17. 8. 2021

Vezměte, prosíme, na vědomí, že text článku odpovídá platné právní úpravě ke dni publikace.

Doporučení pro zkvalitnění regulativů zeleně zapojením veřejnosti do tvorby návrhu územního plánu na příkladu územního plánu statutárního města Brna

Advokátní kancelář Frank Bold Advokáti, s.r.o. (dále též „FBA“) se v rámci projektu „Návrh postupu pro Statutární město Brno – zkvalitnění regulativu zeleně a jeho odůvodnění v návrhu nového ÚPmB“, financovaného Národní sítí zdravých měst, z.s.p.o. (dále též „NSZM“), zavázala k vypracování doporučení pro zkvalitnění regulativů zeleně zapojením veřejnosti (včetně odborné veřejnosti) do tvorby návrhu územního plánu, kterým je v tomto případě návrh nového územního plánu města Brna.

Regulativem zeleně přitom rozumíme ustanovení závazné části územního plánu, která obsahují zásady a limity uspořádání a využití území města Brna z hlediska zastoupení zeleně v území, a která mohou být jednak odvozena z platných právních předpisů, jednak formulována zcela nově. Samotným zapojení veřejnosti se pak rozumí primárně zapojení konkrétního subjektu – v tomto případě FBA – do tvorby regulativů územního plánu, avšak zahrnuje též zapojení expertů a jednání se zástupci dotčené veřejnosti podávající k návrhu územního plánu města námitky a připomínky. Cílem projektu pak bylo – kromě zpracování zmíněných doporučení – také zkvalitnění regulativů zeleně, resp. modrozelené infrastruktury, v návrhu nového územního plánu města Brna, zveřejněného vyhláškou ze dne 31. 3. 2020, č.j. MMB/0145586/2020 (dále jen „ÚP 2020“), přičemž výsledné úpravy regulativů se promítly do upraveného návrhu územního plánu města Brna z května 2021 (dále jen „Upravený ÚP“).

FBA na úpravách regulativů zeleně ÚP 2020 spolupracovala na základě soukromoprávních smluv se statutárním městem Brnem, konkrétně s Odborem územního plánování a rozvoje Magistrátu města Brna (dále též „OÚPR“), která je pořizovatelem ÚP 2020 ve smyslu § 2 odst. 2 písm. a) zákona č. 183/2006 Sb., stavebního zákona, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „StavZ“) a s Kanceláří architekta města Brna (dále též „KAM“), která je zpracovatelem ve smyslu § 22 odst. 4 StavZ. OÚPR přitom postupoval ve spolupráci s určeným zastupitelem dle § 47 odst. 1 StavZ, kterým je radní pro územní plánování a rozvoj města Brna pan RNDr. Filip Chvátal, Ph.D. Tento „standardní postup“ při tvorbě územního plánu obce byl doplněn o zapojení veřejnosti (nad rámec jí podávaných námitek a připomínek), přičemž lze konstatovat, že ÚP 2020 je veřejnosti nejpodrobněji představený návrh nového územního plánu v České republice, a to navzdory omezením plynoucím z výskytu nemoci SARS-CoV-2, přičemž veřejnost se zajímala zejména o zelenou infrastrukturu. Zvláštním způsobem zapojení odborné veřejnosti pak bylo uspořádání dvou neveřejných webinářů FBA v rámci projektu, na nichž byla diskutována zvažovaná řešení regulativů zeleně a zjištěné poznatky byly následně využity při formulaci návrhů regulativů.

Nové znění regulativů zeleně bylo vytvořeno během série jednání mezi všemi uvedenými subjekty, které probíhaly v září až listopadu 2020, samotné regulativy zeleně byly ze strany FBA dokončeny 15. 3. 2021 a navržený ÚP 2020 pak musel být ještě dále upraven, zejména v rámci karet jednotlivých rozvojových lokalit, které umožňují individualizovat obecné regulativy zeleně dle

poměrů v konkrétní lokalitě, např. určitý regulativ zeleně „vypnout“ (nebo naopak stanovit přísnější požadavek). Níže uvedené poznatky a doporučení, týkající se tvorby regulativů zeleně v územním plánu obce, vychází z projektu a platné právní úpravy.

Cíle regulativů zeleně

Regulativy zeleně mohou být v územním plánu obce vymezeny různými způsoby, a to z hlediska cílů, jakých hodlá obec v územním plánování dosáhnout. Ačkoli má každá obec poměrně široký prostor pro vlastní uvážení, jak chce své území rozvíjet, cíle musí být v souladu s obecně vymezenými cíli a úkoly územního plánování ve smyslu § 18 a 19 StavZ, včetně souladu s principem proporcionality. To znamená, že obec nemůže nastavit regulativy zeleně tak, aby vyhovovaly pouze jedné zájmové skupině (např. pouze developerům, jejichž zájmem je maximální zastavěnost území, nebo pouze zahrádkářům, jejichž zájmem je minimální zastavěnost území), ale tyto regulativy musí umožnit dosažení obecně prospěšného souladu veřejných a soukromých zájmů na rozvoji území. Podotýkáme, že obec je povinna hájit veřejné zájmy a pečovat o všestranný rozvoj svého území a o potřeby svých občanů též podle § 2 odst. 2 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „ZOO“), přičemž tyto potřeby jsou uvedeny v demonstrativním výčtu § 35 odst. 2 ZOO a zahrnují (mimo jiné) potřebu bydlení a celkového kulturního rozvoje.

