

Určený zastupitel pro územní plánování

Jak se vypořádat s důležitým úkolem



Investor Zahumny

Mgr. Vendula Zahumenská, Ph. D., právnička

Na Právnické fakultě Masarykovy univerzity se věnovala ochraně životního prostředí. Územní plánování se stalo tématem její disertační práce. Posledních 14 let se věnovala územnímu rozvoji měst a obcí v praxi, mezi lety 2012 – 2018 pracovala pro pražský spolek Arnika, kde řešila územní plán Prahy a radila občanům i zastupitelům ohledně územního rozvoje. Vyjednávání s investory o financování veřejné infrastruktury se věnuje od roku 2017. V roce 2018 založila společnost EmvilleZ pojmenovanou po dceři a synovi a tématu se věnuje naplno.

Brno, 2019, © Vendula Zahumenská

**Potýká se Vaše obec s územním plánováním?
Bojíte se, že budete muset stavebníkům hradit miliony
za změřené investice?
Územní plán spíše škodí, než pomáhá?
Potřebujete jasná pravidla pro novou výstavbu?**

Máme řešení. Pomáháme starostům a zastupitelům, kterým skutečně záleží na blahu jejich obce a kteří mají energii a odvahu na to, aby chránili udržitelný rozvoj své komunity. Jsme na straně měst a obcí.

S našimi advokáty sepíšeme podrobnou analýzu složitých problémů týkajících se územního rozvoje. Umíme dát dohromady smlouvy s investory o veřejné infrastrukturu. Pro výstavbu vytvoříme konkrétní pravidla. Poradíme Vám s územním plánem a s možnými žalobami od investorů. Když budete chtít, přijedeme a uděláme seminář podle Vašich požadavků.

Jsme oporou měst a obcí.
www.investorzahumny.cz

1. Proč je územní plán důležitý?

Územní plán je základním nástrojem pro regulaci jakékoli výstavby a rozvoje v obci. Bez dobrého územního plánu není možné dobře rozhodovat a chránit zájmy občanů. Nevhodně nastavená regulace se v praxi projevuje různě – chybí silnice, chodníky, v některých lokalitách se naopak staví rodinné domky na příliš malých parcelách nebo v těsné blízkosti průmyslových zón. Někdy také nestačí čistička odpadních vod ani kanalizace, o místech ve škole ani nemluvě.

Územní plán může obsahovat řadu dobrých regulativů – např. může určovat, jak velké mají být parcely pro rodinné domy, jak vysoké mohou být bytovky, jak rozsáhlé průmyslové areály a za jakých podmínek se vůbec mohou stavět nebo jaké jsou požadavky na zeleň. Když jsou podmínky v obci komplikované, měli by zastupitelé chtít, aby územní plán řešil např. tzv. etapizaci výstavby – v konkrétních lokalitách se smí stavět až tehdy, když je zbudován např. vodovod nebo silnice nebo když už je plně využita lokalita jiná.

Územní plán má v rukou obec. Právě její zastupitelé rozhodují o tom, že se vůbec začne územní plán pořizovat, schvalují zadání, návrh a územní plán nakonec vydávají (v podobě opatření obecné povahy). **Během procesu územního plánování má důležitou roli tzv. určený zastupitel.**

2. Jaké má obec postavení v územním plánování?

Obec má v územním plánování postavení trojí:

- v přenesené působnosti pořizuje obecní úřad územní plán (pokud to pro samosprávu nedělá obec s rozšířenou působností nebo kvalifikovaný úředník či létající pořizovatel);
- v samostatné působnosti rozhoduje o pořízení územního plánu a plán vydává (zastupitelstvo);
- v samostatné působnosti může k zadání a návrhu územního plánu podávat připomínky a námítky jako vlastník dotčené nemovitosti (rada, může i zastupitelstvo).

Důležité je, že vždy rámci přenesené působnosti a v rámci samostatné působnosti, kdy rozhoduje o pořízení územního plánu, o schválení návrhu zadání, o schválení návrhu územního plánu nebo popř. o pokynech pro změnu zadání a pro přepracování návrhu územního plánu, **vystupuje obec vždy jako orgán veřejné moci (ve vrchnostenském postavení). V tomto postavení smí činit vždy jen to, co jí zákon výslovně umožňuje.**

Když podává připomínky nebo námítky k územnímu plánu (a to ke svému vlastnímu i k plánu sousední obce), vystupuje jako každá **jiná právnická osoba. Tady smí naopak činit vše, co jí zákon nezakazuje.**



3. Co mají za úkol zastupitelé, když se pořizuje územní plán?

Jednotlivé úkony zastupitelstva v samostatné působnosti jsou v procesu pořizování územního plánu následující:

1. Na samém začátku mohou zastupitelé svým usnesením **rozhodnout o tom, že uplatní návrh na pořízení územního plánu nebo jeho změny**. Tento návrh ale mohou obdržet i od dotčených orgánů nebo třeba od vlastníka nemovitosti na území obce.

