

JAK CHRÁNIT NEZASTAVĚNÉ ÚZEMÍ?

Martin Tunka

Zájem chránit nezastavěné území před jeho postupným pohlcením zástavbou má dlouhé trvání. Různým způsobem byl i po roce 1989 promítnut do řady právních předpisů, od roku 1992 např. do zákona o ochraně přírody a krajiny i zákona o ochraně zemědělského půdního fondu, který novelami neustále zpřísňuje podmínky pro trvalé odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu. Obava, že rozloha zastavěného území se stále zvětšuje přesto spíše sílí nejen v České republice, ale i v dalších evropských zemích. Souvisí to s hospodářským růstem, urbanizací, s rostoucími požadavky nových technologií, na komfort výstavby a na její intenzitu. Zdá se, že specializované způsoby ochrany např. půdy, vody, přírody a krajiny nedokáží zabránit tomu, aby výstavbou nebyl dotčen čím dál větší podíl území.

Jednoduchá odpověď na otázku jak chránit nezastavěné území před další zástavbou neexistuje. Ve stavebním zákoně je definován pojem „nezastavěné území“ a „zastavěné území“¹⁾ proto, aby bylo možné použít zjednodušené povolování změn v území²⁾, nezastavěné území nelze beze všeho ztotožnit s krajinou, pro kterou navíc v právním řádu existují dvě odlišné definice.³⁾ Obtížně se hledá shoda v tom, co je obecně vnímáno jako krajina a co bychom takto označili jen s velkými rozpaky.

Současnost

Od 1. 1. 2007 je ve stavebním zákoně uveden cíl územního plánování chránit krajinu, což je výslovně označeno jako veřejný zájem, protože Česká republika přijala Evropskou úmluvu o krajině.⁴⁾ Stojí za připomenutí, že do roku 2006 nebyl ve stavebním zákoně zmíněn veřejný zájem, který by mělo územní plánování chránit. To navozovalo dojem, že veřejné zájmy chrání pouze dotčené orgány podle zvláštních právních předpisů a že postačí vyhovět jejich požadavkům. Kromě toho, že stavební zákon ukládá vyhodnocovat potřebu nových zastavitelných ploch a účelné využití dosud zastavěného území (téma na samostatnou diskusi), ukládá v ust. § 18 odst. 5 brát ohled na charakter nezastavěného území. Diskuse o účelnosti tohoto ustanovení byla předmětem pracovního semináře uspořádaného 24. 1. 2020 Asociací pro urbanismus a územní plánování (AUÚP), v Aktualitách AUÚP 105-2020 je o něm stručná informace ing. Václava Jetela.

V debatě o prospěšnosti § 18 odst. 5 je vhodné vzít v potaz situaci, ve které vznikal návrh nyní platného stavebního zákona. Diskuse o něm byly zahájeny v roce 2000, kdy územní plány (jejich tehdejší obdoba) pokrývaly cca 42 % plochy území ČR. V roce 2007, kdy nynější stavební zákon nabyl účinnosti, to bylo cca 60 % území ČR (viz graf), v roce 2018 to bylo 95,2 % území. Při přípravě nynějšího stavebního zákona neměla většina obcí územní plány, mnohé z nich ani nezastavěné území neřešily a pouze převzaly kultury pozemků z katastrální mapy.⁵⁾ Cílem proto bylo dosáhnout, aby změna dosud nezastavěného území byla možná jen po komplexním posouzení souvislostí veřejných zájmů (někdy protichůdných), potřeby veřejné infrastruktury i zájmů obcí i vlastníků pozemků na nové výstavbě. K tomu je určena územně plánovací dokumentace (ÚPD), správní řízení ji v tomto nemůže nahradit. Nebylo ale reálné ani účelné uložit všem obcím povinnost mít územní plán. To byl hlavní důvod pro vznik ust. § 18 odst. 5 jako

zákonné instrukce pro stavební úřady, že je přípustné umísťovat v nezastavěném území pouze takové stavby, zařízení a opatření, která budou v souladu s jeho charakterem. V roce 2007 tento nový požadavek nevyvolával téměř žádnou pozornost. Výstavbou je možné měnit dosud nezastavěné území jen v zastavitelných plochách, jinými slovy jen zastupitelstva obcí mohou územním plánem „ukrajovat“ z nezastavěného území, jeho charakter by měl být přítom ale respektován.

