

INVESTOR A ÚZEMNÍ PLÁNOVÁNÍ

KATEŘINA ČERVENÁ

Právnická fakulta Masarykovy univerzity, Česká republika

Abstrakt v rodném jazyce

Príspevek je zaměřen na roli investora během územního plánování. Podrobně je popsán průběh tvorby územního plánu a postavení investora při jeho tvorbě. Závěr je věnován vztahu investora a veřejnosti, která se podílí na procesech územního plánování.

Klíčová slova v rodném jazyce

Investor, územní plánování, obec.

Abstract

The contribution focuses the role of the developer during the town planning. Creation of the town planning and the status of the developer during the creation is described in detail. The end is dedicated to the relationship between the developer and the public, which is participating on the processes of town planning.

Key words

Developer, town planning, town.

1. ÚZEMNÍ PLÁNOVÁNÍ¹

Význam územního plánování² v dnešní době nelze podceňovat. Jedná se o klíčový prvek rozvoje území. Jeho význam je dán tím, že podoba územního plánování v konečném důsledku ovlivní vzhled okolního prostředí a promítne se tak i do fungování složek životního prostředí. Z toho samozřejmě vyplývá, že ovlivňuje život každého, kdo v daném území žije. Svým zaměřením je tedy územní plánování určeno pro tvorbu udržitelného rozvoje a s určitými zkušenostmi je možno přímo z nich „vyčíst (anebo spíše vycítit) trendy budoucího umrtvování či rozvoje obcí nebo jejich částí“³. Územní plánování má totiž nejen svou technickou a administrativní stránku, ale může mít i některé sociálně nepříznivé dopady na širší nebo užší okruh společnosti. Navíc, i když je možno územní plány měnit, jejich působení má dlouhodobé následky.⁴ Vyjádřil se k tomu mimo jiné i Veřejný ochránce práv v jedné ze svých závěrečných zpráv⁵: „Následky pochybení a nezvládnutí procesu územního plánování

¹ Červená, K. Investor a životní prostředí: diplomová práce. Brno. Masarykova univerzita v Brně, právnická fakulta, 2008, 80.

² Platnou právní úpravu územního plánování nalezneme v zákoně č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu. S územním plánováním mají také úzkou souvislost zákon č. 184/2006 Sb., o odnětní nebo omezení vlastnického práva k pozemku nebo ke stavbě (zákon o vyvlastnění) a zákon č. 186/2006 Sb. o změně některých zákonů souvisejících s přijetím stavebního zákona a zákona o vyvlastnění

³ Kubiš, K. Co je to dobrý územní plán [citováno 20. ledna 2008]. Dostupný z: <http://209.85.135.104/search?q=cache:8nUQSgE7IFUJ:www.uur.cz/images/publikace/uur/2002/2002-03/07.pdf+co+je+to+dobr%C3%BD+%C3%BAzemn%C3%AD+pl%C3%A1n%3F&hl=cs&ct=clnk&cd=1&gl=cz&client=firefox-a>.

⁴ Andrlé, A. Územní plánování na počátku 21. století. Urbanismus a územní rozvoj, ročník III., číslo 4/2000.

⁵ Veřejný ochránce práv, Souhrnná zpráva o činnosti veřejného ochránce práv za rok 2005. Brno: Masarykova univerzita, 2006, s. 34.

se projeví s časovým zpožděním, po velmi dlouhou dobu však negativním způsobem determinují území...“

2. INVESTOR A ÚZEMNÍ PLÁNOVÁNÍ

Nyní bych zaměřila svou pozornost na souvislost územního plánování a působení investorů. Investoři se zaměřují zejména na ovlivňování územní plánu. Dagmar Saktorová, referentka pro územní plánování z Moravskoslezského kraje, tvrdí: „Krajský úřad pořizuje ... zásady územního rozvoje. Požadavky developerů se však zaměřují na změny územních plánů obcí...“⁶ To ale neznamená, že svůj vliv investoři neuplatňují i na jiné nástroje územního plánování jako jsou např. zásady územního rozvoje, kterými mohou být „hájeny např. významné plochy průmyslových zón“⁷. Protože však investoři působí nejvíce v oblasti obcí, zaměřím se dále pouze na problematiku územního plánu.