- 2. Rozhodování o uplatněném návrhu na pořízení územního plánu (změny):** v této fázi se obec rozhoduje, zda bude na základě návrhu pořizovat územní plán nebo jeho změnu. Obec územní plán mít nemusí a když jej má, nemusí jej změnit podle přání vlastníka pozemků. Návrh proto nemusí být schválen. Rozhodnutí zastupitelstva obce o pořízení územního plánu je **veřejnoprávním vrchnostenským (mocenským) aktem**.
3. Pokud se obec rozhodne územní plán pořídit, musí se zpracovat návrh zadání. **Zastupitelé pak návrh zadání schvalují.** Rovněž schválení zadání územního plánu je **veřejnoprávním vrchnostenským aktem**. Zadání předurčuje, jak bude vypadat územní plán.
4. V některých případech **zastupitelé schvalují výběr varianty**. Jindy může dojít na schvalování pokynů pro zpracování návrhu územního plánu, pokud zastupitelstvo po dokončení přípravy návrhu územního plánu (tj. na konci první fáze procesu), popřípadě po proběhlém řízení o územním plánu (tj. na konci druhé fáze procesu), usoudí, že je třeba pořídit nový návrh územního plánu (§ 51 odst. 3, resp. § 54 odst. 3 stavebního zákona). **Také zde jde o vrchnostenský akt.**
- 5. Finálním aktem** zastupitelů je **vydání územního plánu. Veřejnoprávní mocenská povaha tohoto usnesení je zřejmá.** Když zastupitelé nechtějí územní plán vydat, neschválí ho. Měnit už návrh nijak nemohou.

4. Jak funguje pořizovatel?

Pořizovatelem územního plánu je příslušný obecní úřad – zpravidla úřad územního plánování v obci s rozšířenou působností. Některé obce ale mají samy svoje úředníky s dostatečnou kvalifikací, kteří pro ně úkoly pořizovatele zajišťují. Některé obce také uzavírají smlouvy s tzv. létajícími pořizovateli – autorizovanými architekty. Pořizovatel má na starost administrativní a odbornou stránku procesu územního plánování.

Pořizovatel (ať už obecní úřad obce s rozšířenou působností nebo obec, která má úředníka s odborným vzděláním, nebo uzavřela smlouvu s tzv. létajícím pořizovatelem) v **přenesené působnosti** pořizuje územní plán. To znamená, že:

- připravuje návrh územního plánu a
- zajišťuje jeho projednání se všemi dotčenými osobami a orgány a s veřejností.

5. Kdo volí určeného zastupitele?

Určeného zastupitele **volí ostatní zastupitelé**. Obvykle může být zvolen buď pro proces pořízení konkrétního územního plánu nebo pro pořizování série změn územního plánu na určité období. Samozřejmě je jeho funkce určeného zastupitele podmíněna existencí jeho mandátu zastupitele.

Zastupitelé rozhodují o zvolení určeného zastupitele **klasickým usnesením** a mohou jeho ustanovení zase zrušit, pokud pro to mají důvody.

6. Co je úkolem určeného zastupitele při pořizování územního plánu?

Podle stavebního zákona je hlavním úkolem určeného **zastupitele především spolupracovat s pořizovatelem územního plánu** a během procesu územního plánování hájit zájmy obce.

Nejprve ve spolupráci s pořizovatelem zpracovává **návrh zadání územního plánu** (§ 47 stavebního zákona). Když je návrh zadání projednán, pořizovatel ve spolupráci s určeným zastupitelem upraví návrh zadání.

Když skončí **společné jednání o návrhu územního plánu** (tedy především projednání první verze návrhu s dotčenými orgány), opět musí pořizovatel ve spolupráci s určeným zastupitelem vyhodnotit výsledky projednání a zajistit řešení případných rozporů (se stanovisky dotčených orgánů). Na základě toho pak pořizovatel zajistí upravení návrhu.

Jestliže se v této fázi ukáže, že je potřebné pořídit úplně nový návrh územního plánu, **zpracuje pořizovatel opět společně s určeným zastupitelem návrh pokynů** pro zpracování nového návrhu. Tyto pokyny pak do určité míry mohou měnit zadání.

