

JUDr., PhDr. Jiří Plos
Na Farkáně I. 11/133
150 00 Praha 5

Vážený pánové
Ing. Tomáš Kaláb, ředitel

Společnost KALÁB – stavební firma, spol. s r.o.
Vídeňská 849/15
639 00 Brno
t.kalab@kalab.cz

a

Ing. arch. Jaroslav Dokoupil

Společnost Arch.Design, s.r.o.
Sochorova 3178/23
616 00 Brno – Žabovřesky
dokoupil@archdesign.cz

V Praze dne 27. 05. 2015

Věc:
**Stanovisko k možnostem a souvislostem
souběžného pořizování zásad územního
rozvoje Jihomoravského kraje a územního
plánu města Brna**

Vážený pane řediteli, vážený pane architektke,

k vašemu dotazu ve věci koordinovaného pořizování územního plánu města Brna a zásad územního rozvoje Jihomoravského kraje vám sděluji následující.

[1] Výchozí skutečnost - souhrn

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

Rozpracován, avšak dosud nedokončen je územní plán města Brna, pořizovaný podle nové právní úpravy provedené zákonem č. **183/2006 Sb.**, o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon) – tento zákon byl opakovaně novelizován a z hlediska územního plánování významně zákonem č. 350/2012 Sb. s účinností od 1. 1. 2013. Zpracovávání nového územního plánu probíhalo v letech 2006 až 2010, projednáván byl v letech 2010 až 2011 a jehož další pořizování bylo fakticky pozastaveno v roce 2013 usnesením zastupitelstva (ZM6/2313 – ze dne 18. 6. 2013), a to ve stadiu vypořádání připomínek ke konceptu a připravených pokynů pro vypracování návrhu, a to, mimo jiné, s přihlédnutím k očekávaným vazbám na nadřazenou územně plánovací dokumentaci.

Nadřazená územně plánovací dokumentace, to jest Zásady územního rozvoje Jihomoravského kraje, byly zrušeny v červnu 2012. Dokončen je návrh nových zásad a zahajuje se jejich projednávání; předpokládaný termín vydání dle podkladů je rok 2016. Rozhodujícím důvodem pro

zrušení bylo neposouzení kumulativních a synergických vlivů na životní prostředí, zejména v oblasti Bosonohy, Modřice, Ostopovice, Šlapanice a Troubsko.

Vzhledem ke stávající situaci v pořizování územně plánovacích dokumentací Jihomoravského kraje a města Brna, různým časovým průběhům (zrušeny navrhované a pořizované změny územního plánu města Brna) je město Brno postaveno před rozhodnutí provádět složitým procesem některé dílčí změny stávajícího územního plánu, nebo zahájit pořízení územního plánu zcela nového, resp. jeho pořizování obnovit – a podle možností a okolností oba tyto procesy efektivně koordinovat. Rada města Brna rozhodla o pořizování změn celoměstského významu a v září má rozhodnout o případném pořízení změny (souboru změn v jednom celku).

[2] Právní stav

Pořízení územně plánovací dokumentace je autonomním právem územních samospráv (**§ 5 až § 7** stavebního zákona; **§ 84 odst. 2** zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů, resp. **§ 35 odst. 2** zákona č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů). Jenom jim přísluší rozhodnout o tom, zda vůbec a kdy přistoupí k pořízení územně plánovací dokumentace. Stavební zákon povinnost pořídit územně plánovací dokumentaci neukládá, nicméně s pořízením (to jest s vydáním), resp. s nepořízením územně plánovací dokumentace spojuje určité důsledky buď sám, nebo v souvislosti s dalšími právními předpisy speciálními. Ze stavebního zákona, ani ze zákona o obcích neplyne ani podmínka, ani jiná náležitost, která by podmiňovala vydání územně plánovací dokumentace konkrétní plánovací úrovně vydáním takové dokumentace nadřazenou plánovací úrovni (v tomto případě pořizování územního plánu statutárního města Brna vydáním zásad územního rozvoje Jihomoravského kraje).

