelizací byla působnost předchozího správního řádu postupně (zejm. po r. 1990) rozšiřována i na další oblasti veřejné správy (územní samospráva, přenesená působnost obcí a krajů, zájmová, resp. profesní samospráva), resp. na další správní orgány (orgány územní samosprávy podle obecního a posléze i krajského zřízení,

orgány veřejnoprávních a soukromoprávních korporací, ať již to byly profesní komory nebo např. zdravotní pojišťovny, fyzické osoby pověřené výkonem státní správy). Rozsah použití stávajícího správního řádu však vždy zůstal omezen jen na klasické správní řízení, tedy na rozhodování o právech a povinnostech (vydávání správních rozhodnutí) a samozřejmě i na něj navazující výkon rozhodnutí (i v této oblasti doznal správní řád změny, a to prostřednictvím zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, který s účinností od 1.1.1993 vyňal ze správního řádu výkon rozhodnutí na peněžitá plnění a podřídil je právě režimu zákona o správě daní a poplatků, aniž by se to na samotném textu správního řádu projevilo).

Jedinou výjimkou přesahující omezení rozsahu působnosti stávajícího správního řádu jen na rozhodování o právech a povinnostech bylo jeho ustanovení § 3 odst. 5, podle kterého se ustanovení o základních pravidlech řízení přiměřeně použijí též při vydávání osvědčení, posudků, vyjádření, doporučení a jiných podobných opatření, tedy takových správních aktů, jimiž se o právech a povinnostech nerozhoduje, jde však o výkon veřejné správy jakožto veřejné moci vůči adresátům veřejné správy.

Nový správní řád se obecně vztahuje na všechny postupy orgánů moci výkonné, orgánů územních samosprávních celků a jiných orgánů, právnických a fyzických osob, pokud vykonávají působnost v oblasti veřejné správy (§ 1 odst. 1), jinými slovy tedy na výkon veřejné správy (státní správy i samosprávy), která má charakter veřejné moci.¹⁾ Důvodem pro takto široké pojetí působnosti správního řádu je snaha maximálním možným způsobem naplnit účel a smysl čl. 2 odst. 3 Ústavy ČR, podle kterého lze státní (obecně však jakoukoliv veřejnou) moc vykonávat

1) Podle judikatury Ústavního soudu se veřejnou mocí rozumí taková moc, která „autoritativně rozhoduje o právech a povinnostech subjektů, ať již přímo nebo zprostředkovaně“, přičemž „subjekt, o jehož právech nebo povinnostech rozhoduje orgán veřejné moci, není v rovnoprávním postavení s tímto orgánem a obsah rozhodnutí tohoto orgánu nezávisí od vůle subjektu“ (srov. usnesení II. ÚS 75/93, Sbírka nálezů a usnesení Ústavního soudu, svazek 2, s. 201).

jen způsoby, v případech a v mezích stanovených zákonem, což se v případě výkonu působnosti orgánů veřejné správy nemůže omezovat (a také neomezuje) jen na klasické správní řízení, tedy rozhodování o právech a povinnostech a vydávání správních rozhodnutí, ale musí zahrnovat i podrobnou úpravu vydávání dalších typů správních aktů, tedy i těch správních aktů, na které se správní řád dosud nevztahoval vůbec nebo jen velmi rámcově.²⁾ Nový správní řád tedy upravuje jednak správní řízení jakožto rozhodování o právech a povinnostech,³⁾ vedle něj však ještě provádění tzv. jiných úkonů správních orgánů, jako např. osvědčení, sdělení, vyjádření, stanoviska, ověření, které nemají charakter správních rozhodnutí,⁴⁾ veřejnoprávní smlouvy,⁵⁾ opatření obecné povahy⁶⁾ a vyřizování stížností.⁷⁾

Vymezení věcné působnosti nového správního řádu dále doplňují ustanovení společná (§ 177), resp. přechodná (§ 180 až 182) a rovněž ustanovení § 1 odst. 2. Podle § 180 odst. 1, které je součástí přechodných ustanovení a vztahuje se tedy na právní předpisy platné a účinné k datu účinnosti nového správního řádu, platí, že tam, kde správní orgány postupují podle dosavadních právních předpisů ve správním řízení tak, že vydávají rozhodnutí, ale tyto předpisy neupravují správní řízení v celém rozsahu, postupují správní orgány (ode dne účinnosti nového správního řádu) v otázkách, jejichž řešení je nezbytné, podle nového správního řádu, včetně jeho části druhé. Toto ustanovení tak od účinnosti nového správního řádu nepřímou novelizuje všechny zákony, které nabyly účinnosti do 1.1.2006 a neupravují správní řízení v celém rozsahu, tedy v rozsahu kvalitativně srovnatelném s novým správním řádem, nebo které (v rozporu s judikaturou

Ústavního soudu a tím i s čl. 89 odst. 2 Ústavy⁸⁾) vylučují použití správního řádu, aniž by obsahovaly adekvátní procesní úpravu postupu orgánů veřejné správy odpovídající principu obsaženému v čl. 2 odst. 3 Ústavy.

Věcnou působnost nového správního řádu rozšiřuje i ustanovení § 177 odst. 1, které je součástí ustanovení společných a vztahuje se k právním předpisům, které nabudou platnosti a účinnosti po datu účinnosti nového správního řádu, podle něhož se při výkonu veřejné správy, která má povahu veřejné moci, vždy použijí základní zásady činnosti správních orgánů (§ 2 až 8 nového správního řádu), a to i v případech, kdy zvláštní zákon (míní se tu zvláštní zákon, který nabude účinnosti po 1.1.2006, protože na zvláštní zákony vydané a účinné před 1.1.2006 se vztahuje § 180) stanoví, že se správní řád nepoužije, ale sám úpravu odpovídající těmto zásadám neobsahuje. Základní zásady činnosti správních orgánů podle nového správního řádu vycházejí v mnohém z principů obsažených v ústavním, mezinárodním a komunitárním právu, které nemůže žádné zákonné ustanovení vylučující bez dalšího (v rozporu s judikaturou Ústavního soudu) působnost správního řádu tak jako tak eliminovat, lze tedy dokonce říci, že § 177 odst. 1 má ve vztahu k takovým zákonným ustanovením, která by správní řád jako celek bez náhrady vyloučila, vlastně jen „deklaratorní charakter“, neboť tyto zásady mající vyšší právní sílu než zákon by platily i bez něj.

Úprava řady jednotlivých institutů (a to i těch, které obsahoval stávající zákon o správním řízení) je v novém správním řádu jak pokud jde o pravidla postupu správních orgánů, tak i pokud jde o postavení účastníků řízení celkově mnohem podrobnější, což vyplývá zejména z nezbytnosti naplnit ústavní zásadu vázanosti výkonu státní (veřejné) moci zákonem (viz čl. 2 odst. 3 Ústavy a čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod), resp. zásadu existence zákonného základu pro ukládání povinností (čl. 2 odst. 3 a čl. 4 odst. 1 Listiny základních práv a svobod). Do správního řádu (zejména do jeho části druhé a třetí) se přejímá řada institutů známých už dnes ze zvláštních zákonů upra-

- 2) Nový správní řád se ani při mnohem širším rozsahu své působnosti než jaký měl dosavadní zákon nevztahuje na veřejnou správu vykonávanou soukromoprávními prostředky, tedy na situace, kdy správní orgány vstupují do soukromoprávních vztahů (viz § 1 odst. 3 nového správního řádu), což je z hlediska dělby moci formálně právně také veřejná správa, nikoliv však veřejná moc.
- 3) Část druhá (§ 9 až 129) a třetí (§ 130 až 153) obsahující obecná a zvláštní ustanovení o správním řízení, které svým zaměřením v zásadě odpovídají předmětu úpravy stávajícího zákona.
- 4) Část čtvrtá (§ 154 až 158); v zákoně č. 71/1967 Sb. byl této materii věnován pouze § 3 odst. 5.
- 5) Část pátá (§ 159 až 170); stávající správní řád ani jiný zákon dosud obecnou úpravu tohoto institutu neobsahoval, byť jde o institut vyskytující se v řadě speciálních zákonů.
- 6) Část šestá (§ 171 až 174); stávající správní řád obecnou úpravu tohoto institutu neobsahoval, jedinými příklady zvláštní úpravy jsou v tomto směru zákon č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích, který s tímto institutem počítá a § 101a a násl. soudního řádu správního obsahující zvláštní řízení ve věcech opatření obecné povahy.
- 7) § 175, jehož prostřednictvím do určité míry dochází k nahrazení vládní vyhlášky č. 150/1958 Ú. l., o vyřizování stížností, oznámení a podnětů pracujících.

