



MMB201700000449

DOPLNĚK k bodu 122

Na základě výsledku projednání v Radě města Brna je upraven návrh usnesení, doplněna důvodová zpráva a obsah materiálu.

Rada města Brna

ZM7/2347

Z7/27. zasedání Zastupitelstva města Brna
konané dne 11. 4. 2017

Název:

Postup v souvislosti s pořízením nového Územního plánu města Brna

Obsah :

- Důvodová zpráva (str. 2-5)
- Sdělení pořizovatele OÚPR MMB (6-7)
- Stanoviska 4 advokátních kanceláří (8-65)
- Dopis ministryně pro místní rozvoj (66-68)
- Vyjádření OUPSŘ KÚ JMK (69-72)

Návrh usnesení

Zastupitelstvo města Brna

b e r e n a v ě d o m í

- Sdělení pořizovatele Odboru územního plánování a rozvoje MMB ve věci dalšího postupu v pořizování nového Územního plánu města Brna;
- Odborné právní posouzení postupu ve věci nového Územního plánu města Brna - Frank Bold Advokáti, Holásek & Partners advokátní kancelář, KVB advokátní kancelář a JUDr., PhDr. Jiří Plos;
- Dopis ministryně pro místní rozvoj ze dne 21. 2. 2017;
- Vyjádření Odboru ÚPSŘ KÚ JMK ze dne 23. 2. 2017;

s o u h l a s í

- se zpracováním návrhu Pokynů pro zpracování návrhu Územního plánu města Brna jako věcného základu pro formulaci požadavků samosprávy na obsah nového územního plánu;
- s pořízením Odborného právního posouzení postupu ve věci nového Územního plánu města Brna na základě zpracovaného návrhu Pokynů a jeho předložením k projednání a rozhodnutí o dalším postupu Zastupitelstvu města Brna;
- s prioritním pořízením věcných změn místního významu obsažených ve 43. souboru změn Územního plánu města Brna tak, aby tyto změny vstoupily v platnost s dostatečným předstihem před koncem roku 2020;
- s tím, aby schválené záměry změn Územního plánu města Brna ze 44. souboru a souborů následujících, byly včleněny do nového územního plánu.

Stanoviska dotčených orgánů:

Rada města Brna projednala materiál na R7/110. schůzi konané dne 4. 4. 2017.

Zpracoval:
Mgr. Martin Ander, Ph.D., náměstek primátora
Odbor územního plánování a rozvoje MMB

Předkládá:
Rada města Brna

1/72

Důvodová zpráva

V návaznosti na vydání Zásad územního rozvoje Jihomoravského kraje došlo ke změně právní situace ve věci pořizování Územního plánu města Brna. V souvislosti s hledáním časově nejrychlejšího a právně nejstabilnějšího procesního postupu, bylo na společném jednáních předsedů politických klubů v ZMB (30.11.2016, 23.12.2016) dohodnuto zadat vypracování právních posouzení ve věci nejvhodnějšího procesního postupu města Brna čtyřem advokátním kancelářím. Na základě návrhů jednotlivých klubů byli osloveni: Frank Bold Advokáti, Havel, Holásek & Partners advokátní kancelář, KVB advokátní kancelář a JUDr., PhDr. Jiří Plos. Tyto kanceláře vypracovaly do 17.2.2017 právní posouzení, která jsou přílohou materiálu. Souběžně s tím byla s žádostí o stanovisko v uvedené věci oslovena také ministryně pro místní rozvoj a OUPSR Krajského úřadu JMK. Též jejich stanoviska jsou přílohou materiálu. Také pořizovatel OÚPR MMB, jako orgán statní správy, vypracoval text se sdělením ve věci jeho dalšího procesního postupu v aktuální právní situaci, viz příloha předkládaného materiálu.

Na základě dohody předsedů politických klubů ze dne 30.1.2017 bylo na termín 23.2.2017 svoláno diskusní setkání za účasti profesionálních urbanistů, investorů i občanské veřejnosti k tématu dalšího procesního postupu v pořizování nového územního plánu. Jednání vyústilo v dohodu na navazujícím setkání za účasti zástupců všech 4 oslovených advokátních kanceláří k dořešení otázek paralelního pořizování některých územně-plánovacích dokumentací. Toto jednání pak proběhlo dne 27.2.2017. Jeho závěrem bylo doporučení zpracovat podrobnější materiál formou návrhu textu Pokynů pro dopracování návrhu Územního plánu města Brna, který by se stal věcným základem pro formulaci požadavků samosprávy na obsah nového územního plánu. Na jeho základě pak bude možné podrobněji posoudit a vyhodnotit právně nejstabilnější procesní postup ve věci pořizování nového územního plánu. Zároveň bylo konstatováno, že je vhodné samostatně pořídit věcné změny územního plánu místního významu obsažené v souborech č. 41, 42, 43 tak, aby vstoupily v platnost a účinnost s dostatečným předstihem před koncem roku 2020. Změny ze souborů 44. a dalších je navrhováno zapracovat do nového územního plánu, neboť časový horizont jejich samostatného pořízení by byl příliš blízký termínu konce platnosti ÚPmB a tudíž by jejich samostatné pořízení nebylo efektivní. Pokyny směřující k zajištění výše uvedených návrhů jsou obsahem předkládaného usnesení.

* * *

Komise RMB pro územní plánování projednala materiál na zasedání č. R7/KÚP/30 konaném dne 3. 4. 2017:

2. Postup v souvislosti s pořízením nového Územního plánu města Brna

Předsedkyně komise otevřela rozpravu k tomuto bodu.

Po diskusi, do které byli zapojeni všichni členové komise, hlasovala komise o následujících částech usnesení samostatně:

2.1. (2.hlasování) – první část návrhu usnesení

Rada města Brna
doporučuje Zastupitelstvu města Brna
vzít na vědomí

- Sdělení pořizovatele OUPR MMB ve věci dalšího postupu v pořizování nového Územního plánu města Brna;

- Odborné právní posouzení postupu ve věci nového Územního plánu města Brna - Frank Bold Advokáti, Holásek & Partners advokátní kancelář, KVB advokátní kancelář a JUDr., PhDr. Jiří Plos;
- Dopis ministryně pro místní rozvoj ze dne 21. 2. 2017;
- Vyjádření Odboru ÚPSŘ KÚ JMK ze dne 23. 2. 2017;

Přítomno 10 členů komise / 10 pro – 0 proti – 0 se zdržel / z 11 členů

Usnesení bylo přijato.

Ing. arch. Bořecký	Ing. Kašpaříková	RNDr. Chvátal	Mgr. Ander, Ph.D.	Ing. arch. Palašák	Mgr. Koryčánek	Ing. Kunc	RNDr. Borecký	Jiří Ides	JUDr. Kerndl	JUDr. Oliva
pro	pro	pro	pro	pro	pro	pro	pro	pro	oml.	pro

2.2. (6. hlasování) – první odrážka druhé části usnesení s úpravou textu „dopracování“

Rada města Brna

doporučuje Zastupitelstvu města Brna

uložit Radě města Brna,

- zajistit zpracování návrhu Pokynů pro *zpracování* návrhu Územního plánu města Brna jako věcného základu pro formulaci požadavků samosprávy na obsah nového územního plánu;

Přítomno 10 členů komise / 7 pro – 0 proti – 3 se zdržel / z 11 členů

Usnesení bylo přijato.

Ing. arch. Bořecký	Ing. Kašpaříková	RNDr. Chvátal	Mgr. Ander, Ph.D.	Ing. arch. Palašák	Mgr. Koryčánek	Ing. Kunc	RNDr. Borecký	Jiří Ides	JUDr. Kerndl	JUDr. Oliva
pro	zdržela	pro	pro	pro	pro	pro	pro	zdržel	oml.	zdržel

2.3. (7. hlasování) – druhá odrážka druhé části usnesení

Rada města Brna

doporučuje Zastupitelstvu města Brna

uložit Radě města Brna,

- zajistit aktualizaci Odborného právního posouzení postupu ve věci nového Územního plánu města Brna na základě zpracovaného návrhu Pokynů a předložit jej k projednání a rozhodnutí o dalším postupu Zastupitelstvu města Brna;

Přítomno 10 členů komise / 5 pro – 1 proti – 4 se zdržel / z 11 členů

Usnesení nebylo přijato.

Ing. arch. Bořecký	Ing. Kašpaříková	RNDr. Chvátal	Mgr. Ander, Ph.D.	Ing. arch. Palašák	Mgr. Koryčánek	Ing. Kunc	RNDr. Borecký	Jiří Ides	JUDr. Kerndl	JUDr. Oliva
zdržel	pro	pro	pro	zdržel	pro	pro	proti	zdržel	oml.	zdržel

2.4. (8. hlasování) – třetí odrážka druhé části usnesení

Rada města Brna

doporučuje Zastupitelstvu města Brna

uložit Radě města Brna,

- urychlit pořízení věcných změn místního významu obsažených ve 43. souboru změn ÚPmB tak, aby tyto změny vstoupily v platnost s dostatečným předstihem před koncem roku 2020;

Přítomno 10 členů komise / 3 pro – 1 proti – 6 se zdržel / z 11 členů

Usnesení nebylo přijato.

Ing. arch. Bořecký	Ing. Kášpaříková	RNDr. Chvátal	Mgr. Ander, Ph.D.	Ing. arch. Palaščík	Mgr. Koryčánek	Ing. Kunc	RNDr. Borecký	Jiří Ides	JUDr. Kerndl	JUDr. Oliva
zdržel	zdržela	zdržel	pro	zdržel	pro	pro	proti	zdržel	oml.	zdržel

2.5. (9. hlasování) – čtvrtá odrážka druhé části usnesení

Rada města Brna

doporučuje Zastupitelstvu města Brna

uložit Radě města Brna,

- zajistit, aby schválené záměry změn ÚPmB ze 44. souboru a souborů následujících, byly včleněny do nového územního plánu.

Přítomno 10 členů komise / 5 pro – 0 proti – 5 se zdržel / z 11 členů

Usnesení nebylo přijato.

Ing. arch. Bořecký	Ing. Kášpaříková	RNDr. Chvátal	Mgr. Ander, Ph.D.	Ing. arch. Palaščík	Mgr. Koryčánek	Ing. Kunc	RNDr. Borecký	Jiří Ides	JUDr. Kerndl	JUDr. Oliva
zdržel	zdržela	pro	pro	zdržel	pro	pro	pro	zdržel	oml.	zdržel

* * *

Rada města Brna projednala materiál na R7/110. schůzi konané dne 4. 4. 2017:

86. Postup v souvislosti s pořízením nového Územního plánu města Brna - RM7/07686 *Bylo hlasováno po delší rozpravě a upraveném usnesení.*

1.RMB doporučuje Zastupitelstvu města Brna vzít na vědomí

- Sdělení pořizovatele Odboru územního plánování a rozvoje MMB ve věci dalšího postupu v pořizování nového Územního plánu města Brna,
- Odborné právní posouzení postupu ve věci nového Územního plánu města Brna - Frank Bold Advokáti, Holásek & Partners advokátní kancelář, KVB advokátní kancelář a JUDr., PhDr. Jiří Plos.
- Dopis ministryně pro místní rozvoj ze dne 21.2.2017,

- Vyjádření Odboru ÚPSŘ KÚ JMK ze dne 23. 2. 2017.

2.RMB doporučuje Zastupitelstvu města Brna souhlasit

- se zpracováním návrhu Pokynů pro dopracování návrhu Územního plánu města Brna jako věcného základu pro formulaci požadavků samosprávy na obsah nového územního plánu,
- s pořízením Odborného právního posouzení postupu ve věci nového Územního plánu města Brna na základě zpracovaného návrhu Pokynů a jeho předložením k projednání a rozhodnutí o dalším postupu Zastupitelstvu města Brna,
- s prioritním pořízením věcných změn místního významu obsažených ve 43. souboru změn Územního plánu města Brna tak, aby tyto změny vstoupily v platnost s dostatečným předstihem před koncem roku 2020,
- s tím, aby schválené záměry změn Územního plánu města Brna ze 44. souboru a souborů následujících, byly včleněny do nového územního plánu.

Schváleno jednomyslně 9 členy.

Ing. Vokřál	Mgr. Hladík	R. Mrázek	Bc. Hollan	Mgr. Ander	Ing. Kacer	M. Janiček	Bc. Koláčný	JUDr. Rusňáková	Ing. Staněk	Mgr. Suchý
pro	pro	pro	pro	pro	pro	pro	pro	--	--	pro

**Sdělení pořizovatele OÚPR MMB ve věci dalšího postupu v pořizování
nového Územního plánu města Brna**

V roce 2002 zahájilo město Brno pořizením nového Územního plánu města Brna. Koncept nového ÚPmB (dále též „Koncept“) byl zpracován ve 3 variantách a veřejně projednán v únoru 2011.

V systémech nadmístního významu koncept respektoval řešení ze Zásad územního rozvoje Jihomoravského kraje (ZÚR JMK). ZÚR JMK však byly rozsudkem Nejvyššího správního soudu v červnu 2012 zrušeny, nebylo proto možno dokončit dohodovací jednání s dotčenými orgány o záměrech nadmístního významu a předložit ZMB návrh rozhodnutí o výsledné variantě rozvoje města.

Projednávání nového Územního plánu města Brna dospělo do stádia zpracování Návrhu Pokynů pro zpracování Návrhu nového ÚPmB, který vycházel z vyhodnocení tří variant konceptu. Zastupitelstvo města Brna (ZMB) ho na svém Z6/020. zasedání dne 11. prosince 2012 vzalo pouze na vědomí. Za dané situace **schválilo pozastavení procesu pořizování nového ÚPmB (Konceptu), neboť nadřízený orgán územního plánování, tj. Odbor územního plánování a stavebního řádu Krajského úřadu Jihomoravského kraje (OÚPSŘ KÚ JMK) ve svém stanovisku ke konceptu ÚPmB sdělil, že rozhodnout o výsledné variantě lze až po vydání ZÚR JMK.**

Nové ZÚR JMK nabyly účinnosti dne 3. 11. 2016. Vydáním ZÚR JMK se výrazně změnila právní situace při pořizování rozpracovaného ÚPmB (Koncept). Vzhledem k tomu, že zásadní dopravní záměr D43 je v ZÚR JMK řešen v územních rezervách, vznikají jisté právní komplikace s výběrem varianty Konceptu; tyto právní a věcné otázky jsou v současné době v řešení (viz i Zadání odborného posouzení z 01/2017 ve smyslu usnesení Rady města Brna č. RM7/06938 ze dne 17. 1. 2017); Odbor územního plánování a rozvoje MMB (jakožto pořizovatel, tj. orgán státní správy na úseku územního plánování) však za uvedených okolností přistoupil k dalším pracem na pokračování v pořizování nového Územního plánu města Brna (Konceptu) v souladu s posledním usnesením ZMB z června 2013:

Rozhodnutí Zastupitelstva města Brna ve věci rozpracovaného konceptu nového Územního plánu města Brna 2002 (dále jen nový ÚPmB 2002)

- *ze dne 11.12.20102 (ZM6/1955, bod 95):*
Nový Územní plán města Brna – Návrh Pokynů pro zpracování návrhu ÚPmB
 - *ZMB bere na vědomí první verzi Návrhu Pokynů pro zpracování návrhu ÚPmB*
 - *ZMB schvaluje pozastavení procesu pořizování nového ÚPmB*

- *ze dne 18. června 2013 (ZM6/2313, bod 140):*
Nový Územní plán města Brna – další postup pořizování
 - *ZMB schvaluje pokračování v procesu pořizování nového Územního plánu města Brna dalšími úkony v mezích stavebního zákona.*

V souladu s usnesením ZMB tak bylo následně doplněno Vyhodnocení vlivu 3 variant konceptu nového ÚP na životní prostředí o vyhodnocení synergických a kumulativních vlivů, které bylo předáno Krajskému úřadu JMK, a zpracován oponentní posudek na provedené Vyhodnocení. Žádné další úkony stavební zákon neumožňoval.

Další postup:

1. OÚPR MMB jako pořizovatel v 01/2017 obnovil práce na dopracování návrhu Pokynů pro zpracování Návrhu Územního plánu města Brna (dále též „Pokynů“). OÚPR MMB si je vědom, že v současné době probíhají jednání, zda ukončit Koncept, a zahájit pořizování nového územního plánu od počátku; přesto z preventivních důvodů a z důvodů procesní opatrnosti (i v kontextu s blížící se lhůtou ukončení platnosti starších územních plánů) obnovil práce na dopracování návrhu Pokynů, neboť odpadly explicitní (zjevné) právní důvody pro nepokračování v Konceptu; Pokyny pro zpracování Návrhu ÚPmB vychází z výsledků projednání tří variant Konceptu a z doporučení Vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území. Dále musí Pokyny respektovat a převzít řešení záměrů nadmístního významu z vydaných ZÚR JMK; dle možností pak zahrnout i pořizované změny platného ÚPmB.
2. Dopracovaný návrh Pokynů pro zpracování Návrhu ÚPmB bude dohodnut s dotčenými orgány a s nadřízeným orgánem územního plánování, tj. s OÚPSŘ KÚ JMK.
3. Návrh Pokynů pro zpracování Návrhu ÚPmB bude předložen Zastupitelstvu města Brna ke schválení.
4. Následně bude zpracován Návrh ÚPmB (na základě dosud platné smlouvy o dílo) a projednán ve veřejném projednání.

Vztah k platnému ÚPmB a pořizovaným změnám:

Souběžně může OÚPR MMB, z důvodu právní opatrnosti, pokračovat v pořízení souborů změn ÚPmB, především souborů 41, 42, 43 a změn vyplývajících ze ZÚR JMK. Dokončení procesu či jeho zastavení bude moci ZMB zvážit v závislosti na postupu pořízení a projednání Návrhu nového ÚPmB.

Odborné posouzení postupu ve věci nového Územního plánu města Brna

Klient: Statutární město Brno

Datum: 17. 2. 2017

Zpracovali: Mgr. Jiří Nezhyba, Mgr. Pavel Černý, Mgr. Alžbeta Rosinová – Frank Bold advokáti, s. r. o.



Manažerské shrnutí

Právní analýza hodnotí oba zvažované varianty (A - Navázání na rozpracovaný koncept územního plánu a B - Nový územní plán od počátku) na základě následujících kritérií: rychlosti pořízení, hospodárnosti a právní jistoty.

Vzhledem k důvodům rozvedeným v analýze považujeme časový odhad týkající se Varianty A, tedy vydání územního plánu do konce roku 2020, za příliš optimistický a máme za to, že v praxi se tento termín nepovede dodržet. Jelikož harmonogram Varianty B přímo počítá s překročením termínu do konce roku 2020, nepovažujeme **kritérium rychlosti pořizování** pro doporučení jedné z variant za rozhodující.

Co se týče **kritéria hospodárnosti**, zde by se jevila jako hospodárnější Varianta A, která je pokračováním pořizování již zpracovaného konceptu ÚPmB. Toto kritérium je však oslabeno jednak tím, že i v rámci Varianty B lze využít výsledky dosavadní činnosti v rámci pořizování územního plánu. Dále je však kritérium hospodárnosti Varianty A sporné s ohledem na to, že níže popsané problematické aspekty tohoto scénáře pořizování zakládají vysoké riziko soudního napadení ÚPmB a jeho zrušení pro nezákonnost. V takovém případě by bylo povinnosti města Brna rozhodnout o pořízení nového územního plánu či jeho změny, což by si opětovně vyžádalo značné finanční náklady.

Za zcela zásadní proto považujeme **kritérium právní jistoty**, tedy aby výsledný územní plán mohl obstát ve všech svých částech v případném soudním přezkumu. V rámci tohoto kritéria jsme vyhodnotili jako jednoznačně méně rizikovou Variantu B spočívající v pořízení zcela nového územního plánu.

Při postupu podle Varianty A nelze splnit všechny zákonem stanovené požadavky, a to zejména co se týče volby jedné z variant konceptu. Vydáním ZÚR JMK došlo k vymezení koridoru D43 formou variantních územních rezerv, které je ÚPmB povinen respektovat. Za současné právní a skutkové situace tak nelze pokračovat v procesu pořizování bez porušení ustanovení stavebního zákona. Pokud by ÚPmB vycházel z řešení územních rezerv pro D43 obsaženého v platných ZÚR JMK, došlo by k přímému rozporu s § 49 stavebního zákona ve znění účinném do 31. 12. 2012, neboť návrh by nenavazoval ani na jednu z variant konceptu, které závazně vymezují koridory pro D43. Pokud by naopak návrh ÚPmB na nějakou z variant konceptu navázal, byl by v přímém rozporu s nadřazenou územně plánovací dokumentací, tj. ZÚR JMK. Obě dílčí možnosti postupu v rámci Varianty A jsou z hlediska požadavku na co nejvyšší právní jistotu vysoce rizikové, přičemž právní nejistota se ještě zvyšuje v důsledku velkého významu a kontroverznosti záměru D43. Dalším právním rizikem v případě Varianty A by bylo odchýlení se od již schváleného zadání a konceptu územního plánu ve vztahu k modernizaci ŽUB a zapracování vydaných či rozpracovaných souborů změn ÚPmB (Změny Územního plánu města Brna celoměstského významu - 41. soubor a 42. soubor a Změny Územního plánu města Brna 43. soubor). Nevýhoda volby Varianty A by se dále projevila v případě zrušení vydaných ZÚR JMK, které nelze vyloučit, jelikož by došlo k zablokování celého procesu a pořizovatel by nemohl v rámci ÚPmB vymezit žádné záležitosti nadmístního významu, neboť se jedná o proces zahájený před novelou č. 350/2012 Sb.

Naproti tomu Varianta B umožňuje začít od počátku vycházet z platných ZÚR JMK a vyhnout se výše uvedeným úskalím Varianty A. Postup podle Varianty B je navíc flexibilnější z toho hlediska, že pokud by došlo ke zrušení ZÚR JMK, bude možné přinejmenším teoreticky i nadále vymezit územní rezervu pro D43, pokud to krajský úřad ve svém stanovisku podle § 50 odst. 7 stavebního zákona nevyloučí.

Na základě našeho odborného posouzení ve vztahu k výběru možného scénáře pořizování ÚPmB jsme toho názoru, že kritérium právní jistoty má mezi všemi zkoumanými kritérii největší váhu. Z těchto důvodů doporučujeme postupovat podle Varianty B a rozhodnout o pořízení zcela nového územního plánu.

Tuto variantu jednoznačně upřednostňujeme i před případnou subvariantou spočívající v úpravě a vydáním ÚPmB podle § 188 odst. 1 stavebního zákona. Taková úprava ÚPmB, která by teoreticky mohla zajistit, aby město Brno mělo po roce 2020 platný územní plán, by totiž mohla trvat až obdobně dlouhou dobu jako pořízení zcela nového územního plánu, přitom by však neřešila celou řadu problémů, které hodlá město



Brno aktuálně řešit, včetně například modernizace ŽUB nebo zpracování Změny Územního plánu města Brna celoměstského významu - 41. soubor a 42. soubor a Změny Územního plánu města Brna 43. soubor.

Zadání

Právní analýza se zabývá možnostmi postupu města Brna při pořizování nového územního plánu (dále jen „ÚPmB“). Nový ÚPmB by měl být vydán do 31. 12. 2020 a být aktuálním, kvalitním a účinným nástrojem pro usměrňování rozvoje města Brna.

Cílem analýzy je vyhodnotit dvě základní varianty postupu, které město Brno zvažuje: Varianta A spočívá v navázání na rozpracovaný koncept územního plánu, Varianta B počítá se zahájením zcela nového procesu pořizování ÚPmB. Výstupem analýzy má být návrh nejhodnějšího postupu při pořízení nového ÚPmB, tedy takového postupu, který bude časově nejefektivnější a současně nejméně rizikový z právního hlediska. Požadavkem města je, aby ÚPmB zohledňoval také všechny relevantní aktuálně pořízené podklady, včetně těch, které jsou v současné době rozpracovány a budou v nejbližší době dokončeny, i včetně připravovaných změn územního plánu.

K zodpovězení výše uvedené základní otázky je potřeba zabývat se celou řadou souvisejících problémů, zejména obsahem a závazností nadřazené územně plánovací dokumentace - Zásad územního rozvoje Jihomoravského kraje (dále jen „ZÚR JMK“), specifiky územně plánovací dokumentace schválené před účinností současného stavebního zákona, mírou dynamiky procesu pořizování územního plánu a možností změn oproti schválenému zadání či výběrem jedné z variant konceptu. Těmto obecným otázkám se bude věnovat první část analýzy. V druhé části analýzy pak budou obecné závěry aplikovány na konkrétní případ ÚPmB tak, aby bylo možné dospět k doporučení, která z variant postupu je vhodnější.

Analyzované právní předpisy

- Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon),
- Zákon č. 350/2012 Sb., kterým se mění zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, a některé související zákony,
- Zákon č. 128/2000 Sb. o obcích (obecní zřízení),
- Vyhláška č. 501/2006 Sb. o obecných požadavcích na využívání území,
- Zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník

Analýza - Část 1.

1. Úprava územně plánovací dokumentace vydané před účinností stavebního zákona

Podle ustanovení § 188 odst. 1 stavebního zákona platí, že územní plán obce schválený před 1. 1. 2007 lze do 31. 12. 2020 podle tohoto zákona **upravit**, v rozsahu provedené úpravy projednat a vydat, jinak pozbývá platnosti.

V daném případě má město Brno aktuální územní plán vydaný ještě za účinnosti předchozího stavebního zákona č. 50/1976 Sb., proto by u něj teoreticky přicházela v úvahu úprava podle výše citovaného ustanovení § 188 odst. 1 stavebního zákona. Jedná se o **dílčí subvariantu řešení**, kterou považujeme za vhodné zmínit, neboť touto úpravou a vydáním stávajícího ÚPmB by bylo alespoň teoreticky možné zabránit tomu, aby po 31. 12. 2020 stávající územní plán pozbyl platnosti.

V této souvislosti je však potřeba upozornit na skutečnost, že úprava, čili tzv. překlopení starého územního plánu postupem podle § 188 odst. 1 stavebního zákona, je v případě větších měst časově náročným



procesem, který se svojí délkou může blížit až délce pořizování nového územního plánu či jeho rozsáhlé aktualizace. Lze poukázat na případ Územního plánu České Budějovice, u něhož celý proces úpravy trval celkem 6 let (2009 - 2015).¹

Dále je potřeba zohlednit, že podle § 43 odst. 4 stavebního zákona se územní plán pořizuje a vydává pro **celé území obce**. Proto v rámci něho nemohou zůstat tzv. bílá místa, tedy plochy, u nichž došlo ke zrušení regulace, a doposud nebyla přijata regulace nová. Taková situace přitom v rámci ÚPmB existuje minimálně ve vztahu k ploše dřívějšího vymezení koridoru rychlostní silnice R 43, který byl zrušen rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 5. 2010, č. j. 9 Ao 1/2010 - 84. Ačkoli bylo v návaznosti na tento rozsudek zahájeno pořizování změny ÚPmB označené jako B1/3-0, tato změna doposud nebyla veřejně projednána, a tedy ani schválena a vydána. Proto i nadále není část území města Brna platným zněním ÚPmB regulována, což proces možné úpravy územního plánu podle § 188 odst. 1 stavebního zákona značně komplikuje.

Navíc úprava podle § 188 odst. 1 stavebního zákona má skutečně spočívat pouze v „překlopení“ územního plánu do nové formy, dle názoru ministerstva pro místní rozvoj však nemůže však sloužit **k věcným změnám v regulaci území**. Úprava ÚPmB by tedy zřejmě nemohla postihnout celou řadu problémů, které hodlá město Brno v rámci územního plánu aktuálně řešit, včetně například modernizace Železničního uzlu Brno (dále také „**ŽUB**“), nebo zapracování změn ÚPmB, u nichž sice bylo rozhodnuto o pořizování a schváleno zadání (Změny Územního plánu města Brna celoměstského významu - 41. soubor a 42. soubor a Změny Územního plánu města Brna 43. soubor), avšak doposud nebyly vydány.

S ohledem na tyto okolnosti, jakož i na předpokládanou dobu trvání procesu projednání úpravy územního plánu podle § 188 odst. 1 stavebního zákona tedy takové řešení v případě ÚPmB **nemůžeme doporučit**.

2. Následky pozbyetí platnosti ÚPmB

Reálné riziko, jehož se město obává, je situace, kdy novelou stavebního zákona nedojde k prodloužení lhůty podle § 188 odst. 1 stavebního zákona a současně nebude vydán nový územní plán. V takové situaci totiž stávající ÚPmB pozbývá platnosti a město Brno by tak zůstalo bez platné územně plánovací dokumentace města.

Stavební zákon rozlišuje situaci, kdy se jedná o část území obce bez územního plánu, která je součástí nezastavěného území, od situace, kdy se jedná o území zastavěné.²

V **nezastavěném území** lze v souladu s jeho charakterem umísťovat pouze záměry obsažené v § 18 odst. 5 stavebního zákona - tedy stavby, zařízení a jiná opatření pro zemědělství, lesnictví, vodní hospodářství, těžbu nerostů, pro ochranu přírody a krajiny, pro veřejnou dopravní a technickou infrastrukturu, pro snižování nebezpečí ekologických a přírodních katastrof a pro odstraňování jejich důsledků, a dále taková technická opatření a stavby, které zlepšují podmínky jeho využití pro účely rekreace a cestovního ruchu, například cyklistické stezky, hygienická zařízení, ekologická a informační centra, případně stavby, které s nimi bezprostředně souvisejí včetně oplocení. Podle § 188a stavebního zákona sice lze v nezastavěném území umísťovat se souhlasem zastupitelstva obce také další typy staveb (například určité stavby pro bydlení nebo stavby občanského vybavení), nicméně toto ustanovení má rovněž časovou platnost pouze do 31. 12. 2020.

¹ Dostupné z: http://www.c-budejovice.cz/cz/rozvoj-mesta/uzemni-plan/Documents/UP_CB/OOP.pdf

² Podle § 2 odst. 1 písm. d) stavebního zákona se zastavěným územím rozumí území vymezené územním plánem nebo postupem podle stavebního zákona; nemá-li obec takto vymezené zastavěné území, je zastavěným územím zastavěná část obce vymezená k 1. září 1966 a vyznačená v mapách evidence nemovitostí (intravilán).



