

Příloha P.217

kapitoly 15 textové části odůvodnění

[Pokračování odůvodnění]

Podmíněnost rozhodování v území uzavřením podmiňujících plánovacích smluv je upravena v § 81 odst. 3 NSZ. Stavební zákon možnost stanovení této podmínky neupravuje. Vzhledem k tomu, že bylo přede dnem nabytí účinnosti NSZ zahájeno veřejné projednání MPP, resp. opakované veřejné projednání návrhu MPP, je tento v souladu s § 323 odst. 9 NSZ přijímán dle dosavadních právních předpisů, tedy dle stavebního zákona.

Aby i územní plány, u kterých se postupuje dle dosavadních právních předpisů, mohly obsahovat podmíněnost uzavřením plánovací smlouvou, je v § 323 odst. 10 NSZ upraveno další speciální přechodné ustanovení pro tyto případy. Dle § 323 odst. 10 NSZ platí, že v návrhu územního plánu, který je dle § 323 odst. 9 NSZ přijímán dle dosavadních právních předpisů, lze vymezit plochu nebo koridor, v němž je rozhodování v území podmíněno uzavřením plánovací smlouvy podle § 130 NSZ.

Ustanovení § 81 odst. 3 NSZ se pro tyto případy v souladu s § 323 odst. 10 NSZ použije obdobně. Toto ustanovení stanovuje především podmínky, za kterých může být podmínka uzavření plánovací smlouvy do územního plánu zapracována. Územní plán musí stanovit základní obsah plánovací smlouvy, podmínky a lhůtu pro její uzavření, která nesmí být delší než 6 let od nabytí účinnosti územního plánu. Tyto podmínky MPP při stanovení podmíněnosti rozhodování v území prostřednictvím PPS splňuje.

Dále dle § 323 odst. 10 NSZ platí, že zahrnutí podmínky uzavření PPS pro rozhodování v území do územního plánu je podstatnou úpravou, pro kterou se použije obdobně § 53 odst. 2 stavebního zákona. Po provedení podstatné úpravy návrhu MPP si pořizovatel vyžádal stanovisko příslušného úřadu a stanovisko příslušného orgánu ochrany přírody podle § 45i ZOPK. Příslušný úřad na základě posouzení úprav návrhu MPP nevyloučil možné významné vlivy na životní prostředí – upravený návrh bylo nutno posoudit z hlediska vlivů na životní prostředí. Ve stanovisku k úpravě návrhu MPP podle § 45i ZOPK byl příslušným orgánem ochrany přírody vyloučen významný vliv na evropsky významné lokality a ptačí oblasti soustavy Natura 2000. Návrh MPP byl upraven na základě vyhodnocení výsledků veřejného projednání a vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území a projednán na opakovaném veřejném projednání. i toto zákonné ustanovení bylo v rámci MPP splněno.

Plánovací smlouva je specifický typ veřejnoprávní plánovací smlouvy, jejíž uzavírání umožňuje § 130 a násl. NSZ. Jedná se smlouvu, která je uzavírána mezi stavebníkem a obcí, městskou částí HMP nebo krajem nebo vlastníkem veřejné infrastruktury, a jejímž obsahem je vzájemná povinnost stran poskytnout si součinnost při uskutečnění ve smlouvě uvedeného záměru a postupovat při jeho uskutečňování ujednaným způsobem.

Vzhledem k tomu, že je ve vybraných plochách nutné za účelem udržitelného rozvoje území HMP stanovit podrobnější regulaci využití dotčených ploch, rozhodl se pořizovatel rozhodování v území v dotčených plochách podmínit uzavřením plánovací smlouvy. Pořizovatel pečlivě zvážil veškeré možnosti regulace těchto ploch, které stavební zákon ve spojení s přechodnými ustanoveními NSZ umožňuje, a zvolil podmínku uzavření plánovací smlouvy jako regulativ, který je ze všech těchto možností nejvhodnější (ke vhodnosti a dalším pilířům testu proporcionality blíže viz níže).

