

Česká zemědělská univerzita v Praze

Provozně ekonomická fakulta

Katedra práva



Bakalářská práce

Opatření obecné povahy

Barbora Jagošová

© 2016 ČZU v Praze

ČESKÁ ZEMĚDĚLSKÁ UNIVERZITA V PRAZE

Provozně ekonomická fakulta

ZADÁNÍ BAKALÁŘSKÉ PRÁCE

Barbora Jagošová

Veřejná správa a regionální rozvoj

Název práce

Opatření obecné povahy

Název anglicky

Regulation of General Nature

Cíle práce

Cílem bakalářské práce je charakterizovat institut opatření obecné povahy, a to ve vztahu k právní úpravě a k finančním souvislostem.

Úvod práce je zaměřen na zpracování základní právní úpravy. Zjištěné poznatky jsou poté v teoretické části práce využity pro vymezení základního pojmu "opatření obecné povahy" v právním řádu a pro definici hlavních rozdílů mezi abstraktními a konkrétními správními akty. Dále jsou v práci uvedeny příklady opatření obecné povahy, a to dle jednotlivých vybraných zákonů.

Praktická část práce je zaměřena na proces vydávání jednotlivých opatření obecné povahy a na náklady s tímto vydáváním spojené. Na základě získaných informací je provedena analýza, která se zabývá výhodností a nevýhodností týkajících se vydávání konkrétních opatření obecné povahy.

Metodika

Práce je rozdělena na dvě základní části, teoretickou a praktickou část.

První etapa tvorby práce se soustředí na shromáždění podkladů pro zpracování dané problematiky, především formou analýzy právních předpisů a odborných publikací.

Teoretická část práce se zaměřuje na analýzu prostudovaných podkladů a následné definování základních poznatků.

Praktická část práce je zaměřena na konkrétní subjekt, od kterého je zjišťováno, jaká konkrétní opatření obecné povahy vydává a následná analýza jejich nákladů a s tím spojený faktor výhodnosti popřípadě nevýhodnosti tohoto vydávání.

Doporučený rozsah práce

30 – 40 stran

Klíčová slova

Opatření obecné povahy, Územní plán, Regulační plán, Zásady územního rozvoje, Územní plánování, Zastavené území, Stavební zákon, Abstraktní právní akty, Konkrétní právní akty

Doporučené zdroje informací

FURKOVÁ, P., a kol.: Tvorba obecně závazných vyhlášek: praktický průvodce pro obce. V Praze: C.H. Beck, 2013. ISBN 978-80-7400-470-4.

HENDRYCH, D.: Správní právo: obecná část. V Praze: C.H. Beck, 2012. ISBN 978-80-7179-254-3.

MAIER, K. *Udržitelný rozvoj území*. Praha: Grada, 2012. ISBN 978-80-247-4198-7.

VEDRAL, J.: Územní samospráva a obecně závazné vyhlášky. Praha: Vodnář, 1999. ISBN 80-85889-22-6.

vyhláška č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a o způsobu evidence územně plánovací činnosti

vyhláška č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území

Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní

Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu

Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád

Předběžný termín obhajoby

2015/16 LS – PEF

Vedoucí práce

JUDr. Ing. Renata Korcová

Garantující pracoviště

Katedra práva

Elektronicky schváleno dne 27. 10. 2015

JUDr. Jana Borská

Vedoucí katedry

Elektronicky schváleno dne 10. 11. 2015

Ing. Martin Pelikán, Ph.D.

Děkan

V Praze dne 23. 02. 2016

Čestné prohlášení

Prohlašuji, že svou bakalářskou práci "Opatření obecné povahy" jsem vypracovala samostatně pod vedením vedoucího bakalářské práce a s použitím odborné literatury a dalších informačních zdrojů, které jsou citovány v práci a uvedeny v seznamu literatury na konci práce. Jako autorka uvedené bakalářské práce dále prohlašuji, že jsem v souvislosti s jejím vytvořením neporušila autorská práva třetích osob.

V Praze 10.3.2016

Poděkování

Ráda bych touto cestou poděkovala JUDr. Ing. Renatě Korcové za výborný přístup, ochotu, a především trpělivost a cenné připomínky a rady, které mi poskytla při psaní této práce. Dále děkuji své rodině a přátelům za podporu a trpělivost během celého studia.

Opatření obecné povahy

Souhrn

Bakalářská práce se zabývá opatřením obecné povahy. Ve své teoretické části rozebírá vymezení institutu pomocí odborné literatury a zaměřuje se na jeho specifika. Na základě smíšené povahy institutu jsou v práci definovány konkrétní a abstraktní správní akty a stanoveny hlavní rozdíly mezi nimi. Práce vymezuje příklady opatření obecné povahy, tak jak jsou stanoveny podle zvláštních zákonů. Následně se teoretická část zaměřuje na proces vydávání opatření obecné povahy, tak jak je stanoven ve správním řádu. Praktická část práce se věnuje, na základě využití poznatků z teoretické části práce, oboru územního plánování. S opatřením obecné povahy se právě v této oblasti lze setkat v případech, kdy obce pomocí opatření obecné povahy vydávají územní plány pro své katastrální území. Pro vypracování praktické části práce je využita metoda ústního dotazování se dvěma respondenty, kteří se soustředí právě na činnost související s vydáním územních plánů, od kterých je zjišťován postup tohoto vydávání. V návaznosti na zjištěné informace jsou v návrhové části stanoveny doporučení, jak zjištěné nedostatky v procesu odstranit.

Klíčová slova: : Opatření obecné povahy, Územní plán, Regulační plán, Zásady územního rozvoje, Územní plánování, Zastavěné území, Stavební zákon, Abstraktní právní akty, Konkrétní právní akty

Regulation of General Nature

Summary

Bachelor's thesis in its theoretical part deals with regulation of General Nature. Discusses the definition of the institution by means of specialized literature and focuses on its specifics. Based on the mixed nature of the Institute there are defined concrete and abstract administrative acts in the thesis and identified the key differences between them. The thesis defines examples of general measures, as defined under special laws. Subsequently, the theoretical part focuses on the process of issuing a general measure, as defined in the administrative order. With the knowledge from the theoretical part, the practical part is dedicated to field of urban planning. General measure particularly in this area is found in cases, where municipalities through general measures issue development plans for its cadastral area. For the elaboration of the practical part is used method of interview of two respondents. The respondents focus just on activities related to the issuance of land use plans, which are detected by the procedure of extradition. Following the findings there are recommendations on how to remove the found out shortcomings.

Keywords: Regulation of General Nature, Territorial plan, Regulatory plan, Development principles, Local development planning, Settled area, Building law, Abstract acts, Specific acts

Obsah

1	Úvod	11
2	Cíl práce a metodika	12
2.1	Cíl práce	12
2.2	Metodika práce	12
3	Teoretická východiska	15
3.1	Správní právo	15
3.2	Veřejná a soukromá správa	16
3.2.1	Formální a funkční pojetí veřejné správy	16
3.3	Správní akty	17
3.3.1	Normativní správní akty (abstraktní)	18
3.3.2	Konkrétní správní akty (individuální)	19
3.4	Opatření obecné povahy	20
3.5	Proces vydávání opatření obecné povahy	21
3.5.1	Předkládání návrhu na vydání opatření obecné povahy	22
3.5.2	Připomínky a námitky k podávanému návrhu	23
3.5.3	Vydání opatření obecné povahy	23
3.6	Příklady opatření obecné povahy dle vybraných právních předpisů	24
3.6.1	Zákon č. 21/1992 Sb., o bankách	24
3.6.2	Zákon č. 248/2009 Sb., o platebním styku	25
3.6.3	Zákon č. 258/2000 Sb. o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů	25
3.6.4	Zákon č. 254/2001 Sb. o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon)	26

3.6.5	Zákon č. 183/2006 Sb. o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon).....	27
3.6.6	Zákon č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči	27
3.6.7	Zákon č. 505/ 1990 Sb., o metrologii.....	28
3.6.8	Zákon č. 240/2000 Sb. o krizovém řízení a o změně některých zákonů (krizový zákon).....	28
3.6.9	Zákon č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o elektronických komunikacích)	29
3.6.10	Zákon č. 181/ 2014 Sb. o kybernetické bezpečnosti.....	29
3.6.11	Zákon č. 49/1997 Sb. o civilním letectví a o změně a doplnění zákona č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (živnostenský zákon), ve znění pozdějších předpisů	30
3.6.12	Zákon č. 114/1996 Sb. o vnitrozemské plavbě	30
3.6.13	Zákon č. 146/2002 Sb. o Státní zemědělské a potravinářské inspekci	31
4	Praktická část.....	32
4.1	Územní plánování	32
4.1.1	Nástroje územního plánování.....	32
4.2	Opatření obecné povahy ve vztahu ke konkrétním subjektům	35
4.2.1	Požizovatel územního plánu.....	35
4.2.2	Zpracovatel územního plánu.....	38
4.3	Ekonomické zhodnocení nákladů na územní plán	41
4.4	Zhodnocení rozhovorů	44
4.5	Výhody a nevýhody opatření obecné povahy	45
5	Návrhová část	47
6	Závěr.....	49
7	Seznam použitých zdrojů	51

Seznam tabulek

Tabulka 1- Informace o obci č.1	42
Tabulka 2 - Fáze tvorby ÚP pro obec č. 1 a jejich ceny	42
Tabulka 3 - Informace o obci č.2	43
Tabulka 4 - Fáze tvorby ÚP pro obec č. 2 a jejich ceny	43

1 Úvod

Předkládaná bakalářská práce je zaměřena na problematiku opatření obecné povahy. Daný institut je v současné době pojmem, který již by měl být pro společnost dobře znám, alespoň tedy pro společnost, která má co dočinění s veřejnou správou, ale většinou tomu tak není, lidé o něm často ani nevědí nebo si nejsou jisti, co přesně je jím označováno. Tato bakalářská práce pojednává o daném pojmu, jeho definici, tak jak je stanovena zákonem č. 500/2004 Sb., správním řádem (dále jen „správní řád“) a také rozsudky Nejvyššího správního soudu. V práci je na opatření obecné povahy nahlíženo z mnoha oborů práva, kdy podle různých zákonů je možné tento správní úkon řešit různými způsoby. Procesní postup řešení situace, kdy je nutno vydat opatření obecné povahy je přesně stanoven správním řádem, ale u jednotlivých vydávaných typů se tento postup může lišit, v závislosti na předmět jeho řešení. Opatření obecné povahy úzce souvisí se správními akty, jelikož je definováno jako akt smíšené povahy, který se řadí na pomezí mezi správní akty abstraktní a akty konkrétní. O abstraktních správních aktech hovoříme v situaci, kdy je vymezen okruh adresátů, ke kterým se konkrétní správní akt vztahuje, pouze obecně, ale předmět jejich úpravy je jasně definován. U konkrétních správních aktů naopak hovoříme o aktech, kdy okruh adresátů je jasně vymezen a vztahuje se pouze na konkrétní osobu nebo osoby, kterým jsou pomocí tohoto správního aktu přiděleny nebo odebrány konkrétní práva nebo povinnosti. Opatření obecné povahy je určeno pro neurčitý okruh adresátů, jelikož nelze jmenovitě určit každý subjekt, kterého se dané opatření obecné povahy týká a je vydáváno s jasně vymezeným předmětem úpravy. Z tohoto důvodu je opatření obecné povahy zařazeno do aktů smíšené povahy, jelikož podle Judikatury Nejvyššího správního soudu tvoří jakýsi mezičlánek mezi nimi. Opatření obecné povahy má tedy jasně stanovený svůj záměr, kvůli kterému je vydáván, ale slouží pro širší okruh osob, které v něm nejsou jmenovitě stanoveny.

2 Cíl práce a metodika

2.1 Cíl práce

Hlavním cílem předkládané bakalářské práce je zajistit podrobný a jasně pochopitelný výklad pojmu opatření obecné povahy. Tento pojem je v práci vysvětlován v závislosti na činnost veřejné správy a jejích pracovních orgánů. Velký vliv na výklad tohoto institutu má v práci především územní plánování, které ve své praxi hojně opatření obecné povahy využívá, a proto je v této práci na opatření obecné povahy nahlíženo i z pohledu územního plánování. Aby byl splněn hlavní cíl práce je potřeba stanovení dílčích cílů, prostřednictvím kterých je možné se k hlavnímu cíli dopracovat.

Dílčím cílem je v první řadě vymezení institutu na základě platné právní úpravy, tak jak je definován podle správního řádu a také vymezení orgánů veřejné správy, které mají pravomoc, podle zvláštních zákonů vydávat opatření obecné povahy. Dále je v práci vymezeno, za jakých okolností mohou tyto orgány veřejné správy konkrétní opatření obecné povahy vydávat. Dalším dílčím cílem je vymezení postupu konkrétního orgánu veřejné správy, který souvisí se samotným vydáváním opatření obecné povahy, především v oblasti územního plánování. Tato činnost je také analyzována z důvodu následného ekonomického zhodnocení, tedy pro vymezení nákladů, které jsou zapotřebí k vynaložení na konkrétní opatření obecné povahy. Z poskytnutých dat a informací jsou v práci vytvořeny tabulky, které zobrazují náklady jednotlivých obcí na vydání územních plánů. V poslední řadě je do dílčích cílů nutné zahrnout také konečné zhodnocení institutu opatření obecné povahy, tak jak je na něj nahlíženo veřejností i orgány veřejné správy a jaké výhody a popřípadě nevýhody přineslo jeho zavedení.

2.2 Metodika práce

Bakalářská práce bude rozdělena do dvou hlavních částí, do části teoretické a části praktické. Jednotlivé části práce budou upořádány tak, aby docházelo k postupným návaznostem jednotlivých částí a také tak, aby došlo k naplnění hlavního cíle. Jednotlivé části bakalářské práce budou zpracovány metodami explanace, analogie, konkretizace, analýzy, syntézy ústního dotazování a brainstormingu a dedukce.

