

Územní plánování a působnost obcí

(současný stav a perspektivy dalšího vývoje)

Petr Průcha

Vstupní poznámky

Záměr nové právní úpravy „veřejného stavebního práva“, či nového stavebního zákona, jež je v našich současných podmínkách předmětem vážně míněných úvah již od samého počátku 90. let, je přirozenou reakcí na společenskou potřebu disponovat takovou právní úpravou na předmětném úseku, která by zohledňovala jak adekvátní právně filosofické přístupy k reflektování společenských potřeb, včetně těchto společenských potřeb samých o sobě jako

takových – a to zejména ve vztahu k obsahovému hledisku upravované materie, tak která by zohledňovala také s tím bezprostředně související adekvátní organizační zabezpečení správy na předmětném úseku.

Zatímco z obsahového hlediska krystalizuje v jistém smyslu jako klíčová otázka, zda perspektivně včlenit *materii územního plánování a stavebního řádu do jednoho (integrovaná úprava jako dosud), nebo dvou zákonů (dělená úprava, jak to nakonec již naše veřejné stavební právo v minulosti znalo)*¹, po-

¹ Tady jde jmenovitě o naši úpravu z r. 1958, jež bezprostředně předcházela dnešnímu stavebnímu zákonu. Ta byla představo-

tom z jevově organizačně správního hlediska bude nesporně třeba řešit *problém podílu či poměru státní správy a samosprávy v procesu územního plánování*.

V tomto příspěvku se zaměřujeme na druhý z uvedených (a také v jistém smyslu vzájemně souvisejících) problémů, a to se zvláštním zřetelem k úrovni, resp. působnosti obcí na předmětném úseku, s tím, že přirozeně již současná právní úprava daný problém určitým způsobem obráží.

To pochopitelně souvisí s tím, že ač byl stávající stavební zákon (zák.č. 50/1976 Sb., v platném znění, dále jen „SZ“) přijat v podmínkách plně státně orientované veřejné správy (na územní úrovni byl doslova „šit na míru národním výborům“ jako orgánům státní moci a státní správy), nemohla se jeho obsahem nedotknout skutečnost dosavadní revitalizace územní samosprávy, odstartované ústavním zákonem č. 294/1990 Sb. a zákonem o obcích č. 367/1990 Sb., a s tím souvisejících rozdílů mezi územní resp. místní samosprávou a územní, resp. místní státní správou.

Dosavadní změny právní úpravy v tomto směru a jejich dopady na námi sledovanou úpravu územního plánování² jsou však v jistém smyslu jen „předstupněm“ žádoucího zohlednění příslušných potřeb v rámci nové právní úpravy veřejného stavebního práva, s jejímž pojetím, obsahem, systémem a formou je spojena řada složitých otázek. Mnohé z nich se přitom protínají právě v problému *podílu či poměru státní správy a samosprávy v procesu územního plánování*. Hledání odpovědi na řešení tohoto problému by patrně mělo vycházet jak ze zhodnocení dopadu stávajícího právního stavu, tak ze zohlednění potřeb budoucího řešení.

Stávající právní stav a potřeby budoucího řešení

Současná právní úprava, obsažená v zákoně č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, v platném znění (dále jen „SZ“), vychází ze skutečnosti, že orgány územního plánování, a stejně tak i procesy územního plánování, mají povahu **státní správy**, což se na úrovni obcí projevuje jako výkon tzv. přenesené působnosti.

To, že se u územního plánování obecně jedná o výkon státní správy, stavební zákon v platném znění sice výslovně neuvádí, nicméně je tak nutno dovozovat jak z obecně teoretického pojetí podstaty

a posláni státní správy, tak také z některých nepřímých ustanovení platné právní úpravy.

Z *teoretického hlediska je státní správa* specifickou činností i organizací, povolanou k autoritativní realizaci obsahu zákonů jakožto aktů orgánů zákonodárné moci.

Státní správu jako činnost přitom můžeme vymezit jako organizující a mocensko-ochranné působení státu výkonného, podzákonného a nařizovacího charakteru, jež se realizuje ve vztazích, v nichž na jedné straně vystupují státní orgány, které tuto činnost vykonávají, a na straně druhé objekty působení státní správy, vůči nimž je tato správa vykonávána jako státně mocenská činnost.

Státní správu jako organizaci potom můžeme vymezit jako soustavu těch orgánů státu, které jsou vzhledem k jim zákonem svěřené působnosti a pravomoci zřizovány za účelem výkonu státní správy jako činnosti specifického charakteru.

Z příslušné *právní úpravy* je potom třeba, v návaznosti na ust. § 12 SZ, jež vymezuje orgány územního plánování (*Orgány územního plánování jsou:*

- a) obce,
- b) okresní úřady,
- c) Ministerstvo pro místní rozvoj,
- d) Ministerstvo obrany.)

zejména zmínit ust. § 21 zák.č. 367/1990 Sb., v platném znění, jež stanoví, že *Obec vykonává státní správu v rozsahu stanoveném zvláštními zákony (dále jen „přenesená působnost“)*, dále ust. § 2 zák.č. 425/1990 Sb., v platném znění, konstituující *Okresní úřady jako správní úřady, které vykonávají státní správu ve svých územních obvodech*, jakož i ust. § 14 odst. 1 zák.č. 2/1969 Sb., v platném znění, konstituující *ministerstvo pro místní rozvoj jako ústřední orgán státní správy ve věcech ... územního plánování.*, To, že SZ orgány územního plánování považuje za orgány státní správy, lze potom nepřímo nejzřetelněji dovodit zřejmě z kontextu obsahu odst. 1 § 138 SZ a nadpisu tohoto ustanovení, jenž zní – *Spolupráce orgánů státní správy a součinnost právnických osob nebo fyzických osob podnikajících podle zvláštních předpisů.*

Zvláštní pozornost je na tomto místě třeba věnovat postavení obcí při výkonu přenesené působnosti. V návaznosti na shora cit. ustanovení zákona o obcích je nutno ještě přinejmenším dodat, že stávající právní konstrukce tzv. přenesené působnosti

vána jednak zákonem č. 84/1958 Sb., o územním plánování a dále obsahově navazujícím zákonem č. 87/1958 Sb., o stavebním řádu. V současné době je toto řešení opět předmětem legislativních úvah – viz např. ONDREJCHOVÁ, V., HEGENBART, M.: K návrhu tezí nového zákona o stavebním řádu, Bulletin Stavební právo, č. 1/1988, str. 6 a násl.