2.1 INVESTOR A ÚZEMNÍ PLÁN

Investor při pořizování územního plánu hraje největší roli v úvodní fázi celého procesu. O zahájení procesu pořizením územního plánu rozhoduje zastupitelstvo obce. Může tak učinit vlastního podnětu, zákon však umožňuje rozhodnout o pořizením územního plánu na návrh buď orgánu veřejné správy, občana obce, nebo osoby, která na území obce vlastní pozemky⁸. Investory je možno zahrnout nejčastěji právě do posledně zmiňované skupiny osob⁹.

Rozlišení, zda je územní plán pořizován z vlastního podnětu případně na návrh jiných subjektů, je podstatné pro otázku úhrady nákladů na pořizením územního plánu. Ustanovení §45 stavebního zákona, které stanovuje pravidla pro úhradu nákladů, řeší zejména případy, kdy územní plán pořizuje na žádost obce úřad územního plánování¹⁰. Náklady spojené s projednáním plánu hradí pořizovatel¹², náklady na pořizením mapových podkladů hradí obec, která o pořizením rozhodla¹³. Náklady na zpracování územního plánu projektantem taktéž hradí tato obec.

Pro postavení investora je důležité ustanovení §45 odst. 4., které obci umožňuje v případě změny územního plánu vyvolané pouze pro potřebu investora podmínit jeho pořizením úhradou nákladů na jeho zpracování a na zpracování mapových podkladů. V této souvislosti je třeba zdůraznit, že ač je investor (zákon jej nazývá navrhovatelem) povinen zaplatit náklady na pořizením územního plánu, neznamená to, že bude územní plán vypadat podle jeho požadavků.

⁶ Ziková, L. Územní plánování očima odborníků. [citováno 23. ledna 2008] http://bydleni.lidovky.cz/home-legislativa.asp?c=A070313_151542_home-legislativa_byt

⁷ Tamtéž

⁸ Případně disponuje jinými obdobnými právy k pozemkům nebo stavbám.

⁹ Není však vyloučeno, aby na území obce prováděla investiční činnost i samotná obec případně občan obce.

¹⁰ § 45 řeší také situaci, kdy je územní plán vyvolán potřebou vyplývající ze zásad územního rozvoje. V tomto případě hradí náklady kraj.

¹¹ Doležal, J. a kol. Nový stavební zákon v teorii a praxi. Praha: Linde Praha, a.s., 2006, s. 111.

¹² § 2 odst. 2 písm. a) stavebního zákona: Pořizovatelem se rozumí „příslušný obecní úřad, krajský úřad, Ministerstvo pro místní rozvoj (dále jen „ministerstvo“) nebo Ministerstvo obrany, který pořizuje územně plánovací podklady, územně plánovací dokumentaci, vymezení zastavěného území nebo politiku územního rozvoje“.

¹³ § 45 odst. 3 stavebního zákona však umožňuje dohodnout se jinak.

Pořizování územního plánu je totiž výsledkem dlouhého procesu, během kterého dochází k dohodám¹⁴ a kompromisům, a který obec může ovlivnit pouze částečně.¹⁵

Ustanovení §46 upravuje náležitosti návrhu na pořízení územního plánu a postup po podání návrhu. Návrh musí obsahovat identifikační údaje navrhovatele a uvedení jeho práv k pozemkům nebo stavbám na území obce. Jeho součástí jsou údaje jak o současném využití ploch, tak údaje o navrhovaných změnách a důvody pro tyto změny. Navrhovatel musí již v návrhu sám navrhnout, jak budou hrazeny náklady na pořízení územního plánu.

Ač tato povinnost nevyplývá přímo ze zákona přikládá navrhovatel k návrhu vedle důvodů pro pořízení změny územního plánu alespoň vypracované studie, aby bylo zřejmé, jaká změna v území je navrhována.