V teoretické části práce bude pomocí metody explanace definováno správní právo a jeho základní znaky. Dále bude vyčleněn pojem veřejné správy, tak jak je definován

podle mnoha autorů. U vymezení pojmu veřejné správy se práce bude zabývat i její hlavní činností, jejím pojetím a členěním. Dále bude v úvodní části vymezeno, za pomoci metody analýzy odborných publikací a souvisejících právních předpisů, jak veřejná správa souvisí s institutem opatření obecné povahy. V práci bude využita metoda analogie, jelikož institut opatření obecné povahy je podle českého právního řádu definován jako smíšený právní akt, který patří na pomezí mezi abstraktní a konkrétní právní akty, bude tedy potřeba si tyto akty jednotlivě definovat, stanovit jejich vlastnostmi a určit jejich hlavní rozdíly. Následně bude již přistoupeno k samotnému vymezení pojmu opatření obecné povahy, jak je definováno podle správního řádu a také pomocí Judikatury Nejvyššího správního soudu, která se k tomuto institutu také vyjadřuje a pomáhá tak vymezit pojem, který je ve správním řádu rozebrán jen okrajově. Dále bude navázáno na pojem opatření obecné povahy tím, že dojde k vymezení procesu jeho vydávání, tak jak je určen správním řádem. Jelikož definice vymezení základního pojmu opatření obecné povahy není složitým procesem, ale je zde spíše problém s určením, které právní akty za něj lze považovat a které nikoliv budou v práci názorně uvedeny příklady, za pomoci metody syntézy, vydávaných opatření obecné povahy, které jsou uvedeny v konkrétních právních dokumentech.

Praktická část práce bude zaměřena, na základě zjištěných poznatků z teoretické části na problematiku územního plánování a to z toho důvodu, že orgány veřejné správy se právě v této oblasti nejčastěji setkávají s opatřením obecné povahy. Územní plány jsou podle nového stavebního zákona vydávány formou opatření obecné povahy. V této části práce bude obecně rozebrána, pomocí metody syntézy, problematika územního plánování a následně se práce zaměří na konkretizaci postupu, který souvisí s vydáváním územních plánů obcí. Informace o tomto postupu budou zjišťovány pomocí metod ústního dotazování formou polostandardizovaného rozhovoru a brainstormingu přímo u orgánu veřejné správy, který zastává funkci pořizovatele územního plánu a následně i od samotného zpracovatele územně plánovací dokumentace. Na základě zjištěných poznatků bude provedeno ekonomické vyčíslení nákladů, které musí být pro vydání konkrétního opatření obecné povahy vynaloženy. V konečné části práce bude stanoveno doporučení, jak efektivně tyto náklady odhadovat, aby nedocházelo ke zbytečnému plýtvání finančních prostředků obcí, pomocí metody dedukce a následně bude provedeno celkové zhodnocení

institutu opatření obecné povahy tak, jak je na něj nahlíženo z pohledu veřejnosti i orgánů veřejné správy a jaké výhody a popřípadě i nevýhody s sebou jeho zavedení přineslo.

3 Teoretická východiska

Tato kapitola obsahuje teoretická východiska opatření obecné povahy. Je zde vymezeno správní právo, veřejná správa. Dále jsou stanoveny hlavní rozdíly mezi abstraktními a konkrétními správními akty a začlenění opatření obecné povahy mezi tyto správní akty. V závěru jsou poté uvedeny příklady opatření obecné povahy podle vybraných oborů práva.

3.1 Správní právo

Pojem správního práva upravuje vztahy, které vznikají na základě uskutečňování výkonné moci v oblasti veřejné správy. Správní právo je také často nazýváno právním řádem veřejné správy a tvoří její základ. Správní právo spadá do práva veřejného a jako většinu odvětví práva lze také správní právo rozdělit na dvě kategorie. První kategorií je správní právo hmotné, do kterého řadíme normy, které definují činnost správních orgánů, do druhé kategorie řadíme správní právo procesní, do kterého můžeme řadit normy, které upravují uspořádání a působnost správních orgánů. (Sládeček, 2013) Předmětem správního práva jsou především vztahy, které vznikají a jsou uskutečňovány v souvislosti s výkonem veřejné správy. Správní právo je označováno právem nekodifikovaným, což je chápáno tak, že správní právo není obsaženo pouze v jediném zákoně, ale je rozsáhlé a zasahuje do mnoha právních odvětví, a to např. upravených zákonem č. 500/2004 Sb., správním řádem, dále zákonem č. 129/2000 Sb., o krajích, zákonem č.128/2000 Sb., o obcích či zákonem č. 200/1990 Sb., o přestupcích. Subjekty správního práva jsou správní orgány, tedy orgány veřejné správy a subjekty s charakterem fyzických osob a právnických osob. Mezi hlavní znaky správního práva patří především ochrana veřejných zájmů, tedy občanů daného státu. Dalším znakem je možnost státního donucení (realizace nařizovacím způsobem), pomocí zákonů, může stát vymáhat, v případě neplnění povinností, napravení, jako příklad můžeme uvést povinnou školní docházku či pojištění. Dalším znakem správního práva je nerovné postavení subjektů a také konkrétní obsah, který je určen pouze státní moci. (Horzinková, a kolektiv, 2010)

3.2 Veřejná a soukromá správa

Institut opatření obecné povahy je velice úzce propojen s veřejnou správou, neboť právě vydávání těchto opatření je úkolem jejich orgánů, proto je nutné si nejprve objasnit pojem veřejná správa. O veřejné správě můžeme tvrdit, že je to obecná činnost, která je prováděna tak, aby byla především přínosem pro společnost, a působila ve veřejném zájmu. Činnost je realizována na základě státem zmocněných subjektů, prostřednictvím zákonů, kterými mohou být správní úřady a orgány územní a zájmové samosprávy. (Pomahač, 2011) Pojem správa lze rozdělit na část veřejnou a soukromou. Veřejná správa se zabývá správou a činnostmi související s veřejným zájmem. V soukromé správě poté hovoříme o činnosti spojené se záležitostmi týkajícími se sektoru soukromého, kterou vykonávají soukromé subjekty a jsou zaměřeny na to, aby uspokojovaly především svůj soukromý cíl. Výkon veřejné správy může být ale přenesen i na subjekt soukromoprávního charakteru. Činnost, která je následně takovýmto subjektem vykonávána už není nazývána činností soukromou, ale naopak veřejnou, protože činnost je vykonávána sice soukromoprávním subjektem, ale ve prospěch celé veřejnosti, proto i tato činnost podléhá postupům a pravidlům, které jsou uvedeny v příslušných právních předpisech. (Průcha, 2012) Na veřejnou správu můžeme nahlížet ve dvojím smyslu a to formálním a funkčním pojetím.

3.2.1 Formální a funkční pojetí veřejné správy

Formální, nebo také organizační či institucionální pojetí, pod sebou, jak je již podle názvu patrné, nese organizační strukturu veřejné správy. Zahrnuje jednotlivé orgány, které se podílejí na výkonu a fungování činnosti, které mají pravomoc řešit úkoly ve veřejném zájmu, pokud tyto úkoly nejsou svěřeny jednotlivým soudům. V tomto pojetí je kladen důraz na povahu organizace, která veřejnou správu vykonává a na úkoly jí přidělené. Funkční pojetí nebo také často používaný přívlastek materiální pojetí zahrnuje jednotlivé postupy činností orgánů veřejné moci, nebo orgánů, kterým byl státem výkon veřejné správy přidělen. Obsahuje také pravidla a úkoly jednotlivých úřadů, které dopomáhají k tomu, aby nebyl narušen chod a fungování výkonu veřejné správy, ve prospěch veřejného zájmu. (Hendrych, 2014)

3.3 Správní akty

Správním aktem nazýváme druh správního úkonu, který má jednostranný charakter a je aktem aplikace práve, která může být chápána jako pravomoc veřejného orgánu nalézt právní normy, podle nichž bude konkrétní situace vyřešena. (Hendrych, 2014) Správní akty tvoří velice důležitou součást celkového fungování veřejné správy. Jde o rozhodnutí, díky nimž orgán veřejné správy na základě zákona může řešit právní vztahy. Je možné se setkat se správními akty, které mají podobu rozhodnutí, příkazu, povolení, stavebního rozhodnutí atd. Materiálním správním aktem se mění, ruší nebo zakládají práva a povinnosti určitého subjektu (správní akty konstitutivní) nebo je prohlašováno, že konkrétní subjekt má či nemá práva a povinnosti, které musí splnit právní akty deklaratorní). Právní akt je zaměřen na konkrétní subjekt nebo skutečnost, adresáti jsou k orgánu veřejné správy v podřízeném vztahu. Správní akt je pro adresované subjekty závazný a státem vynutitelným. (Horzinková, kolektiv, 2010). „*Materiální správní akt představuje konečné rozhodnutí v projednávané věci, je výsledkem daného správního procesu. Jedná se tedy o rozhodnutí ve věci samé, tj. rozhodnutí, jímž se řeší hlavní otázka řízení a jímž se ukládají práva a povinnosti. Ve většině případů lze proti těmto rozhodnutím podat opravný prostředek.*“ (Horzinková, a kolektiv, 2010 str. 75) Procesní správní akty jsou vytvářeny v průběhu samotného správního řízení a nejedná se o výsledek řízení samotného. Smyslem takto vydávaných správních aktů je zajištění řádného průběhu konaného řízení. Nejčastěji vydávané procesní správní akty mají formu usnesení. Pouze ve výjimečných případech mají tyto vydané správní akty hmotně právní důsledky, kterými může být např. pořádková pokuta, která zajišťuje bezproblémový průběh samotného řízení. Ve většině případů proti procesním správním aktům nelze podat opravný prostředek. (Průcha, 2012) Autor Hendrych (2014) uvádí jako hlavní nedostatky správních aktů vady, které činí správní akty nesprávnými nebo nezákonnými, napravení těchto vad je možná pouze změnou nebo úplným zrušením daného správního aktu. Správní akt se stává platným, jestliže je projevena vůle správního úřadu vůči adresátovi (vyhlášením, doručením). Účinnost rozhodnutí nastává dnem, kdy je takové rozhodnutí oznámeno (doručeno) adresátovi, nebo datem, který je v něm přímo uveden. Právní moci rozhodnutí nabývá po uplynutí doby, do které bylo možné vznést proti tomuto rozhodnutí opravné prostředky. (Hendrych, 2014) Aby nastala účinnost vydávaného správního aktu musí, mimo jiné, obsahovat i předem stanovené náležitosti, podle kterých se musí každý vydávající orgán řídit. Jedná se

o náležitosti kompetenční, kdy je podle zákona určena věcná i místní příslušnost pro vydávání těchto aktů. Mezi obsahové náležitosti řadíme především to, že správní akt musí být vydaný jednoznačně, určitě a srozumitelně. (Horzinková, a kolektiv, 2010), „*Správní akt by měl po obsahové stránce vypovídat jasně, stručně a srozumitelně o tom, který správní orgán rozhodnutí, v jaké věci, kdy, jak, vůči komu, na jakém základě a proč rozhodl. K obsahovým náležitostem také patří stanovení práv a povinností, jejich specifikace a také v neposlední řadě poučení o možnosti podání opravného prostředku.*“ (Horzinková, a kolektiv, 2010 str. 79) Správní akt je vydáván, mimo výjimky, v písemné podobě. Musí obsahovat výrok, odůvodnění a poučení o možnosti podání opravného prostředku – takto stanovené náležitosti jsou nazývány náležitostmi formálními a jsou dále stanoveny v § 69 správního řádu. Mezi procedurální náležitosti správního aktu zahrnujeme především přesný postup orgánů veřejné správy ve správním řízení. (Průcha, 2004) Dle Správního řádu je stanoveno, že: „*Závazné opatření obecné povahy, není ani právním předpisem ani rozhodnutím.*“ Takto vydávané opatření tedy nemůžeme zařadit ani do skupiny správních aktů normativních ani konkrétních. Tato opatření řadíme do správních aktů smíšených, proto je potřeba si nejprve definovat rozdíly mezi jednotlivými druhy správních aktů.

3.3.1 Normativní správní akty (abstraktní)

Normativní správní akty jsou jakýmsi určením pravidel vztažených na neurčitý okruh osob, které vznikají z činnosti veřejné správy. Normy jsou obsaženy v každé životní situaci lidí. Každý člověk musí žít ve společnosti ostatních lidí, musí se snažit s nimi vycházet a dodržovat určité normy - zavedená pravidla chování pro dané životní situace. Normou může být například morálka jedince, náboženské vyznání, pravidla při sportovních utkáních a další. Tyto normativní systémy závisí na každém jedinci, jak se bude podle daných norem v rámci svého „etnického kodexu“ chovat a přistupovat k nim. Stejně jako lidé ve společnosti musí brát ohledy na ostatní občany, tak i právo musí nalézt jakýsi vhodný průsečík pro fungování, aby neporušovalo a nezasahovalo do jiných norem ostatních právních odvětví a vzájemně se podporovalo a doplňovalo, pokud má za úkol řešit stejný předmět, který zasahuje do více oborů práva. Právní normy jsou všeobecně závazné pro všechny, pro které jsou určeny a to bez rozdílu (například pro občany určité obce). Takto vytvořené správní akty slouží především pro usměrňování vztahů ve společnosti pomocí zásahů orgánů veřejné správy. Normativní správní akty jsou závazné

pro všechny a je jimi upravováno a především regulováno chování a práva subjektů, kteří jsou v podřízeném vztahu k orgánům veřejné správy (obecně závazná vyhláška obce). (Průcha, 2004) Dalším charakteristickým znakem právních norem je to, že stát může dodržování těchto norem právoplatně vymáhat. Stát také musí zajistit, aby byly normy dodržovány a nejlépe předejít porušování prostřednictvím prevencí. (Schelle, a kolektiv, 2008) Nejvíce charakteristickým pramenem práva pro užívání práva v České republice jsou dle autorů Macháče a Škopa (2012) právě normativní správní akty, mezi které řadí např. zákony, nařízení vlády, vyhlášky a obecně závazné vyhlášky krajů a obcí, nařízení krajů a obcí. Jedná se o správní akty, které jsou vydávány pro obecný okruh adresátů s obecně vymezeným předmětem úpravy.

