

Odborná pracovní skupina pro posouzení pracovního návrhu nového územního plánu hlavního města Prahy schválená usnesením Rady hlavního města Prahy č. 1657 ze dne 27. 6. 2016 ke zprávě o stavu přípravy Metropolitního plánu

ve složení předseda Mgr. František Korbel, Ph.D., advokát, právní expert na stavební právo, místopředsedkyně Ing. arch. Veronika Šindlerová, Ph.D., autorizovaná architektka, členové JUDr. Pavel Uhl, advokát, právní expert na stavební právo, Ing. arch. Pavel Hnilička, autorizovaný architekt, 1. místopředseda České komory architektů, Ing. arch. Petr Starčevič, autorizovaný architekt, Ing. Renáta Pintová Králová, členka České společnosti pro stavební právo, Ing. arch. Martin Krupauer, autorizovaný architekt a tajemník a zapisovatel Ing. Martin Čemus, pověřený řízením odboru územního rozvoje MHMP

po jednáních ve dnech 30. 6. 2016, 22. 7. 2016, 3. 8. 2016 a 15. 8. 2016 přijala následující

s t a n o v i s k o

k posuzované verzi č. 2.2 návrhu Územního plánu hlavního města Prahy zpracované Institutem plánování a rozvoje hl. m. Prahy („**Zpracovatel**“) a odevzdané ke kontrole hlavnímu městu Praze, odboru územního rozvoje Magistrátu hl. m. Prahy („**Pořizovatel**“) dne 31. května 2016 („**Metropolitní plán**“).

NA ÚVOD

Pracovní skupina především na úvod konstatuje, že jí posuzovaný návrh Metropolitního plánu, zpracovaný Institutem plánování a rozvoje hlavního města Prahy, je kvalitním základem pro naplnění cílů a úkolů územního plánování, jak je definuje zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů („**Stavební zákon**“), a pro naplnění priorit územního plánování, jak je stanoví vyšší stupně nadřazené územně plánovací dokumentace a strategické dokumenty hlavního města Prahy.

Pracovní skupina oceňuje inovativní přístup k metodice tvorby územního plánu a pečlivost, s jakou bylo přistoupeno ke sběru a vyhodnocení širokého spektra dat o území, jakož i nepopiratelné úsilí, které bylo Zpracovatelem do dnešních dnů návrhu Metropolitního plánu věnováno. Inovativní přístup usilující o novou kvalitu územního plánování považujeme za vhodný zejména proto, že se snaží předcházet negativním jevům spojeným s uplatňováním dosud platného územního plánu, stagnací rozvoje výstavby i veřejné infrastruktury či faktických stavebních uzávěr ve velkých rozvojových územích města a vychází vstříc legitimním zájmům rozvoje města, systematického plánování jeho budoucích kapacit a vytváření podmínek pro příjemný život v něm.

Pracovní skupina považuje za důležité zdůraznit zásadní význam nového územního plánu pro kontinuální a udržitelný rozvoj a prosperitu hlavního města Prahy, a z toho vyplývající nezbytnost najít maximální možnou celospolečenskou shodu na ochraně hodnot, veřejných zájmů, vymahatelnosti a závaznosti nástrojů regulace.

1. OBECNĚ K POSUZOVÁNÍ ZÁKONNOSTI METROPOLITNÍHO PLÁNU

Je nepochybné, že Metropolitní plán musí být v souladu s právními předpisy. Praktický dopad tohoto obecného postulátu je nicméně nutné vnímat v kontextu skutečného aplikačního rozsahu platných a účinných právních norem vztahujících se k územnímu plánování, tj. zejména Stavebního zákona a jeho prováděcích vyhlášek. Je nutné rozlišovat, co skutečně stanoví právní normy, a co tudíž tvoří rámec *zákonnosti* Metropolitního plánu, a co má být naopak „toliko“ předmětem odborné *věcné diskuze* nad nejvhodnějším z několika možných zákonných řešení. V českém prostředí je přitom posuzování zákonitosti územního plánu ovládáno zásadou zdrženlivosti zásahů soudní moci, která byla formulována a je ustáleně aplikována ze strany Nejvyššího správního soudu. V rozsudku ze dne 24. 10. 2007, č. j. 2 Ao 2/2007 - 73, publikovaném pod č. 1462/2008 Sb. NSS Nejvyšší správní soud konstatoval:

„[...] ve své podstatě nebude volba konkrétní podoby využití určitého území výsledkem ničeho jiného, než určité politické procedury v podobě schvalování územního plánu, v níž je vůle politické jednotky, která o něm rozhoduje, tedy ve své podstatě obce rozhodující svými orgány, omezena, a to nikoli nevýznamně, požadavkem nevybočení z určitých věcných (urbanistických, ekologických, ekonomických a dalších) mantinelů daných zákonnými pravidly územního plánování. Uvnitř těchto mantinelů však zůstává vcelku široký prostor pro autonomní rozhodování příslušné politické jednotky. Jinak řečeno - není úkolem soudu stanovovat, jakým způsobem má být určité území využito; jeho úkolem je sledovat, zda se příslušná politická jednotka (obec) při tvorbě územního plánu pohybovala ve shora popsanych mantinelech. Bylo-li tomu tak, je každá varianta využití území, která se takto „vejde“ do mantinelů územního plánování, akceptovatelná a soud není oprávněn politické jednotce vnucovat variantu jinou.“¹

Pokud bude návrh Metropolitního plánu posuzován z *právního hlediska*, je nutné rozlišovat, zda určitý požadavek skutečně vyplývá z právních předpisů, nebo je jen otázkou volného uvážení o vhodnosti a věcného řešení, které může být v mezích zákonných mantinelů jakékoli a každé bude samo o sobě legální. To však současně nijak nevylučuje, aby byla některá navrhovaná řešení posouzena jako nevhodná z důvodů urbanistických, procedurálních (např. v zájmu hladkého průběhu projednání návrhu Metropolitního plánu), politických, ekonomických, ekologických, sociálních, dopravních či jiných. Právní hledisko proto nebylo jediným kritériem při posuzování návrhu Metropolitního plánu ze strany Pracovní skupiny. Kritériem bylo též naplňování věcných záměrů rozvoje hlavního města Prahy a ochrany jeho hodnot.

2. OBSAH METROPOLITNÍHO PLÁNU

Obsahové náležitosti územního plánu upravuje zákonodárce primárně definováním cílů a úkolů územního plánování v § 18 a § 19 Stavebního zákona, respektive v rámci popisu obsahu a účelu územního plánu v § 43 Stavebního zákona.

¹ O ustálené judikatuře lze mluvit proto, že toto své rozhodnutí Nejvyšší správní soud cituje například ve svém o čtyři roky starším rozsudku ze dne 27. 10. 2011, č. j. 2 Ao 6/2011 – 210.

Náležitosti obsahu územního plánu pak dle § 43 odst. 5 Stavebního zákona stanoví vyhláška č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a způsobu evidence územně plánovací činnosti, ve znění pozdějších předpisů („**Vyhláška**“).

Pracovní skupina dospěla při posuzování obsahu návrhu Metropolitního plánu k závěru, *že obsah a strukturní členění textové části Metropolitního plánu ve svém souhrnu naplňují požadavky Stavebního zákona a Vyhlášky, ale přesto by bylo vhodné je upravit a přeskupit, jak bude uvedeno dále.* Tato otázka je obecně vhodným příkladem potřeby rozlišování zákonných pravidel a „toliko“ procedurálních doporučení stanovených pro tvorbu a přijímání územního plánu.

