

# Rakouský federalismus na příkladu územního plánování\*

Veronika Tomoszková\*\*

## 1. Úvodem

Fungování každé federace je významně ovlivněno ústavně zakotveným systémem rozdělení kompetencí mezi federaci a jednotlivé územní jednotky.<sup>1</sup> V zásadě se rozlišují tři základní modely rozdělení kompetencí, a to dvousložkový (např. v USA), tříšložkový (např. v SRN) a čtyřšložkový, který se uplatňuje v Rakousku.<sup>2</sup> Německému i americkému federalismu se odborná literatura věnuje poměrně často, rakouský systém je i přes skutečnost, že se jedná o sousední stát, v české odborné literatuře opomíjen.

Tato stať si klade za cíl představit rakouský systém rozdělení kompetencí a zhodnotit, nakolik je tento systém zakotvený a rozvíjený již od roku 1925 základem pro kvalitní a efektivní výkon veřejné správy. Jako příklad konkrétní oblasti výkonu veřejné správy bylo vybráno územní plánování, které je z pohledu fungování federálního státu zajímavé, protože klade vysoké nároky na koordinaci různých zájmů a spolupráci řady orgánů veřejné správy. Součástí závěru příspěvku bude úvaha, zda a v čem by mohl být rakouský systém fungování územního plánování inspirací pro Českou republiku.

## 2. Rakouský model rozdělení kompetencí

Rakousko je spolkovou republikou, složenou z devíti spolkových zemí (*Bundesländer*).<sup>3</sup> Pravomoci spolku

a spolkových zemí jsou v Rakousku striktně odděleny (*Trennungsprinzip*).<sup>4</sup> Narozdíl od jiných federálních systémů, např. německého, nezná rakouský ústavní systém tzv. konkurující pravomoci.<sup>5</sup> Výkon zákonodárné a/nebo výkonné pravomoci je tak v každé oblasti svěřen buď spolku, nebo spolkovým zemím (*Weder-Noch-Kompetenz*).<sup>6</sup>

Rozdělení kompetencí mezi Spolek a spolkové země je upraveno v čl. 10–15 rakouské spolkové ústavy<sup>7</sup>, a to na:

1. záležitosti, kde spolek vykonává jak zákonodárnou, tak výkonnou pravomoc (čl. 10);
2. záležitosti, kde spolek vykonává zákonodárnou pravomoc a spolkové země pravomoc výkonnou (čl. 11);
3. záležitosti, kde spolek vykonává obecnou zákonodárnou pravomoc, spolkové země mají pravomoc vydávat prováděcí právní předpisy a přísluší jim také výkonná pravomoc (čl. 12);
4. záležitosti výslovně nevyjmenované v rakouské spolkové ústavě – na tyto se vztahuje zákonodárná i výkonná moc spolkových zemí (čl. 15).<sup>8</sup>

Výčet záležitostí v kompetenčních ustanoveních odpovídá původnímu znění spolkové ústavy po přijetí první velké novely v roce 1925, která do spolkové ústavy rozdělení kompetencí zakotvila. Některé nové oblasti byly do kompetenčních ustanovení doplněny (např. posuzování vlivů na životní prostředí), u jiných bylo výkladem dovozeno, že jsou již zahrnuty do jedné nebo více ze stávajících kategorií. Rozhodování o tom,

---

Salzburško (Salzburg), Štýrsko (Steiermark), Vídeň (Wien), Vorarlbersko (Vorarlberg) a Burgenland.

<sup>4</sup> BERGER, Astrid. Základy rakouské právní úpravy organizace území. In: MALACKA, Michal (ed.). *Sborník příspěvků z konference Monseho olomoucké právnické dny*. Olomouc: Univerzita Palackého, 2006. s. 504-515. ÖHLINGER, Theo. *Verfassungsrecht*. 6. Auflage. Wien: WUV Universitätsverlag, 2005. s. 131.

<sup>5</sup> HAUER, Andreas. Grundbegriffe und verfassungsrechtliche Vorgaben. In: HAUER, Andreas - NUßBAUMER, Markus L. (eds.). *Österreichische Raum- und Fachplanungsrecht*. Engerwitzdorf: Pro Libris, 2006. s. 10.

<sup>6</sup> ÖHLINGER, Theo. *Verfassungsrecht*. 6. Auflage. Wien: WUV Universitätsverlag, 2005. s. 131.

<sup>7</sup> Gesetz vom 1. Oktober 1920, womit die Republik Österreich als Bundesstaat eingerichtet wird (Bundes-Verfassungsgesetz) BGBl. Nr. 1/1930.

<sup>8</sup> ÖHLINGER, Theo. *Verfassungsrecht*. 6. Auflage. Wien: WUV Universitätsverlag, 2005. s. 119.

\* Tato stať byla zpracována jako jeden z výstupů projektu GA ČR 408/10/P416: Právní aspekty udržitelnosti v územním plánování v ČR a ve vybraných státech EU. Základem této stati je disertační práce na téma „Územní plánování jako nástroj trvale udržitelného rozvoje“, která byla v roce 2008 obhájena na PF UK v Praze.

\*\* JUDr. Veronika Tomoszková, Ph.D., odborná asistentka na Katedře správního práva a správní vědy Právnické fakulty Univerzity Palackého v Olomouci, e-mail: veronika.tomoszkova@upol.cz.