3.3.2 Konkrétní správní akty (individuální)

Tímto označením správního aktu, je označována situace, kdy orgán veřejné správy vydává rozhodnutí, které má jednostranný charakter a kdy zakládá, mění nebo ruší práva nebo povinnosti konkrétního subjektu. (Hendrych, 2012). Rozsudek, povolení, platební příkaz, usnesení, všechny tyto pojmy můžeme společně zařadit pod jeden zastřešující název a to rozhodnutí. Tento typ určitého rozhodnutí vychází z projevu vůle orgánů státu, který má individuální povahu (působí jako protiklad od normativního správního aktu). Adresáti již v tomto rozhodnutí nejsou vymezeni obecně, ale je určen jejich přesný okruh, koho se dané rozhodnutí týká a vymezuje jasně dané osoby / subjekty, které se daným rozhodnutím musí řídit a postupovat podle něj. Stejně jako normativní správní akt, tedy např. obecně závazná vyhláška obce má jasně dané obsahové a strukturální náležitosti, tak i konkrétní správní akt, např. rozhodnutí soudu má tyto náležitosti státem jasně definované. Nejčastější dělení takto definovaných aktů – konkrétních aktů je na akty konstitutivní a deklaratorní. Dělení závisí především na tom, jaký mají účinek. Konstitutivní právní akty svým účinkem mění, ruší nebo zakládají práva nebo povinnosti určitého subjektu. Jelikož svým výrokem v právu vytváří zcela novou situaci, nazýváme je právními skutečnostmi, které působí především do budoucna (*ex nunc*). (Škop, a kolektiv, 2011) Rozsudek Vrchního soudu v Praze čj. 6 A 103/94 v tomto smyslu doplňuje: „*Rozhodnutí o pokutě za správní delikt je rozhodnutím konstitutivního charakteru, povinnost pokutu platit vzniká ex nunc právní mocí rozhodnutí, kterým se pokuta ukládá. Zanikne – li v průběhu řízení právnícká osoba, se kterou bylo řízení o uložení pokuty za správní delikt vedeno, nelze*

pokutu uložit jejímu právnímu nástupci, a to i kdyby přejímal všechna práva a povinnosti existující v okamžiku zániku svého právního předchůdce.“ Konkrétní právní akt - deklaratorní prohlašuje, že určitá osoba nebo subjekt má nebo nemá práva a povinnosti. V tomto případě právní akt není právní skutečností, protože je přímo spojen již s právním vztahem dávno existujícím, proto účinky tohoto aktu nenastávají v okamžiku rozhodnutí ale již v době, kdy nastala existující právní skutečnost (působí tedy naopak *ex tunc*). V tomto případě se opět můžeme opřít o Judikaturu Nejvyššího správního soudu České Republiky, dle sp.zn. 3 Cdon 1121/96.: „*Deklaratorní rozsudek nemá vliv na existenci hmotněprávních vztahů mezi účastníky řízení. Proto vyhlášení rozsudku, kterým byla zamítnuta žaloba o určení povinnosti podepsat kupní smlouvu (a který vychází z neplatnosti smlouvy o budoucí smlouvě, která ukládá povinnost kupní smlouvu podepsat), není okamžikem, jímž dochází k získání bezdůvodného obohacení a nelze od něj počítat běh objektivní promlčecí lhůty.*“ (Škop, a kolektiv, 2011)

3.4 Opatření obecné povahy

Pojem opatření obecné povahy byl vymezen jako nový institut správního práva dne 24.9.2004, kdy byl společně se zákonem č. 500/2004 Sb., správním řádem, zakotven v platném právním řádu. Účinnosti zákona nastala až o dva roky později a to k prvnímu lednu roku 2006. Důvodem této oddálené účinnosti byly především rozsáhlé změny v novém správním řádu, který nahradil dosud platný správní řád – zákon č. 71/1967 Sb., zákon o správním řízení. Již dříve bylo možné se s pojmem opatření obecné povahy setkat např. v zákoně č. 20/1996 Sb., o péči zdraví a lidu, kde byl tento pojem definován, ale chybělo zde podrobnější seznámení s tím, jak by se měla jednotlivá opatření vydávat. (Skulová, a kolektiv, 2012) Přesné definování pojmu opatření obecné povahy není nijak rozsáhlé, podrobně je uvedeno v konečné části (části šesté) správního řádu, která nese stejnojmenný název. Dle ustanovení § 171 správního řádu je dáno, že „*podle dané části zákona postupují správní orgány pouze v případech, kdy je jim dle zvláštního zákona uloženo vydat opatření obecné povahy, které nenesou charakter ani právního předpisu ani rozhodnutí.*“ Z této definice vyplývá, že daný pojem je v Českém správním řádu vymezen jako negativní akt, který není ani rozhodnutím, ani právním předpisem, tento akt řadíme do tzv. aktu smíšené povahy, spadající pod akty konkrétní a abstraktní, které již byly vymezeny výše. (Skulová, a kolektiv, 2012) Opatření obecné povahy je směřováno vůči

neurčitému počtu osob, jelikož jmenovitě nelze určit přesný okruh adresátů, ale je vydáváno s jasně vymezeným obsahem úpravy. Judikatura Nejvyššího správního soudu uvádí, že opatření obecné povahy lze charakterizovat jako jakýsi mezistupeň mezi individuálním správním aktem a právním předpisem. Podrobně je charakteristika uvedena dle Judikatury Nejvyššího správního soudu sp. zn. 9 Ao 2/2008 – 73: „*Opatření obecné povahy tvoří jistý mezičlánek mezi správním rozhodnutím a obecně závazným předpisem, v literatuře též někdy nazývané jako všeobecné opatření nebo abstraktně – konkrétní či konkrétně abstraktní akt. Abstraktnost takového spočívá v neurčitém okruhu adresátů, čímž se de facto přibližuje právnímu předpisu. Pro právní předpisy však je charakteristický další znak, a to obecnost co do předmětu úpravy. Zde se naopak projevuje zásadní odlišnost opatření obecné povahy od právního předpisu, neboť opatření obecné povahy řeší jednotlivou věc, jejíž předmět je konkrétní, podobně jako u správního rozhodnutí.*“ Pro opatření obecné povahy je tedy charakteristické, že je v něm jasně stanoven jako záměr, tedy jeho obsah vyjádření, který musí být naprosto jednoznačně a srozumitelně definován (Škop, a kolektiv, 2011). Význam využití této instituce je velice důležitý zejména tam, kde není možno na konkrétní problém aplikovat buďto určitý právní předpis nebo rozhodnutí (Hendrych, 2014). „*Uvedené opatření obecné povahy může pouze konkretizovat již existující povinnosti, které vyplývají ze zákona a nikoliv ukládat nové povinnosti, které zákon neobsahuje*“ (Horzinková, a kolektiv, 2010 str. 90) Podrobně se konkrétními případy vydávaných opatření budeme zabývat ve stejnojmenné kapitole.

3.5 Proces vydávání opatření obecné povahy

Zákon č. 500/2004, správní řád, dle úvodního ustanovení, hlavy první ve svém předmětu úpravy říká, že zákonem je stanoven přesný postup orgánů výkonné moci, orgánů územní samosprávy a jiných orgánů, právnických osob a fyzických osob, pokud vykonávají svou působnost v oblasti veřejné správy. Tento zákon a jeho jednotlivá ustanovení mohou být použita, pokud není dle zvláštního zákona stanoven jiný postup. Zákon není vztažen na právní jednání prováděné správními orgány a na vztahy mezi jednotlivými orgány téhož územního samosprávného celku při výkonu samostatné působnosti. Opatření obecné povahy slouží především k tomu, aby byly jasněji konkretizovány povinnosti, které již na základě určitého vztahu existují a jsou stanoveny dle zákona. (Hendrych, 2014)

3.5.1 Předkládání návrhu na vydání opatření obecné povahy

Dle § 172 správního řádu je stanoveno, že řízení o návrhu na vydání opatření obecné povahy je podáváno z moci úřední. Návrh je vypracováván tím orgánem, kterému přísluší jak věcná, tak i místní příslušnost k jeho vydání, mohou ale nastat i výjimky. Podávaný návrh projednává správní orgán s dotčenými orgány, definovanými ve správním řádu. Po projednání je návrh vyhlášen, ve formě veřejné vyhlášky, na úředních deskách obecních úřadů, kterých se předkládané návrh týká a také na úřední desce správního orgánu, který návrh vydává. Pokud je to potřeba, zveřejní se návrhy jiným způsobem, který je v místě obvyklý (např. rozhlasem, informačními letáky, atd.). Zveřejněný návrh na vydání opatření obecné povahy musí být přístupný po dobu nejméně 15 dnů, včetně jeho odůvodnění a lhůty stanovené pro podání námitek. Pokud by mělo dojít k porušení této zákonem stanové lhůty na zveřejnění, v případném soudním přezkumu by mohlo dojít k tomu, že by vydané opatření obecné povahy bylo prohlášené za neplatné a došlo by k jeho zrušení. Dle zákona je ale stanovena i situace, kdy by nemohlo být zveřejněno plnohodnotné znění návrhu, pro jeho rozsáhlost (to může nastat v případě vydávání územního plánu obce). V takovém případě je nutné, aby na úřední desce bylo uveřejněno, o jaké opatření obecné povahy jde, čímž zájmu se bude přímo dotýkat a kde a v jaké lhůtě se lze s plnohodnotným návrhem seznámit, v tomto případě je nutné, aby bylo celé znění vydávaného opatření obecné povahy přístupné po celou pracovní dobu příslušného úřadu. Zveřejňování návrhu o opatření obecné povahy musí být zveřejněno i tak, aby k němu byl umožněn i dálkový přístup a mohli se s ním seznámit všichni, jichž se návrh týká, v jeho plném rozsahu. Následně po vyvěšení návrhu vyzve oprávněný správní orgán dotčené osoby, aby se k předkládanému návrhu vyjádřily, umožňuje jim tedy podávat námitek a připomínky k předkládanému návrhu. Pokud není výslovně stanoveno zvláštním zákonem, nebo příslušným vydávajícím orgánem, že se bude konat veřejné projednání předkládaného návrhu je řízení o návrhu vydání opatření obecné povahy zpravidla písemné povahy. V opačném případě má vydávající správní orgán povinnost, aby oznámil místo a datum konání veřejného projednání vyhlášením na své úřední desce a na úředních deskách obecních úřadů, kterých se předkládané opatření obecné povahy týká ve lhůtě minimálně 15 dnů před jeho začátkem. Tuto ze zákona stanovenou dobu je možná zkrátit na 5 dní a to v takovém případě, pokud by mělo dojít k nebezpečí z prodlení. (Sládeček, 2013)

3.5.2 Připomínky a námitky k podávanému návrhu

Zákonem stanovená lhůta 15 dnů pro zveřejnění návrh je určena z toho důvodu, aby měli možnost se s ním všichni seznámit a v případě nesouhlasu s návrhem vznést námitky či připomínky. Čtvrtá část § 172 ukládá, že podání námitek a připomínek k předkládanému návrhu je umožněno každému, jehož práva a povinnosti mají být vydaným opatřením obecné povahy dotčena nebo omezena. Ze zákona je možné podávat především písemné připomínky, pokud je konáno veřejné projednání návrhu, předkládají se připomínky ústní, které jsou vykonávacím orgánem pečlivě zaznamenávány a slouží jako podklad k následnému přezkoumání a daný orgán se k nim vždy musí bez výjimek vyjádřit v odůvodnění vydávaného opatření obecné povahy. Vlastníci nemovitostí, jejichž práva, povinnosti nebo zájmy mohou být opatřením obecné povahy přímo dotčeny, nebo pokud určí správní orgán i jiné osoby, jejichž zájmy mohou být s opatřením obecné povahy přímo dotčeny, mohou oproti návrhu podat odůvodněné písemné námitky správnímu orgánu do 30 dnů ode dne zveřejnění návrhu opatření obecné povahy. Zmeškání tohoto úkonu nelze později prominout. O předložených námitkách rozhoduje ten správní orgán, který opatření obecné povahy vydává. Dojde-li k závěru, že by vyřízení námitek vedlo k řešení, které přímo ovlivní oprávněné zájmy některé osoby jiným způsobem než návrh opatření obecné povahy a není-li změna v její prospěch, zjistí správní orgán její stanovisko. Rozhodnutí o námitkách je uváděno přímo v odůvodnění opatření obecné povahy a nelze proti němu podat opravný prostředek. Pokud je k návrhu podáno více námitek, musí správní orgán rozhodovat o každé zvlášť a ke všem rozhodnutím o těchto námitkách uvést i odůvodnění, která budou součástí odůvodnění podávaného návrhu opatření obecné povahy. (Skulová, a kolektiv, 2012)

3.5.3 Vydání opatření obecné povahy

Opatření obecné povahy je oznamováno veřejnou vyhláškou společně s odůvodněním (a s vyjádřením k případným námitkám), uveřejňuje se též na úředních deskách obecních úřadů obcí, jejichž správních obvodů se vydané opatření obecné povahy týká. Opatření obecné povahy nabývá účinnosti 15 dnem po dni vyvěšení veřejné vyhlášky (viz § 172). Opatření obecné povahy může nabýt účinnosti i dnem vyvěšením, ale to pouze v případě, že by hrozila vážná újma veřejného zájmu, stanoví-li zvláštní zákon jinak, může k účinnosti dojít ještě před vyvěšením návrhu. Každý, kdo má o to zájem, nebo se ho

opatření obecné povahy přímo dotýká má možnost nahlédnout do opatření přímo u správního úřadu, který toto opatření vydal. Proti vydanému opatření obecné povahy již nelze podat opravný prostředek. Podle rozhodnutí Nejvyššího správního soudu je konstatováno, dle č.j. Ao 3/2008, že: *“odůvodnění opatření obecné povahy musí obsahovat důvod, který vedl k vydání konkrétního opatření obecné povahy, podklady pro jeho vydání a také úvahy, které vzal správní orgán v potaz při vyhodnocování a výkladu právních předpisů.”* Opatření obecné povahy svým charakterem přímo neurčuje konkrétní adresáty, proto není možné, v případě jeho porušení nebo neplnění udělit sankci. Nelze ho ani exekučně vymáhat. Zákon pouze stanovuje, že povinnost, která je stanovena zákonem a jejíž rozsah je v mezích zákona určen opatřením obecné povahy, lze exekučně vymáhat tehdy, jestliže bylo vydáno rozhodnutí, které existenci této povinnosti prohlásilo a v němž byla osoba, jež tuto povinnost má, jmenovitě uvedena. (Skulová, a kolektiv, 2012) Ustanovení § 174 správního řádu stanoví, že soulad mezi vydaným opatřením obecné povahy a právními předpisy lze posoudit v přezkumném řízení. Usnesení o zahájení přezkumného řízení lze vydat nejpozději do 3 let od nabytí účinnosti vydaného opatření. Účinky rozhodnutí v právním přezkumném řízení nastávají ode dne jeho právní moci. (Ondruš, 2007)

3.6 Příklady opatření obecné povahy dle vybraných právních předpisů

Konkrétní správní orgány mohou, dle své potřeby, vydávat opatření obecné povahy, pravomoc těchto orgánů a konkrétní příklady opatření obecné povahy je vždy zakotvena v jednotlivých zákonech, které budou níže podrobně rozebrány. Správní řád se sice opatřením obecné povahy ve své poslední části zabývá, ale jen okrajově. Přesné vymezení toho, za jakých podmínek je možné konkrétní opatření obecné povahy vydat přenechává na zvláštních zákonech. O konkrétních případech jednotlivých opatření obecné pojednává následující text.

