

Příloha

Orgány obce a nový stavební zákon

Mgr. Jana Hamplová

advokátka

specializace veřejná správa

Zákon číslo 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)(1) se dotýká i volených orgánů obce, a to zejména pokud jde o vymezení jejich působnosti. Specifikuje, co spadá do kompetence zastupitelstva obce, která rozhodnutí přijímá rada obce a řeší rozdělení působnosti v obci, kde se rada obce nevolí. Protože se jedná o podstatné otázky, připomínáme v první části následných textů tuto novou právní úpravu právě se zaměřením na otázky schvalovacích pravomocí. Protože se stavební zákon nedotýká jen volených orgánů obce, ale též obecních úřadů a starosty obce, připomínáme v druhé části textu novou právní úpravu z tohoto úhlu pohledu. Stavební zákon dále vnáší nová pravidla i do vztahů mezi obcí a krajem. Této problematice se věnujeme ve třetí části textu.

Část I.

ZASTUPITELSTVO OBCE A RADA OBCE

Působnost ve věcech územního plánování a stavebního řádu upravuje hlava II, volených orgánů obce se dotýká především § 6, odst. 5 a 6. Podle těchto ustanovení je rozdělení působnosti následující.

**1. Rozhodovací pravomoci zastupitelstva obce,
v níž se volí rada obce**

Zastupitelstvo obce, v níž se volí i rada obce, rozhoduje o těchto otázkách:

1.1. Rozhoduje v samostatné působnosti o pořízení

územního plánu(2) a regulačního plánu(3)

Obce se tak dotýkají dva ze tří druhů územně plánovací dokumentace, kterou se rozumí zásady územního rozvoje, územní plán a regulační plán. Zásady územního rozvoje spadají do působnosti kraje. Toto rozhodování je výkonem samostatné působnosti obce. Rozhodováním o pořízení se rozumí rozhodnutí o tom, že územní plán či regulační plán bude obcí pořízen, tedy že bude zahájen proces podle stavebního zákona. Tím se rozumí i to, že zastupitelstvo rozhoduje výhradně o všech souvisejících otázkách, například o změnách, zastavení práce na zpracování územního či regulačního plánu a podobně. Podle zákona o obcích musí být tento bod samozřejmě uveden v programu jednání.

1.1.2. Schvaluje v samostatné působnosti zadání, případně pokyny pro zpracování návrhu územního plánu

Procesní postup zadání upravuje § 47 stavebního zákona. Z právní úpravy je nutné připomenout zejména znění odst. 1, první věta, kde je uvedeno: *„Na základě rozhodnutí zastupitelstva obce o pořízení územního plánu pořizovatel ve spolupráci s určeným zastupitelem zpracuje návrh zadání územního plánu.“* Z toho lze usuzovat, že v okamžiku, kdy zastupitelstvo rozhoduje o tom, že bude pořízen územní plán, mělo by rozhodnout o tom, který zastupitel bude v kontaktu s pořizovatelem, tj. příslušným obecním úřadem(4). Nic nebrání tomu, aby pro komunikaci s pořizovatelem byla určena skupina zastupitelů, záleží na vůli zastupitelstva. Tímto zastupitelem může být starosta obce či člen rady, zde není a ani nemůže být žádný střet zájmů (neexistuje-li z jiného důvodu). Pokud by tento zastupitel nebyl určen, lze výkladem dojít k tomu, že může být tímto zastupitelem starosta obce z titulu své

funkce, protože zastupuje obec navenek, případně zástupce starosty, není-li starosta přítomen.

1.1.3. Vydává v samostatné působnosti územní plán

Poté, co jsou uskutečněny všechny procesní kroky, zastupitelstvo je tím orgánem, který územní plán vydá. Jedná se o konečný akt po poměrně dlouhém zákonem procesu podle stavebního zákona. V praxi se vyskytuje otázka, kdo se má za obec jako subjekt samosprávy účastnit tohoto procesu. Opět platí výše řečené – buď si zastupitelstvo tohoto zástupce (nebo více zástupců) určí, nebo je jím ze zákona starosta, popřípadě zástupce starosty z pozice zastupování starosty v době jeho nepřítomnosti.

1.1.4. Vydává v samostatné působnosti regulační plán

Pokud jde o schválení regulačního plánu, limity jsou dány zákonem, a to § 62, odst. 2, písm. c). Základem je, že regulační plán schvaluje zastupitelstvo v případě, že není vydán územní plán. V zastavěném území může vydat vždy, v nezastavěném území jen tehdy, pokud se nemění jeho charakter nebo pokud se nenahrazuje plán společných zařízení komplexních pozemkových úprav podle zvláštního právního předpisu(5). V této souvislosti je nutné připomenout, že regulační plán nenahrazuje územní rozhodnutí v nezastavěném území(6), jak se někdy soukromé subjekty nesprávně domnívají.

