

Pracovní setkání vedení Jihomoravského kraje a vedení statutárního města Brna

dne 18.3.2013

Územní plán města Brna

Přílohy: Pořizování nového Územního plánu města Brna po zrušení Zásad územního rozvoje Jihomoravského kraje – právní rozbor situace, doporučení pro následný postup prací

Předkládá: Bc. Roman Celý, DiS.

Náměstek hejtmána pověřený zabezpečováním koordinace činností a strategií na úseku územního plánování a správy a zabezpečováním samosprávných úkolů v oblasti tvořené náplní činnosti odboru vnějších vztahů a dále v záležitostech rodinné politiky

Pořizování nového Územního plánu města Brna po zrušení Zásad územního rozvoje Jihomoravského kraje – právní rozbor situace, doporučení pro následný postup prací

Stručná chronologická rekapitulace postupu při pořizování Územního plánu města Brna (ÚPmB)

Zastupitelstvo města Brna schválilo na svém zasedání Z3/038 konaném ve dnech 25. – 26.06.2002 záměr pořídit nový Územní plán města Brna. V roce 2004 byl ve výběrovém řízení vybrán zpracovatel – společnost Arch.Design, s.r.o. a byly zahájeny práce na novém územním plánu. Odbor územního plánování a rozvoje Magistrátu města Brna (dále OÚPR) jako pořizovatel zpracoval v roce 2005 návrh zadání ÚPmB, po projednání zadání schválilo Zastupitelstvo města Brna dne 11.04.2006.

V průběhu prací na konceptu, který měl být dle zadání zpracován ve dvou variantách, Zastupitelstvo města Brna schválilo záměr rozšířit již schválené zadání o třetí variantu konceptu, která by řešila rozvoj města Brna bez komunikace R43. Návrh změny zadání byl projednán v roce 2007 a schválen Zastupitelstvem města Brna dne 26.06.2007.

Na základě schváleného zadání byl zpracován koncept územního plánu ověřující variantní řešení, byl dokončen a předán v únoru 2010.

V roce 2011 pořizovatel projednal koncept ÚPmB ve třech variantách včetně vyhodnocení vlivu na udržitelný rozvoj území. V rámci procesu projednávání konceptu byla uplatněna stanoviska 12 dotčených orgánů a stanovisko nadřízeného orgánu územního plánování, dále bylo uplatněno 2156 námitek a 500 připomínek.

Po ukončení veřejného projednání byl zahájen proces vyhodnocení stanovisek, připomínek a námitek. Při vyhodnocení stanovisek dotčených orgánů, námitek a připomínek podaných ke konceptu ÚPmB, které jsou podkladem k vytváření návrhu pokynů pro zpracování návrhu ÚPmB, vycházel OÚPR v systémech nadmístního významu ze Zásad územního rozvoje Jihomoravského kraje (ZÚR JMK), které byly vydány Zastupitelstvem Jihomoravského kraje dne 22.09.2011. Dle schváleného harmonogramu měl být návrh pokynů pro zpracování návrhu územního plánu (včetně návrhu rozhodnutí o výběru výsledné varianty řešení) ve 4. čtvrtletí 2012 předložen k projednání v samosprávných orgánech města. Rozsudkem ze dne 21.06.2012 zrušil Nejvyšší správní soud ZÚR JMK, tzn. územně plánovací dokumentaci nadřazenou pro ÚPmB, a to s účinností dnem vyhlášení rozsudku.

Jak bylo již uvedeno výše, KrÚ uplatnil ke konceptu stanovisko ze dne 09.03.2011. Ve stanovisku nadřízeného orgánu územního plánování ke konceptu ÚPmB je uvedeno, že *ke schválení pokynů pro zpracování návrhu ÚPmB, včetně rozhodnutí o výběru výsledné varianty územního plánu Zastupitelstvem města Brna může dojít až po vydání ZÚR JMK*. Po zrušení ZÚR JMK tedy nebylo možné pokračovat v pořizování nového ÚPmB se všemi potřebnými obsahovými a právními náležitostmi.