- 8) Podle tohoto ustanovení jsou vykonatelná rozhodnutí Ústavního soudu závazná pro všechny orgány i osoby. Ústavní soud judikoval, že vyloučení použití obecných předpisů o správním řízení zakládá absenci jak zákonného podkladu, tak mezi a způsobů uplatňování státní moci a je vzhledem k nedostatku jiné právní úpravy tohoto řízení v rozporu s čl. 2 odst. 3 Ústavy i čl. 2 odst. 2 Listiny, přičemž vyloučením použití obecných předpisů o správním řízení při neexistenci jiných je současně založen i rozpor s čl. 36 odst. 1 Listiny, který upravuje právo každého na stanovený postup při domáhání se svých práv. Srov. náleží Ústavního soudu Pl.ÚS 14/96, Sbirka nálezů a usnesení Ústavního soudu, svazek č. 6, náleží č. 114, s. 323 (publikovaný též pod č. 3/1997 Sb.).

vujících zvláštní typy správních řízení, které se však z těch či oněch důvodů nepromítly do textu předchozího správního řádu, ačkoliv jde o instituty, které mohou být společně většímu počtu správních řízení.

Základní zásady činnosti správních orgánů

Stávající zákon o správním řízení vztahující se pouze na rozhodování o právech a povinnostech (tedy jen tzv. formální správní řízení) obsahoval v § 3 a 4 pouze základní pravidla správního řízení, která se jen „přiměřeně“ vztahovala též na vydávání osvědčení, posudků, vyjádření, doporučení a jiných podobných opatření, tedy obecně jiných správních úkonů nemajících povahu správních rozhodnutí podle § 46 a násled. správního řádu. Základní zásady činnosti správních orgánů podle nového správního řádu (viz § 2 až 8 a také § 177 odst. 1) se díky mnohem širší věcné působnosti nového správního řádu vztahují nejen na klasické správní řízení, které spočívá v rozhodování o právech a povinnostech osob (v novém správním řádu části druhá a třetí), ale – a to nejen „přiměřeně“ ale v plném rozsahu – na veškerou činnost (působnost) orgánů veřejné správy, na kterou se (podle svého § 1 odst. 1) vztahuje nový správní řád.

Základní zásady činnosti správních orgánů obsažené v novém správním řádu se částečně kryjí se základními pravidly správního řízení, které znala dosavadní právní úprava, obsahují však i zásady správnímu řádu dosud neznámé, resp. formulují některé dosavadní zásady odlišně. K ideovým zdrojům základních zásad činnosti správních orgánů patří vedle Ústavy a Listiny základních práv a svobod dále zejména některé dokumenty mezinárodního, resp. evropského práva (především Úmluva Rady Evropy o ochraně lidských práv a základních svobod a některá na ni navazující doporučení Výboru ministrů Rady Evropy týkající se tzv. evropského správního práva).

Základní zásady činnosti správních orgánů obsažené v novém správním řádu se od stávající úpravy „základních pravidel správního řízení“ liší nejen do rozsahu svého použití na postupy správních orgánů při výkonu veřejné správy, ale i z hlediska samotného obsahu jednotlivých zásad. To se týká např. o něco úsporněji (spíše však realističtěji a přesněji) definované zásady tzv. materiální pravdy, kdy podle § 3 nového správního řádu budou postupovat správní orgány tak, aby byl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a to v rozsahu, který je nezbytný pro soulad jeho úkonu s požadavky uvedenými v § 2 správního řádu. Opouští se tedy tzv. spolehlivé, resp.

přesné a úplné zjišťování skutečného stavu věci (viz § 3 odst. 4, § 32 odst. 1 a § 46 zákona č. 71/1967 Sb.). Ani takto formulovaná zásada materiální pravdy samozřejmě nezbavuje správní orgán povinnosti opatřovat z úřední povinnosti podklady pro rozhodnutí, zjišťovat všechny okolnosti důležité pro ochranu veřejného zájmu a v řízení, v němž má být z moci úřední uložena povinnost, zjistit i bez návrhu všechny rozhodné okolnosti svědčící ve prospěch i v neprospěch toho, komu má být povinnost uložena (§ 50 odst. 2 a 3).⁹⁾

Jinak než dosud je formulována rovněž poučovací povinnost, kdy správní orgán nebude poskytovat „pomoc a poučení občanům a organizacím, aby pro neznalost právních předpisů neutrpěli v řízení újmu“, ale pouze přiměřené poučení o právech a povinnostech, je-li to vzhledem k povaze úkonu a osobním poměrům dotčené osoby potřebné (§ 4 odst. 2), což umožní zejména odstupňovat rozsah poučení podle postavení poučované osoby. Jinak než dosud je formulována rovněž zásada rovnosti dotčených osob, resp. účastníků řízení (viz zejm. § 7 a § 27), když se vychází z toho, že účastníci řízení si jsou v řízení rovni, ale jen v těch procesních právech a povinnostech, které jim zákon přiznává (už tedy neplatí, že všichni účastníci mají v řízení rovná procesní práva a povinnosti). Nový správní řád vychází z materiálního pojetí účastnictví ve správním řízení, kdy rozsah procesních práv a povinností není tak jako podle stávajícího správního řádu u všech účastníků řízení stejný, ale odvíjí se od hmotněprávního vztahu účastníka řízení k předmětu řízení, tedy k věci, o které se v řízení rozhoduje.¹⁰⁾ To se konkrétně projevuje např. v § 49 odst. 3, § 80 odst. 6, § 84 odst. 1 nebo v § 144 odst. 6.

Jinak než dosud je pojata též zásada rychlosti řízení, resp. ochrany před nečinností správního orgánu (§ 6 odst. 1 a § 80). Na rozdíl od stávajícího správního řádu obsahuje totiž nový správní řád mnohem efektivnější prostředky ochrany před nečinností správního orgánu (zejména z hlediska účastníků řízení – viz § 80 odst. 3 věta druhá), které se vztahují nejen na správní řízení v prvním stupni (tak jako § 50 stávajícího správního řádu), ale na veškeré postupy správních

9) Restriktivně je zásada materiální pravdy formulována pouze ve sporném řízení (§ 141 odst. 4), které se však od klasického „vyšetřovacího“ správního řízení v mnohém odlišuje a připomíná některými svými znaky spíše řízení podle občanského soudního řádu, a také v řízení o určení právního vztahu (§ 142 odst. 3).

10) Podle čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod má každý právo, aby jeho věc byla projednána veřejně, bez zbytečných průtahů a v jeho přítomnosti a aby se mohl vyjádřit ke všem prováděným důkazům, již sama Listina tedy předpokládá zvláštní postavení účastníků řízení, o jejichž věci se v řízení rozhoduje ve srovnání s těmi, kdo mohou být rozhodnutím „pouze“ dotčeni.

orgánů, na které se vztahuje správní řád, tedy např. i na nečinnost odvolacího orgánu (viz § 90 odst. 6) nebo na nečinnost správních orgánů při provádění tzv. jiných úkonů nemajících povahu správních rozhodnutí (část čtvrtá nového správního řádu).

Základní zásady činnosti správních orgánů se explicitně či implicitně promítají („prozařují“) do řady ustanovení správního řádu, např. zásada ochrany práv nabytých v dobré víře podle § 2 odst. 3 má svůj odraz v § 94 odst. 4 a 5 a v § 100 odst. 5, poučovací povinnost se výslovně zdůrazňuje např. v § 23 odst. 5, § 24 odst. 3, 38 odst. 6, 55 odst. 5, § 68 odst. 5 nebo § 150 odst. 4 a 5, povinnost správního orgánu uvědomit s dostatečným předstihem dotčené osoby o úkonu, který učiní, se promítá např. do § 49 odst. 1, § 59 nebo § 121 odst. 1.

Subjekty správního řízení (správní orgány a účastníci řízení)

Správním orgánům jako subjektům správního řízení se stávající správní řád věnoval obecně prakticky jen v ustanoveních o příslušnosti (§ 5 až 8 stávajícího zákona) a o vyloučení pro podjatost (§ 9 až 13 stávajícího zákona). Nový správní řád obsahuje kromě ustanovení o místní příslušnosti a změnách příslušnosti, které v mnohem širším rozsahu než je tomu dnes umožňují změnit místní příslušnost formou atrakce, delegace nebo postoupení věci (zejm. § 11 a § 131), zcela nově např. ustanovení o sporech o věcnou příslušnost v oblasti státní správy. Jde o ustanovení § 133 upravující řešení negativních i pozitivních konfliktů v oblasti státní správy, na který navazují ustanovení § 97 a násl. soudního řádu správního o tzv. kompetenčních žalobách. Novinkou je ve správním řádu rovněž obecné ustanovení upravující postavení tzv. dotčených správních orgánů a jejich vztahy ke správnímu orgánu, který vede správní řízení. Jde o ustanovení § 136 a v něm zejm. odst. 6 upravující pravidla pro řešení rozporů mezi správním orgánem, který vede řízení a dotčenými správními orgány, které vydávají závazná stanoviska, se kterým souvisí především § 149 upravující vydání rozhodnutí podmíněné závazným stanoviskem dotčeného orgánu a zvláštní podmínky jeho přezkumu, což dosud právní úprava neobsahovala.

Zčásti nově jsou definovány podmínky podjatosti úřední osoby a její důsledky. Podle § 14 odst. 1 je k vyloučení úřední osoby pro podjatost třeba vedle poměru k věci, k účastníkům řízení nebo jejich zástupcům ještě to, aby u ní existoval „zájem na výsledku řízení, pro nějž lze pochybovat o její nepodjatosti“.

