

Ochrana veřejného zájmu v Metropolitním plánu

Výchozí analýza problému

Mgr. Vendula Zahumenská, Ph. D.
Arnika 2016

„Jak bychom se asi z hlediska veřejného zájmu stavěli před 65 miliony let k vymírání dinosaurů? Bylo tehdy jejich zachování „nesporným veřejným zájmem“? ¹

„Chápejme proto, při vší pokoře, architekturu jako výsostný veřejný zájem.“ ²

„Smyslem územního plánování je vyvážení zájmů vlastníků dotčených pozemků s přihlédnutím k veřejnému zájmu, kterým je v nejširším slova smyslu zájem na harmonickém využití území. Tato harmonie může mít nescíselně podob a volba konkrétní podoby využití určitého území bude vždy výsledkem politické procedury schvalování územního plánu.“ ³

1 Koncept odůvodnění, Institut plánování a rozvoje, Plán a veřejný zájem. Definování skutečného veřejného zájmu jako obraz politické kultury.

2 Tamtéž.

3 Usnesení Ústavního soudu II. ÚS 482/10 ze dne 5. 1. 2012.



MINISTERSTVO VNITRA
ČESKÉ REPUBLIKY

Podpořeno z dotačního programu Ministerstva vnitra ČR
Prevence korupčního jednání

POUŽITÉ MATERIÁLY:

- Zákon č. 183/2006 Sb., stavební zákon (v této analýze dále „stavební zákon“)
- Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (v této analýze dále „soudní řád správní“)
- Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád (v této analýze dále „správní řád“)
- Vyhláška ministerstva pro místní rozvoj č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci způsobu evidence územně plánovací činnosti (v této analýze dále jen „vyhláška“)
- Rozhodnutí Ústavního soudu (dále v této analýze jen „ÚS“), Nejvyššího správního soudu (dále v této analýze také jen „NSS“) a dalších soudů použitá v této analýze
- Použitá literatura uvedená v závěru



Tato analýza byla zpracována na žádost spolku Arnika. Vychází především z rozboru judikatury Nejvyššího správního soudu (a v podstatných otázkách i jiných soudů) týkající se přezkumu územně plánovací dokumentace. Vzhledem k tomu, že se příprava územního plánu v Praze nachází teprve ve fázi schváleného zadání a zveřejnění prvního návrhu, nelze předjímat, jak bude pořizovatel dále postupovat a zda dodrží všechny podmínky právních předpisů. Proto se tato analýza zaměřuje spíše na obecné požadavky vyplývající z judikatury. Pouze tam, kde jsou některé sporné otázky již dnes zřejmé (kupř. dvouvrstevnatost územního plánu) se analýza věnuje i těmto konkrétním záležitostem. Primárně má analýza sloužit k otevření diskuse nad Metropolitním plánem a k hledání takových řešení, která napomohou kvalitnímu územnímu plánu.

OBSAH

1.	Úvod	5
PRVNÍ ČÁST: OBECNÝ ÚVOD K OCHRANĚ VEŘEJNÉHO ZÁJMU V ÚZEMNÍM PLÁNOVÁNÍ		6
2.	Veřejný zájem	7
2.1.	Střet zájmů	9
2.2.	Veřejný zájem v právních předpisech	13
2.3.	Veřejný zájem a územní plán z pohledu českých soudů	14
2.3.1.	Exkurze k soudům první republiky	14
2.3.2.	Stávající rozhodovací praxe v otázkách veřejného zájmu v územním plánování	16
2.3.2.1.	Cíle a úkoly územního plánování	16
2.4.	Pohoda bydlení v územním plánu jako specifický veřejný zájem	20
3.	Role spolků ve společnosti a ochrana veřejného zájmu	22
3.1.	Účast veřejnosti a zneužití práv	26
DRUHÁ ČÁST: ANALÝZA ZADÁNÍ A NÁVRHU METROPOLITNÍHO PLÁNU Z HLEDISKA OCHRANY VEŘEJNÉHO ZÁJMU		29
4.	Strategický plán a veřejný zájem	31
5.	Územně analytické podklady 2014 a veřejný zájem	33
5.1.	Sešit 1000: Nástroje pro uplatňování veřejného zájmu a limity v území	33
5.2.	Sešit 1100: Hodnoty a problémy	33
5.3.	Sešit 1200: Vyhodnocení vyváženosti vztahu mezi pilíři udržitelnosti rozvoje	35
6.	Zadání Metropolitního plánu a veřejný zájem	35
7.	Návrh Metropolitního plánu a veřejný zájem	39
7.1.	Veřejná vybavenost	40
7.2.	Zeleň	45
7.2.1.	Zeleň v návrhu Metropolitního plánu v zastavitelném území („zeleň uvnitř“)	45
7.3.	Územní systém ekologické stability	49
7.4.	Ochrana veřejného zdraví	52
8.	Závěr	57

1. ÚVOD

V jednom ze sešitů Konceptu odůvodnění Metropolitního plánu je věnováno téměř padesát stran veřejnému zájmu v územním plánování. Pozorný čtenář se dozví sice něco málo z prehistorie, podiví se nad nepodloženým tvrzením, že některé spolky záměrně obstruují proces územního plánování a zjistí něco více o tom, co považují autoři za veřejný zájem. O tom, co je veřejný zájem z hlediska právní teorie a jak na něj nahlíží soudy při přezkumu územních plánů a jejich změn se však nedozví téměř nic.

S tak vyhraněným pohledem na veřejný zájem a na jeho roli v územním plánování, jak je předkládán v Konceptu odůvodnění nelze souhlasit. Územní plán má totiž hájit veřejné zájmy a vždy zvažovat, zda není soukromý zájem v rozporu se zájmem veřejným. Obhajoba veřejných zájmů v procesu územního plánování navíc neleží jen na bedrech dotčených orgánů, ale za veřejné zájmy se staví také občané. Je proto zapotřebí na občanskou společnost nahlížet jako na důležitého (i když zásadně opomíjeného) hráče v územním plánování. Nedostatečné zohlednění veřejných zájmů v územním plánu může být značným problémem, a pokud není v územním plánu zdůvodněno, proč nebyly respektovány konkrétní veřejné zájmy, může to vést až ke zrušení části územního plánu.

Tato analýza navazuje na předchozí analýzu „Metropolitní plán z pohledu judikatury“.⁴ Na tuto výchozí analýzu naváže další odborná práce, která se bude věnovat jednotlivým aspektům návrhu Metropolitního plánu z pohledu ochrany veřejného zájmu.

4 Dostupná zde <http://arnika.org/arnika-sestavila-pravni-analyzu-judikatury-k-uzemnimu-planovani>.

První část:
**Obecný úvod k ochraně veřejného
zájmu v územním plánování**

2. VEŘEJNÝ ZÁJEM

Definici veřejného zájmu nenajdeme v žádném právním předpisu, termín patří do skupiny neurčitých právních pojmů. V situaci, kdy správní orgán aplikuje právní normu operující s neurčitým právním pojmem na konkrétní skutkovou podstatu, musí dojít k odůvodněnému závěru, zda v konkrétním případě došlo nebo naopak nedošlo k naplnění rozsahu neurčitého právního pojmu. Pokud správní orgán shledá, že v souvislosti s daným skutkovým stavem k naplnění obsahu neurčitého právního pojmu došlo, musí dále postupovat tak, jak je v příslušné normě stanoveno.⁵ Je tedy vždy na orgánu veřejné správy, jak bude posuzovat danou situaci a jak odůvodní přijetí konkrétního řešení.

V některých zákonech sice můžeme najít vodítka směřující k upřesnění veřejných zájmů – kupř. za veřejný zájem je přímo zákonem č. 114/1992 Sb. označena ochrana přírody a krajiny. Neurčitost obsahu a významu pojmu veřejný zájem však „vede mnohdy k jeho překrucování tak, aby vyhověl předem danému zadání. Orgány ochrany přírody se tak mohou a jistě i budou setkávat s tím, že ryze soukromé zájmy jsou vydávány za zájmy veřejné. To samozřejmě rozhodování státních orgánů nijak neulehčuje, ovšem ani to neznamená, že na kvalitu jejich rozhodování jsou kladeny o to menší nároky, naopak. Spíše tedy než samotné vymezení jednotlivých veřejných zájmů v příslušných právních předpisech je důležité jejich nalézání v konkrétních situacích, tj. jejich aplikace.“⁶

Nejvyšší správní soud definoval veřejný zájem takto: „Veřejný zájem je pojmem, který právní řád České republiky výslovně obsahově nevymezuje, nicméně, který se vyskytuje v celé řadě právních předpisů. Jde tedy o tzv. neurčitý právní pojem. Neurčité právní pojmy zahrnují jevy nebo skutečnosti, které nelze úspěšně zcela přesně právně definovat. Jejich obsah a rozsah se může měnit, často bývá podmíněn časem a místem aplikace normy. Zákonodárce tak vytváří správnímu orgánu prostor, aby posoudil, zda konkrétní případ patří do rozsahu neurčitého pojmu či nikoli. Mnohdy mu dává vodítko tím, že se snaží uvést co nejvíce charakteristických znaků věcí nebo jevů, které má neurčitý právní pojem zahrnovat.... Z povahy věci lze dovodit, že se jedná o takový zájem, který lze označit za obecný či veřejně prospěšný, případně za zájem společnosti jako celku.“⁷

5 Křížová, Jana. Veřejný zájem jakožto institut správního práva. Parlamentní institut, Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR. Leden 2015, studie č. 5.352

6 Srov. také Dvořáková Jitka Veřejný zájem, Ochrana přírody 1/2016

7 Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 10. 2003, sp. zn. 2 As 11/2003.

Otázkou veřejného zájmu se samozřejmě zabýval i Ústavní soud, který se mj. vyjádřil k tomu, že ne každý zájem, na kterém se shodne více jedinců, je zájmem veřejným: „Nelze totiž přehlédnout, že ne každý kolektivní zájem lze označit za veřejný zájem společnosti na zachování neoprávněné stavby. V této souvislosti je možno dovodit, že pojem „veřejný zájem“ je třeba chápat jako takový zájem, který by bylo možno označit za obecný či obecně prospěšný zájem. Otázkou obecného zájmu se zabývá např. F. A. Hayek v publikaci „Právo, zákonodárství a svoboda“, II. díl, (vydala ACADEMIA Praha, 1991), na straně 14. Autor uvádí, že často se mylně naznačuje, že všechny kolektivní zájmy jsou obecnými zájmy společnosti; avšak v mnoha případech může být uspokojování kolektivních zájmů jistých skupin s obecnými zájmy společnosti v naprostém rozporu. Celé dějiny vývoje demokratických institucí jsou dějinami boje za to, aby se jednotlivým skupinám zabránilo ve zneužití vlády ve prospěch kolektivních zájmů těchto skupin. Je proto nutné, aby k omezení vlastnických práv docházelo jen po pečlivém zvážení základní podmínky, zda je omezení nutné ve veřejném zájmu.“⁸

Mezi veřejné zájmy v územním plánování patří především:

- Ochrana zdraví obecně
- Ochrana proti hluku a vibracím – ochrana zdraví konkrétně
- Ochrana ovzduší – ochrana zdraví konkrétně
- Kvalita (pohoda) bydlení
- Ochrana přírody a krajiny
- Ochrana vod
- Ochrana lesa
- Ochrana protipovodňová
- Ochrana památková
- Ochrana půdního fondu
- Veřejná technická a dopravní infrastruktura
- Pietní území
- Řešení odpadů

Všechny tyto zájmy je třeba v územním plánování řádně zohlednit a především zdůvodnit, proč dostal přednost konkrétní zájem v konkurenci s jiným zájmem. Jako konkrétní nástroje pro uplatňování veřejných zájmů v územně plánovací dokumentaci slouží tzv. limity využití území.

⁸ Nález Ústavního soudu, sp. zn. I. ÚS 198/95 (Sbírka rozhodnutí, svazek 5, nález č. 23).

2.1 STŘET ZÁJMŮ

V praxi se běžně stává, že proti sobě stojí dva i víc různých veřejných zájmů (kupř. zájem na ochraně přírody a krajiny a zájem na kvalitním dopravním spojení). Dochází tedy ke kolizi zájmů, kterou je nezbytné vyřešit. Při řešení tohoto problému lze postupovat podle kritérií určených Ústavním soudem v nálezu Pl. ÚS 4/94 ze dne 12. 10. 1994,⁹ který se týkal řešení kolize dvou základních lidských práv a svobod. *„Vzájemné poměrování ve vzájemné kolizi stojících základních práv a svobod spočívá v následujících kritériích: Prvním je kritérium vhodnosti, tj. odpověď na otázku, zdali institut, omezující určité základní právo, umožňuje dosáhnout sledovaný cíl (ochranu jiného základního práva). V daném případě lze přisvědčit zákonodárci, že institut anonymního svědka umožňuje dosáhnout cíl, tj. zabezpečit ochranu nedotknutelnosti jeho osoby.*

Druhým kritériem poměrování základních práv a svobod je kritérium potřebnosti, spočívající v porovnávání legislativního prostředku, omezujícího základní právo resp. svobodu, s jinými opatřeními, umožňujícími dosáhnout stejného cíle, avšak nedotýkajícími se základních práv a svobod. Odpověď na splnění kritéria potřebnosti v daném případě není jednoznačná: stát kromě legislativní konstrukce, umožňující anonymitu svědka, může k jeho ochraně použít i jiné prostředky (např. využití anonymní výpovědi pouze jako kriminalistického prostředku pro další vyšetřování, poskytnutí ochrany svědkovi atd.).

Třetím kritériem je porovnání závažnosti obou v kolizi stojících základních práv. V posuzovaném případě jedním z nich je právo na řádný proces, zabezpečující právo na osobní svobodu, druhým je právo na osobní nedotknutelnost. Tato základní práva jsou prima facie rovnocenná.

Porovnávání závažnosti v kolizi stojících základních práv (po splnění podmínky vhodnosti a potřebnosti) spočívá ve zvažování empirických, systémových, kontextových i hodnotových argumentů. Empirickým argumentem lze chápat faktickou závažnost jevu, jenž je spojen s ochranou určitého základního práva (v posuzovaném případě jde o nárůst případů vyhrožování a zstrašování svědků ze strany organizovaného zločinu). Systémový argument znamená zvažování smyslu a zařazení dotčeného základního práva či svobody v systému základních práv a svobod (právo na řádný proces je v této souvislosti součástí obecné institucionální ochrany základních práv a svobod). Kontextovým argumentem lze rozumět další negativní dopady omezení jed-

⁹ Srov. Křížová, Jana. Veřejný zájem jakožto institut správního práva. Parlamentní institut, Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR. Leden 2015, studie č. 5.352

noho základního práva v důsledku upřednostnění jiného (v daném případě možnost zneužití institutu anonymního svědka v trestním procesu). Hodnotový argument představuje zvažování pozitiv v kolizi stojících základních práv vzhledem k akceptované hierarchii hodnot. Součástí porovnávání závažnosti v kolizi stojících základních práv je rovněž zvažování využití právních institutů, minimalizujících argumenty podložený zásah do jednoho z nich.“¹⁰

Přímo k vážení dvou veřejných zájmů pak uvádí Nejvyšší správní soud: „V případě vážení dvou veřejných zájmů, které jsou v kolizi, obdobně jako v případě kolize základních práv, musí správní úřad totiž nejprve řádně určit a individualizovat na konkrétní případ oba veřejné zájmy, které jsou ve hře, a poté porovnat závažnost obou v kolizi stojících veřejných zájmů s tím, že zásah do žádného z obou chráněných veřejných zájmů nesmí svými negativními důsledky přesahovat pozitiva. Při řešení kolize veřejných zájmů je třeba, aby bylo zachováno maximum z obou kolidujících zájmů, přičemž by mělo být identifikováno jádro a periferie kolidujícího veřejného zájmu a z obou veřejných zájmů, které jsou ve hře, by mělo být zachováno alespoň jejich jádro.“¹¹

Jinou, ale neméně častou situací jsou kolize zájmů veřejných a soukromých. Nelze samozřejmě vyjít z teze, že soukromý záměr má vždy ustoupit veřejnému, ani nelze tvrdit, že stát nemá do soukromých zájmů zasahovat a nelze bez dalšího hájit soukromé zájmy na úkor zájmů veřejných. Obdobně se na tuto situaci dívá kupř. I. Janderová: „Předmětem územních plánů je regulace způsobu využití území s ohledem na veřejný zájem na funkčním, souladném a udržitelném rozvoji území a ochraně určitých společensky významných hodnot. Územní plány tedy slouží v zásadě k vymezení možných způsobů využití území obce. Zároveň jsou podkladem pro následná územní rozhodnutí a stavební povolení...Při volbě konkrétní varianty řešení území pak dochází ke střetu veřejného zájmu se zájmy soukromými, a mnohdy i ke střetu několika soukromých zájmů navzájem. Na jedné straně stojí správní orgány, které by ideálně měly hájit veřejný zájem na co možná nejefektivnějším a zároveň nejšetrnějším využití území.“¹²

Ústavní soud v jednom ze svých starších nálezů trvá na podmínce řádného odůvodnění zvoleného řešení: „Veřejný zájem v konkrétní věci je zjišťován v průběhu správního řízení na základě poměrování nejrůznějších partikulár-

10 Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 4/94 ze dne 12. 10. 1994.

