

Územní plánování na celostátní a krajské úrovni a účast veřejnosti

V. Zahumenská: Territorial Planning on the State and District Level and Public Participation. Život. Prostr. Vol. 43, No. 3, p. 149 – 152, 2009.

Public participation in the process of planning is from the year 2007 – after taking effect of the new building act – complexly modified. More significant changes appeared especially in the field of engaging the citizens in the process of environmental impact assessment and of course in the process of preparation of planning documentation. The building act brings some new institutions, among them can be mentioned the policy of territorial planning as the basic tool of territorial planning provided in the whole area of the Czech Republic. On lower levels of territorial planning it is necessary to mention the so called representatives of public and mainly the new form used for approval of the district and local territorial plans – measures of municipality character. In the Czech Republic is just prepared the first policy of territorial development and some districts are preparing their own principles of territorial development or the work is already finished. Therefore it is necessary to engage the public in the preparation of territorial plans and to evaluate their contributions and negatives including possible risks.

Stav územního plánování

České stavební právo prošlo před nedávnem výraznou změnou. Od r. 2007 je totiž účinný nový stavební zákon č. 183/2006 Sb. (dále jen „stavební zákon“), který nahradil mnohokrát novelizovaný zákon č. 50/1976 Sb. Nové právní instituty se týkají nejen územního řízení a povolování staveb, ale samozřejmě také územního plánování. Podle názoru veřejného ochránce práv (dále pouze „ochránce“) dokonce pro oblast územního plánování znamenal r. 2007 zásadní změnu v souvislosti s přijetím nového stavebního zákona, který nově přinesl pro vlastníky nemovitostí dotčených projednávaným územním plánem možnost soudního přezkoumání územního plánu.

Územní plánování je dlouhodobě terčem kritiky. Právě ochránce systematicky poukazuje na mnoho nedostatků v tomto procesu, avšak praxe příslušných úřadů se mění jen velmi pomalu. Konkrétně ochránce zaznamenal nedobrou praxi a špatnou správu při projednávání velkých infrastrukturních staveb. Ochránce se i přes opakovaně vyslovovanou kritiku nadále setkává s tím, že orgány státu v těchto případech odmítají vést seriózní dialog s veřejností, omezují právo veřejnosti na informace o zásadních projektech a tolerují mnohdy arogantní přístup investorů. Ochránce poukazuje i na

chybějící koncepční posouzení záměru, nerespektování logické posloupnosti přípravných kroků a na nedůsledné srovnání více relevantních variant. V neposlední řadě ochránce kritizuje skutečnost, že výsledkem nedostatečného zvládnutí role orgánu územního plánování je negativní ovlivnění nejen vzhledu prostředí a fungování jeho složek, ale především se promítá do psychické pohody bydlení osob v daném území. To se projevuje například v účelových a nekoordinovaných změnách územních plánů na objednávku investorů velkoplošných prodejen a nákupních center, které směřují ve stále větším množství z velkých urbanistických sídel do menších měst, což přispívá také k právní nejistotě.

Nejen ochránce, ale i jiné instituce mají za to, že územní plánování je v České republice do značné míry podceňováno. Podle Nejvyššího správního soudu je regulace využití území otázkou přesahující rámec života jedné i více generací, a proto musí být povznesena nad momentální krátkodobé či dokonce okamžité potřeby té či oné politické reprezentace vzešlé z výsledků voleb. Navíc, Nejvyšší správní soud zdůraznil nutnost profesionality při výkonu veřejné správy a kontinuity v počínání obcí a jejich orgánů v těchto činnostech. Tvář měst a obcí se nemůže cyklicky měnit podle panujících režimů – pozůstatky minulosti v podobě stranických sekretariátů,



Ilustračné foto. Archív redakcie

mamutích kulturních domů, velkokapacitních kravinů či rozsáhlých panelových sídlišť bez odpovídajícího zázemí jsou dostatečnou výstrahou.

Stavební zákon mohl tyto skutečnosti a oprávněné výtky reflektovat a zkvalitnit procesy územního plánování. Právní úprava v některých aspektech spíše snižuje některé dosavadní standardy ochrany životního prostředí (proces posuzování vlivů na životní prostředí byl plně integrován do územního plánování a je zcela nevěřejný), a především úroveň zapojení občanů a jejich sdružení do územního plánování. Přitom v jednom z posledních nálezu Ústavního soud mj. zdůraznil, že stavební právo je oblastí, kde se značným způsobem rozvírají pomyslné nůžky mezi formálně právně ukotvenou mírou ochrany práv jednotlivců a jejich ochranou reálnou. Ač tedy mají fyzické osoby či občanská sdružení teoretickou možnost být účastníkem následných fází povolování (územního a stavebního řízení), reálná možnost zejména soudní ochrany jejich práv je v těchto fázích již omezená. Soudy ve stavebních věcech nezářídka rozhodují *ex post facto*, tedy v okamžiku, kdy sporná stavba již dávno stojí. Umožnění přezkoumání územního plánu či jeho změny tak může být vnímáno jako poskytnutí skutečně účinné ochrany práv jednotlivců v okamžiku, kdy jsou všechny cesty ještě reálně otevřeny; zejména v případě tzv. liniových staveb existují ve fázi zpracování územně plánovací dokumentace různé alternativy budování trasy.

