

## OKRESNÍ ÚŘADY JAKO NADŘÍZENÉ ORGÁNY ÚZEMNÍHO PLÁNOVÁNÍ A JEJICH ČINNOST PO NOVELE STAVEBNÍHO ZÁKONA

Zákon č. 83/1998 Sb. (novela stavebního zákona, dále v textu pouze zákon), přinesl řadu významných změn v činnosti okresního úřadu při výkonu působnosti nadřízeného orgánu územního plánování pro obec (§ 14 odst. 1 písm. a zákona).

Účelem tohoto textu je upozornit na tyto změny, jejich souvislosti, co znamenají a jaké možnosti okresním úřadům poskytují.

Činnost obce na úseku územního plánování zahrnuje:

- soustavné sledování a vyhodnocování stavu území a potřeb jeho rozvoje,
- rozhodování o tom, zda je potřebné pořídit územně plánovací dokumentaci (dále v textu ÚPD),
- pořizování územně plánovací dokumentace a jejích změn; zákon ukládá povinnost aktualizovat existující dokumentaci (nezmiňuje se o možnosti jejího zrušení) v případě, že došlo ke změně podmínek na základě kterých byla pořízena. Pro tento úkon se používá termín "změny územně plánovací dokumentace".

Vztah okresního úřadu k územně plánovací činnosti obcí, která je přeneseným výkonem státní správy, upravuje řada ustanovení ve stavebním zákonu, zákonu o obcích o okresních úřadech a o státním rozpočtu ČR na rok 1999, mimo jiné např.:

- Obce v přenesené působnosti plní ... úkoly na jednotlivých úsecích státní správy v rozsahu, který stanoví zvláštní zákony - tedy i stavební zákon.
- V oblasti přenesené působnosti obce vykonává státní správu obecní úřad; jedná se např. i o úkony spojené s pořizováním územních plánů obcí a regulačních plánů - při této činnosti je obecní úřad podřízen okresnímu úřadu.
- Územní plán obce a regulační plán schvaluje a jejich závaznou část vymezuje obecní zastupitelstvo v přenesené působnosti obce.
- Vyhláška obce o závazné části územního plánu obce a regulačního plánu, kterou obec vyhláší je jejich závaznou část, je vydávána v přenesené působnosti, k čemuž je zmocněna obecní rada. Okresní úřad kontroluje činnost orgánů obcí na úseku jejich přenesené působnosti a poskytuje jim odbornou pomoc, ukládá obecním úřadům opatření k odstranění nedostatků zjištěných při kontrole.
- Nesprávná opatření obecního zastupitelstva, obecní rady nebo jejich orgánů nebo obecního úřadu v otázkách přenesené působnosti má právo zrušit okresní úřad.
- Pokud obec není schopna sama zabezpečit řádný výkon přenesené působnosti ani neuzavře dohodu o zabezpečení výkonu přenesené působnosti jinou obcí téhož okresu, určí okresní úřad, že tuto působnost bude vykonávat pověřený obecní úřad.
- Výše příspěvku na výkon státní správy pro jednotlivé obce v každém okrese se stanoví podle postupu, uvedeném v zákonu č. 22/1999 Sb. "o státním rozpočtu České republiky na rok 1999", příloze č. 8. Přednosta příslušného okresního úřadu může v odůvodněných případech rozhodnout o odchylkách od sazeb uvedených v příloze č. 8 až o 15% .

- Okresní úřad stanoví výši náhrady nákladů, které obcím vzniknou v souvislosti s výkonem přenesené působnosti.
- Okresní shromáždění nemůže měnit výši náhrady nákladů, které obcím vzniknou s výkonem přenesené působnosti, stanovenou podle zvláštního zákona okresním úřadem.

Uvedená ustanovení dávají okresnímu úřadu poměrně široké možnosti volby, jakým způsobem bude obcím poskytovat odbornou pomoc na úseku územního plánování a jak může jejich činnost usměrňovat.

### ad a) SLEDOVÁNÍ A VYHODNOCOVÁNÍ STAVU ÚZEMÍ A POTŘEB JEHO ROZVOJE

Cílem územního plánování je soustavně a komplexně řešit využití území a koordinovat činnosti, které ovlivňují jeho rozvoj. To vyžaduje trvalé sledování stavu, možností, limitů využití a potřeb území. Ke zjišťování těchto skutečností, k jejich dokumentování i průběžné aktualizaci informací o území jsou v zákoně určeny jedny z územně plánovacích podkladů - územně technické podklady (dále v textu ÚTP). Na základě novely zákona mají nyní k jejich pořizování pravomoc všechny orgány územního plánování - obce, okresní úřady, ministerstvo pro místní rozvoj a ministerstvo obrany. Dříve tuto pravomoc měl pouze ústřední orgán územního plánování.