11 Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 5. 2013, sp. zn. 6 As 65/2012, č. 2879/2013 Sb. NSS.

12 JANDEROVÁ, Jana. Územní plány a správní soudy. Správní právo. 2014, (5): 29. ISSN 0139-6005. Dostupné také z: <http://www.mvcr.cz/clanek/uzemni-plany-a-spravni-soudy.aspx>.

ních zájmů, po zvážení všech rozporů a připomínek. Z odůvodnění rozhodnutí, jehož ústředním bodem je otázka existence veřejného zájmu, pak musí zřetelně vyplynout, proč veřejný zájem převážil nad řadou soukromých, partikulárních zájmů. Veřejný zájem je třeba nalézt v procesu rozhodování o určité otázce (typicky např. o vyvlastňování), a nelze jej v konkrétní věci a priori stanovit. Z těchto důvodů je zjišťování veřejného zájmu v konkrétním případě typicky pravomocí moci výkonné, a nikoliv zákonodárné.“¹³ Nejvyšší správní soud tuto myšlenku dále rozvinul, když řekl, že „veřejný zájem musí být výslovně formulován ve vztahu ke konkrétní posuzované záležitosti a musí být přesvědčivě odlišen od zájmu soukromého.“¹⁴

Nejvyšší správní soud dále dovodil, že „za předpokladu dodržení zásady subsidiarity a minimalizace zásahu může územním plánem (jeho změnou) dojít k omezením vlastníka nebo jiného nositele věcných práv k pozemkům či stavbám v území regulovaném tímto plánem, nepřesáhnou-li spravedlivou míru; taková omezení nevyžadují souhlasu dotyčného vlastníka a tento je povinen strpět je bez náhrady. (...) Shledá-li soud v přezkoumávaném územním plánu dodržení těchto zásad, není důvodem ke zrušení územního plánu ani to, že omezení vlastníka nebo jiného nositele věcných práv přesáhlo spravedlivou míru; případnou náhradu za ně nelze poskytnout v rámci procesu tvorby územního plánu (jeho změny)“.¹⁵

K judikatuře se blíže vrátíme v samostatné kapitole, která se bude týkat přímo nalézání veřejného zájmu v procesu územního plánování.

Veřejným zájmům je věnována i kapitola v Metodice zadávání územních plánů, kterou si nechalo zpracovat hl. m. Praha od Českého vysokého učení.¹⁶ Zde se k otázce veřejného zájmu mj. uvádí: „Aby bylo možno efektivně utvářet město, je nezbytné využívat soubory nástrojů v příhodný čas, rozumět jejich obsahu, rozumět jejich smyslu a způsobu využití. Proces utváření města je procesem „společenské dohody“, která v jednotlivých fázích nabývá právem definovaných forem. V případě územního plánování jsou takovými fázemi „zadání“ / „návrh“ / „opatření obecné povahy“. S přihlédnutím ke skutečnosti, že proces územního plánování je do značné míry předznamenán kvalitou zadání, je výzkum specificky zaměřen na tuto vstupní fázi, zejména na identifikaci

13 Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl.ÚS 24/04 ze dne 28. 6. 2005.

14 Rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 6 As 65/2012 ze dne 10. 5. 2013.

15 Usnesením rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, sp. zn. 1 Ao 1/2009 - 120, publ. pod č. 1910/2009 Sb. NSS).

16 Viz Metodiku si nechalo zpracovat hl. m. Praha. Je dostupná na <https://vp.fa.cvut.cz/>

nezbytných předpokladů obsahu a formy účelného a účinného zadání. Střet nastává obvykle mezi záměry rozvojovými a požadavky na ochranu, nejčastěji reprezentovanými právem a zájmem vlastníků nakládat vlastním majetkem, tj. věc držet, nakládat jí a užívat ji a brát z ní plody, a na druhé straně právy a zájmy chráněnými instituty péče o kulturní a přírodní a krajinné bohatství nebo péče o zdravé životní podmínky. Obojí je ovšem součástí komplexnější péče o prostředí...

Jedná-li se o stanovení podmínek pro utváření (to jest uspořádání a využití) území, je takovým historicky se vyvinuvším a mezinárodně obecně uznávaným nástrojem územní (či prostorový) plán, územní řízení, stavební řízení a řada správních řízení souvisejících – tedy ta část práva, která bývá obvykle zařazována do sféry práva veřejného. Mají-li však být při utváření (to jest uspořádání a využívání) území chráněna dostatečně účinně výše popsaná práva, musí být územní plánování především dialogem, rozpravou vedenou mezi všemi subjekty, které obývají, popřípadě i spravují určité správní území, to jest jednotlivými občany a jejich sdruženími, podnikatelskými subjekty, politickou reprezentací, pořizovateli i zhotoviteli územního plánu. Základním posláním této rozpravy je totiž dosáhnout shody o správě obývaného území a stanovení podmínek pro kvalifikované rozhodování o vývoji a správě území, o způsobech jeho utváření – tedy jeho uspořádání a využívání. V tomto pojetí pak musí územní plánování především:

- vytvářet otevřený systém skýtající všem, kdo o to projeví zájem, maximum informací o území a jeho vývoji a umožňující vytvářet věcný rámec k tvorbě programů a politik obce, kraje a státu a zároveň systém jen minimálně omezující;
- skýtat podmínky pro účinné a účelné uplatňování osobní odpovědnosti – na úrovni, která je pro osobní, skupinové i institucionální rozhodování nejvhodnější – zásada subsidiarity;
- spoluvytvářet místní pravidla pro správu území správním rozhodováním (v řízení územním, stavebním a řízeních souvisejících), a tím poskytovat právní jistotu občanům a určitost vztahům, do nichž vstupují;
- skýtat podmínky pro pružné a zpětnou vazbou kontrolované a kontrolovatelné uplatňování dokumentů územního plánování a vytvářet v tomto směru účinný tlak systémem aplikačních a kontrolních mechanismů.“

2.2 VEŘEJNÝ ZÁJEM V PRÁVNÍCH PŘEDPÍSECH

Územního plánování v Praze se nedotýká jen zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (dále jen „stavební zákon“), ale dopadá na něj celá řada dalších předpisů, především zákon č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „správní řád“) a zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze (dále jen „zákon o hlavním městě Praze“). Ve snaze definovat veřejný zájem v územním plánování se proto musíme podívat do všech těchto předpisů.

Správní řád v úvodních ustanoveních, která se týkají základních zásad činnosti veřejné správy (§ 2 odst. 4), říká, že správní orgány musí dbát o to, aby přijaté řešení bylo v souladu s veřejným zájmem. Dále pak v § 4 odst. 1 doplňuje, že veřejná správa (a tedy i územní plánování) musí být vykonávána jako sužba veřejnosti.

Stavební zákon v § 4 odst. 2 říká, že orgány územního plánování a stavební úřady postupují ve vzájemné součinnosti s dotčenými orgány chránícími veřejné zájmy podle zvláštních právních předpisů. Speciální postavení mají dotčené orgány veřejné správy, které vydávají stanoviska k ochraně veřejných zájmů, které hájí. Metodickou podporu v ochraně veřejných zájmů zajišťuje jako ústřední orgán veřejné správy na tomto poli Ministerstvo pro místní rozvoj (§ 11 odst. 2 stavebního zákona). Stavební zákon požaduje (§ 18 odst. 4), aby územní plánování ve veřejném zájmu chránilo a rozvíjelo přírodní, kulturní a civilizační hodnoty území, včetně urbanistického, architektonického a archeologického dědictví. Přitom má chránit krajinu jako podstatnou složku prostředí života obyvatel a základ jejich totožnosti. S ohledem na to 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. Stavební zákon také uvádí jako jeden z cílů územního plánování dosažení obecně prospěšného souladu mezi veřejnými a soukromými zájmy na rozvoji území. Orgány územního plánování také mají konkretizovat ochranu veřejných zájmů, které vyplývají ze zvláštních předpisů (§ 18 odst. 3 stavebního zákona).

Na veřejný zájem mají orgány územního plánování dbát i při pořizování územně analytických podkladů (§ 26 odst. 1), které mají obsahovat zjištění a vyhodnocení stavu a vývoje území, jeho hodnot, omezení změn v území z důvodu ochrany veřejných zájmů, vyplývajících z právních předpisů nebo stanovených na základě zvláštních právních předpisů nebo vyplývajících z vlastností území

(tj. limity využití území), záměrů na provedení změn v území, zjišťování a vyhodnocování udržitelného rozvoje území a určení problémů k řešení v územně plánovací dokumentaci (tj. rozbor udržitelného rozvoje území).

Zákon o hlavním městě Praze dokonce v § 2 odst. 2 požaduje po Praze i po jejích městských částech, aby pečovaly o všestranný rozvoj svého území a o potřeby svých občanů. Při plnění svých úkolů mají jak hlavní město, tak městské části za úkol chránit též veřejný zájem vyjádřený v zákonech a jiných právních předpisech. Zastupitelé, kteří budou územní plán schvalovat, dle § 50 odst. 3 zákona o hlavním městě Praze slibují na svou čest a svědomí, že svoji funkci budou vykonávat svědomitě, v zájmu hlavního města Prahy a jeho občanů, řídit se Ústavou a zákony České republiky. To tedy znamená, že mj. musí schválit takový plán, který bude v souladu se zákony chránit veřejný zájem a potřeby občanů. Tato povinnost je pak explicitně vyjádřena i v § 51 odst. 4 téhož zákona. Zastupitelé městských částí slibují totéž dle § 87 odst. 1 a povinnost hájit zájmy občanů městské části jim ukládá § 87 odst. 3.

2.3 VEŘEJNÝ ZÁJEM A ÚZEMNÍ PLÁN Z POHLEDU ČESKÝCH SOUDŮ

2.3.1 EXKURZE K SOUDŮM PRVNÍ REPUBLIKY

Dovolme si na tomto místě malou výpravu do časů první republiky a tehdejší judikatury týkající se územního plánování a ochrany veřejného zájmu. Úvahy, kterými se soudy ve dvacátých a třicátých letech, jsou v mnohém použitelné i dnes a řada principů se promítá, resp. by se promítat měla, i do dnešní rozhodovací praxe.

Stejně jako dnes, i ve dvacátých a třicátých letech dospěly soudy k tomu, že není možné území města využívat libovolně, bez omezení. Vlastnictví pozemku totiž samo o sobě ještě nedává žádné subjektivní právo stavět cokoli, vlastník je naopak ve využití svého majetku limitován řadou skutečností. Tehdejší Stavební řád pro Prahu požadoval, aby se pořídily regulační plány, které měly regulovat „v mezích stavebním řádem povšechně nastíněných budoucí stavební rozvoj místa a z jednotných hledisek generelně předem formulovati a vytýčiti veřejné ohledy, jichž při vyřizování jednotlivých stavebních případů jest napříš-

tě dbáti.“¹⁷ Podobný názor se opakuje s důrazem na ochranu zájmů veřejných na úkor výkonu práva vlastnického v jiném rozhodnutí, kde se uvádí: „Pokud stěžovatel namítá, že naříkané ustanovení regulačního plánu těžce poškozuje jeho zájmy hmotné, sluší na to odpovědět, že § 2 stavebního řádu hledí pouze na zájmy veřejné a nijak nedává najevo, že by na újmu těchto veřejných zájmů mělo se dostat ochrany interesům individuálním. Tyto zájmy mohly by snad ve formě nároků náhradních přijít k platnosti, až by se jednalo o skutečné provedení sporného ustanovení plánu regulačního. Jiná jest ovšem otázka, je-li nastalá kolize mezi veřejnými požadavky a individuálními zájmy stěžovatele řešena účelně; tato otázka není však otázkou právní, a vymyká se proto kognici nejvyššího správního soudu (§ 2 zákona o správním soudě).“¹⁸

Ke střetu soukromého a veřejného zájmu (a různých zájmů veřejných) v územním plánování Nejvyšší soud i v roce 1935, kdy uvedl: „Nejvyšší správní soud zastává konstantně ve své judikatuře názor, že při přehledném plánu sluší míti zřetel nejen k potřebám veřejno-hospodářským, nýbrž i k soukromo-hospodářským potřebám zúčastněných jednotlivců (srov. Boh. A 10.647/33). Z tohoto názoru ovšem neplyne, že by úpravy, jež se z důvodů veřejných jeví nutnými, měly hospodářským zájmům soukromým vůbec ustoupiti, nýbrž plyne z toho jen tolik, že při možnosti stejně dokonalého řešení jinakého nemá býti soukromé zájmy neúměrně omezovány... Je zajisté možné, že regulace z určitých veřejných ohledů žádoucí bude spojena s nevýhodami pro veřejnost ve směru jiném, avšak tento fakt sám o sobě nezavazuje ještě úřad k tomu, aby od regulace zamýšlené ustoupil, nýbrž ukládá mu pouze, aby uvážil, zda nevýhody s regulací spojené jsou vyváženy prospěchem, který je možno od regulace jinak očekávati. Toto vzájemné odvažování protichůdných veřejných zájmů je výsledkem hodnocení všech v úvahu přicházejících skutečností a nemůže býti samo o sobě nejvyšším správním soudem přezkoumáváno.“¹⁹

Zajímavé jistě je, jak široce tehdejší soudci vnímali veřejný zájem. Zahrnovali pod tento pojem i zájem estetický, kterému opět, jako veřejnému zájmu, měla ustoupit i svoboda pozemkového vlastnictví: „Lze připustiti, že v zájmu městské estetiky je přípustno majitelům pozemků v plánu přehledném ukládati nejrůznější omezení, pokud jsou podle své povahy s to, aby jimi požadavky městské estetiky byly uspokojeny. Omezení tato mohou se však, stejně jako je tomu při všech jiných omezeních z přehledného plánu resultujících, týkati toliko objektu,

17 ASPI JUD17316CZ - 11840/23

18 ASPI JUD15789CZ - JUD15789CZ - 18471/26

19 ASPI JUD16949CZ - JUD16949CZ - 16355/35

mohou tedy stanovit např. způsob zastavění, rozměry a vnější podobu budov a za okolností snad i modality půdorysu po případě i jiné náležitosti. “²⁰

2.3.2 STÁVAJÍCÍ ROZHODOVACÍ PRAXE V OTÁZKÁCH VEŘEJNÉHO ZÁJMU V ÚZEMNÍM PLÁNOVÁNÍ

Zejména Nejvyšší správní soud a samozřejmě Ústavní soud usměrňují a kultivují již řadu let aplikační praxi územního plánování a udávají mantinely, ve kterých se orgány veřejné správy smějí při rozhodování o územním rozvoji pohybovat. Při svém rozhodování samozřejmě sledují právě veřejný zájem jako jedno ze zásadních kritérií posuzování zákonnosti územního plánu.

2.3.2.1 CÍLE A ÚKOLY ÚZEMNÍHO PLÁNOVÁNÍ

Veřejný zájem, jak už bylo uvedeno v předchozích kapitolách, je ve stavebním zákoně zmíněn několikrát a v různých souvislostech. Soudy se proto této otázce věnovaly z několika úhlů pohledu. Jedním z nich byly cíle a úkoly územního plánování. Ty je v souladu s judikaturou třeba považovat za základní principy celé právní úpravy územního plánování, které mají podobu obecných i konkrétních požadavků na vytváření územně plánovací dokumentace. Jejich porušení může znamenat zásadní ohrožení veřejných zájmů, jejichž ochranu prezentují.²¹ *Podle Nejvyššího správního soudu platí, že „cílem územního plánování je rozvoj dotčeného území. Ten je chápán jako zajištění souladu mezi výstavbou a požadavkem udržitelného rozvoje území (soulad mezi požadavky na příznivé životní prostředí, hospodářský rozvoj a kohezi společnosti). Tento cíl je pak zajišťován cestou vzájemné koordinace veřejných a soukromých zájmů v horizontálních i vertikálních rovinách. Definici pojmu „veřejný zájem“ stavební zákon pochopitelně nepodává, neboť jde o pojem, který se svou povahou vymyká možnosti jakéhokoli zevšeobecnění, které by postihlo všechny myslitelné případy. Tento neurčitý právní pojem je proto vždy nutno vykládat v kontextu konkrétní projednávané věci (srov. náleží Ústavního soudu ze dne 25. 1. 2005, sp. zn. III. ÚS 455/03, in Sb. n u ÚS ročník 2005, sv. 36, s. 165). Současně je pak třeba mít na zřeteli, že v podmínkách demokratického právního státu*

²⁰ ASPI JUD16621CZ - JUD16621CZ - 9610/34

²¹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 1 Ao 2/2010, ze dne 18. 1. 2011.

nelze veřejný zájem ztotožňovat se zájmem většiny; vůle většiny nemůže též zasáhnout do elementárních práv menšiny.“²²

Nejvyšší správní soud nezpochybňuje, že *„územní plán a jeho změny jsou pro obec v podstatě jediným nástrojem, kterým může regulovat využití svého území a stanovit, jaké veřejné zájmy jsou preferovány.“²³* Připouští, že je *„nepochybně právem obce současně rozhodovat o tom, jakým způsobem mají být řešeny konkrétní problémy či jevy, které jsou s takovými jejími zájmy (např. právě na ekologické stabilitě území) v rozporu. Účelovost takového jednání obce ve smyslu nepřijatelné nezákonnosti by bylo možno shledat jen výjimečně tam, kde by bylo určité řešení v územním plánu přijato např. z šikanózních důvodů nebo by bylo namířeno výlučně a adresně proti jednomu subjektu apod.“²⁴* Podrobně pak soud ve své rozhodovací praxi vytyčuje možné zásahy do soukromých zájmů: *„I v nyní souzené věci je předmětem sporu zejména rozsah zásahu do práv majitelů nemovitostí a hodnocení různých zájmů a subjektivních práv v procesu územního plánování. V tomto procesu dochází k vážení zájmů soukromých i veřejných, přičemž výsledkem musí být rozhodnutí o upřednostnění některých zájmů před jinými při zachování právem předvídané proporcionality a ochrany základních práv před svévolnými a excesivními zásahy. Obecné rozhodnutí o distribuci zátěže v rámci určitého území při zachování výše zmíněných zásad je politickou diskrecí konkrétního zastupitelského orgánu územní samosprávy a vyjadřuje realizaci práva na samosprávu konkrétního územního celku.“²⁵*

Připomínáme, že v procesu územního plánování mají z hlediska ochrany veřejných zájmů naprosto klíčovou roli orgány veřejné správy. Právě ty by měly prostřednictvím svých stanovisek chránit veřejné zájmy, nad kterými bdí. Nejvyšší správní soud k tomu uvádí: *„Je-li totiž DO (tj. dotčený orgán, pozn. aut.) v postupu směřujícím k vydání ÚP povolán jen ke střežení veřejného zájmu vyplývajícího ze zvláštního zákona (v tomto případě jde o zájem na ochraně zemědělské půdy), nedisponuje tak širokou mírou uvážení jako orgán rozhodující o vydání ÚPD. Jeho úkolem proto není aplikovat při vydání stanoviska jiná kritéria než hledisko míry dotčení jím chráněného veřejného zájmu. Orgán ochrany ZPF by měl u srovnatelných pozemků požadovat z hlediska ochrany zemědělské půdy srovnatelná řešení. Případné odlišné zacházení se srovnatel-*

22 Rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 2 Ao 4/2008, ze dne 23. 12. 2008.

23 Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 2. 2016, sp. zn. 3 As 52/2015.

