

Pojetí „zastavitelnosti“ pozemků v katastru nemovitostí a územních plánech | příklady odlišných urbanistických struktur

07.03.2025

Název Pojetí „zastavitelnosti“ a využití pozemků v katastru nemovitostí a územních plánech |
příklady odlišných urbanistických struktur

Zadavatel paq research
28. pluku 458/7, 101 00 Praha 10 – Vršovice
IČ: 14035766

Zpracovala Ing. Anna Kuryviálová

Datum 07.03.2025

Obsah

1.	Úvod a zadání.....	4
1.1	Účel.....	4
1.2	Limity dokumentu	4
2.	Pojmy	5
3.	Zastavitelnost pozemků – problematika KN vs. ÚP	6
3.1	Měřítko a podrobnost.....	6
3.2	Druhy a využití pozemků v katastru nemovitostí	6
3.3	Využití pozemků územních plánech	7
3.3.1	Základní členění území obce	7
3.3.2	Podrobnější členění území do ploch s rozdílným způsobem využití	8
3.3.3	Pojem: stabilizované území / stabilizované plochy	9
4.	Metodika	9
4.1	Prověření základního členění území obce.....	9
4.2	Analýza ploch s rozdílným způsobem využití	10
5.	Případová území	12
5.1	Praha Holešovice – Bubny	13
5.2	Praha Vinohrady	14
5.3	Praha Cholupice.....	15
5.4	Hodkovice – Zlatníky	16
5.5	Vestec	18
5.6	Rokytnice nad Jizerou	19
6.	Závěr	20
7.	Zdroje dat.....	21

1. Úvod a zadání

Tento dokument byl zpracován na základě zadání ze dne 17. 1. 2025, které znělo: na odlišných územích ilustrativně ukázat, zda je možné vybrané pozemky zastavět (ano / ne, případně „možná“), a to z pohledu platného územního plánu obce / města. Následně dané území porovnat s jejich druhem evidovaným v katastru nemovitostí.

Zadána byla území s odlišnou strukturou:

- transformační území velkého města (Praha Holešovice – Bubny),
- struktura blokové zástavby v Praze (Praha Vinohrady),
- „sídlo v krajině“ v Praze (Praha Cholutice),
- „sídlo v krajině“ / satelit mimo Prahu (Hodkovice – Zlatníky a Vestec),
- horská obec (Rokytnice nad Jizerou).

Analýza má ověřit hypotézu: „Druh pozemku evidovaný v katastru nemovitostí není určující pro jeho reálnou zastavitelnost.“

1.1 Účel

Dokument bude sloužit zejména pro interní potřebu zadavatele, vybrané části pak jako ilustrativní příklady doprovázející myšlenky reformy daně z nemovitých věcí. Dokument ani jeho části nebudou zveřejňovány.

1.2 Limity dokumentu

Obsah dokumentu jednoznačně nastiňuje logiku druhů pozemků v katastru nemovitostí a využití ploch v územních plánech. Dokument ukazuje základní principy regulativů „zastavitelnosti“ územních plánů, potenciálním limitem dokumentu ale může být počet podrobněji prověřených územních plánů, zběžně pak byly prověřeny i další územní plány (viz kap. 3.3).

2. Pojmy

pozemek (§ 2, písm. a, zákon č. 256/2013 Sb.)

„Pozemkem část zemského povrchu oddělená od sousedních částí hranicí územní jednotky nebo hranicí katastrálního území, hranicí vlastnickou, hranicí stanovenou regulačním plánem, územním rozhodnutím, společným povolením, kterým se stavba umísťuje a povoluje, veřejnoprávní smlouvou nahrazující územní rozhodnutí, územním souhlasem nebo hranicí danou schválením navrhovaného záměru stavebním úřadem, hranicí jiného práva podle § 19, hranicí rozsahu zástavního práva, hranicí rozsahu práva stavby, hranicí druhů pozemků, popřípadě rozhraním způsobu využití pozemků.“

stavební pozemek – základní pojem stavebního zákona (§ 12, písm. b, zákon č. 283/2021 Sb.)

„Pozemek, jeho část nebo soubor pozemků vymezený a určený k zastavění.“¹

stavební pozemek – pojem definovaný pro účely daně z nemovitostí (§ 1a, písm. k, zákon č. 338/1992 Sb.)

„Pozemek nebo jeho část, které jsou určeny podle pravomocného povolení stavby podle stavebního zákona k zastavění zdanitelnou stavbou, a to v rozsahu výměry pozemku v m² odpovídající zastavěné ploše nadzemní části stavby.“²

zastavěný stavební pozemek (§ 12, písm. c, zákon č. 283/2021 Sb.)

„Pozemek evidovaný v katastru nemovitostí jako stavební parcela a další pozemkové parcely³ zpravidla pod společným oplocením tvořící souvislý funkční a prostorový celek se stavbami majícími určující funkci v tomto souvislém celku.“

stavební parcela (§ 2, písm. c, zákon č. 256/2013 Sb.)

„Pozemek evidovaný v druhu pozemku zastavěná plocha a nádvoří.“

zastavěné území (§ 12, písm. h, zákon č. 283/2021 Sb.)

„Území vymezené samostatným postupem podle tohoto zákona (dále jen „vymezení zastavěného území“) nebo územním plánem.“

zastavitelné území (§ 81, odst. 2, zákon č. 283/2021 Sb.)

„Územní plán může vymežit zastavitelné území. Do zastavitelného území se zahrne zastavěné území, zastavitelné plochy a transformační plochy.“

zastavitelná plocha (§ 12, písm. i, zákon č. 283/2021 Sb.)

„Plocha určená k zastavění vymezená v územním rozvojovém plánu, zásadách územního rozvoje nebo územním plánu.“

zastavitelnost pozemku / plochy (pojem není českou legislativou definován)

Pro účely tohoto dokumentu je zastavitelnost definována jako „potenciál pozemku / plochy k zastavění.“

¹ (§ 140, odst. 2, 3 a 4, zákon č. 283/2021 Sb.): „(2) Stavební pozemek se vždy vymezuje tak, aby svými vlastnostmi, zejména velikostí, polohou, plošným a prostorovým uspořádáním, umožňoval umístění, realizaci a užívání stavby pro navrhovaný účel a aby byl dopraveně napojen na kapacitně vyhovující veřejně přístupnou pozemní komunikaci.“

„(3) Stavební pozemek se vždy vymezuje tak, aby na něm bylo vyřešeno a) umístění odstavných a parkovacích stání (...), b) nakládání s odpady (...), c) hospodaření se srážkovými vodami jejich 1. akumulací (...), 2. odváděním do vod povrchových prostřednictvím dešťové kanalizace (...), 3. regulovaným odváděním do jednotné kanalizace (...).“

„(4) (...) prokázat splnění požadavků odst. 2 a 3 regulačním plánem nebo dokumentací pro vydání povolení záměru (...).“

² V průběhu let se definice stavebního pozemku pro účely daně z nemovitosti několikrát změnila (viz § 6 zákona č. 338/1992 Sb. po různých novelách, beck-online, dostupné z: <https://app.beck-online.cz/bo/chapterview-document.seam?documentId=onrf6mjzhez6mzthawtgmi>, zobrazeno 07.03.2025). Definice pro účel daně je striktně svázána s pravomocným povolením stavby (záměru), a to rozdílně od pojetí definice ve stavebním zákoně, která hovoří o pozemcích určených (zpravidla územním plánem) k zastavění, tedy nehovoří až o procesu povolení záměru stavby, ale již o fázi územního plánování, která definuje potenciály území (nejen ke stavebním účelům).

³ (§ 2, písm. d, zákon č. 256/2013 Sb.) „pozemkovou parcelou je pozemek, který není stavební parcelou.“

3. Zastavitelnost pozemků – problematika KN vs. ÚP

Katastr nemovitostí (dále také KN) eviduje údaje o nemovitostech a zahrnuje mj. popis jejich stavu. Ke změně údajů druh nebo způsob využití pozemku dochází zápisem zpravidla na základě externího podnětu⁴. Ač nejsou údaje v KN automaticky aktualizovány, vlastníci a jiní oprávnění jsou povinni změny údajů v KN ohlašovat (§ 37, odst. 1., písm. d, zákon č. 256/2013 Sb.), informace v KN by tedy měly být aktuální.