Odborné posouzení postupu ve věci nového Územního plánu města Brna

V případě **zastavěného území** je nutné vyjít přímo z § 90 stavebního zákona, který upravuje posuzování žádosti o vydání územního rozhodnutí. Podle tohoto ustanovení stavební úřad v územním řízení posuzuje, zda je záměr žadatele v souladu s:

- a) vydanou územně plánovací dokumentací,
- b) cíli a úkoly územního plánování (zejména s charakterem území, s požadavky na ochranu architektonických a urbanistických hodnot v území),
- c) požadavky stavebního zákona, jeho prováděcích právních předpisů, zejména s obecnými požadavky na využívání území,
- d) požadavky na veřejnou dopravní a technickou infrastrukturu,
- e) požadavky zvláštních právních předpisů a se stanovisky dotčených orgánů podle zvláštních právních předpisů, popřípadě s výsledkem řešení rozporů a s ochranou práv a právem chráněných zájmů účastníků řízení.

Pokud by územní plán neexistoval, stavební úřady by nebyly v řízeních o umístění stavby s to přezkoumat, zda záměr je či není v souladu s vydanou územně plánovací dokumentací. Proto by musel být každý záměr posuzován pouze z hlediska splnění podmínek § 90 písm. b) až e) stavebního zákona.

Úkoly a cíle územního plánování jsou upraveny v § 18 a § 19 stavebního zákona a představují určité obecné principy, které mají být respektovány jak při tvorbě územního plánu, tak při umístění konkrétních staveb v rámci územního řízení. Mezi úkoly územního plánování patří například stanovování podmínky pro umístění a uspořádání staveb s ohledem na stávající charakter a hodnoty území nebo stanovování koncepce území s ohledem na hodnoty a podmínky území.

Co se týče obecných požadavků na využívání území, ty jsou upraveny v prováděcí vyhlášce č. 501/2006 Sb. Tato vyhláška v § 20 odst. 2 specificky upravuje, že „*V zastavěném území obce, která nemá územní plán, územní plán obce, regulační plán nebo územně plánovací dokumentaci sídelního útvaru nebo zóny, lze vymezovat pozemky a umísťovat stavby pro bydlení, pro rodinnou rekreaci, pro stavby občanského vybavení souvisejícího a slučitelného s bydlením a rekreací, a pro stavby dopravní a technické infrastruktury a pozemky veřejných prostranství; vymezení jiných pozemků a umístění dalších staveb na nich je možné, jen pokud tyto stavby nesnižují kvalitu životního prostředí nad limitní hodnoty stanovené jinými právními předpisy.*“

Z výše uvedených skutečností tedy vyplývá, že absence platného ÚPmB po dni 31. 12. 2020 by měla pro rozvoj města Brno zásadní důsledky, neboť umístění a povolování nových staveb by bylo značně omezeno. Taková situace by kladla enormní požadavky na kvalitu rozhodování stavebních úřadů, přičemž v mnohých případech by vůbec nebylo možné dovodit v zastavěném území splnění podmínek § 90 písm. b) až e) stavebního zákona, nebo v nezastavěném území soulad s jeho charakterem podle § 18 odst. 5 stavebního zákona.

Současně je potřeba upozornit na skutečnost, že pozbytím platnosti ÚPmB dojde rovněž k pozbytí platnosti jednotlivých regulačních plánů (například *Regulační plán Městské památkové rezervace Brno, Regulační plán MČ Medlánky* a další)³, které byly pořízeny za jeho účinnosti, neboť podle § 71 odst. 4 stavebního zákona musí být regulační plán v souladu s příslušnou územně plánovací dokumentací.

³ Dostupné z: <http://www.brno.cz/sprava-mesta/magistrat-mesta-brna/usek-rozvoje-mesta/odbor-uzemniho-planovani-a-rozvoje/dokumenty/upd/podrobnejsi-upd/>



3. Povinnost pořizovatele pokračovat v procesu pořizování územního plánu

Zastupitelstvo města Brna rozhodlo v roce 2002 o zahájení pořizování nového ÚPmB. Tím byl zahájen proces jeho pořizování. Ačkoli v prosinci 2012 zastupitelstvo schválilo pozastavení procesu jeho pořizování, v červnu 2013 Zastupitelstvo města Brna rozhodlo o pokračování procesu pořizování nového ÚPmB v mezích stavebního zákona. Proces pořizování nového ÚPmB tedy aktuálně **probíhá**.

V této souvislosti je potřeba upozornit na skutečnost, že pořizovatel pořizuje územní plán v přenesené působnosti, tedy jako orgán státní správy, který musí při své činnosti postupovat pouze v mezích a na základě zákona. Jestliže tedy byl na základě rozhodnutí samosprávy zahájen proces pořizování územního plánu, resp. po jeho pozastavení zastupitelstvo rozhodlo o jeho pokračování, je pořizovatel povinen v tomto procesu v mezích stavebního zákona pokračovat. Tuto povinnost lze nepřímou dovodit i z ustanovení § 56 stavebního zákona, který upravuje opatření proti průtahům při pořizování územního plánu.

Zastupitelstvo města však může v principu kdykoliv **projevit vůli a svým rozhodnutím ukončit proces pořizování** územního plánu. V takovém případě by pořizovateli nezbývalo, než činnosti související s pořizováním zastavit, resp. pořizovatel by byl v takovém případě pořizování na základě usnesení zastupitelstva povinen ukončit.

O tom, že se tak běžně děje a samospráva v některých případech o ukončení procesu pořizování rozhodne, svědčí ostatně také praxe samotného města Brna. V případě celoměstské změny ÚPmB nazvané Aktualizace ÚPmB (opatření obecné povahy č. 3/2014 ze dne 17. 6. 2014) totiž došlo po jejím zrušení Krajským soudem v Brně⁴ k ukončení procesu pořizování, a to usnesením zastupitelstva ze dne 14. 4. 2015, č. ZM7/0296. Důvodem, proč se město rozhodlo, že proces zcela ukončí, namísto toho, aby navázalo na některé fáze procesu pořizování Aktualizace ÚPmB, bylo také to, že pokračování v procesu pořizování by bylo s ohledem na vady vyslovené krajským soudem riskantní, přitom časová úspora ve srovnání s pořízením zcela nové aktualizace by byla zanedbatelná.⁵

V případě ukončení procesu pořizování nového územního plánu se přitom podle našeho názoru jedná o obdobnou situaci, jako v případě ukončení pořizování Aktualizace ÚPmB. Rozhodnutí zastupitelstva o případném ukončení zahájeného procesu pořizování územního plánu je samozřejmě rozhodnutím spadajícím do samostatné působnosti města a je tedy výsostně politické. Na druhou stranu i představitelé samosprávy musí v rámci své činnosti postupovat s péčí řádného hospodáře a využívat svěřené finanční prostředky účelně a hospodárně (§ 38 odst. 1 zákona o obcích). Stejně tak nemohou při výkonu své pravomoci mařit či podstatně ztěžovat splnění důležitého úkolu (v daném případě pořízení územního plánu), neboť by se mohli teoreticky dopustit spáchání trestného činu maření úkolu úřední osoby z nedbalosti podle § 330 trestního zákoníku, případně trestného činu porušení povinnosti při správě cizího majetku z nedbalosti podle § 221 trestního zákoníku.

Podle našeho názoru však v případě ukončení procesu pořizování nového územního plánu nejsou tyto úvahy zastupitelů zcela namístě, neboť o případné trestněprávní odpovědnosti zastupitelů by bylo možné uvažovat pouze za situace, kdy by **pokračování v procesu pořizování ÚPmB dle varianty A bylo v principu bezproblémové, jednoznačně výhodnější než varianta B z hlediska hospodárnosti a právní jistoty a ÚPmB by bylo možné nepochybně schválit do 31. 12. 2020**. Tak tomu však v daném případě není, na což poukazují i další části této analýzy. Z tohoto důvodu se naše analýza otázky trestněprávní odpovědnosti zastupitelů blíže nevěnuje.

⁴ Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 23. 1. 2015, č. j. 67 A 15/2014-551.

⁵ Uvedené dokládá mj. také prezentace zpracovaná vedoucí Oddělení pořizování a aplikace územně plánovací dokumentace OÚPR MMB, Ing. Mgr. Kateřinou Leopoldovou „Územní plán města Brna po zrušení opatření obecné povahy OOP č. 3/2014 – změny ÚPmB „Aktualizace ÚPmB.“ ze dne 31. 3. 2015.



S ohledem na uvedené je podle našeho názoru ukončení procesu pořizování územního plánu zahájeného v roce 2002 možné jak formálně, tak z hlediska případné odpovědnosti dle zákona o obcích a trestního zákoníku. Pro úplnost uvádíme, že ukončení stávajícího procesu pořizování územního plánu je nezbytným předpokladem pro rozhodnutí o pořizení zcela nového územního plánu, jelikož nemůže probíhat pořizování dvou nových územních plánů současně.

4. Hierarchie územně plánovací dokumentace

Z ustanovení stavebního zákona a jeho prováděcích předpisů vyplývá, že jednotlivé nástroje územního plánování (Politika územního rozvoje - zásady územního rozvoje - územní plán - regulační plán) tvoří **hierarchickou strukturu**, v jejímž rámci musí být zajištěn soulad podřízené územně plánovací dokumentace s příslušnou nadřazenou územně plánovací dokumentací (srov. také rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 1. 2011, č. j. 1 Ao 2/2010 - 185, a ze dne 21. 10. 2009, č. j. 6 Ao 3/2009 - 76). Tento princip je vyjádřen zejména v § 31 odst. 4, § 36 odst. 3 a 5, § 43 odst. 3, § 53 odst. 4 písm. a) a § 54 odst. 2 a 5 stavebního zákona. S hierarchickou strukturou nástrojů územního plánování úzce souvisí **zákonné vymezení a omezení přípustného obsahu** jednotlivých nástrojů územního plánování.

V této souvislosti lze odkázat například na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 9. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 - 185 (ve věci územního plánu obce Vysoká nad Labem): „*Vymezení... ploch nadmístního významu je pro pořizování územních plánů obcí závazné ve dvojím smyslu: **pozitivním a negativním**. V pozitivním smyslu jsou nadřazenou územně plánovací dokumentací vymezené rozvojové plochy nadmístního významu pro územní plány obcí závazné tak, že **obec je povinna tyto rozvojové plochy vymezené v nadřazené dokumentaci respektovat a vymežit je i ve svém územním plánu**. V negativním smyslu jsou závazné tak, že **obec ve svém územním plánu nemůže vymežit rozvojové plochy nadmístního významu, které v nadřazené územně plánovací dokumentaci obsaženy nejsou**... Tento závěr plyne ze samotné povahy a hierarchie územního plánování. „Republikové“, tedy celostátní priority územního plánování a plochy a koridory republikového, tedy celostátního a mezinárodního významu [srov. § 32 odst. 1 písm. a) a d) stavebního zákona] vymezuje vláda v politice územního rozvoje. Tyto plochy a koridory jsou závazné pro zásady územního rozvoje vydávané na úrovni krajů (§ 31 odst. 4 stavebního zákona). Naopak kraj – a jenom kraj - může v zásadách územního rozvoje rozhodovat o vymezení ploch a koridorů nadmístního významu (§ 36 odst. 1 stavebního zákona), které jsou opět závazné pro územní plány obcí (§ 36 odst. 5 stavebního zákona). To, že o vymezení ploch nadmístního významu, s nimiž nadřazená územně plánovací dokumentace nepočítá, nesmí rozhodovat samostatně obec ve svém územním plánu, vyplývá i z definice plochy nadmístního významu obsažené v § 2 odst. 1 písm. h): plocha, která svým významem, dosahem nebo využitím ovlivní území více obcí. Obec sama nemůže přirozeně svým územním plánem stanovovat plochy, kterými by buď přímo zasáhla do územního obvodu jiných obcí, nebo by je významně ovlivnila.“*

K modifikaci výše uvedeného principu hierarchie územního plánování došlo na základě novely stavebního zákona č. 350/2012 Sb., která s účinností ke dni 1. 1. 2013 zavedla možnost, aby se podle § 43 odst. 1 poslední věta stavebního zákona součástí územního plánu staly i záležitosti nadmístního významu, které nejsou řešeny v zásadách územního rozvoje, pokud to krajský úřad ve stanovisku podle § 50 odst. 7 stavebního zákona z důvodu významných negativních vlivů přesahujících hranice obce nevyloučí. K aplikaci tohoto ustanovení je tedy potřeba splnit dvě podmínky:

1. Záležitost nesmí být řešena v zásadách územního rozvoje (což lze vztáhnout i na situaci, kdy zásady územního rozvoje neexistují);
2. Krajský úřad to nesmí vyloučit ve stanovisku podle § 50 odst. 7 stavebního zákona.

Zde vyvstává otázka, zda postačuje, pokud krajský úřad s vymezením záměru nadmístního významu souhlasí toliko konkludentně (tj. že se touto otázkou ve svém stanovisku vůbec nezabývá, či nikoliv). Aktuální judikatura se kloní spíše k závěru, že stačí, pokud krajský úřad s vymezením záměru nadmístního



významu v územním plánu obce souhlasí i mlčky. Touto otázkou se zabýval rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 10. 11. 2016, č. j. 63 A 6/2015-371, ve věci Územního plánu Znojmo, v němž krajský soud uvedl: „Zdejší soud v předchozím rozsudku dospěl k závěru, že toto stanovisko bylo zatíženo vadou spočívající v jeho nedostatečném, resp. chybějícím odůvodnění, neboť krajský úřad se ve stanovisku k aplikaci § 43 odst. 1 poslední věty stavebního zákona nevyjádřil výslovně, ale pouze mlčky. Tedy jeho závěr, že z důvodu významných negativních vlivů přesahujících hranice obce nevylučuje, aby záměr přeložky silnice I/38 mohl být součástí ÚP Znojmo, aniž by byl řešen zásadami územního rozvoje, lze dovodit pouze z toho, že k této problematice neuvedl ničeho. Lze setrvat na názoru, že takový přístup je z hlediska transparentnosti veřejné správy minimálně pochybný, a to zejména u liniové stavby daného rozsahu. Nicméně tato okolnost nezpůsobila nezákonnost postupu odpůrce. Jak lze totiž dovodit ze zrušujícího rozsudku [pozn. rozsudek č. j. 4 As 88/2016-35], z hlediska ochrany veřejného zájmu je podstatné, že krajský úřad má možnost zabránit vymezení záležitostí nadmístního (republikového) významu obcí v územním plánu v rámci stanoviska dle § 50 odst. 7 stavebního zákona, nikoli že by krajský úřad musel takový postup výslovně povolit.“

Uvedenou novelou č. 350/2012 Sb. tedy došlo k určitému rozvolnění hierarchie územního plánování, na což reagovala také judikatura správních soudů.

Správní soudy nejprve akceptovaly, pokud obce ve svých územních plánech vymezily za neexistence zásad územního rozvoje **územní rezervu pro záměr nadmístního významu**, jehož existence vyplývala z Politiky územního rozvoje (rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 4. 2015, č. j. 4 As 261/2014 - 70 a ze dne 27. 1. 2016, č. j. 3 As 206/2015 - 61).

Na tuto judikaturu pak navázal rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 8. 2016, č. j. 4 As 88/2016-35, který dokonce akceptoval, aby územní plán **přímo vymezil koridor republikového významu**, který nebyl řešen na úrovni zásad územního rozvoje, pouze na základě toho, že to krajský úřad ve svém stanovisku podle § 50 odst. 7 stavebního zákona nevyloučil.

K tomu si dovoluujeme konstatovat, že se závěry tohoto rozsudku Nejvyššího správního soudu a zejména s tím, že republikové záměry jsou podmnožinou nadmístních záměrů, se neztotožňujeme. Proti druhému rozsudku krajského soudu v předmetné věci č. j. 63 A 6/2015 - 371 byla podána kasační stížnost⁶ a není vyloučeno, že věc bude předložena rozšířenému senátu Nejvyššího správního soudu, nebo že bude ve věci podána ústavní stížnost. Není tedy rovněž vyloučeno, že v budoucnu dojde ke změně tohoto právního názoru. Aktuálně nicméně platí, proto s ním pro účely této analýzy budeme dále pracovat.

5. Nemožnost rozhodnutí o variantách konceptu ÚPmB

Jednou z dílčích otázek, kterou se má naše právní analýza dle zadání zabývat, je otázka „*Jak se vypořádat se skutečností, že není možno učinit jednoznačné rozhodnutí o variantách konceptu?*“ K této otázce proto uvádíme následující:

V rámci již zahájeného procesu pořizování ÚPmB byl zpracován koncept, který byl veřejně projednán v únoru 2011. Koncept byla fáze v rámci pořizování územního plánu, která se zpracovávala podle stavebního zákona ve znění účinném do dne 31. 12. 2012.

Novelou č. 350/2012 Sb. došlo k úpravě procesu pořizování územního plánu a fáze konceptu byla vypuštěna. V souladu s bodem 6. přechodných ustanovení novely č. 350/2012 Sb. platí, že pokud bylo ke dni nabytí účinnosti této novely zahájeno projednání konceptu, **dokončí se proces pořizování podle právních předpisů účinných do dne 31. 12. 2012**, včetně schválení pokynů pro zpracování návrhu.

⁶ Řízení o této kasační stížnosti je vedeno pod sp. zn. 4 As 253/2016, jak vyplývá z údajů dostupných z: http://nssoud.cz/mainc.aspx?cls=InfoSoud&kau_id=188540



Na základě rozboru uvedených skutečností a v návaznosti na předchozí výklad o hierarchii územního plánování lze dospět k závěru, že za stávající situace (existence ZÚR JMK v aktuální podobě) **není možné zvolit některou z variant zpracovaného konceptu a použít ji pro zpracování návrhu ÚPmB**, a to hned z několika důvodů. Předně ZÚR JMK vymezují koridor D43 jako územní rezervu, proto ho ÚPmB nemůže vymezit jako návrhový koridor. Tento závěr vyplývá také z Metodického sdělení MMR k problematice koridorů územních rezerv v zásadách územního rozvoje a následných změn územního plánu po jejich prověření územní studií.⁷ V tomto metodickém sdělení se uvádí, že „Pro území s územní rezervou vymezenou v ZÚR tedy nelze pořizovat územní plán nebo jeho změnu, popřípadě regulační plán, které by obsahovaly územní řešení příslušného záměru před jeho „překlopením“ z územní rezervy do návrhu ZÚR při její aktualizaci.“

Všechny varianty konceptu však vymezují koridor D43 jako návrhový, navíc nezohledňují všechny alternativy vedení obsažené v ZÚR JMK. Jelikož výsledná varianta D43 má být vybrána na základě územní studie, která má být zpracována na úrovni Jihomoravského kraje, **o výběru nemůže rozhodnout město Brno**. ÚPmB tak musí převzít řešení vymezené v platných ZÚR JMK ve formě územních rezerv, které může nanejvýš v těchto mezích zpřesnit. K definitivnímu návrhovému vymezení koridoru D43 tedy může dojít až po zpracování územní studie a následném vydání Aktualizace ZÚR JMK.

Pokračování v procesu pořizování ÚPmB na základě projednaného konceptu by proto narazilo na výše uvedený **obtížně řešitelný problém**. Pokud by ÚPmB vycházel z řešení obsaženého v platných ZÚR JMK, došlo by k rozporu s § 49 stavebního zákona, neboť návrh by nenavazoval na ani jednu z variant konceptu, které závazně vymezují koridory pro D43. Pokud by naopak návrh ÚPmB na nějakou z variant konceptu navázal, dostal by se do rozporu s nadřazenou územně plánovací dokumentací.

Obě možnosti postupu podle Varianty A by tak vedly k nezákonnosti ÚPmB a vysokému riziku jeho zrušení na základě návrhu podle § 101a soudního řádu správního. Nelze zapomínat, že záměr D43 je záměrem kontroverzním, který byl již v minulosti napaden dotčenými obcemi a vlastníky, u nichž lze předpokládat zájem na jeho zrušení i v budoucnu. I pokud by se pořizovatel rozhodl pokračovat ve zpracování návrhu s vymezením územních rezerv podle aktuálních ZÚR JMK, mohli by se dotčení vlastníci domáhat zrušení této části územního plánu pro rozpor s § 49 stavebního zákona. Takový návrh by byl sice do určité míry oslaben tím, že územní rezerva představuje pouze časově omezený zásah do vlastnického práva (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 2. 2013, č. j. 7 AOs 3/2012 – 36), nicméně pokud by soud nepoužil účelový výklad stavebního zákona *contra legem*, tedy že povinnost dát ÚPmB do souladu se ZÚR JMK je silnější než dodržení § 49 stavebního zákona (na což nelze spoléhat), je zde významné riziko zrušení ÚPmB či jeho části pro nezákonnost. Navíc pokud by se převzaly územní rezervy pro D43 ze ZÚR JMK, nebylo by v novém ÚPmB možné uplatnit koncepci rozvoje území navazující na jednotlivé, zcela odlišné, varianty konceptu. Ostatně jsme toho názoru, že s ohledem na neurčité vymezení koncepce dopravní infrastruktury v ZÚR JMK se v podstatě jakékoliv zásadní rozhodnutí o rozvoji území města Brna odkládá.

Nadto lze upozornit na problematiku umístění ŽUB, jelikož zadání i koncept počítá s jeho odsunutou variantou. Pokud by se však město rozhodlo pro variantu v centru, což nelze vyloučit, pak by se stejně jako v případě D43 ocitl ÚPmB v rozporu s § 49 stavebního zákona. Navíc ve vztahu k ŽUB by ÚPmB nemohl odkázat na závazný charakter ZÚR JMK, jelikož tyto ŽUB neřeší.

V této souvislosti je vhodné provést úvahu nad tím, jak by proces pořizování ÚPmB ovlivnilo možné **zrušení ZÚR JMK** v části územní rezervy pro D43, či jako celku. Zásadním důsledkem by bylo, že by záměr D43 v takovém případě nebyl v krajské územně plánovací dokumentaci řešen, a tím pádem by se jednalo o

⁷ viz <http://www.ur.cz/images/8-stanoviska-a-metodiky/26-koridor-uzemnich-rezerv-28012015.pdf>



situaci, na niž dopadá ustanovení § 43 odst. 1 věta poslední stavebního zákona, ve znění účinném od 1. 1. 2013.

V případě Varianty A se jedná o proces pořizování územního plánu zahájený před účinností novely č. 350/2012 Sb. V souladu s přechodnými ustanoveními novely platí, že pokud bylo ke dni nabytí účinnosti tohoto zákona zahájeno projednání konceptu, dokončí se proces **podle dosavadních právních předpisů** včetně schválení pokynů pro zpracování návrhu. O návrhu zpracovaném na základě těchto pokynů se vede řízení o územním plánu, **ustanovení § 50 a 51 zákona č. 183/2006 Sb., ve znění účinném ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona, se v tomto případě nepoužijí.** Jestliže se tedy má v případě Varianty A postupovat podle předpisů účinných do 31. 12. 2012, tak nebude možné v ÚPmB vymezit žádnou záležitost nadmístního významu toliko na základě souhlasného stanoviska krajského úřadu podle § 50 odst. 7 stavebního zákona. Jednak totiž tato možnost vznikla právě na základě uvedené novely, jednak se v daném případě má pokračovat přímo veřejným projednáním návrhu a ustanovení § 50 stavebního zákona se vůbec nepoužije.

Pokud by se tedy město Brno rozhodlo ve Variantě A pokračovat v rozpracovaném konceptu, tak kromě výše uvedené nemožnosti zvolit některou z variant konceptu dále hrozí, že pokud by došlo ke zrušení ZÚR JMK, došlo by rovněž k zablokování celého procesu pořizování a bude potřeba vyčkat vydání nových ZÚR JMK.

Naproti tomu v případě Varianty B, tedy zahájení pořizování zcela nového územního plánu, by se na tento proces použil stavební zákon ve znění novely č. 350/2012 Sb., resp. v platném znění, tedy i včetně možnosti vymezit nadmístní záležitosti neřešené v ZÚR JMK, pokud by to krajský úřad ve svém stanovisku podle § 50 odst. 7 stavebního zákona nevyloučil.

Lze tedy shrnout, že Varianta A spočívající v pokračování v pořizování ÚPmB dle zpracovaného konceptu naráží v důsledku vydání ZÚR JMK, zejména z důvodu nutnosti volby varianty D43, na **prakticky obtížně řešitelný a rizikový problém s rozhodnutím o výběru výsledné varianty řešení** podle § 49 odst. 1 stavebního zákona, ve znění účinném do 31. 12. 2012, přičemž ani případné zrušení ZÚR JMK v budoucnu by s ohledem na výše uvedené skutečnosti tento problém neřešilo.

6. Možnost odchýlení se od schváleného zadání formou pokynů pro zpracování návrhu územního plánu

Jak bylo dovozeno v předchozí části této analýzy, město Brno nemůže za stávající skutkové a právní situace samo rozhodnout o vedení koridoru D43, proto by mělo v souladu se závazným charakterem ZÚR JMK převzít řešení v nich obsažené do svého územního plánu a vymezit v něm variantní územní rezervu pro tento koridor. S takovým řešením však nepočítá ani jedna z variant projednaného konceptu, proto by se musel návrh ÚPmB od předchozích fází **značně odchýlit.**

Tuto problematiku skutečnost si město Brno uvědomuje, proto je jednou z otázek zadání právní analýzy otázka „*Jaká je míra možných změn (věcných požadavků) Pokynů oproti dříve schválenému zadání?*“

Jak je známo, proces pořizování územního plánu se skládá z několika na sebe navazujících fází. Z povahy věci vyplývá, že úvodní fáze procesu pořizování budou mít obecnější charakter a postupně bude docházet k jejich konkretizaci a utváření výsledné podoby územního plánu.

Judikatura správních soudů doposud vytyčila dva základní principy, které na sebe při pořizování územního plánu narážejí. Na jednu stranu se jedná o **dynamiku procesu** územního plánování, na stranu druhou je zde požadavek na **jednoznačné a srozumitelné zadání.**

V mnohých rozsudcích byla akcentována hlavně dynamika procesu pořizování územního plánu. Například v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 11. 2010, č. j. 1 Ao 5/2010 – 169, soud uvedl, že: „*proces pořizování územně plánovací dokumentace je dynamický. Zadání změny územního plánu je pouze východiskem celého procesu, avšak stavební zákon nestanoví, že by výsledek tohoto procesu (tj. schválená*



změna územního plánu) měl obsahově plně korespondovat s obsahem zadání... Stavební zákon v § 50 odst. 1 požaduje, aby návrh změny územního plánu byl zpracován na základě schváleného zadání změny územního plánu nebo schválených pokynů pro zpracování návrhu změny územního plánu (to v případě, že by byl pořizován koncept). Použité spojení „na základě“ nelze vnímat jako příkaz, a by návrh změny územního plánu byl identický s obsahem schváleného zadání, nýbrž jako pokyn, **aby návrh vycházel ze schváleného zadání.**“

Dále lze poukázat na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 10. 2009, č. j. 6 Ao 3/2009-76, v němž se uvádí: „Princip legitimního očekávání pak v procesu územního plánování nelze vykládat jako zachování statu quo ... jedná se o dlouhodobý proces, v němž se střetávají různé typy zájmů – vyhovění jednomu typu zájmů obvykle povede k poruše ve vztahu k zájmu jinému (či jiného). Jestliže **do řešení po určitou dobu předvídaného vstoupí nová skutečnost, která významně modifikuje předpoklady, s nimiž výchozí fáze pořizování územního plánu počítaly, nelze než takovou skutečnost reflektovat.** Z existence dřívějšího územního plánu či řešení navrhovaných v raných fázích územních plánování nelze dovozovat utvoření „závazné správní praxe“ – tím by byla popřena sama podstata územního plánování.“

Naproti tomu v jiných rozsudcích správní soudy zdůraznily požadavek na to, aby výsledné řešení odpovídalo schválenému zadání územního plánu: „Je zřejmé, že již v zadání územního plánu je třeba stanovit hlavní cíle a požadavky na zpracování návrhu územního plánu v dostatečné míře konkrétnosti. Jinými slovy řečeno, již schvalování zadání územního plánu je primární fází rozhodování zastupitelského orgánu územní samosprávy o distribuci zátěže v rámci určitého území.“ (rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 29. 5. 2012, č. j. 63 A 1/2012-54).

Dále lze v této souvislosti zmínit rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 10. 2008, č. j. 9 Ao 2/2008-62, v němž se uvádí: „pojmovým znakem opatření obecné povahy je jeho konkrétně (individuálně) vymezený předmět, který musí být jednoznačně a srozumitelně identifikován. Požadavku na konkrétně vymezený předmět opatření obecné povahy nedostojí taková změna územního plánu (§ 55 odst. 2 a § 43 odst. 4 StavZ), jejíž **skutečný obsah neodpovídá navrženému zadání a z níž nelze s určitostí seznat, které části dosavadního územního plánu a v jakém rozsahu byly měněny... Je povinností pořizovatele územního plánu nebo jeho změny zpracovat věcný obsah návrhu zadání tak, aby skutečně odpovídal navrhovaným změnám a umožňoval posouzení, zda bude nutné jej posoudit dle zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, a to jako koncepci či záměr...**“

V uvedených případech však soud shledal jako nezákonné to, pokud výsledný územní plán obsahoval více změn, než předpokládalo zadání, což mohlo vést k tomu, že ve fázi zadání nebylo možné objektivně posoudit, zda má územní plán či jeho změna podléhat posuzování vlivů na životní prostředí.

V případě ÚPmB bylo zadání schváleno v roce 2006, přičemž uložilo zpracovat koncept ve 2 variantách. V roce 2007 však byla schválena změna zadání, která rozšířila koncept o 3. variantu (řešení rozvoje města bez komunikace D43). Je tedy pravdou, že zadání je dnes již přibližně deset let staré a neodpovídá požadavkům vyplývajícím ze ZÚR JMK a dalších koncepčních dokumentů, které byly v mezidobí schváleny, rovněž nerespektuje v mezidobí vydané změny ÚPmB.

Zadání dále výslovně počítá s tzv. odsunem nádraží: „Nedostatečná kapacita nádraží, nekonceptční větvení tratí, stáří většiny zařízení dráhy apod. jsou důvody, které vedly město k řešení přestavby ŽUB a rozhodnutí o realizaci varianty s přesunem hlavního nádraží.“ Jestliže tedy město Brno hodlá rozhodnout o variantách modernizace železničního uzlu do poloviny roku 2017, mohlo by se jednat o další problematickou skutečnost. Stejně tak je s ohledem na nejasnou koncepci dopravy obsažené v ZÚR JMK (forma variantních územních rezerv), možná změna celkové koncepce ÚPmB, neboť ten nepochybně musí vymezovat například nové rozvojové plochy v návaznosti na navrženou dopravní infrastrukturu.



