

URBANISMUS A ÚZEMNÍ ROZVOJ

3
2017



MINISTERSTVO
PRO MÍSTNÍ
ROZVOJ ČR



ÚSTAV
ÚZEMNÍHO
ROZVOJE





21. CELOSTÁTNÍ KONFERENCE O ÚZEMNÍM PLÁNOVÁNÍ A STAVEBNÍM ŘÁDU

Ministerstvo pro místní rozvoj pořádá v Plzni ve dnech 12.–13. října 2017 v pořadí již 21. celostátní konferenci o územním plánování a stavebním řádu.

Tématem konference bude novela stavebního zákona.

Konference navazuje na dlouholetou tradici pravidelných, jednou za dva roky se opakujících pracovních setkání zástupců státní správy, samosprávy a dalších odborníků v oblasti územního plánování a stavebního řádu. Účelem konference je zprostředkovat účastníkům aktuální informace z oblasti stavebního práva a umožnit diskusi k problémům oboru.

Místo konání konference: Parkhotel Plzeň, U Borského parku 31, 301 00 Plzeň
Kapacita míst konferenčního sálu bude omezena.

Program konference a bližší informace včetně závazné přihlášky budou dostupné na internetových stránkách Ministerstva pro místní rozvoj www.mmr.cz a také Ústavu územního rozvoje www.uur.cz, který se na přípravě konference podílí.

POKyny PRO AUTORY

NABÍDKA RUKOPISŮ

REDAKCE PŘIJÍMÁ POŽADAVKY SPOLU SE ZASLANÝMI ČLÁNKY NA E-MAILOVÉ ADRESE redakce@uur.cz. GRAFICKÉ PŘÍLOHY VĚTŠÍHO ROZSAHU JE MOŽNO ZASLAT PROSTŘEDNICTVÍM SERVERU USCHOVNA.CZ. ZASLANÝ PRŮVODNÍ DOPIS MUSÍ OBSAHOVAT PLNÉ JMÉNO, ADRESU PRACOVNÍŠTĚ A KONTAKTNÍ ÚDAJE (E-MAILOVÁ ADRESA, TELEFONNÍ ČÍSLO). PŘI ŽÁDOSTI O ZAŘAZENÍ ČLÁNKU DO RECENZNÍHO ŘÍZENÍ JE TŘEBA TUTO SKUTEČNOST V PRŮVODNÍM DOPISE VÝSLOVNĚ UVÉST. PODROBNĚJŠÍ INFORMACE NALEZNETE NA www.uur.cz V SEKCI PUBLIKAČNÍ ČINNOST, KNIHOVNA – ČASOPIS URBANISMUS A ÚZEMNÍ ROZVOJ – RECENZNÍ ŘÍZENÍ.

FORMÁLNÍ POŽADAVKY

ROZSAH TEXTU BY MĚL ČINIT CCA 3–10 NORMOSTRAN (1 NORMOSTRANA = 60 ÚHOZŮ NA 30 ŘÁDKŮ), NEDOHODNETE-LI SE S REDAKCÍ JINAK. ZA KAŽDÝM TEXTEM PŘÍSPĚVKU MUSÍ BÝT UVEDENO JMÉNO AUTORA. STANDARDNÍMU PŘÍSPĚVKU BY MĚL PŘEDCHÁZET ZHRUBA DESETIŘÁDKOVÝ SOUHRN – ABSTRAKT (PRO RECENZOVANÉ PŘÍSPĚVKY PLATÍ SAMOSTANÉ PRAVIDLO – VIZ NÍŽE), KTERÝ BUDE MOŽNO POUŽÍT TAKÉ PRO REDAKCÍ ZAJIŠTĚNÉ ANGLICKÉ SHRNUŤI V HLAVNÍCH RUBRIKÁCH (NETÝKÁ SE INFORMACÍ). ZA NEDÍLNOU SOUČÁST PŘÍSPĚVKU JE POVAŽOVÁN SEZNAM POUŽITÝCH ZDROJŮ A JEJICH DOSTUPNOST. BIBLIOGRAFICKÉ CITACE MUSÍ BÝT ZPRACOVÁNY PODLE NORMY ČSN ISO 690. TEXTOVÁ ČÁST JE VYŽADOVÁNA V TEXTOVÉM EDITORU WORD. GRAFICKÁ ČÁST SE ZÁSADNĚ POSÍLÁ SAMOSTATNĚ JAKO PŘÍLOHA S UVEDENÍM ZDROJŮ. OBRÁZKY KE SKENOVÁNÍ LZE PŘILOŽIT NA DIAPOZITIVECH NEBO FOTOGRAFIÍCH S LESKLÝM POVRCHEM. POČÍTAČOVĚ ZPRACOVANÉ OBRÁZKY SE DODÁVÁJÍ VE FORMÁTU TIFF (PŘÍP. JPG) V ROZLIŠENÍ MIN. 300 DPI; VEKTOROVÁ GRAFIKA VE FORMÁTU CDR, EPS, WMF A1. REDAKCE SI VYHRÁZUJE PRÁVO VÝBĚRU GRAFICKÉHO DOPROVODU TEXTU. ZA PŮVODNOST PŘÍSPĚVKU ODPOVÍDÁ AUTOR (VIZ PROHLÁŠENÍ AUTORA). RUKOPISY A GRAFIKU REDAKCE VRACÍ POUZE NA ŽÁDOST AUTORA.