1.1.5. Projednává v samostatné působnosti zprávu o uplatňování územního plánu

Pořizovatel územního plánu (příslušný obecní úřad) předloží zastupitelstvu obce nejpozději do 4 let ode dne vydání územního plánu a poté pravidelně nejméně jednou za 4 roky zprávu o uplatňování územního plánu v minulém období. Návrh zprávy probíhá opět procesně přes dotčené orgány státní správy, podrobnosti upravuje § 55, odst. 1 stavebního zákona. Obsahové náležitosti zprávy stanoví prováděcí předpis.

1.1.6. Vykonává další činnosti podle stavebního zákona

Zákon konstatuje, že uvedený výčet není taxativní, a zastupitelstvu obce náleží i další činnosti zde přímo nevyjmenované.

1.2. Rozhodovací pravomoci rady obce

Zákon svěřuje radě obce dále uvedené pravomoci. Pokud se v obci rada nevolí, rozhoduje i o těchto otázkách zastupitelstvo. Rada obce:

1.2.1. Vydává vymezení zastavěného území

Pojem zastavěného území specifikuje § 58 zákona. Na území obce může být jedno i více zastavěných území, a v zásadě se do zastavěného území zahrnují:

- a) pozemky v intravilánu se stanovenými výjimkami (například vinice, chmelnice)
- b) pozemky vně intravilánu, které jsou naopak pozitivně definovány (zastavěné stavební pozemky, stavební proluky, pozemní komunikace, ostatní veřejná prostranství⁽⁷⁾)

Rada obce tedy nemůže za zastavěné území prohlásit takový prostor, který neobstojí před danou definicí zákona. Nemůže tedy svévolně do zastavěného území zahrnout to, co tam nepatří, a naopak prohlásit, že některé pozemky nejsou v zastavěném území, přestože se tam prokazatelně nacházejí. Zastavěné území vymezuje buď

- územní plán (pak o něm rada nerozhoduje výše uvedeným postupem)
- rozhodnutí rady výše uvedeným postupem

Schválením územního plánu se ruší původně určené zastavěné území radou obce, a platí později schválený územní plán, tedy včetně vymezení zastavěného území obce.

1.2.2. Schvaluje žádost obce o pořizování územního plánu, regulačního plánu a územní studie⁽⁸⁾ anebo uzavření smlouvy s právníckou nebo fyzickou osobou oprávněnou k výkonu územně plánovací činnosti

Jde-li o rozdělení pravomoci mezi zastupitelstvo a radu pokud jde o územní a regulační plán, pak je nutné si uvědomit, že zastupitelstvo schvaluje to, že územní (regulační) plán bude pořízen, rada pak schvaluje žádost obce vůči úřadu (tedy vykonává vůli zastupitelstva obce), anebo schvaluje smlouvu s právnickou nebo fyzickou osobou splňující kvalifikační předpoklady pro výkon územně plánovací činnosti(9). Pokud není volena rada obce, splývá tato pravomoc v jedno – zastupitelstvo rozhodne o pořízení a schválí současně žádost obecnímu úřadu nebo schválí smlouvu s oprávněnou osobou. Rada obce tedy nemůže rozhodnout o pořízení územního plánu nebo regulačního plánu, je pouze vykonavatelem projevené vůle zastupitelstva.

Pokud jde o územní studii, kterou specifikuje blíže § 30 („Územní studie navrhuje, prověřuje a posuzuje možná řešení vybraných problémů, případně úprav nebo rozvoj některých funkčních systémů v území“), zákon ji nesvěřuje žádnému z orgánů obce do pravomoci, tedy podle zákona o obcích by se jí měla zabývat rada, rovněž si ji může k rozhodování vyhradit zastupitelstvo.

Kdy pořizuje obec územní studii?

- a) v případě, že je to uloženo územně plánovací dokumentací
- b) z vlastního podnětu
- c) z jiného podnětu

V zadání se vždy určuje obsah, rozsah, cíl a účel studie. Studie je významově široký pojem, je praktickým nástrojem k řešení vybraných problémů (doprava, životní prostředí, ochrana veřejného zdraví atd.). Studií nemohou být samozřejmě dotčena vlastnická ani jiná práva k nemovitostem, neschvaluje se ve smyslu správního řádu, ale ukládá se jen do územně analytických podkladů.

1.2.3. Vydává územní opatření o asanaci a územní opatření o stavební uzávěře

Podrobně je tato problematika upravena v § 97 až 100 zákona. Rada obce vydává toto opatření v rámci přenesené, nikoli samostatné působnosti. Ve stručnosti lze oba úkony charakterizovat takto:

- a) územní opatření o stavební uzávěře je opatření obecné povahy dle správního řádu, a omezuje nebo zakazuje v nezbytném rozsahu stavební činnost na vymezeném území
- b) územní opatření o asanaci území je opatření obecné povahy dle správního řádu, které se vydává na území postižené živelní pohromou nebo závažnou havárií, popřípadě pro zastavěné území tam, kde si to vyžádá stav staveb (závadné stavby, důvody hygienické, bezpečnostní a podobně)

Vydání tohoto opatření není svévolné, ale musí ctít podmínky zákona. Územní opatření tohoto typu, pokud se dotýká více obcí, může vydat i rada kraje. Za připomenutí stojí též ustanovení zákona, které připouští výjimky, pokud její udělení neohrozí sledovaný účel. Výjimku uděluje rada obce (kraje), která opatření v přenesené působnosti vydala.

