

# ANALÝZA STAVU NA ÚSEKU STAVEBNÍHO ŘÁDU A ÚZEMNÍHO PLÁNOVÁNÍ

**Vladimír Voldřich**

*Vláda ČR v květnu 2010 uložila ministru pro místní rozvoj zpracovat analýzu stavu na úseku stavebního řádu a územního plánování. Tato analýza byla vládě předložena v říjnu tohoto roku. Vláda vzala analýzu na vědomí a svým usnesením ze dne 19. října 2011 č. 774 uložila ministru pro místní rozvoj mimo jiné, aby prováděl každoroční dotazníková šetření a jednou za tři roky předložil vládě aktuální analýzu za sledované období.*

Vláda ČR svým usnesením ze dne 10. května 2010 č. 346/2010 uložila ministru pro místní rozvoj zpracovat ve spolupráci s krajskými úřady a Magistrátem hlavního města Prahy analýzu stavu na úseku stavebního řádu a územního plánování a předložit tuto analýzu vládě.

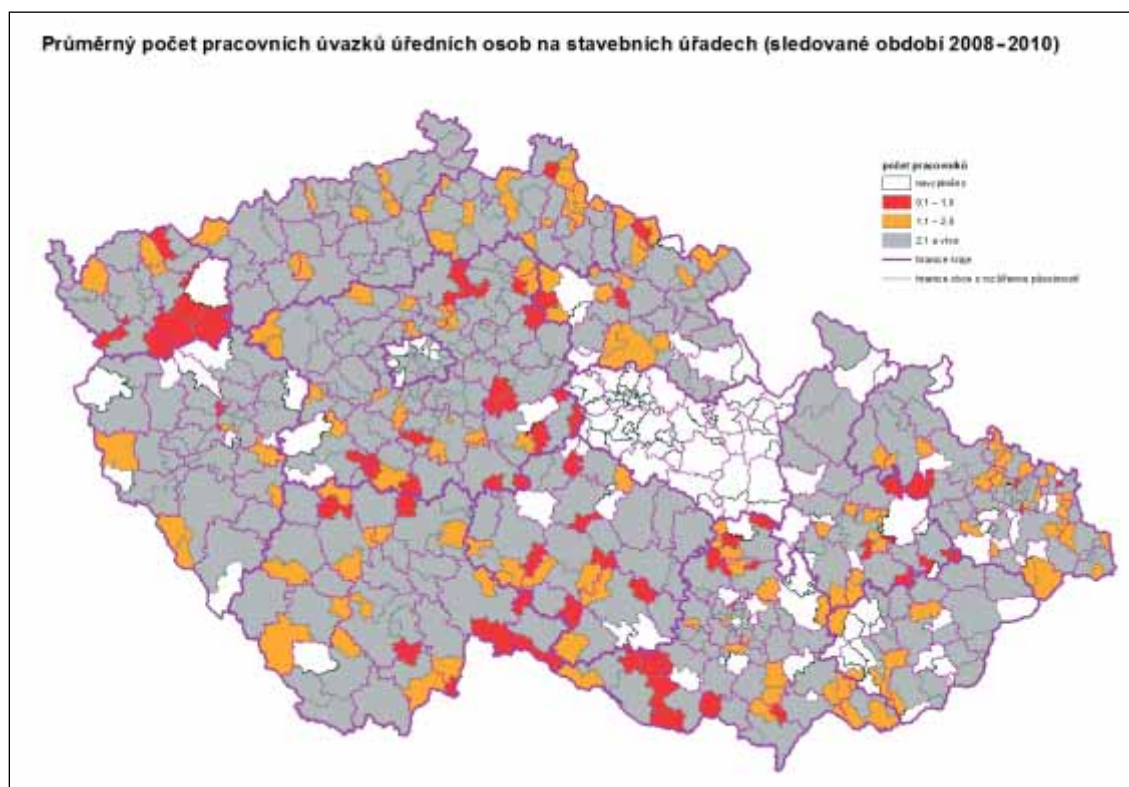
Po konzultacích s krajskými úřady a Magistrátem hl. m. Prahy (dále též KÚ) MMR rozhodlo, že podklady pro analýzu budou zjišťovány dvěma způsoby. Jedním zdrojem budou textové analýzy zpracováváné jednotlivými KÚ podle osnovy, která bude s KÚ konzultována. Druhým zdrojem informací budou dotazníky vyplňované KÚ, úřady územního plánování (dále též ÚÚP) a stavebními úřady (dále též SÚ). Pracovní tým Ústavu územního rozvoje (dále též ÚÚR) z těchto cca 900 dotazníků a 13 krajských analýz s daty za roky 2008–2010 zpracoval podklady za úsek územního plánování (bez územního rozhodování – dále též úsek ÚP) a za úsek územního rozhodování a stavebního řádu. Tyto podklady byly dále doplněny o veřejně přístupná data, jaký-

