

JUDr. Ondřej Tošner, Ph.D., advokát

se sídlem Praha 2 - Vinohrady, Slavíkova 1568/23, PSČ 120 00

ev. č. ČAK 10728, IČO 71333037, tel. + 420 222 210 944, ondrej.tosner@advokacie-praha.cz, ID DS: 2q8f4b6

Věc: **Problematika zastavitelnosti a nezastavitelnosti v návrhu Metropolitního plánu**

K otázce souladu návrhu Metropolitního plánu¹ s ustanoveními stavebního zákona² týkajícími se vymezování zastavěného a nezastavěného území a zastavitelných ploch a nezastavitelných pozemků je možno uvést následující:

K věci je nejprve třeba shrnout, jak jsou uvedené pojmy vymezeny ve stavebním zákoně.

Stavební zákon vymezuje pojem zastavěné území, což je území vymezené územním plánem nebo postupem dle stavebního zákona.³

Dále je vymezen pojem zastavitelná plocha, kterou je plocha vymezená k zastavění v územním plánu nebo v zásadách územního rozvoje (§ 2 odst. 1 písm. j).

Stavební zákon dále zavádí pojem nezastavěné území (§ 2 odst. 1 písm. f).

Stavební zákon definuje též nezastavitelné pozemky, nicméně tyto pozemky definuje pouze pro obce, které nemají územní plán⁴ (což není případ hl. m. Prahy).

Vztah uvedených pojmů je potom zcela jasně vymezen v § 2 odst. 1 písm. f) stavebního zákona, podle něhož jsou nezastavěným územím pozemky nezahrnuté do zastavěného území nebo do zastavitelné plochy.

Tj. nezastavěným územím je zbývající území obce, které není ani zastavěným územím ani na něm není vymezena zastavitelná plocha.

¹ Tj. návrhu Územního plánu hl. m. Prahy - http://www.praha.eu/jnp/cz/o_meste/magistrat/odbory/odbor_uzemniho_rozvoje/uzemni_planovani/metropolitni_plan/info_navrh_MPP.html.

² Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon).

³ Dle § 2 odst. 1 písm. d) stavebního zákona je zastavěným územím vymezené územím plánem nebo postupem podle tohoto zákona; nemá-li obec takto vymezené zastavěné území, je zastavěným územím zastavěná část obce vymezená k 1. září 1966 a vyznačená v mapách evidence nemovitostí (dále jen „intravilán“). Dle § 58 stavebního zákona se na území obce vymezuje jedno případně více zastavěných území. Hranici jednoho zastavěného území tvoří čára vedená po hranici parcel, ve výjimečných případech ji tvoří spojnice lomových bodů stávajících hranic nebo bodů na těchto hranicích; do zastavěného 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.

⁴ § 2 odst. 1 písm. e) stavebního zákona, podle něhož je nezastavitelným pozemkem pozemek, jenž nelze zastavět na území obce, která nemá vydaný územní plán, a to 1. pozemek veřejné zeleně a parku sloužící obecnému užívání, 2. v intravilánu lesní pozemek nebo soubor sousedících lesních pozemků o výměře větší než 0,5 ha.

Z výše uvedeného vyplývá, že území obce (která má územní plán) se dělí na:

- zastavěné území + zastavitelné plochy,
- nezastavěné území (to je vše, co není ani zastavěným územím ani zastavitelnou plochou).

Toto členění území dle stavebního zákona návrh Metropolitního plánu nerespektuje, když nevymezuje území hl. m. Prahy na území nezastavěné na straně jedné a území tvořené zastavěným územím a zastavitelnými plochami na straně druhé.

Návrh Metropolitního plánu namísto toho člení území města jednak na území zastavitelné a území nezastavitelné a jednak na území zastavěné a území nezastavěné,⁵ kdy tímto dochází k tomu, že i zastavitelné plochy jsou zahrnuty do území nezastavěného.

V rozporu se stavebním zákonem návrh Metropolitního plánu zahrnuje do nezastavěného území i nově zastavitelné plochy (zastavitelné rozvojové plochy), ačkoli ty dle výslovné definice nezastavěného území dle stavebního zákona do nezastavěného území být zahrnuty nemohou.

