

NÁSTROJE STAVEBNÍHO ZÁKONA PRO OMEZENÍ SUBURBANIZACE V ČESKÉ REPUBLICE

Marek Janatka

Suburbanizace představuje v České republice i v zahraničí vážný problém související s využíváním území a rozvojem sídel. Negativní vlivy tohoto jevu se promítají do všech pilířů udržitelného rozvoje společnosti. Jednou z cest, jak projevy suburbanizace usměrňovat, je důsledné využívání dostupných legislativních nástrojů. Tento příspěvek blíže představuje některé nástroje, které poskytuje stavební zákon.

Úvod a vysvětlení pojmu

Jev nazývaný suburbanizace se nejen v České republice stal vážným problémem mnoha oblastí života společnosti, ať už se jedná o územní plánování, ochranu životního prostředí, ochranu přírody a krajiny a další. Negativní vlivy tohoto jevu se promítají do všech pilířů udržitelného rozvoje.

Existuje mnoho definic suburbanizace, které vesměs vycházejí z principu rozšiřování městských funkcí z kompaktních centrálních částí měst na okrajové části, předměstí, kde ve většině případů znamenají masivní zásahy do struktury území.

Termín suburbanizace:

Proces rozšiřování předměstí, prostorová změna osídlení charakteristická hromadným stěhováním obyvatel z centrálních částí městských aglomerací a konurbací na jejich okraje a za administrativní hranice městských celků se zachováním úzkých funkčních vztahů nově osídlených území se sídelními jádry. Suburbanizace je typická pro vyspělé země.

[Pásková, Martina – Zelenka, Josef: Výkladový slovník cestovního ruchu. Praha: MMR, 2002.]

Zamyslíme-li se nad tímto problémem, pak samotný jev suburbanizace nelze považovat za obecně negativní. Má historické pozadí jako výsledek migrace obyvatelstva, je vyústěním působení tržních sil, přirozeného demografického vývoje, důsledkem rostoucí dynamiky života moderní společnosti a jejími rostoucími potřebami (otázkou samozřejmě zůstává míra růstu potřeb společnosti). Suburbani-

zační aktivity mohou přinášet celou řadu pozitivních vlivů, jako například vytvoření lokalit ekonomicky silnějších skupin, příchod mladších a vzdělanějších obyvatel do obce, populační růst obce, možné zvýšení politické participace, vyšší příjmy obce nebo v některých případech zlepšení technické infrastruktury a kvality prostředí. Obecně lze říci, že správně koordinované investice do území představují zvýšení potenciálu území i kvality života obyvatel. Lze připomenout například úspěšné PPP projekty.

Často se však můžeme setkat s negativními formami nebo projevy suburbanizačních aktivit. Tyto formy jsou vyvolány určitou deformací společnosti a příklonem ke konzumnímu způsobu života. Všimněme si, jak často dnes moderní společnost používá

výraz „užívat si“. To je projevem životní filozofie „tady a teď“, což samozřejmě nemá nic společného s udržitelným rozvojem. Právě rostoucí potřeby, konzumní způsob života a tržní mechanismy jsou hlavními motory, které stále pohánějí suburbanizační aktivity v jejich negativních projevech. Budeme-li nadále hovořit o tzv. suburbanizaci rezidenční, tedy alokaci funkce bydlení do okrajových částí sídel, pak mezi tyto negativní projevy patří zejména nepřiměřený rozsah nově zastavovaných ploch vzhledem k velikosti sídla, nepřiměřený zábor nezastavěného území, fragmentace krajiny, monofunkčnost zástavby, absence občanské vybavenosti a veřejných prostranství, nedostatečná technická a dopravní infrastruktura, a tím přetížená původní infrastruktura, prostorová dislokace a nekompaktnost území, nízká kvali-



Foto © Marek Janatka

ta bydlení, špatné sociální vztahy mezi obyvateli a prohlubování sociální diferenciace, architektonická jednotvárnost, narušení urbanistické koncepce, ztráta *genia loci*, vnášení městských prvků do venkovské zástavby, množství difuzních zbytkových ploch s nedefinovaným účelem, prodlužování dopravních tras a docházkových vzdáleností, negativní dopady na životní prostředí obecně, dopady nejen na lokální území, ale zejména vlivy na širší území a mnoho dalších jevů.

Nesprávně usměrněný rozvoj území nebo pasivní přihlížení hře tržních sil s sebou přináší riziko výše uvedených negativních projevů, které v českých podmínkách často převládají nad projevy pozitivními. Suburbanizace se v mnoha případech projevuje monofunkčními bezkonceptními, prostorově i sociálně izolovanými nekoordinovanými rezidenčními zónami, tzv. suburbiiemi.

