

Institut plánování a rozvoje hlavního města
Prahy
Vyšehradská 57, 128 00 Praha 2

c2z@mahu@ISDS

V Praze dne 8. června 2018

Věc: zpracování analýzy k dotazu Arniky – centra pro podporu občanů ze dne 14. května 2018

Vážený pane,
vážená paní,

odpověď na dotaz Arniky ze dne 14. května 2018, jenž mi byl předložen k analýze a posouzení, není zcela jednoduchá, protože pisatel dotazu v jeho vymezení používá některé zákonné pojmy poněkud nesprávně. Samotné formulování otázky pak obsahuje předpoklady, které jsou buď právně nesprávné nebo jsou formulovány nelogicky. S ohledem na uvedené je vhodné některé pojmy ujasnit.

Zákony, stejně jako územněplánovací dokumentace v různých dobách a různých podobách používají adjektivní pojmy zastavěný, nezastavěný, zastavitelný a nezastavitelný, které vztahují k různým substantivním pojmům (území, lokalita, plocha, blok a pozemek), v různých významech, které se v průběhu času mění. Ačkoliv podle jejich obsahu z ryze jazykového hlediska lze tyto pojmy zdánlivě rozdělit na pojmy popisné (zastavěný, nezastavěný) a pojmy předpisné, tedy normativní (zastavitelný, nezastavitelný), je jejich použití v právu poněkud jiné a tyto pojmy mají veskrze normativní obsah.

Nelze ani opomíjet skutečnost, že kombinace některých pojmů, které zákon nezná, může být územním plánem¹ použita, pokud jí jím samotným přiřazen nějaký význam, popřípadě vyplývá z logiky použití tohoto slovního spojení. Pro účely tohoto textu, pokud nebude výslovně stanoveno jinak, se pracuje s pojmy používanými současným platným právem a současným návrhem Metropolitního plánu, jak byl předán zpracovatelem pořizovateli v dubnu 2018.

Zastavěné území a nezastavěné území jsou pojmy stavebního zákona. Území obce se má rozdělit na tyto dvě kategorie a to způsobem, jenž předjímá ust. § 58 stavebního zákona, které jako výchozí situaci klade tzv. intravilán, jak byl definován k 1. září 1966 (intravilán z roku 1966²), přičemž z tohoto historického intravilánu se vyjmají oproti tomuto historickému vymezení povinně vinice, chmelnice, pozemky a zemědělské půdy určené pro zajišťování speciální zemědělské výroby (zahradnictví) nebo

- (1) Pokud je v tomto textu použit pojem „územní plán“, je to obecné označení vztážitelné k jakémukoliv plánu jakékoliv obce nebo vojenského újezdu. Pro návrh územního plánu hlavního města Prahy je používáno označení Metropolitní plán nebo jeho návrh.
- (2) Stavební zákon používá pojem intravilán v důsledku legislativní zkratky jako označení intravilánu k roku 1966. Urbanistické pojmosloví pak používá tento pojem vztážitelné k současnosti nebo relevantnímu časovému bodu. Intravilán je tak někdy ekvivalentem zastavěného území a extravilán, kterýžto pojem současný zákon nezná, ekvivalentem nezastavěného území.

pozemky přiléhající k hranici intravilánu z roku 1966 navrácené do orné půdy (dále též povinně extravilované pozemky).

Dále je povinné k zastavěnému území přiřadit oproti intravilánu z roku 1966 další části území, které jsou fakticky zastavěné nebo jim postavené naroveň (stavební proluky), a taktéž pozemní komunikace nebo jejich části, ze kterých jsou vjezdy na ostatní pozemky zastavěného území, a taktéž ostatní veřejná a soukromá prostranství a pozemky „pohlcené“ zastavěným územím (dále též povinně intravilované pozemky). Z této kategorie se opět vylučují pozemky, které by byly jinak povinně extravilované (vinice, chmelnice a zahradnictví).

