

## Územně plánovací dokumentace na regionální úrovni

### Spatial Planning Documentation at Regional Level

Jan Cihlář

#### Abstract:

Spatial planning documentation is a basic and binding tool for guiding development in the territory and decision-making in the territory. Spatial planning documentation prepared for the entire territory of the Czech Republic - the territorial development plan - and the territory of individual regions - the principles of territorial development plan - play a key role in this; these set the initial framework for follow-up spatial planning activities of municipalities. By their nature, which is defined by legislation through a hierarchy of spatial planning documentation, these are conceptual tools, which correspond to their scale of processing and level of detail. Both of these spatial planning documentation must not contain details belonging to the master plan, regulatory plan or subsequent decision, otherwise there would be unreasonable (disproportionate) interference in the independent competence of municipalities, and thus a fundamental violation of the principle of subsidiarity in cases falling within their competence.

In the light of the given issue, it is appropriate to ask the question whether these theoretical starting points and other statutory requirements and guidelines are applied in practice, respectively applicable. By deciphering this question, it is then possible to assess whether the territorial development plan and principles of territorial development really represent conceptual tools that provide the state, regions, municipalities and eligible investors with sufficient legal certainty and flexibility to coordinate and implement private and public interests (especially by transport and technical infrastructure), or these are rigid tools that are not able to respond flexibly to current demands for land use change. In the second case, there is a potential for a reduction in the possibility of effective direction of development in the territory and poorer coordination of spatial planning activities of municipalities, which is in fact dependent on the superior, and at the same time make the decision of the relevant administrative authorities more difficult. However, the ability to effectively direct the development of the territory is an elementary feature of advanced societies and a basic prerequisite for meeting the goals of sustainable development.

#### Keywords:

transport and technical infrastructure, sustainable development, spatial planning documentation, spatial planning

CIHLÁŘ, Jan (2021). Územně plánovací dokumentace na regionální úrovni.

In: KUGL, Jiří, ed. *Člověk, stavba a územní plánování 15*. ČVUT v Praze, Fakulta stavební. pp. 228–242. ISBN 978-80-01-07049-9. ISSN 2336-7687.

Článek je licencován pod licencí Creative Commons BY-NC-ND 4.0 (Uvedte autora-Neužívejte komerčně-Nezpracovávejte 4.0 Mezinárodní). Licenční podmínky: <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.cs>

## 1 Úvod

Územně plánovací dokumentace představuje základní a závazný nástroj pro usměrňování rozvoje v území a rozhodování v území. Klíčovou roli přitom hrají zejména územně plánovací dokumentace zpracovávané pro celé území České republiky – územní rozvojový plán – a území jednotlivých krajů – zásady územního rozvoje; tyto stanovují výchozí rámec pro navazující územně plánovací činnost obcí. Ze své povahy, která je definována právní úpravou prostřednictvím hierarchie územně plánovacích dokumentací, se jedná o koncepční nástroje, čemuž odpovídá jejich měřítko zpracování a míra podrobnosti. Obě tyto územně plánovací dokumentace nesmí obsahovat podrobnosti náležející svým obsahem územnímu plánu, regulačnímu plánu nebo navazujícím rozhodnutím, jinak by došlo k nedůvodnému (nepřiměřenému) zásahu do samostatné působnosti obcí, a tedy zásadnímu narušení principu subsidiarity v případech, které spadají do jejich kompetence.

Ve světle dané problematiky je na místě klást si otázku, zda tato teoretická východiska a další zákonem stanovené požadavky a mantinely jsou v praxi aplikované, resp. aplikovatelné. Rozklíčováním této otázky je následně možno zhodnotit, zda územní rozvojový plán a zásady územního rozvoje svým soudobým pojetím skutečně představují koncepční nástroje, které poskytují státu, krajům, obcím i oprávněným investorům příslušných záměrů dostatek právní jistoty a flexibility pro koordinaci a realizaci soukromých a veřejných zájmů (zejména dopravní a technické infrastruktury), nebo se jedná o nástroje rigidní, které nejsou schopny flexibilně reagovat na aktuální požadavky na změny využití území. V druhém případě pak potenciálně může dojít ke snížení možnosti efektivního usměrňování rozvoje v území a horší koordinaci územně plánovací činnosti obcí, která je na té nadřazené fakticky závislá, a zároveň ke ztížení rozhodování příslušných správních orgánů. Schopnost efektivně usměrňovat rozvoj území je však přitom elementárním znakem vyspělých společností a základním předpokladem k naplňování cílů udržitelného rozvoje území.

## 2 Územní plánování v České republice

Územní plánování v České republice prošlo v posledních dekádách řadou výrazných změn, které celkově změnily jeho pojetí. Obecně lze předpokládat, že tento trend bude do budoucna pokračovat a obor územního plánování se bude nadále dynamicky rozvíjet a budou na něj kladeny vysoké nároky, zejména na reflektování aktuálních celospolečenských požadavků na výstavbu, účelné využití území, ochranu hodnot a vytváření předpokladů pro udržitelný rozvoj území. Je důležité, aby orgány státní správy, resp. orgány vykonávající na svém území přenesený výkon státní správy, byly na tyto změny připraveny a schopny je rychle a účinně implementovat do právních předpisů a následně provádět aktualizace příslušných nástrojů územního plánování. K tomu je nezbytná součinnost jednotlivých samospráv, jelikož o pořízení zásad územního rozvoje rozhoduje v samostatné působnosti zastupitelstvo kraje a o pořízení územního plánu rozhoduje v samostatné působnosti zastupitelstvo obce. Územní plánování v pojetí České republiky tak představuje jakýsi smíšený systém založený na principu sdílené odpovědnosti, kdy pro naplňování a dosažení jeho cílů a úkolů je nezbytná dlouhodobá bilaterální spolupráce mezi státní správou a samosprávou. Jedině tak jsme jako stát schopni zůstat konkurenceschopnými nejen v regionu střední Evropy.

