II. Územní plánování a rozvoj obce

Cíle studijního bloku

Cílem je informovat o základních charakteristikách územního plánování, jako rozvojového fenoménu odvětví TI a bydlení, především na úrovni obce.

1. Územní plán jako nástroj rozvoje obcí, regionu, krajů

Rozvoj obcí a regionů je součástí regionální politiky, jejíž význam lze spatřovat především v harmonizaci **územních podmínek společenského rozvoje**, který je prioritně podmíněn ekonomickým rozvojem území. Ten úzce souvisí se stavem a rozvojem sociálního i **infrastrukturního rozvoje**. V posledním období nabývá stále větší význam i environmentální komponenta společenského rozvoje, která je s předchozími rozvojovými komponentami spojena řadou obousměrných vazeb.

V podmínkách tržní ekonomiky je oprávněnost regionální politiky jako nástroje pro **územní rozvoj regionů a obcí** obvykle zdůvodňována faktem, že jejím charakteristickým rysem je nerovnovážný rozvoj, který se kromě jednotlivých systémových složek ekonomiky přirozeně projevuje i územně. Faktem však je, že hlavním cílem regionální politiky v podmínkách tržní ekonomiky nemůže být jen vyrovnávání ekonomické úrovně regionů. Neboť stav ekonomické úrovně je přirozeným důsledkem přírodně, polohově a hierarchií socioekonomických systémů podmíněné diferenciace prostoru. Proto regionální politika může pouze podporovat maximální využívání disponibilní nabídky územních zdrojů, přičemž úroveň společenského rozvoje jednotlivých regionů je účelné nazírat ve smyslu všech výše uvedených hlavních komponent.

Mezi nástroje, které umožňují či usnadňují proces územního rozvoje patří zejména **strategický plán rozvoje regionu a obce**, inventarizace **technické infrastruktury** na území kraje a obce (doprava, energie, spoje, odpadové hospodářství, ekologické služby atd., rozpočtový výhled a rozpočet (těmto nástrojům jsou věnovány samostatné moduly). Na úrovni obcí jsou využívány další nástroje, které umožňují řídit rozvoj obce, ať už se jedná o obecně závazné předpisy vydávané obcí, **nástroje územního plánování**, cenovou mapu stavebních pozemků, či plán prodeje majetku, plán investic obce.

Role **strategického plánu** jako jednoho ze dvou základních rozvojových nástrojů (tím druhým je územní plánování) spočívá zejména v tom, že pomáhá systematicky organizovat a řídit změny v regionu či v obci, které následně ze zákona musí být promítány do **územního plánu**. Podstatou tvorby tohoto dokumentu je vymezení základních priorit rozvoje regionu, obce či města, definování cílů rozvoje a jednotlivých opatření vedoucí k jejich naplnění. Tyto aktivity se dějí zejména proto, aby omezené zdroje a nákladné **infrastrukturní sítě**, kterými region a obce disponují byly užity co nejefektivněji. Přínos strategického plánu jako nástroje **územního rozvoje** lze spatřovat zejména v tom, že umožňuje dosažení konsensu o budoucím vývoji regionu a obce a pomáhá spojit k dosažení společného cíle rozhodující představitele soukromého a veřejného sektoru prostřednictvím jejich zapojení do procesu tvorby, přijímání a realizace plánu. Tento rozvojový dokument bývá nazýván také programem rozvoje kraje (PRK) a obce či strategií rozvoje kraje a obce. Strategické plánování je dlouhodobým procesem, jeho **základní fáze** jsou:

- příprava procesu strategického plánování, vytvoření veřejně-soukromého partnerství,
- analýza současné situace kraje či obce (SWOT analýza),
- vymezení problémových oblastí, formulace vize rozvoje,

- definice cílů rozvoje a opatření vedoucích k jejich naplnění,
- sestavení a přijetí strategického plánu,
- realizace strategického plánu,
- hodnocení plnění strategického plánu a jeho aktualizace.

2 Územní plánování jako nástroje obce

Územní plánování je soustavná činnost, která usměrňuje rozvoj území tak, aby nedocházelo ke konfliktům a disproporcím a aby byly v území hájeny a koordinovány zájmy veřejné i soukromé. Územní plánování soustavně a komplexně řeší využití území, stanoví zásady jeho organizace, tj. rozmístění jednotlivých činností a jejich vzájemných vazeb, dopravní dostupnosti a provozní návaznosti jednotlivých funkcí. Dále hledá optimální vztah mezi rozvojem a ochranou hodnot území.

Základním principem územního plánování je prosazování udržitelného rozvoje území, to znamená snaha o dosažení rovnováhy mezi cíli ekonomickými, sociálními a ekologickými takovým způsobem, aby nebyly současným rozvojem ohroženy potřeby budoucích generací. Územní plánování vykonávají **zákonem určené orgány územního plánování**.