Naopak zastavěné území je dle návrhu Metropolitního plánu tvořeno zejména zastavitelnými plochami (lokalitami),⁶ ačkoli pojem zastavitelnosti by měl být vyhrazen pouze pro nově k zastavění vymezené plochy (nikoli pro již zastavěné území).

Návrh Metropolitního plánu tedy tímto též vymezuje pojem nezastavitelné území zcela diametrálně jiným způsobem, než jakým jej chápe stavební zákon, který nezastavitelné pozemky chápe jako nezastavitelné pozemky (pozemky lesní a pozemky parků a veřejné zeleně), které se budou nacházet zpravidla v intravilánu, zatímco návrh Metropolitního plánu užívá pojem nezastavitelnosti pro otevřenou krajinu (viz čl. 5 odst. 1 písm. c).

Byť – jak je již uvedeno výše – je ve stavebním zákonu pojem nezastavitelnosti vymezen pro pozemky v obci, která nemá územní plán, a tedy v obci, kde územní plán je, je možno jej vymezit jiným způsobem, je nežádoucí, aby mezi danými pojmy byl takto podstatný rozdíl, navíc pokud je jako nezastavitelné označováno území, které by mělo být dle stavebního zákona územím nezastavěným.

Uvedené má též ten důsledek, že pojem nezastavitelnosti potom „chybí“ pro vymezení nezastavitelných ploch veřejné zeleně a parků a dalších obdobných ploch, které jsou v návrhu Metropolitního plánu uvedeny jako součásti zastavitelných lokalit.

Návrh Metropolitního plánu by tedy měl - v souladu s vymezením těchto pojmů ve stavebním zákoně - vymezovat území zastavěné a na něj navazující plochy (nově) zastavitelné (zbývající část by měla být potom území nezastavěné), přičemž v rámci zastavěného území by měly být vymezeny plochy zeleně jako nezastavitelné - to však návrh nečiní.

⁵ Čl. 6 odst. 2: „Hranice zastavěného území rozděluje správní území Prahy na zastavěné území a nezastavěné území.“, čl. 7 odst. 2: „Hranice zastavitelného území rozděluje správní území Prahy na zastavitelné území a nezastavitelné území.“

⁶ Na www.iprpraha.cz/archivmp je dostupné stanovisko nazvané „zpracování analýzy k dotazu Arniky – centra pro podporu občanů ze dne 14. května 2018“ ze dne 8. 6. 2018 (dále zde v poznámkách pod čarou jen „stanovisko“). Dané stanovisko se soustředí zejména na rozbor pojmů pozemek / plocha / území / lokalita, ačkoli těžištěm problému (dotazu spolku Arnika) není užití těchto pojmů, ale problematika vhodnosti vymezení parků jako nestavebních bloků či nestavebních lokalit jako součástí zastavitelných lokalit, nikoli jako území nezastavitelného. Byť je nutno uvedené pojmy odlišovat, nelze odhlédnout od toho, že označují vždy určitý výsek krajiny či města a tedy by neměly být užity k rozlišování významů zastavitelnosti či nezastavitelnosti odlišně od toho, jak jsou upraveny ve stavebním zákoně.

Návrh Metropolitního plánu pozemky, které by na území obce, která nemá územní plán, byly dle stavebního zákona pozemky nezastavitelnými, zahrnuje jako součásti zastavitelných lokalit, pouze je vymezuje jako nestavební bloky či jako „lokality zastavitelné nestavební“.⁷

Jako zastavitelná lokalita je v návrhu Metropolitního plánu vymezen např. i park Stromovka, obora Hvězda, Petřín⁸ ad. obdobné lokality.

Tímto ovšem dochází k tomu, že případné rozšiřování možnosti zástavby na úkor nestavebních částí území (tj. zmenšování nestavebních bloků a lokalit) nemusí být podmíněno prokázáním potřeby vymezení této nově zastavitelné plochy dle § 55 odst. 4 stavebního zákona,⁹ neboť se formálně o plochy zastavitelné již jedná (byť jsou v návrhu Metropolitního plánu označeny jako lokality).

Jinými slovy jelikož v případě rozšíření možnosti zástavby i na nestavební části zastavitelných lokalit nebude formálně docházet k vymezení nových zastavitelných ploch (neboť se již jedná o místo označené v Metropolitním plánu jako zastavitelné), není zaručeno, že tyto nestavební části zastavitelných lokalit budou podléhat ochraně uvedeného ustanovení stavebního zákona.¹⁰

Přitom samotné Pražské stavební předpisy¹¹ vybízí k vymezení nezastavitelných ploch v zastavěném území,¹² což však návrh Metropolitního plánu nečiní.