V případě města Brna byly cíle, týkající se zeleně, obecně vymezeny již v Zadání územního plánu města Brna (dále jen „Zadání“) ve smyslu § 47 StavZ a přílohy č. 6 vyhlášky č. 500/2006 Sb., zejména v části 11.6 „Rekreace a zeleň“, ve které je uvedeno, že: *„Dlouhodobým cílem je udržet pověst Brna jako města obklopeného dobře dostupnou rekreační zelení a zvýšit atraktivitu tohoto přirozeného rekreačního zázemí, jehož potenciál není zcela využit…Cílem je zajistit maximální využití rekreačního potenciálu příměstské krajiny města Brna, ale s ohledem na ochranu přírody a krajiny, a vytvořit komplexní systém zeleně – nezastavitelných ploch, aby v docházkové vzdálenosti 300 m měl každý občan dosažitelnou plochu zeleně ––− podmínku pro každodenní rekreaci, přičemž vycházejte z normativu 15 m^2 městské zeleně na obyvatele.“* Tento obecný cíl pro zeleň jako součást všech funkčních ploch je dále specifikován: *„Pro image města a jeho pobytovou pohodu je důležitá nejen zeleň veřejných prostranství, ale i zeleň ve vlastnictví ostatních subjektů jako součást ploch všech územních funkcí. Cílem je nejen tuto zeleň chránit, ale i nově ji vytvářet jako součást jednotlivých městských funkcí.“* Podobně jsou pak v Zadání stanoveny cíle pro městskou zeleň (cílem je vytvoření propojeného systému městské zeleně s návazností a prostupností do okolní krajiny, jehož součástí budou městské parky) a pro zahrádkářské lokality (cílem je prověřit všechny zahrádkářské lokality z hlediska jejich nejvhodnějšího budoucího využití, navrhnout nové funkční využití těch zahrádek, kde je předpoklad vhodnějšího využití vzhledem k urbanistické struktuře, a zachování těch, u kterých nové využití není možné).

Z výše uvedeného Zadání muselo být s ohledem na § 50 odst. 1 StavZ vycházeno i při formulaci dílčích cílů pro regulativy zeleně na společném jednání mezi FBA, OÚPR a KAM dne 4. 9. 2020. Tyto dílčí cíle regulativů zeleně nejsou (ani být nemusí) explicitně uvedeny v závazné textové části Upraveného ÚP, avšak z jeho obsahu a odůvodnění je lze dovodit. Konkrétně se jednalo o následující cíle, kterým měly být přizpůsobeny odpovídající regulativy zeleně Upraveného ÚP, a kterými mělo být dosaženo cílů uvedených v Zadání:

stanovení určitého minimálního plošného zastoupení zeleně na pozemku v ploše pro bydlení (B) s tím, že se tento regulativ bude přiměřeně aplikovat též u dalších ploch s rozdílným způsobem využití (ploch smíšených obytných, ploch komerční vybavenosti a dalších);

preference kvalitní zeleně na pozemku a z toho plynoucí požadavek na určité minimální plošné zastoupení keřů a stromů na pozemku, vytvářející keřové a stromové patro;

možnost nahrazení zeleně na terénu zelení na konstrukci, např. zelenou střechou, anebo jiným prvkem tzv. modrozelené infrastruktury (dále též „MZI“) v případě, že dodržení požadavku na zastoupení zeleně na terénu není z nějakého důvodu možné. S tím souvisí redefinice některých pojmů používaných v ÚP 2020, vymezujících MZI anebo zeleň na terénu;

zpřesnění vágních výjimek z regulativu minimálního plošného zastoupení zeleně v ÚP 2020 a jejich redukce na nezbytné minimum;

zachování stávající zeleně v rámci tzv. vnitrobloků a navržení vhodného regulativu na ochranu zeleně;

zohlednění faktického stavu při regulaci ploch zahrádek (I) v územním plánu a jejich možné zahrnutí do systému sídelní zeleně – tento cíl byl posléze změněn na zachování již existujících zahrádkářských osad tam, kde tomu nebrání právní úprava nebo majetkové vztahy.

Východiskem při formulaci regulativů zeleně v Upraveném ÚP pak byla rovněž zásada, že regulativy zeleně musí být všem srozumitelné, snadno aplikovatelné a v praxi ověřitelné orgány územního plánování z dokumentace stavebního záměru, předkládané pro územní rozhodnutí (nebo ze srovnatelné dokumentace).

Vzhledem k průběhu pořizování představovalo jisté omezení též časové hledisko: změny regulativů zeleně měly být navrženy a provedeny v relativně krátkém časovém horizontu necelého půl roku, aby bylo možné připravit Upravený ÚP se všemi změnami (které se promítnou též do grafické části územního plánu) a s odůvodněním k opakovanému veřejnému projednání, ke kterému dojde ve dnech 21. a 22. 6. 2021.

Samotné regulativy zeleně

Na úvod této části je třeba zmínit, že ačkoli původní návrhy FBA ohledně úprav regulativů zeleně doznaly na základě opakovaných jednání s KAM a OÚPR a na základě konzultací s experty značných změn, v Upraveném ÚP bylo podle našeho názoru dosaženo všech výše uvedených dílčích cílů pro regulativy zeleně. Dále je komentováno stávající znění regulativů zeleně v Upraveném ÚP, které se již stalo terčem kritiky.

