

CENA ÚZEMNÍHO PLÁNU

Martin Tunka

Zpracování návrhu územního plánu je veřejnou zakázkou a obec, jako veřejný zadavatel, se musí řídit platnou legislativou. Uplatnění zásad účelnosti, hospodárnosti a účinnosti je základním kritériem pro posuzování nabídky. Těmto zásadám je věnován následující text.

Úvod

Územní plán je důležitým nástrojem obcí k usměrňování rozvoje jejich území, kterým mohou závazně stanovit nejen podmínky pro novou výstavbu, ale i podmínky ochrany charakteristických hodnot území obce.

I když není územní plán povinný, svědčí o jeho významu to, že si jej dosud pořídilo více než 80 procent všech obcí.¹⁾ Vzaly tím na sebe závazek územní plán trvale aktualizovat nebo jej nahradit novým územním plánem, jestliže již původní plán neodpovídá podmínkám v území a právním předpisům.²⁾ To je také důvod proč musí do konce roku 2020 všechny obce nahradit územně plánovací dokumentaci schválenou před rokem 2007 novým územním plánem, který bude odpovídat všem požadavkům platným od 1. 1. 2007.³⁾

Co všechno zahrnují náklady na pořízení územního plánu?

Celkovou cenu územního plánu (dále též ÚP) nebo jeho změny tvoří

- náklady na zpracování návrhu územního plánu projektantem,⁴⁾ které hraří obec;
- náklady pořizovatele⁵⁾ územního plánu, kterými jsou zejména mzdy příslušných pracovníků úřadu územ-

ního plánování⁶⁾ a také nezbytné podklady pro pořízení ÚP. Pokud bude pořizovatelem ÚP vlastní kvalifikovaný obecní úřad,⁷⁾ hradí náklady spojené s jeho činností také obec.

Náklady obce na zpracování návrhu územního plánu

Zpracování návrhu územního plánu projektantem je veřejnou zakázkou, obec je veřejným zadavatelem s povinností dodržovat zásady transparentnosti, rovného zacházení a zákazu diskriminace.⁸⁾ Pro zadání veřejné zakázky může být základním hodnotícím kritériem buďto ekonomická výhodnost nabídky, nebo nejnižší nabídková cena,⁹⁾ které je věnován následující text.

Lze vybrat projektanta územního plánu podle nejnižší nabídkové ceny?

Existují kritické názory, že projektanti soutěžící o zpracování návrhu územního plánu nabízejí tzv. „nereálnou“ cenu, tj. cenu, která nemůže pokrýt potřebné náklady tak, aby byl návrh ÚP zpracován v souladu s jeho účelem, stanoveným právními předpisy a v souladu s účelem a cíli územního plánování. Dle kritiků je příčina v tom,

že obce vybírají projektanta podle nejnižší nabídkové ceny. Zatím nejsou známe výsledky diskusí (především projektantů), jakou nabízenou cenu je možné bez pochyb označit za tzv. „nereálnou“ nebo „dumpingovou“, to je za cenu pod výrobními náklady.

Náklady na zpracování návrhu územního plánu totiž závisí na mnoha skutečnostech, nejedná se o běžné „zboží“ s běžnou cenou. Tak jako je jedinečná každá obec, stejně tak je jedinečná práce na návrhu ÚP. Pro určení jejího rozsahu, a tím i ceny prací projektanta, jsou důležité na prvním místě zadání územního plánu schválené obcí, dále mají významný vliv na rozsah prací např.

- vlastnosti území obce – jeho rozloha, počet obyvatel, počet sídel v jejím správním území, rozsah území významného např. z hlediska ochrany přírody a krajiny;
- úloha obce v sídelní struktuře – zda je obec cílem pracovní dojížděky, zda okolním obcím poskytuje služby (správní úřady, občanské vybavení apod.), nebo zda je z těchto důvodů obec závislá na okolních obcích;
- poloha obce v/mimo rozvojovou oblast, rozvojovou osu nebo specifickou oblast (určuje politika územního rozvoje a zásady územního rozvoje);
- charakter a stav krajiny, podíl nezastavěného území z celkové rozlohy

1) V roce 1989 mělo územně plánovací dokumentaci (ÚPD) obdobnou územnímu plánu pouze cca 200 obcí, v roce 2012 už mělo takovou ÚPD 84 procent z 6251 obcí České republiky, což pokrývalo 87 procent území ČR (viz www.uu.cz – evidence územně plánovací činnosti).