3.6.1 Zákon č. 21/1992 Sb., o bankách

Česká národní banka (dále jen „ČNB“) má pravomoc vydávat opatření obecné povahy hned podle několika zákonů. Prvním z těchto zákonů je zákon o bankách, podle kterého ČNB vydává opatření obecné povahy, kterým stanovuje sazbu proti-cyklické kapitálové rezervy pro jiný než členský stát podle odst. 2 a 4 zákona č.21/1992 Sb. Pokud

vydává opatření obecné povahy ČNB podle § 12 písm. f) a i) není použit postup pro vydávání opatření obecné povahy, který je uveden ve správním řádu. ČNB toto opatření oznámí způsobem, který umožňuje dálkový přístup. Účinnost opatření obecné povahy nastává dnem zveřejnění. Proti zveřejněnému opatření obecné povahy mohou banky, nebo pobočka zahraniční banky podat odůvodněné námitky a to do 14 dnů od oznámení. ČNB vydává opatření obecné povahy, podle § 26 b, i v případech, kdy je ohrožena stabilita bankovního nebo finančního systému a pokud je takovýto způsob řešení vhodný nebo pokud již tato stabilita, bankovního či finančního systému narušena byla a je-li toto řešení účelné pro zmírnění následků narušení. ČNB má pravomoc, pomocí vydání opatření obecné povahy, dočasně zakázat nebo omezit některé činnosti nebo provedení obchodů, převodu finančních prostředků nebo jiných transakcí bankám, pobočkám zahraničních bank, skupině druhově určených bank nebo skupině druhově určených poboček zahraničních bank.

3.6.2 Zákon č. 248/2009 Sb., o platebním styku

Dle ustanovení § 52e tohoto zákona má ČNB také pravomoc „*opatřením obecné povahy dočasně zakázat institucím elektronických peněz¹ investovat peněžní prostředky podle odst. 1 písm. b), proti kterým byly vydány elektronické peníze, do aktiv stanovených prováděcím právním předpisem podle odst. 4, jejichž druh tímto opatřením současně vymezí. Přitom Česká národní banka přihlédne k bezpečnosti, splatnosti a hodnotě těchto aktiv.*“² Takto vydaný návrh na opatření obecné povahy se může stát účinným dnem vyvěšením veřejné vyhlášky. „*Hrozí-li nebezpečí z prodlení, může Česká národní banka lhůty stanovené správním řádem pro zveřejnění návrhu opatření obecné povahy, pro oznámení jeho veřejného projednání a pro podání připomínek nebo námitek k opatření obecné povahy zkrátit až na 3 dny.*“ (§ 52 e zákona č. 284/2009 Sb.)

3.6.3 Zákon č. 258/2000 Sb. o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákon

V tomto zákoně jsou popsány postupy a důvody vydávání opatření obecné povahy, která umožňují chránit život a zdraví obyvatel České republiky. Ze zákona vyplývá, že

¹ podle § 46 je za takovou instituci považována právnická osoba, které je, na základě udělení oprávnění od České národní banky, umožněno vydávat elektronické peníze, poskytovat platební služby týkající se elektronických peněz atd.

² Dle zákona č. 248/2009 Sb., o platebním styku

provozovatelé letišť, mají povinnost navrhnout vydání opatření obecné povahy ke zřízení ochranného hlukového pásma. Tuto povinnost mají provozovatelé mezinárodních letišť, která při svém ročním provozu zajistí v přepočtu více než 50 tisíc startů nebo přistání, nebo také vojenská letiště. Návrh na vydání takového opatření přijme a následně vydává úřad pro civilní letectví v dohodě s krajskou hygienickou stanicí.

Jako další způsob ochrany zdraví obyvatel slouží ustanovení § 82a, které umožňuje vydání opatření obecné povahy krajské hygienické stanici, která tímto úkonem spravuje jakost vod sloužících ke koupání v přírodních koupalištích provozovaných na povrchových vodách využívaných ke koupání, ve kterých nabízí službu koupání provozovatel podle § 6a³ a v dalších povrchových vodách sloužících ke koupání. Krajská hygienická stanice vydává opatření obecné povahy, kterým stanovuje trvalý nebo dočasný zákaz používání vody ke koupání, pokud zjistí, že voda byla znečištěna.

3.6.4 Zákon č. 254/2001 Sb. o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon)

Pravomoc vydat opatření obecné povahy má ze zákona také vodoprávní úřad, kterému je umožněno upravit, omezit nebo v krajním případě i zakázat obecné nakládání s povrchovými vodami, vyžaduje-li to veřejný zájem a pokud dochází porušování povinností, souvisejících především se zdravím a bezpečností osob (dle § 6 vodního zákona). Dle ustanovení § 19 zákona č. 254/2001 Sb. mají všechny správní úřady povinnost vést evidenci vydaných opatření obecné povahy, k nimž daly souhlas. Zákon ve svém ustanovení § 25 definuje několik konkrétních případů vydávaných opatření obecné povahy. Mezi ty nejčastější patří národní plány povodí, které vydává Ministerstvo zemědělství, plány pro zvládání povodňových rizik vydávané, stanovení záplavových území a jejich aktivních zón. Dále se dle vodního zákona vydává opatření obecné povahy o stanovení a změně ochranného pásma (§ 30 vodního zákona), které výslovně zakazuje provádění činnosti, která by poškozovala nebo přímo ohrožovala vydatnost, jakost nebo životní nezávadnost vodního zdroje, který se nachází v I. a II. ochranném pásmu.

³ Provozovatelem se podle §6a rozumí v osoba, která poskytuje saunování, koupání v přírodním nebo umělém koupališti. Takovýto provozovatel je povinen zajistit, aby koupající osoby nebyly vystaveny zdravotním rizikům, které plynou ze znečištění vody

3.6.5 Zákon č. 183/2006 Sb. o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)

V souvislosti s rozvojem území a jeho využitím se vydává opatření obecné povahy v různých formách. První z nich jsou podle § 36 Zásady územního rozvoje, které jsou vydávány pro celé území dané obce. Další formou opatření obecné povahy, které vydává obec pro celé své území je, podle ustanovení § 43, Územní plán (dále jen „ÚP“). Takto vydávané opatření obecné povahy je vydáváno i pro celé území hlavního města Prahy nebo pro její vymezenou část a může být vydán i pro celé území vojenského újezdu, na který se přímo vztahují ustanovení § 43 až 57 § stavebního zákona.

Vymezení zastavěného území je vymezeno podrobně v § 58 a nahrazuje ÚP (pokud tedy není pro dané území vydán ÚP, obec má pravomoc rozhodnout o tom, že bude vymezeno zastavěné území). Obec také může požádat úřad územního plánování o pořízení tohoto vymezení. Obec musí územnímu úřadu poskytnout náhled do katastrální mapy popřípadě i mapu s vyznačeným intravilánem⁴, pokud není vyznačen v mapě katastrální (§ 59). Dalším typem opatření obecné povahy vydávaným podle stavebního zákona je Regulační plán, který stanovuje, podle § 61, podmínky pro využití pozemků v obci, především pro vytváření příznivého životního prostředí, ochranu hodnot ale i správné prostorové uspořádání staveb (§ 61). Poslední možností vydání opatření obecné povahy je vydání územního opatření o stavební uzávěře a územní opatření o asanaci území (§ 97 odst. 1), které v nezbytném rozsahu omezuje nebo úplně zakazuje stavební činnost na území, pokud by to mělo mít negativní dopad na budoucí využití daného území. Podle § 97 odst. 2 stavebního zákona je územním opatřením o asanaci území takové opatření, které se vydává na území, které bylo postiženo závažnou havárií nebo živelnou pohromou, jejímž vlivem došlo k narušení využití území a je nutné stanovit podmínky pro jejich odstranění.

3.6.6 Zákon č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči

Podle ustanovení § 6a odst. 1 má krajský úřad, mimo jiné, také pravomoc, po projednání s dotčenými orgány, mezi které patří Ministerstvo kultury, příslušný orgán územního plánování a příslušná obec, jejíž katastrální území se bude opatření týkat, vydat opatření obecné povahy o ochraně památkové rezervace nebo památkové zóny nebo její části (často nazýváno jako „plán ochrany“). V tomto opatření obecné povahy krajský úřad

⁴⁴ Část katastrálního území obce, která je z části zastavěna (Plos, 2013)

stanoví přesný způsob zabezpečení, který musí být zajištěn, aby byly ochráněny kulturní hodnoty dané památkové rezervace nebo památkové zóny, z hlediska státní památkové péče. V tomto vydávaném opatření obecné povahy lze také určit „*u jakých nemovitostí, nejsou-li kulturní památkou, ale jsou v památkové rezervaci nebo památkové zóně, nebo u jakých druhů prací na nich, včetně výsadby a kácení dřevin na veřejných prostranstvích (dále jen „úprava dřevin“), je vyloučena povinnost vlastníka (správce, uživatele) vyžádat si předem závazné stanovisko podle § 14 odst. 2.*“

3.6.7 Zákon č. 505/ 1990 Sb., o metrologii

Český metrologický institut má pravomoc, podle § 6, vydávat opatření obecné povahy, kterým stanovuje vlastnosti, technické a metrologické, které musí mít každé měřidlo, vyrobené v tuzemsku, aby prošlo úspěšně schvalovacím procesem, který provádí sám institut. Tato kontrola probíhá z důvodu ověření funkčnosti a nezávadnosti měřidel, aby byly schopny plnit funkce, pro které jsou určeny. Opatření obecné povahy dále mimo vlastností měřidel stanoví také zkoušky, které jsou prováděny při schvalovacím procesu. Postup při schvalovacím procesu stanovuje Ministerstvo vydáním vyhlášky. Opatření obecné povahy také definuje podmínky zkoušek, které musí být splněny při přezkoušení měřidel, pokud jsou odlišné od zkoušek při ověřování (§ 11a).

3.6.8 Zákon č. 240/2000 Sb. o krizovém řízení a o změně některých zákonů (krizový zákon)

V souvislosti s řešením bezpečnostní situace státu je vydáváno opatření obecné povahy, na základě ustanovení § 9, Ministerstvy nebo jinými ústředními správními úřady a ČNB. Vydané opatření obecné povahy podle tohoto zákona slouží především k ochraně kritické infrastruktury, která patří do jejich působnosti. Opatření obecné povahy blíže určuje prvky kritické infrastruktury⁵ a o jejich určení informuje Ministerstvo vnitra a uvede počet členských států, které jsou, v případě ohrožení, závislé na takto určených prvcích kritické infrastruktury.

⁵ Jehož narušení má závažný dopad na narušení bezpečnosti státu (§ 2 části h Krizového zákona)

3.6.9 Zákon č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o elektronických komunikacích)

Úkolem vydaných opatření obecné povahy je podle ustanovení § 2 zákona č. 127/2005 Sb. především usměrnění komunikačních vztahů a činností za účelem dosažení a udržení konkurenčního prostředí, ochrany trhu elektronických komunikací, ochrany uživatelů využívajících služeb elektronických komunikací. Úřad, který vydává opatření obecné povahy je, podle § 6, povinen dodržovat zásadu transparentnosti a náležitě vydané opatření odůvodnit. Opatření obecné povahy stanovuje podmínky výkonu komunikačních činností, které se vztahují na všechny nebo pouze na vybrané druhy sítí a služeb elektronických komunikací, provozování přístrojů a na využívání rádiových kmitočtů. Vydávané opatření obecné povahy je závazné pro všechny osoby, jak fyzické tak i právnické, které vykonávají svou činnost podle § 7⁶ (dle § 9). Formou opatření obecné povahy je vydávaná i analýza trhu (podle § 51), která je prováděna za účelem zjištění, zda jsou relevantní trhy stanovené podle § 52 efektivně konkurenční. Takovýmto trhem není trh, na kterém působí jeden nebo více podniků, který má významnou převahu. Tato analýza, která je opatřením obecné povahy stanovena se provádí (podle §51) v rozmezí 1 až 3 let od nabytí účinnosti opatření obecné povahy, tato lhůta může být nejdéle o 3 roky prodloužena. Opatřením obecné povahy jsou stanoveny také relevantní trhy, které se zkoumají v rámci výše uvedené analýzy v oboru elektronických komunikací a dále také kritéria, která právě tyto relevantní trhy vymezují a kritéria, podle kterých je možné hodnotit význam tržní síly (§ 52).Podle § 62 vydává Úřad formou opatření obecné povahy také síťové plány, které jsou všichni podnikatelé, kteří zajišťují síť elektronických komunikací, povinni dodržovat.

3.6.10 Zákon č. 181/ 2014 Sb. o kybernetické bezpečnosti

Pokud má být provedeno zabezpečení informačního systému nebo sítí a služeb a vztaheno na neurčitý okruh orgánů nebo osob, vydává Úřad opatření obecné povahy. Tato forma řešení zabezpečení se nazývá reaktivní opatření, podle § 13 zákon a o kybernetické bezpečnosti. Tímto vydaným opatřením Úřad stanovuje osobám,

⁶ Mezi tyto činnosti patří zejména: zajišťování sítí elektronických komunikací, poskytování služeb v této oblasti, provozování přístrojů, které jsou rádiovými nebo telekomunikačními koncovými zařízeními (§73).

uvedených podle § 3 písm. c) až e)⁷, způsob, jak zvyšovat ochranu informačních systémů nebo služeb a sítí elektronických komunikací a také lhůtu, ve které musí toto opatření provést, tento způsob zvyšování ochrany je přímo uveden v § 15 zákona o kybernetické bezpečnosti.