Regulativ minimálního plošného zastoupení zeleně v plochách bydlení

Jedná se o zcela zásadní regulativ, neboť jsou na něj navázány další, níže popsané regulativy (možnost kompenzace zeleně prvky MZI, výjimky z minimálního plošného zastoupení zeleně v určitých plochách, ochrana zeleně v rámci vnitrobloků). Výsledný regulativ v Upraveném ÚP zní: *„Minimální plošné zastoupení zeleně (na terénu anebo na konstrukci intenzivní) v plochách bydlení je stanoveno v rozsahu 30 % pro disponibilní pozemky stavebního záměru, přičemž růst stromového patra musí být umožněn minimálně v rozsahu 30 % ze stanoveného minimálního celkového plošného zastoupení zeleně; pokud výsledný plošný rozměr pro stromové patro bude menší než 16 m^2, musí být využité pro stromové patro minimálně 16 m^2 z celkové plochy disponibilních pozemků stavebního záměru.“*

K formulaci tohoto regulativu bylo lze přistoupit různým způsobem: jednoduše vymezením minimální rozlohy stavebního pozemku, která musí umožňovat růst zeleně procentem z celkové rozlohy stavebního pozemku (což je v praxi snadno srozumitelný a ověřitelný regulativ), nebo složitě prostřednictvím koeficientu minimálního plošného zastoupení zeleně, odvozovaného z koeficientu hrubé podlahové plochy. Naposled uvedené řešení je obsaženo v regulativech stávajícího územního plánu hl. m. Prahy, kdy má každá plocha stanoven vlastní minimální koeficient zeleně, který se dále

liší dle typického charakteru zástavby (v případě proluk nebo míst, kde nelze standardní koeficient zeleně dodržet, je stanoven zvláštní koeficient S) a který je určován poměrně komplikovaným výpočtem.

Dále je třeba v rámci regulativu zohlednit kvalitu zeleně, kterou ÚP 2020 nestanovil vůbec. Původní návrh FBA předpokládal rozlišení minimálního plošného zastoupení zeleně podle toho, zda umožňuje trvalý růst a rozvoj alespoň bylinného, keřového nebo stromového patra s tím, že stavebník musel zajistit buď 50% plochy stavebního pozemku umožňujícího růst bylinného patra, anebo 35% plochy umožňující růst alespoň keřového patra, totiž keřů o výšce alespoň 1,5 m, anebo 20% plochy umožňující růst alespoň stromového patra, totiž stromů vysokých alespoň 3 m. Přípustná byla též libovolná kombinace jednotlivých plošných zastoupení zeleně, přičemž se předpokládalo, že stavebník bude tímto způsobem motivován k volbě sice menší plochy, avšak s kvalitnější zelení. Do minimálního plošného zastoupení zeleně na terénu bylo možné konkrétní druh zeleně započítat pouze jednou, přičemž se vycházelo z nejnáročnějšího druhu zeleně, jehož růst plocha umožňuje.

Bohužel tento regulativ neumožňuje zohlednit jinou než již existující zeleň na stavebním pozemku, neboť zeleň jako taková se neumisťuje (na rozdíl od staveb a zařízení). Dalším problémem je pak nutnost odůvodnění navrženého poměru plošného zastoupení jednotlivých druhů zeleně – původním předpokladem bylo zohlednění poměru zasakování vody a následné evapotranspirace (což mělo být využito i pro stanovení kompenzace zeleně na terénu prvky MZI, viz níže), avšak konzultace s experty vedly k následujícím zjištěním, která se rovněž podílela na upuštění od původního návrhu FBA:

poměry zasakování srážkové vody mezi jednotlivými druhy zeleně jsou téměř srovnatelné, avšak poměry evapotranspirace mezi jednotlivými druhy zeleně jsou násobně vyšší (např. strom vypaří 27krát více vody než trávník na stejné ploše pozemku), takže stanovení poměrů zasakování a evapotranspirace by nebylo možné převést do jednoduchého stanovení poměrů velikostí jednotlivých ploch zeleně;

zahraniční studie, dokumentující zasakování srážkové vody a evapotranspiraci u jednotlivých druhů zeleně (nebo též prvků MZI, jako jsou zasakovací průlehy či zelené střechy) v konkrétních městech (Manchester, Ontario), jsou nepřenositelné do podmínek města Brna, přičemž na vytvoření vlastní studie nebyl čas. V průběhu debat s experty byl zmíněn tzv. index modrozelené infrastruktury. Jedná se o návrh nového regulativu, založeného na přehledu MZI, který by umožnil srovnávání jednotlivých druhů MZI (zelené střechy, zasakovací průlehy, zatravňovací dlaždice, umělé mokřady) nastavením kritérií přepočtených na plochu jednotlivých prvků MZI (např. zasakování srážkové vody, evapotranspirace) z hlediska mikroklimatu ve městě. Každá stavba a pozemek či areál by měl stanoven „mikroklimatický index“, resp. index modrozelené infrastruktury, podle něhož by byla navrhována a vyhodnocována konkrétní opatření v podobě prvků MZI. Index modrozelené infrastruktury je připravován Institutem plánování a rozvoje hl. m. Prahy, v době přeřešení regulativů zeleně však nebyl dokončen (předpokládá se jeho dokončení v roce 2021) a proto z něj nebylo možné vyjít.

Namísto toho tak výsledný regulativ v Upraveném ÚP vymezuje kromě celkové plochy stavebného pozemku určené pro zeleň rovněž minimální plochu umožňující růst stromů, přičemž minimální celková rozloha plochy umožňující růst stromů musí být alespoň 16 m^2, což odpovídá plochu nutnou pro kořenový systém jednoho stromu. V praxi tak nebude možné akceptovat plochu např. 0,5 m x 32 m, neboť by neumožňovala růst stromů v požadované kvalitě. Výsledné znění regulativu vyhovuje požadavku na snadnou aplikovatelnost a ověřitelnost v praxi.