<sup>1</sup> FILIP, Jan. Územní organizace moderního státu a její formy z hlediska organizace státní moci. In: FILIP, Jan; SVATOŇ, Jan; ZIMEK, Josef. *Základy státovědy*. 3. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2004. s. 245.

<sup>2</sup> BLAHOŽ, Josef; BALAŠ, Vladimír; KLÍMA, Karel. *Srovnávací ústavní právo*. 3. vydání. Praha: ASPI, 2007. s. 289.

<sup>3</sup> Jedná se o Korutany (Kärnten), Tyrolsko (Tirol), Dolní Rakousy (Niederösterreich), Horní Rakousy (Oberösterreich),

do které kompetenční kategorie daná záležitost spadá, přísluší dle čl. 138 odst. 2 spolkové ústavy Ústavnímu soudnímu dvoru.

Územní plánování nepatří mezi záležitosti vyjmenované v kompetenčních ustanoveních spolkové ústavy. Jde naopak o jednu z nejsložitějších, komplexních oblastí, která je označována jako průřezová materie (*Querschnittsmaterie*). Pro tzv. průřezové materie je charakteristické, že nejsou samostatnou kompetenční kategorií (tzn., nejsou uvedeny ve výčtu čl. 10–12 spolkové ústavy) a nejsou upraveny v jednom právním předpise, ale v celé řadě spolkových i zemských zákonů.

V Rakousku se o zákonodárné a výkonné kompetence v oblasti územního plánování dělí spolek a spolkové země. Dle čl. 118 odst. 3 spolkové ústavy se však na výkonu veřejné správy v této oblasti podílejí také obce. Územní plánování označované v rakouském právu souhrnně jako *Raumplanung* tak zahrnuje vedle obecného územního plánování (*Gesamtplanung*), za které jsou zodpovědné spolkové země a obce, také tzv. oborové územní plánování (*Fachplanung*), které je realizováno na spolkové i na zemské úrovni dle ústavního rozdělení kompetencí mezi spolek a spolkové země.<sup>9</sup>

K takovému uspořádání kompetencí dospěl Ústavní soudní dvůr postupně výkladem v jednotlivých hraničních případech. Formuloval přitom několik výkladových pravidel a zásad. Pro oblast územního plánování jsou nejvýznamnějšími výkladovými pravidly a zásadami tzv. *Versteinerungstheorie*, princip vzájemného zohlednění právních úprav vydaných na různých úrovních (*Berücksichtigungsprinzip*) a teorie kumulace právních úprav u komplexních záležitostí (*Gesichtspunktetheorie*).

## 2.1 Versteinerungstheorie

Jedním z nejvýznamnějších výkladových pravidel, která Ústavní soudní dvůr při rozhodování o rozdělení kompetencí používá, je tzv. *Versteinerungstheorie*.<sup>10</sup> Jedná se v podstatě o historicko-systematickou metodu výkladu, podle které se obsah a rozsah určité oblasti kompetence interpretuje dle stavu a systematiky právní

úpravy, která byla účinná v době zakotvení této oblasti kompetence do spolkové ústavy.<sup>11</sup>

Pro většinu kompetenčních oblastí vyjmenovaných v čl. 10–12 spolkové ústavy je časovým okamžikem, k němuž se jejich výklad vztahuje (*Versteinerungszeitpunkt*), 1. říjen 1925, kdy nabyla účinnosti novela spolkové ústavy, která systém rozdělení kompetencí mezi spolek a spolkové země zakotvila.<sup>12</sup>

Některé oblasti kompetence byly do spolkové ústavy doplněny i později, např. v souvislosti se vstupem Rakouska do EU. Příkladem takové oblasti kompetence, která byla nově doplněna, protože ji nebylo možno podřadit pod žádnou z těch vyjmenovaných v čl. 10–12, je posuzování vlivů na životní prostředí (čl. 11 odst. 1 č. 7 spolkové ústavy). U nových oblastí, které není Ústavní soudní dvůr schopen podřadit pod některou z oblastí vyjmenovaných v čl. 10–12 spolkové ústavy, platí, že spadají dle zbytkové klauzule čl. 15 spolkové ústavy do kompetence spolkových zemí.

Územní plánování je oblastí, ve které se vlivem *Versteinerungstheorie* zformovalo velmi specifické a poměrně složité rozdělení kompetencí. Územní plánování totiž nebylo zahrnuto v původním znění čl. 10–12 spolkové ústavy z roku 1925 a není ani dnes považováno za samostatnou oblast kompetence. Ústavní soudní dvůr metodou *Versteinerungstheorie* postupně dovodil, že některé územně plánovací aspekty jsou integrální součástí oblastí kompetence vyjmenovaných v čl. 10–12. Zbývající část územního plánování, která není pokryta některou z vyjmenovaných oblastí, tak spadá do kompetence spolkových zemí dle zbytkové klauzule čl. 15 spolkové ústavy. Ústavní soudní dvůr již v roce 1954 ve svém rozhodnutí, které je v rakouské odborné literatuře často citováno, zrekapituloval rozdělení kompetencí v oblasti územního plánování takto:

„...plánovitě a předvídatě utváření určitého území ve vztahu k jeho zastavění, především za účelem bytové a průmyslové výstavby na straně jedné a zachování v zásadě nezastavitelných ploch na straně druhé je dle čl. 15 spolkové rakouské ústavy ve znění z roku 1929 v zákonodárné a výkonné pravomoci spolkových zemí, pokud není zákonodárná nebo také výkonná pravomoc v některé z těchto plánovacích záležitostí, jako např. plánování na úseku železniční dopravy, hornictví, lesního hospodářství a vodního práva dle čl. 10–12 spolkové

<sup>9</sup> Viz HAEUR, Andreas, Grundbegriffe und verfassungsrechtliche Vorgaben. In HAUER, Andreas; NUBBAUMER, Markus L. (eds.). *Österreichisches Raum- und Fachplanungsrecht*. Engerwitzdorf: Pro Libris, 2006. s. 5.