MPP je v souladu s přechodným ustanovením § 323 odst. 9 NSZ pořizován dle dosavadních právních předpisů, tedy dle stavebního zákona a jeho prováděcích předpisů. Obsah MPP tak musí odpovídat obsahu územního plánu předpokládanému stavebním zákonem. Současně je nicméně nutné respektovat také § 324 NSZ, podle kterého platí, že části územně plánovací dokumentace vydané podle stavebního zákona, které nemohou být podle nového stavebního zákona její součástí, se nepoužijí a při nejbližší změně musí být z této dokumentace vypuštěny. NSZ obsahuje také přechodná ustanovení, které umožňují aplikaci některých nástrojů i v územních plánech přijímaných dle dosavadních právních předpisů (např. právě pro plánovací smlouvy).

V rámci pořizování MPP byly podrobně analyzovány a posouzeny různé nástroje podmíněnosti jako je dohoda o parcelaci, zpracování územní studie, vydání regulačního plánu, stanovení etapizace, vydání stavební uzávěry (jako samotný institut územního opatření), ale i zajištění architektonické nebo urbanistické soutěže či uzavření plánovací smlouvy. Níže pořizovatel shrnuje hlavní závěry týkající se použitelnosti a vhodnosti těchto institutů (podrobnosti viz kapitola 9 textové části odůvodnění, ke článku 160).

Dohody o parcelaci nebyly zvoleny jako vhodný nástroj ke stanovení podmíněnosti rozhodování v území vzhledem k absenci právní úpravy dohod o parcelaci v NSZ. Podle § 324 NSZ by již tohoto institut nešlo využívat, ačkoli by byl v MPP upraven. Naopak v případě architektonické nebo urbanistické soutěže chybí v NSZ přechodné ustanovení, které by umožnilo využití tohoto institutu i v územních plánech přijímaných dle dosavadních právních předpisů. Ani tento institut tak nelze v MPP využít.

Územní studie je primárně územně plánovacím podkladem, který slouží k navrhování, prověřování a posuzování možných řešení vybraných problémů v území a má podpůrnou, nikoli regulační povahu. Tomu odpovídá i forma její závaznosti. Při rozhodování v území ji stavební úřad zohlední, avšak může se od ní odchýlit, pokud odchylku řádně odůvodní. Z toho plyne zásadní slabina pro účely podmíněnosti, jelikož nelze garantovat, že řešení obsažená v územní studii (včetně návrhů řešení veřejné infrastruktury a veřejné vybavenosti) budou při povolování záměrů skutečně vynucena a realizována.

Územní studie je tedy vhodná k prověření a upřesnění řešení a k posouzení kapacit a návazností, není však nástrojem, na jehož základě by bylo možné zajistit realizaci a financování související veřejné infrastruktury a vybavenosti vyvolané záměrem. Není ani dostatečným nástrojem pro zajištění předvídatelného a časově koordinovaného rozvoje v celém dotčeném území.

Z těchto důvodů územní studie nepředstavuje nejvhodnější instrument podmíněnosti rozhodování v území tam, kde je cílem nejen prověřit řešení, ale též zajistit závaznou koordinaci rozvoje a skutečnou realizaci veřejné infrastruktury v přímé vazbě na realizované záměry.

Primárním smyslem regulačního plánu je detailně stanovit podmínky pro využití pozemků a prostorové uspořádání staveb. Nepředstavuje ale nástroj, který by zajistil, že související dopravní a technická infrastruktura či veřejná vybavenost vyvolaná záměrem bude skutečně a v potřebné době realizována. Regulační plán totiž sám o sobě nevytváří mechanismus, který by stavebníka zavazoval k plněním odpovídajícím zvýšené zátěži území vyvolané realizací jeho záměru.