Návrh je podáván u obce, pro kterou se plán pořizuje. Po převzetí návrhu pořizovatelem jej tento posoudí z hlediska úplnosti a souladu s právními předpisy¹⁶. Pro případné nedostatky návrhu je stanovena lhůta pro jejich odstranění. Pokud ve lhůtě navrhovatel nedostatky neodstraní, návrh bude odmítnut. Jestliže však návrh všechny náležitosti obsahuje, pořizovatel posoudí, zda - li jsou v souladu s právními předpisy. Pokud návrh obsahuje „vymezení nových zastavitelných ploch, musí být posouzení zaměřeno i na prokázání nemožnosti využít již vymezené zastavitelné plochy v porovnání s reálnou potřebou vymezených nových zastavitelných ploch“¹⁷.

Po posouzení návrhu jej předloží pořizovatel i se svým stanoviskem k rozhodnutí zastupitelstvu obce, které rozhodne o tom, zda bude územní plán pořizován nebo ne. Zde je opět nutné zdůraznit, že investor nemá i přes splnění veškerých náležitostí návrhu na pořízení územního plánu právní nárok. Je vždy na zastupitelstvu obce, „aby návrh komplexně posoudilo a rozhodlo o jeho vhodnosti.“

2.2 DALŠÍ POSTUP PŘI POŘIZOVÁNÍ ÚZEMNÍHO PLÁNU

Během procesu pořizování územního plánu, který následuje po souhlasném rozhodnutí zastupitelstva, má investor možnost ovlivnit podobu územního plánu v rámci konaných veřejných projednávání, a v situacích, kdy má jako každý možnost uplatnit své připomínky, případně kdy jako vlastník pozemků může vznášet námítky.

Pořizovatel ve spolupráci s určeným zastupitelem zpracovává návrh **zadání územního plánu**. Návrh zadání je po zpracování zveřejněn, je do něj umožněno nahlížení a je rozeslán dotčeným orgánům, sousedním obcím a krajskému úřadu. Každý má poté možnost uplatnit k zadání připomínky a dotčené orgány a krajský úřad uplatňují své požadavky na obsah. Dotčené orgány mohou také vznést požadavek na vyhodnocení vlivů územního plánu na životní prostředí. Pokud jej vnesou, případně nevyloučí významný vliv na evropsky významnou lokalitu či ptačí oblast, pořizovatel uvede v návrhu zadání požadavek na

¹⁴ Např. k „dohodám s dotčenými orgány o konkretizaci ochrany veřejných zájmů“. Doležal, J. a kol. Nový stavební zákon v teorii a praxi. Praha: Linde Praha, a.s., 2006, s. 108.

¹⁵ Doležal, J. a kol. Nový stavební zákon v teorii a praxi. Praha: Linde Praha, a.s., 2006, s. 111.

¹⁶ § 46 odst. 2 stavebního zákona.

¹⁷ Doležal, J. a kol. Nový stavební zákon v teorii a praxi. Praha: Linde Praha, a.s., 2006, s. 112.

vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území¹⁸. Na základě uvedených požadavků a podnětů je návrh zadání upraven a předložen ke schválení zastupitelstvu obce, pro kterou je územní plán pořizován.

Zastupitelstvo může v zadání schválit zpracování **konceptu územního plánu** ověřujícího variantní řešení územního plánu. Pokud je tak stanoven v zadání územního plánu, je zpracováno vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území, jehož součástí je také posouzení vlivů územního plánu na životní prostředí. Jedná se o tzv. proces SEA¹⁹ podle zákona o posuzování vlivů na životní prostředí²⁰. Proces posuzování územního plánu však probíhá specificky. Zákon o posuzování vlivů na životní prostředí stanovuje, že pro posuzování územních plánů se použije právní úprava ve stavebním zákoně a ze zákona o posuzování vlivů se použije jen ustanovení § 10i. V praxi to znamená, že veškeré lhůty a postupy se řídí stavebním zákonem.

Součástí vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území může také být posouzení vlivů na evropsky významnou lokalitu nebo ptačí. Jestliže toto stanovisko vlivů na životní prostředí stanoví, že územní plán má negativní vliv na území evropsky významné lokality nebo ptačí oblasti²¹ a neexistuje alternativní řešení s menším negativním vlivem nebo bez něj, lze územní plán přijmout jen z naléhavých důvodů převažujícího veřejného zájmu. Zároveň musí být přijata kompenzační opatření.