2) Viz zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon) ve znění pozdějších předpisů [SZ], § 5/6 „Obce a kraje jsou povinny soustavně sledovat uplatňování územně plánovací dokumentace a vyhodnocovat je podle tohoto zákona. Dojde-li ke změně podmínek, na základě kterých byla územně plánovací dokumentace vydána, jsou povinny pořídit změnu příslušné územně plánovací dokumentace.“

3) SZ § 188/1 „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.“

4) Projektant [SZ § 22/4] – autorizovaný architekt, oprávněný ke zpracování územně plánovací dokumentace a územní studie [SZ § 158]; zákon č. 360/1992 Sb., o výkonu povolání autorizovaných architektů a o výkonu povolání autorizovaných inženýrů a techniků činných ve výstavbě, ve znění pozdějších předpisů.

5) SZ § 2/2 a) – pořizovatelem územního plánu je obecní úřad obce s rozšířenou působností, tj. úřad územního plánování [SZ § 6/1], může jím být i kvalifikovaný obecní úřad [SZ § 6/2].

6) SZ § 45 – Úhrada nákladů na pořízení územního plánu.

7) SZ § 24 – Kvalifikační požadavky pro územně plánovací činnost.

8) Zákon č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, ve znění pozdějších předpisů (dále též ZVZ) §§ 2, 6, 7.

9) ZVZ § 78 Hodnotící kritéria odst. 1 „Základním hodnotícím kritériem pro zadání veřejné zakázky (dále jen „základní hodnotící kritérium“) je a) ekonomická výhodnost nabídky, nebo b) nejnižší nabídková cena.“

území obce. Zpracování ÚP obce s málo obyvateli, bez velkých nároků na nové zastavitelné plochy totiž může být náročné i kvůli řešení problémů nezastavěného území;

- vstupní podklady pro zpracování územního plánu, především kvalita územně analytických podkladů obcí (ÚAPo), za kterou zodpovídá úřad územního plánování, i ÚAP kraje, za které odpovídá krajský úřad;
- jakými limity a zájmy státní správy jsou možnosti změn v území obce omezeny, např. nejrůznější ochranná pásma, chráněná území (tyto informace jsou obsahem ÚAP);
- rozsah a povaha zjišťování dalších informací nezbytných např. pro ochranu veřejných zájmů a pro jednání o návrhu ÚP s dotčenými orgány, které za ochranu veřejných zájmů odpovídají;
- zda a jakou územně plánovací dokumentaci obec doposud má, jak dalece je využitelná;
- zkušenost projektanta, obecně jeho znalost územně plánovací činnosti a jeho znalost území konkrétní obce, tj. schopnost posoudit kvalitu existujících informací o tomto území, odhadnout rozsah potřebných prací na jejich aktualizaci a doplnění;
- kvalita a aktuálnost mapových podkladů nutných pro zpracování návrhu ÚP atd.

Tyto skutečnosti se případ od případu velmi často liší. Nelze proto předpokládat, že návrh územního plánu dvou obcí se zhruba stejným počtem obyvatel bude mít stejnou/obdobnou cenu. Kromě toho nabízené ceny není s čím srovnávat. Bohužel (dosud) neexistuje veřejnosti dostupný přehled výdajů obcí na zpracování návrhu územního

plánu. Přitom se jedná o čerpání veřejných prostředků. Pro vytvoření tohoto přehledu se přímo nabízí využit evidenci územně plánovací činnosti, vedenou podle stavebního zákona Ministerstvem pro místní rozvoj.¹⁰⁾ To by umožnilo potřebné porovnání nákladů obcí na územní plány. Takovýto registr dosud neexistuje, a proto tedy není možné stanovit předpokládanou hodnotu veřejné zakázky (zpracování návrhu ÚP) „na základě údajů a informací o zakázkách stejného či podobného předmětu plnění“¹¹⁾. Pro zastupitelstvo obce je pořízení územního plánu většinou jedinečným úkonem, se kterým se ve svém volebním období opakovaně nesetká, a proto nemá obec při posuzování nabízené ceny prací projektanta obvykle s čím srovnávat.

Stavební zákon a prováděcí vyhlášky stanovují nezbytné minimální požadavky na kvalitu územního plánu. Jejich dodržení by mělo zaručovat zpracování, pořízení a vydání územního plánu, podle kterého dokážou správní úřady, především stavební úřad, rozhodovat ve shodě se zájmy obce a který ob stojí např. i při soudním přezkumu.