Pro srovnání lze odkázat na regulativy zeleně ve stávajícím územním plánu hl. m. Prahy, který rozlišuje mezi plochou zeleně na rostlém terénu, která musí tvořit alespoň 50% zeleně a ostatní

zelení, která je různě započítávána podle své kvality, která je určována velikostí mocností vegetačního souvrství, vegetační plochy a u stromů též velikostí koruny. Problémem je nejen komplikovanost výpočtu, ale též fakt, že mocností vegetačního souvrství a velikost koruny stromů lze určit pouze u existující zeleně, nikoli u zeleně nově „umisťované“, což znemožňuje ověřitelnost v praxi, resp. vede ke znevýhodnění stavebníků, na jejichž pozemku se žádná kvalitní zeleň nenachází.

Regulativ minimálního plošného zastoupení zeleně v plochách bydlení (B) pak – v souladu s výše uvedenými cíli – je v Upraveném ÚP analogicky aplikován i při určení minimálního plošného zastoupení zeleně v plochách smíšených obytných (C) a plochách komerční vybavenosti (W), a to na základě výslovného odkazu v příslušných regulativech.

Možnost nahrazení zeleně na terénu zelení na konstrukci či jiným prvkem MZI

Původní návrh regulativu, doplňujícího výše uvedený regulativ minimálního plošného zastoupení zeleně na terénu, předložený ze strany FBA, vycházel z ÚP 2020, který umožňoval kompenzovat zeleň na terénu zelení na konstrukci intenzivní, a to zásadně ve stejném rozsahu (tj. plocha zeleně na konstrukci intenzivní musí umožňovat růst odpovídajícího druhu zeleně ve stanovené rozloze). Upravený ÚP obsahuje prakticky totožné znění regulativu s tím rozdílem, že umístění zeleně na konstrukci není chápáno jako kompenzace zeleně na terénu, ale jako plně srovnatelné řešení: *„Minimální plošné zastoupení zeleně (na terénu anebo na konstrukci intenzivní) v plochách bydlení je stanoveno v rozsahu 30 % pro disponibilní pozemky stavebního záměru.“* Zelení na konstrukci intenzivní se přitom rozumí: *„takový typ vegetace na horizontální nebo šikmé stropní konstrukci stavby, umístěné buď na konstrukci podzemních podlaží, nebo na úrovni terénu, nebo na konstrukci prvního, popř. druhého nadzemního podlaží, nebo parteru nebo v případě stavby na podnoži na této podnoži, jehož skladba a mocnost umožňuje růst a rozvoj vegetačních prvků bylinného, keřového, případně i stromového patra a zpravidla umožňuje i využití pro relaxační a pobytové aktivity. Mocnost souvrství pro bylinné a keřové patro je více než 0,3 m, horní hranice není stanovena; pro stromové patro je požadována minimální mocnost 1 m.“* Upravený ÚP tak dává stavebníkům na výběr, zda minimální plošné zastoupení zeleně dodrží buď na terénu, nebo na konstrukci tzv. intenzivních zelených střech, tedy zelených střech, které umožňují růst náročnějších rostlin či keřů a jejichž mocnost souvrství, ve kterém je zeleň umístěna, činí minimálně 0,3 m. Tím se liší od tzv. extenzivních zelených střech, které umožňují růst pouze určitých druhů rostlin v souvrství o mocnosti i jen několika centimetrů (využití extenzivních zelených střech je v Upraveném ÚP připuštěno v plochách komerční vybavenosti). V případě, že by stavebník hodlal nahradit plochu zeleně na terénu umožňující růst stromů zelení na konstrukci, musela by mocnost souvrství činit alespoň 1 m (což je tloušťka umožňující růst a rozvoj některých stromů) a současně by musely být dodrženy další parametry umožňující růst stromů (tj. souvislá plocha 16 m^2). Takové řešení je však stavebně poměrně náročné a lze předpokládat, že se stavebník bude snažit vyhovět požadavku na dodržení minimálního plošného zastoupení zeleně na pozemku umožňující růst stromů plochou zeleně na terénu a nikoli na konstrukci intenzivní.

Uvedený regulativ neumožňuje nahrazení zeleně na terénu tzv. zelenou fasádou, tedy vertikální konstrukcí stavby, důvodem je vyšší náročnost takového prvku MZI na zavlažování (ve srovnání se zelenou střechou) a současně nemožnost plnit všechny funkce zeleně na terénu, např. rekreační funkce (po zelené střeše se dá procházet, a to i pokud je šikmá, po zelené fasádě nikoli). V rámci jednání mezi FBA, KAM a OÚPR byla zvažována možnost kompenzace zeleně na terénu i dalšími prvky modrozelené infrastruktury, jako jsou „malé vodní plochy“ (kterými se rozumí zahradní jezírka, umělé mokřady nebo obdobné vodní plochy s vegetací vyjma bazénů a brouzdališť) nebo plochy povrchu umožňující hospodaření se srážkovou vodou v rozsahu alespoň 35% plochy stavebního pozemku, výsledné znění regulativu však tyto prvky MZI neobsahuje, neboť tyto prvky MZI sice umožňují hospodaření se srážkovou vodou (a s tím související ovlivňování mikroklimatu ve městě),

avšak neplní jiné funkce zeleně a nemusí obsahovat prakticky žádnou zeleň.