24 Tamtéž.

25 Rozsudek krajského soudu v Brně ze dne 8. 2. 2013, sp. zn. 63 A 6/2012.

nými pozemky je povinen hodnověrně zdůvodnit. Tak je tomu zejména v případech, kdy je na neodůvodněné rozdílné zacházení se srovnatelnými pozemky poukazováno v námitkách.“²⁶

Protože se v souvislosti s přípravou Metropolitního plánu objevují nesprávné interpretace ohledně možnosti regulovat územním plánem soukromé vlastnictví a zasahovat do způsobu využití bytí soukromého pozemku, uvádíme na závěr přesně formulovaný pohled na tento problém: *„K omezení vlastnického práva územní plán reguluje možné způsoby využití určitého území. V tomto smyslu představuje významný, byť ve své podstatě spíše nepřímý zásah do vlastnického práva těch, jejichž nemovitosti tomuto nástroji právní regulace podléhají, neboť dotyční vlastníci mohou své vlastnické právo vykonávat pouze v mezích přípustných podle územního plánu. Znamená to především, že jsou omezeni v tom, co se svým pozemkem či stavbou do budoucna mohou činit, na přípustné varianty využití jejich nemovitostí, jež vyplývají z územního plánu. V tomto smyslu může územní plán představovat zásadní omezení ústavně zaručeného práva vlastnit majetek (čl. 11 Listiny základních práv a svobod), jež je jedním ze základních pilířů, na nichž již po staletí stojí západní civilizace a její svobodný rozvoj. Zásahy do vlastnického práva proto musí mít zásadně výjimečnou povahu, musí být prováděny z ústavně legitimních důvodů a jen v nezbytně nutné míře a nejšetrnějším ze způsobů, vedoucích ještě rozumně k zamýšlenému cíli, nediskriminačním způsobem a s vyloučením libovůle a být činěny na základě zákona. Omezení v podobě územního plánu je v obecné rovině uvedené podmínky schopno zpravidla splňovat. V první řadě má v principu legitimní důvody – územní plánování je prostředkem k harmonizaci poměrů na území jím regulovaném a umožňuje sladit veřejný zájem (včetně veřejného zájmu přesahujícího dimenze regulovaného území) s individuálními zájmy týkajícími se daného území. Znamená to tedy, že vlastníci dotčení územním plánováním jsou zásadně povinni – za předpokladu, že i další shora uvedené podmínky budou splněny – strpět i bez svého souhlasu omezení, která pro ně vyplývají z územního plánu, nepřesáhnou-li určitou míru, v rámci níž lze taková omezení po každém vlastníku bez dalšího spravedlivě požadovat (spravedlivou míru). V některých případech dosažení ústavně legitimních a zákonem stanovených cílů územního plánování nebude možné dosáhnout způsobem, který by se každého jednotlivého z vlastníků pozemků a staveb na územním plánem regulovaném území dotkl toliko ve spravedlivé míře; v takovém případě je přípustný i zásah přesahující tuto míru, přičemž ani zde k jeho provedení není*

²⁶ Rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 8 Ao 1/2011, ze dne 4. 4. 2011.

nutný souhlas dotčeného vlastníka. Přípustnost takového zásahu i proti vůli vlastníka je dána jeho ústavně legitimním a zákonem stanoveným cílem a splněním dalších podmínek, jejichž komplex lze souhrnně označit za zásadu subsidiarity a minimalizace takového zásahu (zásadou subsidiarity a minimalizace zásahu do vlastnických a jiných věcných práv při tvorbě územního plánu musí být, jak výše uvedeno, ostatně vedena veškerá omezení vyplývající z územního plánu, tedy i omezení nepřesahující spravedlivou míru; v opačném případě by se jednalo o ústavně nepřipustný, neboť v rozporu s článkem 4 odst. 4 Listiny základních práv a svobod jsou zásahy).“²⁷

Nejvyšší správní soud rozvedl otázku posuzování proporcionality zásahu v řadě rozhodnutí. Uvedme alespoň, že podle názoru soudců dochází v moderních západních společnostech „k dynamickému střetu a zároveň souhře dvou v zásadě protichůdných tendencí. **Na jedné straně autonomie jedince projevující se v jeho svobodné vůli a v tom, že má sféru základních práv, kterou jiní jedinci či stát zásadně nemají právo narušit, a na straně druhé rozhodování většiny, projevujícím se v tom, že v jisté míře může být autonomie jednotlivce potlačena v důsledku rozhodnutí většiny zasahující do jeho právní sféry. Všechny nástroje právní regulace, od ústavních pravidel přes zákony, podzákoné právní předpisy, hybridní akty typu opatření obecné povahy až po rozhodnutí či jiné individuální akty aplikace práva, v sobě tento střet svobody jednotlivce a demokraticky vyjádřené vůle většiny implicitně obsahují. Právě proto je jedním ze základních ústavních požadavků na právní regulaci to, aby byla prováděna podle zásad subsidiarity a minimalizace zásahu do právní sféry jednotlivce, tedy tak, aby omezení svobody jednotlivce rozhodnutími většiny byla pokud možno zdrženlivá a založená na vážných a racionálních důvodech, a pokud již je k nim přikročeno, aby byla provedena tím nejšetrnějším rozumně dosažitelným způsobem.“²⁸**

Problematice požadavků, které na územní plány kladou soudy při přezkumu, byla věnována podrobná analýza Arniky a advokátky Petry Humlíčkové s názvem „Metropolitní plán z pohledu judikatury“ Analýza je volně dostupná na webu Arniky.²⁹

²⁷ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 8. 2010, sp. zn. 4 Ao 3/2010.

²⁸ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 6. 2011, sp. zn. 7 Ao 2/2011 - 127 (publ. pod č. 2497 Sb. NSS)

²⁹ Analýza je dostupná zde <http://arnika.org/arnika-sestavila-pravni-analyzu-judikatury-k-uzemnimu-planovani>

2.4 POHODA BYDLENÍ V ÚZEMNÍM PLÁNU JAKO SPECIFICKÝ VEŘEJNÝ ZÁJEM

Jedním z veřejných zájmů, který má být v územním plánování chráněn, je zájem na zajištění kvalitního bydlení. Tento požadavek je obecně upraven v § 19 odst. 2 stavebního zákona a dále rozvinut v § 4 odst. 1 vyhlášky č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území. Podle těchto předpisů je úkolem územního plánování stanovovat podmínky pro obnovu a rozvoj sídelní struktury a pro kvalitní bydlení. Konkrétně to znamená, plochy určené pro bydlení mají být vymezeny v kvalitním prostředí tak, aby umožňovaly nerušený a bezpečný pobyt a každodenní rekreaci a relaxaci obyvatel, dostupnost veřejných prostranství a občanského vybavení. Ke splnění těchto požadavků na kvalitní bydlení může dojít tehdy, pokud nebudou plochy určené pro bydlení vymezeny v nadlimitně hlučném či prašném prostředí, pokud budou zajištěny v dostupné vzdálenosti plochy pro oddych jako jsou parky či dětská hřiště či pokud budou v dostačující vzdálenosti vymezeny plochy pro školství, zdravotnictví nebo sociální služby (občanská vybavenost). Nové byty nesmí být naopak umístovány v plochách, kde se nachází jiná rušivá činnost jako je výroba, prostory pro nakládání s odpady nebo velké dopravní stavby.

Co si můžeme představit pod pojmem pohoda bydlení? Tímto zdánlivě jednoduchým pojmem se zabývalo jak Ministerstvo pro místní rozvoj, tak soudy a v neposlední řadě i Veřejný ochránce práv.

Dříve byl termín pohoda bydlení přímo definován ve vyhlášce Ministerstva pro místní rozvoj č. 137/1998 Sb., o obecných technických požadavcích na umístování staveb a na jejich vzájemné odstupy (§ 4 odst. 1 a § 8 odst. 1 vyhlášky). Rozuměl se jím souhrn činitelů a vlivů, které přispívají k tomu, aby bydlení bylo zdravé a vhodné pro všechny kategorie uživatelů, resp. aby byla vytvořena vhodná atmosféra klidného bydlení; pohoda bydlení je v tomto pojetí dána zejména kvalitou jednotlivých složek životního prostředí, např. nízkou hladinou hluku (z dopravy, výroby, zábavních podniků, ze stavebních prací aj.), čistotou ovzduší, přiměřeným množstvím zeleně, nízkými emisemi pachů a prachu, osluněním apod.; pro zabezpečení pohody bydlení se pak zkoumá intenzita narušení jednotlivých činitelů a jeho důsledky, tedy objektivně existující souhrn činitelů a vlivů, které se posuzují každý jednotlivě a všechny ve vzájemných souvislostech.³⁰

Stávající vyhláška už pojem pohoda bydlení nepoužívá, nahradila ho pojmem kvalita prostředí, který „však obsahově naplňuje kritéria dříve používaného pojmu pohoda bydlení. Konkrétně lze zmínit ustanovení § 25 odst. 1 vyhl. č. 501/2006 Sb., o obecně technických požadavcích na využívání území, kde se uvádí, že vzájemné odstupy staveb musí splňovat požadavky urbanistické, architektonické, životního prostředí, hygienické, veterinární, ochrany povrchových a podzemních vod, státní památkové péče, požární ochrany, bezpečnosti, civilní ochrany, prevence závažných havárií, požadavky na denní osvětlení a oslunění a na zachování kvality prostředí. Odstupy musí dále umožňovat údržbu staveb a užívání prostoru mezi stavbami pro technická či jiná vybavení a činnosti, například technickou infrastrukturu.“³¹

Problematika pohody bydlení je poměrně široká, mísí se v ní právo soukromé s veřejným, proto není divu, že se jí opakovaně zabývají soudy při přezkumu zejm. územních rozhodnutí a stavebních povolení. Jedním z nejdůležitějších je rozsudek Nejvyššího správního soudu z roku 2006³². Ten sice vycházel z právního stavu, kdy byla ještě účinná vyhláška č. 137/1998 Sb., o obecných technických požadavcích na výstavbu obsahující pojem pohoda bydlení, avšak je plně použitelný i za současné právní úpravy. Podle tohoto rozsudku je třeba pod pojmem pohoda bydlení „rozumět souhrn činitelů a vlivů, které přispívají k tomu, aby bydlení bylo zdravé a vhodné pro všechny kategorie uživatelů, resp. aby byla vytvořena vhodná atmosféra klidného bydlení, pohoda bydlení je v tomto pojetí dána zejména kvalitou jednotlivých složek životního prostředí, např. nízkou hladinou hluku (z dopravy, vřoby, zábavních podniků, ze stavebních prací aj.), čistotou ovzduší, přiměřeným množstvím zeleně, nízkými emisemi pachů a prachu, osluněním apod. Pro zabezpečení pohody bydlení se pak zkoumá intenzita narušení jednotlivých činitelů a jeho důsledky, tedy objektivně existující souhrn činitelů a vlivů, které se posuzují každý jednotlivě a všechny ve vzájemných souvislostech.“

31 Ochránce hlukový sborník

32 Rozhodnutí č. j.: 2 As 44/2005-116 ze dne 2. 2. 2006

3. ROLE SPOLKŮ VE SPOLEČNOSTI A OCHRANA VEŘEJNÉHO ZÁJMU ³³

V souvislosti s účastí veřejnosti na rozhodování, se často hovoří o účelovém jednání, o úmyslném přihlašování se do řízení pouze za účelem prosazování nerelevantních a dokonce i nesmyslných argumentů anebo za účelem záměrného prodlužování různých řízení. Tato rétorika se bohužel objevuje také při přípravě Metropolitního plánu, kdy je zpochybňována legitimita spolků i význam účasti veřejnosti a důraz je kladen na profesní zařazení lidí podílejících se na přípravě územního plánu. Tento názor rezonuje i v sešitu veřejný zájem, který je součástí Konceptu odůvodnění Metropolitního plánu s podnázvem „Definování skutečného veřejného zájmu jako obraz politické kultury společnosti“. Uvádí se zde: *„A je vyšší počet jedinců automatickou zárukou legitimacy zájmu? Obecně tomu tak je, existují však občanské iniciativy, které nemají v území přímý zájem, ale účelově využívají všech legislativních možností k obstrukci nových návrhů a plánů, čímž dochází ke zneužití článku 27 Listiny základních práv a svobod člověka (právo se svobodně sdružovat s jinými na ochranu svých hospodářských a sociálních zájmů). Takové skupiny mohou paralyzovat celý proces územního plánování a vrhají stín i na občanské iniciativy tvořené konstruktivní částí angažované veřejnosti, která je v procesu tvorby územního plánu nezastupitelná.“*

O zdržovací taktice spolků panuje řada mýtů, které jsou navíc podporovány málo informovanými politiky (v některých případech jde však dle našeho soudu o záměrně lživé výroky), kteří nevycházejí z žádných statistických údajů. V důsledku těchto nepodložených emotivních výroků se zapomíná na význam místních spolků, které občané zakládají za účelem ochrany svých práv. Je totiž skutečně pravdou, že v některých situacích je postavení spolku silnější než postavení samotného vlastníka, důvodem k založení takových spolků také bývá fakt, že občané mají potřebu zaštitit se nějakou další osobou, protože vystupovat sám svým jménem může být příliš stresující).