Jak postupovat v případě posuzování nabídek na zpracování návrhu územního plánu?

Při určité výši nabízené ceny se může jednat o případ „mimořádně nízké nabídkové ceny ve vztahu k předmětu veřejné zakázky“¹²⁾, která víceméně vylučuje dodání návrhu územního plánu v souladu s předpisy.¹³⁾ V § 77 zákona o veřejných zakázkách je uvedeno „Jestliže nabídka obsahuje mimořádně nízkou nabídkovou cenu ve vztahu k předmětu veřejné zakázky, musí si hodnotící komi-

se vyžádat od uchazeče písemné zdůvodnění těch částí nabídky, které jsou pro vyšší nabídkové ceny podstatné“.

Jak zjistit, zda některý z uchazečů nabízí „mimořádně nízkou nabídkovou cenu“? Tou totiž nemusí být jen nabídka s nejnižší cenou ale i ceny nabízené dalšími zájemci. Postup vyplývá ze zmíněného § 77 ZVZ, tj. požadovat od všech vyzvaných shodné údaje, které umožní zjistit a porovnat, jaké úkony a z jakých důvodů do návrhu své ceny zahrnují, jinými slovy, jakým způsobem k nabízené ceně došli. Těmito údaji jsou především počty hodin pro zpracování návrhu územního plánu násobené hodinovými sazbami pro odlišně náročné úkony, jinými slovy údaje o rozsahu prací nabízených projektantem územního plánu. Z těchto údajů a jejich zdůvodnění bude zřejmé, jak dalece dokázali jednotliví uchazeči posoudit náročnost zpracování návrhu ÚP podle požadavků obcí schváleného zadání, ve všech potřebných souvislostech a s ohledem na podstatné skutečnosti a jakou odbornost je proto od nich možné očekávat, jinými slovy je možné posoudit a porovnat kvalifikaci uchazečů.

Součástí všech podaných nabídek na zpracování návrhu územního plánu by proto měly být nejméně:

1. informace o počtu hodin práce, jejich povaze (druhu) a jejich hodinové sazbě, které projektant považuje za potřebné a z jakých důvodů:
 - a. pro různé náročné práce na návrhu územního plánu, který může zpracovat výhradně autorizovaný architekt, s rozlišením nároků např. na zpracování textu návrhu ÚP a jeho odůvodnění¹⁴⁾ a na zpracování výkresů ÚP,
 - b. pro seznámení projektanta s úze-

10) SZ § 162

11) ZVZ § 13 Předpokládaná hodnota veřejné zakázky, odst. 2 „Předpokládanou hodnotu stanoví zadavatel v souladu s pravidly stanovenými v tomto zákoně a na základě údajů a informací o zakázkách stejného či podobného předmětu plnění; nemá-li zadavatel k dispozici takové údaje, stanoví předpokládanou hodnotu na základě údajů a informací získaných průzkumem trhu s požadovaným plněním, popřípadě na základě údajů a informací získaných jiným vhodným způsobem. Pro stanovení výše předpokládané hodnoty je rozhodný den odeslání oznámení či výzvy o zahájení zadávacího řízení k uveřejnění.“

12) ZVZ § 77

13) Především stavebního zákona a příslušných prováděcích předpisů.

UPOZORNĚNÍ – předpisy mohou stanovit jenom nezbytné, povinné minimum kvality územního plánu. Nemohou zajistit, že podle nich vznikne územní plán s nejhodnější koncepcí rozvoje území obce, s níž budou všichni spokojeni a která nebude kritizovaná. Hledání takovéto koncepce je předmětem soutěžení několika návrhů (tzv. soutěže o návrh), která ale pro obec představuje další náklady a které si často především malé obce nemohou dovolit. To ale není tématem tohoto článku, který je věnován problémům splnění nezbytných, předpisy stanovených požadavků na územní plán.

14) Ze soudních přezkumů územních plánů je zřejmé, že na kvalitu odůvodnění územního plánu jsou kladeny značné nároky, že jsou nutné přesné formulace a pečlivé zdůvodnění navrhovaného řešení. Jeho nedostatečnost je častým důvodem pro zrušení územního plánu. Zpracování těchto textů není otázkou několika hodin.