Textová část Metropolitního plánu by měla věcně obsahovat ty části, které jsou stanovené v části I. odstavci 1 přílohy č. 7 Vyhlášky.

Příloha č. 1 odůvodnění Metropolitního plánu – „Schéma struktury textové části MPP“ dokládá naplnění obsahových náležitostí stanovených Stavebním zákonem a Vyhláškou v návrhu Metropolitního plánu.

I přes výše uvedené se Pracovní skupina domnívá, že některé obsahové náležitosti textu nejsou v současné podobě Metropolitního plánu věcně dostatečně akcentované a jednoznačně *odlišitelné* od jiných částí textu. Bylo by proto prospěšné samostatněji koncipovat kapitolu "Základní koncepce rozvoje území Prahy, ochrany a rozvoje jeho hodnot", aby čitelněji vyjadřovala základní koncepci rozvoje území hlavního města Prahy a základní koncepci ochrany hodnot území hlavního města Prahy.

Základní koncepce rozvoje území obce dle § 43 odst. 1 Stavebního zákona stanovuje základní pravidla a principy pro cílové uspořádání sídelní struktury města, vzájemné vztahy jednotlivých sídel na území města, a to včetně jejich vztahu k sousedním obcím v širším zázemí města, strukturu center a jejich vzájemné prostorové a provozní vztahy. Stanoví rovněž základní pravidla pro cílové charaktery jednotlivých částí města. Základní koncepce rozvoje území obce je vyjádřením vize a hlavních cílů rozvoje města a je východiskem řešení celého územního plánu. To má zásadní praktické důsledky:

- (i) Obě základní koncepce, které jsou obsaženy v územním plánu, po věcné stránce podmiňují stanovení navazujících dílčích koncepcí plánu (urbanistická koncepce, koncepce uspořádání krajiny, koncepce veřejné infrastruktury).
- (ii) Při rozhodování v území slouží obě koncepce jako vodítko pro stavební úřad v případě jakýchkoli nejasností ve výkladu dílčích koncepcí plánu (urbanistická koncepce, koncepce veřejné infrastruktury, koncepce uspořádání krajiny), jakož i při nejasnosti výkladu podrobných regulativů. Stavební úřad pak může v pochybnostech své rozhodnutí opřít o záměry a hodnoty vyjádřené v základních koncepcích a posoudit, zda je s nimi záměr v souladu či nikoli.

- (iii) Podle záměru zákonodárce by základní koncepce rozvoje území obce a z ní vyplývající dílčí koncepce zásadně neměly být měněny změnou územního plánu.² Tím je garantována kontinuita základních principů rozvoje území obce a zároveň předvídatelnost, co lze a co nelze změnit změnou územního plánu.

S ohledem na výše uvedené se Pracovní skupina domnívá, že by bylo prospěšné, pokud by Zpracovatel koncentroval dnes v různých částech návrhu umístěná ustanovení vyjadřující základní koncepci rozvoje území a ochrany jeho hodnot a upravil obsahovou skladbu Metropolitního plánu tak, aby jeho **výroková část obsahovala samostatnou kapitolu obsahující základní koncepci rozvoje území hlavního města Prahy** (ve stávajícím návrhu hlava I část druhá) a **základní koncepci ochrany a rozvoje hodnot území hlavního města Prahy**.

Obdobný požadavek vznesly mimo jiné i městské části hl. m. Prahy v materiálu Požadavky na kvalitu Územního plánu hlavního města Prahy³.

Základní koncepce rozvoje území by měla vytvářet dostatečné kapacity pro budoucí rozvoj Prahy nezbytný pro prosperitu, rozvoj a kvalitu života obyvatel města, a to nejen v územích rozvojových a transformačních, ale i v územích stabilizovaných.

Celé správní území hlavního města Prahy má být shodně měřítkem rovněž pro stanovení „Základní koncepce ochrany hodnot území hlavního města Prahy“. Východiskem přitom mají být hodnoty identifikované v územně analytických podkladech („ÚAP“) hlavního města Prahy a upřesnění územních podmínek koncepce ochrany a rozvoje přírodních, kulturních a civilizačních hodnot území kraje dle platných Zásad územního rozvoje hlavního města Prahy.⁴

3. FORMA A STRUKTURA METROPOLITNÍHO PLÁNU

Rozlišení výrokové části a odůvodnění

Opatření obecné povahy, kterým se vydává územní plán, obsahuje tzv. *výrokovou část*, která je závazným podkladem pro rozhodování v území, a *odůvodnění*, které objasňuje zvolené řešení a východiska a podklady které k němu vedly. Rozlišení obsahu výrokové části a odůvodnění je stanoveno právními předpisy, konkrétně v části I a II přílohy č. 7 Vyhlášky.

Obě části opatření obecné povahy plní z právního hlediska poněkud odlišnou funkci a musí být proto zřetelně *odděleny*. Některé pasáže textu závazné části návrhu Metropolitního plánu, i přes zjevnou a vítanou snahu Zpracovatele oddělit důsledně text závazný a text odůvodnění, i nadále obsahují důvody řešení anebo jsou formulovány stylisticky narativně, a neplní tak uspokojivě účel výroku, neboť nejsou jednoznačně formulovaným kritériem pro rozhodování o změnách v území.

² Podle § 15 písm. h) Vyhlášky obsahuje zpráva o uplatňování územního plánu návrh na pořízení nového územního plánu, pokud ze skutečností uvedených pod písmeny a) až d) tohoto ustanovení vyplývá potřeba změny, která podstatně ovlivňuje koncepci územního plánu.

³ Klápště, Petr et al., 2016: Požadavky na kvalitu Územního plánu hl. m. Prahy. Pracovní materiál pro Svaz městských částí ke konzultacím s projektantem a projednání Územního plánu hl. m. Prahy.

⁴ http://uap.iprpaha.cz/uploads/assets/soubory/textova-cast/1100_hodnoty_a_problemy.pdf, str. 27 dále (cit. 18. 8. 2016).

Pracovní skupina proto doporučuje znovu citlivě prověřit textaci závazné části Metropolitního plánu a všechny popisné pasáže a části textu objasňující a vysvětlující navrhované řešení⁵ přesunout do textu **odůvodnění**, konkrétně do kapitoly „komplexní zdůvodnění přijatého řešení“, respektive příslušné pasáže textu **závazné části** stylisticky přeformulovat do právně jednoznačných normativních pravidel pro rozhodování v území.

Pořadí kapitol

K této mnohokrát diskutované otázce Pracovní skupina i přes počáteční dílčí názorovou různorodost uvádí, že pro Metropolitní plán i pro kterýkoli jiný územní plán není právně závazné *pořadí jednotlivých kapitol* tak, jak jsou uváděné v příloze č. 7 Vyhlášky. To totiž jednak Stavební zákon ani Vyhláška nikde nestanoví, ale nelze to dovodit ani z jejich smyslu a účelu, jelikož nelze najít hodnotové zdůvodnění, proč je pořadí kapitol v příloze č. 7 Vyhlášky provedené určitým způsobem. Obecným limitem pro pořadí kapitol Metropolitního plánu tak je spíše než legislativní rámec jeho srozumitelnost a přezkoumatelnost postupu jeho tvorby.⁶ Výlučně z hlediska zákonnosti se proto domníváme, že lze postupovat tak, jak postupoval Zpracovatel Metropolitního plánu, když zvolil jinou strukturu členění obsahu Metropolitního plánu a provedené odchylky následně transparentně označil v Příloze č. 1 odůvodnění Metropolitního plánu – „Schéma struktury textové části MPP“.