Občané, kteří se rozhodnou hájit svá práva (zejm. práva vlastnická, což bychom na tomto místě měli zdůraznit), se totiž stávají terčem mediálních útoků. Dobře známými mediálními případy se stala výstavba dálnice D 11 a paní

³³ Text vychází z Zahumenská Vendula a kol. Účast spolků v územních řízeních. Analýza účasti veřejnosti v územních řízeních se zaměřením na účast spolků. Na základě analýzy byl publikován článek. Zahumenská, V., Bidmonová, Š. Účast spolků na územních řízeních a obstrukční jednání, Správní právo 2016, dostupné zde <http://www.mvcr.cz/clanek/ucast-spolku-na-uzemnim-rizeni-a-obstrukcni-jednani.aspx>

Havránková, která žádala odpovídající náhradu za pole, která ležela na vyprojektované trase dálnice. Paní Havránková se dvacet let snažila dosáhnout přiměřeného vyrovnání za výrazný zásah do vlastnických práv, která by v demokratickém právním státě měla být zcela samozřejmě v popředí ochrany. Během těchto let se v médiích objevila řada nenávistných komentářů vztahujících se k její osobě,³⁴ je však nutno uvést, že se objevovaly i články, které jasně viděly vinu na straně Ředitelství silnic a dálnic.³⁵ Celá kauza přitom nakonec skončila smírným řešením, ke kterému ředitelka Státního pozemkového úřadu, Svatava Maradová řekla: „*Směnná smlouva s paní Havránkovou je pro stát výhodná hned v několika směrech. Nejenže otevřela cestu k úspěšnému dořešení situace kolem dostavby dálnice D11, ale současně jsme získali i o více než 1,5 hektaru větší výměru kvalitní zemědělské půdy a přínos do státní pokladny ve výši přibližně čtyři miliony korun.*“³⁶

Podobným případem byl příběh sedláka Rajtera, jehož kauza je dopodrobna popsána společností Frank Bold³⁷ nebo kauza Hyundai, která je jednou z mediálně nejznámějších a také nejděčnějších – právě v souvislosti s ní zazněla řada velmi negativních výroků proti účasti veřejnosti na rozhodování, ačkoli byla od počátku provázena řadou nezákonností.³⁸ Neviditelný pes kupř. napsal: „*Dalším Studničkovým vzorem měla být koalice ekologických organizací, které před pár lety bojovaly proti průmyslové zóně v Nošovicích. Firmu Hyundai, která tam plánovala postavit automobilku, aktivisté nejdřív „zpracovali“ žalobami na údajné poškozování životního prostředí. Najali si na to právníkou*

34 „Žena, kvůli které se dálnice D11 zasekla, se jmenuje Ludmila Havránková. Její pole leží přímo na vyprojektované trase v nedalekých Plačicích. Paní Havránková se o ně se státem handrkuje už patnáct let. Je jí jedno, kolik lidí se za tu dobu zabilo na ucpané okresce. Neřeší ani tisíce kamionů dusících obyvatele Libišan, Plačic a Březhradu. Prostě si postavila hlavu. Najala si známého „zeleného“ právníka Petra Kužvarta a za pouhou jednu korunu prodala část pozemků sedmašedesáti ekologickým aktivistům.“ Viz FERTEK, Tomáš. Kdo blokuje české dálnice? *Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR* [online]. 2006 [cit. 2015-05-29]. Dostupné z: http://neviditelnypes.lidovky.cz/ekologie-bic-na-zelene-kverulanty-dlr-/p_spolecnost.aspx?c=A081119_204605_p_spolecnost_wag

35 „Pokud znáte případy průtahů na jednotlivých dálničních úsecích podrobněji, velmi často se setkáváte s čímsi podobným. Státní šlendrián sváděný na nepřejícnost aktivistů. Jenže zatímco u D 8 nebo D 5 by to bylo na delší debatu, u D 11 je vina Ředitelství silnic a dálnic a Pozemkového fondu jednoznačná a jasná.“ Viz FERTEK, Tomáš. Kdo blokuje české dálnice? *Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR* [online]. 2006 [cit. 2015-05-29]. Dostupné z: <http://www.reflex.cz/clanek/stary-reflex-reflex-cz-reflex-cz-fertek/24752/kdo-blokuje-ceske-dalnice.html>

36 Bitva o dálnici D11 končí, farmářka Havránková prodala poslední pozemky. *Lidovky.cz* [online]. 2014 [cit. 2015-05-29]. Dostupné z: http://byznys.lidovky.cz/bitva-o-dalnici-d11-konci-farmarka-havrankova-prodala-posledni-pozemky-1kf-/doprava.aspx?c=A141126_110321_in-doprava_mmu

37 Příběh Sedláka Rajtera proti hliníkárně Nemak. *Frank Bold* [online]. 2012 [cit. 2015-05-29]. Dostupné z: <http://frankbold.org/resime/pripad/pribeh-sedlaka-rajtera-proti-hlinikarne-nemak>

38 Více o kauze a sní spojeném údajném vydírání zde GREGOR, Filip. Hyundai v Nošovicích: opravdu ekologové vydírali? *Frank Bold* [online]. 2006 [cit. 2015-05-29]. Dostupné z: <http://frankbold.org/zpravodaj/kategorie/aktualne/hyundai-v-nosovicich-opravdu-ekologove-vydirali>

kancelář, jejíž zaměstnanci se specializují na „ekologické právo“. Český řečeno vědí, jak s pomocí nejrůznějších úředních obstrukcí a klíčků na dlouhé roky zmrazit výstavbu čehokoli. Korejci se vyděsili, že továrna nabere zpoždění. Pak už jen stačilo přijít s nataženou rukou a říct: „Ale no tak, jsme přece rozumní lidé, přece se nějak dohodneme...“ Korejci ještě rádi založili „nadační fond na podporu občanských iniciativ“, do kterého aktivistům převedli dvacet milionů korun. Oficiálně mají peníze sloužit na „projekty vedoucí ke zvýšení povědomí o životním prostředí a jeho ochraně“. Pokud to nazvete takhle politicky korektně, nikdo se neodvážá zeptat, v čem se vlastně lišíte od sicilských kmotrů v tmavých brýlích. Nikdo už nebude pátrat, přes jaké projekty těch dvacet mega protlačíte na soukromá konta.“³⁹

Kromě toho, že mohou spolky sloužit k posílení ochrany práv občanů, hrají také jiné významné role. První z nich je samozřejmě obrana veřejných zájmů⁴⁰ – především zájmu na ochraně přírody a krajiny, obecněji pak životního prostředí. Právě spolky si mnohdy vytyčily za úkol chránit životní prostředí (tuto roli by samozřejmě měly plnit spolu s dotčenými orgány veřejné správy, ponechat tento úkol jen orgánům je však krátkozraké, neboť orgány veřejné správy nemusí disponovat, a také nedisponují, se všemi potřebnými údaji a neznají názor občanů).⁴¹ Mnohdy jsou právě spolky jedinými subjekty, které upozorňují na problematiska místa navrhovaného záměru vzhledem k dopadům na životní prostředí. Ústavní soud se v této souvislosti domnívá, že „...v demokratickém právním státě je životní prostředí hodnotou, jejíž ochrana má být realizována za aktivní participace všech složek občanské společnosti, včetně občanských sdružení a nevládních organizací, které mají povahu právnických osob. Diskurs v rámci otevřené společnosti, realizovaný případně též právními prostředky a v řízení před soudy, je pak účinnou zárukou ochrany přírodního bohatství

39 BREZINA, Ivan. PRÁVO: Zelení vyděrači: V Česku byl odhalen první případ ekoracketeeringu. *Neviditelný pes* [online]. 2010 [cit. 2015-05-29]. Dostupné z: http://neviditelnypes.lidovky.cz/pravo-zeleni-vyderaci-0us-/p_spolecnost.aspx?c=A100113_103439_p_spolecnost_wag

40 Veřejným zájem jako opak zájmu soukromého Jde o pojem, který není v právní úpravě definován, ale právě ve správním právu, potažmo právu životního prostředí se často vyskytuje, a to jako tzv. neurčitý právní pojem. Jde o takový zájem, který je možné označit za obecný, či veřejně/obecně prospěšný. Jehož nositelem jsou blíže neurčené, ale alespoň rámcově determinované okruhy osob jako tzv. veřejnost, popř. může jít o celospolečenské zájmy. Viz MADAR, Zdeněk. *Slovník českého práva*. 2. rozšíř. vyd. Praha: Linde, 1999. Zdůrazňuji, že Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku sp. zn. 6 As 65/2012 ze dne 10. května 2013, řekl, že „veřejný zájem musí být výslovně formulován ve vztahu ke konkrétní posuzované záležitosti a musí být přesvědčivě odlišen od zájmu soukromého.“

41 „It is very important that citizens and NGOs are able to play an active role in defending the environment. In the words of Advocate General Eleanor Sharpston: „the fish cannot go to court““. Viz Životní prostředí: důslednějším prováděním se sníží náklady a zlepši kvalita životního prostředí: Evropská komise - tisková zpráva. EVROPSKÁ UNIE. *Press releases database* [online]. 2012 [cit. 2015-01-06].

státu (čl. 7 Ústavy).“⁴² Obdobnou myšlenku zdůrazňuje i I. Jančářová, podle které „kvalitní a efektivní ochrana životního prostředí předpokládá zapojení širokého spektra subjektů do tohoto procesu.“⁴³ Je tedy zřejmé, že „smyslem a účelem účasti občanských sdružení podle § 70 odst. 2 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve stavebních řízeních není blokáce, zdržování a protahování realizace stavebního záměru procesními obstrukcemi, nýbrž to, aby kvalifikovaně, tj. odbornými argumenty z oblasti ochrany životního prostředí, urbanismu apod., hájila dotčené (veřejné) zájmy ochrany přírody a krajiny v konkurenci jiných veřejných zájmů a zájmů soukromých.“⁴⁴

Význam spolků zdůrazňuje i Nejvyšší správní soud (který ale současně zdůrazňuje, že zneužití práv je netolerovatelné): „Tuto efektivní ochranu mohou naplňovat právě zejména občanská sdružení, která vzniknou teprve v reakci na to, že se objeví určitý záměr, jenž se může dotknout zájmů ochrany přírody a krajiny a který se procesně projeví zahájením příslušného správního řízení typicky na návrh toho, kdo chce záměr realizovat...Výše uvedené samozřejmě neznamena, že případné snahy určitých subjektů opakovaným zakládáním provázaných občanských sdružení mařit průběh konkrétního řízení a bez věcného důvodu řízení prodlužovat, fakticky s cílem zabránit realizaci záměru, ačkoli pro to nejsou z pohledu zájmů ochrany přírody a krajiny věcné důvody, je možné považovat za legitimní. Je nepochybně namístě, aby takovým sdružením správní orgány účelově uplatněná procesní práva s poukazem na zákaz zneužití práva, odebraly.“⁴⁵

Spolky podporují občanskou společnost a v mnoha případech, kdy se zapojují do rozhodování, fungují jako významné prvky kontroly veřejné správy. Kontrola veřejné správy funguje v několika různých stupních, přičemž vnější kontrola je stejně důležitá jako kontrola vnitřní. U účasti veřejnosti na rozhodování je nezbytné vždy a za všech okolností zdůrazňovat právě tuto roli spolků. Je totiž nesporné, že zájem na zákonném a kvalitním výkonu veřejné správy by měl mít vždy přednost – není v právním státě akceptovatelné, aby orgány veřejné správy nedodržovaly zákony. Není přípustné, aby bylo v některých případech orgánům veřejné správy dovoleno odchýlit se (navíc zjevně dle vlastního uvážení) od požadavků zákonů, zvláště pokud by podobné výjimky byly

42 Usnesení Ústavního soudu ze dne 28. června 2005 sp. zn. I. ÚS 486/04.

43 JANČÁŘOVÁ, Ilona. *Účast veřejnosti při ochraně životního prostředí*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2002. Edice učebnic Právnické fakulty Masarykovy univerzity v Brně, č. 295, s. 13. (Dále jen „Jančářová 2002, op. cit.“).

44 Rozsudek Nejvyššího správního ze dne 4. května 2011, sp. zn. 7 As 2/2011.

45 Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 5. 2013, sp. zn. 9 As 156/2012

zdůvodněné „vyšším zájmem“, kupř. na výstavbě dopravní nebo energetické infrastruktury. Který další vyšší zájem by pak dostal přednost před dodržováním litery zákona?

Pokud by orgány veřejné správy samy dodržovaly právní předpisy, nemohlo by ve skutečnosti docházet k relevantnímu zdržování, neboť stavební zákon má v procesu pořizování územního plánu pevně stanovené lhůty pro vyjádření veřejnosti, stejně tak návrhy na zrušení opatření obecné povahy jsou omezeny lhůtami. Označovat za obstrukci požadavek občanů, aby s nimi veřejná správa jednala je zkrátka v demokratickém právním státě nepřípustné.

3.1 ÚČAST VEŘEJNOSTI A ZNEUŽITÍ PRÁV

V judikatuře najdeme několik případů, kdy se soudy otázkou zneužití práv ze strany spolků zabývaly. Podívejme se nyní alespoň na některé. Podle Nejvyššího správního soudu je *„zneužitím práva situace, kdy někdo vykoná své subjektivní právo k neodůvodněné újmě někoho jiného nebo společnosti; takovéto chování, jímž se dosahuje výsledku nedovoleného, je jenom zdánlivě dovolené. O chování toliko zdánlivě dovolené jde z toho důvodu, že objektivní právo nezná chování zároveň dovolené a zároveň nedovolené; vzhledem k tomu, že ze zásady lex specialis derogat legi generali vyplývá, že zákaz zneužití práva je silnější, než dovolení dané právem, není takové chování výkonem práva, ale protiprávním jednáním...Výkonu práva, který je vlastně jeho zneužitím, proto soud neposkytne ochranu.“*⁴⁶ K zákazu zneužití práva se vyjádřil také rozšířený senát, podle něhož zákaz zneužití práva představuje pravidlo českého vnitrostátního práva, včetně práva veřejného, které vyplývá z povahy České republiky jako materiálního právního státu založeného na určitých vudčích hodnotách, ke kterým vedle úcty ke svobodě jednotlivce a ochraně lidské důstojnosti patří mimo jiné i úcta k harmonickému sociálnímu řádu tvořenému právem a odepření ochrany jednání, které práva vědomě a záměrně využívá v rozporu s jeho smyslem a účelem. Zákaz zneužití práva je v jistém smyslu ultima ratio, proto musí být uplatňován nanejvýš restriktivně a za pečlivého poměření s jinými obdobně důležitými principy vlastního právního řádu, s nimiž se může střetnout.⁴⁷

Jedním ze zcela zřejmých případů zneužití práva, který lze vystopovat v judikatuře Nejvyššího správního soudu je ten, kdy se jednotlivec obracel na soud ve stovkách případů: *„V evidenci Nejvyššího správního soudu je vedeno ke dni*

⁴⁶ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 11. 2005, sp. zn. 1 Afs 107/2004.

⁴⁷ Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 5. 2010, sp. zn. 1 As 70/2008.

vydání tohoto rozhodnutí již více než 847 spisů, kde žalobce vystupuje v pozici stěžovatele či navrhovatele. Jen od počátku roku 2013 do 12. 9. 2013 napadlo k Nejvyššímu správnímu soudu 258 věcí, v nichž žalobce vystupuje jako účastník řízení, přičemž k témuž datu jich bylo vyřízeno, resp. rozhodnuto 203 (pouze ve 2 případech Nejvyšší správní soud napadené rozhodnutí zrušil a vrátil věc krajskému soudu k dalšímu řízení, zbývající věci byly vyřízeny jiným způsobem). Ze soudní evidence je dále patrné, že množství žalobcem vedených sporů se v průběhu času zvyšuje. Pro srovnání lze uvést, že v roce 2008 bylo u Nejvyššího správního soudu vedeno „pouze“ 22 věcí, v nichž žalobce vystupoval jako účastník řízení, v roce 2010 to bylo 65 věcí a v roce 2012 již 312 věcí. Pouhá skutečnost, že stěžovatel vede takové množství sporů, přirozeně sama o sobě neznamena, že by jeho žádostem nemělo být vyhověno. Rozhodující je seriozita a stereotypnost stěžovatelem vedených sporů, spojená s opakováním obdobných či zcela identických argumentů.“⁴⁸

Soudci Nejvyššího správního soudu samozřejmě upozorňují (sice ve vztahu k územnímu řízení, ale závěry jsou plně použitelné i pro územní plánování) na nebezpečí skrývající se v posuzování práv spolků prizmatem zneužití práv, takový postup by měl být výjimečný a pečlivě odůvodněný. Neměl by být nadužíván a zejména by neměl sloužit k obcházení „nepohodlných“ účastníků tím, že by jim byla nejprve zamezena účast v prvostupňovém správním řízení a následně by byly veškeré jejich námítky paušálně zamítnuty s poukazem na § 84 odst. 3 správního řádu a na dobrou víru stavebníka (či jiného účastníka řízení) v pravomocné rozhodnutí správního orgánu prvního stupně.⁴⁹

V závěru uvedme názor Nejvyššího správního soudu k významu spolků pro občanskou společnost: „mezi občanskými sdruženími ve smyslu ustanovení § 70 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny nepochybně rozlišit dvě základní skupiny. První skupinu představují občanská sdružení trvalejšího charakteru, jejichž aktivita je zaměřena proti více zásahům určitého typu nebo v rozsáhlejších územích. V krajní podobě se jedná o občanská sdružení „profesionální“ povahy s celostátní působností. Vedle toho existují občanská sdružení založená s cílem obrany proti zamýšlenému zásahu nebo kvůli účasti v jediném konkrétním správním řízení, případně v úzké skupině řízení vzájemně souvisejících. Tato občanská sdružení vznikají ad hoc teprve tehdy, je-li zamýšlený zásah oznámen, případně je-li správní řízení zahájeno. V první ani ve druhé skupině nevznikají občanská sdružení v časovém a procesním vzduchoprázdnu, tedy

48 Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 9. 2013, sp. zn. 8 Ans 7/2013.

49 Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 4. 2012, sp. zn. 1 As 29/2012.

za neexistence jakýchkoli probíhajících správních řízení či v období, kdy nejsou žádné zásahy zamýšleny. Stěžovatelem provedený výklad ustanovení § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny by jim bránil účastnit se již zahájených řízení, což by v důsledku mohlo vést k tomu, že by nebyly kvalifikovaně hájeny dotčené zájmy ochrany přírody a krajiny, respektive že by jejich hájení bylo svěřeno (jiným) účastníkům řízení. Vedle toho by byla potlačena účast veřejnosti na ochraně životního prostředí na nejnižší úrovni, kdy zejména občanská sdružení ve druhé vymezené skupině by byla nucena k „profesionalizaci“, k bezobsažné existenci a preventivnímu podávání žádostí o informování o zahajovaných řízeních. Pokud je ochrana životního prostředí přiznaným cílem právní normy, respektive životní prostředí je zájmem, k jehož zachování, ochraně či podpoře právo směřuje, pak není logický důvod, aby se užití ochranných právních norem lišilo při shodném zásahu do životního prostředí. V praxi ovšem dochází k zásadní diverzifikaci kvality právní ochrany, a to v závislosti na mnoha aspektech. Tím hlavním je omezení účasti ve správních řízeních a svěřením žalobní legitimace osobám, jejichž práva byla zkrácena nebo porušena. Účast občanských sdružení ve správních řízeních, při nichž mohou být zájmy přírody a krajiny dotčeny, umožňuje tento nedostatek v určité míře kompenzovat a chránit přírodu a krajinu ve smyslu ustanovení § 1 a § 2 zákona o ochraně přírody a krajiny bez rozlišování toho, zda dochází k ohrožení zájmů nějakých (dalších) osob, tedy možných účastníků správních řízení. Proto je třeba se klonit k široké a efektivní účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí ...“.⁵⁰

50 Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 4. 2012, sp. zn.7 As 25/2012.