Na rozdíl od ostatních územně plánovacích podkladů, které se pořizují pro určitou konkrétní situaci (např. urbanistická studie a územní prognóza za určitých podmínek jako náhrada konceptu řešení příslušné ÚPD, pro výběr vhodné varianty apod.) není pořizování ÚTP jednorázovým úkonem. V tomto případě se jedná o vytvoření souboru údajů o území, který je dále trvale udržován ve shodě s jeho skutečným stavem.

V rámci současně používané terminologie je možné označit ÚTP za geografický informační systém (GIS), jinými slovy za systém zeměpisných informací, které jsou znázorňovány především graficky v mapách. Při digitálním zpracování umožňují snadnou aktualizaci, přenositelnost dat po síti, apod.

Soustavně a trvale aktualizované kvalitní ÚTP mohou poskytovat většinu informací o území, nezbytných nejen pro sledování jeho stavu, ale i pro objektivní posouzení potřeby pořídit ÚPD a následně pak pro usnadnění jejího zpracování. V posledním z uvedených případů jsou informace o území obvykle zjišťovány a shromažďovány teprve v rámci průzkumů a rozborů zpracovatelem ÚPD.

V rámci prací na ÚTP lze provádět i trvalou inventarizaci a aktualizaci limitů využití území, vyplývajících z právních předpisů a správních rozhodnutí. Jako výstupy z ÚTP je možné zpracovávat např. pro požadované obce nebo části území okresu v příslušném měřítku a podrobnosti výkres limitů, který je povinnou součástí zadání ÚPD (vyhl. č. 131/1998 Sb. příloha č. 1). Při tomto pojetí ÚTP je možné výrazně zjednodušit a zlevnit zpracování průzkumů a rozborů v rámci pořizování ÚPD. Práce zpracovatele by pak mohly spočívat pouze v potřebném seznámení se s řešeným územím, s informacemi, obsaženými v ÚTP, ve výběru těch, které jsou nutné pro zpracování ÚPD, které je nezbytné podrobněji ověřit nebo doplnit.

Není-li obec schopna vykonávat přenesený výkon státní správy na úseku územního plánování, spočívající v trvalém sledování stavu území pořizováním a aktualizací ÚTP, může poskytování odborné pomoci obecnímu úřadu zajistit okresní úřad následujícími způsoby:

a) S odvoláním na zákon o obcích § 23 odst. 1 může určit, že tuto činnost bude vykonávat příslušný pověřený obecní úřad např. pořizováním ÚTP pro území své působnosti. Finanční prostředky pro tento postup jsou zajištěny tím, že zákon č. 22/1999 Sb. o státním rozpočtu i pro letošní rok zachovává stejný poměr rozdělení sazeb příspěvku na výkon státní správy a ponechal beze změn prostředky, kterými disponují obce s pověřenými obecními úřady (11 550 Kč na 100 obyvatel dle přílohy č. 8 zákona č. 22/1999 Sb.).

b) Okresní úřad ve své působnosti bude pořizovat ÚTP podle zákona č. 83/1998 Sb., § 14 odst. 1 písm c).

#### **ad b) ROZHODOVÁNÍ O POŘÍZENÍ ÚPD**

Dosavadní pravomoc okresního úřadu jako nadřízeného orgánu územního plánování přikázat pořízení územně plánovací dokumentace a vyhradit si její pořízení v odůvodněných případech již od 1.7.1999, § 17 odst. 2 písm. b) a § 18 zákona byly zrušeny. Po novele stavebního zákona je rozhodování o tom, zda je potřebné pořídit ÚPD výsadním právem obce (s výjimkou § 30 zákona). V případech, kdy obec z nějakých důvodů nemůže vykonávat úkony spojené s pořizováním ÚPD, může se obrátit na okresní úřad se žádostí o zajištění pořízení územního plánu obce a regulačního plánu (§ 14 odst. 1 písm. b zákona). Na základě tohoto podnětu okresní úřad rozhoduje o způsobu, jakým pořízení zajistí.

S ohledem na omezené finanční prostředky i pracovní možnosti lze předpokládat, že nebude možné současně vyhovět všem požadavkům obcí a bude proto nutné určit pořadí i způsob pořízení požadované ÚPD.

