

UNIVERZITA KARLOVA

Právnická fakulta

Julia Nečasová

**Právní rámec prostorové regulace na úrovni
města**

Diplomová práce

Vedoucí diplomové práce: JUDr. Ing. Josef Staša, CSc.

Katedra: Katedra správního práva a správní vědy

Datum vypracování práce (uzavření rukopisu): 13.12.2022

Prohlašuji, že jsem předkládanou diplomovou práci vypracovala samostatně, že všechny použité zdroje byly řádně uvedeny a že práce nebyla využita k získání jiného nebo stejného titulu.

Dále prohlašuji, že vlastní text této práce včetně poznámek pod čarou má 135 054 znaků včetně mezer.

V Praze dne: 13.12.2022

Julia Nečasová

Obsah

Úvod.....	- 1 -
1. Obecné vymezení pojmu prostorové regulace	- 3 -
2. Zákonný základ prostorové regulace.....	- 5 -
2.1. Stavební zákon	- 5 -
2.1.1. Cíle a úkoly územního plánování.....	- 6 -
2.1.2. Územní plánování ve vztahu k prostorové regulaci	- 7 -
2.2. Územně plánovací podklady	- 8 -
2.2.1. Územně analytické podklady	- 9 -
2.2.2. Územní studie.....	- 10 -
2.3. Politika územního rozvoje.....	- 11 -
2.4. Územně plánovací dokumentace.....	- 13 -
2.4.1. Zásady územního rozvoje	- 14 -
2.4.2. Územní plán.....	- 14 -
2.4.3. Regulační plán	- 16 -
2.4.4. Požadavky na formu plánovacích dokumentů v prováděcích předpisech .	- 17 -
2.5. Územní rozhodnutí, územní souhlas a územní opatření	- 19 -
2.6. Změny v novém stavebním zákoně	- 21 -
3. Obecné požadavky na využívání území	- 24 -
3.1. Obecné požadavky na vymezení území dle vyhlášky č. 501/2006 Sb.....	- 24 -
3.2. Jednotlivé plochy dle způsobu využití	- 25 -
3.3. Obecné požadavky na vymezení pozemků a umístování staveb na nich	- 26 -
3.4. Výjimky z obecných požadavků	- 28 -
4. Terminologie a význam pojmů rozhodných pro určení prostorové regulace.....	- 29 -
4.1. Míra využití území	- 30 -
4.2. Hrubá podlažní plocha	- 31 -
4.3. Koeficient zastavěné plochy.....	- 32 -
4.4. Koeficient podlažních ploch.....	- 33 -
4.4. Podlažnost.....	- 34 -
4.5. Koeficient zeleně.....	- 35 -
4.6. Výšková hladina	- 36 -
4.7. Uliční čára a stavební čára.....	- 36 -
4.8. Střešní krajina.....	- 37 -
4.9. Dominanty	- 38 -
4.10. Veřejná infrastruktura	- 39 -
5. Působnost města a obce ve věci prostorové regulace.....	- 40 -
5.1. Územní plánování měst a obcí	- 40 -
Proces porřízení územního plánu	- 41 -

Podoba územního plánu	- 43 -
Regulační plány obcí a měst.....	- 44 -
5.1.1. Regulativy prostorového a funkčního uspořádání na úrovni měst.....	- 44 -
5.1.2. Specifické požadavky na využívání území na úrovni měst.....	- 46 -
6. Specifické postavení Hl. m. Prahy	- 49 -
6.1. Historický vývoj prostorové regulace Hl. m. Prahy	- 49 -
6.2. Výjimky ve stavebním zákoně	- 52 -
6.3. Regulativy prostorového a funkčního uspořádání Hl. m. Prahy	- 55 -
6.4. Postavení jednotlivých městských částí Hl. m. Prahy.....	- 56 -
6.5. Specifické druhy území na území hl. m. Prahy a jejich význam	- 59 -
6.5.1. Historická jádra	- 59 -
6.5.2. Stabilizovaná území	- 61 -
6.5.3. Transformační a rozvojová území.....	- 63 -
6.5.4. Nerozvojová území	- 63 -
Závěr.....	- 65 -
Seznam zkratk.....	- 66 -
Seznam použitých zdrojů.....	- 66 -
Abstrakt.....	- 71 -
Abstract.....	- 72 -

Úvod

Tato práce se bude zabývat prostorovou regulací, územním plánováním, zvláštností územního plánování na úrovni města a jeho praktickými výstupy, které tvoří významnou součást stavebního práva. K volbě práce mě přimělo přesvědčení, že tato problematika zasahuje do rozhodování každého stávajícího či potencionálního vlastníka pozemků a staveb, a která rovněž významně ovlivňuje i všechny ostatní obyvatele měst. Touto cestou bych chtěla přispět k objasnění právního rámce problematiky, která významně ovlivňuje výstavbu, charakter měst a tím pádem i kvalitu života jeho obyvatel. Prostorová regulace prostřednictvím územního plánu je určena k vyvážení soukromých zájmů vlastníků pozemků a veřejného zájmu, který sleduje ochranu estetických, historických, urbanistických a praktických hodnot, které pozitivně přispívají k udržitelnému rozvoji měst a k udržení či zvyšování kvality života svých obyvatel a je proto neoddělitelnou součástí života každého z nás.

Struktura této práce bude postupovat od obecného ke konkrétnímu. V úvodní kapitole bych ráda předestřela pojem prostorové regulace a jeho zasazení do kontextu stavebního práva. Druhá a třetí kapitola se bude věnovat právní úpravě prostorové regulace ve stavebním zákoně skrze nástroje územního plánování, jaké jsou cíle a úkoly územního plánování a jaké nástroje k dosažení těchto cílů využívá a také úpravě v prováděcích předpisech, která prostorovou regulaci ovlivňuje. V těchto kapitolách bude také podrobněji rozebráno, jak je prostorová regulace zakotvena v jednotlivých nástrojích územního plánování, a také jak se její dopady odráží v praxi.

Čtvrtou kapitolu bych chtěla věnovat terminologii převážně technického charakteru, která je však základem pro prostorovou regulaci jako takovou. Ačkoliv je tato terminologie jistě známá každému odborníkovi v oboru stavebnictví, v oblasti práva je tato terminologie používána téměř výhradně ve stavebním právu. Jedná se o pojmy, které sice nejsou ve všech případech zákonnými definicemi, ale které skrze nástroje územního plánování vytyčují trojrozměrnou podobu zástavby a jsou neodmyslitelnou součástí architektonické i stavebně právní praxe.

V závěrečných dvou kapitolách se pokusím nastínit charakter a vývoj územního plánování na úrovni velkých měst i menších obcí včetně praktických ukázek, jak vypadají konkrétní regulativy prostorového uspořádání, separátní kapitolu bych také ráda věnovala prostorové

regulaci hlavního města Prahy, a to na základě jejího specifického postavení z hlediska vývoje prostorové regulace, ale také z hlediska charakteru metropole, který městu zajistil výsadní postavení v oboru stavebního práva.

Prostorová regulace je prostředkem nacházení rovnováhy mezi jednotlivými zájmy, ať už veřejnými, nebo soukromými. Tato práce se zaměří na způsoby, jakými prostorová regulace umožňuje nacházet kompromisy mezi nimi a jak se tyto prostředky projevují v konečné podobě nástrojů územního plánování.

1. Obecné vymezení pojmu prostorové regulace

Pojem prostorové regulace jako takový není zákonnou definicí, ale je neoddělitelně spjat s územním plánováním a jeho nástroji a také s obecnými požadavky na výstavbu. Definici prostorové regulace odvozujeme zejména z vymezení cílů a úkolů územního plánování, které jsou poté prováděny skrze další zákonnou a podzákonnou úpravu. Prostorová regulace je soubor prostředků, který slouží k naplnění cílů a úkolů stavebního práva, a to jak prostředků „technických“, které stanovují třidimenzionální rozsah výstavby, tak i „hodnotových“, jako je pojetí urbanistické koncepce, vizuální požadavky na výstavbu nebo prostředky ochrany krajiny, zeleně nebo historických struktur. Prostorová regulace je pojem, který zastřešuje pojmy jako například maximální míra zastavění, výšková regulace zástavby, charakter a struktura zástavby a mnohé další. Dá se tedy konstatovat, že prostorová regulace je souhrn prostředků, které slouží k regulaci kapacity zástavby, její trojrozměrné podoby a jejího charakteru. Pojem do jisté míry zahrnuje také regulaci funkčního využití ploch, které je klíčové z hlediska zajišťování potřebných složek veřejné infrastruktury a občanské vybavenosti. Všechny tyto prostředky prostorové regulace používáme k naplnění cílů a úkolů územního plánování, které je koncepčním způsobem k zajištění trvalého a udržitelného rozvoje.

Zjednodušeně by se dalo říct, že prostorová regulace obsažená v územním plánu reguluje zástavbu s ohledem k povaze krajinného rázu a ostatním základním hodnotám území, zatímco prostorová regulace regulačního plánu se týká umístění konkrétních staveb a jejich prostorového a architektonického řešení v konkrétní lokalitě. Územně plánovací dokumentace vymezí koncepci, která má mít za cíl ochranu dvou hlavních hodnot, v první řadě se jedná o ochranu krajinného rázu, v řadě druhé pak o ochranu a rozvoj kvality řešeného sídelního útvaru. Krajinný ráz území známe dvojího typu, prvním typem je krajina přírodní, typem druhým je pak krajina kulturní, tj. taková, která byla vytvořena činností člověka, přičemž tyto typy se často prolínají. Většina obcí a měst nedisponuje územím čistě tvořeným přírodní krajinou (jedná se obvykle o CHKO), naopak nejrozšířenějšími jsou území smíšeného charakteru. V takovýchto územích je prostorová regulace důležitým souborem nástrojů k uchování charakteru přírodní složky území a k dosažení hospodářského, ekologického a estetického souladu mezi oběma složkami. Kvalita sídelního útvaru je pak hodnotou urbanistickou, která je přímo závislá na naplnění funkčního a kulturního potenciálu daného území.

Prostorová regulace určuje specifické požadavky na technickou a vizuální formu záměrů, čímž významně zasahuje do plánovacích možností vlastníků. V dřívějších letech mohla prostorová regulace určovat opravdu detailní požadavky na podobu záměrů, a to například určováním požadovaného sklonu střech, stavební čáry, výšky říms nebo vzdálenost umístěných staveb od hranic pozemku. Tato forma prostorové regulace se ukázala z dlouhodobého hlediska jako neudržitelná a příliš restriktivní, a proto byla prostorová regulace výrazně zobecněna vyhláškou č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a způsobu evidence územně plánovací činnosti, která obsahuje demonstrativní výčet parametrů, jež smí být nástroji prostorové regulace upraveny. Vyhláška byla následně ještě jednou novelizována společně s velkou novelou stavebního zákona, díky čemuž tento výčet dostal svou současnou podobu:

- výšková regulace zástavby, např. udržení jednotného horizontu, regulace jednotné hladiny zástavby nebo ochrana siluety sídelního útvaru
- charakter a struktura zástavby, např. kategorie druhu zástavby jako zástavba kompaktního historického jádra, řadové obytné zástavby a další
- stanovení rozmezí výměry pro vymezení stavebních pozemků a intenzity jejich využití, např. míra využití pozemku, minimální výměra stavebního pozemku atd.¹

Tyto parametry se pak vyjadřují pomocí ustálené terminologie prostorové regulace (viz kapitola 4.) prostřednictvím nástrojů územního plánování.

¹ Příloha č. 7, část I., odst. 1., písm. f) vyhlášky č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a způsobu evidence územně plánovací činnosti, v platném znění.

2. Zákonný základ prostorové regulace

Prostorová regulace nachází svůj základ zejména v zákonu č. 183/2006 Sb. O územním plánování a stavebním řádu („Stavební zákon“), který podrobněji popisuje jak prostředky a nástroje prostorové regulace, ale také v dalších předpisech, jako je např. vyhláška č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a způsobu evidence územně plánovací činnosti, která blíže specifikuje formální podobu dokumentace relevantní k prostorové regulaci nebo vyhláška č. 501/2006 Sb. O specifických požadavcích na využití území, která se již přímo zabývá konkrétními materiálními definicemi druhů ploch a území a konkrétnějšími podmínkami pro ně (viz kapitola 3. *Obecné požadavky na využívání území*).

Je ale vhodné zmínit, že jakožto součást věcí veřejných se prostorová regulace řídí i relevantními obecnými zásadami veřejného práva např. dle Evropské charty místní samosprávy, která mimo jiné zdůrazňuje zejména zásadu subsidiarity ve čl. 4, odst. (3): *„Odpovědnost za věci veřejné obvykle ponesou především ty orgány, které jsou občanu nejbližší. Jinému orgánu se odpovědnost svěří tam, kde to odpovídá v rozsahu a povaze úkolu a požadavkům efektivnosti a hospodárnosti.“* Z tohoto ustanovení již přímo vyplývá vztah mezi jednotlivými nástroji prostorové regulace tak, že čím menší samosprávný celek bude využívat nástroj prostorové regulace, tím je mu dána vyšší míra konkrétnosti, ale i odpovědnosti.

2.1. Stavební zákon

Zákon č. 183/2006 Sb. o územním plánování a stavebním řádu (dále jen „Stavební zákon“) je klíčovým právním předpisem ve věci prostorové regulace. Ačkoliv nestanovuje konkrétní podmínky prostorové regulace, je důležitý z hlediska založení všech nástrojů, skrze které se prostorová regulace projevuje. Stavební zákon zakládá pojem územního plánování a jeho cíle a úkoly, nástroje územního plánování a vymezuje jejich hierarchii, čímž vzniká systém, který umožňuje stanovovat tím konkrétnější podmínky prostorové regulace, čím blíže se příslušný správní orgán nachází k jejím adresátům. Stavební zákon definuje některé základní pojmy, kterými se prostorová regulace řídí nebo na které musí podmínky prostorové regulace brát zřetel, jako je například stavba, veřejná infrastruktura, stavební pozemek, nezastavitelná plocha, zastavěné území a další.

Dále také vymezuje systém orgánů územního plánování a jeho subjekty. V procesu přijímání územně plánovací dokumentace je aktivních vícero orgánů obcí a krajů (viz kapitola 5.1., bod „Proces pořízení územního plánu“), čímž se územní plánování stává projevem výkonu samostatné i přenesené působnosti zároveň. Jednotlivé úkony ve věcech územního plánování jsou rozděleny mezi orgány vykonávající přenesenou a samostatnou působnost.² Nejvyšším orgánem územního plánování je Ministerstvo pro místní rozvoj³, které je ústředním správním orgánem ve věcech územního plánování, stavebního řádu a rovněž je obecným stavebním úřadem. Na nižších úrovních pak vzniká hierarchická struktura krajských a obecních stavebních úřadů jakožto schvalovacích orgánů a krajských a obecních úřadů v roli pořizovatelů územně plánovací dokumentace. Pro území vojenských újezdů však tyto funkce přebírá Ministerstvo obrany, na nižší úrovni pak speciální újezdní úřady. Ačkoliv je původní stavební zákon hlavním právním předpisem definujícím tuto soustavu, v současné době je již částečně účinný nový stavební zákon č. 283/2021 sb., který kromě dalšího mění systematiku stavebních úřadů (pro změny dle nového stavebního zákona viz kapitola 2.6.), pro účely této práce však bude pojmem „stavební zákon“ myšlen původní zákon č. 183/2006 Sb.

2.1.1. Cíle a úkoly územního plánování

Cíle a úkoly územního plánování jsou určujícími pro všechna další konkretizující ustanovení týkající se prostorové regulace. Cíle a úkoly územního plánování jsou promítnuty ve všech nástrojích územního plánování a jejich prostřednictvím jsou také uskutečňovány. Centrálním pojmem cílů územního plánování je „udržitelný rozvoj“, kterým rozumíme rozvoj vedoucí k naplnění potřeb stávajících obyvatel, který ale nesmí ohrožovat potenciál pro naplnění potřeb obyvatel budoucích. Udržitelný rozvoj také zahrnuje prostor pro hospodářský rozvoj, který ale musí být správně vyvážen zájmem na ochranu dobrého stavu životního prostředí.⁴ Prostředky prostorové regulace tedy budou sloužit k vyvažování veřejného zájmu, veřejných zájmů, které jsou chráněny dotčenými orgány a soukromých zájmů. Veřejné zájmy

² STAŠA, Josef Na hraně dekoncentrace a decentralizace. In: Gerloch, Aleš, Žák Krzyžanková, Katarzyna Právo v měnícím se světě. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s.r.o., 2020, s. 202-216. ISBN 978-80-7380-828-0.

³ § 11 zákona č. 183/2006 Sb. O územním plánování a stavebním řádu.

⁴ FIALOVÁ, Eva. § 18 [Cíle územního plánování]. In: MACHAČKOVÁ, Jana a kol. *Stavební zákon. 3. vydání.* Praha: C. H. Beck, 2018, s. 79. ISBN 978-80-7400-558-9.

chráněné územním plánováním jsou definovány v odstavci (4) § 18 Stavebního zákona, který zahrnuje požadavky na kvalitu životního prostředí, udržitelnost ekonomických aktivit, hospodárnost umisťovaných struktur, uspokojování sociálních, kulturních a civilizačních potřeb místních obyvatel a dalších aspektů, které jsou vyjádřením veřejného zájmu. Důležitým aspektem veřejného zájmu je také ochrana nezastavěných území a nezastavitelných pozemků v závislosti na potenciálu využití již zastavěných ploch.

Úkoly územního plánování mají vytvářet předpoklady k dosažení cílů územního plánování a jsou definovány demonstrativním výčtem v § 19 odst. 1 Stavebního zákona, mnohé z jednotlivých úkolů jsou vázány na konkrétní nástroj územního plánování (např. Zjišťování a posuzování stavu území je hlavním úkolem územně analytických podkladů). Jednotlivé úkoly jsou přiřazeny k nástrojům územního plánování podle míry obecnosti jejich významu, čímž se vytváří hierarchie nástrojů územního plánování od celorepublikových po nástroje lokálního významu (viz následující kapitoly).

2.1.2. Územní plánování ve vztahu k prostorové regulaci

Územní plánování je významnou částí stavebního práva. Jedná se o činnost organizovanou státem, kraji a obcemi, která slouží k vytváření komplexních předpokladů pro výstavbu a udržitelný rozvoj území.⁵ Lze ho také chápat jako souhrn prostředků, která umožňují regulovat meze a možnosti nakládání s územím. Územní plánování je hlavní činností sloužící pro tvorbu koncepčního plánu vývoje daného území, a to vyvažováním různých zájmů, zejména zájmu sociálního rozvoje, ekonomického rozvoje a zájmu na ochranu životního prostředí. Dalo by se tedy říct, že územní plánování je nejvýznamnějším hybatelem prostorové regulace jako takové, jelikož pomocí něj je stanovován celkový směr, kterým se bude prostorová regulace v daném místě a čase vyvíjet. Základním faktorem prostorové regulace je vymezení zastavěného území dle § 59 a §60 Stavebního zákona. Samotné vymezení zastavěného území je činěno, jak vyplývá z § 59 odst. (1) Stavebního zákona, buď územním plánem, nebo vydáním samostatného opatření obecné povahy za tímto účelem. Nástroje

⁵ DAMOHORSKÝ, Milan. *Právo životního prostředí*. 3. vyd. V Praze: C.H. Beck, 2010. Beckovy právnické učebnice, s. 204. ISBN 978-80-7400-338-7.

územního plánování však stanovují i další pravidla prostorové regulace, které již budou zpravidla omezovat míru zastavění a rozměry budov (viz kapitola 4. a násl.).

Územní plánování je možno chápat v několika rovinách, nejčastěji je však územní plánování vnímáno v rovině plánovací, tedy jako prostředek ke stanovení celkové koncepce rozvoje, vytvoření obecných podmínek k využití území adresovaných jejich vlastníkům, čímž významně, avšak spíše nepřímo zasahuje do jejich vlastnického práva.⁶ V rovině rozhodovací pak sledujeme využití realizačních nástrojů územního plánování ve věci jednotlivých záměrů nebo rozhodování o využití konkrétních území. Toto vše bude realizováno prostřednictvím nástrojů územního plánování, které se řídí přísnou hierarchií, která bude popsána v následujících kapitolách. Obecně lze nástroje územního plánování dělit podle předmětu regulace na koncepční a realizační.⁷ Koncepční nástroje jsou nástroji obecného a spíše předběžného charakteru, stanovují strategii rozvoje, využití území a tím ovlivňují budoucí stavební činnost v území (za nástroje koncepční považujeme plánovací dokumenty popsány v kapitolách 2.2. až 2.3.). Realizační nástroje z koncepčních nástrojů vycházejí, jejich prostřednictvím je rozhodováno o konkrétních situacích (viz kapitola 2.5.). Lze nalézt i kombinaci obou těchto druhů nástrojů územního plánování ve formě regulačních plánů (viz kapitola 2.4.), který sice koncepčně upravuje podmínky pro vymezené území, jeho prostřednictvím však může být nahrazeno územní rozhodnutí, čímž projevuje jisté znaky realizační funkce.

2.2. Územně plánovací podklady

Územně plánovací podklady jsou stavebním zákonem vymezeny jakožto nezávazné a obecné nástroje územního plánování bez závazného určení právní formy, které mají poskytovat co nejaktuálnější informace o stavu využívání území, odhalovat nově vznikající problémy spjaté s nepřiměřeným využitím území, s jejich nedostatečným nebo nevhodným využitím anebo se změnami potřeb obyvatelstva. Mezi tyto nástroje řadíme územně analytické podklady a územní studii. Tyto nástroje platí za nejobecnější ze systému nástrojů územního plánování.

⁶ HRŮŠOVÁ, Klára. § 18 [Cíle územního plánování]. In: POTĚŠIL, Lukáš, ROZTOČIL, Aleš, HRŮŠOVÁ, Klára, LACHMANN, Martin. *Stavební zákon - komentář*. 5. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2016

⁷ DAMOHORSKÝ, Milan. *Právo životního prostředí*. 3. vyd. V Praze: C.H. Beck, 2010. Beckovy právnické učebnice, s. 206. ISBN 978-80-7400-338-7.

