

PROCESY A POSTUPY PŘI POŘIZOVÁNÍ ÚZEMNĚ PLÁNOVACÍ DOKUMENTACE

(REKAPITULACE STÁVAJÍCÍHO STAVU
A MOŽNOSTI NOVÉ PRÁVNÍ ÚPRAVY)

PETR PRŮCHA

VSTUPNÍ POZNÁMKY

Záměr nové právní úpravy územního plánování, jež je předmětem vážně míněných úvah již od samého počátku 90. let, je přirozenou reakcí na společenskou potřebu disponovat takovou právní úpravou na předmětném úseku, která by zohledňovala nejen adekvátní právně filosofické přístupy k reflektování společenských potřeb, nýbrž i tyto společenské potřeby samy o sobě jako takové.

Právní úprava územního plánování i v minulosti přirozeně reflektovala společenské klima, což se zákonitě projevovalo v příslušných přístupech k praktické realizaci této úpravy. Při zpětném pohledu lze vysledovat i určité vývojové etapy v naší právní úpravě na předmětném úseku, jakož i její realizaci.

Výslovně o územním plánování na našem území poprvé hovoří až právní předpisy z r. 1949 (zák. č. 280/1949 Sb., o územním plánování a výstavbě obcí). Předchozí právní úprava tzv. veřejného stavebního práva, jehož je právní úprava územního plánování (alespoň v dnes celkem jednotně a také jednoznačně uznaném pohledu) logickou a přirozenou součástí, „územní plánování“ jako výslovnou resp. samostatnou kategorii nevymezovala, a obsahovala (počínaje rokem 1883) „pouze“ tzv. stavební řády. Vývojovou etapu nazírání na územní plánování, započatou úpravou z r. 1949 lze označit za etapu, která položila základ „komplexnějšímu“ nazírání na řešení území.

Druhou vývojovou etapu v tomto směru bylo potom období od r. 1958 do r. 1976. To souviselo se zákonem č. 84/1958 Sb., o územním plánování, na

nejž potom obsahově navazoval zákon č. 87/1958 Sb., o stavebním řádu. Toto období bylo charakteristické významným preferováním společenských zájmů, na úkor zájmů soukromých.

Navazující etapě potom položila základ právní úprava provedená zákonem č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, která integrovala úpravu územního plánování s úpravou věcně navazujících režimů, a která mj. stanovila na svoji dobu poměrně kvalitní režim (sledovaného) územního plánování. Tato právní úprava je základem právního režimu územního plánování dosud (doplněná vyhl. č. 84/1976 Sb., v platném znění), přičemž přirozeně doznala (po přelomu r. 1989/90) určitých změn. Zákon sám byl dosud novelizován celkem čtyřikrát (zák. č. 103/1990 Sb., zák. č. 262/1992, zák. č. 43/1994 Sb. a zák. č. 19/1997 Sb.), přičemž nejvýznamnější dopad na právní režim územního plánování měla novela č. 262/1992 Sb., která mj. vypustila vazby na okolním právním vývojem překonaný systém národohospodářského plánování.¹

Při nejobecnějším pohledu na funkce územního plánování ve stávajících společenských podmínkách se ukazuje, že by mělo být pojato tak, aby jednak sloužilo k zabezpečení nesporných veřejných zájmů, ale současně aby v potřebném rozsahu „šetřilo“ zájmů soukromých, resp. individuálních, přičemž by nemělo působit jen ve smyslu „negativní regulace“, nýbrž naopak by mělo výrazněji přispívat k pozitivní orientaci subjektů, při žádoucím využívání území. Tak bychom mohli, s přihlédnutím k žádoucí hierarchizaci v úvahu přicházejících funkcí územního plánování jako institutu nesporně spadajícího do „správy věcí veřejných“ výslovně položit důraz na *regulačně stimulační funkci územního plánování*, a návazně na *ochrannou garanční funkci územního plánování*.² Z těchto nejobecnějších pohledů by zřejmě také měla příslušná právní úprava vycházet.

Nutno uvést, že výše avizovaná pozornost věnovaná potřebě nové právní úpravy územního plánování od „samého počátku 90. let“ (v souvislostech uceleně pojatého „veřejného stavebního práva“) přinesla přirozeně již své výsledky, jež našly svůj výraz ve zpracovaném aktuálním návrhu novely stavebního zákona,³ jež by měl být v nejbližším období (z informací mediálních prostředků lze dovodit, že by

¹ srov. Doležal, J., Mareček, J., Vobořil, O.: Stavební zákon v teorii a praxi, Linde Praha, 1994, str. 7 a násl., dále obdobně Mencl, V.: Vláda předkládá parlamentu novelu stavebního zákona, časopis S 96, č. 13, str. 28

² k tomu srov. obecné pojednání autora o funkcích veřejné správy a o požadavcích na ní kladených, in Průcha, P.: Správní právo obecná část, MU Brno 1996, str. 170 a násl.

³ k urychlení prací na novele došlo v důsledku usnesení vlády ČR č. 150 ze dne 23.3.1994 kterým bylo tehdejšímu ministerstvu hospodářství uloženo zpracovat a vládě předložit, podle vládního zadání, novelu zákona č. 50/1976 Sb., v platném znění, viz blíže in Ondřejchová, V.: Novela stavebního zákona, Informbulletin MH ČR, č. 1/1996, str. 28 a násl.

mělo jít o jarní měsíce r. 1998), a to po určitých časových posunech, projednáván ve výborech Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR.

Cílem této novely na předmetném úseku⁴ by, zjednodušeně vyjádřeno, mělo být zpružnění, resp. zrychlení procesu územního plánování při současném posílení právní jistoty všech zainteresovaných subjektů. To v sobě samozřejmě obsahuje řadu, byť svou povahou dílčích, nicméně neobvykle významných aspektů, jež musí právní úprava zohlednit. A to zdaleka nepůjde v celém rozsahu vyjádřit jen v samotném „stavebním zákoně“, nýbrž zřejmě to bude muset mít zákonitý dopad i na řadu souvisejících právních předpisů.

Hledání odpovědí na otázky pojetí nové právní úpravy vždy přirozeně odvisí od vždy v dané době stávajícího právního stavu a vyhodnocení zkušeností s ním.

