

# ÚZEMNÍ PLÁNY A REGULAČNÍ PLÁNY SE ZAMĚŘENÍM NA KVALITU VYSTAVĚNÉHO PROSTŘEDÍ

*Mgr. Ing. arch. Věra Dvořáková Šatochinová*

## 1. Úvod

Tento článek nabídne čtenáři přehled nástrojů územního plánování, které obce používají a mohou používat pro prostorovou regulaci svého vystavěného prostředí se zaměřením na jeho kvalitu. Pozornost je věnována srovnání závazných nástrojů územního plánování – územního plánu (včetně územního plánu s prvky regulačního plánu) a regulačního plánu – a jejich výhod a nevýhod v praxi. Článek se rovněž zaměřuje na nejčastěji používané prostorové regulativy, jak na jejich urbanistický obsah, tak i na jejich normativní stránku.<sup>1</sup>

Je velmi odpovědné kvalitně stanovit prostorové regulativy vystavěného prostředí, neboť jejich prostřednictvím vzniká specifický charakter území, podoba veřejných prostranství, zástavby a staveb. Kvalita vystavěného prostředí působí na člověka, na jeho psychickou i fyzickou pohodu a může rovněž ovlivňovat způsoby jeho chování. Realizace urbanistické koncepce, zahrnující např. umístění veřejných prostranství, dopravní infrastruktury, vymezení pozemků, hustotu zástavby, přetrvá po mnoho desetiletí. Z těchto důvodů je důležité věnovat pozornost prostorové regulaci vystavěného prostředí.

## 2. Základní pojmy a instituty

### 2.1 Prostorová regulace vystavěného prostředí

**Pojem vystavěné prostředí** je definován v § 12 písm. t) zákona č. 283/2021 Sb., stavební zákon, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „NSZ“) jako „*prostředí vytvořené nebo upravené člověkem zahrnující stavby a volná prostranství veřejná i neveřejná.*“

<sup>1</sup> Článek vychází z aktuálně platné a účinné právní úpravy. Výchozím pramenem je zákon č. 283/2021 Sb., stavební zákon, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „NSZ“), a vyhláška č. 157/2024 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a jednotném standardu, nahrazující vyhlášku č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a jednotném standardu (dále jen „vyhláška č. 500/2006 Sb.“) a vyhlášku č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území (dále jen „vyhláška č. 501/2006 Sb.“). Úprava nástrojů územního plánování a úprava prostorové regulace je v NSZ co do podstaty obdobná jako v zákoně č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „SZ“). Z tohoto důvodu je obdobně použitelná judikatura, další odborné analýzy, komentáře a ÚPD vydané dle SZ.

**Pojem prostorová regulace** není zákonem definován. Jedním způsobem, jak lze docílit prostorové regulace, je využití územního plánování (konkrétně územně plánovací dokumentace).<sup>2</sup> „V souvislosti s územním plánováním je regulací možné vysvětlovat jako usměrňování vývoje území, změn v jeho využití v souladu s cíli a úkoly územního plánování. Ve vztahu k území se regulací míní usměrňování jeho vývoje žádoucím směrem a stanovení mezí při jeho využívání.“<sup>3</sup> „Smyslem regulace není jednostranné omezování, předpokládá se vždy i následný pozitivní efekt – ekonomický přínos, uchování kulturních statků, přírodních zdrojů, zachování kvality životního prostředí atd.“<sup>4</sup> Stanovovat zásady prostorového uspořádání území jsou jedním z cílů územního plánování.<sup>5</sup> V důsledku ústavního práva obce na samosprávu<sup>6</sup> a projevu zásady subsidiarity,<sup>7</sup> může obec regulovat vystavené prostředí na svém území v návaznosti na Politiku územního rozvoje, na Územní rozvojový plán a na zásady územního rozvoje především prostřednictvím územně plánovací dokumentace – územního plánu a regulačního plánu.

**Prostorová regulace vystaveného prostředí** určuje pravidla pro fyzickou podobu zástavby na úrovni ÚP a staveb na úrovni RP. Tato pravidla lze označit jako „prostorové regulativy vystaveného prostředí“ (dále jen „prostorové regulativy“), prostřednictvím nichž lze dosáhnout kvality vystaveného prostředí.

## 2.2 Kvalitní prostředí

Pojem životní prostředí je dle § 2 zákona č. 17/1992 Sb., o životním prostředí (dále jen „ZoŽP“) vnímán jako přirozené prostředí, do něhož nebylo zasaženo člověkem. V extenzivním pojetí je životním prostředím vše, co obklopuje všechny organismy a člověka. Vedle původního – přirozeného prostředí, zahrnuje i člověkem tzv. uměle vytvořené nebo upravené prostředí, tj. rovněž vystavené prostředí. Životní prostředí je jednou z určujících složek kvality života společnosti. Charakter zástavby a staveb, jejich uspořádání, hustota, výška, veřejná prostranství – vše komplexně působí na vnímání člověka, na jeho psychickou i fyzickou pohodu.

Prostředkem k naplnění cíle vytvořit kvalitní vystavené prostředí jsou prostorové regulativy.<sup>8</sup> Mohou být stanoveny v územním plánu či regulačním plánu,

<sup>2</sup> Druhým způsobem je rozhodnutí stavebního úřadu o povolení záměru dle § 193 odst. 1 písm. b) NSZ.

<sup>3</sup> Oberstein, Ivo, Cach, Jan: *Názvoslovní urbanismu a územního plánování*. Praha: FA ČVUT, 2001. Materiál z výzkumného úkolu MSM 210000026 „Proměny urbanismu“. Citováno ve Slovníku UUR. [online]. [cit. 2024-08-09]. Dostupné z: <https://www.uur.cz/uzemni-planovani/slovník-uzemního-rozvoje/slovník-ur/?page=1&search=regulace>

<sup>4</sup> MAIER, Karel a kolektiv autorů: *Udržitelný rozvoj území*, Praha Grada Publishing, e-kniha, 2012, str. 62. 253 s. ISBN 978-80-247-7728-3

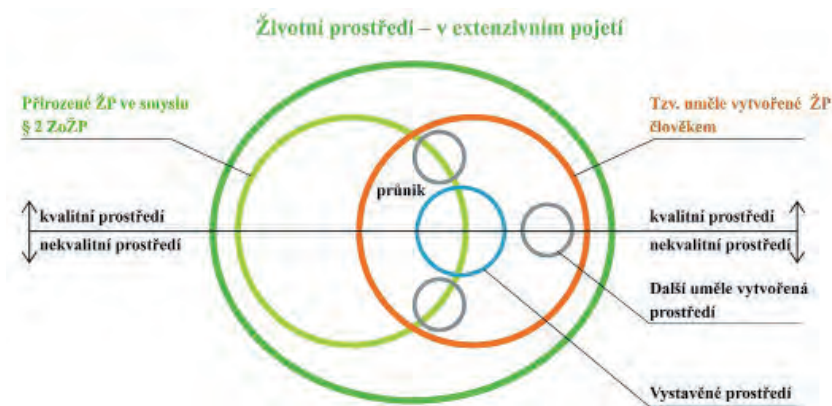
<sup>5</sup> § 38 odst. 1 NSZ.

<sup>6</sup> Čl. 99, čl. 100 Ústavy; § 1 a § 2 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení).

<sup>7</sup> Dle čl. 4 odst. 3 Evropské charty:

<sup>8</sup> O kvalitě vystaveného prostředí se NSZ zmiňuje v ustanoveních např. § 1 odst. 3, § 38 odst. 3, § 139

kteří jsou jakožto územně plánovací dokumentace zahrnuty v nástrojích územního plánování.<sup>9</sup> Společnost však může sledovat i jiné cíle než kvalitu vystavěného prostředí. Cílem tvorby vystavěného prostředí může být snaha uspokojit jiné potřeby společnosti, např. zajistit bydlení více lidí v atraktivních lokalitách či zajistit dostupné bydlení. Tento článek se zabývá ideální situací, jejímž cílem je dosažení kvalitního vystavěného prostředí.



Obr. Schéma pojetí pojmu životního prostředí a znázornění pojmu „vystavěné prostředí“<sup>10</sup>

### 2.3 Zákonný rámec nástrojů územního plánování na úrovni obce

„Územní plánování obsahuje různé nástroje, které v různých úrovních vytváří předpoklady pro výstavbu. Cílem je nastavit podmínky pro udržitelný rozvoj území.“<sup>11</sup> Na úrovni obcí je závazným nástrojem pro stanovení základních principů územního plánování a pro regulování podoby vystavěného prostředí územní plán (dále jen „ÚP“)<sup>12</sup> a regulační plán (dále jen „RP“). „Územní plán a regulační plán jsou velmi silné nástroje, které mají normativní charakter: vytvářejí závazná pravidla pro změny ve využívání území a pro umístování a povolování staveb. Jejich schvalování je plně v kompetenci obecních zastupitelů.“<sup>13</sup> ÚP a RP jsou součástí

odst. 1 věta 1, § 143 odst. 1 NSZ a § 15 vyhlášky č. 157/2024 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a jednotném standardu (dále jen „vyhláška č. 157/2024 Sb.“).

<sup>9</sup> § 61 NSZ.

<sup>10</sup> Vlastní schéma.

<sup>11</sup> Územní plánování v Praze a Česku. [online]. [cit. 2024-08-03]. Dostupné z: <https://iprpraha.cz/stranka/3363>

<sup>12</sup> Potažmo územní plán s prvky regulačního plánu (dále jen „ÚP s prvky RP“).

<sup>13</sup> MAIER, Karel a kolektiv autorů: Udržitelný rozvoj území, Praha Grada Publishing, e-kniha, 2012, str. 54. 253 s. ISBN 978-80-247-7728-3

územně plánovací dokumentace (dále jen „ÚPD“).<sup>14</sup> „Všechny typy ÚPD jsou koordinovány vzájemně mezi sebou a se státní politikou územního rozvoje tak, že „vyšší“ stupně jsou závazné pro stupně „nižší“ a pro rozhodování v území.“<sup>15</sup>

**Územní plán** je základním koncepčním dokumentem obce k usměrňování územního rozvoje a ochrany hodnot jejího území (§ 80 odst. 1 NSZ). NSS uvedl, že „územní plán vyjadřuje rovnováhu a kompromis mezi zájmy obce, stanovisky dotčených orgánů, vlastníků pozemků a staveb i sousedních obcí. Cílem je dosáhnout obecně prospěšného souladu veřejných a soukromých zájmů při harmonickém využití území.“<sup>16</sup> ÚP je fakultativní ÚPD. Je vydáván pro celé území obce a musí být v souladu s PÚR a nadřazenou ÚPD. ÚP je závazný pro RP a pro rozhodování v území. ÚP vymezuje plochy a stanoví obecné podmínky pro jejich využití a pro prostorové uspořádání.

**Regulační plán** „řeší v podrobnějším měřítku jen vybranou část území obce a v ní stanoví podrobné podmínky pro využití jednotlivých pozemků a pro umístění a uspořádání staveb na nich.“<sup>17</sup> RP je fakultativní ÚPD a musí být v souladu s PÚR a nadřazenou ÚPD. Vydání RP může být uloženo územním plánem pro vybrané plochy a koridory jako podmínka pro rozhodování.<sup>18</sup> RP v řešeném území „stanoví podrobné podmínky pro vymezení a využití pozemků,<sup>19</sup> pro umístění a prostorové uspořádání staveb, včetně jejich napojení na veřejnou dopravní a technickou infrastrukturu, a urbanistických a architektonických podmínek.“<sup>20</sup>

**Územní plán s prvky regulačního plánu** (dále jen „ÚP s prvky RP“) je závazná ÚPD. Jako nástroj územního plánování, poprvé umožněný novelou stavebního zákona<sup>21</sup> provedenou zákonem č. 225/2017 Sb. s účinností od 1.1.2018, je zákonnou kombinací územního plánu a regulačního plánu. ÚP s prvky RP „je územní plán, jehož vybrané části jsou řešeny v podrobnosti regulačního plánu. Odpadá tak nutnost pro vybrané území zpracovat samostatný regulační plán, protože podrob-

<sup>14</sup> ÚPD úpravy v sobě zahrnuje čtyři typy dokumentací rozlišených podle velikosti řešeného území. ÚPD na úrovni státu představuje Územní rozvojový plán (dále jen „ÚRP“), na úrovni krajů zásady územního rozvoje (dále jen ZÚR) a na úrovni obcí územní plán (dále jen „ÚP“) a regulační plán (dále jen „RP“). Čím blíže místní úrovni, tím ÚPD umožňuje podrobnější regulaci území.

<sup>15</sup> DARMOHORSKÝ, Milan a kolektiv. Právo životního prostředí. 3. vydání 2010. Praha: C. H. Beck, 2010. 678 s., str. 209. ISBN 978-80-7400-338-7

<sup>16</sup> Rozsudek NSS ze dne 31.8.2011, č.j. 1 Ao 4/2011-42.

<sup>17</sup> Ministerstvo pro místní rozvoj. Regulační plán vydávaný obcí – otázky a odpovědi. Str. 2. In: MMR ©2024 [online]. [cit. 2024-04-29]. Dostupné z: <https://mmr.gov.cz/cs/ministerstvo/stavebni-pravo/stanoviska-a-metodiky/stanoviska-odboru-uzemniho-planovani-mmr/2-uzemne-planovaci-dokumentace-a-jejich-zmeny/regulacni-plan-vydavany-obci-%E2%80%93otazky-a-odpovedi>

<sup>18</sup> § 81 odst. 4 NSZ.

<sup>19</sup> § 85 odst. 1 písm. a) NSZ.

<sup>20</sup> § 85 odst. 1 písm. b) NSZ.