Ačkoliv se vyznačují nezávazností pro navazující činnosti územního plánování, předpokládá se, že závazné nástroje územního plánování budou brát na poznatky zjištěné nezávaznými nástroji zřetel a výsledné závazné dokumenty budou vycházet ze zjištění a závěrů učiněných v územně plánovacích podkladech.

2.2.1. Územně analytické podklady

Územně analytické podklady jsou informativním nástrojem územního plánování, který slouží k provádění rozboru udržitelnosti rozvoje území. Je úzce spjat s úkolem územního plánování stanoveným § 19 odst. 1 písm. a) Stavebního zákona, tj. zjišťovat a hodnotit stav území, jeho přírodní, kulturní a civilizační hodnoty a také nezávazně vyhodnocuje možnosti, popřípadě nutnost omezení změn v území ve veřejném zájmu. Územně analytické podklady jsou pořizovány obligatorně úřadem územního plánování příslušného správního obvodu a musí být také v dostatečné míře aktualizovány. Význam územně analytických podkladů spočívá zejména v jeho informativním charakteru, budou z nich vycházet další územně plánovací činnosti.

„Podle § 27 odst. 1 StavZ úřad územního plánování pořizuje územně analytické podklady obcí (§ 4 odst. 1 ÚPD) pro správní obvod obce s rozšířenou působností v podrobnosti a rozsahu nezbytném pro pořizování územních plánů a regulačních plánů. Krajský úřad pořizuje územně analytické podklady kraje (§ 4 odst. 1 ÚPD) pro území kraje v podrobnosti a rozsahu nezbytném pro pořizování zásad územního rozvoje, popřípadě pro další územně plánovací činnost kraje. Ministerstvo pro místní rozvoj pořizuje územně analytické podklady v rozsahu nezbytném pro plnění svých úkolů, tj. zejména jako podklad pro politiku územního rozvoje (§ 27 odst. 1 StavZ).“⁸

Formální a obsahové náležitosti územně analytických podkladů jsou specifikovány vyhláškou č. 500/2006 Sb., výsledkem by měl být dokument obsahující strukturované informace o území, zároveň se předpokládá jistá míra odbornosti výsledného dokumentu.

⁸ FIALOVÁ, Eva. § 26 [Územně analytické podklady]. In: MACHAČKOVÁ, Jana, FIALOVÁ, Eva, KÝVALOVÁ, Miroslava, VÍCHOVÁ, Jitka, HOLEDOVÁ, Lenka, SMÍŠEK, Jaroslav. *Stavební zákon. 3. vydání*. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2018, s. 114. ISBN 978-80-7400-558-9.

Úředníci úřadů územního plánování (popř. krajských úřadů) mají možnost smluvní spolupráce s odborníky v oboru architektury nebo inženýrství, kteří k vypracování územně analytických podkladů sestaví specializovaný tým projektantů napříč potřebnými obory za účelem pokrytí co největší škály informací o území.⁹

2.2.2. Územní studie

Územní studie je definována jako nezávazný nástroj územního plánování sloužící k prověření a posouzení řešení vybraných problémů nebo některých funkčních systémů, který se má stát podkladem pro politiku a zásady územního rozvoje, pro územní nebo regulační plán, čímž územní studie nahradila dříve používané nástroje, tj. územní generel, urbanistickou studii a územní prognózu. Pořizovatelem územní studie je ministerstvo pro místní rozvoj, krajský úřad, úřad územního plánování¹⁰ nebo újezdni úřad¹¹ a je vždy pořizována z vlastní iniciativy pořizovatele. Zpracování územní studie je považováno za projektovou činnost dle § 158 odst. 1 stavebního zákona a musí být prováděno fyzickými osobami k tomu oprávněnými.

Ačkoliv bývá rozsah, obsah a účel územní studie velmi různorodý, územní studie se zpravidla zaměřuje na úzeji vymezené území nebo problematiku než územně analytické podklady a zkoumá problémy území s vyšší podrobností, čímž umožňuje kvalitnější využití závazných nástrojů územního plánování. Z důvodu rozmanitosti předmětů zkoumaných územními studii je právní úprava velmi obecná a pořizovatelům poskytuje značné možnosti. Územní studie se pořizuje zejména jako nástroj projekce potencionálních změn ve využití území pro porovnání více druhů budoucích řešení. Tato vizualizace možných řešení by měla v procesu územního plánování pomoci k učinění toho nejlepšího možného rozhodnutí o využití území, a proto se po vypracování územní studie pořizovatel rozhoduje o možnosti využití územní studie jako podklad pro další územně plánovací činnost.¹² V případě schválení územní

⁹ HAMRLOVÁ, Eva, PRŮCHA, Petr, GREGOROVÁ, Jana, a kolektiv. *Stavební zákon, praktický komentář 2. aktualizované vydání*. Nakladatelství Leges, 2020, s. 318. ISSN 2336-517X.

¹⁰ § 7 odst. 1 písm. b), § 11 odst. 1 písm. b) č. 183/2006 Sb. O územním plánování a stavebním řádu.

¹¹ Dle § 10, odst. 1, písm. b) zákona č. 183/2006 Sb. O územním plánování a stavebním řádu náleží projednávání územní studie Ministerstvu obrany.

¹² Metodický pokyn „Územní studie“, Ministerstvo pro místní rozvoj, 10/2010.

studie vkládá pořizovatel dokument dle § 162 odst. 2 stavebního zákona do evidence územně plánovací činnosti.

Můžeme hovořit o územních studiích dvou typů. Prvním typem je územní studie kompletně předběžného charakteru (tzv. „**iniciační územní studie**“), jejíž pořízení předchází pořízení politiky územního rozvoje nebo jiné územně plánovací dokumentaci, popřípadě pro jejich změny a aktualizace. Takováto územní studie se později má stát podkladem pro nově vznikající závazné dokumenty, avšak v případě aktualizace či změny může studie navrhnout nová řešení, která nejsou v souladu se současným stavem územně plánovací dokumentace. V takovém případě se územní studie podkladem pro změnu či aktualizace nestane.

Druhým typem územní studie je pak tzv. „**upřesňující územní studie**“, která navazuje na již navržené řešení v územně plánovací dokumentaci. Taková studie je pořizována už v rámci procesu pořizování územně plánovací dokumentace jako „doplňující“ zdroj informací. Jejím cílem bude zejména posoudit předpokládané dopady navrhovaného řešení a stane se tedy podkladem pro posouzení efektivitu navrženého řešení a bude mít tedy podíl na jeho přijetí či nepřijetí. Při rozhodování musí být územní studie zahrnuta a zohledněna, včetně odůvodnění rozsahu zohlednění.¹³

2.3. Politika územního rozvoje

Politika územního rozvoje je celorepublikovým, a tedy nejobecnějším koncepčním nástrojem územního plánování, který je obligatorně pořizovaný Ministerstvem pro místní rozvoj a schvalován vládou, je zásadním dokumentem pro konkretizaci úkolů územního plánování na nadmístní a místní úrovni, a to s přihlédnutím nejen k republikovým, ale i k přeshraničním nebo mezinárodním souvislostem. Slouží také ke sjednocení pravidel pro přijímání a aktualizaci zásad územního rozvoje nebo koncepcí ministerstev a ústředních správních úřadů.

13 FIALOVÁ, Eva. § 30 [Územní studie]. In: MACHAČKOVÁ, Jana a kol. *Stavební zákon. 3. vydání*. Praha: C. H. Beck, 2018, s. 127. ISBN 978-80-7400-558-9.

Politika územního rozvoje má v systému nástrojů územního plánování zvláštní postavení, nelze ji podřadit ani pod územně plánovací podklady, ani pod územně plánovací dokumentaci.¹⁴ Jedná se o nástroj samostatné kategorie, který se oproti ostatním nástrojům kvůli svému celorepublikovému charakteru vyznačuje vysokou mírou obecnosti, k větší konkretizaci dochází pouze vymezováním koridorů nebo oblastí se zvýšenými požadavky na změny v území, které svým významem přesahují území jednoho kraje nebo oblastí s celorepublikovým nebo mezinárodním významem. V soustavě nástrojů územního plánování je výslovně závazná pro zbylé závazné nástroje územního plánování, dá se tedy říci, že je politika územního rozvoje na hierarchickém vrcholu této soustavy.

Z hlediska prostorové regulace má politika územního rozvoje význam zejména pro určení směru, kterým se budou vyvíjet tendence v zásadách územního rozvoje s ohledem na jedinečnost charakteru území a struktury osídlení již s přihlédnutím k záležitostem mezinárodního charakteru. Politika územního rozvoje dbá i o to, aby byly dodržovány požadavky na udržitelný rozvoj, které ČR vyplývají ze členství v EU, členství v mezinárodních organizacích (OSN, OECD) nebo z mezinárodních smluv a dohod.¹⁵

Právní forma politiky územního rozvoje není stavebním zákonem upřesněna. Byly vedeny spory, zda je politika územního rozvoje svou povahou spíše právním předpisem, nebo opatřením obecné povahy. Spor byl řešen judikaturou, přičemž NSS došel k závěru, že politika územního rozvoje nenaplnuje obsahové ani formální znaky opatření obecné povahy ani právního předpisu, ale vzhledem k okruhu adresátů je spíše interním předpisem, směrnicí, která má za cíl regulovat navazující činnost úřadů územního plánování.¹⁶

¹⁴ A contrario § 25 a § 36 č. 183/2006 Sb. O územním plánování a stavebním řádu, vyplývá ze systematiky.

¹⁵ FIALOVÁ, Eva. § 31 [Účel, charakter a závaznost politiky územního rozvoje]. In: MACHAČKOVÁ, Jana, FIALOVÁ, Eva, KÝVALOVÁ, Miroslava, VÍCHOVÁ, Jitka, HOLEDOVÁ, Lenka, SMÍŠEK, Jaroslav. *Stavební zákon. 3. vydání*. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2018, s. 132. ISBN 978-80-7400-558-9.

¹⁶ Usnesení NSS ze dne 18. 11. 2009, č.j. 9 Ao 3/2009-58.

2.4. Územně plánovací dokumentace

Územně plánovací dokumentace vychází z územně plánovacích podkladů a politiky územního rozvoje a představuje již konkretizující nástroj územního plánování. Jedná se o důležité nástroje usměrňování hospodářského rozvoje na daném území a jeho koordinace s různými veřejnými zájmy, jakými jsou například zachování kulturních hodnot území nebo ochrana životního prostředí. Jednotlivé druhy územně plánovací dokumentace jsou členěny v hlavě III. dílu 3. stavebního zákona na zásady územního rozvoje, územní plán a regulační plán. Tyto nástroje jsou musí být v souladu s politikou územního rozvoje, umožňují však vyšší míru konkretizace pravidel směrem k lokální úrovni. Na rozdíl od politiky územního rozvoje je územně plánovací dokumentace považována za souhrn nástrojů, který poskytuje dostatečný vhled do lokálních záležitostí území, jen na jejím základě mohou být realizovány například veřejně prospěšné stavby a může proto být považována i za expropriační titul.¹⁷

Územně plánovací dokumentace je vydávána formou opatření obecné povahy. Opatření obecné povahy je zvláštním typem úkonu správních orgánů, který je správním řádem charakterizován jako úkon, „který není ani právním předpisem, ani rozhodnutím,“ jedná se o akt smíšené povahy, který nese znaky jak individuálního aktu, tak normativního právního předpisu. Prvek individuálního aktu v územně plánovací dokumentaci spatřujeme v konkrétní věci úpravy, tedy v podmínkách vztahujících se na určité území (popř. pozemek, plochu), povaha normativního právního předpisu pak spočívá v neurčitém okruhu adresátů.

Forma opatření obecné povahy je důležitá z hlediska přezkoumatelnosti územně plánovací dokumentace. Správní řád stanoví, že proti opatření obecné povahy není přípustný opravný prostředek, což vyplývá z povahy řízení o vydání opatření obecné povahy, které vzhledem k neurčitému okruhu adresátů nemá účastníky. V procesu přijímání opatření obecné povahy lze však podávat námitky, které musí být vypořádány. Proti rozhodnutí o námitce lze podat odvolání, a změna rozhodnutí o námitce pak může mít za následek změnu opatření obecné povahy. Dále pak může být samotné opatření obecné povahy přezkoumáno z hlediska souladu s právními předpisy v přezkumném řízení, které může vést k jeho zrušení. Dále je možné

¹⁷ § 170 odst. (1) zákona č. 183/2006 Sb. O územním plánování a stavebním řádu.

přezkoumání opatření obecné povahy ve správním soudnictví. Aktivně legitimován k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy je ten, kdo tvrdí, že byl opatřením obecné povahy zkrácen na svých právech. V řízení před správním soudem je možné opatření obecné povahy přezkoumat nejen z hlediska souladu se zákonem, lze přezkoumat i skutečnost, zda vydávající správní orgán nezneužil své pravomoci.

2.4.1. Zásady územního rozvoje

Zásady územního rozvoje se vyznačují největším územním rozsahem ze všech druhů územně plánovací dokumentace, zároveň ale také nejvyšší mírou obecnosti prostorové regulace. Dřívější úprava stavebního práva tento nástroj neznala, současné zásady územního rozvoje nahradili dříve používaný nástroj „územního plánu velkého územního celku.“ Zatímco územní plán velkého územního celku mohl být pořizován pro území více obcí, okres nebo soubor okresů, zásady územního rozvoje jsou vždy stanoveny pro území celého kraje a slouží k propojení celostátní politiky územního plánování s územním plánováním na úrovni obcí. Zásady územního rozvoje jsou vázány politikou územního rozvoje, regionální charakter zásad územního rozvoje však umožňuje konkretizovat podmínky pro další nástroje územního plánování díky bližší znalosti poměrů v daném regionu. Nedílnou součástí zásad územního rozvoje je i posouzení vlivů na udržitelný rozvoj území. Stanoví základní podmínky pro rozvoj jednotlivých obcí, zároveň vymezuje území a koridory nadmístního významu a pro ty stanovuje podmínky speciální, kupříkladu může na základě spolupráce s dotčenými obcemi stanovit povinnost vytvoření regulačního plánu pro specifickou oblast formou přijetí nebo změny územního plánu, a to včetně zadání regulačního plánu. Míru prostorové regulace může ovlivnit i vymezení ploch nadmístního významu k zastavění veřejně prospěšnými stavbami. Samotné zásady územního rozvoje však do prostorové regulace nezasahují přímo a nestanovují konkrétní požadavky pro realizaci záměrů.

2.4.2. Územní plán

Územní plán je hlavním nástrojem územního plánování obcí a tak, jak je charakterizován současným stavebním zákonem je pořizován pro celé území obce či města. Navazuje na politiku územního rozvoje a zásady územního rozvoje a dále konkretizuje pravidla z nich vyplývající, rozšiřuje požadavky na umístování záměrů stanovením urbanistické koncepce, charakteru krajiny a koncepce veřejné infrastruktury. Zároveň je však závazným pro pořizování regulačního

plánu a pro vydávání územních rozhodnutí. Z vymezení územního plánu v § 43 stavebního zákona vyplývá, že je úzce spjat s úkoly územního plánování podle §19 odst. 1 písm. b), d) a e). Územní plán reflektuje úkol hospodárného zacházení s územím a ochrany nezastavěného území tím, že závazně vymezuje zastavěné a zastavitelné plochy, nezastavitelná území a určuje míru zastavitelnosti jednotlivých území i jejich způsoby využití, čímž určuje podobu urbanistické koncepce na daném území.

Urbanistická koncepce je toliko legislativní zkratkou, a je definována jako koncepce rozvoje území obce, ochrany jeho hodnot a jeho plošného a prostorového uspořádání¹⁸ a jedná se o ne zcela určitý, ale důležitý pojem z hlediska prostorové regulace. Urbanistická koncepce je soubor přijatých zásad, hodnot a pravidel, které by v ideálním případě měly zaručovat harmonický a udržitelný rozvoj daného území a zajišťovat obyvatelům obce dostatečnou infrastrukturu. Zásady prostorového uspořádání vychází z přírodních podmínek, krajinného reliéfu a krajinných dominant s přihlédnutím k místním hodnotám sídelní struktury a k funkčnímu uspořádání území. Funkční uspořádání ukazuje, jaká je občanská vybavenost a stav veřejné infrastruktury. Na základě urbanistické koncepce se stanovují podmínky pro provádění změn v území, umístování staveb a jejich uspořádání, aby nedošlo k poškození kvality prostředí obce a ztrátě hodnot území.

Dle současně účinné úpravy náleží územnímu plánu vymezit:

- zastavěné území, plochy a koridory
- zastavitelné plochy určené k zastavění
- plochy určené ke změně stávající zástavby, k obnově nebo opětovnému využití znehodnoceného území, pro veřejně prospěšné stavby, pro veřejně prospěšná opatření a pro územní rezervy a stanoví podmínky pro využití těchto ploch a koridorů.

Z hlediska prostorové regulace je územní plán důležitý z hlediska stanovení zastavitelných ploch, a hlavně jejich kódů využití, které budou významně ovlivňovat podobu staveb ve všech třech rozměrech.

¹⁸ § 43 odst. 1 zákona č. 183/2006 Sb. O územním plánování a stavebním řádu.

2.4.3. Regulační plán

Regulační plán je nástrojem územního plánování, který podrobně reguluje uspořádání konkrétního území. Na rozdíl od územního plánu, který pracuje spíše s plochami, je základní jednotkou regulačního plánu pozemek. Regulační plán se pořizuje zpravidla v těch případech, kdy je pro konkrétní území nutné stanovit vyšší míru regulace, než které může být docíleno pomocí územního plánu. Může být pořízen zastupitelstvem kraje nebo obce, což implikuje možnost rozporu mezi regulačními plány obcí s regulačním plánem kraje, kraj je proto povinen pořizovat regulační plán v součinnosti s obcemi. Obce jsou pak při pořizování svého regulačního plánu vázány mimo politiky územního rozvoje, zásad územního rozvoje a územním plánem i regulačním plánem kraje. Pořízení regulačního plánu bude typicky iniciováno, pokud je požadavek na jeho pořízení vyznačen v územním plánu. Může však být pořízen i na žádost nebo na základě podnětu.¹⁹

Regulační plán se svým charakterem podobá hromadnému územnímu rozhodnutí a může ho i nahradit, zákon proto stanovil pro regulační plán obdobné podmínky pro zpracování textové, grafické a dokumentační části regulačního plánu a také upravil proces projednávání regulačního plánu tak, aby poskytoval dotčeným osobám stejná práva, jaká by měly v územním řízení.²⁰

Regulační plán je vhodným instrumentem k regulaci specifických rozsáhlejších ploch a koridorů, které jsou potřebné pro zajištění speciální infrastruktury (např. za účelem požární ochrany, ochrany příznivého životního prostředí nebo zajištění ochrany veřejného zdraví), nebo těch území, která vzhledem ke svému specifickému charakteru vyžadují vyšší míru ochrany. Pro tato území může regulační plán specifikovat požadavky na prostorovou regulaci skrze stanovení umístění hraničních čar, vzdáleností budov od hranic pozemků (popř. od sousedních staveb), podlažní plochy, objemu, výšky a podlažnosti staveb, maximální zastavitelné plochy na pozemku a podobně. Určování těchto parametrů je významným projevem prostorové regulace, které bylo před vydáním velké novely stavebního zákona a vyhlášky č. 500/2006 Sb.

¹⁹ Např. územní plán obce Ondřejov r. 2022, textová část bod m) str. 40

²⁰ BAHÝL, Ján § 61, PRŮCHA, Petr, GREGOROVÁ, Jana, a kolektiv. *Stavební zákon, praktický komentář 2.* aktualizované vydání. Nakladatelství Leges, 2020, s. 318

svěřeno územnímu plánu. Převedením do regulačního plánu byl sledován cíl větší svobody vlastníků pozemků a omezení těchto přísných podmínek na území, která to vzhledem ke své zvláštní povaze vyžadují. Regulační plán stanoví podmínky pro:

- vymezení a využití pozemků
- vymezení veřejně prospěšné stavby nebo veřejně prospěšného opatření
- umístění a prostorové uspořádání staveb veřejné infrastruktury
- ochranu hodnot a charakteru území
- vytváření příznivého životního prostředí.

Vzhledem k míře konkrétnosti regulačních plánů stavební zákon používá pravidlo, že regulační plán může nahradit územní rozhodnutí v řešené ploše²¹, je však nutné v regulačním plánu stanovit, které, popř. která konkrétní územní rozhodnutí se nahrazují. Regulační plán pak tímto může nabýt charakteru „hromadného“ územního rozhodnutí. Takovýto postup je typický například pro regulační plány řešící území historického jádra města, kde regulační plán slouží jako prostředek ochrany historické hodnoty. Pokud regulační plán nahrazuje územní rozhodnutí, musí stanovit podmínky alespoň v takovém rozsahu, v jakém by byly podmínky stanovené pro příslušné územní rozhodnutí.²²

2.4.4. Požadavky na formu plánovacích dokumentů v prováděcích předpisech

Stavební zákon příliš nespecifikuje požadavky na obsah a formu nástrojů územního plánování, tyto požadavky upřesňuje až vyhláška č. 500/2006 Sb., dle které musí územně analytické podklady obligatorně obsahovat:

- podklady pro rozbor udržitelného rozvoje území,
- rozbor udržitelného rozvoje území a

²¹ § 61 odst. (2) zákona č. 183/2006 Sb. O územním plánování a stavebním řádu.

²² FIALOVÁ, Eva. § 61 [Účel, obsah a závaznost regulačního plánu]. In: MACHAČKOVÁ, Jana a kol. *Stavební zákon. 3. vydání*. Praha: C. H. Beck, 2018, s. 346. ISBN 978-80-7400-558-9.

