



Připomínky k novele Pražských stavebních předpisů

Do 31. 7. 2020 je možno uplatnit připomínky k návrhu novely nařízení č. 10/2016 Sb. Hl. m. Prahy, kterým se stanovují obecné požadavky na využívání území a technické požadavky na stavby v hlavním městě Praze (Pražské stavební předpisy).

Pobočný spolek Arnika – Centrum pro podporu občanů tímto uplatňuje následující připomínky:

OBECNÝ ÚVOD

1. Odůvodnění novely Pražských stavebních předpisů (dále jen „Novela“) je veřejně prezentováno tak, že Praha jako jediná ze všech více než 6000 obcí řeší naprosto unikátní problém se zastavitelnými plochami, zastavěným, nezastavěným a nezastavitelným územím a že je naprosto nezbytné vše řešit jinak, než jak to upravuje zákon č. 183/2006 Sb., stavební zákon (dále jen „stavební zákon“). Jedná se o opakované, dosud však řádně nezdůvodněné a nepodložené tvrzení. S podobnými argumenty bylo možné se setkat již při projednávání návrhu Metropolitního plánu (MPP).
2. Na úvod předesíláme, že Praha nemá žádnou možnost, jak pouhým prováděcím předpisem změnit právní úpravu obsaženou ve stavebním zákoně. Prováděcí vyhláška smí obsahovat vždy jen to, co konkretizuje samotnou prováděnou právní normu a nesmí konkrétní otázky řešit od této normy odlišně.
3. Stavební zákon je tím hlavním předpisem, který řeší terminologii územního plánování, a Pražské stavební předpisy by měly jednou dané termíny a jejich obsah respektovat. To vyplývá mj. z Metodického pokynu Ministerstva vnitra nazvaného *„Pravidla pro vydávání právních předpisů obcí, krajů a hlavního města Prahy“*¹. Mj. uvádí: *„Je třeba dbát na to, aby použité pojmy byly v souladu s pojmy použitými v navazujících a souvisejících právních předpisech (zejména vyšší právní síly) tak, aby jejich vzájemný vztah nevyvolával pochybnosti. Je-li nutno výjimečně použít pojem, který byl v jiném právním předpise použit v odlišném významu, je třeba takový pojem samostatně definovat.“*
4. Metodická pomůcka vlády pro přípravu návrhů právních předpisů² od jednoho z největších odborníků na správní právo Josefa Vedrala dokonce říká: **„Vymezení pojmů nelze uvádět v prováděcím právním předpisu, jde-li o pojmy, které užívá zákon.“** Definici zastavitelných ploch, nezastavitelných pozemků a zastavěného území tedy máme danou stavebním zákonem.

¹ <http://www.mvcr.cz/soubor/pravidla-pdf.aspx>

² <https://www.vlada.cz/cz/ppov/lrv/dokumenty/metodicka-pomucka-pro-pripravu-navrhu-pravnich-predpisu-i-cast-16075/>