<sup>21</sup> Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)

nější řešení je již obsaženo v územním plánu.<sup>22</sup> Dle § 82 odst. 3 NSZ může „ÚP pro celé území obce nebo pro jeho část obsahovat prvky regulačního plánu, stanoví-li tak zastupitelstvo obce v zadání územního plánu nebo v zadání změny územního plánu.“ Jedná se tedy o územní plán, byť specifický.<sup>23</sup>

**Územní studie** (dále „ÚS“) je do článku zahrnuta z důvodu jejího používání a nadužívání. „ÚS navrhuje, prověřuje a posuzuje možná řešení vybraných problémů v území, které by mohly významně ovlivňovat nebo podmiňovat jeho využití a uspořádání.“<sup>24</sup> „Obsahem územní studie tedy může být řešení jakýchkoliv problémů využití a uspořádání území.“<sup>25</sup>

### 3. Prostorové regulativy vystavěného prostředí používané v ÚP a RP

Kvality vystavěného prostředí na území obce lze dosáhnout nejen prostřednictvím obecných požadavků na vymezení území,<sup>26</sup> obecných požadavků na vymezení pozemků<sup>27</sup> a požadavků na umístování staveb,<sup>28</sup> ale rovněž prostřednictvím prostorových regulativů vystavěného prostředí (dále jen „prostorové regulativy“). Tato kapitola se věnuje hmotněprávní úpravě běžných prostorových regulativů a jejich aplikační praxi.<sup>29</sup> Prostorová regulace vystavěného prostředí určuje pravidla pro fyzickou podobu zástavby na úrovni ÚP a staveb na úrovni RP.

V NSZ jsou definovány následující prostorové regulativy a pojmy uliční čára, stavební čára, charakter území, zastavěná plocha stavbou, zastavěná plocha pozemku. Avšak kompletní výčet a definice prostorových regulativů nejsou součástí právních předpisů.

#### 3.1 Běžné prostorové regulativy

Přehled běžně používaných prostorových regulativů v ÚP, ÚP s prvky RP a RP, jejich výklad a určení, zda spíše patří do úrovně ÚP či RP, vychází z judikatury, rešerší dostupných územně plánovacích dokumentací, z výzkumného

<sup>22</sup> Ministerstvo pro místní rozvoj. Regulační plán vydávaný obcí – otázka a odpovědi. Str. 2. In: MMR ©2024 [online]. [cit. 2024-04-29]. Dostupné z: <https://mmr.gov.cz/cs/ministerstvo/stavebni-pravo/stanoviska-a-metodiky/stanoviska-odboru-uzemniho-planovani-mmr/2-uzemne-planovaci-dokumentace-a-jejich-zmeny/regulacni-plan-vydavany-obci-%E2%80%93-otazky-a-odpovedi>

<sup>23</sup> ÚP s prvky RP představuje výjimku pro § 72 odst. 1 NSZ.

<sup>24</sup> § 67 odst. 1 NSZ.

<sup>25</sup> FIALOVÁ, Eva. Komentář k § 30 SZ. In: MACHAČKOVÁ, Jana, FIALOVÁ, Eva, KÝVALOVÁ, Miroslava, VÍCHOVÁ, Jitka, HOLEDOVÁ, Lenka, SMÍŠEK, Jaroslav. Praktický komentář ke stavebnímu zákonu. Stavební zákon. 3. vydání. Str. 126–131. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2018. [online]. [cit. 2024-08-20]. Dostupné z: <https://app-beck-online-cz.ezproxy.is.cuni.cz/bo/document-iew.seam?documentId=nnptembrhrbpwk232ge4dq1tmjptembqgzptcobt15ygmnb>

<sup>26</sup> § 139 odst. 1 věty 1 NSZ.

<sup>27</sup> § 143 odst. 1 NSZ. § 7- § 10 vyhlášky č. 146/2024 Sb., o požadavcích na výstavbu.

<sup>28</sup> § 11–§ 15 vyhlášky č. 146/2024 Sb., o požadavcích na výstavbu.

<sup>29</sup> Bude uveden rovněž příklad atypického regulativu tzv. regublin.

projektu týmu Nadace pro rozvoj architektury a stavitelství spolu s Asociací pro urbanismus a územní plánování (dále jen „Výzkumný projekt“)<sup>30</sup>, z Pražských stavebních předpisů<sup>31</sup>, analýz a dalších pramenů. V aplikační praxi se běžně používá řada prostorových regulativů. Záleží na projektantovi, které prostorové regulativy a jejich kombinace použije. Tím vzniká vztahová (dalo by se říct matematická) provázanost, která v souhrnu stanoví navrhovaný charakter zástavby a staveb.

Prostorové regulativy musí odpovídat podrobnosti ÚPD. Toto konkrétní přiřazení k dané úrovni ÚPD však není stanoveno zákonem. § 72 odst. 1 NSZ stanovuje pouze obecné pravidlo zakazující nadřazené ÚPD používat podrobnosti (tedy i prostorové regulativy), které „*náleží svým obsahem navazující územně plánovací dokumentaci nebo rozhodnutí.*“<sup>32</sup> Aplikační praxe se řídí především judikaturou. Např. dle rozsudku NSS ze dne 4. 8. 2017, č.j. 4 As 92/2017-37, vyplývá, které prostorové regulativy smí být použity na úrovni ÚP. „*Regulativ územního plánu požadující v určité ploše přizpůsobení navrhovaných staveb svým objemem, hmotovým řešením, tvarem a podlažností, převládajícím typem zastřešení převládajícímu charakteru stávající okolní zástavby představuje stanovení podmínky prostorového uspořádání, konkrétně úpravu charakteru a struktury zástavby [§ 43 odst. 1 stavebního zákona z roku 2006 ve spojení s čl. I odst. 1 písm. f) přílohy č. 7 k vyhlášce č. 500/2006 Sb. ve znění vyhlášky č. 458/2012 Sb.], a není podrobností náležející svým obsahem regulačnímu plánu nebo územním rozhodnutím dle § 43 odst. 3 věty druhé stavebního zákona z roku 2006 ve znění zákona č. 350/2012 Sb.*“

### 3.1.1 Pojem koeficient (index) jako prostorový regulativ

Pojem koeficient představuje číselnou hodnotu mezi 0 a 1. Je to poměr např. plochy zeleně nebo zastavěné plochy vůči vztažné ploše či pozemku. Návrh zástavby či staveb musí splnit požadovaný koeficient. Koeficient je stanoven jako maximální a/ nebo minimální.

<sup>30</sup> Řešitel: NADACE PRO ROZVOJ ARCHITEKTURY A STAVITELSTVÍ, ASOCIACE PRO URBANISMUS A ÚZEMNÍ PLÁNOVÁNÍ. Veřejná zakázka BETA 2: Standardizace prostorové regulace v územně plánovací dokumentaci pro potřeby digitalizace územního plánování a stavebního řízení. Návrh metodiky jednotného standardu prostorové regulace vybraných částí územního a regulačního plánu. Slovník územního rozvoje. Návrh části prováděcí vyhlášky jednotného standardu územně plánovací dokumentace [k provedení § 20a odst. 4 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů]. ID veřejné zakázky: TITSMMR101. Zadavatel: Technologická agentura ČR. Koncový uživatel: Odbor územního plánování Ministerstvo pro místní rozvoj ČR. Doba řešení 1. 9. 2022 – 29. 2. 2024. (Dále „Výzkumný projekt“). Poskytnuto pracovníky OÚP MMR. [cit. 2024-07-05].

<sup>31</sup> Nařízení č. 10/2016 Sb. hl. m. Prahy, kterým se stanovují obecné požadavky na využívání území a technické požadavky stavby v hlavním městě Praze (pražské stavební předpisy), s aktualizovaným odůvodněním r. 2022, ve znění nařízení č. 14/2018 Sb. HMP, č. 8/2022 Sb. HMP, č. 15/2022 Sb. HMP, s aktualizovaným odůvodněním. IPR Praha. Dostupné za: <https://iprpraha.cz/assets/files/files/3b4cc66723bf6dcb3786c5bbdb8ebec9.pdf>

<sup>32</sup> Výjimku z tohoto ustanovení představuje ÚP s prvky RP.



Velmi důležité je stanovení významu vztažné plochy a vztažného pozemku (či tzv. bloku<sup>33</sup>). V územních plánech se stanovují prostorové regulativy zástavby vztažené k ploše (neboť ÚP neobsahuje parcelaci pozemků). V regulačních plánech se stanovují prostorové regulativy jednotlivých staveb vztažené k pozemku nebo k tzv. bloku.<sup>34</sup> Problém může nastat v ÚP v případě prostorových regulativů, které určují kapacitu určité plochy, jako např. koeficient zastavěné plochy, koeficient podlažních ploch, koeficient zeleně. Jsou vztažené k určité ploše, která v sobě zahrnuje nekonkretizované pozemky. Tyto pozemky většinou patří více vlastníkům. Mohlo by se stát, že vlastník či stavebník bude jako první žádat o povolení záměru<sup>35</sup> pro svůj konkrétní pozemek, a přitom vyčerpá všechny výhody dané prostorovými regulativy. Poté by na vlastníky či stavebníky jiných pozemků ve stejné ploše nezbyly již žádné výhody dané koeficientem. K této problematice prostorových regulativů vztažených k ploše, která zahrnuje pozemky více vlastníků, se vyjádřil (za účinnosti SZ) NSS v rozsudku ze dne 18. 2. 2021, č.j. 9 As 164/2020-32. *„Pokud územní plán stanovil společné regulativy pro plochu zahrnující pozemky více vlastníků a umístění stavby na jedné části takové plochy má vliv na možnost využití jiné její části, může vlastník takového pozemku namítat v územním řízení dotčení svého vlastnického práva umístěním stavby na takto souvisejícím pozemku ve smyslu § 89 odst. 4 zákona č. 183/2006 Sb., stavebního zákona.“*<sup>36</sup> Pro dosažení rovnosti všech vlastníků Výzkumný projekt navrhuje, že *„při povolování staveb tedy musí stavební úřad příslušný koeficient aplikovat v každé části vymezené plochy tak, aby připravovaný záměr splňoval požadované hodnoty koeficientu bez ohledu na využití okolních navazujících ploch. To znamená, že v každé části vymezené plochy bude požadován stejný stanovený koeficient, i když v některé části plochy nebude využit.“*<sup>37</sup>

Je potřeba mít na paměti, že koeficienty jsou prostředkem k dosažení prostorové regulace vystavěného prostředí a požadovaného charakteru zástavby či sta-

<sup>33</sup> Blokem se dle § 2 písm. b) Pražských stavebních předpisů rozumí „ucelená část území, tvořená souborem pozemků, jedním pozemkem nebo jeho částí, zpravidla ohraničená uličními prostranstvím a vymezená uliční čarou.“

Nařízení č. 10/2016 Sb. hl. m. Prahy, kterým se stanovují obecné požadavky na využívání území a technické požadavky stavby v hlavním městě Praze (pražské stavební předpisy), s aktualizovaným odůvodněním r. 2022, ve znění nařízení č. 14/2018 Sb. HMP, č. 8/2022 Sb. HMP, č. 15/2022 Sb. HMP, s aktualizovaným odůvodněním. Str. 86–90. IPR Praha. Dostupné z: <https://iprpraha.cz/assets/files/files/3b4cc66723bf6dcb3786c5bbdb8ebec9.pdf>

<sup>34</sup> Je to možné vzhledem k podrobnosti a měřítku regulačních plánů.

<sup>35</sup> Dle části šesté (stavební řád) NSZ, povolení záměru dle § 171 NSZ

<sup>36</sup> Dle NSZ již neprobíhá územní řízení. Tedy judikát by měl být použit obdobně v rámci povolování záměru dle části šesté NSZ.

<sup>37</sup> Výzkumný projekt: Standardizace prostorové regulace v územně plánovací dokumentaci pro potřeby digitalizace územního plánování a stavebního řízení. Návrh metodiky jednotného standardu prostorové regulace vybraných částí územního a regulačního plánu. Str. 14. Poskytnuto pracovníky OÚP MMR. [cit. 2024-07-05]

veb. „*Nad hodnotou koeficientů by měly převažovat zásady kontextuálního pojetí zástavby.*“<sup>38</sup>

### 3.1.2 Prostorové regulativy na úrovni územního plánu

„*Protože územní plán vymezuje plochy a stanovuje regulativy pro zástavbu, nikoli pro jednotlivé stavby, je jeho aplikace také vztahena k vymezené ploše, pro kterou je určen.*“<sup>39</sup> Výzkumný projekt došel po analýze dvaceti ÚP k závěru, že často používané prostorové regulativy jsou „*stanovení intenzity zástavby v různých formách, stanovení výšky zástavby, stanovení charakteru a struktury zástavby. ... Obecně je nutno konstatovat, že obdobné prvky prostorové regulace se ve všech typech dokumentace výrazně liší ve svém grafickém zpracování i ve výkladu stanovených definic.*“<sup>40</sup>

Vůdčí úlohu architekt Koubek přisuzuje **charakteru a struktuře zástavby**, k jejichž popisu pomohou podpurné prostorové regulativy regulující hladinu zástavby a intenzitu/ míru využití území (kapacitu území).<sup>41</sup> Hladina zástavby může být stanovena pomocí různých prostorových regulativů, např. stanovením podlažnosti, koeficientem podlažních ploch, stanovením výškových hladin. Intenzitu/ míru využití území (kapacitu území) regulují jak prostorové regulativy stanovující hladinu zástavby, tak i další prostorové regulativy, např. koeficient zastavěné plochy, koeficient zastavěnosti pozemku, koeficient zeleně, koeficient hrubé podlažní plochy.

