

ÚZEMNÍ STUDIE – ÚSPĚCH, NEBO PORÁŽKA?

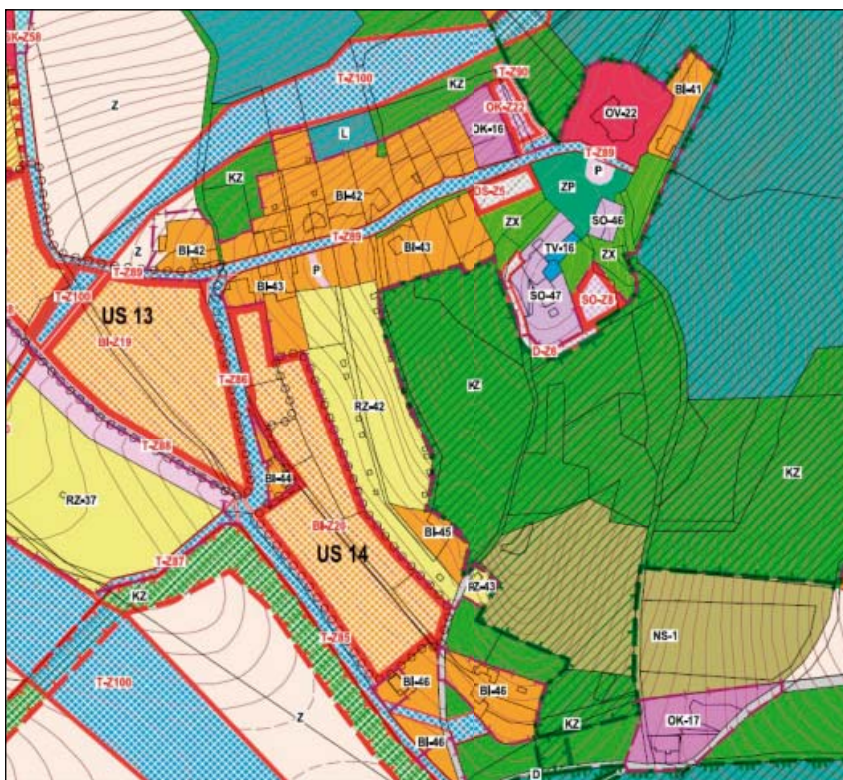
Iveta Laštůvková

Článek popisuje příklad pořízení územní studie vybrané zastavitelné plochy pro zástavbu rodinných domů^{*)}, včetně problémů spojených s následným využíváním této studie pro rozhodování stavebního úřadu. V závěru si autorka odpovídá na některé z otázek, které provázely pořizování územní studie a které provázejí současné rozhodování podle územní studie. Na základě popsanych praktických zkušeností článek končí úvahou nad účelností a smysluplností institutu územní studie tak, jak je nastaven v § 30 stavebního zákona, a zamýšlí se nad tím, zda je současná právní úprava dostatečná pro zajištění koncepčního rozhodování stavebního úřadu a pro dosažení potřebné úrovně stavební kultury v praxi.

Základní informace o východiscích pořízení územní studie

Vydaný územní plán (2010) vymezil zastavitelnou plochu „bydlení individuálního (BI-Z20)“. Jak je zřejmé z obr. 1, jedná se o zastavitelnou plochu, na kterou ze severní i jižní strany navazují stávající stabilizované plochy „bydlení individuálního (BI-43 a BI-46)“ v zastavěném území a ze severovýchodu na ni navazuje plocha „individuální rekreace – zahrádkářské osady (RZ-42)“ – stabilizovaný stav. Podél jihozápadního okraje zastavitelné plochy BI-Z20 vede účelová komunikace a středem plochy prochází další úzká nezpevněná cesta využívaná pro pěší průchod územím. Dá se říci, že navržená zastavitelná plocha doplňuje proluku mezi existující zástavbou v zastavěném území.

Pro plánovanou zástavbu v ploše BI-Z20 není vybudována dostatečně kapacitní veřejná dopravní a technická infrastruktura. Požadavkem města bylo také zajistit stanovení podmínek pro umístění a prostorové uspořádání staveb na pozemcích, včetně sjednocení jejich základních architektonických znaků apod. Takto podrobné regulace nelze stanovit v územním plánu (jednalo by se o podrobnost, která ÚP nenáleží), proto byla zastavitelná plocha BI-Z20 v územním plánu vymezena jako plocha, ve které je rozhodování o změnách v území podmíněno zpracováním územní studie, byly stanoveny podmínky pro její pořízení a lhůta pro vložení dat o této studii do evidence územně plánovací činnosti – do konce roku 2012.



Obr. 1: Výřez z hlavního výkresu



Obr. 1a: Výřez z legendy k hlavnímu výkresu

V územním plánu je plocha vymezená k řešení územní studií vyznačena vymezením hranice řešeného území a kódem „US 14“ (viz obr. 1, 1a).

*) Uvedený praktický příklad byl pro účely zveřejnění v časopise anonymizován.

Kapitola první: Jak probíhalo pořízení územní studie

Na konci roku 2010 někteří vlastníci pozemků v ploše BI-Z20 projeví zájem o výstavbu rodinných domů, proto byla do rozpočtu města na rok 2011 nárokována částka na zpracování územní studie.