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

- celým územím státu s jeho přeshraničními dosahy a mezinárodními souvislostmi (politika územního rozvoje) - **§ 33 až § 35 SZ**;
- celým územím kraje (zásady územního rozvoje) - **§ 37 až § 42 SZ**;
- celým územím obce (územní plán) - **§ 47 až § 54 SZ**;
- částí území obce nebo více obcí, resp. částí území kraje (regulační plán) - **§ 62, § 64 až § 69 SZ**;

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

Stavební zákon v řadě ustanovení ukládá povinnosti pro pořizování územně plánovacích dokumentací a pro jejich případný vzájemný vztah. Ustanovení **§ 31 odst. 4 SZ** výslovně stanovuje závaznost politiky územního rozvoje „pro pořizování a vydávání zásad územního rozvoje, územních plánů, regulačních plánů a rozhodování v území“, **§ 36 odst. 5 SZ** závaznost zásad územního rozvoje „pro pořizování a vydávání územních plánů, regulačních plánů a rozhodování v území“, **§ 43 odst. 5 SZ** závaznost územního plánu „pro pořízení a vydání regulačního plánu zastupitelstvem obce, pro rozhodování v území, zejména pro vydávání územních rozhodnutí. Poskytování prostředků z veřejných rozpočtů podle zvláštních právních předpisů na provedení změn v území nesmí být v rozporu s vydaným územním plánem“ a **§ 59 odst. 2 SZ** závaznost regulačního plánu „pro rozhodování v území“ (regulační plán vydaný krajem je závazný i pro územní plány a regulační plány obcí).

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

Zároveň ovšem po novelizaci stavebního zákona v roce 2012 (s účinností od 1. 1. 2013) platí podstatná změna spočívající ve změně rozsahu a dosahu plánovacích dokumentací, resp. jejich obsahu. Dokumentace pořizované pro jednotlivé správní úrovně **nesmí** obsahovat skutečnosti, které svou podrobností přísluší nižším plánovacím úrovním (**§ 36 odst. 1; § 43 odst. 1 SZ**) – a naopak, **mohou** obsahovat (za určitých podmínek) i ustanovení příslušející správním úrovním

vyšším (**§ 36 odst. 3; § 43 odst. 3 SZ**). Tato rozhraní nejsou ovšem zcela jednoznačná a při jejich identifikaci oběma směry je velmi podstatná koordinovaná součinnost pořizujících orgánů.

[3] Právní předpoklady a věcné možnosti koordinovaného postupu

Trochu obsáhlejší výklad právních i věcných souvislostí považuji za potřebný pro objasnění důvodů vedoucích k případné koordinaci pořizovatelských postupů a přípravy zásad územního rozvoje (kraje) a územního plánu (obce, v tomto případě statutárního města Brna).

Stavební zákon totiž současně stanovuje obecné požadavky na územní plánování, a to zejména v ustanovení § 18 – cíle územního plánování a § 19 – úkoly územního plánování. Z ustanovení **§ 18 odst. 3** pak výslovně plyne, 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“.

Uvedené ustanovení nutno interpretovat tak, že se jedná

- jak o orgány územního plánování v horizontálním uspořádání (orgány obcí navzájem, orgány krajů navzájem),
- tak o orgány územního plánování v uspořádání vertikálním (to jest mezi obcemi a krajem, resp. mezi kraji a státem).

Stavební zákon tudíž z hlediska právního umožňuje i koordinované pořizování územně plánovacích dokumentací různých plánovacích úrovní. Z hlediska věcného je důvodnost doložena především potřebou koordinace rozsáhlých investičních záměrů v území, jak lze ostatně dovodit i ze zápisu z pracovního jednání vedení JMK a MB dne 18. 03. 2013. Z povahy věci se bude jednat především o zásadní záměry infrastrukturní, avšak nikoliv pouze tyto. Koordinovaným postupem lze – mimo jiné – předcházet i některým nepříznivým urbánním projevům v atrakčním prostoru města Brna s přímými dopady na provoz a hospodaření města (například negativní projevy suburbanizace za hranicemi města při současných požadavcích tamních obyvatel, často zaměstnaných v Brně, na poskytování veřejných služeb – například požadavky na dopravní obslužnost). Je zřejmé, že koordinace musí probíhat i horizontálně.

Jak jsem uvedl výše, městu Brnu byly správním soudem zrušeny změny a aktualizace územního plánu a současná situace je taková, že pro rozsáhlé části území platí prakticky pouze územní plán z počátku devadesátých let (1994), to jest z období před zásadní novelou předchozího stavebního zákona, provedenou v roce 1998; stávající územní plán v mnoha ohledech efektivnímu rozhodování v území brání. Určitou možností (ba nutností) je opakované pořizování změn, což ovšem bude vyžadovat velmi značné úsilí věcné i právní, jímž budou tyto změny koordinovány a provázány tak, aby předešly výtkám Nejvyššího správního soudu. Největší slabinou provádění změn (byť se tak děje souborně jednou „změnou“) je jejich obsahová i časová nesouřadnost a z toho plynoucí obtíže při posuzování dopadů takových změn do základní krajinné a urbánní koncepce vývoje města, což ostatně zmínil i rozsudek NSS. Koncepce zpracování územního plánu z roku 1994 neumožňuje využívat tento plán bez průběžně prováděných změn a aktualizací, a to často značně rozsáhlých (na flexibilnější přístup je koncipován příliš podrobně). Věcná nesouřadnost navrhovaných změn a různost časových průběhů pořizování způsobuje další prodlevy a nesouřadnosti, které se projevují zvýšenými transakčními náklady a ztrátami času.