Takto podjatá osoba pak nebude tak jako dosud vyloučena z celého projednávání a rozhodování věci, ale pouze z těch úkonů v řízení, při jejichž provádění by mohla výsledek řízení ovlivnit. V rámci ustanovení o podjatosti je řešen i případ, kdy jsou v určitém řízení pro podjatost vyloučeny v daném správním orgánu všechny úřední osoby (může jít např. o situaci, kdy je podjatá osoba stojící v čele správního orgánu), což má za následek povinnou změnu místní příslušnosti (§ 14 odst. 4 a § 131 odst. 4). Mimo jiné i z tohoto důvodu (tedy proto že takové řešení není použitelné) se ustanovení o podjatosti naopak nepoužijí pro vedoucí ústředních správních úřadů (§ 14 odst. 6), kde změna příslušnosti formou delegace na jiný správní orgán nepřipadá v úvahu.

Zcela nová je obecná úprava jednacího jazyka obsažená v § 16 (dosud byla tato otázka pro orgány veřejné správy upravena prakticky jen § 3 zákona č. 337/1992 Sb., resp. § 71 odst. 3 živnostenského zákona). Ustanovení o vedení správního spisu (§ 17) vycházejí naopak ze zákona o archivnictví a spisové službě (zákon č. 499/2004 Sb.), resp. vyhlášky o podrobnostech výkonu spisové služby (vyhláška č. 646/2004 Sb.), které nabyly účinnosti již 1.1.2005. Novinkou jsou též obecná pravidla vedení řízení před kolegiálními správními orgány (§ 134), jimiž jsou např. přestupkové komise podle zákona o přestupcích, ale třeba také Rada pro rozhlasové a televizní vysílání nebo Prezidium Komise pro cenné papíry.

V novém správním řádu je mnohem podrobněji upraveno doručování písemností (§ 19 až 26), a to jak z hlediska možných obecných způsobů doručování, tak z hlediska způsobů doručování podle jednotlivých typů adresátů písemností (fyzické osoby, právnické osoby). Mnohem přesněji je ve srovnání s dosavadní úpravou vymezen okruh písemností, které je třeba doručovat do vlastních rukou (§ 19 odst. 4 a 5) a dochází také k prodloužení lhůty ze 3 na 10 dnů pro uložení písemnosti při nezastižení adresáta, tedy fikci doručení (§ 24 odst. 1). Vedle klasických způsobů doručování na adresu trvalého pobytu, místa podnikání, resp. sídla, připouští nový správní řád též tzv. adresu pro doručování, včetně doručování prostřednictvím elektronického podpisu (§ 19 odst. 3, 8 a 9), resp. v případě fyzických osob tzv. zmocněnce pro doručování (§ 20 odst. 2). Podrobněji než dnes je zvlášť upraveno doručování fyzickým osobám (§ 20) a právnickým osobám (§ 21), přičemž pravidla pro doručování právnickým osobám se přiměřeně vztahují i na doručování správním orgánům a jiným orgánům veřejné moci (§ 21 odst. 6). Nově je ve správním řádu upravena též povinnost správních orgánů zřizovat

nepřetržitě přístupnou úřední desku a zveřejňovat její obsah způsobem umožňujícím dálkový přístup (tedy na internetu).¹¹⁾

Účastníky řízení (§ 7 a 27) jako druhou velkou skupinu aktérů správního řízení a jejich postavení (procesní práva a povinnosti) ve správním řízení vymezuje nový správní řád na rozdíl od stávajícího zákona v materiálním a nikoliv ryze formálním smyslu. Rozsah procesních práv a povinností jednotlivých kategorií účastníků řízení se odvíjí od jejich hmotněprávního poměru k věci, která je předmětem správního řízení. To umožňuje kategorizovat účastníky správního řízení na účastníky řízení „ve věci“ (esenční), tedy ty, o jejichž právech a povinnostech se v řízení rozhoduje (§ 27 odst. 1) a ty, kteří mohou být ve svých právech nebo povinnostech rozhodnutím „pouze“ přímo dotčeni (§ 27 odst. 2), resp. ty, kteří jsou účastníky řízení na základě ustanovení zvláštních zákonů (§ 27 odst. 3), aniž by byli (museli být) rozhodnutím ve svých právech přímo dotčeni. Účastníci řízení jsou si pochopitelně tak jako dosud rovni (ve smyslu čl. 37 odst. 4 Listiny základních práv a svobod), ale nikoliv již absolutně, ale jen v těch procesních právech a povinnostech, které jim zákon přiznává (absolutní rovnost účastníků řízení vedla k faktické diskriminaci esenciálních účastníků). Kategorizace účastníků řízení podle rozsahu jejich procesních práv a povinností se pak promítá do některých dalších ustanovení správního řádu (např. § 46 odst. 1 a 2, § 49 odst. 3, § 84 odst. 1, § 91 odst. 1, § 144 odst. 6, § 161 odst. 1, § 162 odst. 2).

V ustanoveních upravujících zastupování účastníka řízení je podrobněji upraveno procesní opatrovnictví (§ 32) a také různé varianty plné moci (§ 33 odst. 2). Novinkou je rovněž institut povinného společného zástupce (§ 35), který by měl přispět k urychlení správních řízení, v nichž figuruje větší počet účastníků (pokud si nevolí společného zmocněnce a pokud v souvislosti s tím lze očekávat vznik průtahů v řízení, bude jim moci správní orgán ustanovit společného zástupce). Ustanovení o formách a způsobech podání (§ 37), resp. o podmínkách nahlížení do správního spisu (§ 38) naopak nedoznala ve srovnání s předchozí úpravou výraznějších změn.

11) Zákonná povinnost správních orgánů zveřejňovat určité údaje a informace na internetu ovšem nevyplývá až z nového správního řádu a nejde tedy o takovou novinku, jak by se na první pohled mohlo zdát. Tuto povinnost uložil správním orgánům (a nejen jim) již zákon o svobodném přístupu k informacím (srov. § 5 odst. 2 a § 20 odst. 1 zákona č. 106/1999 Sb., resp. § 10a odst. 2 a 3 zákona č. 123/1998 Sb.).

Postup před zahájením správního řízení

Předchozí správní řád postup správních orgánů před zahájením správního řízení obecně neupravoval a omezoval se jen na úpravu samotného správního řízení od okamžiku jeho zahájení. Dílčí úpravu některých postupů správních orgánů před zahájením správního řízení tak obsahovaly jen některé speciální procesní předpisy (např. zákon o přestupcích). Vzhledem k tomu, že cílem nového správního řádu je naplnit v maximálním možném rozsahu ústavní zásadu existence nezbytného zákonného základu pro výkon jakékoliv veřejné moci (viz čl. 2 odst. 3 Ústavy a čl. 2 odst. 2 Listiny), bylo třeba v novém správním řádu nějakým způsobem upravit i tento aspekt činnosti správních orgánů. Nový správní řád tedy oproti dosavadní úpravě obsahuje i úpravu postupu správních orgánů před zahájením správního řízení, a to jak v části druhé (§ 42 a 43), tak v části třetí (§ 137 až 139). Na ustanovení o povinnosti správních orgánů přijímat podněty¹²⁾ k zahájení správního řízení z moci úřední a za podmínek stanovených zákonem na ně reagovat (§ 42)¹³⁾ navazuje ustanovení o pravomoci správního orgánu opatřovat k prověření takových podnětů nezbytná vysvětlení (§ 137), která bude správnímu orgánu za podmínek stanovených zákonem (bude přitom možné využít mimo jiné institutu předvolání nebo předvedení) každý povinen podat pod hrozbou uložení pořádkové pokuty. Inspiračním zdrojem ustanovení o zajištění důkazu (§ 138) bylo obdobné ustanovení občanského soudního řádu, ustanovení o předběžné informaci¹⁴⁾ vázané na zmocnění ve zvláštních zákonech (§ 139). Souvisí se zásadou legitimního očekávání postupu správního orgánu (§ 2 odst. 4). Ustanovení o odložení věci (§ 43) má sloužit k rychlému vypořádání se s takovým podáním, které sice má určité znaky žádosti podle § 44, zároveň však vykazuje takové věcné nebo právní vady, pro které je vůbec nelze za žádost považovat a jako žádost ji projednávat. Usnesení o odložení

12) Podnět je jakýkoliv neformální úkon, na který se proto nevztahuje ustanovení § 37 o podání.

13) Speciálními ustanoveními k § 42 upravujícím povinnost správního orgánu přijímat podněty k zahájení řízení z moci úřední jsou jednak ustanovení § 78 odst. 1, které předpokládá kvalifikovaný podnět účastníka správního řízení k prohlášení nicotnosti správního rozhodnutí a jednak ustanovení § 94 odst. 1, které předpokládá kvalifikovaný podnět účastníka správního řízení k zahájení přezkumného řízení. Ona „kvalifikovanost podnětu“ spočívá v tom, že v těchto dvou zmíněných případech je správní orgán ex lege povinen informovat toho, kdo podnět učinil, jak s ním bylo naloženo (obecně podle § 42 platí tato povinnost pouze tehdy, pokud si to osoba, která podnět učinila, výslovně vymínila).