Charakter území je definován v 41 NSZ: „*Charakter území se určuje zejména podle funkčního využití, struktury a typu zástavby, uspořádání veřejných prostranství, dalších prvků prostorového uspořádání a urbanistických, architektonických, estetických, kulturních a přírodních hodnot území, včetně jejich vzájemných vztahů a vazeb, a to především vymezením v územně plánovací dokumentaci.*“<sup>42</sup> „*Struktura zástavby vyjadřuje plošné a prostorové parametry zástavby, které jsou dány zejména*

<sup>38</sup> KOUBEK, Pavel. Prostorová regulace v úrovni územního plánu. Sborník z konference Asociace pro urbanismus a územní plánování ČR, Nové město na Moravě 25.–26. 4. 2024. Str. 46. Mimořádná příloha časopisu Urbanismus a územní rozvoj č. 3/2024. Vydavatelství Ústav územního rozvoje, 2024, 2024(3), ISBN: 978-80-7663-060-4

<sup>39</sup> Výzkumný projekt: Standardizace prostorové regulace v územně plánovací dokumentaci pro potřeby digitalizace územního plánování a stavebního řízení. Slovník územního rozvoje. Str. 12. Poskytnuto pracovníky OÚP MMR. [cit. 2024-07-05]

<sup>40</sup> Výzkumný projekt: Informace z analýzy prostorové regulace. R. 2023. Str. 10. [online]. [cit. 2024-08-09]. Poskytnuto Asociací pro urbanismus a územní plánování. Taktéž dostupné z: [https://www.uur.cz/media/cfqp3qb/03\\_durd%C3%ADk\\_tacr\\_prezentace\\_konference\\_mmr\\_-zl%C3%ADn.pdf](https://www.uur.cz/media/cfqp3qb/03_durd%C3%ADk_tacr_prezentace_konference_mmr_-zl%C3%ADn.pdf)

<sup>41</sup> KOUBEK, Pavel. Prostorová regulace v úrovni územního plánu. Sborník z konference Asociace pro urbanismus a územní plánování ČR, Nové město na Moravě 25.–26. 4. 2024. Str. 46. Mimořádná příloha časopisu Urbanismus a územní rozvoj č. 3/2024. Vydavatelství Ústav územního rozvoje, 2024, 2024(3), ISBN: 978-80-7663-060-4

<sup>42</sup> Definice mohla být stanovena vhodněji. Z definice plyne, že charakter území je vymezen (především) v ÚPD. Charakter území však bývá vymezen rovněž v územně analytických podkladech, ve kterých se popisuje současný charakter území.



na jejím půdorysném uspořádání, umístění na pozemcích vzhledem k přilehlým veřejným prostranstvím, hustotou, celkovým hmotovým řešením a měřítkem. Struktura zástavby je jedním z nejdůležitějších regulativů vstupujících do návrhu urbanistické koncepce. Při zpracování územního plánu je potřeba s ohledem na charakter obce, resp. jejích jednotlivých částí, stanovit typy struktur zástavby a následně vymezit jejich hranice.<sup>43</sup>

**Koeficient zastavěné plochy** (dále jen „KZP“) není definován zákonem. Dle Výzkumného projektu definice zní: „Koeficient zastavěné plochy je poměr součtu všech zastavěných ploch pozemků v rámci vymezené plochy k její celkové výměře. Hodnota koeficientu je maximální.“<sup>44</sup> KZP je základním prostorovým regulativem běžně používaným ke stanovení hustoty zástavby, tedy ke stanovení míry využití (kapacity) území. Často bývá v ÚP stanoven v kombinaci s koeficientem zeleně, určením podlažnosti nebo výškové hladiny.



Obr. Srovnání hustoty zástavby. Vlevo část obce Chýně, velmi hustá zástavba, koeficient zastavěné plochy KZP= cca 0,7 (tzn. cca 70%). Vpravo mapa ve stejném měřítku, část obce Černošice. Hustota zástavby je řádově nižší.

KZP= cca 0,25 (tzn. cca 25%).<sup>45</sup>

K pochopení definice KZP je nezbytné uvést následující pojmy stanovené zákonem: **Stavbou** se podle § 5 odst. 1 NSZ v tomto zákoně rozumí „stavební dílo, které vzniká stavební nebo montážní činností ze stavebních výrobků, materiálů nebo

<sup>43</sup> Výzkumný projekt: „Standardizace prostorové regulace v územně plánovací dokumentaci pro potřeby digitalizace územního plánování a stavebního řízení. Návrh metodiky jednotného standardu prostorové regulace vybraných částí územního a regulačního plánu. Str. 19. Poskytnuto pracovníky OÚP MMR. [cit. 2024-07-05]

<sup>44</sup> Výzkumný projekt: „Standardizace prostorové regulace v územně plánovací dokumentaci pro potřeby digitalizace územního plánování a stavebního řízení. Slovník územního rozvoje. Str. 12. Poskytnuto pracovníky OÚP MMR. [cit. 2024-07-05]

<sup>45</sup> Zdroj ortofotomapy: [www.mapy.cz](http://www.mapy.cz)

konstrukcí za účelem užívání na určitém místě. Za stavbu se považuje také výrobek plnění funkci stavby.“

**Zastavěnou plochou pozemku** se podle § 13 písm. p) NSZ rozumí „*součet všech zastavěných ploch jednotlivých staveb.*“ Problémem je, že v praxi bývá potřeba rozlišit, jaký druh daná „stavba“ představuje, např. stavba hlavní, vedlejší,<sup>46</sup> nebo soubor staveb.<sup>47</sup> Sice „zastavěná plocha pozemku“ zákonem definována je, avšak samotný koeficient zastavěné plochy KZP nikoliv. Tzn. že je možné, aby byl KZP definován v konkrétním ÚP podle potřeby (např. aby se vztahoval pouze na stavby hlavní).

**Zastavěnou plochou stavby** se podle § 13 písm. o) NSZ rozumí „*plocha ohraničená pravoúhlými průřezovými vnějšími lícemi obvodových konstrukcí všech nadzemních i podzemních podlaží do vodorovné roviny; plochy lodžii a arkýřů se započítávají; u objektů poloodkrytých (bez některých obvodových stěn) je zastavěná plocha vymezena obalovými čarami vedenými vnějšími lícemi 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.*“

V aplikační praxi činí výklad zastavěné plochy pozemku obtíže ohledně faktu, co vše lze zahrnout pod pojem stavba. Např. které zpevněné plochy pozemku jsou stavbou (a tudíž se započítávají do zastavěné plochy pozemku) a které ne.<sup>48</sup> Následující judikát se zabýval otázkou, zda lze plochu terasy započíst do zastavěné plochy, na niž je potom navázána otázka překročení koeficientu zastavěnosti stanoveného v územním plánu obce. Dle rozsudku NSS ze dne 1. 4. 2022, č. j. 6 As 288/2021-41, je třeba „*pro účely výpočtu koeficientu zastavěnosti pozemku či podobného regulativu stanoveného v nástrojích územního plánování chápat zastavěnou plochu jako plochu pod půdorysem jakékoli stavby ve smyslu zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, bez ohledu na to, jestli má podlaží.*“

Některé územní plány stanovují minimální koeficient nezastavitelné plochy a minimální koeficient zeleně s cílem předejít výkladovým problémům koeficientu zastavěné plochy.

**Koeficient (index) podlažních ploch** (dále jen „KPP“) a **hrubá podlažní plocha** (dále jen „HPP“) nejsou definovány zákonem. Definice dle Výzkumného projektu zní: „*Koeficient podlažní plochy je poměr součtu všech hrubých podlažních*

<sup>46</sup> § 5 odst. 4 NSZ

<sup>47</sup> § 5 odst. 3 NSZ

<sup>48</sup> Zpevněné plochy jsou nezastřešené terasy, nezastřešená parkovací místa, zpevněné chodníky. Stanovení, zda je zpevněná plocha stavbou záleží také na použití materiálu. Např. je stavbou upravená plocha vysypaná šterčkem určená pro parkování stavbou?

*ploch ve vymezené ploše k její celkové výměře.<sup>49</sup> Hodnota koeficientu je maximální. Hrubá podlažní plocha je součet ploch ve všech podlažích<sup>50</sup>, vymezených vnějším lícem obvodových konstrukcí budovy, v podlažích se šikmými stěnami nebo šikmým stropem je vymezena vnějším lícem konstrukcí v úrovni 1,2 m nad úrovní podlahy; u poloodkrytých prostorů se místo chybějících obvodových konstrukcí hrubá podlažní plocha vymezí pravoúhlým průmětem obvodu vodorovné nosné konstrukce. V podzemních podlažích se nezapočítávají plochy garáží, sklepů, technických a pomocných prostor a objektů technické infrastruktury. Koeficient podlažní plochy může být nahrazen Koeficientem zastavěné plochy.<sup>451</sup> NSS právně kvalifikoval, že „index podlažní plochy je obecným regulativem prostorového uspořádání území, tj. limitem jeho využití, jehož vymezení je závazné.“<sup>452</sup>*

Pomocí KPP může být v ÚP stanovena míra využití území neboli kapacita území. Nicméně je potřeba upozornit, že KPP nestanovuje, kolik bytových jednotek (v případě bytových domů) lze v rámci podlažních ploch umístit. Počet bytových jednotek je pro užívání území zcela zásadní, tj. má vliv na veřejnou infrastrukturu obce.

**Výšková hladina zástavby** je důležitý prostorový regulativ, pomocí něhož lze dosáhnout požadovaného charakteru území a požadované míry využití (kapacity) území. Bývá často kombinován s KZP a koeficientem zeleně. Alternativou k výškové hladině zástavby je použití KPP a podlažnost zástavby. Ve slovníku Ústavu územního rozvoje (dále jen „ÚÚR“) doporučená definice výškové hladiny zástavby zní: „*Výšková regulace zástavby je návrh prostorového uspořádání zástavby s cílem usměrnit výškovou hladinu staveb sídla s ohledem na charakter zástavby.*“ Lze stanovit nejen maximální, ale i minimální výšku zástavby. V rámci stanovení výškové hladiny zástavby v ÚP je třeba zohlednit případné žádoucí výškové dominanty, např. výšková dominanta nároží, stavby občanského vybavení.

Dle rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 8. 2. 2013, čj. 63 A 6/2012-227, je stanovení výškové regulace formou určení nepřekročitelné výškové hladiny v dané ploše přípustné již na úrovni územního plánu. „*Právní úprava vychází ze skutečnosti, že jedním z řady elementů, jimiž mohou obce účinně naplnit cíle územního plánování, je i výšková regulace zástavby. Výslovně pak tuto regulaci umožňuje*

<sup>49</sup> Vymezená plocha může zahrnovat více stavebních pozemků. Je tedy třeba předejít tomu, aby KPP nevyčerpal jen některý pozemek z plochy a na ostatní pozemky dané plochy by již žádná podlahová plocha nezbyla.

<sup>50</sup> Jsou zahrnuta nadzemní i podzemní podlaží.

<sup>51</sup> Výzkumný projekt: Standardizace prostorové regulace v územně plánovací dokumentaci pro potřeby digitalizace územního plánování a stavebního řízení. Slovník územního rozvoje. Str. 13. Poskytnuto pracovníky OÚP MMR. [cit. 2024-07-05]

<sup>52</sup> Usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 17. září 2013, č. j. 1 Aos 2/2013–116. Obdobně rozsudek NSS ze dne 25. 1. 2018, č. j. 1 As 285/2017-69, bod 41 a rozsudek NSS ze dne 2.9.2015, č. j. 9A 139/2015.

*u obou typů územně plánovací dokumentace, k jejímuž vydání jsou obce oprávněny, tedy jak v územním plánu, tak v regulačním plánu, a to ve vyhlášce o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a způsobu evidence územně plánovací činnosti (ve znění účinném do 31. 12. 2012).“*

Z důvodu možného ověření výšky zástavby správními orgány je nutné stanovit vztažné body měření. Zda se výška počítá od nejvyššího bodu rostlého terénu, zda je určena nadmořskou výškou, anebo zda je vztažena k určité dominantě v území. Jednotlivé možnosti mají svá úskalí.<sup>53</sup>

**Koeficient zeleně** (dále jen „KZ“) není definován zákonem. Jedna z definic KZ zní: „*Koeficient zeleně je poměr součtu všech ploch, které budou plnit funkce zeleně na rostlém nebo upraveném terénu spojeném s podložím, ve vymezené ploše, k její celkové výměře. Hodnota koeficientu je minimální.*“<sup>54</sup> KZ bývá v ÚP často stanoven v kombinaci s KZP, určením podlažnosti nebo výškové hladiny. KZ nestanovuje přímo prostorovou podobu staveb. Prostřednictvím KZ lze však regulovat míru využití území, ovlivňuje charakter zástavby a vylepšuje kvalitu prostředí obklopující stavby. Cílem stanovení KZ je zajištění určité části plochy, která zůstane nezastavěná a nebezpečná a zajistí určité procento zeleně. Jednotlivé druhy zeleně mají různý vliv na intenzitu jejich příznivých účinků.<sup>55</sup> Některé územní plány rozlišují druhy zeleně a podle jejího přínosu přiřazují určitou hodnotu započítatelnou do KZ.<sup>56</sup>

Pojem „**míra využití území**“ (dále jen „MVÚ“) není zákonem definovaný, avšak NSZ pojem používá. „*Míra využití území významně ovlivňuje, jak velká stavba a s jakou podlažní plochou může být v daném území umístěna.*“<sup>57</sup> MVÚ

<sup>53</sup> Podrobnější zpracování měření výškové hladiny nabízí § 27 PSP. Nařízení č. 10/2016 Sb. hl. m. Prahy, kterým se stanovují obecné požadavky na využívání území a technické požadavky stavby v hlavním městě Praze (pražské stavební předpisy), s aktualizovaným odůvodněním r. 2022, ve znění nařízení č. 14/2018 Sb. HMP, č. 8/2022 Sb. HMP, č. 15/2022 Sb. HMP, s aktualizovaným odůvodněním. Str. 86-90. IPR Praha. Dostupné z: <https://iprpraha.cz/assets/files/files/3b4cc66723bf6dcb-3786c5bbdb8ebec9.pdf>

<sup>54</sup> V této definici je kladen důraz na zeleň na terénu spojeném s podložím, a to z důvodu možnosti vsaku dešťové vody a vegetace není omezena mocností vrstvy zeminy na konstrukcích. Výzkumný projekt: Standardizace prostorové regulace v územně plánovací dokumentaci pro potřeby digitalizace územního plánování a stavebního řízení. Slovník územního rozvoje. Str. 14-15. Poskytnuto pracovníky OÚP MMR. [cit. 2024-07-05]

<sup>55</sup> Rozdílný vliv na příznivé účinky mají např. stromy, travnaté plochy, zelené fasády, zelené střechy, okrasné zahrady.