- údaje o území, které obsahují zjištění vyplývající z průzkumů území, další důležité dostupné informace a případně data vzniklá analýzou shromážděných informací.²³

Podklady pro rozbor udržitelného rozvoje (dále jen „podklady“) území musí obsahovat zjištění a zhodnocení stavu území, vývoje území a také hodnoty a limity využití území. K upřesnění poskytuje demonstrativní výčet bodů, kterými by se rozbor měl konkrétněji zabývat, jako například zhodnocení širších územních vztahů, sociodemografických podmínky, struktury obyvatel nebo stavu přírody a krajiny. Názvy bodů jsou pouze orientační, v praxi se používají obvykle jiné výrazy (např. „sídelní struktura“, „sociální podmínky“²⁴), je ale důležité, aby jednotlivé body územně analytických podkladů zabývaly danou tematikou. Dále musí podklady obsahovat vyhodnocení vlivu záměrů na provedení změn v daném území a posoudit jejich vhodnost vzhledem k současnému stavu.

Rozbor udržitelného rozvoje území (dále jen „rozbor“) je prostředkem vyhodnocení pozitiv a negativ současného stavu v totožných bodech, v jakých jsou členěny podklady, zhodnocení potenciálu jednotlivých složek území a identifikaci jednotlivých problémů území. Zároveň se v rozboru popisují požadavky na změny současného stavu, jako například požadavky na snížení zatížení dopravní infrastruktury, na vyvážení poměru mezi hospodářským rozvojem a ochranou životního prostředí nebo na změnu limitů využití konkrétních území.

Podklady i rozbor sestávají z části textové, a části grafické. Textová část se zabývá výše uvedenými údaji, grafická část podkladů slouží ke snadné vizualizaci současného stavu, k vyznačení nalezených problémů současného stavu a jejich zobrazení v širší prostorové souvislosti.

Kromě požadavků na podobu územně plánovací dokumentace stanoví vyhláška č. 500/2006 Sb. speciální úpravu pro vznik, schvalování a vydávání územně plánovací dokumentace, včetně specifických náležitostí jednotlivých typů územně plánovací dokumentace, jako například

²³ § 4 odst. 1 vyhlášky Ministerstva pro místní rozvoj č. 500/2006 Sb. o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a o způsobu evidence územně plánovací činnosti.

²⁴ Územně analytické podklady Hl. m. Prahy, 2007.

měřítko grafických částí územně plánovací dokumentace²⁵, nebo požadavek na vyhotovování zpráv o uplatňování podmínek stanovených územně plánovací dokumentací.

2.5. Územní rozhodnutí, územní souhlas a územní opatření

Vyvrcholením procesu územního plánování je rozhodovací činnost o jednotlivých záměrech, které mají být na základě územně plánovací dokumentace umístěny na jednotlivé pozemky. V této fázi bude skrze soustavu orgánů stavebního práva posuzováno, zda jednotlivé záměry splňují podmínky stanovené územně plánovací dokumentací, tedy i to, zda odpovídají požadavkům prostorové regulace. To vše bude realizováno skrze realizační nástroje územního plánování:

- Územní rozhodnutí (§ 76 a násl. Stavebního zákona)
- Územní souhlas (§ 96 a násl. Stavebního zákona)
- Územní opatření (§ 97 a násl. Stavebního zákona)

Ve standardním územním řízení je jakožto základní forma rozhodování v území vydáváno tzv. územní rozhodnutí, které je potvrzením toho, že záměr je v souladu s plánovací dokumentací a že je záměr způsobilý k projednání ve stavebním řízení. Územní rozhodnutí se může týkat těchto záležitostí:

- Umístění stavby nebo zařízení
- Změny využití území
- Dělení nebo zcelování pozemků
- Ochranných pásem

Proces získání územního rozhodnutí je ze všech možností povolování stavby tím nejrozsáhlejším, počítá se v něm s jistou mírou spornosti mezi zájmy žadatele a ostatních osob, jejichž práv se záměr může dotknout, z tohoto důvodu je územní řízení relativně dlouhým

²⁵ § 6 odst. (2) a §13 odst. (2) vyhlášky Ministerstva pro místní rozvoj č. 500/2006 Sb.

procesem. Staviteli však poskytuje vysokou míru jistoty rozhodnutí, jelikož jsou v rámci územního řízení vypořádány veškeré námitky a může dojít k významným kompromisům ohledně podoby záměru.

Z § 78 odst. (1) Stavebního zákona vyplývá, že pro jednoduché stavby²⁶ postačí namísto územního rozhodnutí získat územní souhlas. Územní souhlas je možno vydat v případě, že žadatel doloží souhlas osob, jejichž vlastnické právo by mohlo být přímo dotčeno, tedy spoluvlastníků pozemku, na něž má být záměr umístěn, popřípadě vlastníků sousedních pozemků, dále také závazná stanoviska dotčených orgánů nebo stanoviska vlastníků veřejné infrastruktury, jsou-li pro záměr potřebné. V případě řízení o vydání územního souhlasu se předpokládá vysoká míra nekonfliktnosti²⁷, pokud žadatel doloží potřebné souhlasy a vyjádření, je díky nespornosti záležitosti lhůta pro vyřízení žádosti velmi krátká. Územní rozhodnutí i územní souhlas jsou vydávány formou individuálního správního rozhodnutí v konkrétní záležitosti.

Zvláštním nástrojem pro rozhodování v území je naproti tomu územní rozhodnutí. To je vydáváno formou opatření obecné povahy, pokud nastane nutnost stanovit omezení či zákaz stavební činnosti v daném území, můžeme v něm tedy spatřovat kombinaci konkrétnosti ve formě specifické situace a území a obecnosti v okruhu adresátů. Územní opatření existuje dvojího typu, prvním typem je územní opatření o stavební uzávěře. Toto územní opatření je vydáváno v případě, kdy bylo pro dané území rozhodnuto o pořízení nové územně plánovací dokumentace či její změny. Vydáním opatření je možné v daném území omezit či zakázat stavební činnost, pokud by tato stavební činnost mohla znemožnit či ztížit využití tohoto území dle budoucí územně plánovací dokumentace. Druhým typem územního opatření je pak územní opatření o asanaci území, jež je vydáváno typicky kvůli ozdravení území od škod způsobených lidskou činností, přírodními jevy nebo jinými závadami. Tímto opatřením budou kromě

²⁶ Záměry dle § 96 (2) zákona č. 183/2006 Sb.

²⁷ Rozsudek NSS ze dne 14. 1. 2015, 6 as 189/2014-38 rozvádí definici územního souhlasu takto: „*zjednodušený proces umístění záměru do území, který je primárně určen pro záměry nekonfliktní, u nichž se nepředpokládá ani střet s veřejnými zájmy, ani zásah do práv vlastníků okolních nemovitostí.*“

omezení či zákazu stavební činnosti často stanoveny i podmínky stavebně technického charakteru za účelem ochrany života a zdraví osob nebo životního prostředí.

2.6.Změny v novém stavebním zákoně

V současné době je již částečně účinný nový stavební zákon č. 283/2021 Sb., který přináší řadu zásadních změn, zejména v oblasti organizace soustavy stavebních úřadů nebo procesu územního plánování.

Zatímco starý stavební zákon definoval soustavu obecných stavebních úřadů jako úřady náležející k Ministerstvu místního rozvoje, krajským úřadům nebo obecním úřadům s rozšířenou působností (popř. pověřenému úřadu), nový stavební zákon zavádí samostatnou soustavu specializovaných stavebních úřadů, v jejímž rámci budou úřady vyřizovat žádost komplexně, včetně zajištění všech potřebných posudků, stanovisek a vyjádření. Díky integraci dotčených orgánů by mělo dojít ke zvýšení efektivity stavebních řízení a až o 80 % snížit dobu potřebnou pro vyřízení žádosti²⁸, žadatel by měl být schopen vyřídit svou žádost na jednom místě podle hesla „Jedno razítko, jeden úřad, jedno povolení.“ Nespornou výhodou by měla také být vyšší odbornost pracovníků nových stavebních úřadů, vzájemná zastupitelnost úředníků a zásadní snížení rizika podjatosti oproti původnímu stavu. Existence Nejvyššího stavebního úřadu by pak měla zajistit jednotnost rozhodování stavebních úřadů napříč celým státem. Další změnou v novém stavebním zákoně je zavedení jednotného typu stavebního řízení, které nejen, že zavádí jednotný formulář pro žádosti, ale také se předpokládá digitalizace celého řízení. Mělo by tedy dojít k výraznému zjednodušení řízení pro žadatele, který by měl být schopen vždy vyplnit svou žádost jednoduše a srozumitelně, ale zároveň bude moci sledovat průběh celého řízení online přes tzv. „Portál stavebníka.“

Nový systém stavebních úřadů však vzbuzuje i otázky ohledně potencionálních negativních dopadů. Vzhledem k tomu, k jaké míře centralizace stavebních úřadů má podle nového stavebního zákona dojít musí nastat mnoho změn ohledně financování nebo úředníků

²⁸ Dle žebříčku Světové banky *Doing business* z roku 2020 činí průměrná doba vyřízení stavebního povolení 264 dní. Nová úprava by měla zajistit vyřízení totožného stavebního povolení do 60 dní.

pracujících na současných stavebních úřadech, které budou muset být částečně nebo zcela přestěhovány včetně potřebných zaměstnanců. Tito zaměstnanci budou muset přejít z pracovního poměru do poměru služebního a těm, kteří nebudou schopni nebo ochotni tak učinit musí být vyplaceno odstupné. Náklady na provoz nové soustavy se rovněž odrazí na státním rozpočtu. Rovněž je nově upravě vytykána skutečnost, že obce přijdou o velkou část rozhodovacích pravomocí ve věcech plánované výstavby na svých územích.

Zároveň dle nové úpravy dojde k výraznému zpřísnění v problematice černých staveb. Dodatečné povolení u černých staveb bylo doposud relativně častou praxí, nově však bude možné dodatečně schválit pouze ty černé stavby, které byly zbudovány v dobré víře, že stavební povolení bylo vydáno. V ostatních případech se podle nové úpravy očekává, že bude docházet k demolicím černých staveb mnohem častěji, než tomu bylo doposud. Nová úprava přináší změny také v oblasti plánovacích smluv uzavíraných mezi obcí a investory, zavádí například náhrady za změny v území, pokud se týkají území, v němž je vyznačena stavební uzávěra.

V oblasti územního plánování nový stavební zákon zavádí nový nástroj územního plánování, tzv. „politiku architektury a stavební kultury“²⁹ jakožto strategický dokument celostátní působnosti. Tento dokument se má zaměřovat zejména na kvalitativní hodnoty nově vznikající zástavby a jejího okolního prostředí. Vedle toho je pak nahrazena politika územního rozvoje nástrojem³⁰, který byl zaveden s účinností od 1.1.2021. Tím je nástroj „územní rozvojový plán.“ Zásadním rozdílem oproti původnímu nástroji je to, že územní rozvojový plán umožňuje státu lépe prosazovat své zájmy ve věcech územního plánování. Územní rozvojový plán je závazným podkladem pro rozhodovací činnost v území, a to i v případě, kdy daný záměr není vyznačen v územně plánovací dokumentaci krajů či obcí. Tato změna sleduje za cíl usnadnění schvalování výstavby projektů technické či dopravní infrastruktury, ať už celorepublikového nebo mezinárodního významu. Ustanovení § 72 nového stavebního zákona rovněž zavádí pravidlo, které zakazuje přílišnou podrobnost podmínek stanovených územně plánovací dokumentací, stanovení podmínek by se mělo omezit výhradně kritéria, které zákon výslovně

²⁹ § 70 a násl. zákona č. 283/2021 Sb., Stavební zákon

³⁰ Srov. §12 písm. p) zákona č. 283/2021 Sb., Stavební zákon

stanoví, že daný dokument obsahovat má. Toto pravidlo by mělo vést k nižší potřebě změn činěných v územně plánovací dokumentaci, a tedy i k větší trvalosti těchto dokumentů.

3. Obecné požadavky na využívání území

Stavební zákon, ačkoliv vymezuje základní rámec fungování územního plánování, neobsahuje téměř žádná konkrétní pravidla prostorové ani funkční regulace, je proto potřeba dalšího právního předpisu, který stanoví alespoň minimální konkrétní požadavky na podobu výstavby. V poslední době je na mnoho obcí a měst vyvíjen tlak k rozšiřování ploch určených k zástavbě a je tedy potřeba změnit účel využití pozemků skrze územní plán. Aby však nedocházelo k samovolnému rozšiřování území určených k zástavbě na úkor území s odlišným využitím, byla vydána vyhláška č. 501/2006 Sb., která stanovuje řadu požadavků jak prostorové, tak funkční regulace. 1. a 2. část této vyhlášky upravuje požadavky na vymezení ploch v územním plánování, část 3. a 4. pak upravuje požadavky na vymezení jednotlivých pozemků a na umístování staveb na pozemky. Není výjimkou, že zájmy žadatelů o stavební povolení jsou v prudkém rozporu se zájmy obce nebo vlastníků sousedních pozemků. Požadavky stanovené touto vyhláškou mají zaručit jakési základní minimum ochrany veřejných zájmů a zájmů obyvatel řešeného území, ale i soukromých zájmů vlastníků dotčených pozemků.

3.1. Obecné požadavky na vymezení území dle vyhlášky č. 501/2006 Sb.

Systematiku práce s územím určuje § 3 vyhlášky č. 501/2006 Sb. o obecných požadavcích na využívání území, kdy ukládá územnímu plánu dělit území na plochy, které zpravidla přesahují rozlohu 2000 m². Plochu definuje § 2 odst. (1) písm. g) Stavebního zákona jako „*část území tvořenou jedním či více pozemky nebo jejich částí, která je vymezena v politice územního rozvoje, územním rozvojovém plánu, zásadách územního rozvoje nebo územním plánu, popřípadě v územně plánovacích podkladech s ohledem na stávající nebo požadovaný způsob jejího využití a její význam*“. Z této definice lze tedy dovodit, že plochy se dále člení na jednotlivé pozemky. Tyto plochy jsou pak členěny dle stávajícího nebo požadovaného způsobu využití na tzv. „plochy s rozdílným způsobem využití“, jejichž smyslem je zajistit funkční uspořádání územního plánu obce a vyznačují se do hlavního výkresu územního plánu. Tyto plochy jsou pak dále děleny na jednotlivé pozemky (viz kapitola 3.3. „Obecné požadavky na vymezení pozemků a umístování staveb na nich“).

3.2. Jednotlivé plochy dle způsobu využití

Vymezení požadavků na využívání území je podstatné zejména z hlediska funkční, nikoliv prostorové regulace. Zatímco prostorová regulace je zaměřena na fyzickou podobu zástavby, funkční regulace stanovuje účel, pro který smí být plocha či stavba využívána. Základní druhy ploch s rozdílným způsobem využití se sice může jevit jako čistě funkční členění, má však přímý vliv na stanovení pravidel prostorové regulace v nich.

Plochy s rozdílným způsobem využití dělí dle konkrétního způsobu využití, který je stěžejní pro určení, zda je možné umístit na pozemky plochy stavbu, popřípadě konkrétní typ stavby. Podle stávajícího nebo předpokládaného účelu využití budeme rozlišovat plochy na zastavitelné a nezastavitelné. Obecně platí, že stavby lze umístit jen na zastavitelné plochy. Zastavitelná plocha je dle § 2 odst. (1) písm. j) Stavebního zákona „*plocha vymezená k zastavění v územním plánu, zásadách územního rozvoje nebo územním rozvojovém plánu*“ a její jednotlivé subtypy stanovuje vyhláška č. 501/2006 Sb. v § 4 až § 19 jako plochy bydlení, občanského vybavení, veřejného prostranství, plochy dopravní infrastruktury atd. Na tyto plochy je možné umístit stavby odpovídající stanovenému účelu využití plochy.

Po určení zastavěného, zastavitelného a nebo nezastavěného území tato území budeme členit na plochy s rozdílným způsobem využití dle § 4 - § 19 vyhlášky následovně:

- Plochy bydlení
- Plochy rekreace
- Plochy občanského vybavení
- Plochy veřejných prostranství
- Plochy smíšené obytné
- Plochy dopravní infrastruktury
- Plochy technické infrastruktury
- Plochy výroby a skladování
- Plochy smíšené výrobní
- Plochy vodní a vodohospodářské
- Plochy zemědělské
- Plochy lesní
- Plochy přírodní
- Plochy smíšené nezastavěného území
- Plochy těžby nerostů
- Plochy specifické

Plochy zastavěné jsou vymezovány na základě stávajícího využití na dané ploše, zatímco plochy zastavitelné bývají zpravidla vymezovány podle zamýšleného způsobu využití dle koncepce dané územním plánem. Kromě základních podmínek na vymezení těchto ploch, které mají většinou charakter přípuštění existence určitých druhů staveb na plochy dle způsobu využití³¹, musí dle přílohy č. 7 k vyhlášce 500/2006 Sb. textová část územního plánu stanovit podmínky pro využití ploch s rozdílným způsobem využití s určením převažujícího účelu využití, přípustného využití nad rámec hlavního účelu využití a nepřípustného využití, popřípadě podmíněně přípustné využití plochy.³²

3.3.Obecné požadavky na vymezování pozemků a umíst'ování staveb na nich

Pozemek je definován jako *„část zemského povrchu oddělená od sousedních částí hranicí územní jednotky nebo hranicí katastrálního území, hranicí vlastnickou, hranicí stanovenou regulačním plánem, územním rozhodnutím nebo územním souhlasem, hranicí jiného práva zapisovaného do katastru nemovitostí záznamem, hranicí rozsahu zástavního práva, hranicí rozsahu práva stavby, hranicí druhu využití pozemků, popřípadě rozhraním využití pozemků.“*³³ Jednotlivým pozemkům musí být přiřazen účel, který svým charakterem odpovídá účelu vymezené plochy, do které pozemek patří dle členění nastíněného v předchozí kapitole.

Obecné požadavky na vymezování pozemků jsou stanoveny zejména jako požadavek na dodržení obecných cílů územního plánování, požadavek na zachování kvality daného území, dále je při vymezování pozemku nutno dbát na to, aby byl nově vymezený pozemek svou rozlohou, tvarem, prostorovým uspořádáním atd. schopen splnit účel, ke kterému byl určen. Pozemek musí také být napojen na veřejně přístupnou pozemní komunikaci.³⁴ Tento klíčový

³¹ Např. „do těchto ploch lze zahrnout pozemky související technické a dopravní infrastruktury.“, § 19 Vyhlášky č. 501/2006 Sb.

³² Příloha č. 7 k vyhlášce č. 500/2006 Sb., bod I. Odst. (1) písm. f).

³³ Zákon. 256/2013 Sb. ze dne 8. srpna 2013, katastrální zákon, § 2 písm. a).

³⁴ § 20 odst. (1) až (3) vyhlášky č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území – znění od 5. 10. 2021.

požadavek prostorové regulace má za cíl, aby byly vymežovány pozemky, které jsou plně připraveny na budoucí účel využití.

Vyhláška č. 501/2006 Sb. neurčuje členění druhů pozemků a jediným specifickým druhem pozemku obsaženým ve vyhlášce je tzv. stavební pozemek. Ustanovení § 20 odst. (4) až (7) vyhlášky stanovuje podmínky pro vymezení stavebního pozemku definovaného dle § 2 odst. (1) písm. b) Stavebního zákona jako „*pozemek, jeho část nebo soubor pozemků, vymezený a určený k umístění stavby územním rozhodnutím, společným povolením, kterým se stavba umísťuje a povoluje, anebo regulačním plánem*“. Stavební pozemek opět musí být vymezen tak, aby svými vlastnostmi umožňoval realizaci a užívání stavby, která na něj smí být umístěná. Také musí být napojen na veřejnou pozemní komunikaci, ta však navíc musí být kapacitně dostačující pro obsluhu stavby, která má být na stavební pozemek umístěna.

V případě, že na pozemku je nebo má být umístěna stavba sloužící pro bydlení nebo rodinnou rekreaci (popř. soubor takovýchto staveb), musí pozemní komunikace napojena na stavební pozemek musí být zpevněna. Dále musí být zajištěny složky infrastruktury potřebné pro užívání staveb, stavební pozemek proto musí být opatřen odstavnými a parkovacími stáními dostačujícím účelu pozemku, řešením nakládání s odpady a nakládání s odpadními a srážkovými vodami. Pro pozemky určené pro bydlení nebo rodinnou rekreaci jsou stanoveny upřesňující požadavky, které specifikují například vzdálenost parkovacích míst od pozemku a jejich minimální množství nebo podmínky pro splnění požadavku na vsakování dešťových vod.³⁵

Pokud na stavebním pozemku lze umístit stavbu, je potřeba se řídit požadavky definovanými ve 4. části vyhlášky č. 501/2006 Sb., které se týkají zejména zajištění provozuschopnosti realizované stavby. Tyto požadavky zahrnují nutnost připojení na síť technické infrastruktury, pozemní komunikaci a také požadavek na zachování ochranných pásem vedení elektrické sítě.³⁶

Z hlediska prostorové regulace je významné ustanovení o vzájemných odstupech staveb, které bude významně ovlivňovat rozložení zastavění na pozemku. Stavba nesmí přesahovat na

³⁵ § 21 vyhlášky č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území – znění od 5. 10. 2021.