Obec jako orgán územního plánování
Ze zákona č.128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení) v platném znění, vyplývá povinnost obce pečovat o všestranný rozvoj svého území a schvalovat územní plán obce a regulační plán a vyhlašovat jejich závazné části obecně závaznou vyhláškou. Od 1.7.1998 zejména v zákoně č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, a dále v podrobnostech ještě v navazujících prováděcích vyhláškách[1], jsou všechny obce, bez ohledu na svoji velikost či význam, orgánem územního plánování.

Obec jako orgán územního plánování soustavně sleduje stav a využití území svého správního obvodu, pořizuje územně plánovací podklady potřebné pro rozvoj svého území (jedná se o urbanistickou studii, územní generel a územně-technické podklady) a pořizuje pro své správní území **územně plánovací dokumentaci,** tj. územní plán obce a regulační plán. Výkon pravomoci orgánu územního plánování všemi obcemi odpovídá celoevropskému trendu posílení úlohy územní samosprávy. Obce znají dobře své aktuální i výhledové problémy, členové obecních zastupitelstev jsou pod bezprostřední kontrolou svých spoluobčanů.

3. Kraj jako orgán územního plánování

Zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení) v platném znění, ukládá kraji povinnost pečovat o komplexní územní rozvoj a schvalovat územně plánovací dokumentaci pro území kraje a vyhlašovat její závazné části obecně závaznou vyhláškou kraje. Od r. 2001 jsou podle poslední novely stavebního zákona **kraje orgánem územního plánování**. Jako takové zajišťují **územně plánovací podklady** (ÚPP) potřebné pro územně plánovací činnost na svém

[1] Zák. č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění zák. č. 103/1990 Sb., zák. č. 262/1992 Sb., zák. č. 43/1994 Sb., zák. č. 18/1997 Sb., zák. č. 83/1998 Sb., nál. ÚS č. 95/2000 Sb., nál. ÚS č. 96/2000 Sb., zák. č. 132/2000 Sb., zák. č. 151/2000 Sb., zák. č. 239/2000 Sb., zák. č. 59/2001 Sb., zák. č. 254/2001 Sb. a zák. č. 320/2002 Sb.

Vyhl. č. 132/1998 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení stavebního zákona.

Vyhl. č. 137/1998 Sb., o obecných technických požadavcích na výstavbu.

Vyhl. č. 135/2001 Sb., o územněplánovacích podkladech a územněplánovací dokumentaci.

území a pořizují pro své správní území **územně plánovací dokumentaci** (ÚPD), tj. územní plán velkého územního celku.

4 Územněplánovací podklady

Územněplánovací podklady (ÚPP) slouží jako podklad ke zpracování nebo změně územněplánovací dokumentace. Využívají se rovněž pro sledování vývoje a vyhodnocování stavu a možností území. Stavební zákon stanoví tyto druhy územněplánovacích podkladů (ÚPP):

- **Urbanistická studie**
  řeší územně-technické, urbanistické a architektonické podmínky využití území. Řeší zpravidla území obce nebo její části. V **malých obcích často nahrazuje územní plán obce**. Její existence (v malých obcích bez ÚPD) je postačující k přiznání některých dotací (např. z Programu obnovy venkova).
- **Územní generel**
  řeší otázky územního rozvoje vybraných složek osídlení a krajiny. Využívá se především pro podrobnější zpracování problémových složek při pořizování ÚPD.
- **Územně-technické podklady**
  jsou účelově zaměřené a průběžně aktualizované soubory informací, které charakterizují stav a možnosti rozvoje území.
- **Územní prognóza**
  zpracovává se především pro řešení některých problémů při pořizování územního plánu velkého územního celku.

  Všechny územněplánovací podklady využívá stavební úřad jako podklad pro územní rozhodování tam, kde není platná ÚPD. Územněplánovací podklady se neschvalují a nemají právní závaznost.

5 Územněplánovací dokumentace

Územněplánovací dokumentace je souhrnný název pro:

- územní plán velkého územního celku (ÚP VÚC),
- územní plán obce (ÚPO),
- regulační plán (RP).
-

Územní plán obce (ÚPO) je základním dokumentem pro usměrňování jejího rozvoje. Stanoví základní koncepci územního rozvoje a řeší funkční využití ploch. Dále řeší jejich vzájemné uspořádání a stanoví základní regulaci území. Podstatná je i koncepce řešení dopravy a technické infrastruktury. Usměrňuje využívání území v zájmu přiměřeného využívání neobnovitelných přírodních zdrojů.

ÚPO se zpracovává pro celé správní území obce. V případě dohody schvalujících orgánů lze zpracovat územní plán pro území více obcí.