3.6.11 Zákon č. 49/1997 Sb. o civilním letectví a o změně a doplnění zákona č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (živnostenský zákon), ve znění pozdějších předpisů

Opatřením obecné povahy, podle § 38 zákona č. 49/1997 Sb., definuje Úřad společně s úřadem územního plánování ochranné pásmo, které je zřizováno kolem leteckých staveb. Opatření obecné povahy stanovuje parametry ochranného pásma a opatření, která chrání letecké stavby. Z důvodu, aby docházelo k bezpečnému provádění letů a k účinnému poskytování leteckých služeb, vydává podle § 44 zákona č. 49/1997 Sb. „*Úřad opatření obecné povahy podle správního řádu o rozdělení vzdušného prostoru České republiky, a to v dohodě s Ministerstvem obrany a po projednání s osobou pověřenou výkonem státní správy ve věcech sportovních létajících zařízení.*“ Vydáním opatření obecné povahy může být omezeno nebo úplně zakázáno užívání vzdušného prostoru České republiky, po dobu nezbytně nutnou, a to nad územím určitých oblastí, z důvodu ochrany státu nebo životního prostředí a zdraví lidí. Podle § 44 odst. 5 písm. b) zákona č. 49/1996 Sb.: „*Úřad opatřením obecné povahy vydaným podle správního řádu může dočasně vyhradit části vzdušného prostoru České republiky k létání jednoho uživatele nebo kategorie uživatelů na základě žádosti uživatele vzdušného prostoru, přesáhne-li doba vyhrazení 24 hodin v průběhu tří dnů po sobě jdoucích ode dne vyhrazení a nejednali se o oblasti.*“ V opatření obecné povahy, které reguluje odbavovací služby, musí být podle § 49f⁸ uvedeno na jaké odbavovací služby, prostor letiště se dané opatření vztahuje.

3.6.12 Zákon č. 114/1996 Sb. o vnitrozemské plavbě

Opatřením obecné povahy je možné omezit, zastavit nebo jinak upravit plavební provoz na určitém úseku vodní cesty, na dobu nezbytně nutnou, pokud je narušena

⁷ Správce informačního systému kritické informační infrastruktury, správce komunikačních systémů kritické informační infrastruktury, správce významného informačního systému.

⁸ Pro bezpečnost provozu veřejného letiště může být vydáno opatření, které slouží k regulaci odbavovacích služeb – odbavování zavazadel, nákladů a pošty, technické a provozní odbavení letadla na odbavovací ploše a manipulaci s leteckými pohonnými hmotami (§49f)

provozní schopnost této vodní cesty nebo její části z důvodu živelné události, nehody nebo údržby vodní cesty, nebo jiné události, která by mohla ohrozit plynulost a bezpečnost provozu. Toto opatření, dle zákona č. 114/1996 Sb. § 22 vydává Plavební úřad. Takto určený úřad má pravomoc, pokud to není v rozporu se zvláštními předpisy upravujícími ochranu povrchových vod a není-li tím ohrožena bezpečnost plavebního provozu, vydat opatření obecné povahy, které vymezuje vodní plochu na dobu maximálně 5 let pro „*plutí malých plavidel, při kterém se nepoužijí povinnosti vůdce plavidla a člena posádky, zejména pro plutí plavidel, při němž dochází k objíždění řady uměle vytvořených překážek, ke skokům nad vodní hladinou nebo k provádění jiných akrobatických činností nebo k rychlostní jízdě, nebo provozování vodního lyžování a obdobných činností provozovaných ve vleku za plavidlem.*“⁹ Opatřením je také stanovena provozní doba této vodní plochy, dále stanoví ta plavidla, který mohou být na této vodní ploše provozována a nejvyšší počet plavidel, který je možná současně na vymezené ploše provozovat (§ 30 vodního zákona).

3.6.13 Zákon č. 146/2002 Sb. o Státní zemědělské a potravinářské inspekci

Zákon umožňuje inspektorům vydat opatření obecné povahy vůči provozovatelům potravinářských podniků, podle § 5, kterým může zakázat výrobu zemědělských výrobků nebo potravin a tabákových výrobků nebo omezit jejich uvádění na trh, pokud tyto potraviny a výrobky nejsou v souladu se stanovenými zvláštními právními předpisy, předpisy Evropské Unie nebo mezinárodními smlouvami (§ 5 odst. zákona č. 146/2002 Sb.). Inspektor má také pravomoc vydat opatření obecné povahy, ve kterém je přikázáno, že kontrolovaná osoba musí na vlastní náklady zničit nebezpečné zemědělské výrobky, potraviny nebo tabákové výrobky, výrobky z vinné révy, které není možné uvést na trh podle předpisů Evropské unie. Může také tímto vydaným opatřením pozastavit uvádění zemědělských a tabákových výrobků na trh nebo jejich uvádění do oběhu, v případě, že má podezření, že tyto výrobky mohou být nebezpečné (§ 5 odst. 2). Inspektor má povinnost, dle ustanovení § 5a, vydané opatření obecné povahy zrušit, nebo změnit, bezodkladně po skutečnosti, kdy došlo ke změně nebo zrušení důvodů, pro které bylo takovéto opatření vydáno.

⁹ Dle zákona č. 114/1006 Sb., o vnitrozemské plavbě

4 Praktická část

Tato část práce je zaměřena na zkoumání praktického využití institutu opatření obecné povahy v praxi, tak jak je vydáváno úřady na základě správního řádu. Konkrétně se praktická část práce zabývá problematikou územního plánování, jelikož nejčastěji využívanou formou vydávaného opatření obecné povahy je právě územní plán. V úvodu praktické části je obecně vymezen pojem územního plánování a jeho nástrojů a následně je popsán postup, který souvisí se samotným vydáním územního plánu. Studie budou zpracovány na základě informací poskytnutých, formou ústních polostandardizovaných rozhovorů, od pracovníků dvou subjektů, kteří se ve své praxi setkávají právě s problematikou vydávání opatření obecné povahy, formou územních plánů. Respondentům budou pokládány obdobné otázky vztahující se na postup, který je potřeba činit při tvorbě určitého územního plánu. Na základě odpovědí respondentů bude následně, za pomoci komparační metody, porovnána rozdílnost postupů, které souvisejí s vydáváním konkrétních územních plánů.

4.1 Územní plánování

Souhrnně můžeme o územním plánování říci, že je to činnost, která se zaměřuje na způsob, jak efektivně využívat určité území tak, aby docházelo k jeho postupnému rozvíjení a využívání a aby nedocházelo k negativním dopadům jak na životní prostředí, tak i na život obyvatel daného území. Územní plánování je tedy důležité pro samotné území proto, aby na něm bylo jasně vymezeno, co se zde má dít a co nikoliv, v rámci zachování důležitých hodnot pro dané území charakteristických. (Sládeček, a další, 2014)

4.1.1 Nástroje územního plánování

S územním plánováním úzce souvisí dokumenty, podle kterých musí být jednotlivé územní plány zpracovávány. Tyto dokumenty lze popsat jako takzvané pomocné body pro rozhodování o změnách v území, za jakých podmínek jsou tyto změny proveditelné a za jakých nikoliv.

Politika územního rozvoje je pořizována Ministerstvem pro místní rozvoj a musí být schválena vládou České republiky. Jsou v ní vymezovány všeobecné principy a strategie pro využívání území celého státu, aby byl zajištěn jeho neustálý rozvoj. Politika

územního rozvoje je zásadním dokumentem pro následné vydávání podřízených dokumentů souvisejících s územním plánováním. (Ministerstvo pro místní rozvoj)

Územně plánovací podklady jsou dokumenty, které zahrnují komplexní informace o daném území a jsou zapotřebí jako podklad ke zpracování územního plánu. Územně plánovací podklady slouží jako jakýsi „studijní materiál“ pro samotné zpracovatele územních plánů, aby se mohli podrobně seznámit s daným územím, zjistit jaké změny jsou v území potřeba a aby byly zjištěny jeho charakteristické hodnoty, které by neměly být při územním plánování porušovány, ale naopak by mělo docházet k jejich dalšímu zachování případně i rozvoji. Jedná se o územně plánovací analytické podklady, které především dokumentují stávající stav na daném území a obsahují data, která určují limity pro využití daného území, která jsou definována především ochrannými pásmy v území nebo samotnými vlastnostmi území, jeho hodnoty a dosavadní vývoj. Zmíněné ochranné režimy, které určují limity pro využití území, mohou mít charakter jak pozitivní (chráněná území krajiny nebo památkové rezervace), tak i negativního kdy hovoříme o hrozbách, které mohou v daném území nastat (např. záplavová oblast). Územně analytické podklady jsou pořizovány krajským úřadem a úřadem územního plánování. Druhým typem územně plánovacích podkladů je územní studie, která slouží jako nástroj pro budoucí využití daného území. Územní studie se zpracovává tehdy, je-li nutné ověřit možnosti řešení vzniklého problému (při středu více zájmů). Územní studie je zpracovávána na podnět vlastníka pozemku nebo jeho zájemce nebo z vlastní iniciativy pořizovatelem územně plánovací dokumentace. (Tunka, 2003)

Územně plánovací dokumentací rozumíme již konkrétní územní plány a regulační plány velkých územních celků a především obcí. Základním z těchto dokumentů jsou zásady územního rozvoje, které jsou územním plánem pro velký územní celek a podle nich, spíše tedy v jejich souladu, musí být vypracovávány všechny ÚP menších celků v daném kraji. Zásady územního rozvoje jsou podrobně popsány v § 36 - § 42 zákona č. 183/2006 Sb. o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon) a obecně jsou jimi vymezovány plochy nebo koridory nadmístního významu a stanovují požadavky na jejich využití. Jsou tedy „strategickým“ územním plánem celého kraje, jsou nadřazeny územním plánům obcí a stanovují obecná pravidla pro rozvoj daného území i území těsně přilehlého. Úlohou zásad územního rozvoje je také to, aby na sebe jednotlivé ÚP obcí navazovali

a vzájemně se nevyklučovaly, z tohoto důvodu jsou nadřazeny územním plánům obcí. (Blažek, 2013)

Územní plán je podle ustanovení § 43 - § 60 stavebního zákona vypracováván pro území celé obce. Zaměřuje se především na to, aby bylo co nejlépe využité dané území, na tzv. urbanistickou koncepci (základní koncepce rozvoje území, ochrany a udržení jeho hodnot, prostorové uspořádání území), na uspořádání přilehlé krajiny a koncepci veřejné infrastruktury, na obnovu a opakované využití znehodnocených ploch a na veřejně prospěšné stavby¹⁰. Je podřízen zásadám územního rozvoje, proto musí být v jejich souladu. Je vyhotoven na základě územně analytických podkladů, průzkumů a rozborů daného území. ÚP obsahuje dvě části – část textovou a grafickou. Textová část ÚP v sobě zahrnuje část výrokovou, kde je vymezeno o jaký územní plán se jedná, jaké jsou požadavky na využití území a část odůvodnění, která obsahuje odůvodnění konkrétního řešení využití území a také obsahuje především vyjádření k podávaným námítkám a požadavkům, které byly předkládány v době vyhotovování ÚP. Grafická část poté obsahuje samotné výkresy. Obě tyto části musí být v naprostém souladu ve všech směrech. Pro určité území může být současně s plánem územním připravován i plán regulační. Regulační plán se nejčastěji vypracovává pro část dané obce, nebo pro menší obec. Stanovuje specifické podmínky pro využití daných pozemků, prostorové uspořádání staveb, vytváření příznivého životního prostředí a pro vymezení veřejně prospěšných staveb a opatření (je tedy tzv. konkretizací územního plánu a je v něm vymezeno více detailů). Regulační plán musí být v souladu s nadřazenými územně plánovacími dokumenty, tedy s územním plánem a zásadami územního rozvoje. Majitelé pozemků v regulačním plánu naleznou podrobné informace o využitelnosti a možné podobě staveb na daném pozemku. Regulační plán může být vytvářen pro zastavitelné plochy, pro přestavbu, pro ochranu hodnotných území, pro nezastavitelné území (krajinu). Vydává se z podnětu nebo na žádost. Podrobně popsán je v ustanovení § 61 - § 75 stavebního zákona. (Blažek, 2013)

V současné době mají všechny obce povinnost, do roku 2020, pořídit pro své území územní plán nebo zajistit jeho změnu, tak aby byl vydán v souladu s aktuálně platným stavebním zákonem, jelikož některé obce mají stále ještě pořízeny ÚP, které byly vydány podle starého stavebního zákona, kdy byla ještě územně plánovací dokumentace

¹⁰ Podle ustanovení § 2 stavebního zákona je za takovou stavbu považována stavba, která je určena pro rozvoj daného území nebo jeho ochranu).

rozdělovaná na závaznou a směrnou část a vydávána formou obecně závazné vyhlášky. Pokud tak obce neučiní do stanovené lhůty, bude na jejich území vyhlášena stavební uzávěra a nebudou na něm moci umisťovat nové stavby. Tento stav potrvá do té doby, než si obec nechá zpracovat platný územní plán podle nové legislativy. Jelikož ale tento termín, do kdy musí být nový územní plán zpracován, byl již několikrát odložen, lze předpokládat, že obce nebudou zatím nové plány vypracovávat (také z důvodu nedostačujících finančních prostředků na úhradu nákladů za zpracovatele ÚP). (Tunka, 2013)

4.2 Opatření obecné povahy ve vztahu ke konkrétním subjektům

Níže je praktická část práce zaměřena na konkrétní subjekty, které se ve své praxi setkávají s vydáváním územních plánů. Od těchto subjektů je zjišťováno, pomocí polostandardizovaných ústních rozhovorů, jaké postupy musejí v oblasti územního plánování podnikat a jaké související aktivity s sebou celý proces přináší.

4.2.1 Pořizovatel územního plánu

První část zkoumání postupu, jak konkrétní instituce vydávají opatření obecné povahy v rámci územního plánování, byla zaměřena na orgán veřejné správy. Informace pro zpracování praktické části práce poskytla autorce bakalářské práce zaměstnankyně Městského úřadu ve Žďáře nad Sázavou (dále jen „MĚÚ“) ležící v kraji Vysočina. Tato pracovnice je ve věku 40 let a má vystudovaný vysokoškolský titul, zaměstnankyně si nepřeje být jmenována. Její pracovní zařazení spadá pod odbor územního rozvoje a plánování. V rámci své pracovní působnosti se zabývá přímo problematikou územního plánování. V celém procesu vydávání územního plánu, podle stavebního zákona, tedy zastupuje funkci pořizovatele územního plánu. Rozhovor se uskutečnil dne 27.11.2015 v sídle MĚÚ a byl zahájen v 13:00 hodin a skončil 14:20 hodin. Odpovědi respondentky byly pečlivě písemně zaznamenávány, aby mohlo dojít k jejich následnému zakomponování do praktické části práce. Rozhovor se týkal především konkrétního postupu vydávání územního plánu. Pro dotazování byl využit polostandardizovaný rozhovor, z toho důvodu, že problematika územního plánování je hodně náročná a rozsáhlá a jsou požadovány především vlastní názory a zkušenosti zaměstnankyně s danou problematikou. Níže budou uvedeny základní otázky, které byly respondentce v rámci

rozhovoru položeny a následně proběhne jejich vyhodnocení. Struktura rozhovoru byla předem stanovena, ale v průběhu rozhovoru docházelo i k pokládání dodatečných otázek pro upřesnění informací.