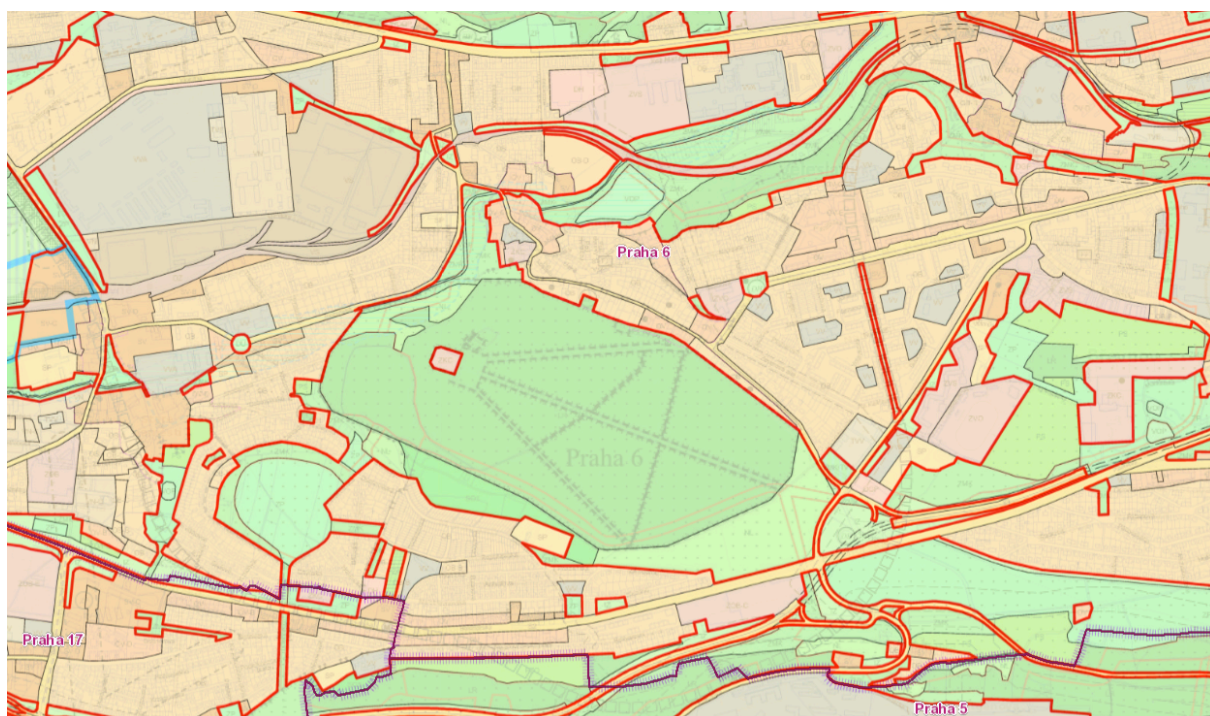
ZASTAVĚNÉ ÚZEMÍ - § 3 odst. 1 PSP

5. Stavební zákon jasně říká, že se území obce dělí jednak na zastavěné a jednak na nezastavěné území. Zastavěné území definuje v § 2 odst. 1 písm. d) takto: „Zastavěným územím území vymezené územním plánem nebo postupem podle tohoto zákona.“
6. Dále stavební zákon říká, že územní plán vymezuje zastavitelné plochy, které definuje v § 2 odst. 1 písm. j): zastavitelnou plochou plocha vymezená k zastavění v územním plánu nebo v zásadách územního rozvoje. Stavební zákon nezná pojem zastavitelné území.
7. V souladu s § 2 odst. 1 písm. f) jsou nezastavěným územím pozemky nezahrnuté do zastavěného území nebo do zastavitelné plochy.
8. Nezastavitelné území ani plochy stavební zákon neřeší, neboť z logiky věci vyplývá, co se jím myslí – území/plochy, které nejsou územním plánem určeny k zastavění (nikoli zastavěné).³
9. V praxi územního plánování i v judikatuře se pojmy nezastavitelné území/nezastavitelné plochy běžně užívají, ačkoli nejsou přímo definovány.
10. Zastavěné území musí být vymezeno v územním plánu (pokud jej obec má). To, co musí být zahrnuto do zastavěného území, je uvedeno v § 58 odst. 2 stavebního zákona. Do zastavěného území se zahrnují pozemky v intravilánu, s výjimkou vinic, chmelnic, pozemků zemědělské půdy určených pro zajišťování speciální zemědělské výroby (zahradnictví) nebo pozemků přiléhajících k hranici intravilánu navrácených do orné půdy nebo do lesních pozemků, a dále pozemky vně intravilánu, a to
 - a. zastavěné stavební pozemky,
 - b. stavební proluky,
 - c. pozemní komunikace nebo jejich části, ze kterých jsou vjezdy na ostatní pozemky zastavěného území,
 - d. ostatní veřejná prostranství,
 - e. další pozemky, které jsou obklopeny ostatními pozemky zastavěného území, s výjimkou pozemků vinic, chmelnic a zahradnictví.
11. Jiná kritéria pro vymezení zastavěného území neexistují a PSP je nemohou samy nastavit.
12. Pokud jde o hranici zastavěného území, pak ji opět ze zákona (§ 58 odst. 1 stavebního zákona) tvoří čára vedená po hranici parcel, ve výjimečných případech ji tvoří spojnice lomových bodů stávajících hranic nebo bodů na těchto hranicích. Jiný způsob nelze stanovit.
13. Intravilán je opět definován stavebním zákonem (§ 2 odst. 1 písm. d) a tuto definici nemohou PSP změnit.
14. V metodickém pokynu MMR „Vymezení zastavěného území“ se uvádí: „Definicemi intravilánu se není nutné v praktické činnosti orgánů územního plánování zabývat, pro

