



DVOUÚROVŇOVOST ÚZEMNÍHO PLÁNU V PRAZE

Právní analýza

Zpracovatelé:

Advokátní kancelář David Zahumenský, advokát

Mgr. Vendula Zahumenská, právnička spolku Arnika

2017

I. Úvod

Připravovaný Metropolitní plán počítá se dvěma úrovněmi územního plánu – první, obecnější, kterou představuje samotný Metropolitní plán a následně s druhou, kterou mají představovat územní plány vymezených částí Prahy. Podle § 43 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (dále jen „stavební zákon“) se územní plán pro hl. m. Praha pořizuje a vydává jednak pro celé území hlavního města a jednak pro vymezenou část území hlavního města Prahy. Podle ustanovení § 43 odst. 5 stavebního zákona je územní plán hlavního města Prahy závazný též pro územní plán vydaný pro vymezenou část území hlavního města Prahy. V souladu s § 8 stavebního zákona pořizuje územní plán pro celé území hl. m. Prahy magistrát, legislativa ale jasně nestanoví, kdo pořizuje a vydává územní plán pro vymezenou část území hlavního města, a také neřeší, jaký má být obsah územních plánů pro vymezenou část hl. m. Prahy. Stavební zákon tak opomíjí řadu důležitých otázek.

Ačkoli je právní úprava nejistá, rozhodli se pražští zastupitelé schválit zadání, ve kterém se dvěma úrovněmi územního plánu počítá (přitom existují vhodnější cesty, jak je kupř. zpracování regulačních plánů; zadání Metropolitního plánu s pořízením regulačních plánů počítalo, stávající návrh ale tento požadavek nerespektuje). Podívejme se nyní na to, jak jsou dvě úrovně územního plánu řešeny v zadání Metropolitního plánu ve verzi 3. 3 jeho návrhu.

Zadání Metropolitního plánu a plány vymezených částí hl. m Prahy

V zadání se ke dvěma úrovním územního plánu dočteme: *„Jak je uvedeno v předchozím textu zadání, je jednou ze zásad pro pořízení nového Územního plánu hl. m. Prahy požadavek na vytvoření uceleného, logického a vzájemně provázaného systému územně plánovací dokumentace hlavního města Prahy. Územní plán hl. m. Prahy (Metropolitní plán) bude v souladu s § 43 odst. 4 a 5 stavebního zákona pořízen pro celé správní území hlavního města Prahy, bude řešit koncepci území celého hlavního města v měřítku odpovídajícím charakteru řešeného území, vydán bude v měřítku 1 : 10.000. Následně pořízené územní plány pro vymezené části území hl. m. Prahy budou vydány v podrobnějším měřítku, v souladu s § 43 odst. 4 a 5 stavebního zákona a vyhláškou. K zajištění tohoto uceleného a jednotného systému územního plánování v hl. m. Praze Metropolitní plán prověří a vyznačí území, pro něž bude pro jejich specifickou polohu, význam, rozsah anebo nedostatečnou určitost podmínek uspořádání nebo využití předepsán požadavek nebo stanovena podmínka pořízení územního plánu pro vymezenou část území hl. m. Prahy ve smyslu ustanovení § 43 odst. 4 a 5 stavebního zákona. Metropolitní plán, zpracovaný v souladu se stavebním zákonem a s přílohou č. 7 vyhlášky, bude kromě definice území, pro která bude pořízen územní plán pro vymezenou část území hl. m. Prahy, stanovovat podmínky využití daného území, umožňující příslušným stavebním úřadům rozhodovat o území v souladu se stavebním zákonem. Tato dílčí území mohou být vymezena bez ohledu na hranice městských částí nebo hranice jednotlivých katastrálních území, kritériem pro*

*jejich vymezení bude shodný charakter problémů v území, které bude nutné ověřit a řešit v podrobnějším měřítku, než je měřítko Metropolitního plánu. Předpokládá se, že půjde zejména o rozsáhlejší území transformační a rozvojová nebo o území s potřebou stanovení podrobnějších podmínek pro vymezení a uspořádání veřejných prostranství¹. Třetí, doplňující úroveň územně plánovací dokumentace hl. m. Prahy s nejpodrobnější regulací pak **budou regulační plány** (požadavky na zpracování regulačních plánů jsou uvedeny v části II. D.). K zajištění nezbytné přehlednosti, srozumitelnosti a vzájemné provázanosti systému jednotlivých úrovní územně plánovacích dokumentací hl. m. Prahy vytvoří Metropolitní plán podmínky pro jednotný způsob zpracování územně plánovací dokumentace Prahy.“*

Návrh Metropolitního plánu (verze 3. 3) a plány druhé úrovně

V návrhu (verzi 3. 3; poslední zveřejněná verze) se územní plány pro vymezené části hl. m. Prahy řeší v hlavě II v části nazvané *Územní plány vymezených částí hl. m. Prahy, regulační plány, územní studie*.

Podle návrhu se mají územní plány vymezené části území hl. m. Prahy pořizovat v měřítku 1:5.000 a mají respektovat podmínky a požadavky stanovené Metropolitním plánem. Jejich úkolem je zpřesnit podmínky a požadavky na využití a prostorové uspořádání lokalit prostřednictvím podrobnější regulace ploch řešeného území. Vydání plánu druhé úrovně není podle návrhu Metropolitního plánu podmínkou pro rozhodování v území; do vydání podrobnějších plánů se má rozhodovat podle podmínek stanovených Metropolitním plánem.

V návrhu Metropolitního plánu jsou stanoveny tyto požadavky na zpracování územních plánů pro vymezené části hl. m. Prahy:

- Pro zpracování nižších územních plánů je závazná terminologie a legenda Metropolitního plánu a popisy jednotlivých regulativů;
- Regulativy Metropolitního plánu vztahené na lokalitu jsou pro druhou úroveň územních plánů závazné. V případě potřeby může nižší úroveň územního plánu tyto regulativy uvedené v Metropolitním plánu zpřesnit, nesmí se tak ale stát v rozporu s koncepcemi Metropolitního plánu;
- Územní plány pro vymezené části hl. m. Prahy:
 - o zobrazují, popisují a regulují bloky ve vrstvách a podle systému Metropolitního plánu.
 - o zpřesňují a podrobně řeší území nad katastrální mapou v podrobnosti měřítko 1 : 5.000.