Výše uvedené řešení regulativu zeleně v Upraveném ÚP pokládá zeleň na terénu a zeleň na konstrukci intenzivní za srovnatelně kvalitní řešení s tím, že je na stavebníkovi, jak požadavku na minimální plošné zastoupení zeleně vyhoví. Tento přístup někteří autoři kritizují s tím, že „zeleň na střešní konstrukci z technologických důvodů nedokáže přiměřeně nahradit zeleň rostoucí na terénu (ve volné půdě) vzhledem k omezené velikosti prostoru pro kořenový systém stromů“ a že zeleň na střeše bude udržována při životě automatickou závlahou, faktem však je, že zeleň na konstrukci intenzivní umožňuje v zásadě plnohodnotný růst určitých druhů zeleně (byť zelená střecha neumožňuje růst mohutných stoletých stromů), i zeleň na terénu (nejen zeleň na konstrukci intenzivní) musí být zavlažována v případě nedostatku dešťových srážek a konečně jak zeleň na terénu, tak zeleň na konstrukci intenzivní slouží k plnění relaxační a pobytové funkce. Podle našeho názoru by územní plán měl umožňovat adekvátní náhradu zeleně na terénu zelení na konstrukci, neměl by upřednostňovat např. pouze zeleň na terénu nebo pouze zeleň na konstrukci, a to s ohledem na zásadu proporcionality, kterou je třeba dodržet i při tvorbě regulativů územního plánu.

Výsledná podoba regulativu zeleně na konstrukci v Upraveném ÚP nepředstavuje „jediné správné řešení“, pro srovnání lze zmínit regulativ minimálního zastoupení zeleně ve stávajícím územním plánu města Říčany, kterým se rozumí: *„nejnižší povolené procento zeleně v rámci pozemku stavby. Započítává se zeleň na rostlém terénu v plochách nad 1 m^2, zápočty jiných forem zeleně (např. zatravňovací dlaždice, zelené fasády, zeleň na pergolách) se neberou v úvahu.* ***Zeleň na střechách je vyžadována povinně u všech novostaveb objektů nad 300 m^2 zastavěné plochy, případně u všech přístaveb stávajících objektů*** *(velikost přístavby přesáhne zastavěnou plochu 300 m^2),* ***ve všech typech ploch s rozdílným způsobem využití, a to v rozsahu min. 80% plošné výměry střechy.*** *Do zápočtu % zeleně lze započítat polovinu výměry zelené střechy, takto smí být nahrazena max. 1/4 požadované zeleně na pozemku. Zelenou střechou (zelení na střeše) se pro účely tohoto územního plánu rozumí* ***střecha s trvale udržitelnou zelení s mocností souvrství min. 15 cm využitelné pro kořenění rostlin****…u veřejné zeleně v nezastavitelných plochách se předpokládá zápočet včetně vodních ploch.“* Říčanský regulativ zeleně sice pracuje s více prvky MZI než Upravený ÚP, zásadním nedostatkem je však požadavek na povinnou realizaci zelených střech, kterými navíc nelze kompenzovat veškerou zeleň na terénu, ale pouze její určitou část, a to bez ohledu na kvalitu zeleně, která přitom může být zcela srovnatelná na terénu i na konstrukci. Říčanský regulativ patrně nevyhovuje požadavku na proporcionalitu regulativů v územním plánu (nelze přehlédnout, že budování zelených střech je finančně náročné). Navíc zelené střechy nemusí být možné realizovat například v případě současně aplikovaného regulativu zachování střešní krajiny, jako je tomu v případě Upraveného ÚP (pokud střešní krajinu tvoří např. sedlové střechy pokryté pálenými taškami, pak nebude možné umístění ploché zelené střechy pokryté vegetací), nebo v případě zástavby proluk (kdy jedním z požadavků na zastavění proluky je dodržení parametrů daných okolní zástavbou, včetně výšky, uliční čáry, řešení střechy apod., neboť cílem zastavění proluky je prostorové doplnění chybějící zástavby). Uvedených nedostatků si je vědomo i zastupitelstvo města Říčany, které očekává napadení změny územního plánu č. 4, která uvedený regulativ obsahuje, i správní žalobou. Vzhledem k tomu, že tato změna územního plánu města Říčany byla schválena teprve dne 11. 11. 2020, neuplynula dosud roční lhůta pro případné podání správní žaloby dle § 101b zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů.

Výjimky z regulativu minimálního plošného zastoupení zeleně

Jedním z nedostatků ÚP 2020 byly příliš vágní výjimky z regulativu na minimální plošné zastoupení zeleně, které umožňovaly regulativ zcela vyprázdnit, neboť umožňovaly nemít na pozemku vůbec žádnou zeleň, pokud byla např. v okolí jiná plocha zeleně, která „přiměřeně kompenzovala“ chybějící

zeleň na stavebním pozemku, nebo u stavebních záměrů v „husté kompaktní zástavbě“ na základě individuálního vyhodnocení, zda navrhované řešení výrazně nenaruší podíl zastavěných a nezastavěných pozemků či pokud by v důsledku splnění požadavku na minimální plošné zastoupení zeleně vznikala „urbanisticky nelogická řešení“. Takto vágně formulované výjimky, kdy nebylo definováno např., jak se pozná „hustá“ kompaktní zástavba od „prosté“ kompaktní zástavby, nebo co se rozumí „urbanisticky nelogickým řešením“, nesplňují podle našeho názoru zákonné nároky na regulativy územních plánů (totiž na jejich určitost a jednoznačnost), nemohou sloužit k ochraně zeleně ve městě Brně a k rozvoji MZI (nejsou tedy v souladu s cíli vymezenými v Zadání) a umožňují libovůli stavebních úřadů a nejistotu stavebníků ohledně „správného“ řešení jejich stavebního záměru. Proto bylo nutné jejich přeřešení.