<sup>10</sup> Blíže k *Versteinerungstheorie* tamtéž, s. 132. Dále také WIMMER, N. *Materiales Verfassungsverständnis*. Wien: Springer, 1971. s. 32–35. SCHÄFFER, H. *Verfassungsinterpretation in Österreich*. Wien: Springer, 1971. s. 97–116. BERKA, Walter. *Lehrbuch Verfassungsrecht*. 2. Auflage. Wien: Springer, 2008. s. 109.

<sup>11</sup> *Versteinerungstheorie* je obdobou výkladové metody originalismu, která se vyvinula v judikatuře Nejvyššího soudu Spojených států amerických. Při srovnání Rakouska a USA jsou zajímavé dvě souvislosti: obě země lpí na svých ústavních tradicích, změny jejich „historických“ ústav jsou komplikované a obě země se velmi konzervativně staví k potřebě přijmout novou federální ústavu. K metodě originalismu blíže viz GOLDSWORTHY, J. (ed.). *Interpreting Constitutions. A Comparative Study*. Oxford: Oxford University Press, 2006.

<sup>12</sup> ÖHLINGER, Theo. *Verfassungsrecht*. 6. Auflage. Wien: WUV Universitätsverlag, 2005. s. 43.

ústavy ve znění z roku 1929 výslovně vyhrazena spolku.<sup>13</sup>

## 2.2 Berücksichtigungsprinzip

Zejména v oblastech, které jsou stejně jako územní plánování kompetenčně roztržštěné, je důležité, aby se jednotlivé právní úpravy vydané na různých úrovních vzájemně zohledňovaly. Princip zohlednění se skládá jednak z povinnosti brát ohled na právní úpravu vydanou jiným zákonodárcem (*Berücksichtigungsgesbot*), ale také z možnosti, aby jeden zákonodárce zohlednil ve své právní úpravě cíle právní úpravy vydané jiným zákonodárcem (*Berücksichtigungsbefugnis*).<sup>14</sup>

Spolek a spolkové země jsou povinny respektovat se navzájem při výkonu svých kompetencí. To znamená, že ani spolek ani spolkové země nesmí vydat právní předpis, který by snížil efektivitu právní úpravy vydané na jiné úrovni. Na základě tohoto požadavku je zakázána kolize právních úprav v tom smyslu, že by např. spolková právní úprava něco zakázala a zemská právní úprava to samé naopak povolila.

V oblasti územního plánování se tento požadavek projevuje také ve vztahu k obcím, kterým zemské zákony o obecném územním plánování stanoví povinnost, aby při tvorbě místních územních plánů (plány využití ploch – viz dále) zohledňovaly oborové koncepce přijaté spolkovými orgány na základě spolkových zákonů a aby na ně také náležitě odkazovaly.

V oblasti územního plánování se projevuje také možnost zohledňovat cíle právní úpravy vyplývající z právních předpisů jiného zákonodárce. Zemské zákony o obecném územním plánování zahrnují mezi zásady a cíle obecného územního plánování (viz dále) také cíle vyplývající z různých spolkových právních předpisů. Z logiky věci musí být cíle územního plánování pojaty komplexně a neměly by se neomezovat jen na oblasti zemské kompetence.

## 2.3 Gesichtspunktstheorie

Přestože rakouský právní řád není vystavěn na modelu konkurujících pravomocí, dochází u komplexních záležitostí ke kumulaci právních úprav různých

zákonodárců a tím pádem také ke zvýšení počtu příslušných orgánů. Ústavní soudní dvůr ve své judikatuře dovodil, že právě u komplexních záležitostí, které jsou průřezově upraveny v několika různých právních předpisech, je kumulace právních úprav na spolkové a zemské úrovni přípustná.

Teorie kumulace různých právních úprav se váže také k územnímu plánování, které je typickou průřezovou materií upravenou roztržštěně jak v zemských, tak ve spolkových zákonech. V praxi se kumulace právních úprav projevuje mnohostí koncepčních nástrojů vztahujících se na jedno vymezené území.

Tato teorie se projevuje také v navazujících řízeních, které jsou upraveny v různých zemských i spolkových zákonech. V praxi tato kumulace právních úprav znamená, že investor např. pro stavbu a provoz papírny potřebuje více různých povolení jak od spolkových, tak od zemských orgánů.<sup>15</sup> Jde totiž o stavbu, na kterou se vztahují ustanovení zemského stavebního řádu, jde však také o zařízení, které podléhá spolkové právní úpravě provozování živnosti, příp. dalším právním úpravám např. spolkovému vodnímu zákonu.