Klíčovým nástrojem územního plánování, definovaným v zákoně č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, (dále též „stavební zákon“), je územně plánovací dokumentace – základní a **závazný nástroj pro usměrňování rozvoje v území a rozhodování v území**. Svou povahou se řadí k nejvýznamnějším dokumentům veřejné správy. Největší pozornost v rámci výzkumu

je zaměřena na regionální úroveň, která stanovuje výchozí rámec územního rozvoje pro základní územní samosprávné celky – obce. Jednotlivé druhy územně plánovací dokumentace totiž fungují na principu nadřazenosti, resp. závaznosti.

### 2.1 Princip nadřazenosti

Hierarchie územně plánovacích dokumentací je stanovena stavebním zákonem, který rovněž stanoví jejich závaznost vůči sobě. Z logiky věci vyplývá, že absolutní prioritu na poli územního plánování v obecné rovině má stát, kterému jsou podřízeny kraje. Následují obce, které musí respektovat jak státní, tak krajské záměry, vymezené v územně plánovacích dokumentacích na těchto úrovních. Český systém závaznosti nadřazené územně plánovací dokumentace plně odpovídá praxi v jiných státech EU, přestože jednotlivé přístupy k problematice územního plánování a využití území, resp. navazujícího rozhodování v území, se v těchto státech poměrně zásadním způsobem liší.



obr. 1 – Hierarchie územně plánovacích dokumentací v České republice

### 2.2 Flexibilita

Územní plánování jako multioborová disciplína spojuje dohromady mnoho subjektů ať již z veřejného či soukromého sektoru, které se při sledování svých zájmů podílejí na územním rozvoji. V důsledku nových strategií, koncepcí a požadavků na změny využití území je nezbytné, při dodržování principů udržitelného rozvoje, neustále aktualizovat a měnit územně plánovací dokumentace a vytvářet tak podmínky pro kontinuitu územního rozvoje.

Ve své podstatě se jedná o nikdy nekončící proces, který se stále dokola opakuje. Základním předpokladem efektivního fungování tohoto procesu je existence nástroje pro rozhodování v území, v tomto případě územně plánovací dokumentace, jehož výklad bude nezpochybnitelný bez ohledu na příslušnost ke konkrétnímu územnímu samosprávnému celku a který bude zejména schopen flexibilně reagovat na aktuální požadavky na změny využití území. Otázkou však je, zda požadavky vyplývající ze stávající české legislativy dostatečným způsobem vytvářejí předpoklady pro zdravé, efektivní a zejména koordinované fungování systému územně plánovacích dokumentací, resp. zda dostatečně usměrňují a stanovují pravidla jejich pořízení, zpracování a praktické využívání.

## 3 Základní východiska

Pro výzkum v oblasti územně plánovacích dokumentací na regionální úrovni zaměřeným na jejich systém, hierarchizaci, obecné principy a srovnání s vybranými státy Evropské Unie je klíčovým aspektem jednak průběžné studium odborné literatury, právních předpisů, metodických návodů a judikatury jak krajských soudů, tak i Nejvyššího správního soudu, územně plánovacích nástrojů v České republice i zahraničí, jednak územně plánovací projekční praxe, díky které lze přímo sledovat a vyhodnocovat soudobé trendy v územně plánovací činnosti, účastnit se přímých jednání s pořizovateli, zástupci ústředního orgánu územního plánování, dotčených orgánů, oprávněnými investory, starosty obcí a v neposlední řadě i s veřejností. Obě tyto roviny – teoretická i praktická – mají stejně důležitý význam pro správné pochopení systému pořizování a uplatňování územně plánovacích dokumentací.

### 3.1 Teoretická východiska

Základ výzkumu v teoretické rovině představují právní předpisy, zejména stavební zákon a jeho prováděcí vyhláška č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a způsobu evidence územně plánovací činnosti, ve znění pozdějších předpisů. Prostřednictvím stavebního zákona lze definovat základní pojmy pro účely výzkumu a popsat současný systém územně plánovacích dokumentací v České republice. Zcela neopominutelným podkladem je rovněž předchůdce současného stavebního zákona, kterým je dnes již neplatný zákon č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), který byl od 1. 1. 2007 nahrazen zákonem č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu. Jelikož všechny územně plánovací dokumentace se vydávají formou opatření obecné povahy, je spolu se stavebním zákonem základním právním předpisem i zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.

V návaznosti na stavební zákon jsou klíčovými právní předpisy definující územně správní členění České republiky a rozsah samostatné působnosti územních celků. Současné územně plánovací dokumentace (vyjma regulačního plánu) jsou totiž striktně prostorově ohraničeny správními hranicemi příslušných územních celků a při jejich pořízení nelze přesáhnout jejich administrativní hranice.

Územně plánovací činnost má dále přesah do právních předpisů, zejména oborového charakteru (vodní zákon<sup>1</sup>, energetický zákon<sup>2</sup>, zákon o ochraně přírody a krajiny<sup>3</sup>, zákon o ochraně zemědělského půdního fondu<sup>4</sup>, zákon o posuzování vlivů na životní prostředí<sup>5</sup>, liniový zákon<sup>6</sup> ad.).

Výraznou roli v teoretické rovině mají rozsudky krajských soudů a Nejvyššího správního soudu, který rozhoduje o kasačních stížnostech na rozhodnutí krajských soudů, ve věcech přezkumu územně plánovacích dokumentací. Judikatura obecně zpřesňuje mantinely územního plánování jako celku a jejím prostřednictvím je zajišťována jednota nejen při pořizování územně plánovacích dokumentací.

