

OPTIMÁLNÍ MÍRA PROSTOROVÉ REGULACE PODLE STAVEBNÍCH ÚŘADŮ V LIBERECKÉM KRAJI

Jindřich Felcman

Článek se zabývá prostorovou regulací v územních plánech a hledáním optimální míry její podrobnosti. Vychází z dotazníkového šetření provedeného mezi pracovníky stavebních úřadů v Libereckém kraji. Respondenti odpovídali na dotazy, jaký způsob prostorové regulace považují za vhodný. Výsledky šetření naznačují, že je třeba prostorovou regulaci zaměřovat na konkrétní urbanistické celky a podle zvážení potřeby ochrany hodnot těchto celků určit i optimální míru podrobnosti regulace.

Vývoj úpravy v právních předpisech

Regulace stavební aktivity se v územních plánech skládá z pravidla z určení funkčního využití ploch a jejich prostorové regulace. V tomto článku se zabýváme pouze otázkou prostorové regulace a hledáním optimálního způsobu jejího vymezení v územních plánech. V posledních letech začal v územně plánovací praxi převládat názor, že v územních plánech je třeba oproti dřívějšímu prostorovou regulaci spíše zobecňovat a podrobnější řešení tvaru a umístění hmoty staveb ponechat na plánech regulačních. Tento názorový proud vyvrcholil ve vydání vyhlášky č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a způsobu evidence územně plánovací činnosti (dále jen vyhláška č. 500/2006 Sb.) spolu se stavebním zákonem č. 183/2006 Sb. ve znění pozdějších předpisů.

Původní znění vyhlášky č. 500/2006 Sb. nabídlo příkladný a velmi stručný výčet parametrů, které lze v rámci prostorové regulace stanovit – jmenovitě šlo o výškovou regulaci zástavby a intenzitu využití pozemků v plochách. Praxe ukázala, že tento příliš stručný výčet byl vykládán nejednotně a nemožňoval sjednocení výkladové praxe s orgány ochrany přírody a krajiny [MMR 2012]. Především lpění na regulaci intenzity využití v měřítku ploch se ukázalo být neudržitelné a v reálné praxi, kdy v rámci jedné plochy

vlastní pozemky hned několik vlastníků, složité aplikovatelné. S odkazem na výše citované odůvodnění byla vyhláška v souvislosti s velkou novelou stavebního zákona také novelizována. Příkladný výčet parametrů prostorové regulace byl upraven a doplněn s tímto výsledkem: výšková regulace zástavby, charakter a struktura zástavby, stanovení rozmezí výměry pro vymezení stavebních pozemků a intenzity jejich využití.¹⁾ Především skutečnost, že vyhláška se v souvislosti s územními plány „nebojí“ používat termín pozemek, lze vnímat jako významný posun.

Prostorová regulace v územních plánech by tedy nyní měla vycházet z uvedeného výčtu parametrů, přičemž otázka jejich použití záleží na konkrétních podmínkách v území. Vzhledem k tomu, že jde o výčet příkladný, je možné uvažovat o použití i dalších vhodných parametrů, přičemž je ovšem limit podrobnosti regulace určen výčtem parametrů příslušejícím regulačním plánům. Jmenovitě jde o uliční a stavební čáry, vzdálenost stavby od hranic pozemků a sousedních staveb, půdorysnou velikost stavby, nejsou-li vyjádřeny kótami v grafické části, podlažnost, výšku, objem a tvar stavby, základní údaje o kapacitě stavby, určení částí pozemku, které mohou být zastavěny, zastavitelnost pozemku dalšími stavbami aj.

K aktuálně vymezeným mantinelům, v jakých je nutno se při prostorové regulaci v územních plánech držet, je nutné ještě upozornit na výraznou změnu, kte-

rou přinesla novela stavebního zákona účinná od 1. 1. 2013, a to plošné a retrospektivní zrušení všech regulativů, které jsou pod zákonem danou podrobností územního plánu. Doposud se vycházelo z judikatury Nejvyššího správního soudu, který se vyjádřil k námitce podrobnosti regulace v územních plánech obsahující např. minimální velikost pozemků či maximální počty hlavních objektů následovně:

„Je výlučným právem obce stanovit územním plánem urbanistickou koncepci, řešit přípustné, nepřípustné, případně podmíněné funkční využití ploch, jejich uspořádání, určit základní regulaci území atd., a stavební úřad je povinen v řízení o povolení stavby požadavky závazné části územního plánu respektovat, byť by se mu jevílo racionálnější, aby takové požadavky byly stanoveny regulačním plánem.“ [NSS 2009]

V jiném rozsudku potvrdil Nejvyšší správní soud [2010] dokonce i oprávněnost regulativu, který stanovil přesný poměr půdorysných stran domu.