Potřebnost změn a jejich důvodnost z hlediska koncepčních dopadů takových změn do území, vyžaduje proto co nejdříve zahájit, resp. obnovit proces pořízení nového územního plánu. Tento proces vyžaduje ovšem určitý čas ke zpracování, projednání a následné schválení a vydání opatření obecné povahy, přičemž je třeba předpokládat, že čím podrobnější a tužší územně plánovací dokumentace, tím pravděpodobnější její úspěšné napadení správní žalobou soudní. Vzhledem k zákonem stanoveným lhůtám pro náhradu stávajících územních plánů územními plány vydanými podle nové právní úpravy hrozí, že počínaje 1. 1. 2021 (**§ 188 odst. 1 SZ**) nebude mít statutární město Brno k dispozici územní plán žádný, bude-li vyčkávat s pořízením nového plánu až na dobu po vydání zásad územního rozvoje, přičemž pro takový postup není opora v žádném z citovaných ustanovení.

Ze všech výše uvedených důvodů věcných, časových i právních doporučuji přistoupit k pořízení nového, resp. obnovy zpracovaného územního plánu co nejdříve, a to v koordinaci s vedením Jihomoravského kraje a s pořizováním zásad územního rozvoje, jakož i v koordinaci s obcemi v atrakčním prostoru města Brna. To vše tím spíše, že bude při pořizování územního plánu města Brna identifikovat rozhraní mezi místním a nadmístním a s pořizovatelem zásad územního rozvoje

toto rozhraní koordinovat a dohodnout. Obdobně bude nutno stanovit, a to jak na úrovni zásad územního rozvoje, tak na úrovni územního plánu rozhraní mezi obecností (agregací) a podrobností obsahu uspořádání a využití území; ve všech těchto případech je znění stavebního zákona po novele pouze rámcovým vodítkem a lze se nadít, že teprve budoucí judikatura tato rozhraní upřesní. Aby se tak nedělo jako dosud, to jest především rušením vydaných opatření obecné povahy, bude tato identifikace rozhraní vyžadovat vysokou míru odbornosti v jejich odůvodnění, a tedy i vyšší míru koordinace a součinnosti.

Jak jsem uvedl výše, procesní postupy se na jednotlivých plánovacích úrovních poněkud odlišují. Pro účely koordinace by měla být vypracována společná platforma, nejlépe efektivně malá, avšak sdostatek reprezentativní pracovní skupina, v níž by měli být zastoupeni pořizovatelé, zpracovatelé a pověřeni političtí reprezentanti (v případě součinnosti kraje a města tudíž 6 osob), pro něž by měl být vypracován i právní status, respektující procesní odlišnosti a stanovující společný základ.

[4] Závěr

Pořizování územně plánovací dokumentace jednotlivých plánovacích (správních) úrovní je vzájemně nepodmíněné. Pořízení územního plánu není podmíněno pořízením zásad a vice versa. Pokud jsou však územně plánovací dokumentace pořizovány, jsou vzájemně závislé, jak je popsáno výše.

Souběžné a koordinované pořizování územně plánovací dokumentace územními samosprávami jak horizontálně (mezi sousedícími nebo jinými vazbami spjatými obcemi), tak i vertikálně (mezi územními samosprávami obcí a krajů) není v rozporu s ustanoveními stavebního zákona a není vyloučeno – naopak. Stavební zákon koordinaci výslovně v § 18 odst. 3 předpokládá a postuluje.

V případě souběžného pořizování územně plánovací dokumentace krajem a krajským městem, tím spíše městem významu města Brna, lze považovat s ohledem na souběh řady zájmů a koncepčních záměrů za účelné. Tuto účelnost spatřuji především ve skutečnosti, že mohou být koordinovány a souběžně (byť ve vlastním právním režimu) projednávány shodné záležitosti, včetně záležitostí nadmístního významu a jejich promítnutí do koncepce města, resp. kraje, a záležitosti podrobnosti a jejich promítnutí do koncepce kraje, resp. města.

S přihlédnutím k výše uvedenému lze zcela podpořit závěr pracovního jednání JMK a BM z roku 2013 a podpořit společný plán koordinovaného postupu prací na obou dokumentacích.

S pozdravem

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