Při rozhodování v tak citlivé věci, jakou je pořízení ÚPD pro obce mohou okresnímu úřadu poskytnout zpracované ÚTP ověřené informace pro stanovení veřejně kontrolovatelných kritérií a pro jejich zdůvodnění. ÚTP mohou být rovněž vhodným podkladem pro sestavení návrhu příslušné kapitoly rozpočtu okresního úřadu na pořizování ÚPD obcí, pro stanovení rozsahu odborné pomoci okresního úřadu jednotlivým obcím, zda je nezbytné určit, že působnost obce na úseku územního plánování bude vykonávat pověřený obecní úřad a za jakých podmínek.

#### **ad c) POŘIZOVÁNÍ ÚPD A JEJICH ZMĚN**

Okresní úřad nyní usměrňuje proces pořizování způsobem uvedeným v zákoně a ve vyhlášce MMR č. 131/1999 Sb.:

- § 20 odst. 6 - ZADÁNÍ - Návrh zadání územního plánu obce a regulačního plánu musí být projednán s nadřízeným orgánem územního plánování.
- § 21 odst. 2 - KONCEPT - Dotčené orgány státní správy a nadřízený orgán územního plánování vyrozumí pořizovatel o veřejném jednání ve stejné lhůtě jednotlivě a vyzve je, aby sdělily svá stanoviska nejpozději do 30 dnů ode dne veřejného jednání. Ve stejné lhůtě může každý uplatnit své připomínky. Ke stanoviskům a připomínkám podaným po této lhůtě se nepřihlíží.

odst. 5 - pořizovatel - Souborné stanovisko dohodne s dotčenými orgány státní správy, které uplatnily stanoviska ve stanovené lhůtě. Pořizovatel je předloží spolu s vyjádřením nadřízeného orgánu územního plánování ke schválení (§ 26).

- § 13 odst. 1 vyhlášky - Souborné stanovisko - V návrhu souborného stanoviska se posuzuje splnění požadavků zadání, soulad s platnou navazující územně plánovací dokumentací a

splnění požadavků uvedených ve stanovisku nadřízeného orgánu územního plánování ke konceptu řešení (§ 21 odst. 2 zákona).

odst. 4 vyhlášky - Nadřízený orgán územního plánování sdělí své vyjádření k návrhu souborného stanoviska pořizovateli do 30 dnů ode dne, kdy obdržel úplné podklady pro jeho zpracování. Ve svém vyjádření zhodnotí soulad se zákonem a ostatními právními předpisy, dodržení podmínek vyplývajících pro řešení území ze schválené navazující územně plánovací dokumentace (§ 139a zákona) a koordinaci využívání území z hlediska širších územních vztahů.

- § 25 odst. 1 - NÁVRH - Návrh územního plánu obce a regulačního plánu posuzuje před schválením nadřízený orgán územního plánování z hlediska souladu obsahu návrhu a postupu při jeho projednání s tímto zákonem a s ostatními právními předpisy včetně prověření souladu

a) územního plánu obce s územním plánem velkého územního celku,

b) regulačního plánu s územním plánem obce a s územním plánem velkého územního celku.

odst. 2 - Výsledek posouzení sdělí nadřízený orgán územního plánování pořizovateli do 30 dnů. V případě, že shledá nedostatky z hledisek uvedených v odstavci 1, lze územní plán obce nebo regulační plán schválit teprve na základě potvrzení nadřízeného orgánu územního plánování, že zjištěné nedostatky pořizovatel odstraní.

Pokud nadřízený orgán nesdělí své stanovisko ve lhůtě uvedené v odstavci 2, platí, že s posuzovanou dokumentací souhlasí.

§ 31 odst. 2 ZMĚNY ÚPD - Před schválením změn územního plánu obce nebo regulačního plánu si pořizovatel vždy vyžádá stanovisko nadřízeného orgánu územního plánování.

Okresní úřad jako nadřízený orgán územního plánování má povinnost se v procesu pořizování územních plánů obcí a regulačních plánů vyjádřit nejméně čtyřikrát a má tak značné pravomoci tento proces kontrolovat a zajistit, aby probíhal v souladu s platnými předpisy. Kromě práva okresního úřadu zrušit nesprávná opatření obecního zastupitelstva, obecní rady, jejich orgánů nebo obecního úřadu v přenesené působnosti, vykonávané na úseku územního plánování, má po novele stavebního zákona okresní úřad velmi účinnou preventivní pravomoc zabránit schválení takové územně plánovací dokumentace, jejíž obsah a postup pořizování není v souladu s platnými předpisy. Současně se významně zpřesnily podmínky spoluúčasti i spoluzodpovědnosti okresního úřadu za proces pořizování ÚPD a jeho výsledky.