CHARAKTERISTIKA STÁVAJÍCÍ PŘÁVNÍ ÚPRAVY ÚZEMNÍHO PLÁNOVÁNÍ

Zákonnému režimu územního plánování je věnována „Část první“ zák. č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění zák. č. 103/1990 Sb., zák. č. 262/1992 Sb., zák. č. 43/1994 Sb. a zák. č. 19/1997 Sb. nazvaná „Územní plánování“. Z obsahu předmetné části zákona je přitom zřejmé, že zákonodárce pro tyto účely pojal „územní plánování“ v tzv. širším slova smyslu, a do „jeho“ úpravy zahrnul i „územní řízení“, které lze, a to jak ve věcném, tak potom zejména v procedurálním slova smyslu, považovat za relativně samostatnou složku jinak však souvisejících, provázaných a navazujících veřejnoprávních režimů. Vlastnímu územnímu plánování, resp. územnímu plánování ve vlastním či tzv. užším slova smyslu takto stavební zákon „věnuje“ celkem 31 paragrafů. Režimu územního plánování se potom v předmetném zákoně dotýkají v příslušných souvislostech i některá další ustanovení, zařazená do ostatních částí „stavebního zákona“. Bez významu pro právní režim územního plánování přirozeně nejsou ani ustanovení souvisejících zákonů, a to zejména v souvislosti s úpravou postavení a pravomocí tzv. dotčených orgánů státní správy na předmetném úseku.

V rovinně prováděcí právní úpravy je potom režimu územního plánování věnována především vyhl. č. 84/1976 Sb., o územně plánovacích podkladech a územně plánovací dokumentaci, ve znění vyhl. č. 377/1992 Sb., přičemž se tohoto režimu v příslušných souvislostech dotýkají i některá ustanovení obsažená ve vyhl. č. 83/1976 Sb., v platném znění, jakož i ve vyhl. č. 85/1976 Sb., v platném znění.

⁴ vládní návrh zákona, kterým se mění a doplňuje zákon č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů (nepublikovaný materiál)

ní. Vyhláška o územně plánovacích podkladech a územně plánovací dokumentaci je vedle normativního textu, obsaženého ve 38 paragrafech ještě vybavena dvěma přílohami.

Takto uceleně pojatá stávající úprava územního plánování zahrnuje vymezení cílů a úkolů územního plánování, úpravu tzv. územně plánovacích podkladů, úpravu kategorií a stupňů územně plánovací dokumentace, režim pořizování územně plánovací dokumentace, režim schvalování územně plánovací dokumentace a návazně se zabývá závazností územně plánovací dokumentace.

Bližší pohled na předmětnou právní úpravu ukazuje, že tato úprava při vymezování cílů a úkolů územního plánování vychází z poslání územního plánování soustavně a komplexně řešit funkční využití území, stanovovat zásady jeho organizace a věcně a časově koordinovat výstavbu a jiné činnosti ovlivňující rozvoj území. Územní plánování má současně vytvářet předpoklady k zabezpečení trvalého souladu všech přírodních, civilizačních a kulturních hodnot v území, zejména se zřetelem na péči o životní prostředí a ochranu jeho hlavních složek – půdy, vody a ovzduší.

Platná právní úprava pro účel dosažení sebou vytýčených cílů územního plánování stanoví i jmenovitý (taxativní) rejstřík úkolů a činností územního plánování, k nimž patří zejména⁵

- stanovení limitů využití území,
- regulace funkčního a prostorového uspořádání území,
- určování nutných asanačních, rekonstrukčních nebo rekultivačních zásahů do území a stanovení způsobu jeho dalšího využití,
- vymezení chráněných území, chráněných objektů, oblastí klidu a ochranných pásem, pokud nevznikají podle zvláštních předpisů jinak, a zabezpečení ochrany všech chráněných území, chráněných objektů, oblastí klidu a ochranných pásem,
- určování zásad a podmínek pro věcnou a časovou koordinaci místně soustředěné výstavby jednoho nebo více stavebníků,
- řešení umístění staveb, stanovení územně technických, urbanistických a architektonických zásad pro jejich projektové řešení a realizaci.

Jako základní nástroje územního plánování potom právní úprava vymezuje

⁵ srov. zejm. ust. § 1 zákona č. 50/1976., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů, v odborné literatuře k tomu viz např. Zunt, V.: Otázky územního plánování. Právo a podnikání, č. 1/1995, str. 5 a násl.

územně plánovací podklady, územně plánovací dokumentaci, a dále ještě územní rozhodnutí.⁶

Územně plánovacími podklady jsou ve smyslu platné úpravy zejména:

- a) urbanistická studie,
- b) územní generel,
- c) územně technické podklady.

Územně plánovací dokumentaci potom platná právní úprava dělí jednak na tzv. kategorie, jimž jsou:

- a) územní prognóza,
- b) územní plán,
- c) územní projekt,

a dále na tzv. stupně, jimiž jsou:

- a) velký územní celek,
- b) sídelní útvar,
- c) zóna.

Opatřování územně plánovacích podkladů, jmenovitě urbanistických studií a územních generelů přísluší podle potřeby především stavebním úřadům nebo orgánům územního plánování, v případě územně technických podkladů potom jejich pořizování přísluší Ministerstvu pro místní rozvoj ČR.⁷

Pořizování územně plánovací dokumentace je svěřeno tzv. orgánům územního plánování. Těmito orgány jsou ve smyslu právní úpravy, upravující stávající organizaci veřejné správy především obecní úřady (zpravidla v postavení tzv. pověřených obecních úřadů), dále Ministerstvo pro místní rozvoj ČR a pro území vojenských újezdů Ministerstvo obrany ČR. V odůvodněných případech si může pořízení územně plánovací dokumentace vyhradit příslušný nadřízený orgán územního plánování.

Orgány územního plánování přitom pořizují územně plánovací dokumentaci

⁶ srov. zejm. ust. § 3 a násl. zákona č. 50/1976., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů, v odborné literatuře k tomu viz např. Šteflová, H.: Stavební zákon (Zákon o územním plánování a stavebním řádu), Právní poradce podnikatele, č. 5/1993, str. 16 a násl.

⁷ toto ministerstvo vykonává působnost úředního orgánu státní správy na úseku územního plánování od 1. listopadu 1996, k tomu viz zákon č. 272/1996., kterým se mění a doplňuje zákon č. 2/1969 Sb., ve znění pozdějších předpisů

- a) z vlastního podnětu,
- b) na příkaz nadřízeného orgánu územního plánování,
- c) z podnětu jiných orgánů státní správy, resp. i jiných subjektů.

V procesu pořizování územně plánovací dokumentace lze odlišit postavení pořizovatele-zadavatele a pořizovatele-zpracovatele. Jako „zpracovatelé“ přitom zpravidla vystupují příslušné, od orgánu územního plánování odlišné, odborně disponované právnické či fyzické osoby (na základě oprávnění).

Náklady spojené s pořízením územně plánovací dokumentace hradí orgán územního plánování, který ji pořizuje. Orgán územního plánování může však požadovat částečnou nebo úplnou úhradu nákladů za pořízení územně plánovací dokumentace od organizací, jejichž výhradní potřebou bylo pořízení územně plánovací dokumentace vyvoláno.

V procesu pořizování územně plánovací dokumentace nejprve orgán územního plánování, který pořizuje územně plánovací dokumentaci, stanoví hlavní cíle a požadavky pro vypracování:

- a) územní prognózy v prognózním úkolu,
- b) územních plánů v územních a hospodářských zásadách,
- c) územních projektů v programech výstavby, a předepsaným způsobem je projedná s příslušnými orgány, případně je nechá schválit.