14) Předběžná informace není usnesením ani rozhodnutím (viz dále), ale kvalifikovaným vyjádřením správního orgánu, tedy úkonem, na který se vztahuje část čtvrtá správního řádu (§ 154 až 158).

věci podle § 43 je jedním ze dvou druhů usnesení (vedle usnesení o zastavení řízení podle § 66), které je možné samostatně přezkoumávat v přezkumném řízení (viz § 94 odst. 3 správního řádu)

Průběh správního řízení

I nový správní řád vychází z tradičních způsobů zahájení správního řízení, tedy na základě návrhu (žádosti) účastníka řízení (§ 44 a 45) a z moci úřední (§ 46). Přesnější než dosud je úprava zahájení řízení při společné žádosti více žadatelů (§ 44 odst. 2), princip procesní ekonomie naopak sleduje ustanovení o zastavení řízení v případě zjevně právně nepřijatelné žádosti, která se z tohoto důvodu nebude dále projednávat (§ 45 odst. 3), samozřejmě s možností odvolání proti takovému rozhodnutí (v tomto případě tedy usnesení) správního orgánu. Přesněji je upraveno i zahájení řízení z moci úřední (ve stávajícím zákoně ne zcela přesně definované jako řízení z podnětu správního orgánu), které bude zahajováno zásadně doručením oznámení o zahájení řízení některému z účastníků podle § 27 odst. 1 (viz § 46 odst. 1), nikoliv tedy jako dnes dnem, kdy správní orgán učinil vůči účastníku řízení blíže nedefinovaný první úkon.

Nová je úprava překážek řízení (§ 48), a to jak pokud jde o překážku řízení probíhající v téže věci u jiného správního orgánu (litispendenci)¹⁵⁾ tak pokud jde o překážku věci pravomocně rozhodnuté (res iudicata).¹⁶⁾ Nový správní řád posiluje koncentrační zásadu správního řízení, a to zejména prostřednictvím § 82 odst. 4 navazujícího na § 36 odst. 1 – podle § 82 odst. 4 se k novým skutečnostem a návrhům na provedení nových důkazů uvedeným v odvolání nebo v průběhu odvolacího řízení, přihlédne jen tehdy, jde-li o takové skutečnosti nebo důkazy, které účastník nemohl uplatnit dříve, což současně klade zvýšené nároky na adekvátní splnění poučovací povinnosti správního orgánu (§ 4 odst. 2). Na druhou stranu je však šířeji než dosud koncipován institut navrácení v předešlý stav nahrazující stávající prominutí zmeškání lhůty (viz § 41 ale také § 24 odst. 2 nebo § 28 odst. 2). V ustanovení o ústním jednání je zvýrazněno procesní postavení účastníků řízení „ve věci“ (§ 27 odst. 1), kteří mají za určitých podmínek

nárok na veřejnost ústního jednání (§ 49 odst. 1) vyplývající již z čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod.

Nový správní řád upravuje mnohem podrobněji než dosavadní zákon a pro širší počet procesních situací podmínky pro přerušení řízení (§ 64 a § 65 a rovněž § 140 odst. 7, § 145 odst. 2, § 146 odst. 3 a § 149 odst. 2) a také pro zastavení řízení (§ 66 a také § 88 odst. 2, § 90 odst. 1 písm. a) a odst. 4, § 91 odst. 3, § 94 odst. 4, § 97 odst. 1 a 2, § 100 odst. 5, § 102 odst. 4, § 145 odst. 2, § 147 odst. 2 a § 161 odst. 2).

Zjišťování podkladů pro rozhodnutí je obecně povinností správního orgánu (§ 50 odst. 2 věta první a § 6 odst. 2 věta druhá), zákon však připouští i dispoziitivní úpravu ve prospěch účastníka řízení (§ 50 odst. 2 věta druhá). Nový správní řád rovněž nově umožňuje, aby i v těch případech, kdy má podle zákona některé podklady zajistit účastník řízení, učinil tak za něj správní orgán (§ 6 odst. 2 věta třetí a čtvrtá), což se zpětně promítá do ustanovení o lhůtách pro vydání rozhodnutí (§ 71 odst. 4), resp. do ustanovení o nákladech řízení (§ 79 odst. 7). Nadužívaný až zneužívaný institut čestného prohlášení jako kvalifikovaného podkladu pro rozhodnutí bude jako podklad pro rozhodnutí možný jen jako ekvivalent důkazu listinou a to jen v případech a za podmínek stanovených zákonem (§ 53 odst. 5).¹⁷⁾ Podrobněji je upraven postup správního orgánu v případech, kdy má být podkladem rozhodnutí ve věci rozhodnutí o předběžné otázce (§ 57), a to mimo jiné i ve vazbě na ustanovení o společném řízení (§ 57 odst. 4 a § 140).

Tradičními zajišťovacími prostředky k zajištění účelu a průběhu řízení jsou předvolání (§ 59), předvedení (§ 60), předběžné opatření (§ 61), pořádková pokuta (§ 62) a vykázání z místa úkonu (§ 63). Nově k nim přibývá záruka za splnění povinnosti, tedy „kauce“ (§ 147). I u tradičních zajišťovacích prostředků je však nová úprava mnohem podrobnější než dosavadní více než mezerovitý zákon, a to např. pokud jde o náležitosti předvolání (§ 59) nebo podmínky uložení pořádkové pokuty (§ 62), u níž stojí za pozornost též zvýšení horní hranice na 50 tis.Kč jak je to obvyklé v ostatních procesních řádech, ale také možnost uložit pořádkovou pokutu za hrubě urážlivé podání (§ 62 odst. 2; k tomu srov. § 44 odst. 1 soudního řádu správního). Odstraňuje se též dosavadní pochybnost plynoucí z nejasného znění zákona, a sice, zda předběžné

15) K tomu srov. § 66 odst. 1 písm. e), resp. odst. 2 správního řádu, podle nichž je tato skutečnost důvodem pro zastavení řízení.

16) K tomu srov. § 73 odst. 2 správního řádu, podle kterého je pravomocné rozhodnutí závazné pro účastníky a pro všechny správní orgány. Tato zásada nicméně neplatí zcela absolutně a je prolomena (ovšem jen v zákonem stanovených případech) např. ustanovením § 101 o novém rozhodnutí ve věci.

17) To samozřejmě neznamená, že by tím byl účastník zbaven svého práva, resp. povinnosti v souvislosti s opatřováním podkladů pro rozhodnutí (viz zejm. § 36 odst. 1, § 50 odst. 2 věta třetí a § 52 věta první).

opatření lze uložit jen z úřední povinnosti nebo též na návrh účastníka řízení (srov. § 61 odst. 1).

Typy správních řízení v novém správním řádu

Dosavadní správní řád upravoval pouze obecné správní řízení (zahajované na návrh nebo z úřední povinnosti správního orgánu). Obecné správní řízení je v novém správním řádu (obecná definice viz § 9) upraveno v části druhé (§ 9 – § 129), která obsahuje obecná ustanovení o správním řízení a v části třetí, v níž jsou upraveny některé zvláštní (tedy méně obvyklé) typy řízení, resp. další procesní instituty (§ 130 – § 153). Důvodem systematického odlišení obecných a zvláštních ustanovení o správním řízení byla snaha zjednodušit orientaci v zákoně těm, kdo ho budou užívat, neboť většina běžných správních řízení se odehraje v zásadě v režimu druhé části, zvláštní ustanovení o správním řízení pak tento obecný standard rozvíjejí pro takové typy správních řízení, které jsou sice řízeními více či méně speciálními (buď z hlediska předmětu řízení nebo z hlediska správního orgánu), ne však natolik speciálními, aby je bylo vhodné a možné ponechat jen parciálním úpravám ve zvláštních zákonech a riskovat tak nejednotnost právní úpravy. Jde zejména o společné řízení (§ 140), sporné řízení (§ 141), řízení o určení právního vztahu (§ 142), řízení na místě (§ 143), řízení s velkým počtem účastníků (§ 144), řízení s předstihem žádosti (§ 145), řízení o výběru žádosti (§ 146) nebo příkazní řízení (§ 150). Některá ustanovení obsažená v třetí části nového správního řádu se budou užívat sama o sobě (viz např. § 140, § 144, § 150), jiná jen na základě odkazu ve zvláštním zákoně (viz např. § 145 a § 146).