¹ Podle § 47 odst. 1 stavebního zákona ale platí, že v zadání nemá být vymezeno území takto neurčitě: „V návrhu zadání stanoví hlavní cíle a požadavky na zpracování návrhu územního plánu, případně **vymezení řešené území** u územního plánu pro vymezenou část území hlavního města Prahy.“ Je otázkou, zda je v tomto bodě zadání v souladu se stavebním zákonem.

- jednoznačně (graficky) vymezují plochy uličních prostranství, stavebních a nestavebních bloků, případně vymezuje nezastavitelné části stavebního bloku.
- upřesňují krajinnou, dopravní a technickou infrastrukturu a vybavenost města.
- jednoznačně určují nezastavěné části stavebních bloků (vnitrobloky, soukromé zahrady, park ve volné zástavbě, prostupnost). Veškeré bilance potenciálu řešeného území budou vztaženy na jednotlivé stavební bloky. Celkové bilance lokalit musí zůstat zachovány;
- jednoznačně vymezují hranice parku ve volné zástavbě a vymezují plochy pro umístění nových budov, pro které platí:
 - budovy musí doplňovat celkovou kompozici a koncepci dané modernistické struktury,
 - nová povrchová parkoviště jsou nepřipustná;
- pro jednotlivé stavební bloky stanovují podrobně regulovaný počet podlaží a dominanty v souladu s Metropolitním plánem. Mohou provést redistribuci výškového řešení základních hladin a dominant v rámci lokalit;
- je-li to s ohledem na charakter území vhodné, mohou stanovit regulovanou výšku na plochy o rozměrech 50 x 50 m. Takové zpodrobnění je možné v území Pražské památkové rezervace, přiměřeně též v území památkových zón;
- upřesňují vymezení jednotlivých skladebných částí ÚSES v návaznosti na skladebné části vymezené v Metropolitním plánu a v souladu s požadavky na vymezení ÚSES;
- v případě potřeby mají doplnit síť a zařízení dopravní infrastruktury v návaznosti na podrobné vymezení veřejného prostranství;
- v případě potřeby mají doplnit síť a zařízení technické infrastruktury v návaznosti na podrobné vymezení veřejného prostranství;
- v plochách, kde je veřejná vybavenost stanovená parametricky, vymezují tuto vybavenost plošně, v návaznosti na vymezení veřejných prostranství. V odůvodněných případech mohou vymezit nové plochy veřejné vybavenosti, zejména ve vztahu k veřejným prostranstvím (parter zástavby);
- v případě potřeby mohou zpřesnit vymezení VPS a VPO (zmenšit koridor) z Metropolitního plánu nebo navrhnout VPS a VPO nové, zejména pro vymezení veřejných prostranství a veřejného vybavení.

Metropolitní plán v rozporu se zadáním nevymezuje plochy a koridory, v nichž je podmínkou pro rozhodování o změnách v území vydání regulačního plánu. Metropolitní plán nevymezuje ani plochy a koridory, v nichž je podmínkou pro rozhodování o změnách v území pořízení nebo opatření územní studie.

Z uvedeného je zjevné, že návrh Metropolitního plánu pojal institut územních plánů druhé úrovně velmi volně a prakticky neřekl nic o tom, jaký má být jejich obsah a rozsah (slovní spojení jako „v případě potřeby“ jsou mimořádně neurčitá a nezakládají žádnou právní jistotu uživatelům území). Tato neurčitost je problematická.

Jestliže se v návrhu Metropolitního plánu uvádí, že zpracování územních plánů pro vymezené části hl. m. Prahy není podmínkou pro rozhodování ve vybraných lokalitách, musí se pořizovatel vypořádat s tím, jak bude bez nástrojů podrobnější regulace řešit konkrétní způsoby využití území. V řadě lokalit totiž nejsou stanovena prakticky žádná pravidla, podle kterých se mají stavební úřady při posuzování záměrů řídit. Nemohou je posuzovat podle své libovůle. Taková situace mimo jiné způsobuje právní nejistotu pro dotčené vlastníky, resp. pro všechny obyvatele, a nepochybně by byla významným důvodem pro zrušení Metropolitního plánu při soudním přezkumu.

Je třeba si připomínat, že územní plán v Praze nenahrazuje zásady územního rozvoje (v tomto bodě nesouhlasíme s názorem uvedeným v Metodice – i podle názoru Ministerstva pro místní rozvoj² nejsou zásady územního rozvoje územní plán hl. m. Prahy duplicitními dokumenty). Není tedy důvod pro to, aby se uchyloval k přílišné obecnosti. Právně čistším řešením je přijmout územní plán, který bude splňovat veškeré požadavky stavebního zákona a jeho prováděcích předpisů a který bude sám o sobě fungovat jako podklad pro rozhodování stavebních úřadů. Na něj samozřejmě mohou navazovat další regulace, ideálně regulační plány.

Neurčitosti a nejasnosti Metropolitního plánu a jejich dopadům na zákonnost územního plánu se budeme podrobněji věnovat v navazujících analýzách.

²Viz sdělení č. j. 44437/2014-82 ze dne 13. 1. 2015, sdělení ze dne 3. 3. 2015 č. j. 8029/2015-82 a sdělení MMR ze dne 12. 6. 2015 č. j. MMR-19078/2015-81-1.