mi jsou například počet obcí ve správním území kraje, počet obcí s platným územním plánem atd.

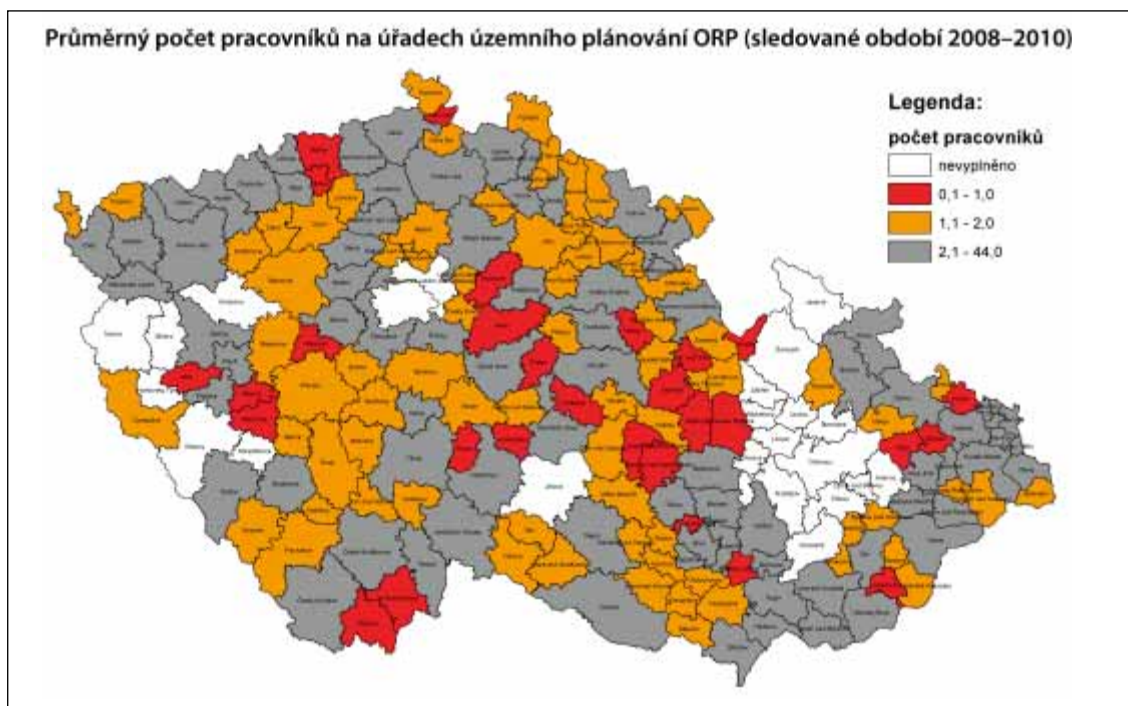
Je třeba konstatovat, že některé úřady dotazníky nevyplnily nebo je vyplnily pouze částečně, anebo zaslaly dotazníky po termínu pro strojní zpracování dat. To do určité míry zkresluje údaje v analýze, ale toto zkreslení není tak podstatné, aby znehodnotilo analýzu jako celek.

V dotaznicích za úsek ÚP se MMR zaměřilo na zjišťování počtu pracovníků, jejich kvalifikaci, finanční oceňování, počty vydaných územně plánovacích dokumentací, počty vydaných vyjádření a na vybavení pracovišť.