AUTORIZACE

POKUD SE AUTOR NEVYJÁDŘÍ DO PĚTI DNŮ OD ODESLÁNÍ REDAKČNÍ ŽÁDOSTI O AUTORIZACI TEXTU, POVAŽUJE REDAKCE TEXT ZA ODSOUHLASENÝ A ZVEŘEJNÍ JEJ S PŘÍPADNÝMI REDAKČNÍMI ÚPRAVAMI.

RELEVANTNÍ PŘÍSPĚVKY JSOU RECENZOVÁNY (www.uur.cz – ČASOPIS – RECENZNÍ ŘÍZENÍ).

ŽADATELŮM O RECENZNÍ ŘÍZENÍ:

PŘEDKLÁDÁTE-LI ČLÁNEK K RECENZNÍMU ŘÍZENÍ, INFORMUJTE, PROSÍM, REDAKCI O JEHO PŘÍPADNÉM PUBLIKOVÁNÍ V JINÝCH ODBORNÝCH PERIODIKÁCH. K RECENZOVANÝM PŘÍSPĚVKŮM POŽADUJE REDAKCE ŠIRŠÍ SHRNUŤI V ČEŠTINĚ (V ROZSAHU CCA JEDNÉ NORMOSTRANY), KTERÉ BUDE V PŘÍPADĚ SCHVÁLENÍ REDAKČNĚ PŘELOŽENO DO ANGLIČTINY A K ČLÁNKU PŘIPOJENO. RECENZOVANÉ PŘÍSPĚVKY NEJSOU HONOROVÁNY.



Urbanismus a územní rozvoj
číslo 3/2017
ročník XX.
Vychází 6× ročně.
ISSN 1212-0855, MK ČR E 7021

Vydává:

Ústav územního rozvoje
Jakubské nám. 3
602 00 Brno
tel. (ústředna): 542 423 111
www.uur.cz

Redakce:

redakce@uur.cz
Ing. arch. Lubor Fridrich (šéfredaktor)
tel. 542 423 121
Bc. Tamara Blatová, DiS.
tel. 542 423 116

Redakční rada:

Ing. arch. Hana Bártová
Ing. arch. Milan Bušina, Sydney, Austrálie
prof. Ing. arch. Maroš Finka, Ph.D.
prof. Anna Geppert, Ph.D., Paříž, Francie
Ing. arch. Jana Janíková
prof. Ing. arch. Jan Koutný, CSc.
Ing. arch. Milan Körner, CSc.
Ing. Zdeňka Kučerová (místopředsedkyně)
prof. Ing. Vítězslav Kuta, CSc.
Ing. Iveta Laštůvková
doc. Dr. Otakar Máčel, Delft, Nizozemí
prof. Ing. arch. Karel Maier, CSc.
Ing. arch. Vladimír Matuš, Toronto, Kanada
Mgr. Ondřej Muliček, Ph.D.
Ing. Alena Navrátilová (předsedkyně)
Ing. arch. Jaroslav Sedlecký
Mgr. Petr Tonev, Ph.D.
RNDr. Václav Tremel
Ing. arch. Martin Tunka, CSc.
Ing. Roman Vodný, Ph.D. (místopředseda)
doc. Ing. arch. Jakub Vorel, Ph.D.

Objednávky předplatného:

e-mail: redakce@uur.cz

Roční předplatné:

480,- Kč

Bankovní spojení:

ČNB 19-27321621/0710

Sazba:

GRAFEX-AGENCY s.r.o.
Helceletova 16, 602 00 Brno

Tisk:

Grafex, spol. s r.o.
Kolonie 304, 679 04 Adamov

Náklad: 1 450 výtisků

Toto číslo vyšlo v červenci 2017

Názory publikované v článcích nemusejí
vždy vyjadřovat stanovisko redakce a ústavu.
Redakce si vyhrazuje právo zkrácení textu
a výběru grafiky k jednotlivým příspěvkům.