OÚPR za uvedených okolností v souladu se schváleným harmonogramem dokončil zpracování první (pracovní) verze návrhu pokynů pro zpracování návrhu územního plánu. Pracovní verze návrhu

pokynů pro zpracování návrhu ÚPmB byla předložena Zastupitelstvu města Brna (ZMB) na jeho zasedání konaném dne 11.12.2012. ZMB první verzi návrhu pokynů pro zpracování návrhu ÚPmB vzalo na vědomí, dále schválilo pozastavení procesu pořizování nového ÚPmB a uložilo Radě města Brna předložit ZMB **po nabytí účinnosti novely stavebního zákona a novel prováděcích vyhlášek** návrh dalšího postupu pořizování nového územního plánu zpracovaný na základě konzultace s KrÚ a metodické konzultace s Ministerstvem pro místní rozvoj.

Zákonná východiska pro pořizování územního plánu

Za výše popsané situace vyvstalo pro pořizovatele několik otázek týkajících se možnosti dalšího pořizování ÚPmB, podmínek, za jakých je možno v pořizování pokračovat a vlastního postupu při pořizování. KrÚ na úvod uvádí **stručný komentář k zákonným východiskům obecně pro pořizování územního plánu:**

Je nutné vycházet z právního rámce daného zákonem č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů (stavební zákon). Ten v § 6 odst. 5 písm. a) konstatuje, že zastupitelstvo obce *rozhoduje v samostatné působnosti o pořízení územního plánu a regulačního plánu*. Z tohoto ustanovení jednoznačně vyplývá, že pořízení územního plánu je v kompetenci příslušné obce, pro možnost pořízení územního plánu není v tomto ustanovení stanovena žádná omezující podmínka (např. existence ZÚR či jiné „nadřazené“ územně plánovací dokumentace). Podle § 43 odst. 3 stavebního zákona 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*; podle § 54 odst. 2 stavebního zákona zastupitelstvo obce vydá územní plán *po ověření, že není v rozporu s politikou územního rozvoje, s územně plánovací dokumentací vydanou krajem a se stanovisky dotčených orgánů nebo stanoviskem krajského úřadu*. Výše uvedená ustanovení požadují, aby územní plán byl v souladu s politikou územního rozvoje i zásadami územního rozvoje, ale neřeší případ, kdy zásady neexistují – ještě nejsou pořízeny či jsou zrušeny. Ani výše uvedená ustanovení stavebního zákona však neobsahují podmínku, že by bez existence ZÚR nemohl být pořizován územní plán. Obecně tedy z legislativy vyplývá, že **stavební zákon žádným ustanovením neznemožňuje pořízení územního plánu, pokud neexistuje nadřazená územně plánovací dokumentace**.

V Politice územního rozvoje ČR 2008 (dále PÚR ČR 2008), v člancích (80), resp. (138) je v úkolech územního plánování uvedeno, že *příslušné kraje a obce zajistí územní ochranu vymezených koridorů a ploch případně územní rezervou*. Jinak řečeno, aby byl územní plán v souladu s PÚR ČR 2008, musí zajistit alespoň územní rezervu pro plochy či koridory vymezené v PÚR ČR 2008. Možnosti pořizování územních plánů omezují závěry vyplývající z rozsudků nejvyššího správního soudu (NSS), které řeší vztah nadřazené dokumentace a územních plánů (např. rozsudek ze dne 23.09.2009, č. j. 1 Ao 1/2009 – 185, nebo ze dne 27.05.2010, č. j. 9 Ao 1/2010 – 84); judikatura k dané problematice uvádí, že *obec ve svém územním plánu nemůže vymezit rozvojové plochy nadmístního významu, které v nadřazené územně plánovací dokumentaci obsaženy nejsou*. KrÚ doplňuje, že rozsudky se vždy týkaly pouze konkrétně navrhovaných ploch a koridorů pro záměry, nikoliv ploch či koridorů územních rezerv. Novela stavebního zákona (s účinností od 01.01.2013) do § 43 odst. 1 doplňuje text, že záležitosti