1 Zákon č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon), ve znění pozdějších předpisů

2 Zákon č. 458/2000 Sb., o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích a o změně některých zákonů (energetický zákon), ve znění pozdějších předpisů

3 Zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů

4 Zákon č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu, ve znění pozdějších předpisů

5 Zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí), ve znění pozdějších předpisů

6 Zákon č. 416/2009 Sb., o urychlení výstavby dopravní, vodní a energetické infrastruktury a infrastruktury elektronických komunikací (liniový zákon), ve znění pozdějších předpisů

Dalším významným zdrojem jsou územně plánovací dokumentace odpovídající regionální úrovni vybraných států Evropské Unie. Významným podkladem v tomto směru je srovnávací analýza systémů územního řízení a územního plánování v Evropě – *COMPASS – Comparative Analysis of Territorial Governance and Spatial Planning Systems in Europe, Applied Research 2016-2018* – provedena v rámci v rámci programu ESPON 2020 Cooperation Program (EPSON, 2018). Komplexní rešerše systému, hierarchizace a obecných principů územně plánovacích dokumentací v jiných státech tvoří základ pro nezbytnou komparaci s českým systémem a identifikaci jednotlivých disparit, resp. slabých míst.

Z hlediska odborné literatury je potřeba konstatovat, že soudobá problematika procesu pořízení a uplatňování územně plánovacích dokumentací na regionální úrovni zůstává poněkud stranou zájmu. Většina knih či publikací je orientovaná na obecné principy územního plánování, regionální rozvoj, strategické plánování či problematiku udržitelného rozvoje území.

V České republice zároveň dosud nebyl proveden žádný výzkumný projekt, který by se věnoval tématu územně plánovacích dokumentací na regionální úrovni. Klíčovým projektem, k jehož závěrům se výzkum může vymežit, je tedy primárně výše citovaný aplikovaný výzkum COMPASS.

### 3.2 Praktická východiska

Pro účely výzkumu mají nezastupitelnou úlohu autorovy osobní zkušenosti z několikaleté projekční praxe v oboru územního plánování. V průběhu 8 let se autor aktivně podílel na tvorbě územně plánovacích dokumentací krajů i obcí, vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území, územně plánovacích podkladů či odborných metodik.

Ve vztahu k tématu výzkumu jsou klíčové zejména zkušenosti se zpracováním a projednáním zásad územního rozvoje, resp. jejich aktualizací, které před zavedením územního rozvojového plánu od 1. 1. 2021 představovaly nejvyšší stupeň územně plánovací dokumentace pořizované pro celé území kraje a lze je tak právem považovat za klíčový nástroj územního plánování na regionální úrovni. V rámci projekční praxe se autor podílel na zpracování více než 20 aktualizací zásad územního rozvoje a od roku 2021 také na zpracování nového druhu územně plánovací dokumentace – územního rozvojového plánu.

## 4 Vývoj územně plánovacích dokumentací na území České republiky

Pro účely výzkumu v oblasti územně plánovacích dokumentací je nezbytné sumarizovat jejich historický vývoj na území České republiky.

Po roce 1989 nastaly změny v územním plánování i v jeho legislativě, aby odpovídala jednak novým společenským podmínkám, změnám v postavení nového systému samospráv a také odrážela postupné začleňování země do společného evropského prostoru.

Stavební zákon z roku 1976<sup>7</sup> postupně doznal téměř dvacet novel a změn, které se týkaly mj. změn v hierarchizaci a počtu druhů územně plánovacích dokumentací, přičemž za zmínku stojí zejména jejich redukce, kdy z devíti druhů se postupem času staly pouze tři (JIRÁSEK, 2014).

<sup>7</sup> Zákon č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)

Stupně ÚPD	Měřítko	Kategorie ÚPD		
		Územní prognóza (ÚPG)	Územní plán (ÚPN)	Územní projekt (ÚPJ)
Velký územní celek (VÚC)	1 : 100 000 1 : 50 000 1 : 25 000	ÚPG-VÚC	ÚPN-VÚC	ÚPJ-VÚC
Sídelní útvar (SÚ)	1 : 10 000 1 : 5 000	ÚPG-SÚ	ÚPN-SÚ	ÚPJ-SÚ
Zóna (Z)	1 : 2 000 1 : 1 000	ÚPG-Z	ÚPN-Z	ÚPJ-Z

tab. 1 – Struktura územně plánovacích dokumentací v letech 1976 – 1998

Území	Měřítko	Kategorie ÚPD		
		Územní plán velkého územního celku	Územní plán obce	Regulační plán
Území více obcí, popřípadě okresů	1 : 50 000 1 : 25 000 1 : 10 000	ÚPVÚC	-	-
Celé území obce nebo území více obcí	1 : 10 000 1 : 5 000	-	ÚPO	-
Část území obce nebo pro celé území obce	1 : 1 000 1 : 500	-	-	RP

Tab. 2 – Struktura územně plánovacích dokumentací v letech 1998 – 2006

Území	Měřítko	Kategorie ÚPD		
		Zásady územního rozvoje	Územní plán	Regulační plán
Celé území kraje	1 : 200 000 1 : 100 000 1 : 50 000	ZÚR	-	-
Celé území obce	1 : 10 000 1 : 5 000	-	ÚP	-
Část území obce	1 : 1 000 1 : 500	-	-	RP

tab. 3 – Struktura územně plánovacích dokumentací v letech 2007 – 2020

Území	Měřítko	Kategorie ÚPD			
		Územní rozvojový plán	Zásady územního rozvoje	Územní plán	Regulační plán
Celé území republiky	1 : 100 000	ÚRP	-	-	-
Celé území kraje	1 : 200 000 1 : 100 000 1 : 50 000	-	ZÚR	-	-
Celé území obce	1 : 10 000 1 : 5 000	-	-	ÚP	-
Část území obce	1 : 1 000 1 : 500	-	-	-	RP

tab. 4 – Struktura územně plánovacích dokumentací od roku 2021

Podle právní úpravy stavebního zákona platné do 30. 6. 1998 byly dle § 8 stanoveny tři kategorie územně plánovací dokumentace: územní prognóza, územní plán, územní projekt. Zároveň byly dle § 12 stanoveny tři stupně územně plánovací dokumentace, pro které se územně plánovací dokumentace zpracovává: velký územní celek, sídelní útvar, zóna.

