

# JAKÉ JSOU PODMÍNKY PRO POŘIZOVÁNÍ ÚZEMNÍCH PLÁNŮ?

Martin Tunka

Článek je věnován některým podmínkám a souvislostem, které ovlivňují přípravu i zpracování územních plánů. Vychází ze zjištění dostupných v ANALÝZE STAVU NA ÚSEKU STAVEBNÍHO ŘÁDU A ÚZEMNÍHO PLÁNOVÁNÍ, předkládané vládě České republiky. Analýzy za období 2008–2010, 2011, 2012–2014, 2015–2017 zachycují kromě jiného problémy územně plánovací činnosti a jejich vývoj, proto jsou nezastupitelným zdrojem poznatků pro přípravu změn právních předpisů a podmínek pro výkon veřejné správy na úseku územního plánování.

Klíčová slova: podmínky pro pořizování územních plánů, pořizovatel, úřad územního plánování (ÚÚP), vztah pořizovatele, projektanta a územní samosprávy, rekodifikace stavebního práva a její souvislost s reformou veřejné správy.

## Úvod

Územní plánování je činností s řadou souvislostí, žádnou z podmínek pro ni nelze opomenout nebo ji řešit izolovaně. Jak je uvedeno v tzv. Chartě z Torremolinos<sup>1)</sup> „Regional/spatial planning... je zároveň vědeckým oborem, správním nástrojem a metodou uplatňující interdisciplinární a souborný přístup k dosažení vyváženého regionálního rozvoje a k fyzické organizaci prostoru podle celkové strategie“. Nadčasovost této definice je zřejmá, jiná se zatím neprosadila. Významu slov „regionální/prostorové plánování“ použitých v textu charty obsahově odpovídá termín „územní plánování“, jen na okraj – v naší právní úpravě se poprvé objevil v roce 1949.<sup>2)</sup>

Pro obecnou prospěšnost územního plánování mají význam nejen stavební právo, které upravuje tvorbu a obsah nástrojů územního plánování, práva a povinnosti účastníků jejich přípravy, a které upravuje jejich závaznost pro rozhodování v území. Stejně tak mají zásadní význam podmínky pro výkon územně plánovací činnosti, např. struktura a organizace veřejné správy, vztahy mezi státní správou a územní

samosprávou, požadavky na projektanty územně plánovací dokumentace a podmínky pro jejich činnost.

Probíhající práce na rekodifikaci stavebního práva nastolily řadu otázek, např. z jakých důvodů a jakým vhodným způsobem by se měla měnit právní úprava územního plánování, platná od začátku roku 2007. Pro rekodifikaci stavebního práva je důležitá analýza, v čem je současná právní úprava problematická, z jakých důvodů, jaké náklady, přínosy nebo rizika by změna znamenala a jaká by přinesla prokazatelná zlepšení. Dosavadní diskuse o připravované rekodifikaci ukazují, že je pro ni zásadní otázka změn v organizaci a uspořádání veřejné správy. Reformy veřejné správy určí, za jakých podmínek se bude rekodifikované stavební právo uplatňovat.

## Analýza stavu na úseku územního plánování a stavebního řádu

Kompetentní debata o rekodifikaci stavebního práva a s ní spojenou reformou veřejné správy se neobejde bez reflexe současného stavu, jeho problémů a při-

čin. Nezastupitelným zdrojem informací je materiál „Analýza stavu na úseku územního plánování a stavebního řádu“, kterou zpracovává Ministerstvo pro místní rozvoj<sup>3)</sup> a předkládá ji vládě republiky, doposud za období 2008–2010, 2011, 2012–2014, 2015–2017, připravuje se zpracování Analýzy za období 2018–2020.<sup>4)</sup> Na Analýze je cenné, že obsahuje rozsáhlý soubor informací shromážděných v každoročních dotazníkových šetřeních (2008–2017) vyhodnocených krajskými úřady a doplněných veřejně dostupnými daty. To umožňuje zjistit, které problémy přetrvávají, usuzovat na tendence jejich vývoje, při hlubším rozboru by mohl být posouzen vliv jednotlivých novel stavebního práva a změn právních předpisů. Analýza je zaměřena na podmínky pro přenesení výkonu státní správy v rámci obecních a krajských úřadů, na výkon územně plánovací činnosti a činnosti stavebních úřadů, na metodickou činnost, a také na kontrolní a dozorovou činnost.