- mím obce, s jeho stavem a návaznostmi na okolní obce,
- c. pro úpravy nebo aktualizaci dostupných podkladů, ze kterých musí projektant vycházet, zda a proč je nezbytné je upravit nebo aktualizovat,
 - d. pro zpracování jiných potřebných podkladů, které pro řešené území nejsou k dispozici, z jakých důvodů je projektant považuje za nezbytné,
 - e. pro úpravu mapových podkladů poskytnutých obcí pro zpracování návrhu územního plánu,
 - f. pro náklady na subdodávku jiných specialistů (počty hodin a jejich hodinová sazba);
2. informace o dalších předpokládaných nákladech nezbytně spojených se zpracováním návrhu ÚP, např.
- a. rozsah účasti projektanta na jednáních organizovaných pořizovatelem a obcí a náklady projektanta na tuto účast,
 - b. náklady na získání (nákup) nezbytných existujících podkladů, které neposkytne pořizovatel ani obec,
 - c. případně náklady na zpracování návrhu územního plánu v datovém modelu požadovaném krajským úřadem.

Uvedené body mohou být doplněny nebo upraveny s ohledem na specifické podmínky konkrétní obce. Podstatné je, aby stejné údaje poskytli všichni uchazeči.

Posouzení reálnosti nabídek uchazečů a jejich vzájemnému porovnání může napomoci např. také

- **informace uchazečů o zakázku** o cenách návrhů územních plánů, které zpracovali pro jiné srovnatelně velké obce a které byly obcemi vydány. Z evidence územně plánovací činnosti, dostupné na webových stránkách Ústavu územního rozvoje (www.uur.cz) nebo prostřednictvím webových stránek MMR (www.mmr.cz) lze získat informaci, zda byly územní plány zpracované uchazečem již obcí vydány.

- **informace a zkušenosti obcí a pořizovatelů (zpravidla úřadů územního plánování) o územních plánech**, které zpracovali uchazeči o zakázku. Důležité jsou zvláště informace v případě územních plánů, u kterých od zahájení jejich pořizování uplynula doba delší než 4 roky a dosud nebyly obcemi vydány. Je důležité zjistit příčiny tohoto dlouhého trvání.

Uvedené informace umožní transparentně a nediskriminačně posoudit podané nabídky i kvalifikaci uchazečů o zpracování návrhu ÚP.

Uplatnění zásad účelnosti, hospodárnosti a účinnosti

Na veřejnou zakázku zpracování návrhu územního plánu se rovněž vztahují požadavky stanovené zákonem č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě,¹⁵⁾ to je respektování „zásady 3E“ (Efficiency, Economy, Effectiveness), spočívající v účelnosti, hospodárnosti a účinnosti veřejné zakázky.

Zásada účelnosti (Efficiency) představuje požadavek na precizní vymezení předmětu veřejné zakázky. V případě územního plánu to je jeho zadání, zpracované pořizovatelem ÚP ve spolupráci s určeným zastupitelem obce a schvalované zastupitelstvem obce. Řada problému vzniká z velmi obecného zadání ÚP, které např. neobsahuje žádné požadavky na prověření možností, jak řešit existující konkrétní problémy obce.¹⁶⁾ V důsledku toho se stává, že teprve po zpracování návrhu ÚP obec/zadavatel požaduje „dorešení“ toho, co v zadání nebylo uvedeno nebo z něj nebylo zřejmé.

Zásada hospodárnosti (Economy) vyžaduje co nejnižší vynaložení svěřených prostředků při dodržení odpovídající kvality plněných úkolů. Při sledování tohoto kritéria zadavatel musí brát v potaz náklady prvotní (pořizovací), ale i provozní. V případě veřejné zakázky zpracování návrhu ÚP je za provozní náklady možné označit

- i. náklady pořizovatele územního plánu;
- ii. náklady vyvolané uplatňováním územního plánu.

ad i. náklady pořizovatele územního plánu

Celkovou cenu územního plánu netvoří jen náklady veřejné zakázky obce na práci projektanta, tato cena zahrnuje i náklady na činnost pracovníků úřadu územního plánování při pořizování územního plánu, případně náklady obce na činnosti pořizovatele, jestliže je bude vykonávat její kvalifikovaný obecní úřad⁵⁾.