## 3. Rakouské pojetí územního plánování

Na základě předchozí kapitoly je možné shrnout, že v rakouském pojetí zahrnuje územní plánování (*Raumplanung*) jednak specifickou územně plánovací činnost spolkových a zemských orgánů v různých oblastech veřejné správy dle čl. 10–12 spolkové ústavy (*Fachplanung*) a obecnou územně plánovací činnost na zemské a místní úrovni dle čl. 15 a 118 odst. 3 spolkové ústavy (*Gesamtplanung*).<sup>16, 17</sup> Vzhledem k tomu, že se vždy

<sup>15</sup> Srov. RASCHAUER, Bernard. *Allgemeines Verwaltungsrecht*. 3. Auflage. Wien: Springer, 2009. s. 58.

<sup>16</sup> Z teoretického hlediska je celé územní plánování (*Raumplanung*) součástí širšího systému tzv. organizace území (*Raumordnung*), která je zastřešujícím pojmem pro všechny nástroje regulace prostorového uspořádání v Rakousku. Často jsou však oba pojmy zaměňovány, což se projevuje např. v názvech zemských zákonů. Dle nejčastěji citované definice představuje organizace území „*souhrn státních aktů výsoštné a nevýsoštné povahy, které směřují k uspořádání státního území nebo jeho jednotlivých částí podle určitých politických představ, zejména s ohledem na ekonomické, sociální a kulturní směrnice*“. RILL, H. P. – SCHÄFFER, H. *Die Rechtsnormen für die Planungs koordinierung seitens der öffentlichen Hand auf dem Gebiete der Raumordnung*. Wien: Eigenverlag der Geschäftsstelle der Österreichischen Raumordnungskonferenz, 1975. s. 15.

<sup>17</sup> Pro přehledné schéma systému regulace prostorového uspořádání viz BERGER, Astrid. *Základy rakouské právní úpravy organizace území*. In: MALACKA, Michal (ed.). *Sborník příspěvků z konference Monseho olomoucké právnícké dny*. Olomouc: Univerzita Palackého, 2006. s. 504–515. BERGER,

<sup>13</sup> Rozhodnutí Ústavního soudního dvora ze dne 23. června 1954 (VfSlg 2674/1954). Citováno dle LIENBACHER, Georg. *Raumordnungsrecht*. In: BACHMANN, Susanne – BAUMGARTNER, Gerhard – FEIK, Rudolf – GIESE, Karin J. – JANHEL, Dietmar – LIENBACHER, Georg (eds.). *Besonderes Verwaltungsrecht*. Wien: Springer Verlag, 2004. s. 327. Překlad autorka.

<sup>14</sup> Viz např. rozhodnutí Ústavního soudního dvora ze dne 3. 12. 1984 (VfSlg 10292/1984) nebo rozhodnutí Ústavního soudního dvora ze dne 25. 6. 1999 (VfSlg 15552/1998).

jedná o plánování jednoho území, musí spolek a spolkové země respektovat vzájemně svoji právní úpravu, a svoji územně plánovací činnost koordinovat.

### 3.1 Oborové plánování

Spolkové i zemské oborové plánování je upraveno v jednotlivých zvláštních zákonech. Oborovými plány jsou veškeré koncepční dokumenty, které mají souvislost s územním rozvojem. Spolek je zodpovědný za zpracování oborových plánů podle zákona o vodách,<sup>18</sup> lesního zákona,<sup>19</sup> zákona o odpadech,<sup>20</sup> horního zákona,<sup>21</sup> živnostenského zákona,<sup>22</sup> zákona o spolkových pozemních komunikacích,<sup>23</sup> zákona o železnicích.<sup>24</sup> Spolkové země zpracovávají oborové plány dle zemských zákonů o ochraně přírody.

### 3.2 Obecné územní plánování na celostátní úrovni

Narozdíl od České republiky nemá v Rakousku spolek rámcovou kompetenci na úseku obecného územního plánování, což ústí v neexistenci závazného celostátního nástroje územního plánování. Koordinace územně plánovací činnosti jednotlivých orgánů tak probíhá nejčastěji neformálně. Hlavní roli přitom hraje tzv. Rakouská konference pro organizaci území (*Österreichische Raumordnungskonferenz – ÖROK*), která byla zřízena úřadem spolkového kancléře v roce 1971 na základě politické dohody Spolku, spolkových zemí, Svazu měst a Svazu obcí.

ÖROK na každých deset let zpracovává koncept územního rozvoje Rakouska (*Österreichisches Raumentwicklungskonzept*). Přestože se jedná o nezávazný dokument doporučující povahy, je všemi orgány obecného i oborového územního plánování respektován a jednotlivé územně plánovací dokumenty z něj vycházejí.

Astrid. *Netzwerk Raumplanung – im Spannungsfeld der Kompetenzverteilung*. Wien: Braumüller, 2008. s. 1.