Ačkoli platí výše uvedený princip dynamiky územního plánování a zadání představuje úvodní a nejjobecnější fázi procesu pořizování, v případě pokračování v pořizování územního plánu dle varianty A by muselo v návrhu dojít ke značnému odchýlení se od existujícího schváleného zadání. Velmi pravděpodobně by se mohla změnit také celá koncepce ÚPmB, protože v zadání jsou v souladu s požadavky stavebního zákona vymezeny **požadavky na základní koncepci rozvoje území**. Vzhledem k provázanosti koncepce dopravy s rozvojem území by se podle našeho názoru s jakoukoliv variantou koridoru D43 nebo ŽUB z povahy věci musela změnit také koncepce rozvoje území. Pokud se však mění základní koncepce rozvoje území města, je tato skutečnost důvodem pro pořízení nového územního plánu, resp. alespoň pro vrácení procesu pořizování do fáze zadání a změna zadání. V praxi by ale takové řešení přineslo do procesu pořizování ÚPmB podle Varianty A další právní nejistotu a zdržení. Co je však ještě závažnější, návrh ÚPmB by se musel odchýlit od konceptu ÚPmB, jelikož ani jedno z řešení by neodpovídalo projednaným variantám.

Jsme toho názoru, že ačkoli návrh územního plánu nemusí být zcela korespondovat s obsahem schváleného zadání, návaznost mezi konceptem a návrhem, resp. mezi konceptem a pokyny pro zpracování návrhu, je zásadní, neboť podle předchozí právní úpravy mělo dojít právě prostřednictvím pokynů k výběru jedné z variant konceptu (§ 49 stavebního zákona, ve znění účinném do 31. 12. 2012). Proto je skutečnost, že by se musely pokyny a posléze návrh ÚPmB významně odchýlit od konceptu ÚPmB, z hlediska požadavku právní jistoty velmi problematická.

Pro úplnost uvádíme, že návrh ÚPmB by měl zapracovávat i nové koncepční dokumenty města, s nimiž koncept ÚPmB aktuálně nepočítá. Nad rámec dosavadního projednání konceptu by totiž v dalších fázích pořizování ÚPmB měl být do návrhu zapracován dokument „*Vize prostorového rozvoje města Brna*“, Změny Územního plánu města Brna celoměstského významu - 41. soubor a 42. soubor, Změny Územního plánu města Brna 43. soubor, a řada dalších koncepčních dokumentů, k jejichž vydání v mezidobí došlo či se plánuje (například energetická koncepce nebo Program zlepšování kvality ovzduší aglomerace Brno - CZ06A, k tomu viz příloha Zadání odborného posouzení postupu ve věci nového územního plánu).

Tyto skutečnosti by vedly dalším úpravám již zpracované dokumentace a došlo by dalšímu prodloužení celého procesu pořizování ÚPmB, s čímž je potřeba v případě výběru varianty A počítat.

Analýza - Část 2. Posouzení jednotlivých variant

Zadání obsahuje následující harmonogramy k jednotlivým variantám:

Varianta A - Harmonogram předpokládaný OUPR MMB:

1. Příprava aktualizovaných Pokynů pro zpracování návrhu územního plánu	
2. Schválení Pokynů	12/2017
3. Vypracování návrhu územního plánu a doplnění vyhodnocení vlivu na udržitelný rozvoj území na základě Pokynů	10/2018
4. Veřejné projednání návrhu ÚPmB	01/2019
5. Doplnění stanoviska SEA	04/2019
6. Zpracování výsledků veřejného projednání a úprava návrhu	12/2019
7. Opakované veřejné projednání	02/2020
8. Zpracování výsledků opakovaného veřejného projednání a úprava návrhu	09/2020
9. Vydání nového ÚPmB	12/2020



Varianta B - Harmonogram předpokládaný OUPR MMB:

Rozhodnutí o zahájení pořízení územního plánu	03/2017
Schválení Vize prostorového rozvoje města, přepracování Konceptu do podoby ÚS	10/2017
Projednání a schválení Zadání	06/2018
Výběr zpracovatele	12/2018
Zpracování Návrhu územního plánu	12/2019
Zahájení společného jednání o Návrhu územního plánu	4Q 2020
Vydání nového územního plánu	4Q 2022

Z uvedených harmonogramů předložených ze strany OÚPR MMB vyplývá, že v případě Varianty B - pořizování nového územního plánu - se nepředpokládá splnění zákonného termínu 31. 12. 2020, ale k vydání ÚPmB by došlo až cca 2 roky poté. Naproti tomu v případě Varianty A - pokračování v zahájeném procesu pořizování - se předpokládá dodržení termínu do 31. 12. 2020.

Tento odhad týkající se varianty A je však podle našeho názoru velmi **optimistický**, neboť nezohledňuje některé skutečnosti a okolnosti nezávislé na vůli pořizovatele, ostatně některé z nich zmíněné již v samotném zadání analýzy. Především pak podle našeho názoru nezohledňuje skutečnost, že o výběru varianty koridoru silnice D43 bude závazně rozhodnuto až po vydání Aktualizace ZÚR JMK, které se předpokládá v roce 2020. Již samotná tato skutečnost podle našeho přesvědčení činí harmonogram **nerealistickým**. Z vydání Aktualizace ZÚR JMK pak mohou vyplynout další úkoly, které bude nutné do návrhu ÚPmB promítnout, což může způsobit další zdržení při jeho pořizování. Pokud by naopak došlo ke schválení Aktualizace ZÚR JMK dříve, musel by se jí zpracovaný návrh ÚPmB přizpůsobit, což může způsobit ještě další zdržení.

Dále je nutné upozornit na to, že k dalšímu prodloužení doby pořizování může dojít v případě, že dojde ke zrušení ZÚR JMK nebo jejích části, jak uvádíme a analyzujeme výše. V takovém případě by muselo dojít k vydání nových ZÚR JMK, což by se samozřejmě promítlo i do délky procesu pořizování ÚPmB. Navíc nelze nezmínit, že předpokládaný harmonogram pořizování počítá s fakticky bezproblémovým průběhem, a i tak je časově velice napjatý, jelikož počítá s dosažením hraničního termínu – prosince 2020. Jednoduše se přitom může stát, že dojde např. k rozporu ve stanoviscích dotčených orgánů, které vyvolají potřebu dohodovacího řízení či řešení rozporů s dotčenými orgány ve smyslu § 136 odst. 6 správního řádu, a následně bude muset dojít k významnějším úpravám návrhu ÚPmB na základě požadavků dotčených orgánů či námitek a připomínek vznesených v rámci veřejného projednání a výsledků řešení rozporů. Všechny tyto faktory mohou proces pořizování významně prodloužit, proto jsme toho názoru, že předpokládaný harmonogram Varianty A není realistický a cílové datum nebude možné dodržet.

Varianta B počítá s tím, že se datum 31. 12. 2020 nepovede dosáhnout. V této souvislosti je nicméně nutné připomenout, že v rámci projednávání novely stavebního zákona⁸ byl vznesen pozměňovací návrh poslance Karla Raise, který navrhuje prodloužit lhůtu platnosti starých územních plánů do 31. 12. 2031. Ačkoli zadání analýzy upozorňovalo na skutečnost, že Ministerstvo pro místní rozvoj se kloní k prodloužení lhůty odmítavě, o uvedeném pozměňovacím návrhu budou rozhodovat jednotliví poslanci, nepovažujeme proto za

⁸ Sněmovní tisk 927/0, dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=7&T=927>



vyloučené, že ke schválení této změny dojde. Pokud by k prodloužení termínu nedošlo v rámci již projednávané novely stavebního zákona, lze očekávat, že se tak může stát nějakou budoucí novelou.

Kritérium **rychlosti** pořizování je tak ve vztahu k hodnocení obou variant značně oslabeno, neboť u obou variant důvodně počítáme s tím, že termín 31. 12. 2020 bude překročen. Na druhou stranu, pokud dojde novelou stavebního zákona k prodloužení této lhůty, dále se významně sníží relevance tohoto kritéria.

Co se týče **kritéria právní jistoty**, zde je podle našeho názoru jednoznačně právně „čistějším“ postupem zahájení zcela nového územního plánu od počátku. Takovým způsobem se totiž město Brno vyhne řešení velmi obtížných problémů, které by vznikly při postupu podle Varianty A.

Jak totiž bylo uvedeno v předchozích částech této analýzy, pokračování v již zahájeném pořizování je vysoce problematické s ohledem na nemožnost výběru jedné z variant projednaného konceptu, což nekorresponduje s § 49 stavebního zákona ve znění účinném do 31. 12. 2012. Vydáním ZÚR JMK došlo k vymezení koridoru D43 formou variantních územních rezerv, které je ÚPmB povinen respektovat. Dále by muselo dojít k odchýlení se od již schváleného zadání a konceptu ÚPmB v otázce ohledně odsunu hlavního nádraží. Zadání a koncept totiž počítá s odsunutou variantou, zatímco aktuálním úmyslem města je rozhodnout o výsledné variantě v průběhu roku 2017. V neposlední řadě hodlá město Brno do nového ÚPmB zapracovat také změny ÚPmB, k jejichž vydání nebo alespoň zahájení pořizování došlo (zejména Změny Územního plánu města Brna celoměstského významu - 41. soubor a 42. soubor a Změny Územního plánu města Brna 43. soubor). V takovém případě by bylo nutné nad rámec projednaného konceptu zapracovat do návrhu nové změny ÚPmB. Vzhledem k tomu považujeme za pravděpodobné, že by v případě napadení ÚPmB pořízeného ve variantě A mohlo dojít k jeho zrušení pro nezákonnost. Zrušeny by mohly být přinejmenším části týkající se vymezení koridorů D43 či ŽUB, což jsou veřejnosti velmi sledované a připomínkové záměry. S ohledem na provázanost vymezení těchto koridorů dopravních staveb s koncepcí rozvoje území města Brna nelze vyloučit i možnost zrušení celého ÚPmB. Všechny tyto problémy však v případě Varianty B mohou odpadnout, neboť do nového ÚPmB lze všechny výše uvedené prvky od počátku zapracovat, což s ohledem na požadavek právní jistoty představuje z povahy věci jednoznačně bezpečnější řešení. Postup podle Varianty B je navíc flexibilnější z toho hlediska, že pokud by došlo ke zrušení ZÚR JMK, bude možné i nadále vymezit územní rezervu pro D43, pokud to krajský úřad ve svém stanovisku podle § 50 odst. 7 stavebního zákona nevyloučí.

Třetím relevantním faktorem je kritérium **hospodárnosti**. Nelze totiž zapomínat, že jak pořizovatel, tak město samotné, musí postupovat při výkonu své činnosti s péčí řádného hospodáře a efektivně využívat vynaložené finanční prostředky. Ve vztahu k tomuto kritériu by se mohla jevit jako hospodárnější Varianta A, která navazuje na již zpracovanou dokumentaci, na kterou bylo vynaloženo značné množství (nejen) finančních prostředků. I v rámci Varianty B však lze nepochybně využít dosavadní výsledky činnosti a poznatky získané v rámci pořizování ÚPmB. Lze tedy fakticky využít i ty části konceptu, které jsou i nadále použitelné, nicméně se lze současně vyhnout i těm částem, které jsou s ohledem na vydání ZÚR JMK a dalších dokumentů již neaktuální.

Kritérium hospodárnosti Varianty A je navíc sporné s ohledem na to, že výše popsané problematické aspekty této varianty zakládají vysoké riziko pro možné soudní napadení ÚPmB v budoucnu a jeho zrušení (či zrušení nějaké jeho části) pro nezákonnost. V takovém případě by bylo povinností města Brna rozhodnout o pořízení nového ÚPmB či jeho změny, což by si opětovně vyžádalo značné finanční náklady. Z hlediska dodržení kritéria hospodárnosti by tedy byla nejvíce problematická situace tehdy, pokud by byl ÚPmB vydán (ať již do 31. 12. 2012 nebo později), avšak poté by došlo k jeho zrušení pro nezákonnost.

Na základě výše uvedených kritérií rychlosti, hospodárnosti a právní jistoty lze dospět k následujícímu závěru o výběru výsledné varianty: Varianta A má určité přednosti z hlediska kritéria rychlosti a hospodárnosti, nicméně nese v sobě vysoké riziko zrušení ÚPmB pro jeho nezákonnost. Varianta B je naopak jednoznačně výhodnější z hlediska možné kvality budoucího územního plánu a požadavků na právní jistotu. Obě varianty přitom v sobě nesou velice podobné riziko z hlediska dodržení termínu vydání do 31. 12. 2020.



Odborné posouzení postupu ve věci nového Územního plánu města Brna

Jsme toho názoru, že kritérium právní jistoty má mezi všemi zkoumanými kritérii největší váhu, neboť ÚPmB má být novým, aktuálním a kvalitním koncepčním dokumentem, který bude regulovat rozvoj území města Brno a který může obstát v případném soudním přezkumu.

Z těchto důvodů doporučujeme postupovat podle Varianty B a rozhodnout o pořízení zcela nového územního plánu.

Statutární město Brno

k rukám Dany Turečkové, vedoucí ekonomicko-provozního referátu
odboru územního plánování a rozvoje

Magistrát města Brno
Dominikánské nám. 1
601 67 Brno

Doručeno e-mailem a doporučeně poštou

V Praze dne 15. února 2017

Vážená paní vedoucí,

advokátní kancelář Havel, Holásek & Partners s.r.o. (dále jen „**Havel Holásek**“) byla požádána o vypracování odborného právního posouzení scénářů navržených Statutárním městem Brno za účelem pořízení územního plánu pro Statutární město Brno, a to buď navázáním na rozpracovaný koncept územního plánu („**Scénář A**“), anebo vypracováním nového územního plánu od úplného počátku („**Scénář B**“), jak je blíže specifikováno v Zadání posouzení (jak definováno níže).

1. DEFINICE

Pro účely tohoto posouzení platí, že:

„**Koncept**“ znamená koncept územního plánu města Brna z února 2010, vypracovaný Arch.Design, s.r.o., Sochorova 23, 616 00 Brno;

„**město Brno**“ znamená Statutární město Brno, včetně jeho orgánů, není-li v textu tohoto posouzení výslovně uvedeno jinak;

„**Novela**“ znamená zákon č. 350/2012 Sb., kterým se mění zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, a některé související zákony;

„**Pokyny**“ znamená pokyny pro zpracování návrhu územního plánu města Brna na základě Konceptu;

„**Scénář A**“ má význam uvedený v záhlaví tohoto posouzení;

„**Scénář B**“ má význam uvedený v záhlaví tohoto posouzení;

„**Scénáře**“ znamená Scénář A a Scénář B;

„**správní řád**“ znamená zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů;

„**stavební zákon**“ znamená zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů;

„**Územní rezervy**“ znamená územní rezervy vymezené ZÚR JMK, kterými došlo k závaznému zakotvení záměru D43;

„**Vyhláška**“ znamená vyhlášku č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a způsobu evidence územně plánovací činnosti;

„**Zadání posouzení**“ znamená „*Zadání odborného posouzení postupu ve věci územního plánu*“ zasláné advokátní kanceláří Havel Holásek dne 18. ledna 2017;

„**Zadání ÚP**“ znamená zadání územního plánu města Brna schválené Zastupitelstvem města Brna na zasedání konaném dne 11. 4. 2006 (Z4/033), se zapracovanou změnou (pro 3. variantu bez R43) schválenou Zastupitelstvem města Brna na zasedání konaném dne 26. 6. 2007 (Z5/007);

„**ZÚR JMK**“ znamená zásady územního rozvoje Jihomoravského kraje vydané na 29. zasedání Zastupitelstva Jihomoravského kraje konaném dne 5. 10. 2016, které nabyly účinnosti dne 3. 11. 2016.

2. PŘEDMĚT A ÚČEL POSOUZENÍ

Předmětem tohoto posouzení je právní analýza dvou Scénářů postupu ve věci pořizování nového územního plánu pro město Brno v rozsahu, jak je vymezeno v Zadání posouzení, včetně posouzení souvisejících problematických otázek položených v Zadání posouzení a navržení nejvhodnějšího dalšího postupu města Brna.

Účelem tohoto posouzení je vyhodnocení navržených Scénářů s ohledem na snahu města Brna zajistit pro město Brno platný územní plán po 1. lednu 2021 a získat nový územní plán, který bude reagovat na aktuální výzvy v oblasti tvorby měst a bude kvalitním a účinným nástrojem pro usměrňování rozvoje města. Vyhodnocení jednotlivých Scénářů zahrnuje i zhodnocení rizik jednotlivých variant a navržení nejvhodnějšího postupu ve věci pořizování nového územního plánu.

V souladu se zněním Zadání posouzení je cílem tohoto posouzení vyhodnocení předložených Scénářů a navržení nejvhodnějšího postupu při pořizování nového územního plánu města Brna z hlediska co nejvyšší právní jistoty, stability a rychlostiřízení.

Stanovisko by mělo být podkladem pro rozhodnutí města Brna, jaký postup zvolit při pořizování a vydávání nového územního plánu, a to zejména s ohledem na vydání ZÚR JMK a rovněž s ohledem na důsledky plynoucí z ustanovení § 188 odst. 1 stavebního zákona, dle kterého územní plán obce schválený před 1. lednem 2007 lze do 31. prosince 2020 upravit, v rozsahu provedené úpravy projednat a vydat, jinak pozbývá platnosti.

Účelem tohoto posouzení není komplexní právní rozbor všech otázek ani detailní rešerše jednotlivých variant postupu, ale základní posouzení a zodpovězení otázek nezbytných pro orientaci v nastalé situaci a možnostech jejího řešení.

3. PODKLADOVÉ DOKUMENTY A INFORMACE

Pro účely vypracování tohoto posouzení nám bylo poskytnuto Zadání posouzení, které obsahuje informace, z nichž toto posouzení primárně vychází. Při vypracování tohoto posouzení jsme neposuzovali správnost nebo zákonnost dokumentů souvisejících s pořizováním nového územního plánu města Brno, ani zákonnost a správnost dosavadního procesu pořizování územního plánu. Předmětem tohoto posouzení nejsou ani ZÚR JMK.

Při vypracování tohoto posouzení jsme vycházeli také z informací poskytnutých zástupci města Brna, z informací veřejně dostupných, z obecně závazných právních předpisů ČR v příslušném znění, vlastních zkušeností a znalostí, odborné právní literatury, soudní judikatury k územnímu plánování a dalších pramenů (například metodických sdělení Ministerstva pro místní rozvoj).

4. PŘEDPOKLADY A VÝCHODISKA POSOUZENÍ

Vycházíme z předpokladu, že informace nám poskytnuté pro účely zpracování tohoto posouzení jsou úplné a pravdivé a obsahují veškeré relevantní aspekty, které je nutné zohlednit při posuzování předložených otázek.

5. POSOUZENÍ SCÉNÁŘE A

5.1 ÚVOD

Podstatou Scénáře A je navázání na rozpracovaný Koncept s tím, že nový územní plán má být vydán do konce roku 2020 v souladu s ustanovením § 188 odst. 1 stavebního zákona v platném a účinném znění, avšak před vydáním aktualizace ZÚR JMK.

Dle Zadání posouzení dospělo pořizování nového územního plánu pro město Brno od roku 2002 do fáze veřejného projednání Konceptu, který byl zpracován ve třech variantách rozvoje města. Každá varianta Konceptu řeší záměr D43 v právní formě závazného vymezení (v návrhu), žádná z nich jej neřeší pouze a výhradně formou územních rezerv. Veřejné projednání bylo oznámeno veřejnou vyhláškou a konalo se ve dnech 22. a 23. února 2011.

Dle čl. II (přechodná ustanovení) odst. 6 Novely platí, že pokud byl ke dni nabytí účinnosti Novely pořízen koncept územního plánu a nebylo zahájeno jeho projednání, považuje se tento koncept za návrh územního plánu. Ovšem v případech, kdy již bylo zahájeno jeho projednání, dokončí se proces pořizování územního plánu podle dosavadních právních předpisů včetně schválení pokynů pro zpracování návrhu. O návrhu zpracovaném na základě těchto pokynů se vede řízení o územním plánu, přičemž ustanovení § 50 a 51 stavebního zákona ve znění platném a účinném ode dne nabytí účinnosti Novely, se v tomto případě nepoužijí.

Veřejné projednání Konceptu proběhlo již před nabytím účinnosti Novely, další proces pořizování územního plánu na základě Konceptu/Zadání ÚP se tudíž bude řídit stavebním zákonem ve znění účinném ke dni 31. 12. 2012¹.

Jak je správně uvedeno v Zadání posouzení, nejbližším následujícím krokem pořizování nového územního plánu na základě Konceptu/Zadání ÚP je tedy vypracování a schválení Pokynů.

Zadání posouzení vymezuje jako právní předpoklady Scénáře A následující premisy:

1. „*jakékoliv i zásadní odchýlení obsahu Pokynů od schváleného Zadání bude považováno za změnu Zadání (byť právní úprava stavebního zákona před novelou z 1. 1. 2013 tento postup výslovně neupravuje)*“,
2. „*Pokyny nebudou obsahovat faktické rozhodnutí o výběru varianty, ač to stavební zákon pro tento případ výslovně ukládá (§ 49 odst. 2 stavebního zákona v relevantním znění – viz přechodná ustanovení z. č. 350/2012 Sb.)*“.

Domníváme se, že tyto premisy nejsou zcela přesné.

Premisa pod bodem 1. vychází z ustanovení stavebního zákona ve znění Novely. Scénář A nicméně podléhá právní úpravě stavebního zákona ve znění před nabytím účinnosti Novely. Jak bude vysvětleno dále, Novelou bylo novelizováno ustanovení § 51 odst. 3 stavebního zákona mj. i za účelem odstranění nadbytečné administrativy spojené s projednáváním a schvalováním změny zadání územního plánu. Lze se tudíž přiklonit spíše k názoru, že dle stavebního zákona nedochází změnou Pokynů automaticky bez dalšího formálního procesu i ke změně Zadání ÚP, ale naopak, pravděpodobnější je varianta nezbytného navrácení se v procesu pořizování územního plánu do předchozí fáze (přepřipování zadání územního plánu).

¹ V případech, kdy je v této kapitole 5. dále zmiňován stavební zákon, myslí se tím stavební zákon ve znění účinném ke dni 31. 12. 2012, pokud není výslovně uvedeno jinak.

U premisy pod bodem 2. pro upřesnění a vyjasnění jejího smyslu uvádíme, že tímto způsobem nelze bez dalšího předpokládat přenesení variant vymezených v Konceptu do Pokynů. Pokud by dalším krokem pořizování územního plánu mělo být vypracování Pokynů, musely by být vypracovány tak, aby zahrnovaly Územní rezervy vymezené ZÚR JMK, čímž by došlo k značnému odklonu od obsahu Konceptu i Zadání ÚP.

5.2 PROBLEMATICKÉ OTÁZKY

Za účelem požadovaného vyhodnocení Scénáře A byly v Zadání posouzení formulovány problematické otázky, jejichž analýza je dále předmětem tohoto posouzení.

1) Jaká je míra možných obsahových změn Pokynů oproti dříve schválenému Zadání ÚP nad rámec výsledků projednávání Konceptu?

Zamýšlené obsahové změny v Pokynech by oproti schválenému Zadání ÚP měly nad rámec výsledků projednávání Konceptu dle Zadání posouzení spočívat v zapracování:

- vize prostorového rozvoje města Brna,
- rozhodnutí o poloze ŽUB,
- rozhodnutí o poloze D43,
- změn ze 41. a 42. souboru změn (tzv. celoměstské změny) a změn ze 43. souboru změn – které mají v mezidobí schválené zadání a které by bylo z hlediska hospodárnosti i legitimního očekávání veřejnosti žádoucí prověřit v Konceptu a případně do něj zapracovat,
- změn plynoucích ze ZÚR JMK.

Pro posouzení míry možných změn Pokynů oproti dříve schválenému Zadání ÚP nad rámec výsledků projednávání Konceptu je potřeba zvážit různá kritéria, která vzájemně souvisejí. Tato kritéria lze dovodit zejména z judikatury Nejvyššího správního soudu (dále jen „NSS“) a odborné literatury, jak je uvedeno dále.

A) Obecně k zadání územního plánu a pokynů pro zpracování návrhu územního plánu

Zadání územního plánu by mělo obsahově vymezovat předmět pořizovaného územního plánu. Dle stavebního zákona se v zadání stanoví hlavní cíle a požadavky na zpracování návrhu územního plánu, přičemž detailnější náležitosti obsahu zadání územního plánu stanoví prováděcí právní předpis, tedy Vyhláška².

² Dle Vyhlášky ve znění ke dni 31. 12. 2012 má zadání územního plánu obsahovat zejména:

- (a) požadavky vyplývající z politiky územního rozvoje, územně plánovací dokumentace vydané krajem, popřípadě z dalších širších územních vztahů,
- (b) požadavky na řešení vyplývající z územně analytických podkladů,
- (c) požadavky na rozvoj území obce,
- (d) požadavky na plošné a prostorové uspořádání území (urbanistickou koncepci a koncepci uspořádání krajiny),
- (e) požadavky na řešení veřejné infrastruktury,
- (f) požadavky na ochranu a rozvoj hodnot území,
- (g) požadavky na veřejně prospěšné stavby, veřejně prospěšná opatření a asanace,
- (h) další požadavky vyplývající ze zvláštních právních předpisů (například požadavky na ochranu veřejného zdraví, civilní ochrany, obrany a bezpečnosti státu, ochrany ložisek nerostných surovin, geologické stavby území, ochrany před povodněmi a jinými rizikovými přírodními jevy),
- (i) požadavky a pokyny pro řešení hlavních střetů zájmů a problémů v území,
- (j) požadavky na vymezení zastavitelných ploch a ploch přestavby s ohledem na obnovu a rozvoj sídelní struktury a polohu obce v rozvojové oblasti nebo rozvojové ose,
- (k) požadavky na vymezení ploch a koridorů, ve kterých bude uloženo prověření změn jejich využití územní studií,
- (l) požadavky na vymezení ploch a koridorů, pro které budou podmínky pro rozhodování o změnách jejich využití stanoveny regulačním plánem,
- (m) požadavky na vyhodnocení vlivů územního plánu na udržitelný rozvoj území, pokud dotčený orgán ve svém stanovisku k návrhu zadání uplatnil požadavek na zpracování vyhodnocení z hlediska vlivů na životní prostředí nebo pokud nevyloučil významný vliv na evropsky významnou lokalitu či ptačí oblast,

Ve vymezené lhůtě mohou k návrhu zadání dotčené orgány státní správy uvádět své požadavky na obsah pořizovaného územního plánu, sousední obce mohou uplatňovat své podněty a veřejnost, resp. dle znění stavebního zákona každý, může uplatňovat své připomínky. Na základě uplatněných požadavků a podnětů pořizovatel upraví návrh zadání a předloží jej ke schválení zastupitelstvu obce, pro niž je územní plán pořizován.

V odůvodněných případech nebo z podnětu dotčeného orgánu zastupitelstvo obce v zadání uloží zpracování konceptu územního plánu ověřujícího jeho variantní řešení. Pokud je tedy v zadání územního plánu takový požadavek vymezen, zajistí pořizovatel zpracování konceptu a vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území.

O konceptu územního plánu se koná veřejné projednání, které probíhá obdobně jako projednání návrhu územního plánu. Dotčené orgány státní správy a krajský úřad jsou obeslány a mají možnost uplatnit svá stanoviska, vlastníci nemovitostí dotčených návrhem veřejně prospěšných staveb a opatření a zastavitelných ploch a zástupce veřejnosti mají možnost podat námítky, každý může podat připomínky. Mezi fází projednání konceptu a fází projednání návrhu územního plánu neexistuje tzv. věcná *koncentrace*. To znamená, že pokud oprávněná osoba neuplatní své námítky proti konceptu, může je v plné míře uplatnit ještě při projednání návrhu územního plánu³.

Na základě výsledku projednání konceptu územního plánu zpracuje pořizovatel územního plánu návrh pokynů pro zpracování návrhu územního plánu, včetně návrhu rozhodnutí o výběru výsledné varianty řešení.

K návrhu pokynů pro zpracování návrhu územního plánu připojí pořizovatel v souladu se zákonem odůvodnění, které obsahuje zejména:

- a) vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území,
- b) vyhodnocení souladů se stanovisky dotčených orgánů, stanoviskem krajského úřadu, popřípadě s výsledky řešení rozporů, politikou územního rozvoje a územně plánovací dokumentací vydanou krajem,
- c) zdůvodnění výběru varianty řešení s přihlédnutím k vyhodnocení vlivů variant na udržitelný rozvoj území,
- d) vyhodnocení, jak byly zohledněny námítky a připomínky.

Obsah pokynů pro zpracování návrhu je tedy vymezen obsahem zadání, obsahem konceptu a výsledky jeho projednání s dotčenými orgány, krajským úřadem jako nadřízeným orgánem na úseku územního plánování, sousedními obcemi, dotčenými vlastníky nemovitostí a veřejností, jakož i zásadami územního rozvoje.

Vypracované pokyny pro zpracování návrhu územního plánu nakonec schvaluje zastupitelstvo obce.

B) Přístup judikatury a odborné literatury

NSS se v rámci své rozhodovací praxe⁴ již vyjádřil k povaze územního plánu (jakožto opatření obecné povahy) a důležitosti vymezení jeho předmětu již v zadání územního plánu. Poukázal přitom na pojmový znak opatření obecné povahy, tj. jeho konkrétně (individuálně) vymezený předmět, který musí být jednoznačně a srozumitelně identifikován. Předmět

-
- (n) **případný požadavek na zpracování konceptu, včetně požadavků na zpracování variant,**
 - (o) **požadavky na uspořádání obsahu konceptu a návrhu územního plánu** a na uspořádání obsahu jejich odůvodnění s ohledem na charakter území a problémy k řešení včetně měřítek výkresů a počtu vyhotovení,
 - (p) v případě hlavního města Prahy vymezení řešeného území, pokud bude územní plán vydán pro část území města.

³ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 12. 2008, č. j. 1 Ao 4/2008-110.