Druhá část:
Analýza zadání a návrhu
Metropolitního plánu z hlediska
ochrany veřejného zájmu

„Porušování těchto práv tvoří podstatu totalitních států, nacistické i komunistické státy 20. století se vyznačovaly právě nedodržováním vlastních pravidel (zákonů) a redukcí občanských svobod pouze na to „co je dovoleno“. I po těchto zkušenostech se státopědní obory ustálily na shodě, že dodržování této dvojice pravidel je základem pojetí demokratického právního státu. Oprávnění dělat vše, co není zakázáno, se říká tzv. zásada legální licence a je klíčové i pro plánování území. Jak vyplývá z logiky i z jiných zákonů znamená existenci práva usilovat o vlastní štěstí všemi nezapovězenými prostředky, aniž bych je musel obhajovat.“⁵¹

Jiné určení využití území nelze dovozovat argumentem, podle něhož to, co ve vyhlášce není regulativy stanoveno, je dovoleno, neboť by tím byla umožněna neschválená zástavba a nekoordinované funkční využití území“.⁵²

„Tak v první řadě zakážeme slovo zeleň, protože zeleň je něco, co nikomu nepatří, nikdo neví, co to je a nikdo se o to nestará. Budeme prosazovat velký krásný obytný pražský parky, to určitě, ale slovo zeleň je pro mě v podstatě synonymum špatnosti toho starého plánu.“⁵³

51 První verze návrhu Metropolitního plánu.

52 Podle rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 25.11.2005, čj. 9 Ca 187/2004 - 56

53 Roman Koucký, rozhovor pro Radiožurnál, červen 2012, http://www.rozhlas.cz/radiozurnal/dvacetminut/_zprava/roman-koucky-architekt--1073998

4. STRATEGICKÝ PLÁN A VEŘEJNÝ ZÁJEM

V listopadu 2016 Praha schválila Strategický plán, který je jedním ze zásadních podkladů pro tvorbu nového územního plánu. Tento dokument se v mnoha ohledech dotýká ochrany veřejných zájmů. Klade důraz na otevřenou, efektivní a funkční veřejnou správu, která se bude s respektem chovat k občanům. Strategický plán klade důraz i na participaci a komunikaci, na rozvoj občanské společnosti.

Kromě toho jsou samozřejmě ve Strategickém plánu kapitoly věnované kvalitnímu bydlení jako jednomu z veřejných zájmů prolínajících se územním plánováním. Konkrétně se ve Strategickém plánu ke kvalitnímu bydlení a životu kupř. uvádí: *„Praha je krásné město [viz Krásné město; str. 0:34], jehož moderní architektura vychází z bohaté tradice a spolu s historickými památkami tvoří světově unikátní a obdivovaný celek. Náměstí, parky a ulice se přestaly přizpůsobovat dopravě a místo toho vybízí k obývání, odpočinku a nabízí nespočet příležitostí pro aktivní trávení volného času. Nová výstavba se koncentruje v dříve zanedbaných místech a tvoří novou vrstvu města se vším, co k městu patří: bydlením, prací, obchody, školami a školkami a to vše propojené přívětivými ulicemi, náměstími a parky.“*

Dále se zde k tomuto tématu uvádí: *„V centru bude Praha usilovat o uchování polyfunkčního charakteru, bude podporovat vysoké školy, aby setrvaly ve stávajících prostorech, a prostřednictvím bytové politiky bude usilovat o maximální využití stávajícího bytového fondu pro účely trvalého bydlení. Stejně jako v centru, tak i ve zbytku města bude podporován polyfunkční charakter se zvyšující se koncentrací aktivit v jednotlivých lokálních sub-centrech. Zejména ve čtvrtích modernistického města bude v územních rezervách podporována nová výstavba, která bude obsahovat veřejnou a komerční vybavenost a pracovní příležitosti. Město bude obecně podporovat takový rozvoj, který udržitelným způsobem zajistí pokrytí alespoň základní veřejnou vybaveností v celé zastavěné ploše města.*

Město bude intenzivněji spolupracovat s investory při územním rozvoji, bude pořádat participační, informační a osvětové akce, které budou přibližovat aktérům v území i veřejnosti problematiku územního rozvoje a na svém informačním portále bude evidovat a aktualizovat střednědobé plány investorů.“

V kapitole věnované přímo kvalitě života ve městě je možno se dočíst, že je potřeba:

- posílit udržitelnost bydlení v centru města;
- zamezit vzniku monofunkčních zón čistě turistické, nebo administrativní povahy, i vzniku jiných objemných staveb s návaznou dostřednou dopravou, u stávajících zón usilování o jejich revitalizaci a polyfunkčnost;
- nalézt způsobu regulace nežádoucího sortimentu obchodu, služeb a aktivit, nežádoucí reklamy a objektového smogu v centru s ohledem na kulturní a společenskou vyspělost a prezentovanou značku města
- podpořit výstavbu městského bydlení a obnovy bytového fondu (podpora transformace původně bytových domů znovu na bydlení a omezení transformace bytových domů v Pražské památkové rezervaci na hotelové a ubytovací funkce)

Je zřejmé, že by se tyto vize měly bez dalšího promítnout do Metropolitního plánu. Metropolitní plán by měl nastavit přesná pravidla, která budou směřovat k naplnění výše uvedených cílů – tedy např. ochrany bydlení v centru města, zajisti polyfunkční využití území nebo zamezit vzniku nových nežádoucích obchodů či služeb v určitých lokalitách. To je však možné splnit pouze tehdy, kdy územní plán bude fungovat jako soubor pravidel stojící na principu, že vše, co není dovoleno, je zakázáno, jak to ostatně požaduje i judikatura,⁵⁴ a nikoli na principu, že vše, co není zakázáno, je dovoleno. Současně je zřejmé, že Metropolitní plán musí být doplněn systémem dalších regulací, nejlépe územních plánů, popř. územních studií.

5. ÚZEMNĚ ANALYTICKÉ PODKLADY 2014 A VEŘEJNÝ ZÁJEM

Územně analytické podklady mají podle stavebního zákona obsahovat zjištění a vyhodnocení stavu a vývoje území, jeho hodnot, omezení změn v území z důvodu ochrany veřejných zájmů, záměrů na provedení změn v území, zjišťování a vyhodnocování udržitelného rozvoje území a určení problémů k řešení v územně plánovací dokumentaci. Územně analytické podklady hl. m. Prahy z roku 2014 (dále také jen ÚAP 2014) se věnují otázce veřejného zájmu v několika částech. Kromě části s názvem „Sešit 1000 Nástroje pro uplatňování

54 „Jiné určení využití území nelze dovozovat argumentem, podle něhož to, co ve vyhlášce není regulativy stanoveno, je dovoleno, neboť by tím byla umožněna neschválená zástavba a nekoordinované funkční využití území“. Podle rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 25.11.2005, čj. 9 Ca 187/2004 - 56

veřejného zájmu a limity v území“ pak najdeme částečně popsané veřejné zájmy především v části „Sešit 1100 Hodnoty a problémy“ a také v části „Sešit 1200 Vyhodnocení vyváženosti vztahu mezi pilíři udržitelnosti rozvoje“.

5.1 SEŠIT 1000: NÁSTROJE PRO UPLATŇOVÁNÍ VEŘEJNÉHO ZÁJMU A LIMITY V ÚZEMÍ

V tomto sešitu jsou především definovány jednotlivé limity využití území, které musí územní plán respektovat. Jedná se o limity přírodní, kulturně historické, limity dopravní a technické infrastruktury a také limity existující územně plánovací dokumentace a také např. vydaných územních rozhodnutí.

Nástrojem pro uplatňování veřejného zájmu v územním plánu je mj. vymezení ploch a koridorů pro veřejně prospěšné stavby, tj. stavby zřizované ve veřejném zájmu. Tyto stavby zajišťují fungování města a napomáhají ke zkvalitnění života jeho obyvatel. Patří sem mj. stavby pro školství, sociální služby, hřbitovy, stavby a plochy pro sport a rekreaci. Vymezení veřejně prospěšných staveb v územním plánu je významné i pro to, že na nemovitosti, kterých se toto vymezení dotýká, je možné uplatnit předkupní právo (popř. právo vlastnické omezení) a zajistit tak, aby byly pozemky k dispozici k vybudování příslušných veřejně prospěšných staveb.

5.2 SEŠIT 1100: HODNOTY A PROBLÉMY

V územně analytických podkladech se opakovaně dočteme, že o několika hlavních problémech a nedostacích, které oslabují ochranu veřejných zájmů. Mezi ty nejdůležitější lze zařadit:

- nedostatečnou ochranu volné krajiny a zemědělského půdního fondu (tlak na výstavbu na volných plochách v okraji a okolí města s nároky na vybavenost, infrastrukturu a dopravu, V rámci stávajícího vývoje území a jeho využití lze sledovat tendence signalizující malý respekt k ochraně volné příměstské krajiny, dalších významných nezastavěných ploch a potvrzující malé povědomí o jejich významu pro zajištění kvalitních životních podmínek, ekologické stability krajiny, uchování přírodně hodnotných ploch, kvalitní zemědělské půdy a jejich významu pro budoucí vývoj města a formování jeho obrazu.)

- nedostatky v ochraně zeleně (zejm. tlaky na zahušťování obytné zástavby na úkor stávající vegetace spolu se zábory rezerv pro monofunkční plochy zeleně; nedostatečná ochrana přírodních parků před developerskou zástavbou na jejich hranici, Vlivem výstavby zejména liniových staveb dopravní a technické infrastruktury dochází ke zvyšování fragmentace krajiny, narušování kontinuity USES a dalšímu narušování prostupnosti krajiny.)
- tlak na využití památkové rezervace
- nedostatečnou ochranu bydlení v širším centru Prahy (úbytek stálých obyvatel v centru Prahy, neuvážené zásahy do měřítka a kapacit stávající zástavby)
- nedostatky v kvalitě bydlení (chybějící občanská vybavenost a převažující monofunkčnost nových obytných celků, znečištění ovzduší a hluk, absence nízkoemisních zón v obytných lokalitách, chybějící nabídka lokalit pro významné veřejné stavby a obtížné zajišťování ploch pro chybějící veřejné vybavení, tlak na maximální využití území a ekonomickou výhodnost projektů bez ohledu na skutečné potřeby obyvatel, limity a podmínky území, dopady na životní prostředí a nároky na dopravní i technickou infrastrukturu - zejména tlak na kapacitní bytovou výstavbu nebo velkokapacitních obchodních center na volných plochách krajiny na okraji města a v kontaktním území Prahy, bez vazeb na dopravní a technickou infrastrukturu a bez potřebného občanského vybavení, generující neúměrné zatížení veřejných rozpočtů na infrastrukturu, Chybějící celková koncepce umísťování celoměstsky významných staveb občanského vybavení
- nekontrolované chování developerů a náklady veřejného rozpočtu (V současnosti neexistuje účinný systém, který by přinutil investory bytové výstavby (ať již developerské společnosti či fyzické osoby) k významné kompenzaci jimi vyvolaných nákladů, Tlak na využívání rozvojových ploch veřejného vybavení k jiným, komerčně výhodnějším účelům mimo oblast veřejného zájmu je značný a v mnoha případech i úspěšný)

5.3 SEŠIT 1200: VYHODNOCENÍ VYVÁŽENOSTI VZTAHU MEZI PILÍŘI UDRŽITELNOSTI ROZVOJE

Východiska pro stanovení principů udržitelného rozvoje hl. m. Prahy po roce 2014 (mj.):

- Estetická i environmentální kvalita města bezprostředně ovlivňuje jeho konkurenceschopnost, udržitelnost a životní styl jeho obyvatel. Současně je indikátorem schopnosti municipální reprezentace město spravovat. Tvář města – v široce pojatém estetickém slova smyslu – především pak jeho část, kterou nazýváme sdíleným veřejným prostorem, reflektuje hodnotový systém jeho obyvatel a samospráv. Dostatečná kvalita životního prostředí je pak primární podmínkou pro život obyvatel v něm.

6. ZADÁNÍ METROPOLITNÍHO PLÁNU A VEŘEJNÝ ZÁJEM

Zadání Metropolitního plánu je mimořádně stručné. Přesto v něm lze najít několik odstavců věnovaných přímo veřejným zájmům. Především odkazuje ohledně veřejných zájmů na územně analytické podklady: „Chráněné veřejné zájmy a také limity využití území, prostřednictvím kterých by veřejné zájmy měly být do územního plánu zakomponovány, jsou popsány jak v územně analytických podkladech hl. m. Prahy 2014 (kniha „Uplatňování veřejného zájmu a limity v území“⁵⁵), tak v zadání Metropolitního plánu.“

V **zadání Metropolitního plánu** najdeme několik požadavků, které se vztahují k ochraně veřejného zájmu. Jde zejm. o tato ustanovení:⁵⁶

1. II. A. 5. 2. Požadavky na základní koncepci rozvoje hl. m. Prahy vyplývající ze Zásad územního rozvoje hl. m. Prahy

Územní plán v souvislostech řešeného území a v podrobnosti územního plánu upřesní cíle a úkoly stanovené pro územní plánování v ZÚR hl. m. Prahy:

- a) Bude respektovat priority územního plánování **pro zajištění udržitelného rozvoje území stanové pro územní plánování v ZÚR** hl. m. Prahy a vytvoří územní podmínky pro jejich naplňování. Navržená základní

⁵⁵ Limity přírodní, limity kulturně-historické, limity dopravní a technické infrastruktury, limity vyhlášené územně plánovací dokumentace, limity ostatní.

⁵⁶ Jedná se o výňatky, pozn. aut.

koncepce rozvoje hl. m. Prahy spolu s **konceptí urbanistickou, veřejné infrastruktury i uspořádání krajiny** zejména:

1. bude respektovat a rozvíjet kulturní, historické hodnoty a rozmanité přírodní podmínky na území hl. m. Prahy a vytvoří předpoklady pro rozvoj, vytvoří územní podmínky pro vyvážený rozvoj území ve všech historicky vzniklých pásmech města;
 2. zasadí se o zmírňování negativních vlivů suburbanizace;
 3. splní požadavky na ochranu významných přírodních a estetických hodnot městské krajiny, zachování a posílení její prostupnosti a spojení do kompozičního systému;
 4. bude usilovat o odstranění nebo zmírnění ekologických problémů, řešit střety zájmů mezi ochranou životního prostředí a ekonomickým a stavebním rozvojem hlavního města;
 5. vytvoří podmínky pro odstranění současných problémů mezi veřejným zájmem na zachování historického stavebního fondu a rozvojem uvnitř historického jádra.
- b) Prověří a upřesní obecné zásady územního rozvoje Kraje Hl. m. Praha ... zejména:
- i. navrhne **přiměřené rezervní plochy pro potřebnou budoucí veřejnou infrastrukturu;**
 - ii. **způsob využití území bude vycházet z ověření splnění hygienických limitů pro hlukovou zátěž; vytvoří podmínky pro umístění nových celoměstsky důležitých staveb a areálů;**
 - iii. stanoví **regulativy pro obchodně – společenská centra celoměstského a regionálního významu;**
 - iv. **prověří a upřesní možnosti propojování zachovaných přírodních a přírodě blízkých segmentů krajiny;**
 - v. prověří a navrhne rozvoj dopravních systémů se zřetelem na **principy udržitelného rozvoje.**
- a) **Prověří, upřesní a vymezí plochy a koridory neregionálních a regionálních skladebných částí ÚSES, vytvoří územní podmínky pro kontinuitu ÚSES.**
- b) **Bude respektovat obecné celoměstské zásady pro ochranu a rozvoj kulturních, civilizačních a přírodních hodnot na území Prahy a upřesněné podmínky ochrany kulturních, civilizačních a přírodních hodnot.**
- c) **V rámci návrhu koncepce uspořádání krajiny zohlední cílové charakteristiky krajiny a vytvoří územní podmínky pro jejich dosažení.**

1. II. A. 5. 3. / Požadavky na základní koncepci rozvoje vyplývající z Územně analytických podkladů hl. m. Prahy 2012 (ÚAP hl. m. Prahy):

a) územní plán Prahy musí zejména:

- i. respektovat **vstupní limity** využití území;
- ii. chránit a **vytvořit podmínky pro rozvoj** přírodních, civilizačních kulturních a kompozičních hodnot;
- iii. prověřit a **navrhnout opatření ke snížení dopadu zjištěných deficitů**, nerovnováh, střetů zájmů a problémů na území Prahy;
- iv. prověřit a **navrhnout řešení známých záměrů** hl. m. Prahy, městských částí Prahy a dalších investorů;
- v. **posilovat silné stránky** a příležitosti v jednotlivých oblastech života hl. m. Prahy;
- vi. **eliminovat slabé stránky a hrozby**;⁵⁷
- vii. usilovat o **docílení vyváženosti územních podmínek pro příznivé životní prostředí**;
- viii. hospodářský rozvoj a soudržnost společenství obyvatel – udržitelný rozvoj území.⁵⁸

2. II. B. / Požadavky na vymezení ploch a koridorů územních rezerv a na stanovení jejich využití, které bude nutno prověřit

Plochy nebo koridory územních rezerv budou v Metropolitním plánu vymezeny, pokud se jejich **nezbytnost** prokáže v průběhu zpracování návrhu územního plánu k naplnění cílů rozvoje hl. m. Prahy nebo ochrany a rozvoje jeho hodnot.