Nicméně, s přihlédnutím k tomu, že odchylně zvolené strukturování obsahu není natolik významné z hlediska věcných řešení použitých v Metropolitním plánu, a s ohledem na to, že struktura obsahového členění územního plánu podle přílohy č. 7 Vyhlášky je již obecně zaužívaná, a tudíž do jisté míry je těmito subjekty i očekávaná, Pracovní skupina dává bez jednoznačné vnitřní shody ke zvážení možnost **upravit strukturu Metropolitního plánu** do souladu s pořadím jednotlivých kapitol uvedeným v příloze č. 7 Vyhlášky.

Z praktického hlediska tím může Pořizovatel mimo jiné při projednání Metropolitního plánu předejít poněkud zbytečným diskuzím nad ryze formálními otázkami a umožnit tak koncentraci veřejného diskurzu na věcné otázky řešení Metropolitního plánu.

Jazyková a legislativně technická úroveň

Úkolem Pracovní skupiny nebylo vytvoření nového návrhu textové části Metropolitního plánu, ale pouze jeho odborné kritické posouzení, identifikace možných rizik a vad návrhu a naznačení směrů jejich eliminace. Proto níže stručně uvádíme pouze příkladem

⁵ Jako konkrétní příklad textu výroku návrhu Metropolitního plánu, který je prostým popisem, konstatováním stavu, bez ambice stanovení pravidel pro rozhodování, uvádíme článek 3 odst. 2: „Územní plán hl. m. Prahy (Metropolitní plán) je pořízen pro stanovení koncepce celého správního území hlavního města, a to v měřítku 1:10.000, odpovídajícímu rozsahu řešeného území. Metropolitní plán představuje základní úroveň územního plánování v Praze, na niž navazuje úroveň podrobnějších Územních plánů vymezených částí hl. m. Prahy (dále jen ÚPČP).....“ a článek 4 odst. 1: „Metropolitní plán je zpracován elektronicky a veškerá data, informace i regulace v něm obsažené jsou (souběžně s tištěnou autorizovanou verzí) obsaženy v datovém modelu tak, aby byly kdykoli v souhrnu a synergicky použitelné pro rozhodování o využití a uspořádání území, popřípadě o změnách v území.“

⁶ Judikatura navíc potvrdila, že je možné, aby územní plán ve výrokové části i odůvodnění odkazoval na externí dokumenty, což činí tvrzení o závaznosti pořadí jednotlivých kapitol fakticky neudržitelným. Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 5. 2011, č. j. I Ao 2/2011 – 17.

některé další výhrady a doporučení k formulačnímu a systematickému zlepšení řazení jednotlivých pasáží textu:

- i. Přestože Metropolitní plán obsahuje v článku 2 definice některých základních pojmů, jsou definice řady dalších důležitých institutů obsažené na jiných místech.⁷ Doporučujeme **definice** všech pojmů vztahujících se k celé textové části (tj. systémově ke všem lokalitám) přesunout do článku 2 s tím, že pojmy vztahující se k určité dílčí části území či k určitému regulativu je možné definovat teprve v rámci příslušných kapitol.
- ii. Doporučujeme vyhýbat se nadbytečnému používání **synonymických výrazů**⁸, protože pojmový aparát Metropolitního plánu spíše znepřehledňuje. Metropolitní plán by také neměl zavádět obecné definice pojmů, aniž by tyto definice vztahoval k souboru svých vlastních specifických pravidel. Typickým příkladem takovéto „encyklopedické“ definice je definice pojmu „struktura“ v článku 2 písm. d), která zřejmě nepřináší žádné specifické pravidlo vymezující tento pojem jinak, než jak je tomu v obecně mluvě.
- iii. Doporučujeme ve výrokové části obecně více dbát na přesnost a jednoznačnost formulování pravidel, tedy na „preskriptivní“ (normativní) **způsob formulace** textu před „deskriptivním“. Územní plán není z pohledu právního vědeckým pojednáním, ale právním textem – opatřením obecné povahy, které má stanovit konkrétní normy aplikovatelné pro následné rozhodování o změnách ve využití či prostorovém uspořádání území a umístění staveb v území v rámci formálně správních procesů veřejné správy. Formulace používané v územním plánu by proto měly být podobné formulacím, které se používají v obecně závazných právních předpisech a jejichž vzorem jsou *legislativní pravidla vlády*.⁹ Příkladem ryze deskriptivní pasáže, která by ve stávající podobě neměla být dle našeho názoru obsažena ve výrokové části je článek 63 odst. 3 ve znění:
„Koncepce rozvinutějších, dostupnějších a udržitelnějších systémů a subsystémů infrastruktury je předpokladem vyšší kvality života ve městě zvýšení jeho konkurenceschopnosti.“
- iv. Některá pravidla by měla zlepšit **přesnost formulace**. Tak například je jistě správné, že Metropolitní plán zavádí v článku 6 interpretační zásady. Je zde nicméně stanoveno, že je nepřipustná „*účelová interpretace*“ jeho ustanovení. Takové vyjádření je ale výrazně nepřesné, protože interpretace jakéhokoli právního předpisu, tak i opatření obecné povahy podle smyslu a účelu normy je naopak vysoce žádoucí, jde o tzv. *teleologický výklad*, který má dokonce dle okolností přednost i před pouhým výkladem jazykovým, který představuje jen první přiblížení se k obsahu textu. Tvůrci chtěli zřejmě stanovit, že se nikdo nesmí dovolávat slov Metropolitního plánu v rozporu s jejich smyslem, tedy stanovit přednost teleologického výkladu před pouhým jazykovým

⁷ Tak např. definice indexu využití území je uvedena v článku 18 odst. 1.

⁸ Např. metropolitní region a regionální zázemí v článku 2 nebo metropolitní a krajinné rozhraní v článku 56 odst. 4.

⁹ [Http://www.vlada.cz/cz/ppov/lrv/dokumenty/legislativni-pravidla-vlady-91209/](http://www.vlada.cz/cz/ppov/lrv/dokumenty/legislativni-pravidla-vlady-91209/).

vyjádřením.¹⁰ Pracovní skupina proto doporučuje zpřesnit vybrané formulace textu a zajistit tak jejich jednoznačný právní výklad, a tedy předvídatelnost jejich interpretace a navazující aplikace.