Dlužno dodat, že parky a městská zeleň nejsou podle zákona povinně extravilované pozemky a jsou naopak s ohledem na skutečnost, že jsou obvykle veřejným prostranstvím, povinně intravilovanými pozemky. Technicky je podle zákona nelze zařadit do nezastavěného území. Rozdělení je tedy důsledkem fakticity a nikoliv úřední či politické vůle. Vůle se může maximálně projevit při sporném hodnocení hraničních sporných situací, nicméně základní princip rozdělení obce na současný intravilán a současný extravilán je formální rozdělení na městskou krajinu a okolní kulturní krajinu.

Rozdělení na zastavěné a nezastavěné území je tedy vysoce formální. Podle zákona se vymezuje buďto samostatně (výjimečně) nebo v územním plánu (obvykle). Vymezení těchto dvou odlišných částí území je co do postupu formální a popisné. Pokud by rozdělení nerespektovalo předpis zákona, především § 58 stavebního zákona, jednalo by se z hlediska práva o velmi riskantní postup, který by zavdával záminku pro napadení před soudem. Ačkoliv lze napadení plánu před soudem považovat s ohledem na současnou úroveň diskuse, za téměř jisté, lze mít za nejjistější variantu, která minimalizuje riziko soudního zásahu do plánu, takový postup, který maximálně důsledně respektuje § 58 stavebního zákona.

Ačkoliv způsob (příčina) rozdělení je ryze formální a neutrální, tak důsledky tohoto rozdělení jsou především normativní. Rozhodně nelze důsledky rozdělení zjednodušit tak, že se v zastavěném území stavět smí a v nezastavěném území stavět nesmí. Pojem zastavěný či nezastavěný zde vyjadřuje urbanistickou, respektive ruralistickou, kvalitu celku a nikoliv vlastnost jednotlivých ploch tento celek tvořících. Zákon pak předepisuje odlišný režim péče o vnější kulturní krajinu, jak předjímá § 18 odst. 5 stavebního zákona: „(5) *V nezastavěném území lze v souladu s jeho charakterem umísťovat stavby, zařízení, a jiná opatření pouze pro zemědělství, lesnictví, vodní hospodářství, těžbu nerostů, pro ochranu přírody a krajiny, pro veřejnou dopravní a technickou infrastrukturu, přípojky a účelové komunikace, pro snižování nebezpečí ekologických a přírodních katastrof a pro odstraňování jejich důsledků, a dále taková technická opatření a stavby, které zlepšují podmínky jeho využití pro účely rekreace a cestovního ruchu, například cyklistické stezky, hygienická zařízení, ekologická a informační centra; doplňková funkce bydlení či pobytové rekreace není u uvedených staveb přípustná. Uvedené stavby, zařízení a jiná opatření včetně staveb, které s nimi bezprostředně souvisejí včetně oplocení, lze v nezastavěném území umísťovat v případech, pokud je územně plánovací dokumentace z důvodu veřejného zájmu výslovně nevylučuje.*“

Péči o město a ochranu nezastavěných ploch bez ohledu umístění pak předepisuje v ust. § 18 odst. 4 stavebního zákona těmito slovy: „*Územní plánování ve veřejném zájmu chrání a rozvíjí přírodní, kulturní a civilizační hodnoty území, včetně urbanistického, architektonického a archeologického dědictví. Přitom chrání 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.*“

Z dikce je zjevné, že zastavěné území se využívá hospodárně a současně je poskytována ochrana jak nezastavěného území jako celku (§ 18 odst. 5 stavebního zákona) tak nezastavitelných pozemků v rámci zastavěného území. Územní plánování se neomezuje na rozlišení intravilánu, kde se staví, a extravilánu, kde se nestaví nic než silnice a železnice. Územní plánování je přeci jen jemnější nástroj a i zastavěné

území skrze další podrobnější regulativy se dále člení na plochy, které jsou svým charakterem zastavitelné nebo nezastavitelné.