Důvody ke změně?

V diskusích o rekonstrukci stavebního práva je na místě zvážit, co ust. § 18 odst. 5 SZ přineslo:

- Územní plány nyní mají téměř všechny obce,⁶⁾ přestože to zákon neukládá. Jistě k tomu svým dílem přispěla kombinace uvedeného ustanovení a podmínky, že nezastavěné území lze zmenšovat pouze zastavitelnými plochami.

1) Viz zákon č. 183/2006 Sb., stavební zákon, ve znění pozdějších předpisů, ust. § 2 odst. 1 písm. d) a písm. f).

2) V nezastavěném území lze umístit nové stavby, zařízení a opatření pouze na základě územního rozhodnutí. V zastavěném území a v zastavitelných plochách lze použít zjednodušené postupy umísťování záměrů, např. územní souhlas, zjednodušené územní řízení.

3) Viz zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů, ust. § 2 odst. 1 písm. m): „krajina je část zemského povrchu s charakteristickým reliéfem, tvořená souborem funkčně propojených ekosystémů a civilizačními prvky“ oproti Sdělení č. 12/2017 Sb.m.s., kterým se vyhlašuje opravené znění českého překladu Evropské úmluvy o krajině, vyhlášené pod č. 13/2005 Sb. m. s., kap. I, čl. 1 písm. a) ve kterém je uvedeno, „krajina“ znamená část území, tak jak je vnímána lidmi, jejíž charakter je výsledkem činnosti a vzájemného působení přírodních a/nebo lidských faktorů“.