Výjimky z výše uvedeného regulativu v Upraveném ÚP jsou omezeny jen na odůvodněné případy, jejich znění bylo dále upřesněno. Např. pod pojmem „urbanisticky nelogické řešení“ je nyní podřazena zástavba proluky nebo zástavba nároží v blokové zástavbě, kde není požadavek minimálního plošného zastoupení možné dodržet, neboť by došlo k porušení urbanistických požadavků na využívání a prostorové uspořádání území, nebo nerovnoměrná či jinak problematická parcelace (např. vklíněný drobný pozemek mezi velké pozemky, kdy by při dodržení požadavku na minimální plošné zastoupení zeleně došlo k porušení urbanistických a architektonických požadavků na využívání a prostorové uspořádání území). Urbanistické a architektonické požadavky, jejichž stanovení je jedním z úkolů územního plánování (§ 19 odst. 1 písm. d) StavZ), přitom v případě města Brna vyplývají z urbanistické koncepce, která je součástí Upraveného ÚP, a z charakteru daného území.

V případě stavebních záměrů ve stávající kompaktní zástavbě není třeba dodržet požadavek na minimální plošné zastoupení zeleně za kumulativních podmínek, kdy navržené řešení podstatně nenaruší charakter území a střešní konstrukce stavby bude řešena se zelení na konstrukci intenzivní umožňující růst alespoň keřového patra, pokud tím nebude narušena střešní krajina nebo jiné urbanistické nebo architektonické hodnoty (v tom je rozdíl oproti „říčanskému regulativu“).

Požadavek na minimální plošné zastoupení zeleně pak není uplatňován ani v případě existujících staveb, u nichž dochází k jejich nástavbě, stavební úpravě nebo k jejich odstranění a současném umístění nové stavby při současném zachování zastavěné plochy stavby. Ve všech uvedených případech totiž nedochází k redukci zeleně na terénu (ani nástavby či stavební úpravy nevedou k půdorysnému rozšíření existující stavby, na rozdíl od přístavby ve smyslu § 2 odst. 5 písm. b) StavZ). Dalším důvodem této výjimky je možná neproporcionalita požadavku na minimální plošné zastoupení zeleně u stávajících staveb, pokud by dodržení tohoto požadavku vedlo k nepřiměřeným nákladům např. na realizaci zeleně na konstrukci intenzivní ve srovnání s náklady na provedení nástavby či stavební úpravy, nahrazení stavby jinou stavbou nebo jiné stavební zásahy. Náklady na zajištění minimálního plošného zastoupení zeleně by totiž mohly vést k tomu, že by nástavbu, stavební úpravu, nahrazení stavby jinou stavbou či jiný stavební zásah v konečném důsledku nebylo možné provést.

Zachování stávající zeleně v rámci tzv. vnitrobloků

Regulace vnitrobloků je problematická zejména s ohledem na minimální podrobnost územního plánu, totiž jeho měřítka, které je 1 : 5000, 1 : 10000 nebo 1 : 25000 (viz § 13 odst. 2 vyhlášky č. 500/2006 Sb.), zatímco v případě regulačního plánu je toto měřítko podstatně nižší, a to 1 : 1000, resp. 1 : 500, ev. 1 : 2000 (viz § 19 vyhlášky č. 500/2006 Sb.). Podle § 43 odst. 3 StavZ a rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 8. 2017, č.j. 4 As 92/2017-37 přitom nesmí územní plán dosahovat podrobnosti regulačního plánu. Zachování zeleně ve vnitroblocích bylo dosaženo jednak zachováním jejich vymezení v grafické části Upraveného ÚP coby ploch městské zeleně (Z) tam, kde to měřítko územního plánu umožňovalo, což prakticky vylučuje umístění jakýchkoli staveb i jejich

využití pro odstavování a parkování motorových vozidel v těchto plochách; jednak stanovením možného využití vnitrobloků coby součástí jiných ploch (typicky ploch pro bydlení (B)), kdy prioritou je každodenní rekreace obyvatel a podíl zeleně je stanoven minimálním plošným zastoupením zeleně. Naposled uvedený regulativ vnitrobloků obsahuje i další podrobnosti, např. co se týká zřizování nových odstavných a parkovacích stání, avšak tyto podrobnosti se neuplatní v případě „soukromých vnitrobloků“, tvořených převážně soukromými oplocenými zahradami rezidentů nacházejícími se ve stávající zástavbě (na tyto „soukromé vnitrobloky“ pak dopadá pouze požadavek minimálního plošného zastoupení zeleně dle plochy, ve které se nachází). Důvodem pro toto odlišné řešení je mimo jiné požadavek odůvodnění zásahu do vlastnického práva veřejným zájmem (v tomto případě zájmem na zachování zeleně v území), jak plyne z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 2. 2016, č.j. 1 As 67/2015-42.