Navíc se zdaleka netýká jen městských oblastí, ale stále více zasahuje i venkovská sídla, kde dopady popsaných jevů jsou ještě závažnější.

Pro vytvoření udržitelných systémů urbanizovaného prostoru je důležité pochopit sídlo jako živý organismus s určitou strukturou „organů“, kdy místo každého z nich je jen obtížně zastupitelné. Suburbie s uvedenými negativními jevy můžeme potom chápat jako „nádor“.

V relativně rozsáhlém a komplikovaném právním systému České republiky je ochrana území i společnosti v souladu s principy udržitelného rozvoje silně zakotvena celou řadou nástrojů a institutů v mnoha oblastech práva. Proto je dobře možné projevy suburbanizace regulovat direktivní cestou, neboť vývoj u nás, a zejména v zahraničí, ukazuje, že jiné omezení, zejména tržních sil, není účinné.

Na druhou stranu komplikovanost právního systému neumožňuje účastníkům procesu suburbanizace v mnoha případech legislativní nástroje dostatečně využívat.

Navíc terminologie je neustálená a český ani jiný právní systém s pojmem suburbanizace nepracuje. Stávající pojmy vycházejí ze zavedené urbanistické teorie a praxe a nemají náležitosti nutné pro právně jednoznačné a nepo-

chybné vymezení, které by minimalizovalo možnost obcházení zákona. O to složitější je regulace projevů suburbanizace legální cestou.

Smyslem tohoto příspěvku je objasnit alespoň některé nástroje platné legislativy v oblasti stavebního práva, které mohou napomoci omezení negativních projevů suburbanizace.

Nástroje stavebního zákona a souvisejících předpisů

Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavební řádu (stavební zákon, dále jen SZ) a jeho prováděcí předpisy zavedly již od 1. 1. 2007 celou řadu nových institutů, které je možno k ochraně území v souvislosti se suburbanizací využít.

1. Obecná ochrana nezastavěného území

Ustanovení §18 SZ formuluje obecně cíle a úkoly územního plánování, zejména s ohledem na principy udržitelného rozvoje. Dále formuluje ochranu nezastavěného území. Zastavitelné plochy je možno vymezit jen s ohledem na potenciál rozvoje území a míru využití zastavěného území. Každá nová navrhovaná zastavitelná plocha musí být tedy posouzena a zdůvodněna například z hlediska hospodárneho využití stávajícího zastavěného území, nebo z hlediska ochrany krajiny.

Vymezení zastavitelných ploch v podobě takových suburbií, jejichž negativní vlastnosti byly popsány v úvodu, potom představuje přímý rozpor s těmito principy a činí takovou územně plánovací dokumentaci neplatnou ze zákona.

2. Důsledné rozlišování ploch místního a nadmístního významu

Plochou nadmístního významu se dle § 2 odst. 1 písm. h) SZ rozumí plocha, která svým významem, rozsahem nebo využitím ovlivní území více obcí. Mezi problémy spojené se suburbiiemi patří například přetížení veřejné infrastruktury v širokém okolí. Nedostateč-

ná dopravní obslužnost nově vzniklých území suburbií, dopravní zácpy, poruchy přetížených vozovek nebo nedostatečné kapacity mateřských školek, škol a zdravotnických zařízení pak nejsou problémem lokálního významu, ale naopak vznikají mimo suburbie, často v úplně jiných sídlech. Vytvořením suburbánní zóny bez koordinace dopadů mnohdy masivní urbanizace na okolí jsou pak založeny problémy v sídlech, které mají možnost se těmito zásahům do jejich území bránit například uplatněním § 36 odst. 1 SZ. Podle tohoto ustanovení musejí být plochy nadmístního významu vymezeny v zásadách územního rozvoje. Obce nemohou ve svých územních plánech legálně povolit takovou urbanizaci, pro jejíž fungování nemají vytvořeny podmínky v rámci svého území (např. dopravní napojení, dostatečná občanská vybavenost), a tedy musejí umožnit koordinaci těchto dopadů ve vyšším stupni územně plánovací dokumentace.