nadmístního významu, které nejsou řešeny v zásadách územního rozvoje, mohou být součástí územního plánu, pokud to krajský úřad ve svém stanovisku z důvodu významných negativních vlivů přesahujících hranice obce nevyloučí. Z výše uvedených ustanovení stavebního zákona, PÚR ČR 2008 a judikatury je nutno vycházet při posouzení, zda je možné v pracích na územním plánu pokračovat či je zastavit. Pokud pořizovatel a projektant dojdou k závěru, že s využitím politiky územního rozvoje, aktuálních územně plánovacích podkladů, podpůrných stanovisek dotčených orgánů a v návaznosti na širší územní vztahy bude možné vymezit rozvojové koridory či plochy nebo koridory či plochy územních rezerv v takovém rozsahu, aby územní plán plnil svůj účel (vyplývající ze stavebního zákona), není důvod zastavovat práce na něm. KrÚ podotýká, že sama neexistence ZÚR není důvod pro zastavení prací na územním plánu.

Dopis OÚPR adresovaný KrÚ se žádostí o vyjádření k možnosti pokračování pořizování nového ÚPmB

Dopisem ze dne 07.02.2013 požádal OÚPR jako pořizovatel ÚPmB krajský úřad jako nadřízený orgán o vyjádření k možnosti pokračování nového ÚPmB s tím, že vymezil jednotlivé okruhy problémů. Dopis vyplývá z úkolu uloženého Radě města Brna – předložit zastupitelstvu návrh dalšího postupu pořizování nového ÚPmB na základě konzultace s KrÚ a MMR. KrÚ dále uvádí k jednotlivým okruhům problémů:

- **za jakých konkrétních podmínek a jakým způsobem může město Brno případně pokračovat v přípravě nového územního plánu - konkretizované vysvětlení, tj. popis úkonů, které by bylo třeba v dalším postupu učinit, včetně nezbytného právního podložení příslušných úkonů**

Pořizovatel musí vycházet z platné legislativy, tedy ze stavebního zákona (ve znění platném po 01.01.2013). Dle přechodných ustanovení stavebního zákona, dle čl. II. bodu 6. 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.*“ Čl. II. bod 6. je přitom speciálním ustanovením vůči obecnému přechodnému ustanovení čl. II bod 7. téhož předpisu (bod 6. se věnuje speciálně postupu u rozpracovaných či dokončených konceptů územních plánů, zatímco bod 7. se vztahuje obecně na všechny rozpořizované územní plány, v různých jiných fázích přípravy). Jak už správně napsal ve svém rozboru MMB, z výše uvedeného vyplývá, že v případě města Brna, kdy již bylo zahájeno projednání konceptu, **musí se toto projednání konceptu dokončit podle dosavadních právních předpisů** – nová právní úprava se tedy nepoužije (dokončením projednání se podle dikce předmětného přechodného ustanovení rozumí schválení pokynů pro zpracování návrhu). **Platné znění stavebního zákona jiné možnosti pro pokračování pořizování územního plánu směrem k jeho dokončení a vydání neumožňuje.** Jako zásadní je nutno vnímat otázku, jak má město Brno postupovat při výběru varianty řešení dalšího rozvoje města bez existence ZÚR JMK, které by vymezily plochy a koridory nadmístního významu; návrh rozhodnutí o výběru výsledné varianty řešení je dle stavebního zákona ve znění platném do 31.12.2012 součástí pokynů pro zpracování návrhu územního plánu. Otázka stanovení podmínek pro případné pokračování pořizování ÚPmB tedy přešla v otázku výběru varianty v rámci pokynů pro zpracování návrhu územního plánu; tento, jak se později ukáže klíčový problém, je **rozebrán samostatně na závěr.**