Zachování ploch zahrádek

Řešení ploch zahrádek nebylo součástí původního návrhu FBA, avšak v průběhu jednání mezi FBA, KAM a OÚPR vyvstala potřeba zvážení takového řešení, které by umožnilo dosáhnout cílů uvedených v Zadání lépe, než jak to umožňoval ÚP 2020. Problémem ploch zahrádek (I), určených k umístění zahrádkářských osad, je především jejich nízká prostupnost (zahrádkářské osady tvoří bariéru v území), dále pak rozpor mezi faktickým využitím území a využitím předpokládaným stávajícím územním plánem, kdy by zohlednění faktického stavu vedlo k poskytování náhrad za změnu funkčního využití území, totiž za zrušení určení pozemku k zastavění, vlastníkům dotčených nemovitostí (viz § 102 odst. 2 StavZ) a konečně nemožnost vymezení ploch zahrádek v některých územích (např. proto, že by se zahrádkářská osada nacházela v aktivní zóně záplavového území, kde je umisťování jakýchkoli staveb i jen oplocení vyloučeno, viz § 67 odst. 1 a 2 zákona č. 254/2001 Sb., vodního zákona, ve znění pozdějších předpisů). Konečně souvisejícím problémem byla i nutnost odstranit některé zahrádkářské osady v souvislosti se zastavěním ploch, na nichž se tyto osady nacházejí (např. Červený kopec, Žlutý kopec apod.).

Téma regulativů zahrádek na území města Brna proto bylo řešeno na neveřejném kulatém stolu s experty, přičemž byla zvažována následující řešení:

prostupnost zahrádkářských osad, které mohou působit jako bariéra v území, je řešitelná jejich zmenšením či navrženém sítě stezek a cyklotras, jako tomu je např. v Jihlavě, kde se vymezují i nové plochy zahrádek podél pozemních komunikací (prostupnost je zajištěna jen v určitém směru);

prostupnost zahrádkářských osad je řešitelná též formou vymezení tzv. ploch pro komunitní zahrádky, které by byly zvláštním způsobem funkčního využití určitých ploch městské zeleně (Z), neboť jsou prakticky srovnatelné s městskými parky (udržovaná kvalitní okrasná zeleň). Komunitní zahrádky nemají svou legální definici, proto by bylo nutné je vymezit v Upraveném ÚP na základě praktických zkušeností s jejich fungováním např. jako zahrádky, které zpravidla nejsou oplocené (v případě vnějšího oplocení musí být zajištěn přístup veřejnosti na komunitní zahrádku alespoň 3 dny v týdnu) a které nejsou členěny na jednotlivé parcely sloužící individuální rekreaci formou zahrádkaření. Komunitní zahrádky slouží pro kolektivní rekreaci formou zahrádkaření svým členům. Plochy pro komunitní zahrádky se obvykle vymezují v bezprostředním sousedství ploch pro bydlení. Při vymezení komunitních zahrádek je třeba reflektovat i širší okolí, např. vymezení komunitní zahrádky ve vyloučené lokalitě je nežádoucí;

vymezení ploch stávajících zahrádkářských osad, na jejichž zachování lze shledat zvláštní zájem, daný např. překryvem těchto ploch s vymezením přírodního zázemí v zástavbě a krajině, nebo jejich zahrnutí do tzv. pohledově významného území. Při vymezení zastavitelných ploch „nikoli zanedbatelné rozlohy“ je třeba zohlednit též kvalitu zemědělské půdy, kdy vymezení např. zastavitelné plochy pro bydlení na půdě I. a II. třídy ochrany musí být náležitě odůvodněno;

etapizace, tj. stanovení pořadí změn v území u vybraných rozvojových lokalit, kterou by bylo zajištěno postupné zastavění ploch, na kterých se v současnosti nachází zahrádkářské osady. Cílem stanovení etapizace je zabránit tomu, aby došlo k likvidaci celé zahrádkářské osady v dané rozvojové lokalitě (a tím i likvidace stávající zeleně v této lokalitě), aniž by následně došlo k realizaci územním plánem předpokládané zástavby, a to i po řadu let. Namísto toho je preferována zástavba po jednotlivých etapách, kterou bude plynule nahrazována stávající zeleň zástavbou (a novou zelení, pokud ji vyžaduje územním plán a právní předpisy). Podotýkáme, že etapizace je standardním nástrojem územního plánování, musí však vyhovovat požadavkům plynoucím z přílohy č. 7 vyhlášky č. 500/2006 Sb. Pořízení územní studie, které je pro některé rozvojové lokality předepsáno, pak nemůže nahradit etapizaci změn v území.

Téma zahrádek bylo řešeno rovněž zvláštní pracovní skupinou, tvořenou zástupci KAM, OÚPR a zahrádkářských svazů, resp. spolků.

Řešení ploch zahrádek v Upraveném ÚP je pak výsledkem výše uvedených jednání, kdy byly v grafické části Upraveného ÚP vymezeny plochy zahrádek na místě fakticky existujících zahrádkářských osad tam, kde toto bylo možné, tj. kde tomuto vymezení nebránily požadavky plynoucí z právních předpisů nebo nutnost poskytnout náhrady dle § 102 StavZ. K vymezení komunitních zahrádek v Upraveném ÚP nedošlo. Namísto etapizace (kterou neobsahoval ani ÚP 2020) byl navržen regulativ, který zachovává stávající zahrádkářské osady na území města Brna na jiných plochách než plochách zahrádek (I) do doby, než dojde k využití těchto ploch v souladu s Upraveným ÚP: *„Jestliže způsob využití pro individuální rekreaci formou zahrádkaření neodpovídá ke dni nabytí účinnosti tohoto územního plánu hlavnímu, přípustnému ani podmíněně přípustnému způsobu využití stanovenému pro danou plochu s rozdílným způsobem využití, je tento způsob využití přípustný do doby započetí realizace stanoveného využití pro plochu.“*