1.2.4. Uplatňuje v samostatné působnosti námitky k zásadám územního rozvoje a připomínky k územnímu plánu sousední obce

Zásady územního rozvoje(10) spadají do kompetence kraje, a proto je na místě, aby se obce, jichž se nepochybně dotýkají, mohly formou námitek vyjádřit, popřípadě dát připomínky. Za obec tak učiní rada, pokud není volena, tak zastupitelstvo. Totéž platí o územním plánu sousední obce. Jedná se o obec, s níž má obec společné katastrální hranice. K územnímu plánu obce, s níž nesousedí, se vyjadřovat nemůže.

1.2.5. Vykonává další činnost podle tohoto zákona

Opět zákon uvádí, že výčet není vyčerpávající, a rada obce bude mít více věcí k řešení.

1.3. Související otázky

Může si zastupitelstvo v obci, v níž se volí rada vyhradit rozhodování o otázkách, které jinak podle stavebního zákona má rozhodovat rada obce?

Nemůže. Pravomoc je, stejně takto je tomu v zákoně o obcích, rozdělena takto:

1. pravomoc vyhrazená zastupitelstvu obce
2. pravomoc vyhrazená výhradně radě obce
3. pravomoc neurčená – poté rozhoduje rada, ale rozhodnutí si může předem vyhradit též zastupitelstvo

Týká se těchto právních úkonů doložka podle § 41(11) zákona o obcích?

Nepochybně. Citovaný § 41 nehovoří ve svém textu o zákonu o obcích, ale obecně o zákonu. Spadá sem nepochybně tedy i zákon stavební.

Kdo podepisuje výše citované dokumenty podle stavebního zákona?

Je to stejné jako podle zákona o obcích. Starosta, v případě jeho nepřítomnosti místostarosta, popřípadě místostarosta, byla-li mu tato oblast určena do jeho kompetence.

Jak probíhá schvalování?

Podle pravidel zasedání orgánů obce tak, jak je stanoví zákon o obcích. Zastupitelstvo vždy jedná veřejně, a takto musí jednat i při výkonu pravomoci dle stavebního zákona. Rada jedná neveřejně, a jedná takto i v případě schvalování podle stavebního zákona. Pokud rada není v obci volena, i záležitosti spadající do její působnosti, které tedy schvaluje zastupitelstvo, jsou projednávány výhradně veřejně v rámci jeho běžných zasedání.

Jak se schvalují námitky za obec zasílané kraji nebo sousední obci?

Tady je více možností:

a) námitky jsou připraveny na zasedání rady (v případě, že se nevolí, zastupitelstva) v návrhovém znění, a hlasuje se o nich jako celku

b) námitky se hlasují jednotlivě

Platí ty námitky, které schválila nadpoloviční většina členů rady obce (zastupitelstva).

Pozor - námitky nemohou zaslat toliko úředníci obecního úřadu, tyto námitky by nebyly námitkami, které by bylo možné uznat jako námitky dané obce (viz neplatnost dle § 41 zákona o obcích).

Část II.

OBECNÍ ÚŘAD A STAROSTA

Pro úplnost připomínáme, že obecní úřad řadí mezi orgány obce zákon o obcích(12), a to přesto, že obecní úřad jako takový má zcela jiný charakter než volené orgány. Proto o obecním úřadu pojednáváme jako o orgánu obce i pokud jde o téma nového stavebního zákona. Role obecního úřadu podle nového stavebního zákona závisí od toho, zda se jedná o obecní úřad obce s rozšířenou působností nebo obecní úřad obce bez rozšířené působnosti.

2. Obecní úřad

2.1. Obecní úřad obce s rozšířenou působností(13) - úřad územního plánování

Obecní úřad obce s rozšířenou působností(14) se nazývá pro potřeby rozdělení působnosti podle stavebního zákona úřadem územního plánování. Jako takový v přenesené působnosti

2.1.1. Pořizuje územní plán a regulační plán pro území obce (§ 6, odst. 1, písm. a)

O pořízení územního (regulačního) plánu nerozhoduje, je pouze vykonavatelem = pořizovatelem, tj. realizátorem rozhodnutí zastupitelstva obce. Je tedy vázán obsahem rozhodnutí zastupitelstva, například schváleným zadáním. Nemůže sám tato rozhodnutí měnit, nebo odmítnout jejich realizaci a podobně. Lze říci, že schválení pořízení územního plánu je „politické“ rozhodnutí, pořízení samotné je pak odborný postup.

