



Arnika – Centrum pro podporu občanů

Dělnická 13, 170 00 Praha 7

e-mail: cepo@arnika.org

www.arnika.org/cepo

tel./fax: 222 781 471, GSM: 774 406 825



Metropolitní plán vymezuje příliš mnoho nových zastavitelných ploch na úkor zeleně

Připomínka: Metropolitní plán vymezuje řadu ploch, které jsou v současném územním plánu zahrnuty do území nezastavitelného jako plochy nebo lokality zastavitelné. Požadujeme, aby byly stávající plochy (zejm. plochy zeleně) nadále chráněny jako nezastavitelné plochy v zastavěném území.

Odůvodnění:

Metropolitní plán přistoupil k novému způsobu práce se zastavitelnými plochami. Metropolitní plán stanovuje hranici zastavitelného území, čímž dělí území Prahy na území zastavitelné a nezastavitelné jiným způsobem, než dosavadní územní plán. Zahrnuje do zastavitelného území většinu dnešních ploch zeleně a stanoví, že nadále mají být zastavitelné.

Metropolitní plán v čl. 2 uvádí: „Metropolitní plán v zastavitelném území definuje potenciál města pro rozvoj zástavby a jeho celkové kompoziční uspořádání. V nezastavitelném území směřuje k postupnému zlepšování ekologické stability krajiny.“ Z toho je zřejmé, že prioritou je v zastavitelném území výstavba.

Považujeme práci se zastavitelným, zastavěným a nezastavěným územím v Metropolitním plánu za chybnou a požadujeme, aby tato chyba byla napravena kompletním přepracováním textové i grafické části návrhu Metropolitního plánu.

Tento požadavek zdůvodňujeme následovně:

Rozpor se zadáním

Máme za to, že návrh Metropolitního plánu se způsobem vymezení zastavitelných a nezastavitelných území odklonil od schváleného zadání. (II. A. 1: Metropolitní plán jasně a jednoznačně definuje základní členění území a z hlediska požadavků na uspořádání a využití území rozdělí plochy do odlišných kategorií: území zastavěného, ploch zastavitelných, území nezastavěného a ploch nezastavitelných (podrobně viz II. A. 2. 1.).

Dále se návrh odchyľuje od bodu II. A. 1. 2. 1. Zadání (Základní charakteristiky lokalit): Podle charakteru a polohy v území, podle zastavitelnosti: části lokalit (popřípadě lokality) nezastavitelné v zastavěném území, které budou vzhledem k existenci přírodně a krajinně hodnotných (přírodě blízkých) **území i v zastavěném území definovány jako „nezastavitelné“ a popsány obdobně jako lokality nezastavitelné v nezastavěném území.**

Dále se návrh odchyľuje od tohoto bodu II. A. 4.: V intenzivně urbanizované krajině města **budou obecně za nezastavitelné považovány zejména plochy parků a historických zahrad, lesů** (lesy budou vymezeny dle zákona č. 289/1995 Sb., ve znění pozdějších předpisů), zvláště chráněných území přírody, evropsky významných lokalit, významných krajinných prvků a biocenter a biokoridorů ÚSES. Ve výjimečných a zvláště odůvodněných případech bude možné do těchto ploch umístit záměry na realizaci staveb pro účely vyjmenované v § 18 odst. 5 stavebního zákona.

Parky nemusí být zastavitelné

Nesouhlasíme s tím, že by parky musely být jako veřejná prostranství součástí zastavitelného území. § 14 zákona o hl. m. Praze (č. 131/2000 Sb.) říká, že veřejným prostranstvím jsou všechna náměstí, ulice, tržiště, chodníky, veřejná zeleň, parky a další prostory přístupné každému bez omezení, tedy sloužící obecnému užívání, a to bez ohledu na vlastnictví k tomuto prostoru. Je pravda, že § 58 odst. 2 stavebního zákona říká, že o zastavěném území se zahrnují pozemky v intravilánu, s výjimkou vinic, chmelnic, pozemků zemědělské půdy určených pro zajišťování speciální zemědělské výroby (zahradnictví) nebo pozemků přiléhajících k hranici intravilánu navrácených do orné půdy nebo do lesních pozemků, a dále pozemky vně intravilánu, a to

- a) zastavěné stavební pozemky,
- b) stavební proluky,
- c) pozemní komunikace nebo jejich části, ze kterých jsou vjezdy na ostatní pozemky zastavěného území,
- d) ostatní **veřejná prostranství**,
- e) další pozemky, které jsou obklopeny ostatními pozemky zastavěného území, s výjimkou pozemků vinic, chmelnic a zahradnictví.