Foto na titulní straně obálky:

Krnov © archiv města Krnova

OBSAH

**NOVELA STAVEBNÍHO ZÁKONA SE BLÍŽÍ DO FINÁLE
CO VŠECHNO VYPLYNULO Z JEJÍHO DOSAVADNÍHO
PROJEDNÁVÁNÍ? / Roman Vodný**

3

Recenzovaný článek

**PARTNERSTVÍ OBCÍ S VEŘEJNOSTÍ PŘI SPRÁVĚ
MĚSTSKÉ ZELENĚ / Eliška Vejchodská, Jiří Louda**

10

ÚZEMNÍ STUDIE – ÚSPĚCH, NEBO PORÁŽKA? / Iveta Laštůvková

15

**CO LZE OČEKÁVAT OD ÚZEMNÍ STUDIE? CO SE SKRÝVÁ MEZI
ŘÁDKY STAVEBNÍHO ZÁKONA? / Martin Tunka**

23

**DOPRAVNÍ (SILNIČNÍ) INFRASTRUKTURA V KONTEXTU
REGIONÁLNÍHO PLÁNOVÁNÍ / Milan Körner**

25

**POZNATKY ZE SOUDNÍHO PŘEZKUMU ÚZEMNĚ PLÁNOVACÍ
DOKUMENTACE / Martin Tunka**

37

**OTÁZKY PRO URBANISMUS, KTERÉ PŘINÁŠÍ
STAVEBNICTVÍ 4.0 / Jan Fibiger**

43

**MEZINÁRODNÍ KONFERENCE K POLITIKÁM
ARCHITEKTURY / Josef Morkus**

48

**KULTURNÍ DETAIL V KRAJINĚ – HISTORICKÉ
STRUKTURY KRAJINY**

SEMINÁŘ / Naděžda Rozmanová

51

POČÍTÁME S VODOU 2017 / Zdeňka Kučerová

55

INŽENÝRSKÝ DEN / Marie Báčová

56

**INVESTICE A INVESTIČNÍ PROCESY V PODMÍNKÁCH
SAMOSPRÁVY**

RECENZE PUBLIKACE / Jan Česelský

57

CO PÍŠÍ JINDE & TISKOVÉ ZPRÁVY MMR ČR

58

Stavebně správní praxe

Pořizovatelská praxe

Mimořádná příloha:

**ROZVOJ CESTOVNÍHO RUCHU A ÚZEMNÍ PLÁNOVÁNÍ
Sborník z konference AUÚP, Rožnov pod Radhoštěm 21.–22. 4. 2017**

SLOVO ÚVODEM

Jak jsme již avizovali v čísle předešlém, dnes zveřejňujeme v hlavní rubrice příspěvek věnovaný novele stavebního zákona.

Recenzovaný článek rubriky Názory a diskuse se zabývá u nás dosud nikoli právě doceněnou problematikou správy a financování veřejné zeleně v obcích. O tom, jaký má smysl pořízení územní studie, se můžete dočíst ve druhém příspěvku této rubriky, na nějž tematicky navazuje poznámka z pera dlouholetého člena redakční rady našeho časopisu. Formulaci regionálně plánovacích priorit v dopravě, konkrétně té silniční, je věnován text následující. Význam soudního přezkumu územně plánovací dokumentace a jeho aktuálnost popisuje další příspěvek této rubriky, který uvádíme se souhlasem bulletinu Stavební právo, na jehož stránkách letos vyšel.

První článek informační rubriky přináší širší pohled na proces stavebnictví v souvislosti s workshopy zabývajícími se tímto fenoménem letos na jaře. Konferencemi spojenými s politikami architektury je věnován příspěvek následující. Národní památkový ústav uspořádal v květnu seminář s krajinářskou tematikou – informace o něm přináší další text této rubriky. Hospodařením s dešťovou vodou a jeho souvislostem s urbanizací se zabýval seminář, o němž zde také informujeme, stejně jako o tzv. Inženýrských dnech. Následuje recenze publikace o problematice investičních procesů ve výstavbě a rubriku uzavírají standardní přehled tisku a tiskové informace Ministerstva pro místní rozvoj.

Toto číslo je provázeno také mimořádnou přílohou – sborníkem z dubnové konference Asociace pro urbanismus a územní plánování o vztahu cestovního ruchu a územního plánování.

Krásné letní dny přeje

redakce U&ÚR

NOVELA STAVEBNÍHO ZÁKONA SE BLÍŽÍ DO FINÁLE

CO VŠECHNO VYPLYNULO Z JEJÍHO DOSAVADNÍHO PROJEDNÁVÁNÍ?

Roman Vodný

Návrh zákona, kterým se mění zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů a další související zákony, byl připraven na základě Programového prohlášení vlády ČR, kde se vláda zavázala v oblasti územního plánování a stavebního řádu připravit novelu stavebního zákona, která přinese zjednodušení a zrychlení povolenacích řízení.