Postup na zpracování územního plánu je definován v současném stavebním zákoně. Nemá tedy smysl zde opisovat proces, který je dán zákonem. Následující text bude obsahovat vymezení toho, jak v praxi probíhá proces tvorby územního plánu. Text je zaměřen především na to, jak se postup vydávání územního plánu liší od stavebního zákona a popřípadě i to, jaké překážky a komplikace mohou v tomto procesu nastat.

- Jakým způsobem jste kontaktovali obci pro pořízení územního plánu a jaká činnost následuje?

Na základě první položené otázky bylo respondentkou sděleno, že celý proces vydání ÚP musí být zahajován na základě pokynu od zastupitelstva obce, která má v úmyslu pro své území vydat nový (nebo žádá o změnu) ÚP. Zastupitelstvo obce tedy kontaktuje MĚÚ s žádostí o zpracování návrhu zadání ÚP. Obec by také již měla v tomto momentu mít vybraného zpracovatele ÚP. Zastupitelstvo obce také pořizovatele seznámí s určeným zastupitelem, se kterým je následně pořizovatel v častém kontaktu ohledně všech záležitostí týkajících se vypracování návrhu ÚP. Návrh zadání ÚP je tedy zpracováván již s vybraným zpracovatelem. Po zpracování návrhu a předložení obci je nutné tento návrh vyvěsit na úřední desce a rozeslat všem dotčeným orgánům aby se k němu mohly vyjádřit. Po obdržení vyjádření od dotčených orgánů je zadání s případnými úpravami předáno projektantovi ke zpracování. Po opětovném schválení zastupitelstvem obce je návrh znovu vyvěšen a musí být oznámeno jeho veřejné projednání. „*Celý postup vlastně závisí na stavebním zákoně, co se týče lhůt k vystavování návrhu, jeho rozesílání, opětovné projednávání atd.*“ sdělila dotazovaná respondentka. V Konečné fázi celého procesu je návrh, po všech úpravách, předložen zastupitelstvu obce, která ho kontroluje a může ho pořizovateli vrátit zpět s pokyny dalším úpravám, který je následně předává zpět zpracovateli. Zastupitelstvo obce vydá ÚP po kontrole, zda není v rozporu s politikou územního rozvoje, územně plánovací dokumentací nebo výsledkem řešení rozporů a se stanovisky dotčených orgánů nebo krajského úřadu. Obec vydá ÚP formou opatření obecné povahy, které se stává účinným 15. dnem po vyvěšení veřejné vyhlášky na úřední desce obce. Územní plán včetně jeho odůvodnění je též nutné zveřejnit způsobem, který

umožňuje dálkový přístup (elektronická deska obce). Územní plán je označen záznamem o účinnosti, který obsahuje označení orgánu, který návrh vydal, datum jeho účinnosti a identifikační údaje osoby, která je v daném případě zástupcem pořizovatele a otisk úředního razítka. Územní plán je vyhotoven ve 3 kopiích, kdy jedna kopie územního plánu je uložena u příslušné obce, jedna u pořizovatele a jedna kopie je zasílána krajskému úřadu.

- Jaká je Vaše konkrétní činnost při zpracovávání návrhů územního plánu ?

Na základě položení druhé připravené otázky bylo zjištěno, že hlavní činností pracovnice MĚÚ v tomto procesu je především zajištění všech administrativních záležitostí a také komunikace s dotčenými orgány a osobami. Respondentka je povinna účastnit se veškerých projednání, pečlivě zaznamenávat vznesené námítky a následně pracovat na jejich vyhodnocení. Dalším úkolem je také pečlivé písemné zaznamenávání veškerých konaných činností a dohlížení na to, aby byly prováděny v souladu se stavebním zákonem. V rámci vyhodnocování námitek a podnětů, které by mohly mít vliv na návrh územního plánu, vždy kontaktuje určeného zastupitele obce a následně i zpracovatele a společně se snaží všem podnětům vyhovět co nejefektivněji. Vlastní zhodnocení respondentky: *„O této činnosti tedy můžu říci, že je velice náročná jak na čas, tak i na shromažďování a především uchovávání veškeré dokumentace, což se týká například prezenčních listin z projednání, vyhodnocování námitek, vypracovávání záznamů z jednání atd. Tato činnost je také velice časově náročná především proto, že ne vždy jsou všechny potřebné dokumenty dodány ve správné podobě a proto musí být žádáno o jejich doplnění.“* Celková časová náročnost procesu je také závislá na lhůtách stanovených stavebním zákonem.

- Pomáháte obcím s výběrem konkrétního zpracovatele ÚP ?

Podle sdělení respondentky je zpracovatel vybírán vždy zastupitelstvem obce, jelikož to je v tomto případě zadavatelem veřejné zakázky¹¹, kdy si pomocí výběrového řízení zvolí projektanta, který pro ni bude ÚP zpracovávat. Respondentka v této otázce upřesnila: *„Jelikož zkušenost zastupitelstva obcí není nikterak veliká a v rámci své působnosti pořizují ÚP pouze jednou, často se stává, že nás zastupitelstvo požádá o pomoc. V kraji Vysočina se v současné době nacházejí dva kvalitní zpracovatelé, se kterými mám*

¹¹ Dle Zákona č. 137/2006 Sb., zákon o veřejných zakázkách

dobré zkušenosti, proto většinou navrhuji jednoho z nich, ale konečné rozhodnutí je vždy samozřejmě na obci.“

- Jaké jsou náklady na pořízení územního plánu?

Podle stručného shrnutí sdělení dotazované pracovnice jsou náklady MĚÚ jsou spíše administrativního charakteru. Jedná se o náklady na mzdy pracovníka, který je vydáním konkrétního ÚP pověřen. Veškeré materiální náklady hradí obec pořizovateli (popřípadě ten, kdo se pro změnu rozhodne.

- Co by jste navrhovala pro to, aby došlo ke zkrácení doby na vydání územního plánu ?

Na konečnou otázku, jaké jsou návrhy respondentky na zlepšení stávající situace bylo odpovězeno: *„Jelikož doby na jednotlivé fáze vyvěšování a projednávání návrhu územního plánu jsou dané stavebním zákonem, muselo by dojít k jejich zkrácení, což by ale pro nás znamenalo značně méně času na vyřešení všech administrativních záležitostí, ke kterým jsou tyto lhůty určeny (např. vyhodnocování námitek). Značným ulehčením by tedy podle mého názoru mohlo být, kdyby např. bylo možné konat veřejné a neveřejné projednání společně, čímž by se mohl ušetřit nějaký čas.“*

4.2.2 Zpracovatel územního plánu

Druhá část zkoumání postupu vydávání územního plánu proběhla u společnosti zabývající se přímo samotným vypracováváním územních plánů (dále jen „zpracovatel“). Jedná se o společnost působící v Středočeském kraji, která byla založena v roce 1991 a její činnost je zaměřena především na urbanismus a územní plánování. Rozhovor probíhal přímo s vedoucím společnosti, který se ve své pracovní činnosti zaměřuje společně se svými zaměstnanci na vypracovávání územních plánů, mužem kolem 35 let, který se po ukončení svého vysokoškolského studia rozhodl působit v oblasti územního plánování ve společnosti, ve které se později stal spoluvlastníkem. Dotazovaný si, na základě poskytnutých údajů a dat, nepřeje být jmenován. Rozhovor byl sestaven polostandardizovanými otázkami. Respondent byl v tomto případě velice vstřícný a poskytl autorce práce mnoho zajímavých informací a především se s autorkou podělil i o svůj celkový dojem z dané problematiky. Rozhovor probíhal v sídle společnosti na

Praze 2, dne 27.1.2016 započal v 13:30 hodin a ukončen byl v 14:45 minut. Průběh rozhovoru byl pečlivě písemně zaznamenáván, aby mohlo dojít k následnému propojení do praktické části práce.

- Můžete stručně popsat Váš postup poté, co jste obcí vybrán jako zpracovatel ÚP ?

Na základě odpovědi respondenta na první položenou otázku bylo zjištěno, že první fází celého procesu je shromáždění veškeré potřebné dokumentace, která se vztahuje na dané území. Dle doplnění respondenta: *„Je potřeba podotknout, že je namístě, abychom my jako zpracovatelé ÚP měli o daném území přehled (obecně tedy není tedy vhodné, aby např. zpracovatel z Prahy zpracovával ÚP pro obec ležící v kraji Vysočina). Ve většině případů v této fázi pořádáme besedy se zastupitelstvem města a občany, aby byl návrh zadání ÚP zpracován co nejkvalitněji.“* Po provedení potřebných průzkumů o daném území je vytvořen návrh zadání ÚP, který je předkládán obci a ta ho následně předává pořizovateli k projednání s dotčenými orgány, které se k nim ve stanovené lhůtě mohou vyjádřit a vznést své požadavky. Návrh zadání je také předkládán krajskému úřadu, který se k němu vyjadřuje a rozhoduje, zda je nutné vypracovat vyhodnocené předpokládaných vlivů ÚP na udržitelný rozvoj území (pokud je tato část požadována, cena na územní plán se zvyšuje o cca 15-20 % ceny). Následně je návrh zadání zpracovatelem upravován podle vyjádření dotčených orgánů a předkládán obci k veřejnému projednání, které je opět pořizovatelem v řádném čase oznámeno všem osobám, podle správního řádu. Respondent v toto směru doplnil: *„Veřejného projednání se účastí jak pořizovatel, tak i my a sloužíme občanům pro odborný výklad návrhu ÚP a k zodpovězení dotazů.“* Po konání veřejného projednání jsou všechny námítky zpracovávány a případně se podle nich upravuje návrh (v tomto případě je opět nutno upravený návrh znovu projednat). Tato fáze se může až několikrát opakovat, dokud nejsou všechny změny řádně schváleny. Jedná se tedy o velice zdoluhavý a náročný proces, jelikož často dochází k opětovným úpravám návrhu (po vyhovění některých námitek) a opětovnému schvalování a projednávání.

- Podle čeho obec nejčastěji rozhoduje výběrová řízení na zpracovatele územního plánu ?

Na základě další položené otázky respondent sdělil: *„Právě v této oblasti se často můžeme setkat s problémem a to takovým, že většina obcí nemá vůbec tušení o tom, podle jakých*

kritérii zvolit vhodného pořizovatele. Často se tedy setkáváme s případy, kdy obec zvolí tu nabídku, která je pro ni cenově nejvýhodnější“ (většinou je to ta nabídka, která má ze všech tu nejnižší cenu – což je často na úkor kvality vypracovávaného ÚP). Tato skutečnost, podle respondenta se kterým byl konán rozhovor, vzniká z toho důvodu, že zastupitelstvo obce ve většině případů nedisponuje osobou, která by měla odborné vzdělání k tomu, aby mohla posoudit vhodnost a především kvalitu nabízené služby od projektanta. Pro tento případ spolupracuje obec s pořizovatelem, kterého na základě žádosti pověří, aby ÚP pořídil za ní. Pořizovatel tedy může obci ve výběru zpracovatele být nápomocen, ale konečné rozhodnutí je vždy na obci. Po ukončení výběrového řízení je mezi obcí a vybraným zpracovatelem uzavřena smlouva o dílo, ve které jsou jasně vymezeny veškeré potřebné náležitosti a především celkové náklady na vypracování ÚP.

- Podle čeho stanovujete cenu za územní plán ?

Podle informací poskytnutých od samotného zpracovatele ÚP jsou náklady na zpracování územního plánu závislé na mnoha faktorech, nelze určit cenu za vypracování návrhu ÚP podle jednotného kritéria – např. podle velikosti obce. Celková cena na zpracování návrhu závisí především na rozsahu zadání územního plánu, rozsahu prováděných prací, které ovlivňují např. vlastnosti daného území (poloha, počet obyvatel, rozsah významného území), úloha obce v sídelní struktuře (zda je obec cílovým místem pro pracovní příležitosti či služby), charakter a stav krajiny v obci (jaký je podíl zastavěného a nezastavěného území) a také dostupné vstupní podklady, které jsou východiskem pro zpracování ÚP. V neposlední řadě jsou prováděné práce na návrhu ÚP závislé především na omezeních, které je nutno brát v potaz při sestavování změn v území (ochranná pásma v obci). Mezi další faktor, který lze považovat za určující, jakého rozsahu a jak časově náročné budou prováděné práce, jsou zkušenosti každého projektanta, na nichž závisí efektivita prováděných prací. Podle vlastních slov dotazovaného: *„Do naší nabízené ceny již zahrnujeme veškeré náklady na činnost související s vypracováním ÚP (tedy jak náklady na mé pracovníky, tak i např. na dopravu, pojištění, tisky atd.), takže celková nabízená cena při výběrovém řízení je již konečná. Podstupujeme tedy určité riziko, jelikož nikdy nemůžeme předem určit, jak bude daný proces složitý a zdlouhavý (jak často bude nutná úprava návrhu, opětovné projednání, kolik bude připomínek atd.) a kolik*

dodatečných nákladů budeme muset vynaložit, jelikož náklady navíc, které nejsou zahrnuty ve smlouvě již nám nikdo neuhradí. “

- Jaké vidíte nedostatky v současném procesu pořizování územních plánů ?