Regulační plán tedy sice zpřesňuje prostorové řešení a uspořádání území, není však vhodným nástrojem podmíněnosti tam, kde je cílem nejen upřesnit podobu rozvoje, ale především zajistit reálnou a včasnou realizaci související infrastruktury a veřejné vybavenosti vyvolané záměry, na jejímž financování by se alespoň z části podílel stavebník. Podmíněnost rozhodování v území zpracováním regulačního plánu proto z uvedených důvodů není vhodným ani efektivním způsobem regulace, neboť není způsobilý naplnit pořizovatelem sledovaný účel. Z těchto důvodů nebyl regulační plán vyhodnocen jako nejvhodnější instrument podmíněnosti rozhodování v území.

Etapizace by mohla být použitelným nástrojem pro stanovení podmíněnosti v MPP, ač nenaplnuje všechny požadavky HMP. Negativním rysem tohoto nástroje je však jeho velice nízká flexibilita z hlediska přizpůsobení plnění podle aktuálních potřeb v daném čase a v dotčeném místě. Etapizace má sloužit především pro ochranu před výstavbou, než bude realizována potřebná infrastruktura apod. Nejedná se o institut umožňující jednoduše stanovit požadavky na plnění investora a další ujednané podmínky spolupráce jako podmínku pro odemknutí etapy. Současně by podmínky pro odemknutí etapy musely být stanoveny přímo v MPP a bylo by možné je měnit pouze změnou MPP. Rizikem etapizace také může být zablokování rozvoje území v případě, kdy nebudou splněny podmínky prvotních etap.

Pořizovatel se též zabýval tím, zda by stanovených cílů nešlo dosáhnout vydáním územního opatření o stavební uzávěře. Institut stavební uzávěry je však zákonem určen ke zcela jiným účelům – slouží k omezení nebo úplnému zákazu stavební činnosti ve vymezeném území, pokud by stavební činnost mohla ztížit nebo znemožnit jeho budoucí využití podle připravované územně plánovací dokumentace. Z tohoto důvodu je pro stanovení podmíněnosti v MPP územní opatření stavební uzávěry zcela nevhodné.

Naopak regulativ podmíněnosti plánovací smlouvou je novým stavebním zákonem zamýšlen přesně pro účely stanovení podmíněnosti. Tento regulativ je způsobilý dosáhnout cíle koordinace rozvoje, zajištění odpovídající veřejné infrastruktury a občanské vybavenosti při vyšší intenzitě využití území. Ve srovnání s méně invazivními alternativami (např. obecné podmínky bez smluvního závazku, etapizace bez kompenzací) regulativ podmíněnosti plánovací smlouvou účinněji zajišťuje, že zvýšená zátěž bude adekvátně kompenzována konkrétním plněním vázaným na záměr.

Na základě všech výše uvedených skutečností byla podmíněnost uzavřením plánovací smlouvy posouzena jako nejvhodnější nástroj ke stanovení podmíněnosti rozhodování v území.

Aplikace regulativu podmíněnosti plánovací smlouvou v MPP, resp. uzavření samotné plánovací smlouvy mezi stavebníkem a HMP, přináší mnoho výhod, a to pro všechny smluvní strany. Jedná se o vhodnou úpravu podmíněnosti rozhodování v území, která naplňuje i podmínku souladu s veřejným zájmem. Podmíněností plánovací smlouvou v MPP se především jasně a transparentně stanoví požadavek HMP na uzavření plánovací smlouvy v souvislosti s výstavbou na dotčeném území.

V případě regulativu podmíněnosti plánovací smlouvou postačuje v MPP stanovit pouze základní obsah a podmínky uzavření plánovacích smluv. Není tedy nezbytné předem detailně specifikovat konkrétní podobu plnění ani vypracovávat komplexní řešení pro všechna dotčená „uzamčená“ území. Tato flexibilita umožňuje přizpůsobit konkrétní podmínky a závazky specifickým charakteristikám jednotlivých lokalit a projektů a době, ve kterých budou tyto

povolovány a realizovány. Zásmluvněné řešení nemusí nutně vycházet z předpokladů, které panovaly v době přijímání MPP, ale budou vycházet z aktuálních potřeb dotčené plochy.