#### **ZÁVĚREM**

Novela stavebního zákona je krokem k přesnějšímu vymezení povinností orgánů územního plánování, včetně okresního úřadu jako nadřízeného orgánu územního plánování pro obec. K výkonu těchto činností poskytuje i nové postupy. S ohledem na možnosti informačních technologií je významná změna v pojetí ÚTP jako zdroje objektivně zjistitelných a doložitelných informací o území pro rozhodování státní správy na úseku územního plánování. Na rozdíl od ÚPD neklade ÚTP nová omezení na budoucí možné využití území a proto jsou na jejich obsah a způsob pořizování kladeny minimální věcné a formální požadavky. Další pořizovatelská praxe spolu s předpokládaným rozvojem informačních technologií prověří případnou nezbytnost standardizace výstupů ÚTP.

Obsah a zaměření ÚTP je účelné odvozovat od základního obsahu ÚPD, stanoveného v příloze č. 2 vyhl. MMR č. 131/1999 Sb. a dále

od jejich využití při naplňování cílů a úkolů územního plánování v činnosti orgánů územního plánování.

## **UPLATŇOVÁNÍ § 14 ODS. 1 PÍSM. B) STAVEBNÍHO ZÁKONA A SOUVISEJÍCÍCH USTANOVENÍ ORGÁNY ÚZEMNÍHO PLÁNOVÁNÍ**

Podle § 13 zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, obec pořizuje pro své území územní plán obce a regulační plán. V souvislosti s výše uvedenými skutečnostmi se toto ustanovení stalo předmětem mnoha dotazů, diskusí a často i protichůdných komentářů.

Tato problematika byla projednávána na 15. zasedání Poradního sboru pro pořizovatelskou praxi při odboru územního plánování MMR. Na základě obsáhlé diskuse a posouzení řady dalších podkladů je možné konstatovat následující.

Obce mohou při naplňování funkce pořizovatele územně plánovací dokumentace (dále jen ÚPD) postupovat několika způsoby.

1. Obec sama vykonává veškeré úkoly související s pořizovatelskou činností.
2. Podle § 14 odst. 1 písm. b) stavebního zákona může obec požádat okresní úřad o zajištění pořízení územního plánu obce a regulačního plánu. K tomuto kroku přistupuje obec v případě, kdy sama není z objektivních důvodů schopna tuto činnost zajistit s tím, že je několik možných variant:
  - a) Okresní úřad poskytne obci pomoc při uspořádání výběrového řízení, popř. toto řízení sám provede a zajistí pro obec výběr právnické nebo fyzické osoby, jež bude ve smluvním vztahu vykonávat z pověření obce ty činnosti a úkony spojené s pořízením ÚPD, které přitom ale nejsou zákonem jmenovitě vyhrazeny pořizovateli. Jedná se např. o přípravu potřebných podkladů, organizaci jednání apod.
  - b) Okresní úřad poskytne obci odbornou pomoc v rámci metodického a odborného usměrňování činnosti obcí při přeneseném výkonu státní správy. Rozsah této pomoci může být stanoven individuálně s ohledem na konkrétní situaci obce. Okresní úřad vykonává na žádost obce na neziskovém základě určité činnosti technické, administrativní povahy, a to do té míry, v jaké je obec není schopna kapacitně, popřípadě odborně, zajistit. Jedná se o využití odbornosti pracovníků okresních úřadů pro potřeby obcí při pořizování územních plánů obcí nebo regulačních plánů. Okresní úřad v těchto případech není pořizovatelem ÚPD ve smyslu stavebního zákona, pořizovatelem nadále zůstává obec.

Při plnění úkolů nadřízeného orgánu územního plánování je žádoucí v činnosti okresního úřadu vyloučit současné plnění úkolů, které jsou zákonem vyhrazeny pořizovateli. Sebekontrola v činnosti orgánu veřejné správy je v rozporu s požadavkem na důsledné oddělení činností výkonných a kontrolních, které napomáhá dodržování platných předpisů a je jedním z cílů poslední novely stavebního zákona.