Katastr nemovitostí tedy pouze eviduje informace o pozemcích, ale nestanovuje ani nenavrhuje jejich (budoucí) využití. K tomu slouží územně plánovací dokumentace, konkrétně územní plán, případně regulační plán (omezeně pak i územně plánovací podklady – územní studie).

V územním plánu jsou mj. jednoznačně vymezeny plochy s rozdílným způsobem využití (§ 80, odst. 2, písm. c, zákon č. 283/2021 Sb.), které v sobě zpravidla nesou informaci o zastavitelnosti dané plochy.

3.1 Měřítko a podrobnost

Katastrální mapa obrazně pracuje s „jednotkou pozemku“, na rozdíl od územních plánů, které pracují s „jednotkou plochy“.

Katastrální mapa může být vyhotovena v měřítku 1:1 000, 1:1 250, 1:2 000, 1:2 500 nebo 1: 2880 (historicky výjimečně i v jiném, příloha k vyhlášce č. 357/2013 Sb., část 15.6). Jedná se tedy o velmi přesnou mapu.

Územní plán se zpravidla se zpracovává v měřítku katastrální mapy, případně v měřítku 1:5 000, vydáván je v měřítku 1:5 000 nebo 1:10 000 (Příloha č. 8 k zákonu č. 283/2024 Sb., části I., odst. 5). Územní plán tedy nemusí být zpracován v takovém míře podrobnosti jako právě katastrální mapa.

3.2 Druhy a využití pozemků v katastru nemovitostí

V katastru nemovitostí se evidují **pozemky v členění dle druhů** (§ 3, odst. 2, zákon č. 256/2013 Sb.) na:

- ornou půdu (kód 2),
- chmelnice (kód 3),
- vinice (kód 4),
- zahrady (kód 5),
- ovocné sady (kód 6),
- trvalé travní porosty (kód 7),
- lesní pozemky (kód 10),
- vodní plochy (kód 11),
- zastavěné plochy a nádvoří (kód 13) a
- ostatní plochy (kód 14).

Současně je evidován i **způsob využití pozemku** (Příloha č. 2, vyhláška č. 357/2013 Sb.). Tato informace je zde pouze pro doplnění kontextu, dále s ní už v rámci tohoto dokumentu pracováno.

- skleník, pařeniště (kód 1),
- školka (kód 2),
- plantáž dřevin (kód 3),
- les jiný než hospodářský (kód 4),
- lesní pozemek, na kterém je budova (kód 5),
- rybník (kód 6),
- koryto vodního toku přirozené nebo upravené (kód 7),
- koryto vodního toku umělé (kód 8),
- vodní nádrž přírodní (kód 9),
- vodní nádrž umělá (kód 10),
- zamokřená plocha (kód 11),
- společný dvůr (kód 12),
- zbořeniště (kód 13),
- dráha (kód 14),
- dálnice (kód 15),
- silnice (kód 16),
- ostatní komunikace (kód 17),
- ostatní dopravní plocha (kód 18),
- zeleň (kód 19),
- sportoviště a rekreační plocha (kód 20),
- pohřebiště (kód 21),
- kulturní a osvětová plocha (kód 22),
- manipulační plocha (kód 23),
- dobývací prostor (kód 24),
- skládka (kód 25),
- jiná plocha (kód 26),
- neplodná půda (kód 27),
- vodní plocha, na které je budova (kód 28),
- fotovoltaická elektrárna (kód 29) a
- mez, stráž (kód 30).

⁴ Ke změně katastrálního operátu dochází též při novém mapování, přepracování souboru geodetických informací nebo pozemkových úpravách (§ 40, odst. 1, zákon č. 256/2013 Sb.).

3.3 Využití pozemků územních plánech

Územní plán je základním koncepčním dokumentem obce k usměrňování územního rozvoje a ochrany hodnot jejího území (§ 80, odst. 1, zákon č. 283/2021 Sb.) a definují možné využití pozemků, tedy i jejich zastavitelnost.

Ve vztahu k zastavitelnosti a možnému využití pozemků stanovuje územní plán mimo jiné:

- **základní koncepci rozvoje** území obce (§ 80, odst. 2, písm. b, zákon č. 283/2021 Sb.),
- urbanistickou koncepci, jejíž součástí je i urbanistická kompozice, vymezení ploch podle stávajícího nebo nově požadovaného způsobu využití (dále jen „**plocha s rozdílným způsobem využití**“), vymezení **zastavitelných ploch**, transformačních ploch, systému veřejných prostranství a systému sídelní zeleně (§ 80, odst. 2, písm. c, zákon č. 283/2021 Sb.).

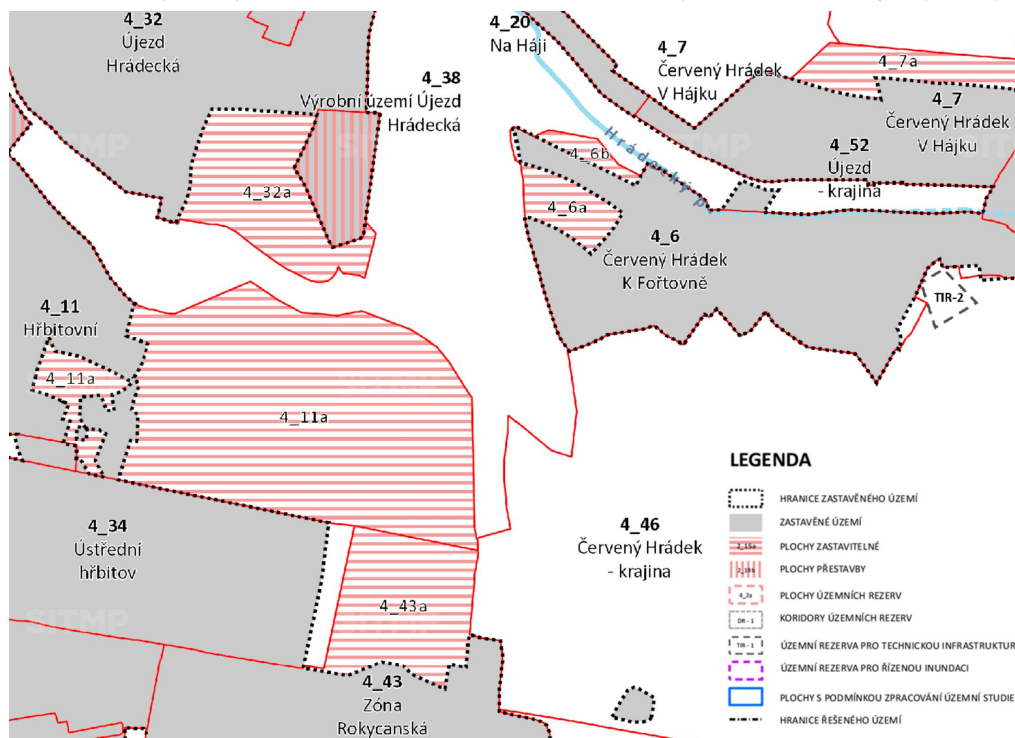
Výše uvedené je promítnuto zejména do grafické části územního plánu (odst. 3 přílohy č. 8 k zákonu č. 283/2021 Sb.) a jeho dat (příloha č. 10 vyhlášky č. 157/2024 Sb.):

- výkres základního členění území⁵, jehož obsahem je vyznačení mimo jiné:
 - hranice zastavěného území,
 - zastavitelné plochy,
 - transformační plochy, ...;
- hlavní výkres, jehož obsahem je mimo jiné:
 - vyznačení hranice zastavěného území,
 - urbanistickou koncepci, včetně vymezení zastavitelných ploch a transformačních ploch.

3.3.1 Základní členění území obce

Základní představu o zastavitelnosti území obce lze získat z výkresu a dat základního členění území, tj. členění na zastavěné území a plochy změn (zastavitelné, transformační, plochy změn v krajině) – viz názorné schéma č. 1.

Schéma č. 1: Výřez z výkresu základního členění území územního plánu města Plzně (zdroj viz kap. 7)



⁵ Např. Územní plán sídelního útvaru hl. m. Prahy z důvodu jeho zpracování a pořízení podle starého stavebního zákona č. 50/1976 Sb. tento výkres neobsahuje. Jedná se ale o anomálii v rámci ČR. Od doby účinnosti stavebního zákona č. 183/2006 Sb. a vyhlášky č. 500/2006 Sb. je výkres základního členění území nedílnou součástí obsahu grafické části územního plánu.