- v. **Systematické řazení** ustanovení ne vždy správně odráží význam pravidel v nich obsažených.¹¹ S ohledem na celkový rozsah Metropolitního plánu to může vést v procesu jeho aplikace při rozhodování v území k jejich přehlížení či nesprávné hierarchizaci. Pracovní skupina proto doporučuje revidovat celkovou strukturu textu závazné části Metropolitního plánu a sloučit a koncentrovat vzájemně související části tak, aby pravidla a podmínky pro rozhodování v území byly přehledně dohledatelné, pokud možno na jednom místě.
- vi. Metropolitní plán by měl v zájmu lepší čitelnosti a srozumitelnosti úsporněji používat sousloví „Metropolitní plán“ a šetřit neurčitými **vnitřními odkazy** na Metropolitní plán. To totiž samo o sobě přispívá k riziku nesprávného vnímání výrokové části jako popisného, a nikoli normativního textu. Vzniká dojem, jakoby Metropolitní plán spíše hodnotil sebe sama, než stanovoval konkrétní pravidla či obecné zásady a principy územního plánování v hlavním městě.
Tento jev lze identifikovat např. v článku 47 odst. 3, článku 49 odst. 3, článku 50, článku 53 odst. 4 atd. Dále je obsažen i v krycích listech, kde se v popisu cílových stavů odkazuje bez jakékoli specifikace na stanovené podmínky (Metropolitním plánem). I krycí listy jsou však metropolitním plánem, proto je v nich nadbytečné užívat tyto odkazy.
- vii. Alespoň ve výrokové části by se Metropolitní plán neměl uchylovat k právně atypickým a někdy spíše beletristickým formulacím vět a sousloví jako například „a zároveň je krajinou otevřenou / volnou“¹² nebo „vnímat a do krajiny téměř neomezeně vstupovat“¹³. Takto zvolené formulace totiž ve svém souhrnu mohou přispět k nesprávnému pochopení obsahu textu a následně také k nesprávné aplikaci jinak správně zvolených regulativů a pravidel Metropolitního plánu.
- viii. Je však např. také sporné, zda může Metropolitní plán omezit aplikaci pojmů užitých v jiných právních předpisech na jejich platnost v době zpracování, což je krajně neurčité časové vymezení, jelikož neexistuje jeden okamžik zpracování.
- ix. Neúplná je také formální citace 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) („PSP“) v poznámce č. 1.

¹⁰ Srov. také vyjádření tohoto pravidla v § 2 odst. 2 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník.

¹¹ Srov. například zařazení důležitého pravidla týkajícího se možného překročení hranice zastavitelného území v článku 20 odst. 3, které by mělo mít buď samostatné ustanovení, nebo by mělo být předrženo před méně konkrétní pravidla.

¹² Článek 53 odst. 3. Podtržení provedené autorem.

¹³ Tamtéž. Podtržení provedené autorem.

Pracovní skupina doporučuje tyto drobné dílčí nedostatky odstranit provedením podrobné **legislativně právní korektury** návrhu v rámci dalších prací na pořízování Metropolitního plánu, tj. buď ještě nyní v průběhu tvorby návrhu, nebo v rámci společného jednání.

4. KRYCÍ LISTY LOKALIT

Domníváme se, že s ohledem na dosavadní judikaturu je možné, aby byla výroková část i odůvodnění Metropolitního plánu obsažena v dokumentech stojících vně samotné textové části¹⁴ - v Metropolitním plánu označených jako „**Krycí listy lokalit**“, které považujeme věcně za přehledné a instruktivní. *In concreto* však budou vyžadovat ještě některé dílčí úpravy.

Obsahově doporučuje pracovní skupina krycí listy doplnit zejména o takové podmínky a pravidla, která zajistí zachování a další rozvoj jedinečných znaků každé jednotlivé lokality. Dále je vhodné, aby byly krycí listy důsledněji využívány pro stanovení podmínek ochrany a rozvoje hodnot v jednotlivých lokalitách. Jsme si však vědomi, že takto obecně nelze stovky listů hodnotit a že jde především o věcnou otázku a příslušný detail, jehož co nejpodrobnější zpracování je věcí Zpracovatele.

S ohledem na zásadní strukturální význam institutu krycích listů **doporučujeme, aby byl upraven a zpřesněn článek 70 Metropolitního plánu**, který jednoznačně vymezí normativní význam krycích listů, popíše jejich strukturu (včetně popisu výrokové části a odůvodnění krycích listů) a stanoví pravidla pro jejich výklad a vztah k ustanovením textové části Metropolitního plánu. Příloha Metropolitního plánu by následně měla, pokud možno, obsahovat již jen samotný soubor jednotlivých krycích listů.

Rovněž pro krycí listy platí doporučení provést **formulační úpravy** směřující k jednoznačnému zdůraznění normativního významu textu a využívání, resp. rozlišování preskriptivních (co se Metropolitním plánem stanoví, tj. co má být) a deskriptivních (pouhý nenormativní popis stávajícího stavu či odůvodnění) ustanovení. Podle stávající koncepce by měly být krycí listy primárním a nejkonkrétnějším podkladem stanovujícím podmínky pro provedení změn v území, zejména pak pro umístění a uspořádání staveb ve smyslu § 19 odst. 1 písm. e) Stavebního zákona.

Doporučujeme přesunout z krycích listů lokalit i z hlavního výkresu *index využití území*, který slouží k vyhodnocování plánu a určuje naplněnost využití jednotlivých lokalit; neslouží k rozhodování o umístění záměru, ale k následnému vyhodnocování uplatňování Metropolitního plánu (jak je uvedeno v čl. 15–20).

Pracovní skupina dává Zpracovateli po diskusi doporučení, aby do jednotlivých krycích listů doplnil **odůvodnění**, které popíše důvody navrhovaných regulativů.

Dále doporučujeme graficky upravit krycí listy tak, aby zvýrazněním cílového stavu oproti určujícímu charakteru lokality nevznikal dojem, že závaznou částí je pouze

¹⁴ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 5. 2011, č. j. 1 Ao 2/2011 – 17.

cílový stav. Zřejmě by bylo vhodné zvýraznit rámečkem pouze kódový údaj o využití území a jeho stabilitě z hlediska změn.

5. SOULAD SE ZÁSADAMI ÚZEMNÍHO ROZVOJE

Podle § 36 odst. 5 Stavebního zákona jsou zásady územního rozvoje závazné mimo jiné i pro pořízení a vydání územního plánu, z čehož implicitně vyplývá požadavek jejich vzájemného souladu.

Judikatura připustila možnost odůvodněného *odchýlení se* od zásad územního rozvoje při pořizování změny územního plánu, a to přímo ve vztahu ke změně územního plánu hlavního města Praha.¹⁵ Lze však konstatovat, že se jedná spíše o výjimečné rozhodnutí a lze také výrazně pochybovat o tom, že by se v případě pořizování nového územního plánu uplatnily stejné důvody, které vedly soud k připuštění možnosti odchýlení (zájem na procesní ekonomii při pořizování změny územního plánu a její limitovaný rozsah).

S ohledem na skutečnost, že dle názoru Pořizovatele pořízení nové aktualizace Zásad územního rozvoje hlavního města Prahy před zařazením Metropolitního plánu do projednání již není časově reálné, a že v současné době není hlavním městem Praha uvažováno o pořízení Aktualizace č. 2 Zásad územního rozvoje hlavního města Prahy postupem souladným s doporučením Ministerstva pro místní rozvoj¹⁶, doporučuje Pracovní skupina důkladně zvážit provedení odpovídajících úprav **Metropolitního plánu tak, aby bylo možné konstatovat soulad se Zásadami územního rozvoje hlavního města Prahy ve znění Aktualizace č. 1 („ZÚR“)**. Toho si je však dle proběhlé diskuse Zpracovatel vědom a s touto úpravou počítá, proto ji neuvádíme jako výhradu, ale pouze pro pořádek.

6. ČLENĚNÍ ZASTAVITELNÉHO ÚZEMÍ NA PLOCHY S ROZDÍLNÝM ZPŮSOBEM VYUŽITÍ

V případě Metropolitního plánu je pro způsob vymezení ploch s rozdílným způsobem využití závazné ustanovení § 6 odst. 1 až odst. 3 PSP. Toto ustanovení vymezuje *tři základní*, demonstrativně uvedené úrovně ploch s rozdílným způsobem využití.