⁴ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 10. 2008, č. j. 9 Ao 2/2008-62.

územního plánu vymezený v zadání v daném případě poměřoval s výslednou změnou územního plánu, která měla z posuzovaného návrhu zadání vycházet.

NSS posléze rozhodl, že „požadavku na konkrétně vymezený předmět opatření obecné povahy nedostojí taková změna územního plánu, jejíž skutečný obsah neodpovídá navrženému zadání a z níž nelze s určitostí seznat, které části dosavadního územního plánu a v jakém rozsahu byly měněny“.

Věcný obsah návrhu zadání musí být navíc zpracován tak, aby skutečně odpovídal navrhovaným změnám a umožňoval posouzení, zda bude nutné jej posoudit dle zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí.

Z těchto předpokladů odborná literatura⁵ dále dovozuje, že se předmět územního plánu vymezeného v zadání v dalším postupu pořizování a vydávání územního plánu nesmí podstatným způsobem měnit, a to nejen pro zachování zásady transparentnosti, ale především proto, že *již návrh zadání je podkladem pro zjištění, zda bude nutné vyhodnotit vliv územního plánu na udržitelný rozvoj území včetně posouzení z hlediska vlivů na životní prostředí*. Požadavek dotčeného orgánu na posouzení vlivů změny územního plánu na životní prostředí je fixován k fázi návrhu zadání.

Pokud by se tedy v dalších fázích předmět regulace podstatným způsobem změnil, byl literaturou dovozen závěr, že by pak bylo nutné vrátit se do fáze vypracování návrhu zadání územního plánu. Autoři odborné literatury nicméně připouští, že pokud se nejedná o *změny podstatné*, k určitým změnám docházet může. Nelze totiž vyžadovat, aby byl schválený územní plán obsahově identický se schváleným zadáním, což vyplývá z podstaty pořizování územního plánu jako kontinuálního tvůrčího procesu a potvrzuje to i judikatura NSS.

NSS totiž charakterizoval proces pořizování územně plánovací dokumentace jako dynamický proces, z čehož vyplývají další důsledky pro jednotlivé fáze pořizování územního plánu a jejich jednotlivé výstupy⁶.

Konkrétně se NSS v této souvislosti zabýval otázkou rozporu mezi zadáním změny územního plánu a jejím návrhem, kdy ve svém rozsudku uvádí:

- „Zadání změny územního plánu je pouze východiskem celého procesu, avšak stavební zákon nestanoví, že by výsledek tohoto procesu (tj. schválená změna územního plánu) měl obsahově plně korespondovat s obsahem zadání. Stavební zákon nepřikazuje, aby v případě změny obsahu zadání oproti jeho návrhu byl opakován postup dle § 47 odst. 2 stavebního zákona⁷. Nelze zde hledat paralelu s opakováním veřejného projednání návrhu změny územního plánu, neboť § 53 odst. 2 stavebního zákona obsahuje výslovnou úpravu opakování veřejného projednání návrhu. Ostatně veřejné projednání návrhu změny územního plánu je poslední fází celého procesu, kdy se ještě může veřejnost vyjádřit k jeho obsahu. Návrh zadání změny územního plánu je naproti tomu ranou fází

⁵ Potěšil, L., Roztočil, A., Hrušová, K., Lachmann, M.: Stavební zákon - online komentář. 1. aktualizace. Praha : C. H. Beck, 4/2011.

⁶ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 11. 2010, č. j. 1 Ao 5/2010-169.

⁷ Ustanovení § 47 odst. 2 stavebního zákona upravuje připomínkování návrhu zadání, a to v následujícím znění: *Pořizovatel zašle návrh zadání územního plánu dotčeným orgánům, sousedním obcím a krajskému úřadu, zajistí zveřejnění návrhu zadání územního plánu a jeho vystavení k veřejnému nahlédnutí po dobu 30 dnů ode dne vyvěšení oznámení o projednávání zadání na úřední desce. V uvedené lhůtě může každý uplatnit své připomínky. V případě pořizování územního plánu zašle pořizovatel návrh zadání územního plánu též obci, pro kterou územní plán pořizuje. Do 30 dnů od obdržení návrhu zadání mohou dotčené orgány a krajský úřad uplatnit u pořizovatele své požadavky na obsah územního plánu vyplývající ze zvláštních právních předpisů, a požadavek na vyhodnocení vlivů územního plánu na životní prostředí, včetně jeho obsahu a rozsahu podle zvláštního právního předpisu(2); ve stejné lhůtě mohou uplatnit u pořizovatele své podněty i sousední obce. K požadavkům dotčených orgánů, krajského úřadu a k podnětům sousedních obcí nebo k připomínkám uplatněným po uvedených lhůtách se nepřihlíží.*

tohoto procesu, kdy ještě nemůže dojít ke zkrácení práva veřejnosti vyjádřit se k obsahu změny územního plánu.

- „Stavební zákon v § 50 odst. 1 požaduje, aby návrh změny územního plánu byl zpracován na základě schváleného zadání změny územního plánu nebo schválených pokynů pro zpracování návrhu změny územního plánu (to v případě, že by byl pořizován koncept). Použité spojení „na základě“ nelze vnímat jako příkaz, aby návrh změny územního plánu byl identický s obsahem schváleného zadání, nýbrž jako pokyn, aby návrh vycházel ze schváleného zadání. Stavební zákon obsahuje celou řadu procesních nástrojů, které směřují k proměňování obsahu v čase tak, jak proces pořizování změny územního plánu prochází jednotlivými fázemi. Z těchto nástrojů lze namátkově uvést stanoviska dotčených orgánů, jejichž podmínky jsou pro pořizovatele změny územního plánu závazné, stanovisko k vlivům na udržitelný rozvoj území, připomínky a námítky uplatněné veřejností. Zákon dále předvídá, že v důsledku veřejného projednání návrhu změny územního plánu může dojít k jeho změně a pro ten případ vyžaduje uspořádat nové veřejné projednání (§ 53 odst. 2). Mezi výrazné hybatele celého procesu patří z hlediska obsahového i zpracování konceptu a pokynů pro zpracování návrhu územního plánu (§ 48 a 49 stavebního zákona).“

NSS uzavřel, že „pouhé“ zmenšení a upřesnění rozlohy dotčených lokalit v návrhu změny územního plánu „nelze považovat za excés, kterým by byl porušen či obcházen § 50 odst. 1 stavebního zákona. (...) Předmětem veřejného projednání návrhu územního plánu, které proběhlo dne 30. 8. 2010, tak byla nová a konečná podoba těchto lokalit. Veřejnost (včetně navrhovatelů) se tak mohla vyjádřit k výsledné podobě uvedených lokalit během veřejného projednání, uplatnit připomínky či vznést námítky (§ 52 odst. 2 a 3 stavebního zákona).“

Mezi hlavní závěry vyplývající z judikatury NSS, které lze do určité míry vztáhnout i na Scénář A a zohlednit při jeho posuzování, patří

- (i) požadavek, aby návrh územního plánu vycházel ze zadání,
- (ii) požadavek, aby byl věcný obsah zadání zpracován tak, aby skutečně odpovídal navrhovaným změnám, a
- (iii) závěr, že pouhé zpřesnění vymezení jednotlivých lokalit v návrhu územního plánu oproti zadání může být v souladu se základními zásadami územního plánování.

C) Závěry z důvodové zprávy k Novele

Dle zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), byly obligatorními fázemi pořizování územního plánu obce zadání, koncept a návrh. Přijetím nového stavebního zákona (zákon č. 183/2006 Sb.) bylo projednávání návrhu rozvrženo do dvou etap, a to společného jednání s dotčenými orgány a veřejného projednání. Tam, kde bylo vyžadováno variantní řešení, se zpracovával koncept.

Jisté zjednodušení přinesla právě Novela, kterou byly účel a povinnosti, jež dosud vyplývaly z konceptu, přeneseny do první fáze projednání návrhu, tedy společného jednání. V této fázi, jak tomu bylo původně v případě konceptu, může být ještě návrh variantní a teprve po výběru výsledné varianty se návrh upraví do invariantní podoby, ve které je projednáván v rámci veřejného projednání. Společně s touto úpravou byla fáze projednávání návrhu doplněna o jeho zveřejnění, umožňující uplatnění připomínek k variantám. Fáze mezi společným jednáním a veřejným projednáním byla doplněna o rozhodnutí o výběru výsledné varianty zastupitelstvem obce.

Novela počítá i s tím, že v této fázi ještě mohou vyvstat požadavky na určité úpravy návrhu proti předloženému znění. Zastupitelstvo může za tímto účelem schválit podmínky k jeho úpravě. Při zvlášť rozsáhlých změnách oproti předloženému návrhu, nebo je-li potřeba prověřit například další variantu řešení, která nebyla předmětem projednání, předloží pořizovatel zastupitelstvu ke schválení pokyny pro zpracování (nového znění) návrhu.

Pro případ takových dodatečných změn návrhu územního plánu Novela odstranila nadbytečnou administrativu spojenou s opětovným projednáváním a schvalováním změny zadání územního plánu, když v § 51 odst. 2 výslovně uvádí:

- „Pokud návrh územního plánu obsahuje varianty řešení, předloží pořizovatel na základě vyhodnocení výsledků projednání, výsledku řešení rozporů a vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území, pokud se zpracovává, zastupitelstvu obce ke schválení návrh výběru nejhodnější varianty, který může obsahovat i podmínky k její úpravě. V rozsahu, v jakém se tyto podmínky odchyľují od zadání územního plánu, jsou jeho změnou. Zastupitelstvo obce je při schvalování vázáno stanovisky dotčených orgánů nebo výsledkem řešení rozporů.“

a podobně i v odst. 3 citovaného ustanovení:

- „Dojde-li pořizovatel na základě výsledků projednání k závěru, že je potřebné pořídit nový návrh územního plánu, zpracuje ve spolupráci s určeným zastupitelem návrh pokynů pro jeho zpracování. K návrhu pokynů si pořizovatel vyžádá stanovisko příslušného úřadu a stanovisko příslušného orgánu ochrany přírody podle § 45i zákona o ochraně přírody a krajiny. Příslušný úřad ve stanovisku uvede, zda má být upravený návrh posuzován z hlediska vlivů na životní prostředí, případně stanoví podrobnější požadavky podle § 10i zákona o posuzování vlivů na životní prostředí. Návrh pokynů pro zpracování návrhu územního plánu předloží pořizovatel spolu se zdůvodněním zastupitelstvu obce ke schválení. V rozsahu, v jakém se tyto pokyny odchyľují od zadání územního plánu, jsou jeho změnou.“

Tato ustanovení vylučují pochybnosti o tom, jak se k dodatečným změnám předmětu územního plánu postavit z hlediska zachování transparentnosti procesu jeho pořizování. Novelou bylo totiž postaveno na jisto, že za daných okolností není nutné vracet se do fáze vypracování a schvalování (změn) zadání⁸.

Dle důvodové zprávy k Novele tímto postupem nejsou ohrožena ničí práva, protože upravený návrh je v navazujícím řízení veřejně projednáván s možností uplatňovat stanoviska, připomínky a námítky. Uplatňuje se tak jeden z hlavních principů územního plánování – postupné nalézání optimálního řešení.

Ze znění důvodové zprávy k Novele lze tedy a contrario dovodit, že před nabytím účinnosti Novelou bylo nutné potýkat se s „nadbytečnou administrativou“ spojenou s opětovným projednáváním a schvalováním změny zadání územního plánu v případě dodatečných změn návrhu, ačkoliv to stavební zákon explicitně nepožadoval. Z toho vyplývá riziko nutnosti opakování fáze vypracování (upraveného) zadání a jeho schvalování, v případě podstatných obsahových změn pokynů. Tím by se proces pořizování územního plánu dle tohoto Scénáře A ještě prodloužil.

⁸ Z důvodové zprávy k Novele:

„K § 51 odst. 2 – (...) Předpokládá se, že zastupitelstvo může požadovat ještě určitou úpravu proti předloženému návrhu a v tom případě schválí podmínky k úpravě. Tyto podmínky nesmí být v rozporu s ochranou veřejných zájmů vyjádřenou ve stanoviscích dotčených orgánů nebo výsledku řešení rozporů. Zároveň se odstraňuje nadbytečná administrativa s projednáváním a schvalováním změny zadání územního plánu. Tímto postupem nejsou ohrožena ničí práva, protože upravený návrh je v navazujícím řízení veřejně projednáván s možností uplatňovat stanoviska, připomínky a námítky. Opět se zde uplatňuje jeden z hlavních principů územního plánování – postupné nalézání optimálního řešení.

K § 51 odst. 3 – (...) Především je třeba řešit situaci, kdy se pořizovatel rozhodne na základě výsledků dosavadního projednání návrhu územního plánu nechat zpracovat nový návrh územního plánu. (...) V mnohých případech se pokyny pro zpracování nového návrhu budou odchyľovat od schváleného zadání územního plánu. V tomto případě nebude nutné čekat se schválením uvedených pokynů na naprosto formální projednání a schválení zadání územního plánu a tyto pokyny budou přímo změnou zadání. Pokyny nesmí být v rozporu s ochranou veřejných zájmů vyjádřenou ve stanoviscích dotčených orgánů nebo výsledku řešení rozporů.“

2) Jak se vypořádat se skutečností, že není možné učinit jednoznačné rozhodnutí o variantách konceptu?

Koncept je v souladu se Zadáním ÚP řešen ve třech variantách. Dle Zadání posouzení řeší každá varianta Konceptu záměr D43 v právní formě závazného vymezení (v návrhu), žádná z nich jej neřeší pouze a výhradně formou územních rezerv; na rozhodnutí o konečném trasování D43 současně spoluzávisí výběr výsledné varianty Konceptu.

Takto zpracovaný Koncept byl v únoru 2011 projednán a bylo provedeno i vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území. Rozhodnutí o výsledné variantě rozvoje města bylo odloženo až po vydání nových ZÚR JMK.

V říjnu 2016 byly vydány nové ZÚR JMK, kterými došlo mj. k závaznému zakotvení záměru D43 ve formě Územních rezerv.

Územní rezerva je dočasným opatřením v území, jejíž využití zamýšleným způsobem má být teprve v přiměřené lhůtě prověřeno. Je-li pro to dán prostor, je na navazující územně plánovací dokumentaci, aby zpřesnila územní rezervu způsobem zohledňujícím práva dotčených subjektů⁹.

Dle stavebního zákona jsou zásady územního rozvoje závazné pro pořizování a vydávání územních plánů, regulačních plánů a pro rozhodování v území. Z toho důvodu musí i územní plán města Brna respektovat vymezení Územních rezerv.

Územní rezervu lze změnit na plochu nebo koridor umožňující stanovené využití, popřípadě zcela vypustit, pouze na základě aktualizace zásad územního rozvoje.

Dosavadní využití území, na kterém jsou územní rezervy vymezeny, nesmí být měněno způsobem, který by znemožnil nebo podstatně ztížil prověřované budoucí využití. Dle NSS ale „vymezení územní rezervy nepředstavuje stavební uzávěru, byť se jí v některých ohledech může zdánlivě podobat. V území je i nadále možno činit změny, ovšem s výjimkou těch, které by znemožnily či podstatně ztížily budoucí využití území způsobem, pro nějž má být území prověřeno. Jelikož jde o územní rezervu pro koridor dopravní infrastruktury, lze z povahy věci předpokládat, že podrobnější územně plánovací dokumentací bude územní rezerva zpřesněna tím způsobem, aby vedla mimo dosud zastavěné území (...)“¹⁰.

Jak shrnulo Ministerstvo pro místní rozvoj ČR ve svém metodickém sdělení¹¹, vymezení územních rezerv v ZÚR tak plní jednak funkci ochrany příslušného koridoru (plochy) před změnami v území v rozporu s jeho dalším využitím, ale na druhé straně toto využití z hlediska účelu a územního rozsahu není definitivně stanoveno, a proto není možné v koridoru územní rezervy o záměrech tohoto využití rozhodovat, ať již v územním řízení nebo v navazující územně plánovací dokumentaci.“

Zadání posouzení obsahuje poznámku, že řešení či neřešení D43 v návrhové podobě není jen věcí umístění nebo neumístění izolovaného dílčího dopravního záměru, ale má dopad do návazných oblastí, např. do možností rozvoje navazujícího na dopravní řešení D43, dále na možnost věcného řešení navazujících dopravních otázek apod.

V tomto případě nicméně nelze jinak, než reflektovat Územní rezervy vymezené ZÚR JMK v územním plánu města Brna, a to i na úkor řešení návazných oblastí a dalších otázek územního plánování. Projednávání těchto otázek, jejichž řešení závisí bezprostředně na výběru konečné varianty koridoru, bude nutné odložit do doby vydání aktualizace ZÚR JMK.

⁹ Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 18. září 2012, č. j. 50 A 6/2012 - 79.

¹⁰ Rozsudek Nejvyšší správní soudu ze dne 21. 6. 2012, č. j. 1 Ao 7/2011 - 526.

¹¹ Metodické sdělení Ministerstva pro místní rozvoj ČR k problematice koridorů územních rezerv v zásadách územního rozvoje a následných změn územního plánu po jejich prověření územní studií ze dne 28. ledna 2015.

Jak vyplývá ze Zadání posouzení, podobně byla řešena situace, kdy v červnu 2012 byly zásady územního rozvoje Jihomoravského kraje zrušeny rozsudkem NSS. V této souvislosti zastupitelstvo města Brna dne 18. června 2013 schválilo usnesení o pokračování v procesu pořizování nového územního plánu dalšími úkony v mezích stavebního zákona, tzn., že proces pořizování nebyl formálně zastaven, ale zásadní rozhodnutí o výsledné variantě rozvoje města bylo odloženo až po vydání nových zásad územního rozvoje Jihomoravského kraje, které měly nadmístní systémy řešit, s tím že do té doby budou učiněny pouze kroky, které jsou v souladu se stavebním zákonem.

5.3 VYHODNOCENÍ SCÉNÁŘE A

Výše uvedené závěry vyplývající z judikatury, odborné literatury, jakož i závěry dovozené v důvodové zprávě k Novele, lze do jisté míry analogicky vztáhnout a přiměřeně použít i při posuzování míry možného obsahového (věcného) odchýlení se Pokynů od znění Zadání ÚP nad rámec výsledků projednávání Konceptu.

Stěžejním předpokladem, ze kterého je nezbytně primárně vycházet, je předpoklad, že předmět územního plánu vymezený v zadání územního plánu by se v dalším postupu pořizování a vydávání územního plánu *neměl podstatným způsobem měnit*. Pokyny by z tohoto pohledu měly obsahově vycházet ze schváleného Zadání ÚP.

Zároveň již ze samotné povahy procesu pořizování územního plánu vyplývá nezbytnost určitých změn s ohledem na výstupy projednávání v jednotlivých fázích pořizování územního plánu. Projevuje se tím jeden ze základních principů územního plánování, a to *princip postupného nalézání optimálního řešení* a zpřesňování řešení ve vzájemně navazující územně plánovací dokumentaci¹².

Stavební zákon nenabízí úpravu postupu v případě věcných změn pokynů oproti schválenému zadání územního plánu. Gramatickou (jazykovou) metodou výkladu lze tudíž dospět k závěru, že pokyny se v odůvodněných případech, kterým by dle našeho mínění mohla být změna nadřazené územně plánovací dokumentace, mohly věcně lišit od zadání územního plánu, aniž by bylo nutné vrátit se do fáze zpracování zadání, jelikož to zákon výslovně neukládá. Tento závěr je ale nezbytně poměřovat s požadavkem transparentnosti a přehlednosti procesu pořizování územního plánu.

Naproti tomu, pokud jde o změnu návrhu územního plánu, stavební zákon výslovně stanovuje¹³, že dojde-li na základě veřejného projednání k podstatné úpravě návrhu územního plánu, posoudí se přiměřeně podle § 50¹⁴ a koná se opakované veřejné projednání za účasti dotčených orgánů, přičemž lze opět uplatňovat stanoviska dotčených orgánů, námítky a připomínky. Povinnost opakovaně provést veřejné projednání je zde na místě, jelikož je to poslední možnost uplatnit stanoviska, námítky a připomínky k návrhu územního plánu před jeho posouzením ze strany zastupitelstva a případně jeho následným vydáním.

Dalším rozhodujícím kritériem je tedy posouzení, zda zvoleným postupem nemůže dojít ke zkrácení práv dotčených subjektů a veřejnosti, zejména co do možností vyjádřit se k obsahu územně plánovací dokumentace v jednotlivých fázích. Jak bylo naznačeno výše, k takovému zkrácení práv by vzhledem k možností projednávání v dalších fázích řízení dojít nemělo. To nicméně samo o sobě nelegitimizuje případný obsahový a věcný nesoulad Zadání a Pokynů.

¹² Např. rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 9. února 2016, č. j. 63 A 6/2015 – 219; důvodová zpráva k zákonu č. 350/2012 Sb., změna stavebního zákona, komentář k čl. I, bodům 49 a 50.

¹³ Ustanovení § 53 odst. 2 stavebního zákona.

¹⁴ Ustanovení upravující pořizování a projednání návrhu územního plánu.

Dle Zadání posouzení totiž Koncept současně v průběhu času celkově zastarává. Nejsou v něm zapracovány aktuální územně plánovací podklady, které byly pořízeny v průběhu posledních pěti let, popř. podklady, které jsou v současné době dokončovány.

Navíc je nutné vypořádat se se změnami plynoucími ze ZÚR JMK, což nelze jinak, než je zahrnout do územního plánu, včetně vymezených Územních rezerv. V rámci procesu pořizování územního plánu musí být obsah nadřazené územně plánovací dokumentace respektován.

Na tomto místě je vhodné opět zopakovat, že v důsledku vymezení Územních rezerv v nových ZÚR JMK a nutnosti jejich reflektování v územně plánovací dokumentaci města Brna, jakož i v důsledku zamýšleného zpracování dokumentů uvedených v Zadání posouzení¹⁵, by se obsah nově zpracovaných Pokynů s určitostí lišil od předmětu územního plánu vymezeného v Zadání ÚP, a to pravděpodobně i takovým způsobem, který lze považovat za podstatný. Nelze tudíž vyloučit značné riziko a úspěšnost možného napadení procesu pořizování územního plánu z důvodu jeho zmatečnosti a netransparentnosti¹⁶.

6. POSOUZENÍ SCÉNÁŘE B

6.1 ÚVOD

Scénář B počítá dle Zadání posouzení s pořízením nového územního plánu od počátku, přičemž je postaven zejména na následujících předpokladech:

- rozpracovaný koncept územního plánu by byl přepracován do podoby územně plánovacího podkladu – územní studie – tak, aby byla maximálním způsobem využita odborná práce, která byla dosud s jeho přípravou spojena;
- při formulaci zadání nového územního plánu by byly využity všechny dosud zpracované koncepční dokumenty města a další aktuální požadavky samosprávy na zadání nového územního plánu;
- harmonogram počítá s opakovaným projednáním návrhu i dostatečným časovým prostorem na řešení rozporů či projednání s městskými částmi a veřejností;
- časový předpoklad ukončení procesu je 4Q 2022, tedy 2 roky po uplynutí zákonné lhůty pro ukončení platnosti stávajícího územního plánu;
- ve věci návrhového koridoru pro záměr D43 dle tohoto scénáře do doby nabytí účinnosti aktualizace ZÚR JMK nebude zahajováno veřejné projednávání návrhu územního plánu, který by tento koridor na území města (či důsledky jeho vedení z větší části mimo území města) vymezoval jako návrhovou plochu; veřejné projednávání upraveného návrhu by začalo až po vydání aktualizace ZÚR JMK;
- po procesní stránce dosud nedošlo k rozhodnutí zastupitelstva o zahájení pořizování nového územního plánu (což by znamenalo předchozí ukončení pořizování konceptu územního plánu).

6.2 VYHODNOCENÍ SCÉNÁŘE B

Před zahájením pořizování nového územního plánu od počátku dle Scénáře B bude v první řadě nutné již započatý proces formálně ukončit. Způsob ukončení pořizování územního plánu ve fázi ukončeného projednávání konceptu však stavební zákon neupravuje.

¹⁵ tj. vize prostorového rozvoje města Brna, rozhodnutí o poloze ŽUB, rozhodnutí o poloze D43, změny ze 41. a 42. souboru změn (tzv. celoměstské změny) a změny ze 43. souboru změn – které mají v mezidobí schválené zadání a které by bylo z hlediska hospodárnosti i legitimního očekávání veřejnosti žádoucí prověřit v Konceptu a případně do něj zapracovat, změny plynoucí ze ZÚR JMK.

¹⁶ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 10. 2008, č.j. 9 Ao 2/2008-62.

Jelikož o pořízení územního plánu rozhoduje zastupitelstvo obce v samostatné působnosti, mělo by odpovídajícím způsobem proces pořizování územního plánu také ukončit a takové rozhodnutí adekvátně zdůvodnit.

Vzhledem ke komplikacím, které nastaly v procesu pořizování územního plánu pro město Brno, se lze přiklonit k tomu, že ukončení tohoto procesu by bylo v souladu s veřejným zájmem na zajištění aktuálního územního plánu a reflektování aktuálních potřeb v předmětném území. Po zvážení veškerých aspektů nastalé situace se domníváme, že toto rozhodnutí by neodporovalo ani principu legitimního očekávání. Postup, kterým dojde k ukončení započatého procesu pořizování územního plánu obce a opětovnému zahájení tohoto procesu za účelem dodržení principu transparentnosti, není v oblasti územního plánování nikterak ojedinělý. Důvody pro tento postup v případě pořizování územního plánu pro město Brno jsou z našeho pohledu skutečně opodstatněné a natolik závažné, že legitimují zahájení pořizování nového územního plánu pro město Brno od počátku.

Ve věci návrhového koridoru pro záměr D43 by v tomto Scénáři B platilo, že do doby nabytí účinnosti aktualizace ZÚR JMK by nebylo zahájeno veřejné projednávání návrhu územního plánu, který by tento koridor na území města Brna (či důsledky jeho vedení z větší části mimo území města Brna) vymezoval jako návrhovou plochu. Návrh by bylo možné zpracovávat v koordinaci s postupem prací na aktualizaci ZÚR z úrovně kraje, veřejné projednávání upraveného návrhu by tedy mohlo začít po vydání aktualizace ZÚR JMK.

Neidentifikovali jsme žádná v současné době známá rizika, která by mohla vyvstat v souvislosti se zahájením pořizování nového územního plánu. Výjimkou je samozřejmě riziko, že nový územní plán města Brna by nebyl vydán do 31. prosince 2020, v důsledku čehož by v souladu s ustanovením § 188 odst. 2 pozbyl aktuálně platný územní plán města Brna platnosti. Dle Zadání posouzení je nedodržení tohoto termínu jedním z předpokladů, na kterých je Scénář B postaven.

Obecně, pokud obec do konce roku 2020 nevydá nový územní plán, případně alespoň starý územní plán neupraví postupem podle § 188 odst. 1 stavebního zákona v aktuálním znění, nebude prakticky možné na jejím území umístit či vybudovat jakoukoli stavbu mimo zastavěné území obce vymezené dle § 2 odst. 1 písm. d) stavebního zákona v aktuálním znění mimo staveb vyjmenovaných v § 18 odst. 5 nebo záměrů vymezených v zásadách územního rozvoje. S tímto problémem se potýkají i další města.

Dle našeho názoru a za předpokladu zákonnosti dalšího postupu je zde na rozdíl od Scénáře A podstatně menší riziko úspěšnosti případného napadení takto schváleného a vydaného územního plánu nebo procesu jeho pořizování. V tomto směru souhlasíme se Zadáním posouzení, které obsahuje zmínku o tom, že je to scénář bez předem známých sporných právních mechanismů.

7. SHRNUTÍ A DOPORUČENÍ

Na základě analýzy provedené výše, při správnosti předpokladů a východisek uvedených v tomto posouzení a s výhradami v něm uvedenými, je možné učinit závěry shrnuté níže.

Ke Scénáři A:

- (a) **Územní plán vydaný podle Scénáře A nebude plně reflektovat aktuální potřeby rozvoje území a ani v tomto případě nelze zaručit, že bude vydán do konce roku 2020, což je hlavním cílem a přidanou hodnotou tohoto scénáře.**
- (b) **V případě, že využití oblastí dotčených Územními rezervami nelze vymezit bez konečného rozhodnutí o výběru varianty trasování D43, řešení těchto oblastí by mělo být odloženo do vydání aktualizace ZÚR JMK.**
- (c) **Výsledkem postupu dle Scénáře A bude územní plán, který plně nenaplnuje legitimní požadavky samosprávy formulované v Zadání ÚP a v řadě podstatných aspektů**

nenabízí konečné řešení území, ze kterého by bylo možné vycházet a realizovat konkrétní záměry v území.

- (d) V postupu dle Scénáře A mohou být shledány vady zakládající jeho nezákonnost v důsledku podstatných obsahových odchylek Pokynů od Zadání ÚP, z čehož plyne dle našeho názoru i značné riziko, že by takto vydaný územní plán dle Scénáře A mohl být pro jeho netransparentnost a zmatečnost při jeho pořizování napadnut a případně i zrušen.

Ke Scénáři B:

- (a) Právně podstatně jistějším shledáváme postup dle Scénáře B, u kterého lze navíc předpokládat, že jeho výsledkem bude územní plán, který bude reagovat na aktuální výzvy v oblasti tvorby měst a bude kvalitním a účinným nástrojem pro usměrňování rozvoje města Brna.
- (b) Domníváme se, že za předpokladu zákonnosti dalšího postupu je u Scénáře B na rozdíl od Scénáře A podstatně menší riziko úspěšnosti napadení takto schváleného a vydaného územního plánu nebo procesu jeho pořizování.
- (c) V tomto směru souhlasíme se Zadáním posouzení, které obsahuje zmínku o tom, že je to scénář bez předem známých sporných právních mechanismů.

S ohledem na výše uvedené závěry se z hlediska větší právní jistoty a stability přikláníme ke zvolení varianty dle Scénáře B, jako vhodnějšího postupu pořizování nového územního plánu pro město Brno.

Z hlediska rychlosti pořízení lze spíše doporučit Scénář A - ovšem ani u tohoto scénáře nelze s určitostí předpokládat, že bude územní plán skutečně vydán do konce roku 2020. Splnění tohoto termínu by dle našeho mínění nemělo mít přednost před přehledností a zákonností procesu pořizování územního plánu a kvalitou a aktuálností územního plánu.