<sup>56</sup> Advokátní kancelář Frank Bold Advokáti, s.r.o. se v rámci projektu „Návrh postupu pro Statutární město Brno – zkvalitnění regulativu zeleně a jeho odůvodnění v návrhu nového ÚPmB“, vypracovala doporučení pro zkvalitnění regulativů zeleně zapojením veřejnosti (včetně odborné veřejnosti) do tvorby návrhu územního plánu města Brna. Doporučují k přečtení. Dostupné z: <https://www.epravo.cz/top/clanky/doporučení-pro-zkvalitnění-regulativu-zelene-zapojením-veřejnosti-do-tvorby-navrhu-územního-plánu-na-příkladu-územního-plánu-statutárního-města-brna-113427.html?mail>

<sup>57</sup> Rozsudek NSS ze dne 2.9.2015, č.j. 9A 139/2015

Lze stanovit pomocí kombinace některých prostorových regulativů s cílem určit maximální či minimální míru využití (kapacitu) území.<sup>58</sup> Stanovuje se podle stávajícího charakteru území či požadovaného charakteru území, a to především v transformačních a rozvojových územích. Některé územní plány uvádí pojem v rámci textové části ÚP explicitně, tj. MVÚ je stanoven výčtem kombinace určitých prostorových regulativů. Některé územní plány se pojmem MVÚ nezabývají. MVÚ implicitně vyplývá z kombinace použitých prostorových regulativů ÚP.

Dalšími prostorovými regulativy na úrovni ÚP jsou např. podlažnost, rozměry výměr stavebních pozemků, střešní krajina.<sup>59</sup>

### 3.1.3 Prostorové regulativy na úrovni regulačního plánu<sup>60</sup>

Prostorové regulativy na úrovni RP mají za cíl regulovat stavby.<sup>61</sup> *„Obci i projektantovi regulačního plánu je ponechána možnost použít takové prvky regulace, které jsou pro vybranou část řešeného území a cíl, kterého má být pořizovaným regulačním plánem dosaženo, vhodné a účelné.“*<sup>62</sup>

Ve Výzkumném projektu byly zanalyzovány prostorové regulativy použité v deseti RP a dvou ÚP s prvky RP. *„Výsledkem bylo, že často používané prostorové regulativy jsou základní regulační čáry, prvky regulace vlastního objemu stavby formou stanovení výšky objektu, střešních rovin, ale i podrobnějších prvků, například vikýřů a podobně. Málo používané prostorové regulativy jsou regulativy veřejného prostranství, oplocení a vjezdy na pozemky. ... Obecně je nutno konstatovat, že obdobné prvky prostorové regulace se ve všech typech dokumentace výrazně liší ve svém grafickém zpracování i ve výkladu stanovených definic.“*<sup>63</sup>

Prostorové regulativy **uliční čára a stavební čára** jsou nově definovány v § 12 NSZ. Lze je používat jen na úrovni RP. Uliční čarou se dle § 12 písm. m) NSZ

<sup>58</sup> Např. kombinace: koeficient zastavěných ploch, koeficient zeleně, koeficient podlažních ploch, výšková hladina zástavby, podlažnost.

<sup>59</sup> Podrobněji popsáno v diplomové práci autorky. Dostupné z: <https://dspace.cuni.cz/handle/20.500.11956/195201>

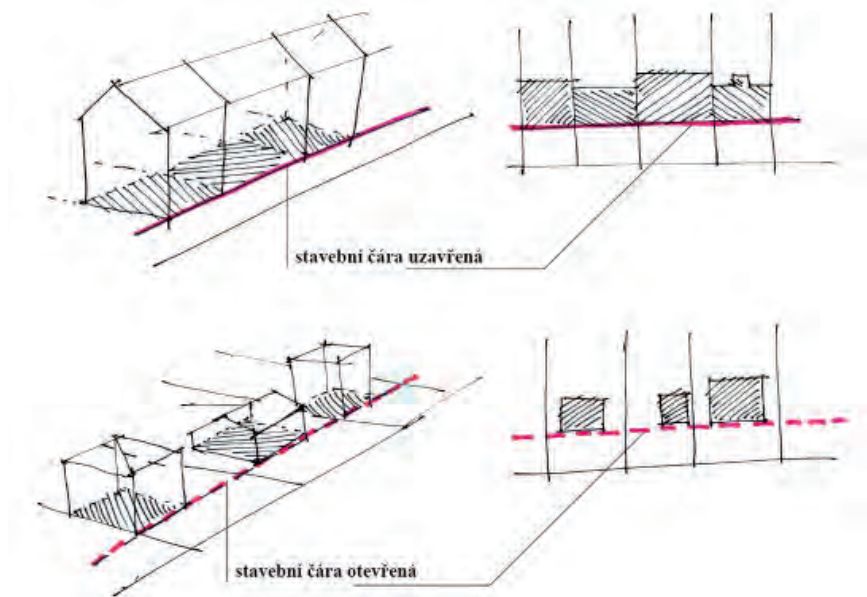
<sup>60</sup> Platí i pro ÚP s prvky RP.

<sup>61</sup> V § 85 odst. 2 NSZ je uveden nepovinný výčet prostorových regulativů na úrovni RP, např. uliční a stavební čáry, půdorysná velikost stavby, výška, objem a tvar stavby, základní údaje o kapacitě stavby. V NSZ nalezneme definici prostorových regulativů použitelných v RP – uliční čára, stavební čára, zastavěná plocha pozemku a zastavěná plocha stavby.

<sup>62</sup> Ministerstvo pro místní rozvoj. Regulační plán vydávaný obcí – otázky a odpovědi. In: MMR ©2024 [online]. [cit. 2024-04-29]. Dostupné z: <https://mmr.gov.cz/cs/ministerstvo/stavebni-pravo/stanoviska-a-metodiky/stanoviska-odboru-uzemniho-planovani-mmr/2-uzemne-planovaci-dokumentace-a-jejich-zmeny/regulacni-plan-vydavany-obci-%E2%80%93-otazky-a-odpovedi>

<sup>63</sup> Výzkumný projekt: Informace z analýzy prostorové regulace. R. 2023. Str. 10. [online]. [cit. 2024-08-09]. Poskytnuto Asociací pro urbanismus a územní plánování. Taktéž dostupné z: [https://www.ur.cz/media/cfqpc3qb/03\\_durd%C3%ADk\\_tacr\\_prezentace\\_konference\\_mmr\\_-zl%C3%ADn.pdf](https://www.ur.cz/media/cfqpc3qb/03_durd%C3%ADk_tacr_prezentace_konference_mmr_-zl%C3%ADn.pdf)

rozumí „hranice mezi pozemky a veřejným prostranstvím.“<sup>64</sup> Stavební čarou se dle § 12 písm. n) NSZ rozumí „rozhraní mezi stavbou a nezastavěnou částí pozemku, která určuje polohu hrany stavby ve výši rostlého nebo upraveného terénu; stavební čára může být 1. uzavřená, která stanoví rozhraní souvisle zastavěné, v celé délce stavby, nebo 2. otevřená, která stanoví rozhraní přerušované stavebními mezerami.“



Obr. Skici stavební čáry uzavřené a otevřené.<sup>65</sup>

Oproti stručné definici uliční a stavební čáry v NSZ jsou tyto prostorové regulativy v Pražských stavebních předpisech (dále jen „PSP“) podrobně rozpracovány v § 21 až §24<sup>66</sup> s cílem stanovit přesná pravidla pro rozličné případy v praxi. Třetím

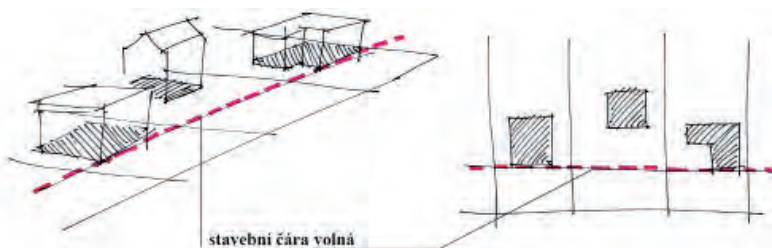
<sup>64</sup> Pojem veřejné prostranství je definován v § 34 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení). „Veřejným prostranstvím jsou všechna náměstí, ulice, tržiště, chodníky, veřejná zeleň, parky a další prostory přístupné každému bez omezení, tedy sloužící obecnému užívání, a to bez ohledu na vlastnictví k tomuto prostoru.“ Veřejná prostranství jsou vedle dopravní infrastruktury, technické infrastruktury, zelené infrastruktury a občanského vybavení součástí veřejné infrastruktury sloužící veřejné potřebě (§ 10 NSZ). Kvalita a podoba veřejného prostranství vzniká pomocí prostorových regulativů vystavěného prostředí. Je to tzv. prostor mezi budovami, který můžeme společně užívat.

<sup>65</sup> Vlastní skici.

<sup>66</sup> Nařízení č. 10/2016 Sb. hl. m. Prahy, kterým se stanovují obecné požadavky na využívání území



základním typem stavební čáry uváděnou v PSP je „stavební čára volná“, od níž smí zástavba libovolně ustupovat a nemusí být souvislá.



Obr. Skica stavební čáry volné.<sup>67</sup>

Dle PSP „je smyslem regulativu stavební čáry definování základních pravidel prostorového uspořádání zástavby, a především jejího vztahu k veřejným prostranstvím.“<sup>68</sup>

**Koeficient zastavěnosti pozemku** je poměr zastavěné plochy pozemku k jeho celkové výměře. Koeficient zastavěnosti pozemku určuje maximální míru zastavění pozemku. Pro koeficient zastavěnosti pozemku stanoveného na úrovni RP platí obdobná pravidla jako pro koeficient zastavěné plochy na úrovni ÚP.

Pro **koeficient (index) podlažních ploch, hrubou podlažní plocha, koeficient zeleně** na úrovni RP platí obdobná pravidla jako na úrovni ÚP.

**Výšková regulace staveb** je důležitý prostorový regulativ, prostřednictvím něhož lze dosáhnout požadovaného charakteru území a požadované míry využití (kapacity) území. Alternativou k výškové hladině staveb je použití prostorového regulativu KPP a podlažnost zástavby.

Definice dle § 27 odst. 1 PSP zní: „Regulovanou výškou budovy se rozumí vzdálenost měřená svisle od nejnižšího bodu přilehlého terénu po úroveň hlavní římsy. Úroveň hlavní římsy se rozumí průnik vnějšího líce obvodové stěny a horní hrany

a technické požadavky stavby v hlavním městě Praze (pražské stavební předpisy), s aktualizovaným odůvodněním r. 2022, ve znění nařízení č. 14/2018 Sb. HMP, č. 8/2022 Sb. HMP, č. 15/2022 Sb. HMP, s aktualizovaným odůvodněním. Str. 78-85. IPR Praha. Dostupné z: <https://iprpraha.cz/assets/files/files/3b4cc66723bf6dcb3786c5bbdb8ebec9.pdf>

<sup>67</sup> Vlastní skica.

<sup>68</sup> Nařízení č. 10/2016 Sb. hl. m. Prahy, kterým se stanovují obecné požadavky na využívání území a technické požadavky stavby v hlavním městě Praze (pražské stavební předpisy), s aktualizovaným odůvodněním r. 2022, ve znění nařízení č. 14/2018 Sb. HMP, č. 8/2022 Sb. HMP, č. 15/2022 Sb. HMP, s aktualizovaným odůvodněním. Str. 78-79. IPR Praha. Dostupné z: <https://iprpraha.cz/assets/files/files/3b4cc66723bf6dcb3786c5bbdb8ebec9.pdf>

*střešní krytiny nebo horní hrana atiky. V případě zástavby ve svahu lze stanovit výšku nezávisle pro části staveb.*<sup>69</sup>

Dalšími prostorovými regulativy na úrovni RP jsou např. stavební hranice, podlažnost staveb (počet podlaží), střešní krajina, prostorový regulativ oplocení.<sup>70</sup>

### 3.2 *Atypické prostorové regulativy*

Z důvodu, že většina prostorových regulativů není definována právními předpisy, mohou být vytvořeny nové prostorové regulativy potřebné pro určitý charakter území.

K těmto atypickým prostorovým regulativům bezesporu patří regulační bubliny, tzv. regubliny (dále „regubliny“) stanovené v ÚP obce Pece pod Sněžkou, vydanému v roce 2011.<sup>71</sup> Regubliny usilují o prostorovou regulaci zástavby horské obce, která má jiný charakter zástavby než běžné obce, tj. jedná se o rozptýlenou zástavbu. Zpracování tohoto ÚP vyvolalo mnoho otázek (např. otázka práva na samosprávu, práva na soudní ochranu, regulačních bublin).<sup>72</sup>

*„Regublinou se rozumí regulace zástavby formou vymezení území dotčeného návrhem stavby nebo souboru staveb jako koule o násobném objemu, vycházejícímu z objemu stavby, který je dán užžitnou plochou stavby jakožto součtu celých podlahových ploch všech podlaží v „m<sup>2</sup>.“<sup>73</sup>* Regubliny představují dynamický prvek, který pomocí softwaru vyhodnocuje vliv staveb na okolí. Regublina záměru se nesmí protnout s regublinou sousedních staveb. Data zadávaná do softwaru se mění podle aktuální zastavěnosti území a zároveň je stanoven horní limit zastavěnosti území.