² Blíže k tomu mj. viz PRŮCHA, P.: Postupy a procesy při pořizování územně plánovací dokumentace, Časopis pro právní vědu a praxi, PF MU Brno, č. IV/1997, str. 515 a násl., a literatura tam citovaná.

vychází z toho, že *obce mají v přenesené působnosti vykonávat státní správu v rozsahu, ve kterém ji podle zvláštních zákonů vykonávaly místní národní výbory, popř. městské národní výbory třetí kategorie do počátku účinnosti zákona o obcích*, přirozeně za předpokladu, že předmětné otázky resp. jejich okruhy, zákon o obcích, či jiný zákon (tady především SZ) neprohlásil za samosprávu, resp. za tzv. samostatnou působnost obce či obcí. To se v případě územního plánování nestalo, a tudíž územní plánování v rozsahu, jenž před přijetím zákona o obcích v r. 1990 příslušel uvedeným druhům národních výborů, přijetím tohoto zákona (resp. nabytím jeho účinnosti) přešlo do tzv. přenesené působnosti obcí, přičemž její rozsah potom modifikovala až novela SZ, provedená zákonem č. 83/1998 Sb.

Z dikce ust. § 12 SZ ve spojení s výše uvedenými souvislostmi lze tedy spolehlivě dovodit, že i v případě působnosti obcí jakožto „orgánů“ územního plánování jde ve smyslu platné právní úpravy o výkon státní správy.

Na tomto místě je však třeba zmínit, že SZ zvolená pojmová či slovní konstrukce je v případě obcí jako „orgánů územního plánování“ přinejmenším nestandardní. Obec jako celek „orgánem“ ve smyslu obvyklého chápání orgánů, resp. správních orgánů, nepochybně není, spíše naopak platí, že obec má svoje orgány, a jejich prostřednictvím uskutečňuje svoji působnost.

Obec je ve smyslu platné právní úpravy územní veřejnoprávní samosprávnou korporací s postavením právnické osoby, která svoji zákonem (zákon) svěřenou veřejnoprávní působnost realizuje k tomu ze zákona zřízenými orgány obcí s postavením správních orgánů.³

Z organizačního hlediska je každý správní orgán relativně samostatnou složkou, resp. jednotkou, vždy příslušného organizačního systému, či jinak řečeno organizace veřejné právy. Termín orgán se používá k vymezení subjektu takové činnosti, kterou je zajišťováno plnění úkolů příslušné organizace uvnitř i navenek.

Pojem orgán tak charakterizuje postavení určitého organizačního útvaru ve vztahu k danému organizačnímu celku, jehož je součástí a pro který funguje. Správní orgány jsou tedy vždy částí širěji pojaté organizační struktury veřejné správy.⁴ V podmínkách obcí jako územních veřejnoprávních samosprávných korporací mají jejich orgány vždy určité

relativně samostatné postavení, to je však vymezeno a realizováno výlučně v rámci dané veřejnoprávní korporace.

Orgány obcí jsou z hlediska činnosti, kterou vykonávají, primárně samosprávnými orgány. Posláním těchto orgánů je uskutečňovat veřejnou správu a to metodami a prostředky samosprávně mocenského charakteru. Tam, kde je na obce přenesen výkon státní správy, orgány obcí vystupují v obdobném postavení jako orgány státní správy a disponují také příslušnými pravomocemi. Výkon přenesené působnosti potom nerealizují tyto správní orgány jako projev samosprávy, nýbrž jako projev státní správy, v zastoupení státu, z jeho pověření a také jeho jménem.

Pakliže tedy SZ dnes hovoří o obci či o obcích jako o „orgánech“ územního plánování, potom jde o značné zjednodušení či nepřesnost, a to nejen v dosud uváděném smyslu.

Platná právní úprava územního plánování zdaleka totiž nehovoří o obcích jen v souvislosti s postavením subjektu, vystupujícího jako pořizovatel územně plánovací dokumentace (dále jen „ÚPD“). Z dikce ust. § § 20, 21 a 22 SZ je zřejmé, že obce za určitých situací v procesech územního plánování vystupují i jako tzv. dotčené subjekty (územní plánování na úrovni velkých územních celků), a tedy rozhodně nejde o pozici obce jako vykonavatele pořizovatelských pravomocí, a stejně tak ani jiných státně správních pravomocí obce (obec zde tedy nevystupuje jako realizátor tzv. přenesené působnosti), nýbrž naopak se v tomto, či v těchto případech zcela zřejmě jedná o výraz primárního postavení obce jakožto územní veřejnoprávní samosprávné korporace, v němž obec vystupuje jako nositel a vykonavatel samostatné působnosti.

Tzn., a tento příklad to ukazuje a potvrzuje, že postavení obce (obcí) v procesech územního plánování zdaleka nemusí být jen záležitostí „nositelství“ přenesené působnosti obce a plnění úkolů z ní vyplývajících. Naopak samotná povaha územního plánování na straně jedné, a povaha územní samosprávy, jejímž představitelem obec je, společně svědčí tomu, že zde musí docházet k určitému překrývání a prolínání (režimu územního plánování na straně jedné a režimu územní správy – státní i samosprávy na straně druhé). Tím spíše je třeba, aby právní úprava, která tuto skutečnost více či méně reflektuje, toto také naprosto zřetelně vyjádřila.

³ Viz Ústavu ČR, zejm. čl. 99–101, k tomu podrobněji FILIP, J.: Ústavní právo České republiky, MU Brno, 1997, str. 339 a násl., dále zákon č. 367/1990 Sb., o obcích, v platném znění, k tomu podrobněji PRŮCHA, P.: Správní právo, obecná část, MU Brno, 1998, str. 152 a násl.

⁴ Podrobněji PRŮCHA, P.: Základní pojmy a instituty správního práva, MU Brno 1998, str. 269 a násl., dále viz např. HENDRYCH D. a kol.: Správní právo, obecná část, C.H.Beck, Praha 1996, str. 203 a násl.

Celá situace je v tomto směru o to složitější, že výkon příslušných působností obce je v rámci organizační struktury obce (orgány obcí) zpravidla také diferencován, a proto je třeba, aby i právní úprava územního plánování v tomto smyslu výslovně diferencovala a pokud možno daleko jednoznačněji také přiřazovala jednotlivé úkoly v územním plánování těm kterým orgánům obce, a to přirozeně v souladu s jim svěřovanou působností a pravomocí.

Typickým příkladem a současně i problémem stávající právní úpravy v tomto směru, který není uspokojivě řešen ani převládajícím právním výkladem, ani v této souvislosti odezňující odbornou diskusi (včetně diskuse na stránkách odborného tisku)⁵, je, kterému z orgánů obcí přísluší oprávnění vyhlásit závaznou část příslušné ÚPD obecně závaznou vyhláškou obce (to souvisí se zmocněním obecního zastupitelstva, obsaženým přímo v zákoně o obcích – a to již od jeho přijetí v r. 1990, projednávat a schvalovat územní plány obcí a regulační plány, dříve územně plánovací dokumentaci sídelních útvarů a zón). Při zběžném pohledu na SZ a současně na zákon o obcích se nabízí dvojí výklad, podle něhož by z určitého úhlu pohledu mělo jít o obecně závaznou vyhlášku přijímanou obecní radou, a z jiného úhlu pohledu by potom spíše mělo jít o obecně závaznou vyhlášku přijímanou obecním zastupitelstvem.