³ Stavební zákon definuje ještě tzv. nezastavitelné pozemky pro obce bez územního plánu, to se ovšem Prahy netýká.

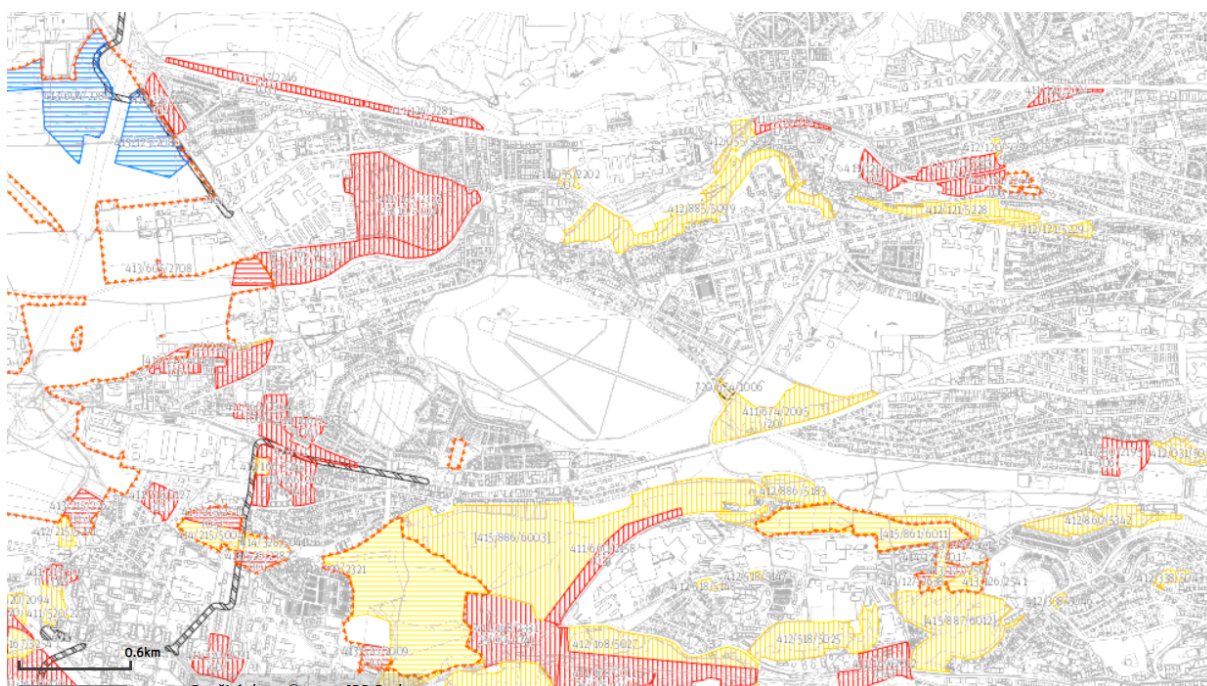
*územně plánovací činnost se hranice přebírá z mapového podkladu, do kterého byla v minulosti zakreslena.*⁴

15. Je v praxi územního plánování naprosto obvyklé, že se v hranici zastavěného území nachází i pozemky, které nejsou zastavěné a mají nezastavitelnými zůstat např. sídelní zelení. Na tom není nic zvláštního a je to jev, který pozorujeme v jiných obcích a městech. Ostatně dnes s tímto rozdělením pracuje i stávající územní plán hl. m. Prahy.
16. Nejprve se podívejme na Oboru Hvězda. Ta se nachází v zastavěném území, ale je nezastavitelná.