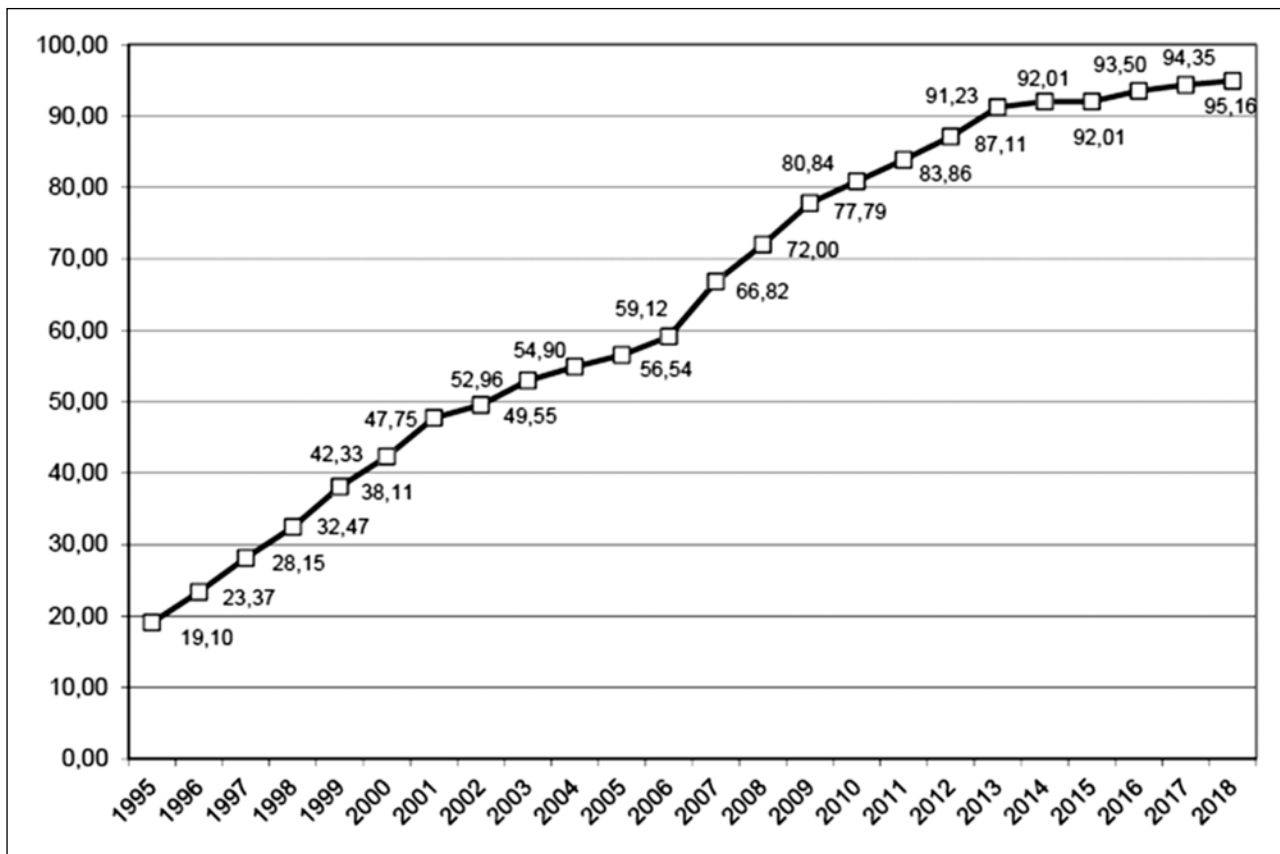
4) Evropská úmluva o krajině („Florentská úmluva“), přijatá členskými státy Rady Evropy, pro ČR vstoupila v platnost dne 1.10.2005, viz Sb. m. s. č. 13/2005, ve znění publikovaném pod č. 12/2017 Sb. m. s.

5) Také proto se předpokládalo, že dosavadní územní plány budou platit jen do konce roku 2011. Opět jiný příběh je, že tento termín je neustále nastavován, nyní je to rok 2022.

6) Podrobný přehled o aktuálním stavu ÚPD k 31.12.2018 viz <http://www.uur.cz/default.asp?ID=5086>

Údaj	1995	2001	2006	2018
Podíl území ČR pokrytý územními plány (%)	19,1	47,75	59,12	95,16
Plocha ČR celkem (ha)	7 887 027			
Z toho plocha s ÚPD obcí (ha)	1 506 422	3 766 055	4 662 810	7 505 184
Počet obcí s územním plánem			3 396	5 792
Podíl počtu obcí s platnou ÚPD obcí k celkovému počtu obcí ČR v daném roce			54,3	92,55

V letech 2007 až 2018 vydalo územní plány cca 2400 obcí, které jej před tím neměly.