Celá analýza je materiálem, který má 35 stran vlastního textu členěného do čtyř kapitol. Dále má analýza 14 listinných příloh a 8 příloh, které jsou pouze v elektronické podobě. Z kapitol, které jsou věnovány územnímu plánování, byla pro tento článek vybrána následující zjištění, která vycházejí z podkladů, které byly doručeny ve stanoveném termínu:



**Počet pracovníků na SÚ**



*Počet pracovníků na ÚÚP*

#### Podmínky pro zajištění činnosti na úseku územního plánování

- Zvláštní odborná způsobilost (ZOZ) – Většina pracovníků na úseku územního plánování má osvědčení o výkonu ZOZ. Ve sledovaném období se zvyšoval podíl pracovníků se ZOZ.
- Vysokoškolské vzdělání – Tento požadavek splňuje většina úředníků. Trendem je zvyšování počtu vysokoškoláků na úkor středoškoláků.
- Praxe při výkonu územně plánovací činnosti – Na krajských úřadech je skupina pracovníků s praxí 0 až 5 let a 10 a více let v celku vyrovnaná, menší podíl tvoří pracovníci s praxí 6 až 10 let. Na Magistrátu hl. města Prahy převažují pracovníci s praxí 10 a více let. Na ÚÚP převažují pracovníci s praxí do 5 let.
- Zařazení do platových tříd – Z podkladů vyplývá, že jsou na ÚÚP pracovníci, kteří jsou zařazení do nižší platové třídy, než odpovídá charakteru vykonávané činnosti podle katalogu prací.
- Programové a další vybavení – Všechny úřady mají přístup k právním předpisům a informacím katastru nemovitostí v elektronické podobě. Pouze většina ÚÚP má programové vybavení pro zpracování GIS informací o území, přičemž na ÚÚP převažují GIS programy nad programy typu CAD.

#### Metodická pomoc

Z podkladů pro analýzu vyplývá, že převažuje oboustranná spokojenost ve vztahu mezi ÚÚP a KÚ. KÚ uvádí, že poskytují ÚÚP metodickou pomoc zejména formou individuálních konzultací, školení, seminářů, porad a webových aplikací (např. nejčastěji kladené otázky).

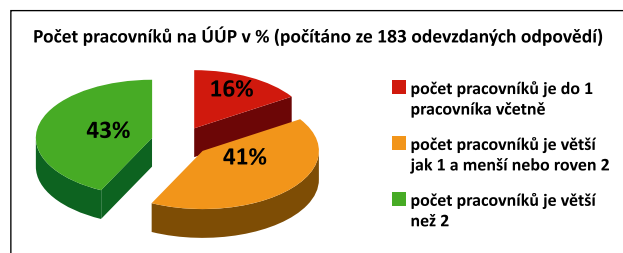
#### Vyhodnocení kontrolní a dozorové činnosti

Z podkladů pro analýzu vyplývá, že ve sledovaném období KÚ neuložily žádná nápravná opatření. Z těchto podkladů dále vyplývá, že KÚ i ÚÚP mají problém s uchopením ustanovení § 171 zákona č. 183/2006 Sb. (dále též SZ).

#### Výkon územně plánovací činnosti na úřadech

V oblasti výkonu územně plánovací činnosti byly zjišťovány následující údaje:

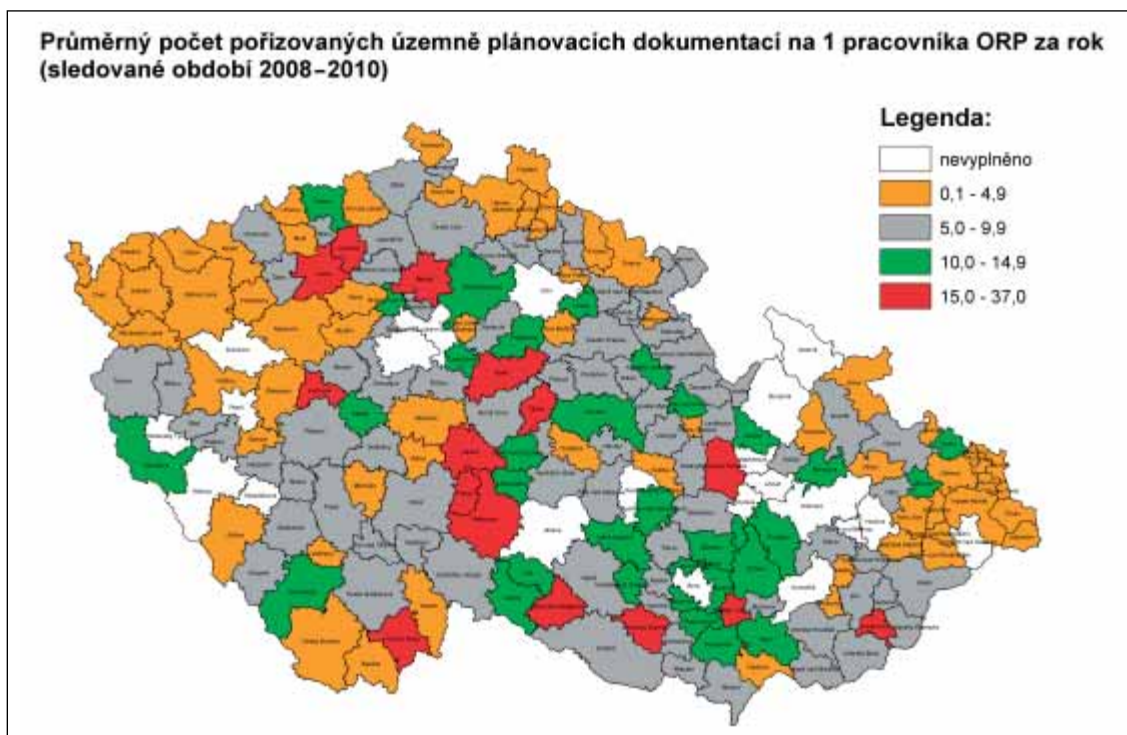
- Kapacita úřadu neboli počet pracovních úvazků.
- Předpokládaná poptávka po výkonech úřadu – V této oblasti se v analýze vycházelo z počtu obcí s platnou územně plánovací dokumentací (dále též ÚPD) ve správním obvodu úřadu obce s rozšířenou působností (dále též ORP) a kraje.
- Výkon úřadu – V této oblasti se vycházelo z průměrného počtu pořizovaných ÚPD včetně jejich změn.



*Počet pracovníků na ÚÚP*

#### Kapacita úřadu neboli počet pracovních úvazků

Z celkového počtu 205 poskytl údaje 183 ÚÚP. ÚÚP obsazených maximálně jedním pracovníkem je z tohoto počtu 29 (16%). Dotazníkové šetření prokázalo trvalou existenci „jednomístných“ ÚÚP. V jednom případě dokonce v průběhu sledovaného období nebylo toto místo vůbec obsazeno. Lze předpokládat, že tam, kde mají v současné době obce platnou ÚPD



**Počet ÚPD na jednoho pracovníka ORP za rok**

bude relativně větší poptávka po výkonech ÚÚP. Z dotazníkového šetření bylo zjištěno, že z celkového počtu ÚÚP, které poskytly údaje ve stanoveném termínu, je celkem 22 ÚÚP s více než 1 a max. 2 celými pracovními úvazky a současně s 12 a více obcemi s vydanou ÚPD na 1 pracovníka ÚÚP.

Dotazníková šetření i analýzy KÚ dokládají, že kapacita Středočeského krajského úřadu je zřetelně podhodnocena v porovnání s dalšími velkými kraji (Středočeský 1 145 obcí, Vysočina 704 obcí, Jihomoravský 673 obcí, Jihočeský 623 obcí). Současná asymetrie Středočeského KÚ (9 pracovníků) a Magistrátu hl. m. Prahy (16 pracovníků) neumožňuje dobře koncepčně projednávat a řešit potřebné územní souvislosti soustředěné veřejné dopravní a technické infrastruktury republikového významu, kterými jsou tyto dva kraje dotčeny.

#### **Předpokládaná poptávka po výkonech úřadu**

V této souvislosti je třeba konstatovat, že za reálné je považováno pořizování průměrně 12 ÚPD nebo jejich změn (jedním pracovníkem ÚÚP) v jednom roce. V případě pořizování ÚPD v kontroverzním území, kde je mnoho střetů zájmů (veřejných, obecních, soukromých) se tento výkon výrazně snižuje. Toto snížení výkonu je především v zázemí krajských měst. V analýze se za ještě reálné považoval výkon 15 ÚPD nebo změn (jedním pracovníkem ÚÚP) za rok.