Obrázek 1: Obora Hvězda v současném územním plánu

⁴ <http://www.uur.cz/images/8-stanoviska-a-metodiky/04-Vymezeni-zastaveneho-uzemi.pdf>



Obrázek 2: Obora Hvězda z hlediska zastavěného území v MPP

17. Z návrhu Novely ani z odůvodnění tedy není zřejmé, čeho se má změnou ustanovení § 3 odst. 1 dosáhnout a proč je zapotřebí tento krok rozsáhle odůvodňovat. PSP jednoduše nic nezmožou s tím, jak je definováno zastavěné území, což vyplývá i z textu Pavla Uhla zpracovaného přímo pro IPR, kde se uvádí mj.: „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 zavržoval záminku pro napadení před soudem. Ačkoliv lze napadení plánu před soudem považovat s ohledem na současnou úroveň diskuse, za téměř jisté, lze mít za nejistější variantu, která minimalizuje riziko soudního zásahu do plánu, takový postup, který maximálně důsledně respektuje § 58 stavebního zákona.“⁵

18. Závěr: PSP nesmí definovat zastavěné území odlišně od stavebního zákona. Jsou-li v zastavěném území lokality, které nemají být zastaveny, není nic jednoduššího, než je vymezit jako nezastavitelné a tím např. Šárecké údolí nebo Oboru Hvězdu nebo

⁵ https://www.iprpraha.cz/uploads/assets/dokumenty/106/arnique_podepsano.pdf

mnohé parky (sídlní zeleň) chránit, nic nebrání tomu, aby bylo v Metropolitním plánu vymezeno jako nezastavitelná plocha v zastavěném území. Hvězda, ani Prokopské údolí nejsou ostatně zastavitelnými plochami ani dnes. Takový postup je naopak zcela běžný v řadě územních plánů. Odůvodnění tomuto holému faktu věnuje naprosto neadekvátní rozsah, a to na úkor skutečného problému – nestavebních ploch.

19. Přípomínka: není zjevné, k čemu PSP musí definovat znovu zastavěné území, když už je definice obsažena ve stavebním zákoně. Navrhujeme ujasnění této skutečnosti a odůvodnění takového postupu.

NESTAVEBNÍ PLOCHY V ZASTAVITELNÉM ÚZEMÍ

20. Z návrhu novely PSP je patrné, že vše směřuje především k tomu, aby se do § 3 PSP prosadil termín nestavební plocha a nestavební blok, protože s ním pracuje MPP a jedná se o kontroverzní otázku. Po definování pojmu v PSP bude obtížnější řešit tento problém v samotném MPP. Je možné, že právě proto je celá novela komplikovaná a matoucí (se spoustou zbytečných slov okolo zastavěného území a intraviálu), protože má zastřít právě tento fakt.
21. S konceptem nestavebních ploch, které fakticky nahrazují vymezení nezastavitelných ploch v zastavěném území, **zásadně nesouhlasíme.**
22. Znovu tedy v připomínce k Novele uvádíme, že z hlediska stavebního zákona je rozhodující pouze jediné, a to skutečnost, zda je daná plocha v územním plánu zastavitelná či nikoli. Je-li zastavitelná, je jakákoli snaha o vymezení „nestavebních ploch“ jen zástěrkou pro to, že některé parky a volná prostranství, dosud nezastavitelná, budou zastavitelnými plochami, ačkoli se územní plán bude tvářit, že zastavitelné nejsou.
23. Zdůrazňujeme, že tímto řešením se **obchází stavební zákon a způsob, kterým tato norma upravuje vymezení zastavitelných ploch.** To, jak stavební zákon řeší vymezení zastavitelných ploch a nezastavěného území má svůj smysl. Ty pozemky, které jsou zahrnuty do zastavitelných ploch, jsou jednoduše po právní stránce zastavitelné. Nestavební plocha je jen obyčejným funkčním regulativem. Nevypovídá to nic o tom, zda je či není konkrétní parcela zastavitelná, pouze říká, že zastavitelná je a aktuálně se na ní nesmí stavět, což se do budoucna může lehce měnit.
24. Na rozdíl od vymezení nových zastavitelných ploch v souladu s podmínkami v § 55 stavebního zákona a s velmi přísnou judikaturou, je odstranění nestavební plochy jen otázkou dílčí změny územního plánu, kde navíc nic nebrání tomu, aby vše proběhlo ve zkráceném režimu dle § 55a a násl. stavebního zákona.
25. Z hlediska vymezení zastavitelných ploch v souladu se stavebním zákonem je naprostým nesmyslem „zastavitelnost parkem.“ Jestliže jsou pozemky zastavitelné, je to vždy problém, mj. i kvůli náhradám dle § 102 stavebního zákona. Stavbou mohou být případně jednotlivé altánky, lavičky a podobně, to lze samozřejmě řešit klasickými regulativy v územním plánu, jako to je ostatně činěno ve všech jiných obcích a městech a v územním plánu hl. m. Prahy. V žádném případě snad není důvod pro to, aby byly plochy sídlní zeleně zastavitelné, skutečnost, že se do parku mají umístit