O konceptu územní plánu se koná veřejné projednání. Po veřejném projednání má každý možnost uplatnit své připomínky, vlastníci pozemků a staveb dotčených návrhem veřejně prospěšných staveb, veřejně prospěšných opatření a zastavitelných ploch a zástupce veřejnosti mohou uplatnit své námítky, dotčené orgány uplatňují svá stanoviska, sousední obce mohou uplatnit své připomínky z hlediska využití navazujícího území a krajský úřad sdělí své stanovisko s podmínkami pro zajištění koordinace využívání území²². Na základě výsledku projednání konceptu územního plánu je zpracován **návrh pokynů pro zpracování návrhu územního plánu**, včetně návrhu rozhodnutí o výběru výsledné varianty řešení.²³ V odůvodnění návrhu pokynů je uvedeno zejména odůvodnění zvolené varianty řešení, vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj, vyhodnocení souladu s uplatněnými stanovisky a zohlednění uplatněných námitek a připomínek.

Na základě schváleného zadání územního plánu nebo schválených pokynů pro zpracování návrhu územního plánu je zpracován **návrh územní plánu**. Pokud zadání obsahuje

¹⁸ Dle § 19 odst. 2 stavebního zákona se vyhodnocením vlivů na udržitelný rozvoj myslí, vyhodnocení vlivů „na vyvážený vztah územních podmínek pro příznivé životní prostředí, pro hospodářský rozvoj a pro soudržnost společenství obyvatel území“. Jeho součástí je posouzení vlivů na životní prostředí posouzení vlivu na evropsky významnou lokalitu nebo ptačí oblast, pokud orgán ochrany přírody svým stanoviskem takovýto vliv nevyloučil.

¹⁹ Proces SEA je procesem posuzování vlivů koncepce na životní prostředí podle § 10a a násl. zákona o posuzování vlivů na životní prostředí.

²⁰ Zákon č. 100/2000 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí), ve znění pozdějších předpisů.

²¹ Které nebyly předmětem posouzení vydaných zásad územního rozvoje.

²² Krajský úřad může taktéž ve svém stanovisku k vyhodnocení vlivů na životní prostředí stanovit, že územní plán má negativní vliv na území evropsky významné lokality nebo ptačí oblasti, který nebyl předmětem posouzení vydaných zásad územního rozvoje z hlediska těchto vlivů. V tomto případě se postupuje podle § 37 odst. 5 obdobně.

²³ § 49 stavebního zákona.

požadavek na jeho zpracování a zároveň nebyl již součástí konceptu územního plánu, obsahuje návrh územního plánu vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území. Pro obsah a zpracování vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území v této fázi platí totéž jako pro toto vyhodnocení, jež je součástí konceptu (viz výš). Je-li tedy vyžadováno posouzení vlivů územního plánu na životní prostředí, zákona o posuzování vlivů na životní prostředí se použije pouze omezeně. Nepoužijí se např. ustanovení o zveřejňování a veřejném jednání před vydáním stanoviska k posouzení vlivů územního plánu na životní prostředí. Veřejné jednání se tak nekoná. Veřejnost se tak o průběhu a výsledku posuzování vlivů dozví až během zveřejnění návrhu územního plánu.

O návrhu územního plánu se koná společně jednání, po kterém mohou dotčené orgány uplatnit svá stanoviska a sousední obce uplatnit své připomínky²⁴. Návrhu územního plánu posuzuje po jeho projednání i krajský úřad²⁵. Pokud však ve stanovené lhůtě své stanovisko nesdělí, platí, že s návrhem souhlasí.