Osobně podporuji v diskusi odezňelý názor, že by nemělo jít o obecně závaznou vyhlášku obecní rady, nýbrž že by mělo jít o obecně závaznou vyhlášku obecního zastupitelstva.

Přesto, že připouštím v tomto směru značnou nejednoznačnost právní úpravy a jejího výkladu, jsem toho názoru, že řešení, v němž by šlo o vyhlášku obecního zastupitelstva, přece jen více odpovídá zejména systematickému, a dále i jazykovému a logickému výkladu předmětné právní úpravy.

Bližší argumentací pro odpověď v tomto směru je podle mne třeba hledat především v obecné úpravě, zmocňující obce k vydávání obecně závazných vyhlášek.⁶

Již na tomto místě však považuji za nutné uvést, že platná právní úprava vcelku jednoznačně diferencuje mezi obecně závaznými vyhláškami obcí, vydávanými na úseku jejich tzv. samostatné působnosti

a obecně závaznými vyhláškami obcí, vydávanými na úseku jejich tzv. přenesené působnosti, s čímž v podstatě souvisí i to, že vydávání obecně závazných vyhlášek obcí v prvním případě v zásadě přísluší obecnímu zastupitelstvu, zatímco v případě druhém jejich vydávání potom v zásadě přísluší obecní radě. Stejně tak je však třeba již na tomto místě uvést i to, že obecně závazné vyhlášky obcí, kterými se vyhlašuje závazná část územně plánovací dokumentace jsou specifickým projevem normotvorné pravomoci obcí.

Obecně závazné vyhlášky obcí jsou platnou právní úpravou uvažovány jako legitimní prameny práva, s povahou forem činnosti veřejné správy. Základní a rozhodující podmínkou jejich legitimacy je jejich ústavně právní a zákonný podklad, a s tím související soulad s Ústavou ČR a platnými zákony.

Pokud jde o ústavně právní úpravu na předmětném úseku, je třeba uvést, že již tato úprava sama liší mezi normotvornou pravomocí obcí při výkonu tzv. přenesené působnosti a normotvornou pravomocí obcí při výkonu tzv. samostatné působnosti. Nutno konstatovat, že ústavně právní úprava tak činí prostřednictvím vymezení pravomocí orgánů obcí, právě jejichž prostřednictvím se potom ve smyslu zákonné úpravy realizuje normotvorná pravomoc obcí jako takových, tj. jako základních územních samosprávných celků. Ústava ČR, č. 1/1993 Sb., tak nejprve v čl. 79 odst. 3 výslovně stanoví, že „*Ministerstva, jiné správní úřady a orgány územní samosprávy mohou na základě a v mezích zákona vydávat právní předpisy, jsou-li k tomu zákonem zmocněny*“ (v tomto případě jde o pravomoc obcí vydávat obecně závazné vyhlášky v tzv. přenesené působnosti), a dále pak ve svém čl. 104, odst. 3 výslovně konstatuje, že „*Zastupitelstva mohou v mezích své působnosti vydávat obecně závazné vyhlášky*“ (v tomto případě jde v podstatě o pravomoc „obcí“ vydávat obecně závazné vyhlášky v tzv. samostatné působnosti), přičemž dle čl. 104 odst. 1 „*Působnost zastupitelstev může být stanovena jen zákonem*“.

Zákon o obcích, v platném znění, potom ústavně konstituovanou pravomoc přičitatelnou obcím blíže specifikuje.

Pro případ obecně závazných vyhlášek obcí v sa-

⁵ Srov. např. GROSPÍČ, J.: Vydávání závazných vyhlášek obcí v jejich samostatné působnosti, Právní rádce č. 7/1994, ŠIMEK, L.: Obecně závazné vyhlášky obcí, Právní rádce č. 8/1995, VOPÁLKA V.: Vyhlášky obcí podle čl. 104 odst. 3 ústavy, Správní právo č. 3/1996, VOPÁLKA, V.: Vyhlášky obcí v oblasti výkonu státní správy, Správní právo č. 6/1996, GROSPÍČ, J.: K právní úpravě obecně závazných vyhlášek obcí v samostatné působnosti ve světle judikatury Ústavního soudu, Právník č. 1/1997, PRŮCHA, P.: Obecně závazné vyhlášky obcí o vyhlášení závazné části schválené územně plánovací dokumentace sídelních útvarů a zón, Bulletin Stavební právo, č. 4/1997.

⁶ K tomu srov. obecnější pojednání autora o obecně závazných vyhláškách obcí a o požadavcích na ně kladených, in PRŮCHA, P.: K režimu a některým aktuálním otázkám normotvorné pravomoci obcí, čas. Veřejná správa, č. 6/1999, str. 12, 23–26.

mostatné působnosti zákon o obcích ve svém ust. § 16 obecně konstatuje, že „Obec může k plnění svých úkolů vydávat pro svůj územní obvod obecně závazné vyhlášky“, přičemž „Obecně závazné vyhlášky musí být v souladu se zákony a obecně závaznými právními předpisy vydanými ústředními orgány státní správy k jejich provedení“. V ust. § 14 odst. 1 písm. i) potom zákon o obcích výslovně konstatuje, že „Do samostatné působnosti obce patří vydávání obecně závazných vyhlášek ve věcech patřících do samostatné působnosti“. Tomu potom koresponduje ust. § 36 odst. 1 písm. f) konstatováním „Obecnímu zastupitelstvu je vyhrazeno schvalovat obecně závazné vyhlášky ve věcech samostatné působnosti“.

Pro úplnost je třeba dodat, že zákon o obcích zakládá podmiňující oprávnění k přijímání obecně závazných vyhlášek v samostatné působnosti také obecní radě (popř. tam, kde se obecní rada nevolí starostovi). Ustanovení § 45 písm. l) zákona o obcích svěřuje obecní radě vydávání obecně závazných vyhlášek „v nutných a neodkladných případech“, s tím, že „obecně závazná vyhláška v samostatné působnosti však pozbude platnosti, nebude-li schválena na nejbližším zasedání obecního zastupitelstva“. Takto provedené vymezení pravomoci obcí vydávat obecně závazné vyhlášky potom přísluší obcím bez dalšího vztahovat k normativní regulaci těch otázek, spadajících do samostatné působnosti obcí, jejichž potřeba normativní regulace se v té které obci vyskytne. Oprávnění vydávat takovéto vyhlášky je tedy „možností“, resp. „právem“ obce, a nikoliv její povinností. Terminologicky lze hovořit o tzv. autonomní normotvorbě, jejíž „autonomie“ spočívá nejen v právu vyhlášku „vydat či nevydat“, ale i v právu vyhlášku „obsahově naplnit (samozřejmě v souladu se zákonnými požadavky) podle místních podmínek, resp. místních potřeb“. Tzn., že v důsledku tohoto právního pojetí pravomoci obcí vydávat obecně závazné vyhlášky v samostatné působnosti v některých obcích určité vyhlášky přijaty budou, v jiných nebudou, a dále v množině přijatých vyhlášek obcí k určitému problému v samostatné působnosti obcí mohou být volena (opět nutně v souladu se zákony a obecně závaznými právními předpisy vydanými ústředními orgány státní správy k jejich provedení) obsahově rozdílná řešení.