Územně plánovací dokumentace velkého územního celku se zpracovávala pro území, na kterém bylo umístěno více sídelních útvarů, nebo pro velké území, ve kterém se uplatňovaly speciální zájmy (těžba, průmysl, zemědělství, rekreace apod.).

Územně plánovací dokumentace sídelního útvaru se zpracovávala pro celé území sídelního útvaru, včetně jeho zájmového území, pro seskupení sídelních útvarů a pro území střediska cestovního ruchu a rekreace. Sídelním útvarem byla každá jednotka osídlení, která tvořila uzavřený, od jiných jednotek osídlení prostorově oddělený útvar.

Územně plánovací dokumentace zóny se zpracovávala pro ucelené části sídelního útvaru, zejména pro jeho část průmyslovou, obytnou, centrální a historickou, a pro část rekreačního nebo krajinného celku, popřípadě pro celé území malého sídelního útvaru.

Po novele<sup>8</sup> stavebního zákona, účinné od 1. 7. 1998, došlo k avizované redukci počtu druhů územně plánovacích dokumentací z devíti na tři: územní plán velkého územního celku, územní plán obce, regulační plán. Rozsah území, pro která se jednotlivé druhy zpracovávaly, jsou uvedeny v Tabulce 2.

V souvislosti se zrušením zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), který byl od 1. 1. 2007 nahrazen zákonem č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), došlo k další změně v systému územně plánovacích dokumentací, byť jejich počet zůstal zachován. Nový stavební zákon definoval tyto druhy územně plánovacích dokumentací: zásady územního rozvoje, územní plán, regulační plán. Rozsah území, pro která se jednotlivé druhy zpracovávaly, jsou uvedeny v Tabulce 3.

Poslední a zcela zásadní změny doznal systém územně plánovacích dokumentací po novele<sup>9</sup> stavebního zákona účinné od 1. 1. 2021, která zavádí nový druh územně plánovací dokumentace – územní rozvojový plán. Od 1. 1. 2021 je systém územně plánovacích dokumentací nastavena následovně: územní rozvojový plán (stát), zásady územního rozvoje (kraj), územní plán (obec), regulační plán (část území obce nebo kraje).

Je otázkou, zda současně nastavený systém územně plánovacích dokumentací spolu s navazujícími zákonnými postupy při umístování a povolování staveb dostatečným způsobem reflektuje požadavky na rozvoj jednotlivých územních celků, resp. regionů.

8 Zákon č. 83/1998 Sb., kterým se mění a doplňuje zákon č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, a o změně a doplnění některých dalších zákonů

9 Zákon č. 403/2020 Sb., kterým se mění zákon č. 416/2009 Sb., o urychlení výstavby dopravní, vodní a energetické infrastruktury a infrastruktury elektronických komunikací, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony

## 5 Vybrané soudobé problémy územně plánovacích dokumentací

Současná zavedená územně plánovací praxe na regionální úrovni vykazuje v mnoha ohledech řadu problémů, a to jak v rovině pořizování územně plánovacích dokumentací, tak jejich následného uplatňování při usměrňování rozvoje v území. Není výjimkou, kdy proces pořizení územně plánovací dokumentace, resp. její aktualizace, se táhne i několik let. Za tu dobu však dochází k průběžným změnám v území, které však již předmětné územně plánovací dokumentace nejsou schopny operativně reflektovat. Tento proces se navíc prodlužuje v případech, kdy jeden záměr se dotýká správních území vícera krajů a je potřeba pořídit aktualizace více územně plánovacích dokumentací. Tímto logicky dochází ke snížení možnosti flexibilního usměrňování rozvoje v území a horší koordinaci územně plánovací činnosti obcí, která je na té regionální – nadřazené – fakticky závislá.

Není zřejmé, zda je tento stav dlouhodobě únosný a nejsou ohroženy obecné cíle územního plánování spočívající mj. v zajišťování předpokladů pro udržitelný rozvoj území soustavným a komplexním řešením účelného využití a prostorového uspořádání území či koordinaci veřejných a soukromých zájmů a rozvoji území.

Zcela zásadní otázkou potom zůstává, jakým směrem se bude ubírat současná územně plánovací praxe na regionální úrovni v souvislosti s přijetím zákona č. 403/2020 Sb., kterým se mění zákon č. 416/2009 Sb., o urychlení výstavby dopravní, vodní a energetické infrastruktury a infrastruktury elektronických komunikací, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony, který změnou stavebního zákona zavádí nový druh územně plánovací dokumentace – územní rozvojový plán, který se pořizuje pro celé území České republiky. Přičemž postavení politiky územního rozvoje, jakožto samostatného nástroje územního plánování, se nabytím účinnosti tohoto zákona nemění.

Přestože soudobých problémů územně plánovacích dokumentací by bylo možné identifikovat mnohem více, další kapitoly se podrobněji věnuje pouze dvěma vybraným.

## 6 Svázanost správními hranicemi územních celků

Po přijetí ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, a zavedením územní samosprávy (obce a kraje), se tyto územní celky staly plně zodpovědnými za rozvoj svého území na základě principu subsidiarity jako opaku předcházející dominující centralizace. Při přenesení práva a zodpovědnosti na nejnižší možnou úroveň v územním plánování v místním měřítku na obce a města nebo v rámci územního rozvoje regionů na samosprávu krajů se pochopitelně projeví i některé problémy.

Současné územně plánovací dokumentace (vyjma regulačního plánu) jsou striktně prostorově ohraničeny správními hranicemi příslušných územních celků a při jejich pořizení nelze přesáhnout jejich administrativní hranice, přestože koordinace územní i časová pro dlouhodobou koncepci rozvoje celého území je obvykle mnohem efektivnější a z hlediska využití společenských prostředků ekonomicky zajímavější. Pro problém optimálního využití území při územním rozvoji např. všeobecně exponovaných prostor či městských aglomerací nebyl již v legislativě zachován mezi územně plánovacími dokumentacemi žádný účinný nástroj (JIRÁSEK, 2014).