Vývoj pokrytí území ČR platnou územně plánovací dokumentací obcí; 1996 až 2018

- Současné pokrytí téměř celého území ČR územními plány (jejich obdobou) vyvolává pochybnosti o další účelnosti ust. § 18 odst. 5. Vychází jí pravděpodobně z předpokladu, že v každém územním plánu, v každé ploše nezastavěného území, jsou stanoveny podmínky využití a prostorového uspořádání, které stavebnímu úřadu umožní rozhodnout, co (ne) lze do nezastavěného území „vpustit“, že územní plán tedy dostatečně chrání charakter nezastavěného území. Tento předpoklad ale vždy neplatí, protože ještě stále rozhodují stavební úřady podle územních plánů „starých“ až 27 let, jejichž platnost měla původně skončit v roce 2011, v roce 2008 ale byla posunuta do roku 2015, v roce 2012 až do roku 2020, nyní platí termín do konce roku 2022.
- Uplatňování ust. § 18 odst. 5 klade nároky na stavební úřady, protože by měly v územním řízení posoudit, zda je určitý záměr v souladu s charakterem nezastavěného území. Může to být obtížný úkol, zvláště když se k charakteru nezastavěného území územní plán ani územně analytické podklady nijak nevyjadřují. Pro pobavení se uvádějí např. záměry včelínů (ovčínů, moštáren...) vybavených ložnicemi, koupelnami a záchody pro příjemnou rekreaci i trvalé bydlení. Taková „zohlednění“ charakteru nezastavěného území byla mj. důvodem pozdější novelizace ust. § 18 odst. 5 v r. 2012 a 2017.
- Mělo by se ust. § 18 odst. 5 uplatňovat jen pro území obcí bez územního plánu a pro územní plány schválené před rokem 2007? Nebo jen v případech, kdy územní plán dostatečně nechrání charakter nezastavěného území? To by ale vyžadovalo posuzovat, jak návrhy územních plánů i stávající územní plány chrání nezastavěné území před zástavbou. O vynutitelnosti nápravy zjištěných nedostatků lze dost pochybovat.

- Usnadnila by se ochrana charakteru nezastavěného území územními plány, kdyby se ust. § 18 odst. 5 zrušilo bez náhrady? K tomu by bylo vhodné nejprve prověřit, zda toto ustanovení nějakým zásadním způsobem ztěžuje zpracování koncepce krajiny v územním plánu a její následné uplatňování.
- Bez nějaké obdoby ust. § 18 odst. 5 v zákoně, bez stanovení toho, co je v nezastavěném území nežádoucí, by bylo nejspíš problematické spoléhat na to, že výhradně podmínkami v územním plánu budou regulovány určité stavební záměry v nezastavěném území. Jde o to, že v době zpracování návrhu územního plánu nelze řadu záměrů v nezastavěném území ani předvídat a proto ani je vyloučit nebo je rozumně regulovat. Pro některé záměry ani není vhodné nebo možné vymezovat zastavitelnou plochu. Zákonem stanovené omezení určitých změn v nezastavěném území a zásahů do něj lze považovat za svého druhu pojistku pro případy, které by byly v ÚP opomenuty nebo které nemohly být předpokládány.

- Na charakter nezastavěného území a jeho změnu mají také nepopiratelný vliv způsoby jeho užívání a hospodaření v krajině. Ty často nevyžadují správní povolení, a proto je ani nelze podmínkami stanovenými v územně plánovací dokumentaci regulovat. Jinými slovy, cílové kvality krajiny stanovené v ZÚR nebo koncepcce uspořádání krajiny v územních plánech mohou hospodaření v krajině ovlivnit jen zprostředkovaně přes správní rozhodnutí, kterých mnoho není.⁷⁾ Na druhé straně lze v územním plánu i v plochách nezastavěného území stanovovat podmínky prostorového uspořádání pro stavby, které jsou v nezastavěném území přípustné, včetně základních podmínek ochrany krajinného rázu.⁸⁾

Závěrem

Zájem na ochraně nezastavěného území před pohlcením zástavbou má mnoho rozumných důvodů. Jeho charakter zásadně ovlivňuje vnímání hodnot krajiny, kterou je možné označit

za veřejný statek,⁹⁾ užívaný bez ohledu na vlastnictví a užívání konkrétních pozemků.

Čtrnáct let současné právní úpravy je na vyhodnocení jejího přínosu pro péči o nezastavěné území relativně krátká doba. Podmínky stanovené v ÚPD pro nezastavěné území, a tedy i pro krajinu se totiž zpravidla projeví až za poměrně dlouhou dobu. Velmi často chybí zájem i prostředky na jejich realizaci. Nejedná se jen o konzervaci současného charakteru nezastavěného území, ale o jeho účelnou adaptaci na měnící se podmínky – klimatické změny, nové technologie (nejen zemědělské).