2.1.2. Pořizuje územně plánovací podklady (§ 6, odst. 1, písm. b)

Územně plánovací podklady řeší § 25 a násl. stavebního zákona. Územně plánovací podklady tvoří

- a) územně analytické podklady, které zjišťují a vyhodnocují stav a vývoj území a
- b) územní studie, které ověřují možnosti a podmínky změn v území

Podklady slouží jako podklad k pořizování

- a) politiky územního rozvoje
- b) územně plánovací dokumentace
- c) jejich změně
- d) pro rozhodování v území

Úřad územního plánování pořizuje územně analytické podklady pro svůj správní obvod v podrobnosti a rozsahu nezbytném pro pořizování územních plánů a regulačních plánů. Obsah stanoví prováděcí předpisy, a pokud jde o rozsah, je na uvážení pořizovatele, tedy obecního úřadu jako úřadu územního plánování.

Pořizovatel průběžně aktualizuje územně analytické podklady na základě nových údajů o území a průzkumu území a každé 2 roky pořídí jejich úplnou aktualizaci. Tuto činnost již vykonává automaticky dle zákona.

2.1.3. Pořizuje územní plán, regulační plán a územní studii na žádost obce ve svém správním obvodu (§ 6, odst. 1, písm. c)

Má se na mysli činnost pro jinou obec než vlastní. Jedná se o situaci, kdy žádost o zpracování adresuje úřadu rada příslušné obce. Jedinou podmínkou je, že obec musí být ze správního obvodu daného úřadu.

2.1.4. Pořizuje vymezení zastavěného území na žádost obce ve svém správním obvodu (§ 6, odst. 1, písm. d)

Pojem zastavěné území upravuje stavební zákon v § 58. Na území obce může být jedno i více zastavěných území, a v zásadě se do zastavěného území zahrnují:

- a) pozemky v intravilánu se stanovenými výjimkami (například vinice, chmelnice)
- b) pozemky vně intravilánu, které jsou naopak pozitivně definovány (zastavěné stavební pozemky, stavební proluky, pozemní komunikace, ostatní veřejná prostranství⁽¹⁵⁾)

Rada obce tedy nemůže za zastavěné území prohlásit takový prostor, který neobstojí před danou definicí zákona. Nemůže svévolně do zastavěného území zahrnout to, co tam nepatří, a naopak prohlásit, že některé pozemky nejsou v zastavěném území, přestože se tam prokazatelně nacházejí.

Zastavěné území tedy vymezuje buď

- územní plán (pak o něm rada nerozhoduje výše uvedeným postupem)
- rozhodnutí rady výše uvedeným postupem

Schválením územního plánu se ruší původně určené zastavěné území radou obce, a platí později schválený územní plán, tedy včetně vymezení zastavěného území obce. Rada obce tedy vymezí zastavěné území, pořizuje ho pak na její žádost obecní úřad obce s rozšířenou působností.

2.1.5. Je dotčeným orgánem v územním řízení z hlediska uplatňování záměrů územního plánování, pokud nevydává územní rozhodnutí (§ 6, odst. 1, písm. e)

2.1.6. Je dotčeným orgánem v řízení podle zvláštního právního předpisu, v němž se rozhoduje o změnách v území (§ 6, odst. 1, písm. f)

Jedná se o záležitosti nespádající do kompetence tohoto úřadu, ale dotýkajícího se území jeho správního obvodu. Jde například o řízení, která spadají do působností krajského úřadu.

2.1.7. Podává návrh na vložení dat do evidence územně plánovací činnosti (§ 6, odst. 1, písm. g)

Souvisí s jeho odbornou rolí. Například pořizovatel územní studie podá poté, kdy schválil možnost jejího využití jako podkladu pro zpracování, aktualizaci nebo změnu územně plánovací dokumentace, návrh na vložení dat o této studii do evidence územně plánovací činnosti.

2.1.8. Vykonává další činnosti podle tohoto zákona (§ 6, odst. 1, písm. h)

Daným ustanovením je vyjádřeno, že výčet činností není taxativní.

Ustavení úřadu územního plánování u obecních úřadů obcí s rozšířenou působností je zásadní změnou oproti zákonu číslo 50/1976 Sb.(původní stavební zákon).

2.2. Obecní úřad obce bez rozšířené působnosti(16)

Obecní úřad obce bez rozšířené působnosti, který zajistí splnění kvalifikačních požadavků pro výkon územně plánovací činnosti, vykonává přenesenou působnost v tomto rozsahu:

- pořizuje územní plán a regulační plán pro území obce
- pořizuje vymezení zastavěného území na žádost obce ve svém správním obvodu
- podává návrh na vložení dat do evidence územně plánovací činnosti
- vykonává další činnosti podle tohoto zákona
- pořizuje územní studii(17)

Pokud jde o územní studii, tato navrhuje, prověřuje a posuzuje možná řešení vybraných problémů, případně úprav nebo rozvoj

některých funkčních systémů v území, například veřejné infrastruktury, územního systému ekologické stability, které by mohly významně ovlivňovat nebo podmiňovat využití a uspořádání území nebo jejich vybraných částí.

Pořizovatel pořizuje územní studii v těchto případech

- kdy je to uloženo územně plánovací dokumentací
- z vlastního podnětu
- z jiného podnětu (pořízení územní studie z jiného podnětu může podmínit úplnou nebo částečnou úhradou nákladů od toho, kdo tento podnět podal).