<sup>18</sup> *Wasserrechtsgesetz 1959, BGBl. Nr. 215/1959.*

<sup>19</sup> *Forstgesetz 1975, BGBl. Nr. 440/1975.*

<sup>20</sup> *Abfallwirtschaftsgesetz 2002, BGBl. I Nr. 102/2002.*

<sup>21</sup> *Mineralrohstoffgesetz 1999, BGBl. I Nr. 38/1999.*

<sup>22</sup> *Gewerbeordnung 1994, BGBl. Nr. 194/1994.*

<sup>23</sup> *Bundesstraßengesetz 1971, BGBl. Nr. 286/1971.*

<sup>24</sup> *Eisenbahngesetz 1957, BGBl. Nr. 60/1957.*

### 3.3 Obecné územní plánování na zemské úrovni

Obecné územní plánování je upraveno v devíti zemských zákonech o územním plánování, resp. organizaci území. První zemskou právní úpravou územního plánování přijatou po druhé světové válce byl v roce 1956 salzburský zákon o organizaci území. V průběhu 60. a 70. let byly v jednotlivých spolkových zemích přijímány nové právní úpravy územního plánování. V některých zemích jsou tyto zákony platné dodnes (Burgenland – 1969,<sup>25</sup> Dolní Rakousy – 1976,<sup>26</sup> Korutany – 1969<sup>27</sup>). Druhá vlna přijímání nových zákonů o územním plánování přišla v 90. letech 20. století, zákony přijaté v této době platí dodnes ve dvou spolkových zemích (Horní Rakousy – 1994,<sup>28</sup> Vorarlbersko – 1996<sup>29</sup>). Zcela nové právní úpravy územního plánování byly přijaty v Tyrolsku (2006),<sup>30</sup> v Salzbursku (2009)<sup>31</sup> a ve Štýrsku (2010).<sup>32</sup>

Na úrovni spolkových zemí jsou za nástroje obecného územního plánování považovány *zásady a cíle územní organizace a programy územního rozvoje*. Všechny zemské zákony stanoví zásady a cíle územního plánování (*Raumordnungsgrundsätze und –ziele*), které jsou rovněž považovány za nástroj územního plánování, ačkoli nejde fakticky o žádný samostatný územně plánovací dokument, ale o ustanovení zákona. Zemský zákonodárce nemusí při vymezení cílů a zásad dodržovat rozdělení kompetencí dle spolkové ústavy, ale může se v nich dotknout také záležitostí, které jsou ve spolkové kompetenci.<sup>33</sup>

Na nadmístní úrovni jsou cíle a zásady organizace území v každé spolkové zemi konkretizovány v tzv. programech územního rozvoje (*Raumordnungsprogramme*). Programy územního rozvoje provádějí cíle a zásady organizace území stanovením konkrétnějších cílů a dále specifickými opatřeními a prostorovým rozdělením území do jednotlivých územních typů.

<sup>25</sup> *Gesetz vom 20. März 1969 über die Raumplanung im Burgenland LGBl. Nr. 18/1969.*

<sup>26</sup> *Das NÖ Raumordnungsgesetz 1976, LGBl. 8000.*

<sup>27</sup> *Gesetz vom 24. November 1969 über die Raumordnung LGBl. Nr. 76/1969.*

<sup>28</sup> *Landesgesetz vom 6. Oktober 1993 über die Raumordnung im Land Oberösterreich LGBl. Nr. 114/1993.*

<sup>29</sup> *Gesetz über die Raumplanung LGBl. Nr. 39/1996.*

<sup>30</sup> *Tiroler Raumordnungsgesetz 2006 LGBl. Nr. 27/2006.*

<sup>31</sup> *Gesetz vom 17. Dezember 2008 über die Raumordnung im Land Salzburg LGBl. Nr. 30/2009.*

<sup>32</sup> *Steiermärkisches Raumordnungsgesetz 2010, LGBl. 49/2010.*

<sup>33</sup> RATH-KATHREIN, Irmgard – WEBER, Karl. *Besonderes Verwaltungsrecht*. Innsbruck: STUDIA Universitätsverlag, 1999. s. 22.

Programy územního rozvoje vydávají ve formě nařízení zemské vlády a jsou závazné pro obce při výkonu místního územního plánování. Mohou být zpracovány jako komplexní nebo oborové (*Raumordnungsprogramme für Sachbereiche*). Komplexní programy územního rozvoje se vydávají buď pro celé území spolkové země (*Landesraumordnungsprogramm*) nebo pro jeho část (*regionales Raumordnungsprogramm*). Českým zásadám územního rozvoje se nejvíce přibližují komplexní programy územního rozvoje vydávané pro celé území spolkové země.

### 3.4 Obecné územní plánování na místní úrovni

Územně plánovací činnost obcí je základem každého systému územního plánování. Rakouské obce jsou na základě čl. 118 odst. 3 spolkové ústavy zmocněny k výkonu tzv. místního územního plánování (*örtliche Raumplanung*), které vykonávají v samostatné působnosti jako součást jejich práva na samosprávu. Dle čl. 118 odst. 4 spolkové ústavy jsou obce při výkonu samostatné působnosti vázány zákony a nařízeními Spolku a příslušné spolkové země.

Rakousko má podobně jako Česká republika velké procento obcí a měst s malým počtem obyvatel. I přesto, že většina rakouských obcí nemá více jak 5000 obyvatel<sup>34</sup>, mají na rozdíl od českých obcí povinnost mít pro své území schválený plán využití ploch.

Na úrovni místního územního plánování jsou ve většině spolkových zemí vydávány tři obecné územně plánovací nástroje, a to místní koncept rozvoje (*örtliches Entwicklungskonzept*), plán využití ploch (*Flächenwidmungsplan*) a zastavovací plán (*Bebauungsplan*). Všechny tyto dokumenty vydává obecní rada, která je ekvivalentem zastupitelstva obce, a to ve formě právního předpisu (nařízení – *Verordnung*). Výjimkou je místní koncept rozvoje. Ten se v některých spolkových zemích vydává jako usnesení obecní rady, které oproti nařízení není závazné.