8. DALŠÍ DŮLEŽITÉ SKUTEČNOSTI, PŘEDPOKLADY A VÝHRADY

Věříme, že Vám toto posouzení poskytne nezbytné podklady pro splnění svého účelu. Vzhledem ke složitosti problematiky jsme se omezili pouze na posouzení otázek, které jsou předmětem tohoto stanoviska, a základní doporučení dalšího postupu. Toto stanovisko jsme v návaznosti na Vaše pokyny, popř. další jednání, připraveni dále rozpracovat či upřesnit.

Závěry a doporučení uvedené výše byly učiněny na základě poskytnutých dokumentů a informací a za předpokladu pravdivosti, správnosti, přesnosti a úplnosti těchto dokumentů a informací. V případě, že tento předpoklad nebyl naplněn, nelze zaručit správnost výše uvedených závěrů a doporučení.

Toto posouzení není komplexním právním stanoviskem ve věci. Toto posouzení nemůže nahradit právní radu ohledně kterékoliv konkrétní záležitosti jeho předmětu. Předmětem tohoto posouzení nejsou aspekty mimo oblast práva, jeho výkladu a aplikace.

V tomto posouzení není řešena otázka časové působnosti jednotlivých povinností, rizik a nároků. Vycházíme z předpokladu, že se řeší situace, které se řídí v současné době platnými a účinnými právními předpisy ČR, pokud není v tomto posouzení výslovně uvedeno jinak.

Toto posouzení bylo vypracováno výhradně pro město Brno. Poskytnutím tohoto posouzení třetí osobě nepřijímá Havel Holásek žádnou odpovědnost ani závazek vůči takové třetí osobě.

V případě, že budete mít k výše uvedenému jakékoliv dotazy či připomínky, můžete se na nás kdykoliv s důvěrou obrátit.

Děkujeme Vám za spolupráci.

S pozdravem,

za Havel, Holásek & Partners s.r.o., advokátní kancelář

Havel, Holásek & Partners s.r.o.
Advokátní kancelář

Mgr. František Korbel, Ph.D., advokát, jednatel společnosti



ODBORNÉ PRÁVNÍ STANOVISKO

OBJEDNATEL:

Statutární město Brno, se sídlem magistrátu Dominikánské nám. 1, 601 67 Brno, IČ 01460412 [objednatel je základním územním samosprávným celkem ve smyslu čl. 99 Ústavy ČR a statutárním městem, jehož území je členěno na městské části s vlastními orgány samosprávy ve smyslu § 4 zákona o obcích]

ZHOTOVITEL:

KVB advokátní kancelář s. r. o., se sídlem Teplého 2786, 530 02 Pardubice, IČ 0140412

ZA ZHOTOVITELE ZPRACOVALI:

JUDr. Stanislav Kadečka, Ph.D. [Stanislav Kadečka je odborným asistentem, dříve vedoucím, katedry správní vědy a správního práva Právnické fakulty Masarykovy univerzity a členem Legislativní rady vlády České republiky, advokátem a společníkem KVB advokátní kanceláře s. r. o. a lektorem akreditovaného vzdělávání úředníků územních samosprávných celků, členem rozkladové komise Ministerstva spravedlnosti a rozkladové komise České národní banky, jakož i členem legislativní komise Předsednictva Svazu měst a obcí ČR a Pracovní skupiny pro řešení aplikace zákona o veřejných zakázkách Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže a dále též členem „Group of Independent Experts on the European Charter of Local Self-Government“ Rady Evropy a „European Group for Public Administration“ Mezinárodního institutu správních věd.]

JUDr. Mgr. Filip Rigel, Ph.D. [Filip Rigel je absolventem magisterského oboru právo na Právnické fakultě Masarykovy univerzity, kde úspěšně absolvoval také rigorózní řízení (2007) a doktorské studium v oboru správní právo a právo životního prostředí (2011); vedle toho absolvoval také obory politické vědy (2007) a politologie-africká studia (2010) na Filozofické fakultě Univerzity Hradec Králové a v roce 2012 úspěšně složil odbornou justiční zkoušku. V letech 2007 až 2014 působil jako asistent soudce Nejvyššího správního soudu, v současnosti pracuje jako advokát v KVB advokátní kanceláři s.r.o. a zároveň přednáší na několika vysokých školách kurzy zaměřené na správní právo i některá jiná právní odvětví; na Vysoké škole Karla Engliše je ředitelem Ústavu práva. Je autorem mnoha desítek odborných článků a několika knižních publikací, působí také v redakční radě časopisů Právo a bezpečnost a Public Governance, Administration and Finances Law Review.]

Mgr. et Mgr. Michal Bouška [Michal Bouška je absolventem Právnické fakulty Masarykovy univerzity (obor právo) a Fakulty sociálních studií Masarykovy univerzity (obor politologie). Během studií vykonával odbornou praxi mimo jiné na Ústavním soudu České republiky. Dlouhodobě působí v KVB advokátní kanceláři s.r.o., kde se zaměřuje na veřejné právo, zejména pak na právo územních samosprávných celků, právo stavební a právo životního prostředí, dále se kontinuálně zabývá právními aspekty poskytování dotací na národní i unijní úrovni. Na témata spadající do uvedených právních odvětví publikuje a též vystupuje na odborných seminářích či konferencích. Působí jako člen Komise pro životní prostředí zřízené Radou statutárního města Pardubice.]

PŘEDMĚT STANOVISKA:

Na základě nezávislé právní analýzy podat **odborné právní stanovisko k problematice dalšího postupu ve věci nového územního plánu města Brna, zahrnující jednak vyhodnocení možných variant (scénářů) procesu pořízení nového územního plánu města Brna z hlediska co nejvyšší právní jistoty, stability a rychlosti pořízení, a jednak související návrh nejvhodnějšího postupu (s důrazem na zodpovězení objednatelům položených otázek).**

Na základě žádosti objednatele o poskytnutí odborného právního stanoviska k výše uvedené problematice, datované dnem 18. ledna 2017 a schválené usnesením Rady města Brna ze dne 17. ledna 2017, č. RM7/06938, tímto předkládáme na následujících stranách naše

odborné právní stanovisko

k otázce postupu ve věci nového územního plánu města Brna, a to při vědomí cíle objednatele zajistit platný územní plán též po 1. 1. 2021 a získat nový územní plán, který bude reagovat na aktuální výzvy v oblasti tvorby měst a bude kvalitním a účinným nástrojem pro usměrňování rozvoje města. Podstatným požadavkem objednatele je též reálná možnost zohlednit a zapracovat do nového územního plánu již existující či v brzké době dokončené koncepční dokumenty (identifikované v příloze zadání tohoto odborného právního stanoviska) a dále i připravované změny územního plánu.

Konkrétně pak objednatel žádá vyhodnotit varianty (scénáře) a navrhnout nejvhodnější postup pořízení nového územního plánu města Brna z hlediska co nejvyšší právní jistoty, stability a rychlosti pořízení, a to při zohlednění role státní správy (pořizovatele územního plánu) zahrnuté ve scénářích popsaných v zadání odborného právního stanoviska a zodpovězení následujících otázek:

- a) *Jaká je míra možných změn (věcných požadavků) pokynů oproti dříve schválenému zadání?*
- b) *Jak se vypořádat se skutečností, že není možno učinit jednoznačné rozhodnutí o variantách konceptu?*

Při zpracování tohoto stanoviska jsme přitom vycházeli z relevantního práva České republiky, související odborné literatury a judikatury, poznatků vědy ústavního práva a správního práva, z našich odborných znalostí a z našeho právního přesvědčení, přičemž při zpracování stanoviska jsme měli k dispozici především zadání předané nám objednatelem na základě usnesení Rady města Brna ze dne 17. ledna 2017, č. RM7/06938, dne 18. ledna 2017, a to včetně přílohy s označením dotčených koncepčních dokumentů města Brna. Dále jsme čerpali z veřejně dostupných zdrojů informací k procesu přípravy nového územního plánu města Brna (<http://www.brno.cz/pripravovany-uzemni-plan-mesta-brna-upmb/>).

Poznámka ke struktuře stanoviska:

Relevantní právní úprava a použitá judikatura je především z důvodu přehlednosti v převážné míře vyloučena ze samotného textu tohoto odborného právního stanoviska a je citována v jeho příloze č. 1.

I.

Shrnutí výchozího stavu věci

V současné době se proces přípravy nového územního plánu města Brna nachází ve fázi po veřejném projednání (uskutečněném v únoru roku 2011¹) konceptu územního plánu, který byl zpracován ve 3 různých variantách navázaných zejména I/ na volbu trasování dálnice D 43 a souvisejících pozemních komunikací a II/ na preferovaný způsob územního rozvoje města. Při pravidelném průběhu územního plánování by nyní navazovala příprava a schválení pokynů pro zpracování návrhu nového územního plánu.²

Překážku v dalším postupu prací představuje vydání Zásad územního rozvoje Jihomoravského kraje (s účinností k 3. 11. 2016³), které neurčují jediný koridor pro vedení D 43 a souvisejících pozemních komunikací. Pro jednotlivé varianty trasování je tak vymezena toliko územní rezerva s předpokladem zpracování odpovídající územní studie, na jejímž základě má být již určena konkrétní trasa koridoru. Takto vybraná – jedna konkrétní – trasa pak má být v rámci aktualizace zásad územního rozvoje (časový předpoklad vydání dle informací objednatele – do konce r. 2020) vymezena již jako koridor nadmístního významu, vč. stanovení požadavků na jeho využití, nikoli tedy jako územní rezerva pro několik zvažovaných variant.

Jednotlivé, shora zmiňované varianty konceptu nového územního plánu přitom na rozdíl od zásad územního rozvoje nepočítají pro D 43 (a související pozemní komunikace) s vymezením územní rezervy, ale určují konkrétní využití dotčených ploch a koridorů.

Za tohoto – zde ve stručnosti rekapitulovaného – stavu věci je pak objednatelem rozvažováno mezi:

- A) možností pokračovat v zahájeném procesu územního plánování a
- B) možností tento proces uzavřít a od samého počátku zahájit přípravu nového územního plánu.

Právě posouzení zde uvedených možností, jejich výhod či s nimi spojených rizik je předmětem tohoto odborného právního stanoviska.

¹ Srov. informace k průběhu projednávání konceptu dostupné z: <http://www.brno.cz/pripravovany-uzemni-plan-mesta-brna-upmb/prubeh-porizovani/koncept/>.

² Srov. ustanovení § 49 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění účinném do 31. 12. 2012.

³ Srov. záznam o účinnosti Zásad územního rozvoje Jihomoravského kraje dostupný z: http://www.kr-jihomoravsky.cz/archiv/oupsr/zur_jmk_5/WEB_NAVRH/.

II.

K možnosti navázat na současný koncept nového územního plánu

a) Obecně k návaznosti jednotlivých fází územního plánování

Zejména z rozhodovací praxe Nejvyššího správního soudu (viz rozsudek ze dne 24. 11. 2010, č. j. 1 Ao 5/2010-169) plyne, že **proces pořizování územně plánovací dokumentace je dynamický** a v jeho průběhu tak dochází k upřesňování, změnám a hledání výsledného řešení. Návrh územního plánu (či dokonce finální podoba územního plánu) tak nemusí v plném rozsahu odpovídat dle konkrétních okolností věci zadání územního plánu, coby východisku procesu územního plánování (viz např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 7. 2011, č. j. 3 Ao 4/2011-100, a ze dne 30. 4. 2015, č. j. 1 As 241/2014-100). Je však zároveň zřejmé, že **mezi (relativně obecnějším) zadáním územního plánu a (již konkrétnějšími či zcela konkrétními) výstupy dalších fází jeho pořizování musí existovat odpovídající obsahová návaznost; neboli, návrh územního plánu musí vycházet ze schváleného zadání.**

Již na počátku procesu územního plánování (při formulaci zadání) tak jsou vymezeny základní požadavky, které nelze v dalším průběhu bez dalšího opomíjet či volně nahrazovat nebo významně doplňovat požadavky jinými. K této problematice – byť pro případ změny územního plánu – Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 30. 10. 2008, č. j. 9 Ao 2/2008-62, uvedl, že **požadavku na konkrétně vymezený předmět opatření obecné povahy nedostojí taková změna územního plánu, jejíž skutečný obsah neodpovídá schválenému zadání.** Jinak vyjádřeno, územní plán (vydaný ve formě opatření obecné povahy) je v rozporu s právní úpravou též tehdy, pokud se jeho obsah zřetelně vymyká požadavkům zakotveným v zadání. Dle uvedeného rozsudku Nejvyššího správního soudu je význam jednoznačného a srozumitelného zadání územního plánu (jeho změny) nezpochybnitelný, neboť po jeho schválení zastupitelstvem ovlivňuje veškeré další dílčí kroky související s pořízením územního plánu.

Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), tedy předpokládá určitý postup projednávání výstupů jednotlivých fází územního plánování a v případě uplatnění nových požadavků v pokročilejších fázích by již nebylo možno zákonem daný postup řádně absolvovat (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 12. 2012, č. j. 8 Ao 9/2011-64). Důležitou roli zde hraje mj. naplnění transparentnosti celého procesu územního plánování a též zachování možnosti včasného uplatnění stanovisek (v nejširším smyslu tohoto slova) orgánu nadřízeného pořizovateli, dotčených orgánů i veřejnosti v rámci konkrétní fáze pořizování územního plánu.⁴

Právní předpisy přitom výslovně neupravují otázku, **zda a případně jak je možné se vrátit k předchozí fázi územního plánování, je-li v průběhu zjištěno, že je třeba zapracovat nové požadavky, s nimiž zadání nepočítá a bez nichž je dáno riziko rozporu se zákonnou úpravou.** Ústav územního rozvoje, coby organizační složka státu poskytující odborné zázemí též v oblasti územního plánování, se přitom vyjádřil k možnosti projednání dalších požadavků, které byly k obsahu územního plánu vneseny po schválení pokynů pro zpracování návrhu územního plánu (tj. v návaznosti na projednání koncep-

⁴ Potěšil, L. a kol.: *Stavební zákon – online komentář*. 4 aktualizace. Praha: C. H. Beck, 4/2015. Komentář k ustanovení § 47 stavebního zákona.

tu). Konkrétně uvedl, že **jsou-li další požadavky v rozporu se zadáním, musí být projednána a schválena změna zadání**. Mění-li pak požadavky závažným způsobem koncepci projednaného konceptu územního plánu, doporučoval Ústav územního rozvoje **zastavit pořizování takového územního plánu, projednat a schválit nové zadání a postupovat dále dle stavebního zákona**.⁵

Ačkoli se předmětné vyjádření Ústavu územního rozvoje vztahovalo k situaci navazující na schválení pokynů pro zpracování návrhu územního plánu, je zřejmé, že návrat na samý počátek procesu územního plánování je dle názoru této instituce možný a v některých případech též nutný. Platí-li přitom zde uvedené pro situaci, kdy již byly pokyny schváleny, tím spíše lze takový postup (návrat k zadání územního plánu) využít v časnější fázi, kdy pokyny pro zpracování návrhu územního plánu zastupitelstvem schváleny ještě nebyly, přičemž by těmito pokyny mělo dojít k zásadní proměně podoby původního zadání.

Obdobný náhled na možnost úpravy zadání územního plánu lze dovodit též z již odkazovaných rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, byť i v nich lze nalézt odkaz na chybějící právní úpravu obdobnou režimu opakování veřejného projednání návrhu územního plánu (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 11. 2010, č. j. 1 Ao 5/2010-169). Primárním je v této rovině požadavek na souslednost jednotlivých fází územního plánování a možnost všech zainteresovaných orgánů veřejné správy i dalších subjektů připojit svá vyjádření v případě provádění podstatných změn. Daný požadavek však zřetelně nenabývá takové podoby, kdy by potřeba významně upravit obsah jednotlivých výstupů byla spojena s nutností vždy ukončit probíhající proces a zahájit znovu od samého počátku proces zcela nový.

Také komentářová literatura⁶ k problematice návratu do předchozí fáze dospívá k uvedeným závěrům, když uvádí, že: *„Pokud by se tedy v následných fázích předmět regulace podstatným způsobem změnil tak, že by již obsah zadání neodpovídal podstatě regulace obsažené v návrhu územního plánu nebo jeho změny, bylo by nutné se vrátit do této fáze.“*

Opakování určité fáze územního plánování je tedy zřetelně možné, avšak nese s sebou významnou časovou, administrativní a finanční zátěž. Takový krok by měl být tedy činěn toliko v odůvodněných případech, kdy dosavadní výstupy jednotlivých, již absolvovaných fází územního plánování neposkytují nezbytný základ pro fáze navazující. Zejména tak půjde o situace, kdy s ohledem na plynutí času vznikají nové požadavky reagující typicky na změny (skutkových či právních) okolností rozhodných pro proces územního plánování. V dikci vyjádření Ústavu územního rozvoje je návrat důvodný tam, kde by vznikl rozpor mezi zadáním a novými požadavky či kde tyto nové požadavky vstupují závažným způsobem do koncepce připravované územně plánovací dokumentace.

Na základě dosud uvedeného je tak zřejmé, že **obecně nelze pokračovat v dalších fázích územního plánování v situaci, kdy by jejich výstup zřetelně vybočoval z mezí plynoucích z fází předchozích, zejména pak z obsahu zadání územního plánu**. Zároveň platí, že **je možné (a v určitých případech též nutné) se navrátit k předchozím fázím územního plánování a upravit primárně již obsah zadání, a to byť právní úprava neobsahuje výslovnou regulaci tohoto postupu**.

⁵ Viz odpověď na dotaz č. 3, dostupné z: <http://www.uur.cz/1000-otazek/?action=heslo&id=156&IDtema=22>.

⁶ Potěšil, L. a kol.: *Stavební zákon – online komentář*. 4 aktualizace. Praha: C. H. Beck, 4/2015. Komentář k ustanovení § 47 stavebního zákona.

b) K dalšímu kroku v podmínkách nového územního plánu města Brna

Převědeme-li dosavadní obecnější úvahy na případ nového územního plánu města Brna, pak prvou otázkou k zodpovězení je, zda lze za současné situace přímo navázat na aktuálně zpracovaný koncept územního plánu a učinit dle právní úpravy následující krok k vydání územního plánu. Tímto krokem je ve smyslu čl. II odst. 6 zákona č. 350/2012 Sb., kterým se mění zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, a některé související zákony (dále jen „*velká novela*“), **schválení pokynů pro zpracování návrhu územního plánu**, neb ke dni nabytí účinnosti velké novely (tj. k 1. lednu 2013) již bylo zahájeno projednání konceptu územního plánu, resp. zákonem předpokládané projednání již v případě konceptu nového územního plánu města Brna proběhlo. Schválení pokynů přitom mělo proběhnout v režimu stavebního zákona ve znění před nabytím účinnosti velké novely.⁷

Před nabytím účinnosti velké novely přitom dle § 49 odst. 1 stavebního zákona platilo, že *na základě výsledku projednání konceptu územního plánu zpracuje pořizovatel ve spolupráci s určeným zastupitelem návrh pokynů pro zpracování návrhu územního plánu, včetně návrhu rozhodnutí o výběru výsledné varianty řešení.*

Ohledně dalšího rozhodování lze v kontextu uvedené právní úpravy identifikovat základní překážku v nemožnosti vybrat jednu konkrétní – výslednou – variantu řešení, která byla rozpracována v rámci přípravy konceptu nového územního plánu města Brna. Jak již uvedeno v části I. tohoto odborného právního stanoviska, žádná z variant řešení totiž nepočítá s tím, že by na území města Brna byly stejně jako v zásadách územního rozvoje vymezeny významné územní rezervy pro dopravní koridory D 43 a souvisejících pozemních komunikací.

Namísto finálního řešení ve věci výběru varianty konceptu a určení jednotlivých ploch a koridorů – které mělo vzejít z konceptu nového územního plánu zpracovaného na základě předchozího zadání – by tak pokyny pro zpracování návrhu územního plánu v odpovídajícím rozsahu musely nutně směřovat k vymezení územních rezerv. V ploše či koridoru územní rezervy jsou přitom dle ustanovení § 36 odst. 1 věty čtvrté stavebního zákona zakázány změny v území⁸, které by mohly stanovené využití (tj. zde umístění dopravní infrastruktury) podstatně ztížit nebo znemožnit. **Vymezení územní rezervy tedy nevyklučuje veškeré využití území, ale bezesporu je významně omezuje. Jedná se tak o podstatný rozdíl oproti plnohodnotnému určení ploch a koridorů pro konkrétní využití.**

Za předpokladu (který nebyl předmětem samostatného posouzení v rámci tohoto stanoviska), že koncept nového územního plánu a v rámci něj zpracované varianty řešení odpovídají zadání nového územního plánu, pak aktuálně vyvstávající požadavek na převedení dotčených ploch a koridorů ve významném rozsahu do územní rezervy ukazuje na nezbytnost úprav v zadání územního plánu. Pod-

⁷ Ani Poslaneckou sněmovnou Parlamentu ČR projednávaná novela stavebního zákona (sněmovní tisk č. 927, volební období 2013-2017) aktuálně se změnami v této oblasti nepočítá.

⁸ Dle § 2 odst. 1 písm. a) stavebního zákona se změnou v území rozumí změna jeho využití nebo prostorového uspořádání, včetně umístování staveb a jejich změn.

mínky využití území, pro které je územně plánovací dokumentací vymezena územní rezerva a pro které nikoli, se totiž z povahy věci podstatným způsobem odlišují.

V kontextu shora zmiňované rozhodovací praxe Nejvyššího správního soudu, kladoucí důraz na návaznost jednotlivých fází územního plánování, lze pak vyslovit názor, že dopady vymezení územních rezerv (též) na úrovni územního plánu je namístež posoudit již v rámci zpracovávání a projednávání zadání územního plánu, resp. již v této fázi je namístež umožnit dotčeným orgánům i veřejnosti připojit odpovídající stanovisko. Možnost bezprostředního – „nepřerušovaného“ – pokračování (v podobě schválení pokynů pro zpracování návrhu územního plánu) tedy v tomto smyslu nelze dle názoru zhotovitele obhájit s poukazem na dynamičnost procesu územního plánování, kterou v jiných svých rozhodnutích Nejvyšší správní soud též vyzdvihuje.

Dalším signálem, že by v rámci pokynů pro zpracování návrhu nového územního plánu města Brna mělo dojít k významné úpravě požadavků oproti původnímu zadání i vlastnímu konceptu, je objednatel avizovaná potřeba zpracovat již existující či v nejbližší době přijímané koncepční i územně plánovací dokumenty. Změny v podkladových dokumentech a také v nadřazené územně plánovací dokumentaci pak navozují situaci, kdy by pokyny pro zpracování návrhu územního plánu sice navazovaly na koncept územního plánu (původně shromážděné podklady) vycházející ze zadání, avšak z hlediska věcného by zároveň muselo dojít k podstatným úpravám.

Jestliže by pokyny nereagovaly na aktuální situaci (změnu právních i věcných okolností), resp. aktuálně identifikované problémy územního rozvoje, bylo by jen obtížně možné naplnit požadavky na koncepčnost, funkčnost a relativní stabilitu územně plánovací dokumentace, kteréžto plynou již ze zákonem vymezených úkolů a cílů územního plánování (§ 18 a § 19 stavebního zákona). I ohledem na plynutí času, kdy zadání územního plánu bylo finálně (po změně) schváleno v roce 2007 a koncept územního plánu byl projednán v roce 2011, lze považovat kontinuitu procesu územního plánování za narušenou, což též slouží jako argument pro nemožnost přímo navázat na koncept schválením pokynů pro zpracování návrhu územního plánu, resp. jako argument pro návrat k předchozí fázi územního plánování.

Právě uvedené je třeba zařadit též do kontextu ustanovení § 49 odst. 2 stavebního zákona, ve znění před nabytím účinnosti velké novely (které je v podmínkách pokračování v dosavadním procesu přijímání nového územního plánu města Brna rozhodující), dle něhož platí, že *k návrhu pokynů pro zpracování návrhu územního plánu pořizovatel připojí odůvodnění, které obsahuje zejména a) vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území, b) vyhodnocení souladů se stanovisky dotčených orgánů, stanoviskem krajského úřadu, popřípadě s výsledky řešení rozporů, politikou územního rozvoje a územně plánovací dokumentací vydanou krajem, c) zdůvodnění výběru varianty řešení s přihlédnutím k vyhodnocení vlivů variant na udržitelný rozvoj území a d) vyhodnocení, jak byly zohledněny námítky a připomínky.*

V případě zřetelné změny pokynů pro zpracování návrhu územního plánu oproti obsahu konceptu vzniká **riziko již jen ohledně ne/aktuálnosti vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území**. Za podstatnější však zhotovitel považuje, že stanoviska dotčených orgánů i krajského úřadu (s nimiž mají být pokyny v souladu) a námítky a připomínky veřejnosti (u nichž je třeba uvést, jak byly zohledněny) se vztahovaly k původnímu konceptu – jednotlivým variantám řešení. Při omezené návaznosti konceptu a pokynů by tak byla vyhodnocována podkladová vyjádření (stanoviska, námítky či připomínky), která již ve značném rozsahu mohou po provedených změnách postrádat relevanci; resp. která směřovala

k podobě územně plánovací dokumentace (ve fázi konceptu), u níž by následně došlo k podstatným věcným úpravám (ve fázi pokynů, resp. přípravy návrhu územního plánu).

S tím, že by stanoviska, námitky či připomínky byly uplatňovány k návrhu pokynů pro zpracování návrhu územního plánu, nepočítal ani stavební zákon ve znění před velkou novelou. V případě, kdy by měla být v aktuální situaci obstarána nová vyjádření orgánů veřejné správy i veřejnosti, je zde zřejmé riziko chybějící výslovné zákonné opory. S možností návratu k projednávání konceptu územního plánu, v rámci něhož stavební zákon ve znění před velkou novelou předpokládal uplatňování stanovisek i námitek a připomínek, přitom přechodná ustanovení velké novely nepočítají a aktuální stavební zákon již koncept územního plánu (**na rozdíl od zadání územního plánu**) nereguluje vůbec.

Lze uvažovat též tím způsobem, že i v rámci projednávání návrhu územního plánu a řízení o něm (§ 50 až § 53 stavebního zákona) je dán prostor pro uplatňování stanovisek dotčených orgánů či nadřízeného krajského úřadu a dále připomínek a námitek. Neboli argumentovat tím, že obsahovou změnou pokynů sice dosavadní stanoviska, připomínky a námitky ke konceptu mohou (částečně) pozbýt na relevanci, avšak příslušné orgány veřejné správy i veřejnost budou mít znovu příležitost uplatnit svá vyjádření v dalším průběhu pořizování nového územního plánu.

Tento přesun možnosti vyjádřit se k dokumentům, které již svým obsahem a z něj plynoucím požadavkům zásadně odpovídají výslednému územnímu plánu, až do dalších fází územního plánování je nicméně rizikový. Ačkoli dynamická povaha procesu územního plánování a možnost chránit veřejné zájmy i práva jednotlivých subjektů v dalších fázích územního plánování by mohla svědčit pro opačný závěr, kloní se zhotovitel k názoru, že takový přesun není přípustný tam, kde dochází k podstatné proměně obsahu projednávané územně plánovací dokumentace, k níž je třeba právě v zákonem předpokládané fázi znát postoje všech zainteresovaných.

V již zmiňovaném rozsudku ze dne 30. 4. 2015, č. j. 1 As 241/2014-100, takto Nejvyšší správní soud sice připustil možnost změny (spočívající v doplnění dalších 2 pozemků do plochy veřejné zeleně, ač zadání s těmito pozemky pro veřejnou zeleň nepočítalo) až v rámci zpracování návrhu změny územního plánu, avšak pro daný konkrétní případ zdůraznil, že [zvýraznění vyznačeno zhotovitelem]: „**Namítaný obsahový nesoulad byl zpracovatelem návrhu řádně zdůvodněn, jeho rozsah nevyžadoval žádné další mechanismy projednávání či schvalování. Návrh změny územního plánu byl předmětem veřejného projednání již ve své takto pozměněné podobě, na což stěžovatelé posléze reagovali námitkami, které byly odpůrkyní zákonným způsobem vypořádány.**“

Je tedy zřejmé, že v případě řešeném Nejvyšším správním soudem se jednalo o relativně nevýznamnou změnu v rámci procesu pořizování změny územního plánu. V podmínkách projednávání nového územního plánu města Brna se však dle zadání tohoto stanoviska předpokládají změny obsahových požadavků významnějšího charakteru, než je zahrnutí několika málo pozemků pod odlišný způsob využití. Jejich opakované projednání v příslušné fázi pořizování územního plánu tak lze rozhodně doporučit.

S ohledem na vše dosud uvedené zhotovitel dospívá k závěru, že **přímé zapracování všech aktuálních požadavků do pokynů pro zpracování návrhu nového územního plánu města Brna a následné schválení těchto pokynů (a to bez návratu k zadání územního plánu) je z hlediska naplnění všech pravidel procesu územního plánování, jak plynou ze zákonné úpravy a judikatury, značně problematickým – ne-li přímo nepřipustným – postupem a nelze tak doporučit jeho realizaci.**

III.

K dalšímu postupu v situaci, kdy není možno schválit pokyny pro zpracování návrhu nového územního plánu

Se závěrem učiněným v předchozí části tohoto stanoviska je spojena nutnost určit navazující postup. Ten spočívá při vypuštění konceptu územního plánu z právní úpravy (a nezakotvení odpovídajících přechodných ustanovení do velké novely) v návratu k zadání nového územního plánu města Brna. V úvahu přitom přicházejí následující dvě možnosti:

- **Prvá spočívá ve změně/dopracování zadání územního plánu v rámci stále probíhajícího procesu pořizování územního plánu.**
- **Druhá pak spočívá v ukončení probíhajícího procesu na základě rozhodnutí Zastupitelstva města Brna a v zahájení nového procesu přijímání územního plánu, v rámci něhož by bylo zpracováno též nové zadání.**

S ohledem na zřetelnou časovou náročnost realizace obou možností lze přitom v kontextu zadání tohoto odborného právního stanoviska doporučit, aby již zadané změny stávajícího územního plánu byly dokončeny (relativně) samostatně, resp. nezávisle na procesu pořizování nového územního plánu. Primární roli pak hraje především úvaha o potřebnosti vydání těchto změn, kterážto spadá především do sféry mimoprávní.