V zadání územní studie určí pořizovatel její obsah, rozsah, cíle a účel. Pořizovatel územní studie podá poté, kdy schválil možnost jejího využití jako podkladu pro zpracování, aktualizaci nebo změnu územně plánovací dokumentace, návrh na vložení dat o této studii do evidence územně plánovací činnosti.

Na základě veřejnoprávní smlouvy vykonává tuto působnost pro obec ve stejném správním obvodu obce s rozšířenou působností. Jinými slovy princip výkonu činnosti tohoto druhu obecního úřadu je takový, že činnost vykonává sám v daném rozsahu, ale pro obecní úřad s rozšířenou působností. Sám se nestává úřadem územního plánování.

2.2.1. Veřejnoprávní smlouva

Tuto činnost vykonává na základě veřejnoprávní smlouvy.

Veřejnoprávní smlouvy jsou zakotveny v § 159 a násl. správního řádu(18). V zásadě jde o dvoustranné nebo vícestranné právní úkony, které zakládají, mění nebo ruší práva a povinnosti v oblasti veřejného práva. V daném případě bude obsahem smlouvy výkon činností podle § 6, odst. 2 stavebního zákona. Text zákona říká jednoznačně, že pokud obec splní podmínky, tedy zajistí osoby s kvalifikačními předpoklady, činnost vykonává – úřad s rozšířenou působností jí toto právo nemůže odepřít a

veřejnoprávní smlouvu musí uzavřít. Zákon totiž neuvádí „může vykonávat“, ale přímo „vykonává“.

2.2.2. Kvalifikační předpoklady podle § 24 stavebního zákona

Kvalifikační požadavky pro územně plánovací činnost upravuje § 24 stavebního zákona, a to poměrně podrobně. V podstatě se zde říká, že jsou v zásadě dvě možnosti jak splnit podmínku kvalifikace – buď ji splňují samotní úředníci, anebo třetí osoba, která poskytne své služby.

1. Kvalifikační požadavky pro výkon územně plánovací činnosti splňuje úředník nebo fyzická osoba, která má osvědčení zvláštní odborné způsobilosti podle zvláštního právního předpisu(19)a splňuje kvalifikační požadavky vzdělání a praxe podle tohoto zákona
2. Kvalifikační požadavky vzdělání a praxe splňuje autorizovaný architekt, kterému byla udělena autorizace pro obor územní plánování nebo bez specifikace oboru podle zvláštního právního předpisu(20).
3. Kvalifikační požadavky vzdělání a praxe splňuje dále fyzická osoba, která má
 - a) vysokoškolské vzdělání uznané pro autorizaci v oboru územní plánování a nejméně 3 roky praxe při výkonu územně plánovací činnosti ve veřejné správě, nebo
 - b) vysokoškolské vzdělání příbuzného oboru, uznaného pro autorizaci v oboru územní plánování nebo vysokoškolské vzdělání se stavebním zaměřením a nejméně 3 roky odpovídající praxe.

2.3. Ostatní obecní úřady

Obecní úřad, který nevykonává žádnou z výše uvedených působností poskytuje informace pro zpracování územně plánovacích podkladů a územně plánovací dokumentace. Zpravidla se jedná o malé obecní úřady, které nemají možnosti ani ambice

splnit kvalifikační předpoklady pro výkon části úkolů v oblasti územního plánování. Přesto mají svou roli, a to v rozsahu podle § 6, odst. 4 stavebního zákona – poskytují informace pro zpracování.

2.4. Stavební úřad

Pověřený obecní úřad a městský a obecní úřad, kteří tuto působnost vykonávali ke dni 31. 12. 2006, jsou dále obecnými stavebními úřady(21). Stavební úřad, pokud jde působnost ve věcech územního plánování, vykonává tyto činnosti:

- Vydává územní rozhodnutí (není-li v zákoně stanoveno jinak)
- Vydává územní souhlas (vydává se namísto územního rozhodnutí)
- Poskytuje informace pro pořizování územně plánovacích podkladů a územně plánovací dokumentace
- Vykonává další činnosti podle stavebního zákona

2.5. Starosta obce

Starosta obce není jako orgán obce ve stavebním zákoně zmiňován. To proto, že v obci, kde se nevolí rada, nepřebírá pro případ stavebního zákona její pravomoci starosta, jako tak činí v ostatních záležitostech dle zákona o obcích, ale naopak zastupitelstvo.

Starosta obce má tak ve vztahu ke stavebnímu zákonu zcela jinou roli, a to roli „prvního mezi rovnými“ pokud jde o orgány obce – zastupitelstvo a radu, a pokud není zřízena funkce tajemníka, zabezpečuje výkon přenesené působnosti obce. Odpovídá v našem případě i za kvalitu výkonu této přenesené působnosti dle stavebního zákona. Jeho osobní odpovědnost je tak přesto, že nemá žádnou speciální působnost, nepochybně nejvyšší.