Politika územního rozvoje

Územní plánování, jak již bylo zmíněno, prošlo výraznou změnou. Byl vytvořen zcela nový nástroj

územního plánování – *Politika územního rozvoje* a staré územní plány velkých územních celků nahradily *Zásady územního rozvoje*, které se pořízují pro celé území kraje. Na tyto nástroje pak navazují územní plány obcí, regulační plány a samozřejmě proces umisťování staveb. Tato nová struktura územního plánování by měla sloužit jako logické zpřehlednění celého procesu. Především *Politika územního rozvoje* by měla zastřešovat plánování na nižších úrovních a řešit výše naznačené problémy a nedostatky (např. tím, že by stanovila základní požadavky anebo limity pro krajské úřady a obce).

Historicky první *Politika územního rozvoje* se připravuje na Ministerstvu pro místní rozvoj již od r. 2007. Tento zásadní nástroj územního plánování má především konkretizovat úkoly územního plánování (ale při zachování obecnosti, kterou je možno požadovat

na celonárodní úrovni), které jsou vymezeny v § 19 odst. 1 stavebního zákona, dále má koordinovat tvorbu a aktualizaci zásad, tvorbu koncepcí schvalovaných ministerstvy a jinými ústředními správními úřady. *Politika územního rozvoje* je přitom *ex lege* závazná pro pořizování a vydávání zásad územního rozvoje, územních plánů měst a obcí, stejně tak regulačních plánů a dokonce velmi nejasně pro „rozhodování v území“. Navíc, stavební zákon v § 39, odst. 3 dosti nejasně stanoví, že se ke stanoviskům, námitkám a připomínkám ve věcech, o kterých bylo rozhodnuto při schválení *Politiky územního rozvoje*, nepřihlíží. K tomu je nezbytné pořídit tzv. vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj (tj. vyhodnocení vlivů na vyvážený vztah územních podmínek pro příznivé životní prostředí, pro hospodářský rozvoj a pro soudržnost společenství obyvatel území).

Je tedy zřejmé, že *Politika územního rozvoje* má zásadní význam pro územní plánování celé České republiky, proto by měla být obecným koncepčním dokumentem, který bude zastřešovat územní plánování a např. stanoví obecné limity, které budou teprve konkretizovány na nižších úrovních územního plánování. Naproti tomu však návrh *Politiky územního rozvoje*, tak jak má být předložen vládě ke schválení, obsahuje řadu sporných záměrů, z nichž mnohé dosud neprošly potřebným posouzením a srovnáním.

Podíl občanů na přípravě *Politiky územního rozvoje*

Stavební zákon změnil způsob posuzování vlivů v územním plánování. Upravil tuto problematiku téměř

samostatně, až na dílčí věci, které řeší § 10 i zákona č. 100/2001 Sb. o posuzování vlivů na životní prostředí (dále jen „zákon o posuzování vlivů“). To znamená výrazné oslabení informování obcí a široké veřejnosti. Neprobíhá žádné oznámení koncepce (§ 10 c zákona o posuzování vlivů), zjišťovací řízení (§ 10 d zákona o posuzování vlivů), během kterého mohli občané, jejich sdružené nebo obce zasílat příslušným úřadům svá vyjádření. Občané mají možnost vyjádřit se až k připravenému návrhu *Politiky územního rozvoje* nebo zásad, s nímž je zveřejněno i dokončené vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj a vyhodnocení vlivů na životní prostředí a soustavu lokalit Natura 2000. Jde o výrazný rozdíl oproti jiným koncepcím (jako je např. *Dopravní politika*, *Koncepce cestovního ruchu* nebo *Státní politika životního prostředí*), protože příprava klasických resortních koncepcí nebo krajských strategií podléhá procesu SEA (*Strategic Impact Assessment*) podle zákona o posuzování vlivů a veřejnost má možnost vyjádřit se v jednotlivých fázích procesu SEA. V případě *Politiky územního rozvoje* se pouze zveřejňuje její návrh a jeho vyhodnocení na internetu (§ 33 odst. 4 stavebního zákona), veřejnost nemá možnost zasáhnout do jejich přípravy. Stavební zákon dokonce nepožaduje konání žádného veřejného projednání.