Podle vlastního zhodnocení respondenta bylo sděleno, že: *„Za hlavní problém považuji v současné době již zmíněné podhodnocené nabídky ze strany pořizovatelů, kteří spoléhají na to, že obce nejsou v odvětví územního plánování znalé a proto volí nabídky s nízkou cenou, které jsou značně podhodnocené a cena ani zdaleka neodpovídá rozsahu kvalitě prováděných prací (které by v případě dobře vypracovaného ÚP měly být provedeny). V navaznosti na to my jako „pocitivý pořizovatelé“ nemáme proti těmto „nepocitivcům“ šanci uspět, jelikož naše nabídky jsou cenově mnohem výše, jelikož odpovídají skutečným nákladům, které musíme vynaložit na vypracování kvalitního ÚP. Rozpoznávání právě těchto „nepocitivců“ by měl provádět určený pořizovatel, protože disponuje pracovníky, kteří by měli být v tomto odvětví znalí. Respondent dále doplnil: „Často se ale ve své praxi setkávám s takovou skutečností, že právě tito úředníci takovéto „nepocitivé“ ÚP schválí a předají obci jako správně provedené.“* Podle dotazovaného respondenta by mohlo být vhodným východiskem i to, kdyby takto špatně předložený návrh ÚP pořizovatelé vraceli zpět zpracovateli k přepracování a ten by musel náklady, které chtěl ušetřit na úkor kvality, dodatečně vynaložit (ale již by nebyly stanoveny smlouvou, tudíž by je musel hradit z vlastních zdrojů).

4.3 Ekonomické zhodnocení nákladů na územní plán

Jelikož problematika výběru vhodného pořizovatele se podle informací poskytnutých druhým respondentem stala v poslední době hodně vnímanou mají obce nově od 1.1.2016 možnost alespoň přibližného odhadnutí ceny, kterou budou muset vynaložit na pořízení ÚP pro dané území. Obce mají možnost si na internetových stránkách České komory architektů pomocí internetové aplikace, po zvolení příslušných identifikačních údajů o obci, nechat vypočítat přibližné náklady na vypracování ÚP. Mohou tak předejít tomu, že z důvodu neznalosti dané problematiky zvolí, v rámci výběrového řízení, podhodnocenou nabídku a také budou přibližně vědět, jaké finanční náklady bude muset obec na ÚP vynaložit.

Následující tabulky byly zpracovány pomocí nově vytvořené internetové aplikace a slouží pro názorné porovnání nákladů, které musí být přibližně vynaloženy pro pořízení ÚP obce. První tabulka zobrazuje obec, která leží v kraji Vysočina, její katastrální výměra je 1 099 ha, nachází se zde Chráněná krajinná oblast a také je zde významné rekreační území.

Tabulka 1- Informace o obci č.1

<u>Informace o obci č.1</u>	
Rozloha	1 099 ha
Počet obyvatel	467
CHKO	ANO
Významná rekreační funkce území	ANO
Předpokládaný počet potřebných hodin na zpracování	1 407
Stanovená hodinová sazba	350 Kč

Vlastní zpracování dle Českého statistického úřadu (www.vdb.czso.cz, 2015)

Tabulka 2 - Fáze tvorby ÚP pro obec č. 1 a jejich ceny

<u>Výkonové fáze Úp</u>	<u>Počet hodin</u>	<u>Poměrná cena v Kč</u>
1. Doplnující průzkumy a rozbory, spolupráce na zadání ÚP	352	123 200
2. Návrh ÚP, účast na společném jednání, spolupráce při výsledků vyhodnocení společných jednání	633	221 550
3. Úprava návrhu ÚP po společném jednání, veřejné projednání, spolupráce při vyhodnocení výsledků veřejného projednání	281	98 350
4. Úprava návrhu ÚP po veřejném projednání a vydání ÚP	141	49 350
<u>Celkem</u>	<u>1 407</u>	<u>492 450</u>

Vlastní zpracování dle České komory architektů (www.cka.cz, 2016)

Druhá srovnávaná obec leží taktéž v kraji Vysočina, její katastrální výměra je přibližná první obci, tedy 933 ha, ale na rozdíl od první obce není v této obci Chráněná krajinná oblast ani jiné významné území, počet obyvatel je ovšem významně vyšší.

Tabulka 3 - Informace o obci č.2

Informace o obci	
Rozloha	933 ha
Počet obyvatel	958
CHKO	NE
významná rekreační funkce území	NE
Předpokládaný počet potřebných hodin na zpracování	964
Stanovená hodinová sazba	350

Vlastní zpracování dle Českého statistického úřadu (www.vdb.czso.cz, 2015)

Tabulka 4 - Fáze tvorby ÚP pro obec č. 2 a jejich ceny

<u>Výkonové fáze Úp</u>	<u>Počet hodin</u>	<u>Poměrná cena v Kč</u>
1. Doplnující průzkumy a rozbory, spolupráce na zadání ÚP	200	70 000
2. Návrh ÚP, účast na společném jednání, spolupráce při výsledků vyhodnocení společných jednání	450	157 500
3. Úprava návrhu ÚP po společném jednání, veřejné projednání, spolupráce při vyhodnocení výsledků veřejného projednání	202	88 200
4. Úprava návrhu ÚP po veřejném projednání a vydání ÚP	112	39 200
<u>Celkem</u>	<u>964</u>	<u>351 900</u>

Vlastní zpracování dle České komory architektů (www.cka.cz, 2016)

Srovnání nákladů těchto dvou obcí je názornou ukázkou toho, že přestože mají obce poměrně stejnou katastrální výměru plochy, je odhadovaná cena za vypracování územního plánu odlišná o 140 550 Kč. Cena se liší především z důvodu, že v obci č. 1 se nachází Chráněná krajinná oblast a také je zde významné rekreační území, což má velký vliv na rozsah prováděných průzkumů a následných navrhovaných aktivit (které značně zvyšují celkový hodinový rozsah pro vypracování ÚP, protože zadaná hodinová sazba projektanta je v obou případech shodná). Nelze tedy předem odhadovat přesnou cenu na pořízení ÚP, jelikož cena závisí jak na rozsahu daného území, tak především na jejich specifických vlastnostech, které ovlivňují celkový rozsah nutných prací, které je potřeba před navrhnutím ÚP provést.

Náklady na vypracování ÚP, tedy na vybraného zpracovatele hradí vždy obec. Úhrada nákladů probíhá vždy po ukončení jednotlivých fází uvedených v tabulce. Obec náklady hradí přímo zpracovatel, se kterým má uzavřenu smlouvu o dílo.

4.4 Zhodnocení rozhovorů

Na základě uskutečněných rozhovorů a následné komparace poskytnutých údajů od respondentů, kteří se ve své každodenní praxi setkávají s procesem, který ve své konečné fázi představuje vydání územního plánu, který je vydáván právě formou opatření obecné povahy. O tomto procesu lze tvrdit, že je to velice rozsáhlá a především zdlouhavá činnost, která není stanovena pouze stavebním zákonem, ale její rozsah a náročnost závisí na mnoha skutečnostech. Největší váhu má v tomto případě především rozsah a specifika daného území, ale také především to, jak budou dotčené orgány a následně i osoby reagovat na podávaný návrh a jak zdlouhavý bude proces řešení námitek a přepracování návrhu, proto je vždy potřeba, aby znalost území zpracovatelem byla co nejpřesnější.

Podle informací od prvního respondenta, tedy pořizovatele lze tvrdit, že hlavní stěženi při samotné činnosti týkající se územního plánování je rozsáhlá a časově náročná administrativní činnost, která provází celý proces vydávání ÚP. Pořizovatel by měl být jakýmsi pomocníkem pro zastupitelstva obcí, které často nemají dostatečné informace o tom, jak by měl správně vypracovaný ÚP vypadat, nebo nedisponují potřebným vzděláním v daném oboru. Z tohoto důvodu jsou součástí celého procesu i pořizovatelé, kteří provádějí jak veškerou administrativní činnost, co se týče rozesílání a vyvěšování návrhů, tak i pořádání veřejných projednání a komunikaci s dotčenými orgány a osobami. Pořizovatelé by v tomto procesu měli sloužit i jako kontrolní článek pro obce v tom smyslu, že dohlížíjí na správnost vypracování ÚP, které jim předkládá zpracovatel. Pořizovatel po vyřízení všech potřebných náležitostí stanovených stavebním zákonem a po kontrole správnosti ÚP, předává návrh ÚP zastupitelstvu obce, které často takto schválenému návrhu důvěřují a vydávají ho za správný.

Podle poskytnutých informací od druhého respondenta, tedy zpracovatele ÚP lze tvrdit, že v současné době je v územním plánování hlavním problémem výskyt nabídek na zpracování ÚP, které jsou podhodnocené a jsou nabízeny zpracovatelům, kteří nabízejí nízkou cenu na úkor kvality zpracování. K tomuto faktu dochází především z důvodu, že osvědčení, kterým musí každý zpracovatel ÚP disponovat, je vydáváno Českou komorou

architektů jednorázově (zpracovatel tedy splní předepsané požadavky a získá certifikaci), ale následně již není zpracovatel znovu přezkoumáván a většinou nedochází ani ke kontrole jeho činnosti. Tuto kontrolu by měli vykonávat právě pořizovatelé ÚP, kteří zastupují obec ve věci pořízení ÚP (jelikož obec nemá kvalifikované pracovníky, kteří by dokázali zhodnotit kvalitu vykonané práce). Pro zaměstnance, kteří zastupují funkci pořizovatele ÚP, jsou Ministerstvem pro místní rozvoj pořádána školení, kde jsou pracovníci vyškoleni k tomu, jak poznávat správně vypracované ÚP. Pracovníci zastupující pořizovatele často špatně vypracované ÚP přehlížejí a lze tvrdit, že „důvěřují“ zpracovateli ÚP za jeho správnost a následně ho předávají obci (která již nemá žádnou možnost kontroly, pokud nedisponuje kvalifikovaným pracovníkem z oboru) jako správný. Za výsledné vydání ÚP zodpovídá zastupitelstvo obce.

4.5 Výhody a nevýhody opatření obecné povahy

Mezi důvody zavedení institutu opatření obecné povahy lze na základě analýzy teoretické části práce bezpochyby to, že bylo vyzdvihnuto právní postavení veřejnosti, která může nyní více zasahovat do vydávaných opatření obecné povahy (zejména v případě územního plánování). Veřejnost také zavedením tohoto institutu získala možnost lepší soudní ochrany, kdy v době vydávání obecně veřejných vyhlášek mohl vydávané dokumenty přezkoumávat pouze Ústavní soud, který byl s postupem času zahlcován řešením mnoha právních záležitostí, a přezkumná řízení byla zbytečně zdlouhavá. Na základě této skutečnosti byla pravomoc přenesena na Nejvyšší správní soud, ale následně byla tato kompetence, na základě zákona č. 150/2002 Sb., soudním řádem správním dále přesunuta na krajské úřady. Rozmístěním této kompetence mezi krajské úřady nedochází již k takovému přetěžování Nejvyššího správního soudu (dříve Ústavního soudu). Nejvyšší správní soud v současné době řeší následné kasační stížnosti¹² proti krajským úřadům. Tuto skutečnost přenesení rozhodovací pravomoci na krajské soudy, lze přisuzovat i tomu, že do roku 2020 je nutno změnit nebo vydat nové ÚP podle nového stavebního zákona, jako opatření obecné povahy. Z tohoto důvodu bylo očekáváno (a v současné době je to stále aktuální), že řada z takto nově vydaných ÚP bude podrobována návrhům na jejich rušení, takže při ponechání této činnosti Nejvyššímu správnímu soudu, by došlo k jeho vysokému přetěžování. (Rossmann, 2012) V současné době krajský úřad o návrhu na

¹² Definovány v § 102 soudního řádu správního

zrušení opatření obecné povahy musí rozhodnout do 90 dnů přijetí návrhu (dříve byla tato lhůta 30 dnů, což bylo pro navrhovatele výhodné, ale naopak pro vyřizující soud byla tato doba velice krátká pro zjištění všech potřebných skutečností a k rozhodnutí k dané věci). Za výhodu nové právní úpravy vydávané územně plánovací dokumentace můžeme považovat to, že již není nutné ÚP dělit na část závaznou a směrnou (kdy dříve byla pouze závazná část podrobována soudnímu přezkumu), v současné době je celková dokumentace brána jako závazná a tím je umožněno dosažení lepšího soudního přezkumu pro celou územně plánovací dokumentaci. Před rokem 2012 a novelizací soudního řádu správního také nebyla jasně stanovená lhůta pro podání návrhu o zrušení opatření obecné povahy, což bylo pozitivní v tom, že nemohlo dojít k uplynutí lhůty na podání žádosti o zrušení vydaného opatření obecné povahy, ale naopak za negativum v tomto případě se dá považovat to, že vydané opatření obecné povahy nikdy nemělo jasně stanovenou právní jistotu a kdykoliv mohlo být požádáno o jeho zrušení. V současné době je tato lhůta na podání návrhu na zrušení vydaného opatření obecné povahy stanovena, podle § 101b soudního řádu správního, na dobu 3 let. (Vedral, 2012)

Mezi hlavní nevýhody institutu opatření obecné povahy lze zařadit i to, že proti vydanému opatření obecné povahy nelze, dle § 173 správního řádu, podávat opravné prostředky, tato skutečnost je ale vyvážená tím, že již v době sestavování návrhu na vydání opatření obecné povahy jsou všechny dotčené osoby a orgány s tímto návrhem seznamovány a mají možnost se k němu vyjádřit. Tato výhoda se, podle § 172 správního řádu, vztahuje na kohokoliv, jehož práva a povinnosti mohou být vydávaným opatřením obecné povahy dotčeny. (Rossmann, 2012)

5 Návrhová část

Na základě praktické části bylo autorkou práce zjištěno, že v územním plánování dochází především k problému, že obce často volí ty nabídky na vypracování ÚP, které mají nejnižší cenu z důvodu neznalosti v tomto oboru a také nemožnosti porovnání či ověření ceny, která by měla odpovídat zpracovanému návrhu. Hlavním ulehčením a jakousi pomůckou při počátečním výběru vhodného zpracovatele územního plánu by tedy mohla být nově zavedená internetová aplikace, která je od ledna roku 2016 k dispozici na internetových stránkách České komory architektů (www.cka.cz/cs/pro-architekty/kalkulacky/uzemni-plan). Tato aplikace je vytvořena formou internetové kalkulačky a je určena pro budoucí zájemce o územní plán, kteří zde mají možnost zjistit, jaká by měla být přibližná cena za vypracování ÚP pro požadované území. V této aplikaci lze nastavit všechny parametry, podle kterých jsou sestavovány nabídky zpracovatelů (rozloha obce, počet obyvatel, počet sídel obce, zda se v obci nachází chráněná krajinná území, významné místo atd.) a podle výsledné ceny může obec porovnávat nabídky, které obdrží a určit tak, zda jsou nabídky adekvátní k poměru vykonávané práce či nikoliv (poté již záleží na samotné obci, zda raději zvolí nabídku která je adekvátní, nebo bude preferovat nejnižší cenu, na úkor kvality zpracování ÚP).