Typy rozhodnutí v novém správním řádu

Stávající správní řád neznal jinou formu rozhodnutí než klasické rozhodnutí „ve věci“ (§ 46 a násl. zákona č. 71/1967 Sb.), což vyžadovalo užívat této formy i pro rozhodování o procesních otázkách (např. přerušení řízení, zastavení řízení, odepření práva nahlédnout do správního spisu, rozhodování o tom, zda určitá osoba je či není účastníkem správního řízení). To v kombinaci zejména s odkladným účinkem odvolání vedlo v řadě případů k neodůvodněným průtahům řízení, které byly v rozporu s ústavním právem esenciálních účastníků řízení na vyřízení věci bez zbytečných průtahů (čl. 38 odst. 2 Listiny). Nový správní řád upravuje proto širší kategorizaci rozhodnutí správního orgánu. Pojem „rozhodnutí“ má přitom v novém správním řádu dva významy – jednak označuje obecně určitý

typ úkonu správního orgánu ve správním řízení a jednak označuje jen určitou část takových úkonů (rozhodnutí ve věci – § 67 odst. 1).¹⁸⁾

Základním typem rozhodnutí je rozhodnutí „ve věci“, tedy rozhodnutí o předmětu řízení (§ 67 odst. 1 v návaznosti na § 9), kterého se v zákonem stanovených případech užívá i pro rozhodování o procesních otázkách (§ 61, § 62, § 147). Pro rozhodování o procesních otázkách se jinak v novém správním řádu (po vzoru ostatních procesních řádů) užívá v zákonem stanovených případech zvláštního typu rozhodnutí, kterým je usnesení (§ 76), a to buď usnesení, které se oznamuje dotčeným osobám stejně jako rozhodnutí ve věci (tedy zásadně doručením písemného vyhotovení do vlastních rukou – viz § 72) nebo usnesení, které se pouze poznamenává do spisu (srov. např. § 12, § 66 odst. 2, § 97 odst. 1 a 2). V případě usnesení, jakožto procesních rozhodnutí, je ve srovnání s rozhodnutími „ve věci“ zejména výrazně omezena jejich přezkoumatelnost v přezkumném řízení (§ 94 odst. 3), resp. vyloučena obnova řízení (§ 100 odst. 1 mluví pouze o „rozhodnutí ve věci“), jinak budou mít usnesení stejné náležitosti jako rozhodnutí a nestanoví-li zákon jinak, budou napadnutelná odvoláním, resp. rozkladem jako řádným opravným prostředkem.

Dalším typem rozhodnutí je příkaz (§ 150), a to včetně zvláštního druhu opravného prostředku proti příkazu, kterým je odpor (inspiračním zdrojem tu bylo příkazní řízení podle zákona o přestupcích). Mezi zvláštní způsoby (nikoliv snad přímo typy) rozhodnutí ve věci lze (alespoň z hlediska procedury předcházející vydání rozhodnutí) zařadit mezitímní rozhodnutí a rozhodnutí v části věci inspirované občanským soudním řádem (§ 148). Samostatně je upraveno nově rovněž rozhodnutí podmíněné závazným stanoviskem (§ 149) reagující na problematiku tzv. subsumpce správních aktů.¹⁹⁾ Správní řízení může být zakončeno rovněž vydáním dokladu osvědčujícího existenci práva přiznaného ve

18) Tato nepřilíhí šťastná a přehledná konstrukce vyplývá z ne zcela vhodného přehodnocení původní koncepce správního řádu, ke které došlo v průběhu legislativního procesu a kdy se z počátku počítalo s obecným označením správní akt (pro všechny typy rozhodnutí) a v jeho rámci s diferenciací na rozhodnutí, usnesení, příkazy a další druhy rozhodnutí. Podobně např. OSŘ rozlišuje v rámci rozhodnutí jednak rozsudek a jednak usnesení, v novém správním řádu však samostatný obecný pojem chybí.

19) Závazné stanovisko je definováno jako úkon správního orgánu učiněný na základě zákona, který není samostatným rozhodnutím ve správním řízení (má tedy charakter kvalifikovaného vyjádření správního orgánu podle části čtvrté správního řádu) a jehož obsah je závazný pro výrokovou část rozhodnutí správního orgánu. S úpravou vydávání rozhodnutí podmíněného závazným souvisí zejména ustanovení § 136 o dotčených orgánech, zejména pak § 136 odst. 6 upravující řešení rozporů s dotčenými orgány, tedy rozporů týkajících se zejména obsahu závazných stanovisek.

správním řízení (§ 151). Samostatným typem rozhodnutí ve věci budou rozhodnutí deklaratorní vydávaná v řízení o určení právního vztahu (§ 142).

Podrobněji než v dosavadním zákoně jsou v novém správním řádu upraveny náležitosti rozhodnutí, zejména pokud jde o obsah výrokové části²⁰⁾ a obsah odůvodnění rozhodnutí (§ 68 odst. 2 a 3) a také formální náležitosti písemného vyhotovení rozhodnutí (§ 69). Formalizovanější je také úprava provádění oprav zřejmých nesprávností v písemném vyhotovení rozhodnutí, kde se bude vyžadovat buď opravné usnesení nebo opravné rozhodnutí (§ 70).²¹⁾ Přísněji než dnes jsou upraveny lhůty pro vydání rozhodnutí (§ 71), a to zejména díky mnohem propracovanější právní úpravě ochrany proti nečinnosti správního orgánu (§ 80). Vedle oznámení rozhodnutí doručením jeho písemného vyhotovení do vlastních rukou nebo ústního vyhlášení (§ 72, resp. § 143 odst. 2) připouští správní řád též oznamování rozhodnutí veřejnou vyhláškou (§ 144 odst. 6). Pokud jde o právní moc rozhodnutí, definuje správní řád jednak vlastní obsah tohoto institutu (§ 73) a také způsob vyznačování doložky právní moci (§ 75). Obdobně to platí i pro vykonatelnost rozhodnutí (§ 74).

Zcela nová je v novém správním řádu úprava podmiček a postupu správních orgánů při prohlašování nicotnosti rozhodnutí (§ 77 a 78).²²⁾ Nicotnost byla dosud definována jen teorií správního práva, resp. od znovuoobnovení správního soudnictví v r. 1992 též soudní praxí. Jedinou výjimkou v pozitivním právu byla úprava tzv. neplatnosti rozhodnutí v § 32 odst. 7 zákona o správě daní a poplatků. Ani nový soudní řád správní (zákon č. 150/2002 Sb.), který s nicotností správních rozhodnutí obecně počítá (§ 76 odst. 2 a § 100 odst. 2 věta druhá), však její důvody neupravuje. Nový správní řád rozlišuje nicotnost nastávající v důsledku absolutní věcné nepříslušnosti (§ 77 odst. 1) a vedle toho i další obecné důvody nicotnosti, které vybízejí k dalšímu dotváření soudní judikaturou (§ 77 odst. 2). Správní orgány budou mo-

ci prohlašovat²³⁾ nicotnost rozhodnutí pouze z důvodu absolutní věcné nepříslušnosti správního orgánu, který (domnělé) rozhodnutí vydal, a to kdykoliv z moci úřední.²⁴⁾

Řádné a mimořádné opravné prostředky

Řádným opravným prostředkem zůstává i v novém správním řádu odvolání (§ 81 a násl.), resp. rozklad (§ 152). K hlavním změnám v odvolacím řízení patří povinnost odvolatele své odvolání odůvodnit,²⁵⁾ resp. podat ho (s výjimkou řízení s velkým počtem účastníků – viz § 144 odst. 5) s potřebným počtem stejnopisů (§ 82 odst. 2, srov. však výjimku z této povinnosti v § 144 odst. 5 věta druhá), dále omezení možnosti uvádět v odvolacím řízení nové skutečnosti prohlubující koncentrační zásadu správního řízení (§ 82 odst. 4) a také zúžení revizního principu, tedy rozsahu přezkoumávání prvoinstančního rozhodnutí odvolacím orgánem (§ 89 odst. 2, resp. § 141 odst. 9).

Pro jiné účastníky řízení než účastníky „ve věci“ je stanovena mezní odvolací lhůta pro případ, že jim rozhodnutí není správním orgánem oznámeno (§ 84 odst. 1), po jejímž marném uplynutí nastane právní moc rozhodnutí. Účelem této konstrukce je předejít zásahům do právní jistoty účastníků řízení „ve věci“ v těch případech, kdy správní orgán některému z partiálních účastníků (§ 27 odst. 2 a 3) rozhodnutí kvůli vadnému postupu neoznámil, což dosud bránilo nabytí právní moci rozhodnutí (mluvilo se o tzv. zdánlivé právní moci).

Úprava rozhodnutí odvolacího orgánu je podrobnější, a to zejména pokud jde o podmínky změny prvoinstančního rozhodnutí, které jsou přísnější než v dosavadní úpravě (§ 90 odst. 1 písm. c) a odst. 3).

23) V odvolacím řízení a v řízení přezkumném bude nicméně zřejmě z hlediska procesní ekonomie vhodnější (alespoň v některých případech) nakládat tak jako dosud s nicotnými rozhodnutími jako s rozhodnutími nezákonnými, resp. věcně nesprávnými.

24) Určité problémy může způsobovat vztah těchto ustanovení správního řádu k ustanovením soudního řádu správního, podle něhož sice soud prohlásí nicotnost rozhodnutí i bez návrhu, avšak jen v řízení o správní žalobě, kterou musí podat dotčené osoby třeba do dvou měsíců od oznámení rozhodnutí, jinak zbývá jen žaloba ve veřejném zájmu a i ta je limitována určitými lhůtami, po jejichž uplynutí je už žaloba nepřijímatelná a nicotnost už tak prohlásit nelze (jedinou výjimkou je ustanovení § 100 odst. 2 věta druhá soudního řádu správního), což paradoxně znamená, že z hlediska soudů se nicotnost uplynutím času „zhojí“, nepřeváží-li neortodoxní výklad, že na nicotné rozhodnutí, které de iure rozhodnutím není se vlastně dvouměsíční lhůta pro podání správní žaloby nevztahuje.