Pro případ obecně závazných vyhlášek obcí v přenesené působnosti potom zákon o obcích v ust. § 24 konstatuje, že „Na základě zmocnění v zákoně a v jeho mezích může obec vydávat obecně závazné vyhlášky ve věcech patřících do přenesené působnosti“. V těchto případech se jedná o tzv. prováděcí vyhlášky, u kterých na rozdíl od vyhlášek předchozích nelze hovořit o „autonomní“ normotvorbě. Naopak jde o normotvorbu vázanou,

a v tomto směru také povinnou – obce v takových případech vyhlášky přijmout musí, a také jejich obsah je zpravidla „zmocňujícím“ zákonem poměrně přesně determinován, resp. předurčen. Zákon o obcích přitom v ust. § 45 písm. l) svěřuje vydávání těchto obecně závazných vyhlášek obecní radě (tam, kde se obecní rada nevolí přísluší tato pravomoc starostovi).

Z obsahových ustanovení i z interpretačních pravidel zákona o obcích je zřejmé, že pořizování, projednávání a schvalování územně plánovací dokumentace ve smyslu SZ, v platném znění, má, jak bylo již shora uvedeno, na úrovni obcí povahu tzv. přenesené působnosti obcí. Tomu by potom tedy svědčilo, že příslušné vyhlášení závazné části územně plánovací dokumentace obecně závaznou vyhláškou obce, ve smyslu ust. § 29 odst. 2 citovaného zákona, náleží obecní radě.

Nicméně zákon o obcích, aniž výslovně řeší právě otázku příslušnosti orgánů obce k vyhlásování závazné části územního plánu obce nebo regulačního plánu obecně závaznou vyhláškou obce, úkol „schvalovat územně plánovací dokumentaci sídelních útvarů a zón“ (po nepřímé novelizaci zák.č. 83/1998 – schvalovat „územní plány obcí a regulační plány“) svým ust. § 36 písm. n) výslovně svěřil obecnímu zastupitelstvu, jinak příslušnému k rozhodování ve věcech v samostatné působnosti obcí.

To podle mého názoru cíleně koresponduje ust. § 14 odst. 1 písm. a) zákona o obcích, podle něhož do samostatné působnosti obce patří (mj.) schvalování programu rozvoje územního obvodu obce a provádění kontroly jeho plnění, což potom ust. § 36 odst. 1 písm. a) zákona o obcích vyhrazuje obecnímu zastupitelstvu.

Zamyslíme-li se nad povahou obecně závazné vyhlášky, již má být vyhlášována závazná část územního plánu obce či regulačního plánu, pak zjistíme, že celou skutečnost navíc komplikuje to, že (viz výše uvedená obecná charakteristika obecně závazných vyhlášek v samostatné a v přenesené působnosti obce) tato obecně závazná vyhláška obce není ani klasickou obecně závaznou vyhláškou v samostatné působnosti, ani zcela klasickou obecně závaznou vyhláškou v přenesené působnosti. Svou povahou, či posláním, má tato obecně závazná vyhláška obce nesporně blíže k obecně závazné vyhlášce v přenesené působnosti obce, nicméně vzdor tomuto svému „posláním“ klasicky zákon neprovádí, ale pouze se jejím prostřednictvím vyhláší již příslušným orgánem schválený dokument.

Za tohoto stavu věci, nezbyvá než volit výše uvedené metody výkladu právních norem.

Z pohledu systematického výkladu se jeví zá-

doucí spojovat „vyhlašování“ s rozhodováním, a to nejen s ohledem na potřebu „vyjádřit“ rozhodnutí ve v úvahu přicházející formě činnosti veřejné správy, ale i s ohledem na potřebu provázanosti obsahu rozhodování o územním rozvoji a jeho závaznosti s obsahem závazných částí územních plánů a jejich závazností.

Z pohledu jazykového a současně i logického výkladu pak bude zřejmě třeba zejména přisvědčit tomu, že obsah ust. § 36 zákona o obcích nesporně vymezuje působnost obecního zastupitelstva, což potom ve spojení s obsahem výše uváděného čl. 104 odst.1 a 3 Ústavy ČR vede k závěru, že i v tomto atypickém případě půjde o oprávnění obecního zastupitelstva vydat předmětnou obecně závaznou vyhlášku, neboť problematika, jíž se vyhláška týká, je zákonem svěřena do působnosti obecního zastupitelstva.

Při porovnání textu (včetně jeho právního významu) Ústavy ČR a zákona o obcích na tomto konstatování nic nemění ani to, že ust. § 36 odst. 1 písm. f) zákona o obcích výslovně u obecního zastupitelstva hovoří jen o obecně závazných vyhláškách ve věcech samostatné působnosti. To koresponduje především skutečnosti, že výkon samostatné působnosti je pro obecní zastupitelstvo pravidlem, zatímco rozhodování ve věcech přenesené působnosti výjimkou. Možnost této výjimky ve vztahu k obecnímu zastupitelstvu lze ostatně dovodit i z ústavní právní úpravy, jmenovitě z ust.čl. 105 Ústavy ČR, které uvádí: „Výkon státní správy lze svěřit orgánům samosprávy jen tehdy, stanoví-li to zákon“. Navíc, jak bylo výše uvedeno, jde v tomto případě o obecně závaznou vyhlášku poněkud atypickou. Proto nezbyvá než se ve výkladu znovu vrátit k citovanému ust. čl. 104 Ústavy ČR, z něhož dovozujeme, a to i s ohledem na cit. jejího ust. čl. 105, že ústavodárce neváže pravomoc obecního zastupitelstva k vydávání obecně závazných vyhlášek na „samostatnou“ působnost obce (to je ostatně až termín zákona o obcích), ale obecně na „působnost“ obecního zastupitelstva danou zákonem.

Jestliže tedy Ústava ČR v ust. čl. 104 odst. 3 výslovně stanoví, že „Zastupitelstva mohou v mezích své působnosti vydávat obecně závazné vyhlášky“, a současně dále v ust. čl. 104 odst. 1 předpokládá, že „Působnost zastupitelstev může být stanovena jen zákonem“, jakož i dále v ust. čl. 105 uvádí, že „Výkon státní správy lze svěřit orgánům samosprávy jen tehdy, stanoví-li to zákon“, potom zákon o obcích, podle mého názoru, svým ust. § 36

písm. n), jímž zařadil úkol „schvalovat územně plánovací dokumentaci sídelních útvarů a zón“ (dnes „územní plány obcí a regulační plány“) do působnosti obecního zastupitelstva, současně nepřímo založil příslušnost obecního zastupitelstva k vydávání předmětné obecně závazné vyhlášky obce.