Existují totiž případy, kdy jedno území charakterizované společnými specifickými hodnotami anebo se specifickými problémy zasahuje do dvou či více územních samosprávních celků. V mnoha případech jsou tyto hodnoty a problémy mezinárodního a republikového významu. V takovém případě se v tomto území, které má jako celek totožný charakter bez ohledu na příslušnost k jednomu či druhému územnímu samosprávnému celku, rozhoduje dle územně plánovací dokumentace pořizené

příslušným územním samosprávným celkem. Tyto případy vyžadují však důslednou koordinaci územně plánovací činnosti těchto sousedních územních samosprávných celků. Z projekční praxe však vyplývá, že ne vždy se toto daří.

Typickým příkladem území, která jsou charakterizována společnými specifickými hodnotami anebo se specifickými problémy mezinárodního a republikového významu, jsou velkoplošná zvláště chráněná území, tedy území přírodovědecky či esteticky velmi významná a jedinečná, v nichž existuje zvýšený veřejný zájem na ochranu přírody, krajiny a krajinného rázu. Taková území se často rozkládají na území více krajů. Například Krkonošský národní park zasahuje do Libereckého a Královéhradeckého kraje, Národní park Šumava zasahuje do Plzeňského a Jihočeského kraje, Chráněná krajinná oblast Jeseníky zasahuje do území Olomouckého a Moravskoslezského kraje.



obr. 2 – Územní rozsah NP a CHKO Šumava přes území dvou krajů v České republice

Avšak nemusí se jednat výhradně o území přírodního charakteru. Dalšími příklady mohou být sídelní aglomerace se silnou koncentrací obyvatelstva a ekonomických aktivit, která mají rozvojový potenciál mezinárodního a republikového významu. I v tomto směru lze identifikovat konkrétní případy na území České republiky. Jedná se například o jedinečnou dvoujadernou sídelní aglomeraci Hradec Králové – Pardubice. Obě města jsou sice od sebe vzdálena pouze cca 15 km, přesto každé leží v jiném kraji (Královéhradecký, Pardubický).

Zcela typickým příkladem, kdy je nezbytná kooperace více krajů, je záměr v oblasti dopravní či technické infrastruktury, který je situován na území více krajů a je potřeba jeho implementace do zásad územního rozvoje všech těchto krajů, přičemž běžně jsou jednu a tu samou stavbu, resp. pro koridor vymezený pro její umístění, stanoveny různé požadavky na využití území, různá kritéria a podmínky pro rozhodování o možných variantách v ploše vymezeného koridoru a různé úkoly pro územní plánování. Tyto požadavky, kritéria, podmínky a úkoly mohou do jisté míry reflektovat problémy identifikované, konkrétním územím dané kraje, ale pakliže se liší v základních principech, nastává potenciální problém.

Otázkou je, zda ve výše uvedených případech jsou příslušné územně plánovací dokumentace (v tomto případě zásady územního rozvoje) schopny společně koordinovat rozvoj v těchto územích, když musí zároveň respektovat správní hranici kraje, resp. zda správní hranice kraje nebrání koordinovanému rozvoji těchto území.

Otázka opět úzce souvisí s problematikou územního plánování na regionální úrovni. Pokud je totiž na regiony pohlíženo jako na otevřené ekonomické systémy, lze předpokládat, že rozvojové impulsy mohou snadno „přeskočit“ z jednoho regionu do druhého (JEŽEK, 2014).

## 7 Pořízení územně plánovací dokumentace

Pořízení územně plánovací dokumentace na regionální úrovni, dle současně platných právních předpisů tedy zásad územního rozvoje, ovlivňuje řada faktorů. Tyto faktory lze pracovní rozdělit do dvou kategorií: **pevné a proměnné**.

**Pevnými faktory** se rozumí zejména lhůty pro jednotlivé správní úkony stanovené stavebním zákonem, popř. správním řádem, (např. lhůty pro uplatnění vyjádření, připomínek, námitek či stanovisek subjektů vstupujících do procesu pořízení územně plánovací dokumentace). Tyto lhůty nelze v procesu pořízení zkrátit ani jiným způsobem obejít a je nezbytné je dodržet, jinak by došlo k procesnímu pochybení.

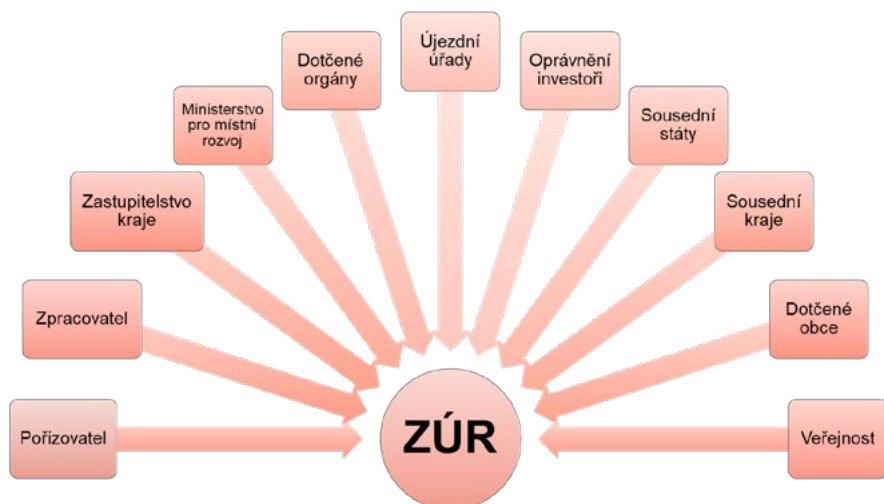
Dle projekční zkušenosti autora lze konstatovat, že pevné faktory ve srovnání s proměnnými faktory ovlivňují dobu pořízení územně plánovací dokumentace pouze minimálně.