V případě první možnosti platí, že na změněné zadání by již nenavazovalo zpracování konceptu územního plánu, neb – jak výše uvedeno – aktuální právní úprava již s touto fází procesu pořizování územního plánu nepočítá. Ani z přechodných ustanovení velké novely stavebního zákona přitom nelze dovodit opak. V tomto smyslu by tedy nevznikl mezi uvedenými možnostmi významný rozdíl.

Nutno je však řešit způsob, jakým pracovat se stanovisky dotčených orgánů či krajského úřadu a námitkami a připomínkami, které byly uplatněny v rámci dosavadního projednávání konceptu územního plánu a které by jinak byly předmětem vypořádání v rámci odůvodnění k návrhu pokynů pro zpracování návrhu územního plánu (viz výše).

Dle názoru zhotovitele tohoto odborného právního stanoviska nelze *a priori* všechna tato vyjádření ponechat zcela stranou, neb byla předložena do stále probíhajícího procesu územního plánování a dosud se jim nedostalo vypořádání. V případě původních stanovisek dotčených orgánů a nadřízeného krajského úřadu lze dovodit, že ta budou nahrazena novými stanovisky k návrhu zadání územního plánu (§ 47 odst. 2 a 3 stavebního zákona). Orgány veřejné správy (též) tato stanoviska uplatňují z úřední povinnosti, přičemž je jejich úkolem chránit veřejné zájmy v rozsahu jim svěřené působnosti. Zároveň platí, že návrh zadání územního plánu (také v případě změny zadání) se dotčeným orgánům i krajskému úřadu zasílá jednotlivě, nikoli „jen“ veřejnou vyhláškou (§ 47 odst. 2 stavebního zákona), a že tak v případě střetu s jimi chráněným veřejným zájmem musí své stanovisko předložit.

Naproti tomu veřejnost má právo, nikoli povinnost, uplatňovat v jednotlivých fázích procesu územního plánování (po doručení prostřednictvím veřejné vyhlášky) své připomínky a námítky. Pak nelze ani

dovodit, že aktuální rezignace na připomínkování (stavební zákon ve znění před velkou novelou ani po ní nepředpokládá, že by k zadání územního plánu byly uplatňovány námítky) znamená, že dříve řádně podaná vyjádření již neodpovídají vůli jejich podatele a že tak není nutné se jimi zabývat.

Vypořádání původně ke konceptu nového územního plánu města Brna vznesených námitek či připomínek může mít s ohledem na průběh celého procesu fakticky i tu podobu, že bude učiněn závěr o jejich irelevantnosti, a to s ohledem na věcné změny v zadání. Vedle faktické stránky věci je nicméně nutné řešit i tu procesní, neboli to, v jaké fázi a v jakém rozsahu je nutné jednotlivá vyjádření vypořádat.

Zde je třeba vzít v úvahu tyto okolnosti:

1. Stavební zákon nepředpokládá v případě zadání územního plánu s podáváním námitek; každý může uplatnit toliko připomínky. Tyto připomínky se pak mohou projevit v požadavcích na zpracování návrhu územního plánu (srov. přílohu č. 6 *in fine* vyhlášky Ministerstva pro místní rozvoj č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a způsobu evidence územně plánovací činnosti, ve znění pozdějších předpisů), ale jinak se s nimi specificky nenakládá.
2. Ustanovení § 48 stavebního zákona, ve znění před velkou novelou, sice umožňovalo ke konceptu podat připomínky i námítky, ale ty se promítly pouze do odůvodnění návrhu pokynů pro zpracování návrhu územního plánu v tom rozsahu, že pořizovatel vyhodnotil, jak byly námítky a připomínky zohledněny. Ani o námitkách tak nebylo specificky/samostatně rozhodováno.
3. Proti návrhu územního plánu lze podat námítky (§ 52 odst. 2 stavebního zákona) a jinak lze k němu uplatnit připomínky (§ 52 odst. 3 stavebního zákona). O námitkách je pak v rámci opatření obecné povahy (jeho odůvodnění) samostatně rozhodnuto a připomínky jsou vyhodnoceny (§ 53 odst. 1 stavebního zákona a § 172 odst. 5 a 6 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů).

Za tohoto stavu právní úpravy se zhotovitel kloní k závěru, že původně ke konceptu uplatněné a stále relevantní námítky a připomínky je namíste řádně zohlednit v rámci změny zadání územního plánu, resp. v rámci požadavků na obsah návrhu územního plánu. O námitkách tak není nutné samostatně rozhodovat (to ostatně u námitek ke konceptu nepředpokládal ani stavební zákon ve znění před velkou novelou) a lze s nimi naložit jako s ostatními připomínkami. V zásadě by se jim tedy mělo dostat stejného vyhodnocení jako v případě, kdy by bylo v návaznosti na projednání konceptu vyhotoveno odůvodnění k návrhu pokynů pro zpracování návrhu územního plánu.

Dosud uvedené svědčí o tom, že **prvá možnost – návrat k zadání v rámci stále probíhajícího procesu pořizování nového územního plánu – je realizovatelná, ale nese s sebou i riziko pochybení, které bude souviset primárně s předchozím průběhem celého procesu.** Časový odstup od uplatnění námitek a připomínek zde nemůže hrát sám o sobě roli. K tomu lze citovat též z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 1. 2010, č. j. 9 Ao 4/2009-111, kde se uvádí: „Povinnost dodržet veškeré zákonné požadavky při procesu přijímání, schvalování a vydávání změny územního plánu nemůže být dotčena s odkazem na plynutí času a změny právních předpisů. Je zřejmé, že mezi délkou doby řízení o změně územního plánu a pravděpodobností vzniku právních i skutkových komplikací, je vztah přímé úměry.“

Riziko určitého přenosu chyb z dosavadního průběhu lze eliminovat postupem předpokládaným druhou shora popsanou možností, a tedy tím, že se probíhající pořizování nového územního plánu zcela uzavře, že bude zahájeno pořizování znovu od počátku a že tak bude zpracováno též nové zadání. Byť se může zdát tento přístup jako formální, je jednoznačný předěl – reprezentovaný rozhodnutím zastupitelstva, coby vrcholného orgánu obce v oblasti samostatné působnosti – mezi původním a novým procesem rozhodujícím signálem, že územní samosprávný celek ukončil dosavadní postup prací na novém územním plánu a že je tak namíste brát se za svá práva zákonem stanoveným způsobem v rámci nově zahájeného pořizování územního plánu.

Pokud má dojít ke změně zadání nového územního plánu, považuje zhotovitel s ohledem na vše dosud uvedené za vhodnější a méně rizikovou možnost ukončení dosud probíhajícího procesu pořizování nového územního plánu a opětovné zahájení tohoto procesu od samého počátku.

IV.

K dalšímu postupu při neznalosti finálního trasování D 43 a souvisejících pozemních komunikací

a) K možnosti dosažení věcného cíle objednatele

Vedle procesních otázek je podstatné též věcné řešení problému spojeného s vymezením (jen) územních rezerv pro různé varianty trasování D 43 a souvisejících pozemních komunikací v zásadách územního rozvoje Jihomoravského kraje. Výběr finální varianty v zásadách územního rozvoje přitom měl spoluurčit následný výběr varianty konceptu nového územního plánu města Brna. Varianty konceptu ale nepočítají se souvisejícími územními rezervami, což je jedním z důležitých signálů pro potřebu úpravy požadavků na nový územní plán již v jeho zadání, nikoli „až“ v pokynech pro zpracování návrhu územního plánu.

Tento problém věcné povahy se přesouvá též do roviny časových rizik pro případ, že nedojde k novelizaci ustanovení § 188 stavebního zákona, dle něhož platí, že: „Územně plánovací dokumentaci sídelního útvaru nebo zóny, územní plán obce a regulační plán schválené před 1. lednem 2007 lze do 31. prosince 2020 podle tohoto zákona upravit, v rozsahu provedené úpravy projednat a vydat, jinak pozbývají platnosti.“ Dle aktuální právní úpravy je stanoven (pod sankcí „pozbytí platnosti“ dosavadního územního plánu) pro vydání nového územního plánu či pro úpravy, projednání a opětovné vydání stávajícího územního plánu (kterýžto postup je dle zadání tohoto odborného právního stanoviska nepravděpodobný) termín konec roku 2020.

Aby bylo možné v novém územním plánu města Brna finálně rozhodnout o podobě území (nevymezovat jen územní rezervy), je nutné znát výsledné rozhodnutí o trasování dopravní infrastruktury na úrovni zásad územního rozvoje. Takové rozhodnutí – tj. převedení územní rezervy do koridoru umožňujícího stanovené využití – je nezbytně spojeno s vydáním aktualizace krajské územně plánovací dokumentace (§ 36 odst. 1 stavebního zákona).

Již jen v kontextu zadání tohoto stanoviska je zřejmé, že **časová náročnost jednotlivých kroků, které je nutno v rámci aktualizace zásad územního rozvoje a zároveň přípravy nového územního plánu učinit, posouvá nalezení finálního řešení pro území města Brna ve všech případech do období po 1. 1. 2021.**

b) K možnosti dosažení časového cíle objednatele

Potenciální a na řadu předpokladů navázanou možností, jak termín konec roku 2020 dodržet, je přípravu nového územního plánu nevázat na rozhodnutí o finálním trasování předmětné dopravní infrastruktury na úrovni kraje. To by nicméně z hlediska alespoň částečné – byť nikoli značné – časové úspory a s ohledem na „mezitímní“ povahu výstupu takového procesu (viz dále) spíše svědčilo pro možnost vrátit se k původnímu zadání nového územního plánu a upravit jej, a to při zohlednění výše popisovaného rizika procesního pochybení.

O včasnosti lze přitom – s odkazem na harmonogram předestřený objednatelem v zadání tohoto odborného právního stanoviska (na str. 5) – uvažovat za předpokladu, že veškeré úkony spjaté se změnou zadání územního plánu (viz zejména ustanovení § 47 stavebního zákona) bude možné v podmínkách města Brna zabezpečit tak, aby v prosinci 2017 bylo změněné zadání schváleno zastupitelstvem města. Právě na prosinec 2017 totiž objednatel avizuje možný termín schválení pokynů pro zpracování návrhu územního plánu. V popisovaném případě by tak nebyly schvalovány pokyny, ale zadání územního plánu, na které by – stejně jako na pokyny – navazovalo zpracovávání a projednávání návrhu územního plánu.

Lze nicméně očekávat spíše vyšší časovou náročnost přípravy změny zadání (oproti přípravě pokynů), a to s ohledem na oprávnění veřejnosti uplatnit připomínky, které je pak třeba vypořádat a případně zohlednit ve vlastním zadání. Tento procesní krok by tedy mohl vše oproti harmonogramu objednatele pozdržet. Další okolnosti ovlivňující včasnost vydání územního plánu jsou navíc spojeny s možnými procesními překážkami, které objednatel také popsal v zadání tohoto odborného právního stanoviska a které nelze předem eliminovat.

Celkově tedy platí, že v kontextu harmonogramu předestřeného objednatelem včasné vydání nového územního plánu i při návratu k zadání potenciálně možné je, avšak garanci poskytnout nelze, neb vše závisí též na okolnostech, které ani objednatel – resp. jeho jednotlivé orgány, byť by jim předepsané úkony jinak činily bez jakéhokoli prodlení – není dle právní úpravy schopen autoritativně ovlivnit.

Územní plán, který by byl připravován bez znalosti finálního trasování D 43 a souvisejících pozemních komunikací, by nicméně musel v mezích územních rezerv pro určené koridory zakázat jakékoli změny v území, které by mohly stanovené využití podstatně ztížit nebo znemožnit (§ 36 odst. 1 stavebního zákona). Obdobný přístup by pak bylo nutné zvolit též pro plochy navazující na trasování dané dopravní infrastruktury. Na nezanedbatelné části území města Brna by tak došlo k omezení stavební činnosti či obecně územního rozvoje.

U takto připraveného územního plánu by bylo jen stěží možné hovořit o koncepčnosti a navíc by u něj byly *a priori* předpokládány velmi rozsáhlé změny. Tento přístup by sice potenciálně mohl vést k včasnému vydání nového územního plánu, ale z hlediska požadavků na relativní stabilitu územního

plánu a z hlediska cílů a úkolů územního plánování (§ 18 a § 19 stavebního zákona)⁹ by taková územně plánovací dokumentace nemohla obstát.

Také u následně popsaného postupu platí, že je-li územní rezerva stanovena zásadami územního rozvoje pro různé varianty trasování dopravní infrastruktury, pak nemůže být rozhodnuto o výsledné variantě na úrovni územního plánu. Zákazy, které plynou z vymezení územních rezerv v zásadách územního rozvoje, jsou s ohledem na zákonnou úpravu zároveň nezpochybnitelné a nelze je v územním plánu opomíjet.

Právě uvedená východiska však při aktuálním znění právní úpravy nevylučují postup, v rámci něhož by obec při rozhodování o podobě územního plánu učinila v samostatné působnosti (!) úvahu, která z variant bude na základě shromážděných podkladů pravděpodobněji vybrána, čemuž by i přizpůsobila podobu svého územního plánu. **Neboli, v rámci „vybrané“ varianty by bylo v územním plánu počítáno s územní rezervou přímo pro koridor předmětné dopravní infrastruktury a zbývající varianta by byla respektována z hlediska zákazu změn v území, nicméně jinak by s daným územím bylo počítáno pro jiné využití (s podmínkou přijetí zásad územního rozvoje).** Tím by sice nebylo též dosaženo finálního řešení a existovalo by tu riziko určení varianty odlišné od té, z níž – jako nejpravděpodobnější – vycházel územní plán, avšak částečný posun oproti prostému převzetí územní rezervy ze zásad územního rozvoje do územního plánu by přeci jenom nastal.

V souhrnu uvedeno, **přijmout nový územní plán bez aktualizace zásad územního rozvoje, která určí finální variantu trasování D 43 a souvisejících komunikací, je sice – a to potenciálně i v termínu do 31. 12. 2020 – možné, avšak s takovým postupem jsou spojeny jednoznačné výhody ohledně jeho koncepčnosti a ohledně naplnění úkolů a cílů územního plánování. Naproti tomu vyčkávání na aktualizaci zásad územního rozvoje s sebou nese v podstatě jednoznačné riziko, že při stávajícím znění právní úpravy pozbuje dosavadní Územní plán města Brna platnosti. Naplnění obou cílů objednatelů předestřených v zadání tohoto odborného právního stanoviska je tak podmíněno změnou právní úpravy a prodloužením lhůty pro pořízení nového územního plánu za termín 31. 12. 2020.**

V. Závěry

1. HLAVNÍ ZÁVĚR

Zhotovitel uzavírá, že zejména z (výše popisovaného) důvodu eliminace znatelného rizika procesního pochybení považuje za vhodnější tu variantu (ten scénář) dalšího postupu, která bude spočívat v ukončení stávajícího, již v roce 2002 zahájeného, procesu pořizování nového územ-

⁹ V rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 1. 2011, č. j. 1 Ao 2/2010-185, se přitom uvádí, že: „Cíle územního plánování je třeba považovat za základní principy celé právní úpravy územního plánování, které mají podobu obecných i konkrétních požadavků na vytváření územně plánovací dokumentace. Jejich porušení může znamenat zásadní ohrožení veřejných zájmů, jejichž ochranu prezentují.“

ního plánu města Brna a zahájení zcela nového procesu přípravy územně plánovací dokumentace města.

Tento závěr stojí na tom, že dojde ke změně právní úpravy (§ 188 odst. 1 stavebního zákona) spočívající v prodloužení lhůty pro pořízení nového územního plánu (či pro přepracování stávajícího územního plánu) za termín 31. 12. 2020, jinak je nutno počítat s rizikem pozbytí platnosti stávajícího územního plánu.

2. ZÁVĚR K OTÁZCE a)

Hlavní závěr bezprostředně souvisí též s tím, že rozsah změn (věcných požadavků), které by měly být součástí pokynů pro zpracování návrhu územního plánu a které by ve smyslu zadání tohoto stanoviska reagovaly zejména na obsah zásad územního rozvoje Jihomoravského kraj (jimi vymezené územní rezervy) a na další koncepční podkladové materiály, významně signalizuje nezbytnost návratu k zadání nového územního plánu tak, aby byla zajištěna odpovídající návaznost jednotlivých fází územního plánování.

3. ZÁVĚR K OTÁZCE b)

Při návratu k zadání nového územního plánu již není namístě rozhodovat o výběru varianty konceptu. Neznalost finálního trasování D 43 a souvisejících pozemních komunikací v zásadách územního rozvoje předem nevylučuje možnost přijetí nového územního plánu, přičemž při naplnění výše uvedených – a to nikoli banálních a samotným objednatelům vždy plně ovlivnitelných – předpokladů lze potenciálně uvažovat i o dodržení termínu 31. 12. 2020. Tento postup však zásadním způsobem omezuje naplnění požadavků na koncepci a relativní stabilitu územně plánovací dokumentace a také naplnění cílů a úkolů územního plánování.

V perspektivě cílů objednatele popsaných v zadání tohoto stanoviska sice je možno potenciálně dosáhnout cíle časového, nikoli již cíle věcného. Dosažení obou cílů zároveň je s ohledem na nezbytnou aktualizaci zásad územního rozvoje podmíněno posunem lhůty stanovené v ustanovení § 188 stavebního zákona.

* * * * *

Doložka: Závěrem zdůrazňujeme, že podané odborné právní stanovisko vychází z našich odborných znalostí a z našeho právního přesvědčení, nejde však nikterak o stanovisko závazné, a to i s ohledem na to, že interpretace předmětných právních norem není vždy jednotná a vývoj judikatury i doktrinárních názorů není ukončen. Rozhodnutí o konkrétní realizaci předmětných právních norem zůstává proto plně v odpovědnosti objednatele a je i otázkou politickou, když respektujeme, že ne vždy a všemi musí být nutně zde vyslovené právní názory sdíleny.

V Pardubicích dne 15. února 2017

za zhotovitele
Stanislav Kadečka

Příloha č. 1

Relevantní právní úprava a použitá judikatura

A) Citace relevantní právní úpravy

Dle ustanovení § 18 odst. 1 stavebního zákona platí, že: „Cílem územního plánování je vytvářet předpoklady pro výstavbu a pro udržitelný rozvoj území, spočívající ve vyváženém vztahu podmínek pro příznivé životní prostředí, pro hospodářský rozvoj a pro soudržnost společenství obyvatel území a který uspokojuje potřeby současné generace, aniž by ohrožoval podmínky života generací budoucích.“

Dle ustanovení § 18 odst. 2 stavebního zákona platí, že: „Územní plánování zajišťuje předpoklady pro udržitelný rozvoj území soustavným a komplexním řešením účelného využití a prostorového uspořádání území s cílem dosažení obecně prospěšného souladu veřejných a soukromých zájmů na rozvoji území. Za tím účelem sleduje společenský a hospodářský potenciál rozvoje.“

Dle ustanovení § 18 odst. 3 stavebního zákona platí, že: „Orgány územního plánování postupem podle tohoto zákona koordinují veřejné i soukromé záměry změn v území, výstavbu a jiné činnosti ovlivňující rozvoj území a konkretizují ochranu veřejných zájmů vyplývajících ze zvláštních právních předpisů.“

Dle ustanovení § 18 odst. 4 stavebního zákona platí, že: „Územní plánování ve veřejném zájmu chrání a rozvíjí přírodní, kulturní a civilizační hodnoty území, včetně urbanistického, architektonického a archeologického dědictví. Přitom chrání krajinu jako podstatnou složku prostředí života obyvatel a základ jejich totožnosti. S ohledem na to určuje podmínky pro hospodárné využívání zastavěného území a zajišťuje ochranu nezastavěného území a nezastavitelných pozemků. Zastavitelné plochy se vymezují s ohledem na potenciál rozvoje území a míru využití zastavěného území.“

Dle ustanovení § 19 odst. 1 stavebního zákona platí, že: „Úkolem územního plánování je zejména

- a) zjišťovat a posuzovat stav území, jeho přírodní, kulturní a civilizační hodnoty,
- b) stanovovat koncepci rozvoje území, včetně urbanistické koncepce s ohledem na hodnoty a podmínky území,
- c) prověřovat a posuzovat potřebu změn v území, veřejný zájem na jejich provedení, jejich přínosy, problémy, rizika s ohledem například na veřejné zdraví, životní prostředí, geologickou stavbu území, vliv na veřejnou infrastrukturu a na její hospodárné využívání,
- d) stanovovat urbanistické, architektonické a estetické požadavky na využívání a prostorové uspořádání území a na jeho změny, zejména na umístění, uspořádání a řešení staveb,
- e) stanovovat podmínky pro provedení změn v území, zejména pak pro umístění a uspořádání staveb s ohledem na stávající charakter a hodnoty území,
- f) stanovovat pořadí provádění změn v území (etapizaci),
- g) vytvářet v území podmínky pro snižování nebezpečí ekologických a přírodních katastrof a pro odstraňování jejich důsledků, a to přírodě blízkým způsobem,
- h) vytvářet v území podmínky pro odstraňování důsledků náhlých hospodářských změn,
- i) stanovovat podmínky pro obnovu a rozvoj sídelní struktury a pro kvalitní bydlení,
- j) prověřovat a vytvářet v území podmínky pro hospodárné vynakládání prostředků z veřejných rozpočtů na změny v území,

- k) vytvářet v území podmínky pro zajištění civilní ochrany,
- l) určovat nutné asanační, rekonstrukční a rekultivační zásahy do území,
- m) vytvářet podmínky pro ochranu území podle zvláštních právních předpisů před negativními vlivy záměrů na území a navrhopvat kompenzační opatření, pokud zvláštní právní předpis nestanoví jinak,
- n) regulovat rozsah ploch pro využívání přírodních zdrojů,
- o) uplatňovat poznatky zejména z oborů architektury, urbanismu, územního plánování a ekologie a památkové péče.“

Dle ustanovení § 36 odst. 1 vět třetí až páté stavebního zákona platí, že: „Zásady územního rozvoje mohou vymezit plochu nebo koridor a stanovit jejich využití, jehož potřebu a plošné nároky je nutno prověřit (dále jen „územní rezerva“). V územní rezervě jsou zakázány změny v území [§ 2 odst. 1 písm. a)], které by mohly stanovené využití podstatně ztížit nebo znemožnit. Změnit územní rezervu na plochu nebo koridor umožňující stanovené využití lze jen na základě aktualizace zásad územního rozvoje.“

Dle ustanovení § 43 odst. 1 stavebního zákona platí, že „Územní plán stanoví základní koncepci rozvoje území obce, ochrany jeho hodnot, jeho plošného a prostorového uspořádání (dále jen "urbanistická koncepce"), uspořádání krajiny a koncepci veřejné infrastruktury; vymezí zastavěné území, plochy a koridory, zejména zastavitelné plochy a plochy vymezené ke změně stávající zástavby, k obnově nebo opětovnému využití znehodnoceného území (dále jen "plocha přestavby"), pro veřejně prospěšné stavby, pro veřejně prospěšná opatření a pro územní rezervy a stanoví podmínky pro využití těchto ploch a koridorů.“

Dle ustanovení § 43 odst. 3 věty první stavebního zákona platí, že: „Územní plán v souvislostech a podrobnostech území obce zpřesňuje a rozvíjí cíle a úkoly územního plánování v souladu se zásadami územního rozvoje kraje a s politikou územního rozvoje.“

Dle ustanovení § 47 odst. 2 stavebního zákona platí, že: „Pořizovatel zašle návrh zadání územního plánu dotčeným orgánům, sousedním obcím, krajskému úřadu. V případě pořizování územního plánu jiným obecním úřadem zašle pořizovatel návrh zadání též obci, pro kterou ho pořizuje. Pořizovatel doručí návrh zadání veřejnou vyhláškou. Do 15 dnů ode dne doručení může každý uplatnit u pořizovatele písemné připomínky. Do 30 dnů od obdržení návrhu zadání mohou dotčené orgány a krajský úřad jako nadřízený orgán uplatnit u pořizovatele vyjádření, ve kterém uvedou požadavky na obsah územního plánu vyplývající z právních předpisů a územně plánovacích podkladů. V téže lhůtě uplatní krajský úřad jako příslušný úřad u pořizovatele stanovisko, sousední obce mohou uplatnit podněty. Nejpozději 7 dní před uplynutím této lhůty doručí příslušný orgán ochrany přírody pořizovateli a příslušnému úřadu stanovisko podle § 45i zákona o ochraně přírody a krajiny. K připomínkám, vyjádřením a podnětům uplatněným po uvedených lhůtách se nepřihlíží.“

Dle ustanovení § 53 odst. 1 věty první stavebního zákona platí, že: „Pořizovatel ve spolupráci s určeným zastupitelem vyhodnotí výsledky projednání, zpracuje s ohledem na veřejné zájmy návrh rozhodnutí o námitkách a návrh vyhodnocení připomínek uplatněných k návrhu územního plánu.“

Dle čl. II odst. 6 zákona č. 350/2012 Sb., kterým se mění zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, a některé související zákony platí, že: „Pokud byl ke dni nabytí účinnosti tohoto zákona pořízen koncept územního plánu a nebylo zahájeno jeho projednání, považuje se tento koncept za návrh územního plánu; v případech, kdy již bylo

zahájeno jeho projednání, dokončí se podle dosavadních právních předpisů včetně schválení pokynů pro zpracování návrhu. O návrhu zpracovaném na základě těchto pokynů se vede řízení o územním plánu, ustanovení § 50 a 51 zákona č. 183/2006 Sb., ve znění účinném ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona, se v tomto případě nepoužijí.“

B) Citace použité judikatury

[nad rámec rozhodnutí citovaných přímo v textu stanoviska]

Z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 10. 2008, č. j. 9 Ao 2/2008-62, se v rozsahu právních vět podává, že: *„Pojmovým znakem opatření obecné povahy je jeho konkrétně (individuálně) vymezený předmět, který musí být jednoznačně a srozumitelně identifikován. Požadavku na konkrétně vymezený předmět opatření obecné povahy nedostojí taková změna územního plánu (§ 55 odst. 2 a § 43 odst. 4 stavebního zákona č. 183/2006 Sb.), jejíž skutečný obsah neodpovídá navrženému zadání a z níž nelze s určitostí seznat, které části dosavadního územního plánu a v jakém rozsahu byly měněny.“* Dále se uvádí, že: *„Je povinností pořizovatele územního plánu nebo jeho změny zpracovat věcný obsah návrhu zadání tak, aby skutečně odpovídal navrhovaným změnám a umožňoval posouzení, zda bude nutné jej posoudit dle zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, a to jako koncepci či záměr.“*

V rámci odůvodnění citovaného rozsudku pak Nejvyšší správní soud uvedl, že *„Ze zadání formulovaného pořizovatelem územního plánu vycházejí dotčené orgány a další osoby při zvážení uplatnění případných připomínek. Dle vymezení zadání změny územního plánu dotčené orgány a krajský úřad (v případě Magistrátu Ministerstvo) zvažují, zda je namíste uplatnit požadavky vyplývající ze zvláštních právních předpisů a požadavek na vyhodnocení vlivů územního plánu (změny) na životní prostředí dle zák. č. 100/2001 Sb. Na základě zadání změny územního plánu může být uloženo zpracování konceptu územního plánu ověřující variantní řešení (§ 47 odst. 2 – 5 stavebního zákona, dříve obdobně § 20 zákona č. 50/1976 Sb.). Význam jednoznačného a srozumitelného zadání změny územního plánu je tedy nezpochybnitelný, neboť po jeho schválení Zastupitelstvem ovlivňuje veškeré další dílčí kroky související s jejím pořízením.“*

V rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 11. 2010, č. j. 1 Ao 5/2010-169, se uvádí: *„Proces pořizování územně plánovací dokumentace je dynamický. Zadání změny územního plánu je pouze východiskem celého procesu, avšak stavební zákon nestanoví, že by výsledek tohoto procesu (tj. schválená změna územního plánu) měl obsahově plně korespondovat s obsahem zadání. Stavební zákon nepřikazuje, aby v případě změny obsahu zadání oproti jeho návrhu byl opakován postup dle § 47 odst. 2 stavebního zákona. Nelze zde hledat paralelu s opakováním veřejného projednání návrhu změny územního plánu, neboť § 53 odst. 2 stavebního zákona obsahuje výslovnou úpravu opakování veřejného projednání návrhu. Ostatně veřejné projednání návrhu změny územního plánu je poslední fází celého procesu, kdy se ještě může veřejnost vyjádřit k jeho obsahu. Návrh zadání změny územního plánu je naproti tomu ranou fází tohoto procesu, kdy ještě nemůže dojít ke zkrácení práva veřejnosti vyjádřit se k obsahu změny územního plánu.“*

Dále pak Nejvyšší správní soud dodává, že: *„Stavební zákon v § 50 odst. 1 požaduje, aby návrh změny územního plánu byl zpracován na základě schváleného zadání změny územního plánu nebo schválených pokynů pro zpracování návrhu změny územního plánu (to v případě, že by byl pořizován kon-*

cept). Použité spojení „na základě“ nelze vnímat jako příkaz, aby návrh změny územního plánu byl identický s obsahem schváleného zadání, nýbrž jako pokyn, aby návrh vycházel ze schváleného zadání. Stavební zákon obsahuje celou řadu procesních nástrojů, které směřují k proměňování obsahu v čase tak, jak proces pořizování změny územního plánu prochází jednotlivými fázemi.“

V rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 12. 2012, č. j. 8 Ao 9/2011-64, se uvádí: „V bodech 1-4 stanoviska odpůrce jde pouze o písemné podání připomínek, které se shodují s předmětem společného jednání. V této části tedy podání lze akceptovat, neboť nic nebrání tomu, aby se pro upřesnění požadavky jednotlivých účastníků společného jednání podaly rovněž písemně. V bodech 5-7 stanoviska se jedná o nové návrhy, které podle záznamu nebyly řešeny na společném jednání. Ty proto podání obsahovat nemělo. Tímto způsobem by mohlo docházet k obcházení postupu, který stanoví stavební zákon. K novým požadavkům se nemohly vyjádřit dotčené orgány či sousední obce ve fázích zadání změny územního plánu ani na společném projednání.“ Dále pak Nejvyšší správní soud uzavřel, že: „V důsledku postupu odpůrce a pořizovatele byl zahrnut do změn územního plánu návrh ochranných pásem, jež nebyly projednávány v předchozích fázích přijímání změn, což zatížilo napadené opatření obecné povahy další vadou.“

JUDr., PhDr. Jiří Plos
Na Farkáně I. 11/133
150 00 Praha 5
e-mail: plos.jiri@seznam.cz

ODBORNÉ POSOUZENÍ

MOŽNOSTÍ POSTUPU PŘI POŘIZOVÁNÍ NOVÉHO ÚZEMNÍHO PLÁNU STATUTÁRNÍHO MĚSTA BRNA [PRAHA 15. 02. 2017]

E-mail: dolezalova.veronika@brno.cz

Objednatel: Statutární město Brno
Magistrát města Brna
Dominikánské nám. 1
601 67 Brno

Zhotovitel: JUDr., PhDr. Jiří Plos

Zadání: Vyhodnotit varianty (scénáře) a navrhnout nejvhodnější postup pořízení nového Územního plánu města Brna z hlediska co nejvyšší právní jistoty, stability a rychlosti pořízení

Zohlednit přitom problematiku státní správy (pořizovatele územního plánu) zahrnutou v popsání scénářích a reagovat na problematické otázky v kapitole III. A

[I] Podklady

1. Územní plán statutárního města Brna z roku 1994 ve znění z července 2016
2. Strategie pro Brno - aktuální znění 2016; Strategie pro Brno - profil (2016)
3. Koncept nového územního plánu (3 varianty) - 2010
4. Zadání územního plánu města Brna - úplné znění z června 2007
5. Zadání změn územního plánu města Brna celoměstského významu - soubor změn 41. a 42. z února 2016
6. Zadání změn územního plánu města Brna - soubor změn 43. (2011, 2012) z listopadu 2016
7. Integrovaná strategie rozvoje Brněnské metropolitní oblasti pro uplatnění nástroje integrované územní investice (ITI) - září 2015
8. Vymezení funkčního území Brněnské metropolitní oblasti a Jihlavské sídelní aglomerace (bez vřočení)
9. Vybrané analýzy a soubory dat územně analytických podkladů (soubor sociodemografických analýz a prognózy demografického vývoje)
10. Politika územního rozvoje České republiky - 2008 ve znění 1. aktualizace 2015
11. Zásady územního rozvoje Jihomoravského kraje - září 2016

[II] Řídící právní úprava

1. Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů
2. Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů
3. Statut města Brna - úplné znění z listopadu 2016

57/72

4. Vyhláška MMR č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a způsobu evidence plánovací činnosti, ve znění vyhlášky č. 458/2012 Sb.
5. Vyhláška MMR č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání územím, ve znění pozdějších předpisů
6. Vyhláška č. 268/2009 Sb., o obecných požadavcích na stavby, ve znění pozdějších předpisů
7. Konvolut bezprostředně věcně souvisejících zákonů, zakládajících orgánům veřejné správy postavení dotčených správních orgánů a upravujících podmínky a požadavky na veřejné zdraví, přírodní složky životního prostředí, památkovou péči, dopravní infrastrukturu a technickou infrastrukturu (cca 35 dotčených veřejných zájmů)

[III] Výchozí skutečnost – stručný souhrn

V současnosti platí pro území statutárního města Brna územní plán sídelního útvaru, vydaný v roce 1994 podle zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), podstatněji novelizovaném zákonem č. 262/1992 Sb., avšak před novelou provedenou zákonem č. 82/1998 Sb., která velmi podstatně zasáhla právě proces územního plánování. Stávající platný územní plán města Brna byl opakovaně změněn (změny do roku 2010), avšak rozsáhlý konvolut nových změn a aktualizací (vydán 2014) byl následně zrušen rozsudkem Nejvyššího správního soudu. Tento plán již v řadě ohledů nevyhovuje situaci a vývoji města.