Bylo zvažováno, zda pojmout změnu zákona komplexněji a zpracovat věcný záměr nového stavebního zákona. Rozhodující se však ukázalo časové hledisko, protože nový stavební zákon by si podle zkušeností z minulosti vyžádal několik let přípravy. Vzhledem k tomu, že je potřeba zjednodušení procesů uvést do praxe co nejrychleji, bylo přistoupeno ke zpracování novely stavebního zákona a souvisejících zákonů.

Proces přípravy rozsáhlé novely stavebního zákona byl značně zdoluhavý. V meziresortním připomínkovém řízení se sešlo několik tisíc připomínek, z toho většina z nich byla zásadního charakteru a tak jejich vypořádání trvalo velmi dlouhou dobu. Obtížné bylo také projednání návrhu zákona v Legislativní radě vlády a tak byl finální návrh zákona schválen vládou ČR až dne 21. září 2016 usnesením č. 828.

1. Vládní návrh novely stavebního zákona

Základní změny, které vládní návrh na úseku územního plánování obsahoval:

- Novela zcela zásadně zkracuje procesy pořizování aktualizací zásad územního rozvoje krajů a změn územních plánů a regulačních plánů, pokud nebude potřeba změnu řešit ve variantách. Tím dojde k úspoře cca 3/4 roku až rok. Přitom nikdo nebude krácen na svých právech.
- U liniových staveb, u kterých se prokáže, že je objektivně nelze umístit do koridoru vymezeného v územním plánu (například na podkladě geologického průzkumu), bude možné v nezastavěném území vybočení z koridoru. Tím odpadne nutnost změny územního plánu před realizací liniové stavby a realizace se v těchto případech urychlí cca o 2 roky.
- Protože není reálné, aby každá obec měla vedle územního plánu i regulační plán pro část svého území, bude smět zastupitelstvo obce rozhodnout o pořízení územního plánu s prvky regulačního plánu.
- Podmínkou nabytí účinnosti aktualizace nebo změny územně plánovací dokumentace bude zveřejnění jejího úplného znění po aktualizaci nebo změně z důvodu odstranění pochybností při rozhodování, co platí.
- Budou zkráceny lhůty pro podání podnětu k přezkumu nebo návrhu na zrušení opatření obecné povahy, kterým se vydávají zásady územního rozvoje nebo územní plány, ze 3 let na 1 rok ode dne nabytí jeho účinnosti, a to shodně pro všechna opatření obecné povahy.
- Dokumenty územního plánování budou povinně zveřejňovány na internetu.

- Zavádí se závazné stanovisko orgánu územního plánování. Důvodem je, že nově budou smět v území umísťovat stavby nejen obecné stavební úřady (na různých úrovních), ale všechny stavební úřady (tzn. i jiné a speciální), je nezbytné závazným stanoviskem orgánu územního plánování koordinovat mj. využití území a plnit další cíle a úkoly územního plánování.

Hlavní změny se však týkaly oblasti stavebního řádu. Návrh novely stavebního zákona umožní, aby souběžně s územním řízením či společným řízením došlo k posouzení vlivů na životní prostředí, je-li vyžadováno. Je třeba zdůraznit, že je na volbě investora, zda si zvolí samostatné postupy či integrované postupy, tzn., zda projde procesem posuzování vlivů na životní prostředí před řízením u stavebního úřadu (tak jako je to možné dnes), či si zvolí proces územního řízení s posouzením vlivů na životní prostředí anebo dokonce společné řízení s posouzením vlivů na životní prostředí. Princip je nastaven tak, že stanovisko EIA není vydáno před řízením, ale až v jeho průběhu.

Z dalších změn na tomto úseku zákona lze uvést následující:

- Na regulovaném území se malým stavebníkům rozšiřuje možnost realizace běžných doplňkových staveb malých rozměrů, jako jsou např. ploty do výšky 2 m, které nehraničí s veřejným prostranstvím, zcela bez jednání se stavebním úřadem.
- Bez stavebního povolení nebo ohlášení bude možné provádět také stavby pro zemědělství větších rozměrů než doposud.
- Ohlášení postačí k provedení dříve umístěných rodinných domů nebo staveb pro rodinnou rekreaci bez ohledu na velikost jejich zastavěné plochy; umožněna je jejich svépomocná výstavba a užívání ihned po dokončení.