Podobný proces probíhá po veřejném projednání upraveného návrhu územního plánu. Ve spolupráci s určeným zastupitelem pořizovatel vyhodnotí výsledky veřejného projednání a zpracuje návrh rozhodnutí o námitkách a návrh vyhodnocení připomínek. Jestliže se ukáže, že je třeba návrh územního plánu přepracovat, postupuje se podobně, jako je popsáno v předchozím odstavci – **pořizovatel ve spolupráci s určeným zastupitelem připraví návrh pokynů pro zpracování nového územního plánu.**

V případě aktualizace územního plánu prostřednictvím **zprávy o uplatňování územního plánu** sice stavební zákon s určeným zastupitelem nepočítá, ale fakticky by s ním měl pořizovatel přípravu zprávy konzultovat obdobně jako přípravu zadání.



7. Jak komunikuje určený zastupitel se svými kolegy v obci?

Komunikace probíhá jako u jiných problémů – zastupitelé mohou mít **různá pracovní setkání, kde probírají, jak dále postupovat s územním plánem**. Výsledky těchto schůzek pak předkládá určený zastupitel pořizovateli. Důležitá je včasná a úplná komunikace mezi zastupiteli, projektantem a pořizovatelem, a právě její hladký průběh by měl řádně zajistit určený zastupitel.

Důležité je, že **zastupitelé nemohou zavazovat pořizovatele pokyny mimo okamžiky**, kdy to stavební zákon zastupitelům dovoluje. Určený zastupitel sice může s pořizovatelem požadavky zastupitelů probírat i mimo tyto etapy, ale jeho pokyny jsou nezávazné. Snaha ovlivňovat územní plán různými direktivami¹ by mohla vést ke zrušení územního plánu pro nezákonnost. To vyplývá i z judikatury:

*„Zastupitelstvo obce je oprávněno do odborné činnosti pořizovatele (obecního úřadu, resp. jím najatého odborníka) vstupovat **pouze prostřednictvím vznášení připomínek v jednotlivých fázích pořizování** (zveřejnění návrhu zadání, společné jednání a veřejné projednání návrhu územního plánu - § 47 odst. 2, § 50 odst. 2 a § 52 odst. 3 stavebního zákona), a prostřednictvím obdobně nezávazných připomínek (požadavků), jež může pořizovateli tlumočit pověřený zastupitel. Těmito připomínkami však pořizovatel nemůže a nesmí být vázán, neboť vždy musí s ohledem na zákonné požadavky a odborná hlediska posoudit, zda požadavky obce lze do návrhu územního plánu vtělit. Pokud požadavky obce kolidují se zákonnými limity, popř. limity odborného charakteru,*

¹ Direktivami se snažilo svázat proces územního plánování například zastupitelstvo v obci Černolice. Změna územního plánu byla zrušena soudem. Zastupitelé opakovaně ukládali pořizovateli povinnost provést změny v návrhu územního plánu např. podobnými „nařízeními“: „ZO nařizuje Obecnímu úřadu, aby jako objednatel územního plánu pro obec Černolice nařídil zpracovateli tohoto územního plánu provést tyto změny v návrhu územního plánu.“ Nejvyšší správní soud potvrdil, že šlo o nezákonný postup. Viz rozsudek NSS ze dne 28. 8. 2014, č. j. 9 AOs 2/2013 – 118.

pořizovatel je nezohlední. Nejsilnějšími okamžiky ingerence obce do pořizování územního plánu jsou pak případy, kdy zastupitelstvo obce schvaluje předložený návrh. **Prvně jde o schvalování návrhu zadání podle § 47 odst. 5 stavebního zákona, v závěru pak o finální schvalování samotného návrhu územního plánu podle § 54 odst. 2 a 3 stavebního zákona a mezi to se eventuálně v případě pořizování konceptu územního plánu může vklínit ještě schvalování pokynů pro zpracování návrhu územního plánu podle § 49 odst. 3 stavebního zákona. Takovými pokyny již pořizovatel vázán je (jinak by jejich úprava ve stavebním zákoně byla nadbytečnou), nicméně není jimi omezena jeho povinnost upozornit zastupitelstvo na jejich případný rozpor s požadavky právních předpisů, jejich nevhodnost apod. Pokud však zastupitelstvo trvá na jejich zakotvení, prosadí příslušným rozhodnutím svou politickou vůli. Následně ovšem bude čelit riziku, že přijatý územní plán či jeho část mohou být v následujících třech letech na základě příslušného návrhu zrušeny soudem (srov. § 101b s. ř. s.), který správnost upozornění pořizovatele (při vznesení příslušných žalobních bodů) závazně posoudí. Pokud ovšem zastupitelstvo obce zaváže pořizovatele pokyny k úpravě návrhu zadání, popř. návrhu územního plánu a učiní tak mimo časové body, kdy mu to přísluší, nemá takové usnesení zastupitelstva z pohledu řízení o přijetí územního plánu podle stavebního zákona žádnou relevanci. Pokud jsou takové pokyny v rozporu s požadavky dotčených orgánů, vnášejí do návrhu územního plánu body, jež si vyžadují dodatečné posouzení dotčenými orgány, upravují návrh nikoliv jen nepodstatným**