#### **Výkon úřadu**

Z dotazníkového šetření vychází celorepublikový průměr 18 pořizovaných ÚPD (jedním pracovníkem ÚÚP) za rok. Tento údaj je pravděpodobně ovlivněn tím, že některé ÚÚP údaj o počtu pořizovaných ÚPD v dotazníku ztotožnily s počtem obcí ve správním obvodu ORP. Rovněž nebylo možné odlišit případy s velkým výkonem způsobené pořizováním převážně

procesně nenáročných změn ÚPD. Analýzy některých KÚ ukazovaly na to, že kapacita ÚÚP je konzumována především vlastní ORP na úkor ostatních obcí ve správním obvodu ORP. Z analýzy vyplynulo, že ve Středočeském, Ústeckém a Libereckém kraji je větší výskyt případů, kdy obce na své náklady pořizují ÚPD, což může být zřetelným příznakem nedostačujícího výkonu ÚÚP. V analýzách Jihočeského a Ústeckého KÚ bylo poukázáno na nižší kvalitu ÚPD, která není pořizována ÚÚP.

Jako hledisko pro určení poptávky po výkonu KÚ byl zvolen počet ÚPD pořizované ve sledovaném období na území kraje vztažený k počtu pracovníků KÚ. Republikový průměr je 33,25 pořizované ÚPD (na jednoho pracovníka KÚ). Tento průměr poptávky překračují Středočeský, Jihomoravský, Pardubický, Královéhradecký kraj a Kraj Vysočina. Tyto kraje mají také nejvíce ÚÚP s 1 a méně pracovním úvazkem.

#### **Přezkumná činnost**

Podle evidence ÚPD ve sledovaném období bylo možno podat podnět k přezkumu cca 4 720 opatření obecné povahy (dále též OOP), kterým byla vydaná ÚPD.

KÚ uvádějí, že v období 2008–2010 obdržely celkem 127 podnětů k přezkumu OOP. Toto číslo zahrnuje jak podněty k přezkumu ÚPD, tak podněty k přezkumu OOP, kterým byla vymezena zastavěná území.

Vztaženo pouze k ÚPD, podněty k přezkumu byly uplatněny proti 2,7 % vydaných OOP. Nejvíce podnětů k přezkumu bylo podáno v Jihomoravském kraji – 32, Moravskoslezském kraji – 25, Jihočeském kraji – 21 a Středočeském kraji – 18. Přezkumná činnost prováděná Nejvyšším správním soudem je uvedena v tabulce.

	Žalob celkem	Odmítnuto	Zamítnuto	Vyhověno zcela	Vyhověno částečně	Z toho ÚPD zrušena	
						zcela	částečně
2008	18	2	8	7	1	3	4
2009	19	2	8	5	4	3	6
2010	37	4	19	9	5	5	9
CELKEM	74	8	35	21	10	11	19

#### **Přezkumy dle soudního řádu správního, prováděné Nejvyšším správním soudem**

#### **Závěry analýzy**

V kapitole 4 analýzy jsou uvedeny závěry. Z těchto závěrů jsou vybrány ty nejpodstatnější, které se týkají ÚP i SÚ.

Úsek územního plánování a stavebního řádu nelze posuzovat izolovaně bez porovnání s ostatními úseky státní správy, jejichž stanoviska a vyjádření jsou subsumována tj. zapracována do aktů vydávaných ÚÚP a SÚ, protože kvalita výkonu dotčených orgánů zásadním způsobem ovlivňuje kvalitu těchto aktů. Osvědčený efektivní a uživatelsky příznivý je výkon činnosti jak ÚÚP, tak SÚ při obsazení alespoň třemi pracovními úvazky. To umožňuje udržovat potřebnou aktuální znalost pracovníků úřadu o podmínkách správního obvodu, poskytovat vstřícnou službu a současně to garantuje potřebnou zastupitelnost.