II. Problémové okruhy dvou úrovní územního plánu Prahy

Protože je nanejvýš pravděpodobné, že Metropolitní plán bude přezkoumáván soudem, pokud bude schválen, je třeba se již nyní věnovat otázkám spojeným s pořizováním dvou úrovní územních plánů. Lze totiž očekávat, že právě dvě úrovně územního plánu budou jednou z namítaných nezákonností Metropolitního plánu. Proto jsme se zaměřili na řešení těchto otázek:

- 1. Kdo pořizuje územní plán pro vymezenou část hl. m. Prahy?**
- 2. Musí hl. m. Praha mít vždy nejdříve územní plán pro celé své správní území?**
- 3. Může vydat jen dílčí územní plány pro vymezené části Prahy bez toho, že by současně existoval územní plán pro celé území hl. m. Prahy?**
- 4. Pokud by mohly existovat jen územní plány pro vymezené části Prahy a teprve následně by mohl být schválen územní plán pro celé území hl. m. Prahy, měnil by územní plán pro celou Prahu regulativy v jednotlivých územních plánech pro vymezené části hl. m. Prahy, které byly přijaty dříve?**
- 5. Mohlo by být pro určitou část hl. m. Prahy vymezeno jen zastavěné území v souladu s § 59 stavebního zákona a pro vybrané části (kupř. brownfieldy) schváleny územní plány?**
- 6. Platí tento rozsah a obsah, který je stanoven v prováděcí vyhlášce ke stavebnímu zákonu i pro územní plány pro vymezené území hl. m. Prahy?**
- 7. Může být Metropolitní plán schválen jako územní plán s prvky regulačního plánu?**
- 8. Jak se bude postupovat v územním řízení při hodnocení souladu záměru s územním plánem, pokud budou pro území schváleny územní plány druhé úrovně?**

III. Odpovědi na položené otázky

Ad otázka 1) Kdo pořizuje územní plán pro vymezenou část hl. m. Prahy?

Obecně panuje ohledně přijímání územních plánů pro vymezenou část území hlavního města Prahy značně komplikovaná situace, která pramení z neuspokojivého stavu obecných právních předpisů, především pak z nedostatečného provázání stavebního zákona a zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze (dále jen „zákon o hl. m. Praze). Vedle toho stojí za zmínku nedostatečná konkrétnost samotného stavebního zákona (který např. ani nestanoví, že pro účely územních plánů pro vymezenou část území hlavního města Prahy se obdobně či přiměřeně užijí ustanovení o územním plánu).

Stavební zákon konkrétně neříká ani to, kdo má územní plány pro vymezené části hl. m. Prahy pořizovat a vydávat.

Obecně platí, že územní plány a regulační plány pořizují pro území obce obecní úřady obcí s rozšířenou působností (§ 6 odst. 1 stavebního zákona). Městské části (ne všechny), jsou obecními úřady s rozšířenou působností. Současně má magistrát hl. m. Prahy zřízen odbor územního rozvoje oddělení pořizování dílčích dokumentací (vedle oddělení pořizování celoměstských dokumentací).

Přesto, že by se věc zdála být celkem jasnou (tj. bychom předpokládali, že územně plánovací dokumentaci pořizuje odbor územního rozvoje Magistrátu hl. m. Prahy), je tu § 8 stavebního zákona, který upravuje zvláštní působnost pro Prahu. Podle tohoto ustanovení pořizuje územní plán pro celé území hl. m. Prahy magistrát. Tomu odpovídá i § 59 odst. 1 písm. c) zákona o hl. m. Praze, v souladu se kterým vydává zastupitelstvo hl. m. Prahy územně plánovací dokumentaci pro celé území hlavního města Prahy. Zastupitelstva městských částí se mají v souladu s § 89 odst. 1 písm. d) tohoto zákona pouze vyjadřovat k návrhu územně plánovací dokumentace hlavního města (tj. k návrhu územně plánovací dokumentace hl. města – tj. zásad územního rozvoje a územního plánu pro celé území hl. m. Prahy).

U územního plánu pro vymezenou část území Prahy ale role pořizovatele není jednoznačně stanovena. Samotný záměr zákonodárce, který lze dovodit především z textu § 8 stavebního zákona, zůstal nedotažen. Tímto záměrem podle našeho názoru bylo umožnit jednotlivým městským částem hlavního města Prahy dle vlastního uvážení poříditi vlastní detailní územní plán, který by navazoval na územní plán hlavního města Prahy, tím jim v mezích stanovených nadřazeným územním plánem hlavního města Prahy umožnit, aby v určitých oblastech mohly realizovat vlastní konkrétní potřeby (tento záměr lze dovodit z toho, že § 8 počítá s tím, že územní plán pro vymezenou část území hlavního města Prahy pořizuje úřad některé z městských částí).

Výkladem § 8 stavebního zákona lze dospět k tomu, že územní plán pro vymezenou část hl. m. Prahy pořizuje úřad městské části; magistrát jen vykonává působnost krajského úřadu (pravomoc vydávat územní plán pro vymezenou část Prahy mu svěřena není). Zákon o hl. m. Praze ale v tomto případě nesvěřuje pravomoc vydávat územní plán pro část Prahy výslovně ani zastupitelstvu hl. m. Prahy, ani zastupitelstvu městské části, ačkoli by to bylo logické, je-li městská část pořizovatelem takového plánu. Statut v § 25c hovoří o územním plánu hlavního města Prahy,³ o jehož pořízení rozhodují zastupitelé hl. m. Prahy, nikoli také o plánech pro vymezené části hl. m. Prahy. Z toho je taktéž zřejmé, že Statut počítá jen se situací, kdy se pořizuje územní plán pro celé území Prahy.

Na webových stránkách magistrátu hl. m. Prahy se uvádí: *„Zvláštní působnost na území hlavního města Prahy: Hlavní město Praha je spravováno na základě samostatného zákona. Zastupitelstvu hlavního města Prahy je vyhrazeno vydávat územně plánovací dokumentaci pro celé území hlavního města Prahy. Působnost krajského úřadu vykonává v tomto případě Ministerstvo. Zastupitelstvu městské části je pak vyhrazeno vydávat územní plán pro vymezenou část hlavního města Prahy. Působnost krajského úřadu v tomto případě vykonává Magistrát hlavního města Prahy.“*⁴ Z této citace je zřejmé, že rozdělení pravomocí v územním plánování chápe hl. m. Praha obdobně a dokonce potvrzuje, že územní plán pro vymezenou část Prahy vydává zastupitelstvo městské části.