Rozpracován v konceptu, avšak dosud nedokončen je územní plán města Brna, zadaný podle předchozí právní úpravy (dne 11. 04. 2006 – Z4/033) se zapracovanou změnou (pro 3. variantu bez R43 – ze dne 26. 06. 2007 – Z5/007), pořizovaný nadále již podle nové právní úpravy provedené zákonem č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon) – tento zákon byl opakovaně novelizován a z hlediska územního plánování významně zákonem č. 350/2012 Sb. s účinností od 1. 1. 2013.

Zpracovávání konceptu nového územního plánu ve 3 variantách probíhalo v letech 2006 až 2010, projednáván byl v letech 2010 až 2011 a jeho další pořizování bylo fakticky pozastaveno v roce 2013 usnesením zastupitelstva (ZM6/2313 – ze dne 18. 6. 2013), a to ve stadiu částečného vypořádání připomínek ke konceptu a připravených pokynů pro vypracování návrhu, a to, mimo jiné, s přihlédnutím k očekávaným vzbábám na nadřazenou územně plánovací dokumentaci.

proces překlopení nepřichází v úvahu, nejen proto, že názory ministerstva se za dobu trvání tohoto stavebního zákona diametrálně lišily a rozcházely a v tuto chvíli neexistuje žádné alespoň trochu relevantní výkladová opora, ale zejména proto, že město potřebuje promítnout do nového územního plánu skutečnosti, které jsou mimo jakoukoliv pochybnost zásadní změnou oproti stávajícímu plánu

[IV] Posouzení variant postupu

[IV.1] Vstupní úvaha

V současnosti je jakožto podmiňující schválena závazná Politika územního rozvoje České republiky v 1. aktualizaci (2015) a Zásady územního rozvoje Jihomoravského kraje (2016), nicméně dosud nejsou rozhodnuty některé naprosto zásadní podmiňující investice a záměry, a to

- rozhodnutí o variantách modernizace Železničního uzlu (ŽUB) s předpokladem do poloviny roku 2017;
- schválení Vize prostorového rozvoje města Brna s předpokladem do poloviny roku 2017;
- výběr zpracovatele územní studie, která má být podkladem pro Aktualizaci ZÚR JMK (rozhodnutí variant D 43) s předpokladem do poloviny, nanejvýše do konce roku 2017;
- vypracování územní studie, která má být podkladem pro Aktualizaci ZÚR JMK (rozhodnutí variant D 43) s předpokladem do konce roku 2018;
- zpracování a projednání návrhu Aktualizace ZÚR JMK a jeho zveřejnění s předpokladem do konce roku 2020.

Stavební zákon v řadě ustanovení ukládá povinnosti pro pořizování územně plánovacích dokumentací a pro jejich případný vzájemný vztah. Ustanovení **§ 31 odst. 4 SZ** výslovně stanovuje závaznost Politiky územního rozvoje „pro pořizování a vydávání zásad územního rozvoje,

územních plánů, regulačních plánů a rozhodování v území", § 36 odst. 5 SZ závaznost zásad územního rozvoje „pro pořizování a vydávání územních plánů, regulačních plánů a rozhodování v území“, § 43 odst. 5 SZ závaznost územního plánu „prořízení a vydání regulačního plánu zastupitelstvem obce, pro rozhodování v území, zejména pro vydávání územních rozhodnutí. Poskytování prostředků z veřejných rozpočtů podle zvláštních právních předpisů na provedení změn v území nesmí být v rozporu s vydaným územním plánem“ a § 59 odst. 2 SZ závaznost regulačního plánu „pro rozhodování v území“ (regulační plán vydaný krajem je závazný i pro územní plány a regulační plány obcí).

Na uvedená ustanovení navazují ustanovení § 41 odst. 4, § 54 odst. 5 a § 71 odst. 4 a 5 SZ, která výslovně ukládají uvést do souladu územně plánovací dokumentace vydávané pro příslušnou správní úroveň s dokumentacemi nadřazenými, vydanými později (to jest s politikou územního rozvoje, se zásadami územního rozvoje, s územním plánem); až do uvedení těchto dokumentací do souladu nelze podle dříve schválených dokumentací rozhodovat.

Zároveň ovšem po novelizaci stavebního zákona v roce 2012 (s účinností od 1. 1. 2013) platí podstatná změna spočívající ve změně rozsahu a dosahu plánovacích dokumentací, resp. jejich obsahu. Dokumentace pořizované pro jednotlivé správní úrovně **nesmí** obsahovat skutečnosti, které svou podrobností přísluší nižším plánovacím úrovním (§ 36 odst. 1; § 43 odst. 1 SZ) – a naopak, **mohou** obsahovat (za určitých podmínek) i ustanovení příslušející správním úrovním vyšším (§ 36 odst. 3; § 43 odst. 3 SZ). Tato rozhraní nejsou ovšem zcela jednoznačná a při jejich identifikaci oběma směry je velmi podstatná koordinovaná součinnost všech pořizujících orgánů.

V tuto chvíli jsou však zásadní záměry nadmístního významu ve vydaných Zásadách územního rozvoje řešeny v podobě, která by shora popsaný způsob aplikace umožňovala. Předpokládá-li se vypracování zatím pouze ve formě územní studie, pak je tento stav nepostačující; vzhledem ke skutečnosti, že se jedná o ukotvení veřejně prospěšných staveb, pro něž lze vyvlastňovat, navíc v mimořádném rozsahu se zásadními důsledky pro další vývoj města, nebude (a nemůže) postačovat jako podklad pro závazné zanesení těchto staveb do územního plánu města pouhá projednaná a schválená územní studie.

Věc má dvě zcela zásadní, avšak podstatně proti sobě stojící věcné (i právní) roviny. Tím spíše pak, že v požadavcích na posouzení zadaném městem se výslovně uvádí, že cílem města Brna je:

- a) zajistit pro město platný územní plán po 1. lednu 2021 a současně
- b) získat nový územní plán, který bude reagovat na aktuální výzvy v oblasti tvorby měst a bude kvalitním a účinným nástrojem pro usměrňování rozvoje města Brna; jinak řečeno: územní plán by měl být pořízen v nejkratším možném čase a právně co nejbezpečnějším způsobem; to se mi však do značné míry jeví jako požadavky prakticky neslučitelné.

Jednou rovinou je právní situace, zejména procesní ustanovení upravující průběh procesu pořizování. Jak uvedu dále, pouhým prostým součtem lhůt stanovených pro jednotlivé procesní fáze pořízení územně plánovací dokumentace [územního plánu (obce)] lze prokázat, že pořízení územního plánu lze zvládnout, byť jen těsně, v obou předpokládaných variantách, to jest jak ve variantě [A] - pokračováním v rozpracovaném konceptu/návru, tak ve variantě [B] - pořízením zcela nového územního plánu. Problém totiž nespočívá v takto nastavených procesních lhůtách, nýbrž v povaze věcných řešení a možnostech jejich projednání a dohody. Problém rovněž spočívá v nasazení sil nejen na zpracování, ale zejména na pořizování, a to především na rychlé a kvalifikované zpracovávání podaných připomínek, resp. námitek, jakož i aktivní projednávání stanovisek dotčených správních orgánů, zejména za společné účasti. Je tedy, dle mého názoru, nezbytné postavit co nejsilnější pořizovatelský tým, který bude připraven efektivně jednat se zpracovatelem a koordinovat postupy při projednávání návrhu i proces řízení o ÚP MB. Tento tým by měl svoji činnost zahájit neprodleně.

Druhou rovinou je smysl a účel plánovacího procesu pro město samo. Z posuzovaných dokumentů, zejména ze Zadání a ze Strategie je zřejmé, že i přes svou relativní obecnost (a někde poněkud zbytečnou obsáhlost) jsou v řadě případů nekompatibilní (konstatuji s radostí, že zadání, byť by bylo možno ho obsahově leckde redukovat a na řadě míst, zejména v pokynech zpřesnit, je postaveno velmi dobře a věcně – možná proto, že bylo vypracováno ještě podle předchozí právní úpravy a nebylo uměle sešroubováno do podoby obsažené v příloze vyhlášky č. 500/2006 Sb.); to je možná jeden z argumentů, proč pokračovat v tomto procesu dále a nevytvářet zadání zcela nové, jakkoliv zásahy do něho budou na řadě míst značné. Druhým vážným argumentem pro pokračování v dosavadním procesu je skutečnost, že zpracovatel již byl vybrán ve veřejném

zadávacím řízení a může ve věci pokračovat ihned, zatímco nově zahajovaný proces by vyžadoval nové zadávací řízení se všemi problémy, které veřejný zadávací proces v ČR přináší (například odvolání neúspěšných uchazečů a zdržení procesu i o několik měsíců). Pochopitelně to vše za předpokladu, že by město nehodlalo pověřit zpracováním nově postavený vlastní tým; i v tomto případě by však bylo nutno počítat s určitým zdržením.

Ke Strategii pouze připomínám, že v řadě případech pouze supljuje Zadání, resp. dokonce územně plánovací dokumentaci, přičemž skutečné strategické cíle se zatím ztrácejí v textu návrhu strategie (závěrečná tabulka) a jen obtížně se pak koordinují se Zadáním. Tlak na rychlost pořízení bez širší úvahy o smyslu a účelu zvolených řešení, o podobě samotného nástroje (to jest územního plánu, hloubky a šíře jeho záběru a důvodnosti tohoto záběru) bude kontraproduktivní a bude působit proti územnímu plánu. S touto skutečností se bude muset vypořádat město v obou v úvahu přicházejících variantách; v případě přímo dotazované varianty [A], to jest dopracování konceptu, jakožto návrhu, se bude nutno vypořádat s tím, že nejsou dosud určeny a známy rozhodné skutečnosti, které podobu a vývoj města zásadním způsobem ovlivní - průtah D 43, řešení železničního uzlu Brno, přičemž rozhodnutí o těchto otázkách není v rukou (v působnosti) města, nýbrž státu a kraje, které to dosud za dlouhá léta nedokázaly (a obávám se, že není na místě přílišný optimismus, že to dokážou nyní).

Pochopitelně jsem si vědom skutečnosti, že stávající znění stavebního zákona v ustanovení **§ 188 odst. 1** omezuje platnost existujících územně plánovacích dokumentací 31. prosincem 2020, a to pod sankcí zneplatnění. **Toto mimořádně sporné ustanovení**, které bylo mimochodem téměř s každou větší novelou stavebního zákona rovněž novelizováno, působí na pořizování (a v tom zpracování) územních plánů zcela destruktivně, zejména v případě měst o velikosti Brna či Prahy, jejichž problematika daleko přesahuje jejich územní vymezení nejen do souvisejícího regionu, nýbrž celostátně. S přihlédnutím k aktuálnímu projednávání další rozsáhlé novely stavebního zákona v Poslanecké sněmovně proto doporučuji – bez ohledu na zvolenou variantu dalšího postupu, neboť obě přinesou městu řadu problémů s projednáváním a dohodami, aby reprezentace města především usilovala o technickou novelu tohoto ustanovení a navrhla (třeba v součinnosti s hl. městem Prahou) zrušení tohoto časového omezení bez náhrady, čímž by se otevřel prostor k práci koncentrovanější na potřeby města a nikoliv na procesní hrozby pořizování.

Pokud by přesto nastala situace, že toto ustanovení nebude novelizováno, přičemž – zejména v důsledku nejasností na straně státu a kraje – by nebylo možno tento dokument dokončit, projednat, schválit a regulérně vydat, byl by to – dle mého názoru – důvod nejen pro soudní žalobu správní, ale dokonce pro **ústavní stížnost podle čl. 87 odst. 1 písm. c) Ústavy České republiky a podle § 72 odst. 1 písm. b) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů**, jíž by se město svým zastupitelstvem mělo domáhat ústavní ochrany před nedůvodným (neoprávněným) omezováním ústavního práva na samosprávu, jíž územní plánování zcela nepochybně je. Tato úvaha je v tuto chvíli sice zdánlivě nad rámec posuzovaných skutečností, ale domnívám se, že by měla být vzata velmi vážně v úvahu – dokonce si dovedu představit situaci, že by města jako Brno nebo Praha sáhla, pokud nedojde k novele ustanovení o časovém omezení platnosti územně plánovacích dokumentací, k této ústavní stížnosti už nyní.

Vzhledem k vnějším podmínkám a limitům, které město nemůže vlastními silami rozhodnout, ba dokonce ani podstatně ovlivnit, je totiž téměř jisté, že se územní plán v žádné z uvedených variant (má-li být kvalitní a městu prospěšný) projednat, schválit a vydat nepodaří. A je třeba si neustále připomínat, že pořízení (byť sám proces pořizování je naprosto nelogicky a nesmyslně výkonem státní správy v přenesené působnosti) územně plánovací dokumentace je autonomním právem územních samospráv (**§ 5 až § 7** stavebního zákona; **§ 84 odst. 2** zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů, resp. **§ 35 odst. 2** zákona č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů). Jenom jim přísluší rozhodnout o tom, zda vůbec a kdy přistoupí k pořízení územně plánovací dokumentace. Stavební zákon povinnost pořídit územně plánovací dokumentaci neukládá, nicméně s pořízením (to jest s vydáním), resp. s nepořízením územně plánovací dokumentace spojuje určité důsledky buď sám, nebo v souvislosti s dalšími právními předpisy speciálními.

Postup při pořizování územně plánovací dokumentace upravuje stavební zákon, a to jednotlivě a specificky pro různé plánovací úrovně, počínaje (v logice struktury stavebního zákona a z něho plynoucí posloupnosti závaznosti jednotlivých dokumentů)

- celým územím státu s jeho přeshraničními dosahy a mezinárodními souvislostmi (politika územního rozvoje) - **§ 33 až § 35 SZ**;
- celým územím kraje (zásady územního rozvoje) - **§ 37 až § 42 SZ**;
- celým územím obce (územní plán) - **§ 47 až § 54 SZ**;

- částí území obce nebo více obcí, resp. částí území kraje (regulační plán) - § 62, § 64 až § 69 SZ;

pro každou z těchto plánovacích úrovní stanovuje stavební zákon v příslušných ustanoveních specifický proces pořizování příslušné dokumentace, s některými odlišnostmi plynoucími z povahy těchto dokumentů, zejména z podrobnosti, agregace a zaměření jejich obsahu. Tyto procesní i obsahové rozdíly musí být, pochopitelně, respektovány.

[IV.2] Ideální (avšak ne reálný) harmonogram pořízení a vydání (§ 47 až § 54 stavebního zákona)

Tento „harmonogram“ uvádí pouze základní výčet procesních lhůt (červenou tučnou kurzívou), doplněný o odborný odhad času minimálně nutného pro činnosti spojené s vyhotovením podkladů a samotných dokumentů. Předpokládá naprosto bezrozporný průběh s velmi aktivním působením všech aktérů, zejména dotčených správních orgánů a jejich připravenost ke kompromisním dohodám, to jest například posouzení SEA provedené uvnitř procesu a bez dalšího zatěžování speciálními lhůtami, což je vzhledem k povaze záměrů v území a jejich dopadů prakticky nereálné. Lhůty spojené s odbornými činnostmi jsou vyznačeny černou tučnou kurzívou. I přes tato zjednodušení vychází čas od zahájení nebo obnovení prací na územním plánu k jeho vydání na téměř čtyři roky.

Předpokládá rovněž, že budou včas k dispozici nezbytné dokumenty nejpozději do poloviny roku 2017 (což není příliš reálné). Neuvažuje komunální volby, při nichž lze předpokládat minimálně tři měsíce před jejich konáním a minimálně tři měsíce po jejich konání podstatné utlumení činnosti samosprávných orgánů. Pokud by byl proces ovšem dobře postaven, mohly by alespoň profesní činnosti být realizovány v tomto období, aniž by absence politické reprezentace byla výrazně poznat.

(1a) Jednání o návrhu zadání, resp. inovovaného zadání územního plánu a vyhodnocení vlivů

Čas potřebný pro přípravu a zpracování nového zadání, resp. revizi zadání stávajícího (která bude nutná bez ohledu na to, zda bude projednávána samostatně nebo v režimu pokynů pro dopracování návrhu dle § 50 an. stavebního zákona) odhaduji vzhledem k okolnostem na nejméně tři měsíce práce (spíše však půl roku, a to při nasazení značných sil pořizovatelských i zpracovatelských)

Cca 6 měsíců

(1b) Jednání o návrhu zadání, resp. inovovaného zadání územního plánu a vyhodnocení vlivů

- pořizovatel doručí veřejnou vyhláškou (15 dnů) návrh zadání a každý může do 15 dnů podat připomínky (15+15=30)
- pořizovatel doručí jednotlivě dotčeným orgánům, krajskému úřadu a sousedním obcím návrh zadání s tím, že mohou do 30 dnů od doručení podat stanoviska, sousední obce připomínky (30)

Minimálně 30 dnů

Doba trvání minimálně 30 dnů

Projednání městem podle pravidel - rada a zastupitelstvo městských částí / rada a zastupitelstvo města cca 60 dnů

Doba trvání celkem minimálně 3 měsíce

(2a) Společné jednání o návrhu územního plánu a vyhodnocení vlivů

Navazovat na tento proces však v každém případě musí vypracování návrhu územního plánu, zahrnujícího všechny podněty a podklady, z nichž některé nebudou nejméně příštího půl roku k dispozici. Tyto měsíce by mohly být využity pro přípravu zadání/pokynů. Zpracování návrhu samo bude představovat, pomíneme-li skutečnost, že pravděpodobně nebudou veškeré podklady k dispozici a že bude nutno pracovat s určitou mírou nejistoty a neurčitosti, nejméně rok, spíše však déle.

Cca 12 (a více) měsíců

(2b) Společné jednání o návrhu územního plánu a vyhodnocení vlivů

- pořizovatel oznámí místo a dobu konání společného jednání o návrhu a vyhodnocení vlivů 15 dnů předem dotčeným orgánům, obci, KÚ a sousedním obcím
- návrh se doručuje veřejnou vyhláškou
- do 30 dnů ode dne konání společného jednání mohou dotčené orgány podat stanoviska, sousední obce připomínky
- do 30 ode dne doručení může každý uplatnit připomínky

Minimálně 45 dnů

- stanoviska a připomínky k vyhodnocení zašle pořizovatel příslušnému úřadu (co nejdříve – do 5 dnů)
- do 30 dnů od doručení, případně do 60 dnů vydá příslušný orgán stanovisko
- KÚ zašle stanovisko do 30 dnů od obdržení stanovisek a připomínek

Minimálně 35 dnů (případně 60 dnů)

Doba trvání minimálně 80 dnů (případně 110 dnů)

Projednání městem podle pravidel - rada a zastupitelstvo městských částí / rada a zastupitelstvo města cca 60 dnů

Doba trvání celkem minimálně 4,5 měsíce (případně 5,5 měsíce)

(3) Vyhodnocení výsledků projednání

Následovat musí vyhodnocení výsledku projednání a řešení případných rozporů, jakož i návrhů na případné vypořádání. Lhůta není pro tento proces stanovena; souvisí s intenzitou činnosti pořizovatele a mírou součinnosti se zpracovatelem; bude-li postaven silný profesionální pořizovatelský tým, lze čas přiměřeně zkrátit, byť při zvýšených nákladech. Doba trvání se jen sotva vejde pod 100 dnů, spíše půl roku a více.

Cca 6 měsíců

(4) Řízení o územním plánu

- veřejné projednání návrhu a vyhodnocení vlivů se koná nejdříve 15 dnů ode dne doručení veřejnou vyhláškou
- do 7 dnů ode dne konání veřejného projednání mohou být uplatněny připomínky, námítky, stanoviska

Minimálně 22 dny

Projednání městem podle pravidel - rada a zastupitelstvo městských částí / rada a zastupitelstvo města cca 60 dnů

Doba trvání celkem cca 3 měsíce

(5) Vyhodnocení výsledků projednání

Odůvodnění návrhu územního plánu není procesně limitováno; v tomto případě platí obdobně jako výše, že pro kvalitní a rychlý výsledek je třeba jednak vysoce profesionálního výkonu pořizovatele, jednak soustředěné práce týmu, který je s ÚP B důkladně a do hloubky seznámen – jakékoliv úlevy z těchto požadavků znamenají nárůst nikoliv ve dnech nebo desítkách dnů, ale ve stovkách dnů. I tak odhadují vypořádání námitek a připomínek a odůvodnění rozhodnutí nejméně na 3 měsíce, spíše však půl roku.

Cca 3 měsíce

(6) Vydání územního plánu zastupitelstvem

Ani tento proces není výslovně časově limitován, avšak úsporu mohou přinést jen shora popsaná opatření; nebudou-li uplatněna, lze i v tomto případě očekávat nárůst až o stovky dnů; v případě efektivní součinnosti pořizovatele a zpracovatele a při efektivním zapojení pověřeného zastupitele, rady a posléze zastupitelstva lze dosáhnout reálně času kratšího než 3 měsíce, avšak předpokládám

Minimálně 90 dnů

Projednání městem podle pravidel - rada - zastupitelstvo městských částí / rada - zastupitelstvo města cca 60 dnů

Doba trvání celkem minimálně 5 měsíců

Odhadovaná doba trvání v procesně závazných lhůtách uvedených červeně činí cca 15,5 měsíce.

Odhadovaná doba trvání fází profesní činnosti (zejména přípravných, zpracovatelských a vyhodnocování) uvedené černě činí cca 27 měsíců.

Odhadovaná doba činí v souhrnu cca **42,5 měsíce (to jest tři a půl roku)**, avšak za předpokladu, jak jsem již naznačil výše, že nenastanou žádné spory, dohady, všechny orgány budou působit bez prodlev, se snahou o dohodu, o vytyčených směrech a cílech bude panovat všeobecná shoda a tak dále. Za tohoto (jen velmi málo reálného) předpokladu, to jest, bude-li soustavná činnost zahájena ihned, to znamená například **od 2/4 2017**, by mohla být činnost ukončena **do konce 3/4 2020**. Jakýkoliv časový posun v tomto „harmonogramu“ by však znamenal překročení dnes zákonem stanovené lhůty. Od jakékoliv formy aktivní „participace“ však bude nutno upustit.

Souhlasím, že bude-li využito konceptu, přesto budou muset být (po srovnání podkladů) provedeny následující kroky:

1. revidováno zadání, porovnáno s nově vzniklými a připravovanými dokumenty a revidovány pokyny pro zpracování návrhu územního plánu, přičemž budou muset být
 - a) prověřena aktuálnost stanovisek všech dotčených orgánů k ochraně veřejných zájmů;
 - b) znovu formulovány aktuální požadavky na dopracování návrhu a vyhodnocení vlivu na udržitelný rozvoj území s předpokladem obnoveného posuzování;
 - c) vyhodnoceny podané námítky a připomínky na podkladě aktuální situace;
 - d) zapracováno prověření záměrů na provedení změn ze 41. a 42. Souboru změn (tzv. celoměstské změny) a 43. Souboru změn a jejich celková koordinace;
2. projednány, schváleny a vydány inovované/revidované pokyny – v podstatě revidované a inovované zadání (nejdříve za 9 měsíců, to jest cca 12/2017);
všechny termíny s otazníkem /?/!!

Teprve pak přicházejí v úvahu další kroky, a to vypracovat návrh územního plánu a doplnění vyhodnocení vlivu na udržitelný rozvoj území na základě pokynů (reálně více než 12 měsíců – do 12/2018/?/), veřejně projednat návrh územního plánu (zahájení procesu 01/2019/?/), následně doplnit stanoviska SEA (04/2019) a zapracovat výsledky veřejného projednání do návrhu (12/2019/?/) s perspektivou (téměř jistotou) opakovaného veřejného projednání návrhu (zahájení 02/2020/?/). Následně zapracování výsledků opakovaného veřejného projednání a úprava návrhu (09/2020/?/) a konečně vydání nového ÚPMB do 12/2020/?/.

[V] Posouzení variant postupu a návrh nejhodnějšího postupu

Požadavek zadavatele posudku byl vyhodnotit varianty (scénáře) a navrhnout nejhodnější postup pořízení nového Územního plánu města Brna z hlediska co nejvyšší právní jistoty, stability a rychlosti pořízení, při zohlednění problematiky státní správy (pořizovatele územního plánu). Především je nutno zcela otevřeně konstatovat, že neexistuje návod, který by městu Brnu poskytl jakékoliv relevantní právní jistoty a stabilitu při pořizování územního plánu – a to jakoukoliv z uvedených variant. Spolehlivým vodítkem není dokonce ani judikatura Nejvyššího správního soudu, tím spíše pak metodiky MMR nebo JmKr; pořizování je sice výkonem státní správy v přenesené působnosti (v rozporu se zdravým rozumem i smyslem a účelem územního plánování), ale v případě výkladu a aplikace práva platí především povinnost vlastního zodpovědného rozhodování v duchu nálezu Ústavního soudu i rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 5. 2004 pod č.j. 1 As 9/2003-90–www.nssoud.cz: „II. V souladu s principem právní jistoty má každý adresát právní normy právo očekávat, že řešení, která zákonodárce zvolí, jsou racionální a směřují k funkčnímu uspořádání společenských vztahů, a nikoliv naopak. Jestliže zákonodárce z různých důvodů zvolí řešení jiné, musí je tím spíše přesně, jasně, určitě a srozumitelně vyjádřit v právních předpisech, jimiž jsou právní normy komunikovány svým adresátům. Neučiní-li tak, je zcela na místě dát přednost takovému výkladu, který je rozumný a odpovídá přirozenému smyslu pro spravedlnost. III. Právní řád České republiky tvoří jednotný celek, jehož jednotlivé části jsou spolu ve vzájemných systémových souvislostech. Konkrétní pravidlo chování proto bývá vyjádřeno často nikoliv v jediném předpise, ale v několika předpisech, případně neposkytuje-li jeden právní předpis jednoznačnou odpověď na určitou právní otázku, je nezbytné vyložit ji v systémových souvislostech s předpisy ostatními tak, aby tato otázka byla spravedlivě a rozumně zodpovězena.“ V případě sporu o aplikaci práva bude ten, kdo rozhodoval, přezkoušen nikoliv z toho, zda respektoval metodické pokyny, nýbrž zda zkoumal a správně vykládal právo.