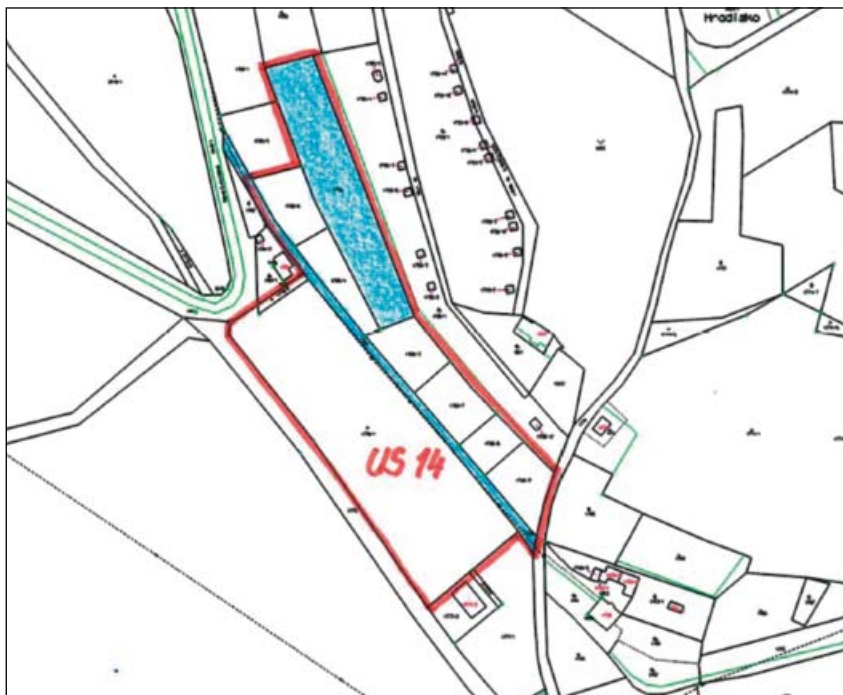
V dubnu 2011 vyhotovil pořizovatel v souladu s ustanovením § 30 odst. 2 SZ zadání územní studie, v němž určil její rozsah, obsah, cíle a účel. Cílem bylo zejména prověření optimálního rozvržení parcelace v ploše BI-Z20, stanovení podrobnějších podmínek prostorového uspořádání staveb a také řešení majetkoprávních vztahů k pozemkům (návrh dohody o parcelaci), případně určení etapizace výstavby. Zadání územní studie obsahovalo požadavky na vymezení pozemků pro výstavbu veřejné dopravní a technické infrastruktury, pozemků pro výstavbu rodinných domů, požadavek na stanovení podmínek prostorového uspořádání staveb na pozemcích – se zohledněním daného charakteru území a okolní zástavby a možného uplatnění nové zástavby v dálkových pohledech.

Zadání rovněž obsahovalo požadavek na zpracování návrhu dohody o parcelaci jako samostatné součásti územní studie. Tento požadavek není u studie úplně obvyklý a je nezbytné dodat, že se nejednalo o plochu, v níž by územní plán podmiňoval rozhodování dohodou o parcelaci, protože v době pořízení územního plánu to ještě nebylo možné stanovit (pozn.: tato možnost je dána až po novelizaci vyhl.č. 500/2006 Sb. provedené vyhláškou č. 458/2012 Sb.). Pozemky v řešeném území však byly převážně ve vlastnictví soukromých vlastníků – jednalo se celkem o 10 pozemků, z nichž pouze dva byly ve vlastnictví města (vlastnictví pozemků v lokalitě v době zahájení prací na územní studii je vyjádřeno na obr. 2, 2a).

Bylo jasné, že pro vymezení pozemků veřejné infrastruktury a veřejného prostranství bude nutno využít také části pozemků v soukromém vlastnictví. Právě z tohoto důvodu měl být součástí územní studie i návrh dohody o parcelaci.

Parc.č.	Výměra (m ²)	vlastník	poznámka
1790	4 040	Město	
1783	1 309	Město	ostatní komunikace
1786/6	1 000	Soukromý vlastník	
1786/4	980	Soukromý vlastník	
1786/3	1 000	Soukromý vlastník	
1786/7	1 000	Soukromý vlastník	
1786/8	600	Soukromý vlastník	
1786/2	999	Soukromý vlastník	
1778/2	145	Soukromý vlastník	
1778/1	10 727	Soukromý vlastník	pozemek bude rozparcelován pro rodinné domy

Obr. 2: Údaje o vlastnických vztazích k pozemkům v řešeném území US-14



obr.2a: Grafické vyjádření vlastnických vztahů v řešeném území (modře jsou vyznačeny pozemky ve vlastnictví města, zbyvajících pozemky jsou ve vlastnictví soukromých vlastníků)

Na základě zpracovaného zadání byl proveden výběr zhotovitele územní studie (04–05/2011) a v červnu 2011 byla podepsána smlouva. Pořizovatel územní studie v tomto okamžiku informoval písemným sdělením jednotlivě všechny vlastníky pozemků v lokalitě o tom, že byly zahájeny práce na pořízení územní studie, o vybraném zhotoviteli, o zadání studie i harmonogramu prací. Územní studie měla být zpracována ve variantách a v rozpracovanosti projednána se všemi vlastníky pozemků – na základě výsledků projednání měla být vybrána jedna z variant k dopracování. K této variantě měl být vyhotoven a s vlastníky pozemků znovu projednán také návrh na dohody o parcelaci.

Jak probíhalo projednání rozpracované územní studie s vlastníky pozemků?

První projednání se uskutečnilo v červenci 2011 – jednalo se o projednání čtyř navržených variant řešení, jehož účelem měl být výběr jedné varianty k dopracování. Všechny pozemky byly nějakým způsobem dotčeny zejména vymezením pozemků dopravní infrastruktury a kromě toho zde byl ještě požadavek na vymezení plochy veřejného prostranství – zeleně (podle § 7 vyhlášky č. 501/2006 Sb.).