Druhým pomocníkem při vyřešení této problematiky by byl větší dozor nad zpracovateli. Ti by měli být v rámci své činnosti kontrolováni a nestačilo by pouze prvotní získání licence. Zpracovatelé ÚP často využívají toho, že obec je neznalá v této problematice a úmyslně nabídnou nízkou cenu na pořízení ÚP, jelikož jsou si vědomi toho, že většina obcí má právě toto kritérium za rozhodující. Tento dozor by měli v současné době konat pořizovatelé, tedy úřady územního plánování, kteří v tomto případě zastupují obec a návrhy územních plánů by měli odborně kontrolovat. Ve většině případů tomu ale tak není a pořizovatel návrh schválí (často bez jakékoli odborné kontroly) a předá dál zastupitelstvu obce. Pořizovatelé mají možnost absolvovat školení na to, aby byli schopni rozpoznat dobře vypracovaný ÚP. V takovém případě by měli ÚP vrátit zpět pořizovateli k přepracování. Dalším způsobem, který by mohl pomoci pro jednodušší formu ÚP a omezení nekvalitně zpracovaných plánů by mohla být jednotná forma odevzdávání ÚP.

Takto odevzdávaná data by mohla být vždy odesílána například přes systém GIS¹³, ve kterém by byli nuceni pracovat všichni zpracovatelé i pořizovatelé a ujednotilo by to tak způsob vypracovávání ÚP i jejich kontrol. V některých případech se můžeme setkat i s tím, že právě ti zpracovatelé, kteří nabízejí podhodnocené ceny, ani tento program ke své činnosti nevyužívají a následné hodnocení a rozpoznávání chyb pořizovatelem v přijatém návrhu ÚP je mnohem náročnější. Druhým případem je také situace, kdy samotní pracovníci zastupující pořizovatele nemají dostatečné proškolení na práci s tímto programem. Východiskem by tedy mohla být větší kvalifikovanost pracovníků, kteří mají za úkol kontrolovat zpracovávané ÚP a také zavedení nutné jednotnosti zpracovávání a odevzdávání ÚP.

¹³ Geografický Informační Systém je počítačový systém, do kterého jsou zaznamenávány prostorová data (často používán právě odbornými zpracovateli ÚP) (Institut plánování a rozvoje hlavního města Prahy, 2010)

6 Závěr

Opatření obecné povahy je konkrétně vymezeno zákonem č. 500/2004 Sb., správním řádem, ale objevuje se ve spoustě zvláštních zákonů. Správní řád stanovuje pouze obecný procesní postup k vydání opatření obecné povahy a konkrétní příklady situací, za který je možné opatření obecné povahy vydávat přenechává zvláštním zákonům, což můžeme brát jako jisté pozitivum v tom smyslu, že vydání takového opatření je flexibilnější a jeho postup není vázán pouze na obecně předepsanou formu, ale reaguje na různá specifika daných odvětví. V praxi se s opatřením obecné povahy můžeme setkat nejčastěji v souvislosti se zákonem č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řád, stavební zákon. Na základě tohoto zákona se setkáváme s opatřením obecné povahy hlavně při vydávání územních plánů (nebo jejich změn) pro jednotlivá území obcí. Vydávání územních plánů nebylo vždy prováděno formou opatření obecné povahy nýbrž formou obecně závazných vyhlášek. Tato změna nastala, až s účinností nového stavebního zákona a lze říci, že s sebou přinesla několik výhod. Tyto pozitiva jsou zastoupeny především z pohledu veřejnosti, která má nyní větší možnost zasahovat do procesu územního plánování. V současné době jsou do procesu vydávání územního plánu zahrnuty jak dotčené orgány, které hají veřejné zájmy, tak i dotčené osoby, které mohou nyní mnohem více zasahovat do celého procesu a podílet se na využití a rozvoji území na kterém mají vlastnická práva, kdy k vypracovanému návrhu územního plánu mohou podávat své požadavky nebo svůj nesouhlas s předkládaným návrhem vyjádřit pomocí vznesení připomínek. V návaznosti na tuto skutečnost, ale přinesla procesní změna i nevýhody pro správní orgány, které nyní mají povinnost se těmito vznesenými podněty a námitkami detailně zabývat, což s sebou přináší i značnou administrativní náročnost, což se v praxi projevuje ve formě zbytečně zdlouhavého postupu, jelikož ve většině případů musí k projednávání návrhů dojít nejméně dvakrát za sebou. Pro zastupitelstva obcí, která se rozhodnou pro vydání nového územního plánu tato právní úprava přináší novou možnost využít služeb pořizovatele územního plánu, který by měl být kvalifikovaným odborníkem a dohlížet na správnost celého postupu.

Provedená studie v rámci praktické části bohužel ukázala, že ne vždy je tento postup kontroly dodržen a pořizovatelé ne vždy skutečně dohlížejí na správnost vypracovaného návrhu, který následně předávají obci k vydání. V celém procesu vydávání územního plánu tedy chybí odbornost pořizovatelů ÚP a také jejich motivace k důkladné kontrole

obdržených návrhů. K tomuto faktu nikterak nepřisívá ani skutečnost, že na trhu zpracovatelů ÚP se často vyskytují nabídky, které jsou značně cenově podhodnocené a zpracovatelé, kteří tyto nabídky poskytují, spoléhají na to, že obce jsou v tomto odvětví neznalé a budou upřednostňovat takového zpracovatele, který nabídne tu nejnižší cenu.

Východiskem pro tuto zjištěnou situaci by podle autorky práce mohla být nově zavedená internetová aplikace, která od ledna roku 2016 slouží zastupitelstvům obcí pro zjištění předběžné ceny na vypracování ÚP, který je vydáván formou opatření obecné povahy. Obec, která se rozhodne pro vytvoření ÚP pro své území, bude díky této aplikaci schopna, alespoň přibližně, odhadnout finanční náklady, které bude nutné na ÚP vynaložit. Tyto zjištěné odhadované náklady na vypracování ÚP bude také obec moci porovnat s obdrženými nabídkami od zpracovatelů a mohlo by tak dojít ke snížení počtu vypracování špatných územních plánů, jejichž zpracovatele obce vybírají pouze na základě toho, že nabízejí nízké ceny. Dalším východiskem k řešení této situace by byla větší kvalifikovanost pracovníků, kteří zastupují pořizovatele. Tito pracovníci by, na základě absolvovaných školení, pečlivě a přísně hodnotili obdržené návrhy a v případě zjištěné špatného vypracování by je vraceli zpracovatelům k přepracování.

Cílem této bakalářské práce bylo vymezit pojem opatření obecné povahy a zhodnotit a analyzovat postup vydávání opatření obecné povahy v rámci činnosti jednotlivých subjektů a na základě zjištěných skutečností analyzovat nedostatky a navrhnout řešení k jejich odstranění. Na základě výše uvedených informací lze tvrdit, že hlavní cíl byl, díky jednotlivým dílčím cílům, splněn.

7 Seznam použitých zdrojů

Odborná literatura

Blažek, Jiří. 2013. *Stavební zákon s komentářem a prováděcími vyhláškami 2013/2014.* Praha: Anag, 2013. 728 s. ISBN 978-80-7263-828-4.

Hendrych, Dušan. a kol. 2012. *Správní právo. Obecná část, 8. vydání.* Praha: C.H.Beck, 2012. 832 s. ISBN 978-80-7179-254-3.

Hendrych, Dušan. a kol. 2014. *Správní věda – Teorie veřejné správy 4. aktualizované vydání.* Praha: Wolters Kluwer, a. s., 2014. 244 s. ISBN 978-80-7478-561-0.

Horzinková Eva, Novotný Vladimír. 2013. *Základy organizace veřejné správy v ČR, 3. vydání.* Plzeň: Aleš Čeněk, s.r.o., 2013. 256 s. ISBN 978-80-7380-459-6.

Horzinková, Eva a Fiala, Zdeněk. 2010. *Správní právo hmotné, obecná část.* Praha: Leges, s.r.o., 2010. 207 s. ISBN 978-80-8721-255-4.

Kadeřábková, Jaroslava a Jitka, Peková. 2012. *Územní samospráva - udržitelný rozvoj a finance.* Praha: Wolters Kluwer, 2012. 300 s. ISBN 978-80-7357-910-4.

Ondruš, Radek. 2007. *Správní řád - Nový zákon s důvodnou zprávou a poznámkami.* Praha: Linde Praha, a.s., 2007. 515 s. ISBN 978-80-7201-523-0.

Plos, Jiří. 2013. *Stavební zákon s komentářem pro praxi.* Praha: Grada, 2013. 800 s. ISBN 978-80-247-3865-9.

Pomahač, Richard. 2011. *Základy teorie veřejné správy.* Praha : Aleš Čeněk, s.r.o., 2011. 267 s. ISBN 978-80-7380-330-8.

Průcha, Petr. 2012. *Správní právo - obecná část, 8.vydání.* Brno: Doplněk, 2012. str. 428 s. ISBN 978-80-7239-281-0.

Průcha, Petr. 2015. *Správní řád s poznámkami a judikaturou.* Praha: Leges, 2015. 496 s. ISBN 978-80-7502-051-2.

Průcha, Petr. 2004. *Veřejná správa a samospráva.* Praha: Vysoká škola aplikovaného práva, 2004. 241 s. ISBN 978-80-86775-03-08.

Schelle, Karel a Svoboda, Ivo. 2008. *Základy organizace veřejné správy.* Ostrava: Key publishing, 2008. 206 s. ISBN 978-80-8707-122-9.

Skulová, Soňa a kolektiv. 2012. *Správní právo procesní, 2. vydání.* Plzeň: Aleš Čeněk, s.r.o., 2012. 388 s. ISBN 978-80-7380-381-0.

Sládeček, Vladimír a Pouperová, Olga a kolektiv. 2014. *Správní právo - zvláštní část 2. vydání.* Praha: Leges, s.r.o., 2014. 496 s. ISBN 978-80-87576-48-9.

Sládeček, Vladimír. 2013. *Obecné správní právo - 3. vydání.* Praha: Wolters Kluwer, 2013. 500 s. 978-80-7478-002-8.

Škop, Martin a Macháč, Petr. 2012. *Základy právní nauky.* Praha: Wolters Kluwer, 2012. 196 s. ISBN 978-80-7357-709-4.

Tunka, Martin. 2003. *Obsah územně plánovací dokumentace.* Praha: ARCH, 2003. 191 s. ISBN 978-80-8616-534-9.

Vedral, Josef. 2012. *Správní řád - komentář, 2.vydání.* Praha: Bova Polygon, 2012. 1446 s. ISBN 978-80-7273-166-4.

Právní předpisy

Zákon č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavením řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 20/1987 Sb., České národní rady o státní památkové péči

Zákon č. 505/1990 Sb., o metrologii

Zákon č. 21/1992 Sb., o bankách
Zákon č. 114/1992 Sb., České národní rady o ochraně přírody a krajiny
Zákon č. 114/1996 Sb., o vnitrozemské plavbě
Zákon č. 49/1997 Sb., o civilním letectví a o změně a doplnění zákona č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (živnostenský zákon), ve znění pozdějších předpisů
Zákon č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů
Zákon č. 240/2000 Sb. o krizovém řízení a o změně některých zákonů (krizový zákon)
Zákon č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon)
Zákon č. 146/2002 Sb., o Státní zemědělské a potravinářské inspekci
Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů
Zákon č. 500/2004 Sb., Správní řád
Zákon č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o elektronických komunikacích)
Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)
Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů
Zákon č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách
Zákon č. 284/2009 Sb., o platebním styku
Zákon č. 181/2014 Sb. o kybernetické bezpečnosti
Vyhláška č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území

Judikatura

Rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 9 Ao 2/2008, ze dne 19.6.2008
Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, dle č.j. Ao 3/2008 , ze dne 16.9.2008
Rozhodnutí Vrchního soudu, sp. zn. 6 A 103/94, ze dne 30.4.1996
Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, sp.zn. 3Cdon 1121/96, ze dne 29.5.1997

Internetové zdroje

Institut plánování a rozvoje hlavního města Prahy. 2010. Geportal Praha. *Co je GIS ?* [Online] 2010. [Citace: 10. 11 2015.] <http://www.geoportalpraha.cz/cs/clanek/11/co-je-gis#.VsTGiPLhDIU>.

Kalinová, Mariana. 2008. Územní plánování. *Občanská společnost*. [Online] 2008. [Citace: 27. 12 2015.] <http://obcan.ecn.cz/index.shtml?w=u&x=1976528>.

Ministerstvo pro místní rozvoj . Politika územního rozvoje ČR. *Ministerstvo pro místní rozvoj ČR* [Citace: 20. 10 2015.] <http://www.mmr.cz/cs/Stavebni-rad-a-bytova-politika/Uzemni-planovani-a-stavebni-rad/Koncepce-Strategie/Politika-uzemniho-rozvoje-Ceske-republiky>.

Ministerstvo pro místní rozvoj. 2014. 1000 Otázek ke stavebnímu právu. *Ministerstvo pro místní rozvoj ČR*. [Online] 2014. [Citace: 10. 01 2016.] <http://www.uur.cz/1000-otazek/?action=heslo&id=39&IDtema=22>.

Rossmann, Viktor. 2012. Novelizace soudního řádu správního. *epravo*. [Online] 2012. [Citace: 10. 01 2016.] <http://www.epravo.cz/top/clanky/novelizace-soudniho-radu-spravniho-80032.html>.

Tunka, Martin. 2013. Deník veřejné správy. *Veřejná správa online*. [Online] 2013. [Citace: 10. 11 2015.] <http://www.dvs.cz/clanek.asp?id=6611014>.

www.cka.cz. 2016. Kalkulačky. *Česká komora architektů*. [Online] 2016. [Citace: 20. 12 2015.] <https://www.cka.cz/cs/pro-architekty/kalkulacky/uzemni-plan>.

www.vdb.czso.cz. 2015. Vše o území. *Český statistický úřad*. [Online] 2015. [Citace: 10. 01 2016.] <https://vdb.czso.cz/vdbvo2/faces/cs/index.jsf?page=profil-uzemi>.