Projednání vlastního návrhu územně plánovací dokumentace je mimo projednání s „příslušnými orgány“ spojeno také s „veřejným projednáním“, jež počítá se zapojením veřejnosti (občanů, organizací) do projednávání předmětných návrhů (jmenovitě návrhů územních plánů sídelních útvarů nebo zón). Za tímto účelem musí být také občanům a organizacím projednávání těchto návrhů oznamováno, zákon v této souvislosti hovoří o oznamování způsobem v místě obvyklým (orgány jsou vyrozumívány tzv. jednotlivě).

Vlastnímu projednání musí předcházet možnost občanů a organizací seznámit se s návrhem. U návrhu územního plánu sídelního útvaru zákon požaduje „účinnou formu“ seznámení, u návrhu územního plánu zóny se pak již výslovně hovoří o povinnosti vystavit takový návrh na dobu 30 dnů k veřejnému nahlédnutí.

V návaznosti na seznámení se s návrhem přichází v úvahu jednak zaujímání stanovisek, podávání připomínek nebo námitek. Tzv. stanoviska přísluší sdělovat dotčeným správním orgánům a dále subjektům, které se budou podílet na výstavbě v předmětném území. Připomínky jsou potom oprávněni podávat všichni (občané a organizace), jichž se návrhy nějakým způsobem týkají. Námitky jsou potom vyhrazeny těm subjektům, jejichž vlastnická práva k pozemkům či stavbám budou

navrhovaným řešením přímo dotčena. V případě námitek podávaných proti návrhu územního plánu zóny platná právní úprava počítá s povinností orgánů územního plánování sdělit písemně těm, kteří námitky podali, nejpozději ve lhůtě do 60 dnů od schválení územního plánu, že bylo námítkám vyhověno, nebo důvody, pro které námítkám vyhověno nebylo.

Návrh územního plánu musí být vždy posuzován i nadřízeným orgánem územního plánování. Bez jeho stanoviska nelze návrh územního plánu předložit ke schválení.⁸

Pokud jde o schvalování územně plánovací dokumentace, platná právní úprava počítá s tím, že se schvalují pouze územní plány a územní projekty. Územní prognóza se neschvaluje (vyjimečně se schvalují části řešení územní prognózy).

Územní plány a územní projekty velkých územních celků přísluší ve stávající organizaci veřejné správy schvalovat Ministerstvu pro místní rozvoj ČR. Územní plány a územní projekty sídelních útvarů a zón potom přísluší schvalovat obecním zastupitelstvům.

Platná právní úprava výslovně počítá s tím, že v odůvodněných případech si schválení územně plánovací dokumentace může vyhradit „národní výbor vyššího stupně“ nebo vláda republiky. K tomu je však třeba v případě „národního výboru vyššího stupně“ uvést, že s ohledem na stávající stav v organizaci územní veřejné správy nebude zřejmě možné tímto vyšším stupněm ve vztahu k obcím (při svěření rozhodování obecním zastupitelstvům) rozumět dnešní okresní úřady, ale zřejmě by přicházely v úvahu až příslušné orgány tzv. vyšších územních samosprávných celků.

Stran procedurálního režimu je potom nutno podtrhnout, že platná právní úprava výslovně stanoví, že na projednávání a schvalování územně plánovací dokumentace a územně plánovacích podkladů se nevztahují obecné předpisy o správním řízení.

Územně plánovací dokumentace není po svém schválení závazná jako celek. Platná právní úprava stojí na konstrukci, podle níž schválená územně plánovací dokumentace obsahuje vedle závazných také tzv. směrné části řešení. Závazné jsou základní zásady uspořádání území a limity jeho využití, které jsou stanoveny v regulačních funkčních a prostorových uspořádání území. Ostatní části řešení jsou směrné. Závazné a směrné části územně plánovací dokumentace vymezí schvalující orgán. V závazné části územně plánovací dokumentace schvalující orgán vždy vymezí veřejně prospěšné stavby, pro které lze pozemky, stavby a práva k nim

⁸ srov. zejm. ust. § 21 a násl. zákona č. 50/1976., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů, a komentář k nim in Doležal, J., Mareček, J., Vobořil, O.: Stavební zákon v teorii a praxi, Linde Praha, 1994, str. 7 a násl.

vyvlastnit. O tom, které části jsou závazné a které směrné přísluší rozhodovat schvalujícímu orgánu.

Závaznou část územního plánu schvalovaného obcí vyhlásí vždy takto příslušná obec svým obecně závazným právním předpisem (obecně závaznou vyhláškou).⁹

V případech, kdy si schválení územního plánu velkého územního celku vyhradí vláda republiky, vyhlásí závaznou část schváleného plánu svým nařízením.

Význam schválené územně plánovací dokumentace ve vztahu k výše zmiňovanému územnímu řízení, zahrnovanému do územního plánování v širším slova smyslu, potom spočívá v tom, že tato dokumentace je ve stanoveném rozsahu závazným nebo směrným podkladem pro územní rozhodování, a stejně tak i pro vypracování dokumentace staveb.

Platná právní úprava počítá i s možností změn schválené územně plánovací dokumentace. Změny nebo doplňky závazné části územně plánovací dokumentace schvaluje orgán, který schválil původní územně plánovací dokumentaci. Na projednání návrhu změny nebo doplňku závazné části územně plánovací dokumentace se vztahují přiměřeně ustanovení, platná pro projednání vlastního návrhu územně plánovací dokumentace. O úpravě směrné části územně plánovací dokumentace potom rozhoduje orgán, který územně plánovací dokumentaci pořídil.

CHARAKTERISTIKA STÁVAJÍCÍHO PŘÍSTUPU K NOVELIZACI ÚPRAVY ÚZEMNÍHO PLÁNOVÁNÍ

Již výše bylo zmíněno, že je zpracován, a v nejbližší době má být projednáván v orgánech Parlamentu ČR, návrh novelizace stavebního zákona, který se zákonitě dotýká mj. také příslušného zákonného rozměru úpravy územního plánování.

V porovnání se stávající právní úpravou se navrhuje zejména následující změny, či doplnění.¹⁰

1. Slovně se charakterizuje poslání územně plánovacích podkladů a jejich výčet se rozšiřuje o územní prognózu. Ustanovení, vztahující se k druhům

⁹ srov. zejm. ust. § 29 a násl. zákona č. 50/1976., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů, ve spojení s ust. § 36 odst. 1 písm. n) zákona č. 367/1990 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů

¹⁰ viz vládní návrh zákona, kterým se mění a doplňuje zákon č. 50/1976., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů, (nepublikovaný materiál), v odborné literatuře k tomu viz Ondřejchová, V.: Novela stavebního zákona, Informbulletin MH ČR, č. 1/1996, str. 28 a násl.