Na nezbytný zábor částí pozemků pro komunikace a síť technického vybavení byli vlastníci pozemků předem připraveni, ostřejší diskusi však poři-

zovatel očekával k vymezení pozemku veřejného prostranství, protože jako nejuvhodnější vycházela varianta s vymezením veřejného prostranství právě na jednom ze soukromých pozemků. A zde došlo při projednání s vlastníky k prvnímu velkému překvapení – všichni vlastníci pozemků zcela shodně vybrali variantu s vymezením veřejného prostranství na soukromém pozemku. Nejpřekvapivější byla reakce přímo dotčeného vlastníka, který možnost směnít svůj pozemek za pozemek města uvítal s nadšením, protože podle jeho názoru tím získal pozemek v mnohem zajímavější poloze. K očekávané bouřlivé diskusi tedy vůbec nedošlo a vzácná shoda všech vlastníků na výběru varianty byla potěšující. Žádné zásadní připomínky nebyly dány ani k navrženým záborům částí pozemků pro veřejnou dopravní a technickou infrastrukturu.

Na jednání proběhla také debata o tom, zda lze ze strany města očekávat zajištění realizace technické a dopravní infrastruktury. Přítomný zástupce vedení města vysvětlil, že město pravděpodobně nebude mít finanční prostředky pro realizaci technické a dopravní infrastruktury, ale že na druhé straně nechce bránit výstavbě v tomto území – proto se zpracovává studie, která stanoví podmínky pro výstavbu a při jejich dodržení mohou stavebníci pokračovat v přípravě výstavby. Přijetí této informace bez velkých emocí bylo druhým překvapením.



Obr. 4: Grafické vyjádření nové parcelace pozemků a změn vlastnických vztahů k pozemkům (každý vlastník je vyznačen jinou barvou)

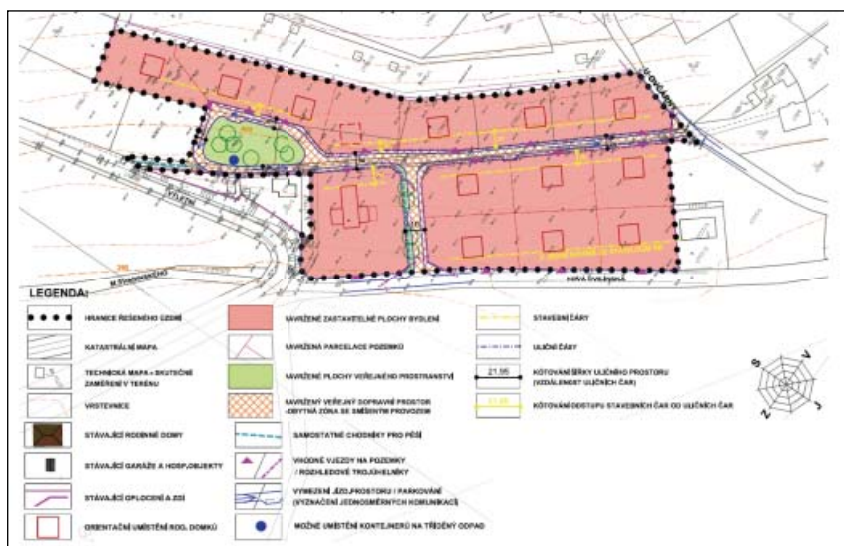
vlastník	parcelní číslo	m ²	m ² celkem	současný počet parcel	navrhovaná plocha (m ²)	ponořené plochy celkem (m ²)	plocha pro RD nebo veřejné prostranství	plocha navržených parcel pro RD (m ²)	plocha navržených parcel pro RD celkem (m ²)	prodej		nákup		navrhované parcely pro veřejná prostranství		
										komu	m ²	celkem	od koho	m ²	celkem	účet
město	1790	4 040	5 349	2	1 427	1 427	1	1 427	1 427	2 655	855	965	590	1	139	2 824
	1783	1 309								1 558	2 474	64	2 498		590	
	1784	1 309								61	61	22	64		64	
1786/6	1 000	1 950	1	892	892	2	1 950	1 950	město	965	965	1	965			
1786/4	950	1 900	1	892	892	2	1 900	1 900	město	590	1 558	1 558	1	1 558		
1786/3	1 000	1 000	1	836	836	1	1 000	1 000	město	64	64	64	1	64		
1786/7	1 000	1 000	1	1 600	1 600	1	1 600	1 600	1 600							
1786/2	999	999	1	977	977	1	977	977	977							
1778/1	10 727	10 727	1	2 820	9 872	1	853	10 727	2 820	690	855	855	855	2	1 130	
CELKEM	21 625	23 625	9	16 652	16 652	34	17 681	17 681	4 973	4 973	4 973	4 973	3	3 944	3 944	

Obr. 4a: Návrh parcelace a směn pozemků rozepsaný v tabulce

Vybraná varianta řešení byla dopracována do finální podoby a bylo svoláno další projednání s vlastníky (v říjnu 2011). Jeho účelem bylo představení

finálního návrhu územní studie, včetně stanovených regulačních podmínek pro výstavbu a dále představení návrhu dohody o parcelaci pozemků a jeho odsouhlasení. Navržené řešení je zřejmé z výkresu urbanisticko-architektonického řešení (obr. 3). Návrh parcelace pozemků a jejich směn byl vyjádřen graficky na podkladě katastrální mapy a rozpracován do přehledné tabulky (obr. 4, 4a).