Je však nutné **rozlišovat mezi zastavitelným a zastavěným územím** jako návrhem a stavem. Současně je třeba rozlišovat mezi **zastavěným, zastavitelným a nezastavěným územím, tak, jak to požaduje stavební zákon (předpis nadřazený Pražským stavebním předpisům).**

Stavební zákon definuje **zastavěné území** v § 2 odst. 1 písm. D) takto: „Zastavěným územím území vymezené územním plánem nebo postupem podle tohoto zákona.“ Dále definuje

zastavitelnou plochu v 2 odst. 1 písm. j) takto: „*Plocha vymezená k zastavění v územním plánu nebo v zásadách územního rozvoje.*“. A konečně **nezastavěné území** definuje jako: „*nezastavěným územím pozemky nezahrnuté do zastavěného území nebo do zastavitelné plochy*“ (§ 2 odst. 1 písm. f).

Úkolem územního plánu je vymezit zastavěné a nezastavěné území a zastavitelné plochy (nově určené k zastavění), které navazují na stávající zastavěné území. Územní plán nesmí používat pojem nezastavitelné území pro území nezastavěné, protože tím omezuje možnost vymezení nezastavitelných ploch zeleně v rámci zastavěného území. To, že je třeba tyto pozemky dostatečně chránit vyplývá i z § 2 odst. 1 písm. e) bod 1., podle kterého je nezastavitelným pozemkem v obci bez územního plánu pozemek veřejné zeleně a parku sloužící obecnému užívání (s odkazem na definici veřejných prostranství v § 34 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, resp. § 14 zák. č. 131/2000 Sb, o hl. m. Praze). Je tedy absurdní, aby v obci, která má územní plán, byly pozemky zeleně chráněny méně než v obci bez územního plánu.

I kdybycom ale vyšli jen z Pražských stavebních předpisů, je zřejmé, že Metropolitní plán obsahuje zásadní chybu ve vymezení zeleně jako zastavitelných ploch. Konkrétně jde o § 3 PSP, kde se mj. uvádí, že nezastavitelné území tvoří **plochy nezastavitelné v nezastavěném území** (nejasně – v nezastavěném území není třeba vymezovat nezastavitelné pozemky, z definice nezastavěného území ve stavebním zákoně jasně vyplývá, že nezastavěné území je to území obce, které je mimo zastavěné území a zastavitelné plochy) a **plochy nezastavitelné v zastavěném území**. Pojem nezastavitelné území by měl zahrnovat jen a právě tyto plochy nezastavitelné v zastavěném území. Pražské stavební předpisy člení území podle zastavěnosti a zastavitelnosti následovně:

- 1) Území se podle stávajícího využití v návaznosti na § 2 odst. 1 písm. d) a f) stavebního zákona člení na zastavěné území a nezastavěné území. Hranice mezi nimi je vymezena čarou zastavěného území.
- 2) Území se podle navrhovaného využití v návaznosti na § 2 odst. 1 písm. j) stavebního zákona člení na zastavitelné území a nezastavitelné území. Hranice mezi nimi je vymezena čarou zastavitelného území.
- 3) Území se dále člení na plochy, přičemž:

- a. zastavitelné území tvoří plochy zastavitelné v zastavěném území a plochy zastavitelné v dosud nezastavěném území,
- b. **nezastavitelné území**, tvoří plochy nezastavitelné v nezastavěném území a **plochy nezastavitelné v zastavěném území**.