územně plánovacích podkladů, se rozšiřuje o výslovné zmocnění k podrobnější úpravě prováděcím předpisem.

Stávající zákonná charakteristika jednotlivých územně plánovacích podkladů se ze stavebního zákona vypouští.

2. Nově se vymezuje územně plánovací dokumentace (namísto dnešních kategorií i stupňů), a to následovně:

- územní plán velkého územního celku,
- územní plán obce,
- regulační plán, a návazně se tyto „druhy“ blíže slovně charakterizují.

3. Nově se vymezují orgány územního plánování, a to následovně:

- obce
- okresní úřady,
- ministerstvo pro místní rozvoj,
- ministerstvo obrany,

a návazně se také nově vymezuje jejich působnost (tak zejména pořizování územních plánů obcí, regulačních plánů a územně plánovacích podkladů pro území obcí přísluší přímo jednotlivým obcím, okresní úřady pak územní plány obcí a regulační plány pořizují jen na základě žádosti konkrétní obce).

4. Zjednodušuje se vymezení vázanosti pořizování územně plánovací dokumentace na společenské potřeby, jakož i vymezení skutečností, na něž je vázáno rozhodování o přistoupení k pořizování územně plánovací dokumentace.
5. Nově se koncipuje režim hlavních cílů a požadavků pro vypracování územně plánovací dokumentace a stanoví se bližší procedurální pravidla „zadání“ zpracování.
6. Blíže se vymezuje věcná stránka postupu při pořizování územně plánovací dokumentace, v návaznosti na schválené zadání. Jako relativně samostatné stadium projednání návrhu se přímo v zákoně upravuje projednání „předstadií“ vlastního územního plánování jako tzv. „konceptu řešení územně plánovací dokumentace“.
7. Projednání návrhu územně plánovací dokumentace je upraveno jako návazné na projednání konceptu. Výslovně se zavádí ustanovení, podle něhož – nesdělí-li dotčené orgány státní správy ve stanovené lhůtě ani na výzvu své stanovisko, platí, že jeho zájmy nejsou dotčeny.

8. Posuzování územních plánů obcí a regulačních plánů nadřízeným orgánem územního plánování je vázáno na soulad s obecně právními předpisy, a současně ještě na soulad s „vyššími“ úrovněmi územně plánovací dokumentace.
9. Výslovně se zakotvuje příslušnost schvalovacích orgánů. Územní plány a regulační plány má schvalovat obecní zastupitelstvo, územní plány velkých územních celků má schvalovat Ministerstvo pro místní rozvoj ČR.
10. Nově se specifikuje obsah závazné části, a současně se zpřesňuje i forma jejího vyhlášení. Výslovně se tak stanoví, že na všech úrovních (vláda, Ministerstvo pro místní rozvoj, obec) se závazná část územně plánovací dokumentace vyhláší obecně závazným předpisem. V případě obcí se pak jmenovitě hovoří o obecně závazné vyhlášce obecního zastupitelstva.
11. Blíže se specifikuje postup při pořizování a schvalování změn nebo doplňků územně plánovací dokumentace, přičemž se výslovně zakotvuje povinnost orgánu územního plánování ex offio přistoupit k pořizení doplňku či změny územně plánovací dokumentace, změní-li se věcné a právní předpoklady, na základě kterých byla územně plánovací dokumentace schválena.
12. Uvažované změny v úpravě územního plánování se přirozeně promítají do dalších souvisejících ustanovení stavebního zákona, jakož i do jejich navrhovaných změn. Jmenovitě je třeba zejména uvést, že navrhovaná úprava stanoví možnost sloučení územního řízení o umístění stavby a stavebního řízení mj. tam, kde je pro dané území schválen regulační plán.

Důvodová zpráva k předmětnému návrhu charakterizuje navrhované změny v režimu územního plánování jako zjednodušení, které spatřuje zejména v následujícím:

- ve zpřesnění a jasném definování vztahů všech účastníků projednávání územně plánovací dokumentace,
- ve stanovení lhůt (doposud neexistujících) a postupu jejich účasti,
- v uplatnění právní domněnky, že dotčené orgány státní správy vyjadřují svůj souhlas s projednávanou ÚPD tím, že ve stanovené lhůtě neodpoví na výzvu k podání stanoviska,
- obcím je umožněno pořizovat ÚPD oproti dosavadní situaci, kdy tuto dokumentaci pořizují okresní úřady nebo pověřené obecní úřady.

V důvodové zprávě se dále konstatuje, že tyto úpravy umožní zrychlit a racionalizovat dosavadní komplikovaný proces pořizování územně plánovací dokumentace. Oproti současné praxi tak může novela údajně přinést významné cca 9

měsíční zkrácení procesu pořizování územních plánů obcí (tj. zhruba čtvrtinu až třetinu dnešního času). Současně se uvádí, že nutné postupy, dosud upravované pouze prováděcí vyhláškou (např. projednávání konceptu ÚPD), byly přeneseny do textu stavebního zákona.

Rovněž při vlastním pohledu na navrhovaná řešení je nesporně třeba konstatovat, že připravené řešení přispěje ke zjednodušení, a tím současně i ke zpružnění a předpokládatelnému zrychlení „rozměru“ územního plánování. To je dovoditelné zejména z nahrazení „maticové“ soustavy devíti dokumentů územního plánování „lineární“ trojstupňovou soustavou.

Projev racionality navrhované právní úpravy je přirozeně možno spatřovat i v několika dalších směrech. Tím je nutno rozumět zejména jednak jasné vymezení působnosti a přesnější vymezení pravomoci schvalujících orgánů, ošetření případů nečinnosti dotčených orgánů státní správy, výslovná závaznost plánovacích aktů „vyšších“ pro „nižší“, zpřesnění pravidel pro změny a doplňky územně plánovací dokumentace, a nakonec i pružnější propojení využitelnosti územně plánovací dokumentace a návazného rozhodování podle správního řádu.

Při posuzování vlastní procedurální formy pořizování, projednávání a schvalování územně plánovací dokumentace je nutno připomenout, že procedurální režim stanovený § 28 stavebního zákona v platném znění zůstává zachován, a navrhovaná úprava nepředpokládá, že by měl být měněn. Jediný posun ve sledovaném směru, a nutno říci, že podstatou svého řešení pozitivní, spočívá v tom, že se navrhuje (a tím i sjednocuje) vyhlášení závazné části územně plánovací dokumentace obecně závazným právním předpisem, a to předpisem, vydávaným schvalujícím orgánem, a to v právní formě předpisu, k níž je ten který orgán příslušný.