Ačkoli ustanovení § 6 odst. 3 PSP nařizuje, aby územní plán obsahoval „*podrobnou specifikaci*“ ploch s rozdílným způsobem využití, spíše se domníváme, že výslovnou povinnost stanovit větší míru podrobnosti uvedením většího počtu úrovní ploch s rozdílným způsobem využití z tohoto ustanovení dovodit nelze. Tento závěr navíc dále potvrzuje i ustanovení § 10 odst. 1 PSP, kde je fakultativnost podrobnějšího členění území dle jeho charakteru vyjádřena výslovně. Bez ohledu na vhodnost tohoto řešení se proto v souladu se stanoviskem Ministerstva pro místní rozvoj¹⁷ kloníme k závěru, že nepoužití větší míry podrobnosti při členění ploch s rozdílným způsobem využití tak,

¹⁵ „Chce-li se obec při změně územního plánu odchýlit od pravidel uvedených v zásadách územního rozvoje, musí takový postup v odůvodnění změny územního plánu podložit věcně a formálně logicky správnou argumentací, která se bude opírat o konkrétní skutečnosti.“ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 12. 2011, č. j. 8 Ao 6/2011 – 87.

¹⁶ Tedy vydáním aktualizace zásad územního rozvoje hlavního města Prahy před zahájením veřejného projednání Metropolitního plánu. Viz dopis ředitele odboru územního plánování Ministerstva pro místní rozvoj ze dne 5. 4. 2016.

¹⁷ Srov. dopis náměstka ministryně pro místní rozvoj ze dne 13. 1. 2015.

jak je provedeno v člancích 103 až 105 Metropolitního plánu, *není v rozporu s právními předpisy*.

Při věcném posuzování tohoto problému však není možné zcela přehlížet ani skutečnost, že při tvorbě PSP normotvůrce zjevně předpokládal, že Zpracovatel územního plánu k podrobnějšímu rozčlenění území dle jeho charakteru následně skutečně přistoupí. V odůvodnění k § 10 odst. 1 PSP se výslovně uvádí: „[...] *přičemž se předpokládá, že zpracovatel územně plánovací dokumentace na základě své odbornosti a územně analytických podkladů tuto možnost využije pro zpřesnění věcného řešení*“.¹⁸

Je proto zřejmé, že způsob členění území na plochy s rozdílným způsobem využití byl v § 6 PSP stanoven toliko jako *minimální standard* s předpokladem jeho dalšího rozvinutí.

Zpracovatel Metropolitního plánu v „*krajině*“ plně využívá možnosti podrobnějšího členění ploch s rozdílným způsobem využití. V nestavebních blocích a otevřené krajině vymezuje Metropolitní plán dokonce 15 typů ploch s rozdílným způsobem využití, zatímco ve „*městě*“, tedy v převažující části zastavitelného území, se omezuje na vymezení pouze třech způsobů využití ploch, resp. lokalit (rekreační, obytné, produkční) doplněné o plochy veřejných prostranství a doplněné pouze o „plochy rezervované pro rekreační, občanskou a komerční vybavenost“.

V souladu s § 43 odst. 1 Stavebního zákona Pracovní skupina doporučuje dopracovat do Metropolitního plánu, zejména pak do jeho grafické části samostatnými plochami, liniemi nebo body, rovněž alespoň významné **stabilizované prvky a součásti systémů dopravní a technické infrastruktury** tak, aby byla srozumitelná a přehledně vyjádřena ucelená koncepce veřejné dopravní a technické infrastruktury v rozsahu celého správního území hl. m. Prahy, a aby byla zajištěna přiměřená „dostupnost veřejné infrastruktury“ v souladu s cílem 1.4. Politiky architektury a stavební kultury ČR¹⁹.

Pracovní skupina dále doporučuje **prověřit vymezení „nezastavitelných ploch v zastavěném území“** podle § 3 odst. 3 písm. b) PSP v návrhu Metropolitního plánu.

7. VYMEZENÍ PLOCH VEŘEJNÉ VYBAVENOSTI, ZEJM. OBČANSKÉHO VYBAVENÍ

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.

¹⁸ Srov. Institut plánování a rozvoje hlavního města Prahy. *Pražské stavební předpisy s aktualizovaným odůvodněním*. Praha: IPR, 2016, s. 53 (§ 10 odst. 1).

¹⁹ Usnesení vlády České republiky č. 22 ze dne 14. 1. 2015.

Občanské vybavení je v souladu s § 2 odst. 1 písm. k) Stavebního zákona jednou z veřejných infrastruktur, které zabezpečují základní podmínky fungování a obsluhy každého území. Jsou jím stavby, zařízení a pozemky sloužící například pro vzdělávání a výchovu, sociální služby a péči o rodiny, zdravotní služby, kulturu, veřejnou správu či ochranu obyvatelstva. Podle § 8 PSP zahrnuje *veřejná vybavenost* stavby, zařízení a pozemky občanského vybavení podle § 2 odst. 1 písm. k) bodu 3 Stavebního zákona a stavby, zařízení a pozemky pro obchody a služby. Veřejná vybavenost se v území vymezuje plochami, liniemi nebo body.

Ustanovení § 43 odst. 1 Stavebního zákona stanoví pro územní plán povinnost stanovení koncepce veřejné infrastruktury, jíž je občanské vybavení nedílnou součástí.

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.

Po dlouhé diskusi se Pracovní skupina v souladu s § 43 odst. 1 Stavebního zákona kloní k doporučení Zpracovateli **dopracovat tvůrčím způsobem v obdobné míře podrobnosti, jako v případě ploch transformačních a rozvojových, rovněž stabilizované prvky a součásti systému občanského vybavení pro stabilizovaná území** s perspektivou jejich fungování i do budoucna.

Potřebný kompromis v obou přístupech Pracovní skupina spatřuje v míře podrobnosti vymezení. Doporučuje proto soustředit se na vymezení alespoň **areálů občanského vybavení**²⁰.

Pracovní skupina s ohledem na výše uvedené doporučuje prověřit vymezení návrhového občanského vybavení bodovými značkami nebo parametrickými regulacemi a zvážit, tam, kde je to možné a vhodné, jejich nahrazení vymezením konkrétními „plochami rezervovanými pro občanskou vybavenost“.

8. VYMEZENÍ PLOCH, VE KTERÝCH JE PODMÍNKOU ROZHODOVÁNÍ VYDÁNÍ REGULAČNÍHO PLÁNU NEBO POŘÍZENÍ ÚZEMNÍ STUDIE A STANOVENÍ PRAVIDEL ZÁVAZNÝCH PRO ÚPČP

Metropolitní plán je v souladu se zadáním²¹ nejvyšší úrovní „vertikálního modelu“ podrobnosti územně plánovací dokumentace, kterou tvoří nebo může tvořit:

²⁰ Viz definice „areálu“ dle § 2 písm. a) PSP: „areálem se rozumí část území nečleněná veřejnými prostranstvími, jednoúčelově využívaná se zvláštním režimem“.

- 1) Metropolitní plán;
- 2) územní plán vydaný pro vymezenou část území hlavního města Prahy („ÚPČP“); a
- 3) regulační plán navazující na ÚPČP.

Metropolitní plán ve stávající podobě předpokládá, že na něj bude ve vymezených plochách navazovat pořízení ÚPČP, které v předmětných plochách zpřesní vymezení jednotlivých ploch a stanoví podrobnější podmínky plošného a prostorového uspořádání. ÚPČP také v případě potřeby ve vybraných plochách stanoví podmínky vydání regulačního plánu nebo pořízení územní studie.