³⁶ § 23 odst. (1) vyhlášky č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území – znění od 5. 10. 2021.

sousední pozemek a zároveň musí být umístěna na pozemku tak, aby nebránila případné stavbě na sousedním pozemku.³⁷ Pokud je však měněna již existující stavba, nesmí její změna narušit urbanistické a architektonické hodnoty stávající zástavby území. To samé platí i v případě, kdy se k existující stavbě přidává pouze nástavba.³⁸

Mezi další prostorově regulační požadavky patří například umístění budov obytného charakteru v dostatečné vzdálenosti od uliční čáry nebo od sebe navzájem. Tyto požadavky nalezneme v § 25 vyhlášky: *„Odst. (2) je-li mezi rodinnými domy volný prostor, vzdálenost mezi nimi nesmí být menší než 7 m a jejich vzdálenost od společných hranic pozemků nesmí být menší než 2 m. ve zvlášť stísněných územních podmínkách může být vzdálenost mezi rodinnými domy snížena až na 4 m, pokud v žádné z protilehlých stěn nejsou okna obytných místností.“* Z toho vyplývá, že velmi záleží i na umístění oken stavby, které má stavitel relativně ve své moci. V případě řadových typů staveb jsou podmínky vzhledem k omezeným možnostem umístění oken zmírněny: *„odst. (7) Vzdálenost průčelí budov, v nichž jsou okna obytných místností, musí být nejméně 3 m od okraje vozovky silnice nebo místní komunikace; tento požadavek se neuplatní u budov umístěných ve stavebních prolukách řadové zástavby a u budov, jejichž umístění stanoví vydaná územně plánovací dokumentace.“*

3.4. Výjimky z obecných požadavků

Navzdory rigidnímu dělení ploch na zastavitelné a nezastavitelné ustanovení § 18 odst. (5) Stavebního zákona povoluje umísťovat taxativně vymezené druhy staveb na nezastavitelné plochy v případě, kdy umístění stavby účelnější k zachování charakteru nezastavěné plochy než jeho ponechání v původním stavu. „Předpokladem změn v nezastavěném území je zachování jeho charakteru a umísťování staveb, zařízení a jiných opatření je možné pouze v souladu s ním. Tento předpoklad je třeba chápat jako požadavek na minimalizaci negativních vlivů

³⁷ § 23 odst. (2) vyhlášky č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území – znění od 5. 10. 2021.

³⁸ § 23 odst. (3) a (4) vyhlášky č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území – znění od 5. 10. 2021.

umístování staveb, zařízení nebo jiných opatření na nezastavěné území při zohlednění konkrétního záměru a specifických charakteristik dotčeného území.“³⁹

Možnost odchýlit je od obecných požadavků plyne z § 26 vyhlášky, který odkazuje na ustanovení Stavebního zákona, na základě kterých může stavitel o povolení výjimky žádat. Povolování výjimek z obecných požadavků stanovených vyhláškou je předmětem schválení ze strany příslušného stavebního úřadu na žádost stavebníka a bude posuzováno individuálně s ohledem na míru potřeby udělení výjimky a možnému riziku negativních dopadů a míry, v jaké mohou být dotčena práva ostatních osob.⁴⁰ Žadatel je povinen krom zásadních údajů pro identifikaci řešené věci povinen rovněž uvést dostatečné odůvodnění, pro něž by mu měla být výjimka povolena.

U umístování staveb na pozemky lze nalézt jisté výjimky, které umožňují mírně pozměnit reálný účel využití. Takovou situaci připouští například § 21 odst. (4) vyhlášky tím, že na pozemku určeném k bydlení nebo k rodinné rekreaci umožňuje umístit stavbu pro podnikatelskou činnost do 25 m². Mimo samotné výjimky z obecných požadavků je vhodné zmínit i zvláštní požadavky na umístování staveb, které jsou stanoveny § 24 vyhlášky č. 501/2006 Sb. a které stanovují například zvláštní povinnost umístit v zastavěném území obcí rozvodná energetická vedení a vedení elektrických komunikací pod zem.

4. Terminologie a význam pojmů rozhodných pro určení prostorové regulace

K určení charakteru území a k orientaci v územním plánování byly ustáleny některé pojmy, které jsou důležité pro stanovení maximálních kapacit pro výstavbu a pro posuzování nových záměrů. Záměry, které mají být umístovány musí splňovat podmínky pro zachování

³⁹ FIALOVÁ, Eva. § 18 [Cíle územního plánování]. In: MACHAČKOVÁ, Jana a kol. *Stavební zákon*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2018, s. 82. ISBN 978-80-7400-558-9.

⁴⁰ Bod 4.4., Metodická pomůcka Ministerstva pro místní rozvoj „Povolování výjimek z obecných požadavků na výstavbu“, aktuální k 22. 7.2022

urbanistického a architektonického charakteru území, a následující termíny a koeficienty (indexy) nám pomáhají blíže specifikovat, jak tento charakter konkrétně popsat. Následující terminologie nemá zákonný základ, pro stavební právo jsou však tyto pojmy stěžejní pro definování prostorových parametrů zástavby. Vzhledem k neukotvení těchto pojmů v zákoně je k jejich upřesnění vydáváno velké množství metodických pokynů a příruček, jimiž je definován způsob jejich výkladu či výpočtu.

4.1.Míra využití území

Přestože tento pojem není definován přímo zákonem, můžeme ho nalézt například ve Stavebním zákoně, který s ním pracuje v souvislosti s vymezením cílů územního plánování.⁴¹ Stanovení míry využití území je klíčové pro stanovení ostatních, konkrétnějších parametrů prostorové regulace. Mírou využití území, která je vyjádřena kódem míry využití území (např. kódy A - K dle územního plánu Hl. m. Prahy)⁴², se rozumí stanovení maximálních koeficientů zastavěných ploch, hrubých podlažních ploch, maximálního počtu nadzemních podlaží a minimálního koeficientu zeleně vzhledem k ploše posuzovaného území⁴³ a bude se typicky stanovovat jako nejvyšší přípustná míra využití území, ve zvláštních případech se bude stanovovat nejnižší požadovaná míra využití území. Výsledný kód míry využití území se typicky stanovuje na základě průměrné podlažnosti a charakteru zástavby. Limity míry využití území jsou tedy ukazatelem maximální kapacity jednotlivé plochy ve vztahu k okolnímu prostředí. Stavitel může tuto kapacitu naplnit zcela, nebo může zvolit kapacitně méně zatěžující záměr, než je povoleno limity.

Limit využití území se vždy stanovuje pro jednotlivou část zastavitelného území s přihlédnutím k celkovému charakteru okolního území, avšak správné stanovení limitů využití území je často předmětem diskusí zejména kvůli současnému trendu navyšování maximální míry využití území. Touto problematikou se zabývá velké množství judikatury, ať už po stránce

⁴¹ § 18 odst. (4) zákona č.183/2006 Sb.

⁴² Regulativy funkčního a prostorového uspořádání území Hl. m. Prahy, Tabulka míry využití ploch, str. 36, r. 2018

⁴³ § 7 nařízení Rady hlavního města Prahy č. 10/2016 ze dne 27.5.2016, kterým se stanovují obecné požadavky na využívání území a technické požadavky na stavby v hlavním městě Praze (Pražské stavební předpisy)

věcné, nebo procedurální, aby se zabránilo navyšování limitů využití území v lokalitách, ve kterých je to nežádoucí. Rozsudek Nejvyššího správního soudu 6 AOs 1/2013 – 53 se zabýval například problematikou neveřejných změn kódů využití území, přičemž tyto praktiky označil za nezákonné z důvodu, že vlastníci okolních nemovitostí mohou být těmito rozhodnutími zkráceni na svých vlastnických právech, přičemž je jim kvůli neveřejné povaze procesu změny odepřena velká část možností obrany.

4.2. Hrubá podlažní plocha

Hrubá podlažní plocha není nikterak upravena na úrovni právních předpisů, jedná se však o ustálený termín stavebního práva, který je potřebný pro výpočet podlažnosti. Pro účely stanovení míry využití území je rozhodující započitatelná hrubá podlažní plocha, která je dána součtem hrubých podlažních ploch všech nadzemních podlaží a započitatelné části hrubých podlažních ploch podzemních podlaží na daném pozemku:

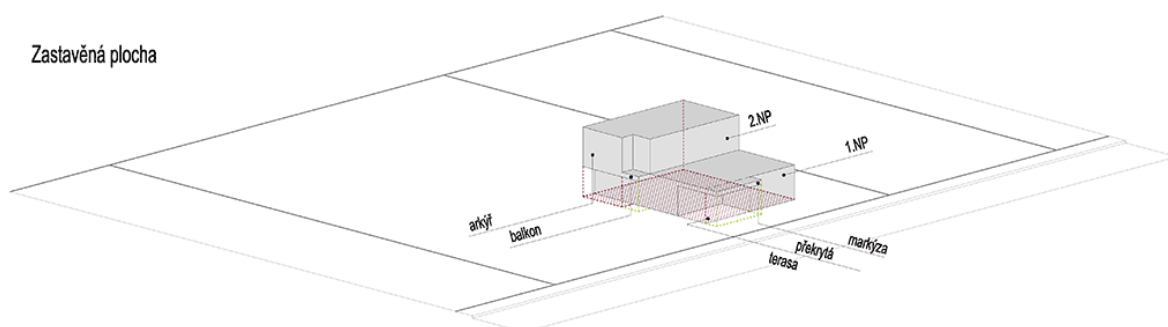
- hrubá podlažní plocha (HPP) všech nadzemních podlaží je součet ploch vymezených vnějším obrysem konstrukcí jednotlivých nadzemních podlaží budovy kromě otevřených a částečně otevřených částí (balkony, lodžie, průchody, střešní terasy apod.); v podlažích se šikmými stěnami či šikmým stropem se započítává vnější obrys konstrukcí v úrovni 1,2 m nad úrovní podlahy;
- započitatelná část hrubých podlažních ploch podzemních podlaží je část sloužící hlavní funkci (resp. funkcím u polyfunkční budovy), vymezených vnějším obrysem konstrukcí jednotlivých podlaží posuzovaného objektu.⁴⁴

V důsledku definice hrubé podlažní plochy, kdy se nezapočítávají otevřené části, například dochází nově vzniku pavlačových domů, kdy jsou chodby a schodiště koncipovány jako otevřený prostor.

⁴⁴ Územní plán hlavního města Prahy, Regulativy funkčního a prostorového uspořádání území hl. m. Prahy, Oddíl 7, odst. 7a) bod (7), r. 2018

4.3. Koeficient zastavěné plochy

Koeficient zastavěné plochy je koeficient, který určuje maximální míru zastavění pozemku, plochy nebo území. Úzce tedy souvisí s pojmem hrubé podlažní plochy. Kterou část pozemku lze považovat za zastavěnou plochu definuje § 2 odst. (7) Stavebního zákona jako „*součet všech zastavěných ploch jednotlivých staveb. Zastavěnou plochou stavby se rozumí plocha ohraničená pravoúhlými průměty vnějšího líce obvodových konstrukcí všech nadzemních i podzemních podlaží do vodorovné roviny. Plochy lodžii a arkýřů se započítávají. U objektů poloodkrytých/polootevřených⁴⁵ (tj. bez některých obvodových stěn) je zastavěná plocha vymezena obalovými čarami vedenými vnějšími líci svislých konstrukcí do vodorovné roviny. U zastřešených staveb nebo jejich částí bez obvodových svislých konstrukcí je zastavěná plocha vymezena pravoúhlým průmětem střešní konstrukce do vodorovné roviny.*“. Koeficient se stanovuje se v rozmezí od 0 do 1 dle míry využití území, na němž se pozemek nachází a provádí se vydělením koeficientu podlažních ploch podlažností.⁴⁶



Koeficient zastavěné plochy byl i předmětem rozsudku Nejvyššího správního soudu č.j. 6 As 288/2021 – 41, který stanovil, že „*Pro účely výpočtu koeficientu zastavěnosti pozemku či podobného regulativu stanoveného v nástrojích územního plánování je třeba chápat zastavěnou plochu jako plochu pod půdorysem jakékoli stavby ve smyslu zákona č. 183/2006 Sb., o*

⁴⁵ Obecně je používán termín „poloodkrytý objekt,“ pro území hl. m. Prahy je však používán termín „polootevřený objekt.“

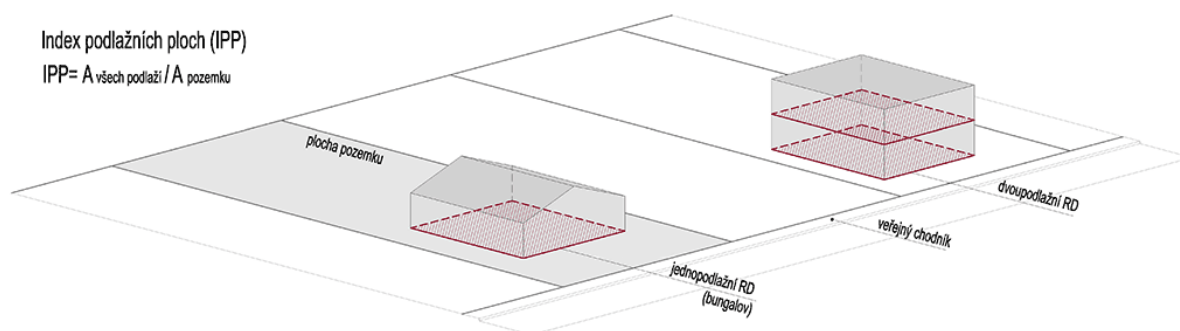
⁴⁶ METODICKÝ POKYN k Územnímu plánu sídelního útvaru hlavního města Prahy schváleného 9.9.1999, usnesením ZHMP č. 10/05, str. 20, bod 1.2.

územním plánování a stavebním řádu, bez ohledu na to, jestli má podlaží,“ čímž bylo zamezeno např. vyjímání prostor teras z výpočtu zastavěné plochy

4.4. Koeficient podlažních ploch

Tento koeficient stanovuje maximální míru zastavitelnosti plochy. Koeficient podlažních ploch posuzovaného záměru se vypočítá jako podíl tzv. započitatelných hrubých podlažních ploch záměru a vymezené plochy záměru v případě společně řešeného celku (často se jedná o záměry souborů budov na více pozemcích ve vlastnictví žadatele), zahrnutých do zastavitelné plochy s určeným kódem míry využití.⁴⁷ Stanovený koeficient podlažních ploch je nepřekročitelný vyjma případu podmíněného uplatnění zvýšeného koeficientu.

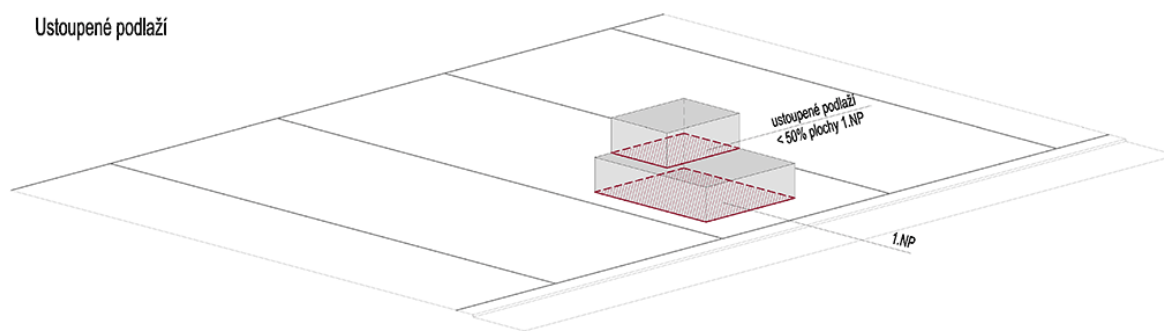
Výpočet probíhá vydělením součtu ploch všech podlaží zástavby plochou pozemku (vzorec $KPP = X \text{ všech podlaží} / X \text{ pozemku}$), např. v případě záměru stavby dvoupodlažního rodinného domu o rozloze podlaží 80 m^2 na pozemku 600 m^2 bude výsledný KPP činit hodnotu 0,26.



Z výpočtu koeficientu podlažních ploch je však vyňata plocha tzv. ustoupeného podlaží. Bude se jednat o nejvyšší podlaží stavby, pokud je jeho podlažní plocha menší než 50 % podlažní plochy předchozího podlaží.

⁴⁷ Metodická příloha k územnímu plánu Hl. m. Prahy č. Z 2832/00, str. 1 bod I. 1.

Ustoupené podlaží



Koeficient podlažních ploch je velmi důležitým prvkem prostorové regulace, na jeho základě je například koncipována majoritní část prostorově regulačních pravidel v územním plánu hl. m. Prahy.

4.4. Podlažnost

Tento pojem rovněž není zákonnou definicí, ale toliko ustáleným pojmem, můžeme ho však nalézt například ve vyhlášce Ministerstva pro místní rozvoj č. 500/2006 Sb. o územně analytických podkladech a územně plánovací dokumentaci nebo v tzv. “oceňovací vyhlášce.”⁴⁸ Podlažnost je pojem úzce provázaný s koeficientem podlažních ploch, který stanovuje množství nadzemních podlaží staveb. Podlažnost důležitý parametr zejména díky možnosti určit průměrnou podlažnost ve zkoumaném území a tím i určit jeho urbanistický a architektonický charakter. Průměrná podlažnost je vypočítána jako průměr počtů nadzemních podlaží budov na zkoumaném území a tím definuje charakter území. Je nežádoucí, aby v již existujícím zastavěném území vznikaly stavby, které svou výškou nezapadají do okolní zástavby. Určení průměrné podlažnosti zástavby nám umožňuje například zabránit umístění záměru s podlažností 8 nadzemních podlaží do zástavby rodinných domů, kde je průměrná podlažnost 2 nadzemní podlaží. Za použití tohoto parametru dochází k ochraně celkového charakteru zástavby anebo výhledových poměrů stávajících budov. V současné době je zejména ve velkých městech patrná tendence navyšování podlažnosti za účelem zvýšení množství bytů, k čemuž došlo například v městě Plzeň formou pořizování regulačního plánu bez předchozí

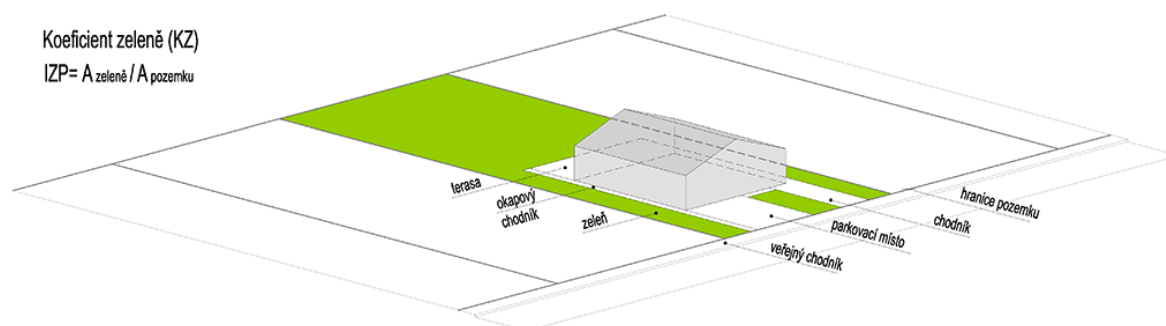
⁴⁸ Vyhláška Ministerstva financí č. č. 441/2013 Sb. k provedení zákona o oceňování majetku

změny územního plánu. Rozsudek Krajského soudu v Plzni č.j. 59 A 3/2018–145 však tuto praktiku označil za nezákonnou.

4.5. Koeficient zeleně

Koeficient zeleně rovněž nenalezneme v zákoně, avšak z hlediska prostorové regulace je stěžejní pro splnění cílů a úkolů územního plánování, zejména cíle dle § 18 (1) Stavebního zákona tj. vytvářet příznivé životní prostředí a úkolu dle §19 odst. (1) písm. d) a o), tedy stanovovat estetické požadavky na prostorové uspořádání území a uplatňovat ekologické poznatky v územním plánování. Tento koeficient určuje, jaká část pozemku či plochy musí zůstat zabraná zelení a jak velkou část lze zastavět. Za zeleň je považována jakákoliv rostlinná vegetace, může se jednat o trávník, dřeviny, křoviny, louky nebo zahrady a plochy pro pěstování zeleniny.

Koeficient zeleně stanovuje minimální podíl ploch zeleně v území. Odvozuje se z koeficientu podlažních ploch a průměrné podlažnosti. Koeficient se stanoví pro vymezenou plochu záměru (společně řešeného celku), shodnou s plochou pro výpočet koeficientu podlažních ploch.⁴⁹ Koeficient zeleně se volí se na základě průměrné podlažnosti, definované jako celková hrubá podlažní plocha vydělená zastavěnou plochou.⁵⁰ Koeficient se stanovuje v rozmezí od 0 do 1, kdy například při stanovení koeficientu zeleně 0,3 na pozemku o rozloze 1000 m² lze zastavět 700 m² pozemku a 300 m² musí tvořit zeleň.



⁴⁹ Metodická příloha k územnímu plánu Hl. m. Prahy č. Z 2832/00, str 3 bod 1.

⁵⁰ Regulativy funkčního a prostorového uspořádání území Hl. m. Prahy, Oddíl 7, odst. 7a) bod (8), r. 2018

Ačkoliv se jedná o velmi důležitý koeficient z hlediska určení nejen kapacity zástavby a ochrany krajinného rázu či ochrany životního prostředí, není pojem koeficientu zeleně obsažen v zákonné úpravě a můžeme rovněž pozorovat náznaky trendu, který vede k vytlačení koeficientu zeleně z koeficientů prostorové regulace (například současně projednávaný nový územní plán hl. m. Prahy, také nazývaný „Metropolitní plán“ s koeficientem zeleně vůbec nepracuje).

4.6. Výšková hladina

Výšková hladina zástavby je jedním z ukazatelů klíčových pro výškovou regulaci lokality a je definována jako výška staveb nad přilehlým terénem. Není zákonnou definicí, ale s tímto pojmem pracují podzákonné předpisy, jako například vyhláška Ministerstva pro místní rozvoj č. 499/2006 Sb. o dokumentaci staveb. Je dána převládající výškou hřebenů střech či atik rovných střech, popřípadě atik šikmých střech (tj. nejedná se o hřeben, nýbrž o spodní hranu šikmé střechy) v charakteristickém vzorku zástavby v dané lokalitě. Rozlišuje se podrobněji výšková hladina vyrovnaná, stejnorodá (s nepodstatnými rozdíly) a málo či více diferencovaná. Určení výškových pásem je důležitým prostředkem kompozičního řešení města a má rozhodující vliv na vytvoření městské siluety. Rozvrh výškových pásem města je také určen funkcí města a s ním souvisícím způsobem života obyvatel a druhem zastavění. Výšková hladina zastavění je omezena konfigurací terénu a podmínkami oslunění.⁵¹ Při stavbě nové stavby může být územním plánem stanovena povinnost dodržet nejen výškovou hladinu hřebenu střechy, ale i výškovou hladinu okapu od země, tedy musí být zachován správný sklon střechy. Takováto povinnost bývá často po staviteli požadována v případě umístování stavby do historické zástavby pro uchování architektonického rázu oblasti.