Protože v území není vybudována technická a dopravní infrastruktura, územní studie stanovila následující podmiňující investice:
 Splašková kanalizace
 Odvedení dešťové vody
 Plynovod, RS plynu
 Trafostanice s přípojkou kabelového vedení VN 22kV



Obr. 3: Výkres urbanisticko-architektonického řešení (zákresy půdorysů rodinných domů jsou pouze ilustrativní)

Na základě projednání s vlastníky a městem byly výše uvedené podmínky ve studii zmíněny takto:

„Pokud v řešeném území soukromý stavebník prokáže, že vyhoví všem podmínkám stanoveným v této územní studii již před realizací veřejně prospěšných staveb na veřejných plochách, může zahájit vyřizování formalit nutných k povolení výstavby RD.“

Ze strany města bylo totiž znovu zdůrazněno, že město nepočítá s realizací veřejné infrastruktury na vlastní náklady. Bylo tedy jasné, že nákladné řešení splaškové a dešťové kanalizace bude spíše výhledovou záležitostí. Proto bylo stavebníkům umožněno řešit svedení dešťových a splaškových vod do doby vybudování kanalizace náhradním způsobem (zasakováním dešťových vod na pozemku, výstavbou nepropustných jímek nebo ČOV u jednotlivých rodinných domů). Požadavky na napojení rodinných domů na rozvody plynu ze strany vlastníků pozemků vlastně nebyly a otázku napojení na distribuční vedení NN si vlastníci byli ochotni řešit sami.

Pro sjednocení budoucího osazení staveb směrem ke komunikaci byla stanovena následující podmínka:

„Před jakoukoliv stavební činností v území musí být vypracována projektová dokumentace obytných ulic a přilehlých veřejných prostranství z důvodu správného výškového osazení rodinných domů a jejich oplocení a úpravy terénu pozemků v návaznosti na budoucí komunikaci.“ S touto podmínkou vlastníci pozemků rovněž souhlasili a město se zavázalo, že zajistí zpracování dokumentace pro územní řízení pro umístění a řešení staveb veřejné infrastruktury s tím, že tato DÚR bude následně předána stavebníkům k dalšímu využití.

Pro zástavbu na jednotlivých pozemcích rodinných domů územní studie stanovila vesměs obvyklé regulační podmínky mající význam pro budoucí vzhled ulice a pro utváření a charakter veřejného prostoru:

- uliční a stavební čáry,
- požadavek, aby převažující část uliční fasády rodinného domu spočívala na stavební čáře, a aby žádné další stavby nebyly umístěny mezi uliční a stavební čáru,

- odstupy staveb, podmínky pro řešení oplocení (typ oplocení, maximální výška, návaznost),
- doporučení pro další stavby na pozemcích rodinných domů (garáže, altány apod.)
- maximální podlažnost u rodinných domů (v některých částech odlišně – podle svažitosti pozemků a pohledové exponovanosti) apod.

Záměrně nebyly striktně stanoveny konkrétní typy zastřešení nebo půdorysné tvary rodinných domů, aby nebyl předurčen konkrétní typ staveb, a aby byla umožněna jistá míra variability. Návrh regulačních podmínek však přesto vycházel z filozofie, že stavby v jednotlivých ucelených částech lokality by měly mít určitý jednotný výraz. Proto bylo stanoveno, že *„Architektura nových rodinných domů podél stejné stavební čáry musí respektovat podstatné znaky již existujících nebo povolených rodinných domů ve stejné uliční řadě. Podstatnými znaky se rozumí přiměřené přizpůsobení podlažnosti, typu zástavby, objemu a výšky RD a směru hlavního hřebene střechy. Příklad: vedle jednopodlažního bungalovu nesmí být umístěn dvoupodlažní dům, ale jen jednopodlažní s využitelným podkrovím a přizpůsobenou výškou nasazení střechy.“*

S menšími požadavky na úpravu byly na jednání dohodnuty jak navržené směny pozemků, tak stanovené regulační podmínky pro výstavbu rodinných domů, podmiňující investice i podmínka vyhotovení DÚR, které musí předcházet další přípravě jednotlivých staveb rodinných domů.

Zhotovitel upravil návrh dohody o parcelaci podle výsledku projednání. Územní studie včetně návrhu dohody o parcelaci byla dokončena a odevzdána pořizovateli v prosinci 2011.

Pořizovatel schválil možnost využití územní studie jako podkladu k pořizování ÚPD a pro rozhodování v území a zajistil vložení dat o ní do evidence územně plánovací činnosti (12. 7. 2012). O této skutečnosti písemně informoval všechny vlastníky pozemků jednotlivě, poskytl územní studii městu a příslušnému stavebnímu úřadu a současně zajistil zveřejnění územní studie na webových stránkách města.

Těmito úkony role pořizovatele územně plánovacího podkladu vlastně končí. Pořizovatel může být spokojen a může podlehnout mylnému předpokladu, že všechno je jasné, a že postupnými kroky (dle doporučení v územní studii) bude výstavba pokračovat bez větších problémů. Zvláště, když se podařilo městu v docela krátkém čase zajistit vyhotovení geometrických plánů a dojednat se všemi vlastníky otázkou majetkoprávního vypořádání pozemků...

Jak se ale ukázalo, problémy začaly až s využitím územní studie pro rozhodování o území.

Kapitola druhá: Jak se stavební úřad snažil rozhodovat podle územní studie

Zpracování dokumentace pro územní řízení pro umístění staveb veřejné infrastruktury bylo městem zajištěno až po dalších dvou letech (dokumentace byla zadána v roce 2014 a dokončena až v roce 2015), a to zejména na základě intervencí jednoho stavebníka, který chtěl aktuálně v území stavět.