Stavební úřady tedy do poslední velké novely stavebního zákona nemusely při rozhodování spekulovat, která regulace v územním plánu je již nadměrně podrobná, a územní plány měly za povinnost respektovat v celém jejich znění. Nyní musejí u územních plánů kriticky hodnotit i přiměřenost míry regulace, což částečně přenáší odpovědnost za správnost regulativů z diskuse architektů a pořizovatelů na bedra sta-

1) Příloha č. 7, část I., odst. 1., písm. f) vyhlášky č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a způsobu evidence územně plánovací činnosti, v platném znění.

vebních úřadů. Je třeba, aby stavební úřady dobře spolupracovaly s úřady územního plánování, které by jim měly svůj názor na formulaci regulativů v územních plánech sdělovat ve stanovisku vydávaném na základě § 6 odst. 1 písm. e) stavebního zákona.

Složitě diskuse lze očekávat převážně u starších územních plánů z 90. let, kde byla např. regulace sklonu střech naprosto běžným prvkem. Praxe vymezování sklonu střech, uličních čar, zastavěné plochy či objemu staveb v územních plánech sídelních útvarů byla dokonce posvěcena v oficiálních metodických publikacích Ústavu územního rozvoje [např. Přinosilová a kol. 1998, Hladíšová a kol. 1998]. Odsklon od podrobné regulace v následující „nulté“ dekádě byl aktuální novelou vyhlášky č. 500/2006 Sb. zmírněn a její vydání lze vnímat jako mírný zvrat v trendu liberalizace územních plánů od roku 2000.

Výsledky šetření preferencí stavebních úřadů

Po stručném přehledu vývoje právní úpravy se dostáváme k hlavní části tohoto článku, kterým je šetření preferencí pracovníků stavebních úřadů týkajících se optimální prostorové regulace v územních plánech. Vzhledem k výše uvedenému lze očekávat v následujících měsících zintenziv-

nění debaty na téma prostorových regulativů i za účasti stavebních úřadů. Tímto drobným statistickým šetřením bychom do této debaty chtěli přispět přehledným shrnutím názorů ze strany právě stavebních úřadů.

Dotazník byl distribuován osobně celkem cca 110 účastníkům pravidelné pracovní porady stavebních úřadů s Krajským úřadem Libereckého kraje, která se konala 18. 12. 2012. Celkový počet vyplněných a odevzdaných dotazníků byl 75. V první, souhrnné otázce, se respondenti vyjadřovali ke vhodnosti jednotlivých parametrů prostorové regulace v územních plánech (graf 1). Z výsledků lze vyčíst souhlas s „osvědčenými“ regulativy výšky a intenzity využití pozemků. Naopak poměr půdorysných stran či orientace stavby v terénu již byla hodnocena spíše odmítavě. Mezi diskutabilní parametry je nutné zařadit především tvar střech a objem staveb. Výpověď ze strany stavebních úřadů se ukazuje jako značně rozpolcená s přibližně stejným počtem odpovědí „vždy“ a „nikdy“ a velkým počtem odpovědí „v odůvodněných případech“. Výsledky šetření vycházející z praxe stavebních úřadů by dle našeho názoru mohly obec architektů a územních plánovačů posunout z dlouholeté diskuse typu „tvary střech ano vs. tvary střech ne“ do diskuse na téma, co by mohlo být oním odůvodněným případem pro možnou regulaci. Výsledkem takové diskuse poté bude identifikace územních kon-

textů, které opodstatňují podrobnější či méně podrobnou prostorovou regulaci.

