

CO LZE OČEKÁVAT OD ÚZEMNÍ STUDIE? CO SE SKRÝVÁ MEZI ŘÁDKY STAVEBNÍHO ZÁKONA?

Text významného odborníka na územní plánování doplňuje článek Ing. Ivety Laštůvkové a upozorňuje na některé souvislosti vyplývající ze stavebního zákona (pozn. redakce)

Martin Tunka

Územní studie je (jen) jedním z nástrojů územního plánování. Zvláštním případem je územní studie, která podmiňuje rozhodování o změnách v území¹⁾ v ploše, vymezené v územním plánu. Její použití vyvolává řadu otázek, některé z nich jsou uvedeny v článku „Územní studie – úspěch, nebo porážka?“. Zkušenosti z konkrétního případu jsou cenným podkladem pro diskusi o možnostech/mezích a problémech tzv. podmiňujících územních studií. Následující text stručně upozorňuje na některé souvislosti, vyplývající z právních předpisů.

Stavební zákon upravuje řadu nástrojů k usměrňování proměn území (územního rozvoje). Tyto nástroje a jejich použití se liší tím, zda jsou např. povinné a trvale pořizovány (ÚAP, PÚR, ZÚR), zda jsou závazné pro vydání územního rozhodnutí (PÚR, ZÚR, ÚP, RP, územní opatření o stavební uzávěře – ÚOAÚ, územní opatření o asanaci území – ÚOAÚ), kdo závazné nástroje vydává a nese tedy důsledky jejich přezkumu (zastupitelstvo nebo rada obce/kraje, stavební úřad), zda se jedná o nástroje nezávazné, zjišťující stav a vývoje území a možnosti jeho změn (územně analytické podklady, územní studie).

Změny v území mají (téměř vždy) vliv na své okolí, jsou motivovány jeho kvalitou a možnostmi, např. kvalitou a rozsahem veřejné infrastruktury. Také z tohoto důvodu je jedním z úkolů územního plánování prověřovat a posuzovat potřebu změn v území a veřejný zájem na jejich provedení.²⁾ Podle stavebního zákona je veřejným zájmem územního plánování chránit a rozvíjet hodnoty území, charakter krajiny, hospodárně využívat zastavěné území a z nezastavěného území ubírat vymezením zastavitelných ploch jen v odůvodněných případech.³⁾ Zákon může veřejný zájem pojmenovat a definovat pouze obecně. Nalézání a konkretizace veřejného zájmu se provádí jednotlivými závaznými nástroji územního plánování, např. v územním plá-

nu nebo regulačním plánu s ohledem na míru jejich obecnosti a na podmínky určité části území. Konkretizovat veřejný zájem je náročný a často obtížný úkol, který začíná zjištěním hodnot a charakteru území především v ÚAP. Jenom na ověřené a doložené (přezkoumatelné) hodnoty území, jejichž ochrana a rozvoj jsou závazně uloženy v územně plánovací dokumentaci (ÚPD), se může úspěšně odkazovat stavební úřad v územním rozhodnutí a na jejich základě zdůvodňovat podmínky a omezení pro konkrétní stavbu např. s ohledem na soulad záměru s požadavky na ochranu architektonických a urbanistických hodnot v území.⁴⁾ Závaznost ÚPD pro rozhodování stavebního úřadu se odvozuje z toho, že při jejím pořizování mohli dotčení uplatňovat svoje práva zákonem stanoveným způsobem. Stavební zákon takto pořizování územní studie neupravuje. Její případná závaznost pro správní rozhodování by se musela řešit zákonnou úpravou procesu jejího pořizování, ve kterém by se mj. ověřoval a konkretizoval veřejný zájem, umožňující omezit vlastnická práva, obdobně jako se děje při pořizování ÚPD. Stejně tak by bylo nutné vyřešit vydávání územní studie příslušnou územní samosprávou. Pořizovatel (příslušný obecní nebo krajský úřad) nemá podle platné právní úpravy pravomoc vydávat závazné podmínky pro správní rozhodování stavebního úřadu, toto

je výsadní právo územní samosprávy, která k tomu účelu vydává v samostatné působnosti ÚPD – opatření obecné povahy (OOP). Téma dosažení závaznosti ÚS nebo některé její části je značně problematické a otvírá řadu dalších souvisejících otázek, včetně účelnosti a proveditelnosti tohoto kroku.

Veřejný zájem musí v příslušném správním řízení obhájit stavební úřad. Územní studie mu může být nápomocná tehdy, obsahuje-li náležitou konkretizaci a zdůvodnění např. podmínek prostorového uspořádání a umístění stavby navržené v územní studii, provedené způsobem, jaký vyžaduje správní řád pro odůvodnění výroku správního rozhodnutí.⁵⁾ Jen stěžejí lze předpokládat, že na základě územní studie si takovéto odůvodnění dovedl stavení úřad. Zpracování územní studie s dostatečným odůvodněním stavební zákon nevyklučuje, jeho zpracování by však muselo být uloženo v jejím zadání, zvyšovalo by její cenu a bylo by pak prakticky stejně náročné (čas i cena) jako zpracovat zdůvodnění územního nebo regulačního plánu, ani v něm obecný odkaz na veřejný zájem ovšem nepostačuje (viz např. soudní přezkumy ÚP nebo RP).