způsobem v době, kdy se k úpravám již nemůže vyjádřit veřejnost, nebo jinak vzbuzují pochyby o hrozící nezákonnosti upraveného opatření obecné povahy a pořizovatel je přesto do následně schváleného územního plánu zapracuje, je tím proces přijímání opatření obecné povahy postižen vadou, jež může mít za následek jeho nezákonnost. Zjištění takové vady musí vést soud ke zrušení napadeného územního plánu. (Rozsudek Krajského soudu v Praze, ze dne 7. 5. 2013, č. j. 50 A 7/2013 – 130).²

8. Co dělá určený zastupitel při pořizování regulačního plánu?

Určený zastupitel má svoji roli také **během přípravy regulačního plánu**. V souladu s § 67 odst. 4 stavebního zákona musí pořizovatel ve spolupráci s určeným zastupitelem vyhodnotit výsledky projednání, zpracovat s ohledem na veřejné zájmy návrh rozhodnutí o námitkách a návrh vyhodnocení připomínek. Omezená role je samozřejmě dána kupř. tím, že u regulačního plánu na žádost bývá schválené zadání regulačního plánu součástí územního plánu, určený zastupitel zde proto nemá žádný zvláštní prostor.

² Rozsudek byl později zrušen NSS, ale tato část argumentace byla výslovně potvrzena následným rozhodnutím NSS č.j. 9 Aos 2/2013 – 118ze dne 28. 8. 2014.



9. Jak na pořádnou smlouvu se zpracovatelem územního plánu?

Na rozdíl od pořizovatele, který je orgánem veřejné správy, je **zpracovatel územního plánu (projektant) soukromou osobou** – je to autorizovaný architekt nebo autorizovaný urbanista.

Obce většinou uzavírají smlouvy se zpracovateli návrhu územního plánu (architektky).

V praxi se ukazuje řada problémů, která kontraktační proces provází. Je proto důležité věnovat smlouvě pozornost a zaměřit se na důležité body. Je důležité se zaměřit na to, aby bylo přesně popsáno, co bude obec od zpracovatele chtít – zejm. by měl ve smlouvě zaznít požadavek na to, aby zpracovatel s potřebnou odborností napsal odůvodnění územního plánu s ohledem na požadavky soudů. **Samozřejmým úkolem zpracovatele by mělo být podílení se na vypořádání námitek a připomínek** (např. být nápomocen právě určenému zastupiteli), měl by se také účastnit veřejného projednání. Stejně jako v každé smlouvě by se nemělo zapomínat na sankce, smluvní pokuty a podobně. V praxi se lze setkat také s tím, že se architektům už nechce územní plán upravovat dle požadavků zastupitelů, protože je vysoutěžena zbytečně nízká cena. Proto by obce neměly soutěžit jen na cenu a vícepráce zahrnout do požadavků. **Obec musí myslet i na vhodné termíny pro kontrolu** průběžně vznikajícího díla a na možnost nakládat s dílem – stává se, že architekti odmítají, aby byl návrh územního plánu zveřejněn nebo si vymínou, že se s jejich dílem nesmí určitým způsobem nakládat.



V prosinci 2019 vyjde nová odborná publikace, kterou jsme napsali s kolegy z právnické fakulty Univerzity Karlovy. Jde o první knihu na našem trhu, která je věnována právě smlouvám obcí s investory. K dostání bude v nakladatelství Wolters Kluwer. Její název je **„Smlouvy obcí s investory (s podtitulem když je investor za humny)“**.

Co nabízíme

Umíme poradit s územním plánem, pomůžeme Vám regulovat výstavbu, dokážeme sepsat smlouvy s investory **na financování infrastruktury**. Napíšeme pro Vás **zásady pro výstavbu v obci**. Každý investor bude vždy včas a transparentně vědět, za jakých podmínek se u Vás v obci dá stavět. Píšeme **právní rozборы složitých situací**. Rádi se s Vámi potkáme nejen u Vás v obci, ale také **na některém z našich odborných seminářů**.



Investor Zahumny

Webové stránky: www.investorzahumny.cz

E-mail: zahumenska@investorzahumny.cz

Telefon: +420 721 725 474

Autor:

Mgr. Vendula Zahumenská, Ph.D.

Komiksy:

Mgr. David Zahumenský, advokát
tř. Kpt. Jaroše 3, Brno, 602 00, IČ 73908673

Vydala:

EmvilleZ, s.r.o.
Lidická 19, Brno
IČ 02027259