V odůvodnění se uvádí: **Pro případy, ve kterých je na rozdíl od rozvoje výstavby naopak vhodné místně redukovat zastavěné území**, umožňuje předpis **stanovit nezastavitelné plochy v dosud zastavěném území**. Děje se tak formou aktivního určení režimu jako při vymezování zastavitelných ploch. Jde o plochy návrhové, které se vymezují v územně plánovací dokumentaci zrcadlově jako zastavitelné plochy v dosud nezastavěném území. Zastavitelné plochy se vymezují na plochách nezastavěného území jako plochy rozvoje města. Ve stejném principu bude možné navrhnout nezastavitelné plochy v území zastavěném jako rozvojové plochy nestavebního charakteru (např. lesopark), a to zejména v případech, kdy jde o korekci vyjádření zastavěnosti podle skutečného stavu území, která vznikla zákonem předepsaným formálním postupem vymezení v případech, které jdou přímo proti smyslu vymezení zastavěného území (konkrétní příklady níže).

Předpis (PSP, pozn. aut.) používá pojmy „území“, „plocha“ a „pozemek“ shodně jako stavební zákon a rozlišuje je podle míry podrobnosti od hrubého po jemné rozlišení popisu abstrahované skutečnosti. **Doplněním nezastavitelné plochy v dosud zastavěném území vzniká ucelený systém, ve kterém je ve výchozím stavu území členěno na zastavěné a nezastavěné. Následně návrhem zastavitelných a nezastavitelných ploch v územním plánu** podle jejich umístění dojde k rozčlenění na území zastavitelné a nezastavitelné. Území se dále člení na plochy, přičemž zastavitelné území tvoří plochy zastavitelné v zastavěném území a plochy zastavitelné v dosud nezastavěném území a nezastavitelné území tvoří plochy nezastavitelné v nezastavěném území a plochy nezastavitelné v dosud zastavěném území. Hranice zastavitelného a nezastavitelného území je vymezena čarou zastavitelného území.

Je tedy zjevné, že i v zastavěném území mohou být, stejně jako dosud, samozřejmě, plochy nezastavitelné v zastavěném území, tedy především zeleň.

Pokud Metropolitní plán vymezí lokalitu, která doposud patří mezi území nezastavitelná (jedná se zejm. o funkční vymezení zeleň městská a krajinná a zahrádky a zahrádkové osady) jako lokalitu zastavitelnou a v jejím rámci pak dosud nezastavitelné plochy jako plochy zastavitelné,

(tj. plochy určené k zastavění podle stavebního zákona, předpisu nadřazeného Pražským stavebním předpisům), bude se s ní jako se zastavitelnou nakládáno.

Není ani podstatné, že v rámci zastavitelné plochy vymezí Metropolitní plán nestavební bloky. Nestavební bloky jsou jakousi obdobou funkčního využití území. Neříkají nic o zastavitelnosti jako základní vlastnosti plochy. Regulace, které stanoví Metropolitní plán, mohou být velmi snadno a velmi rychle změněny prostřednictvím jednoduché změny územního plánu bez dalších podmínek – pořízení změny nemůže Metropolitní plán nijak ovlivnit. Po novele stavebního zákona se navíc změny budou pořizovat v tzv. zrychleném režimu, bez zadání a bez společného jednání, tj. s mnohem menší kontrolou veřejnosti. Regulace nestavebním blokem může být dokonce změněna nepřímo prostřednictvím novelizace nařízení Rady hl. m. Prahy – Pražských stavebních předpisů.

Pokud by naopak zůstala (minimálně vybraná) zeleň chráněna jako nezastavitelná plocha v zastavěném území, nebyla by změna směřující k zástavbě pozemků natolik snadná. U změn územního plánu spočívající ve vymezení nových zastavitelných ploch v území nezastavitelném je totiž třeba v souladu s § 55 odst. 4 stavebního zákona prokázat, že je vymezení nových zastavitelných ploch zapotřebí.