Jak plyne z výše uvedeného, stavební zákon ani zákon o hl. m. Praze neřeší důsledně situaci, kdy se pořizuje územní plán jen pro část města. Za současného stavu legislativy je proto sporné, kdo má pořizovat a vydávat územní plán pro vymezenou část území Prahy. V důvodové zprávě ke stavebnímu zákonu nelze najít dostatečné vysvětlení. Nesouhlasíme proto s jednoznačným názorem uvedeným v Metodice zadávání územních plánů (zpracovalo ČVUT pro hl. m. Prahu, dostupné na <https://vp.fa.cvut.cz/>), že je hl. m. Praha *„je zmocněno pořizovat ve specifickém režimu dvě úrovně územního plánu, tj. územní plán pro celé správní území města a územní plán pro jinak vymezené části správního území.“*

Nabízí se závěr, že, je-li dána pravomoc zastupitelstva hlavního města Prahy pro vydání územně plánovací dokumentaci pro celé území hlavního města Prahy formou komplexního územního plánu, je současně (a maiori ad minus) dána pravomoc tohoto orgánu v rámci území hlavního města Prahy k vydání dílčích územních plánů pro vybrané lokality, není-li tato pravomoc

³ Upravit tento postup Statutem ukládá Praze § 17 odst. 1 písm. g)) zákona č. 131/2000 Sb., o hl. m. Praze. *„Hlavní město Praha upraví své vnitřní poměry ve věcech správy města Statutem. Ve Statutu stanoví zejména způsob projednání územně plánovací dokumentace hlavního města Prahy a strategie rozvoje hlavního města Prahy s městskými částmi.“*

⁴

výslovně svěřena orgánu jinému. Tento závěr však koliduje s účelem ukotvení institutu územního plánu pro vymezenou část území hlavního města Prahy, jak byl vymezen výše. Pokud by měl závěr, že v případě neexistence oprávnění zastupitelstva městské části k vydání územně plánovací dokumentace pro vymezenou část území hlavního města Prahy je dáno oprávnění k vydání tohoto územního plánu přímo zastupitelstvem hlavního města Prahy, převážit, považujeme takový výklad za extenzivní, a tedy za poměrně rizikový z hlediska výsledku případného soudního přezkumu.

Současně se nabízí také výklad, dle něž, s ohledem rovněž na účel institut územního plánu pro vymezené území hlavního města Prahy, není zastupitelstvu hlavního města Prahy pravomoc vydat tento druh územního plánu zákonem o hlavním městě Praze svěřena, a tedy není-li zároveň tato pravomoc svěřena ani zastupitelstvům městských částí, nelze za současného právního stavu tento druh územního plánu vydat vůbec.

Obdobně problematická situace panuje v případě otázky určení pořizovatele územního plánu pro vymezené části hlavního města Prahy. Již výše citovaný § 8 stavebního zákona stanoví, že „pořizuje-li územní plán pro území hlavního města Prahy Magistrát hlavního města Prahy, vykonává působnost krajského úřadu ministerstvo. Pořizuje-li územní plán pro vymezenou část území hlavního města Prahy úřad městské části, vykonává působnost krajského úřadu Magistrát hlavního města Prahy.“ Z citovaného ustanovení je možno dovodit, že pořizovatelem územního plánu pro vymezenou část území hlavního města Prahy je dle současného právního stavu úřad městské části. Tento stav se spolu s výkladem, dle něž by orgánem oprávněným k vydání územního plánu pro vymezenou část území hlavního města Prahy bylo v současné době zastupitelstvo hlavního města Prahy, jeví jako velmi nekoncepční. Na stranu druhou však nelze jednoznačně dovodit, že by pořizovatelem územního plánu pro vymezenou část území hlavního města Prahy měl být přímo magistrát hlavního města Prahy, protože k tomuto opět absentuje výslovné zmocnění.

Bylo by vhodné, aby tato otázka byla jasně vyřešena v konzultaci s Ministerstvem pro místní rozvoj.

Ad otázka 2) Musí hl. m. Praha mít vždy nejdříve územní plán pro celé své správní území a teprve následně pořizovat územní plány pro vymezené části hl. m Prahy?

Ustanovení § 43 odst. 5 stavebního zákona předpokládá, že mohou existovat oba dva územní plány vedle sebe, resp. nad sebou (územní plán pro vymezenou část hlavního města Prahy je územnímu plánu pro celé území hlavního města Prahy podřízen – viz § 43 odst. 5 stavebního zákona). V ideální situaci, by měl existovat územní plán pro celé území hlavního města Prahy, a

na něj (v rámci z něj vyplývajících mezí) dále navazovat územní plán pro vymezenou část hlavního města Prahy, pořízený a vydaný ve vhodném časovém odstupu.

Vyloučeno nicméně není ani vydání těchto plánů současně, pokud zůstane zachována (níže podrobněji rozebraná) podmínka souladu územního plánu pro vymezenou část území hlavního města Prahy s územním plánem pro celé území hlavního města Prahy.⁵

Ad otázka 3) Může vydat jen dílčí územní plány pro vymezené části Prahy bez toho, že by současně existoval územní plán pro celé území hl. m. Prahy?