Zastavitelné území je pojem, který stavební zákon nezná, ten zná pouze pojem zastavitelná plocha. Metropolitní plán ovšem tento pojem používá, stejně jako používá opačný pojem nezastavitelné území, přičemž oba pojmy čerpá z definice § 12 pražských stavebních předpisů. Jedná se o přesnější regulativ, který není identický s definicí současného extravilánu (nezastavěného území) a současného intravilánu (zastavěného území). Tento nástroj umožňuje obecnější uchopení ochrany krajiny, včetně struktury (krajiny) ve městě, než to, které skýtá rozdělení na současný intravilán a extravilán.

Lokalita, stavební blok a nestavební blok jsou pojmy, které stavební zákon nezná. Zákon sice používá pojem lokalita při referenci na *evropsky významnou lokalitu*, což je prvek jiného než stavebního práva a do struktury členění pojmů stavebního práva nevstupuje. Zákon zná pojem plocha, přičemž předpokládá, že se jedná o plochu buďto zastavitelnou nebo nezastavitelnou (bez ohledu na území zastavěné či nezastavěné).

Metropolitní plán zná pojem lokalita, kterým je logicky vymezený soubor ploch. Existují regulativy vázané na lokalitu, přičemž některé lokality jsou označeny jako zastavitelné a jiné jako nezastavitelné, aniž by to nutně znamenalo, zda lze zastavět jednotlivé plochy, které v lokalitě jsou. Význam tohoto označení tkví v možnostech správy, údržby a kultivace daného prostředí. Tedy, zda se jedná spíše o park městského typu (Parukářka či Letná) nebo se jedná o park spíše příměstského typu, který se podobá spíše lesu (Krčský les). Nelze totiž opomenout skutečnost, že mnohé parky, které jsou obyvateli měst vnímány jako něco, co je součástí přírody, jsou fakticky co do své struktury zcela postaveny ve stavebním slova smyslu, přičemž Letná je toho příkladem. Současná podoba Letné nemá s přírodou, která tam byla v době před příchodem člověka, nic společného (na rozdíl od Krčského lesa).

Ochrana současného stavu, který lze považovat za součást kulturního (nikoliv ekologického) dědictví pak nemůže být skýтана skrze ochranu krajiny, ale skrze ochranu města, jak bylo postaveno.

Metropolitní plán zná pojmy stavební blok a nestavební blok, což je logická jednotka odlišná od infrastruktury (uliční sítě a některá veřejná prostranství) a touto infrastrukturou zpravidla vymezená. Ve stavebních blocích lze stavět tak, že lze část jejich plochy, určené zpravidla procentním koeficientem, prostavět, kdežto zbytek nikoliv. V nestavebních blocích pak stavět nelze, s výjimkou staveb, které nestavební charakter daného bloku nenarušují (altán, kašna, cestička, hřiště, pískoviště, odpadkový koš, pomník, stojan na kola apod.). V rámci stavebního bloku tedy mohou být nezastavitelné plochy, stejně jako v rámci bloků nestavebních mohou být umístěny některé stavby, které nejsou obecně vnímány jako „prostavění území“. (Ne)stavební blok je pak pojem strukturálně nižší než lokalita; v rámci jedné lokality může být jeden nebo více stavebních či nestavebních bloků.

Pojem plocha, který zná jak zákon, je i pojem, se kterým pracuje i Metropolitní plán, přičemž v rámci jedno stavebního i nestavebního bloku může být jedna nebo více ploch, z nichž každá může mít v důsledku odlišný status zastavitelnosti. Hranice mezi nimi mohou být dány koeficientem (u stavebních bloků) nebo mohou být dány vymezením nestavebního bloku, kterým mohou být třeba parky.