Územní rezervy budou na základě prověření vymezeny zejména pro občanskou vybavenost a veřejná prostranství a plochy a koridory dopravní a technické infrastruktury, ve kterých bude nezbytné předchozí prověření podmínek jejich budoucího užívání.

3. II. B. 1. 3. / Požadavky na základní koncepci rozvoje vyplývající z Územně analytických podkladů hl. m. Prahy 2012 (ÚAP hl. m. Prahy)

Z ÚAP hl. m. Prahy vyplývá nutnost řešení nedostatku územních rezerv zejména pro plochy veřejné infrastruktury v oblasti občanské vybavenosti.

57 Viz SWOT analýzy v Územně analytických podkladech 2014.

58 Chybí zde environmentální pilíř udržitelného rozvoje.

4. II. C. | Požadavky na prověření vymezení veřejně prospěšných staveb, veřejně prospěšných opatření a asanací, pro které bude možné uplatnit vyvlastnění nebo předkupní právo

Veřejně prospěšné stavby (VPS) budou v územním plánu vymezeny v rozsahu nezbytném pro realizaci navrženého rozvoje hl. m. Prahy, jeho urbanistické koncepce a koncepce veřejné infrastruktury, a to pro stavby veřejné infrastruktury (dopravní, technické, občanské vybavenosti a veřejných prostranství) a stavby k zajišťování obrany a bezpečnosti státu. **Veřejně prospěšná opatření (VPO) budou v územním plánu vymezena v rozsahu nezbytném pro realizaci záměrů nestavební povahy, které jsou určeny pro snižování ohrožení území a k rozvoji nebo ochraně přírodního, kulturního a archeologického dědictví.**

5. II. D. | Požadavky na prověření vymezení ploch a koridorů, ve kterých bude rozhodování o změnách v území podmíněno vydáním regulačního plánu, zpracováním územní studie nebo uzavřením dohody o parcelaci

V rámci zpracování návrhu Metropolitního plánu bude prověřena účelnost vymezení ploch a koridorů, ve kterých bude **rozhodování o změnách v území podmíněno vydáním regulačního plánu, zpracováním územní studie nebo uzavřením dohody o parcelaci.**

Pokud se během zpracování návrhu územního plánu prokáže nezbytnost podrobnější závazné regulace některých částí řešeného území, bude pro tyto plochy nebo koridory stanovena podmínka vydání regulačního plánu.⁵⁹

6. II. D. 2. | Plochy a koridory, ve kterých bude podmínkou rozhodování zpracování územní studie

Pokud se během zpracování návrhu územního plánu prokáže nezbytnost podrobnějšího návrhu, prověření nebo posouzení možných řešení vybraných problémů, které by mohly významně ovlivňovat nebo podmiňovat využití a uspořádání území v některých plochách řešeného území, bude jako podmínka pro rozhodování o změnách využití těchto ploch nebo koridorů stanovena

⁵⁹ Podmínka pořízení regulačního plánu má být stanovena pouze ve zvláště odůvodněných případech po prověření, že pro určité plochy nebo koridory není pro jejich specifickou polohu, význam nebo rozsah, možné stanovit dostatečně určité podmínky uspořádání nebo využití území (např. v lokalitách transformačních, kde bude nezbytné stanovení závazných podmínek pro změnu uspořádání a využití území, popř. pro částečné zachování a doplnění stávající struktury zástavby nebo i v lokalitách území stabilizovaného, kde bude vzhledem k významným hodnotám území nezbytné stanovení přísných, jednoznačných a podrobných závazných regulačních podmínek).

podmínka zpracování územní studie jako územně plánovacího podkladu.⁶⁰

Tyto požadavky zadání Metropolitního plánu nejsou v dosud zveřejněném návrhu dostatečně naplněny. Zejména jsou zcela podceněny regulační plány a územní studie. Taktéž nejsou dostatečně řešeny střety zájmů v území. V doposud zveřejněném návrhu Metropolitního plánu také není dostatečně řešena veřejná vybavenost – nedošlo k vymezení dostatečných ploch pro územní rezervy pro veřejnou vybavenost. V návrhu Metropolitního plánu, resp. v jeho odůvodnění musí být detailně popsáno, jak byly výše zmíněné veřejné zájmy zohledněny, resp. proč zohledněny nebyly a z jakých důvodů nebyly vypracovány požadované regulační plány, popř. územní studie.

7. NÁVRH METROPOLITNÍHO PLÁNU A VEŘEJNÝ ZÁJEM

Ve stávající verzi návrhu Metropolitního plánu, který je momentálně zveřejněn na webu Institutu plánování a rozvoje je veřejnému zájmu věnována kapitola devátá, která řeší veřejně prospěšné stavby a veřejně prospěšná opatření. Co se týče veřejně prospěšných opatření, vymezuje stávající návrh Metropolitního plánu veřejně prospěšná opatření zahrnující prvky ochrany před povodněmi a jinými přírodními katastrofami. Naopak **nevymezuje žádná veřejně prospěšná opatření zvyšující retenční schopnost území, pro založení prvků ÚSES, ochrany archeologického dědictví, pro asanaci a ani k zajišťování bezpečnosti státu. Návrh Metropolitního plánu nevymezuje ani plochy pro uplatnění předkupního práva pro stavby občanského vybavení, pro uplatnění předkupního práva pro veřejná prostranství.**

Vzhledem k tomu považujeme návrh Metropolitního plánu za nedostatečný a dokonce rozporný se zadáním, podle kterého měl návrh Metropolitního plánu vymezit **veřejně prospěšné stavby (VPS) v rozsahu nezbytném pro realizaci navrženého rozvoje hl. m. Prahy, jeho urbanistické koncepce a koncepce veřejné infrastruktury. Stejně tak měl návrh Metropolitního plánu vymezit veřejně prospěšná opatření (VPO) v rozsahu nezbytném pro realizaci záměrů nestavební povahy.**

⁶⁰ Podmínka pořízení územní studie bude stanovena pouze ve zvláště odůvodněných případech po prověření, že pro určité plochy nebo koridory není pro jejich specifickou polohu, význam nebo rozsah, možné stanovit dostatečně určité podmínky uspořádání nebo využití území (zejména např. v rozvojových lokalitách velkého rozsahu, kde bude nutné řešit rozdílné zájmy nebo střety zájmů, zkoordinovat řešení dopravní a technické infrastruktury apod. nebo pro významné plochy a koridory dopravní a technické infrastruktury). Pro tyto plochy nebo koridory pak budou stanoveny podmínky pro jejich pořízení a přiměřená lhůta pro vložení dat o územních studiích do evidence územně plánovací činnosti.

Kromě těchto částí osmé a deváté návrhu Metropolitního plánu, které jsou věnovány přímo veřejnému zájmu a veřejné vybavenosti, najdeme zmínku o veřejném zájmu i v jiných ustanoveních. Např. podle čl. 41 má být cílem urbanistické koncepce stabilizace prostorového uspořádání Prahy prostřednictvím urbánních vztahů posilujících **rozvoj významných dochovaných hodnot krajiných i přírodních a souvisejících hodnot urbanistických, architektonických a kulturně historických**. Koncepce stanovuje přednost (plošné) kvality před kvantitou, tj. ukládá efektivní a účelné uspořádání města s minimálními požadavky na obsluhu území, ukládá **rozvoj chybějících článků veřejné infrastruktury** a vytváří předpoklady pro udržitelný rozvoj území. Tato koncepce ale není dále provedena konkrétními regulacemi.

O veřejném zájmu se hovoří taktéž v čl. 127 věnovaném veřejným prostranstvím: „**Cílem vymezení veřejných prostranství je stanovení kompozice, která směřuje k dosažení obecně prospěšného souladu veřejných a soukromých zájmů na rozvoji území a současně dosažení ochrany a rozvoje urbanistického a architektonického dědictví, obecně obrazu města. Cílem je rovněž zachování a posílení prostupnosti zastavitelného území města a vytvoření podmínek pro rozvoj veřejného života ve městě.**“ K naplnění tohoto cíle opět návrh Metropolitního plánu neobsahuje žádné konkrétní regulace. Jen těžko bude stavební úřad při povolování stavby odůvodňovat její nepovolení snahou dosáhnout „obecně prospěšného souladu veřejných a soukromých zájmů“. Ačkoli se tedy jedná o cíl bohulibý, je nezbytné, aby byl naplněn přesnými a jasnými pravidly, která budou moci být aplikována bez možnosti několikerého výkladu.

7.1 VEŘEJNÁ VYBAVENOST

Zadání Metropolitního plánu požaduje, aby byly v územním plánu vymezeny **územní rezervy pro občanskou vybavenost a veřejná prostranství** a plochy a koridory dopravní a technické infrastruktury, ve kterých bude nezbytné předchozí prověření podmínek jejich budoucího užívání. Návrh Metropolitního plánu naplňuje tento požadavek jen částečně. Přitom i z čl. 67 návrhu Metropolitního plánu můžeme vyčíst, že by vymezení veřejné vybavenosti mělo být jedním z důležitých cílů. V čl. 67 (koncepce veřejné vybavenosti)⁶¹ se uvádí: „**Koncepce veřejné vybavenosti stanovuje standard veřejné vybavenosti města a zajišťuje podmínky pro jeho naplnění. Cílem koncepce je dosažení takové úrovně ve-**

⁶¹ Seznam ploch rezervovaných pro veřejnou vybavenost je uveden v příloze č. 3/800 návrhu Metropolitního plánu.

řejné vybavenosti, která zvýší obytnost města a kvalitu života jeho obyvatel i návštěvníků... Koncepce veřejné vybavenosti klade důraz na dostupnost a udržitelnost sítě veřejné vybavenosti.“ Návrh plánu ale neobsahuje regulace, které by zajistily dostatečnou veřejnou vybavenost v plochách stabilizovaných, ani rozvojových a transformačních.

Veřejnou vybaveností je věnována samostatná kapitola – kapitola osmá. V čl. 244 návrh hovoří o iniciaci veřejné vybavenosti jako směřování k nejvyšší míře zajištění veřejné vybavenosti, spočívající ve vysoké míře její přípustnosti kdekoliv na řešeném území a současně vyšší míře privilegovanosti v rámci stanovených podmínek. Jedná se opět o velmi obecnou tezi, která bez konkrétních požadavků a podmínek nemůže směřovat k zajištění veřejné vybavenosti. Pro stavební úřad je v rámci povolování záměru nekonkrétní a bez aplikovatelných podmínek.

Dále má návrh Metropolitního plánu v čl. 246 stanovit podmínky pro ochranu stávající veřejné vybavenosti, ale ve skutečnosti hovoří o možnosti změny staveb veřejné vybavenosti k jiným účelům. Uvádí se zde, že se má za to, že transformace nebo **změna dokončené stavby stávající veřejné vybavenosti** ve stabilizované lokalitě není podstatnou změnou území, pakliže je odůvodněna proměnou typologie, technickými nebo územními podmínkami a jsou dodrženy ostatní podmínky pro veřejnou vybavenost nebo její druhy stanovené pro lokalitu. Buď je návrh v tomto bodě nejasný, nebo se nejedná o ochranu veřejné vybavenosti, ale o snížení ochrany. Taktéž není zřejmé, proč má územní plán řešit změny dokončených staveb.

Dále je významný čl. 249, podle kterého se v plochách rezervovaných pro veřejnou vybavenost přednostně umísťují stavby a zařízení veřejné vybavenosti daného druhu včetně souvisejících veřejných prostranství a související technické a dopravní infrastruktury, další přípustné stavby a zařízení lze umístit za podmínky, že neomezují využití plochy pro veřejnou vybavenost. Je také otázkou, zda bez konkrétní regulace bude skutečně daná plocha dostatečně využita pro veřejnou vybavenost a zda budou moci stavební úřady v případě rozhodování o umístění záměrů dostatečně zdůvodnit, pro konkrétní veřejnou vybavenost nahradit jinými stavbami.

Za problematické považujeme příliš vágní vymezení umístování veřejné vybavenosti prostřednictvím tzv. bodu (čl. 250) nebo procentem. Umístování veřejné vybavenosti pomocí bodu se užívá v případě, kdy přesné umístění a plošné vymezení pro veřejné vybavení nelze důvodně konkrétně předvídat,

ale lze jej lokalizovat v omezené části území (ploše), je stanoveno bodem. Bod je vždy nositelem informace o minimální požadované rozloze a o rozsahu oblasti v jeho okolí, ve které musí být umístěn. Prakticky to znamená, že v určité vzdálenosti od bodu vznikne konkrétní veřejná vybavenost. Parametrické vymezení veřejné vybavenosti procentem je dalším možností. Ta se má používat v transformačních a rozvojových plochách. Tento způsob neurčuje, kde přesně má stavba vybavenosti být umístěna (na kterých plochách), ale říká, jaká minimální plocha v rámci kupř. transformační plochy má být pro vybavenost vyčleněna. Pro stavební úřady bude podle našeho názoru toto pravidlo v praxi obtížně uplatnitelné, protože územní plán v této části nespĺňuje požadavky na srozumitelnost a jednoznačnost. Hlavním účelem plánu přitom je vytvořit kvalitní podklad pro rozhodování.

Tento způsob vymezení veřejné vybavenosti kritizovala i expertní skupina pro posouzení návrhu Metropolitního plánu. „Konkrétně se v hodnocení uvádí: *„Pracovní skupina se velmi dlouze a s mnoha protichůdnými názory zabývala také otázkou, zda mají být v Metropolitním plánu vymezeny plochy veřejné vybavenosti“* ve smyslu § 8 PSP, resp. zejména občanského vybavení (areály škol, nemocnic a zařízení sociální péče). Tato diskuse navázala na obdobně obtížnou diskusi vedenou před nedávnem k samotnému znění § 8 PSP při jeho tvorbě. Střetávají se zde nutně dva pohledy, přičemž každý z nich má své opodstatnění. Snaha o vymezení občanského vybavení reaguje na postoj některých městských částí i na obecně žádoucí stav přiměřené penetrace tohoto vybavení v území. Proti tomu však zaznívají rovněž legitimní obavy o příliš svazující plánovitou regulaci. Ve stávající podobě obsahuje Metropolitní plán pro rozvojová a transformační území vymezení některých návrhových překryvných ploch rezervovaných pro občanskou vybavenost, bodových značek pro občanskou vybavenost bez jednoznačné lokalizace na pozemky a parametrickou regulaci občanské vybavenosti. Naopak pro stabilizovaná území Metropolitní plán občanské vybavení nevymezuje, neboť vychází z toho, že jejich existence je dána stávajícím faktickým stavem. Tento přístup se však některým členům pracovní skupiny nejeví jako vhodný, neboť Metropolitní plán bude kritériem pro rozhodování o projektech v jakémkoli území, a proto by měla být občanská vybavenost vymezena i v něm obdobně, jako kdekoli jinde, bez ohledu na to, že jde o stávající stav. Navíc z tohoto stávajícího stavu, který by měl být v Metropolitním plánu zachycen, vychází i návrh řešení do dalších území.“⁶² Závěrem pracovní skupina *„doporučuje prověřit vymezení návrhového občan-*

62 Stanovisko Pracovní skupiny RHMP k návrhu Metropolitního plánu hl. m. Prahy.

ského vybavení bodovými značkami nebo parametrickými regulacemi a zvýšit, tam, kde je to možné a vhodné, jejich nahrazení vymezením konkrétními, plochami rezervovanými pro občanskou vybavenost’.“⁶³

Nejen pracovní skupina upozorňovala také na problém spojený s tlakem investorů na vytěžení území v důsledku zavedení principu „kdo dřív přijde, ten dřív mele“. Pokud totiž není určeno, na kterých pozemcích má být umístěna veřejná vybavenost a není stanoveno, jak přesně se o ni mají jednotliví vlastníci dělit, hrozí, že ti, kdo využijí území dříve, neponesou na svých bedrech povinnost budovat veřejnou vybavenost (v situaci, kdy se řádně nevyužívají plánovací smlouvy a smlouvy s investory). Pokud pak na toho, kdo využije své pozemky jako poslední zbude nepřiměřený díl veřejné vybavenosti, je to jistě nežádoucí situace, které může vést k nepřiměřenému omezení vlastnického práva jednotlivých subjektů.

