

# 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. Alžběta 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 pořizováním 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 zapracování 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 nejvhodnějšího 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 **dílní 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).<sup>1</sup>

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.<sup>2</sup>

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.

---

<sup>1</sup> Dostupné z: [http://www.c-budejovice.cz/cz/rozvoj-mesta/uzemni-plan/Documents/UP\\_CB/OOP.pdf](http://www.c-budejovice.cz/cz/rozvoj-mesta/uzemni-plan/Documents/UP_CB/OOP.pdf)

<sup>2</sup> 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).



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 Brna 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)<sup>3</sup>, které byly pořízeny za jeho účinnosti, neboť podle § 71 odst. 4 stavebního zákona musí být regulační plán v souladu s příslušnou územně plánovací dokumentací.

---

<sup>3</sup> 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 Brně<sup>4</sup> 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.<sup>5</sup>

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.

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

<sup>5</sup> 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 dvojitým 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 předmětné věci č. j. 63 A 6/2015 - 371 byla podána kasační stížnost<sup>6</sup> 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.

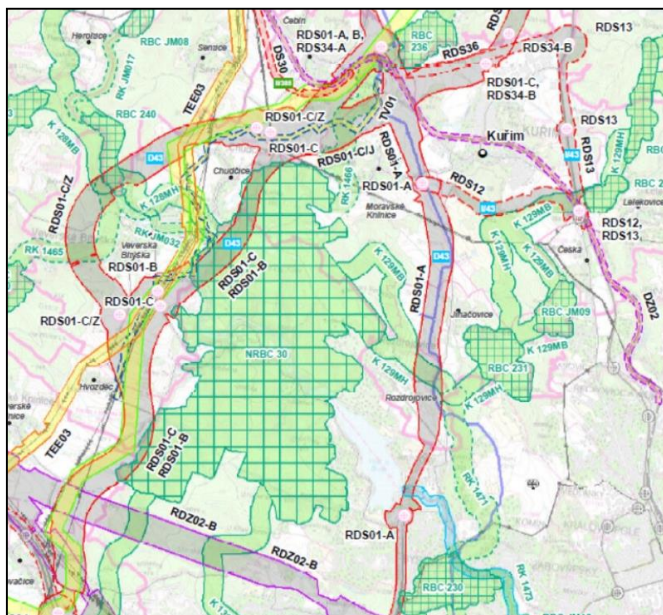
---

<sup>6</sup> 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](http://nssoud.cz/mainc.aspx?cls=InfoSoud&kau_id=188540)



Pokud by se tedy město Brno rozhodlo pokračovat v již zahájeném procesu pořizování nového územního plánu dle Varianty A, měla by být následujícím

krokem příprava návrhu **pokynů pro zpracování návrhu územního plánu, včetně návrhu rozhodnutí o výběru výsledné varianty řešení** (dle § 49 odst. 1 stavebního zákona, ve znění účinném do dne 31. 12. 2012). I předchozí právní úprava tedy předpokládala, že návrh územního plánu musí být invariantní, a proto musí dojít před jeho zpracováním k výběru výsledné varianty řešení.



Koncept ÚPmB byl zpracován ve třech variantách, které se od sebe významně lišily celou řadou prvků. Důležitými aspekty bylo zejména vymezení koridoru D43 jako záměru nadmístního významu. Zatímco první dvě varianty konceptu počítaly s vedením D43 přes území města Brna, třetí varianta počítala

s vedením D43 je vedena mimo území města v trase Malhostovice – Boskovická brázda – Ostrovačice (D1). V návaznosti na umístění koridoru D43 pak jednotlivé varianty konceptu počítaly s odlišnou koncepcí rozvoje území.

Dne 5. 10. 2016 došlo k vydání nových ZÚR JMK, které koridor silnice D43 nevymezují jako návrhový, ale toliko jako územní rezervu **RDS01**, navíc v několika variantách:

- **RDS01-A** *Varianta Bystrcká*
- **RDS01-B** *Varianta „Bítýšská“*
- **RDS01-C** + alternativy **RDS01-C/Z** a **RDS01-C/J** *Varianta „Optimalizovaná MŽP“*

Obr. 1: Výřez z grafické části ZÚR JMK - Výkres ploch a koridorů nadmístního významu, včetně ÚSES

K prověření výběru konkrétní varianty má dojít na základě územní studie, která má být podkladem pro následnou Aktualizaci ZÚR JMK.

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.<sup>7</sup> 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

<sup>7</sup> viz <http://www.uur.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 problematickou 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, nekoncepční 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 nejobecnější 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 zpracovávat 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 její 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 zákona<sup>8</sup> 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

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





vyložené, 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 nekoresponduje 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 vymežit územní rezervu pro D43, pokud to krajský úřad ve svém stanovisku podle § 50 odst. 7 stavebního zákona nevyločí.

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 kritérií 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.**