Problematické také je, že *Politika územního rozvoje* není schvalována ve formě opatření obecné povahy, jako je to v případě zásad nebo územních plánů. Současně stavební zákon výslovně upravuje koncentrační zásadu, která se prolíná celým stavebním zákonem, a v souladu s ní není možné na nižších úrovních územního plánování uplatňovat připomínky, námítky ani stanoviska k otázkám, o kterých bylo rozhodnuto při schválení *Politiky územního rozvoje*. Vzniká zde samozřejmě další otázka o míře konkrétnosti záměru ve srovnání se zásadami – tj. zda vůbec může být rozhodováno o věcně totožné připomínce na těchto dvou úrovních – při schvalování *Politiky územního rozvoje* a zásad. Proto je namístě zvážit, zda v důsledku těchto skutečností nemůže být zapojení veřejnosti na nižších úrovních fakticky omezeno.

Návrh první *Politiky územního rozvoje* byl zveřejněn spolu s vyhodnocením vlivů na udržitelný rozvoj během letních měsíců loňského roku, veřejnost měla možnost zasílat písemně (resp. e-mailem) svoje připomínky. Ministerstvo pro místní rozvoj ČR obdrželo celkem přes 9 000 podnětů občanů, jejich sdružení a obcí. Jejich vypořádání proběhlo pouze formálně a v podstatě je nijak v návrhu *Politiky územního rozvoje* nezohlednilo. Stejně tak nevypovídalo řadu připomínek ministerstvo



Ilustračné foto. Archiv redakcie

životního prostředí, z nichž mnohé byly označeny jako zásadní. Znamená to, že pokud nedojde mezi oběma resorty k dohodě, bude *Politika územního rozvoje* předložena vládě s těmito rozporů.

Zásady územního rozvoje

Zásady územního rozvoje jsou krajské „územní plány“, které mj. stanoví zejména základní požadavky na účelné a hospodárné uspořádání území kraje, anebo vymezí plochy nebo koridory nadmístního významu a stanoví požadavky na jejich využití. Součástí zásad územního rozvoje je taktéž vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území. Ve vyhodnocení vlivů na životní prostředí se popíšu a vyhodnotí zjištěné a předpokládané závažné vlivy zásad územního rozvoje na životní prostředí a přijatelné alternativy naplňující cíle zásad územního rozvoje.

Proces posuzování vlivů na životní prostředí, resp. na udržitelný rozvoj probíhá souběžně s přípravou návrhu zásad a je, stejně jako u *Politiky územního rozvoje*, neveřejný. Občané do něj nemohou nijak zasáhnout, obdobně bez zapojení dotčené veřejnosti a dokonce i vlastníků pozemků nebo staveb, probíhá příprava samotného návrhu zásad (předchází mu ještě příprava a schválení zadání prvních pořizovaných zásad, resp. při jejich aktualizaci tzv. zprávy o uplatňování zásad. Veřejnost se však k zadání nevyjadřuje (dotčené obce mohou k návrhu zadání uplatňovat podněty).

Občané se mohou vyjádřit během připomínkového řízení, které probíhá od okamžiku zveřejnění návrhu zásad až do veřejného projednání. Krajský úřad k tomu musí občanům stanovit minimální lhůtu alespoň 30 dní.

Kromě připomínek, které může podat každý, tj. nejen občan příslušného kraje, existuje u zásad ještě jeden institut – kvalifikovaná námítka, kterou mohou uplatnit obce a tzv. zástupce veřejnosti. Mezi námítkou – připomínkou je přitom podstatný rozdíl: o námítce musí být rozhodnuto, naopak připomínka je pouze „vypořádána“.