Nejčastější územně plánovací činností je pořizování územně plánovací dokumentace pro potřeby obcí. Nejběžnějším nástrojem územního plánování je územní plán, jeho důsledky jsou téměř bezprostřední pro kohokoliv, kdo chce

1) Charte de Torremolinos – EUROPEAN REGIONAL/SPATIAL PLANNING CHARTER, CHARTE EUROPEENNE DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE, přijatá 25. 1. 1984, dle které „Regionální a prostorové plánování vyjadřuje v prostoru hospodářské, společenské, kulturní a ekologické záměry společnosti. Je zároveň vědeckým oborem, správním nástrojem a metodou uplatňující interdisciplinární a souborný přístup k dosažení vyváženého regionálního rozvoje a k fyzické organizaci prostoru podle celkové strategie“. viz např. <https://rm.coe.int/16804895e4>, <http://www.uur.cz/default.asp?ID=4728>

2) Viz zákon č. 280/1949 Sb., o územním plánování a výstavbě obcí, ze dne 19. 12. 1949

3) Viz Usnesení vlády republiky ze dne 10. května 2010 č. 346/2010 a Usnesení vlády republiky ze dne 19. října 2011 č. 774 k Analýze stavu na úseku stavebního řádu a územního plánování bylo ministru pro místní rozvoj uloženo v úkolu II.1.

„a) zpracovávat vždy za uplynulý kalendářní rok dotazníkové šetření výkonu činnosti krajských úřadů, Magistrátu hlavního města Prahy, úřadů územního plánování a obecních stavebních úřadů, a to do 31. března následujícího kalendářního roku,

b) zpracovat analýzu stavu na úseku územního plánování a stavebního řádu na základě dotazníkového šetření a vyhodnocení daného úseku krajskými úřady a Magistrátem hlavního města Prahy a předložit tuto analýzu vládě do 31. ledna 2013 a následně pak každý třetí rok ke dni 30. června“.

4) Viz <https://www.uur.cz/default.asp?ID=4316>

v území něco měnit, je také častým tématem komunálních voleb. Svým způsobem jde o kolektivní dílo, výsledek spolupráce státní správy – pořizovatele (výkon státní správy přenesený na úřady obcí), dotčených orgánů, projektanta (autorizovaná osoba s odborným vysokoškolským vzděláním, většinou architekt) a územní samosprávy (zastupitelstva obce), která územní plán vydává. Výsledek spolupráce, závazný pro rozhodování (především) stavebních úřadů, není „jen“ ideou/vizí projektanta o rozvoji obce, není to pouze výraz vůle představitelů obce.

### Co lze z Analýzy zjistit o pořizování územních plánů?

V článku je používán termín „územní plán“, který pro jednoduchost textu zahrnuje nejen pořízení nového územního plánu, ale i jeho změny nebo úpravu. Dále uváděná zjištění jsou převzata z Analýzy, nejsou-li přímo vyznačena jako citace.

Specifikum územních plánů spočívá v tom, že jejich pořizovatel, úřad územního plánování (ÚÚP), vykonává tento přenesený výkon státní správy pro potřeby územních samospráv, které jsou odběrateli jeho činnosti. Poskytování uvedené služby úřadů územního plánování obcím je v Analýze zjišťováno na základě údajů o kapacitě ÚÚP, o poptávce ze strany obcí a o počtu pořizovaných územních plánů (např. jejich změn, úprav). Jsou zde i údaje o pořizování územních plánů úřadem obce, který podle ust. § 6 odst. 2 stavebního zákona (SZ) splňuje kvalifikační požadavky – tzv. „kvalifikovaný obecní úřad“.