Zde je namístě upozornit na výsledky šetření u parametru „charakter zástavby“. I když by se dalo očekávat, že poměrně vágní pojem bude ze strany stavebních úřadů odmítnut, opak byl pravdou, a tento parametr byl přijat s nejvýraznějším výsledkem ze všech. Právě v precizním vymezování charakteru zástavby jednotlivých urbanistických celků sídla lze tedy hledat cestu, jak v odůvodněných případech dosáhnout podrobnější regulace, aniž by se územní plán dostal do konfliktu se zákonnými omezeními.

Technické řešení některých parametrů bylo předmětem dalších dvou otázek. Stavební úřady si v nich vybíraly mezi možnostmi regulovat výšku staveb stanovením absolutní výšky v metrech nebo stanovením počtu podlaží. Při regulaci intenzity využití ploch pro bydlení si vybíraly mezi možnostmi použít index zastavěnosti pozemků v procentech anebo stanovit maximální počet objektů v ploše (graf 2). Odpovědi na obě otázky byly poměrně vyrovnané a dá se tedy uzavřít, že bude záležet především na zvážení konkrétních podmínek projektantem, který nástroj bude v daném případě vhodnější. Obecná shrnující otázka na to, zda by respondenti přivítali prostorovou regulaci v územních plánech více podrobnou nebo méně podrobnou, dopadla 26

Dotazník pro stavební úřady v Libereckém kraji
Optimální prostorové regulace v územních plánech

1) Domníváte se, že v územních plánech by se mělo regulovat:

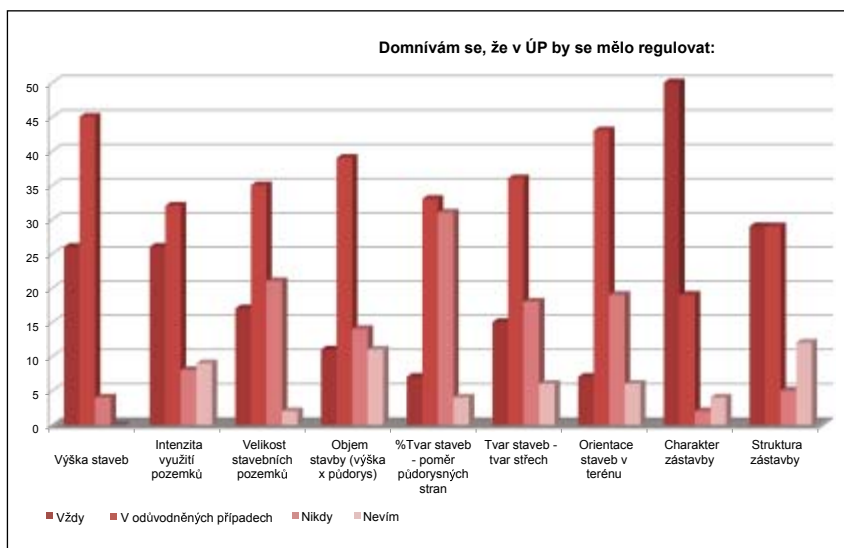
Parametr	Vždy	V odůvodněných případech	Nikdy	Nevím
Výška staveb	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Intenzita využití pozemků	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Velikost stavebních pozemků	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Objem stavby (výška x půdorys)	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
%Tvar staveb - poměr půdorysných stran	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Tvar staveb - tvar střech	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Orientace staveb v terénu	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Charakter zástavby	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Struktura zástavby	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

2) Reguluje se výška staveb pomocí: v metrech v počtu podlaží

3) Reguluje se intenzita využití plochy pomocí: procenta zastavěnosti pozemků maximální počet objektů v ploše

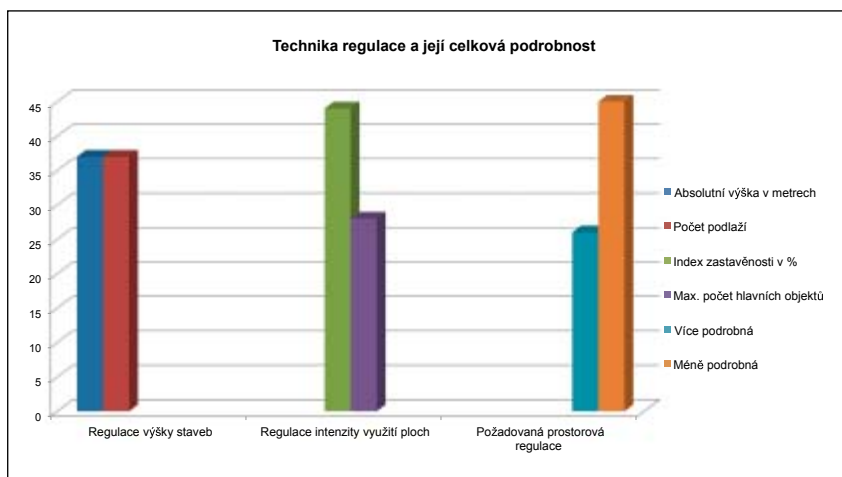
4) Orientace staveb v terénu pomocí: úhlu polohy úhlu směru