Dle ust. § 43 odst. 2 stavebního zákona „V územním plánu lze vymezit plochu nebo koridor; v němž je rozhodování o změnách v území podmíněno (...), zpracováním územní studie (...). V pří-

1) Změna v území – viz stavební zákon, ust. § 2 odst. 1, písm. a)

2) Viz SZ ust. § 19 odst. 1, písm. c)

3) Viz SZ ust. § 18 odst. 4

4) Viz SZ ust. § 90 písm. a) a b)

5) Viz správní řád ust. § 68 odst. 3 „V odůvodnění se uvedou důvody výroku nebo výroků rozhodnutí, podklady pro jeho vydání, úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů (...).“

padě podmínění rozhodování územní studií jsou součástí územního plánu podmínky pro její pořízení a přiměřená lhůta pro vložení dat o ní do evidence územně plánovací činnosti (§ 30 odst. 4); marným uplynutím lhůty omezení změn v území zaniká.“. Z toho lze dovozovat, že do doby než bude územní studie pořízena a než budou data o ní vložena do evidence územně plánovací činnosti (EÚPČ), není splněna podmínka umožňující rozhodování v území (např. vydání územní rozhodnutí stavebního úřadu). Jinými slovy má tato podmínka pro určitou plochu stejné důsledky jako územní opatření o stavební uzávěře. Pouze na okraj – i z tohoto důvodu se dovozuje požadavek pořízení ÚS nejpozději do 4 let od uložení této podmínky,⁶⁾ stavební uzávěra je totiž také časově omezená. Omezení rozhodování v území zaniká dnem vložení ÚS do EÚPČ, z toho ovšem nevyplývá, že územní rozhodnutí musí být v souladu s obsahem územní studie. Případné převzetí jejich zjištění musí totiž stavební úřad vždy obhájit v odůvodnění svého výroku.

Dle ust. § 30 stavebního zákona „**Územní studie navrhuje, prověřuje a posuzuje možná řešení vybraných problémů** [zvýrazněno], (...) které by mohly významně ovlivňovat nebo podmiňovat využití a uspořádání území nebo jejich vybraných částí.“. Dle ust. § 25 „územní studie ověřují možnosti a podmínky

změn v území; slouží jako podklad (...) pro rozhodování v území.“. Podmiňující územní studie tedy rozhodování v území nemůže nahradit a není k tomuto účelu určena. Mají-li se prověřeni a posouzení provedená v územní studii stát závaznými pro stavební úřady, pak při respektování platné právní úpravy nezbyvá než promítnout jejich výsledky do příslušné územně plánovací dokumentace, jejíž druh by měl být zvolen s ohledem na podrobnost potřebné regulace.

Použití podmiňující územní studie v územním plánu vyvolává i jiné problémy a nedorozumění, než jsou uvedeny v článku „Územní studie – úspěch, nebo porážka?“. Podmínka pořízení územní studie by měla vycházet z toho, zda bude mít obec v průběhu následujících čtyř let potřebné finanční prostředky na její zpracování, jinak se projeví jako neúmyslné blokování aktivity v území jako „stavební uzávěra“. Není výjimkou, že územní plán obsahuje požadavek na pořízení řady územních studií, což může výrazně zatížit rozpočet obce. Zadání územní studie (tzv. „podmínky pro její pořízení“) by mělo vycházet z uvedených ustanovení § 25 a § 30 stavebního zákona, dle kterých je účelem územní studie prověřit a posoudit možnost řešení určitých problémů nebo ověřit podmínky změn v území, ne tedy tyto podmínky stanovovat. To přísluší pouze závazné územně plánovací doku-

mentaci. Vyskytují se snahy obce ovlivňovat uvážení pořizovatele, zda územní studie splnila zadání dle územního plánu, i když je tento úkon pouze v jeho působnosti⁷⁾ a nepřísluší zastupitelstvu obce. Existuje případ, kdy pořizovatel, zodpovídající za splnění zadání územní studie, odmítá tuto odpovědnost. Zdrojem nedorozumění jsou očekávání obce, že podmiňující územní studie přinese návrh optimálního řešení nové zástavby. To je ale posláním (architektonicko/urbanistické) soutěže, jejíž uspořádání klade jiné nároky a řídí se jinými pravidly než pořízení územní studie.

Podmiňující územní studie je pouze jedním z nástrojů,⁸⁾ které obce mohou využít k ovlivňování svého územního rozvoje. Její použití může být přínosné v kombinaci s dalšími nástroji, které územní studie nemůže nahradit. Zvolit jejich vhodnou a účinnou kombinaci vyžaduje dlouhodobou součinnost obce s odborníkem, který se dostatečně orientuje v možnostech nabízených právními předpisy, nejlépe s úřadem územního plánování, který trvale a soustavně vykonává územně plánovací činnost pro potřeby obcí.

Ing. arch. Martin Tunka, CSc.

ENGLISH ABSTRACT

What can be expected from a planning study? What can be found between the lines of the Building Act? An editorial comment on Jana Laštůvková's article A planning study: success or failure? by Martin Tunka

The planning study is just one of several tools used in spatial planning. A special example of a planning study is one that conditions decisions on changes in an area delimited by a spatial plan. Its application begs various questions, some of which are mentioned in A planning study: success or failure? The experience of this specific case is a valuable foundation for a discussion on the possibilities, limitations and problems of so-called conditioning planning studies. The article briefly points out some consequences arising from related legislation.

6) Viz SZ ust. § 55 odst. 1 „Pořizovatel předloží zastupitelstvu obce nejpozději do 4 let po vydání územního plánu a poté pravidelně nejméně jednou za 4 roky zprávu o uplatňování územního plánu v uplynulém období.“

7) Viz SZ ust. § 30 odst. 4

8) Např. plánovací smlouva, dohoda o parcelaci, směna pozemků ve vlastnictví obce za pozemky, které potřebuje obec ke svému rozvoji, zejména v případě, není-li záměr obce prokazatelně veřejným zájmem nebo nejedná-li se o veřejnou infrastrukturu.