- Dochází k výrazným změnám u kolaudace staveb. Novela zde akcentuje ochranu veřejných zájmů a odpovědnost osob zúčastněných na výstavbě. Konkrétně to znamená, že do budoucna budou kolaudaci podléhat pouze ty druhy staveb, které dnes vyžadují vydání kolaudačního souhlasu. Všechny ostatní stavby lze užívat po jejich dokončení bez kontroly stavebních úřadů. U těchto druhů staveb pak novela navrhuje možnost navrácení institutu kolaudačního řízení v případech, kdy stavby nebudou připraveny k bezpečnému užívání, popřípadě potřeby stanovit závazné podmínky pro užívání stavby. Cílem je vedení transparentního řízení podle pravidel správního řádu.
- Stavební úřady se oprošťují od složitosti zkoumání soukromoprávních vztahů. Pro účely vydání veřejnoprávního povolení nebo souhlasu postačí žadatel, který není sám vlastníkem pozemku nebo stavby, doložit prostý souhlas vlastníka, případně spoluvlastníků, u bytového spoluvlastnictví souhlas společenství vlastníků, nebo správce, pokud společenství nevzniklo.

2. Projednání v Poslanecké sněmovně

Do Poslanecké sněmovny byl návrh zákona doručen dne 3. 10. 2016 a byl zaevidován jako sněmovní tisk č. 927. Organizační výbor Poslanecké sněmovny doporučil návrh k projednání třem výborům: Hospodářskému výboru, Výboru pro životní prostředí a Výboru pro veřejnou správu a regionální rozvoj, který určil jako garanční výbor. Zároveň určil jako zpravodaje návrhu poslance Ing. Josefa Uhlíka. První čtení proběhlo dne 26. 10. 2016 a Poslanecká sněmovna návrh přikázala k projednání výše zmíněným výborům.

Projednávání ve výborech bylo zahájeno dne 15. 11. 2016 ve Výboru pro veřejnou správu a regionální rozvoj, následující den, 16. 11. 2016, byl návrh projednán v Hospodářském výboru. Oba výbory projednávání přerušily a umožnily poslancům podávat pozměňovací návrhy. Další jednání proběhlo dne 8. 2. 2017. Tento den návrh projednaly všechny tři výbory.

Na výborech bylo podáno velké množství pozměňovacích návrhů (dále též jen „PN“), mnohé z nich duplicitně v garančním výboru a Hospodářském výboru. Výbory pak schválily celkem 63 pozměňovacích návrhů.

Druhé čtení proběhlo na 55. schůzi Poslanecké sněmovny dne 28. 2. 2017, 3. čtení pak 5. 4. 2017 na 56. schůzi. Poslanecká sněmovna schválila návrh změny zákona ve znění přijatých pozměňovacích návrhů a postoupila jej Senátu Parlamentu ČR.

3. Pozměňovací návrhy v Poslanecké sněmovně

K návrhu zákona bylo v Poslanecké sněmovně uplatněno několik desítek pozměňovacích návrhů. Z těch byla vidět zjevná snaha o mnohem větší změny v celém systému stavebního práva, nejen v samotném stavebním zákoně.

3.1 Nepřijaté pozměňovací návrhy

Uplatněno bylo také několik značně problematických pozměňovacích návrhů, které nakonec naštěstí nebyly přijaty, ale je zajímavé se u nich zastavit s krátkým komentářem.

Prodlení platnosti starých územních plánů

Prvním byl návrh na prodloužení termínu platnosti územně plánovací dokumentace obcí schválené před 1. 1. 2007, tedy podle dříve platného stavebního zákona. Tento návrh původně počítal s posunem až do roku 2031, nakonec však byl upraven s termínem do roku 2024. Byla to snaha vyvolaná zejména problémy, ve kterých se potácí dvě největší města v zemi, Praha a Brno. Je však třeba si uvědomit, že současná právní úprava přinesla odlišný proces přípravy, projednání, ale i obsah a formu vydání územních plánů a garantuje mimo jiné vyšší míru ochrany práv dotčených osob. Termín platnosti původní územně plánovací dokumentace byl posouzen opakovaně, podle současné právní úpravy již na 14 let od nabytí účinnosti stavebního zákona, a další prodloužování tohoto provizoria není vhodné i s ohledem na skutečnost, že většina obcí a měst, i těch velkých (lze připomenout např. Ostravu, Plzeň nebo Olomouc), v daném termínu dokázala vydat nový územní plán.

Ministerstvo pro místní rozvoj v této souvislosti několikrát navrhovalo, aby současnou novelou nebyla lhůta prodloužována, ale v případě, že by obě nebo jedno z výše zmíněných měst skutečně termín prokazatelně nezvládalo splnit, byla na přelomu let 2018 a 2019 provedena jednoduchá novela stavebního zákona, která by spočívala pouze v prodloužení termínu platnosti starých územních plánů. Z dosavadních zkušeností panují totiž velké obavy, že po posunu termínu obě města opět poleví ve své snaze pořídit nový územní plán, soustředí se na změny těch současných a za pár let tak budeme stát před stejným problémem.

Problematika zemědělských staveb

Za naprosto nepřijatelné pak bylo možno považovat pozměňovací návrhy vztahující se k problematice zemědělských staveb. Jednalo se o několik dílčích pozměňovacích návrhů, které by však měly dalekosáhlé dopady.