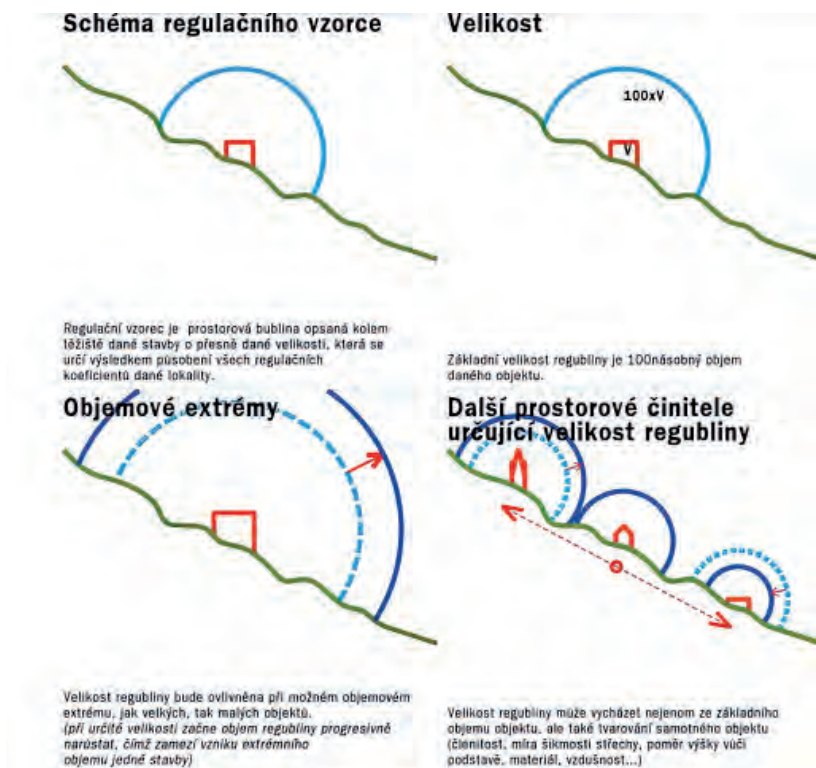
<sup>69</sup> V § 25 až § 27 PSP jsou velmi kvalitně a podrobně stanovena pravidla pro určení vztažných bodů měření výšky staveb vzhledem k tvarům střech, ustoupeným podlažím a vzhledem k terénu. Podle autora PSP Pavla Hniličky je pro určení výšky důležitá hlavní římsa či atika. Je to linie, kterou vnímáme jako výšku stavby z úrovně chodce. Nad hlavní římsou může regulativ určit další pravidla pro celkovou výšku stavby. PSP stanovuje pravidla pro tvarování a sklon střechy či ustoupeného podlaží nad hlavní římsou pomocí maximálního objemu, ze kterého vyplývá i celková výška stavby. Určuje i pravidla měření výšky stavby ve svahu.

<sup>70</sup> Podrobněji popsáno v diplomové práci autorky. Dostupné z: <https://dspace.cuni.cz/handle/20.500.11956/195201>

<sup>71</sup> Územní plán obce Pec pod Sněžkou – regubliny. [online]. [cit. 2024-06-12]. Dostupné z: <https://www.pecpodsnezkou.cz/uzemni-plan/>

<sup>72</sup> Byly řešeny Krajským úřadem Královéhradeckého kraje rozhodnutím ze dne 27. 10. 2014, č. j. 2604/UP/2014/Ji-14, Krajským soudem v Hradci Králové rozsudkem ze dne 21. 6. 2017, č.j. 30 A 76/2017-44, Nejvyšším správním soudem rozsudkem ze dne 27. 9. 2017, č. j. 4 As 138/2017-33 a Ústavním soudem v nálezu ze dne 14. 5. 2019, č.j. III. ÚS 3817/17-3. Článek se zaměřuje pouze na prostorový regulativ regubliny.

<sup>73</sup> Územní plán obce Pec pod Sněžkou. Textová část. Str. 26 [online]. [cit. 2024-06-12] Dostupné z: <https://www.pecpodsnezkou.cz/soubory/u-zemni-pla-n-textova-c-a-st.pdf>



Obr. Regulubliny dle architektonického ateliéru Koucky-arch.cz<sup>74</sup>

Krajský úřad Královéhradeckého kraje (dále jen „KÚ“) „jako odvolací orgán zjistil, že Územní plán Pec pod Sněžkou ukládá žadatelům o vydání územního rozhodnutí povinnosti nad rámec stavebního zákona a jeho prováděcích právních předpisů.“<sup>75</sup>

NSS<sup>76</sup> zrušil podstatné části ÚP obce Pec pod Sněžkou včetně tzv. regulubin jako dynamickou regulaci. „Není možné v územním plánu jakožto urbanistickou koncepci (§ 43 odst. 1 stavebního zákona z roku 2006) stanovit podmínku pro realizování záměrů jejich přípustnost dle softwarové aplikace, která fakticky nahrazuje individuální posouzení záměru stavebním úřadem dle kritérií uvedených v § 90 stavebního zákona z roku 2006.“ „Nejvyšší správní soud má stejně jako krajský soud<sup>77</sup>

<sup>74</sup> [online]. [cit. 2024-06-12] Dostupné z: <https://koucky-arch.cz/167/>

<sup>75</sup> Rozhodnutí Krajského úřadu Královéhradeckého kraje ze dne 27.10.2014, č. j. 2604/UP/2014/Ji-14

<sup>76</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2017, č. j. 4 As 138/2017-33

<sup>77</sup> Princip „regublin“ se podle krajského soudu ve své podstatě snaží vyhnout postupům předpokládaným stavebním zákonem a vyhláškou č. 500/2006 Sb. (např. posuzování souladu záměru žadatele

za to, že územní plán je v zásadě statický dokument schválený ve formě opatření obecné povahy a není možné, aby se jeho obsah v průběhu času „samovolně“ vyvíjel prostřednictvím softwarové aplikace.<sup>78</sup> Ústavní soud však došel k jinému závěru než KÚ, KS a NSS. Ústavní soud akceptoval použití regublin v ÚP.

Ústavní soud dal za pravdu zastupitelstvu obce, že pokud byly při veřejném projednání navrhovaného územního plánu odsouhlaseny regubliny jako proměnlivý (tedy dynamický) prostorový regulativ, byl tím dán rovněž souhlas k proměnlivosti územního plánu bez potřeby jeho změny.<sup>79</sup> Během účinnosti stejného územního plánu se výchozí podmínky vyžití kapacity území stále proměňují. Povolit záměr lze, pokud není „vypotřebovaná“ kapacita území jiným záměrem. Ústavní soud akceptoval princip tzv. kdo dřív přijde, ten dřív mele.

Je zcela oprávněné, že se obec a projektant ÚP snažili pomocí atypického prostorového regulativu zregulovat rozptýlenou zástavbu obce a prudec se navyšující využívání kapacity území. Je však důležité, aby odpovídaly požadavkům proporcionality, využití území v souladu s veřejnými a soukromými zájmy a poskytovaly rovné podmínky pro všechny vlastníky či stavebníky.

#### 4. Aplikace zákonného rámce – Vhodnost výběru ÚP a RP se zaměřením na prostorovou regulaci vystavěného prostředí obce (vč. ÚP s prvky RP a ÚS)

Pro výběr vhodného nástroje územního plánování je potřebné, aby si obec stanovila cíle, kterých chce dosáhnout. Může zvažovat nejruznější východiska pro výběr ÚP, ÚP s prvky RP, RP či případně ÚS. Např.: Je potřeba regulovat celé území nebo jen část obce? Je potřeba chránit specifický charakter území nebo části území obce? Jakou podrobnost regulace území chce obec dosáhnout? Jak rychle potřebuje nástroj územního plánování vydat?

Každé území je specifické a vyžaduje různou míru prostorové regulace. V následujícím textu jsou popsány výhody a případná rizika výběru ÚP, RP a ÚP s prvky RP se zaměřením na prostorovou regulaci.

---

*s vydanou územně plánovací dokumentací a s cíli a úkoly územního plánování). V této souvislosti krajský soud dále uvedl, že územní plán je dle stavebního zákona koncipován jako statický dokument a není tedy možné, aby se „sám od sebe“ v průběhu času a potřeb měnil. K tomuto účelu slouží § 55 stavebního zákona, tedy vyhodnocení územního plánu a jeho změny. Je nutné už z podstaty územního plánu jako opatření obecné povahy vyloučit jeho změnu v průběhu doby. Dochází-li totiž ke změnám publikovaného a vyhlášeného opatření obecné povahy, musí se tak dít postupem dle správního řádu. Je naprosto v rozporu s principy právního státu a čl. 2 a 4 Listiny základních práv a svobod, aby správní akt bez příslušného procesního postupu měnil svůj obsah*

<sup>78</sup> Tamtéž. K tomu blíže srov. MÁCHA, A. Ústavní soud dal „regublinám“ šanci. Česká právo životního prostředí, roč. XIX, č. 3/2019 (53), s. 121–135.

<sup>79</sup> Při změně ÚP dle SZ/NSZ, by muselo proběhnout mj. veřejné projednání.

### 4.1 *Vhodnost výběru ÚP – výhody a rizika*

ÚP je pro obec vhodným nástrojem územního plánování k vytvoření celkové urbanistické koncepce celého území obce. Obec prostřednictvím ÚP získá celkový přehled a vizi, ke které má rozvoj obce směřovat. „Územní plán řeší vždy celou území obce, stanoví koncepci jeho rozvoje, využití a v hrubých obrysech reguluje zástavbu.“<sup>80</sup> Tedy z hlediska prostorové regulace stanovuje podmínky prostorového uspořádání pro zástavbu. ÚP neumožňuje detailní zpracování prostorové regulace vystavěného prostředí všech částí obce. Zpracovává se ve velkém měřítku,<sup>81</sup> proto ani není cílem řešit urbanistický detail. Není potřebná podrobná znalost území jako v RP.

Je třeba si uvědomit, že málo podrobná prostorová regulace zástavby na úrovni ÚP nemusí vždy zaručit zrealizování kvalitního vystavěného prostředí. Pokud existuje pouze ÚP obce, je předpokladem vzniku kvalitního vystavěného prostředí „osvícený“ investor. Obec poté nemá jiné právní prostředky, jak podobu svého území zachránit v případě nekvalitních záměrů, které však splňují podmínky ÚP. Vytvoření vystavěného prostředí je v rukou vlastníka/ investora.

Je třeba zdůraznit, že ÚP nezakládá právo stavět. „Schválením zastavitelných ploch v ÚP pro konkrétní účely automaticky nevzniká investorům právní nárok na vydání všech potřebných souhlasů a povolení.“<sup>82</sup> Právo stavět vzniká až povolením záměru dle části šesté NSZ.

Architekt Pavel Hnilička vidí problém v používání ÚP v ČR v tom, že se od ÚP očekává, aby byl koncepčním dokumentem a zároveň, aby byl jednoznačným nástrojem pro rozhodování v území.<sup>83</sup>

### 4.2 *Vhodnost výběru RP – výhody a rizika*

Pokud chce obec v určité části svého území pečlivě prozkoumat, stanovit závazné podrobnější prostorové regulativy a řešit urbanistický detail vyžadující znalost území, je vhodné použít regulační plán. RP je nepodrobnější ÚPD. Grafická

<sup>80</sup> Ministerstvo pro místní rozvoj. Regulační plán vydávaný obcí – otázky a odpovědi. Str. 2. In: MMR ©2024 [online]. [cit. 2024-04-29]. Dostupné z: <https://mmr.gov.cz/cs/ministerstvo/stavebni-pravo/stanoviska-a-metodiky/stanoviska-odboru-uzemniho-planovani-mmr/2-uzemne-planovaci-dokumentace-a-jejich-zmeny/regulacni-plan-vydavany-obci-%E2%80%93-otazky-a-odpovedi>

<sup>81</sup> Dle bodu I. odst. 5 přílohy č. 8 NSZ se výkresy, které jsou součástí grafické části územního plánu, zpracovávají nad mapovým podkladem v měřítku katastrální mapy nebo v měřítku 1: 5 000 a vydávají se v měřítku 1: 5 000 nebo 1: 10 000. Pro zvlášť rozsáhlá území lze výkres základního členění území a samostatné výkresy koncepce uspořádání krajiny a koncepce veřejné infrastruktury vydat v měřítku 1: 25 000.

<sup>82</sup> Rozsudek NSS ze dne 27.1.2021, č.j. 7 As 222/2019-45.