Mezi evidováním územní studie a zpracováním DÚR uplynula docela dlouhá doba (cca 3 roky). Za tuto dobu došlo v dotčeném území ke změnám – převážná část rozparcelovaných pozemků změnila vlastníka. K jednomu zájemci o výstavbu se přidal druhý (z nových vlastníků pozemků), zájem aktuálně stavět nikdo další neprojevil.

Dva stavebníci tedy podali příslušné žádosti o povolení staveb rodinných domů v lokalitě. Oba dotčené pozemky se nacházely v takové poloze v rámci řešeného území, která umožňovala napojení rodinných domů na stávající sítě technického vybavení. Současně oba stavebníci využili možnosti řešit odvedení splaškových a dešťových vod náhradním způsobem, který není možný budoucí realizací kanalizace (a případné napojení těchto domů na kanalizaci). Oba stavebníci také respektovali stanovené prostorové regulace zástavby na pozemcích, což je zřejmé z obr. 5. Vzhled obou staveb byl obdobný a osazení staveb v terénu výškově odpovídalo zpracované DÚR – napojení na komunikaci.

Stavební úřad stál před rozhodnutím, zda blokovat stavebníkům možnost výstavby do doby vybudování inženýrských sítí pro všechny plánované domy (zejména přeložka a prodloužení vodovodu, vybudování nové trafostanice a vedení NN), nebo zda těmto dvěma stavebníkům umožnit výstavbu dvou rodinných domů napojených na stávající síť jiným způsobem (se souhlasem správců těchto sítí). Přitom usoudil, že umístěním obou rodinných domů nebude znemožněno řešení veřejné infrastruktury v budoucnu podle územní studie, že jsou respektovány stanovené podmínky prostorové regulace staveb (stavební čáry, podlažnost, uliční čáry, výška a vzhled oplocení), a že stavebníci v souladu s požadavkem ve studii „prokázali, že vyhoví všem podmínkám stanoveným v této územní studii již před realizací veřejně prospěšných staveb na veřejných plochách“. S vědomím, že územní studie podle metodického pokynu „Územní studie“ zpracovaného MMR a ÚÚR v prosinci 2010 není pro rozhodování závazným podkladem, dospěl stavební úřad k závěru, že pro zamítnutí podaných žádostí nemá žádnou oporu v zákoně, pročež umístění a výstavbu obou rodinných domů povolil.

Po povolení těchto dvou staveb však stavební úřad řešil otázku, jak postupovat při povolování dalších staveb rodinných domů – je totiž zřejmé, že bude možné napojit na stávající rozvody NN maximálně další dva až tři rodinné domy a pro ostatní bude nutné vybudovat trafostanici a nové rozvody NN. Je vhodné povolit u následujících staveb rodinných domů nelogicky dlouhé přípojky s vědomím, že další výstavba v lokalitě v určitém momentu stejně již nebude možná? A je vůbec možné dalším stavebníkům toto řešení zamítnout, když předchozím dvěma bylo vyhověno? A co až noví vlastníci pozemků zjistí, že nastal problém s nedostatečnou kapacitou elektrické sítě a jejich rodinné domy už nebude možné připojit?

Stavební úřad si je vědom toho, že zahájený postup výstavby (každý svoje přípojky a kdo přijde pozdě, má smůlu...) je nekoncepční. Vznikl tak precedens v území, díky němuž bude koncepce zástavby podle územní studie pravdě-



Obr. 5: Zákres půdorysů obou rodinných domů a jejich osazení směrem ke stavební čáře



Obr. 6: Zákres navrženého umístění nového rodinného domu (mimo stavební čáru, zcela jiný typ RD – přízemní s plochou střechou)

podobně naplněna jen z menší části. V územní studii nebylo striktně stanoveno, že v lokalitě nelze stavět jednotlivé domy, dokud nebude vybudována veřejná infrastruktura. A i kdyby taková striktní podmínka ve studii stanovena byla, bylo by možné rozhodovat jinak, když je studie podle platné metodiky nezávazným podkladem? Pokud by stavebníci namítali, že mají souhlasy vlastníků veřejné infrastruktury ke zřízení přípojek a ostatní části studie respektují, a že studie není závazná, jakým způsobem by jim mohl stavební úřad opono-

vat? Jak by odůvodnil zamítnutí žádostí? Podle metodického pokynu se může stavební úřad od řešení ve studii odchýlit, když odůvodní, že našel z hlediska cílů a úkolů ÚP a veřejných zájmů řešení vhodnější nebo alespoň rovnocenné územní studii. Měl stavební úřad podané žádosti zamítnout s tím, že zvolené řešení není vhodnější ani rovnocenné s řešením navrženým studií z hlediska veřejného zájmu? Jak by tento „veřejný zájem“ ve svém odůvodnění definoval? V jakých ustanoveních stavebního zákona by našel jednoznačnou oporu pro

svá tvrzení? A jak by asi s takto odůvodněným rozhodnutím naložil při odvolání odvolací orgán? Stavební úřad nakonec konstatoval, že způsob povolování dalších staveb v území je povolením prvních dvou staveb dán – až po „stop stav“, kterým bude nedostatek kapacity elektrické sítě.

Tím ale problémy s využitím územní studie pro rozhodování neskončily. Jak se ukázalo, stále platí, že vlastník pozemku si nenechá „diktovat“, jak má vypadat jeho rodinný dům a kde konkrétně má být na pozemku umístěn. Problém nastal i s prosazením regulačních podmínek stanovených studií.