Ověřit, zda lze nezastavěné území chránit a pečovat o něj vhodnějším a účinnějším způsobem než nyní, je výzva pro uvažovanou rekodifikaci územního plánování.

Ing. arch. Martin Tunka, CSc.

ENGLISH ABSTRACT

How to protect undeveloped territory, by Martin Tunka

Concern for protection of undeveloped territory from gradual absorption by buildings has a long history. It has been addressed in various ways in many legal regulations issued since 1989, including the 1992 Act on Nature and Landscape Protection and the Act on Protection of Agricultural Land, which are both continually amended so that stricter conditions for permanent removal of land from the agricultural fund are applied. Despite this, worries about the expansion of built-up territories are intensifying in the Czech Republic and other European countries. This has much to do with economic growth, urbanization and growing demands for comfort and intensity of construction. It seems that specialized methods of land, water, nature and landscape protection are unable to prevent construction from penetrating land. There is no simple answer to the question of how to protect undeveloped territories from building expansion. The Building Act defines the terms 'developed territory' and 'undeveloped territory' for the simplification of permit procedures, but 'undeveloped territory' cannot be equated with 'landscape', for which, in addition, there are two different definitions in legislation. Consensus on what can or cannot be considered landscape is hard to find.

7) Viz příloha článku VYBRANÁ SPRÁVNÍ ROZHODNUTÍ V NEZASTAVĚNÉM ÚZEMÍ.

8) Např. stanovení rozmezí výměry pro vymezení stavebních pozemků a intenzity jejich využití.

9) Veřejný statek se vyznačuje tím, že prospěch z něj je nedělitelný a lidé nemohou být vyloučeni z jeho požívání.

VYBRANÁ SPRÁVNÍ ROZHODNUTÍ V NEZASTAVĚNÉM ÚZEMÍ PŘÍLOHA K ČLÁNKU JAK CHRÁNIT NEZASTAVĚNÉ ÚZEMÍ?

Přehled správních rozhodnutí, do kterých se promítají požadavky stanovené v politice územního rozvoje a v územně plánovací dokumentaci. Jejich závaznost pro rozhodování v území vyplývá z ustanovení stavebního zákona¹⁾ § 31 odst. 4, § 36 odst. 5, § 43 odst. 5 a § 61 odst. 2.

V tomto přehledu nejsou uvedena závazná stanoviska dotčených orgánů, která by rovněž měla zohledňovat účinnou územně plánovací dokumentaci a v ní stanovené podmínky vzhledem k tomu, že ÚPD je závazná pro rozhodování v území. Stejně tak zde nejsou uvedeny souhlasy státní správy k činnostem, pro které není zapotřebí správní rozhodnutí (např. souhlasy orgánů ochrany přírody a krajiny).

I. SPRÁVNÍ ROZHODNUTÍ VYDÁVANÁ STAVEBNÍM ÚŘADEM dle stavebního zákona

- **ROZHODNUTÍ O UMÍSTĚNÍ STAVBY NEBO ZAŘÍZENÍ** (viz SZ § 79);
- **ROZHODNUTÍ O ZMĚNĚ VYUŽITÍ ÚZEMÍ VYŽADUJÍ** (viz SZ § 80 odst. 2, s výjimkami dle odst. 3)
 - a) terénní úpravy [SZ § 3/1],
 - b) stanovení dobývacího prostoru,
 - c) odstavné, manipulační, prodejní, skladové nebo výstavní plochy,
 - d) hřbitovy,
 - e) změny druhu pozemku nebo způsobu využití pozemků, zejména zřizování, rušení a úpravy vinic, chmelnic, lesů, parků, záhrad a sadů, pokud podmínky nejsou stanoveny schválenými pozemkovými úpravami nebo jiným územním rozhodnutím,
 - f) úpravy pozemků, které mají vliv na schopnost vsakování vody.
- **ROZHODNUTÍ O DĚLENÍ NEBO SCELOVÁNÍ POZEMKŮ** (viz SZ § 82);
- **ROZHODNUTÍ O OCHRANNÉM PÁSMU** (viz SZ § 83);