3. Koordinace dopadů na širší území

V souvislosti s nutností koordinovat dopady záměrů nadmístního významu na širší území (jak bylo vysvětleno v předchozím bodu) je třeba uplatnit i ustanovení § 51 odst. 2 písm. a) SZ, podle kterého návrh územního plánu posuzuje před řízením o jeho vydání krajský úřad také z hlediska zajištění koordinace využívání území, zejména s ohledem na širší územní vztahy. Krajský úřad má možnost v tomto stanovisku upozornit na nedostatky v řešení těchto hledisek, a tím zamezit vydání takového územního plánu, ve kterém nejsou dopady na okolí koordinovány. Je proto třeba nepřijímat úkoly a cíle územního plánování pasivně a skutečně při posuzování návrhů územního plánu zvážit i možné dopady na oblasti mimo řešené území. Jisté lze předpokládat, že rostoucí míra globalizace a zatížení životního prostředí rozvojem sídla směřuje obecně k překročení správních hranic zakreslených v příslušném výkresu územního plánu.

4. Možnost vymezení veřejné infrastruktury

Stavební zákon v § 2 odst. 1 písm. k) nově vymezuje pojem veřejná infrastruktura, který zahrnuje dopravní infrastrukturu, technickou infrastrukturu, občanské vybavení a veřejné prostranství. Územní plán pak podle § 43 odst. 1 SZ určuje mimo jiné koncepci této veřejné infrastruktury. Obec tedy může definovat své potřeby a vymezit příslušné funkční plochy i v suburbánních zónách (viz také vyhláška č. 501/2006 Sb., § 6, 7, 9, 10). Je třeba zdůraznit, že proces tvorby územního plánu je mimo jiné založen na tvorbě koncepcí. Odpovědně provedené koncepční řešení veřejné infrastruktury by pak mělo odhalit například potřebu doplnit systém veřejné zeleně nebo veřejných prostranství a direktivně rezervovat i v nových zastavitelných plochách prostor pro tyto funkce. To však předpokládá odpovědný přístup zastupitelstva, pořizovatele i projektanta.

5. Vymezování ploch přestavby

V územním plánu je nově možné vymezit tzv. plochy přestavby (§ 43 odst. 1). To je důležitý nástroj v územích, kde je potřebné měnit nejen funkční využití, ale i strukturu zástavby, a tím zpravidla zvyšovat intenzitu využití. Týká se to například tzv. brownfieldů. Je to však účinný nástroj také při hledání variant dalšího rozvoje sídel a hledání rezerv uvnitř kompaktního zastavěného území. V souvislosti s požadavkem zákona na ochranu krajiny a nezastavěných ploch je třeba tento nástroj využívat přednostně před vytvářením nových zastavitelných ploch. V mnoha případech lze řešit potřeby nových funkčních ploch právě uvnitř zastavěného území.

6. Územní studie

Územní studie je novým druhem územně plánovacího podkladu, na základě kterého může pořizovatel územně plánovací dokumentace prověřovat způsoby a možnosti využití území. Územní plán navíc může dle § 43 odst. 2 SZ

přímo uložit, aby ve vybraných plochách byly změny jejich využití prověřeny územní studií. Je důležité, že územní studií lze prověřit či řešit prakticky jakékoli problémy nebo otázky související s urbanismem a územním plánováním.

Obecně platí, že pokud závěry zpracované studie jsou shledány za přínosné pro území a jsou vloženy do evidence územně plánovací činnosti, nebo jsou využity v zadání územního plánu, stávají se závazným podkladem pro zpracování územně plánovací dokumentace. V každém případě tímto nástrojem lze účinně ovlivnit projevy suburbanizace, resp. vyřešit rozvojové plochy takovým způsobem, který bude skutečně odpovídat principům zákona i udržitelného rozvoje.

7. Regulační plán

Regulační plán sám o sobě není ve stavebním právu novinkou. Změnil se však jeho obsah a význam (viz. § 61 a násl. SZ). Regulační plán v řešené ploše stanoví podrobné podmínky pro využití pozemků, pro umístění a prostorové uspořádání staveb, pro ochranu hodnot a charakteru území a pro vytváření příznivého životního prostředí. Regulační plán vždy stanoví podmínky pro vymezení a využití pozemků, pro umístění a prostorové uspořádání staveb veřejné infrastruktury, a vymezí veřejně prospěšné stavby nebo veřejně prospěšná opatření.

V řešeném území nahrazuje regulační plán územní rozhodnutí. Vedle toho územní plán může opět ve vybraných plochách uložit pořízení regulačního plánu a v té souvislosti stanovit jeho zadání. Územní plán tak má opět možnost blíže regulovat výstavbu ve vybraných plochách pomocí celé řady regulativů, které má urbanistická praxe k dispozici. Při takovém řešení je potom regulační plán vydáván na žádost v době, kdy má dojít ke změnám v území.