<sup>83</sup> HNILIČKA, Pavel. Videozáznam. Seminář územního plánování, rok 2015 [online]. [cit. 2024-07-04]. Dostupné z: <https://phap.cz/video/> a <https://www.youtube.com/watch?v=29WxYtSkQt0>

část RP je zpracovávána v podrobném měřítku<sup>84</sup> a je možné ji doplnit schématy. „RP je vhodné pořádit a vydat pro území, kde se předpokládá větší stavební činnost, aby bylo možné tyto aktivity časově rozdělit, koordinovat realizaci a umístění navazující infrastruktury a realizovat jiná veřejně prospěšná opatření. Také pro územní rozvoj zvláště citlivých oblastí, např. památkových zón a památkových rezervací, je výhodné stanovit detailní regulaci plošného a prostorového uspořádání staveb, a zajistit tak důslednou ochranu hodnot chráněného území.“<sup>85</sup>

O podstatě a smyslu využití RP hovoří architekt Pavel Hnilička. RP není konkrétní projekt, je to vize do budoucna. Je to soubor pravidel, zabezpečující obci žádaný vzhled staveb a území. Zároveň zakládá právo vlastníků/ investorů na realizaci svých záměrů při splnění pravidel stanovených v RP.<sup>86</sup> Je to tedy oboustranně výhodný nástroj územního plánování, jak pro obce, tak i pro investory. Výsledek prostorové regulace RP se neprojeví okamžitě, projeví se v průběhu budoucích let s postupnou realizací nových záměrů. Architekt Pavel Hnilička je toho názoru, že v případě změny RP, která je dle NSZ možná, má obec silnější vyjednávací pozici v důsledku nastolených pravidel v platném RP. Je na investorovi, aby prokázal kvalitnější záměr, než který je předpokládán ve stávajícím RP.<sup>87</sup>

Při návrhu RP je třeba pečlivě rozmyslet, které prostorové regulativy mají být stanoveny. Na jedné straně je užitečné určitě území definovat tak, aby v budoucnu nedošlo k realizaci stavebních záměrů degradujících území. Zároveň je však potřeba udržet jistou míru flexibility pro budoucí vývoj – ponechat určitou volnost pro investory a projektanty, pro potřeby budoucích generací, které mohou být odlišné od potřeb současné společnosti. Výběr prostorových regulativů určí míru regulace území, která by měla odpovídat požadavkům daného území. Dle Pavla Hniličky „by se měl RP soustředit na to, co je pro obyvatele společné – veřejná prostranství (ulice, náměstí aj.) a neměl by tolik korigovat, co si kdo dělá na svém pozemku.“<sup>88</sup> Jinými slovy je důležité použít prostorové regulativy pomáhající vytvořit kvalitní veřejná prostranství. Soukromé stavby a pozemky stačí regulovat mini-

<sup>84</sup> Dle bodu I. odst. 5 přílohy č. 9 NSZ se výkresy, které jsou součástí grafické části regulačního plánu, zpracovávají a vydávají zpravidla v měřítku 1: 1 000, popřípadě 1: 2 000 nebo 1: 500, s výjimkou výkresu veřejně prospěšných staveb, opatření a asanací, který se zpracovává a vydává v měřítku katastrální mapy. Výkres širších vztahů se zpracovává a vydává v měřítku hlavního výkresu územního plánu. Výkresy obsahují jevy zobrazitelné v daném měřítku. Grafická část může být doplněna schématy.

<sup>85</sup> MAIER, Karel a kolektiv autorů: Udržitelný rozvoj území, Praha Grada Publishing, e-kniha, 2012, str. 53. 253 s. ISBN 978-80-247-7728-3

<sup>86</sup> Volná parafráze z videozáznamu: HNILIČKA, Pavel. Prezentace návrhu regulačního plánu centra Dobřichovic, rok 2012 [online]. [cit. 2024-07-04]. Dostupné z: <https://phap.cz/video/> a <https://www.youtube.com/watch?v=d8-wafVnfBg>

<sup>87</sup> Tamtéž.

<sup>88</sup> Tamtéž.



málně, s ohledem na tvorbu veřejného prostranství. Z výše uvedených důvodu je potřeba, aby projektanti regulačních plánů byli velmi kvalitní odborníci.

Některé obce namítají, že se RP pořizuje příliš dlouho. Proces pořízení je podle NSZ stejný jako u pořízení ÚP. Podle architekta Pavla Hniličky je sice pravda, že pořízení RP je zdoluhavé, ale po počátečním dohadování na veřejných jednáních se dojde ke konsenzu a v budoucnu se tak rozhodovací praxe vyhne dohadům při povolování jednotlivých záměrů. Rozhodování stavebních úřadů a dalších správních orgánů je jednodušší, protože mají v RP podrobně stanovená pravidla (tj. prostorové regulativy).<sup>89</sup>

### 4.3 Vhodnost výběru ÚP s prvky RP – výhody a rizika

Podoba ÚP s prvky RP byla zavedena s cílem vyjít vstříc menším obcím, které nemají finanční prostředky na pořízení regulačních plánů. ÚP s prvky RP je kombinací různých úrovní územně plánovací dokumentace, tj. územního plánu prostorově regulující zástavbu ve velkém měřítku<sup>90</sup> a regulačního plánu prostorově regulující stavby v podrobnějším menším měřítku.<sup>91</sup>

*„Ustanovení<sup>92</sup> umožňuje, aby byl s prvky regulačního plánu pořízen celý územní plán nebo jeho vymezená část (centrum sídla, vybraná zastavitelná plocha apod.). V takovém územním plánu jsou pak součástí jeho obsahu prvky regulačního plánu vybrané podle specifik řešeného území, zejména podrobné podmínky pro umístění a prostorové uspořádání staveb – například uliční a stavební čára, vzdálenost staveb od hranice pozemků, výška, tvar a objem staveb apod. V odůvodnění územního plánu se musí vymezení prvků regulačního plánu odůvodnit.“<sup>93</sup>*

<sup>89</sup> HNLIČKA, Pavel. Videozáznam. Seminář územního plánování, rok 2015 [online]. [cit. 2024-07-04]. Dostupné z: <https://phap.cz/video/> a <https://www.youtube.com/watch?v=29WxYtSkQt0>

<sup>90</sup> Dle přílohy č. 8 NSZ: odst. 5 *Výkresy, které jsou součástí grafické části územního plánu, se zpracovávají nad mapovým podkladem v měřítku katastrální mapy nebo v měřítku 1: 5 000 a vydávají se v měřítku 1: 5 000 nebo 1: 10 000. Pro zvlášť rozsáhlá území lze výkres základního členění území a samostatné výkresy koncepce uspořádání krajiny a koncepce veřejné infrastruktury vydat v měřítku 1: 25 000. Výkresy obsahují jevy zobrazitelné v daném měřítku. Grafická část může být doplněna schématy.*

odst. 6 *Je-li územní plán s prvky regulačního plánu zpracován pro vymezenou část území obce, lze tuto část územního plánu vydat jako samostatný výkres v měřítku katastrální mapy nebo v měřítku 1: 1 000 nebo 1: 500.*

<sup>91</sup> Dle přílohy č. 9 NSZ: odst. 5: *Výkresy, které jsou součástí grafické části regulačního plánu, se zpracovávají a vydávají zpravidla v měřítku 1: 1 000, popřípadě 1: 2 000 nebo 1: 500, s výjimkou výkresu veřejně prospěšných staveb, opatření a asanací, který se zpracovává a vydává v měřítku katastrální mapy. Výkres širších vztahů se zpracovává a vydává v měřítku hlavního výkresu územního plánu. Výkresy obsahují jevy zobrazitelné v daném měřítku. Grafická část může být doplněna schématy. Např. lze stanovit počet bytových jednotek v rodinném domě.*

<sup>92</sup> § 43 odst. 3 SZ.

<sup>93</sup> FIALOVÁ, Eva. § 43 [Charakter, účel a obsah územního plánu]. In: MACHAČKOVÁ, Jana, FIALOVÁ, Eva, KÝVALOVÁ, Miroslava, VÍCHOVÁ, VÍCHOVÁ, Lenka, SMÍŠEK, Jaroslav. Stavební zákon. 3. vydání. Str. 228-243. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2018. [online]. [cit. 2024-07-15].

Pro obce představuje volba formy ÚP s prvky RP výhodný kompromis spočívající především v úspoře času a energie při pořizování ÚPD. Procesně stačí, aby při změně klasického ÚP zastupitelstvo stanovilo, že se ve změně ÚP bude jednat o ÚP s prvky RP. V rámci jednoho pořizování projednají změny původního ÚP a zároveň do ÚP nově zahrnou regulační prvky, pro které by jinak musely pořizovat samostatný RP.

*„Smyslem ustanovení § 43 odst. 1 SZ<sup>94</sup> tedy není omezit rozsah regulace obsahově odpovídající regulačnímu plánu v územním plánu. Jeho smyslem je pouze zajistit, aby územní plán tuto regulaci obsahoval pouze s vědomím a výslovným souhlasem zastupitelstva. Smyslem tohoto ustanovení tak je pouze zvýšit přehlednost územně plánovací dokumentace a zjednodušit proceduru jejího přijímání tím, že se obcím umožní zahrnout regulaci, jež by svojí podrobností spadala do regulačního plánu, již do samotného územního plánu.“<sup>95</sup>*

Jiný názor oproti NSS však zastávají zpracovatelé Výzkumného projektu.<sup>96</sup> Použití ÚP s prvky RP „měla být umožněna pro malá sídla s tím, že část zastavěného a zastavitelného území, kde se předpokládá další rozvoj by byla řešena v podrobnějším měřítku. Tato specifikace při projednání<sup>97</sup> zmizela a v podstatě se otevřela cesta pro zpracování hybridního plánu i pro velká města, což je kontraproduktivní. V současné praxi<sup>98</sup> se objevuje pojetí, kdy není vymezena část, která je řešena v podrobnosti regulačního plánu v jiném měřítku, ale jsou stanoveny prostorové regulativy v podrobnosti RP pro celé řešené území v textové části. Tento přístup považujeme za nešťastný a v podstatě obcházející zákon, kdy je pro podrobnost územního plánu a řešení zástavby zároveň použita podrobnost regulace staveb bez jakéhokoli grafického průmětu.“<sup>99</sup> Zpracovatelé Výzkumného projektu považuje za vhodné tento typ ÚPD zcela opustit.<sup>100</sup>

---

Dostupné z: <https://app-beck-online-cz.ezproxy.is.cuni.cz/bo/document-iew.seam?documentId=n-nptembrhrbwpk232ge4dqlltmjptembqgzptcobtl5ygmnb>

<sup>94</sup> Obdobně dle § 82 odst. 3 NSZ.

<sup>95</sup> Rozsudek NSS ze dne 4.5.2022, č.j. 4 As 293/2021-74.

<sup>96</sup> Tým Nadace pro rozvoj architektury a stavitelství spolu s Asociací pro urbanismus a územní plánování „Výzkumný projekt“: Standardizace prostorové regulace v územně plánovací dokumentaci pro potřeby digitalizace územního plánování a stavebního řízení. Návrh metodiky jednotného standardu prostorové regulace vybraných částí územního a regulačního plánu. Str. 8–9. Poskytnuto pracovníky OÚP MMR. [cit. 2024-07-05]

<sup>97</sup> Při projednávání novely č. 225/2017 Sb. k zákonu č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon).

<sup>98</sup> V době účinnosti zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)

<sup>99</sup> „Výzkumný projekt“: Standardizace prostorové regulace v územně plánovací dokumentaci pro potřeby digitalizace územního plánování a stavebního řízení. Návrh metodiky jednotného standardu prostorové regulace vybraných částí územního a regulačního plánu. Str. 8-9. Poskytnuto pracovníky OÚP MMR. [cit. 2024-07-05]

<sup>100</sup> Tamtéž.

#### 4.4 Podrobnost prostorové regulace neodpovídající úrovni ÚPD

V praxi dochází často k situaci, že územní plány neobstojí v rámci soudního přezkumu např. z důvodů použití prostorových regulativů neodpovídajících svou podrobností úrovni ÚP. Obdobné je tomu v případě ÚP s prvky RP a RP.

##### 4.4.1 Přílišná podrobnost prostorové regulace

Dle § 72 odst. 1 NSZ „ÚPD nesmí obsahovat podrobnosti, které náležejí svým obsahem navazující ÚPD nebo rozhodnutí.“ Z právních předpisů však není zřejmé, co vše náleží podrobnosti ÚP, ÚP s prvky RP nebo RP. Toto si rozebereme.

##### Přílišná podrobnost prostorové regulace na úrovni ÚP

V rámci prostorové regulace na úrovni ÚP lze použít prostorové regulativy regulující plochy a zástavbu. Je důležité se zmínit o míře využití území, neboť skrze prostorové regulativy vystavěného prostředí se reguluje nejen jeho fyzická podoba, ale prostřednictvím fyzické podoby zástavby i míra využití území (neboli kapacita území). Pro obec je zásadní učinit rozvahu o míře využití území, kterou chce skrze ÚP dosáhnout. Tato rozvaha je základním předpokladem pro řešení koncepce územního plánu.

Jedním z regulativů souvisejících s kapacitou území a kolem kterého panují nejasnosti, je regulativ stanovující počet bytových jednotek (dále jen „BJ“) v rodinných domech (dále jen „RD“) či bytových domech. Počet BJ, a tím tedy i počet obyvatel, má zásadní vliv pro rozvahu obce. Na počet BJ a počet obyvatel jsou navázány rozvahy o kapacitě veřejné infrastruktury obce.<sup>101</sup> Zda je dostačující, zda je potřeba ji navýšit či zkvalitnit. Jedná se především o rozvahy o dopravní infrastruktuře (např. kapacita komunikací, parkovacích stání), o technické infrastruktuře (např. kapacita čističky odpadních vod, zajištění pitné vody, stav vodovodní a kanalizační sítě) a o občanské vybavenosti (kapacita základních a středních škol, mateřských škol, zdravotní služby obchody).

Z níže uvedené judikatury vyplývá na tuto tematiku nejednotný názor. Z rozsudku Krajského soudu v Praze (dále jen „KS“) ze dne 5.9.2022, č.j. 55 A 35/2022-91, vyplývá, že „regulativ v podobě maximálního počtu bytových jednotek v rodinném domě překračuje svojí podrobností rámec pro obsah územního plánu stanovený v § 43 odst. 1 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, a příloze č. 7 vyhlášky č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a o způsobu evidence územně plánovací činnosti.“<sup>102</sup> Krajský soud by

<sup>101</sup> Podle § 10 NSZ se veřejnou infrastrukturou v NSZ rozumí dopravní infrastruktura, technická infrastruktura, zelená infrastruktura, občanské vybavení a veřejná prostranství.

<sup>102</sup> Obdobně § 80 NSZ ve spojení s částí 1 odst.1 přílohy č. 8 NSZ.