- **V daném případě již město Brno má stanovisko krajského úřadu dle § 48 odst. 5 stavebního zákona, a to vydané podle předchozí právní úpravy (tedy souladné s požadavkem čl. II. bod 6. přechodných ustanovení), takže toto stanovisko je nadále platné. Je možné vydat případně v téže věci jiné stanovisko, odlišné od předchozího?**

KrÚ zaslal k projednávanému konceptu ÚPmB své stanovisko ze dne 09.03.2011, ve smyslu ustanovení § 48 odst. 5 stavebního zákona ve znění platném do 31.12.2012. Dle tohoto ustanovení krajský úřad sdělí **stanovisko s podmínkami pro zajištění koordinace využívání území, zejména z hlediska širších územních vztahů, pro zajištění souladu obsahu územního plánu s politikou územního rozvoje, územně plánovací dokumentací kraje, tímto zákonem a jeho prováděcími právními předpisy.** Jak je z uvedeného zřejmé, stanovisko „nehodnotí“ koncept územního plánu, ale **stanovuje podmínky pro další pokračování pořizování**, tedy pro návrh územního plánu. Vzhledem ke skutečnosti, že se evidentně změnily podmínky, za jakých bylo stanovisko KrÚ ze dne 09.03.2011 vydáno (byly vydány a následně zrušeny ZÚR JMK, od 01.01.2013 platí novela stavebního zákona a novely prováděcích právních předpisů), je nutné, aby **pořizovatel požádal KrÚ o vydání nového stanoviska.**

- **Pokud by bylo ze strany krajského úřadu vydáno nové stanovisko, v jakém vztahu by bylo toto stanovisko vůči dříve vydanému stanovisku? (obě stanoviska by měla být vydávána podle předchozí právní úpravy). Znamenalo by případně vydání nového stanoviska i nové projednání, resp. jaký další nejbližší navazující krok v postupu pořizování by měl následovat?**

Nové stanovisko by nahradilo stanovisko ze dne 09.03.2011. Stanovisko vydávané KrÚ ve smyslu § 48 odst. 5 stavebního zákona má za úkol stanovovat podmínky pro návrh územního plánu, a ty by měly vycházet z aktuálního stavu v území (z hlediska nadřazené dokumentace) a z aktuálních právních předpisů, tedy novely stavebního zákona a novel prováděcích právních předpisů. Vzhledem ke skutečnosti, že podmínky se vztahují ke zpracování další etapy, tedy návrhu územního plánu, není nutné opětovné projednání konceptu ÚPmB. Stanovisko by se muselo promítnout pouze do návrhu pokynů pro zpracování návrhu územního plánu, tedy do dokumentu, na jehož základě bude zpracována následující etapa územního plánu. Jako navazující krok po vydání nového stanoviska by tedy bylo jeho zapracování do pokynů pro zpracování návrhu územního plánu a následné schválení pokynů – viz první otázka.

- **Jako zásadní MMB i KrÚ vnímají otázku, jak má město Brno postupovat při případném výběru varianty konceptu bez existence ZÚR a bez vymezení ploch a koridorů nadmístního významu.**

Z výše uvedeného textu vyplývá, že při neexistenci nadřazené územně plánovací dokumentace (ZÚR JMK) není legislativní důvod pro to, aby bylo zastaveno pořizování územního plánu. Z předchozího textu je rovněž zřejmý další možný postup při pořizování ÚPmB – zpracovat návrh pokynů pro zpracování návrhu územního plánu, včetně návrhu rozhodnutí o výběru výsledné varianty řešení rozvoje města. Při neexistenci ZÚR JMK se nelze odkázat na nadřazenou dokumentaci, při výběru varianty je nutno postupovat prioritně na základě potřeb města Brna při řešení dopravní, resp. technické infrastruktury. Z variantně řešeného konceptu a vyhodnocení variant by měla vyplynout míra výhodnosti jednotlivých řešení pro město. Prověřená optimální řešení budou jedním z důležitých