HMP může prostřednictvím podmíněnosti plánovací smlouvou regulovat dopady rozsáhlejší výstavby na své okolí. Výstavbu totiž v dotčených plochách nelze realizovat bez toho, aniž by byl zohledněn její dopad např. na budoucí kapacitu škol či dopravní a technické infrastruktury. Stavebník by proto měl prostřednictvím plánovací smlouvy předem reagovat na předpokládané dopady výstavby a např. převzít závazek uhradit HMP finanční příspěvek, ze kterého bude HMP úpravy veřejné infrastruktury financovat či rovnou závazek tuto infrastrukturu rozšířit či vybudovat. Uzavření plánovací smlouvy tak významně přispěje k všestrannému a harmonickému rozvoji HMP i k zajištění potřebné veřejné infrastruktury, zejména občanského vybavení v lokalitě dotčené investičním záměrem stavebníka. Uzavření plánovací smlouvy je proto i ve veřejném zájmu.

Nad rámec výše uvedeného lze v plánovací smlouvě také detailně nastavit podmínky spolupráce mezi stavebníkem a HMP při výstavbě jeho záměru. Současně se HMP v plánovací smlouvě může zavázat k poskytnutí součinnosti při přípravě a realizaci záměru stavebníka (v rámci své samostatné působnosti) a případně také k jiným povinnostem veřejnoprávní povahy (např. nepodávat opravné prostředky či po určitou dobu nezměnit MPP). Tím má stavebník zajištěnou spolupráci s HMP zejména v průběhu řízení o povolení záměru.

Podmiňující plánovací smlouvy umožňují také postupné zpřístupňování území po jednotlivých částech dle aktuálních možností jednotlivých stavebníků. Ve většině případů na sobě nebudou stavebníci závislí a budou moci svou část území „odemknout“ nezávisle na svých susedech, což lze považovat za zásadní benefit oproti ostatním výše uvedeným nástrojům podmíněnosti rozhodování v území. Plánovací smlouvy také umožňují podmínit výstavbu v lokalitě finančním či nefinančním plněním investorů, přičemž tato možnost je daná přímo zákonem, a nemusí tak být dovozována výkladem, jako u ostatních nástrojů podmíněnosti.

Oproti jiným regulativům je tak regulativ podmíněnosti plánovací smlouvou nástrojem flexibilním, který umožňuje reagovat na aktuální podobu i potřeby dotčeného území.

Podmínky uzavření plánovací smlouvy zakotvil pořizovatel v čl. 160 MPP, ve kterém je vymezeno, v jakých plochách a za jakých podmínek v těchto plochách se regulativ aplikuje. Dále čl. 160 MPP stanovuje, kdo může být kromě stavebníka smluvní stranou plánovací smlouvy (HMP, městská část nebo i třetí osoba), a zakotvuje rovněž výčet staveb, na které se regulativ neaplikuje (MPP pro ně tedy stanovuje výjimku).

Základní obsah plánovací smlouvy je upraven v čl. 161 MPP; zásadní je zejména identifikace základních parametrů záměru a závazek stavebníka se od těchto parametrů neodchýlit či závazek stavebníka poskytnout HMP, nebo se souhlasem HMP městské části hl. m. Prahy či třetí osobě finanční či nefinanční plnění.

Regulativ podmíněnosti plánovací smlouvou má dočasnou povahu. V souladu s § 81 odst. 3 stavebního zákona je stanovena lhůta pro uzavření plánovací smlouvy v délce 6 let ode dne nabytí účinnosti MPP. Pokud v této lhůtě nedojde k uzavření plánovací smlouvy, podmínka zaniká a vlastníci budou moci využít pozemky v plném rozsahu podle MPP. Tato dočasnost dále oslabuje intenzitu zásahu do práv vlastníků a podporuje předvídatelnost a právní jistotu.