*Místní koncept rozvoje* formuluje rozvojové cíle a opatření pro území obce a představuje základ pro zpracování plánu využití ploch. Jde v podstatě o předstupeň plánu využití ploch<sup>35</sup>, který by se dal srovnat se zadáním územního plánu dle českého stavebního záko-

na.<sup>36</sup> Místní koncept rozvoje se v některých spolkových zemích (např. v Horních Rakousích) nevydává jako samostatný dokument, ale jako součást plánu využití ploch.

Těžištěm místního územního plánování jsou *plány využití ploch*, které jsou obdobou územních plánů dle českého stavebního zákona. Na příkladu plánů využití ploch se nejlépe ukazují specifické rysy fungování územního plánování v podmínkách federativního uspořádání státu.

Plány využití ploch mají zásadně dvojí funkci, a to regulační a informační. Plán využití ploch reguluje závazně využití území obce v těch plochách, na které se nevztahuje plánovací pravomoc zemských nebo spolkových orgánů v rámci oborového plánování. Pro tyto plochy jsou kategorie a způsoby využití území stanovené ve schváleném plánu využití ploch závazné a je možné je změnit jen v procesu změny plánu využití ploch.

Informační funkci plní plán využití ploch v těch částech obecního území, jejichž rozvoj je předmětem oborových plánů. Obce mají na základě zemských zákonů o územním plánování povinnost vyznačit v plánu využití ploch také části území, o jejichž rozvoji a využití rozhoduje spolek nebo příslušná spolková země v oborových koncepcích (např. chráněná území, dopravní plochy, záplavová území atd.). Obce o využití těchto ploch rozhodovat nemohou, ale musí o jejich existenci na území obce prostřednictvím plánu využití ploch informovat. V Rakousku tak procesu pořizování plánů využití ploch nefigurují dotčené orgány, které by orgánu územního plánování podávaly svá stanoviska z hlediska ochrany veřejných zájmů, které hájí. Rakouské obce jsou oborovými koncepcemi spolkových a zemských orgánů přímo vázány.

Plán využití ploch sestává stejně jako český územní plán z textové a z grafické části. Aby mohly spolkové země efektivně koordinovat a kontrolovat územní rozvoj v rámci územně plánovací činnosti obcí, zavádí jednotné prvky grafického zpracování, ale také povinnost předávat informace ze své územně plánovací činnosti v digitální podobě do společného informačního systému.<sup>37</sup> Vytváření takového systému je součástí velké vlny elektronizace veřejné správy, která v Rakousku v současné době probíhá.

Příkladem elektronizace územně plánovací činnosti je projekt hornorakouské zemské vlády „Digitální plán využití ploch v Horních Rakousích“ (*Der digitale Flä-*

<sup>34</sup> K 1. 1. 2010 bylo v Rakousku celkem 2357 obcí, z toho cca 25% představují obce do 1000 obyvatel, obce od 1000 do 5000 obyvatel tvoří 65% celkého počtu obcí v Rakousku. Další statistické informace jsou dostupné na [www.statistik.at](http://www.statistik.at).

<sup>35</sup> LIENBACHER, Georg. Raumordnungsrecht. In: BACHMANN, Susanne – BAUMGARTNER, Gerhard – FEIK, Rudolf – GIESE, Karin J. – JAHNEL, Dietmar – LIENBACHER, Georg (eds.). *Besonderes Verwaltungsrecht*. Wien: Springer Verlag, 2004. s. 337.

<sup>36</sup> Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, v platném znění.

<sup>37</sup> Příkladem je nařízení hornorakouské zemské vlády č. 46/2008. *Verordnung der Oö. Landesregierung mit der die Form und Gliederung des Flächenwidmungsplans, die Verwendung bestimmter Planzeichen und Materialien sowie der Mastab der zeichnerischen Darstellung geregelt werden*. LGBl. Nr. 46/2008.

*chenwidmungsplan in Oberösterreich*)<sup>38</sup>, jehož cílem je vytvořit jednotný aktualizovaný systém informací o územně plánovací činnosti obcí. Díky tomu projektu vznikne v podstatě jeden velký plán využití ploch pro území celé spolkové země Horní Rakousy, který umožní efektivnější naplňování cílů územního plánování na zemské úrovni.

Dalším nástrojem kontroly územně plánovací činnosti obcí je ústavně zakotvená pravomoc zemských vlád schvalovat návrh plánu využití ploch. Tato pravomoc je zakotvena v čl. 119a odst. 8, 9 spolkové ústavy. Zemská vláda přezkoumává plány využití ploch z oborového hlediska pro případ možné kolize s oborovými plány a z hlediska souladu s právními předpisy. Schválení plánu využití ploch je rozhodnutím, proti kterému se dotčená obec může odvolat.<sup>39</sup> Obce jsou povinny plány využití ploch průběžně upravovat dle aktuálních změn v legislativě i v oborových koncepcích. Pokud je již schválený plán využití ploch v rozporu s legislativou nebo s oborovými koncepcemi a obec jej neupraví, může zemská vláda podat podnět k zahájení řízení o zrušení nařízení, kterým je plán využití území vydán (čl. 119a odst. 8, 9 spolkové ústavy).