Na stavební úřad přichází nový stavebník s návrhem rodinného domu, jehož umístění ani vzhled nerespektuje stanovené regulační podmínky. Stavebník si koupil pozemek od předchozího vlastníka a bez ohledu na cokoliv si na něm chce realizovat svou představu o bydlení. Přichází ke konzultaci na stavební úřad s návrhem umístění rodinného domu do stejné uliční řady, kde jsou již rozestavěny první dva rodinné domy, oba řešené jako jednopodlažní s podkrovím a sedlovou střechou. Nově navrhovaný rodinný dům je umístěn mimo stavební čáru a je řešen jako přízemní s plochou střechou (z obr. 6 je zřejmé umístění dvou již povolených RD a navržené umístění dalšího RD ve stejné uliční řadě – mimo stavební čáru).

Podle územní studie platí, že: „*Architektura nových rodinných domů podél stejné stavební čáry musí respektovat podstatné znaky již existujících nebo povolených rodinných domů ve stejné uliční řadě. Podstatnými znaky se rozumí přiměřené přizpůsobení podlažnosti, typu zástavby, objemu a výšky RD a směru hlavního hřebene střechy.*“

Ve stejné řadě jsou povoleny dva rodinné domy, jimiž jsou dány základní architektonické znaky i typ zástavby v dané uliční řadě. Návrh nového domu tomu neodpovídá a navíc nerespektuje stavební čáru. Nezbyvá než vysvětlit stavebníkovi, že bude nutno návrh přepracovat. Na to stavebník reaguje otázkou: „A proč? Studie přece není závazným podkladem a stavební úřad se může od řešení odchýlit.“ Stavební úřad

argumentuje metodikou: *Stavební úřad se může odchýlit, když odůvodní, že zvolené řešení je lepší nebo rovnocenné z hlediska cílů a úkolů územního plánování a veřejných zájmů... atd.* A stavebník se ptá: „O jaký veřejný zájem se jedná? Jak odůvodníte, že mnou navržené řešení je horší než řešení ve studii?“

V současné době je stavební úřad i úřad územního plánování ve fázi přesvědčování stavebníka o tom, že je třeba návrh přepracovat. Pokud se to nepodaří, stavební úřad bude muset žádost stavebníka o vydání územního rozhodnutí zamítnout. V odůvodnění se pak může opřít o ustanovení § 19 odst. 1 písm. b), d) a e) stavebního zákona, a to právě s využitím územní studie jako odborného podkladu. Ani v tom případě však není jisté, zda těžce vypracované odůvodnění rozhodnutí o zamítnutí při případném odvolání obstojí u odvolacího orgánu.

Bláhový byl pořizovatel, který si myslel, že pořízením územní studie jako odborného podkladu pomohl stavebnímu úřadu ke snadnějšímu rozhodování, nebo že dokonce stavebníkům nabídnul pochopitelný rámec pro správnou volbu typu a umístění rodinného domu, který si na pozemku postaví. Je vinou pořizovatele, že pořídil špatný podklad? Je vinou stavebního úřadu, že tento podklad špatně uchopil? Nebo je snad vinou města, že schválilo v územním plánu onu zastavitelnou plochu a nevezalo na sebe závazek, že ji zainvestuje infrastrukturou? Kdo může za to, že máme stavebníky, kteří nejsou ochotni respektovat jakákoliv dohodnutá nebo obecně platná pravidla?

Kapitola třetí: Dobrá i špatná zkušenost, hledání odpovědi

V průběhu pořizování územní studie a aktuálních problémů při realizaci výstavby v území podle ní jsme získali cenné zkušenosti. Lze je shrnout stručně do odpovědí na následující otázky:

Otázka první: *Výplatí se informovat vlastníky pozemků o pořizování územní studie a jednat s nimi v průběhu jejího zpracování?*

Jednoznačně ano.

Stavební zákon v § 30 neukládá povinnost projednávat územní studii s vlastníky pozemků v řešeném území. Pořizování územní studie bez vědomí vlastníků pozemků však pořizovatel nepovažoval za správné a usoudil, že vlastníci pozemků by naopak měli být o celé věci informováni hned při zahájení prací, a to co možná nejpodrobněji – měli by znát obsah zadání i důvody, proč bylo takto sestaveno, měli by vědět, co mohou od řešení studie očekávat (zejména jaké zásahy do jejich vlastnických práv), měli by vědět, jak se bude postupovat při zpracování studie, zda a do jaké míry se mohou na jejím zpracování podílet a jakým způsobem budou řešeny majetkoprávní vztahy k pozemkům (směny pozemků, výkupy atd.). Již při prvním projednání variant územní studie se ukázalo, že rozhodnutí podat vlastníkům vyčerpávající informace hned na počátku bylo moudré – na prvním projednání nebyly ze strany vlastníků pozemků uplatněny žádné připomínky k navrženým záborům částí jejich pozemků pro veřejnou dopravní infrastrukturu (potřeba záboru byla již předem řádně odůvodněna a byl také nastíněn způsob náhrady za zábor částí jejich pozemků – řešení v podobě návrhu dohody o parcelaci). Nebyly problémy ani s odsouhlasením návrhu dohody o parcelaci, na základě odsouhlasené dohody mohly být vyhotoveny geometrické plány, nebyly problémy s vlastníky pozemků při následné realizaci směn pozemků, majetkového vyrovnání atd.

Otázka druhá: *Bylo chybou umožnit povolení některých staveb RD před vybudováním veřejné infrastruktury pro celou lokalitu?*

Pravděpodobně ano, ale... Územní studie tuto možnost za určitých podmínek nevyloučila. Stavební úřad také nenašel dostatečnou oporu v zákoně pro zamítnutí podaných žádostí, a proto nedokázal patřičně odůvodnit, proč navržené řešení nelze považovat za lepší nebo rovnocenné řešení územní studie z hlediska cílů a úkolů územního plánování a z hlediska veřejných zájmů.