podkladů pro řešení nadřazené infrastruktury v rámci ZÚR JMK. Vzhledem k tomu, že Brno je centrem aglomerace, nemohou být jeho potřeby, navíc prověřené v daleko podrobnějším měřítku než je měřítko ZÚR, při řešení ZÚR JMK přehlíženy. Ba právě naopak, posouzení variant v rámci konceptu ÚPmB a následně v rámci výběru varianty zdůvodněná potřeba záměrů v určité poloze by mělo být jedním z nejdůležitějších podkladů pro řešení ZÚR JMK v oblasti aglomerace; na potřeby města Brna (jako přirozeného centra) v oblasti infrastruktury by mělo být při zpracování návrhu ZÚR JMK reagováno. Jako klíčové se jeví zejména řešení koridorů dopravní infrastruktury:

- rychlostní silnice R43 – vyhodnocení vhodnosti jednotlivých variant v rámci konceptu ÚPmB je důležité i pro výběr trasy v rámci ZÚR JMK
- rychlostní silnice R52 v souvislosti s potřebou JZT, JT (i když ty se přímo nedotýkají území Brna) – vyhodnocení možnosti využití ul. Vídeňská v souvislosti s propojením stávající R52 na D1
- Jihovýchodní tangenta – potřeba komunikace v souvislosti s rozvojovými plochami v Tuřanech, letiště
- přestavba ŽUB
- modernizace tratě Brno – Vyškov – Přerov – je potřeba pro řešení ZÚR JMK zajistit napojení na ŽUB s umožněním průjezdu ve směru sever – jih
- Severojižní kolejový diametr – zajištění propojení sídel aglomerace

Jako důležité se jeví rovněž otevření otázek rozvoje pro oblasti společných zájmů Brna a sousedních obcí; zejména jde o další rozvoj oblastí na sever od Brna (směr Česká, Kuřim), oblastí SV od Brna (směr Bílovice nad Svitavou, Řícmanice, Kanice), oblastí JV od Brna (směr Tuřany, Šlapanice) a JZ od Brna (směr Modřice, Želešice, Moravany, Ostopovice).

Z výše uvedeného výčtu vyplývá, že je nutné zejména zajistit návaznost řešených koridorů a ploch na hranicích města Brna, a to mezi podrobnějším řešením obsaženým v ÚPmB a koridory nadmístního významu řešenými v rámci ZÚR JMK. Dle KrÚ je proto nezbytné, aby pořizování ÚPmB a ZÚR JMK bylo koordinováno. KrÚ bude v rámci zpracování návrhu ZÚR JMK potřebovat zejména upřesňování napojení infrastruktury města na nadmístní koridory. Územní plán města má být dle legislativy v souladu se ZÚR, tento soulad je nutno průběžně upřesňovat do té podoby, aby po vydání obou dokumentací nemohl být zpochybňován. Při pořizování obou dokumentací je tedy nezbytná spolupráce obou pořizovatelů, bez úzkých kontaktů obou úřadů lze jen těžko řešení koordinovat a zabránit vzniku pochybností, které by mohly vést v budoucnu ke zrušení některé z dokumentací.

KrÚ proto **doporučuje vypracovat plán postupu prací na obou dokumentacích**, a to v tom smyslu, aby v maximálně účelné míře **koordinoval procesy pořizování** a při zohlednění legislativy (zejména problematiky nadmístního významu) **vytvořil předpoklady pro vydání obou dokumentací**.

Závěr:

- 1) Z výše uvedeného textu vyplývá, že při neexistenci nadřazené dokumentace (ZÚR JMK) není legislativní důvod pro to, aby bylo zastaveno pořizování ÚPmB.**
- 2) KrÚ doporučuje vypracovat plán postupu prací na obou dokumentacích a se zohledněním legislativy v maximálně účelné míře koordinovat procesy jejich pořizování.**

Tento text řeší odbornou a poměrně složitou problematiku územního plánování, pracovníci OÚPSŘ jsou připraveni poskytnout osobě zodpovědné za řešení tohoto úkolu odpovídající vysvětlení.