Proto byl zřejmě také v novele zákona č. 50/1976 Sb., provedené zákonem č. 262/1992 Sb., do upraveného znění § 29 odst. 2 včleněn odkaz⁷ (byť se jedná o odkaz nenormativní povahy) na ust. § 16 zákona o obcích, které hovoří o obecně závazných vyhláškách v samostatné působnosti, resp. potažmo o obecně závazných vyhláškách vydávaných obecním zastupitelstvem.

Ze všech shora uvedených důvodů se proto kloním k tomuto z alternativně prezentovaných výkladů, a to i s vědomím, že novela stavebního zákona, provedená zák.č. 83/1998 Sb., nezařadila do textu SZ jednoznačnější vyjádření a setrvala v tomto směru na původní dikci. Osobně jsem navíc toho názoru, že (nakonec viz výše uvedené souvislosti v zákoně o obcích) toto řešení (tj. vyhlašování závazné části územního plánu obce a regulačního plánu obecně závaznou vyhláškou obecního zastupitelstva) lépe odpovídá funkcím a posláním činnosti obecního zastupitelstva, nehledě k potřebě transparentnosti rozhodování orgánů obce.⁸

Uvedený příklad, resp. problém, má po mém soudu pro hodnocení právní úpravy územního plánování, ve spojení s úvahami o budoucím právním řešení, podstatně širší význam, neboť signalizuje složitost podstaty územního plánování v podmínkách územní resp. místní správy, vnitřně diferencované na správu státní a na samosprávu.

Stručně rekapitulováno, dnešní právní úprava územního plánování na územní úrovni obhospodařované samosprávou (tč. se jedná prakticky jen o úroveň obcí, neboť tzv. vyšší územní samosprávné celky nebyly ve stávající reformě veřejné správy dosud uvedeny v život) svěřuje pořizování příslušné ÚPD do tzv. přenesené působnosti předmětných územních veřejnoprávních samosprávných korporací, a tedy i na této úrovni je podřazuje režimu státní správy.

Na straně druhé lze potom z platné právní úpravy dovodit, že pro případ pořizování územních plánů velkých územních celků mají obce postavení tzv. dotčených subjektů, v němž vystupují z titulu své samosprávné podstaty, tedy jako nositelé a vykonavatelé tzv. samostatné působnosti.

Navíc platná právní úprava disponuje i režimem,

⁷ Viz text zákona č. 262/1992 Sb., přímo ve Sbírce zákonů.

⁸ K tomu viz již dřívější obdobné stanovisko autora – in PRŮCHA, P.: Obecně závazné vyhlášky obcí o vyhlášení závazné části schválené územně plánovací dokumentace sídelních útvarů a zón, Bulletin Stavební právo, č. 4/1997.

v němž obecní zastupitelstvo, jako výchozí samosprávný orgán obce s plnou odpovědností schvaluje příslušnou ÚPD, připravenou v režimu tzv. přenesené působnosti obce. Tzn., že v tomto případě jde o jistou kombinaci či ztotožnění státně správních potřeb (sledovaných výkonem tzv. přenesené působnosti obce při pořizování ÚPD) a samosprávných potřeb (vyjádřených akceptačním projevem obecního zastupitelstva).

Skutečností je, že tento stav je výsledkem „jen“ určité modifikace či aproximace právní úpravy územního plánování, jejíž základ byl položen za éry národních výborů, a již bylo logicky třeba alespoň v tom nejnútnejším přizpůsobit zásadně změněným podmínkám v organizaci a funkcích nově koncipované veřejné správy, což je zřejmě nejvýrazněji spojeno právě s revitalizací územní samosprávy.

Dosavadní změny právní úpravy územního plánování se tedy ubíraly především cestou přizpůsobení předmětné právní úpravy právnímu okolí, resp. právnímu prostředí (ve smyslu vnitrostátního právního rádu), v jehož rámci je tato úprava aplikována. Budoucí úpravu proto nepochybně čeká komplexnější a také koncepčnější postižení a naplnění změnových trendů v naší společnosti, jakož i reflektování potřeb harmonizace naší právní úpravy s právem zemí evropských společenství.

Požadavky kladené na budoucí právní úpravu

a) obecná východiska pro budoucí úpravu územního plánování

Při nejobecnějším pohledu na problematiku procesů a postupů při pořizování, projednávání a schvalování územně plánovací dokumentace je třeba konstatovat, že by v budoucí právní úpravě měly být patrně koncipovány především tak, aby byly způsobilé adekvátně zabezpečit naplnění cílů příslušným způsobem zaměřených procedur územního plánování.

S tím souvisí skutečnost, že předmětné postupy mají, a i nadále musí mít, svou podstatou povahu výkonu veřejné správy, která jako člená činnost zákonitě vyžaduje, aby prostředky její realizace byly voleny právě pod zorným úhlem parametrů sledovaných (tj. příslušných veřejno-správních) cílů a úkolů, a současně v souladu s žádoucími funkcemi ve-

řejné správy.

Tomu koresponduje i problém či potřeba vymezení funkcí územního plánování, které by současně byly determinačně určujícími pro metody či způsoby postupů, a stejně tak i pro formy příslušných výstupů, resp. aktů.

Proto jsem toho názoru, že při úvahách o budoucí právní úpravě nelze opomenout pojetí základních cílů, úkolů a funkcí územního plánování.

Pokud jde o cíle budoucí zákonné úpravy územního plánování, ty by zřejmě měly spočívat zejména v zabezpečení komplexnosti, kontinuity a koordinace plánovacích systémů a nástrojů, zabývajících se územím.⁹

K naplnění předmětných cílů by měla směřovat příslušná specifikace úkolů, orientovaná zejména na regulaci funkčního a prostorového uspořádání území, stanovení limitů využití území, umístování staveb a realizaci jiných opatření v území, včetně posuzování jejich územně technických důsledků, opatření k optimálnímu uspořádání a využití území, asanační zásahy do území, jakož i na ochranu zvláštních zájmů v území.