Navrhovaná úprava je přitom pojata způsobem, který důsledně respektuje ústavní právní požadavky vztahu mezi úpravou na úrovni zákona a úpravou či úpravami prováděcími (secundum et intra legem). Předmětný návrh novelizace zákona tak také předpokládá doplnění příslušnou prováděcí úpravou (její návrh však zpracovatel tohoto stanoviska neměl v době jeho zpracování k dispozici a proto se k ní nemohl vyjádřit).

CHARAKTERISTIKA DALŠÍCH PERSPEKTIV ÚPRAVY ÚZEMNÍHO PLÁNOVÁNÍ

Výše charakterizovaný návrh novelizace stávající úpravy je svou povahou významným, nicméně přece jen dočasným, resp. přechodným řešením. Cílovým řešením by nesporně měl být zcela nový „stavební zákon“, který by ještě výrazněji a uce-

leněji reflektoval současné, a zejména pak perspektivní potřeby na předemném úseku.

Není sporu o tom, že, na což již v určitém rozsahu reaguje stávající návrh, nový zákon by měl důsledně, souběžně s „vlastními“ zřejmými a objektivizovanými potřebami, zohledňovat i potřeby harmonizace našeho veřejného stavebního práva s řešeními v „evropském“ rozměru. To nutně vyžaduje využití jak dosavadních dostupných informací a analýz, tak i návazné pečlivé studium a vyhodnocení stavu a trendů právní úpravy v zemích ES.

Výrazem uvědomění si této skutečnosti na nevládní úrovni bylo, mj. jiných aktivit, i konání mezinárodního semináře ke stavebnímu právu, pořádaného Českou společností pro stavební právo, jako člena Evropské společnosti pro stavební právo, v září 1997, s reprezentativní zahraniční účastí.¹¹

Z námi sledovaného pohledu je významnou zejména skutečnost, že organizačním výborem tohoto mezinárodního semináře byly jako podklad pro jeho jednání zpracovány odborné teze, s názvem „Principy právní úpravy českého veřejného a soukromého stavebního práva a jeho sblížení s právem ES.“¹² A nutno říci, že odborná vystoupení na předemném semináři na uvedené odborné teze také podstatným způsobem navazovaly či jinak reagovaly, čímž byl položen nepřehlédnutelný odborný základ pro další úvahy v předemném směru.

Vzhledem k významu předemného materiálu připomeňme v následujícím textu podstatné pasáže z té části dokumentu, která se vztahuje k námi sledovanému územnímu plánování:

„Právní úprava územního plánování bude provedena samostatným zákonem nebo alternativně ve spojení s úpravou stavebního řádu.

1. Cílem nově vytvářené právní úpravy bude zejména komplexnost, tzn. propojení plánovacích systémů a nástrojů, zabývajících se územím. Principem, který zásadně ovlivní právní úpravu územního plánování, je koordinace rozličných aspektů území a zájmů jejich využití. Z hlediska věcného jde o respektování či ochranu stavu území, jeho přírodních a civilizačních hodnot, s cílem zabezpečit trvale udržitelný rozvoj společnosti a podmínky pro život lidí, a to z hledisek ekologických, kulturních, sociálních, ekonomických i technických.

Základními úkoly územního plánování budou:

- regulace funkčního a prostorového uspořádání území,
- stanovení limitů využití území,

¹¹ k tomu viz Stavební právo č. 3/96, Bulletin, zahrnující příspěvky přednesené na této konferenci

¹² viz Stavební právo č. 3/96, Bulletin, str. 5–17

- umístění staveb a realizace jiných opatření v území, včetně posuzování jejich územně technických důsledků,
- opatření k optimálnímu uspořádání a využití území, asanační zásahy do území,
- ochrana zvláštních zájmů v území.

V první úpravě budou upraveny zejména:

- požadavky na vytváření informačních systémů o území,
- podmínky využívání nástrojů modelování vývoje území,
- programové dokumenty (programy doporučující povahy na úrovni státu, regionu), okresu, obce,
- územní plány,
- individuální správní rozhodnutí o změně využití území (pozemků) včetně umístování nové výstavby a v ochraně území,
- individuální správní urbanistická rozhodnutí, související s asanací území, nebo se zabezpečením úprav k dosažení harmonické podoby,
- rozhodnutí o odškodnění za omezování nebo zásahy do vlastnických práv z důvodů veřejného zájmu,
- účely možného vyvlastnění z důvodů veřejného zájmu a podmínky pro stanovení hodnot nemovitostí pro tyto účely, možnosti jejich směny, předkupní práva apod.

2. Základním předpokladem pro uplatňování státní, regionální a komunální politiky v územním plánování je vytvoření funkční soustavy orgánů územního plánování a vymezení jejich kompetence na úrovni:

- obcí (orgánů samosprávy),
- orgánů vyšších územních samosprávných celků,
- vlády, popř. ministerstva.

K této soustavě bude náležet i kontrolní funkce Parlamentu, který bude periodicky vládou zpravován o stavu vývoje území státu a potřebách územního plánování.

Rozdělení kompetencí v soustavě orgánů územního plánování bude vycházet z povahy a obsahu jednotlivých nástrojů územního plánování. Předpokládají se tyto kompetence:

- vláda (a ústřední orgán územního plánování)
- program rozvoje státu,

- zpráva o stavu vývoje území státu a potřebách územního plánování,
- orgány vyšších územních samosprávných celků,
- program rozvoje regionu,
- regionální územní plán,
- zajišťování souladu územně plánovacích dokumentů na nižší úrovni,
- obce (orgány samosprávy),
- program rozvoje obce,
- plány využití ploch a zastavovací (regulační) plány,
- územní rozhodování v individuálních případech.

Bude vytvořen institut městských autorizovaných architektů, kteří budou zajišťovat úkoly na úseku územního plánování, urbanismu a architektury.

3. Územní plány budou představovat diferencovaně závazné dokumenty pro konkrétní rozhodování, zejména o využití území, o změnách v jeho využití a o stanovení rozsahu podmínek výstavby.

Pro území regionu nebo jeho část budou pořizovány regionální územní plány. Jejich cílem bude vymezit nadřazené systémy technické infrastruktury a území, ve kterých budou chráněny speciální zájmy, zejména ochrana životního prostředí, ochranná pásma, chráněná území apod.

Pro území měst a obcí se budou zpracovávat plány využití ploch. Tyto plány musí být v souladu s regionálními územními plány. Plány využití ploch budou závazné pro zpracování zastavovacích (regulačních) plánů, jednoduchých územních schémat a pro vydávání územních rozhodnutí. Budou se projednávat s obcemi, orgány státní správy, s veřejností a s vlastníky nemovitostí jen v případech, kdy budou dotčeni návrhem umístění veřejně prospěšných staveb.

Plán využití ploch bude vždy zahrnovat celé správní území obce (popř. seskupení obcí) a bude konkretizovat funkční využití jednotlivých ploch. Plán založí podmínky a postupy pro realizaci infrastruktury, podmiňující další rozvoj území, zejména další výstavbu.