Takový postup nejspíše není možný, jelikož je proti smyslu a podstatě územního plánování (a jeho právní úpravy). Ustanovení § 43 odst. 3 stavebního zákona říká, že „územní plán **se pořizuje a vydává** pro celé území obce, pro celé území hlavního města Prahy...územní plán **může být pořízen a vydán též** pro vymezenou část území hlavního města Prahy.“; z toho jednoznačně vyplývá požadavek, aby územní plán pokrýval celé území hlavního města Prahy a neexistovala „bílá místa“ územím plánem opomenutá. Smyslem územního plánu totiž je koncepčně řešit celé území obce. Je tedy nutno pořídit územní plán pro celé území hlavního města Prahy, přičemž až v návaznosti na něj eventuálně územní plán pro vymezenou část hlavního města Prahy.

Vyplývá to z jazykového výkladu: pro celé území Prahy se územní plán „pořizuje a vydává“ (tj. bez možnosti volby). S možností volby se pak může pořídit a vydat též pro vymezenou část hl. m. Prahy.

Ad otázka 4) Pokud by mohly existovat jen územní plány pro vymezené části Prahy a teprve následně by mohl být schválen územní plán pro celé území hl. m. Prahy, měnil by územní plán pro celou Prahu regulativy v jednotlivých územních plánech pro vymezené části hl. m. Prahy, které byly přijaty dříve?

Na otázku je částečně odpovězeno v předchozí otázce – nedomníváme se, že by se mohly nejdříve pořídit a vydat územní plány pro vymezené části hl. m. Prahy a teprve následně územní plán pro celé území. Otázka tedy může znít: Jaký je vztah územních plánů pro vymezenou část hl. m. Prahy a územního plánu pro celé území Prahy z hlediska rozdílů v jejich obsahu? Mohou územní plány druhé úrovně obsahovat odlišné regulace od Metropolitního plánu?

^{5 5} Zde je podstatné také znění § 43/3 SZ – ve znění novely: Územní plán v souvislostech a podrobnostech území obce zpřesňuje a rozvíjí cíle a úkoly územního plánování v souladu se zásadami územního rozvoje kraje a s politikou územního rozvoje. Územní plán ani vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území nesmí obsahovat podrobnosti náležející svým obsahem regulačnímu plánu nebo územním rozhodnutím, pokud zastupitelstvo obce v rozhodnutí o pořízení nebo v zadání územního plánu nestanoví, že bude pořízen územní plán nebo jeho vymezená část s prvky regulačního plánu; tato skutečnost musí být v rozhodnutí zastupitelstva výslovně uvedena.

Na otázku vztahu územního plánu pro celé území hlavního města Prahy a územního plánu pro vymezenou část hlavního města Prahy jako na jednu z mála pamatuje stavební zákon výslovně, přičemž jeho § 43 odst. 5, věta poslední, stanoví, že „územní plán hlavního města Prahy je závazný též pro územní plán vydaný pro vymezenou část území hlavního města Prahy“. Pokud pak se v § 43 odst. 5 uvádí, že jeden územní plán je závazný pro druhý, pak je logicky územní plán pro celé území hlavního města Prahy nadřazenou územně plánovací dokumentací.

Pokud nastane situace, v níž by byl nově vydán (či změněn) územní plán hlavního města Prahy, po vydání územního plánu pro vymezenou část hlavního města Prahy, přičemž současný obsah územního plánu pro vymezenou část Prahy už novému obsahu územního plánu hlavního města Prahy neodpovídá, nastává protiprávní stav, který je nutno řešit. Pro tuto situaci sice neexistuje ve stavebním zákoně (ani v jiném právním předpise) explicitní postup, nicméně je možno přiměřeně aplikovat § 54 odst. 5 stavebního zákona, řešící nastalé rozpory mezi územním plánem a jemu nadřazenými zásadami územního rozvoje. Dle tohoto ustanovení platí, že „obec je povinna uvést do souladu územní plán s územně plánovací dokumentací následně vydanou krajem a následně schválenou politikou územního rozvoje. Do té doby nelze rozhodovat podle částí územního plánu, které jsou v rozporu s územně plánovací dokumentací následně vydanou krajem nebo s politikou územního rozvoje.“ V souladu se zněním § 54 odst. 6 stavebního zákona ve znění účinném od 1. 1. 2018 bude pak nutno daný nesoulad napravit bez zbytečného odkladu.

S ohledem na uvedené tedy lze konstatovat, že pokud nastane rozpor mezi územním plánem hlavního města Prahy a územním plánem pro vymezenou část hlavního města Prahy, nelze po dobu trvání tohoto rozporu rozhodovat podle částí územního plánu pro vymezenou část hlavního města Prahy, které se tento rozpor týká, přičemž je zároveň dána povinnost (bez zbytečného odkladu) uvést územní plán pro vymezenou část hlavního města Prahy do souladu územním plánem hlavního města Prahy.

Další otázka je, zda by se mohlo stát, že by byla regulace změněna nejdřív územním plánem nižší úrovně a tato nová regulace by neodpovídala Metropolitnímu plánu. Na otázku zčásti odpověděl Nejvyšší správní soud, když řešil, zda mohou územní plány něco upravovat odlišně od zásad územního rozvoje

Nejvyšší správní soud dospěl v jednom ze svých nedávných rozsudků k tomuto závěru: „Pokud se jedná o odkaz krajského soudu na hierarchii nástrojů územního plánování a na rozsudek NSS ve věci ÚP Vysoká nad Labem ani v tomto nelze krajskému soudu přitakat. Je sice pravda, že v tomto rozsudku Nejvyšší správní soud vyslovil názor, že závaznost zásad územního rozvoje pro územní plán je jak pozitivní (tj. obec je povinna převzít a dále konkretizovat záležitosti vymezené zásadami územního rozvoje) tak i negativní (tj. obec nemůže samostatně vymezovat v územním plánu záležitosti nadmístního významu, které nadřazená územně plánovací dokumentace

nevymezila). Nelze ovšem přehlédnout, jak správně namítá stěžovatel, že právě v reakci na tento judikát Nejvyššího správního soudu zákonodárce novelou stavebního zákona provedenou zákonem č. 350/2012 Sb. právě takový postup obcím umožnil s korektivem spočívajícím v možnosti krajského úřadu vymezení takového nemístního prvku vyloučit v rámci stanoviska podle § 50 odst. 4 stavebního zákona z důvodu významných negativních vlivů přesahujících hranice obce.