Kapacita ÚÚP je posuzována podle počtu pracovních úvazků pracovníků, kteří pořizují územní plány. Problematická bude pravděpodobně činnost ÚÚP vykonávaná max. v rozsahu jednoho pracovního úvazku. Jako efektivní a uživatelsky příznivý je hodnocen výkon činnosti ÚÚP 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.

Poptávka obcí po výkonech ÚÚP je v Analýze vyvozována z počtu obcí s platnou ÚPD ve správním obvodu ÚÚP, připadající na 1 pracovníka úřadu; za rozhodující pro vyhodnocení poptávky obcí po výkonech ÚÚP byl vzat počet obcí s vydanou ÚPD; tyto obce jsou totiž potenciálními příjemci (změny ÚP; zprávy o uplatňování ÚP) služeb ÚÚP a zprostředkovaně KÚ, který vydává stanoviska nadřízeného orgánu k pořizované ÚPD (počet obcí ve správním obvodu ORP/KÚ je významný – potenciální žadatelé o pořizování ÚPD).

Za reálné je považováno pořizování průměrně 12 územně plánovacích dokumentací (ÚPD) jedním pracovníkem ÚÚP v jednom kalendářním roce, zahrnující pořizování zcela nové ÚPD i pořizování změn ÚPD. V případě pořizování ÚPD v kontroverzním území, zejména v zázemí krajských měst a při výrazných střetech zájmů (veřejných, obecních, soukromých), se tento výkon výrazně snižuje. Pro účely Analýzy je dle obdobných případů za ještě reálné považován výkon cca 15 ÚPD/úředník ÚÚP/rok.

Výkon ÚÚP je v Analýze posuzován podle průměrného počtu pořizované ÚPD (včetně jejich změn) ve sledovaném období, připadající na jednoho pracovníka ÚÚP; KÚ se k těmto ÚPD vyjadřuje.

Z Analýzy je zřejmé, že řada obcí pořizuje územní plán svým vlastním obecním úřadem, poté co splnil kvalifikační požadavky pro územně plánovací činnost. Z vyhodnocení krajských úřadů plyne, že je nutno se intenzivně zabývat kvalitou zpracované ÚPD a kvalitou práce některých fyzických osob, které splňují kvalifikační požadavky § 24 SZ a které vykonávají ÚPČ pro obecní úřady, které pořizují ÚPD podle § 6 odst. 2 SZ (tzv. „létající pořizovatelé“). Podle názoru krajských úřadů „*Přetrvávajícím problémem je také podle názoru KÚ nemožnost odebrat zkoušku odborné způsobilosti (ZOZ) osobě, která svou práci vykonává nekvalitně zejména u fyzických osob, které splňují kvalifikační požadavky § 24 SZ a které vykonávají ÚPČ pro obecní úřady, které pořizují ÚPD podle § 6 odst. 2 SZ (tzv. „létající pořizovatelé“)*“.

K tomu je vhodné poznamenat, že používaný termín „létající pořizovatelé“ je nepřesný a zavádějící, protože pořizovatelem je dle zákona mimo jakoukoliv pochybnost kvalifikovaný obecní úřad, výkon státní správy totiž není přenesen smlouvou na fyzickou osobu, tzv. „létajícího pořizovatele“. Z toho lze dovozovat, že při využití ust. § 171 mohou v případě zjištěných nedostatků vykonávat krajské úřady státní dozor ve věcech územního plánování vůči kvalifikovanému úřadu obce, který je pořizovatelem na základě ust. § 6 odst. 2 stavebního zákona.

Z Analýzy nelze bez podrobnějšího rozboru údajů z dotazníků dovodit, kolik obcí pořizuje územní plán svým kvalifikovaným obecním úřadem, zda se jedná o nahodilý jev, nebo zda má nějaké územní či jiné souvislosti (např. zázemí velkých měst s výraznou poptávkou po vymezení zastavitelných ploch).