4.7. Uliční čára a stavební čára

Uliční a stavební čáry jsou důležitým pojmem z hlediska oddělování zastavitelného a nezastavitelného území. Pojmy nejsou v současnosti definovány zákonem, jsou však používány vyhláškou Ministerstva pro místní rozvoj č. 501/2006 Sb. v souvislosti se základními požadavky na umístování staveb. V novém stavebním zákoně již však bude uliční i stavební

⁵¹ Ministerstvo pro místní rozvoj, *Principy a zásady urbanistické kompozice v příkladech*, str. 17, r. 2015

čára definována.⁵² Jedná se o rozhraní oddělující zastavitelné území od veřejného prostranství na základě dosavadní zástavby. V případě, že uliční čára nepokračuje před celou délkou hranice zastavěného území, je tato čára domyšlena pro nezastavěné území jako pokračování linie dosavadní zástavby. Uliční čáru vymezuje dosavadní zástavba typicky buď průčelím stavby nebo plotem (díky čemuž se typicky shoduje s hranicemi pozemku), , na něž zpravidla navazuje chodník nebo komunikace. Stavební čára je na rozdíl od uliční čáry typicky neshodná s hranicí pozemku, jelikož stanovuje odstupovou vzdálenost stavby na pozemku od veřejného prostranství nebo komunikace.

4.8. Střešní krajina

V souvislosti s výškou a tvary střech se lze setkat s pojmem střešní krajina. Nejedná se o zákonný pojem, avšak střešní krajina je důležitý pojem z hlediska posuzování charakteru zástavby a tvorby urbanistické koncepce. Střešní krajinu je možné vnímat z nadhledu, nejlépe z výšky, která je o jedno nebo dvě patra výš než hřebeny pozorovaných střech. Harmonickou střešní krajinu tvoří střechy kompaktní zástavby, pokud jsou obdobného charakteru, tj. například skládaná keramická krytina šikmých střech.⁵³

Střešní krajina představuje natolik složitý a vnitřně bohatě strukturovaný jev, že může být pojmána a definována z různých, příbuzných, ale i relativně protikladných hledisek. Rozsah pojetí a jejich různorodost jsou užitečným předpokladem pro její všestrannou a komplexní ochranu, protože každé pojetí střešní krajiny zdůrazňuje více a podrobněji určitý, svému pojetí vlastní aspekt ochrany. Základní rozlišení představuje pojetí střešní krajiny jako celku a pojetí střešní krajiny z hlediska prvků a skladebných komponent. Syntetická pojetí střešní krajiny jako celku, který má specifickou hodnotu, charakter, svého druhu vlastní život, jsou významná z hlediska úzké kontextuální provázanosti všech vnímatelných prvků střešní krajiny i z hlediska definování smyslu a v jistém smyslu i předmětu její památkové ochrany. Analytická pojetí z hlediska její diferencovanosti a prvků a skladebných komponent, které střešní krajinu vytvářejí, jsou významná pro podrobnější poznání její struktury a vlastního utváření i proto, že změny, jakkoliv významného či naopak podružného dopadu, k nimž zejména v dnešní době dochází,

⁵² § 12 odst. (1) písm. m) a n) zákona č. 283/2021 Sb., Stavební zákon

⁵³ Ministerstvo pro místní rozvoj, Principy a zásady urbanistické kompozice v příkladech, str. 17, r. 2015

se vždy odehrávají na objektech, ve střešních partiích jednotlivých staveb. Umožňují dobře postihnout detailní aspekty ochrany. Komplexní památková ochrana a kompetentní obnova je proto vyváženou syntézou obou pojetí.⁵⁴

Střešní krajina je zejména v historických a obytných oblastech považována za urbanistický prvek oblasti, který má být zachován. Územní plány obcí proto mohou stanovovat podmínky, které zajistí soulad nové stavby s okolní zástavbou pomocí určení maximální nebo minimální výškové hladiny a podlažnosti, dále může být stanovena povinnost použít pro stavbu konkrétní tvar střechy nebo v případě památkových oblastí i například barva a materiál střešní krytiny nebo konkrétní ozdobné prvky střechy.

4.9.Dominanty

Ačkoliv zákony neobsahují definici dominant jako takových, s pojmem se setkáme v zákoně č. 114/1992 Sb. o ochraně přírody a krajiny, který jej zmiňuje spojuje s pojmem krajinného rázu.⁵⁵ Dominantně působí objekty, které velikostí, objemem, příp. architektonickým řešením nebo barvou, přitahují pozornost diváka. Je potřebné vědět, které dominanty sídla (a okolí) se uplatňují v dálkových pohledech a zvážit, které z dominant je třeba respektovat a tedy chránit, aby je záměry územního plánu v dálkových pohledech nepoškodily. Ačkoliv Další dominanty nemusí být v dálkových pohledech patrné. Dominující může být budova úřadu na náměstí v sousedství obytných domů. Záleží tedy na velikosti území, ve kterém se dominanta uplatňuje nebo prostoru, kterému dominuje. Úkolem územního plánu je využívat vhodných dominant k vytvoření harmonické urbanistické kompozice. Dominantně mohou působit i objekty nevzhledné (např. některé technologické stavby), na něž v kompozici rozhodně upozornit nechceme. Také s nimi podle jejich měřítka územní plán pracuje s cílem potlačit jejich působení. Téměř každá přírodní dominanta (například skalní masiv, kopec, jezero) působí harmonicky. Výjimkou může být člověkem poznamenaná přírodní dominanty, například pohled

⁵⁴ HOLEČEK, Josef, METODIKA PRO POSUZOVÁNÍ NÁSTAVEB, PŮDNÍCH VESTAVEB A OCHRANU STŘEŠNÍ KRAJINY Praha 2004

⁵⁵ §12 odst. (1) zákona č. 114/1992 Sb. o ochraně přírody a krajiny

na částečně odtěženou skálu – lom s těžební technologií nebo rozlehlé plochy povrchových dolů.⁵⁶

4.10. Veřejná infrastruktura

Veřejná infrastruktura je pojem, který definuje § 2 odst. (1) písm. k) Stavebního zákona velmi obsáhle. Tento pojem zahrnuje pozemky, budovy a zařízení, které taxativně dělí do čtyř kategorií s demonstrativním výčtem struktur podle potřeb, k jejichž naplnění mají sloužit (bod 1. dopravní infrastrukturu, bod 2. technickou infrastrukturu, bod 3. občanské vybavení a bod 4. veřejné prostranství).⁵⁷

Zatímco pojem dopravní a technické infrastruktury lze obsahově ohraničit relativně přesně, veřejnou infrastrukturu občanského vybavení dovozujeme podle zákonem nestanoveného faktoru. Pojem veřejné infrastruktury se významně pokrývá s vymezením „*služeb obecného zájmu*“ dle sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů „**Rámec kvality pro služby obecného zájmu v Evropě**“, který služby obecného zájmu charakterizuje jako služby buď poskytovány státem, kraji nebo obcemi, nebo jsou alespoň jedním z těchto regulovány.⁵⁸ Nebude se tedy jednat o služby poskytované v rámci čistě tržního prostředí, nýbrž o služby, jejichž poskytování je stát povinen zajistit za přijatelnou cenu a v určitém standardu kvality (zdravotní péče, služby požární ochrany atd.). V pojetí českého práva však do pojmu infrastruktury občanské vybavenosti řadíme i ostatní občanské vybavení, jež poskytuje služby na základě čistě komerčním. V případě požadavku na dostatečnou občanskou vybavenost tak nelze opomenout potřebu na dostatečnou saturaci lokality obchody, a dalšími komerčními službami.⁵⁹ Při stanovování

⁵⁶ Ministerstvo pro místní rozvoj, *Principy a zásady urbanistické kompozice v příkladech*, str. 20, r. 2015

⁵⁷ MALÝ, S. *Stavební zákon: Komentář*. [Systém ASPI]. Wolters Kluwer [cit. 2022-7-8]. ASPI_ID KO183_2006CZ. Dostupné z: www.aspi.cz. ISSN 2336-517X.

⁵⁸ KOM (2011) 900 v konečném znění, Brusel 20. 12. 2011, dostupné online na: [https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/com/com_com\(2011\)0900_/com_com\(2011\)0900_en.pdf](https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/com/com_com(2011)0900_/com_com(2011)0900_en.pdf).

⁵⁹ Martin Tunka, VEŘEJNÁ INFRASTRUKTURA A JEJÍ POJETÍ VE STAVEBNÍM ZÁKONĚ A PROVÁDĚCÍCH PRÁVNÍCH PŘEDPÍSECH, *Urbanismus a územní rozvoj*, Ročník XVI, číslo 5/2013.

podmínek prostorové regulace je tak třeba dbát na vymezení ploch na které budou struktury veřejné infrastruktury umístěovány.

Posledním typem veřejné infrastruktury jsou veřejná prostranství. Za veřejná prostranství považujeme dle § 34 zákona o obcích „*všechna náměstí, ulice, tržiště, chodníky, veřejná zeleň, parky a další prostory přístupné každému bez omezení, tedy sloužící obecnému užívání, a to bez ohledu na vlastnictví k tomuto prostoru.*“ Plochy veřejného prostranství nejsou přímo určeny k uspokojování konkrétních potřeb obyvatel, ale plní spíše sociokulturní funkci, což naznačuje mnohé způsoby využití těchto ploch. V územním plánování se bohužel veřejná prostranství netěší velké péči, jelikož územní plány nedisponují dostatečnou mírou regulace, která by pro veřejná prostranství byla smysluplná a směřující, naopak regulační plány, které mají možnost vyšší míry konkretizace nejsou obcemi a městy příliš často využívány.⁶⁰

5. Působnost města a obce ve věci prostorové regulace

V návaznosti na podmínky stanovené politikou územního rozvoje a zásady územního rozvoje je obcí pořizován územní plán, který na rozdíl od politiky územního rozvoje a zásad územního rozvoje přihlíží ke konkrétním požadavkům dané obce. Nástroje územního plánování měst a obcí jakožto projev zásady subsidiarity umožňují na rozdíl o krajských a celostátních nástrojů územního plánování pružněji reagovat na probíhající rozvoj jejich území a na nově vznikající potřeby a problémy, které tento rozvoj provázejí. K tomuto účelu jsou obce oprávněny využít dvou hlavních prostředků, a to pořízením územního plánu nebo pořízením regulačního plánu, kterými jsou stanoveny závazné regulativy prostorového uspořádání.

5.1. Územní plánování měst a obcí

Územně plánovací činnost je z hlediska správní organizace formou výkonu státní správy upravenou Stavebním zákonem, kterou obec provádí v rámci organizační struktury v souladu s nadřízeným orgánem a ústředním orgánem územního plánování. Jednotlivé pravomoci ve

⁶⁰ Lukáš Vacek, Veřejná prostranství a jejich využívání, *Urbanismus a územní rozvoj*, ročník XVI, číslo 05/2013

věci územního plánování se dělí mezi orgány obce, tj. obecní úřad, zastupitelstvo, radu ve věcech pořizování územně plánovací dokumentace a stavební úřad ve věcech následné schvalovací činnosti. Mezi činnosti územního plánování řadíme například nepřetržité sledování stavu území obce včetně jeho vyhodnocování, pořizování ÚPP a ÚPD nebo schvalování jejich změn.

Územní plánování obcí je ale hlavně procesem, ve kterém orgány obce závazně rozhodují o tom, k čemu budou využity území obce za použití dostupných nástrojů územního plánování, které má obec k dispozici. Ukončení procesu územního plánování obce je nejčastěji završeno vydáním územního plánu, v některých případech je však jako alternativa pořízen regulační plán nebo vymezení zastavěného území. Územní plán vytyčuje základní koncept rozvoje území obce, stanovuje využití území obce do budoucna s přihlédnutím ke stavu území v době pořízení územního plánu a umožňuje efektivní koordinaci záměrů tak, aby došlo na území obce k vytvoření funkčního a uceleného systému, který poskytne obyvatelům obce dostatečnou veřejnou infrastrukturu. Ačkoliv má obec ve věci územního plánování k dispozici mnoho nástrojů územního plánování, za základní nástroj územního plánování obcí a měst považujeme územní plán, jež závazně stanovuje koncepční řešení daného území.

Proces pořízení územního plánu

Proces pořízení územního plánu je upraven stavebním zákonem v § 44 a následujících. Územní plán je pořizován obecním úřadem a schvalován zastupitelstvem obce, které jej může pořídit buď bez návrhu, nebo na návrh. K podání návrhu na pořízení územního plánu je oprávněn orgán veřejné správy, občan ČR s přihlášeným trvalým bydlištěm na území obce, fyzická nebo právnická osoba s vlastnickým nebo obdobným právem k pozemkům nebo stavbám na území obce nebo oprávněný investor, avšak zastupitelstvo není povinno návrhu vyhovět. Takovýto návrh musí obsahovat náležitosti dle §46 Stavebního zákona, který mimo formálních náležitostí jako např. identifikačních údajů žadatele stanovuje i povinnost připojit k návrhu na pořízení územního plánu i odůvodnění návrhu či návrh na uhrazení některých nákladů spojených s pořízením územního plánu. Náklady na pořízení územního plánu zpravidla hradí pořizovatel, pokud je však pořízení nebo změna územního plánu činěna pouze na základě žádosti a ve prospěch konkrétního žadatele, může pořizovatel změnu podmínit částečnou nebo úplnou náhradou nákladů. Pokud návrh splňuje předepsané náležitosti, pořizovatel po jeho

posouzení připojí své stanovisko k návrhu a předá návrh k projednání zastupitelstvu, které dále rozhodne o pořízení územního plánu nebo jeho změně.⁶¹

V případě schválení pořízení územního plánu pořizovatel vydá návrh zadání územního plánu, který vypracuje společně s tzv. určeným zastupitelem z řad zastupitelstva obce, který slouží jako „spojka“ mezi obecním úřadem, zastupitelstvem a projektantem.⁶² Toto zadání územního plánu musí být před zahájením práce na návrhu územního plánu schváleno zastupitelstvem obce. Bude tedy klíčové analyzovat uspořádání území obce pomocí dostupných územně analytických podkladů a doplňujících průzkumů a rozborů. Takováto analýza by měla obsahovat informace o uspořádání již existujících funkčních prostorových vztahů, které propojují jednotlivé plochy území obce a tím tvoří funkční a ucelený systém. Z analýzy uspořádání obce budou následně vycházet jak podklady pro návrh územního plánu, tak návrh územního plánu samotný, kterým se původní urbanistická koncepce obce dotváří podle požadavků stanovených státem, krajem, obcí a vlastníky nemovitostí na území obce daných v době pořízení nového územního plánu nebo jeho změny. Cílem územního plánu jakožto výsledku územního plánování měst a obcí je vymezení zastavěného území a určení hospodárného a funkčního rozprostření zastavitelnosti pro dosud nezastavěná území. Nezastavěné plochy budou rozděleny na zastavitelné a nezastavitelné plochy dle posouzení potenciálu rozvoje samostatných ploch a území, v nichž se nacházejí a také dle toho, jak jsou schopné naplnit potřeby obyvatel na veřejnou infrastrukturu, a to s přihlédnutím k nutnosti ochrany různých zájmů jako například zájem na ochranu životního prostředí, historických území a podobně, a to obvykle formou stanovení nezastavitelných území nebo omezením míry zastavitelnosti území.⁶³

⁶¹ HAMRLOVÁ, E. § 45. In: BAHÝL, J., GREGOROVÁ, J., HAMRLOVÁ, E., NEUBAUEROVÁ, S., PRŮCHA, P., PŮČEK, P., STUDNIČKA, M., VAŠÍKOVÁ, J., VEČEŘOVÁ, J. *Stavební zákon: Praktický komentář*. [Systém ASPI]. Nakladatelství Leges [cit. 2022-7-8]. ASPI_ID KO18312006CZ. Dostupné z: www.aspi.cz. ISSN 2336-517X.

⁶² FIALOVÁ, Eva. § 47 [Zadání územního plánu]. In: MACHAČKOVÁ, Jana a kol. *Stavební zákon. 3. vydání*. Praha: C. H. Beck, 2018, s. 253. ISBN 978-80-7400-558-9.

⁶³ BAHÝL, J., GREGOROVÁ, J., HAMRLOVÁ, E., NEUBAUEROVÁ, S., PRŮCHA, P., PŮČEK, P., STUDNIČKA, M., VAŠÍKOVÁ, J., VEČEŘOVÁ, J. *Stavební zákon: Praktický komentář*. [Systém ASPI]. Nakladatelství Leges [cit. 2022-6-10].

Pokud zadání obsahuje požadavek na vypracování posouzení vlivu na udržitelný rozvoj území, pořizovatel nechá vyhotovit i to a následně projedná, jaké změny musí být na jeho základě v návrhu územního plánu provedeny. V případě, že je vypracován návrh územního plánu, v němž je vhodně nastavená prostorová a funkční regulace je návrh předložen nadřízenému krajskému úřadu k vydání stanoviska, kterým posoudí soulad návrhu se zásadami územního rozvoje. Pokud vyplyne ze stanoviska krajského úřadu potřeba úprav návrhu, zajistí pořizovatel jejich provedení. Následně je takto upravený návrh projednán ve veřejném projednání, ve kterém je dotčeným subjektům umožněno podat námitky (popř. připomínky) k návrhu, které jsou pak vypořádány v rámci rozhodnutí o námitkách a v případě vyhovění námitkám opět pořizovatel zajistí úpravu návrhu územního plánu. Poté je návrh na schválení územního plánu předán zastupitelstvu obce, které rozhodne buď o jeho vydání nebo zamítnutí.

Podoba územního plánu

O podobě územního plánu pojednává vyhláška č. 500/2006 Sb. o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a o způsobu evidence územně plánovací činnosti, která je prováděcím předpisem k § 193 stavebního zákona. Požadavky na podobu územního plánu obsažené v této vyhlášce můžeme rozdělit na formální (obsažené v § 14 (1) vyhlášky, datum účinnosti, označení správního orgánu, který územní plán pořídil, označení a podpis úřední osoby pořizovatele), obsahové (jednotlivé části územního plánu, jejich obsah a odůvodnění) a technické (např. měřítko grafické části dle § 13 (2) vyhlášky. Požadavky na podobu územního plánu vyhláška konkretizuje přílohami, jež stanoví obsah všech částí územního plánu, včetně jeho odůvodnění.

Finální podoba územního plánu sestává z textové části, grafické („výkresové“) části a odůvodnění. Textová část obsahuje zpravidla popis charakteru území obce a jejích přidružených územích (např. menší obce spadající do působnosti větší obce), koncepci rozvoje území obce, popis urbanistické koncepce, koncepci rozložení technické a veřejné infrastruktury a uspořádání krajiny na území obce, taxativní vymezení zastavitelných ploch a také vymezení ploch, koridorů nebo staveb se speciálním významem. Pro tyto pak také textová část může

obsahovat konkrétní požadavky a pravidla pro nakládání s nimi. Grafická část poskytuje výkresy poskytující vizualizaci všech informací uvedených ve výkresové části.⁶⁴

Podrobnost textové části územního plánu se bude lišit zejména v závislosti na velikosti území obcí a měst.⁶⁵ Územní plány menších obcí se vyznačují vyšší mírou obecnosti v textové části. Typické pro takové územní plány bude sloučení kapitol o veřejné infrastruktúře a technické infrastruktúře do jednoho celku. Vymezení zastavitelných ploch bývá také často uvedeno v hlavním dokumentu textové části formou seznamu. Pro menší obce je typické obsáhnout informace o veškerém území do jediného textového dokumentu, oproti tomu velká města často zpracovávají více textových částí pro jednotlivá území. Územní plány velkých měst budou zpravidla stanovovat velmi konkrétní podmínky pro výstavbu, ať už z hlediska stanovení obecných kódů míry využití území a dalších limitů prostorové regulace, tak i konkrétní požadavky na ochranu již existujících struktur, jako jsou například plochy zeleně nebo struktury technické infrastruktúry.

Regulační plány obcí a měst

Regulační plán je fakultativním nástrojem územního plánování, který je zpravidla pořizován pro konkrétní vymezenou plochu, která si ze specifických důvodů žádá konkrétnější úroveň úpravy, ve výjimečných případech může být regulační plán pořízen pro celé území obce. Pro řešené území regulační plán určuje konkrétní požadavky na vymezení ploch a pozemků, jejich způsoby využití a stanoví závazné podmínky umístění staveb a jejich prostorového uspořádání, dále také podmínky sloužící k ochraně hodnot a stávajícího charakteru území nebo k ochraně životního prostředí. Regulační plán může být výjimečně pořízen pro celé území obce, avšak města jakožto velké územní celky regulační plán využívají toliko k úpravě podmínek na konkrétních menších územích se specifickými potřebami.

5.1.1. Regulativey prostorového a funkčního uspořádání na úrovni měst

Územní plán jako základní nástroj územního plánování (popř. regulační plán) stanoví zásady organizace území, postupy při využití území, limity na jednotlivé způsob využití a podmínky

⁶⁴ Viz různé územní plány obcí, např. ÚP Třebechovice pod Orebem, ÚP Ondřejov atd.