Do určité míry platí nepřímá úměra mezi náklady obce na odměnu projektantovi územního plánu a vynaloženými náklady pořizovatele. Projektant s cenou, která nepokrývá potřebné práce na zpracování územního plánu, se (obvykle) prodraží nejen obci, ale také pořizovateli územního plánu ve zvýšených nárocích na jeho práci, např. při projednávání, kontrole a úpravách projednávaného územního plánu. Jedná se o to, že nedostatky návrhu územního plánu vyžadují čas na jejich odstranění, aby odpovídal požadavkům předpisů, např. doplňování chybějících částí, případně i vypouštění toho co do návrhu územního plánu nepatří.¹⁷⁾ To často znamená zastarání vstupních informací, nutnost jejich aktualizace, opakované projednávání územního plánu s dotčenými orgány, s veřejností a kvůli tomu další úpravy jeho návrhu.

ad ii. náklady vyvolané uplatňováním územního plánu

Vysoké „provozní“ náklady územního plánu mohou být vyvolány např. tím, že obsahuje nezdůvodněné vymezení ploch, vyžadujících pořízení územních studií, regulačních plánů nebo prověřování územních rezerv, jejichž pořízení bude hradit obec. Vysokými provozními náklady může být zrušení územního plánu nebo jeho části na základě soudního přezkumu a povinnost pořídit proto změnu ÚP, někdy i nový

15) Viz též článek „Metodika zadávání veřejných zakázek“, OBEC & finance, č. 1/2014, str. 26.

16) Viz SZ § 47, obsah zadání ÚP, viz vyhl. č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a způsobu evidence územně plánovací činnosti, ve znění vyhl. č. 458/2012 Sb., příloha č. 6 – Obsah zadání územního plánu.

17) Viz SZ § 43/3 – „Územní plán ani výhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území nesmí obsahovat podrobnosti náležející svým obsahem regulačnímu plánu nebo územním rozhodnutím.“

územní plán. Vysokými provozními náklady může být i obtížné rozhodování stavebního úřadu pro neurčitost formulací v územním plánu, umožňujících nejrůznější výklady, které jsou potom předmětem sporů, napadání správních rozhodnutí a v krajním případě mohou výrazně zpomalit realizaci záměrů obsažených v ÚP.

Zásada účinnosti (Effectiveness); touto zásadou se rozumí použití veřejných prostředků způsobem, kterým se dosáhne nejlepšího účinku (přínosu) ve srovnání s objemem vynaložených prostředků. Tento přínos je v případě územního plánu nutno posuzovat ve všech potřebných souvislostech, tedy nejen podle toho, že „projektant byl levný“, co stál obec, ale také, jak velké nároky na projednávání vyvolal způsob a kvalita zpracování návrhu územního plánu. V případě veřejné zakázky na získání návrhu územního plánu je úskalí v tom, že na celkových

nákladech na územní plán se podílí obec (hradí práce projektanta) spolu s pořizovatelem – úřadem územního plánování. Vyjímkou jsou případy, že obec hradí vše, tj. jak práci projektanta, tak náklady svého kvalifikovaného obecního úřadu, jinými slovy obec sama je pořizovatelem.

Poznámka na závěr

Měl by tedy mít pořizovatel – úřad územního plánování, vliv na výběr projektanta nebo alespoň možnost upozornit na důsledky nezvykle nízké ceny? Určitě je to v jeho zájmu, ale i v zájmu obce, která hradí práci projektanta. Čas věnovaný na takovouto prevenci problémů by se měl vyplatit nejen úřadu územního plánování, ale i obci. Může se tím účinně snížit riziko možných komplikací a prodloužení doby pořizování územního plánu.

Pro kvalitní, efektivní a hospodárné pořízení územního plánu je potřebná spolupráce obce a pořizovatele, úřadu územního plánování od počátečního rozhodnutí obce o pořízení územního plánu. Obec sice sama vybírá projektanta, tím ale ovlivňuje i budoucí náklady a rozsah prací pořizovatele, tím také ovlivňuje, jak dlouho bude proces pořízení územního plánu trvat až k dosažení cíle obce, kterým je vydání územního plánu a jeho závaznost pro rozhodování v území.

Ing. arch. Martin Tunka, CSc.

Poznámka redakce: Tento příspěvek přinášíme se svolením redakce časopisu OBEC & finance, který jej publikoval v čísle č. 2/2014.

ENGLISH ABSTRACT

The cost of a spatial plan, by Martin Tunka

The elaboration of a draft of a spatial plan is a public contract, which obliges the municipality as the ordering party to observe relevant legislation. The application of the principles of usefulness, economy and efficiency is a basic criterion for the assessment of the tender. This article is focused on these principles.