Počet územních plánů a jejich změn, které pořizovaly obecní úřady podle § 6 odst. 2 SZ a předaly je ÚÚP v roce 2015		
počet dokumentací	správní území ORP	počet ORP
20 a více		0
10 – 19	Brandýs nad Labem-Stará Boleslav	1
5 – 9	České Budějovice, Teplice	2
0 – 4	výše neuvedené ORP	203

Počet územních plánů a jejich změn, které pořizovaly obecní úřady podle § 6 odst. 2 SZ a předaly je ÚÚP v roce 2016		
počet dokumentací	správní území ORP	počet ORP
20 a více		0
10 – 19		0
5 – 9	České Budějovice, Český Brod, Černošice, Soběslav, Český Krumlov	5
0 – 4	výše neuvedené ORP	201

Počet územních plánů a jejich změn, které pořizovaly obecní úřady podle § 6 odst. 2 SZ a předaly je ÚÚP v roce 2017		
počet dokumentací	správní území ORP	počet ORP
20 a více	Brandýs nad Labem-Stará Boleslav	4
	Pardubice, Vsetín, Praha	
10 – 19	České Budějovice	1
5 – 9	Rakovník, Benešov, Písek, Kladno	4
0 – 4	výše neuvedené ORP	200

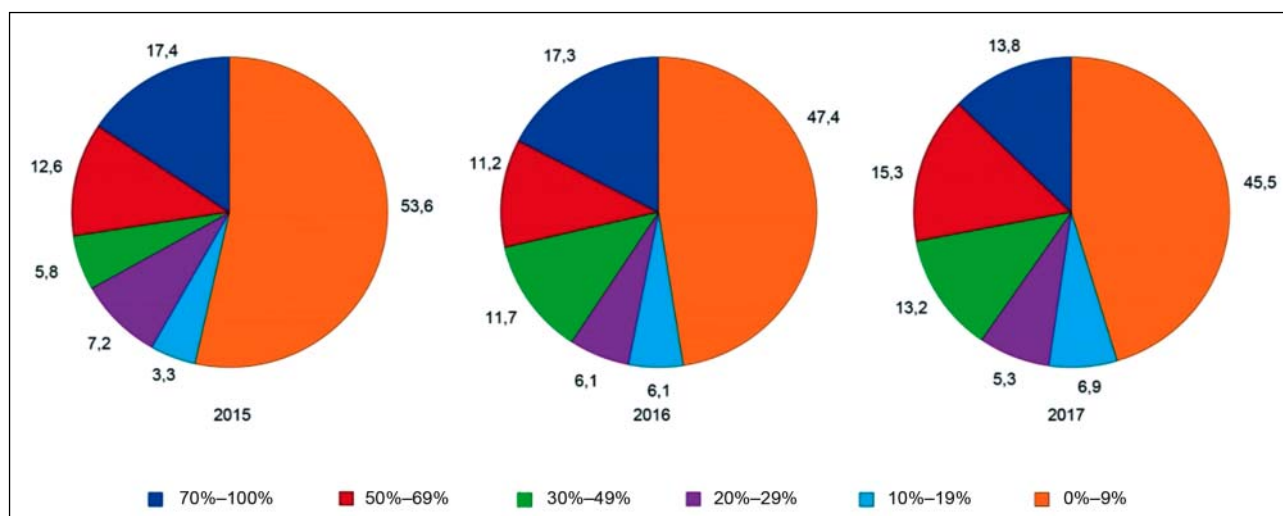
Za pozornost rovněž stojí zjištění o podílech nevyřízených žádostí obcí o pořízení ÚPD z celkového počtu podaných žádostí. Z Analýzy nejsou zřejmé příčiny toho, že ÚÚP pro obce územní plány nepořizují, i když jim to ukládá stavební zákon. Je v ní pouze uvedeno „Podíl nevyřízených žádostí obcí o pořízení ÚPD z celkového počtu žádostí má stále stoupající tendenci, příčinu je nutno vidět v personálním poddimenzování ÚÚP i nárůstem počtu jiných úkonů než je pořizování ÚPD.“ (viz str. 29–92 Analýzy).