Ve všech výše uvedených případech - bod 1, bod 2 písmena a) a b) - nese odpovědnost za pořizování ÚPD pro své území obec. Nadřízeným orgánem územního plánování je vždy okresní úřad.

c) Ustanovení § 14 odst. 2 písm. c) uvádí, že ministerstvo pro místní rozvoj vykonává působnost nadřízeného orgánu pro hlavní město Prahu, pro města Brno, Ostrava, Plzeň a pro okresní úřady. Náplň činnosti nadřízeného orgánu územního plánování je popsána zejména v ustanoveních oddílu 4 "Poři-

zování územně plánovací dokumentace" (a dále v § 31 a § 136 stavebního zákona) a je tedy ministerstvem vykonávána výhradně vůči pořizovatelům ÚPD, v tomto případě vůči okresním úřadům.

Z uvedeného vyplývá, že stavební zákon připouští situaci, kdy okresní úřady přímo vykonávají činnost pořizovatele s tím, že jsou kontrolovány nadřízeným orgánem územního plánování - MMR. Ustanovení § 14 odst. 1 písm. b) stavebního zákona "okresní úřad zajišťuje na žádost obce pořízení územního plánu obce a regulačního plánu" v souvislosti s ustanovením § 14 odst. 2 písm. c) "Ministerstvo pro místní rozvoj vykonává působnost nadřízeného orgánu pro hlavní město Prahu, pro města Brno, Ostrava, Plzeň a pro okresní úřady" tedy zahrnuje rovněž přímé pořizování územního plánu obce a regulačního plánu okresním úřadem ve smyslu administrativního a odborného zajištění celého procesu. Odpovědnost za pořizování příslušné ÚPD obce nese v tomto případě okresní úřad.

3. Další varianta řešení situace, kdy obec není schopna pořizovat ÚPD pro své území, vyplývá ze zákona ČNR č. 367/1990 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů. Podle § 23 odst. 1 obecního zřízení může obec uzavřít dohodu o zabezpečení výkonu přenesené působnosti jinou obcí téhož okresu. Teprve pokud obec není schopna sama zabezpečit řádný výkon přenesené působnosti, ani neuzavře výše zmíněnou dohodu (tedy v případě nečinnosti obce), určí okresní úřad, že tuto působnost bude vykonávat pověřený obecní úřad. Odstavec 2 téhož paragrafu stanoví, že okresní úřad své opatření učiněné podle odstavce 1 zruší, jakmile bude obec schopna sama zabezpečit řádný výkon přenesené působnosti.

Odpovědnost za pořizování územně plánovací dokumentace obce nese podle způsobu řešení dané situace v konkrétním případě buď obec, se kterou příslušná obec uzavřela dohodu o zabezpečení výkonu přenesené působnosti, anebo pověřený obecní úřad, pokud okresní úřad určí, že tento bude přenesenou působnost vykonávat.

Bez ohledu na výše uvedené způsoby pořizování ÚPD schvaluje výstupy jednotlivých fází pořizování ÚPD, popř. jejich změn, výhradně obec, jak vyplývá z příslušných ustanovení stavebního zákona. Tuto pravomoc nelze přenést na jiný subjekt. Pouze obec může rovněž vymezit závaznou část ÚPD ve smyslu § 29 odst. 2 stavebního zákona a vyhlásit ji obecně závaznou vyhláškou. Je nutno striktně rozlišovat funkci pořizovatele (příslušného obecního případně okresního úřadu) a funkci orgánu schvalujícího ÚPD obce - obecního zastupitelstva. Stavební zákon od sebe odděluje pořizování a schvalování ÚPD. Na tom nic nemění ani fakt, že vyhláška č. 131/1998 Sb., o územně plánovacích podkladech a územně plánovací dokumentaci, v § 8 odst. 1, vzhledem k vzájemným logickým a systematickým souvislostem, zahrnuje obě činnosti do společného rámce "činnosti a podklady při pořizování ÚPD". Subjekty, které budou jednotlivé činnosti provádět totiž nejsou určeny v této vyhlášce, nýbrž ve stavebním zákonu a v zákonu o obcích.

Platné právní předpisy umožňují volit způsob pořizování ÚPD přiměřený situaci a podmínkám konkrétní obce. K tomu je nezbytná vzájemná součinnost obce, pověřeného obecního úřadu, okresního úřadu i regionálního pracoviště MMR. Cílem je přitom umožnit pořízení pro obec potřebné ÚPD a současně zabezpečit na úseku územního plánování takový výkon státní správy, který naplní požadavky příslušných právních předpisů.