Nastíněný model tedy v tomto okamžiku nevyužívá dalších instrumentů územního plánování, zejména *regulačního plánu, územní studie* či *dohody o parcelaci* přímo v návaznosti na úroveň Metropolitního plánu, bez mezičlánku ÚPČP.

Pracovní skupina je si vědoma, že slabší stránkou navrhovaného modelu může být určitá nejistota ohledně pořízení ÚPČP daná politickou vůlí (jejich pořízení, na rozdíl od regulačních plánů či územních studií, totiž Metropolitní plán nemůže přímo podmínit, toliko nezávazně „doporučit“).

ÚPČP navíc neumožňuje zásadní prohloubení podrobnosti regulace ve vymezených plochách, neboť je stále jen dílčím územním plánem, nikoli regulačním plánem; podrobnost ÚPČP je limitována podrobností řešení územního plánu. I přes to se Pracovní skupině jeví v prostředí Prahy jako jeden z možných a vhodných nástrojů územního plánování.

Metropolitní plán stanoví v článku 262 a násl. pravidla dotýkající se částečně i zadání ÚPČP. Stavební zákon neupravuje otázku, zda a případně v jaké podrobnosti může Metropolitní plán předurčovat část obsahu ÚPČP a nestanoví ani specifický okruh otázek, jejichž řešení by mělo příslušet ÚPČP. Zákon staví odlišnost mezi oběma těmito úrovněmi územně plánovací dokumentace toliko na rozdílnosti aplikovaného měřítka.

Je nutné rovněž přihlídnout k tomu, že pokud je podle § 43 odst. 5 Stavebního zákona Metropolitní plán závazný pro ÚPČP, vyplývá z této skutečnosti, že Metropolitní plán bude vždy minimálně implicitně obsahovat určité „zadání“ pro nižší úroveň územně plánovací dokumentace, včetně ÚPČP. Domníváme se však, že jakékoli pokyny pro ÚPČP by se měly omezovat na zpřesnění otázek formálních a strukturálních a neměly by jakkoli předjímat věcné řešení náležející do podrobnosti ÚPČP, protože by tím docházelo k obcházení procesu projednání ÚPČP. Tuto situaci lze do jisté míry posuzovat analogicky jako vztah územního plánu a regulačního plánu. Ve stávající podobě Metropolitního plánu nebyla ustanovení předjímající věcná řešení příslušející výlučně ÚPČP identifikována.

Vydáním *regulačního plánu, pořízením územní studie* či *uzavřením dohody o parcelaci* tak lze, na rozdíl od ÚPČP, Metropolitním plánem ve vybraných plochách změny jejich využití přímo podmínit a stanovit pro tyto plochy navíc podrobnější regulaci, než umožňuje podrobnost ÚPČP. Zároveň však podmínka vydání regulačního plánu,

²¹ Srov. bod II. A. 1. odst. 1 usnesení zastupitelstva hlavního města Prahy č. 31/6 ze dne 19. 9. 2013.

pořízení územní studie či uzavření dohody o parcelaci představuje v rozsahu dotčených ploch do doby vydání / pořízení / uzavření dohody „quasi stavební uzávěru“, která až na dobu několika let od vydání Metropolitního plánu může blokovat rozvoj dotčeného území se všemi z toho plynoucími negativními důsledky.

Na druhou stranu se Pracovní skupina zabývala také závažným argumentem, a tím je fakt, že již 16 let jsou v Praze vymezena tzv. **velká rozvojová území („VÚR“)**, ve kterých doposud nebyla zhotovena dílčí územně plánovací dokumentace, a proto **jsou dodnes fakticky stavební uzávěrou**. Tato situace je velmi nežádoucí, ne-li ve svých důsledcích nezákonná. Původní myšlenka stávajícího plánu byla vedena záměrem podmínit výstavbu souhrnným detailnějším řešením těchto pro Prahu významných území. Bohužel však došlo k neplánovanému efektu, a tím bylo zabránění výstavby v transformačních plochách (opuštěných brownfieldech) jako je např. nádraží Bubny, Smíchovské nádraží, nákladové nádraží Žižkov a v mnohých dalších a výstavba se přesunula především na tzv. zelené louky na okraji města. *Tento trend je z hlediska ochrany životního prostředí neudržitelný a zásadním způsobem zatěžuje rozpočet města zvýšenými náklady na veřejnou dopravní a technickou infrastrukturu. Z tohoto důvodu Pracovní skupina doporučuje, aby byly vždy velmi pečlivě váženy všechny důsledky případného podmínění výstavby detailnější dokumentací, a varuje před tím, aby v důsledcích opětovně nedošlo k faktickým stavebním uzávěrám.*

Pracovní skupina se shodla, že detailnější územně plánovací dokumentace je pro město dobrá a uvítala by, pokud by byla zpracována. Proto doporučuje, aby bylo započato s pořizováním detailnějších plánů již nyní, a to nejlépe formou *územních studií*. Získané znalosti a detailnější prověření území lze pak využít do ÚPČP, územních studií nebo regulačních plánů. Pracovní skupina se shoduje, že na významná místa v Praze by měly být vypisovány *urbanistické soutěže*, stejně tak, jak tomu bylo za první republiky a jak je tomu ve vyspělých městech Evropy.

Pracovní skupina doporučuje znovu **prověřit řešení všech ploch vymezených Metropolitním plánem pro pořízení ÚPČP** a vymezit již v Metropolitním plánu všude tam, kde je to možné a předvídatelné, fixně konkrétní plochy či alespoň pevné trasy hlavních uličních propojení a dále plochy parků.

Pracovní skupina dále doporučuje **prověřit umožnění redistribuce výšek v případě pořízení ÚPČP**, při zachování celkové kapacity řešeného území navržené Metropolitním plánem.

Nad rámec doporučení pro dopracování vlastního Metropolitního plánu však Pracovní skupina Radě hlavního města Prahy *doporučuje, aby byl čas do vydání Metropolitního plánu (předpoklad 3 – 4 roky) věnován pracím na podrobném prověření využití a uspořádání všech území doporučených návrhem Metropolitního plánu pro pořízení ÚPČP, a to minimálně v podrobnosti ÚPČP, případně i podrobnosti větší. V návaznosti na vydání Metropolitního plánu bude pak možné tato podrobná prověření v podstatě okamžitě pořídit jako ÚPČP, pořídit jako regulační plány, zaregistrovat jako územní studie, které budou podkladem pro rozhodování v území, nebo na základě těchto podrobných prověření pořídit změny Metropolitního plánu. Dále Pracovní skupina*

doporučuje ve spolupráci s odborem územního rozvoje prověřit právní stav *stavebních uzávěr* a jejich souvislostí s procesem pořizováním Metropolitního plánu.

9. VÝŠKOVÁ REGULACE

Pracovní skupina rovněž poměrně dlouze diskutovala možnosti řešení výškové regulace a její přínosy a negativa. Z právního hlediska vzniká při stávajícím způsobu výškové regulace obsažené v článku 158 a násl. Metropolitního plánu otázka, zda geometricky pravidelně strukturovaný *čtvercový rastr* o rozměrech 100 m x 100 m nevytváří vyšší míru rizika při posuzování proporcionality tohoto regulativu, když při ní v určitých situacích může docházet k aplikaci výrazně odlišné a věcně neodůvodněné výškové regulace na sousedních pozemcích.