K problematice pořizování územních plánů úřady územního plánování pro obce se vztahují další zjištění uvedená v kap. 4 Shrnutí výsledků Analýzy 2015–2017 (str. 86–87/92), např.:

- Nelze kontrolovat, zda je finanční příspěvek na přenesený výkon státní správy pro územně plánovací činnost využíván v plné výši pro potřeby všech obcí ve správním obvodu ORP. Většina krajských úřadů vidí jako možnou příčinu problému poddimenzovaného stavu úředníků na některých úřadech územního plánování neprůhledný způsob financování jednotlivých agend přeneseného výkonu státní správy z příspěvku na výkon přenesené působnosti obcím úřadem obce s rozšířenou působností.
- Tím, že příspěvek na přenesený výkon státní správy není adresně určen pro konkrétní agendu vykonávanou úřadem, není možné kontrolovat účinnost využití tohoto příspěvku. V rámci konzultačních jednání na

ÚÚP, za účasti pracovníků KÚ, byl pracovníky úřadů územního plánování, vedoucími pracovníky i tajemníky úřadů obcí s rozšířenou působností opakovaně zmiňován problém nemožnosti určit výši příspěvku na výkon jednotlivých agend výkonu státní správy na úřadech obcí.

- Z porovnání Analýzy 2015–2017 a Analýzy 2012–2014 je zřejmé, že počty úředníků na ÚÚP mají sestupný trend, podíl těch, kteří mají zkoušku odborné způsobilosti (ZOZ), zůstává stabilní. Na krajských úřadech počty úředníků rostou, stejně tak podíl těch, kteří mají ZOZ.
- Analýza 2015–2017 potvrdila trvalou poptávku po výkonech ÚÚP i přes významnou podporu územně plánovací činnosti obcí a krajů, ze-



Podíl nevyřízených žádostí obcí o pořízení ÚPD z celkového počtu podaných žádostí ve sledovaných letech



jména pak přiznání dotací na pořízení nových územních plánů. Přetrvávajícím problémem je skutečnost, že územně plánovací dokumentace sídelního útvaru nebo zóny, územní plán obce a regulační plán, které byly pořízeny podle staré právní úpravy, tj. před 1. 1. 2007, bude možné upravit, v rozsahu provedené úpravy projednat a vydat (§ 188 SZ), do 31. 12. 2022, jinak pozbydou platnosti.

- Při analýze absorpční kapacity bylo zjištěno, že stále ještě 899 obcí nemá územní plán nebo jim pozbude platnost a zároveň dosud nezačaly územní plán pořizovat. Oproti stavu v roce 2014 (1734 obcí) došlo ke zlepšení, byť ne zásadnímu.
- Jen minimum vydaných ÚP nebo jejich změn nebo RP nebo jejich změn, vydaných formou OOP, je napadáno pro nesoulad s právními předpisy. Jen cca třetina podnětů k provedení přezkumných řízení je úspěšná a vede ke zrušení přezkoumávané ÚPD. Podstatné je, že počet ÚPD vydané obcemi formou OOP, která je zrušena KÚ pro její nesoulad s právními předpisy, se pohybuje okolo 2 procent k počtu vydané ÚPD a lze tedy konstatovat, že počet rušených ÚPD KÚ se nejeví jako podstatný problém.

## Závěrem

Analýza přináší řadu významných zjištění o pořizování územních plánů pro obce úřady územního plánování. Vztah pořizovatel – obec – projektant byl v posledních třiceti letech upraven různými způsoby, které byly vždy podmíněny strukturou veřejné správy i postavením projektantů územních plánů. Jejich rekapitulace a zhodnocení je sa-

mostatné téma. Je zřejmé, že neexistuje ideální ani bezproblémové uspořádání, a je velmi pravděpodobné, že bez změn v uspořádání veřejné správy tyto problémy nevyřeší pouze rekodifikace stavebního práva.