Regulační plán se zpracovává zpravidla následně po územním plánu obce, dosud především pro ty části obcí, které jsou historicky cenné (památkové rezervace a památkové zóny), nebo u kterých se očekává rozsáhlejší výstavba nebo přestavba. Regulační plán se zpracovává do podrobnosti jednotlivých pozemků.

Důvody pro pořízení ÚPD
Stavební zákon neurčuje jednoznačnou povinnost pořizovat ÚPD. Je však nutno mít na zřeteli, že **na úrovni obce**:

- není možno bez ÚPD koordinovat rozsáhlejší výstavbu, protože ÚPD
- **řeší vzájemné souvislosti sítí technické infrastruktury**,
- vymezuje veřejně prospěšné stavby, pro které lze pozemky, stavby a práva k nim vyvlastnit,
- vyznačuje současně zastavěné území obce. Tato hranice je důležitá pro zjednodušené vynětí pozemků ze zemědělského a lesního půdního fondu,
- vymezuje zastavitelné území, které lze územním rozhodnutím převádět na stavební pozemky,
- obsahuje limity využití území včetně stanovených zátopových území,
- formuluje regulativy a zásady rozvoje. Územní rozhodnutí a stavební povolení mohou potom vycházet z těchto kvalifikovaných podkladů,
- součástí regulačního plánu může být i změna vymezení pozemků, tj. změna hranic, jejich slučování a rozdělování,
- je také podmínkou pro přiznání některých dotací, např. z Programu regenerace městských památkových rezervací a městských památkových zón a fondy Evropské unie na podporu rozvoje obcí budou ve stanovených případech vázány na existenci schválené ÚPD;

6 Proces pořizování ÚPD

Obec jako pořizovatel má následující možnosti při pořizování ÚPD:

- Obec zaměstná (zaměstnává) potřebné odborníky na příslušném odboru obecního úřadu. Výhodou tohoto přístupu je, že odborníci většinou dobře znají své území, mohou kontinuálně shromažďovat informace o řešeném území, sledovat jeho stav a řídit pořízení ÚPD s hlubokou znalostí problematiky.
- Na základě smluvního vztahu provádí úkony a činnosti oprávněná fyzická nebo právnická osoba. Tento přístup je vhodný zejména u menších obcí, které nemají možnost zaměstnávat odborníky na svém úřadě.

Odpovědnost za tuto činnost nese vždy obec, bez ohledu na to, zda bude prováděna pracovníky úřadu nebo na základě smluvního vztahu s právnickou nebo fyzickou osobou. Zákon č. 320/2002 Sb. umožňuje obci, aby požádala o zajištění pořízení ÚPD také obecní úřad obce s rozšířenou působností.

Projednávání územněplánovací dokumentace je v celém procesu pořizování veřejné. Každý může uplatnit své podněty při projednávání zadání a připomínky při projednávání konceptu řešení i návrhu ÚPD. V zájmu kvalitního pořízení ÚPD je žádoucí, aby veřejnost byla co nejlépe informována o každé fázi pořízení ÚPD (místní tisk, rozhlas a především veřejná jednání s projektantem mohou přispět k tomu, že se s územněplánovací dokumentací ztotožní nejen schvalující zastupitelstvo, ale i řada občanů příslušného územního celku). Občané, občanská sdružení a občanské iniciativy by měli být vtaženi do všech fází procesu pořizování ÚPD. V opačném případě vzniká nebezpečí, že se stanou nekonstruktivními oponenty již schválené dokumentace a budou komplikovat a zdržovat realizaci záměrů, které jsou v ní obsaženy.

Do procesu pořízení ÚPD vstupují tito partneři:

- Nadřízený orgán, kterým je pro obec je krajský úřad a dotčené orgány státní správy

(DOSS), kterými jsou orgány státní správy, kterým zvláštní předpisy svěřují ochranu veřejných zájmů v řízeních probíhajících v režimu stavebního zákona. Chráněnými zájmy jsou zejména ochrana životního prostředí, ochrana přírody a krajiny, vodní hospodářství, ochrana ovzduší, ochrana zemědělského půdního fondu, ochrana lesa, ochrana ložisek nerostných surovin, odpadové hospodářství, pozemkové úpravy, ochrana veřejného zdraví, veterinární správa, památková péče, doprava na pozemních komunikacích, doprava drážní, doprava letecká, doprava vodní, energetika, jaderná bezpečnost a ochrana před ionizujícím zářením, telekomunikace, obrana státu, civilní ochrana, požární ochrana, bezpečnost práce a živnostenské podnikání. Základní podmínkou, kterou ukládá stavební zákon, je dosažení dohody s DOSS o zadání, konceptu řešení, o souborném stanovisku i o návrhu ÚPD.