První z nich znemožňoval vyloučit územně plánovací dokumentací umístování zemědělských staveb ve volné krajině, a to i v případě, že by takové vyloučení bylo ve veřejném zájmu. To by znamenalo, že zemědělské stavby by mohly být ve volné krajině umístovány prakticky kdekoli bez

toho, aniž by je bylo možné i z objektivních důvodů zakázat. Pro ilustraci lze uvést konkrétní příklad. Mohlo by tak dojít k situaci, kdy taková stavba bude umístěna např. ve vymezeném koridoru pro dálnici nebo železnici, což by zcela znemožnilo realizaci těchto významných infrastrukturálních záměrů, které jsou navíc v mnoha případech součástí celoevropsky významných projektů společného zájmu.

Jiný návrh požadoval, aby každý územní plán bez rozdílu povinně vymezoval plochy pro zemědělské stavby a zahrádkářskou činnost. Takovýto návrh byl nejen zcela nesystémový, ale v řadě případů dokonce nesplnitelný a tudíž jej bylo možné považovat za protiústavní. Opět lze uvést konkrétní příklad. Pokud by v území nebyl žádný soukromý záměr na vymezení ploch pro zemědělské stavby nebo pro zahrádkářskou činnost a obec by neměla své vlastní vhodné plochy, nemohla by dostát požadavku stavebního zákona, a tudíž by nemohla ani pořídit a vydat svůj územní plán. Ve svých důsledcích tak uvedený pozměňovací návrh zasahoval do ústavou zaručené ochrany vlastnického práva a do práva obcí na samosprávu.

U požadavku na povinné vymezování ploch pro zahrádkářskou činnost lze uvést ještě jeden příklad. Představme si malé obce, které jsou rozestě v zemědělské krajině. Všechny domy mají poměrně rozsáhlé hospodářské zázemí, včetně zahrad o rozlohách až několika tisíc metrů čtverečních. U takových obcí je požadavek na povinné vymezování ploch pro zahrádkářskou činnost zcela nesmyslný. A pouze lze podotknout, že takovýchto obcí je v České republice většina.

Problematika náboženských staveb

Za protiústavní a nesystémové řešení bylo možné považovat rovněž pozměňovací návrhy zavádějící regulaci umístění náboženských staveb. Tento pozměňovací návrh byl mediálně velmi často probírán, ovšem zajímavá byla v této souvislosti pouze ta část, že by toto dopadlo především na Ústředí muslimských obcí v ČR, resp. na výstavbu mešit ve městech a obcích. Nicméně návrh byl mnohem komplexnější a problematičtější i z jiných úhlů pohledu.

Prvním problémem bylo, že nebyla zřejmá ani ta základní skutečnost, kdo a podle jakých kritérií by v případě přijetí měl pojem „náboženská stavba“ vykládat a proč tento pojem vůbec nezahrnuje ty „náboženské stavby“, které patří registrovaným církvím a náboženským společnostem, které jsou nositeli zvláštních práv podle zákona o církvích a náboženských společnostech, když tyto stavby zcela evidentně jsou taktéž „náboženskými stavbami“.

V rámci PN však bylo navrženo, aby regulační plán vždy stanovil podmínky pro umístění „náboženských staveb“ a o tomto také bylo povinně uspořádáno místní referendum dle speciálního zákona a výsledek tohoto referenda byl pro pořizovatele regulačního plánu závazný. Jako velký problém nad rámec zákona o místním referendu bylo možné spatřovat požadavek, který stanovoval, že v případě, že místní referendum není platné, má se za to, že souhlas

s možností umístění náboženských staveb nebyl dán. Takovýto požadavek nemá žádnou zákonnou oporu, a proto bylo nutné jej považovat za nepřipustný. Pod čarou je možné ještě poznamenat, že místní referendum o otázce možné výstavby jakékoliv stavby může obec uspořádat již podle současné právní úpravy a není nutné tento požadavek zbytečně a nekoncepčně vtělovat do stavebního zákona.

Lze uvést pro lepší představu konkrétní příklad. Byly by jako náboženské stavby hodnoceny také ty objekty, které slouží např. pro správu záležitostí určité církve? A byly by za náboženské stavby považovány i objekty, u kterých by si konkrétní církev pronajímala pouze část podlahové plochy? Také proto bylo nutné s tímto pozměňovacím návrhem nesouhlasit.

Problematika liniových staveb

Jeden z pozměňovacích návrhů také požadoval, aby byl do stavebního zákona vložen pojem „liniové stavby“. Potřeba řešit tuto definici byla zdůvodňována novelou občanského zákoníku zákonem č. 460/2016 Sb., který uvádí výčet staveb, které ze zákona nejsou součástí pozemků a nepodléhají tak principu občanského zákoníku, podle nějž jsou stavby součástí pozemků, na nichž stojí. Podle této novely občanského zákoníku nejsou součástí pozemků liniové stavby. Nicméně v textu stavebního zákona se liniová stavba nepoužívá, proto není důvod pojem liniové stavby definovat ve stavebním zákoně. Stavební úřad stavby umisťuje a povoluje podle jejího druhu a způsobu užívání.