Současně je pravděpodobné, že při tomto způsobu regulace bude nutné mnohem častěji aplikovat pravidla týkající se překryvů jednotlivých, různě výškově regulovaných čtverců vztahujících se k jednomu pozemku, resp. dotýkajících se jednoho záměru, tj. zda v nadbytečné míře nevytváří předpoklady pro vznik mezních, a tudíž právně sporných situací.²²

Z hlediska zákonnosti této regulace se kloníme spíše k závěru, že takto nastavený regulativ *je v souladu se zákonem*, a to při splnění následujících obecných podmínek:

- 1) Vytvoření rastru, tedy naplnění čtverců jednotlivými hodnotami, bude plně *přezkoumatelné*. To znamená, že součástí odůvodnění bude přesný popis způsobu, jakým byla jednotlivá čísla získána (vzetí v úvahu dosavadní prostavěnosti a medián výšky). Přesný popis musí obsahovat i odkaz na dostupné údaje, ze kterých Zpracovatel vycházel. Dostupné podklady (skrže odkazy) musí být v takové podobě, aby každý, kdo si vezme stejná (samozřejmě dostupná) data, dojde na základě přesně popsané metody ke stejným výsledkům;
- 2) Musí být formulovány přesné *kolizní normy* ve vztahu ke stavbám (záměrům), které překračují hranici jednoho čtverce, a to takovým způsobem, které nepřipouští dvojí výklad.

Pracovní skupina ve vztahu k metodě výškové regulace použité v návrhu Metropolitního plánu **doporučuje**:

- 1) V textu závazné části Metropolitního plánu důsledně zajistit vymahatelnost a nezneužitelnost výškové regulace na rozhraních jednotlivých čtverců výškové regulace a zamezit případným spekulacím s umístováním staveb na rozhraních tak, aby stavby umístované na rozhraních nepoškozovaly strukturu a charakter zástavby;
- 2) Zvážit vztažení výškové regulace **na místo ke čtvercovému rastru 100 x 100 m k jakékoli jiné formě**, která bude více popisovat reálnou strukturu v území a lépe ošetří možné zneužití rastrového území;

²² „Podmínkou zákonnosti územního plánu, kterou soud vždy zkoumá v řízení podle § 101a a násl. s. ř. s., je, že veškerá omezení vlastnických a jiných věcných práv z něho vyplývající mají ústavně legitimní a o zákonné cíle opřené důvody a jsou činěna jen v nezbytně nutné míře a nejšetrnějším ze způsobů vedoucích ještě rozumně k zamýšlenému cíli, nediskriminačním způsobem a s vyloučením libovůle (zásada subsidiarity a minimalizace zásahu).“ Srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 – 120.

- 3) Provéřit systém výškové regulace na **rozhraní čtverců, příp. lokalit** a vyzkoušet jej na zkušebních projektech ve vybraných místech.
- 4) Stanovení výškové regulace vyjádřením v **metrech ve výškových hladinách podle § 25 PSP**, v odůvodněných případech pak komplementárně v kombinaci se stanovením maximální podlažnosti zástavby;
- 5) Zajistit dostatečné **rezervy** pro přirozené budoucí rozvojové kapacity hl. m. Prahy a větší volnost pro řešení rozvojových a transformačních území.

10. OBSAH A ROZSAH PARAMETRICKÉ REGULACE

Metropolitní plán pracuje v transformačních a rozvojových plochách primárně se dvěma základními nástroji regulace, a to s *parametrickou regulací* a s předpokladem přijetí ÚPČP.

Do přijetí ÚPČP, respektive pro případ jeho nepřijetí, je proto v těchto plochách parametrická regulace rozhodující pro rozhodování v území. Otevírá se proto důležitá otázka, zda je míra parametrické regulace navržena zejména ve vztahu k transformačním a rozvojovým plochám v Metropolitním plánu alespoň přiměřenou zárukou pro předvídatelnosti rozhodování v území.

Objemová regulace, regulace navrhovaného občanského vybavení a v některých situacích i veřejných prostranství (vyjádřené koeficientem nebo procentuálním podílem) je vztahena 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 vztahené 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 umísťování 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 ve vztahu k metodě parametrické regulace použité v návrhu Metropolitního plánu **doporučuje**:

- 1) Upřesnit text parametrické regulace tak, aby v případě podmínky umístění parku ve vymezené ploše resp. ve vymezeném území bylo jednoznačné, že se má jednat o souvislou plochu parku o určité výměře, a aby nebylo možné naplnit stanovenou podmínku vymezením nespojitě soustavy malých ploch a parků;

- 2) V rozvojových a transformačních plochách se stanovenou parametrickou regulací a bez doporučení pořídit ÚPČP, prověřit možnost nahrazení parametrické regulace vymezením konkrétních ploch veřejné vybavenosti, polohy ulic, plochy parků či ploch občanského vybavení.

Nad rámec doporučení pro dopracování vlastního Metropolitního plánu Pracovní skupina Radě hlavního města Prahy doporučuje *zajistit zadání testování rozhodování stavebních úřadů v územích se stanovenou parametrickou regulací*, s cílem identifikace případných možných rizik tohoto způsobu regulace.

11. ETAPIZACE A PODMÍNĚNOST

Stanovovat pořadí provádění změn v území (*etapizaci*) je jedním z obecných **úkolů** územního plánování (§ 19 odst. 1 písm. f) Stavebního zákona). Z Politiky územního rozvoje ČR pak vyplývá požadavek „možnosti nové výstavby je třeba dostatečnou veřejnou infrastrukturou přímo podmínit“ (srov. čl. 24 PÚR ČR).

Návrh Metropolitního plánu nestanoví přímo žádnou etapizaci. V diskusi Pracovní skupiny zazníval na jedné straně názor, že by Metropolitní plán neměl *en bloc* rezignovat na stanovení pořadí provádění změn v území (*etapizaci*), mimo jiné právě proto, etapizace je explicitně zákonodárcem označena jako jeden z úkolů územního plánování, je-li to účelné [Příloha č. 4.I. odst. 1 písm. l) Vyhlášky].

V rámci opakované a rozsáhlé diskuze Pracovní skupiny však zazněla i celá řada argumentů, podle nichž je správné nastavení etapizace nebo podmíněnosti rozvoje území v hlavním městě, založených na nejisté predikci budoucího vývoje, z praktického pohledu natolik **obtížné**, resp. nemožné, že v konečném důsledku mohou tyto nástroje vést pouze ke vzniku *faktických stavebních uzávěr* a zablokování rozvoje území, což je nepochybně jev velmi nežádoucí. Pracovní skupina se zabývala i některými případy, kdy k takovému nežádoucímu vývoji na podkladě stávajícího územního plánu také v praxi došlo.

Pracovní skupina proto s ohledem na výše uvedené doporučuje Zpracovateli prověřit a následně zvážit, zda by do návrhu Metropolitního plánu nemělo být doplněno *stanovení pořadí změn v území ve vybraných plošně rozsáhlých transformačních a zastavitelných plochách s cílem zajištění postupu výstavby v těchto plochách a vybraných podmíněností rozvoje zástavby*, zejména dopravní infrastruktury.