odpadkové koše. Jestliže se v odůvodnění argumentuje tím, že se posuzuje soulad staveb s územním plánem, nebránil by přece územní plán ničemu z uvedeného (lavičky apod.), pokud by měl vhodně zvolené regulativy.

26. Z celé koncepce § 3 současně není zcela zjevné, jaký je přesně faktický rozdíl mezi nestavební plochou a nezastavitelnou plochou v zastavěném území a proč musí být zaveden další pojem – „nestavební plocha“. Domníváme se, že nezastavitelné plochy v zastavěném území vyhovují mnohem lépe ochraně přírody a krajiny a životního prostředí. Nevhodná a nebezpečná koncepce nestavebních ploch by měla být opuštěna.
27. Z judikatury vyplývá, že *„konkrétně např. vymezení zastavěného území, tak jak je obsahově definováno v § 58 stavebního zákona, představuje statický pohled na stav území obce v okamžiku přijetí územního plánu (popis stávajícího stavu). Součástí zastavěného území přitom zjevně mohou být pozemky zastavitelné (stavební proluky, zastavěné stavební pozemky) i nezastavitelné (např. veřejná zeleň a parky sloužící obecnému užívání), a jeho součástí mohou být i plochy přestavby.“* (Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 2. 2017, čj. 4 As 220/2016-198)
28. Dále z judikatury (se kterou by navíc měla Praha být mimořádně dobře seznámena, jedná se o kauzu Strnadova zahradnictví a změnu Z 2590) vyplývá: *„umístění staveb a zařízení souvisejících s provozováním zahradnictví a výjimečně i umístění služebních bytů souvisejících s takovým provozem. Skutečnost, že nezastavitelnost území nemusí být v některých speciálních případech na překážku umístování staveb, které s funkčním určením území významně nekolidují, popř. jej podporují, vyplývá již ze samotného stavebního zákona, který v § 18 odst. 5 a 6 i pro nezastavěná a nezastavitelná území vymezuje určité výjimky. Vymezení přípustných staveb v oddíle 5 odst. 7 písm. b) přílohy č. 1 k opatření obecné povahy č. 6/2009 se přitom od obecného vymezení v § 18 odst. 5 a 6 stavebního zákona obsahově nijak významně neodchyluje. Pro úplnost lze též připomenout, že plochy zahradnictví ani nebyly součástí zastavěného území, což vyplývá přímo z výluky v § 58 odst. 2 písm. e) stavebního zákona.“* (Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 2. 2017, čj. 4 As 220/2016-198)
29. **Přípomínka: Nesouhlasíme s tím, že je Novelou do § 3 PSP vložen termín „nestavební plocha“, který zásadní měrou snižuje ochranu pozemků, které by se jinak nacházely v nezastavitelném území. Požadujeme, aby pro parky a jiné plochy např. sídelní zeleně bylo využito vymezení nezastavitelných ploch v zastavěném území.**

.....
Jméno a příjmení odesílatele
funkce, sdružení Arnika