Zastavovací (regulační) plán stanoví podmínky pro zastavění jednotlivých pozemků (urbanistický řád), a to z hlediska stanovení druhu a rozsahu výstavby, způsobu a technických podmínek zastavění (tj. půdorysná, výšková, funkční aj. technická a uživatelská omezení). Bude vždy projednáván se všemi vlastníky dotčených nemovitostí.

Podle povahy sídel bude možné zpracovat (sloučený) územní plán využití ploch a zastavovací plán tak, aby mohl plnit obě funkce současně. Bude zpracován jednoetapově, tj. bez konceptu řešení.

Proces pro pořizování plánů bude upraven jednak podle požadavků metod jejich technického zpracování a ovlivněn principy všeobecného demokratického projednávání, (účasti veřejnosti) a uplatnění ochrany vlastnických práv pozemkových vlastníků. Projednávání s veřejností, zejména plánů využití ploch, bude široké, s vysvětlením záměrů a jejich důsledků, včetně jednotlivých alternativ. Režim projednávání s dotčenými orgány státní správy musí vycházet z principu dosažení dohody.

Rozhodování o námitkách vlastníků jednotlivých nemovitostí bude mít u zastavovacích (regulačních) plánů povahu speciálního řízení s přísnými pravidly i možnostmi opravných (resp. kontrolních) prostředků, včetně soudního přezkumu.

Právní úprava stanoví požadavky na obsahovost jednotlivých územních plánů, tzv. minimální standard, včetně jednotné legendy a zásad a měřítek pro grafické zpracování.

Prvotním dokumentem bude srozumitelná textová část a grafické vyjádření, které na ni bude navazovat, bude její přílohou. V případech pochybností bude rozhodující vyjádření v textové části.

Územní plány využití ploch budou v linii státní správy závazné pro zpracování zastavovacích plánů a vydávání územních rozhodnutí. Zastavovací plány budou právně závazné a budou vyhlášovány v obecně závazných vyhláškách, vydávaných obcemi.

Zásahy do vlastnických práv k pozemkům vyvolané změnou jejich využití v územním plánu budou předmětem odškodnění, poskytovaného obcemi vlastníků dotčených nemovitostí, vyjadřujících rozdíly v cenách pozemků.

4. Budou stanoveny zásady pro sestavování územních plánů a pro jejich realizaci, jakož i pro vydávání individuálních územních rozhodnutí, tzv. územně technické požadavky. Půjde zejména o stanovení zásad k zabezpečení ochrany všech složek a aspektů ochrany životního prostředí, zabezpečení zdravých životních podmínek, vymezení jednotlivých funkčních ploch a území (obvodů) a stanovení zejména neslučitelnosti jednotlivých funkcí, podmínek ochrany předpokladů pro optimální využití ploch a území, stanovení požadavků na dopravní síť a další infrastrukturu a požadavků urbanistických, architektonických a estetických.

5. Vydávání individuálních územních rozhodnutí bude výrazně omezeno. Druhy územních rozhodnutí budou zaměřeny na změny ve využití území, umístování staveb a stanovení územní ochrany.

Územní rozhodnutí se nebude vydávat tam, kde bude schválen zastavovací (regulační) plán. Pravomoc k vydání územního rozhodnutí, jeho obsah a postup v územním řízení bude odlišný tam, kde nebude plán využití ploch, kde se bude rozhodovat o funkčním využití území a tam, kde bude schválený plán využití

plach, se bude rozhodovat jen o podmínkách jeho realizace. Nositelem rozhodovací pravomoci budou v prvním případě orgány obcí, příslušné ke schvalování územních plánů. Proces předcházející vydání územního rozhodnutí bude veřejný, se zvláštním režimem pro vlastníky dotčených nemovitostí a s rozlišným přístupem při realizaci veřejně prospěšných zájmů.

Budou upraveny nástroje k realizaci územních plánů z hlediska veřejných zájmů s rozdílným dopadem:

- v obvodech, kde změna staveb vyžaduje územní rozhodnutí,
- v obvodech, kde bude nutno přizpůsobit stavby schváleným územním plánům,
- v obvodech, kde bude nutno odstraňovat stavby, které neodpovídají schváleným územním plánům a nelze je modernizovat ani opravit.

Uplatnění uvedených nástrojů předpokládá poskytnutí náhrady vlastníkům dotčených nemovitostí.

Pozemky mimo území, řešené územními plány nesmí být zásadně zastavovány s tím, že bude zákonem stanoveno, které stavby budou přípustné v souladu s dosavadním funkčním využitím území. Budou to stavby technické infrastruktury, zemědělské stavby, stavby pro lesní výrobu a záměry, které jsou svou povahou vázány na určité místo.“

Osobně jsem toho názoru, že právě tento dokument s názvem „Principy právní úpravy českého veřejného a soukromého stavebního práva a jeho sblížení s právem ES“ by mohl a současně měl být považován za současný základ a východisko k dalším odborným úvahám, diskusím a pracím a to jak stran novelizace stávající právní úpravy, tak i ve směru k avizované přípravě zcela nového „stavebního zákona“. Podle mne tento materiál nejen kvalifikovaně shrnuje poznání potřeb ale současně koncentrovaným způsobem formuluje a vyjadřuje nejdůležitější právní požadavky, jež by měly být do budoucna kladeny na obsah „českého stavebního práva“ (a to přirozeně zdaleka nejen v oblasti územního plánování).

To přitom nevylučuje při dalších úvahách, diskusích a pracích zohlednit i další náměty a přístupy, reprezentující případně i některé odlišné či, ve smyslu spektra, širěji pojímané pohledy na předmětnou problematiku.

VLASTNÍ REKAPITULACE A NÁMĚTY

Při nejobecnějším pohledu na problematiku procesů a postupů při pořizování, projednávání a schvalování územně plánovací dokumentace je třeba konstatovat, že by měly být koncipovány především tak, aby byly způsobilé adekvátně zabezpečit naplnění cílů územního plánování.

S tím souvisí skutečnost, že předmětné postupy mají svou podstatou povahu výkonu veřejné správy, která jako cílená činnost zákonitě vyžaduje, aby prostředky její realizace byly voleny právě pod zorným úhlem parametrů sledovaných cílů a úkolů, a současně v souladu s žádoucími funkcemi veřejné správy.

Tomu koresponduje i problém či potřeba vymezení funkcí územního plánování. Funkce územního plánování by bylo možné obecně charakterizovat jako nejobecnější směry či zaměření územního plánování, v nichž se realizují základní úkoly směřující k dosažení cílů územního plánování.