Vzhledem k tomu, že HMP má zájem na tom, aby byla co nejvíce zajištěna kontinuita územního plánování a rozvoje a současně aby nebylo nepřiměřeným způsobem zasahováno do legitimního očekávání stavebníků, bude při uzavírání plánovacích smluv postupováno tak,

aby bylo zajištěno, že plnění stavebníka bude ve spravedlivé a odůvodněné výši. Podmínka se navíc uplatní toliko v případech, že MPP po uzavření plánovací smlouvy pro dotčené území umožní realizovat záměr v rozsahu HPP nad rámec stávajícího územního plánu. MPP v čl. 160 odst. 2 stanovuje, že se podmínka plánovací smlouvy aplikuje pouze na záměry, u kterých HPP převyšuje hodnotu HPP_{ref} , která se stanoví jako součin plochy záměru a referenčního koeficientu, který je uveden ve schématu, které je přílohou č. 3 MPP. Pokud bude stavebník realizovat záměr, který tuto hodnotu nepřevyšuje, regulativ podmíněnosti se na takový záměr nepoužije. Pořizovatel tedy přistoupil k zakotvení regulativu podmíněnosti plánovací smlouvou pouze pro ty případy, kdy má být realizován záměr, který svým rozsahem převyšuje míru využití území, kterou mohl využít stavebník dle dosavadního územního plánu.

Stanovením regulativu podmíněnosti plánovací smlouvou tak nedochází k nepřiměřeným zásahům do vlastnických práv stavebníků. Podmíněnost totiž nebude nijak omezovat zastavitelnost dotčených pozemků zpětně, ale pouze v rozsahu navýšení umožněného v MPP prostřednictvím uzavření příslušné smlouvy.

Z podmíněnosti jsou také stanoveny výjimky ve článku 160 odst. 3 MPP; jedná se o případy změn účelu užívání stávajících staveb; stavby veřejné vybavenosti; veřejně prospěšné stavby, veřejně prospěšná opatření a stavby s nimi související a v neposlední řadě o záměry městských částí HMP, HMP a jím zřízených právnických osob na pozemcích ve výlučném vlastnictví HMP. Tyto výjimky byly stanoveny, neboť jedním ze dvou hlavních cílů vymezení plochy podmíněné plánovací smlouvou je zajištění dostatečné veřejné infrastruktury v místě, kde dochází ke zvýšení potenciálu pro novou výstavbu oproti potenciálu, který předpokládal ÚP SÚ. Podmínka se neuplatní, protože tyto stavby samy o sobě jsou zajištěním potřebné veřejné infrastruktury. Výjimka pro záměry HMP je pak stanovena z důvodu potřeby vyhnout se situaci, kdy by splnění podmínky vyžadovalo, aby město uzavřelo smlouvu samo se sebou.

Konkrétní plochy, v nichž je rozhodování v území podmíněno uzavřením plánovací smlouvy, byly vybrány zejména na základě rovné a transparentní metodiky. Tato metodika vycházela z rozdílu mezi stávající regulací území, tedy právním stavem, a regulací navrhovanou novým územním plánem. Rozdíl v umožněné kapacitě výstavby mezi platnou a navrhovanou regulací vede na jedné straně ke zvýšení hodnoty pozemku vlastníka, z druhé strany však vzniká nárok na zajištění veřejné infrastruktury ze strany obce. Princip zvýšení hodnoty majetku a zároveň kompenzace negativních externalit rozvoje obce je základním principem schválené Metodiky spoluúčasti investorů. Plochy PPS pak byly vymezeny, pakliže navýšení potenciálu regulace překročil jednotně stanovenou hranici 3 000 m² HPP.

Ve všech případech bylo provedeno hodnocení, zda má plánovací smlouva a její plánovaný obsah kapacitu dosáhnout stanoveného účelu. Zároveň bylo ověřeno, že koncipované podmínky a obsah jsou úměrné zamýšlenému účelu a charakteru povinností, jimiž bude stavebník vázán.

Pořizovatel při přípravě MPP postupoval tak, aby byl zajištěn udržitelný rozvoj v území a aby bylo navrhované řešení v souladu se zásadou proporcionality (srov. rozsudek NSS ze dne 21. 10. 2009, č. j. 6 Ao 3/2009-76), tj. aby bylo naplněno kritérium (i) legitimitnosti cíle; (ii) vhodnosti; (iii) potřebnosti a (iv) proporcionality v užším slova smyslu.