Nejvyšší správní soud má za to, že zákonodárce touto novelizací doplnil princip hierarchie a závaznosti vyšších úrovní nástrojů územního plánování o princip flexibility. Je třeba zohlednit to, že pořízení a vydání jednotlivých aktů územně plánovací dokumentace je jednak dlouhodobý proces, zpravidla trvající více let, jednak záměry územního plánování nejsou statické a podléhají změnám. Územní plány jsou tak pravidelně vyhodnocovány a měněny (§ 55 stavebního zákona) stejně tak podléhají pravidelné revizi a aktualizaci i zásady územního rozvoje (§ 42 stavebního zákona) a politika územního rozvoje (§ 35 stavebního zákona). Právní předpisy s touto dynamikou počítají a pracují s ní. Podle § 54 odst. 5 stavebního zákona tak platí, že obec je povinna uvést do souladu územní plán s územně plánovací dokumentací následně vydanou krajem a následně schválenou politikou územního rozvoje. Do té doby nelze rozhodovat podle částí územního plánu, které jsou v rozporu s územně plánovací dokumentací následně vydanou krajem nebo s politikou územního rozvoje. Lze tedy konstatovat, že samotný stavební zákon počítá s tím, že územní plán může obsahovat určité řešení záležitostí nadmístního významu, které se může následně dostat do rozporu s vymezením těchto záležitostí republikového významu obsaženým v později vydané politice územního rozvoje nebo s vymezením záležitostí nadmístního významu (včetně záležitostí republikového významu) v následně vydaných zásadách územního rozvoje, popř. v jejich aktualizaci. **Lze tedy dát zapravdu stěžovateli, pokud uvádí, že vymezení přeložky silnice I/38 jakožto součásti koridoru silniční dopravy S8 v jím vydaném napadeném územním plánu nijak neomezuje Jihomoravský kraj, aby v pozdějších (dosud však stále nevydaných) zásadách územního rozvoje tento koridor prověřil, konkretizoval a na základě toho vymezil odlišným způsobem od řešení přijatého odpůrcem. V takovém případě by se zřejmě uplatnilo ustanovení § 54 odst. 5 stavebního zákona a tato část napadeného územního plánu by se stala neaplikovatelnou a odpůrce by měl povinnost svůj územní plán změnit takovým způsobem, aby byl v souladu se zásadami územního rozvoje.**

Je rovněž možno poukázat na § 43 odst. 3 větu první stavebního zákona, podle níž územní plán v souvislostech a podrobnostech území obce zpřesňuje a rozvíjí cíle a úkoly územního plánování v souladu se zásadami územního rozvoje kraje a s politikou územního rozvoje a s tím korespondující § 31 odst. 4 stavebního zákona, který uvádí, že politika územního rozvoje je závazná pro pořizování a vydávání zásad územního rozvoje, územních plánů, regulačních plánů a pro rozhodování v území.

Pokud by platil názor krajského soudu, že záležitosti obsažené v politice územního rozvoje mohou být řešeny územním plánem výlučně tehdy a v takovém rozsahu, jak byly prověřeny, zpřesněny a vymezeny v zásadách územního rozvoje vydaných krajem, pak by odkaz v § 43 odst. 3 stavebního zákona na povinnost obce respektovat při vydání územního plánu mj. platnou politiku územního rozvoje, resp. i odkaz na územní plány v § 31 odst. 4 stavebního zákona, byly zcela nadbytečné.⁶

Obdobně se na věc dívá i nový odst. 2 ustanovení § 8 stavebního zákona, který říká: „Zastupitelstvo hlavního města Prahy může v odůvodněných případech rozhodnout o souběžném pořízení územního plánu nebo jeho změny a aktualizace zásad územního rozvoje, která je územním plánem nebo jeho změnou vyvolána. Územní plán nebo jeho změna nemusí být v tomto případě v souladu s částmi zásad územního rozvoje, které jsou měněny souběžně pořizovanou aktualizací zásad územního rozvoje. Vydání aktualizace zásad územního rozvoje je podmínkou pro vydání územního plánu nebo jeho změny, která aktualizaci zásad územního rozvoje vyvolala.“

Lze uzavřít, že by bylo teoreticky možné, aby se územní plány nižší úrovně odchýlily v určitých případech od Metropolitního plánu nebo aby byly obě úrovně územních plánů měněny současně. Zdůrazňujeme ale, že uvedené rozhodnutí Nejvyššího správního soudu i § 8 odst. 2 stavebního zákona řeší vztah územního plánu a zásad územního rozvoje a že jsou uvedené úvahy pouze teoretické.

Ad otázka 5) Mohlo by být pro určitou část hl. m. Prahy vymezeno jen zastavěné území v souladu s § 59 stavebního zákona a pro vybrané části (kupř. brownfieldy) schváleny územní plány?

Takovýto smysl v daném ustanovení podle našeho názoru hledat nelze. Smyslem územního plánování je zajistit obci koncepční rozvoj a zajistit, aby na její území bylo nahlíženo jako na celek a aby tak bylo chápáno i urbanisty a dalšími odborníky, kteří zpracovávají územní plán. Pokud by se pořizoval územní plán jen pro část území Prahy, zůstane zbylá část bez konkrétní regulace a bez potřebné ochrany. Přitom i stabilizovaná území mají hodnoty a zájmy, které je třeba chránit (kupř. zachovat podíly bydlení, chránit zeleň, chránit obyvatele před hlukem, chránit veřejné vybavení, apod.).