Pokud jde o rozdělení pravomocí, pak je možné zmínit pravomoc starosty podle § 105 zákona o obcích, který říká, že „Starosta

pozastaví výkon usnesení rady obce, má-li za to, že je nesprávné. Věc pak předloží k rozhodnutí nejbližšímu zasedání zastupitelstva obce". To by se mohlo dotknout rozhodnutí rady například v otázce vymezení zastavěného území obce.

Část III.

OBEC VERSUS KRAJ

3. Základní charakteristika

Pokud jde o rozdělení rolí mezi obce a kraje (a též ministerstvo), pak ucelený základní přehled najdeme v § 5 nového zákona, který upravuje působnost ve věcech územního plánování. Ten rozděluje působnost tak, že v odst. 3 stanoví působnost obcí:

„Orgány obce zajišťují ochranu a rozvoj hodnot území obce, pokud nejsou svěřeny působnosti v záležitostech nadmístního významu orgánům kraje nebo na základě zvláštních právních předpisů dotčeným orgánům.“

V odst. 4 pak stanoví působnost krajů:

„Orgány kraje zajišťují ochranu a rozvoj hodnot území kraje, přitom mohou zasahovat do činnosti orgánů obcí jen v zákonem stanovených případech, a to pouze v záležitostech nadmístního významu; postupují přitom v součinnosti s orgány obcí.“

Obou subjektů, tedy jak obcí, tak krajů se dotýká též ustanovení odst. 5 upravující působnost ministerstva:

„Ministerstvo může zasahovat do působnosti orgánů krajů a obcí jen v zákonem stanovených případech, a to pouze v záležitostech týkajících se rozvoje území státu; postupuje přitom v součinnosti s orgány krajů a dotčených obcí.“

Výkladem těchto ustanovení docházíme k následujícímu rozdělení působnosti:

- **OBEČ**

Do její působnosti **spadá vše na jejím území**, s výjimkou záležitostí nadmístního významu nebo tam, kde zákon přímo určuje jiný dotčený orgán (typicky chráněné krajinné oblasti). Co je záležitostí nadmístního významu je otázkou výkladu - především to budou projekty zasahující do území více obcí (dopravní stavby a podobně, které realizuje stát nebo kraj), ale není vyloučeno, že půjde o projekt jen na území obce, ale bude to projekt nadmístního významu - například související s těžební činností.

- **KRAJ**

Toho se dotýkají **jen záležitosti nadmístního významu**, a právě jen v těch smí zasahovat do činnosti orgánů obcí - ale opět jen zákonným způsobem. Tedy do působnosti kraje nespadá nic z toho, co se realizuje na území obce, kraj (rozumí se samospráva) do toho nesmí zasahovat vůbec, a pokud realizuje projekt nadmístního významu, pak zasahovat může, ale jen zákonným způsobem. I za této situace musí postupovat v součinnosti s orgány obcí - musí je kontaktovat, musí je informovat, musí s nimi konzultovat. Nemůže se tedy stát, že by kraj něco realizoval aniž by s obcemi, kterých se to dotýká, komunikoval.

- **ZÁSAHY MINISTERSTVA**

Ministerstvo jako reprezentant státní správy zajišťuje záležitosti týkající se **rozvoje území státu**. Opět je striktně vázáno zákonem a opět je povinno k součinnosti jak s orgány kraje, tak s orgány obcí, kterých se záležitost může dotýkat.

Co když poruší kraj či ministerstvo tato ustanovení?

Pokud není naplněn postup dle citovaných ustanovení, je to pro obec jedním z kvalifikovaných důvodů právní obrany. To znamená, že v odvolacích řízeních podle stavebního zákona, a

dále například i ve správních žalobách proti rozhodnutím odvolacích orgánů, může obec namítat, že nebyla dodržena povinnost k součinnosti s orgány obce, nebo že nebylo postupováno vůči obci podle zákona. Pro úplnost se podotýká, že v tomto významu se mají na mysli samosprávné orgány obce, tedy rada a zastupitelstvo, tam kde není rada tak starosta obce.

Podobnost v povinnostech

Jak obec, tak kraj, mají často shodné povinnost, pouze se tyto povinnosti dotýkají jiných území – u orgánů obce území obce, u orgánů kraje území kraje. Typicky je to například v ustanovení § 5, odst. 6, které říká, že „*Obce a kraje jsou povinny soustavně sledovat uplatňování územně plánovací dokumentace a vyhodnocovat je podle tohoto zákona. Dojde-li ke změně podmínek, na základě kterých byla územně plánovací dokumentace vydána, jsou povinny pořídit změnu příslušné územně plánovací dokumentace.*”

Jak obec, tak kraj má ne možnost, ale povinnost změnit územně plánovací dokumentaci při změně podmínek. Pokud jde o to, který orgán má sledovat uplatňování územně plánovací dokumentace, i to upravuje zákon. U obcí i krajů je tímto orgánem zastupitelstvo, které projednává zprávu o uplatňování územního plánu.

3.2. ORGÁNY KRAJE

Zákon rozděluje působnost orgánů kraje takto(22).