Otázka třetí: *Měla být otázka vybudování veřejné infrastruktury pro celou lokalitu ošetřena plánovací smlouvou?*

Jednoznačně ano. A pokud má výstav-

ba v lokalitě pokračovat podle územní studie, po vyčerpání kapacity vedení NN pro napojení dalších staveb nepochybně stavební úřad v souladu s § 88 stavebního zákona k tomuto stavebníky vyzve. Nesporně by však bylo lepší, kdyby povinnost uzavření plánovací smlouvy byla podmínkou pro přípravu staveb v lokalitě. Ze stavebního zákona však povinnost uzavření plánovací smlouvy na základě územní studie nevyplývá, takže prosazení tohoto požadavku není reálné. Dalším problémem je to, že ne všichni vlastníci pozemků mají vždy opravdový zájem stavět (někdy se jedná jenom o dobře uložené peníze v pozemcích) – přistoupili by tito vlastníci na uzavření plánovací smlouvy a složení poměrně finanční částky na vybudování infrastruktury?

Otázka čtvrtá: *Jak stavebníkům vysvětlit, že se musí řídit schválenou územní studií, když podle platné právní úpravy není pro rozhodování stavebního úřadu závazným podkladem?*

Velmi těžko. Ne všichni stavebníci mají přirozenou dávkou pokory a respektu k území, kde se chystají stavět. Naopak přicházejí někteří, pro které je prvotní výhradně prosazení jejich vlastních zájmů bez ohledu na širší souvislosti, pravidla, zákonitosti a zvyklosti, a k prosazení svých zájmů rádi a často využívají dokonalý právní servis. A tady platí, že co není závazné přímo ze zákona, jako by ani neexistovalo.

Otázka pátá: *Jak odůvodnit, že zvolené odlišné řešení není lepší nebo rovnocenné ve vztahu k veřejnému zájmu?*

Velmi těžko. Veřejný zájem není nikde ve stavebním zákoně jednoznačně definován. Veřejné zájmy hájí dotčené orgány podle příslušných platných předpisů – jaký veřejný zájem poruší stavebník, který si zvolí jiné napojení na elektrickou síť, než má být podle studie? Pravděpodobně žádný, když veřejná infrastruktura, na kterou by se měl správně podle územní studie napojit, ještě není vybudována. Jaký veřejný zájem poruší stavebník, který se odmítá přizpůsobit stavební čáře? Zpracování územních studií patří mezi vybrané činnosti ve výstavbě, ale to, že stavební čáru stanovil v územní studii odborník, neznamená, že je tím definován veřejný zájem...

Otázka šestá: *Je zde nějaký způsob, jak zajistit „závažnost“ studie?*

Pravděpodobně ano, ale pouze částečně. Předmětné části územní studie lze promítnout zpět do územního plánu (změnou územního plánu). Právě zde by mohlo být stanoveno v dané zastavitelné ploše její „podmíněně přípustné využití“, kde podmínkou pro výstavbu rodinných domů by bylo vybudování veřejné infrastruktury v 1. etapě. Stejně tak by mohly být doplněny podmínky prostorového uspořádání zástavby rodinných domů – ovšem zřejmě pouze formou odkazu na regulační podmínky stanovené evidovanou územní studií, protože do ÚP nelze převzít podrobnosti řešené právě studií (např. stavební čáry, tvary střech, parametry oplocení apod.). Problémem je, že než se pořídí změna územního plánu, budou už některé stavby povoleny.

Závěrečné zamyšlení: K čemu je dobrá územní studie?

Zdá se, že současná právní úprava institutu územní studie je dobře využitelná jenom v ideálních případech, kdy se územní studie zpracovává pro pozemek (pozemky) výhradně ve vlastnictví obce nebo ve vlastnictví jednoho, maximálně dvou vlastníků, kteří jsou schopni se dohodnout na vybudování infrastruktury (*pozn.: i tito vlastníci však mohou stavebnímu úřadu argumentovat „nezávazností“ studie, budou-li chtít prosadit nějakou změnu – např. zmenšit stavební pozemky, zmenšit plochu zeleně apod.*). Takových ideálních případů vlastnictví k pozemkům ovšem v praxi bude velmi málo. Více bude naopak těch případů, kdy pozemky nejsou ve vlastnictví obce, ale přesto existuje reálná potřeba regulovat zástavbu v území. A „nezávazná“ územní studie, ačkoliv je odborným podkladem, rozhodně není v tomto případě dostatečným nástrojem pro regulaci zástavby.

Z možností dostupných na základě stavebního zákona se pro závaznou a dlouhodobě platnou regulaci v území nabízí prakticky jediná: **pořízení regulačního plánu** z podnětu, který nebude nahrazovat územní rozhodnutí a tudíž se

u něj nestanovuje doba platnosti. Dřívější nepřilíš zdařilá právní úprava pořizování regulačních plánů ve stavebním zákoně účinném od 1. 1. 2007 však stačila za pár let vyvolat určitou averzi k pořizování regulačních plánů, takže jejich pořizování téměř ustalo. K zásadnímu zlepšení situace nepomohla ani následná změna prostřednictvím další novelizace stavebního zákona. Naše vlastní zkušenosti také napovídají, že zastupitelstva obcí nejsou nakloněna dokumentu, který má být **závazný** pro rozhodování (co když přijde investor, který to bude chtít jinak?). V tomto smyslu je „nezávaznost“ územní studie vlastně velkou výhodou. Tato „nezávaznost“ by však měla mít své hranice (definované nejlépe přímo zákonem, ne pouhou metodikou), jinak se územní studie může stát pro rozhodování stavebního úřadu spíše přítěží než pomocí a její smysl a účel není naplněn.