Navíc jako problematičtější byla vnímána také skutečnost, že definicí v předpise veřejného práva se chtěl řešit stav upravený soukromým právem, pročez ani prosazení PN nemuselo situaci řešit s ohledem na základní zásady vyjádřené v § 1 občanského zákoníku, kde se mj. uvádí, že uplatňování soukromého práva je nezávislé na uplatňování práva veřejného.

Definice, co je liniovou stavbou, byla také určena velmi široce. Že se těmito stavbami rozumí stavby pozemních komunikací, železničních drah, stavby vodovodů a kanalizací a další podobné stavby lze souhlasit bez výhrad. Dále uváděné stavby letecké nebo vodní nádrže však dosavadní praxe za liniové nepovažuje.

Nekolaudování staveb elektronických komunikací

Zásadní nesouhlas byl vysloven také s PN, který požadoval, aby stavby elektronických komunikací byly vyloučeny z procesu kolaudace. PN vycházel z chybného závěru, že se dnes sítě elektronických komunikací nekolaudují. Sítě elektronických komunikací stejně jako ostatní sítě energetické (elektrina, plyn, teplo) a vodovodní nebo kanalizační řady se však podle platné úpravy stavebního zákona kolaudují.

Kromě toho byl PN v rozporu s vládním návrhem zákona o opatřeních ke snížení nákladů na zavádění vysokorychlostních sítí elektronických komunikací a o změně některých

souvisejících zákonů, který transponuje směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/61/EU ze dne 15. května 2014 o opatřeních ke snížení nákladů na budování sítí elektronických komunikací do českého právního řádu. Cílem implementace této směrnice je stanovit určitá minimální práva a povinnosti platné v celé EU se záměrem usnadnit zavádění vysokorychlostních sítí elektronických komunikací a mezdvořivou koordinaci. Vládní návrh zavádí novou agendu - jednotné informační místo - jejíž náplní bude například na žádost poskytovat informace o stávající fyzické infrastruktuře.

Předběžná držba

Kontroverzním návrhem byl PN, který zaváděl do zákona č. 416/2009 Sb., o urychlení výstavby dopravní, vodní a energetické infrastruktury, ve znění pozdějších předpisů, institut tzv. předběžného uvedení v držbu. Navrhovaná úprava neměla žádnou vazbu na obecnou úpravu držby obsaženou v občanském zákoníku, kdy tento předpis nezná institut předběžného uvedení v držbu na základě rozhodnutí správního orgánu. Z návrhu nebyl zřejmý přesný rozsah práv, která mohou být předmětem předběžného uvedení v držbu a jak se to dotkne práv třetích osob (nájemců, pachtýřů) nebo předmětu zástavy apod.

3.2 Přijaté pozměňovací návrhy

Výše uvedené PN nebyly plánem Poslanecké sněmovny přijaty. Poslanci však schválili celou řadu pozměňovacích návrhů. Mezi ty nejzásadnější patří následující.

Přijat byl pozměňovací návrh, který do stavebního zákona vkládá nový § 23a, který definuje, kdo je oprávněný investor a jaké má práva a povinnosti, včetně práva podat na místně příslušném krajském úřadu žádost o informování o projednávání návrhů zásad územního rozvoje, územních plánů a regulačních plánů, která bude platná 5 let a bude možné ji podat opakovaně.

Hlasováním na plénu byl odsouhlasen také pozměňovací návrh, který posouvá platnost starých územních plánů až do roku 2022. K tomuto pozměňovacímu návrhu mělo MMR negativní postoj, nicméně výsledek lze považovat za rozumný kompromis.

Velký rozruch mezi odbornou i laickou veřejností vyvolat pozměňovací návrh, který novelizoval § 70 odst. 3 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny. Jeho podstata spočívá v tom, že se v uvedeném odstavci mění slova „správního řízení“ na slova „řízení podle tohoto zákona“. Tento PN byl masivně medializován, jeho podstata mnohokrát vysvětlována.

Stručně lze říci, že podle tohoto návrhu novelizace zákona o ochraně přírody a krajiny nebudou již spolky účastníky správních řízení [např. řízení při umísťování a povolování staveb, pokud toto řízení nenavazuje na posuzování vlivů na životní prostředí (EIA)], ale pouze řízení vedených podle

tohoto zákona. Oproti dnešnímu stavu se tak již spolky (zejména tzv. „environmentální spolky“) nebudou moci účastnit řízení vedených stavebními úřady o záměrech, které nebyly posuzovány podle zákona č. 100/2001 Sb. a nebudou se moci účastnit řízení vedených podle dalších odvětvových zákonů, pokud tyto zákony neobsahují vlastní úpravu účastníků řízení.