Ze zprávy odborné skupiny lze citovat: *„Objemová regulace, regulace navrhovaného občanského vybavení a v některých situacích i veřejných prostranství (vyjádřené koeficientem nebo procentuálním podílem) je vztažena k širší územní jednotce (blok nebo lokalita) - to znamená, že není zřejmé, kolik z možného objemu, požadovaného množství občanského vybavení, veřejných prostranství, parků apod. připadá na konkrétní pozemek a stavební záměr. **Jak a zda vůbec budou regulace vztažené k větší ploše rozpočítány pro jednotlivé stavební záměry, je ponecháno na rozhodnutí stavebního úřadu, který je vázán čl. 149 textové části Metropolitního plánu. Obecně použití parametrické regulace v územně plánovací dokumentaci není v rozporu s právními předpisy. Pokud však má být parametrická regulace vymahatelná, musí být stanovena dostatečně určitě a srozumitelně. S ohledem na to je nutné, aby ustanovení článku 120 a násl. stanovila jednoznačný způsob (tj. zejména posloupnost a míru) povinné distribuce parametrické regulace mezi jednotlivé stavebníky (záměry) tak, aby rovněž tento způsob regulace byl aplikovatelný v podobě podmínky rozhodování v území, a to zejména ve vztahu k umístování staveb. Současně musí pravidla stanovená pro parametrickou regulaci zajišťovat její proporcionální distribuci v území, tj. zejména podle míry a významu stavební aktivity jednotlivých stavebníků.**“* Pracovní skupina tedy doporučuje, aby byly v rozvojových a transformačních plochách vymezeny konkrétní plochy veřejné vybavenosti.

Dalším problémem je nevymezování ploch veřejné vybavenosti ve stabilizovaném území. Zcela nedůvodné je očekávání, že bude veřejná vybavenost bez

63 Tamtéž.

přesných regulí fungovat a že ji budou investoři a developeři respektovat nebo dokonce rozšiřovat, proto je nutné, aby návrh Metropolitního plánu i ve stabilizovaných územích vymezil plochy pro veřejnou vybavenost.

Ostatně i Strategický plán požaduje, aby byly vytipovány vhodné plochy a objekty pro investice ve veřejném zájmu zejména v transformačních územích za použití malého objemu vlastního kapitálu města doplněného podstatně větším objemem cizího kapitálu na financování investice.

Jedním z dalších problémů souvisejících s veřejnou infrastrukturou, který doposud návrh Metropolitního plánu neřeší, je etapizace výstavby. Etapizaci, jako jeden z úkolů územního plánování, uvádí přímo stavební zákon v § 19 odst. 1 písm. f). Metropolitní plán nesmí rezignovat na stanovení pořadí provádění změn v území. Význam etapizace vyzdvihuje i Nejvyšší správní soud, podle kterého je etapizace výstavby je důležitou součástí územního plánování, která umožňuje stanovit racionální časový a funkční rámec budoucí plánované výstavby. To platí tím spíše v situaci, kdy jsou k zastavění navrženy plochy, které jsou fakticky pole, bez možnosti přístupu po stávajících veřejných komunikacích a bez kanalizace a dalších nezbytných sítí. Rovněž časové omezení výstavby domů určených k bydlení na některých plochách na pozdější dobu je obvykle velmi rozumné a slouží k rozložení výstavby do delšího období a k jejímu soustředění na určité plochy (zabránění chaotické výstavbě ihned a všude). Etapizace tak směřuje k eliminaci či alespoň zmírnění negativních vlivů nutně spojených s rozsáhlou výstavbou objektů pro bydlení jak pro stávající obyvatele, tak i pro obyvatele nově postavených domů. Ti jsou, při neexistenci racionálně vybudované infrastruktury pro celou lokalitu, nuceni snášet její neustálé dobudování a přebudování pro potřeby později stavěných budov... Příčinou toho, že nenastal očekávaný investiční boom, lze spíše hledat v současné problémové ekonomické situaci či jinde, než v uvědoměném chování potenciálních investorů. Etapizace není jen rozložením investičního vzmachu v čase, ale, jak vyplynulo z původního návrhu, jednotlivé etapy byly vzájemně podmíněny, jinak řečeno, k zahájení další etapy výstavby mohlo dojít nejen po uplynutí doby, nýbrž též po splnění záměru předvídaného etapou předešlou (např. vybudováním sítí technické infrastruktury).⁶⁴

Metropolitní plán musí zejm. v transformačních plochách a velkých plochách určených k zástavbě zajistit etapizaci výstavby a podmínit výstavbu vybudování infrastruktury. To ostatně potvrzuje i stanovisko odborné skupiny.

64 Rozsudek NSS ze dne 23. 9. 2009, sp. zn. 1 Ao 1/2009.

7.2 ZELEŇ

Návrh Metropolitního plánu rozlišuje mezi „vnitřní“ a „vnější“ Prahou a v důsledku toho rozlišuje i mezi zelení. Tento princip najdeme především v čl. 56, který se týká krajinného rozhraní. Zde se uvádí: *„Krajinné rozhraní je v Metropolitním plánu vymezeno v jeho metropolitním hierarchickém významu. Tento soubor nezastavitelných lokalit na obvodu souvisle zastavěného a zastavitelného území města Prahy vyjadřuje veřejný zájem na ochraně nezastavěného a nezastavitelného území, tedy otevřené krajiny. Je plošně vyjádřeným limitem pro rozvoj souvislé zástavby Prahy.“* V návrhu Metropolitního plánu by měl být obdobným způsobem vyjádřen veřejný zájem na ochraně zeleně uvnitř Prahy. Tato zeleň má totiž svoji nezastupitelnou úlohu a význam.

7.2.1 ZELEŇ V NÁVRHU METROPOLITNÍHO PLÁNU V ZASTAVITELNÉM ÚZEMÍ („ZELEŇ UVNITŘ“)

Návrh Metropolitního plánu používá pro zeleň ve městě pojem „park“. Podle čl. 2 písm. i) bodu ii. Je definice parku v souladu s kontextem lze v základní koncepci, urbanistické koncepci a koncepci krajiny vyjádřit pojem park též synonymem krajina ve městě, část území nestavebního charakteru, nebo sídelní zeleň (zde se ještě hovoří obecně o „sídelní zelení“, což ale návrh už nikde dále nerespektuje a hovoří pouze o parcích, nikoli kupř. o ochranné či izolační zeleni). Dále krajinu ve městě (parky) rozvíjí čl. 47 návrhu. Zde se mj. uvádí: *„Strukturu krajiny ve městě tvoří zastavitelné lokality tvořené převážně nestavebními bloky, jak je podrobněji stanoveno v čl. 89 až 91 tohoto opatření. Strukturu obvykle tvoří nezpevněný terén pokrytý vegetací s různou mírou kulturních zásahů a úprav. Zástavba budovami je výjimečná, umísťovat nové budovy je přípustné pouze za podmínek stanovených Metropolitním plánem. Metropolitní plán stanovuje důslednou ochranu před zástavbou pro ty části krajiny, které z otevřené krajiny za městem pronikají směrem ke středu města jako pásy území s nesouvislou zástavbou či zcela bez zástavby, a to i v centrálním prostoru města.“*

Čl. 127 návrhu pak hovoří o parcích v zastavitelném území jako o veřejných prostranstvích. Veřejné prostranství přitom není žádným zákonem, zde tedy zákonem č. 131/2000 Sb., o hl. m. Praze, omezeno pouze na zastavitelné území, týká se celého území obce. Co se považuje za veřejná prostranství, totiž defi-

nuje přímo zákon hl. m. Praze v § 14b: „*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 zřejmé, že definice v návrhu Metropolitního plánu, a sice že jde o uliční prostranství (definice uličního prostranství je obsažena v Pražských stavebních předpisech⁶⁵) a parky⁶⁶, je oproti zákonné definici zúžená. Metropolitní plán nemůže zákonnou definici jakkoli měnit.

Považujeme za nepřijatelné, aby Metropolitní plán striktně rozlišoval mezi zelení „vně“ a „uvnitř“. Zeleň uvnitř Prahy nelze redukovat na různě odstupňované městské parky. Zeleň ve městě představuje mnohem širší škálu různých přírodních forem. Toto pojetí zeleně podle našeho názoru nekoresponduje s ÚAP 2014, ani ZÚR, ani s dalšími strategickými dokumenty. V ÚAP se uvádí: „*Všechny veřejně přístupné plochy přírody ve městě jsou součástí veřejného prostranství. Jejich podoba a kvalita je však různá. V centru města a na jeho předměstí jsou zastoupeny zejména parky a parkově upravené plochy, historické zahrady, vnitrobloky, sady, vinice, či lesoparky. Periferii charakterizují modernistické rozvolněné kompozice sídlišť, kde je mnoho ploch bez jasné náplně a využití, jejich kvalita je diskutabilní a údržba finančně náročná. Do budoucna je potřebné tyto plochy jasně hierarchizovat a na tomto základě definovat jejich budoucí optimální využití.*“ Je zřejmé, že ÚAP počítají i s jinými formami zeleně než jen parky ve smyslu Metropolitního plánu.

Význam různé zeleně ve městě je samozřejmě zdůrazněn ve Strategii adaptace hl. m. Prahy na klimatickou změnu. Zde se mj. dočteme, co se považuje za zelenou infrastrukturu. Jedná se o „*prvky, které spojují přírodní a zastavěné prostředí a zpříjemňují život ve městech. Součástí zelené infrastruktury ve městě je široká škála prvků, které využívají přírodních procesů s cílem zlepšovat celkovou kvalitu života obyvatel. Jsou to například městské parky, stezky pro pěší, zelené střechy, zelené ulice a uliční zeleň a zeleň ve vnitroblocích. Dále zelená infrastruktura zahrnuje soustavu přírodních oblastí, příměstských parků, dálkových rekreačních stezek, obhospodařované (lesní a zemědělské) půdy a vodních prvků jako toků, nádrží, rybníků a dalších, které společně mají mno-*

65 Jde o část veřejného prostranství tvořená všemi ulicemi, náměstími a těmi cestami a plochami, které vytvářejí základní síť obsluhy a prostupnosti území; uliční prostranství je obvykle vymezeno uliční čarou a může být tvořeno jak zpevněnými, tak nezpevněnými plochami; uliční prostranství a veřejně přístupné části bloků společně tvoří veřejná prostranství

66 Parkem se dle návrhu Metropolitního plánu rozumí zastřešující pojem pro zpravidla veřejně přístupný nestavební blok. Podle Pražských stavebních předpisů je nestavebním blokem blok určený převážně k nestavebním účelům. Tato definice je nejasná a podle našeho názoru z ní není zřejmé, že se parkem rozumí veřejná zeleň jako taková.

hostranný pozitivní vliv na zdraví a kvalitu života lidí a na dobrý stav ekosystémů... Zelená infrastruktura jako systém a její jednotlivé složky mohou poskytovat mnoho tzv. ekosystémových služeb jako vytvářet stín, snižovat teplotu výparem, zpomalovat a zadržovat odtok dešťových vod a další ekosystémové služby.“

Dále se zde uvádí: „*Městská (sídelní) zeleň je tvořena zelenými plochami s vegetací, jako jsou trávníky, záhony, křoviny, stromy, dále zelené střechy a fasády, parky, příměstské parky a také oblasti s náletovým porostem. **Stromy ve městě rozumíme dřeviny stromové formy, vysázené či náletové, které rostou v urbánním prostředí (města či předměstí). Řadí se mezi ně individuálně stojící stromy, řady stromů podél komunikací, uliční stromořadí, aleje, stromy podél městských toků, stromy v zahradách, sídlištní a firemní zeleň, parky a lesoparky.***“ Úkolem plánování má dle adaptační strategie být vytvořit funkční systém zelené infrastruktury a zvýšit podíl vegetačních prvků a zelených ploch v urbanizovaném území a tím přispět ke zvýšení kvality života obyvatel zejména v centrálních částech města a hustě zastavěných oblastech. Tím se myslí:

- Vytvořit funkční systém zelené infrastruktury, (městské zeleně),
- Zakládat a revitalizovat městskou (sídelní) zeleň
- Vytvořit funkční systém zelené infrastruktury (městské zeleně), doplněný o prvky modré infrastruktury
- Vytvoření funkčního systému zelené infrastruktury doplněného o prvky modré infrastruktury jako komplexního systému slučujícího přírodní, polopřírodní, užitkové či urbanistické krajinné struktury v provázaný celek, který přispívá k zachování biologické rozmanitosti, přičemž společnosti poskytuje cenově příznivé a udržitelné ekosystémové služby. Je to vhodný nástroj pro propojení zastavěných území s volnou krajinou a jeden z účinných prostředků pro zlepšování mikroklimatických podmínek a přizpůsobení se klimatickým změnám. Modrou infrastrukturou se označují všechny vodní prvky v území, jako toky, rybníky, nádrže, studánky, mokřady apod.
- Vypracovat zásady pro vytváření vnitroblokové zeleně.
- Vykupovat pozemky do vlastnictví města s cílem zajistit klíčové plochy pro systém zelené infrastruktury, propojovat stávající plochy zeleně a zakládat nové.

Různé funkce, které by měla zeleň ve městě plnit, jsou popsány také v metodice Ministerstva pro místní rozvoj Principy a pravidla územního plánování.⁶⁷ Mezi ně patří funkce hygienická, rekreační, prostorotvorná, ochranná, ekolo-

67 Dostupná zde: <http://www.uur.cz/default.asp?ID=2571>

gická a ekonomická. Nemyslíme si, že jsou všechny tyto funkce splněny pouze vymezením městských parků. Podle metodiky má zeleň ve městě také řadu forem: „*Plochy zeleně představují velké městské parky nebo velké celky krajinné zeleně zasahující dovnitř městského organismu. Mohou to být také historické zahrady, botanické zahrady, arboreta, rekreační areály nebo příměstské a rekreační lesy. Při detailnějším pohledu se objeví ještě menší útvary zeleně, jako jsou parková náměstí, menší parkově upravené plochy, zeleň vnitrobloků, zeleň nových obytných souborů, zahrady u rodinných domů a další. Linie, to jsou především uliční stromořadí – jedno, dvou, čtyř i víceřadé aleje, doprovodná zeleň vodních toků a zeleň podél komunikací, případně i jiných liniových staveb (např. železnice)... Všechny tyto plochy zeleně, které v městské struktuře plní ekologickou, hygienickou, rekreační a prostorotvornou funkci a které by měly mít vzájemnou prostorovou vazbu, by měly být součástí systému zeleně (celoměstský systém).*“

Metodika dále zdůrazňuje, že je třeba „*respektovat a v maximální míře využívat a chránit veškerou dochovanou zeleň, jejíž přítomnost ve struktuře sídel i v krajině pomáhá vytvářet charakter místa. Největší význam mají velké plochy zeleně. Ve městě jsou to především velké městské parky. Jejich význam může být dán polohou (např. vůči středu města), jejich atraktivitou a vybaveností (rozumí se pobytové plochy, herní prvky, dětská hřiště, zahradní kavárna apod.)... V historických jádrech měst může vymezit a ovlivnit prostor třeba jen jediný strom. Významná může být skupinka stromů v průhledu, či v parčíku v proluce. Důležitou roli hrají průhledy z kompaktní zástavby do zeleně a krajinné (zelené) horizonty. Průhledy je potřeba tam, kde je to účelné, chránit i za cenu zachování proluky, nebo omezením výškové hladiny zástavby.*“

V částech týkajících se ochrany přírody a krajiny je návrh Metropolitního plánu taktéž v rozporu se schváleným Strategickým plánem. Ve Strategickém plánu (část návrhová – Soudružná a zdravá metropole) se mj. jako problém k řešení uvádí: „*Vysoký stupeň zornění zemědělské půdy a stále malý podíl lesů, luk a dalších typů přírodních ploch v některých částech města a s tím související absence prvků územního systému ekologické stability v těchto lokalitách.*“ Je tedy zřejmé, že se v ÚAP i Strategickém plánu počítá s jinými typy přírody ve městě než jen parky.

Dále považujeme z hlediska ochrany veřejných zájmů za nepřijatelné, aby návrh Metropolitního plánu vymezoval zastavitelné plochy na územích některých parků a dokonce i zvláště chráněných území.

7.3 ÚZEMNÍ SYSTÉM EKOLOGICKÉ STABILITY

Podle zadání Metropolitního plánu má Metropolitní plán **prověřit, upřesnit a vymežit plochy a koridory neregionálních a regionálních skladebných částí ÚSES a vytvořit územní podmínky pro kontinuitu ÚSES**. Územním systémům ekologické stability je věnováno několik článků návrhu Metropolitního plánu. V těchto článcích se taktéž hovoří o souvislosti veřejném zájmu, avšak nikoli v souvislosti s ochranou ÚSES. V čl. 201 (Regulativy ÚSES) se totiž dočteme, že v případě, kdy **veřejný zájem na ochranu a vytváření ÚSES je v územním střetu s jiným veřejným zájmem, např. s veřejným zájmem na rozvoj dopravní či technické infrastruktury, je provedení změny v území považováno za přípustné i tehdy, pokud zhoršení podmínek pro funkčnost ÚSES je málo významné**, tedy takové, které působí pouze omezeně v daném místě a neznamena prolomení limitujících parametrů ÚSES, včetně výjimečně přípustného přerušení biokoridoru v rámci stanovené maximální limitující délky tohoto přerušení. Je sporné, zda může přímo Metropolitní plán určovat, zda smí být do ÚSES zasaženo a určovat, které konkrétní zájmy mají přednost před ochranou ÚSES.