12. ZÁVĚRY A DOPORUČENÍ PRACOVNÍ SKUPINY

S ohledem na vše uvedené Pracovní skupina po opakované proběhlé diskusi a při některých rozdílných názorech na dílčí připomínky dané objektivně existencí více možností řešení s různými klady a zápory, činí následující závěry a doporučení:

1. Obecně

- *Pokračovat v procesu pořizování Metropolitního plánu a pro jeho zlepšení doplnit, rozpracovat či zlepšit následující části návrhu ještě před jeho předložením do společného jednání.*

- *Při hodnocení a posuzování zákonnosti Metropolitního plánu vycházet z faktu, že územní plán má být především vyjádřením konsenzu nebo alespoň převažujícího názoru na rozvoj území a ochranu jeho hodnot. Zároveň by měl i s potřebnými rezervami zajistit reálné rozvojové kapacity pro přirozený budoucí rozvoj a prosperitu hlavního města Prahy a plnohodnotný život jejich obyvatel.*
- *Pořizovatel i Zpracovatel mají poměrně široký prostor pro navrhování věcných řešení, která by měla být věcně vhodná a měla by umožňovat dlouhodobý strategický rozvoj hlavního města Prahy odpovídající jejímu celoevropskému významu a potřebám obyvatel i návštěvníků se zohledněním předpokládaného růstu jejich počtu a se zohledněním trendů změn způsobu života obyvatel metropole. Tato řešení nejsou sama o sobě otázkou zákonnosti či nezákonnosti, ale věcné vhodnosti, možnosti dosažení konsenzu a prosaditelnosti.*

2. Obsah Metropolitního plánu

Upravit skladbu textu výrokové části Metropolitního plánu a přesněji vymezit samostatnou kapitolu obsahující základní koncepci rozvoje území hlavního města Prahy a základní koncepci ochrany a rozvoje hodnot území hlavního města Prahy.

3. Forma Metropolitního plánu

- *Z textu závazné části přesunout popisné pasáže a části textu objasňující a vysvětlující navrhované řešení do odůvodnění, konkrétně do kapitoly „komplexní zdůvodnění přijatého řešení“.*
- *Zvážit úpravu struktury Metropolitního plánu podle pořadí jednotlivých kapitol v příloze č. 7 Vyhlášky.*
- *Ve výrokové části využívat preskriptivní způsob formulace před deskriptivním.*
- *Přesunout definice všech pojmů vztahujících se k textové části do článku 2 s tím, že pojmy vztahující se k určité dílčí části území či k určitému regulativu je možné definovat teprve v rámci příslušných kapitol.*
- *Eliminovat výskyt synonymických výrazů a cizích slov.*
- *Provést celkovou legislativně technickou revizi a harmonizaci s požadavky Legislativních pravidel vlády.*

4. Krycí listy

- *Upravit článek 70, aby lépe vymezil normativní význam krycích listů, popsal jejich strukturu (včetně popisu výrokové části a odůvodnění krycích listů) a stanovil pravidla pro jejich výklad a vztah k ustanovením textové části Metropolitního plánu.*
- *Obsahově doplnit a zlepšit jednotlivé krycí listy o normativní i popisnou část.*

- *Normativní část krycích listů formulovat obdobně jako výrokovou část Metropolitního plánu, tj. jako normativní předpis v souladu s Legislativními pravidly vlády.*
- *Přesunout vyznačení indexu využití území z krycích listů lokalit i z hlavního výkresu.*
- *Doplnit odůvodnění jednotlivých krycích listů, které popíše důvody navrhovaných regulativů.*

5. Zásady územního rozvoje

- *Zajistit soulad Metropolitního plánu se Zásadami územního rozvoje hl. m. Prahy.*

6. Vymezení ploch s rozdílným způsobem využití

- *Zvážit rozšíření výčtu ploch s rozdílným způsobem využití v zastavitelném území, zejména ve vazbě na koncepci veřejné infrastruktury.*

7. Veřejná vybavenost

- *Ve stabilizovaném území zvážit vymezení stávajících areálů občanského vybavení obdobně jako v návrhu pro rozvojové a transformační území.*
- *Při parametrickém vymezení veřejné vybavenosti v rozvojovém a transformačním území zpřesnit odůvodnění pro aplikaci v konkrétních řízeních.*

8. Regulační plány, územní studie a ÚPČP

- *Provéřit řešení ploch vymezených Metropolitním plánem pro pořízení ÚPČP a pro podrobnější dokumentace, tj. regulační plány, územní studie a dohody o parcelaci pro konkrétní plochy.*
- *Provéřit umožnění redistribuce výšek v případě pořízení ÚPČP při zachování celkové kapacity řešeného území.*

9. Výšková regulace

- *Provéřit vhodnost regulace rastrem 100 x 100 m, její aplikovatelnost v praxi a možnosti alternativ, zejména ve vztahu ke stavbám umístěným na hranici rastru.*
- *Jako základ využít výškové hladiny v metrech dle § 25 PSP oproti počtu podlaží a v odůvodněných případech pak komplementárně v kombinaci se stanovením maximální podlažnosti zástavby.*
- *Při definování výšek dbát na zajištění dostatečných rezerv pro rozvojové kapacity hl. m. Prahy.*

10. Parametrická regulace

- *Upřesnit text parametrické regulace tak, aby v případě podmínky umístění parku ve vymezené ploše resp. ve vymezeném území bylo jednoznačné, že se má jednat o souvislou plochu parku o určité výměře, a aby nebylo možné*

naplnit stanovenou podmínku vymezením nespojité soustavy malých ploch a parků;

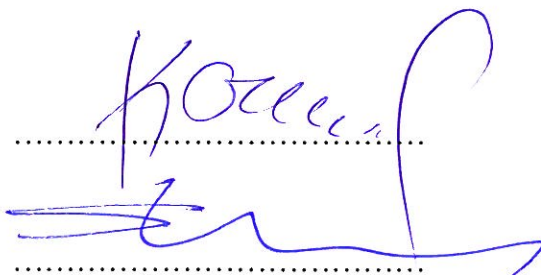
- *V rozvojových a transformačních plochách se stanovenou parametrickou regulací a bez doporučení pořídit ÚPČP, prověřit možnost nahrazení parametrické regulace vymezením konkrétních ploch veřejné vybavenosti, polohy ulic, plochy parků či ploch občanského vybavení.*

11. Etapizace a podmíněnost

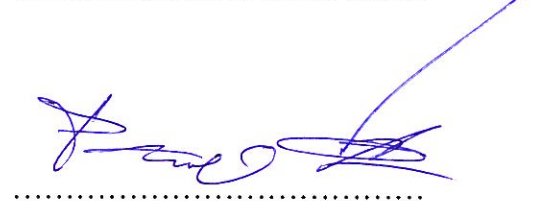
- *V odůvodněných případech zvážit doplnění etapizace a podmíněností podle § 19 odst. 1 písm. f) Stavebního zákona, zejména ve významných plošně rozsáhlých transformačních a zastavitelných plochách a vybraných podmíněností rozvoje zástavby, zejména dopravní infrastruktury.*

V Praze dne 22. srpna 2016

Mgr. František Korbel, Ph.D.,
předseda Pracovní skupiny



Ing. arch. Veronika Šindlerová, Ph.D.
místopředsedkyně Pracovní skupiny



členové pracovní skupiny

JUDr. Pavel Uhl



Ing. arch. Pavel Hnilička



Ing. arch. Petr Starčevič



Ing. Renáta Pintová Králová



Ing. arch. Martin Krupauer



Ing. Martin Čemus
tajemník a zapisovatel Pracovní skupiny
zastoupen Ing. arch. Jana Blažíčková
odbor územního rozvoje Magistrátu hl. m. Prahy