II. SPRÁVNÍ ROZHODNUTÍ VYDÁVANÁ JINÝMI SPRÁVNÍMI ÚŘADY

- **dle zákona z. č. 254/2001 Sb., o vodách**
 - § 28 (3) Povolení výjimky, vydané MŽP ze zákazů v chráněné oblasti přirozené akumulace vod.
 - § 28a odst. 1 – „*Plochy morfologicky, geologicky a hydrologicky vhodné pro akumulaci povrchových vod pro snížení nepříznivých účinků povodní a sucha lze k jejich územní ochraně před jinými aktivitami vymezit v Politice územního rozvoje a v územně plánovací dokumentaci jako území chráněná pro akumulaci povrchových vod. V těchto územích lze měnit dosavadní využití, umisťovat stavby a provádět další činnosti pouze v případě, že neznemožní nebo podstatně neztíží jejich budoucí využití pro akumulaci povrchových vod.*“
 - § 30 (1) Rozhodnutí o zřízení nebo změně ochranného pásma vodního zdroje.
- **dle zákona z. č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny,**
 - ROZHODNUTÍ o zrušení registrace VKP (v případě veřejného zájmu).
- **dle zákona z. č. 289/1995 Sb., o lesích**
 - § 7 (2) ROZHODNUTÍ o zařazení lesů do kategorie lesů ochranných; rozhoduje orgán státní správy lesů na návrh vlastníka lesa nebo z vlastního podnětu.
 - § 8 (3) ROZHODNUTÍ o zařazení lesů do kategorie lesů zvláštního určení rozhoduje orgán státní správy lesů na návrh vlastníka lesa nebo z vlastního podnětu.
 - § 15/2 Odnětí nebo omezení pro nové stavby pro rekreaci na pozemcích určených pro plnění funkcí lesa musí být v souladu se schválenou územně plánovací dokumentací. V lesích ochranných a v lesích zvláštního určení nesmí nové stavby narušit plnění funkcí, pro které byly tyto lesy vyhlášeny za lesy ochranné nebo za lesy zvláštního určení.
- **dle zákona z. č. 44/1988 Sb., o ochraně a využití nerostného bohatství (horní zákon)**
 - § 17 (1) ROZHODNUTÍ o stanovení CHLÚ (chráněného ložiskového území); stanoví MŽP ... po dohodě s orgánem územního plánování a stavebním úřadem.
 - § 27 (1) ROZHODNUTÍ o stanovení dobývacího prostoru: „*Dobývací prostor a jeho změny stanoví obvodní báňský úřad v součinnosti s dotčenými orgány.*“
- **dle zákona z. č. 61/1988 Sb., o hornické činnosti**
 - § 10 (1) Povolení plánu otvírky, přípravy a dobývání výhradního ložiska – *povoluje báňský úřad.*
 - § 19 (1) Povolení dobývání ložiska nevyhrazeného nerostu, povolení zajištění a likvidace hlavních důlních děl a lomů – *povoluje báňský úřad.*
- **dle zákona z. č. 139/2002 Sb., o pozemkových úpravách a pozemkových úřadech**
 - § 12/3 *Pro změny druhů pozemků, výstavbu polních a lesních cest, ochranu a zúrodnování půdního fondu a další společná zařízení zahrnutá do schváleného návrhu pozemkových úprav se upouští od vydání územního rozhodnutí o umístění stavby a od rozhodnutí o využití území* (zvýrazněno – z textu vyplývá, že tento institut je jinou formou územního rozhodnutí).

Martin Tunka

1) Viz zákon č. 183/2006b., stavební zákon, ve znění pozdějších předpisů, dále též „SZ“, „stavební zákon“.