Při pohledu na funkce územního plánování ve stávajících společenských podmínkách se ukazuje, že by územní plánování mělo zřejmě být pojato tak, aby jednak sloužilo k zabezpečení nesporných veřejných zájmů, ale současně aby v potřebném rozsahu „šetřilo“ zájmů soukromých, resp. individuálních, přičemž by nemělo působit jen ve smyslu „negativní regulace“, nýbrž naopak by mělo výrazněji přispívat k pozitivní orientaci subjektů, při žádoucím využívání území. Tak bychom mohli, s přihlédnutím k žádoucí hierarchizaci v úvahu přicházejících funkcí územního plánování, jako institutu nesporně spadajícího do „správy věcí veřejných“ výslovně položit důraz na:

- regulačně stimulační funkci územního plánování, a návazně na
- ochranně garanční funkci územního plánování.

V procesech a postupech pořizování, projednávání a schvalování územně plánovací dokumentace by potom tyto funkce územního plánování byly determinacími určujícími pro metody či způsoby postupů, a stejně tak i pro formy příslušných výstupů, resp. aktů.

Pro právní povahu a determinaci předmětných procesů a postupů je přitom určující, že jsou ovládány veřejnoprávním režimem. To je důležité zdůraznit pro potvrzení potřeby žádoucího vnímání ústavně právně předurčené vázanosti příslušných subjektů zákony, což současně determinuje i nejzákladnější principy právní úpravy na sledovaném úseku (přirozeně i obecně). V tomto směru jsou potom nejdůležitější násl. ustanovení Ústavy České republiky:

Čl. 2

(3) Státní moc slouží všem občanům a lze ji uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon.

(4) Každý občan může činit, co není zákonem zakázáno, a nikdo nesmí být nucen činit, co zákon neukládá.

Čl. 3

Součástí ústavního pořádku České republiky je Listina základních práv a svobod.

Čl. 78

K provedení zákona a v jeho mezích je vláda oprávněna vydávat nařízení. Nařízení podepisuje předseda vlády a příslušný člen vlády.

Čl. 79

(3) Ministerstva, jiné správní úřady a orgány územní samosprávy mohou na základě a v mezích zákona vydávat právní předpisy, jsou-li k tomu zákonem zmocněny.

Čl. 104

(3) Zastupitelstva mohou v mezích své působnosti vydávat obecně závazné vyhlášky.

a násl. ustanovení Listiny

Čl. 2

(2) Státní moc lze uplatňovat jen v případech a v mezích stanovených zákonem, a to způsobem, který zákon stanoví.

(3) Každý může činit, co není zákonem zakázáno, a nikdo nesmí být nucen činit, co zákon neukládá.

Čl. 3

(1) Základní práva a svobody se zaručují všem bez rozdílu pohlaví, rasy, barvy

pleti, jazyka, víry a náboženství, politického či jiného smýšlení, národního nebo sociálního původu, příslušnosti k národnostní nebo etnické menšině, majetku, rodu nebo jiného postavení.

(3) Nikomu nesmí být způsobena újma na právech pro uplatňování jeho základních práv a svobod.

Čl. 4

(1) Povinnosti mohou být ukládány toliko na základě zákona a v jeho mezích a jen při zachování základních práv a svobod.

(2) Meze základních práv a svobod mohou být za podmínek stanovených Listinou základních práv a svobod (dále jen „Listina“) upraveny pouze zákonem.

Čl. 11

(1) Každý má právo vlastnit majetek. Vlastnické právo všech vlastníků má stejný zákonný obsah a ochranu. Dědění se zaručuje.

(2) Zákon stanoví, který majetek nezbytný k zabezpečování potřeb celé společnosti, rozvoje národního hospodářství a veřejného zájmu smí být jen ve vlastnictví státu, obce nebo určených právnických osob; zákon může také stanovit, že určité věci mohou být pouze ve vlastnictví občanů nebo právnických osob se sídlem v České a Slovenské Federativní Republice.

(3) Vlastnictví zavazuje. Nesmí být zneužito na újmu práv druhých anebo v rozporu se zákonem chráněnými obecnými zájmy. Jeho výkon nesmí poškozovat lidské zdraví, přírodu a životní prostředí nad míru stanovenou zákonem.

(4) Vyvlastnění nebo nucené omezení vlastnického práva je možné ve veřejném zájmu, a to na základě zákona a za náhradu.

Z ústavně právní úpravy tak je nutno pro potřeby právní úpravy územního plánování dovodit v prvé řadě to, co je důležité s ohledem na potřebu uplatňování, resp. zprůchodnění uplatňování, veřejných zájmů při územním plánování, a to zejména:

- zákon obecně nesmí být v rozporu s ústavou a Listinou,
- v prováděcím předpisu nemůže být upraveno nic, co by nemělo oporu ve zmocňovacích ustanoveních zákona,

- právní úprava (zákon a v příslušných návaznostech prováděcí úprava, vydaná na základě zákonného zmocnění) musí náležitě ošetřit všechny žádoucí situace, kde by bylo předpokládáno ukládání povinností (*lze ukládat jen zákonem nebo na základě zákona*),
- zákon musí náležitě ošetřit všechny situace, kde by bylo předpokládáno stanovení mezí základních práv a svobod (v daných souvislostech zejména „práva vlastnit“),
- zákon musí náležitě ošetřit všechny situace, kde by bylo předpokládáno „uplatňování státní moci“, a to nejen co do „případů“, ale i co do „mezí“ a „způsobů“ uplatňování státní moci,
- zákon musí náležitě ošetřit všechny situace, kde by bylo předpokládáno vyloučení možnosti něco činit za strany občanů (stejně tak právnických osob) při uplatňování jejich práv (s ohledem na princip – mají dovoleno vše, co není zákonem zakázáno),
- vymezení formy obecně závazného právního předpisu, jímž má být schvalována závazná část územně plánovací dokumentace, musí být provedeno způsobem, který odpovídá ústavním požadavkům, resp. předpokladům pro vydávání příslušných obecně závazných právních předpisů.

Mimo to je z ústavně právní úpravy dále dovoditelné, že právní úprava územního plánování by měla náležitým způsobem odrážet zájem na ochraně zájmů vlastníků aj. uživatelů,¹³ jakož i obecně veřejnosti, a to zejména:

- v právní úpravě zvýraznit a upřednostňovat takové způsoby jednání, které by vedly ke konsensu se subjekty dotčenými na soukromých právech, nebo alespoň zprůchodnění akceptace (buť co do formy výstupu v jeho veřejnoprávním projevu),
- autoritativní způsoby postupů volit potom jen jako subsidiární,
- formy účasti veřejnosti upravit diferencovaně pro rozdílné úrovně situací, v rámci jednotlivých úrovní situací pak však již jednotně (viz dnešní určité rozdíly v souvisejících předpisech zejm. zák. o posuz. vlivů, a zákona o ochraně přírody), a také transparentně, tj. jednoznačně a „na první pohled srozumitelně“,
- výslovně v právní úpravě ošetřit jednotlivé situace režimem soudní, příp. jiné ochrany soukromých práv dotčených subjektů,

¹³ k tomu blíže viz např. kol.: Dotčený občan a územní plánování, časopis Stavitel, č. 11/1996, str. 10 a násl., dále Pekárek, M.: Poznámky k ochraně majetkových práv vlastníků a uživatelů nemovitostí v územním plánování, Stavební právo č. 3/96, Bulletin, str. 25 a násl.