25) Na odvolání se tak jako podle předchozí úpravy vztahuje obecné ustanovení o náležitostech a formách podání (§ 37), což nový správní řád v zájmu odstranění pochybností výslovně deklaruje.

20) Její součástí musí být i případný výrok o vyloučení odkladného účinku (viz § 85 odst. 4 věta druhá), jinou formou (např. samostatným nebo opravným rozhodnutím) správní orgán odkladný účinek vyloučit nemůže.

21) Bude-li se oprava týkat výroku usnesení (§ 76) bude se pochybně vydávat opravné usnesení, byť to z § 70 není na první pohled patrné.

22) Za nicotné bude možné prohlásit nejen rozhodnutí ve věci (§ 67 odst. 1), ale také usnesení (§ 76) nebo příkaz (§ 150) jako zvláštní typy rozhodnutí.

I pro odvolací orgán budou platit lhůty pro vydání rozhodnutí (§ 90 odst. 6) s možností uplatnit proti němu opatření k ochraně před nečinností (§ 80). Zvláštním způsobem je upraveno odvolání proti rozhodnutí podmíněnému závazným stanoviskem (§ 149 odst. 4) a také proti rozhodnutí vydanému ve společném řízení (§ 140 odst. 7).

Zvláštní variantou odvolání zůstává i v novém správním řádu rozklad (§ 152) podávaný proti prvoinstančnímu rozhodnutí ústředního správního úřadu, ale také proti rozhodnutí ministra nebo vedoucího jiného ústředního správního úřadu,²⁶⁾ popř. státního tajemníka.²⁷⁾ Přísnější jsou požadavky na složení a činnost rozkladové komise, jejíž většinu mají tvořit externisté, tedy osoby, které nejsou zaměstnanci zařazenými v ústředním správním úřadu. Na členy rozkladové komise jsou výslovně vztahena ustanovení o podjatosti (§ 14) a na její jednání ustanovení o jednání kolegiálního orgánu (§ 134). Nepříliš šťastně formulovanému ustanovení o možnostech rozhodnutí v rozkladovém řízení (§ 152 odst. 5) zřejmě nezbude než čelit teleologicky orientovaným výkladem a prostřednictvím § 152 odst. 4 „z povahy věci“ dovést, že možnosti rozhodnutí v rozkladovém řízení jsou prakticky stejné jako v řízení odvolacím podle § 90.²⁸⁾

„Právním nástupcem“ institutu přezkoumání rozhodnutí mimo odvolací řízení se jakožto první z mimořádných opravných prostředků stává přezkumné řízení (§ 94 až § 99). Zachována je zásada přezkumu pravomocného rozhodnutí pouze z moci úřední (nejde tedy o návrhové řízení, což zákon navíc výslovně zdůrazňuje), a to jen z hlediska zákonnosti (§ 94 odst. 1), zkracují se však lhůty pro zahájení, resp. provedení přezkumného řízení (§ 96 odst. 1 a § 97 odst. 2). Přezkumné řízení bude tak jako dosud provádět z moci

úřední nadřízený správní orgán (§ 95 odst. 1),²⁹⁾ za určitých podmínek bude tak jako dosud i v přezkumném řízení možná „autoremedura“, tedy zrušení nebo změna pravomocného rozhodnutí tím správním orgánem, který ho vydal (§ 95 odst. 2). Dochází rovněž k rozšíření okruhu rozhodnutí, která jsou z přezkumného řízení vyňata (§ 94 odst. 2 a 3), za určitých podmínek je v přezkumném řízení preferována ochrana dobré víry před ochranou objektivního práva, což může vést až k zastavení řízení (§ 94 odst. 4 a 5). Nově bude možné v přezkumném řízení rozhodnutí zrušit a vrátit k novému projednání, a to i orgánu prvního stupně (§ 95 odst. 3 a § 97 odst. 3). Bude také možné rozhodovat v tzv. zkráceném přezkumném řízení (§ 98), které se nebude zahajovat usnesením podle § 96 odst. 1, ale rovnou se vydá rozhodnutí podle § 97 odst. 3. Účinky rozhodnutí v přezkumném řízení se budou odvíjet od obsahu přezkoumávaného rozhodnutí (§ 99) a budou nastávat buď zpětně od právní moci přezkoumávaného rozhodnutí nebo až od právní moci rozhodnutí vydaného v přezkumném řízení.

Pokud jde o obnovu řízení, v novém správním řádu jsou redukovány důvody obnovy řízení (§ 100 odst. 1 a 4, § 140 odst. 7 a § 149 odst. 6), čímž se odstraňuje dosavadní duplicita tohoto institutu s důvody pro přezkoumání rozhodnutí mimo odvolací řízení. Výhodou pro účastníka řízení bude to, že žádost o obnovu řízení bude moci při zachování lhůty podat u kteréhokoliv správního orgánu, který ve věci rozhodoval. Zatímco účastníkovi řízení bude k zahájení řízení o obnově stačit, aby žádost v subjektivní tříměsíční, resp. objektivní tříleté lhůtě podal (§ 100 odst. 2), v případě nařízení obnovy řízení z moci úřední bude muset být rozhodnutí o obnově v tříleté lhůtě už vydáno (§ 100 odst. 3 ve spojení s § 71 odst. 2).

Vedle obnovy řízení je nově upraveno též tzv. nové rozhodnutí ve věci (§ 101) prolamující v zákonem stanovených případech zásadu věci pravomocně rozhodnuté (§ 48 odst. 2). Zcela nově je (zejména v návaznosti na ustanovení o mimořádných opravných prostředcích) upraven postup správního orgánu při uspokojení účastníka po podání žaloby ve správním soudnictví (§ 153) navazující na § 62 soudního řádu správního.

26) Tato díkce tedy vylučuje, aby takové rozhodnutí, tedy rozhodnutí vydané, resp. podepsané v prvním stupni přímo osobou stojící v čele ústředního správního úřadu, mohlo být (tak jako dříve) ne zcela korektně pokládáno za nenapadnutelné řádným opravným prostředkem, i proti rozhodnutí vydanému přímo osobou stojící v čele ústředního správního úřadu bude tedy možné podat rozklad.

27) K této instituci srov. § 9 odst. 5 zákona č. 218/2002 Sb., o službě státních zaměstnanců ve správních úřadech a o odměňování těchto zaměstnanců a ostatních zaměstnanců ve správních úřadech (služební zákon), jehož účinnost (a tím i zřízení funkce státních tajemníků) je však odložena až k 1.1.2007.

28) Pouhý gramatický výklad ztotožňující ustanovení § 152 odst. 5 s autoremedurou podle § 87 by vedl mimo jiné k absurdnímu závěru, že v rozkladu nelze zrušit nezákonné rozhodnutí, pokud se tím rozkladu plně nevyhoví, což by bylo v rozporu mimo jiné jak se zásadou legality (§ 2 odst. 1) tak zásadou dobré správy (§ 4 odst. 1 věta první).

29) Vzhledem k tomu, že § 178 odst. 2 správního řádu v poslední větě stanoví, že nadřízeným správním orgánem osoby stojící v čele ústředního správního úřadu je vedoucí příslušného ústředního správního úřadu, bude možné vést přezkumné řízení i proti rozhodnutí vydanému v řízení o rozkladu, což dosud možné nebylo (praktické to může být zejména v těch případech, kdy se osoba stojící v čele ústředního správního úřadu od návrhu rozkladové komise z ne zcela jasných a zřejmých důvodů odchýlí).

Výkon rozhodnutí (exekuce)

Nový správní řád rozlišuje stejně jako dosavadní zákon exekuci na plnění peněžitá a nepeněžitá. Exekuce na peněžitá plnění je v novém správním řádu upravena jen pokud jde o věcnou příslušnost správních orgánů (§ 106 odst. 1 a 2), procesní úprava se bude i nadále (tak jako již od 1.1.1993) řídit zákonem č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků (viz § 106 odst. 3).³⁰⁾ Exekuce na nepeněžitá plnění je v novém správním řádu upravena komplexně, tedy jak z hlediska příslušnosti exekučních orgánů (§ 107), tak z hlediska procesního postupu (§ 108 až § 129). Vedle výkonu správních rozhodnutí prostřednictvím správní exekuce počítá správní řád ekvivalentně též s exekucí podle občanského soudního, resp. exekučního řádu (§ 105 odst. 2). Postup (exekučních) správních orgánů při exekuci na nepeněžitá plnění je podrobně upraven jak pokud jde o obecné zásady (§ 108 až 118), tak pokud jde o jednotlivé způsoby provádění exekuce (§ 119 až 129).

Vyjádření, osvědčení, sdělení a jiné obdobné úkony správních orgánů

Předchozí správní řád se omezoval pouze na úpravu klasického správního řízení, tedy na vydávání správních rozhodnutí a obecnou procesněprávní úpravu provádění jiných správních úkonů až na jedinou výjimku (§ 3 odst. 5 zákona č. 71/1967 Sb.) vůbec neobsahoval. Čtvrtá část nového správního řádu (§ 154 až 158) obsahuje obecnou právní úpravu provádění tzv. jiných správních úkonů, jejichž prostřednictvím správní orgány sice vykonávají působnost v oblasti veřejné správy (viz § 1 odst. 1 správního řádu), tyto úkony však nemají povahu a účinky správních rozhodnutí (viz § 67 odst. 1 a tam uvedená definice správního rozhodnutí). Rozsah působnosti ustanovení čtvrté části vyplývá jednak z § 158 odst. 1 a jednak z § 177 odst. 2.