⁶⁵ Porovnáno dle Územních plánů obcí Ondřejov, Kutná hora, města Plzeň, města Brno a hlavního města Prahy

pro výstavbu. Zatímco zásady jsou obsahově širší a formulovány pouze slovně, limity stanovují přesné hranice anebo rozpětí pro využití a uspořádání v daném území. Zásady a limity nelze vždy jednoznačně ohraničit, avšak společně se do územně plánovací dokumentace promítají ve formě závazných regulativů. Regulativy můžeme vnímat jako jakési rozšíření k základním nástrojům územního plánování.

Regulativy patří mezi závazné části územně plánovací dokumentace a jsou vydávány formou přílohy k dokumentům územně plánovací dokumentace, nebo jsou již obsaženy v její textové části. Požadavky na obsah regulativů jsou již obsaženy v zadání územně plánovací dokumentace a na návrhu jejich podoby se mohou podílet stejné subjekty, které jsou oprávněny k podání návrhu na pořízení nebo změnu územně plánovací dokumentace. Pomocí regulativů prostorového a funkčního uspořádání jsou zafixovány podmínky a požadavky dlouhodobého charakteru, za kterých lze povolovat novou výstavbu, přestavbu nebo změny ve způsobu využívání území. Pravidla obsažená v regulativech jsou vyjádřena slovně nebo číselnými a grafickými údaji a zaměřují se na regulaci využití jednotlivých území pro konkrétní činnosti (bydlení, obchod, sport, zeleň nebo veřejně prospěšné stavby atd.), na podmínky umístění staveb a regulaci prostorových vztahů mezi nimi a na konkrétní podmínky prostorového uspořádání (výškové hladiny, uliční čára, tvar střechy atd.).

Regulativy již obsažené v samotné grafické části ÚPD můžeme spatřovat například ve stanovení způsobu využití území pomocí legendy kódů grafické části územního plánu nebo v grafickém určení využití konkrétních pozemků a staveb v regulačním plánu, jedná se ale toliko o vizualizaci regulativů obsažených v textové části. V textové části pak nalezneme regulativy sloužící k zachování stávajícího charakteru území pomocí regulace tvarů střech, podlažnosti, uličních čar a podobně.⁶⁶ Samotný rozsah podmínek, které mohou být stanoveny formou regulativů není příliš konkrétně ohraničen právními předpisy, avšak hranice mohou být vymezovány ustálenou praxí či v případě sporů judikaturou. Platí však, že regulativy

⁶⁶ PŘÍKLADY REGULATIVŮ V ÚZEMNĚ PLÁNOVACÍ DOKUMENTACI, Ústav územního rozvoje Brno, r. 1998, dostupné z <https://www.uur.cz/images/publikace/metodickeprirucky/PDF/Regulativy.pdf>.

prostorového a funkčního uspořádání musí mít obecnou povahu a nesmí stanovovat podmínky, které jsou vyhrazeny jiným nástrojům územního plánování.⁶⁷

5.1.2. Specifické požadavky na využívání území na úrovni měst

Požadavky na využívání území můžeme dělit na tři úrovně. První úrovně jsou toliko obecné požadavky stanovené vyhláškou č. 501/2006 Sb. (viz kapitola 3), zatímco druhá a třetí úroveň stanovení požadavků se odehrává skrze prostředky územního plánování a jimi stanovenými regulativy.⁶⁸ Druhá úroveň požadavků na využívání území je povinně uskutečňována v územním plánu, kde dochází k podělení ploch do jednotlivých okruhů využití území a přiřazením příslušného kódu využití území. Tyto standardizované okruhy by měli nabízet dostatečný výběr pro podřazení většinu ploch. Pokud však výčet standardizovaných okruhů není dostatečně specifický pro konkrétní plochy, může pořizovatel využít možnosti úpravy požadavků na využití území na třetí úrovni. Specifikace požadavků třetí úrovně není povinné, ale pokud se pořizovatel uchýlí k jejich stanovení, stávají se závaznými. Požadavky třetí úrovně se stanovují přiřazením indexů ke kódům stanovených na druhé úrovni, typicky se tak bude dít u ploch občanského vybavení, ploch lesních nebo nezastavěných. Indexy mohou mít formu písmen, čísel i jejich kombinace. Pro písmenné indexy byla praxí stanovena množina standardizovaných indexů, číselné indexy však standardizované nejsou a mohou být územním plánem stanoveny dle konkrétních potřeb města.

Podle přílohy č. 7 vyhlášky č. 500/2006 Sb. musí stanovovat ÚP i převažující účel využití a přípustný způsob využití a také určit nepřipustné způsoby využití. Pokud existuje prostor pro podmíněné využití území, musí územní plán označit i ty účely využití.⁶⁹ Podmíněné účely využití však nemůže územní plán stanovovat zcela libovolně, stanovené podmíněně přípustné účely musí koncepčně navazovat na problematiku územního plánování.

⁶⁷ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 8. 2017, čj. 4 As 92/2017-37.

⁶⁸ Metodický pokyn MMR „Standard vybraných částí územního plánu,“ 24.10.2019.

⁶⁹ Příloha č.7 k vyhlášce č 500/2006 Sb., bod I. odst. (1) písm. f)

Další specifické požadavky na využívání území často nalezneme v textových částech ÚPD měst, které se snaží docílit konkrétních výsledků v potřebných územích. Na základě šetření prováděných před vydáním ÚPD jsou zpravidla identifikována území, která sice jsou využívána správným způsobem, ale nenaplnují svůj plný potenciál nebo nenabízejí dostatečnou veřejnou infrastrukturu a občanskou vybavenost. Takovéto požadavky budou zpravidla vyjádřeny slovně, např.:

„Prostorové a kompoziční požadavky na rozvoj lokality a ochranu a rozvoj jejích hodnot:

- rozvíjet polyfunkční charakter lokality;*
- chránit a rozvíjet volnou sídlištní a kompaktní blokovou strukturu zástavby;*
- doplnit v kompozičně vhodných místech volnou sídlištní strukturu zástavby, zástavba 50 doplní svým měřítkem a uspořádáním stávající strukturu okolní zástavby dané lokality a svou výškou bude odpovídat výškové hladině okolní zástavby;*
- chránit typickou střešní krajinu sestávajících ze šikmých střech na obytných objektech vytvářejících jeden kompoziční celek tzv. „sorely“;*
- rozvíjet Koterovskou, Francouzskou a Částkovu ulici jako hlavní kompoziční osy ve struktuře města především podporou polyfunkčního pestrého způsobu využití;*
- chránit a rozvíjet strukturu veřejných prostranství v lokalitě;*
- chránit vymezené části plochy pro veřejnou infrastrukturu, občanské vybavení pro školství při ulicích Habrmannova, Koterovská, Brojova a Slovanská alej.“⁷⁰*

Takto vymezené požadavky sice většinou nestanovují konkrétní podmínky pro výstavbu, ale stanovují rámec hodnot, kterých je potřeba při vytváření nových záměrů šetřit. Nedodržení těchto podmínek zpravidla způsobí zamítnutí záměru.

Příkladem slovně vyjádřeného regulativu mohou být například omezení, která upravují orientaci stavby na pozemku pomocí kombinace slovního vyjádření a odkazu na grafickou část územního plánu:

„Územní rozsah omezení :

⁷⁰ Územní plán Plzeň, oddíl „Lokality“ bod 2_22 Slovaný, Úplné znění po vydání Změny č. 1, 2021

- je vymezen v grafické části dokumentace – ve výkresech č.1 – návrh využití území sídla a krajiny a č. 8 – obraz města a krajiny, ÚSES

Rozsah omezení

- zástavba navrhovaná na vnějších okrajích zastavěného území města musí být situována vždy tak, aby do volného území byla orientována nezastavěná část stavebního pozemku u staveb pro bydlení se doplňkové stavby ke stavbě hlavní v nezastavěné části tohoto stavebního pozemku nepřipouštějí, realizovat lze pouze drobnou zahradní architekturu. Na vnějších okrajích města nelze realizovat obytnou zástavbu bez pozemku (atriové domy apod.), koeficient zastavění v těchto částech města je max. 0,3.⁷¹

⁷¹ Bod 2.6.1. textové části, Územní plán Kutná hora, 2001

6. Specifické postavení Hl. m. Prahy

Jako hlavní město se Praha lišila od ostatních měst a obcí v rozsahu své působnosti ve věci prostorové regulace. Vývoj Prahy a její zásadní postavení si v historii vyžádalo mnoho legislativních ústupků a Praha tak získala vyšší míru kontroly nad prostorovou regulací na svém území, což se promítá i do současného práva. Pro hlavní město Prahu existuje několik předpisů, které odlišují její postavení ve stavebním právu oproti ostatním obcím a městům, jako například Zákon o Hlavním městě Praze, který nahrazuje všeobecně platný Zákon o obcích a Zákon o krajích, Statut hlavního města Prahy, jež umožňuje městu úpravu jeho vnitřních vztahů anebo Pražské stavební předpisy.

6.1. Historický vývoj prostorové regulace Hl. m. Prahy

První náznaky právní úpravy prostorové regulace se začaly v Praze objevovat na konci 18. století, kdy došlo na základě dvorského dekretu Josefa II. Z roku 1784 ke spojení tzv. čtyř Pražských měst, tj. Staré město Pražské, Hradčany, Malá Strana a Nové město Pražské. Tato města, která dříve fungovala jako nezávislé celky svým spojením vytvořila hned po Vídni tehdy druhé největší město Habsburské monarchie, avšak toto nově vzniklé město nedisponovalo dostatečně moderní infrastrukturou, která byla potřeba k udržení hygienických a sociálních podmínek ve městě. V době sjednocení čtyř Pražských měst byla Praha svým charakterem spíše město středověké povahy a bylo tedy potřeba zahájit modernizaci veřejné infrastruktury tak, aby se mohla Praha stát evropskou metropolí.

Po sjednocení Prahy bylo nezbytně potřeba zajistit jednotné vedení města, které bude koordinovat všechny úpravy a modernizace, a proto byl roku 1784 založen magistrát města Prahy a zvolen první purkmistr města Prahy, dr. Bernard Augustin Záhořanský z Orlíku, pod jehož vedením se začaly formovat první náznaky prostorové regulace Prahy jako celku. Nejprve spadaly stavební záležitosti do kompetencí tzv. politického senátu, následně však došlo v roce 1802 k reorganizaci magistrátu a stavební agenda připadla nově vzniklému referátu pro stavební, bezpečnostní a zdravotní policie. Rozvoj města byl však po vydání Stavebního zákona z roku 1815 natolik rychlý, že bylo pro stavební agendu potřeba vytvořit v roce 1819 samostatný stavební úřad. Agendou tohoto stavebního úřadu bylo zejména posuzování všech nových staveb a přestaveb stávajících budov. Na základě Josefinských dekretů měl stavitel povinnost dodat stavebnímu úřadu ke schválení přesné plány stavby nebo přestavby, načež byl

stavební úřad magistrátu povinen podat dobrozdání o všech nových stavbách nadřízenému zemskému orgánu, tedy Zemskému Guberniu. K významnému rozvoji města přispělo i pravidlo vydané Zemským Guberniem, které stanovilo, že každý nejenom stavební záměr stojící více, než 500 zlatých podléhá schválení Zemského Gubernia, což umožnilo relativně dobrou centrální koordinaci nákladných projektů jako je výstavba nové kanalizační sítě, vodovodní sítě, opravy starých a výstavby nových silnic nebo instalace sítě veřejného plynového osvětlení a veřejných záchodů.

Modernizace města vedla k nárůstu městské populace a rozvoji hospodářského potenciálu, což s sebou přineslo mnoho nových výzev. Během 2. poloviny 19. století byl potenciál území uvnitř hradeb téměř zcela vyčerpán a došlo k prudkému rozvoji předměstských obcí, např. Karlína, Holešovic, Libně a dalších. Nedostatečná kapacita města si vyžádala zbourání hradeb a postupné připojování těchto obcí. Do této doby byla veškerá prostorová regulace prováděna toliko skrze posuzování jednotlivých záměrů, popřípadě byly záměry mezi sebou koordinovány stavebními orgány, proto bylo potřeba zavést ucelená pravidla pro výstavbu. Klíčový pro rozvoj měst byl v této době Stavební zákon z roku 1864, avšak specifické potřeby Prahy vedly k postupnému osamostatnění Prahy od zemských správních orgánů a v roce 1886 byl vydán Stavební řád pro Prahu a okolí, který byl jedním z prvních stavebních řádů nové doby.⁷² Pražský stavební řád se vyznačoval vysokou mírou konkrétnosti stavebních postupů a bezpečnostních požadavků na konečnou podobu staveb.⁷³

Vznikem samostatného Československého státu se Praha stala hlavním městem, což přineslo řadu změn. Na jednu stranu se stala Praha prioritním městem pro financování rozvoje (tuto pozici do té doby zaujímal Vídeň), na druhou stranu však vznikla potřeba umístit v Praze sídla centrálních státních orgánů. Za účelem řešení této situace byla ustanovena Státní regulační komise pro hlavní město Prahu s okolím, jejímž cílem mělo být vydání nového pražského regulačního plánu⁷⁴ a spolupráce na vydání nového stavebního řádu.⁷⁵ Tento nový stavební řád

⁷² PEŠEK, Jiří a kol., Documenta Pragensia Supplementa V.: Jeho Praha – Výbor statí Jiřího Peška k dějinám Prahy, 2014

⁷³ ŽALUD, Josef. Podstata práva stavebního. Samosprávný obzor. Ročník XXIV., únor 1902, s. 25 - 41

⁷⁴ Zákon č. 88/1920 Sb., o zřízení státní regulační komise pro hlavní město Prahu s okolím

⁷⁵ § 2 Zákona č. 88/1920 Sb., o zřízení státní regulační komise pro hlavní město Prahu s okolím

byl viděn jako nezbytnost pro rozvoj nejen Prahy jako nového hlavního města, ale i celého zbytku území republiky.⁷⁶

Začátkem 20. let 20. století byla Praha jakýmsi „slepencem“ celkem 38 obcí, které dříve byly předměstskými obcemi. Tyto původně předměstské obce mnohdy neodpovídaly charakteru města, spíše se jednalo o obce vesnického charakteru, jejichž zastavěná plocha činila v průměru kolem 17 % celkového území. Situace si vyžadovala koordinované řešení této situace, avšak právní základ pro rozhodnutí ve stavební agendě byla velmi komplikovaná. Stavební řád pro Prahu a okolí z roku 1864 zůstával (byť s drobnými úpravami) nadále v platnosti i přes velký tlak na komisi požadující vydání nového stavebního řádu, avšak komise pro hlavní město Prahu a okolí odňala velkou část pravomocí městské samosprávy do svých rukou, což často vedlo k rozporu zájmů města a státu, jehož činitelé se mnohdy snažili vyvíjet tlak na orgány Pražského magistrátu a vytvořit z Prahy jakési „modelové město“ bez přihlídnutí ke skutečným potřebám Pražanů. Pravomoci této komise ponížili stavební orgány hlavního města Prahy téměř až na jakési „konzultační orgány“ a koordinátory stavebních prací.⁷⁷ Komise během své existence absolvovala přes 200 zasedání, ale první návrh na novou podobu stavebního řádu byl vypracován až roku 1929.⁷⁸ Ačkoliv byly vzneseny interpelace vyžadující urychlené projednání, bylo i přesto zahájeno připomínkové řízení, které trvalo až do roku 1938 a které bylo přerušeno začátkem druhé světové války.⁷⁹

V době Protektorátu Čechy a Morava byla Státní regulační komise pro Prahu a okolí zrušena a místo ní vznikla roku 1940 plánovací komise pro hlavní město Prahu a okolí, která měla

⁷⁶ Národní shromáždění československé, 1918-1920, tisk č. 2306. Zpráva výboru pro Velkou Prahu a výboru technického o návrhu člena Národního shromáždění Dra Přemysla Šámala a soudruhů tisk č. 1441 na některé doplňky a změny stavebních řádů pro Prahu a předměstí a pro Čechy. [Citováno 20. 3. 2016]. Dostupné z: http://www.psp.cz/eknih/1918ns/ps/tisky/T2306_00.htm.

⁷⁷ PEŠEK, Jiří a kol., Documenta Pragensia Supplementa V.: Jeho Praha – Výbor statí Jiřího Peška k dějinám Prahy, 2014

⁷⁸ Národní shromáždění republiky Československé, 1925 - 1929, tisk č. 2115. Odpověď vlády na interpelaci poslance inž. Nečase a soudruhů o předložení zákona o stavebním řádu (tisk 2031)

⁷⁹ Národní shromáždění republiky Československé, 1948–1954, tisk. č. 389. Důvodová zpráva k zákonu č. 280/1949 Sb., o územním plánování a výstavbě obcí

zajistit soulad stavebního vývoje se zájmy Německa.⁸⁰ To však znamenalo téměř úplné zastavení výstavby ve městě. Na základě vládního nařízení z roku 1941 došlo k zákazu provádět nové stavby (až na vzácné výjimky) a k pokračování v již probíhající stavbě bylo potřeba zvláštního povolení.⁸¹ U staveb, jejichž výstavba pokračovala na základě výjimky z tohoto nařízení může pozorovat německé pokusy o šetření některých strategických materiálů, zejména oceli a železa, například při dokončování poslední etapy budovy bývalé Živnostenské banky byla původně plánovaná ocelová konstrukce nahrazena konstrukcí dřevěnou.⁸²

Původní stavební předpisy byly nahrazeny až roku 1949 zákonem č. 280/1949 Sb. o územním plánování a výstavbě obcí. Tento zákon poprvé zavádí pojem územního plánování, který na rozdíl od předchozích stavebních předpisů, které jednotlivé záměry výstavby vnímaly jako izolované jevy⁸³, koordinovat výstavbu měst a obcí jako komplexní celek. Zákon č. 280/1949 Sb., ačkoliv hl. m. Praze stanovuje výjimku v podobě stanovení ústředního národního výboru jakožto orgánu územního plánování⁸⁴ v podstatě ukončuje její samostatnost v oblasti prostorové regulace, které se Praha do té doby těšila. Toto postavení jí bylo navráceno až přijetím současného stavebního zákona, který hlavnímu městu umožňuje následující privilegia.

6.2. Výjimky ve stavebním zákoně

Stavební zákon s přihlédnutím ke specifickým podmínkám Hl. m. Prahy poskytuje městu několikero výjimek. Ustanovení § 43 odst. (4) Stavebního zákona stanovuje, že územní plán se vždy vydává pro celé území obce, avšak v případě Hl. m. Prahy je umožněno vydat územní plán jak pro území celého města, tak i pro vymezené území Hl. m. Prahy. Územní plán pořízený

⁸⁰ Vládní nařízení č. 48/1940 Sb., o zřízení plánovací komise pro hlavní město Prahu a okolí

⁸¹ Vládní nařízení č. 166/1941 Sb., o zákazu nových staveb

⁸² HOŘEJŠ, Miloš. Protektorátní Praha jako německé město: nacistický urbanismus a Plánovací komise pro hlavní město Prahu, 1. vyd. Praha: Mladá fronta, 2013. ISBN 978-80-204-2773-1.

⁸³ Například dobové plány polohy, regulační plány, zastavovací plány atd.

⁸⁴ § 24 odst. (1) zákona č. 280/1949 Sb. o územním plánování a výstavbě obcí

pro vymezené území však nesmí být dle § 43 odst. (5) v rozporu s územním plánem vydaným pro celé území.⁸⁵

Nejvýznamnější výjimka ze stavebního zákona je však dána § 194 písm. e), který hlavnímu městu umožňuje vydat v přenesené působnosti nařízení, kterým si stanoví vlastní obecné požadavky na využívání území a technické požadavky na stavby. Ačkoliv byla tato výjimka doposud vyhrazena pouze hlavnímu městu, Nový stavební zákon č. 283/2021 Sb. tuto výjimku zavádí i pro Brno a Ostravu. Toto ustanovení prakticky vylučuje pro území Hl. m. Prahy působnost vyhlášky č. 501/2006 Sb. a 268/2009 Sb. (o technických požadavcích na stavby) a nahrazuje je nařízením č.10/2016 HMP kterým se stanovují obecné požadavky na využívání území a technické požadavky na stavby v hlavním městě Praze, také jinak nazývaným „Pražské stavební předpisy.“

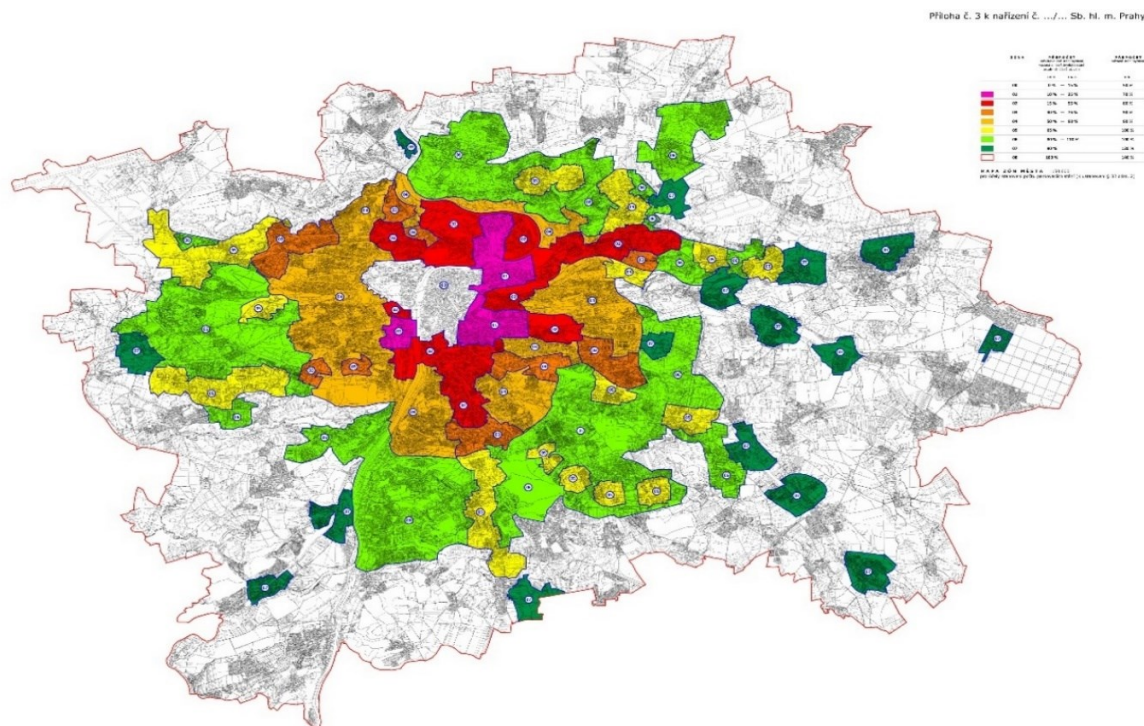
Tyto předpisy obecné prostorově regulační požadavky na využívání území, ale také technické požadavky na podobu a umístování staveb a zařízení. Zásady stanovené PSP zakládají rámec pro vypracování ÚPD na území Hl. m. Prahy.⁸⁶ Od úpravy obsažené ve vyhláškách, které PSP nahrazují se pražská úprava značně liší svou vyšší mírou regulace a úpravou některých problematik, které vyhlášky neupravují vůbec. Příkladem může být například vyšší míra požadavků na zajištění kapacity parkovacích míst, což je dlouhodobým problémem metropole. K regulaci počtu zbudovaných parkovacích míst a stání zavádí PSP tabulky pro výpočet povinně zřízených vázaných a návštěvnických⁸⁷ parkovacích stání nové

⁸⁵ FIALOVÁ, Eva. § 43 [Charakter, účel a obsah územního plánu]. In: MACHAČKOVÁ, Jana a kol. Stavební zákon. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2018, s. 237. ISBN 978-80-7400-558-9

⁸⁶ MACHAČKOVÁ, Jana. § 194 [Vydání normativních aktů ministerstvem a jinými subjekty]. In: MACHAČKOVÁ, Jana a kol. Stavební zákon. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2018, s. 1167. ISBN 978-80-7400-558-9.