Dále v procesu pořizování územního plánu následuje „řízení o územním plánu“²⁶. Jedná se o „modifikované řízení o vydání opatření obecné povahy podle ustanovení § 172 a násl. správního řádu“²⁷. O návrhu územního plánu se koná veřejné projednání. Nejpozději při tomto projednání může kdokoliv vznést své připomínky a „vlastníci pozemků a staveb dotčených návrhem veřejně prospěšných staveb, veřejně prospěšných opatření a zastavitelných ploch a zástupce veřejnosti“²⁸ mohou vznést své námitky. Dotčené orgány na závěr veřejného projednání uplatní k těmto připomínkám a námitkám svá stanoviska. Výsledky ústního jednání jsou následně vyhodnoceny a je zpracován návrh rozhodnutí o uplatněných námitkách. Může také dojít k úpravě návrhu územního plánu.²⁹ Pořizovatel zpracovává odůvodnění územního plánu, ve kterém musí být zahrnut výsledek přezkoumání územního plánu³⁰, vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území, stanovisko krajského úřadu, vyhodnocení účelného využití zastavěného území a vyhodnocení potřeby vymezení zastavitelných ploch.

Návrh územního plánu spolu s jeho odůvodněním je předložen zastupitelstvu obce. To může návrh schválit, pokud s ním nesouhlasí, může jej zamítnout nebo vrátit k novému projednání. Po schválení vydání formou opatření obecné povahy a po nabytí účinnosti tohoto opatření obecné povahy, se stává závazným pro rozhodování v území.

²⁴ „Pokud krajský úřad ve svém stanovisku k vyhodnocení vlivů na životní prostředí stanoví, že územní plán má negativní vliv na území evropsky významné lokality nebo ptačí oblasti, který nebyl předmětem posouzení vydaných zásad územního rozvoje z hlediska těchto vlivů, postupuje se podle § 37 odst. 5 obdobně, jestliže tak nebylo učiněno u konceptu územního plánu.“ § 50 odst. 4 stavebního zákona.

²⁵ § 51 stavebního zákona.

²⁶ § 52 stavebního zákona.

²⁷ Doležal, J. a kol. Nový stavební zákon v teorii a praxi. Praha: Linde Praha, a.s., 2006, s. 123.

²⁸ § 52 odst. 2 stavebního zákona.

²⁹ Zákon upravuje také situaci, kdy došlo k podstatné úpravě návrhu (§ 53 odst. 2 stavebního zákona), a kdy je nutné přepracování návrhu územního plánu (§ 53 odst. 3 stavebního zákona).

³⁰ Ten musí být podle § 53 odst. 4 stavebního zákona v souladu s politikou územního rozvoje a územně plánovací dokumentací vydanou krajem, s cíli a úkoly územního plánování, s dalšími požadavky právních předpisů a se stanovisky dotčených orgánů.

3. ZÁVĚREM

Ve všech procesech a řízeních, které se dotýkají životního prostředí existuje tendence v souladu s Aarhuskou úmluvou zapojovat do řízení ve větší míře veřejnost. Dochází tak k demokratizaci těchto procesů, což je považováno za jeden z prostředků, který vede k trvale udržitelnému rozvoji. Zapojování veřejnosti, zvláště pak občanských sdružení se zaměřením na ochranu přírody, je investory hodnoceno velmi negativně. Předpokládají, že tato sdružení mají pouze snahu zkomplikovat či zdržet investici. V tomto směru je velmi zajímavý názor, že účast veřejnosti jako taková není problémem. Veřejnost však dokáže využívat všech právních prostředků, které jim právo poskytuje³¹. Energie, kterou investor věnuje přípravě jednání s veřejností namísto stížnosti a snah o znemožnění její účasti, může být z dlouhodobého hlediska energií vynaloženou účelně. Ukazuje se, že investoři, kteří se snaží zapojit veřejnost do procesů sami a včas, jsou prozíraví³². Výhodou pro investora je například to, že se může včas připravit na případné námitky, jejichž řešení by mohlo v pozdějších fázích vést ke komplikovanějšímu a delšímu průběhu celého procesu.