- Postup řešení případných rozporů mezi orgánem územního plánování a DOSS, případně mezi DOSS navzájem, upravuje stavební zákon.
- Projektant (zpracovatel ÚPD), kterým může být pouze fyzická osoba, která obdržela oprávnění k vybraným činnostem podle § 46a stavebního zákona.
- Vlastníci pozemků a staveb, jejichž práva jsou pořizováním ÚPD dotčena, mají poměrně rozsáhlé možnosti na ochranu svých práv. Územní plánování řeší střet zájmů veřejných a soukromých, přičemž musí být vždy dodrženy zákony a občanská práva.

7 Realizace obsahu ÚPD, postavení a funkce stavebních úřadů

Obsah ÚPD je realizován prostřednictvím **územního rozhodnutí**, které je správním aktem, konkrétní legislativní formou, která se vydává na základě příslušné dokumentace a územního řízení prostřednictvím procesu stavebního řádu, se kterým je spojen i proces vyvlastňování pozemků, pokud si to vyžádá veřejný zájem provázející realizaci věcného obsahu dílčích částí územního plánu. Uvedené procesy jsou v kompetenci **stavebních úřadů**. Vlastní postup stavebních úřadů podle stavebního řádu včetně vyvlastňování pozemků potom, a to jak po věcné, tak i po právní stránce, bezprostředně navazuje na předchozí procesy územního plánování a územního řízení a má povahu výkonu **státní správy** (blíže ke stavebním úřadům viz výše citovaná legislativa – stavební zákon). Z pohledu tzv. ústředních orgánů státní správy resortně podléhají především ministerstvu pro místní rozvoj.

Bližší pohled na platnou právní úpravu ukazuje, že tyto stavební úřady vymezuje jednak jako stavební úřady, které by bylo možno nazvat „obecné“, a dále rozlišuje ještě tzv. **speciální, vojenské a tzv. jiné stavební úřady**, které jsou důležité z pohledu potřeb realizace staveb v rámci odvětví technické infrastruktury**.**

Obecnými stavebními úřady jsou obecní úřady obcí s rozšířenou působností, krajské úřady, Magistrát hlavního města Prahy a úřady městských částí určené statutem, magistráty územně členěných statutárních měst a úřady městských částí nebo městských obvodů určené statutem. Mimo to jsou obecnými stavebními úřady ještě dále magistráty, městské a obecní úřady, které vykonávaly působnost stavebního úřadu ke dni 31. prosince 1997 nebo jejich působnost byla k tomuto datu schválena. Pro uvedené úřady přitom platí, že výkon působnosti stavebních úřadů, který má obecně, jak bylo shora poznamenáno, povahu výkonu státní správy, je v podmínkách obcí, měst a krajů výkonem tzv. **přenesené působnosti.** Pro obec, která nemá stavební úřad, vykonává činnost stavebního úřadu k tomu určená obec s rozšířenou působností

Speciálními stavebními úřady jsou orgány vykonávající státní správu na úsecích zahrnujících **stavby letecké, stavby drah a na dráze, stavby pozemních komunikací a vodohospodářských děl**. Vojenské stavební úřady jsou potom orgány ministerstva obrany a

tyto vykonávají působnost stavebních úřadů na území vojenských újezdů.

Tzv. jinými stavebními úřady jsou potom orgány ministerstva obrany u staveb vojenské správy mimo území vojenských újezdů, orgány ministerstva vnitra u staveb pro bezpečnost státu, orgány ministerstva spravedlnosti u staveb vězeňské služby a orgány ministerstva průmyslu a obchodu u staveb uranového průmyslu na území vyhrazeném pro tyto účely.

Mimo orgány dosud uvedené mají pro režimy rozhodování ve smyslu stavebního řádu nezastupitelný význam i nejrůznější tzv. **dotčené orgány státní správy**, resp. dotčené správní úřady, s nimiž stavební zákon počítá spíše v obecnější rovině, přičemž jejich postavení a s tím související jmenovitá oprávnění vyplývají ze zvláštních zákonů.

Shrnutí

Technická infrastruktura potřebuje ke svému racionálnímu rozvoji určitou koncepci. Z hlediska veřejné správy je tvorba a realizace této koncepce součástí územního a koncepčního plánování. Těžiště této činnosti spočívá na krajích, městech a obcích. Za vhodných podmínek může být pro obce i ekonomickým přínosem.

Kontrolní otázky

1. Které jsou hlavní nástroje územního plánování?
2. Co jsou územně plánovací podklady?
3. Jaké druhy územně plánovací dokumentace známe?
4. Které subjekty zajišťují územní plánování?
5. Kdo vydává územní rozhodnutí?
6. Jaký je postup při změnách a realizaci územního plánu?
7. Co je územní generel a jaká je jeho náplň?

Použitá a doporučená literatura

V textu citovaná legislativa