⁸⁷ Pražské stavební předpisy aktualizované znění s odůvodněním r. 2018, str. 23: „Rozlišují se přitom stání vázaná (pro stálé uživatele budov) a stání návštěvnická. Výsledný počet stání je z obou stran omezen (minimem i maximem) a stanoví se zvláště pro bydlení a ostatní účely užívání budov. Vedle kapacit jsou stanoveny i požadavky na formu a charakter (způsob umístění) parkovacích stání.“

stavby v závislosti na jejím účelu a hrubé podlažní ploše, přičemž údaje v těchto tabulkách jsou následně násobena procentuálně podle lokality, ve které se nová stavba má nacházet.⁸⁸



Z hlediska prostorově regulačních podmínek se budou tyto požadavky významně promítat do trojrozměrné podoby nové zástavby, a to nikoliv volně podle libovůle stavitele záměru, ale ještě podle mnoha dalších podmínek stanovenými PSP. V § 33 PSP nastavuje směr, kterým podporuje výstavbu parkovišť buď skrytých v podzemí budovy (parkoviště v nadzemních podlažích se totiž započítávají do hrubé podlažní plochy a tím je zabráněno staviteli využít v případě výstavby nadzemního parkoviště plný potenciál stavby pro jiné účely) či polootevřených parkovišť, nebo připouští zřizování venkovních parkovišť pro návštěvnická parkovací stání, pokud jsou doplněny stromy v dostatečném množství. Tyto podmínky prostorové regulace mají za cíl zefektivnit využití území a pokud to není možné, alespoň zajistit estetický a stinný prostor pro parkování.

⁸⁸ Přílohy č. 2 a 3, Pražské stavební předpisy, aktualizované znění r. 2018.

6.3.Regulativy prostorového a funkčního uspořádání Hl. m. Prahy

Územní plán hlavního města Prahy se vztahuje oproti ostatním územním plánům na velké území se specifickými potřebami regulace, a proto budou regulativy územního plánu zpracovávat témata regulativů velmi podrobně. Pro účel konkrétní regulace v jednotlivých odvětvích byly k územnímu plánu vydány závazné Regulativy funkčního a prostorového uspořádání Hlavního města Prahy, které mimo samotná pravidla obsahují i stručný popis a odůvodnění urbanistické koncepce města, která ho popisuje nejen jako funkční polycentrické město s dobrým rozložením veřejné infrastruktury a pracovních příležitostí, ale i jako středisko pracovních příležitostí a občanské vybavenosti pro okolní regiony Praha - východ a Praha - západ. Kvůli tomu urbanistická koncepce stanovená regulativy hl. m. Prahy dělí své území na tři pásma – celoměstské centrum, kompaktní město a vnější pásma.

Regulativy jsou dokumentem, který pro území hl. m. Prahy stanovuje kódy využití území a koeficienty pro ně. Stanovují základní prostředky prostorové regulace, jako například druhy výškové regulace, míry využití ploch a další koeficienty, které jsou společné všem obcím, avšak pro své území používá i nové prostředky, které si kladou za cíl správně reagovat na specifické potřeby vznikající na území hlavního města. Takovými prostředky je například stanovení zvláštních druhů území, která jsou typická výhradně pro hl. m. Prahu (viz kapitola 6.5.), jelikož vzhledem ke zvýšeným bytovým, hospodářským a kulturním požadavkům v hlavním městě vzniká zvýšená potřeba maximalizovat využití potenciálu na svém území. Klíčovým bodem regulativů je z hlediska prostorové regulace oddíl 7, kde v bodě 7a) dochází ke stanovení nejdůležitějších pojmů používaných v oblasti prostorové regulace, a k pevnému stanovení prostorových koeficientů, tedy koeficientu podlažních ploch a koeficientu zeleně pro jednotlivé plochy dle kódu využití.

Bod 7b) dále zavádí dva typy oblastí výškové regulace, čímž dělí území na Oblast 1, ve které nesmí být realizovány žádné výškové stavby s výjimkou drobných výškových dominant a na zbytkovou Oblast 2, ve které smí být výškové stavby umístěny za splnění příslušných podmínek.

V záležitosti technické infrastruktury například regulativy určují tzv. nadřazený celoměstský systém technické infrastruktury, který je vymezen hlavními zařízeními technické infrastruktury.

Pro každý jednotlivý účel je jmenovitě stanoveno zařízení (popřípadě více zařízení), které mají naplnit podstatnou část dané potřeby (např. základní systémy zásobování elektřinou, plynem atd.), z hlediska prostorové regulace to znamená vymezení speciálního druhu ploch pro tato zařízení a jejich ochranných pásem a nová zástavba může být podmíněná jejich kapacitou.

V současné době je v procesu schválení nový územní plán hlavního města Prahy, který by měl přinést zásadní změny regulativů prostorového uspořádání. Tento „Metropolitní plán“, jak je nový územní plán nazýván se vyznačuje významným rozvolněním regulativů funkčního uspořádání, například neaplikací koeficientu zeleně, navýšením limitů výškové regulace nebo hustoty zástavby. Pokud bude metropolitní plán přijat navzdory vysokému množství připomínek jak ze strany městských částí, tak ze strany občanů, mohlo by to sice přinést urychlení výstavby developerských projektů a odlehčení pražské bytové situace, avšak pravděpodobně za cenu zastavění velkého množství ploch zeleně a ploch do této doby rezervovaných pro jiné účely.

6.4. Postavení jednotlivých městských částí Hl. m. Prahy

Hlavní město Praha a její městské části mají vzhledem ke své specifické úpravě mezi sebou vztah, který by se s jistými odchylkami dal přirovnat ke vztahu mezi krajem a obcemi. Pro zhodnocení postavení městských částí je důležité nejprve nastínit jejich členění. Současně je v platnosti několik druhů členění, a to katastrální, samosprávné a státně-územní a několik dalších druhů správního členění o vícero úrovních, přičemž tyto druhy členění mezi sebou nemusí vždy korespondovat. Z hlediska prostorové regulace je však podstatné členění podle Statutu hlavního města Prahy na 10 obvodů (Praha 1 až Praha 10), které se skládají z celkem 57 samosprávných městských částí s výkonem samostatné působnosti na svém území, avšak pouze 22 z nich může vykonávat i úkoly v přenesené působnosti a budou tedy mít postavení Pražských správních obvodů (tzv. „velké městské části“). Tyto městské části jsou obdobně jako obvody označeny čísly, tedy Praha 1 až Praha 22 a vykonávají úkony v přenesené působnosti za „malé“ městské části, které pod ně spadají.⁸⁹ Pro účely prostorové regulace budeme tedy hovořit hlavně o velkých městských částech.

⁸⁹ § 4, Obecně závazná vyhláška č. 55/2000 Sb. hl. m. Prahy, kterou se vydává Statut hlavního města Prahy

Tyto městské části mají ve věci územního plánování specifické pravomoci, které jim svěřují hlavně ustanovení § 25, § 25c a § 25d Statutu hlavního města Prahy. Ustanovení § 25b pojednává i o zásadách územního rozvoje hl. m. Prahy, kde v této záležitosti staví město do role kraje a ukládá městu za úkol pořídit zásady územního rozvoje s jistou mírou spolupráce jednotlivých městských částí. Pořizovatel je povinen městské části jednotlivě vyrozumět zprávou o uplatňování zásad územního rozvoje a upozornit městské části o možnosti do 30 dnů uplatnit své požadavky a mohou požádat ve stejné lhůtě o vyhodnocení vlivů uplatňování ZÚR. Pořizovatel poté městské části vyrozumí o společném jednání k návrhu ZÚR a vyzve městské části k uplatnění připomínek.

Co se týče samotného pořizování územního plánu, § 25c za pořizovatele územního plánu označuje pouze hl. m. Prahu jako celek, čímž se postavení městských částí liší od postavení obce, která může vydávat svou vlastní ÚPD, avšak uděluje městským částem jisté prostředky, kterými mohou ovlivnit výslednou podobu územního plánu a tím i dopady na své území. Zástupci městských částí se účastní společných projednání návrhu zadání i návrhu územního plánu, město je také povinno rozeslat městským částem návrh zadání územního plánu, ke kterým mohou městské části ve lhůtě 30 dnů podat písemné připomínky.⁹⁰ Ve stejné lhůtě pak mohou městské části podat připomínky k již samotnému návrhu územního plánu. Tyto připomínky však mohou být dvojího typu. Prvním typem připomínek jsou připomínky „obyčejné“ (tzn. v režimu § 50 odst. (3) Stavebního zákona), druhým jsou pak připomínky „zásadní“, které musí být při svém podání náležitě označeny dle § 25c odst. (7) Statutu hl. m. Prahy. Tyto zásadní připomínky může městská část podat i při veřejném projednání.⁹¹ Z § 25c odst. (11) Statutu vyplývá, že zastupitelstvo hl. m. Prahy musí projednat a rozhodnout o každé zásadní připomínce, kterou v procesu projednávání návrhu územního plánu pořizovatel obdržel. Rozhodnutí zastupitelstva hl. m. Prahy je konečné, ale nesmí být v rozporu se stanovisky vydanými dotčenými orgány. O vypořádání zásadních připomínek je pořizovatel

⁹⁰ § 25c odst. (3), Obecně závazná vyhláška č. 55/2000 Sb. hl. m. Prahy, kterou se vydává Statut hlavního města Prahy

⁹¹ § 25c odst. (10), Obecně závazná vyhláška č. 55/2000 Sb. hl. m. Prahy, kterou se vydává Statut hlavního města Prahy

povinen městskou část informovat buď tak, že bylo připomínce vyhověno, nebo v případě nevyhovění připomínce je pořizovatel povinen sdělit městské části důvody pro toto rozhodnutí. Který orgán městské části připomínky zpracovává zákon explicitně neuvádí, avšak podle ostatních předpisů můžeme vydedukovat, že zpracování připomínek k ÚPD hl. m. Prahy náleží do působnosti rady. Zákon o hl. m. Praze svěřuje úkony v samostatné působnosti do pravomoci rady, pokud nejsou jmenovitě vyhrazeny zastupitelstvu, přičemž tento zákon svěřuje zastupitelstvům městských částí pouze právo vyjadřovat se k návrhům ÚPD. Pokud jde tedy o fázi návrhu zadání, lze předpokládat, že pravomoc podávat připomínky náleží radě, což lze dovodit i pomocí ustanovení § 5 odst. (6) písm. d) Stavebního zákona, který za jeden z úkolů rady obce podávat v samostatné působnosti připomínky jak k ZÚR kraje nebo k ÚP sousední obce.

Městské části mají také aktivní legitimaci k návrhu zrušení platné ÚPD, a to na základě dvou titulů. První titul k návrhu na zrušení OOP spatřujeme v postavení městské části jako vlastníka pozemků dotčených územně plánovací dokumentací, druhý pak zakládá ustanovení § 101a odst. 2 SŘS, který dává obcím právo napadnout OOP vydané krajem. V tomto případě dovozujeme postavení městské části vůči městu obdobně jako postavení obce vůči kraji, kdy má obec povinnost chránit práva svých občanů, přičemž tento úkol přisuzujeme i městským částem hl. m. Prahy. Aktivní legitimaci městských částí potvrdil i Nejvyšší správní soud tímto výrokem: *„právě městská část, která byla aktivním účastníkem v územně plánovacím procesu, byla způsobenou nepředvídatelností dalšího vývoje území, na němž vykonává samostatnou působnost a ve vztahu k němuž zastupuje své občany, jednoznačně zasažena ve svém právu na samosprávu i právu na výkon samostatné působnosti. Ostatně účast městské části v daném řízení zvýšila efektivitu soudního přezkumu, neboť popsáním zásahem byli dotčeni i majitelé nemovitostí v příslušném území. A bylo by spíše pokrytectvím akceptovat účast všech vlastníků a vyloučit městskou část jako zástupce zájmů svých obyvatel.“*⁹² Hl. m. Praha v tomto sporu argumentovala tím, že městská část nemůže být aktivně legitimovaná k podání návrhu na zrušení OOP, jelikož je integrální součástí města jakožto vydavatele. K tomu se však Nejvyšší správní soud vyjádřil tak, že *„aktivní legitimace městské části hlavního města Prahy k podání*

⁹² Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu, sp. zn. 3 Ao 9/2011.

návrhu podle § 101a s. ř. s. není odvozována jen z její role během samotné přípravy územního plánu hlavního města Prahy, ale z jejího širšího práva na samosprávu a vlastní působnost.“⁹³

6.5.Specifické druhy území na území hl. m. Prahy a jejich význam

Za účelem zajištění rozumného a funkčního uspořádání území, zajištění dostatečné občanské vybavenosti a zvýšené ochrany některých druhů zástavby územní plán hl. m. Prahy pracuje s následujícími druhy zastavitelného území. Ačkoliv tyto druhy území nemusí být vyhrazeny pouze Pražské ÚPD (viz kapitola 6.5.1.), Praha je vzhledem ke svému vysokému počtu obyvatel a dalším specifickým faktorům nucena k nejvyšší míře diferenciaci svých území. Následující druhy území se vyznačují přídatnými požadavky na jejich využití, oproti sousedícím územím se budou výrazně lišit koeficienty stanovující výslednou zástavbu (zejména míra využití území, maximální výškové hladiny, koeficient zeleně, atd.) a to vše za účelem systematického a efektivního řízení rozvoje. Členění těchto území je zakotveno již v PSP s odkazem na regulativy prostorového a funkčního uspořádání hl. m. Prahy, který dále konkretizuje podmínky prostorové regulace pro výstavbu v těchto územích.

6.5.1.Historická jádra

Historické jádro města bude typicky ta část města, která je ohraničena původními historickými hradbami, nebo taková část města, kde se nacházejí historicky významné budovy. Tato místa jsou významná pro svůj historický charakter, architektonickou a kulturní hodnotu a zároveň jsou přirozeně turisticky atraktivní, což na jednu stranu představuje zdroj příjmů pro dané město, na straně druhé vzniká potřeba chránit tato území před narušením historického charakteru jak ze strany samotných vlastníků pozemků a budov nacházejících se na těchto územích, tak i před škodami způsobenými vyšší frekvencí návštěvníků. Zpravidla se na území historických jader nachází také sídla velkých společností nebo hierarchicky významných orgánů veřejné správy, soudních orgánů, vysokých škol a dalších institucí, čímž se ještě zvyšují potřeby vhodné infrastruktury, která zároveň umožňuje naplnit potřeby vysoce koncentrovaného společenského agregátu, a která je zároveň řešena s co nejmenším zásahem do historického charakteru území. Historická jádra jsou vymezována územním plánem za

⁹³ Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu, sp. zn. 3 Ao 9/2011.

účelem ochrany kritérií, která udržují jejich urbanistický charakter, zejména podlažnost, výškové hladiny budov nebo střešní krajinu území.

Další způsoby ochrany historické zástavby se poté uskutečňují v režimu zákona č. 20/1987 Sb. o státní památkové péči. Ustanovení § 5 zákona č. 20/1987 Sb. o státní památkové péči umožňuje vládě prohlásit území tvořené souborem nemovitých kulturních památek nebo na němž byly učiněny významné archeologické nálezy památkovou rezervací a zároveň i stanovit podmínky její ochrany, § 6 pak Ministerstvu kultury po projednání s příslušným krajským úřadem prohlásit historická jádra nebo jiné soubory historické zástavby za památkové zóny a stanovit rozšiřující podmínky jejich ochrany, pokud není obecná ochrana historických jader považována za dostatečnou. Jednotlivé nemovitosti také mohou být dle § 2 až § 4 prohlašovány za kulturní památky nebo národní kulturní památky. Vlastníkům všech těchto památek nebo nemovitostí nacházejících se v těchto chráněných zónách vznikají obecné povinnosti, které mají za cíl uchování historického a kulturního charakteru.



Část druhá zákona o státní památkové péči stanovuje vlastníkům kulturních památek povinnosti péče, ochrany a zachování památky a povinnost užívat památku způsobem, který je odpovídající jejímu charakteru. Vlastníci jsou rovněž povinni k součinnosti s úřady státní památkové péče, musí státní památkovou péči informovat o změně způsobu využívání kulturní památky a podléhají jejímu dohledu. Povinnosti ochrany jsou rovněž zahrnuty do činnosti

správních orgánů, které musí na zvýšenou úroveň ochrany dbát například při schvalování změn činnosti v chráněné zóně, dohledu nad výkonem činnosti nebo při přidělování bytů v chráněné zóně.

Během uskutečňování svých záměrů jsou vlastníci nemovitostí v památkových zónách značně omezeni v rozsahu možností úprav. Kromě obecných povinností na ochranu charakteru památkových zón mohou podléhat schválení úkony nebo úpravy na stavbách, které by u staveb mimo tyto zóny schvalování nepodléhaly. Příkladem takové situace je například umístění vnější jednotky klimatizace na fasádu domu, které bývá často kvůli porušení historického charakteru budov památkovým úřadem zamítnuto.

6.5.2. Stabilizovaná území

Stabilizovaná území jsou charakteristická absencí stanovené míry využití území. Z hlediska limitů rozvoje je možné pouze zachování, dotvoření a rehabilitace stávající urbanistické struktury bez možnosti další rozsáhlé stavební činnosti.⁹⁴ Stabilizovaná území nemají stanoven kód míry využití území ani limity výškové regulace⁹⁵, jelikož se považuje kapacita infrastruktury stabilizovaného území za již naplněnou a pokud nastane potřeba nové zástavby, má být záměr posuzován s přihlédnutím k parametrům současné zástavby. Krom vysokého výskytu nepovolených staveb ve stabilizovaných územích, žadatelé o vydání územního rozhodnutí absence limitů zneužívali k maximalizaci parametrů svých záměrů⁹⁶, o čemž svědčí nemalé množství judikatury zabývající se touto problematikou. Klíčovým rozsudkem v této věci se však stal rozsudek Nejvyššího správního soudu z roku 2015, který zásadním způsobem upřesnil způsob výkladu limitů výstavby:

„Územní plán představuje základní koncepční dokument řízení územního rozvoje obce, který je v podstatné míře zaměřen na urbanistickou koncepci a stanovení funkčního

⁹⁴ Metodické návody a výklady k platnému územnímu plánu Územního plánu sídelního útvaru hl. m. Prahy, Str. 3, 01. 11. 2016

⁹⁵ Oddíl 7, bod 7a), Tabulka míry využití ploch, Regulativy funkčního a prostorového uspořádání území hl. m. Prahy,

⁹⁶ Vondráček, Václav, Nepovolené stavění ve stabilizovaném území centra Prahy, Stavební právo – Bulletin, vydání 4/2020, str. 49. ISSN 1211-6386 SP; MK ČR E 7219

a prostorového využití ploch a jejich vzájemného uspořádání. Jednotlivé limity prostorového využití území (např. maximální procento zastavění pozemku, maximální podlažnost, výšková regulace) ani jejich konkrétní hodnoty jako součást urbanistické koncepce územních plánů obcí nejsou právní úpravou unifikovány.

