



VELMI DOPORUČOVANÁ KANCELÁŘ

## 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 Engliša 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 vyčleněna 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 2011<sup>1</sup>) 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.<sup>2</sup>

Překážkou v dalším postupu prací představuje vydání Zásad územního rozvoje Jihomoravského kraje (s účinností k 3. 11. 2016<sup>3</sup>), 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.

---

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

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

<sup>3</sup> Srov. záznam o účinnosti Zásad územního rozvoje Jihomoravského kraje dostupný z: [http://www.kr-jihomoravsky.cz/archiv/oupsr/zur\\_jmk\\_5/WEB\\_NAVRH/](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.<sup>4</sup>

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 vzneseny po schválení pokynů pro zpracování návrhu územního plánu (tj. v návaznosti na projednání koncep-

---

<sup>4</sup> 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**.<sup>5</sup>

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 literatura<sup>6</sup> 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 být právní úprava neobsahuje výslovnou regulaci tohoto postupu**.

---

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

<sup>6</sup> 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**

Převvedeme-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.<sup>7</sup>

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 území<sup>8</sup>, 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-

---

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

<sup>8</sup> 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 namíste posoudit již v rámci zpracovávání a projednávání zadání územního plánu, resp. již v této fázi je namíste 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 zapracovat 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 fází 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 novelty 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) pozbyť 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]: „*Námítaný 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 námítkami 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 předestřené 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 předestřené 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)<sup>9</sup> 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 výhrady 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 pozbude dosavadní Územní plán města Brna platnosti. Naplnění obou cílů objednatele 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-

---

<sup>9</sup> 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 objednatelem 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 navrhovat 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 namístě 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.“*