

**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 popsáných 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 vročení)
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

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 rozcházelý 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 popsany 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/návruhu, 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 supluje 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 novou 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, pomineme-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 odhaduji 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 nejvhodnějšího postupu**

Požadavek zadavatele posudku byl vyhodnotit varianty (scénáře) a navrhnout nejvhodnější 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/revizovaném 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 opatření 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 opatření 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 nejvhodnějšího 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

***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 (přinejmenším 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