Základním **proměnným faktorem** je zvolený postup při pořizování zásad územního rozvoje. V případě její aktualizace lze od 1. 1. 2018 po nabytí účinnosti zákona č. 225/2017 Sb., kterým se mění zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony, využít tzv. zkráceného postupu, který zjednodušeně řečeno přeskakuje etapu tzv. společného jednání a fáze projednání návrhu aktualizace územně plánovací dokumentace začíná v tzv. veřejném projednání. Každý postup je charakterizován dílčími fázemi, jejichž doba trvání se obecně odvíjí od náročnosti řešení.

Další proměnné faktory reprezentují jednotlivé subjekty, resp. jejich činnost a požadavky na výkonnost, vstupující do procesu pořízení zásad územního rozvoje. Těmito subjekty jsou:

- **zadavatel**  
příslušný kraj (zastupitelstvo kraje)
- **zpracovatel**
  - autorizovaný architekt oprávněný vypracovávat územně plánovací dokumentace
  - osoba oprávněná ke zpracování vyhodnocení vlivů na životní prostředí, pokud příslušný úřad uplatnil požadavek na toto vyhodnocení
  - osoba oprávněná ke zpracování vyhodnocení vlivů na evropsky významné lokality nebo ptačí oblasti, pokud příslušný orgán ochrany přírody významný vliv na tato území nevytloučí
- **pořizovatel**  
příslušný krajský úřad, oprávněná úřední osoba
- **Ministerstvo pro místní rozvoj**  
ústřední správní úřad ve věcech územního plánování
- **dotčené orgány**  
orgány státní správy chránící veřejné zájmy podle zvláštních právních předpisů (např. Ministerstvo dopravy, Ministerstvo průmyslu a obchodu, Ministerstvo kultury ad.)
- **újezdni úřady dotčených vojenských újezdů**
- **oprávnění investoři**  
vlastníci, správci nebo provozovatelé veřejné dopravní nebo veřejné technické infrastruktury

- **sousední státy**  
může-li být uplatňováním zásad územního rozvoje významně ovlivněno jejich území,
- **sousední kraje**
- **dotčené obce**  
obce v řešeném území a obce sousedící s tímto územím
- **veřejnost**  
občané či zástupce veřejnosti



obr. 3 – Schéma subjektů vstupujících do procesu pořízení ZÚR

Každý z těchto subjektů má zákonem stanovená práva, jak může do procesu pořízení územně plánovací dokumentace vstupovat, jaké instituty k prosazení či hájení svých zájmů může využít. Bohužel v praxi není ojedinělým jevem, když některý ze subjektů svého postavení záměrně zneužívá, což v důsledku prakticky vždy vede k prodlužování doby pořízení. Typickým příkladem jsou postoje některých dotčených orgánů, které se snaží prosazovat do územně plánovací dokumentace ochranu svých zájmů, která je přitom již zajištěna příslušnými právními předpisy. Druhým příkladem může být přístup veřejnosti, kdy v extrémních případech může dojít vyloženě ke zneužití práv stanovených stavebním zákonem, jako v případě řízení o Aktualizaci č. 1 ZÚR Jihomoravského kraje v roce 2020, kdy v rámci veřejného projednání veřejnost uplatnila připomínky v 651 podáních s celkovým počtem 26 680 připomínek. Dle osobních konzultací se zástupci pořizovatele příslušné aktualizace se jednalo výhradně o obstrukci, která měla zahlit jejich oddělení zodpovědné za vyhodnocení připomínek a zdržet dobu pořízení.

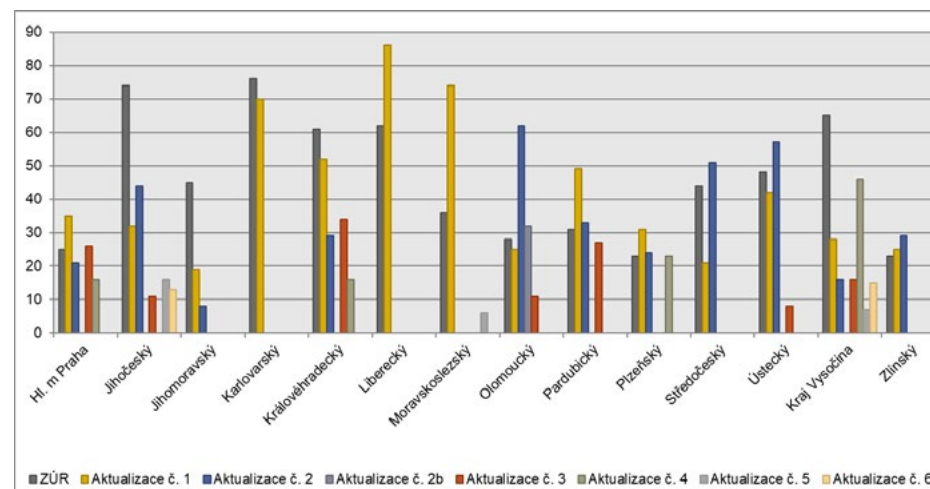
Specifické postavení v dané struktuře má zadavatel a pořizovatel, který nad rámec práv má i zákonem stanovené povinnosti, které musí v procesu pořízení dodržovat. Dle zkušeností z projekční praxe je potřeba konstatovat, že většina těchto povinností má charakter byrokratických požadavků, které zvyšují již tak vysokou administrativní zátěž státní správy, což opět v důsledku vede k prodlužování doby pořízení.

Další proměnné faktory, které mohou ovlivnit dobu pořízení, jsou akty vyplývající ze stavebního zákona. Jedná se například o řešení případných rozporů, kdy dojde ke střetu dvou či více veřejných zájmů, nebo v případě potřeby zpracování variant řešení konkrétního záměru.

Dle projekční zkušenosti lze souhrnně konstatovat, že proměnné faktory ve srovnání s pevnými faktory ovlivňují dobu pořízení územně plánovací dokumentace zcela zásadně.

Doba pořizování územně plánovací dokumentace napříč jednotlivými kraji je dle provedené analýzy značně heterogenní (viz obr. níže). Zatímco v některých krajích byly zásady územního rozvoje pořízeny do dvou let (např. ZÚR Zlínského kraje), jinde tento proces trval více než šest let (např. ZÚR Karlovarského kraje).