Územní studie je bez diskuse dobrým odborným podkladem a potřebným nástrojem územního plánování, ale podle platné právní úpravy a metodického výkladu je příliš náchylná k tomu, aby si stavebníci daná pravidla přizpůsobovali „k obrazu svému“ a vyhýbali se jejich respektování. Povinnosti stavebníků respektovat schválený územně plánovací podklad jsou totiž diametrálně odlišné od povinnosti stavebního úřadu respektovat zákon: zatímco stavebník může tvrdit a namítat téměř cokoli, stavební úřad jako orgán státní správy smí konat jen to, co je mu uloženo zákonem. Stavební úřad může tedy v případě existující územní studie opakovaně argumentovat tím, že se jedná o **odborný** podklad, který nastavil nějaké regulační podmínky, proč byly takto nastaveny, k jakému výsledku je danými regulacemi směřováno, že územní studie stanovením těchto podmínek vlastně naplňuje cíle a úkoly územního plánování definované v ustanoveních § 18 a §19 stavebního zákona... atd., ale při faktické a mnohdy skoro účelově zdůrazňované „nezávaznosti“ územní studie je taková argumentace poměrně slabá.

Ačkoliv my všichni (územní plánovači i úředníci stavebních úřadů) cítíme, že budoucí vzhled nově vystavěných ulic a veřejných prostranství by nám neměl být lhostejný a **vhodné urbanistické**

a architektonické řešení zástavby je zcela určitě věcí veřejného zájmu, nenajdeme pro toto tvrzení prakticky žádnou zásadní a jednoznačnou oporu ve stavebním zákoně. Takový veřejný zájem není ve stavebním zákoně jednoznačně deklarován. Jeho „opatrné“ náznaky v zákoně a prováděcích předpisech jsou sice použitelné v procesu pořizování územních plánů, ale na úrovni územního rozhodování jsou pro dostatečně pádné odůvodnění konkrétního rozhodnutí příliš obecné. Oč snazší by bylo rozhodování stavebních úřadů, kdyby se zákonodárce „odvážil“ ve stavebním zákoně přímo definovat veřejný zájem např. na zachování a stanovování urbanistické koncepce sídel... Utopie? Je-li ve společnosti obecně uznávaným veřejným zájmem například ochrana zemědělské půdy, ochrana zdraví obyvatel, protipovodňová ochrana apod., proč by nemohla být obdobným veřejným zájmem urbanistická koncepce sídel?

Ale vraťme se zpět k územní studii:

Na základě vlastních zkušeností jsme dospěli ke znepokojivému závěru, že právě zdůrazňovaná „nezávaznost“

územní studie činí její zpracování prakticky zbytečným. Žijeme a rozhodujeme ve společnosti, pro kterou není samozřejmostí potřeba ctít a uznávat určité zákonitosti zaručující kvalitu nové zástavby. Jaký smysl má v takové společnosti nezávazný územně plánovací podklad pro rozhodování stavebního úřadu? Jakou představu měl zákonodárce o využití takového podkladu pro rozhodování v praxi?

Pro zajištění právní jistoty při rozhodování o území si v rámci institutu „územní studie“ umíme představit úplně jiný právní rámec:

- územní studie jako **závazný** podklad pro rozhodování stavebního úřadu, přičemž přímo v územní studii by muselo být jednoznačně definováno, co je závazné (a proč to bylo stanoveno jako závazné) a naopak ve kterých částech (a za jakých podmínek) se stavební úřad může od studie odchýlit;
- územní studie v území s větším počtem vlastníků pozemků – **povinnou součástí** takové územní studie by kromě dohody o parcelaci musela být také plánovací smlouva.

Proti naprosté závaznosti regulačního plánu by tak stál územně plánovací podklad, který by jednoznačně vymezil jako závazné jenom ty části řešení, které jsou zásadní pro tvorbu nových částí obcí a měst – pro jejich prostorové uspořádání, vzhled staveb a tvorbu kvalitních veřejných prostranství. Zbývající části územní studie by pak byly jenom doporučující.

Uvedená představa je jistě značně zjednodušená a bylo by nutné se jí zabývat mnohem podrobněji. Ale je tato představa opravdu tak nereálná?

Chceme-li se nazývat společností, která klade důraz na architekturu a stavební kulturu, měli bychom mít k dispozici takové nástroje pro rozhodování stavebních úřadů, o jejichž míře závaznosti nebude pochybnost ani na straně stavebníků ani na straně stavebních úřadů. Oběma stranám musí být jednoznačně zřejmý smysl a rozsah stanovených pravidel – jen na základě jednoznačně definovaného právního rámce lze společnými silami směřovat k dosažení potřebné úrovně stavební kultury v praxi.

*Ing. Iveta Laštůvková
Odbor výstavby
Městský úřad Krnov*

ENGLISH ABSTRACT

A planning study: success or failure? by Iveta Laštůvková

This article describes a planning study for a developable area for housing, including problems related to decision-making by local building authorities in terms of its implementation. In the conclusion the author looks for answers to some questions that have featured in the study and influenced decisions taken in accordance with it. Based on practical experience, the article considers the usefulness of a planning study as set forth by §30 of the Building Act. A fundamental question is whether the current legislation is sufficient for the municipal building authorities to make meaningful decisions and for the achieving of acceptable building culture standards in practice.