Na plán využití ploch navazuje ve větší míře podrobnosti *zastavovací plán*, který je obdobou českého regulačního plánu s tím rozdílem, že zastavovací plán je věcně omezen pouze k regulaci zástavby a dopravní přístupnosti. Zastavovací plán detailně upravuje, jakým způsobem může být stavební pozemek zastavěn a stanoví zejména přípustné stavební postupy, výšku stavby, stavební čáry atd. Jedná se stejně jako u plánu využití ploch o povinně pořizovaný územně plánovací dokument, který podléhá schválení zemskou vládou.<sup>40</sup>

#### 4. Nákupní střediska – jeden příklad za všechny

Velkým problémem, kterému se nevyhnulo ani Rakousko, je výstavba supermarketů a velkoplošných obchodních komplexů tzv. na zelené louce. Na příkladu regulace výstavby obchodních objektů je možné de-

monstrovat operativnost i tak složitěho systému územního plánování, jaký funguje v Rakousku.

V České republice rozhodují o možnosti umístění obchodních komplexů v rámci svých územních plánů obce a města. Umístění takových objektů je možné především na plochách občanské vybavenosti. Do kategorie občanské vybavenosti však dle vyhlášky o obecných požadavcích na využívání území<sup>41</sup> spadají také zařízení pro vzdělávání, zdravotnictví, kulturu atd. Ve většině případů, ale územní plány nestanoví, pro kterou kategorii občanské vybavenosti je daná plocha určena, takže není dopředu jasné, kolik nových supermarketů v dané obci do budoucna vznikne. Soulad záměru obchodního komplexu s územním plánem se v České republice často dosahuje prostřednictvím dodatečných změn územních plánů a problematická je také praxe navazujícího procesu posuzování vlivů na životní prostředí. Územní plány obligatorně nepodléhají posuzování vlivů na životní prostředí a v naprosté většině případů této proceduře nepodléhají ani ty z největších záměrů komerčních objektů v České republice.

Plánování výstavby obchodních objektů je v Rakousku součástí obecného územního plánování, nevztahují se na ně tedy oborové koncepce. Základem pro umístění takového záměru do území je podobně jako v České republice plán využití ploch a posléze zastavovací plán. Ve většině spolkových zemí byla po roce 2000 přijata právní úprava regulující umístování a výstavbu nákupních středisek.

Jako příklad zemské právní úpravy plánování výstavby obchodních komplexů byla vybrána hornorakouská právní úprava. Umístění obchodního komplexu s celkovou plochou nad 1500 m<sup>2</sup> je možné pouze na plochu určenou zvláště pro výstavbu komerčních objektů (*Gebiet für Geschäftsbauten*). Pokud investor žádá o změnu plánu využití ploch, může být tato změna schválena obecní radou až po schválení zemskou vládou. Zemská vláda v takovém případě přezkoumá, zda je záměr investora v souladu se zemským konceptem rozvoje struktury komerčních objektů a v kladném případě speciálně pro tento účel vydá program územního rozvoje (viz výše). Program územního rozvoje je nutný i v případě, kdy již schválený plán využití ploch zahrnuje plochu pro tyto účely. Pokud celková plocha obchodního komplexu přesahuje 40.000 m<sup>2</sup>, je nutné, aby byl příslušný program rozvoje vydaný zemskou vládou navíc ještě posouzen z hlediska vlivu na životní prostředí.

<sup>38</sup> Bližší informace je možné najít na [www.doris.at](http://www.doris.at).

<sup>39</sup> Pokud je rozhodnutím dozorčího orgánu dotčeno právo obcí na samosprávu, mohou se obce na základě čl. 144 spolkové ústavy dovolávat ochrany před Ústavním soudním dvorem. Příkladem je rozhodnutí Ústavního soudního dvora ze dne 9. 12. 1993 (VfSlg 13.633). V jiným záležitostech se mohou na základě čl. 131-132 B-VG obrátit na Správní soudní dvůr. Srov. MAYER, Heinz. *Das österreichische Bundes-Verfassungsrecht. Kurzkommentar*. 4. Auflage. Wien: Manz, 2007. s. 397.

<sup>40</sup> RATH-KATHREIN, Irmgard – WEBER, Karl. *Besonderes Verwaltungsrecht*. Innsbruck: STUDIA Universitätsverlag, 1999. s. 29.

<sup>41</sup> Viz § 6 vyhlášky Ministerstva pro místní rozvoj ze dne 10. listopadu 2006 č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území.

## 5. Závěr

Územní plánování patří bezpochyby k nejvýznamnějším nástrojům rozvoje území a ochrany jeho hodnot. Jeho řádný výkon nezávisí pouze na kvalitní právní úpravě, ale do velké míry také na způsobu, jakým je právní úprava aplikována v praxi.

V Rakousku je územní plánování vlivem ústavně zakotveného systému rozdělení kompetencí upraveno v mnoha právních předpisech na spolkové i zemské úrovni. V praxi představuje souhrn obecných územních plánů a oborových (sektorových) koncepcí a je charakteristické složitým systémem orgánů zodpovědných za plánování územního rozvoje. Rozdělení kompetencí je ještě složitější o to, že do hry vstupují i obce, jejichž územně plánovací činnost tvoří základ celého systému územního plánování.