Ustanovení § 55 odst. 4 stavebního zákona je nástroj ochrany, který se nevztahuje k pojmům jako zastavěné území nebo nezastavěné území. Je to nástroj, který se nevztahuje na obecné nástroje, které zákon ani nezná (lokalita, (ne)stavební blok). Je to naopak nástroj, který se vztahuje výlučně k ploše a jejímu statusu zastavitelnosti či nezastavitelnosti. Status nezastavitelnosti plochy může být dán zařazením do nestavebního bloku (bez ohledu na charakter lokality) nebo tím, že je ve stavebním bloku prostavěna příslušná část a jeho zbytek se tak stává nezastavitelnou plochou.

Pokud tedy dotaz Arniky předpokládá toto: „*Návrh vymezuje většinu dnes nezastavitelných ploch městské zeleně jako plochy (lokality) zastavitelné.*“, tak je dotaz nesmyslný, protože ztotožňuje lokalitu a plochu, což je z hlediska logiky Metropolitního plánu nesmysl. Pokud jde o zařazení ploch do lokality je tvrzení částečně pravdivé (nejde o většinu), ale z hlediska ochrany zcela bezpředmětné; zákon nechrání lokalitu ve smyslu plánu. Pokud by se zkoumal status jednotlivých ploch z hlediska zastavitelnosti, tak s ohledem na zařazení do nestavebních bloků je jejich status nezastavitelnosti jako plochy nadále dán, včetně důsledků předjímaných ust. § 55 odst. 4 stavebního zákona. Tvrzení je tedy nepravdivé.

K odpovědi na konkrétní dotaz:

Jakýkoliv nestavební blok vytváří na svém území nezastavitelné plochy, které požívají samozřejmě ochrany § 55 odst. 4 stavebního zákona. Změna nestavebního bloku na stavební nebo změna jejich hranic by tedy musela ve světle požadavků § 55 odst. 4 stavebního zákona projít procedurou předvídanou tímto ustanovením.

Pokud dotaz obsahuje předpoklad, že § 55 odst. 4 stavebního zákona je nástrojem ochrany nezastavitelného území, což znění otázky výslovně konstatuje, tak je to právní mýtus nebo omyl. Zákon nezná pojem nezastavitelné území a nemůže je tedy chránit. Zákon chrání pouze nezastavitelné plochy. Pojem nezastavitelné území zná Metropolitní plán a jeho plochy jsou samozřejmě chráněny, protože v důsledku zařazení do nezastavitelného území jsou jako plochy nezastavitelné. Stejně jsou ovšem chráněny nezastavitelné plochy v zastavitelných lokalitách, které jsou vymezeny skrze nestavební bloky.

Pouze na okraj je třeba zdůraznit, že testem přípustnosti dle § 55 odst. 4 stavebního musí projít nejenom změna nestavebního bloku na stavební, popřípadě změna jejich hranic, pokud by tím byl dotčen status zastavitelnosti jednotlivých ploch, ale rovněž jakákoliv změna parametrů stavebních bloků, která by změnila u jednoho, více nebo všech stavebních bloku poměr zastavitelných a nezastavitelných ploch ve prospěch zastavění.

V případě konkrétních příkladů uváděných v dotazu (Vrch sv. Kříže a Bílá Hora), je třeba zdůraznit, že se sice jedná o zastavitelné lokality, ale o nestavební bloky, které plochy těchto bloků činí takto nezastavitelné a tedy pod plnou ochranou § 55 odst. 4 stavebního zákona.

Podstatou zákona je totiž to, že chrání konkrétní důsledek územního plánování (status nezastavitelnosti plochy jako nejpodrobnějšího prvku plánování) a neingeruje do nástrojů, kterými se regulují jiné obecnější otázky, přičemž nástroje si obvykle volí obec sama s ohledem na charakter obce.

V případě dalších dotazů neváhejte a obraťte se s nimi na mne.

S pozdravem

Pavel Uhl, advokát

Pavel Uhl, advokát
evidenční číslo ČAK: 10960
Kořenského 15, Praha 5, CZ 150 00
IČ: 71638806, DIČ: CZ7508100083