3.3.2 Podrobnější členění území do ploch s rozdílným způsobem využití

Podrobnější informace o zastavitelnosti jednotlivých ploch pak definují regulativy ploch s rozdílným způsobem využití, jejichž 19 základních kategorií stanovuje aktuální právní úprava (§ 15–33, vyhláška č. 157/2024 Sb.), a to plochy:

- bydlení (§ 15),
- rekreace (§ 16),
- občanského vybavení (§ 17),
- veřejných prostranství (§ 18),
- zeleně (§ 19),
- smíšené obytné (§ 20),
- dopravní infrastruktury (§ 21),
- technické infrastruktury (§ 22),
- výroby a skladování (§ 23),
- smíšené výrobní (§ 24),
- vodní a vodohospodářské (§ 25),
- zemědělské (§ 26),
- lesní (§ 27),
- přírodní (§ 28),
- smíšené krajinné (§ 29),
- těžby (§ 30),
- specifické (§ 31),
- městských sídel (§ 32),
- volné krajiny městských sídel (§ 33),

kteří je ale možné ještě dále podrobněji členit.

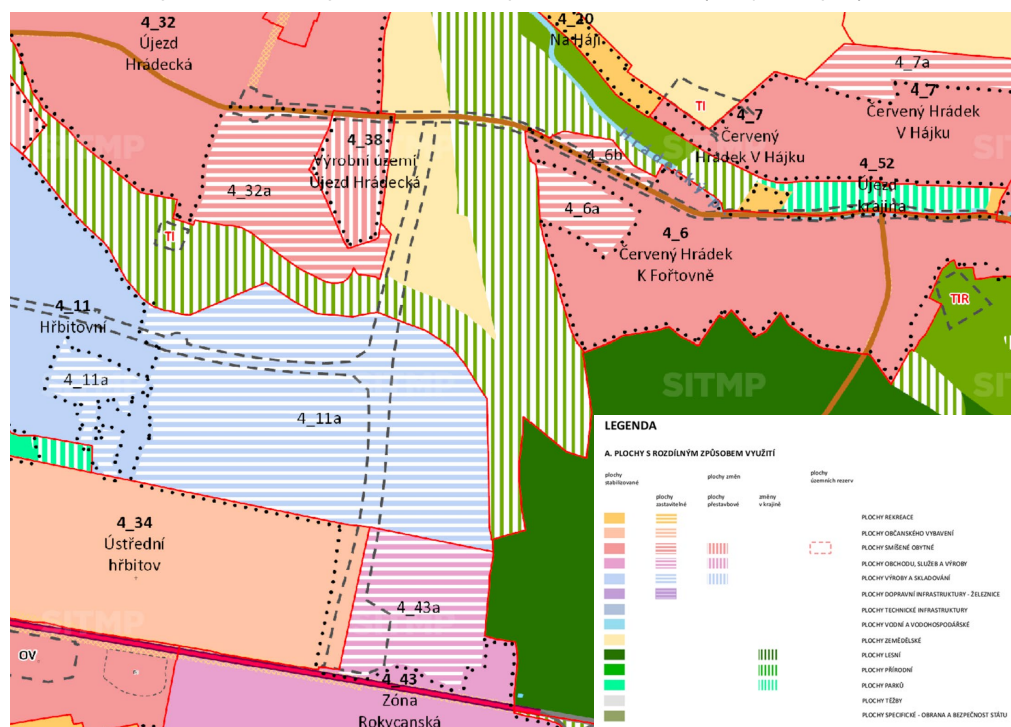
Pro každou z ploch s rozdílným způsobem využití územní plán zároveň stanovuje **podmínky pro jejich využití**, které stanoví:

- **hlavní využití**, pokud je možné jej stanovit,
- **přípustné využití**,
- **nepřípustné využití**,
- popřípadě **podmíněně přípustné využití** těchto ploch

a **podmínky prostorového uspořádání**, včetně základních podmínek ochrany krajinného rázu a charakteru území (§ 80, odst. 2, písm. f, zákon č. 283/2021 Sb.).

Konkrétní regulativy (co se v daných plochách smí a nesmí) si tedy každá obec, resp. zpracovatel územního plánu navrhne sám s přihlédnutím k místním podmínkám⁶.

Schéma č. 2: Výřez z hlavního výkresu územního plánu města Plzně (zdroj viz kap. 7)



⁶ Ač by se mohlo zdát, že např. plochy zeleně (§ 19) jsou nezastavitelné, nemusí tomu tak vždy být – např. Územní plán sídelního útvaru hl. m. Prahy (oddíl 6d) umožňuje jako podmíněně přípustné využití pro plochy IZ – izolační zeleň i čerpací stanice pohonných hmot nebo zařízení a stavby pro provoz PID.

3.3.3 Pojem: stabilizované území / stabilizované plochy

§ 14, odst. 5 vyhlášky č. 157/2024 Sb. uvádí, že plochy s rozdílným způsobem využití se vymezují podle stávajícího nebo nově požadovaného způsobu využití jako **stabilizované** nebo **návrhové**.

U ploch návrhových územní plány zpravidla stanovují podrobnější podmínky pro výstavbu na nich (koeficientem, určením HPP nebo např. podmínkou zpracování územní studie či regulačního plánu, které území podrobněji prověří a navrhnou).

Na plochách stabilizovaných (nebo ve stabilizovaných územích) pak územní plány často nový rozvoj / zástavbu omezují textově bez určení koeficientů či jiných kvantitativně určených parametrů např.:

- „(...) je možné pouze zachování, dotvoření a rehabilitace stávající urbanistické struktury bez možnosti rozsáhlé stavební činnosti (...);“ (Územní plán sídelního útvaru hl. m. Prahy, Příloha č. 1, oddíl 7a, odst. 3, 2024);
- „(...) umožňuje přiměřenou intenzifikaci území (proluk, dostaveb apod.) při zachování struktury a přiměřeného měřítka,“ (Územní plán Brna, kap. 2, 2024);
- „(...) zachovat jejich urbanistickou strukturu, umožňovat pouze citlivé dostavby stávajících nezastavěných ploch (tj. volných, dosud nezastavěných ploch ve stávající zástavbě, proluk v souvislé zástavbě), nepřipouštět necitlivé stavební zásahy, případně necitlivé zahušťování, které znehodnotí urbanistickou strukturu, či kvalitu bydlení,“ (Územní plán Ostravy, 2025);
- „(...) nejsou navrhovány ani se nepředpokládají žádné zásadní změny stávajícího charakteru, významu ani způsobu využití území a území, resp. jeho struktura, bude jen doplňováno,“ (Územní plán Plzeň, kap. 6.1, 2023);
- „(...) se zachovaným dosavadním charakterem, který se nebude měnit, s převahou činností záchovných a činností údržbových, výjimečně činností obnovných,“ (Územní plán Českých Budějovic, článek 88, odst. 2, písm. a, 20, 2024);
- „(...) s ustálenou hmotovou strukturou, v němž územní plán nenavrhuje změnu využití,“ (Územní plán Karlovy Vary, kap. 1f.1, 2021);
- „(...) kultivaci a údržbě stabilizovaných ploch (...);“ (Územní plán Vraného nad Vltavou, kap. B, 2020).

4. Metodika

Informace o zastavitelnosti pozemků v územním plánu jsou uvedeny zejména na dvou výkresech, a to ve výkresu základního členění území a v hlavním výkrese, jehož obsahem jsou zejména plochy s rozdílným způsobem využití.

Vybrané lokality hl. m. Prahy a obec Zlatníky – Hodkovice byly prověřeny zejména na základě jejich hlavních výkresů a textové části. Území Vestec a Rokytnice nad Jizerou pak na základě výkresů základního členění území.

Informace z územních plánů pak byly okomentovány ve vztahu ke katastrální mapě (druhům pozemků).

4.1 Prověření základního členění území obce

Základní představa a rozvaha o zastavitelnosti území je zobrazena v územním plánu ve výkresu základního členění území.