Rakouským specifikem je značně konzervativní přístup k výkladu ústavního vymezení kompetencí mezi spolek a spolkové země. Komplikovaný systém, který se vlivem nejvýznamnější výkladové metody, tzv. *Versteinerungstheorie*, vytvořil, představuje značný limit pro praxi výkonu veřejné správy. Na první pohled by se tak mohlo zdát, že územní plánování, u něhož je velmi důležitá vysoká míra koordinovanosti postupů i výstupů činnosti příslušných orgánů, bude v Rakousku právě vzhledem ke komplikovanému systému rozdělení kompetencí neoperativní. Opak je však pravdou. Na příkladu územního plánování se ukazuje, že federalismus nutí spolek a spolkové země, které se v oblasti územního plánování dělí o kompetence, k vzájemné spolupráci. V situaci, kdy se územně plánovací činnost spolku, spolkových zemí i jednotlivých obcí týká jediného území, jsou rozhodnutí založená na vzájemné spolupráci, konsenzu a respektu mnohem efektivnější, než rozhodnutí přijímaná silou moci nařizovací. Nutnost kooperativního rozhodování orgánů územního plánování na více úrovních zároveň ztěžuje možnost vnějšího ovlivnění výsledků rozhodování (korupce, politické tlaky atd.), ale také zvyšuje pravděpodobnost, že orgány zapojené do rozhodovacího procesu budou obsazeny osobami z různých částí politického spektra.

Co se týče pozice obcí v systému územního plánování, je tato v České republice značně problematická, zejména v důsledku přílišné kumulace kompetencí a nedostatečných záruk nezávislého rozhodování (např. chybějící služební zákon). Efektivnost rakouského systému územního plánování spočívá mj. také v tom, že rozhodování o ochraně a případných zásazích do veřejných zájmů (ochrana přírody, lesů, ochrana i využívání vod atd.) není ponecháno na nejnižší úrovni jednotlivým obcím, ale je závazně stanoveno příslušnými spolkovými nebo zemskými orgány státní správy. Obce tak nejsou vystaveny zbytečnému politickému tlaku a jejich územně plánovací činnost má nastaveny jasné mantinely.

V čem tedy může být rakouský systém územního plánování pro Českou republiku inspirací? Rakousko má obdobně jako Česká republika vysoké procento obcí s nízkým počtem obyvatel. I přesto mají všechny rakouské obce povinnost mít pro své území zpracovaný plán využití ploch, bez něhož nelze o rozvoji a využití území rozhodovat. Tato základní podmínka by měla být zakotvena také v české právní úpravě.

Ke zkvalitnění územně plánovací činnosti v České republice by jednoznačně přispěla také jednotná právní úprava grafického zpracování územních plánů a přesnější kategorizace a regulativy vztahující se k funkčnímu využití ploch. Inspirací by mohl být také projekt digitalizace územních plánů, který by napomohl větší transparentnosti a lepšímu přístupu veřejnosti k informacím z územně plánovací dokumentace. Řešením problému neefektivní ochrany veřejných zájmů, zejména co se životního prostředí a veřejného zdraví týče, by pro Českou republiku mohlo být zakotvení závaznosti stanovisek některých dotčených orgánů (např. orgánu ochrany zemědělského půdního fondu) i do procesu územního plánování.

## Resumé

Základem každého federativního státu je ústavně zakotvené rozdělení kompetencí mezi federaci a územní jednotky. Konkrétní podoba systému rozdělení kompetencí pak významným způsobem ovlivňuje výkon veřejné správy. Systém rozdělení kompetencí mezi spolek a spolkové země v Rakousku byl do spolkové ústavy zakotven v roce 1925 a od té doby byl postupně precizován v judikatuře Ústavního soudního dvora. Územní plánování je z hlediska rozdělení kompetencí tzv. průřezovou materií, což znamená, že o zákonodárné i výkonné pravomoci v této oblasti se dělí spolek se zeměmi. Ve výsledku je rakouské územní plánování tvořeno obecnými územně plánovacími dokumenty a řadou oborových koncepcí, které upravují také územní aspekty. Cílem této statě je představit a zhodnotit fungování rakouského federalismu na konkrétním příkladu složité materie územního plánování.

## Summary

Division of competences between the federation and the territorial units set out in the Constitution builds a necessary basis of every federal state and significantly influences the functioning of public administration. The Austrian division of competences between federation and federal lands (*Bundesländer*) was set up in the federal constitution already in 1925 and since that time it has been gradually elaborated and amended by the case-law of the Constitutional Court. Basically the Fe-

deral Constitution differentiates four categories of competence division depending on the area of competence: in areas listed in the Art. 10 of the Federal Constitution the Federation exercises both the legislative and executive power, in the areas listed in the Art. 11 the Federation legislates and the federal lands exercise the executive power, in the areas listed in the Art. 12 the Federation is responsible for adopting the general legislation and the federal lands adopt the implementing legislation while exercising the executive power at the same time. In other areas not listed in the Art. 10-12 of the Federal Constitution the federal lands exercise both the legislative and executive power. Whenever the problem arises who is competent in a particular area not listed in the above mentioned provisions the Constitutional Court rules and bases its decision on several principles and doctrines. The area of spatial planning is not explicitly listed in the constitutional provisions

concerning the division of competences therefore it is considered to fall under the competence of federal land. However the case law of Constitutional Court indicates that many planning aspects are included within the areas explicitly listed in the Art. 10–12. From the constitutional point of view the spatial planning does not build a separate area of competence but rather forms a cross-sectional field where the Federation, the federal lands as well as the municipalities play their part. This article analyses the functioning of the Austrian spatial planning in the light of rather complicated system of competence division and drives conclusion that even if the system of competence authorities and their planning activities is complicated, the distribution of power in the area of spatial planning proves to be effective because it requires the coordination and cooperation which especially in this area is more than necessary.