Výčet typů správních úkonů v § 154 (vyjádření, osvědčení, sdělení, ověření) je nicméně pouze příkladný, rozhodující pro zařazení správního úkonu do režimu čtvrté části není jeho formální označení, ale jeho skutečné právní účinky (působnost části čtvrté je založena na materiálním a nikoliv formálním pojetí těchto tzv. jiných správních úkonů). Vedle odkazů na obdobné použití ustanovení části druhé a třetí (viz § 154) připouští nový správní řád též nápravu těch-

to tzv. jiných úkonů správních orgánů (přiměřeně) v přezkumném řízení (§ 156 odst. 2), a to po dobu, po kterou trvají jejich účinky (neuplatní se tu tedy lhůty stanovené jinak pro přezkumné řízení)

Veřejnoprávní smlouvy

Předcházející správní řád ani jiný zákon obecnou úpravu veřejnoprávních smluv neobsahoval, nejde však o institut zcela nový (viz např. veřejnoprávní smlouvy v obecním zřízení a obecně také § 182 odst. 2 nového správního řádu). Obecná úprava veřejnoprávních smluv v novém správním řádu vychází z obsahového (materiálního) pojetí tohoto institutu (viz § 159 odst. 1), veřejnoprávní smlouvou tedy není jen smlouva, která je takto v zákoně výslovně označena, ale každá smlouva, která splňuje obecná kritéria veřejnoprávní smlouvy podle nového správního řádu. Nový správní řád obsahuje obecnou kategorizaci základních typů veřejnoprávních smluv, když rozlišuje smlouvy koordinační (§ 160), subordinační (§ 161) a smlouvy mezi osobami soukromého práva týkající se veřejnoprávních vztahů (§ 162). Obecně jsou upravena pravidla pro uzavírání veřejnoprávních smluv (§ 163 a 164), změnu obsahu veřejnoprávní smlouvy (§ 166), výpověď a zrušení veřejnoprávní smlouvy (§ 167), přezkoumávání souladu veřejnoprávní smlouvy s právními předpisy (§ 165) a v neposlední řadě též rozhodování sporů z veřejnoprávních smluv (§ 169). Subsidiárně se pro veřejnoprávní smlouvy použijí některá ustanovení občanského zákoníku, resp. další ustanovení správního řádu (viz § 170). Pro právní úpravu veřejnoprávních smluv je ve srovnání se smlouvami v oblasti soukromého práva typická zejména vyšší rigidita právní úpravy.

Opatření obecné povahy

Opatření obecné povahy je novým zcela zvláštním typem úkonu správního orgánu, který bude směřovat vůči neurčitému počtu dotčených osob a který díky své povaze a právním účinkům, které bude vyvolávat, leží někde mezi rozhodnutím v konkrétní věci určeným konkrétním osobám a právním předpisem směřujícím vůči neurčitému počtu osob a vztahujícím se na neurčitý počet případů, které mohou v budoucnu nastat. Zařazení úpravy tohoto institutu ve správním řádu vychází z toho, že pro některé formy činnosti správních orgánů není zcela vhodná ani kategorie právního předpisu ani individuálního správního aktu – rozhodnutí (viz např. stavební uzávěra, územně plánovací dokumentace, vyhlášení ochranných pásem, omezení vstupu do

30) Obecnými správci daně, o kterých mluví § 106 odst. 1 správního řádu, se na základě zákona č. 185/2004 Sb., o Celní správě stavají s účinností od 1.1.2006 celní úřady.

lesa nebo do honitby, místní úprava silničního provozu na pozemních komunikacích apod.) a je tedy pro takové případy třeba vytvořit zcela novou kategorii správního aktu. Ustanovení nového správního řádu o opatřeních obecné povahy se nicméně použijí pouze v těch případech, kdy tak stanoví zvláštní zákon (viz § 171), kterým je dosud pouze nový zákon o elektronických komunikacích (zákon č. 127/2005 Sb.). Při vydávání opatření obecné povahy se kromě ustanovení části šesti subsidiárně použijí některá další ustanovení správního řádu (§ 174). S opatřeními obecné povahy, resp. jejich přezkumem počítá již rovněž soudní řád správní (§ 101a a násl. zákona č. 150/2002 Sb.).

Stížnosti

Dosavadní správní řád obecnou ani dílčí úpravu podávání a vyřizování stížností směřujících proti správním orgánům neobsahoval, dosud se v této souvislosti vycházelo zejména z vládní vyhlášky č. 150/1958 Ú.l., která byla v souvislosti s novým správním řádem zrušena samostatným nařízením vlády (nařízení vlády č. 370/2005 Sb.). Podle § 175 správního řádu je možné podávat stížnosti proti nevhodnému chování úředních osob (srov. zejména § 4 odst. 1) nebo proti postupu správního orgánu (viz § 1 odst. 1),³¹⁾ neposkytuje-li tento zákon jiný prostředek ochrany (jinými prostředky ochrany jsou zejm. opravné prostředky či ochrana před nečinností). Procesní režim vyřizování stížností se bude (na základě § 158 odst. 1, resp. § 177 odst. 2) řídit ustanoveními hlavy čtvrté správního řádu.

Obecně ke vztahu nového správního řádu k návrhu stavebního zákona

Podle § 1 odst. 2 správního řádu platí, že se správní řád nebo jeho jednotlivá ustanovení použijí, nestanoví-li zvláštní zákon jiný postup. Stejně pravidlo v obráceném gardu obsahuje i návrh stavebního zákona, který v § 200 říká, že na postupy a řízení (podle stavebního zákona) se použijí ustanovení správního řádu, pokud stavební zákon nestanoví jinak. Vztah obou zákonů zůstává tedy obecně stejný jako podle § 140 stávajícího stavebního zákona, nicméně díky mnohem širší věcné působnosti nového správního řádu, která značně přesahuje mantinely klasického správního řízení a také díky systémovým změnám,

kteří přináší návrh nového stavebního zákona zejména v ustanoveních týkajících se územního plánování, se bude na postupy správních orgánů podle stavebního zákona aplikovat mnohem větší počet ustanovení správního řádu než doposud.

Do návrhu nového stavebního zákona, resp. do postupů správních orgánů, které se budou novým stavebním zákonem řídit, se promítají prakticky všechny výše zmíněné instituty nového správního řádu počínaje základními zásadami činnosti správních orgánů a konče opatřeními obecné povahy. Zejména s novým institutem opatření obecné povahy jakožto správním aktem sui generis stojícím mezi správním rozhodnutím a právním předpisem počítá návrh nového stavebního zákona ve značné míře, a to v souvislosti s postupy správních orgánů týkajícími se územního plánování. V postupech orgánů územního plánování podle stávajícího stavebního zákona se v řadě případů počítá s tím, že se vydává právní předpis (např. závazné části územního plánu obce, resp. kraje se vyhláší obecně závaznou vyhláškou obce, resp. kraje, rozhodnutí o vyhlášení stavební úzvěry může mít formu nařízení obce, resp. kraje), přičemž aplikace stávajícího správního řádu na postupy orgánů územního plánování je vyloučena (viz § 28 stávajícího stavebního zákona). Vyloučení použití správního řádu, resp. stanovení formy právního předpisu pro územní plán, vede k tomu, že postupy orgánů územního plánování nepodléhají přezkumu v rámci opravných prostředků ve správním řízení, ale prakticky ani soudní kontrole ve správním soudnictví,³²⁾ a zbývá tak v zásadě jen přezkum zákonnosti územních plánů jakožto právních předpisů před Ústavním soudem v rámci tzv. abstraktní kontroly ústavnosti.³³⁾

Případů, kdy se před Ústavní soud dostávají, zejména na základě návrhů podávaných ministrem vnitra v souvislosti s výkonem dozoru Ministerstva vnitra nad samostatnou a přenesenou působností obcí, i právní předpisy obcí vydávané na základě stavebního zákona sice v poslední době přibývá, nezdá se však, že by to s ohledem na obsah a povahu územních plánů, resp. postavení Ústavního soudu jakožto strážce ústavnosti v ústavním systému ČR bylo vhodné řešení. Proto dává návrh nového stavebního zákona aktům orgánů

31) Ustanovení § 175 o stížnostech se tedy bude vztahovat jen na takové postupy správních orgánů, resp. nevhodná chování úředních osob při takových postupech, na které se vztahuje správní řád, nejde tedy o zcela obecnou úpravu podávání a vyřizování stížností.

32) Podle § 4 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád rozhodují soudy ve správním soudnictví o správní žalobách proti rozhodnutím vydaným v oblasti veřejné správy orgánem moci výkonné, orgánem územního samosprávného celku, jakož i fyzickou nebo právnickou osobou nebo jiným orgánem, pokud jim bylo svěřeno rozhodování o právech a povinnostech fyzických a právnických osob v oblasti veřejné správy. Územní plán, resp. jeho závazná část, nicméně nemá formu rozhodnutí, ale obecně závazné vyhlášky obce, resp. kraje.