Pro ilustraci byly vybrány územní plány 2 obcí, které obsahují výkres základního členění území (Vestec a Rokytnice nad Jizerou). Území obce je de iure ve výkresu základního členění území rozlišováno mj. na zastavěné území, zastavitelné plochy, transformační plochy, plochy změn v krajině (odst. 3, písm. a přílohy č. 8. k zákonu č. 283/2021 Sb.).

Tento výkres byl porovnán s údaji uvedenými v katastru nemovitostí.

4.2 Analýza ploch s rozdílným způsobem využití

Vzhledem k tomu, že zadanými lokalitami s městskou urbanistickou strukturou byla území zejm. v Praze, jejíž územní plán neobsahuje výkres základního členění, byla provedena analýza zastavitelnosti dle ploch s rozdílným způsobem využití. Výběr daných lokalit byl proveden tak, aby byla zajištěna různorodost urbanistických struktur; zároveň byla zahrnuta i lokalita mimo hl. m. Prahu s územním plánem zpracovaným jiným projektantem (Zlatníky – Hodkovice).

Územní plány, respektive plochy s rozdílným způsobem využití nacházejících se ve vybraných územích prošly jednoduchou analýzou. Plochy s rozdílným způsobem využití byly rozděleny do čtyř hlavních kategorií (viz též * upozornění níže):

- **[Z] plochy s potenciálem k zastavění budovami,**
- **[N] plochy nezastavitelné budovami,**
- **[ZsO] plochy s potenciálem k zastavění budovami s omezením,**
- **[NsV] plochy nezastavitelné budovami s výjimkami** (dále pak ještě rozděleny do dvou subkategorií).

Toto rozdělení bylo provedeno na základě regulativů jednotlivých ploch s rozdílným způsobem využití, s tím, že kategorie byly určeny na základě úvahy nad zastavitelností dané plochy dle jednotlivých funkcí uvedených mezi hlavním využitím, přípustným využitím a podmíněně přípustným využitím (pokud bylo určeno), tedy:

- kategorie [Z] plochy s potenciálem k zastavění představuje plochy s rozdílným způsobem využití, které jsou jednoznačně určeny k zastavění budovami,
- kategorie [N] plochy nezastavitelné představuje plochy s rozdílným způsobem využití, které jsou jednoznačně určeny jako nezastavitelné budovami,
- kategorie [ZsO] plochy s potenciálem k zastavění budovami s omezením („spíše s potenciálem k zastavění“),
- kategorie [NsV-a] nezastavitelné plochy s výjimkami představuje plochy, které v rámci svého hlavního využití předpokládají jejich nezastavění, ale mezi přípustnými využitími figuruje možnost jejich (částečného) zastavění budovami.
- kategorie [NsV-b] nezastavitelné plochy s výjimkami představuje plochy, které v rámci svého hlavního využití předpokládají jejich nezastavění, ale mezi podmíněně přípustnými využitími figuruje možnost jejich (částečného) zastavění budovami.

Tab. 1: Agregované kategorie z ploch s rozdílným způsobem využití

kategorie	hlavní využití	přípustné využití	podmíněně přípustné využití	příklady	pozn.
[Z] plochy s potenciálem k zastavění budovami	zastavitel. budovami	zastavitel. budovami	zastavitel. budovami	bydlení, výroba, plochy smíšené, občanské vybavení, věda, výzkum,	-
[ZsO] plochy s potenciálem k omezenému zastavění budovami	nezastavit. budovami	zastavitel. budovami	zastavitel. budovami	zahrádkářské osady, zahradnictví, plochy sportu a oddechu (např. v ÚP SÚ HMP: SO2, SO3, SO4, SO5, SO6, SO7)	přípustné využití např. klubová zařízení, zoo, botanické zahrady, skautské základny, stavby pro obsluhu dané plochy, služební byty, administrativní zařízení, garáže, kaple, márnice

kategorie	hlavní využití	přípustné využití	podmíněně přípustné využití	příklady	pozn.
[NsV-a] plochy nezastavitelné budovami s výjimkami – a	nezastavit. budovami	nezastavit. budovami	zastavitel. budovami	zeleň městská a krajinná, parky, hřbitovy, izolační zeleň, sady, zahrady, vlnice, (např. v ÚP Zlatníky Hodkovice plochy lesní)	plochy, kde lze podmíněně přípustně umístit zařízení typu restaurace, čerpací stanice, hotely a stavby pro obsluhu dané plochy
[NsV-b] plochy nezastavitelné budovami s výjimkami – b	nezastavit. budovami	nezastavit. budovami	zastavitel. budovami	louky, pastviny, S01, veřejná prostranství, plochy zemědělské	plochy, kde lze podmíněně přípustně umístit stavby pro obsluhu dané plochy
[N] plochy nezastavitelné budovami	nezastavit. budovami	nezastavit. budovami	nezastavit. budovami	plochy přírodní, (např. v ÚP zlatníky Hodkovice zeleň – ochranná a izolační; např. v ÚP SÚ HMP les)	velmi omezeně umístění komunikací a technické infrastruktury

- kategorie [Z] plochy s potenciálem k zastavění představuje plochy s rozdílným způsobem využití, které jsou jednoznačně určeny k zastavění budovami,
- kategorie [N] plochy nezastavitelné představuje plochy s rozdílným způsobem využití, které jsou jednoznačně určeny jako nezastavitelné budovami,
- kategorie [ZsO] plochy s potenciálem k zastavění budovami s omezením („spíše s potenciálem k zastavění“),
- kategorie [NsV-a] nezastavitelné plochy s výjimkami představuje plochy, které v rámci svého hlavního využití předpokládají jejich nezastavění, ale mezi přípustnými využitími figuruje možnost jejich (částečného) zastavění budovami.
- kategorie [NsV-b] nezastavitelné plochy s výjimkami představuje plochy, které v rámci svého hlavního využití předpokládají jejich nezastavění, ale mezi podmíněně přípustnými využitími figuruje možnost jejich (částečného) zastavění budovami.

*** Upozornění:** určení kategorií a abstrakce od ploch s rozdílným způsobem využití územních plánů byla provedena na základě expertního posouzení. Uvedené kategorie nejsou součástí žádného z územních plánů a slouží čistě pro zjednodušení a názornost sloužící účelu této analýzy.

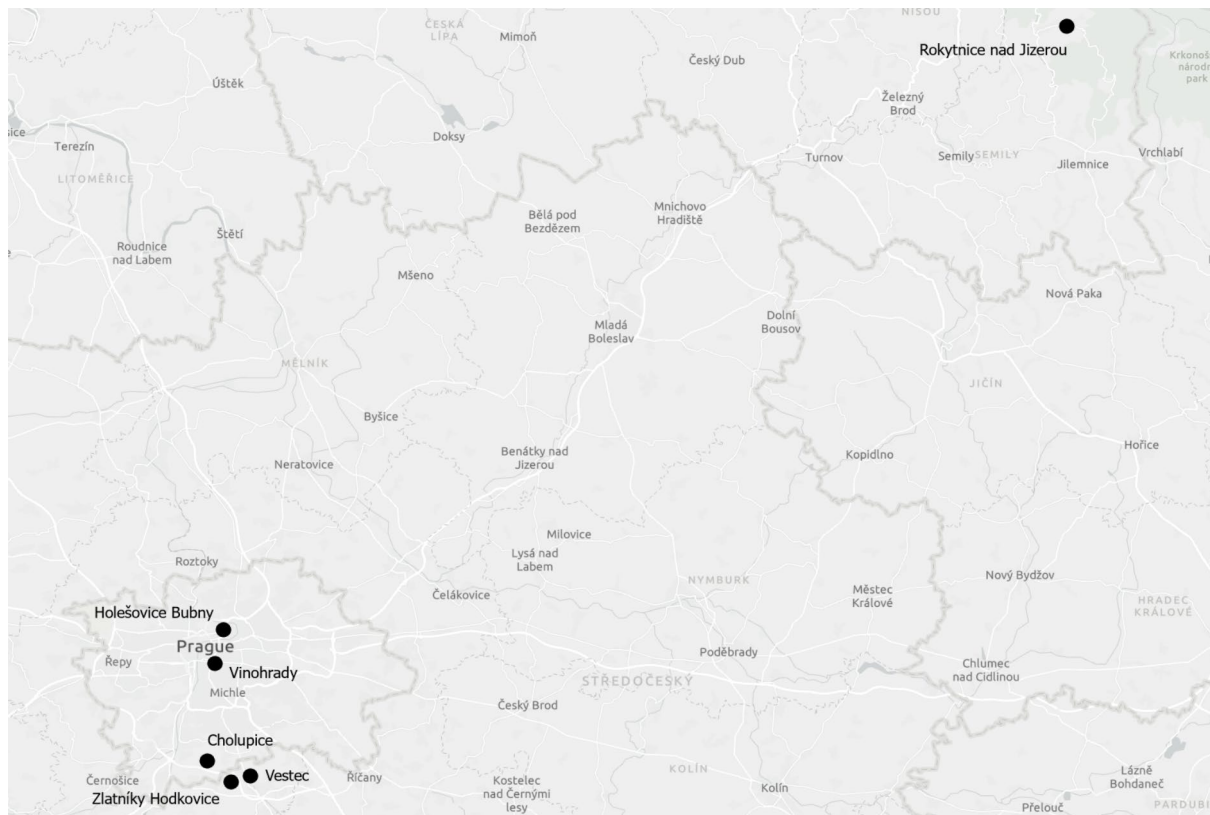
Z výše uvedeného mimochodem vyplývá, že ač mohou mít plochy s rozdílným způsobem využití obdobný název, nutně to nemusí znamenat, že regulativy těchto ploch umožňují shodný potenciál k zastavění. Týká se to zejména ploch, jejichž hlavní využití je nezastavitelné. Příkladem mohou být plochy:

- „LR – lesní porosty“ v Územním plánu sídelního útvaru hl. m. Prahy (dále jako ÚP SÚ HMP) a „NL – plochy lesní“ v Územním plánu Zlatníky Hodkovice (dále jako ÚP Zlatníky – Hodkovice) nebo
- „IZ – izolační zeleň“ v ÚP SÚ HMP a „ZO – zeleň – ochranná a izolační“ v ÚP Zlatníky – Hodkovice.

5. Případová území

Přehledová mapa vybraných území.

Schéma č. 3: Zákres vybraných lokalit do mapy

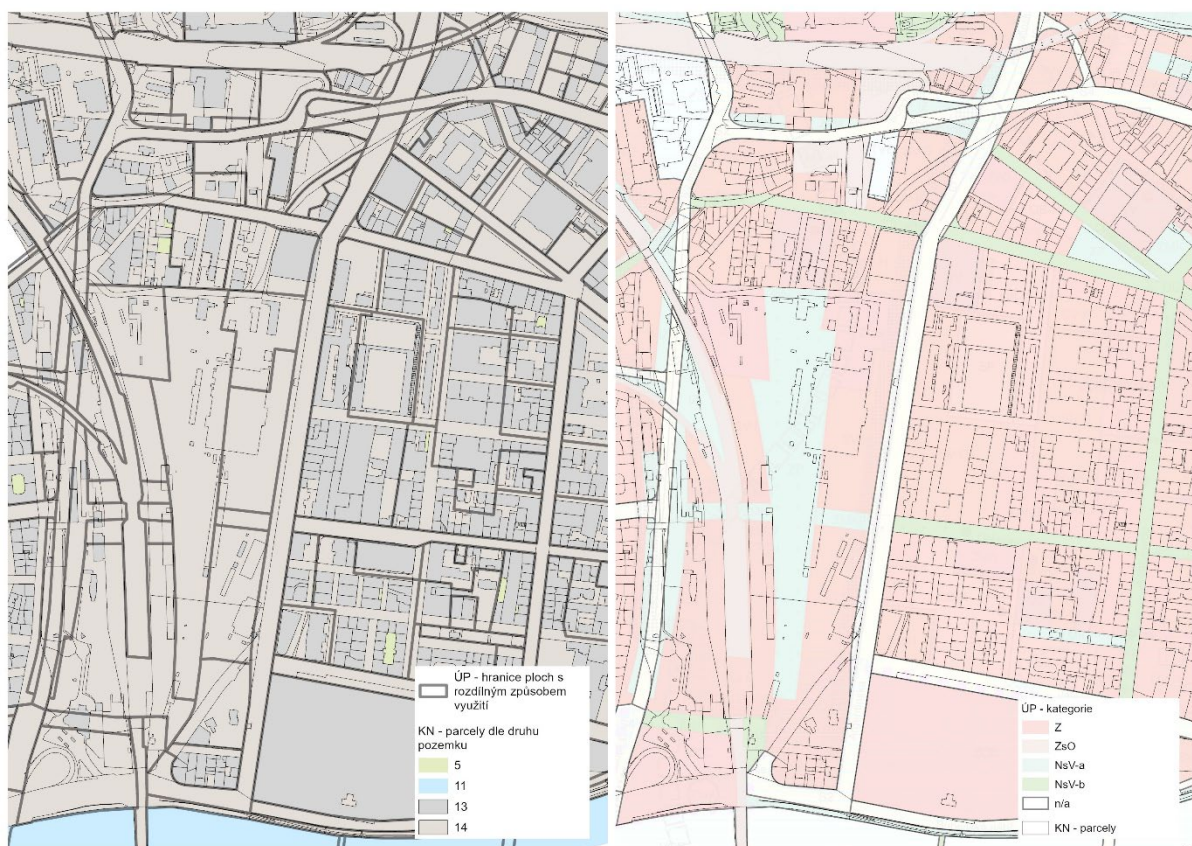


5.1 Praha Holešovice – Bubny

Holešovice – Bubny leží v meandru Vltavy v hl. m. Praze, správně spadající pod městskou část Praha 7. Jedná se o území dlouhodobě určené územním plánem k transformaci. Aktuálně je pro dané území pořizována změna územního plánu č. Z 3822, která níže uvedené plochy s rozdílným způsobem využití mění, upravuje jejich zastavitelnost a kapacity.

Z levé části schématu č. 4 je patrné, že většina parcel je v KN evidována jako zastavěné plochy a nádvoří (kód 13) a ostatní plochy (kód 14). Pravá strana schématu pak zvýrazňuje, které části území lze zařadit dle právního stavu v ÚP SÚ HMP mezi plochy nezastavitelné (bez potenciálu k zastavění). Ty plochy, které jsou znázorněny jako plochy s potenciálem k zastavění (světle červená), by bylo možné dále dělit na ty rozvojové/transformační, pro které územní plán stanovuje i konkrétní míru využití (kapacity), a ty „stabilizované“, pro které platí další „omezující“ regulativy (viz kap. 3.3.3)⁷.

Schéma č. 4: Praha Holešovice – Bubny – rozlišení druhu pozemku dle KN (vlevo), rozlišení kategorií ploch s rozdílným způsobem využití dle ÚP (vpravo)



⁷ V Praze je potřeba posoudit tato území i ve vztahu k městským stavebním předpisům (platí i pro Brno a Ostravu), mj. k § 2, písm. j): „území s plně vyvinutým stávajícím charakterem, kde nejsou předpokládány žádné zásadní změny stávajícího charakteru, ani způsobu využití území a území je jen doplňováno“.