⁶ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. srpna 2016, sp. zn. 4 As 88/2016. Dostupný na <http://www.nssoud.cz/Mesta-mohou-za-urcitych-podminek-vydavat-uzemni-plany-v-nichz-budou-resit-i-otazky-republikoveho-vyznamu/art/10353>

Samotné ustanovení § 43 odst. 4 stavebního zákona je nutno vykládat tak, že stejně jako pro další obce je také pro hlavní město Prahu stanovena povinnost pořídit a vydat územní plán pro celé území hlavního města. Možnost vydat územní plán pro vymezenou část území tedy nederoguje tuto základní povinnost.

Ostatně sama důvodová zpráva ke stavebnímu zákonu uvádí: „*Územní plán je základní koncepční nástroj územního plánování obce. Územní plán je závazný pro zpracování regulačních plánů a pro rozhodování o území. Stejně jako podle předchozí úpravy se územní plán pořizuje pro celé území obce, protože je nezbytné řešit ucelenou koncepci rozvoje obce ve vzájemných funkčních vazbách tohoto území jako celku. Územní plán se vydává jako opatření obecné povahy podle správního řádu a to v samostatné působnosti. Speciální ustanovení upravuje zvláštní režim ve vybraných plochách, kde je možné rozhodovat vzhledem k potřebě komplexního řešení jen na základě řešení regulačního plánu. Při vydání územního plánu se současně stanoví potřebné zadání regulačního plánu. Ustanovení řeší zvláštní podmínky při pořizování územního plánu na území vojenských Újezdů a na území hlavního města Prahy.*“ Uvedené vyplývá rovněž z rozsáhlé judikatury Nejvyššího správního soudu.

Vymezení zastavěného území bez existence územního plánu je institut dočasný. To vyplývá přímo z § 59 odst. 1 stavebního zákona, kde se s vymezením zastavěného území počítá pro obce, které územní plán nemají. Tento náhled potvrzuje i rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 12. 2008, č. j. 1 Ao 3/2008-136, publ. pod č. 1749/2009 Sb. NSS, ve kterém se uvádí: „*Podmínkou pro vymezení zastavěného území samostatným postupem dle § 59 stavebního zákona z roku 2006 je neexistence jakékoliv platné územně plánovací dokumentace typově odpovídající územnímu plánu dle citovaného zákona řešící dotčené území. Tento závěr pak odpovídá též logické hierarchii, kdy vymezení zastavěného území je pouze jedním z dílčích úkolů územního plánování oproti komplexní regulaci podávané územním plánem a vůči územnímu plánu je tak pojmem podřízeným. Tomu ostatně odpovídá i to, že podle § 58 odst. 3 stavebního zákona se zastavěné území vymezuje přednostně v územním plánu a za existence platného územního plánu se aktualizuje výhradně jeho změnou.*“ Dočasnost institutu je zřejmá i z § 60 odst. 6 stavebního zákona: „*Vymezení zastavěného území pozbývá platnosti vydáním územního plánu, který toto zastavěné území převzal.*“

Pokud by tedy bylo zastavěné území ve smyslu § 59 stavebního zákona vymezeno coby primární územně plánovací řešení (bez snahy vydat komplexní územní plán), jednalo by se o postup v rozporu se stavebním zákonem

Ad otázka 6) Platí rozsah a obsah územního plánu, který je stanoven v prováděcí vyhlášce ke stavebnímu zákonu i pro územní plány pro vymezené území hl. m. Prahy?

Máme za to, že zpracovatel a pořizovatel odlišně v daném případě postupovat nemohou. Přestože, jak je patrné z výše uvedeného, představuje územní plán pro vymezenou část území hlavního města Prahy do jisté míry specifický institut (jediný případ, v němž je pořízení a vydání územního plánu možné provést na dvou úrovních), stálé se jedná o druh územního plánu, tedy stejný typ územně plánovací dokumentace, jako „obecný“ územní plán, a tedy jsou na něj kladeny stejné nároky, jako na „obecný“ územní plán. Jediné, čím se od „obecného“ územního plánu územní plán pro vymezenou část území hlavního města Prahy liší, je jeho vázanost nadřazeným územním plánem hlavního města Prahy dle § 43 odst. 5 stavebního zákona.

Pokud by tedy docházelo k pořizování územního plánu pro vymezenou část hlavního města, není dán legitimní důvod, proč by mělo být v rámci tohoto procesu postupováno odlišně od případů pořizování „obecných“ územních plánů, a tedy mimo jiné odlišně od úpravy obsažené ve stavebním zákoně a v uvedené vyhlášce č. 501/2006 Sb., a to i přesto, že výše uvedená vyhláška výslovně o územním plánu pro vymezenou část území hlavního města Prahy nehovoří; navíc obsah územního plánu nelze určit svévolně. Totéž platí pro rozsah územního plánu vymezené části hlavního města Prahy, který bude muset splňovat stejné podmínky, jako rozsah územního plánu hlavního města Prahy, přičemž je nutno připomenout, že v uvedených **právních předpisech není obsah a rozsah územních plánů vymezené části hlavního města Prahy samostatně vymezen a územní plán hl. m. Prahy se nesmí od stanovených požadavků odchylovat.**

Už z ústavního pořádku vyplývá orgánům veřejné právy při jejím výkonu (do nějž územní plánování rovněž spadá) povinnost uplatňovat veřejnou moc jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon (čl. 2 odst. 3 ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústavy České republiky a čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod). Veřejná správa tedy musí být vázána zákonem a nemůže volit svoje vlastní postupy mimo zákon (nad rámec zákonného zmocnění), není tedy možné stanovit rozsah územního plánu vymezené části hlavního města Prahy odlišně od rozsahu stanoveného citovanými právními předpisy.

Ad otázka 7) Může být Metropolitní plán schválen jako územní plán s prvky regulačního plánu?

Po novele stavebního zákona podle § 43 odst. 3 platí, že může být pořízen územní plán nebo jeho vymezená část s prvky regulačního plánu; tato skutečnost musí být v rozhodnutí zastupitelstva výslovně uvedena. Vzhledem k tomu, že ustanovení vstoupí v platnost teprve od roku 2018, nelze ho vztáhnout na samotný Metropolitní plán, o jehož pořízení už zastupitelé

rozhodovali v roce 2012. Pro územní plány druhé úrovně zřejmě mohou zastupitelé rozhodnout, že budou pořízeny jako územní plány s prvky regulačního plánu.