Povinnost odůvodnit, proč jsou v územním plánu vymezeny nové zastavitelné plochy, dopadá i na pořízení nového územního plánu (zejm. dle § 18 a 19 stavebního zákona). Metropolitní plán ale nijak přesvědčivě nezdůvodňuje navrhované řešení. Tento požadavek potvrzuje i judikatura, zmiňme např. tento rozsudek: „I v případě nového územního plánu se uplatní § 18 odst. 4 stavebního zákona, který definuje cíle a úkoly územního plánování. Podle tohoto ustanovení územní plánování 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. Uvedené ustanovení nelze chápat tak, že by úplně zapovídalo obci vymežit na svém území nové zastavitelné plochy. Vymezení těchto ploch však musí být odůvodněno zejména s ohledem na potenciál rozvoje území a využití stávajícího zastavěného území, přičemž obligatorní součástí odůvodnění územního plánu je vyhodnocení účelného využití zastavěného území a vyhodnocení potřeby vymezení zastavitelných ploch [§ 53 odst. 5 písm. f) stavebního zákona].“ (Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. srpna 2017, č. j. 6 As 67/2017-38).

Proti vymezení nových zastavitelných ploch hovoří také § 102 stavebního zákona. Změnit plochu jednou vymezenou jako zastavitelná zpět na nezastavitelnou je totiž proces nejen složitý, ale

navíc by pro Prahu znamenal úhradu nákladů vlastníkům (viz § 102 stavebního zákona). Teprve po pěti letech od schválení Metropolitního plánu by Praha mohla změnit územní plán bez rizika sankcí. Do té doby by samozřejmě mohlo dojít k pokusům o změnu územního plánu a k pokusům o zrušení regulativů, které mají území chránit, soudní cestou jako příliš omezujících vlastnické právo u pozemků k zastavitelné ploše, která má být určena k zastavění trvalými stavbami.

V území totiž nejsou jen soukromé ekonomické zájmy a žádný vlastník nemá nárok na to, aby jeho pozemek byl určen k zastavění. Naopak – zájmy na ochraně přírody a krajiny nebo volné zemědělské půdy mohou být silnými společenskými zájmy, které je třeba prosadit a chránit. Proto platí, že „i když se může lokalita jevit jako vhodná pro zastavění, neznamena to, že tato 'vhodnost' bez dalšího znamená nutnost změny funkčního využití. Není úkolem územního plánu vymezit všechny plochy v území jako zastavitelné. Vymezením všech zastavitelných ploch by byly potlačeny další funkce v území. Základním předpokladem pro zvolení míry podrobnosti nepochybně může být velikost území, které má být územním plánem regulováno.“ (Rozsudek NSS ze dne 26. května 2010, sp. zn. 8 Ao 1/2007.)

Shrnutí

Neexistuje tedy žádný důvod, proč stávající plochy zeleně (dnes součást nezastavitelného území) vymezovat jako plochy zastavitelné. Proti celému způsobu vymezení nových zastavitelných lokalit tam, kde je dnes nezastavitelná zeleň navíc mluví neurčitost a nejasnost stávajícího návrhu Metropolitního plánu a naprostý nedostatek regulativů. Tato situace neposkytuje žádné záruky, že dotčené lokality skutečně nebudou v budoucnu zastavěny trvalými stavbami.

Metropolitní plán ve výsledku chrání pražskou zeleň méně, než je chráněna v obcích, které žádný územní plán nemají. V těch jsou totiž parky nezastavitelné ze zákona (§ 2 odst. 1 písm. e) stavebního zákona). Z toho je zřejmé, jak zásadní mají pro kvalitu života ve městě význam. Proti celému způsobu vymezení nových zastavitelných lokalit tam, kde je dnes nezastavitelná zeleň navíc mluví neurčitost a nejasnost stávajícího návrhu Metropolitního plánu a naprostý nedostatek regulativů. Tato situace neposkytuje žádné záruky, že dotčené lokality skutečně nebudou v budoucnu zastavěny trvalými stavbami.

Je zjevné, že tento způsob vymezení zastavitelného území je nejen nesprávný, ale dokonce v rozporu se zájmy Prahy a jejích obyvatel, a měl by být opuštěn. Považujeme takový způsob vymezování zastavitelných ploch za rozporný s dosavadní judikaturou správních soudů.

Vzhledem k tomu je reálnou hrozbou, že v důsledku takového vymezení zastavitelných ploch

bude Metropolitní plán jako celek zrušen soudem.