3.2.1. Krajský úřad vykonává činnost v přenesené působnosti

a) pořizuje **zásady územního rozvoje** a v zákonem stanovených případech **regulační plán** pro plochy a koridory **nadmístního významu**

Zásady územního rozvoje jsou pro obce důležitý dokument, který by měly znát, a který by neměl uniknout jejich pozornosti už v procesu schvalování. Zásady územního rozvoje(23) stanoví

zejména základní požadavky na účelné a hospodárné uspořádání území kraje. Součástí zásad územního rozvoje je i vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území. Zásady územního rozvoje v nadmístních souvislostech území kraje zpřesňují a rozvíjejí cíle a úkoly územního plánování v souladu s politikou územního rozvoje, určují strategii pro jejich naplňování a **koordinují územně plánovací činnost obcí**. Zásady územního rozvoje **jsou závazné pro pořizování a vydávání územních plánů**, regulačních plánů a pro rozhodování v území. Zásady územního rozvoje se pořizují pro celé území kraje. Zásady územního rozvoje pořídí krajský úřad a vydá zastupitelstvo kraje nejpozději do 3 let ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona, to je **do 31.12.2009**. Uplynutím této lhůty pozbývají platnosti územní plány velkých územních celků. Při pořízení prvních zásad územního rozvoje zpracuje krajský úřad **jejich zadání**, které obsahuje hlavní cíle a požadavky na jejich řešení. Zadání zašle jednotlivě dotčeným orgánům, **dotčeným obcím**, sousedním krajům a ministerstvu, které mohou **do 30 dnů po obdržení uplatnit své požadavky**, včetně požadavků na vyhodnocení vlivu uplatňování zásad územního rozvoje na podmínky udržitelného rozvoje v území. Krajský úřad návrh zadání, upravený podle výsledků projednání, předloží ke schválení. Zadání pro pořízení zásad územního rozvoje **schvaluje zastupitelstvo kraje**.

b) pořizuje **územně plánovací podklady**,

c) **je dotčeným orgánem v územním řízení** a v řízení podle zvláštních právních předpisů, v nichž se rozhoduje **o změnách v území, které se dotýkají více správních obvodů obcí s rozšířenou působností**,

d) **je dotčeným orgánem v územním řízení** o záměrech, které vyžadují posouzení vlivu na životní prostředí

Posuzování vlivu na životní prostředí upravuje zákon číslo 100/2001 Sb. ve znění pozdějších změn. Jedná se o důležitou oblast, která nabyla v posledních letech díky této právní úpravě na významu, a dotýká se i obcí v pozici stavebníka.

- e) **vydává územní rozhodnutí** v zákonem stanovených případech,
Například si může vyhradit vydání územního rozhodnutí
v případě záměru posuzovaného z hlediska vlivu na životní
prostředí podle výše citovaného zvláštního předpisu
- f) **určuje stavební úřad příslušný k územnímu řízení** v zákonem
stanovených případech,
Například tehdy, kdy záměr spadá do území dvou stavebních
úřadů, tak krajský úřad rozhodne, který stavební úřad
rozhodnutí vydá.
- g) **vkládá data do evidence** územně plánovací činnosti za svůj
správní obvod,
- h) **vykonává další činnosti** podle tohoto zákona.

3.2.2. Zastupitelstvo kraje vykonává činnost v samostatné
působnosti

- a) vydává v samostatné působnosti **zásady územního rozvoje**
Jedná se o zásady podrobně popsané v působnosti krajského
úřadu. Konečné slovo má tedy zastupitelstvo kraje.
- b) schvaluje v samostatné působnosti **zadání**, případně pokyny
pro zpracování návrhu zásad územního rozvoje
Jde o dokument, na jehož základě pracuje krajský úřad.
- c) schvaluje v samostatné působnosti **zprávu o uplatňování
zásad územního rozvoje**,
- d) vydává **regulační plán** v zákonem stanovených případech,
- e) **vykonává další činnosti** podle tohoto zákona.

3.2.3. Rada kraje rovněž vykonává činnost v samostatné
působnosti, a zákon jí svěřuje tyto záležitosti

- a) uplatňuje v samostatné působnosti **stanovisko k návrhu
politiky územního rozvoje**,
Politiku územního rozvoje schvaluje ministerstvo pro celé
území České republiky. Kraje mají možnost vznášet připomínky.
V rámci kraje je formuluje rada kraje.

b) vydává v zákonem stanovených případech **územní opatření o asanaci a územní opatření o stavební uzávěře.**

3.3. Rada obcí pro udržitelný rozvoj území (24)

Pro správní obvod obecního úřadu **obce s rozšířenou působností** může její starosta, se souhlasem obcí v jejím správním obvodu, zřídit jako zvláštní orgán této obce Radu obcí pro udržitelný rozvoj území. Souhlas ostatních obcí musí být dán formou usnesení rady obce (popřípadě starosty obce tam, kde se rada nevolí). Zákon to sice takto neříká, ale i souhlas obce s rozšířenou působností musí být dán usnesením rady, nemůže o tom rozhodnout sám starosta. Ten pouze dále „zrizuje“ tento orgán poté, co získá souhlasy všech obcí, tedy včetně obce své.