Nepochybně jsou možné různé modely uspořádání vztahu pořizovatele (výkon státní správy), územní samosprávy (pro jejíž potřeby je ÚPD pořizována) a projektanta (zpracovává její návrh a ručí za jeho odbornou kvalitu). Každý z modelů má určitá pozitiva i negativa. V evropských zemích převažuje model, kdy návrh ÚPD je zpracováván úřadem veřejné správy (obce nebo nadměstního územního celku). V České republice je od roku 1992 uplatňován odlišný model, kdy projektanti (fyzické osoby) soutěží o individuální veřejnou zakázku na zpracování návrhu ÚPD (její změny/aktualizace), vypsanou obcí/krajem. V důsledku toho je běžné, že ÚPD zpracovává postupně pokaždé jiný projektant, který se musí nově seznámit s územím a jeho možnostmi. To příliš nesouzní s požadavkem na soustavnou, trvalou a předvídatelnou územně plánovací činnost a stabilní/standardní kvalitu územně plánovací dokumentace. Zkušenosti a názory pořizovatelů, projektantů i samospráv na prospěšnost současného modelu se liší. Existují případy, kdy návrh ZÚR zpracoval projektant v rámci krajského úřadu. Otázkou je, zda a jaké podmínky by musely být vytvořeny na úřadech územního plánování, které by umožnily trvalou činnost projektanta územních plánů.

V Analýze jsou zjištěny trvalé problémy s neuspokojovanou poptávkou obcí po výkonu pořizovatelské kapacity ÚÚP, kterou obce řeší pořizováním vlastním tzv. kvalifikovaným obecním úřadem, vůči kterému Analýza uvádí

výhrady krajských úřadů. Otázkou je vhodné řešení problému. Věcný záměr rekodifikace stavebního práva (znění dostupné v dubnu 2019) předpokládá přenesení pořizovatelské činnosti na navrhovaný krajský stavební úřad a jeho detašovaná pracoviště umístěná v obcích s rozšířenou působností. Pořizování územních plánů by měl tedy vykonávat státní úřad, ne jako doposud úřad územní samosprávy v režimu přeneseného výkonu státní správy, Z toho ale nevyplývá, že by pořizovatelská kapacita státního úřadu byla větší než nynějších ÚÚP. Rekodifikací zamýšlená změna má řadu významných souvislostí a důsledků, včetně politických. Je totiž vnímána jako zásah do územní samosprávy, z dosavadních reakcí členů územních samospráv a jejich reprezentantů je zřejmé, že je to pro ně téma velmi citlivé.

S jakoukoliv rekodifikací stavebního práva bývá obvykle spojena řada představ i přání nalézt řešení, které dosavadní problémy odstraní. Uvedená Analýza by mohla významně přispět k tomu, aby byla zohledněna reálná situace a souvislosti, v případě územního plánování je k tomu bez pochyb nutné zvažovat i současnou koncepci veřejné správy, možnosti její reformy a její dosažitelnosti.

## Použitý zdroj:

Analýza na úseku územního plánování a stavebního řádu – Analýza 2015–2017. Dostupné na webových stránkách Ústavu územního rozvoje (uur.cz)

Ing. arch. Martin Tunka

## ENGLISH ABSTRACT

### What are the conditions for the elaboration of spatial plans? by Martin Tunka

This article is focused on the conditions and circumstances that influence the preparation and elaboration of spatial plans. It is based on the results of the Analyses of the State of the Building Order and Spatial Planning, which are regularly submitted to the government of the Czech Republic. The analyses for the periods of 2008–2010, 2011, 2012–2014 and 2015–2017 have identified several problems in developments and activities related to spatial planning. As such, these analyses are applicable as a source of knowledge for alterations of legal provisions and conditions for public administration in spatial planning.