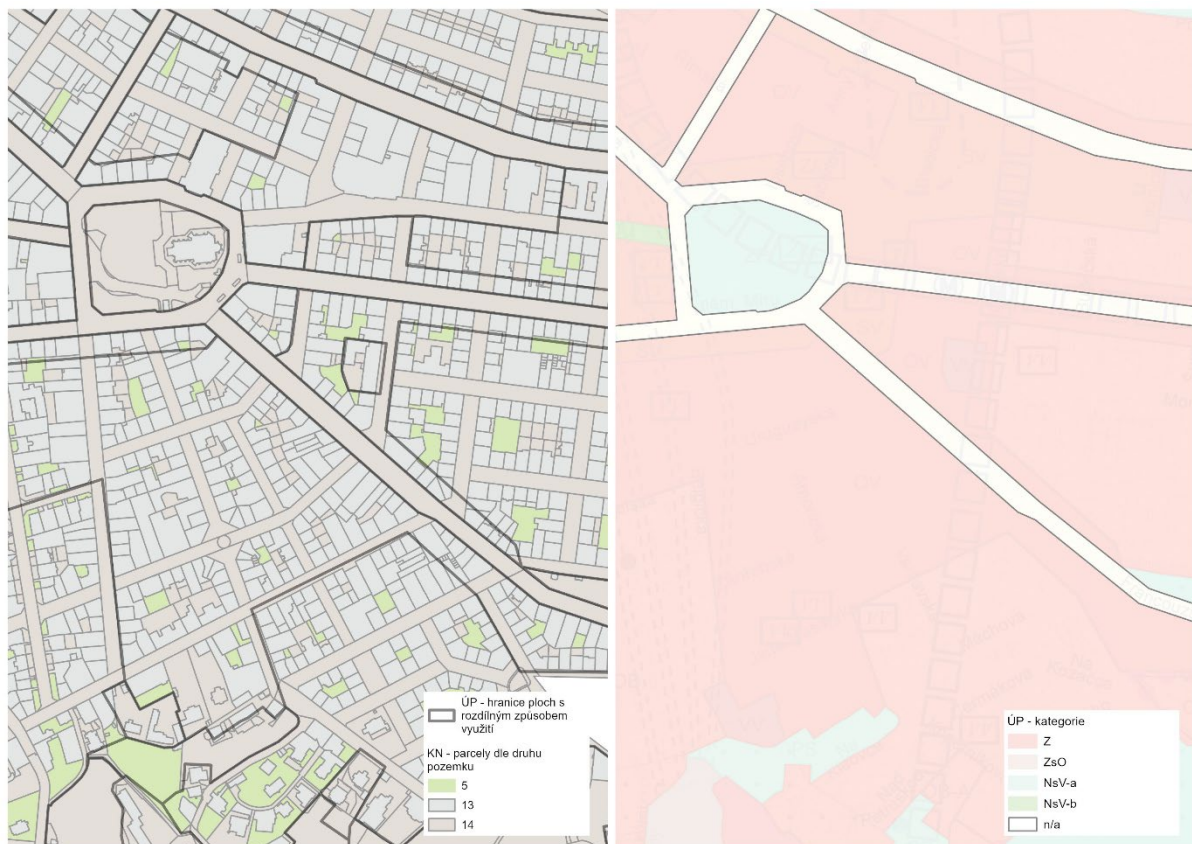
5.2 Praha Vinohrady

Pražské Vinohrady jsou typickým příkladem blokové struktury města, která se majoritně nachází v městské části Praha 2.

Z levé části schématu č. 5 je patrné, že většina parcel je v KN evidována jako zastavěné plochy a nádvoří (kód 13) a ostatní plochy (kód 14). Pravá strana schématu pak zeleně zvýrazňuje, které části území lze zařadit dle právního stavu v ÚP SÚ HMP mezi plochy nezastavitelné (bez potenciálu k zastavění).

Červené plochy pak značí plochy s potenciálem zastavění, resp. jedná se o plochy již zastavěné, ve kterých „(...) je možné pouze zachování, dotvoření a rehabilitace stávající urbanistické struktury bez možnosti rozsáhlé stavební činnosti (...)“⁸. Nelze tedy en bloc říci, že dnes nezastavěné vnitrobloky mají potenciál k zastavění, každý vnitroblok je nutné posoudit individuálně (viz kap. 3.3.3)⁷.

Schéma č. 5: Praha Vinohrady – rozlišení druhu pozemku dle KN (vlevo), rozlišení kategorií ploch s rozdílným způsobem využití dle ÚP (vpravo)



⁸ Územní plán sídelního útvaru hl. m. Prahy, Příloha č. 1, oddíl 7a, odst. 3, 2024).

5.3 Praha Cholupice

Cholupice leží na území hl. m. Prahy, jsou „sídlem v krajině“, správně spadající pod městskou část Praha 12.

Ve schématu č. 6 je zřejmé rozdílné pojetí a nepřesnost evidence KN pro parcely obdobného využití. Pozornost je vhodné zaměřit na severní hranu komunikace vedoucí severozápadním směrem. Tato liniová plocha je zařazena do kategorie ploch nezastavitelných budovami s výjimkami. V KN jsou ale tyto části parcel evidovány s druhem pozemků zastavěné plochy a nádvoří (kód 13).

Schéma č. 6: Praha Cholupice – rozlišení druhu pozemku dle KN (vlevo), rozlišení kategorií ploch s rozdílným způsobem využití dle ÚP (vpravo)

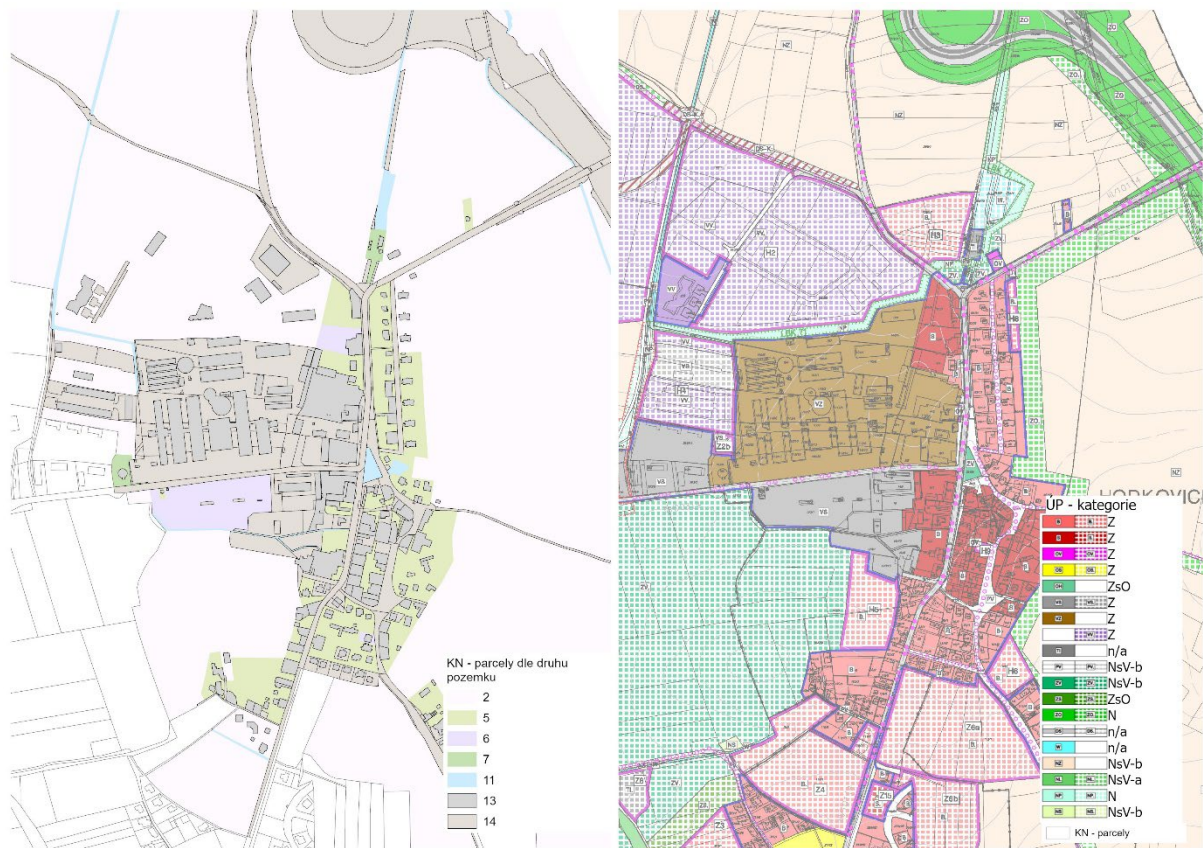


5.4 Hodkovice – Zlatníky

Obec Hodkovice – Zlatníky nacházející se jižně od Prahy, jejíž územní plán navrhuje rozsáhlý rozvoj na severu i jihu části obce Hodkovice.