Ad otázka 8) Jak se bude postupovat v územním řízení při hodnocení souladu záměru s územním plánem, pokud budou pro území schváleny územní plány druhé úrovně?

Podle § 90 stavebního zákona stavební úřad posuzuje soulad s územně plánovací dokumentací (jak uvádí I. Průchová – půjde hlavně o územní plán⁷) a s cíli a úkoly územního plánování u stavebních záměrů, pro které se nevydává závazné stanovisko podle § 96b. Pokud se toto stanovisko vydává, určí se v něm, zda je záměr přípustný z hlediska souladu s politikou územního rozvoje a územně plánovací dokumentací a z hlediska uplatňování cílů a úkolů územního plánování, či nikoliv. Jestliže shledá záměr přípustným, stanoví podmínky jeho uskutečnění.

Pokud tedy bude v území platit územní plán pro vymezenou část hl. m. Prahy, bude se posuzovat především soulad záměru s územním plánem druhé úrovně, protože tento plán musí být v souladu s Metropolitním plánem (krom výše uvedeným případných výjimek). Obecně platí, že záměr by měl obecně být v souladu s územně plánovací dokumentací – tj. se zásadami územního rozvoje, Metropolitním plánem i územním plánem pro vymezenou část hl. m. Prahy.

⁷ Průchová, Ivana. Územní rozhodnutí jako prostředek řešení střetů v území, Days of Law, 2009. Dostupné zde https://www.law.muni.cz/sborniky/dny_prava_2009/files/reseni_stretu.html

IV. Závěr

Záměrem hlavního města Prahy je zároveň pořídit a vydat územní plán pro celé území hlavního města Prahy a současně v určitých lokalitách na něj navazující územní plány pro vymezenou část území hlavního města Prahy, přičemž stejně jako v případě územního plánu pro celé území hlavního města Prahy by jejich pořizovatelem měl být magistrát hlavního města Prahy a vydány by měly být zastupitelstvem hlavního města Prahy.

S ohledem na výše uvedené musíme konstatovat, že uvedený postup je velmi sporný a nelze s dostatečnou jistotou konstatovat, že vůbec spadá do pravomoci uvedených orgánů. K tomu je nutno připomenout, že už z ústavního pořádku ČR vyplývá orgánům veřejné právy při jejím výkonu (do nějž územní plánování rovněž spadá) povinnost uplatňovat veřejnou moc jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon (čl. 2 odst. 3 ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústavy České republiky a čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod).

Jak uvádí komentář k čl. 3 odst. 3 Ústavy, dané ustanovení „obsahuje základní princip, podle něhož státní moc není neomezená, přičemž postuluje jako základní omezení jejího výkonu v duchu odstavce 1 tak, že tento výkon musí být podřazen ústavnímu požadavku "služby všem občanům"... I když komentované ustanovení používá termín "státní moc", je třeba je interpretovat ve vztahu k výkonu jakékoli veřejné moci, která je vždy, i když není vykonávána přímo orgánem státu, ale například orgánem územní nebo profesní samosprávy, odvozena od moci státní. Výkon této moci je v duchu citovaného ustanovení věcně (obsahově), procedurálně, časově i prostorově vázán na konkrétní právní normou vymezený rámec, přičemž podmínkou je zákonná forma této normy (zákonná výhrada). Takto stanovený a limitovaný rámec pro výkon veřejné moci představuje nezastupitelnou náležitost demokratického právního státu - orgány veřejné moci musejí respektovat elementární zásady právního státu, jako je rovnost všech před zákonem, předvídatelnost všech aktů i zásahů veřejné moci i dodržení předepsané procedury a formy těchto aktů. Vázanost a omezenost orgánů veřejné moci při jejím výkonu, stejně jako nezbytnost dodržování zákonné výhrady, deklaroval Ústavní soud v celé řadě svých rozhodnutí.“⁸

Ostatně otázka setrvání v mezích zákonného zmocnění je rovněž součástí soudního přezkumu územně plánovací dokumentace, viz např. v rozsudku ze dne 23. 9. 2009, sp. zn. 1 Ao 1/2009, Nejvyšší správní soud konstatoval, že „druhým krokem algoritmu je přezkum toho, zda správní orgán jednal v rámci své působnosti (tj. zda nešlo o postup ultra vires). Soud zkoumá, zda nebyly stanoveny povinnosti nad rámec zákonem stanovených limitů, tj. to, zda územní plán jestli nereguluje více, než je mu zákonem určeno.“

⁸ Rychetský, Pavel a kolektiv. *Ústava České republiky. Zákon o bezpečnosti České republiky. Komentář*. Wolters Kluwer 2015. ISBN 978-80-7478-809-3.

Finální stanovisko bude nicméně až na správních soudech, neboť k přezkumu Metropolitního plánu i plánů nižší úrovně, s ohledem na specifické postavení hlavního města Prahy a intenzitu monitorování ze strany veřejnosti, s velkou pravděpodobností dojde. V tomto případě nelze vyloučit, že správní soudy na výše uvedený extenzivní výklad nepřistoupí a konstatují nedostatek zmocnění pro pořízení územního plánu pro vymezenou část hlavního města Prahy v případě magistrátu hlavního města Prahy a jeho vydání v případě zastupitelstva hlavního města Prahy. Hrozí tak, že celý poměrně nákladný proces pořízení územních plánů pro vymezené části hlavního města Prahy padne vniveč.

S ohledem na toto riziko se nabízí doporučení upustit od (za současného právního stavu) nejistého projektu pořízení a vydání územních plánů pro vymezené části hlavního města Prahy a zvážit, zda by cílů tohoto projektu nebylo s to dosáhnout např. vydáním většího počtu regulačních plánů.