Předsedou Rady obcí je starosta obce s rozšířenou působností, který současně vydává její Jednací řád. Zákon to říká jasně, předsedou nemůže být jiný starosta jiné obce. Zákon naopak nehovoří o místopředsedovi, podle mého názoru nic nebrání jeho volbě z řad jiných starostů. Členem Rady obcí vždy jmenuje starosta obce s rozšířenou působností na návrh příslušné obce ve správním obvodu obecního úřadu obce s rozšířenou působností jednoho zástupce každé obce. Návrh obce je pro něj závazný. K jednání Rady obcí se vždy přizve **zástupce kraje.**

Rada obcí

- a) projednává **územně analytické podklady** pro správní obvod obecního úřadu obce s rozšířenou působností
- b) projednává **vyhodnocení vlivů územních plánů na udržitelný rozvoj území** a vydává k nim na základě výsledků projednání příslušnému pořizovateli své stanovisko, popřípadě své vyjádření

Rada obcí se může stát významným nástrojem sjednocení postupů obcí pokud jde o územní plánování a též prvkem sjednocení názorů na území kraje. Význam tohoto orgánu podtrhuje i zákon – tím, že povinně je zván i zástupce kraje.

3.4. Základní schéma vztahů obec a kraj (a stát)

Aniž budeme znát podrobnou právní úpravu, platí základní zásada, že **na území obce se nesmí dít nic, o čem by nebyla informována**, a kraj nemůže na svém území dělat, pokud jde o území kraje, **žádné kroky bez součinnosti s obcemi**. Obce pak mají právo ke všem krokům kraje se vyjádřit, popř. dát stanoviska, námitky apod. **Součinnost, vzájemná informovanost a právo na názor jsou tak základními pilíři vztahů mezi obcí a krajem.**

V případě, že některý z těchto atributů není respektován, má obec možnost tuto skutečnost namítat **v rámci právní obrany**. Znamená to však jediné – právo přeje aktivním, a je tedy nutné sledovat dění v kraji, a informace, které na obec dojdou, neponechat bez povšimnutí.

Poznámka:

- 1) Dále jen „stavební zákon“
- 2) Upravuje § 43 a násl. stavebního zákona
- 3) Upravuje § 61 a násl. stavebního zákona
- 4) Působnost obecního úřadu je dána § 6, odst. 1
- 5) Zákon č. 139/2002 Sb., o pozemkových úpravách a pozemkových úřadech
- 6) § 61, odst. 2 poslední věta, stavebního zákona
- 7) Podle zákona o obcích, konkrétně podle § 34 jsou veřejným prostranstvím všechna náměstí, ulice, tržiště, chodníky, veřejná zeleň, parky a další prostory přístupné každému bez omezení, tedy sloužící obecnému užívání, a to bez ohledu na vlastnictví k tomuto prostoru.
- 8) Podle § 6, odst. 1, písm. c) nebo § 6, odst. 2
- 9) Podrobnosti viz § 24 odst. 1 zákona)
- 10) Viz ustanovení § 31 a násl. zákona – Politika územního rozvoje

- 11) § 41 zákona o obcích
- 12) § 109 a násl. zákona číslo 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení)
- 13) § 6, odst. 1 stavebního zákona
- 14) Obecní úřad s rozšířenou působností je vymezen zákonem č. 314/2002 Sb., o stanovení obcí s pověřeným obecním úřadem a stanovení obcí s rozšířenou působností, a vyhláškou číslo 388/2002 Sb., o stanovení správních obvodů obcí s pověřeným obecním úřadem a správních obvodů obcí s rozšířenou působností
- 15) Podle zákona o obcích, konkrétně podle § 34 jsou veřejným prostranstvím všechna náměstí, ulice, tržiště, chodníky, veřejná zeleň, parky a další prostory přístupné každému bez omezení, tedy sloužící obecnému užívání, a to bez ohledu na vlastnictví k tomuto prostoru.
- 16) § 6, odst. 2 stavebního zákona
- 17) § 30 stavebního zákona
- 18) Zákon č. 500/2004 Sb. ve znění zákona č. 413/2005 Sb.
- 19) § 21 až 26 zákona číslo 312/2002 Sb., o úřednících územně samosprávných celků ve znění zákona č. 46/2004 Sb.
- 20) Zákon číslo 360/1992 Sb.
- 21) § 13, odst. 1 stavebního zákon
- 22) § 7 stavebního zákona
- 23) § 36 a násl. stavebního zákona
- 24) § 9 stavebního zákona

(1) Podmiňuje-li zákon platnost právního úkonu obce předchozím zveřejněním, schválením nebo souhlasem, opatří se listina osvědčující tento právní úkon doložkou, jíž bude potvrzeno, že tyto podmínky jsou splněny.

(2) Právní úkony, které vyžadují schválení zastupitelstva obce, popřípadě rady obce, jsou bez tohoto schválení od počátku neplatné.