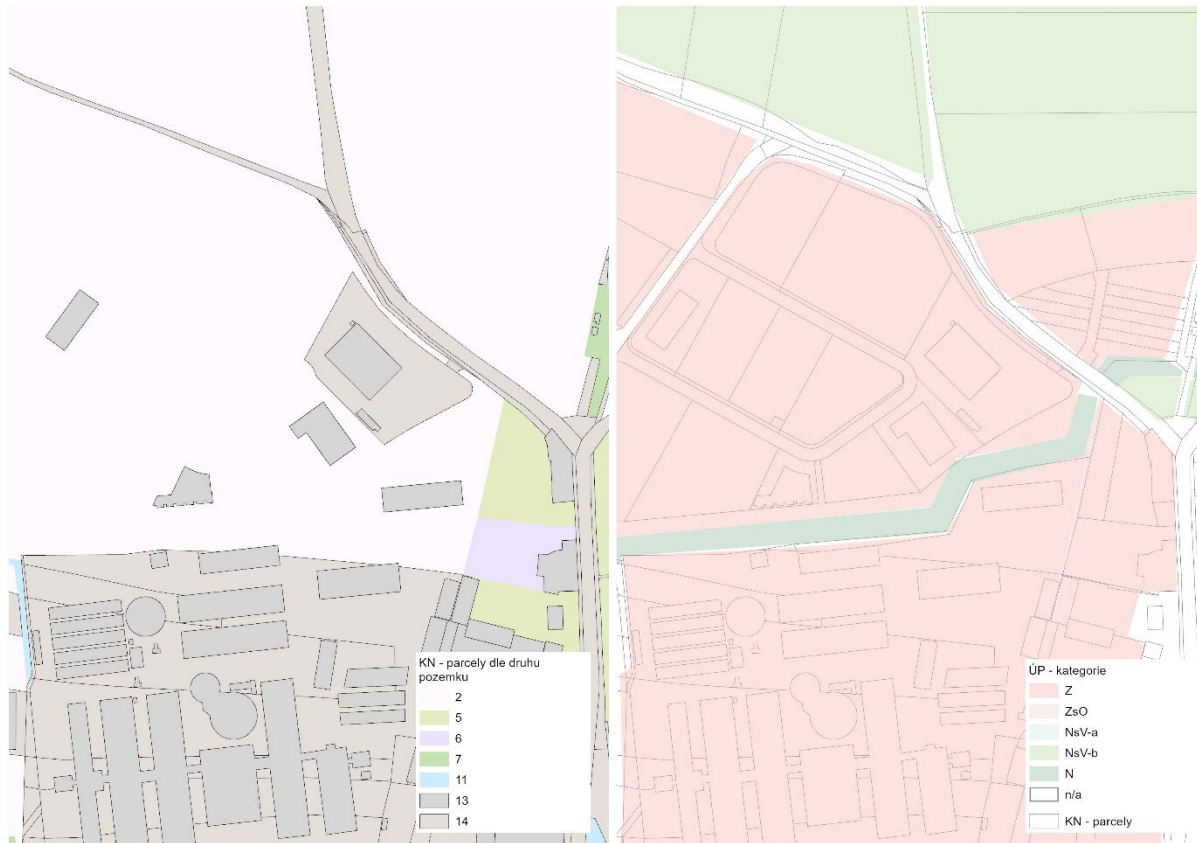
Ve schématu č. 7 je zobrazena celá část obce Hodkovice. V KN jsou zřejmé hranice stávajícího sídla v krajině. V územním plánu jsou na severu obce vymezeny zastavitelné plochy s rozdílným způsobem využití VV – věda, výzkum, vzdělávání. Většina pozemků v těchto plochách je evidována v KN jako druh pozemku orná půda (kód 2). Totéž platí i pro oblast mezi částí Hodkovice a Zlatníky, kde jsou vymezeny zastavitelné plochy (podmíněně zpracováním územní studie) s rozdílným způsobem využití B – bydlení. Z pravé části schématu je patrné, že většina pozemků v těchto plochách je opět evidována v KN jako druh pozemku orná půda (kód 2).

Schéma č. 7: Hodkovice – Zlatníky (část Hodkovice) – rozlišení druhu pozemku dle KN (vlevo), rozlišení kategorií ploch s rozdílným způsobem využití dle ÚP (vpravo)



Následující schéma (č. 8) pak přibližuje lokalitu v severní části obce. Z pravé části schématu je zřejmý současný stav – dle KN převážně jako druh pozemku orná půda (kód 2). V pravé části schématu je pak rozpoznatelná hranice mezi plochami, u kterých lze určit potenciál kzastavění, a plochami nezastavitelnými budovami (s výjimkami).

Schéma č. 8 Hodkovice – Zlatníky (část Hodkovice, podrobněji severní část obce) – rozlišení druhu pozemku dle KN (vlevo), rozlišení kategorií ploch s rozdílným způsobem využití dle ÚP (vpravo)

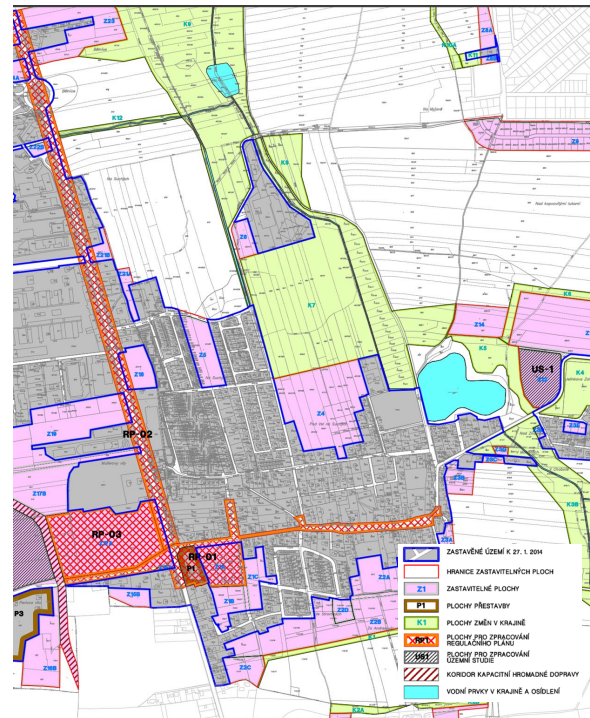


5.5 Vestec

Obec Vestec přiléhá k jižní hranici Prahy.

Ve schématu č. 9 je zobrazena centrální část obce Vestec. V územním plánu světle růžovou jsou vymezeny nové zastavitelné plochy. Vzhledem ke stáří územního plánu (z roku 2017) je několik z nich již zastavěno – plocha Z5 nebo Z18 – to je zřejmé z KN (vlevo na schématu č. 9). Zastavitelné plochy (v ÚP vpravo), které dosud nebyly zastavěny (v KN vlevo) jsou vymezeny na jihu obce, severně a severovýchodně od vodního prvku.

Schéma č. 9 Vestec – rozlišení druhu pozemku dle KN (vlevo), rozlišení částí území (výřez výkresu základního členění území (vpravo))