Lze tedy též konstatovat, že návrh Metropolitního plánu nerespektuje ani Pražské stavební předpisy, neboť nezaručuje dostatečnou ochranu parků a jiné veřejné zeleně v zastavitelných lokalitách tím, že je nevymezuje jako nezastavitelné plochy v zastavěném území tak, jak předepisují Pražské stavební předpisy.

⁷ Dle čl. 39 odst. 2 jsou specifickým typem zastavitelných lokalit lokality zastavitelné nestavební, které jsou vymezeny pro ochranu velkých parků uvnitř městské krajiny.

⁸ Lokality č. 831, 826, 871 ad.

⁹ Podle tohoto ustanovení lze další zastavitelné plochy změnou územního plánu vymezit pouze na základě prokázání potřeby vymezení nových zastavitelných ploch.

¹⁰ Stanovisko uvedené v poznámce výše uvádí, že „změna nestavebního bloku na stavební nebo změna jejich hranic by tedy musela ve světle požadavků § 55 odst. 4 stavebního zákona projít procedurou předvídanou tímto ustanovením“, avšak ze stanoviska není zřejmé, jak bylo k tomuto závěru dojito. Ve stanovisku se uvádí, že „jakýkoliv nestavební blok vytváří na svém území nezastavitelné plochy, které požívají samozřejmě ochrany § 55 odst. 4 stavebního zákona“, avšak není uvedeno, z čeho toto takto („samozřejmě“) vyplývá, když nestavební bloky nelze považovat za nezastavitelné plochy ve smyslu stavebního zákona, neboť ty stavební zákon definuje jen pro obce, které nemají územní plán, a ani Metropolitní plán tyto plochy za nezastavitelné nijak neprohláší, naopak je označuje jako zastavitelné tím, že je zahrnuje do zastavitelných lokalit. Jestliže je např. park Stromovka vymezen jako „zastavitelná rekreační lokalita“, potom není zřejmé, z čeho lze dovodit, že se jedná též o lokalitu nezastavitelnou.

¹¹ Nařízení hl. m. Prahy č. 10/2016, kterým se stanovují obecné požadavky na využívání území a technické požadavky na stavby v hlavním městě Praze (pražské stavební předpisy). K pojmům stanoveným v Pražských stavebních předpisech (PSP) je třeba připomenout, že stavební zákon je nadřazeným právním předpisem, tj. v případě konfliktu PSP a stavebního zákona (nebo jiných obecně závazných právních předpisů) má přednost stavební zákon (nebo jiný obecně závazný právní předpis). PSP jsou právním předpisem územně samosprávného celku (hl. m. Prahy), přičemž tyto předpisy jsou podřízeny zákonům a jiným obecně závazným právním předpisům publikovaným ve Sbírce zákonů (vyhláškám či nařízením vlády) a musí s nimi být v souladu (jak vyplývá mj. z § 31 odst. 3 písm. a) zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, kde je stanoveno, že při vydávání nařízení se orgány hlavního města Prahy řídí zákony a jinými právními předpisy). Tj. pokud jsou pojmy vymezeny jinak ve stavebním zákoně a jinak v PSP, přednost má v tomto stavební zákon a nelze se opírat o PSP, resp. pojmy a ustanovení PSP je nutno vykládat ve shodě s tím, co stanoví stavební zákon.

¹² § 3 odst. 3 PSP stanoví, že 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.

Z výše uvedeného vyplývá:

- **návrh Metropolitního plánu nerespektuje ustanovení stavebního zákona, neboť nerespektuje jím stanovené členění území na území nezastavěné na straně jedné a území tvořené zastavěným územím a zastavitelnými plochami na straně druhé,**
- **tím, že návrh Metropolitního plánu zahrnuje plochy, které by měly být nezastavitelné (parky apod.), do zastavitelných lokalit, není zajištěno, že budou podléhat ochraně dle § 55 odst. 4 stavebního zákona.**

V Praze dne 29. 6. 2018

JUDr. Ondřej Tošner, Ph.D., advokát