Zajistit výše uvedené podmínky může být problematické při obsazení úřadu pouze 2 pracovníky (76 ze 183 doložených ÚÚP, tj. 42 % ÚÚP; 150 ze 703 SÚ, tj. 21 % SÚ).

Za krajně problematickou a alarmující je nutné označit situaci, kdy činnosti ÚÚP nebo SÚ jsou vykonávány pouze 1 pracovníkem. V rámci kontrolní činnosti KÚ je třeba tyto úřady prověřit. Na základě tohoto prověření bude třeba navrhnout vhodné řešení dané situace, a to případně ve spolupráci s MMR a jinými ministerstvy.

Pro sjednocení a větší efektivnost metodické činnosti MMR i KÚ je vhodné vytvořit jednotný systém na ústřední i regionální úrovni. Účelem je odstranit možné nejednoznačnosti a neodůvodněné rozdíly. Tento systém by také měl zvýšit efektivitu výkonu v oblasti metodické činnosti tím, že by umožňoval KÚ navzájem jednodušeji sdílet metodiky vypracované v dané oblasti.

Ustanovení § 171 SZ (státní dozor ve věcech územního plánování a stavebního řádu) je především pro KÚ těžko uchopitelné. Bude tedy vhodné, aby MMR ve spolupráci s Ministerstvem vnitra (dále též MV) vytvořilo metodickou pomůcku pro uplatňování tohoto ustanovení SZ s přiměřeným využitím

tím příslušných ustanovení správního řádu, zákonů o krajích, o obcích a případně dalších právních předpisů.

V této souvislosti by bylo vhodné, aby MV zvážilo možnost vytvoření nástrojů, které by kontrolním orgánům umožnily ovlivňovat počty a kvalitu pracovníků, kteří vykonávají státní správu v závislosti na jejich výkonu a velikosti státního příspěvku na výkon jednotlivých agend.

#### **Usnesení vlády ze dne 19. října 2011 č. 774/2010**

Ministr pro místní rozvoj předložil výše uvedenou analýzu vládě ČR. Vláda vzala analýzu na vědomí a svým usnesením ze dne 19. října 2011 č. 774 uložila ministru pro místní rozvoj, aby prováděl ve spolupráci s KÚ každoroční dotazníkové šetření a jednou za tři roky předložil vládě aktuální analýzu s daty za předcházející tříleté sledované období. Tento úkol se týká i speciálních stavebních úřadů. Dále vláda uložila ministru pro místní rozvoj, aby ve spolupráci s MV vytvořil pracovní skupinu na rozpracování závěrů analýzy ve vazbě na usnesení vlády ze dne 20. července 2011 č. 559/2011 o Základním rámci pro Konceptci dokončení reformy veřejné správy.

Na základě tohoto usnesení vlády MMR připravuje upravený typ dotazníků. Tyto dotazníky by měly být zpracovávány tak, aby co nejméně zatěžovaly jednotlivé správní úřady. Po vypracování těchto dotazníků budou tyto dotazníky konzultovány s KÚ a MV (MD a MZe v případě speciálních stavebních úřadů), aby zjišťované údaje co nejvíce pomohly při provádění pravidelných kontrol. Zároveň MMR připravuje vytvoření pracovní skupiny s MV za účelem hledání řešení problémů zjištěných analýzou, která musí být přijata na úrovni ústředních správních úřadů. Zahájení činnosti této pracovní skupiny se předpokládá na přelomu tohoto roku.

Podrobněji se s analýzou stavu na úseku stavebního řádu a územního plánování a jejími přílohami můžete seznámit na webových stránkách ÚÚR na adrese (<http://www.uur.cz/default.asp?ID=4316>).

*Ing. Vladimír Voldřich  
Odbor územního plánování  
Ministerstvo pro místní rozvoj ČR*

#### **ENGLISH ABSTRACT**

#### **Analysis of the Current State of the Building Code and Physical Planning, by Vladimír Voldřich**

In May 2010 the Czech government entrusted the Ministry for Regional Development with the analysis of the state of the Building Code and physical planning. The analysis was submitted to the government in October this year. Having taken the analysis into account, the government charged the Ministry to carry out an annual questionnaire survey and submit updated analyses every three years to the government.