„kromě způsobu využití plochy (hlavní využití, přípustné využití, nepřípustné využití, popř. podmí-

shledal územní plán v pořádku, pokud by byl ÚP označen jako ÚP s prvky RP. „Prvky regulačního plánu smí být obsaženy v územním plánu pouze tehdy, jestliže zastupitelstvo obce rozhodlo při rozhodování o pořízení územního plánu či schválení jeho zadání, že územní plán bude obsahovat takové prvky (§ 43 odst. 3 SZ<sup>103</sup>).“ Dle KS „SZ ve spojení s vyhláškou č. 500/2006 Sb. neumožňuje odpůrci, aby ve formě stanovení podmínek prostorového uspořádání .... reguloval počet bytových jednotek v rodinných domech. Tento regulativ totiž sám o sobě nijak nesouvisí s funkčním využitím ploch (bydlení v rodinných domech patří k hlavnímu využití ploch BI i SM) ani s vnějším uspořádáním zástavby z hlediska urbanistických hodnot.“

Ke stejnému závěru dospěl Krajský soud v Praze (dále jen „KS“) v rozsudku ze dne 28. 3. 2023, č.j. 43 A 104/2022-104. KS řešil námitku navrhovatele, který nesouhlasil s omezením počtu podlaží a bytových jednotek ve dvojdomu v rámci ÚP obce Tachlovice. Z rozsudku KS vyplývá, že „stanovení počtu bytových jednotek v rodinném domě (a nepřímou též počtu domácností a obyvatel rodinného domu) však mezi regulativy, které by územní plán mohl regulovat, nenáleží. Tímto regulativem se totiž nevynezuje hmotový rozsah rodinného domu ani jeho vnější podoba.<sup>104</sup>

Tento regulativ sám o sobě nijak nesouvisí s funkčním využitím ploch (bydlení v rodinných domech patří k hlavnímu využití plochy Z7) ani s vnějším uspořádáním zástavby z hlediska urbanistických hodnot. Z územního plánu ani z předložené dokumentace zároveň nevyplývá, že by územní plán obsahoval prvky regulačního plánu.“ KS z tohoto důvodu shledal regulativ počtu bytových jednotek v rodinném domě nezákonným.

Je zajímavé, že v rozsudku NSS ze dne 26. 11. 2020, č.j. 8 As 336/2018-66 NSS konstatuje, že „nepřítomnost nejvyššího povoleného počtu bytových jednotek u maximální kapacity znamená, že v dané ploše lze bytový dům stavět bez omezení, co do počtu bytových jednotek, neboť podmínky stanovené pro plochu smíšenou obytnou městskou (SM-M) samy nejvyšší povolený počet bytových jednotek nepředepisují a maximální kapacita nejvyšší počet bytových jednotek neudává.“ Z této citace rozsudku vyplývá, jako by dosavadní praxe soudů regulativ stanovení počtu BJ na úrovni ÚP nerozporovala.<sup>105</sup>

---

něně přípustné využití) mají být v ÚP stanoveny podmínky prostorového uspořádání, včetně základních podmínek ochrany krajinného rázu (například výškové regulace zástavby, charakteru a struktury zástavby, stanovení rozmezí výměry pro vymezení stavebních pozemků a intenzity jejich využití). stanovení maximálního počtu bytových jednotek v jednom rodinném domě (a nepřímou též počtu domácností a obyvatel domu), mezi tyto regulativy nenáleží. Z toho plyne, že na úrovni územního plánu lze určit toliko přípustné způsoby využití plochy a regulativy prostorového uspořádání.“

<sup>103</sup> Obdobně § 82 odst. 3 NSZ.

<sup>104</sup> KS v Praze odkazuje na rozsudek KS v Praze ze dne 5. 9. 2022, č. j. 55 A 35/2022-91.

<sup>105</sup> Tento rozsudek NSS, č.j. 8 As 336/2018-66, je ze dne 26. 11. 2020. Předchozí dva rozsudky Krajského soudu v Praze jsou z pozdějšího data.

Shrnuto, podle současné judikatury lze počet BJ v RD stanovit pouze v ÚP s prvky RP a v RP.<sup>106</sup> Dva výše uvedené rozsudky Krajského soudu v Praze jsou zásadní pro aplikační praxi. Je sice pravdou, že regulativ v podobě stanovení počtu BJ přímo „nevymezuje hmotový rozsah rodinného domu ani jeho vnější podobu,“ avšak je zcela nezbytným pro stanovení míry (kapacity) využití území, jejíž stanovení je pro obec předpokladem pro řešení koncepce územního plánu. Odůvodnění KS striktně odpovídá § 43 odst. 1 SZ, obdobně § 80 NSZ.<sup>107</sup> Avšak systematickým výkladem by se mělo dojít k podstatě územního plánu, tedy že dle § 80 odst. 1 NSZ je ÚP základním koncepčním dokumentem obce k usměrňování územního rozvoje a ochrany hodnot jejího území. „Usměrnění územního rozvoje“ v sobě jistě zahrnuje i usměrnění míry využití území, jež je ovlivňovaná i počtem bytových jednotek. Restriktivním výkladem ustanovení<sup>108</sup> vede k vyprázdnění smyslu nástroje územního plánování – územního plánu.

### Přílišná podrobnost prostorové regulace na úrovni ÚP s prvky RP

V následujícím rozsudku NSS konstatoval, že „prvky regulačního plánu,“ použité v ÚP s prvky RP obce Drásov<sup>109</sup>, svou podrobností odpovídají úrovni ÚP s prvky RP. V rozsudku ze dne 4. 5. 2022, č.j. 4 As 293/2021-74, se NSS vyjádřil mj. k námitce stěžovatele, která směřovala proti rozsahu, v jakém odpůrce do územního plánu zahrnul prvky regulačního plánu. NSS se ztotožňuje se závěry Krajského soudu v Brně. „KS k této námitce uvedl, že zastupitelstvo v souladu s § 43 odst. 3 SZ<sup>110</sup> rozhodlo o pořízení územního plánu s prvky regulačního plánu. Skutečnost, že ve výsledném územním plánu je podrobná regulace pro celé území městyse, nezpůsobuje nesoulad územního plánu s jeho zadáním, neboť zadání v tomto směru nebylo nijak striktní a umožňovalo pořizovateli zakotvit do územního plánu prvky regulačního plánu „podle potřeby“, tj. i pro celé regulované území. ... Použití výrazu „prvky“ v textu výše citovaného ustanovení neznamená, že regulace má být uplatňována pouze na části území, nýbrž znamená pouze to, že pořizovatel územního plánu do něj nemusí zahrnout všechny regulační prvky, jež by obsahově náležely do regulačního plánu, nýbrž že si může sám zvolit rozsah a podrobnost regulace.“

<sup>106</sup> Aby obce alespoň jiným způsobem ovlivnily hustotu zástavby a míru (kapacitu) využití svého území, v ÚP stanovují minimální velikost pozemku pro RD s jednou BJ, RD se dvěma BJ, RD se třemi BJ.

<sup>107</sup> Tj. dle § 80 odst. 2 písm. f) NSZ *ÚP stanoví podmínky pro využití ploch s rozdílným způsobem využití s určením hlavního využití, pokud je možné jej stanovit, přípustného využití, nepřípustného využití, popřípadě stanovení podmíněně přípustného využití těchto ploch a podmínky prostorového uspořádání, včetně základních podmínek ochrany krajinného rázu a charakteru území.*

<sup>108</sup> § 43 odst. 1 SZ, obdobně § 80 odst. 2 písm. f) NSZ.

<sup>109</sup> Územní plán obce Drásov, r. 2017. [online]. [cit. 2024-06-20] Dostupné z: <https://www.drasov.cz/uzemni-plan>

<sup>110</sup> Obdobně dle § 82 odst. 3 NSZ.

## Přílišná podrobnost prostorové regulace na úrovni RP

Na úrovni RP se řeší, do jaké míry lze ještě vystavěné prostředí prostorově regulovat. Zda je možné regulovat oplocení, použití materiálů a barevnosti. Mezi odborníky panují různé názory. Někteří regulují v rámci RP jen ty nejzákladnější aspekty, jiní jsou zastáncem velmi podrobné regulace.

### 4.4.2 Nedostatečná podrobnost prostorové regulace

NSS v rozsudku ze dne 28. 8. 2014, č.j. 9 Aos 2/2013-118 dospěl k závěru, že „*povinný obsah územního plánu nelze přesunout do plánu regulačního.*“ Rozsudek se zabýval územním plánem obce Černolice<sup>111</sup>, který mj. neobsahoval prostorovou regulaci vyžadovanou úrovní územního plánu.<sup>112</sup> ÚP obce Černolice odkázal na RP s tím, že až v RP budou stanoveny podmínky prostorového uspořádání. ÚP obce Černolice byl v této části zrušen. NSS dal za pravdu rozsudku Krajskému soudu v Praze ze dne 7. 5. 2013, č.j. 50 A 7/2013-130, který zjistil, „*že pro plochy BI – bydlení – v rodinných domech – městské a příměstské, pro které se požaduje pořízení regulačního plánu, nejsou stanoveny základní podmínky prostorového uspořádání.*“ NSS nesouhlasí se stěžovatelkou (tj. obcí Černolice), že „*pro stanovení plošného a prostorového uspořádání dostačuje, aby územní plán předepsal výstavbu rodinných domů a zbytek ponechal plánu regulačnímu... Rozdíl mezi územním plánem a plánem regulačním tedy mimo jiné tkví v tom, že územní plán jako obecnější forma územně plánovací dokumentace upravuje základní koncepci rozvoje území obce v plochách. Regulačnímu plánu poté připadá úprava staveb a pozemků. ... Byť je možné, že některé druhy regulace mohou být obsaženy na obou úrovních (např. výšková regulace), nelze vycházet z toho, že územní plán a plán regulační jsou v celém rozsahu vzájemně zastupitelné... Stanovení podmínek pro využití ploch na území obce, stejně tak jako stanovení základní koncepce rozvoje, plošného a prostorového uspořádání území obce je dle § 43 odst. 1 SZ povinnou součástí územního plánu. Úpravu v územním plánu je tedy možné pouze doplnit, ne však zcela nahradit úpravou v regulačním plánu, který dle SZ sleduje jiný účel.*“

### 4.5 Vhodnost využití územní studie<sup>113</sup>

Dle NSZ je územní studie (dále jen „ÚS“) odborným podkladem pro rozhodování v území, a to pouze v těch částech, v nichž je v souladu s ÚPD<sup>114</sup> a pro poři-

<sup>111</sup> Územní plán obce Černolice [online]. [cit. 2024-06-20]. Dostupné z: <https://www.cernolice.net/urad/uzemni-plan-obce/platny-uzemni-plan>

<sup>112</sup> Dle § 43 odst. 1 SZ. Obdobně § 80 NSZ.

<sup>113</sup> Územní studie je v rámci NSZ společně s územně analytickými podklady (dále jen „ÚAP“) zahrnuta do územně plánovacích podkladů (dále jen „ÚPP“). ÚPP jsou nezávazné, mají jen doporučující a odborný význam.

<sup>114</sup> § 67 odst. 2 písm. a) NSZ



zování ÚPD, a to pouze v těch částech, v nichž není v rozporu s PÚR a nadřazenou ÚPD.<sup>115</sup> Rovněž z ustálené judikatury NSS vyplývá, že je ÚS neformální odborný podklad. Z rozsudku NSS ze dne 20. 1. 2010, č.j. 1 Ao 2/2009-86, vyplývá, že má být ÚS podkladem pro pořizování ÚPD. „Z hlediska rozhodování o umístění stavby je totiž relevantní pouze schválená územně plánovací dokumentace (§ 90 písm. a) SZ<sup>116</sup>) ... Soud rovněž považuje za nesprávné, aby vhodnost území pro využití určitým způsobem byla územní studií prověřována až poté, kdy je toto využití území závazně stanoveno územním plánem (pokud nejde o situaci předvídanou v § 42 odst. 2 SZ<sup>117</sup>). Postup odpůrce by měl být spíše opačný: vhodnost území pro určité využití by měl prověřit případně i prostřednictvím územní studie ještě předtím, než závazně stanoví využití území vydáním územně plánovací dokumentace. Územní studie má tedy zásadně charakter podkladu pro pořizování územně plánovací dokumentace (tomu odpovídá její zařazení do dílu 1., hlavy III, části třetí stavebního zákona věnovaného územně analytickým podkladům) a neměla by sloužit k nahrazení úkolů územně plánovací dokumentace samotné.“

Z výše uvedeného judikátu vyplývá, že ÚS „nemá sloužit k nahrazení úkolů územně plánovací dokumentace samotné.“ Je pochopitelné, že obce hledají možnosti, jakým způsobem ovlivnit rozvoj a podobu svého území při potřebě reagovat na rychlou dynamiku dění. Obce hledají rychle a snadno pořiditelné nástroje, protože doba pořízení RP a ÚP je relativně dlouhá.

Možnosti používat ÚS jako odborný podklad pro rozhodování v území využívají mnohé obce. S touto možností nesouhlasí Výzkumný tým: „ÚS jako forma ověření území by měla být používána pouze jako podklad pro změnu územního plánu, nebo jako další podklad pro ověření možnosti území, nikoli jako podklad pro rozhodování v území. Jedná se o podklad, který nepodléhá ani projednání, ani schválení, což jednoznačně nezakládá žádnou závaznost a v podstatě obchází demokratický proces možnosti připomínkování ve veřejné i odborné sféře, včetně dotčených orgánů veřejné správy. Navrhujeme tedy územní studii ponechat pouze jako podklad pro ověření řešení území, ale vyjmout ji z možnosti podmínění rozhodování v území v rámci územně plánovací dokumentace.“<sup>118</sup>

V používání nezávazné ÚS místo závazného RP lze spatřovat následná úskalí:

<sup>115</sup> § 67 odst. 2 písm. b) NSZ

<sup>116</sup> Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů

<sup>117</sup> Tamtéž.