Funkce územního plánování by přitom byly zaměřeny na respektování či ochranu stavu území, jeho přírodních a civilizačních hodnot, se záměrem zabezpečit trvale udržitelný rozvoj společnosti a podmínky pro život lidí, a to z hledisek ekologických, kulturních, sociálních, ekonomických i technických, při současném maximálním „šetření“ vlastnických a s nimi souvisejících práv územním plánováním dotčených subjektů. Jinak vyjádřeno by mělo jít o zaměření funkcí územního plánování (v podmínkách úprav západoevropských zemí jsou používány spíše termíny, odpovídající českým ekvivalentům „regionální plánování“, „prostorové plánování“, příp. „prostorové uspořádání“) na takové „vlastnicky šetřící“ nakládání s územím, jež by současně vytvářelo příslušné podmínky pro ochranu a tvorbu životního prostředí při aktivním využívání území pro hospodářský růst, jakož i ostatní společensky relevantní procesy s přímou i nepřímou vazbou na využívání území, způsobilé spoluutvářet či ovlivňovat kvalitu života (zejména ve vazbě na potřeby bydlení a fungování technické infrastruktury). Funkce územního plánování tak především slouží, či mají sloužit, k zabezpečení potřebné koordinaci a kooperaci při územním plánování souvisejících aspektů.¹⁰

⁹ Právní úprava by přitom zřejmě obdobně jako úprava současná měla stanovit i jmenovitý (taxativní) rejstřík úkolů a činností územního plánování. K tomu srov. zejm. ust. § 1 zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním rádu, ve znění pozdějších předpisů, v odborné literatuře k tomu viz např. ZUNT, V.: Otázky územního plánování, Právo a podnikání, č. 1/1995, str. 5 a násl.

¹⁰ K tomu srov. obecné pojednání autora o funkcích veřejné správy a o požadavcích na ně kladených, in PRŮCHA, P.: Správní právo obecná část, MU Brno 1998, str. 200 a násl.

Koncentrovaně vyjádřeno se tedy funkce územního plánování orientují na v jistém smyslu vyvážené nejrozmanitější veřejně zájmové nakládání s územím na straně jedné, se zohledňováním či kompenzováním dopadů územního plánování na soukromoprávní, a to především vlastnické apod. režimy v území, na straně druhé.

Organizačním předpokladem pro naplňování cílů, úkolů a funkcí územního plánování by mělo být vytvoření takové soustavy či přiřazení územního plánování takové soustavě orgánů územního plánování, která by zohledňovala potřebu uplatňování centrální, regionální a komunální politiky v územním plánování. To koresponduje skutečnosti, že územní plánování má v uvedeném smyslu svou povahou a poslání nesporně politický charakter, a proto i rozhodování o něm by mělo počítat s rozhodujícím vlivem orgánů správně politického charakteru (tzn. volených samosprávných orgánů).

Vedle toho by přirozeně odborným předpokladem pro žádoucí naplnění cílů, úkolů a funkcí územního plánování pak mělo být předepsání odpovídajícího způsobnostního režimu pro praktický výkon odborných činností v pořizovatelské a posuzovatelské praxi.

Procedura územního plánování by potom zřejmě měla mít povahu právní úpravou předepsané etapovitě iterace k dosažení maximální shody zainteresovaných subjektů ve vždy řešeném území.

Z pozice orgánů územního plánování by mělo jít zejména o sledování ochrany všech složek a aspektů ochrany životního prostředí, zabezpečení zdravých životních podmínek, vymezení jednotlivých funkčních ploch a území, vymezení předpokladů pro optimální využití ploch a území, stanovení požadavků na dopravní síť a další infrastrukturu a požadavků urbanistických, architektonických a estetických.

Pro právní povahu a determinaci předmětných procesů a postupů je přitom určující, že jsou ovládnuty veřejnoprávním režimem. To je důležité zdůraznit pro podtržení potřeby žádoucího vnímání ústavně právně předurčené vázanosti příslušných subjektů zákony, což současně determinuje i nejzákladnější principy právní úpravy na sledovaném úseku (přirozeně i obecně). V tomto směru je potom skutečně žádoucí zabývat se „vazbou na ústavní pořádek“. Z ústavně právní úpravy je potom nutno pro potřeby právní úpravy územního plánování dovodit v prvé řadě to, co je důležité s ohledem na potřebu uplatňování, resp. zpřístupnění uplatňování, veřejných zájmů při územním plánování. Mimo to je z ústavně právní úpravy dále dovoditelné, že právní úprava územního plánování by měla náležitým způsobem odrážet zájem na ochraně zájmů vlastníků aj. uživatelů, jakož i obecně veřejnosti (účast veřej-

nosti a vlastníků nemovitostí v rozhodování o území).

Výslovně přitom pro potřeby územního plánování musí být dále ošetřena i pozice v úvahu přicházejících dotčených orgánů státní správy.

b) k podřaditelnosti činností obcí při územním plánování do jejich samostatné a přenesné působnosti

Pakliže jsme shora při obecné charakteristice požadavků, jež by měly být kladeny na budoucí zákonou úpravu územního plánování, podtrhli, že předmětné postupy mají, a i nadále musí mít, svou podstatou povahu výkonu veřejné správy, potom se v dosud uvedených souvislostech jako klíčové dále jeví právě to, aby budoucí právní úprava odpovídajícím způsobem reflektovala rozdělení působnosti ve veřejné správě mezi „státní správu“ a „územní samosprávu“. To přitom přirozeně platí jak ve smyslu organizačním (orgány státní správy, orgány samosprávy), tak i ve smyslu funkčním (tzv. samostatná a tzv. přenesená působnost obcí, popř. tzv. vyšších územních samosprávných celků).

Veřejná správa je v demokratických právně státních systémech standartně vnitřně členěna na státní správu a samosprávu, přičemž rozhodnutí o tom, co z veřejné správy svěřit správě státní a co samosprávě je především věcí politickou (ve smyslu politické reflexe), přičemž takové rozhodnutí by mělo vždy vycházet z poznaného stavu společenských možností a potřeb v nejšířším slova smyslu. Proto také posun ve společenských podmínkách spolu zpravidla nese posun či upřesnění ve vedeném rozhraní mezi státní správou a samosprávou.

Kudy konkrétně vést dělící čáru ve veřejné správě mezi správou státní a samosprávou, přirozeně souvisí s rozdíly v povaze a poslání státní správy a samosprávy, což se nejvýrazněji projevuje v rozdílu v jejich cílech, úkolech a funkcích. Koncentrovaně vyjádřeno podstata tohoto rozdílu spočívá v tom, že zatímco cíle, úkoly a funkce státní správy mají státně mocenskou povahu a realizují se ve státním zájmu, potom cíle, úkoly a funkce samosprávy mají samosprávně mocenskou povahu a realizují se v samosprávném zájmu. Cíle, úkoly a funkce státní správy tak korespondují státním a to zpravidla centralizovaně či jinak sjednocovaně vyjadřovaným potřebám, cíle, úkoly a funkce samosprávy naproti tomu korespondují místním (tj. decentralizovaným) potřebám, v hranicích příslušné územní veřejnoprávní samosprávné korporace.