Ani rozsudky NSS nejsou dostatečným vodítkem v situacích natolik specifických, jakou je pořizování územního plánu městem Brnem nebo metropolitního plánu městem Prahou. Jen sotva lze předpokládat, že bude při ruce použitelný postup pro rozhodování o takových otázkách, jakou je například problematika ŽUB. Opakované novelizace stavebního zákona svědčí nezvratně o tom, že zákonodárce sám tápe a řeší ex post problémy, které svými aktivitami nejprve sám způsobil (viz například ustanovení § 43 odst. 1 a odst. 3). Z uvedeného nutno vycházet i při úvahách, v jakém rozsahu lze ještě považovat pokyny pro dopracování návrhu za oprávněnou změnu zadání, která nemusí být projednána jako nové zadání; za sebe konstatuji, že považuji tuto hranici za překročenou v okamžiku, kdy se jedná o zásadní změnu koncepčního směřování územního plánu a v tomto smyslu bych také k celému procesu přistupoval. Nejméně ve dvou z uvedených případů (D43 a ŽUB) budou město, pořizovatel i zpracovatel nuceni pracovat s jistou mírou neurčitosti a nejednoznačnosti, čemuž musí být přizpůsoben i obsah, rozsah a forma zpracování územního plánu. Neměl jsem k dispozici dostatek prostředků a času, abych podrobně prostudoval celé tři varianty konceptu, avšak i z toho, do čeho jsem měl možnost nahlédnout, se domnívám, že bude nutno zvážit nově a v pokynech/revidovaném zadání stanovit rozsah a formu zpracování, je-li vážně míněn záměr vytvořit dokument iniciační, otevřený, flexibilní, schopný reagovat na dosud neznámé a nečekané technologické a sociální inovace prostou aplikací, to jest tak, aby nebylo nutno podrobovat tento dokument neustálým změnám či dokonce obsáhlým souborům změn (například č. 41, 42 a 43).

V úvahu sice přicházejí principiálně dvě varianty dalšího postupu, a to

- a) revize konceptu, připraveného v souladu s právní úpravou účinnou do nabytí účinnosti zákona č. 350/2012 Sb. k 1. lednu 2013 (od tohoto data se koncept nevypracovává a v souladu s přechodnými ustanoveními se neschválený koncept nadále považuje za návrh a projednává se jako návrh) a vycházejícího ze zadání pořízeného podle zákona č. 50/1976 Sb. ve znění platném v roce 2006, to vše včetně revize zadání (v to zapracování návrhů změn č. 41, 42 a 43 po revizi) a vypracování pokynů pro dopracování návrhu, jeho projednání a předložení do řízení o územním plánu, jeho projednání, vypořádání námitek a připomínek, jeho schválení a vydání opatřením obecné povahy;
- b) ukončení prací na konceptu, příprava nového zadání včetně zapracování změn č. 41, 42 a 43 po revizi, jeho projednání a schválení, zpracování návrhu, jeho projednání, dopracování a předložení do řízení o územním plánu, jeho projednání, vypořádání námitek a připomínek, jeho schválení a vydání opatřením obecné povahy;

v obou případech s velmi reálnou perspektivou, že se některé skutečnosti nepodaří dohodnout a bude následovat soudní správní přezkum s nejistým výsledkem.

Ať bude zvolena kterákoliv z obou variant, nelze se vyhnout rozsáhlé revizi zadání (jak ostatně dosvědčují i soubory změn 41, 42, a 43). Rozhodujícím kritériem proto musí být – dle mého názoru – především představa o dalším vývoji města Brna a tomu přizpůsobený pokyn s určením základního pojetí nástroje – územního plánu, nikoliv naopak. Teprve po ujasnění této skutečnosti bych se rozhodoval o tom, kterou cestou se vydám.

Jak jsem uvedl výše, obě cesty s sebou nesou určité zisky a ztráty. V případě pokračování v konceptu/návrhu je takovou výhodou úspora zadávacího řízení a možnost dosti rychle zahájit další práce. Výhodou rovněž je, že stávající zadání, které považuji, jak jsem uvedl výše, za dobré východisko, by bylo možno pouze inovovat (možná dokonce jen pokyny) a doplnit je o určení bližších podmínek obsahu, rozsahu a formy výsledného dokumentu. Nevýhodou varianty [A] je, že koncept už je rozsáhle zpracován a bude nutno do něho podstatným způsobem zasáhnout – předělávání již jednou hotového je obtížnější, protože méně přehledné a snáze náchylné k chybám skrytým uvnitř a hůře odhalitelným, než začínat s čistým stolem a znovu. Co bylo řečeno, platí víceméně obráceně pro variantu [B].

Po všech shora uvedených úvahách doporučuji však na prvním místě politické rozhodnutí, které si dovoluji formulovat ve dvou otázkách a jednom závěru (návrhu nevhodnějšího postupu):

Upřednostňuje město vytvoření dokumentu, jímž chce pozitivně ovlivnit dlouhodobý vývoj města a pro tento účel si vytvořit nástroj smysluplný a účelný, bez ohledu na čas, který to bude vyžadovat, a to i s rizikem, že bude nuceno pravděpodobně podstoupit spor se státem a krajem – možná dokonce ústavní?

nebo

64/72

Upřednostňuje město především relativně klidnější a pravděpodobně i méně kontroverzní cestu sledující především lhůtu, do níž musí vydat nový územní plán, i s tím, že je připraveno odhlédnout do určité míry od výsledné kvality takového dokumentu, jeho smyslu a účelu – a dá do budoucna přednost buď zásadní změně již vydaného územního plánu po té, kdy nabude účinnosti, nebo dokonce jeho náhrady územním plánem novým?

Odpověď na tuto otázku dá i odpověď na to, jak postupovat dále. Není sice vyloučeno, že se podaří při volbě jedné z cest nakonec uspět i s druhým cílem – jen to není samozřejmé, právně jisté ani stabilní.

Za sebe se kloním k variantě sledovat především smysl a účel města a vhodně koncipovaného nástroje. Tomu bych přizpůsobil svůj postup a teprve po důkladné analýze v součinnosti s dosavadním zpracovatelem, pořizovatelem i nově vzniklým pracovištěm bych se rozhodl, která cesta je pro mne věcně vhodnější – zda nové zadání nebo revize a pokyn k dopracování. Snažil bych se dodržet stanovenou lhůtu, ale nikoliv za každou cenu. Učinil bych zároveň vážné právní kroky k tomu, abych se zbavil břemene času a otevřel si tak cestu k rozumnému pořizování územního plánu – jak působením v Poslanecké sněmovně, tak případně cestou ústavní (přínejmenším bych si pro tento účel připravoval podklady a argumentaci) podáním ústavní stížnosti podle čl. 87 odst. 1 písm. c) Ústavy České republiky.

Omlouvám se, že svým stanoviskem nemohu městu poskytnout větší jistoty, ale za současného stavu práva v této oblasti by to nebylo seriózní.

V úctě

.....
Jiří Plos
pedagog FA ČVUT v Praze, FUA TU v Liberci
a UMPRUM v Praze
právní konzultant České komory architektů

65/72



Karla Šlechtová
ministryně pro místní rozvoj

Datum

11. 2. 2017

Číslo jednací

MMR-3128/2017-81-1

Vážený pane primátore,

dne 23. 1. 2017 jsem obdržela Váš dopis čj.: MMB/497984/2016 obsahující žádost o názor Ministerstva pro místní rozvoj (dále jen „ministerstvo“) ve věci současných možností dalšího postupu při pořizování Územního plánu města Brna.

Ve svém dopise popisujete velmi podrobně dosavadní průběh pořizování Územního plánu města Brna od června 2002, kdy Zastupitelstvo města Brna rozhodlo o zahájení pořizování nového Územního plánu města Brna (dále jen „ÚPmB“). Uvádíte zásadní podstatné skutečnosti celého procesu pořizování ÚPmB, a to až k datu 4. 1. 2017, kdy se konalo pracovní jednání zástupců Statutárního města Brna se zástupci Krajského úřadu Jihomoravského kraje, odboru územního plánování a stavebního řádu a též se zástupci ministerstva. Předmětem jednání byla odborná diskuse o dalším možném postupu pořizování ÚPmB. Diskutována byla varianta postupu v návaznosti na řádně veřejně projednaný Koncept ÚPmB oproti variantě zpracování zcela nového územního plánu, řádným postupem podle zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů.

Dále v dopise zmiňujete tyto problematické otázky:

1. „Jaká je míra možných změn (věcných požadavků) Pokynů oproti dříve schválenému zadání?“
2. „Jak se vypořádat se skutečností, že není možno učinit jednoznačné rozhodnutí o variantách konceptu?“

V úvodu mého dopisu je nezbytné Vás upozornit na následující níže uvedené skutečnosti.

Ministerstvo je podle kompetenčního zákona ústředním orgánem státní správy a současně podle stavebního zákona je ministerstvo ústředním správním úřadem ve věcech územního plánování a stavebního řádu, ale nemá zákonné zmocnění k výkladu úkonů a postupů zastupitelstva obce při výkonu jeho samostatné působnosti na úseku územního plánování, přestože tyto úkony souvisí s výkonem přenesené působnosti na tomto úseku.

Ministerstvo pro místní rozvoj ČR

Staroměstské náměstí 6

110 15 Praha 1

tel.: +420 224 861 111

fax: +420 224 861 333

IČ: 66 00 22 22

www.mmr.cz

06/72

Ministerstvo nemá ani zákonné zmocnění k výkladu jednotlivých územních plánů či k přezkumu procesu pořizování územních plánů.

Ministerstvo nemůže zasahovat do územně plánovací činnosti pořizovatele, t.j. úřadu územního plánování, kterým je v daném případě Magistrát města Brna.

Nadřízeným orgánem pro pořizovatele územních plánů je vždy krajský úřad, nikoliv ministerstvo. Krajský úřad, jako nadřízený správní orgán, může v zákonem stanovené lhůtě zrušit platný (vydaný) územní plán nebo jeho část v přezkumném řízení, avšak pouze pokud shledá, že územní plán nebo jeho změna je v rozporu s právními předpisy, nikoli z důvodů věcného řešení.

Na základě výše uvedeného se k daným otázkám mohu vyjádřit pouze v obecné metodické rovině.

Pokyny pro zpracování návrhu územního plánu (dále jen „Pokyny“) by měly zejména zahrnovat úpravu vyplývající ze změněných podmínek, na základě kterých byl vypracován Koncept ÚPmB. Především se bude jednat o podmínky vyplývající ze změny právních předpisů, z dokumentů závazných pro pořizování územního plánu, tj. z Politiky územního rozvoje České republiky, ve znění Aktualizace č. 1, a ze Zásad územního rozvoje Jihomoravského kraje, ale i další podmínky, které vyplývají z rozvoje Statutárního města Brna. Územní plán má za úkol koordinovat a zpřesňovat zájmy mezinárodního, republikového, nadmístního a místního významu, dále veřejné zájmy hájené dotčenými orgány a též soukromé zájmy. Ze samé podstaty je proces územního plánování procesem dynamickým, který se neustále vyvíjí. Toto ostatně vyplývá i z rozsudku Nejvyššího správního soudu 1 Ao 5/2010–139, z něhož dále také vyplývá, že nelze dovodit příkaz, aby návrh územního plánu byl identický s obsahem schváleného zadání, nýbrž jako pokyn, aby návrh ze schváleného zadání vycházel. Důvodem je skutečnost, že rozvoj státu, kraje nebo města se po dobu pořizování územního plánu nezastaví jen proto, aby mohly být zpracovány všechny připravované podklady. Projektant územního plánu proto musí navrhnout takové řešení, které bude v souladu s názorem zastupitelstva na předpokládaný rozvoj města, přičemž musí respektovat zákonem stanovené podklady.

Stanovení strategie budoucího rozvoje tak významného města, jako Statutární město Brno, je zejména v rukou zastupitelů města, kteří musí mít odvahu rozhodnout o klíčových otázkách rozvoje města při respektování omezení, která vyplývají z právních předpisů.

V rámci územního plánování musí zastupitelé rozhodnout například o řešení koncepce dopravy ve městě (zejména železniční a silniční) a nést za tato rozhodnutí plnou politickou odpovědnost. V současné době je třeba převzít územní rezervy dálnice D 43 ze Zásad územního rozvoje Jm kraje, protože trasa se teprve prověřuje. Konečný výsledek prověřování územní rezervy může být ten, že v daném území koridor pro dopravní infrastrukturu (dálnici D43) není zapotřebí, anebo že je třeba vymezit koridor, který na rozdíl od územní rezervy bude umožňovat její umístění (návrhový koridor).

Řešení železniční sítě ve městě bude také záviset na politickém rozhodnutí Zastupitelstva města Brna. V dané věci proběhla mnohá jednání a byly zpracovány různé podklady, které dle mého názoru umožňují zastupitelstvu udělat strategické rozhodnutí o předpokládaném vývoji železniční sítě na území města, přičemž je nezbytné, aby toto rozhodnutí bralo ohled také na zájmy kraje, státu, potažmo na mezinárodní závazky České republiky.

Musím konstatovat, že mi nejsou známy zásadní skutečnosti, které by bránily Zastupitelstvu města Brna rozhodnout o klíčových variantách potřebných pro dokončení projednávání zpracovaného návrhu územního plánu.

67/42

Domnívám se, že 14 let je dostatečně dlouhá doba pro pořízení územního plánu i takového města jako je Statutární město Brno.

Pokud Statutární město Brno má potřebu zpracovat úplně nový územní plán, který by stanovil zcela novou koncepci rozvoje města a jehož vydání předpokládá analýzu různých připravovaných podkladů, lze jen doporučit, aby zpracování tohoto územního plánu probíhalo následně (nezávisle) na v současnosti rozpracovaném územním plánu, který by měl umožnit rozvoj Statutárního města Brna po 1. 1. 2021.

Vážený pane primátore, je na politické reprezentaci Statutárního města Brna, aby rozhodla o dalším postupu ve věci územního plánu. Toto rozhodnutí bude mít pravděpodobně klíčový dopad na existenci či neexistenci platného územního plánu Statutárního města Brna k 1. 1. 2021. Podle mně dostupných informací se pokračování v pořizování rozpracovaného ÚPmB, tj. vyhotovením Pokynů, jeví jako pružné a ve své podstatě „rychlé“ řešení dané situace. Pokyny musí zohlednit veškeré, v současnosti známé skutečnosti rozhodující pro udržitelný rozvoj Statutárního města Brna a současně pro vypracování kvalitního územního plánu, který bude strategicky prospěšným dokumentem. Zastupitelstvo pak schválením Pokynů převezme politickou zodpovědnost za výběr variant řešení, protože je jediným orgánem, který toto může udělat.

S pozdravem



Vážený pan
Ing. Petr Vokfál
Primátor města Brna
Dominikánské náměstí 196/1
602 00 Brno

KRAJSKÝ ÚŘAD JIHMORAVSKÉHO KRAJE

Odbor územního plánování a stavebního řádu

Žerotínovo náměstí 3, 601 82 Brno

M. Malouk 25

MAGISTRÁT MĚSTA BRNA	
Odbor územního plánování a rozvoje	
Došlo: - 3 -03- 2017	
Č. j. MMB: 0102205	
Příl.:	

Váš dopis zn.: MMB/0033248/2017
Ze dne: 19.01.2017
Č. j.: JMK 10611/2017
Sp. zn.: S-JMK 10611/2017
Vyřizuje: Ing. Lunga
Telefon: 541 651 350
Počet listů: 2
Počet příloh/listů: 0/0
Datum: 23.02.2017

Magistrát města Brna
Odbor územního plánování a rozvoje
Kounicova 67
601 67 BRNO

Sdělení k žádosti o vyjádření

Krajský úřad Jihomoravského kraje, odbor územního plánování a stavebního řádu (dále jen KrÚ) obdržel dne 20.01.2017 od Magistrátu města Brna, odboru územního plánování a rozvoje (dále jen OÚPR) přípis nazvaný „Žádost o vyjádření“. V přípise je uvedeno, že dne 04.01.2017 se konalo pracovní jednání zástupců města Brna se zástupci KrÚ a Ministerstva pro místní rozvoj (dále jen MMR), které se zabývalo možnými cestami při postupu vedoucímu k získání nového územního plánu města Brna (ÚPmB). Na základě diskuze se OÚPR obrací na KrÚ jako nadřízený a metodicky řídící orgán s žádostí o vyjádření k podrobněji rozpracovaným tématům. Dále je v přípise popsán podrobně dosavadní průběh pořizování ÚPmB od června 2002, kdy Zastupitelstvo města Brna rozhodlo o zahájení pořizování nového ÚPmB; jsou uvedeny podstatné skutečnosti celého procesu pořizování ÚPmB, a to až k datu 04.01.2017. KrÚ, který ve smyslu ust. § 67 odst. 1 písm. c) zákona č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů, a ust. § 61 odst. 3 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů, při výkonu přenesené působnosti poskytuje odbornou a metodickou pomoc obcím, k položeným otázkám sděluje následující:

KrÚ úvodem konstatuje, že mu není z přípisu zcela jasné, co je skutečným cílem města Brna. Pod bodem I. se uvádí, že cílem města je zajistit či získat nový územní plán pro město, který bude platný i po 01.01.2021. S tímto konstatováním se KrÚ neztotožňuje; cíle popsané v přípise v bodech a), b) jsou podle KrÚ pouze prostředky či nástroje k dosažení cíle. Sledovaným cílem v územním plánování je plnění strategie územního rozvoje města. Závažným nástrojem k zabezpečení tohoto cíle je aktuální a funkční územní plán. Město Brno v současné době hledá cestu k dosažení nového územního plánu, preferuje přitom rychlost a co nejbezpečnější způsob pořízení. Pod bodem II., písm. a) je popsán dosavadní průběh pořizování nového územního plánu. Pod bodem II., písm. b) je popsána možnost pořízení nového územního plánu od počátku (tj. od znovu od zadání), a to *vzhledem k procesním a věcným komplikacím* po projednání zpracovaného konceptu ÚPmB. Dále jsou v přípise popsány dva možné scénáře, jak dospět k novému ÚPmB.

Ke scénáři A) nazvanému *Navázání na rozpracovaný koncept územního plánu* je v přípise uvedeno, že vychází ze situace, kdy pořizování nového ÚPmB od roku 2002 dospělo v roce 2017 do fáze veřejně projednaného konceptu zpracovaného ve třech variantách rozvoje města. Dle OÚPR nejbližším následujícím krokem pořizování by podle přechodných ustanovení zákona č. 350/2012 Sb. mělo být schválení Pokynů pro zpracování návrhu územního plánu (dále také Pokyny). Scénář A) předkládá harmonogram dalšího postupu pořizování ÚPmB tak, že první fází je příprava aktualizovaných Pokynů pro

IČ	DIČ	Telefon	Fax	E-mail	Internet
708 88 337	CZ70888337	541 651 111	541 651 369	posta@kr-jihomoravsky.cz	www.kr-jihomoravsky.cz

69/72

zpracování návrhu územního plánu, tato fáze má trvat do konce roku 2017. Vyhodnocení připomínkového řízení jako podstatná část Pokynů je od roku 2012 připravená, KrÚ proto považuje časové ohodnocení zpracování nových požadavků do Pokynů za nadhodnocené. I tak z předloženého harmonogramu plyne vydání nového ÚPmB do konce roku 2020, tedy cca do doby, kdy „starý“ ÚPmB pozbuje platnosti. Ze scénáře A) tedy vyplývá, že město Brno by mohlo na přelomu let 2020 – 2021 mít územní plán podle stavebního zákona účinného od 01.01.2007.

Scénář B) nazvaný *Nový územní plán* dle přípisu ÚPmB předpokládá, že proces pořizování územního plánu na základě rozpracovaného konceptu ÚPmB bude ukončen a koncept ÚPmB bude přepracován do podoby územně plánovacího podkladu – územní studie – tak, aby byla maximálním způsobem využita odborná práce, která byla dosud s přípravou územního plánu spojena. Scénář B) předpokládá dle přiloženého harmonogramu vydání nového ÚPmB na konci roku 2022, tedy cca 2 roky po ukončení platnosti stávajícího ÚPmB. Pokud se město Brno rozhodne pro tuto variantu, bude **nejméně dva roky bez územního plánu**. KrÚ je toho názoru, že harmonogram pro tuto variantu je podhodnocený, a to zejména proto, že za 15 let pořizování územního plánu je město Brno v polovině cesty vedoucí k novému územnímu plánu. Je tedy nereálné předpokládat, že celý nový územní plán město pořídí do roku 2022, tedy za 5 – 6 let.

V rámci hledání postupu pořizování dle scénáře A) *Navázání na rozpracovaný koncept územního plánu* jsou v přípisu OÚPR konstatovány věcné a procesní nejasnosti ohledně dalšího postupu. Proto OÚPR položil ve svém přípisu otázky, na něž žádá zaslat odpovědi:

1. „Jaká je míra možných změn (věcných požadavků) Pokynů oproti dříve schválenému zadání?“
Dle přípisu OÚPR se jedná zejména o zapracování 5 základních požadavků na věcnou změnu, které nevyplývají z výsledků projednání, tj. šlo by o zapracování:
 - Víze prostorového rozvoje města Brna
 - rozhodnutí o poloze ŽUB
 - rozhodnutí o poloze D43
 - změn ze 41., 42. a 43. souboru změn, které mají v mezidobí schválené zadání
 - zapracování změn plynoucích ze ZÚR JMK.

K prvnímu dotazu KrÚ úvodem konstatuje, že obecné cíle a úkoly územního plánování vyplývají ze stavebního zákona. Dle § 18 odst. 3 stavebního zákona orgány územního plánování koordinují veřejné i soukromé záměry v území, výstavbu a jiné činnosti ovlivňující rozvoj v území. Dle § 18 odst. 2 stavebního zákona územní plánování zajišťuje předpoklady pro udržitelný rozvoj území **soustavným a komplexním řešením účelného využití a prostorového uspořádání území**. Pořizování územního plánu jako proces trvající delší časové období musí tedy reagovat na měnící se podmínky, je procesem dynamickým, což potvrdila i příslušná judikatura správních soudů. Proto Pokyny musí, kromě vyhodnocení projednání konceptu, **obsahovat požadavky na úpravy územního plánu vyplývající ze změněných podmínek** za období od projednání konceptu. Bude se jednat zejména o podmínky vyplývající ze změny právních předpisů (novela stavebního zákona a prováděcích předpisů), z dokumentů závazných pro pořizování územního plánu, tj. z *Politiky územního rozvoje České republiky, ve znění Aktualizace č. 1 a z vydaných ZÚR JMK a z dokumentů města Brna*.

Úkolem pořizovatele je tedy vyhodnotit, jak se změnilly podmínky od zpracování a projednání konceptu ÚPmB, změny podmínek promítnout do již rozpracovaných Pokynů a tyto Pokyny porovnat se zadáním územního plánu. Jedná se o vyhodnocení věcného řešení konceptu s požadavky na jeho změny. Po této fázi proběhne rozhodování, jakými kroky dále postupovat, po věcném vyhodnocení bude následovat právní vyhodnocování dalších procesů pořizování ÚPmB podle stavebního zákona.

K dotazu směřujícímu k rozhodnutí o D43 a rozhodnutí o poloze ŽUB je nutné podotknout, že obě tyto záležitosti souvisí úzce se vztahem územního plánu a zásad územního rozvoje. Dle § 43 odst. 3 stavebního

zákonu územní plán zpřesňuje a rozvíjí cíle a úkoly územního plánování v souladu se zásadami územního rozvoje; z tohoto ustanovení tedy plyne, že v ÚPmB musí být dle legislativy zohledněny záměry plynoucí ze ZÚR JMK, jinak nebude v souladu se ZÚR JMK a bude nezákonný. K uvedenému je potřebné poznamenat, že řešení přestavby ŽUB nelze zjednodušovat na řešení polohy ŽUB. ŽUB představuje rozvětvení a propojení sedmi železničních tratí, nádraží a dalších zařízení dráhy na území celého města Brna.

2. „Jak se vypořádat se skutečností, že není možno učinit jednoznačné rozhodnutí o variantách konceptu?“

Výše uvedené skutečnosti již naznačují odpověď na druhou otázku. Oproti době, kdy byl vypracován koncept ÚPmB, se zásadně změnilly podmínky (jiná legislativa, vydané ZÚR JMK, nové podklady pro rozvoj města). Pořizovatel proto bude vybírat variantu nejen na základě vyhodnocení projednaného konceptu, ale i na základě analýzy dokumentací a podkladů reagujících na nové podmínky. Pokyny tedy budou obsahovat variantu vyhodnocenou při porovnání všech hledisek jako optimální, a to s ohledem na dobu zpracování Pokynů. Dále Pokyny budou obsahovat požadavky pro úpravu řešení návrhu ÚPmB pro veřejné projednání, které vyplynuly ze změněných podmínek.

Závěrem KrÚ doporučuje městu Brnu podrobně se seznámit s průběhem pořizování územního plánu města Kuřimi. Koncept ÚP Kuřim byl zpracován ve dvou variantách, které se lišily dopravním řešením spojnice R43 a I/43 („obchvat města“). Odlišné dopravní řešení mělo dopad také do návrhu rozvojových ploch. Koncept ÚP Kuřim byl projednán v roce 2009. Na základě výsledků projednání byly v roce 2011 zpracovány Pokyny pro zpracování návrhu ÚP Kuřim. V pokynech, sestavovaných ve smyslu § 49 stavebního zákona účinného do 31.12.2012, nebyla vybrána ani jedna z návrhových variant obchvatu, ale byl vysloven požadavek na ponechání obou variant dopravního řešení ve formě územní rezervy. U konceptu ÚPmB je z hlediska vymezení územních rezerv pro dopravu (pro D43) obdobná situace jako u konceptu ÚP Kuřim; v konceptu ÚPmB jsou zpracovány 3 samostatné varianty řešení, z účinných ZÚR JMK vyplývá nyní pro město Brno požadavek na vymezení dvou koridorů územní rezervy pro jeden záměr současně.

V roce 2011 byl návrh ÚP Kuřim pro společné jednání obsahující dvě územní rezervy pro dopravní řešení projednán. Pro informaci KrÚ dodává, že po vydání „prvních“ ZÚR JMK byl návrh pro společné jednání upraven (severní obchvat v návrhu, jižní v územní rezervě); takto upravený 2. návrh ÚP Kuřim pro společné jednání byl opětovně projednán. Následně pořizovatel ve spolupráci s určeným zastupitelem vyhodnotil projednání návrhu ÚP Kuřim a zpracoval Pokyny pro zpracování návrhu ÚP Kuřim pro veřejné projednání (zejména s ohledem na výsledky projednání návrhu ÚP Kuřim ve společném jednání, na zrušení ZÚR JMK a na novelu stavebního zákona); dle pokynů opět byly převedeny obě varianty obchvatu Kuřimi do územních rezerv. V této podobě byl následně ÚP Kuřim vydán. Proti ÚP Kuřim byla podána žaloba, výše uvedený postup byl žalobou rovněž rozporován; ze strany krajského soudu nebylo v rozsudku čj. 63 A 5/2015-116 ze dne 06.08.2015 k postupu pořizování vysloveno negativní stanovisko, rovněž podaná kasační stížnost byla rozsudkem NSS 3 As 206/2015 – 61 ze dne 27.01.2016 zamítnuta.

Výše zmíněný rozsudek KS Brno 63 A 5/2015 – 116 mimo jiné konstatuje, že „Vymezení více územních rezerv pro jeden záměr není v rozporu se stavebním zákonem“. Dále uvádí, že „Dle názoru soudu bylo na odpůrci, aby podrobněji zdůvodnil, proč je vznesená námitka s ohledem na to, že v konečné fázi jsou na rozdíl od konceptu pro předmětné plochy navrhovány pouze územní rezervy, nedůvodná, a to s ohledem na specifika územní rezervy, kdy dochází teprve k prověřování uvažovaného záměru. Konstatování, že námitka bylo částečně vyhověno – návrh ÚP Kuřim vymezuje území pro severní i jižní obchvat shodně pouze ve formě územní rezervy je velmi stručné. Nejedná se však o vadu, která by byla mohla způsobit nezákonnost napadeného územního plánu a byla by důvodem pro vyhovění návrhu na jeho částečné

zrušení.“

S ohledem na obecnost konstatování KrÚ ještě upozorňuje na rozsudek NSS 7 Ao 5/2010 – 68: „**Stavební zákon také předpokládá, že v průběhu celého procesu pořizování a projednávání územního plánu (zadání územního plánu, koncept tohoto plánu, Pokyny pro zpracování návrhu územního plánu, schvalování územního plánu) dochází k určitým korekcím, které jsou plně v kompetenci obce. Přijetí územně plánovací dokumentace nesmí vést k neodůvodnitelné ingerenci do stávajících práv vlastníků dotčených nemovitostí. Nelze ale přehlédnout, že úkolem této dokumentace je harmonizace a regulace rozvoje širšího územního celku. Pořizování územně plánovací dokumentace je proto výrazem veřejného zájmu na naplnění cílů definovaných v § 18 nového stavebního zákona. Z tohoto důvodu je také rozhodování v tomto procesu (rozhodnutí o pořízení územního plánu, zadání územního plánu, schválení Pokynů k zpracování do návrhu územního plánu, i vydání územního plánu či zamítnutí návrhu na jeho vydání) svěřeno zastupitelstvu příslušné obce**“.

Z uvedeného lze dovodit, že lze předpokládat určité korekce v průběhu celého procesu pořizování územního plánu; korekce včetně rozhodování v procesu jsou v kompetenci zastupitelstva příslušné obce

KrÚ uvádí, že výše konstatované skutečnosti rozebírají situaci při pořizování nového ÚPmB a naznačují pořizovateli, jak postupovat při pořizování nového ÚPmB v dané situaci. KrÚ závěrem doplňuje:

Nejvyšší správní soud při věcném přezkumu územních plánů vychází ze skutečnosti, že rozhodnutí o upřednostnění některých zájmů před jinými je inherentní součástí územního plánování. Při zachování právem předvídané proporcionality a ochrany základních práv před svévolnými a excesivními zásahy je obecné rozhodnutí o distribuci zátěže v rámci určitého území politickou diskrecí konkrétního zastupitelského orgánu územní samosprávy a vyjadřuje realizaci práva na samosprávu konkrétního územního celku. Nepřiměřené zásahy soudní moci do konkrétních odůvodněných a zákonných věcných rozhodnutí územní samosprávy by byly porušením práva na samosprávu (čl. 100 odst. 1 Ústavy České republiky). Nejvyšší správní soud ve své judikatuře poukázal i na to, že se při hodnocení zákonnosti územně plánovací dokumentace řídí zásadou zdrženlivosti. Ke zrušení územně plánovacího opatření obecné povahy by měl proto soud přistoupit, pokud došlo k porušení zákona v nezanedbatelné míře, respektive v intenzitě zpochybňující zákonnost posuzovaného řízení a opatření jako celku.

S pozdravem

Otisk razítka

Ing. arch. Eva Hamřlová, v. r.
vedoucí odboru