Skutečnost, že v daném případě Územní plán konkrétní limity prostorového využití území pro novou stavbu ve stabilizovaném území nestanoví, tedy neznamena, že pro nové stavby umístované do již stabilizovaného území vůbec žádné limity prostorového využití (mimo obecného koncepčního východiska) neexistují. Lze tedy konstatovat, že nestanovuje-li územní plán pro stabilizované území v čl. 41a Vyhlášky konkrétní limity prostorového využití území, je při umístování nové stavby do stabilizovaného území nutné brát ohled na souvislosti a charakter okolní zástavby a regulaci odvozovat od ní. Limity využití území je přitom třeba vykládat v souladu s cíli a úkoly územního plánování.“⁹⁷

V reakci na tuto problematiku se například rozhodl výbor územního rozvoje pro Prahu 5 vydat Pravidla pro posuzování investorských záměrů ve stabilizovaných územích městské části Praha 5, které mají sloužit k „zachování stávajícího charakteru stabilizovaných území a zabránění necitlivým a nepřiměřeným stavebním zásahům.“⁹⁸ Tato pravidla doporučují žadateli postup, který přispěje ke zdárnému schválení jeho záměru a popisuje kritéria, která budou při posuzování záměru hodnocena. Mezi tato kritéria řadí pravidla například soulad záměru s okolním charakterem zástavby (v rámci bloku nebo vícero bloků budov), přičemž vylučuje posuzování souladu záměru s již existujícími neladícími stavbami, které byly postaveny v minulosti navzdory celkovému charakteru zástavby (např. ojedinělý panelový dům ve vilové zástavbě). Pravidla také doporučují žadateli provést rešerši okolí plánovaného záměru, což zahrnuje zejména zjištění koeficientu podlažních ploch, průměrné podlažnosti a průměrnou velikost zastavěné plochy a ujistit se, že tyto hodnoty záměru korespondují s hodnotami okolní zástavby. Pravidla také kladou důraz na způsob využití potenciální nové stavby, který by měl být totožný se způsobem využití okolní zástavby, pokud by však

⁹⁷ Nejvyšší správní soud rozsudek spis. zn. 5 As 122/2014 - 89 (B133)

⁹⁸ Pravidla pro posuzování investorských záměrů ve stabilizovaných územích městské části Praha 5 schválená usnesením č. RMČ/49/1373/2021 MČ Praha 5 ze dne 10.11.2021

žadatel zamýšlel stavbu využít k jinému záměru, měl by konzultovat s odborem územního rozvoje MČ, jaké způsoby využití jsou v dané lokalitě žádoucí. Tento postup přispěje k vydání pozitivního stanoviska výboru územního rozvoje k záměru.⁹⁹

6.5.3. Transformační a rozvojová území

Transformační území můžeme definovat jako území, ve kterých dochází nebo má dle ÚPD docházet k významným změnám ve způsobu využití území. Zpravidla se jedná o území, která momentálně neslouží k potřebným účelům a nenaplnují svůj potenciál pro naplňování potřeb obyvatel města, bude se tedy jednat o tzv. brownfieldy, zanedbaná nezastavěná území nebo území s nevyužívanými (popřípadě neadekvátně využívanými) strukturami. Tato území jsou velmi důležitá pro rozvoj měst, jelikož představují „ostrovy“ potenciální plochy pro doplnění bytových nebo sociálních potřeb v jinak již správně využívaném okolí. Pozemky transformačních území jsou velmi žádanými stavebními pozemky, jelikož vzhledem k vysoký, číslům předpokládaných obyvatel¹⁰⁰, čehož je následkem stanovení nejvyšší možné míry využití v transformačním území¹⁰¹, nabízí ideální plochy pro stavbu velkokapacitních developerských projektů.

6.5.4. Nerozvojová území

Tato území jsou charakteristická téměř kompletním zastavením rozvoje. Regulativy nerozvojové území definují jako „území, ve kterém je v důsledku limitů využití, zejména záplavového území, ochranných pásem apod., možné pouze zachování stávajících staveb bez možnosti další stavební činnosti.“ Zatímco u stabilizovaných území je důvodem naplnění kapacity území, u nerozvojových území prostor pro rozvoj nalezneme, avšak rozvoj je v těchto územích nežádoucí, jelikož se tato území nachází v nejvýznamnějších povodňových oblastech. Dá se tedy předpokládat, že by vzhledem k frekvenci povodní nové struktury měli velmi nízkou

⁹⁹ Pravidla pro posuzování investorských záměrů ve stabilizovaných územích městské části Praha 5 schválená usnesením č. RMČ/49/1373/2021 MČ Praha 5 ze dne 10.11.2021, bod 1. -4.

¹⁰⁰ Tisková zpráva MHMP ze dne 20.9.2018, příloha „Stručná charakteristika velkých transformačních území hl. m. Prahy“, dostupné [online] na:
https://www.praha.eu/file/2755306/Transformacni_uzemi_Prahy_prilohaTZ.pdf

¹⁰¹ Oddíl 7, bod 7a) odst. (2) regulativů prostorového a funkčního uspořádání území hl. m. Prahy

trvanlivost nebo by byly náklady na jejich udržování příliš vysoké. Současné regulativy umožňují v nerozvojových územích jen některé stavební činnosti, zejména rozšiřování stávajících staveb pokud nedojde k rozšíření zastavěné plochy nebo podmíněně přípustné doplňkové stavby nebo stavby dopravní a technické infrastruktury.¹⁰²

¹⁰² Oddíl 7, bod 7a) odst. (17) regulativů prostorového a funkčního uspořádání území hl. m. Prahy

Závěr

Prostorová regulace je formou regulace výsledné podoby staveb, z toho důvodu je důležitým prvkem stavebního práva ovlivňujícím důležité aspekty každodenního života obyvatel. Současná právní úprava klade důraz na lokální charakter rozhodování jak ve věcech územního plánování, tak ve věcech individuální schvalovací činnosti. Nyní však dle nového Stavebního zákona bude docházet k zásadním změnám v oblasti územního plánování i schvalovací činnosti.

Právní úprava prostorové regulace je a pravděpodobně i do budoucna bude spíše obecná, v základní míře nalezneme konkrétní pravidla výstavby i v prováděcích předpisech, konkretizace podmínek pro výstavbu je však majoritně v rukou orgánů obcí. Na této úrovni se pravidla prostorové regulace projevují jako regulativy funkčního a prostorového uspořádání, které jsou výsledkem procesu územního plánování a které stanovují limity trojrozměrné podoby vznikající výstavby. Tyto limity mají za cíl nejen vytvořit stavební útvary, které jsou logicky uspořádány a plní důležité praktické funkce pro své obyvatele, ale také by pro ně měly být schopny zajistit bezpečné a příjemné životní podmínky. Mimo zájem obyvatel obcí mají tyto regulativy chránit i veřejné zájmy, jakými je například zájem na ochraně životního prostředí nebo zájem na zachování ekonomické prosperity obce. Prostorová regulace je tedy tím, jaké limity v daných podmínkách nastaví klíčovým nástrojem, který je schopen vyvažovat zájmy všech entit působících na území obce.

Vzhledem k rozdílným povahám jednotlivých obcí a měst je pravděpodobně nemožné stanovit pevnou konkrétní právní úpravu bez toho, aby došlo ke spolehlivému vyvážení zájmů ve všech těchto útvarech, jak je patrné z rozdílů mezi prostorovými regulativy větších a menších obcí. Menší obce vykazují nižší míru konkrétnosti ve svých územních plánech, než tomu je u velkých měst, ty se zaměřují toliko na zavedení obecnějších, avšak velmi přísných pravidel pro výstavbu. Vzhledem k charakteru zástavby ve městech, který silně inklinuje k bytovému typu sídelních útvarů jsou velká města nucena plánovat, pokud možno co nejvíce koncepčně a využít často již malý zbývající nezastavěný prostor co nejefektivněji. Nejvýznamněji je tento jev patrný na situaci hlavního města Prahy, které kvůli svému zásadnímu postavení získalo významnou výjimku spočívající v možnosti nastavit si některá vlastní obecná pravidla výstavby.

Seznam zkratk

CHKO – Chráněná krajinná oblast

MČ – Městská část

MMR – Ministerstvo pro místní rozvoj

OOP – Opatření obecné povahy

PSP – Pražské stavební předpisy

ÚP – Územní plán

ÚPD – Územně plánovací dokumentace

ÚPP – Územně plánovací podklady

ZÚR – Zásady územního rozvoje

Seznam použitých zdrojů

Právní předpisy

Zákon č. 183/2006 Sb. o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon). In: Beck-online [online právní informační systém]. Nakladatelství C.H. Beck

Zákon č. 283/2021 Sb., Stavební zákon. In: Beck-online [online právní informační systém]. Nakladatelství C.H. Beck

Vyhláška Ministerstva pro místní rozvoj č. 500/2006 Sb. o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a způsobu evidence. In: Beck-online [online právní informační systém]. Nakladatelství C.H. Beck

Vyhláška Ministerstva pro místní rozvoj č. 501/2006 Sb. o obecných požadavcích na využívání území. In: Beck-online [online právní informační systém]. Nakladatelství C.H. Beck

10/2016 HMP. Nařízení, kterým se stanovují obecné požadavky na využívání území a technické požadavky na stavby v hlavním městě Praze (Pražské stavební předpisy), aktualizované znění s odůvodněním r. 2018, dostupné na:
https://iprpraha.cz/uploads/assets/dokumenty/psp/psp_2018_web.pdf

Zákon č. 256/2013 Sb., katastrální zákon, In: Beck-online [online právní informační systém]. Nakladatelství C.H. Beck

Zákon č. 114/1992 Sb. o ochraně přírody a krajiny, In [System ASPI]. Wolters Kluwer. Dostupné z: www.aspi.cz.

Zákon č. 88/1920 Sb., o zřízení státní regulační komise pro hlavní město Prahu s okolím. In [System ASPI]. Wolters Kluwer [cit. 2022-11-5]. Dostupné z: www.aspi.cz.

Vládní nařízení č. 118/1943 Sb., o nové úpravě zákazu staveb. In [System ASPI]. Wolters Kluwer. Dostupné z: www.aspi.cz.

Zákon č. 280/1949 Sb., o územním plánování a výstavbě obcí. In [System ASPI]. Wolters Kluwer. Dostupné z: www.aspi.cz.

Judikatura

Rozsudek NSS ze dne 14. 1. 2015, 6 as 189/2014-38

Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 11. 2009, č.j. 9 Ao 3/2009-58.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 8. 2017, čj. 4 As 92/2017-37

Rozsudek Nejvyššího správního soudu 6 Aos 1/2013 – 53

Rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 6 As 288/2021 – 41

Rozsudek Krajského soudu v Plzni č.j. 59 A 3/2018–145

Nejvyšší správní soud rozsudek spis. zn. 5 As 122/2014 - 89 (B133)

Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu, sp. zn. 3 Ao 9/2011

Literatura

MACHAČKOVÁ, Jana, FIALOVÁ, Eva, KÝVALOVÁ, Miroslava, VÍCHOVÁ, Jitka, HOLEDOVÁ, Lenka, SMÍŠEK, Jaroslav. *Stavební zákon. 3. vydání*. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2018, s. 132. ISBN 978-80-7400-558-9.

POTĚŠIL, Lukáš, ROZTOČIL, Aleš, HRŮŠOVÁ, Klára, LACHMANN, Martin. *Stavební zákon - komentář. 5. vydání*. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2016. ISBN: 978-80-7400-462-9

DAMOHOŘSKÝ, Milan. *Právo životního prostředí. 3. vyd.* V Praze: C.H. Beck, 2010. Beckovy právnické učebnice. ISBN 978-80-7400-338-7

BAHÝL, J., GREGOROVÁ, J., HAMRLOVÁ, E., NEUBAUEROVÁ, S., PRŮCHA, P., PŮČEK, P., STUDNIČKA, M., VAŠÍKOVÁ, J., VEČEŘOVÁ, J. *Stavební zákon: Praktický komentář*. [System ASPI]. Nakladatelství Leges. ASPI_ID KO18312006CZ. Dostupné z: www.aspi.cz. ISSN 2336-517X.

PEŠEK, Jiří a kol., Documenta Pragensia Supplementa V.: *Jeho Praha – Výbor statí Jiřího Peška k dějinám Prahy*, 2014. ISBN 978-80-87271-92-6

HOŘEJŠ, Miloš. *Protektorátní Praha jako německé město: nacistický urbanismus a Plánovací komise pro hlavní město Prahu*, 1. vyd. Praha: Mladá fronta, 2013. ISBN 978-80-204-2773-1.

HOLEČEK, Josef, *METODIKA PRO POSUZOVÁNÍ NÁSTAVEB, PŮDNÍCH VESTAVEB A OCHRANU STŘEŠNÍ KRAJINY*, Praha 2004.

Články

STAŠA, Josef Na hraně dekoncentrace a decentralizace. In: Gerloch, Aleš, Žák Krzyžanková, Katarzyna *Právo v měnícím se světě*. Plzeň : Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s.r.o., 2020, s. 202-216. ISBN 978-80-7380-828-0

VACEK, Lukáš, Veřejná prostranství a jejich využívání, *Urbanismus a územní rozvoj*, ročník XVI, číslo 05/2013.

TUNKA, Martin Veřejná infrastruktura a její pojetí ve stavebním zákoně a prováděcích předpisech, *Urbanismus a územní rozvoj*, Ročník XVI, číslo 5/2013

VONDRÁČEK, Václav, Nepovolené stavění ve stabilizovaném území centra Prahy, *Stavební právo – Bulletin*, vydání 4/2020.

ŽALUD, Josef. Podstata práva stavebního. *Samosprávný obzor*. Ročník XXIV., únor 1902, s. 25 - 41

Ostatní použité zdroje

Metodická pomůcka Ministerstva pro místní rozvoj „Povolování výjimek z obecných požadavků na výstavbu“, aktuální k 22. 7.2022, (dostupné na <https://www.mmr.cz/getattachment/a1896798-18ef-4840-b037-4924011ba280/Povolovani-vyjimek-z-obecných-pozadavku-na-vystavbu.pdf.aspx?lang=cs-CZ&ext=.pdf>)

Standard vybraných částí územního plánu, metodický pokyn MMR 24.10.2019, (dostupné na <https://www.mmr.cz/cs/ministerstvo/stavebni-pravo/stanoviska-a-metodiky/stanoviska-odboru-uzemniho-planovani-mmr/2-uzemne-planovaci-dokumentace-a-jejich-zmeny/standard-vybranych-casti-uzemniho-planu>)

Metodický pokyn „Územní studie“, Ministerstvo pro místní rozvoj, 10/2010, dostupný online na: <https://docplayer.cz/20972886-Uzemni-studie-metodicky-pokyn-ministerstvo-pro-mistni-rozvoj.html>

Metodická příloha k územnímu plánu Hl. m. Prahy č. Z 2832/00, dostupné online na: https://iprpraha.cz/uploads/assets/dokumenty/o2_2832_priloha_a_oduvodneni_ke_kopirovani.pdf

Ministerstvo pro místní rozvoj, *Principy a zásady urbanistické kompozice v příkladech*, r. 2015, dostupné online na: https://www.mmr.cz/MMR/media/MMR_MediaLib/%c3%9azemn%c3%ad%20a%20bytov%c3%a1%20politika/%c3%9azemn%c3%ad%20pl%c3%a1nov%c3%a1n%c3%ad/2016_III_31_Principy-a-zasady-urbanisticke-kompozice-v-prikladech.pdf

Metodická pomůcka Ministerstva pro místní rozvoj „Povolování výjimek z obecných požadavků na výstavbu“, aktuální k 22. 7.2022, dostupné online na:
<https://www.mmr.cz/cs/ministerstvo/stavebni-pravo/stanoviska-a-metodiky/uzemni-rozhodovani-a-stavebni-rad/povolovani-vyjimek-z-obecných-pozadavku-na-vystavb>

METODICKÝ POKYN k Územnímu plánu sídelního útvaru hlavního města Prahy schváleného 9.9.1999, usnesením ZHMP č. 10/05, dostupné online na:
https://iprpraha.cz/uploads/assets/dokumenty/pup/metodicky_pokyn.pdf

Územní plán města Plzeň, Úplné znění po vydání Změny č. 1, 2021, dostupný online na:
<https://ukr.plzen.eu/uzemni-planovani/uzemni-plan-plzen/>

Územní plán města Brno, Úplné znění k 4.3.2022, dostupný online na:
<https://upmb.brno.cz/platny-uzemni-plan/uplne-zneni/>

Územní plán obce Ondřejov, dostupný online na: <https://www.obecondrejov.cz/obec/uzemni-planovani/>

Územní plán obce Třebechovice pod Orebem, dostupný online na:
<https://www.trebechovice.cz/uzemni-plan/ms-52923/p1=52923>

Územní plán obce Kutná Hora, dostupný online na: <https://mu.kutnahora.cz/mu/novy-uzemni-plan>

Národní shromáždění republiky Československé, 1925–1929, tisk č. 2115. Odpověď vlády na interpelaci poslance inž. Nečase a soudruhů o předložení zákona o stavebním řádu (tisk 2031)

PŘÍKLADY REGULATIVŮ V ÚZEMNĚ PLÁNOVACÍ DOKUMENTACI, Ústav územního rozvoje Brno, r. 1998, dostupné z
<https://www.uur.cz/images/publikace/metodickeprirucky/PDF/Regulativy.pdf>

Národní shromáždění československé, 1918-1920, tisk č. 2306. Zpráva výboru pro Velkou Prahu a výboru technického o návrhu člena Národního shromáždění Dra Přemysla Šámala a soudruhů tisk č. 1441 na některé doplňky a změny stavebních řádů pro Prahu a předměstí a pro Čechy. [Citováno 20. 3. 2016]. Dostupné z: http://www.psp.cz/eknih/1918ns/ps/tisky/T2306_00.htm.

Národní shromáždění republiky Československé, 1948–1954, tisk. č. 389. Důvodová zpráva k zákonu č. 280/1949 Sb., o územním plánování a výstavbě obcí,

Pravidla pro posuzování investorských záměrů ve stabilizovaných územích městské části Praha 5 schválená usnesením č. RMČ/49/1373/2021 MČ Praha 5 ze dne 10.11.2021, dostupné online na:
https://www.praha5.cz/app/uploads/2021/11/Pravidla-pro-posuzov%C3%A1n%C3%AD-zameru-stabil_uz_AKTUAL10-2021_schvalenaRMC-49-1373-2021.pdf

Tisková zpráva MHMP ze dne 20.9.2018, příloha „Stručná charakteristika velkých transformačních území hl. m. Prahy“, dostupné [online] na:
https://www.praha.eu/file/2755306/Transformacni_uzemi_Prahy_prilohaTZ.pdf

Metodické návody a výklady k platnému územnímu plánu Územního plánu sídelního útvaru hl. m. Prahy, Str. 3, 01. 11. 2016, dostupné online na:
https://iprpraha.cz/uploads/assets/soubory/data/uzemni_plan/metodicke_navody.pdf

Obecně závazná vyhláška č. 55/2000 Sb. hl. m. Prahy, kterou se vydává Statut hlavního města Prahy

KOM (2011) 900 v konečném znění, Brusel 20. 12. 2011, dostupné online na:
[https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/com/com_com\(2011\)0900_/com_com\(2011\)0900_en.pdf](https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/com/com_com(2011)0900_/com_com(2011)0900_en.pdf)

Žebříček světové banky Doing Business z roku 2020, dostupné online na:
<https://archive.doingbusiness.org/en/doingbusiness>

Právní rámec prostorové regulace na úrovni města

Abstrakt

Tato diplomová práce popisuje významnou součást stavebního práva, kterou je prostorová regulace. Cílem této práce je rozbor systému prostorové regulace a jeho zasazením do kontextu stavebního práva a pomoci čtenáři se v tomto systému zorientovat. Prostorová regulace je odvětvím stavebního práva, které má sloužit k zachování udržitelného rozvoje území a k vyvažování soukromých zájmů obyvatel a stavitelů a veřejných zájmů skrze stanovení maximální trojrozměrné podoby zástavby a dalšími omezeními či požadavky, které s výstavbou souvisí.

Práce se věnuje popisu jednotlivých nástrojů územního plánování, regulativům z nich vycházejících a odborné terminologii technického charakteru, která je pro tuto oblast klíčová. Pomocí praktických ukázek prostorových regulativů by mělo být z práce patrné, jak se liší přístup k územnímu plánování a prostorové regulaci v rámci malých obcí a velkých měst, pozornost je věnována také specifikům prostorové regulace hlavního města Prahy.

V rámci šesti kapitol práce nastíní definici prostorové regulace, obecnou úpravu základu prostorové regulace ve stavebním zákoně a v prováděcích předpisech. Druhá kapitola čtenáře provede systematikou nástrojů územního plánování dle zákona č. 183/2006 Sb. o územním plánování stavebním řádu a změnami dle nového zákona stavebního zákona č. 283/2021 Sb. a jejich očekávaných dopadech. Kapitola třetí je věnována vyhlášce ministerstva pro místní rozvoj č. 501/2006 Sb. o obecných požadavcích na využívání území, která stanovuje minimální požadavky funkční a prostorové regulace. V posledních kapitolách budou vysvětleny jednotlivé termíny potřebné k orientaci ve výstupech nástrojů prostorové regulace a následně budou představeny způsoby, jakými malé obce, velká města a hlavní město Praha uplatňují prostorovou regulaci na svém území včetně ukázek jednotlivých regulativů prostorové regulace z praxe.

Klíčová slova

Prostorová regulace, Stavební právo, Územní plánování

Legal framework of spatial regulation at the city level

Abstract

This diploma thesis would describe the mechanisms of spatial regulation, which is a significant part of the construction law. The goal of this thesis is to analyze the system of spatial regulation, to describe its position within construction law and to help the reader to navigate himself through this system. Spatial regulation is a segment of construction law meant to preserve sustainable development of territories and the balance between private interests of residents and builders and many public interests via limitation of the three-dimensional form of buildings or via implementing other related demands towards the builders.

The thesis would describe tools of territorial planning and the outcoming spatial regulations and the technical terminology used in the field of spatial regulation. Based on some practical examples shown in the thesis, the reader should be able to recognize, how small and big cities use a very different approach in terms of territorial planning and spatial regulation. The thesis would describe some specifics of the capital city Prague, since this difference can be seen with the most intensity.

Within six chapters, this thesis would introduce the definition of spatial regulation and its legal base in the construction code and in by-law. Second chapter would be a walk through the tools of territorial planning defined by the act no. 183/2006 Sb and there the new construction code no. 283/2021 Sb. will be also introduced along with the changes and consequences it should bring eventually. The third chapter is dedicated to the decree no. 501/2006 Sb, which regulates the bare minimum of spatial and functional regulation. The remaining chapters would introduce the terminology used in the final outputs of spatial regulation tools and the ways, in which are those outputs used by small towns, large cities and specifically by the capital city of Prague. The thesis includes practical examples of particular spatial regulations produced by these types of residential units.

Key words

Spatial regulation, Construction law, Territorial planning