S centralizačním charakterem státní správy a s decentralizačním charakterem samosprávy souvisí i skutečnost potřeb a specifík tzv. územního čle-

nění státu pro potřeby výkonu veřejné správy. Těžiště bezprostředního výkonu veřejné správy přitom nepochybně spočívá, v návaznosti na činnost ústředních orgánů státu, právě na úrovni resp. úrovních územní správy, v příslušných územně správních jednotkách. To je důsledkem skutečnosti, že veřejnou správu nelze logicky realizovat v celém rozsahu z jednoho místa, tj. z centra, a proto je výkon veřejné správy úrovněově strukturován. Územní správou se tak tedy rozumí veškerá veřejná správa, která přichází v úvahu na jednotlivých úrovních územně správního členění státu. Ta pak v sobě zahrnuje také tzv. **místní správu**, jako nejnižší, tj. místní úroveň veřejné správy. Vzhledem k tomu, že, obecně vyjádřeno územní samosprávu je třeba koncipovat tak, aby vyjadřovala lokální potřeby a zájmy, tedy zájmy vyplývající z územních podmínek, tzn. směrem **zdola nahoru**, naproti tomu územní státní správu je třeba koncipovat s ohledem na potřeby jejího výkonu ze strany státu, tj. tak, aby plně pokrývala potřeby a vyjadřovala zájmy státu, tzn. směrem **shora dolů**, nemusí se nezbytně nutně územní členění pro potřeby územního výkonu státní správy a pro potřeby územní samosprávy přesně „potkat“ na stejných úrovních a ve stejných hranicích, i když je nutno přiznat, že z řady důvodů by jednota v tomto směru byla racionální.

V námi sledovaných souvislostech má územní členění státu pro výkon veřejné správy ten význam, že v jeho smyslu by také měl být na příslušné úrovni přenášén žádoucí rozsah jejího výkonu. Jinak vyjádřeno jde o to, aby z vyšších úrovní byla vykonávána jen ta veřejná správa, kterou je takto vykonávat nezbytně nutné. To přirozeně platí nejen pro vztahy v rámci územně úrovněového členění státní správy, ale analogicky lze tento postulát formulovat i jako požadavek pro schéma vztahu mezi státem a územní samosprávou, jakož i pro vztahy mezi příp. úrovněmi územní samosprávy.

V podmínkách územní samosprávy se v této souvislosti obvykle hovoří o tzv. *principu subsidiarity*, s nímž počítá i tzv. Evropská charta místní samosprávy, jež jmenovitě ve svém čl. 4 odst. 3 uvádí: „*Za správu veřejných záležitostí budou odpovídat zejména ty orgány, které mají nejbližší k občanům. Stanovení odpovědnosti jinému orgánu musí odpovídat rozsahu a povaze úkolů, požadavkům efektivnosti a hospodárnosti*“.¹¹

Svěřovaný rozsah výkonu veřejné správy jejím

příslušným územním úrovním, resp. jejím orgánů, je vždy vyjadřován tzv. působností ve spojení s pravomocí příslušných subjektů veřejné správy.

Ve vztahu k územnímu plánování má potom územně správní členění ten význam, že se nabízí či poskytuje jisté východisko pro územní parametry jednotlivých územně plánovacích dokumentů.

Zabýváme-li se otázkou žádoucí a přitom možné podřaditelnosti činností při územním plánování do samostatné a přenesené působnosti (v současné době tato skutečnost přichází v úvahu jen na úrovni obcí), potom je třeba alespoň stručně také takto pojatou a diferencovanou působnost obcí charakterizovat.

Podle platné právní úpravy přichází u obcí, jako územních samosprávných veřejnoprávních korporací, v úvahu působnost dvojího druhu, a to jednak tzv. **působnost samostatná** a dále tzv. **působnost přenesená**.

U samostatné působnosti hovoříme o klasické obecní samosprávě či samosprávné působnosti obce¹² v jejímž rámci obec, spravuje svoje záležitosti samostatně, přičemž je vázána jen zákony a obecně závaznými právními předpisy, vydanými ústředními orgány k jejich provedení. Takto chápaná obecní samospráva není správou státní, nýbrž správou plně příslušející obcím jako veřejnoprávním korporacím územní samosprávy, a to proto, že se bezprostředně týká míst.

U přenesené působnosti naproti tomu jde o výkon státní správy, ovšem o takový výkon, který stát nerealizuje přímo, svými orgány, nýbrž nepřímo, a to prostřednictvím obcí a jejich orgánů. Při výkonu přenesené působnosti se obec řídí zákony a ostatními obecně závaznými právními předpisy a v jejich mezích také usneseními vlády a směrnicemi ústředních orgánů státní správy. Přenesená působnost zahrnuje státní správu, u které stát sice vychází z toho, že patří jemu, ale jejíž bezprostřední výkon považuje za vhodné svěřit obcím jako představitelům místní samosprávy.¹³

Z postavení obcí jako subjektů místní samosprávy vyplývá, že jejich hlavním posláním je realizovat úkoly v oblasti samostatné působnosti, tj. v oblasti vlastní obecní samosprávy. V praxi by potom také měl výkon samostatné působnosti představovat převažující náplň činnosti orgánů obce. Na orgány obcí však byly ve smyslu zákona o obcích přeneseny rovněž některé úkoly státní správy a to z toho důvodu,

¹¹ Text „Evropské charty místní samosprávy“ v českém překladu viz např. in časopis Státní správa a samospráva č. 22/1996 (S'96, č. 22).

¹² Ústava ČR ve svém čl. 99 obce konstituuje jako *základní územní samosprávné celky*, a vlastní vymezení samostatné působnosti ponechává na příslušných zákonech, v první řadě na zákoně o obcích.

¹³ Ústava ČR ve svém čl. 105 uvádí, že *Výkon státní správy lze svěřit orgánům samosprávy jen tehdy, stanoví-li tak zákon*.

aby si občané mohli základní záležitosti z oblasti státní správy vyřizovat přímo v místě. V činnosti obcí a jejich orgánů se tak nyní promítá jak vlastní činnost obcí jako subjektů místní samosprávy, tak i činnost, kterou obce vykonávají prostřednictvím svých orgánů v zastoupení státu.

Zákonná úprava postavení obcí do jejich **samostatné působnosti** svěřuje zabezpečování hospodářského, sociálního a kulturního rozvoje příslušných územních obvodů, ochranu a tvorbu zdravého životního prostředí, s výjimkou těch činností, které jsou zvláštními zákony svěřeny jiným orgánům jako výkon státní správy (ust. § 14 odst. 2 zákona o obcích).

Zákon o obcích přitom samostatnou působnost obcí charakterizuje i demonstrativním výčtem nejdůležitějších úkolů v této oblasti (ust. § 14 odst. 1). K nim patří např. schvalování programu rozvoje územního obvodu obce a provádění kontroly jeho plnění, hospodaření s majetkem obce, sestavování rozpočtu obce a hospodaření podle něj, zakládání a zřizování právnických osob a zařízení, popřípadě jejich rušení, rozhodování o účasti obcí v obchodních společnostech a nadacích, zřizování trvalých nebo dočasných peněžních fondů, udělování čestného občanství obce, apod.