Obdobný trend je možné vysledovat i v případě aktualizací. Zatímco na jedné straně byly aktualizace zásad územního rozvoje pořízeny i za cca 7 měsíců (např. Aktualizace č. 5 ZÚR Moravskoslezského kraje, Aktualizace č. 5 ZÚR Kraje Vysočina), tak v jiných krajích se aktualizace zpracovávaly v řádu několika let (např. Aktualizace č. 1 ZÚR Libereckého kraje se zpracovávala více než 7 let).



obr. 4 – Přehled vydaných aktualizací zásad územního rozvoje dle krajů a doba trvání (v měsících) jejich pořízení (k 31. 21. 2021)

## 8 Diskuze

Hierarchie územně plánovacích dokumentací je stanovena stavebním zákonem. Ve znění platném k 31. 12. 2020 byly stavebním zákonem stanoveny tři úrovně územně plánovací dokumentace: zásady územního rozvoje (kraj), územní plán (obec), regulační plán (část území obce nebo kraje). Územně plánovací dokumentace na úrovni státu v této době neexistovala. Stát své požadavky na rozvoj deklaroval v politice územního rozvoje, která zaujímá ve stavebním zákoně specifické postavení jako samostatný nástroj územního plánování a její charakter je spíše strategický. A přestože dle § 31 odst. 4 stavebního zákona byla závazná pro pořizování a vydávání zásad územního rozvoje, územních plánů a regulačních plánů, nejednalo se o územně plánovací dokumentaci, vydávanou formou opatření obecné povahy.

K výrazné změně došlo 1. 1. 2021 po nabytí účinnosti zákona č. 403/2020 Sb., kterým se mění zákon č. 416/2009 Sb., o urychlení výstavby dopravní, vodní a energetické infrastruktury a infrastruktury elektronických komunikací, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony, který změnou stavebního zákona zavádí nový druh územně plánovací dokumentace – územní rozvojový plán, který se pořizuje pro celé území České

republiky. Postavení politiky územního rozvoje, jakožto samostatného nástroje územního plánování, se nabytím účinnosti zákona č. 403/2020 Sb. nemění. Od 1. 1. 2021 je tedy systém územně plánovacích dokumentací nastaven následovně: územní rozvojový plán (stát), zásady územního rozvoje (kraj), územní plán (obec), regulační plán (část území obce nebo kraje).

Jak vyplývá z důvodové zprávy k zákonu č. 403/2020 Sb., zavedení nové územně plánovací dokumentace na úrovni státu představuje koncepční změnu v oblasti územního plánování. Dle předchozí právní úpravy narážel stát na problém, kdy neměl žádné reálné možnosti prosazení svých zájmů, které jsou v jeho působnosti (např. dálnice, vysokorychlostní tratě, produktovody). Měl sice k dispozici politiku územního rozvoje, která je dle § 31 odst. 3 stavebního zákona mj. závazná pro rozhodování v území, nicméně její obecnost a schematicnost vede spíše k nepřímé závaznosti a stavební zákon nijak neřeší, zda by bylo možné umístit konkrétní záměr pouze na základě politiky územního rozvoje bez hierarchicky nižších stupňů dokumentací. Právě v této hierarchii byl však často problém.

Politika územního rozvoje je dle předchozí i současné právní úpravy závazná pro pořizování zásad územního rozvoje a dalších nižších stupňů územně plánovacích dokumentací. O pořizení zásad územního rozvoje nebo jejich aktualizace však vždy v samostatné působnosti rozhoduje zastupitelstvo příslušného kraje. Jedná se tedy o rozhodnutí samosprávné a současná právní úprava neumožňuje, aby stát mohl na pořizení aktualizace zásad územního rozvoje vyvolané aktualizací politiky územního rozvoje jakkoliv trvat. V praxi tedy nebylo ojedinělým jevem, kdy uvedení zásad územního rozvoje do souladu s aktualizovanou politikou územního rozvoje trvalo, resp. stále trvá, několik let.

Tato situace byla dlouhodobě zcela neudržitelná a výrazně komplikovala umístování a povolování záměrů významných z pohledu nejen České republiky, ale i z pohledu EU (zejména tzv. projekty společného zájmu). Z toho důvodu byl zaveden nový druh územně plánovací dokumentace na úrovni státu – územní rozvojový plán. Jeho úkolem bude vymezovat plochy a koridory zejména dopravní a technické infrastruktury mezinárodního nebo republikového významu nebo které svým významem přesahují území jednoho kraje. Územní rozvojový plán bude vydávat Ministerstvo pro místní rozvoj formou opatření obecné povahy.

Dle § 35b stavebního zákona se výkresy grafické části územního rozvojového plánu zpracovávají a vydávají v měřítku 1 : 100 000. Dle § 6 vyhlášky č. 500/2006 Sb. se výkresy grafické části zásad územního rozvoje vydávají v měřítku 1 : 100 000 nebo v odůvodněných případech 1 : 50 000, popřípadě 1 : 200 000. Nutno konstatovat, že zásady územního rozvoje všech krajů České republiky jsou primárně zpracovány v měřítku 1 : 100 000.

Dle současného pojetí stavebního zákona tedy existují dva druhy územně plánovací dokumentace sloužící primárně k rozhodování v území, které se zpracovávají ve stejném měřítku, obě se vydávají formou opatření obecné povahy, ale každá jiným správním orgánem (Ministerstvo pro místní rozvoj, zastupitelstvo kraje). Otázkou je, jak budou tyto dvě územně plánovací dokumentace ve stávajícím pojetí koexistovat. Územní rozvojový plán však nebyl zatím fakticky zhotoven a možnost srovnání se zásadami územního rozvoje tedy nelze podložit konkrétními údaji či daty.