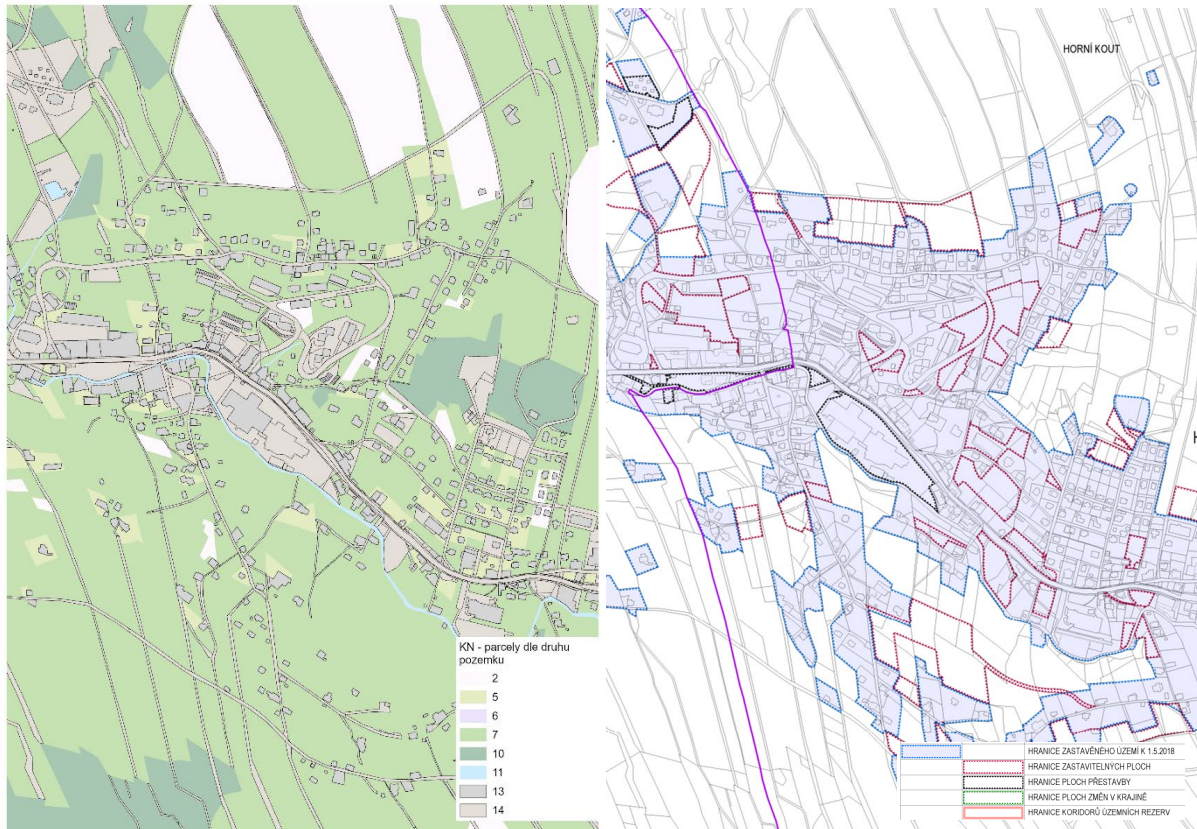


5.6 Rokytnice nad Jizerou

Rokytnice nad Jizerou je horským městem v Krkonoších.

Ve schématu č. 10 je zobrazena zejména část Horní Rokytnice. Vpravo je modrou barvou vyznačeno zastavěné území. Zastavitelné plochy pak tmavě červenou tečkovanou čarou – ty se nacházejí jak uvnitř zastavěného území, tak mimo něj. Dle KN je většina pozemků veden svým druhem jako trvalý travní porost (kód 7).

Schéma č. 10 Rokytnice na Jizerou – rozlišení druhu pozemku dle KN (vlevo), rozlišení částí území (výřez výkresu základního členění území (vpravo))



6. Závěr

Územní plán jako nástroj územního plánování je jediným právně závazným nástrojem, který určuje aktuální „zastavitelnost“ území a jednotlivých pozemků. Na základě výše uvedeného lze konstatovat, že **potenciál jeho využití pro daňové účely je zřejmý. Klíčové části územního plánu pro využití k daným účelům jsou data zobrazená ve výkresech základního členění území, hlavním výkrese a textová část**⁹, resp. ještě větší potenciál tkví v samotných geodatech¹⁰, která by bylo možné využít pro dané účely.

Každá obec, resp. její zastupitelstvo si svůj územní plán schvaluje a vydává¹¹, zároveň si je vědoma, které plochy jsou navrženy k zastavění a které nikoli. K případným změnám územních plánů (ať už ze zastavitelných ploch na nezastavitelné nebo z nezastavitelných na zastavitelné) dochází opět pouze na základě jejich schválení zastupitelstvem příslušné obce¹².

Hypotéza „druh pozemku evidovaný v katastru nemovitostí není vždy určující pro jeho reálnou zastavitelnost,“ byla prověřena a potvrzena na vybraných příkladech několika území, a to v obou rovinách úvah:

- pozemky, které jsou evidovány v KN jako zastavěná plocha a nádvoří, tedy ve světle § 2, písm. c zákona č. 256/2013 Sb. jako stavební pozemek neindikují jejich reálnou „zastavitelnost“ / možnost zastavění;
- pozemky, které jsou evidovány v KN jako orná půda, chmelnice, vinice, zahrady, ovocné sady a trvalé travní porosty, tedy ve světle § 3, odst. 2 zákona č. 256/2013 Sb. jako zemědělské pozemky mohou být dle regulativů územního plánu pozemky zastavitelnými.

Na závěr je nutné **upozornit, že obce nejsou povinny mít zpracovaný územní plán**. V obcích, kde územní plán zpracován není, bývá alespoň vymezeno zastavěné území postupem dle stavebního zákona, případně je za zastavěné území obce považována zastavěná část obce vymezení k 1. září 1966 a vyznačená v mapách evidence nemovitostí („intravilán“).

⁹ Ač z analýzy vyplývá různorodost a nejednotnost územních plánů, Ministerstvo pro místní rozvoj ČR promítlo snahy o standardizaci do vyhlášky č. 157/2024 Sb., bohužel na úrovni obsahu hlavního výkresu se jedná o grafickou standardizaci, nikoli obsahovou.

¹⁰ Stavební zákon č. 283/2021 Sb. (§ 59) a pak podrobněji i vyhláška č. 157/2024 Sb. (příloha č. 10 a 11) vyžadují standardizaci dat a definují požadavky na ni.

¹¹ Zákon č. 283/2021 Sb., stavební zákon, § 27, odst. 1.

¹² Pozn.: změny územního plánu nejsou jakkoli nárokovatelné. Proces jejich pořízení je složitý a jsou do něj zapojeni aktéři v území s rozdílnými požadavky na podobu území. Územní plán nebo jeho změny jsou výsledkem pečlivého vážení všech zájmů, často je označován jako „dohoda v území“.

7. Zdroje dat

Katastr nemovitostí ČR, Český úřad zeměměřičský a katastrální, Geoportál ČÚZK, geodata katastrální mapy dostupná z: <https://services.cuzk.cz/shp/ku/epsg-5514/>, stažena 26.01.2025 a 19.02.2025.

Územní plán sídelního útvaru hl. m. Prahy, dostupné z:

- geodata plochy s rozdílných způsobem využití / funkčních ploch: IPR Praha, Geoportál Praha – https://geoportalpraha.cz/data-a-sluzby/055e6c02b8c6461f9b106e31bc915d4a_0, staženo 09.02.2025;
- výkres č. 4: IPR Praha, Geoportál Praha - <https://geoportalpraha.cz/data-a-sluzby/95ce1217d7f7440cb7638568c94e44a3>, nahlížení služby 19.02.2025.
- textová část – Regulativy funkčního a prostorového uspořádání územní hl. m. Prahy: Magistrát hl. m. Prahy, dostupné z: <https://praha.eu/documents/d/upn/platne-regulativy-funkcnich-ploch-pdf>, zobrazeno 09.02.2025.

Územní plán Zlatníky – Hodkovice, dostupné z:

- hlavní výkres: https://www.zlatniky-hodkovice.cz/assets/File.ashx?id_org=19322&id_dokumenty=121336, zobrazeno 09.02.2025;
- textová část: https://www.zlatniky-hodkovice.cz/assets/File.ashx?id_org=19322&id_dokumenty=121333, 09.02.2025.

Územní plán Vestec, dostupné z:

- výkres základního členění území: https://vestec.cz/wp-content/uploads/2021/04/1_ZCU_Vestec_%C4%8CISTOPIS.pdf, zobrazeno 07.03.2025.

Územní plán Rokytnice nad Jizerou, dostupné z:

- výkres základního členění území: <https://www.mesto-rokytnice.cz/filemanager/files/3261236.pdf>, zobrazeno 07.03.2025.

Územní plán Plzeň, dostupné z:

- výkres základního členění území: https://cloud.plzen.eu/index.php/s/T6GZm8Q2EdtQGep?dir=undefined&path=%2FUP%20Plze%C5%88%2F%C3%9AZEMN%C3%8D%20PL%C3%81N%20PLZE%C5%87%20-%20%C3%BApln%C3%A9%20zn%C4%9Bn%C3%AD%20po%20Zm%C4%9Bn%C4%9B%20%C4%8D.%202%20a%203_2023&openfile=36464996, zobrazeno 07.03.2025;
- hlavní výkres: https://cloud.plzen.eu/index.php/s/T6GZm8Q2EdtQGep?dir=undefined&path=%2FUP%20Plze%C5%88%2F%C3%9AZEMN%C3%8D%20PL%C3%81N%20PLZE%C5%87%20-%20%C3%BApln%C3%A9%20zn%C4%9Bn%C3%AD%20po%20Zm%C4%9Bn%C4%9B%20%C4%8D.%202%20a%203_2023&openfile=36464997, zobrazeno 07.03.2025.