Zástupce veřejnosti

Zástupce veřejnosti je zcela novým institutem v územním plánování. Měl by posilovat roli občanů v tomto procesu, protože může na základě zmocnění dostatečného počtu obyvatel uplatňovat námítky k návrhu zásad (resp. územních plánů). Zástupce veřejnosti musí zmocnit nejméně jedna desetina občanů obce s méně než 2 000 obyvateli nebo nejméně 200 občanů příslušné obce, kteří uplatňují věcně shodnou připomínku k návrhu, popřípadě konceptu územně plánovací dokumentace. Zástupce veřejnosti může zmocnit rovněž nejméně 500 občanů kraje, nebo nejméně jednu desetinu občanů kterékoli obce na území kraje s méně než 2000 obyvateli, nebo nejméně 200 občanů obce na území kraje, pokud podali věcně shodnou připomínku k návrhu zásad územního rozvoje. V praxi je role zástupce veřejnosti spíše formální, a to z několika důvodů. Předně je zmocnění zástupce pro podání námítky k návrhu zásad poměrně časově náročné: občané musí nejdříve podat tzv. věcně shodné připomínky a poté mohou zmocnit konkrétní právnickou nebo fyzickou osobu, aby tyto připomínky podala ve formě námítek. Dalším aspektem je, že se činnost zástupce omezuje prakticky jen na samotné podání námítky, samozřejmě se může účastnit také veřejného projednání, ale bez jakýchkoli zvláštních práv. Přitom by právě zástupce veřejnosti mohl výrazněji zasahovat do přípravy návrhu zásad územního rozvoje (vystupoval by v podstatě jako určitý kvazidotčený orgán). Toto postavení by bylo odůvodněné právě tím, že je zmocněn dostatečným počtem obyvatel, kteří uplatňují stejný požadavek. Mezi další restriktivní prvek v postavení zástupce veřejnosti je třeba počítat také to, že zástupce nemůže dokonce podat ani návrh na zrušení zásad územního rozvoje jako opatření obecné povahy.

Soudní přezkum

Přezkum územních plánů byl až do přijetí nového stavebního zákona poměrně komplikovaný, zejména pro dotčené vlastníky bylo obtížné domoci se ochrany svých práv. Jak již bylo několikrát zmíněno, zásady územního rozvoje a územní plány jsou nyní pořizovány jako opatření obecné povahy, které je přezkoumatelné Nejvyšším správním soudem. Naproti tomu *Politika územního rozvoje*, která je nepochybně nejvýznamnějším nástrojem územního plánování, je schvalována „pouhým“ usnese-

ním vlády. Proti takovému usnesení zákon neposkytuje přímý opravný prostředek. Pokud by se např. dotčení občané nebo obce (to se může stát např. u samospráv, v jejichž lokalitě může být bez jejich souhlasu vybudováno úložiště vyhořelého jaderného paliva) chtěli proti usnesení vlády bránit, museli by zvolit cestu soudního přezkumu, která může být více než nejistá. To navíc zdůrazňuje fakt, že *Politika územního rozvoje* je přímo závazná pro pořizování zásad i územních plánů.

Teoreticky je možné považovat *Politiku územního rozvoje* za opatření obecné povahy v materiálním slova smyslu (a tudíž by jako taková měla být soudem přezkoumatelná). Také Ústavní soud ve svém posledním nálezu k institutu opatření obecné povahy a jeho vztahu k formě územních plánů pořizovaných podle zrušeného stavebního zákona č. 50 z r. 1976 Sb. potvrdil, že je třeba jej chápat v materiálním smyslu. Kromě návrhu na zrušení opatření obecné povahy by se dalo uvažovat také o klasické správní žalobě proti rozhodnutí správního orgánu (tj. vlády), popř. ústavní stížnosti. Předjímat případné rozhodnutí soudů by bylo čistou spekulací.

Změny ve stavebním zákoně

Stavební zákon je sice účinný teprve dva roky, přesto už bylo přijato několik novel. V současnosti Ministerstvo pro místní rozvoj ČR připravuje další velkou novelizaci. Podle důvodové zprávy k návrhu zákona, kterým se má novelizovat stavební zákon, vyplývá, že má dojít k plné integraci procesů SEA i EIA přímo do stavebního zákona s tím, že instituty, které zavedl zákon o posuzování vlivů nad rámec nejnужnějších minimálních požadavků směrnic ES, mají být opuštěny. Existují samozřejmě i jiné návrhy pro novelizaci stavebního zákona, jednou z nich je např. ponechání posuzování vlivů nástrojů územního plánování na životní prostředí v gesci speciálních úřadů (Ministerstvo životního prostředí a krajský úřad) a zachování samostatného postupu posuzování vlivů záměru na životní prostředí (EIA) předcházející územnímu řízení nebo pořizování regulačního plánu. Z dosavadního zveřejněného pracovního znění novely nevyplývá, že by měla přinést zásadnější změny do způsobu zapojení občanů a samospráv do přípravy *Politiky územního rozvoje* ani zásad, přitom se jedná o významnou otázku, která by mohla být řešena např. zavedením určitých standardů zapojování, nebo alespoň vedení veřejných projednání (např. vypracování odborné metodiky ze strany příslušného ministerstva). Na tyto standardy by mohla zákonná úprava odkazovat, nebo by je mohla blíže specifikovat prováděcí právní úprava.

Mgr. Vendula Zahumenská, Josefy Faimonove 3, 628 00 Brno, vendula.zahumenska@gmail.com