## 9 Závěr

Hlavním cílem tohoto příspěvku se poukázat jednak na význam územně plánovacích dokumentací na regionální úrovni, jednak na vybrané soudobé problémy, se kterými se stávající územně plánovací praxe potýká. Stát čeká do budoucna řada výzev spojená s probíhajícími celospolečenskými změnami, které častokrát mají nepředvídatelný vývoj a je v případě potřeby přijímat flexibilně příslušná opatření a vytvářet územní podmínky pro efektivní usměrňování rozvoje a zajistit tak základní předpoklad pro naplňování cílů udržitelného rozvoje území.

## Literatura

- ANTOŠOVÁ, Monika. Zásady územního rozvoje Zlínského kraje, úplné znění po vydání Aktualizací č. 1 a 2. Zlín, 2018.
- BERÁNEK, Karel. Zásady územního rozvoje Karlovarského kraje, úplné znění po vydání Aktualizace č. 1. Karlovy Vary, 2018.
- Důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 416/2009 Sb., o urychlení výstavby dopravní, vodní a energetické infrastruktury a infrastruktury elektronických komunikací, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony. Sněmovní tisk 673/0, část č. 1/10 Novela zákona o urychlení výstavby dopravní infrastruktury. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=8&CT=673&CT1=0>
- EPSON. COMPASS – Comparative Analysis of Territorial Governance and Spatial Planning Systems in Europe, Applied Research 2016-2018, Final Report. Luxembourg: ESPON, 2018. ISBN: 978-99959-55-55-7.
- HARTMANN, Jiří a kol. Analýza závaznosti a forem vydávání územně plánovacích dokumentací ve vybraných evropských státech [online]. Praha: Ministerstvo pro místní rozvoj, 2020. Dostupné z: <https://www.mmr.cz/cs/ministerstvo/stavebni-pravo/publikace-a-odborne-texty/analiza-zavaznosti-a-forem-vydavani-upd-v-evrope>
- HRON, Vladislav. Zásady územního rozvoje Libereckého kraje, úplné znění po vydání Aktualizace č. 1. Liberec, 2020.
- JEŽEK, Jiří a kol. Regionální rozvoj. Plzeň: Západočeská univerzita v Plzni, Fakulta ekonomická, 2014. ISBN 978-80-261-0462-9.
- JIRÁSEK, Petr. Územní plánování. Ústí nad Labem: Univerzita Jana Evangelisty Purkyně v Ústí nad Labem, Fakulta životního prostředí, 2014. ISBN 978-80-7414-820-0.
- KYNČL, Jakub. Zásady územního rozvoje Jihomoravského kraje, úplné znění po vydání Aktualizací č. 1 a 2. Brno, 2020.
- KYNČL, Jakub. Zásady územního rozvoje Olomouckého kraje, úplné znění po vydání Aktualizací č. 1, 2a, 2b, 3 a 4. Olomouc, 2019.
- MACHÁČKOVÁ, Jana a kol. Stavební zákon. Komentář. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2018. 1216 s. ISBN 978-80-7400-558-9.
- MINISTERSTVO PRO MÍSTNÍ ROZVOJ. Politika územního rozvoje České republiky ve znění Aktualizací č. 1, 2, 3, 4 a 5. Praha: Ministerstvo pro místní rozvoj, 2021.
- MINISTERSTVO PRO MÍSTNÍ ROZVOJ. Strategie regionálního rozvoje ČR 2021+. Praha: Ministerstvo pro místní rozvoj, 2020.
- POLÁČKOVÁ, Vlasta. Zásady územního rozvoje Středočeského kraje, úplné znění po vydání Aktualizací č. 1 a 2. Praha, 2018.
- PLOS, Jiří. Stavební zákon s komentářem pro praxi. Praha: Grada Publishing, a.s., 2013. 800 s. ISBN 978-80-247-3865-9
- SVOBODA, Milan. Zásady územního rozvoje Královéhradeckého kraje, úplné znění po vydání Aktualizací č. 1, 2, 3 a 4. Hradec Králové, 2021.
- SVOBODA, Milan. Zásady územního rozvoje Moravskoslezského kraje, úplné znění po

- vydání Aktualizací č. 1 a 5. Ostrava, 2021.
- SVOBODA, Milan. Zásady územního rozvoje Pardubického kraje, úplné znění po vydání Aktualizací č. 1, 2 a 3. Pardubice, 2020.
- SVOBODA, Milan. Zásady územního rozvoje Plzeňského kraje, úplné znění po vydání Aktualizací č. 1, 2 a 4. Plzeň, 2019.
- SVOBODA, Milan. Zásady územního rozvoje Ústeckého kraje, úplné znění po vydání Aktualizací č. 1, 2 a 3. Ústí nad Labem, 2020.
- SZENTESIOVÁ, Kateřina. Zásady územního rozvoje hl. m Prahy, úplné znění po vydání Aktualizací č. 1, 2, 3 a 4. Praha, 2019.
- ŠINDLEROVÁ, Veronika. Zásady územního rozvoje Kraje Vysočina, úplné znění po vydání Aktualizací č. 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7 a 8. Jihlava, 2021.
- ŠNEJDOVÁ, Ludmila. Zásady územního rozvoje Jihočeského kraje, úplné znění po vydání Aktualizací č. 1, 2, 3, 5 a 6. České Budějovice, 2018.
- Úřad vlády České republiky, Odbor pro udržitelný rozvoj. Strategický rámec Česká republika 2030. Praha: Úřad vlády České republiky, 2017. ISBN: 978-80-7440-181-7
- Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky
- Vyhláška č. 135/2001 Sb., Ministerstva pro místní rozvoj o územně plánovacích podkladech a územně plánovací dokumentaci (ZRUŠENA)
- Vyhláška č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a o způsobu evidence územně plánovací činnosti, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 183/2006 Sb. o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon) (ZRUŠEN)
- Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 51/2020 Sb., o územně správním členění státu a o změně souvisejících zákonů (zákon o územně správním členění státu)

## Informace o autorovi

Ing. Jan Cihlář

Fakulta stavební ČVUT v Praze, Katedra urbanismu a územního plánování

jan.cihlar@atelierrcs.cz