Za jeden z předpokladů pro výkon kvalitní veřejné správy (nejen) na poli strategického plánování, do kterého můžeme zahrnout i přípravu územních plánů, je považována právě „dostatečná“ účast veřejnosti. Právní úprava obsažená ve stavebním zákoně zapojování veřejnosti umožňuje. V procesu tvorby územního plánu je možné se zapojit pomocí připomínek a námitek k zadání³³, konceptu i návrhu územního plánu, koná se povinné veřejné jednání. Stále je však namítáno, že by veřejnost měla být zapojována „kvalitnější formou“. Jsou navrhovány např. neformální schůzky obyvatel obce s veřejností, informování pomocí brožur, regionálního tisku, místního rozhlasu. Důležité se jeví, aby veřejné jednání bylo konáno ve vhodné dobu, aby se ho mohla zúčastnit veřejnost v co největší počtu. S podobnými návrhy nelze než souhlasit. Otázkou, kterou je však nutno si položit je, zda takové způsoby komunikace s veřejností zakotvovat v právní úpravě např. pomocí zákona. Je to vůbec možné? Nebo se jedná o prostředky, kterými by byly naplněny principy dobré správy, ale které kvůli své specifické povaze není možné právně ošetřit?

Další problematikou bodem územního plánování je změna územních plánů na návrh investorů. I veřejný ochránce práv se v jedné ze svých závěrečných zpráv vyjádřil, že dochází k účelovým a nekoordinovaným změnám územních plánů na objednávku investorů, které mohou negativním způsobem ovlivnit nejen vzhled prostředí a fungování jeho složek³⁴. S tímto je zřejmě nutné souhlasit. Zároveň je však potřeba dodat, že vydání územních plánů je plně v rukou obce. Rozhoduje o něm zastupitelstvo. To tedy má prostředky, jak ovlivnit podobu územního plánu. Jak však zajistit, aby zastupitelé nepodléhali tlakům developerů? Je to možné pomocí zákona? Nebo lze odpovědné rozhodování zastupitelstva ovlivnit opět pouze jen tlakem veřejnosti a nesouhlas s jeho rozhodování vyjádřit ve volbách?

³¹ Pekárek, M. K některým právním aspektům vztahu investor – životní prostředí. In Sborník z konference „Moderní veřejná správa a ombudsman“, Brno: Masarykova univerzita v Brně, 2005, s. 128.

³² Rimmel, V. Veřejnost v procesu EIA. EIA Posuzování vlivů na životní prostředí, 2002, č. 1, s. 8.

³³ K zadání územního plánu je možno uplatňovat pouze připomínky.

³⁴ Veřejný ochránce práv, Souhrnná zpráva o činnosti veřejného ochránce práv za rok 2005. Brno: Masarykova univerzita, 2006, s. 34.

Literatura:

- Kubiš, K. Co je to dobrý územní plán [citováno 20. ledna 2008]. Dostupný z:
<http://209.85.135.104/search?q=cache:8nUQSgE7IFUJ:www.uur.cz/images/publikace/uur/2002/2002-03/07.pdf+co+je+to+dobr%C3%BD+%C3%BAzemn%C3%AD+pl%C3%A1n%3F&hl=cs&ct=clnk&cd=1&gl=cz&client=firefox-a>.
- Andrlé, A. Územní plánování na počátku 21. století. Urbanismus a územní rozvoj, ročník III., číslo 4/2000.
- Veřejný ochránce práv, Souhrnná zpráva o činnosti veřejného ochránce práv za rok 2005. Brno: Masarykova univerzita, 2006.
- Ziková, L. Územní plánování očima odborníků. [citováno 23. ledna 2008]
http://bydleni.lidovky.cz/home-legislativa.asp?c=A070313_151542_home-legislativa_byt
- Doležal, J. a kol. Nový stavební zákon v teorii a praxi. Praha: Linde Praha, a.s., 2006, 703 s., ISBN 8072016261, .
- Pekárek, M. K některým právním aspektům vztahu investor – životní prostředí. In Sborník z konference „Moderní veřejná správa a ombudsman“, Brno: Masarykova univerzita v Brně, 2005.
- Rimmel, V. Veřejnost v procesu EIA. EIA Posuzování vlivů na životní prostředí, 2002, č. 1, s. 8.
- Červená, K. Investor a životní prostředí: diplomová práce. Brno. Masarykova univerzita v Brně, právnická fakulta, 2008, 80.

Kontaktní údaje na autora – email:

katerina.cervena@centrum.cz