5) Číslo podlaží: 1-2 3-4 5-6 7-8 9-10 11-15 16-20 21-25 26-30 31-35 36-40 41-45 46-50 51-55 56-60 61-65 66-70 71-75 76-80 81-85 86-90 91-95 96-100



Graf 1: Preference pracovníků stavebních úřadů k jednotlivým parametrům prostorové regulace v ÚP

Dotazník



Graf 2: Odpovědi na upřednostňovanou techniku regulace výšky staveb a intenzity využití ploch a otázka obecně zjišťující názor na vhodnou podrobnost prostorové regulace v ÚP

hlasy pro větší podrobnost a 45 hlasy pro menší podrobnost. Vzhledem k poměrně velké otevřenosti vůči jednotlivým parametrům v otázce první je třeba tyto výsledky interpretovat jako volání po zacílenější a přesnější regulaci v odůvodněných případech a volnější regulaci v případech ostatních.

Závěr

Z výsledků našeho šetření by nebylo vhodné dělat generální stanoviska k tomu, jaké parametry při prostorové regulaci je obecně vhodné v územních plánech použít a jaké ne. Faktem je, že právě generalizování je něco, co bylo pracovníky stavebních úřadů zdá se odmítnuto. Velké množství odpovědí „v odůvodněných případech“ u otázky č. 1 naopak naznačuje, že stavební úřady jsou otevřené různorodému způsobu regulace. Bude na projektantech, aby srozumitelným vymezením charakteru zástavby jednotlivých urbanistických celků poskytli stavebním úřadům kvalitní vodítko k rozhodování. Podrobnější regulativy, případně konkrétní kvantifikované parametry se poté budou používat jen tam, kde bude taková regulace skutečně třeba. Tedy u urbanistických celků, kde bude identifikována zvýšená hodnota území, například kvalita urbanistického uspořádání, architektonická kvalita stávajícího stavebního fondu, kulturní význam území, přítomnost chráněných památek apod. „Pro hodnotné území je případná striktnější regu-

lace, která zabrání ztrátě hodnot; naopak v území bez významnějších hodnot lze dát větší vůli investorům a není třeba jim „svazovat ruce“ přílišnou regulací.“ [Maier a kol. 2012, s. 62] Na základě této úvahy lze tedy k optimálnímu způsobu prostorové regulace vyslovit pouze jeden obecný závěr. Prostorovou regulaci v územních plánech bude obecně vhodnější vztahovat spíše ke konkrétním plochám či urbanistickým sektorům, nikoliv k vymezení funkčního využití jednotlivých druhů ploch, které se uplatňuje na celém území obce.

Jedním z předpokladů, že urbanistické „příběhy“ vypsání ve vymezení požadovaného charakteru zástavby budou stavebními úřady pochopeny a zvnitřněny, je zavedení solidních komunikačních modelů mezi projektanty a stavebními úřady. Z tohoto pohledu lze pozitivně hodnotit výsledky u další otázky, zda úřad územního plánování v rámci pořizování územních plánů s příslušným stavebním úřadem komunikuje. Celých 61 odpovědí ze 75 znělo kladně. Důkaz, že se alespoň z pohledu stavebních úřadů ubírá územně plánovací praxe správným směrem, lze vyčíst z výsledků otázky, zda se pracovníkům stavebních úřadů lépe pracuje s územními plány vydanými podle starého či nového stavebního zákona. 42 respondentů hodnotilo lépe nové územní plány, pouze 12 respondentů uvedlo, že se jim lépe pracuje se starými územními plány. 21 respondentů nevědělo či nemělo srovnání.