<sup>118</sup> Nadace pro rozvoj architektury a stavitelství spolu s Asociací pro urbanismus a územní plánování. Výzkumný projekt: Standardizace prostorové regulace v územně plánovací dokumentaci pro potřeby digitalizace územního plánování a stavebního řízení. Návrh metodiky jednotného standardu prostorové regulace vybraných částí územního a regulačního plánu. Str. 9. Poskytnuto pracovníky OÚP MMR. [cit. 2024-07-05]

1. Obec není chráněna proti změně rozhodnutí stavebního úřadu.

Výhoda využití ŮS spočívá v možnosti rychlého pořízení a rychlé reakce na aktuální potřeby prostorové regulace obce. Avšak výhodou a zároveň rizikem je snadná změnitelnost a nezávaznost ŮS. Regulace obce vyjádřené v ŮS nemusí být dodrženy, pokud stavební úřad svůj postup zdůvodní. „I když územní studie, na rozdíl od regulačního plánu, není závazným podkladem pro územní rozhodování, je (pakliže je vložena do evidence územně plánovací činnosti) podkladem nepominutelným a odchylné rozhodnutí je třeba v územním rozhodnutí zdůvodnit a v odůvodnění prokázat, že bylo nalezeno z hlediska veřejných zájmů vhodnější nebo alespoň rovnocenné řešení.“<sup>119</sup> Rovněž je rizikem, že vize obce vložené do ŮS bude změněna kvůli jiným názorům nově zvoleného zastupitelstva obce.

2. Obec záměrně používá nezávaznou ŮS místo závazného RP

Některé obce mnohdy záměrně používají jako nástroj rozvoje svého území nezávaznou ŮS místo závazného RP z důvodu časové náročnosti a složitosti procesu pořizování RP. Tím, že při pořizování ŮS není povinné veřejné projednání (jako je tomu v případě RP), dochází k obcházení demokratického prvku územního plánování. „ŮS není nástrojem samosprávy,<sup>120</sup> je výkonem státní správy. Obce v samostatné působnosti mají jiný nástroj, a to regulační plán. Samospráva územní studii neschvaluje. Schválení zastupitelstvem obce nemá vliv na použitelnost územní studie. Obce argumentují, že pokud si ŮS projednají a schválí, má ŮS větší závaznost. Není tomu tak. Projednání není vyžadováno. Ale zákon nezakazuje určité konzultace projektanta s obcí či projednání s veřejností. Ale na použitelnost ŮS to nemá vliv.“<sup>121</sup>

## 5. Závěr

### *De lege lata:*

Podle současných právních předpisů de lege lata nejsou jasně stanovené obligatorní prostorové regulativy vystavěného prostředí na úrovni ÚP, ÚP s prvky RP ani RP. § 72 odst. 1 NSZ stanovuje pouze obecné pravidlo zakazující nadřazené ÚPD používat podrobnosti (tedy i prostorové regulativy), které „náležejí svým obsahem navazující územně plánovací dokumentaci nebo rozhodnutí.“<sup>122</sup> Toto usta-

<sup>119</sup> Ústav územního rozvoje, Ministerstvo pro místní rozvoj. Územní studie. Metodický pokyn. [online]. [cit. 2024-08-10]. Obdobně platí i pro NSZ.

Dostupné z: [https://www.uur.cz/media/25uduulp/uzemnistudie\\_17122010-neaktualni.pdf](https://www.uur.cz/media/25uduulp/uzemnistudie_17122010-neaktualni.pdf)

<sup>120</sup> Dle § 68 odst. 1 NSZ ŮS pořizuje pořizovatel.

<sup>121</sup> Ministerstvo pro místní rozvoj, Prezentace a videozáznamy ze školení úřadů územního plánování a stavebních úřadů: Změny v územním plánování. Čas 1 hod 40 min. In: MMR: ©2024 [online]. [cit. 2024-05-30]. Dostupné z: <https://mmr.gov.cz/cs/ministerstvo/stavebni-pravo/pravo-a-legislativa/novy-stavebni-zakon/informovani-su-a-oup/prezentace-a-videozaznamy-ze-skoleni-oup-a-su>

<sup>122</sup> Výjimku z tohoto ustanovení představuje ÚP s prvky RP.

novení ve své obecnosti však jasně neurčuje míru podrobnosti, která smí být použita na jednotlivých úrovních ÚPD. Chybí právní normativní úprava stanovující obecný právní rámec pro řešení míry podrobnosti jednotlivých úrovní ÚPD.

Mnohé územní plány bývají rušeny soudem v části, která podle jejich názoru překračuje míru podrobnosti dané ÚPD. V některých případech dochází ke zrušení části územního plánu pro nedostatečnou podrobnost.<sup>123</sup>

Aplikační praxe se povětšinou řídí judikaturou, která se snaží v jednotlivých posuzovaných případech tyto problémy vyřešit určením přípustného použití konkrétních prostorových regulativů pro danou ÚPD. Judikatura však není zcela jednotná<sup>124</sup> a nenabízí koncepční řešení.

### ***De lege ferenda:***

Pokud se v aplikační a výkladové praxi objevují výše uvedené problémy, je potřeba se z nich poučit a využít je jako podnět pro potřebné změny. Je potřeba nastavit koncepční řešení a jasná pravidla v rámci právních předpisů, která by přinesla obcím a dalším zúčastněným právní jistotu v procesu pořizování územních plánů a regulačních plánů.<sup>125</sup> Jednou z možností, jak vytvořit právní rámec, je stanovit ve stavebním zákoně generální klauzuli o používání prostorových regulativů vystavěného prostředí. Prováděcí vyhláška stavebního zákona by obsahovala demonstrativní výčet jednotlivých prostorových regulativů pro jednotlivé úrovně ÚPD.<sup>126</sup> Na zvážení by bylo, zda některé prostorové regulativy nebo jejich kombinaci určit jako obligatorní<sup>127</sup> a které jako fakultativní. V zákoně či prováděcím předpise by měla být stanovena i možnost použití vlastního atypického prostorového regulativu pro případy nemožnosti použití běžných prostorových regulativů.<sup>128</sup> Prostřednictvím stanovených obligatorních prostorových regulativů a možnosti výběru regulativů z demonstrativního výčtu by návrh územních plánů a regulačních plánů mohl reagovat na specifický typ obce.

<sup>123</sup> Viz. výše popsany ÚP obce Černolice v rozsudku NSS ze dne 28. 8. 2014, č.j. 9 Aos 2/2013–118.

<sup>124</sup> Hlavním důvodem nejednotnosti judikátů je fakt, že jsou kazuistické, tj. vztahují se ke konkrétnímu posuzované ÚPD. Protože nejsou prostorové regulativy definovány zákonem, zpracovatel si v konkrétní ÚPD definuje prostorové regulativy podle vlastního uvážení. Dalším z důvodů nejednotnosti judikátů může být fakt, že pro rozhodování o problematice prostorových regulativů vystavěného prostředí je potřeba hlubší znalosti věcné náplně územního plánování, kterou disponují odborníci oboru územního plánování.

<sup>125</sup> Právní předpisy mají vytvářet logický právní rámec umožňující realizaci podstaty územního plánování, a to jeho věcného obsahu.

<sup>126</sup> Pro ÚP, ÚP s prvky RP a RP.

<sup>127</sup> V případě stanovení obligatorních prostorových regulativů by bylo vhodné určit pouze nezbytný počet nebo jejich kombinaci, aby byla zachována možnost reagovat na různé typy obcí a jejich potřeby.

<sup>128</sup> Atypický regulativ však musí splňovat podmínky pro dosažení rovnosti a spravedlnosti vlastníků či stavebníků.

Je nezbytné standardizovat jednotlivé prostorové regulativy s cílem sjednotit jejich definice<sup>129</sup> a použití v aplikační praxi, a tím dosáhnout rovného postavení vlastníků a stavebníků.<sup>130</sup> Dojde k naplnění čl. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „LZPS“), že „lidé jsou svobodní a rovni v důstojnosti i právech,“ Principy jsou konkretizovány v základních zásadách činnosti správních orgánů v § 2 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád: „Správní orgán dbá, aby přijaté řešení bylo v souladu s veřejným zájmem a aby odpovídalo okolnostem daného případu, jakož i na to, aby při rozhodování skutkově shodných nebo podobných případů nevznikaly nedůvodné rozdíly.“ Dojde k naplnění rovnosti ve vlastnických právech dle č. 11 odst. 1 věta 2. LZPS: „Vlastnické právo všech vlastníků má stejný zákonný obsah a ochranu.“<sup>131</sup>

V České republice odborná diskuse nad standardizací prostorové regulace začíná. Jedním z prvních důležitých přínosů do veřejné diskuze o standardizaci prostorové regulace, nabízející jedno možné pojetí standardizace, je Výzkumný projekt,<sup>132</sup> který byl představen na workshupu<sup>133</sup> a na konferenci Asociace pro urbanismus a územní plánování ČR.<sup>134</sup> Výzkumný projekt navrhuje v rámci prováděcí vyhlášky definice prostorových regulativů a jejich přiřazení k úrovni ÚP a RP. Rovněž navrhuje rozdělení prostorových regulativů na povinné (tzv. základní) a volitelné.

Slovenská republika je, co se týče standardizace prostorové regulace, o krok napřed. Standardizaci prostorové regulace již mají zakotvenou v právních předpi-

<sup>129</sup> Je na zvážení, zda by měly být jejich definice stanoveny v zákoně či v prováděcím předpise.

<sup>130</sup> Neboť kvůli nejednotnému výkladu mohou být vlastníků obdobných pozemků, avšak posuzovaných rozdílnými stavebními úřady, stanoveny rozdílné vstupní podmínky pro využitelnost pozemku.

<sup>131</sup> Malým krůčkem k vyjasnění definic pojmů (tedy včetně prostorových regulativů vystavěného prostředí, alespoň v rámci konkrétního ÚP či RP) je vložení nového ustanovení do přílohy č. 8 a č. 9 NSZ. V příloze č. 8 NSZ týkajícího se obsahu a struktury ÚP je v části I. odst. 2 písm. k) je stanoveno, že „pokud je to účelné, textová část územního plánu dále obsahuje vymezení definic pojmů, které nejsou definovány v NSZ nebo v jiných právních předpisech.“ Obdobně platí pro RP v části I. odst. 2 písm. k) přílohy č. 9 NSZ. O tyto definice je možné se opřít při aplikaci konkrétního ÚP či RP.

<sup>132</sup> Řešitel: NADACE PRO ROZVOJ ARCHITECTURY A STAVITELSTVÍ, ASOCIACE PRO URBANISMUS A ÚZEMNÍ PLÁNOVÁNÍ. Veřejná zakázka BETA 2: Standardizace prostorové regulace v územně plánovací dokumentaci pro potřeby digitalizace územního plánování a stavebního řízení. Návrh metodiky jednotného standardu prostorové regulace vybraných částí územního a regulačního plánu. Slovník územního rozvoje. Návrh části prováděcí vyhlášky jednotného standardu územně plánovací dokumentace [k provedení § 20a odst. 4 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů]. ID veřejné zakázky: TITSMMR101. Zadavatel: Technologická agentura ČR. Koncový uživatel: Odbor územního plánování Ministerstvo pro místní rozvoj ČR. Doba řešení 1. 9. 2022 – 29. 2. 2024. Poskytnuto pracovníky OÚP MMR. [cit. 2024-07-05].

<sup>133</sup> Asociace pro urbanismus a územní plánování ČR, z.s., Nadace pro rozvoj architektury a stavitelství: Workshop „Prvky prostorové regulace v územně plánovací dokumentaci,“ konané 10.11.2023.

<sup>134</sup> Asociace pro urbanismus a územní plánování ČR, z.s.: Jarní konference 2024 – Prostorová regulace v území, konání 25. a 26. 4. 2024.

sech. Definice prostorových regulativů a jejich přiřazení k jednotlivým úrovním ÚPD jsou stanoveny v prováděcí vyhlášce č. 392/2023 Z. z., Úradu pre územné plánovanie a výstavbu Slovenskej republiky o obsahu a spôsobe spracovania územnoplánovacej dokumentácie a o územnoplánovacích podkladoch a všeobecných požiadavkách na priestorové usporiadanie územia a funkčné využívanie územia (ďalej jen „vyhláška“)<sup>135</sup> k zákonu č. 200/2022 Z. z., o územnom plánovaní. Vyhláška rovněž stanovuje, které prostorové regulativy jsou základní (tj. závazné) a které volitelné.<sup>136</sup>

Je potřeba pečlivě rozmyslet jednotlivé definice a případné stanovení obligatorního použití některých prostorových regulativů s cílem nalézt křehkou hranici mezi potřebným usměrňováním tvorby ÚP/RP a poskytnutím volnosti umožňující reagovat na různé typy obcí a potřeby budoucích generací.

### O autorce:

**Mgr. Ing. arch. Věra Dvořáková Šatochinová** je absolventkou Právnické fakulty Univerzity Karlovy a Fakulty architektury Českého vysokého učení technického v Praze. Článek vychází z diplomové práce autorky.<sup>137</sup>

**Klíčová slova:** stavební právo, územní plánování, prostorová regulace

<sup>135</sup> Definice v § 2 vyhlášky č. 392/2023 Z. z.

<sup>136</sup> § 16 vyhlášky č. 392/2023 Z. z.

<sup>137</sup> Diplomová práce obhájená v září roku 2024 na Právnické fakultě Univerzity Karlovy na Katedře práva životního prostředí pod vedením vedoucího diplomové práce JUDr. Petra Svobody, Ph.D. Pro zájemce o detailnější zpracování tématu je diplomová práce dostupná z: <https://dspace.cuni.cz/handle/20.500.11956/195201>

## SPATIAL PLANS AND REGULATORY PLANS WITH A FOCUS ON THE QUALITY OF THE BUILT ENVIRONMENT

### **Abstract:**

This paper called „Spatial and regulatory plans with a focus on quality of built environment” examines town and country planning instruments at a local level which allow municipalities to regulate built environments within their territory focused on the quality of built environments of settlements. Attention is paid to the comparison of binding tools of spatial planning documentation – spatial plans (including spatial plans with regulatory elements) and regulatory plans – and to their advantages and disadvantages in practice. The paper also focuses on the most frequently used spatial regulations of built environments, both on their substantive regulation and on their normative side.

**Keywords:** construction law, spatial planning, spatial regulation