Lokality dotčené regulativem podmíněnosti plánovací smlouvou nelze ponechat bez jakýchkoli regulativů; v opačném případě by mohlo dojít k nekontrolovatelné zástavbě a neudržitelnému územnímu rozvoji. Podmínka uzavření plánovací smlouvy jako podmínka pro rozhodování o změnách v území byla do MPP zakotvena za účelem koordinace stavební činnosti investorů

v dotčených plochách tak, aby byly vytvořeny podmínky pro vznik fungující urbánní struktury, která zajistí hospodárné využití území udržitelný rozvoj území a zvyšování kvality vystavěného prostředí, architektury a stavební kultury. HMP bude tedy prostřednictvím uzavírání těchto plánovacích smluv zajišťovat jeden ze svých hlavních úkolů, a to péči o všestranný rozvoj území a svých občanů. Tento cíl je nepochybně legitimní a odůvodněný.

Současně je naplněno též kritérium vhodnosti. Pořizovatel zvolil regulativ, na jehož základě bude možné co nejvíce pružně reagovat na novou výstavbu tak, aby nová výstavba nepřinášela zvýšenou zátěž pro obyvatele dotčených lokalit a aby byla ekonomicky udržitelná. Tento nástroj navíc zvýší flexibilitu postupů a řešení, neboť na základě něho bude možné lépe reagovat na změny a nové potřeby, které v území vzniknou přirozeným vývojem a rozvojem. Požadavek uzavření plánovací smlouvy jako podmínky pro rozhodování v území představuje přiměřený, zákonný a efektivní nástroj k zajištění odpovídajících kapacit veřejné infrastruktury a občanského vybavení a k vyvážení dopadů intenzivnějšího využití území. Kritérium vhodnosti tak, jak je vyžadováno k naplnění proporcionality regulace, je proto naplněno.

Podmínění rozhodování v území plánovacími smlouvami je také nástrojem nezbytným, resp. potřebným tak, jak je to vyžadováno zásadou proporcionality. Oproti jiným regulativům územního plánu je podmíněnost plánovacími smlouvami nástrojem flexibilním, který umožňuje reagovat na aktuální podobu i potřeby dotčeného území. Bez jakékoli regulace by mohlo docházet k nekontrolované zástavbě s negativními dopady na infrastrukturu a kvalitu života obyvatel. Dotčené plochy jsou významnými lokalitami z pohledu dalšího rozvoje HMP; ponechání jejich výstavby bez jakékoli regulace by bylo nevyužitou příležitostí k zásadnímu vylepšení veřejného prostoru a životní úrovni v hlavním městě.

Zavedením regulativu podmíněnosti plánovacími smlouvami bude současně zajištěn co nejmenší zásah do práv dotčených vlastníků, neboť podmínka uzavření smlouvy se uplatní pouze při naplnění určitých kritérií, která byla pečlivě zvážena tak, aby reflektovala primárně odpovídající zátěž v území v důsledku zvýšeného využití jeho kapacity nad určitou hranici, a to tak, aby tato zátěž byla dostatečně kompenzována. Podmínka uzavření plánovací smlouvy se navíc na některé případy, které jsou v MPP výslovně vymezeny, neuplatní vůbec. Zásah do práv vlastníků je tedy přiměřený a naplňuje kritérium proporcionality v užším slova smyslu.

Lze shrnout, že zavedení podmíněnosti rozhodování v území uzavřením plánovací smlouvy v dotčených lokalitách splňuje požadavky zásady proporcionality, tj. požadavky na minimalizaci zásahu, přiměřenosti regulace, její vhodnosti, potřebnosti, a požadavky na zásah do práv dotčených vlastníků toliko v minimální nezbytné míře a nediskriminačním způsobem. Pro více podrobností k ustanovením MPP týkajících se podmíněnosti viz kapitola 9 textové části odůvodnění.