Závěrečná doporučení ohledně tvorby regulativů

Z procesu tvorby regulativů zeleně pro Upravený ÚP lze dovodit následující poznatky a doporučení:

regulativy zeleně slouží k dosažení cílů, stanovených v zadání územního plánu, pokud takový dokument existuje (zpracování zadání územního plánu není z hlediska StavZ nezbytné);

regulativy minimálního plošného zastoupení zeleně by měly být formulovány jednoduše a měly by být aplikovatelné v praxi. **Je žádoucí vyžadovat minimální plošné zastoupení zeleně na stavebním pozemku** (např. 30 % plochy stavebního pozemku), nedoporučujeme kombinovat požadavek minimálního plošného zastoupení zeleně na stavebním pozemku a funkční ploše současně (může docházet k „vyžírání“ celkové plochy pro umístění stavebního záměru v případě aplikace výjimek z minimálního plošného zastoupení zeleně);

regulativy zeleně umožňují – byť pouze obecně – zohlednění kvality zeleně stanovením požadavků umožňujících růst keřů a stromů, např. **vymezením minimální celistvé plochy pro umístění stromu umožňující jeho růst a rozvoj**, a to na základě odborných podkladů (ze kterých plyne, jaká minimální plocha je třeba);

snahy o podrobné zohlednění kvality zeleně stanovováním požadavků na minimální výšku, plochu koruny, velikost či druh zeleně apod. v regulativech zeleně svou podrobností jednak **mohou překročit míru podrobnosti stanovenou pro územní plán, jednak jimi lze postihnout nanejvýše existující zeleň na terénu**;

regulativy zeleně vytváří podmínky pro umístění zeleně, resp. její zachování, nezajistí však faktické umístění zeleně nebo její přetrvání – územní plán nebrání vlastníkovi pozemku, aby existující zeleň

např. vykácel poté, co bude povolen jeho stavební záměr. K ochraně zeleně slouží i jiné právní nástroje, územní plán je pouze jedním z nich;

regulativy zeleně mohou pracovat s pojmy, které nemají dosud legální definice (např. MZI, komunitní zahrada, zeleň na konstrukci intenzivní), **avšak v takovém případě musí odpovídající definice obsahovat samotný územní plán** (viz nález Ústavního soudu ze dne 14. 5. 2019, sp. zn. III. ÚS 3817/17-3 týkající se „regulačních bublin“);

zeleň na terénu lze v regulativu územního plánu nahradit prvky modrozelené infrastruktury, avšak toto **nahrazování musí být v souladu se zásadou proporcionality** (prvky MZI mohou být poměrně nákladné, viz Říčany) a musí být odůvodnitelné, např. na základě „indexu modrozelené infrastruktury“ nebo jinak, např. srovnáním zasakování srážkové vody či jejího výparu z určité plochy MZI a plochy zeleně. Poměry jednotlivých ploch či prvků MZI z hlediska kompenzace zeleně nelze stanovit nahodile (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 9. 2013, č.j. 1 Aos 2/2013-116);

výjimky z obecných regulativů zeleně musí být formulovány úzce, jednoznačně a nesmí ve svém souhrnu vést k vyprázdnění regulativu zeleně (neboť pak by územní plán nemusel vyhovět požadavkům plynoucím z § 18 a 19 StavZ);

vnitrobloky lze vymezit jako samostatné plochy pouze, pokud to umožňuje zvolené měřítko územního plánu, jinak musí být zeleň v těchto plochách regulována v rámci obecných regulativů jednotlivých ploch, jejichž jsou vnitrobloky součástí, např. ploch pro bydlení;

zapojení veřejnosti do tvorby územního plánu – např. zahrádkářských svazů – a vyhodnocení jejich připomínek **může vést k nižšímu napadání výsledného návrhu územního plánu, pokud je alespoň části takto zjištěných připomínek vyhověno**.

Mgr. Petr Bouda,
právník

Frank Bold Advokáti

Frank Bold Advokáti, s.r.o.

Údolní 33,
602 00 Brno
Kinských 601/3, Praha
Sokolská třída 24, Ostrava

Tel.: +420 545 213 975
e-mail: info@fbadvokati.cz

© EPRAVO.CZ – Sbírka zákonů, judikatura, právo | www.epravo.cz

Další články:

- Nová éra v boji proti nekalým obchodním praktikám: Co přinese nové procesní nařízení EU?
- Licence LUC v podnikatelské strategii provozovatelů dronů
- Péče rodičů po novele od 1.1.2026
- K ukončování služebního poměru po novele zákona o státní službě
- Aktuality z práva internetu: kybernetická bezpečnost a online řešení sporů
- Zelené standardy pro výstavbu a renovace: jaké povinnosti přinese nová evropská úprava?
- Byznys a paragrafy, díl 25.: Započtení
- Zrušení bytového spoluvlastnictví včetně limitů soudní ingerence
- 2. díl ze série Pravidla a odpovědnost při provozování zimních sportů: Povinnosti provozovatele při závodech a trénincích: zabezpečení tratí a oddělení veřejného a sportovního provozu
- Protokol o předání díla jako podmínka zaplacení jeho ceny a k možné změně soudní praxe
- Rozsáhlá novela rodinného práva účinná od 1.1.2026