33) Viz čl. 87 odst. 1 písm. b) Ústavy a § 64 odst. 2 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu.

územního plánování (územní plány, regulační plány, zásady územního rozvoje, stavební uzávěry, vymezení zastavěného území atd.) formu opatření obecné povahy ve smyslu šesté části nového správního řádu s tím, že se při jejich vydávání bude postupovat jak podle obecných ustanovení správního řádu, tak podle speciálních ustanovení obsažených ve stavebním zákoně. Opatření obecné povahy je podle správního řádu možné přezkoumat v přezkumném řízení (jde o mimořádný opravný prostředek založený na přezkumu zákonnosti správních aktů), vedle toho existuje i soudní kontrola, kterou předpokládá soudní řád správní, který v § 101a a násl. upravuje řízení o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části, ke kterému je příslušný Nejvyšší správní soud.³⁴⁾

Do návrhu nového stavebního zákona se promítají i ustanovení páté části správního řádu, tedy ustanovení upravující veřejnoprávní smlouvy. Návrh stavebního zákona počítá s možností uzavřít veřejnoprávní smlouvu namísto územního rozhodnutí (viz § 79 odst. 3 návrhu) nebo namísto stavebního povolení (§ 124 návrhu). V obou případech by šlo o tzv. subordinální veřejnoprávní smlouvy podle § 161 správního řádu, tedy veřejnoprávní smlouvy uzavírané mezi správním orgánem na straně jedné a účastníkem řízení na straně druhé, tedy smlouvy, která v zákonem stanovených případech a za podmínek zákonem stanovených nahrazuje správní rozhodnutí. Tak jako v případě opatření obecné povahy by i tady platila zásada, že na veřejnoprávní smlouvy se použijí obecná ustanovení správního řádu s odchylkami, resp. zvláštnostmi upravenými ve stavebním zákoně.

Postupy orgánů veřejné správy podle stavebního zákona se budou samozřejmě řídit rovněž ustanoveními části druhé a třetí správního řádu, tedy těmi ustanoveními, která upravují klasické správní řízení jakožto rozhodování o právech a povinnostech formou správního rozhodnutí (viz § 9 správního řádu a tam uvedená definice správního řízení, resp. § 67 odst. 1 správního řádu a tam uvedená definice správního rozhodnutí). Ve správním řízení se i nadále budou vydávat územní rozhodnutí a stavební povolení, v režimu druhé a tře-

ti části správního řádu se budou i nadále odehrávat řízení o správních deliktech spočívajících v porušení ustanovení stavebního zákona.

Z nových institutů správního řádu týkajících se správního řízení budou mít pro řízení vedená podle stavebního zákona zřejmě největší význam ustanovení o dotčených orgánech vydávajících tzv. závazná stanoviska a o řešení rozporů s nimi (viz § 136 správního řádu, zejména pak odst. 6 tohoto ustanovení), dále ustanovení o rozhodnutí podmíněném závazným stanoviskem upravující mimo jiné i zvláštní způsob vedení odvolacího řízení, resp. samostatný přezkum závazného stanoviska v přezkumném řízení (§ 149 správního řádu).

Ustanovení § 149 odst. 1 správního řádu definuje závazné stanovisko jako úkon učiněný (dotčeným) správním orgánem na základě (zvláštního) zákona, který není samostatným rozhodnutím ve správním řízení a jehož obsah je závazný pro výrokovou část rozhodnutí správního orgánu.³⁵⁾ Nebude-li ve zvláštním zákoně stanoveno něco jiného, budou se závazná stanoviska vydávat režimu části čtvrté správního řádu, půjde tedy o kvalifikovaná „vyjádření“ věcně a místně příslušných správních orgánů. I když nebude závazné stanovisko správním rozhodnutím, předpokládá správní řád možnost jeho samostatného přezkoumání, a to jednak v odvolacím řízení po linii dotčených správních orgánů (§ 149 odst. 4) a jednak v přezkumném řízení, kdy bude mít změna nebo zrušení závazného stanoviska automaticky za následek obnovu řízení (§ 149 odst. 5 a 6). To, v jakých případech se budou vydávat závazná stanoviska, resp. jejich závaznost pro správní orgán příslušný k vydání rozhodnutí ve věci, bude záležet na úpravě obsažené

35) Návrh stavebního zákona navíc přichází s institutem koordinovaného závazného stanoviska (viz § 4 návrhu stavebního zákona) pro případ, že by jeden a týž orgán veřejné správy (např. obecní úřad obce s rozšířenou působností nebo krajský úřad) vystupoval v postavení „několika dotčených správních orgánů“ (jde o případy, kdy zvláštní zákony mluví např. o orgánu ochrany přírody, vodoprávním úřadu, silničním správním úřadu atd., ačkoliv jde ve všech případech zpravidla jen o kompetence jednoho a téhož orgánu veřejné správy). Institut koordinovaného závazného stanoviska vychází z § 8 odst. 1 věta první správního řádu, podle které správní orgány dbají vzájemného souladu všech postupů, které probíhají současně a souvisejí s týmiž právy nebo povinnostmi dotčené osoby. Podobný princip je obsažen i v samotném správním řádu, a to v případě, kdy je vydávání závazných stanovisek svěřeno na základě zvláštních zákonů témuž správnímu orgánu, který má vydat rozhodnutí ve věci. Jde o ustanovení § 140 odst. 2 správního řádu, podle kterého zahrnuje společné řízení i vydání podmiňujícího úkonu, k němuž je příslušný správní orgán, který má vydat rozhodnutí ve věci (v takovém případě je vlastně sám sobě dotčeným správním orgánem ve smyslu § 136 správního řádu, vypořádání rozporů o obsah závazných stanovisek podle § 136 odst. 6, resp. § 5 správního řádu se tedy odehrává v rámci tohoto správního orgánu).

34) Praxe ukáže, zda svěřeni této kompetence pouze jediné soudní instanci s celostátní působností bude zejména v případě územních plánů ideálním řešením. Ustanovení o soudním přezkumu opatření obecné povahy byla do soudního řádu správního doplněna v souvislosti s přijetím zákona č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích, který také předpokládá vydávání opatření obecné povahy, v jeho případě jde ovšem o opatření obecné povahy s celostátní působností vydávaná Českým telekomunikačním úřadem, kde je kompetence Nejvyššího správního soudu opodstatněná, v případě opatření obecné povahy s omezenou územní působností (např. právé územní plány) by zřejmě byla vhodnější příslušnost krajských soudů s možností přezkumu jejich rozhodnutí. Nejvyšším správním soudem v řízení o kasační stížnosti.

ve zvláštních zákonech, správní řád stanoví pouze obecnou formu pro to, jak s nimi ve správním řízení nakládat.

Územních a stavebních řízení se bude v řadě případů týkat i ustanovení o řízení s velkým počtem účastníků (§ 144 správního řádu), které předpokládá určité zjednodušené postupy z hlediska jednání správního orgánu s účastníky řízení a široce se v něm uplatní doručování veřejnou vyhláškou (§ 25 správního řádu). Zejména v souvislosti s výkonem stavebního dozoru bude možné postupovat podle ustanovení o řízení na místě (§ 143 správního řádu). Správních řízení vedených podle stavebního zákona se budou týkat i ustanovení správního řádu o výkonu rozhodnutí (exekuci), a to zejména pokud jde o výkon rozhodnutí provede-

ním náhradního výkonu podle § 119 správního řádu (např. u odstranění stavby) nebo výkonu rozhodnutí spočívající ve vyklizení stavby (§ 121 a násl. správního řádu).

Postupů orgánů veřejné správy podle stavebního zákona se budou konečně týkat i ustanovení čtvrté části správního řádu pojednávající o tzv. vyjádřeních, osvědčeních a sděleních správních orgánů, resp. obecně o jakýchkoliv jiných úkonech správních orgánů spadajících do režimu věcné působnosti správního řádu. V případě nového stavebního zákona budou takovými úkony např. souhlas stavebního úřadu s provedením ohlášené stavby, certifikát autorizovaného inspektora³⁶⁾ vydávaný ve zkráceném stavebním řízení nebo kolaudační souhlas.

*JUDr. Josef Vedral, Ph.D.
Ministerstvo vnitra*

36) Autorizovaný inspektor podle návrhu stavebního zákona je ve smyslu § 1 odst. 1 nového správního řádu fyzickou osobou, která vykonává působnost v oblasti veřejné správy, tedy správním orgánem.

Nový stavební zákon o územním plánování a stavebním řádu

Vybrané referáty z 15. celostátní konference o územním plánování a stavebním řádu
Praha, 10.–11. listopadu 2005

Vydal:

Ústav územního rozvoje
jako přílohu časopisu Urbanismus a územní rozvoj
číslo 1/2006

© ÚÚR, Jakubské náměstí 3, 601 00 Brno

Sazba:

© Artax, a.s., Žabovřeská 16, 616 00 Brno

Tisk:

© Graphical spol. s r.o., Sladovnická 4, 620 00 Brno