Na úplný závěr si dovoluji vyslovit několik myšlenek na téma vhodnosti unifikace územních plánů, ať už jde o malé obce či velká města. Volání po uvolnění regulace v územních plánech se totiž mnohem intenzivněji ozývá od architektů, kteří se zabývají spíše velkými sídly. Svoji argumentaci stavějí především na tom, že podrobná regulace se vyřeší plány regulačními [např. Česká komora architektů 2011]. Zdůrazňování potřeby více úrovní územně plánovací dokumentace vede poté k paušálnímu odmítnutí podrobnější regulace v územních plánech. Nicméně je třeba si uvědomit, že z celkových 6 251 obcí v ČR jich pouze 453 má počet obyvatel vyšší než 3 000 a 3 461 obcí v ČR má počet obyvatel nižší než 500 [MVČR 2012]. To znamená, že u drtivé části obcí v ČR bude potřeba pořizování regulačních plánů naprosto neadekvátní, přesto bude v některých případech vhodné podrobnější regulaci vyřešit místní územní střety či ochránit místní hodnoty. Rozdílná podrobnost regulace jak mezi jednotlivými územními plány, tak v rámci jednoho územního plánu řešícího více urbanistických celků, která bude vztahována k místním územním podmínkám a potřebám, by především u menších obcí mohla být východiskem, jak problém s jednotnou právní úpravou v ČR řešit. Takové řešení u méně problémových a méně dynamických území malých obcí je svým způsobem paralelou s koncepcí víceúrovňového plánování, jak jej v případě Prahy prosazuje jeden z nejhlasitějších kritiků územně plánovací praxe v ČR Roman Koucký v rozhovoru pro časopis ERA 21 [2012]. Nicméně jde o paralelu vyznačující se u menších obcí odpovídající finanční i procesní náročností.

Použité zdroje:

- MINISTERSTVO PRO MÍSTNÍ ROZVOJ. *Ižhláška č. 458/2012 Sb., kterou se mění vyhláška č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a způsobu evidence územně plánovací činnosti*. Důvodová zpráva. 2012.
- NEJVYŠŠÍ SPRÁVNÍ SOUD. Rozhodnutí ze dne 28. 5. 2009, sp. zn. 7 As 41/2008-201. 2009.
- NEJVYŠŠÍ SPRÁVNÍ SOUD. Rozhodnutí ze dne 3. 12. 2010, sp. zn. 7 As 76/2010-91. 2010.

PŘINOSILOVÁ, M. a kol. *Příklady regulativů v územně plánovací dokumentaci*. Brno : Ústav územního rozvoje. 1998.

HLADIŠOVÁ, Z. a kol. *Územní plány, urbanistické studie. Sborník příkladů*. Brno : Ústav územního rozvoje. 1998.

MAIER, K. a kol. *Udržitelný rozvoj území*. Praha : Grada Publishing, a. s. 2012.

ČESKÁ KOMORA ARCHITEKTŮ. *Architekti kritizují přeregulovanost územních plánů*. Tisková zpráva. Dostupné z: http://www.cka.cc/oficialni_informace/tiskove-zpravy/architekti-kritizuji-preregulovanost-uzemnich-planu. 2011.

MINISTERSTVO VNITRA ČR. *Počty obyvatel v obcích*. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/clanek/statistiky-pocty-obyvatel-v-obcich.aspx>. 2012.

KOUCKÝ, R. Od elementárního urbanismu k metropolitnímu plánu. In: *Era 21*, 05/2012: Český urbanismus 2.0. Dostupné z: <http://www.era21.cz/metropolitni-plan.pdf>. 2012.

*Mgr., Bc. Jindřich Felema
Odbor územního plánování a stavebního řádu
Krajský úřad Libereckého kraje*

ENGLISH ABSTRACT

Optimal degree of spatial regulation in the opinion of the Building Offices in the Region of Liberec, by Jindřich Felema

Based on a questionnaire survey of the staffs of the Building Offices in the Region of Liberec, this article refers to spatial regulation in development plans and the search for the ideal level of its specification. The respondents commented on ways of spatial regulation they consider suitable. The results of the survey indicate that spatial regulation should concentrate on specific urban units. The optimal degree of specification of the regulation should be adjusted according to identified demands for the protection of these units.