Na tomto místě je třeba upozornit na to, že návrh Metropolitního plánu nevymezuje žádná veřejně prospěšná opatření pro založení prvků ÚSES. To by přitom mělo být jedním z úkolů územního plánu, územní plánování má dokonce „klíčový význam pro naplnění kritéria společenských limitů a záměrů. Teprve po konfrontaci s dalšími zájmy na využití krajiny lze vymezení ÚSES definitivně považovat za jednoznačné. Až po zpracování do územně plánovací dokumentace se z odvětvových generelů mohou stát obecně závazné plány ÚSES, které jsou jednak základem pro účinnou ochranu funkčních prvků ÚSES a současně základem pro uchování územní rezervy pro chybějící části ÚSES.“⁶⁸ Ve stávající podobě je v návrhu ÚSES vymezen neplatně, v rozporu s ÚSES. Jednalo se o jeden z bodů, který návrhu Metropolitního plánu vytýkala i odborná analýza.⁶⁹

Obdobně se k této otázce vyjadřují ÚAP 2014: „Podstatná část prvků musela být z důvodu dodržení metodických principů pro navrhování ÚSES navržena na pozemcích v privátním vlastnictví. Situaci v jejich zatím pozvolné realizaci by mohla zlepšit možnost daná stavebním zákonem prohlásit při vydání územního plánu (i jiných územně plánovacích dokumentací – ÚPD) opatření nestavebního

68 METODIKA ZAPRACOVÁNÍ ÚSES DO ÚZEMNÍCH PLÁNŮ OBCÍ, Ústav územního rozvoje, <http://www.uur.cz/default.asp?ID=3803>. V současnosti se připravuje nová metodika vymežování ÚSES, viz <http://www.uses.cz/1.53-metodika-vymezovani-uses>.

69 <http://www.iprpraha.cz/vysledkyrecenzniskupiny>

charakteru za „veřejně prospěšná opatření“ a získat pro ně potřebné pozemky, v krajním případě i vyvlastněním, a to pro realizaci prvků ÚSES, dále pro ochranu zvláště chráněných území přírody a dalších chráněných prvků i ve smyslu zákona o ochraně přírody a krajiny nechráněných přírodních prvků a jevů, případně i jejich ochranných pásem, resp. pro opatření k zvýšení retence území a usnadnění odvodu vod při povodních. Samostatným problémem je zajištění spojitosti systému v pražském – tedy v městském a silně urbanizovaném prostředí. Je třeba se snažit o odstranění stávajících bariér v krajině a nové stavby, zvláště pak liniové dopravní, koncipovat tak, aby takové bariéry nevytvářely.“

Jako „příležitost“ se pak ve SWOT analýze k tématu krajina v ÚAP 2014 uvádí: „Možnost snadnějšího zajištění potřebných pozemků pro realizaci vybraných prvků ÚSES jako veřejně prospěšných opatření na základě nového stavebního zákona.“ Podle našeho názoru se tedy návrh Metropolitního plánu tím, že tato veřejně prospěšná opatření nevymezuje, dostává do rozporu minimálně s ÚAP 2014.

Dále je třeba upozornit na skutečnost, že územní plán sice má obsahovat vymezení územního systému ekologické stability (příloha č. 7 vyhlášky č. 500/2006 Sb.), ale ten nevymezuje sám zpracovatel dle svého uvážení. Postup stanoví § 4 odst. 1 zákona č. 114/1992 Sb., podle kterého vymezení systému ekologické stability stanoví a jeho hodnocení provádějí orgány územního plánování a ochrany přírody ve spolupráci s orgány vodohospodářskými, ochrany zemědělského půdního fondu a státní správy lesního hospodářství. Podrobnosti vymezení systému ekologické stability obsahuje vyhlášky č. 395/1992 Sb. Podle ní má být systém ekologické stability v územním plánu vymezen na základě plánu systému ekologické stability,⁷⁰ který je jedním z podkladů pro pořizování územního plánu (viz § 2 odst. 3 vyhlášky č. 395/1992 Sb.) a takto vymezený ÚSES je limitem využití území. Tento plán pořizuje příslušný orgán ochrany přírody a krajiny (§ 2 vyhlášky 395/1992 Sb.) „Zjednodušeně řečeno: Zatímco orgány ochrany přírody odpovídají za odborné a věcně správné vymezení ÚSES v oborových dokumentech (plány, v dávnější minulosti genere-

70 Pokud tento plán existuje, v případě, že neexistuje, vymezuje systém ekologické stability orgán územního plánování. Viz § 4 odst. 1 zákona č. 114/1992 Sb.: „Vymezení systému ekologické stability, zajišťujícího uchování a reprodukci přírodního bohatství, příznivé působení na okolní méně stabilní části krajiny a vytvoření základů pro mnohostranné využívání krajiny stanoví a jeho hodnocení provádějí orgány územního plánování a ochrany přírody ve spolupráci s orgány vodohospodářskými, ochrany zemědělského půdního fondu a státní správy lesního hospodářství. Ochrana systému ekologické stability je povinností všech vlastníků a uživatelů pozemků tvořících jeho základ; jeho vytváření je veřejným zájmem, na kterém se podílejí vlastníci pozemků, obce i stát. Podrobnosti vymezení a hodnocení systému ekologické stability a podrobnosti plánů, projektů a opatření v procesu jeho vytváření stanoví ministerstvo životního prostředí České republiky (dále jen „ministerstvo životního prostředí“) obecně závazným právním předpisem.“

ly ÚSES), orgány územního plánování řídí proces zapracování ÚSES do územně plánovací dokumentace (nejčastěji do zásad územního rozvoje kraje pro nadregionální a regionální úroveň ÚSES a do územních plánů obcí pro všechny úrovně, které se v řešeném území vyskytují). Oborový podklad je v rámci prací na územně plánovací dokumentaci dále zpřesněn (např. na pozemkové parcely a na hranice vhodných jednotek prostorového rozdělení lesa), sladěn s dalšími funkčními systémy a dopracován do definitivní podoby. V této podobě je ÚSES schvalován příslušným orgánem samosprávného celku v rámci územně plánovací dokumentace, která je vydána formou opatření obecné povahy.⁷¹

To vyplývá také z § 5 odst. 1 vyhlášky č. 395/1992 Sb.: Plán systému ekologické stability a projekt systému ekologické stability schvalují příslušné orgány územního plánování v územně plánovací dokumentaci nebo v územním rozhodnutí. Z návrhu územního plánu není zřejmé, na základě čeho byl ÚSES vymezen (v Praze je v současnosti ÚSES vymezen zásadami územního rozvoje a upřesněn stávajícím územním plánem).

V odůvodnění se k vymezení ÚSES uvádí: „Zohlednění metodických požadavků vedlo ke zjištění, že vymezení regionálního a nadregionálního ÚSES v ZÚR Hlavního města Prahy je v některých případech biokoridorů i biocenter provedeno chybně... Metropolitní plán proto v těchto případech navrhuje odlišné řešení, které z metodických požadavků kladených na ÚSES nevybočuje, respektuje reálné podmínky v území a možnosti, které pro budoucí naplnění funkčnosti vymezeného ÚSES jako komplexního systému i jeho jednotlivých dílčích segmentů území poskytuje.“ Máme za to, že se jedná o chybný postup zpracovatele.

Územní plán by také měl určit v textové části podmínky užívání skladebných částí ÚSES tak,⁷² jak je to nyní vymezeno v platném územním plánu.

Ačkoli jsme si plně vědomi všech problémů, které jsou spojeny s vymezením ÚSES v zastavěné části města, domníváme se, že zpracovatel musí respektovat veškeré zákonné požadavky a nesmí si vytvářet svá vlastní pravidla. S touto situací je třeba se v územním plánu vypořádat.

71 HÁTLE, Miroslav. ÚSES v územním plánování. *Ochrana přírody* [online]. 2013, 2012 (Zvláštní číslo) [cit. 2017-01-12]. Dostupné z: <http://www.casopis.ochranaprirody.cz/zvlastni-cislo/uses-v-uzemnim-planovani/>

72 Tamtéž.

7.4 OCHRANA VEŘEJNÉHO ZDRAVÍ

Návrh Metropolitního plánu neřeší dostatečně ani ochranu veřejného zdraví před hlukem a ochranu před znečištěným ovzduším (ochrana veřejného zdraví je přitom jedním z podstatných veřejných zájmů, který musí být v územním plánu řešen). Podle našeho názoru je především nevhodné (navíc nikde dostatečně odůvodněné) rozšiřování zastavitelných ploch uvnitř města (tato část je značně imisně zatížená). Rozšiřování zastavitelných ploch bez dalších opatření povede k nárůstu automobilové dopravy a tím dalšímu nárůstu hluku a znečištění ovzduší. Tomuto jevu návrh Metropolitního plánu také účinně nebrání, ačkoli na mnoha místech Prahy se faktický stav hlukové a imisní zátěže dostává do rozporu s právními předpisy. Právě územní plán je jedním ze základních nástrojů, který má a může této situaci předcházet a napravovat ji.

Předimenzovaná výstavba uvnitř Prahy je navíc v rozporu s ÚAP 2014. Vzhledem k tomu, že samozřejmě není žádoucí ani rozšiřování Prahy do krajiny, je zapotřebí dále hledat vhodný kompromis, který je ale nezbytné diskutovat se všemi dotčenými orgány a dalšími zúčastněnými aktéry, nikoli tvořit osamocně na IPR.

V části týkající se ochrany veřejného zdraví je zapotřebí zvláště úzce spolupracovat s orgány ochrany veřejného zdraví – hygienickou stanicí. Ta má podle zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví dbát na ochranu před hlukem už ve fázi územního plánování. Pokud by byly územním plánem naplánovány stavby (zdroje hluku a vibrací), u kterých by později při jejich realizaci nebylo možné zajistit ochranu jejich okolí před hlukem, mohl by vyvstat zásadní problém s vydáním stavebního povolení.⁷³ Je zřejmé, že přijatá řešení Metropolitního plánu musí být řádně promyšlena a zdůvodněna.

⁷³ § 77/2 zákona č. 258/2000 Sb.: „V případě, že je v platné územně plánovací dokumentaci uveden záměr, u kterého lze důvodně předpokládat, že bude po uvedení do provozu zdrojem hluku nebo vibrací, zejména z provozu na pozemních komunikacích nebo železničních drahách, nelze ke stavbě, která by mohla být tímto hlukem či vibracemi dotčena, vydat kladné stanovisko orgánu ochrany veřejného zdraví, aniž by u ní byla přijata opatření k ochraně před hlukem nebo vibracemi.“

Přehledová tabulka požadavků zadání a jejich naplnění v návrhu Metropolitního plánu

Zadání Metropolitního plánu	Návrh Metropolitního plánu
Územní plán bude respektovat priority územního plánování pro zajištění udržitelného rozvoje území stanové pro územní plánování v ZÚR hl. m. Prahy a vytvoří územní podmínky pro jejich naplňování.	Splněno částečně.
Územní plán bude respektovat a rozvíjet kulturní, historické hodnoty a rozmanité přírodní podmínky na území hl. m. Prahy a vytvoří předpoklady pro rozvoj, vytvoří územní podmínky pro vyvážený rozvoj území ve všech historicky vzniklých pásmech města.	Splněno částečně
Územní plán se zasadí o zmírňování negativních vlivů suburbanizace.	Splněno částečně (chybí dostatečná koordinace přípravy návrhu Metropolitního plánu se Středočeským krajem).
Územní plán splní požadavky na ochranu významných přírodních a estetických hodnot městské krajiny, zachování a posílení její prostupnosti a spojení do kompozičního systému.	Splněno částečně.
Územní plán bude usilovat o odstranění nebo zmírnění ekologických problémů, řešit střety zájmů mezi ochranou životního prostředí a ekonomickým a stavebním rozvojem hlavního města.	Řešeno v minimálním rozsahu.

Územní plán vytvoří podmínky pro odstranění současných problémů mezi veřejným zájmem na zachování historického stavebního fondu a rozvojem uvnitř historického jádra.	Řešeno v minimálním rozsahu.
Územní plán navrhne přiměřené rezervní plochy pro potřebnou budoucí veřejnou infrastrukturu.	Nesplněno.
Způsob využití území bude vycházet z ověření splnění hygienických limitů pro hlukovou zátěž; vytvoří podmínky pro umístění nových celoměstsky důležitých staveb a areálů.	Nesplněno.
Územní plán stanoví regulativy pro obchodně – společenská centra celoměstského a regionálního významu.	Řešeno minimálně.
Územní plán prověří a upřesní možnosti propojování zachovaných přírodních a přírodě blízkých segmentů krajiny.	Řešeno minimálně.
Územní plán prověří a navrhne rozvoj dopravních systémů se zřetelem na principy udržitelného rozvoje.	Malý důraz na jiné způsoby dopravy než individuální.
Územní plán prověří, upřesní a vymezí plochy a koridory neregionálních a regionálních skladebných částí ÚSES, vytvoří územní podmínky pro kontinuitu ÚSES.	Řešeno nedostatečně.
Územní plán bude respektovat obecné celoměstské zásady pro ochranu a rozvoj kulturních, civilizačních a přírodních hodnot na území Prahy a upřesněné podmínky ochrany kulturních, civilizačních a přírodních hodnot.	Řešeno nedostatečně.

Územní plán v rámci návrhu koncepce uspořádání krajiny zohlední cílové charakteristiky krajiny a vytvoří územní podmínky pro jejich dosažení.	Řešeno nedostatečně.
Územní plán musí respektovat vstupní limity využití území.	Částečně nesplněno v potřebné míře (nesoulad kupř. s ÚAP)
Územní plán musí chránit a vytvořit podmínky pro rozvoj přírodních, civilizačních kulturních a kompozičních hodnot.	Částečně nesplněno
Územní plán musí prověřit a navrhnout opatření ke snížení dopadu zjištěných deficitů, nerovnováh, střetů zájmů a problémů na území Prahy.	Částečně nesplněno
Územní plán musí prověřit a navrhnout řešení známých záměrů hl. m. Prahy, městských částí Prahy a dalších investorů.	Částečně nesplněno
Územní plán musí posilovat silné stránky a příležitosti v jednotlivých oblastech života hl. m. Prahy.	Částečně nesplněno. Nerespektovány plně ÚAP nebo Strategický plán či plán adaptačních opatření v souvislosti se změnou klimatu.
Územní plán musí eliminovat slabé stránky a hrozby.	Částečně nesplněno, nerespektovány plně ÚAP nebo Strategický plán či plán adaptačních opatření v souvislosti se změnou klimatu.

<p>Územní plán musí usilovat o docílení vyváženosti územních podmínek pro příznivé životní prostředí.</p>	<p>Částečně nesplněno, nerespektovány plně ÚAP nebo Strategický plán či plán adaptačních opatření v souvislosti se změnou klimatu.</p>
<p>Územní plán musí hospodářský rozvoj a soudržnost společenství obyvatel – udržitelný rozvoj území.</p>	<p>Částečně nesplněno, nerespektovány plně ÚAP.</p>
<p>Územní rezervy budou na základě prověření vymezeny zejména pro občanskou vybavenost a veřejná prostranství a plochy a koridory dopravní a technické infrastruktury, ve kterých bude nezbytné předchozí prověření podmínek jejich budoucího užívání.</p>	<p>Nesplněno – nedostatek ploch pro veřejnou vybavenost, nevhodný způsob vymezení občanské vybavenosti (z ÚAP hl. m. Prahy vyplývá nutnost řešení nedostatku územních rezerv zejména pro plochy veřejné infrastruktury v oblasti občanské vybavenosti.)</p>
<p>Veřejně prospěšné stavby (VPS) budou v územním plánu vymezeny v rozsahu nezbytném pro realizaci navrženého rozvoje hl. m. Prahy, jeho urbanistické koncepce a koncepce veřejné infrastruktury, a to pro stavby veřejné infrastruktury (dopravní, technické, občanské vybavenosti a veřejných prostranství) a stavby k zajišťování obrany a bezpečnosti státu. Veřejně prospěšná opatření (VPO) budou v územním plánu vymezena v rozsahu nezbytném pro realizaci záměrů nestavební povahy.</p>	<p>Nesplněno</p>

<p>V rámci zpracování návrhu Metropolitního plánu bude prověřena účelnost vymezení ploch a koridorů, ve kterých bude rozhodování o změnách v území podmíněno vydáním regulačního plánu, zpracováním územní studie nebo uzavřením dohody o parcelaci.</p>	<p>Nesplněno</p>
<p>Pokud se během zpracování návrhu územního plánu prokáže nezbytnost podrobnějšího návrhu, prověření nebo posouzení možných řešení vybraných problémů, které by mohly významně ovlivňovat nebo podmiňovat využití a uspořádání území v některých plochách řešeného území, bude jako podmínka pro rozhodování o změnách využití těchto ploch nebo koridorů stanovena podmínka zpracování územní studie jako územně plánovacího podkladu.</p>	<p>Nesplněno</p>

8. ZÁVĚR

Máme za to, že návrh Metropolitního plánu nerespektuje jak ÚAP 2014, tak z části ani své vlastní zadání. Z hlediska ochrany veřejného zájmu nerespektuje v některých ohledech nový Strategický plán a některé jiné strategické dokumenty. Současně je příliš obecný, nejasný a nesrozumitelný a v částech ochrany veřejného zájmu nesplňuje podmínky, které jsou na územní plány kladeny. Zcela v rozporu s právní regulací územního plánování i judikaturou je přístup, který umožňuje území využít ke všem činnostem, které v něm nejsou zakázány. Územní plánování stojí na opačném principu (leda by došlo ke změně právní úpravy) – zakázáno je vše, co není výslovně povoleno. Tento princip musí Metropolitní plán plně respektovat.

(Footnotes)

1 Podle rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 25.11.2005, čj. 9 Ca 187/2004 - 56