Za tohoto stavu věci, se tedy s **ohledem na vše shora uvedené**, podle mého názoru, jeví žádoucí příští právní úpravou územního plánování na úrovni obcí respektovat potřebu propojení režimu územního plánování s „odpovědností obcí za rozvoj územního obvodu obce“, a zvážit vymezení vazeb mezi problematikou procesů a postupů při pořizování, projednávání a schvalování územně plánovací dokumentace a problematikou schvalování programu rozvoje územního obvodu obce a provádění kontroly jeho plnění (ust. § 14 odst. 1 písm. a/ zák. o obcích, v platném znění). Tím by se vytvořil i žádoucí předpoklad pro potřebnou koordinaci postupů a přijímaných záměrů společně souvisejících s územním rozvojem a s nakládáním s územím v širším slova smyslu.

Proto jsem toho názoru, že by problematika **územního plánování** na úrovni obcí, tj. pořizování územně plánovacích podkladů pro potřeby obcí, pořizování, projednávání a schvalování územních plánů obcí a regulačních plánů měla být jako celek svěřena do **samostatné působnosti obce**, a to patrně s povinností každé obce pořídit, a podle potřeb aktualizovat územní plán obce a regulační plán či plány. Tím by se přirozeně také příslušné územní plánování realizovalo na vlastní náklady té které

obce.

Takovéto řešení podle mého názoru adekvátněji odpovídá postavení a poslání jako územních samosprávných veřejnoprávních korporací, v jehož rámci je povaze územního plánování daleko bližší povaha samosprávy, tedy tzv. samostatné působnosti, než povaha tzv. působnosti přenesené.

Mimo to je třeba poznamenat, že takovéto řešení konvenuje i principům, dovoditelným z obsahu tzv. Evropské charty územního plánování, jež klade důraz na politický charakter cílů územního plánování a na rozvojovou orientaci územního plánování¹⁴.

Bezprostřední výkonné pravomoci by při tomto řešení měly být svěřeny vždy příslušnému výkonnému orgánu obce na úseku samostatné působnosti, schvalovací pravomoci by potom měly být svěřeny obecnímu zastupitelstvu.

Tím by byl současně řešen i dnešní problematický stav, kdy obecní zastupitelstvo příslušnou ÚPD sice schvaluje, ale není zcela jasné, kdo vyhláší tzv. závaznou část vždy příslušného územního plánu obce či regulačního plánu. V takovém případě by jednoznačně platilo, že by se závazná část územně plánovací dokumentace na úrovni obcí vyhlášovala obecně závaznou vyhláškou, přijímanou obecním zastupitelstvem.

V tomto směru je patrně zřejmé, že i nadále se jeví, pro potřeby závazné části územně plánovací dokumentace (při zachování principu rozdělení obsahu územně plánovací dokumentace na část závaznou a část směrnou), jako vhodná a účelná forma schvalovacího aktu – obecně závazný právní předpis, a to v podobě, ve které jsou příslušné schvalovací orgány oprávněny právní předpisy obecně přijímat. Tomu pak odpovídá nastoupení právních účinků (závaznosti) jako projev „účinnosti“ vždy příslušného obecně závazného právního předpisu, determinovaný obecními právními pravidly.

Stran procedurálního režimu je potom nutno podtrhnout, že takto by současně byl zachován dnešní režim, kdy projednávání a schvalování územně plánovací dokumentace a územně plánovacích podkladů nemá povahu správního řízení.

Současně je třeba zmínit i postavení obcí jako tzv. dotčených subjektů při územním plánování v nadobecní úrovni. Rovněž v těchto případech (ostatně jako již nyní) by obec vystupovala jako vykonavatel samostatné působnosti. Tento princip bude potom nutné zohlednit (s ohledem na žádoucí koordinaci) i pro případ obcí, v postavení subjektů územního plánování „sousedních územních obvodů“ (kde dnes právní úprava spíše svědčí souvislostem

¹⁴ Text „Evropské charty územního plánování“ v českém překladu viz např. in příloha časopisu Územní plánování a urbanismus č. 1/1991

s výkonem jejich přenesené působnosti).

Obdobný model postavení subjektu územního plánování jako u obcí, ve shora uvedeném celkovém nástinu, by potom byl logický i pro případ existence vyšších územních samosprávných celků, kde by pro potřebu „regionální“ územně plánovací dokumentace jako pořizovatelské subjekty vystupovaly příslušné výkonné orgány samosprávy (bude-li zvolen organizačně správní režim obdobný jako u obcí, potom by jako pořizovatelské subjekty vystupovaly orgány při výkonu samostatné působnosti), a jako schvalovací orgán by vystupovalo zastupitelstvo takového územního celku a územně plánovací dokumentaci (závaznou část) by schvalovalo a vyhlášovalo svojí obecně závaznou vyhláškou.

Oprávněné, a za dané situace specifické, zájmy státní správy v procesu územního plánování by potom měly být sledovány a zajišťovány prostřednictvím tzv. dotčených orgánů státní správy a jimi předkládaných stanovisek a uplatňovaných požadavků.

Za nezbytný, z pohledu právních účinků schválené územně plánovací dokumentace, je dále třeba považovat **princip závaznosti** „vyšší úrovně“ územně plánovací dokumentace pro „úroveň nižší“, včetně odpovídajícího vymezení pravomocí tzv. nadřízeného orgánu územního plánování (jenž bude nezbytné, s ohledem na pravidla vázanosti samosprávy

právem, výslovně v uvedených souvislostech předepsat a vymezit zákonem). Zákonnou úpravou tohoto principu by přitom mělo být sledováno vyvážení zájmů a činností centrální sféry a územních samospráv. Ve vztahu k centrální sféře by potom výkonné pravomoci patrně měly být ponechány na úrovni ministerstva (Ministerstva pro místní rozvoj¹⁵), případně schvalovací pravomoci by však zřejmě měly přejít na vládu.

To by přirozeně bylo rozhodující především v etapě pořizování nové územně plánovací dokumentace, ale nicméně tento princip musí platit i pro případy, kdy by následně došlo ke změně územně plánovací dokumentace „vyšší úrovně“ a bylo by v tomto důsledku třeba změny zohlednit i v územně plánovací dokumentace „úrovně nižší“.

* * *

Budoucí právní úprava by tedy, podle mého názoru, měla územní plánování na úrovni obcí svěřit do jejich tzv. samostatné působnosti. Obdobné řešení by přitom perspektivně přicházelo v úvahu rovněž na úrovni vyšších územních samosprávných celků pro potřeby jim teritoriálně odpovídajícího územního plánování (patrně by se mělo jednat o územní regionální plány).

¹⁵ Toto ministerstvo vykonává působnost ústředního orgánu státní správy na úseku územního plánování od 1. listopadu 1996, k tomu viz zákon č. 272/1996 Sb., kterým se mění a doplňuje zákon č. 2/1969 Sb., ve znění pozdějších předpisů