8. Plánovací smlouva

Plánovací smlouva je zmíněna v § 66 odst. 2 SZ v souvislosti s vydáním regulačního plánu na žádost. Jde o smlouvu o spolupráci žadatele na vybudování

nové nebo na úpravách stávající veřejné infrastruktury. Tuto smlouvu může požadovat obec nebo kraj jako podmínku pro vydání regulačního plánu na žádost. V souvislosti s rezidenční suburbanizací to tedy znamená, že v případě rozsáhlejších území, u nichž je požadována investorem změna funkčního využití na funkční plochy bydlení nebo smíšené obytné, může obec nebo kraj ve své územně plánovací dokumentaci stanovit pro tuto plochu podmínku prověření jejího uspořádání pomocí regulačního plánu na žádost a následně, při projednávání žádosti o vydání regulačního plánu, může stanovit další podmínku, například zlepšení veřejné infrastruktury prostřednictvím institutu plánovací smlouvy.

Tímto postupem lze například zajistit, aby v sídle byla zlepšena nebo vybudována chybějící dopravní a technická infrastruktura nebo občanská vybavenost či veřejné prostranství. Není přitom stanoveno, že by se mělo jednat pouze o veřejnou infrastrukturu v území řešeném regulačním plánem. Jde především o prokázání dopadu požadovaných změn v území na veřejnou infrastrukturu obce a z toho vyplývající nutnost jejího posílení nebo dobudování.

Plánovací smlouva uzavíraná mezi krajem nebo obcí a žadatelem má charakter tzv. veřejnoprávní smlouvy upravené obecně § 159 až § 169 správního řádu.

9. Vyhodnocování územního plánu a jeho změny

Tato oblast je upravena zejména § 55 SZ. Ustanovení odst. 3 uvádí: „*Další zastavitelné plochy lze změnou územního plánu vymezit pouze na základě prokázání nemožnosti využít již vymezené zastavitelné plochy a potřeby vymezení nových zastavitelných ploch.*“

Jedná se o snahu zamezit nedůvodnému rozšiřování zastavitelných ploch. Je zde patrná provázanost s ustanoveními o hospodárném využívání stávajícího zastavěného území

Zákon dále nestanoví, jaké jsou náležitosti zmiňovaného prokázání. Lze dovést, že je plně v kompetenci obce, resp. jejích orgánů, aby zamezila dalšímu rozrůstání zástavby v případech, kdy lze potřeby obce vyřešit v rámci stávajících zastavitelných ploch.

Závěr

Uvedený rozbor některých nástrojů a institutů stavebního zákona dokládá, že ochrana území je dostatečně právně ošetřena, avšak skutečná realizace ochrany závisí na odpovědném přístu-

pu všech zúčastněných stran, aby nedocházelo pouze k formálnímu plnění zákona, a aby výrazy, jakými jsou například „koncepte, posouzení, rozbor, nebo ochrana hodnot“ nebyly pouze prázdnými pojmy.

Použité zdroje:

Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon).

Vyhláška č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a způsobu evidence plánovací činnosti.

Vyhláška č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území.

*Ing. arch. Marek Janatka, Ph.D.
Katedra urbanismu a územního plánování
Fakulta stavební ČVUT v Praze*

Poznámka redakce: Stavební zákon přinesl řadu ustanovení, která mají přispět k vytváření udržitelného rozvoje území a odstranění nežádoucích jevů v něm. Mezi takové patří samozřejmě i negativní suburbanizace. Autor se ve svém článku pokusil vyhledat ty části zákona, které mohou k zastavení tohoto nežádoucího procesu přispět, pokud budou náležitě využívány. Čtenáři jistě mají konkrétní zkušenosti s možností uplatňování těchto ustanovení zákona a prováděcích vyhlášek, případně mohou doložit další, která v článku nejsou uvedena. Redakce proto uvítá a zveřejní všechny názory, které mohou pomoci k řešení problematiky negativní suburbanizace.

ENGLISH ABSTRACT

Tools of the Building Act for the Restriction of Suburbanization in the Czech Republic, by Marek Janatka

Suburbanization represents a serious problem in the use of territory and the development of settlements in the Czech Republic and abroad. The negative impacts of this phenomenon are reflected in all the pillars of the sustainable development of the society. One of the ways to moderate the manifestations of suburbanization is a consequent utilization of available legislative tools. This contribution describes a few tools provided by the Building Act.