- výslovně v právní úpravě ošetřit postavení dotčených subjektů a ochrany jejich práv nejen pro vlastní procesy a postupy při pořizování, projednávání a schvalování územně plánovací dokumentace, ale také při případných změnách již schválené územně plánovací dokumentace,
- změny již schválené územně plánovací dokumentace by měly být koncipovány jako výjimečné, právem předpokládané situace ve veřejném zájmu, včetně příslušného prostoru pro opodstatněné změny v zájmu dotčených vlastníků aj. uživatelů (tzn. nepočítat se změnami ex offio, ale i se změnami na návrh).

Pod jiným zorným úhlem dále ještě považuji za důležité, aby budoucí právní úprava odpovídajícím způsobem reflektovala rozdělení působnosti ve veřejné správě mezi „státní správu“ a „územní samosprávu“.¹⁴ Tady přichází v úvahu zejména:

- rozlišení úkolů v návaznosti na ústavně právní a zákonný rozměr působnosti organizačních systémů veřejné správy,
- uvažovat s perspektivou vyšších územních samosprávních celků,
- na úrovni obcí respektovat potřebu propojení režimu územního plánování s „odpovědností obcí za rozvoj územního obvodu obce“, a zvážit vymezení vazeb mezi problematikou procesů a postupů při pořizování, projednávání a schvalování územně plánovací dokumentace a problematikou schvalování programu rozvoje územního obvodu obce a provádění kontroly jeho plnění (ust. § 13 odst. písm. a/ zák. o obcích, v platném znění).

Pokud jde o nastoupení právních účinků schválené územně plánovací dokumentace, to je objektivně spjato se způsobilostí aktu, jímž je územně plánovací dokumentace schvalována a jehož formou je současně vyhlášována, obecně právní účinky založit.

V tomto směru je myslím zřejmé, že i nadále se jeví, pro potřeby závazné části územně plánovací dokumentace (při zachování principu rozdělení obsahu územně plánovací dokumentace na část závaznou a část směrnou), jako vhodná a účelná forma schvalovacího aktu – obecně závazný právní předpis, a to v podobě, ve které jsou příslušné schvalovací orgány oprávněny právní předpisy obecně přijímat. Tomu pak odpovídá nastoupení právních účinků jako projev „účinnosti“ vždy příslušného obecně závazného právního předpisu, determinovaný obecnými právními pravidly.

Stran procedurálního režimu je potom nutno podtrhnout, že takto by součas-

¹⁴ k tomu srov. obecné pojednání autora o podstatě státní správy a podstatě samosprávy, jakož i o požadavcích na ně kladených, in Průcha, P.: Správní právo obecná část, MU Brno 1996, str. 16 a násl.

ně byl zachován dnešní režim, kdy projednávání a schvalování územně plánovací dokumentace a územně plánovacích podkladů nemá povahu správního řízení (to přirozeně nic nemění na výše avizovaném požadavku ošetřit jednotlivé situace režimem soudní, příp. jiné ochrany soukromých práv dotčených subjektů).

Co do příslušnosti schvalujících orgánů považuji za nutné výslovně zmínit úroveň obcí. Jednoznačně se v tomto případě kloním k řešení, s ním počítá dnes navrhovaná novelizace (viz výše), podle níž se má závazná část územně plánovací dokumentace na úrovni obcí schvalovat obecně závaznou vyhláškou, přijímanou zastupitelstvem. Stejný model bych potom považoval za logický i pro případ existence zřízení vyšších územních samosprávních celků, kde by pro případ „regionální“ územně plánovací dokumentace jako schvalovací orgán vystupovalo zastupitelstvo takového územního celku a územně plánovací dokumentaci (závaznou část) by schvalovalo a vyhlášovalo svojí obecně závaznou vyhláškou.

Za nezbytný, z pohledu právních účinků schválené územně plánovací dokumentace, považuji princip závaznosti „vyšší úrovně“ územně plánovací dokumentace pro „úroveň nižší“. To by přirozeně bylo rozhodující především v etapě pořizování nové územně plánovací dokumentace, ale zřejmě by bylo třeba ošetřit i režimy, kdy by následně došlo ke změně územně plánovací dokumentace „vyšší úrovně“ a bylo by v tomto důsledku třeba změny zohlednit i v územně plánovací dokumentaci „úroveň nižší“.

S tím přirozeně souvisí potřeba samotných pravidel pro změny schválené územně plánovací dokumentace. Již výše v jiné souvislosti jsem vyjádřil názor, že změny již schválené územně plánovací dokumentace by měly být koncipovány jako výjimečné, vázané na právem předpokládané situace ve veřejném zájmu, včetně příslušného prostoru pro opodstatněné změny v zájmu dotčených vlastníků aj. uživatelů (tzn. nepočítat se změnami ex offio, ale i se změnami na návrh).

Mimo právních účinků schválené územně plánovací dokumentace pro případnou její „nižší úroveň“ budou nadále její účinky nepochybně rozhodující pro individuální rozhodovací činnost příslušných správních orgánů v územním a stavebním řízení (resp. jen stavebním řízení tam, kde by požadavky jinak kladené na územní řízení byly konzumovány regulačním plánem – což považuji za racionální).

S tím potom souvisí i případný režim změn rozhodnutí v návaznosti na změny územně plánovací dokumentace. V tomto případě bych se klonil k řešení, které by v zájmu právní jistoty účastníků správního řízení přicházelo v úvahu skutečně jen zcela výjimečně, a pro tyto případy bych doporučoval bezprostřední přezkoumatelnost soudem.

ZOBECŇUJÍCÍ ZÁVĚR

Cílové řešení musí nutně zohledňovat v první řadě platnou ústavně právní úpravu, respektovat ústavně právně a následně i zákonně provedenou dělbu působnosti mezi jednotlivými formami a úrovněmi veřejné správy a sledovat systémové vazby právního prostředí.

Přes mocensky podmíněnou veřejnoprávní orientaci předmětné právní úpravy bude třeba v úpravě výrazněji vyjádřit nejenom význam podílu veřejnosti na řešení předmětných otázek, ale zejména transparentnější režim záruk zákonnosti, stran ústavně právně upravených a garantovaných soukromých práv dotčených subjektů.

Úprava příslušného procedurálního režimu by měla jít na možnou hranici „jednoduchosti“ a úprava právních účinků schválené územně plánovací dokumentace, resp. úprava jejich projevu pak na možnou míru „srozumitelnosti na první pohled“ a současně možnou míru respektování subjektivních práv dotčených subjektů.