Pouze stručně lze uvést, že jeho přijetí neznamená, že by do budoucna nebyla zajištěna ochrana přírody a krajiny. Ochranu tohoto veřejného zájmu vždy hájí příslušný dotčený orgán, tj. orgán ochrany přírody a krajiny. Je nutné také zdůraznit, jak ostatně bylo řečeno výše, že se nic nemění na vstupu tzv. dotčené veřejnosti do řízení podle stavebního zákona, kdy podle zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, může být v případě, že jde o záměr, který vyžadoval posouzení vlivů na životní prostředí (stavební úřad vede tzv. navazující řízení), účastníkem řízení dotčená veřejnost, což je spolek existující minimálně 3 roky nebo spolek, který podporuje svými podpisy nejméně 200 osob.

4. Projednání v Senátu

Do Senátu byl návrh zákona doručen dne 9. 5. 2017 a zaevidován jako senátní tisk č. 108. Lhůta pro projednání byla v souladu s jednacími řádem Senátu stanovena do 8. 6. 2017. Zákon byl Organizačním výborem přidělen k projednání Výboru pro územní rozvoj, veřejnou správu a životní prostředí jako garančnímu, Ústavně-právnímu výboru, Výboru pro hospodářství, zemědělství a dopravu a Stálé komisi Senátu pro rozvoj venkova. Zpravidlou návrhu zákona byla určena senátorka Jitka Seitlová. Diskuze v Senátu se bohužel ve velké míře soustředily na změnu v § 70 odst. 3 zákona o ochraně přírody a krajiny a ostatní změny byly ve velké míře značně upozaděny.

Ústavně – právní výbor návrh novely stavebního zákona projednal na své 9. schůzi dne 17. května 2017. Usnesením č. 44 těsnou většinou doporučil Senátu projednávaný návrh zákona zamítnout. Hlavním důvodem pro zamítnutí byla zejména výše uvedená změna v zákoně o ochraně přírody a krajiny.

Výbor pro hospodářství, zemědělství a dopravu návrh projednal na své 8. schůzi dne 23. května 2017 a jasnou většinou doporučil Senátu přijmout návrh zákona ve znění postoupeném Poslaneckou sněmovnou.

Stálá komise Senátu pro rozvoj venkova projednala návrh zákona na své 5. schůzi dne 30. května 2017 a usnesením č. 22 doporučila Senátu schválit návrh zákona ve znění předloženém Poslaneckou sněmovnou.

Garanční Výbor pro územní rozvoj, veřejnou správu a životní prostředí zahájil projednávání na své 7. schůzi dne 17. května 2017, kterou následně přerušil do 30. května. Na přerušeném jednání dne 30. května 2017 výbor nejdříve hlasoval o doporučení schválit návrh zákona ve znění postoupeném Poslaneckou sněmovnou. Tento návrh nebyl

těsnou většinou schválen. Následně výbor hlasoval o předložených pozměňovacích návrzích, nicméně doporučení Senátu schválit návrh ve znění pozměňovacích návrhů nebylo přijato. Garanční výbor tak nepřijal žádné usnesení.

Plénium Senátu o návrhu jednalo dne 7. 6. 2017. Při projednávání bylo v podrobné rozpravě načteno několik pozměňovacích návrhů, z nichž některé byly plénem odsouhlaseny. Usnesením č. 180 ze dne 7. 6. 2017 vrátil Senát návrh zákona Poslanecké sněmovně ve znění přijatých pozměňovacích návrhů a současně pověřil senátorky Jitku Seitlovou a Renatu Chmelovou, aby návrh odůvodnily v Poslanecké sněmovně.

5. Pozměňovací návrhy v Senátu

Diskuze na plénu Senátu byla poměrně dlouhá a i senátoři nakonec hlasovali o uplatněných pozměňovacích návrzích.

5.1 Nepřijaté pozměňovací návrhy

I v Senátu bylo tedy uplatněno několik problematických pozměňovacích návrhů, které nakonec plénium Senátu nepřijalo.

Územní plán s prvky regulačního plánu a zkrácený postup pořizování změny územního plánu

První z návrhů požadoval vypuštění možnosti pořizovat územní plán s prvky regulačního plánu. Důvodem měla být zejména následná nejistota, jaká regulace v území platí. Jednalo se o lichou obavu, vyplývající zřejmě z nepochopení procesů územního plánování a systémů, jakými je tvořen územní plán a jaký je jeho vztah k regulačnímu plánu.

Dalším PN byl zásah do zkráceného postupu pořizování změny územního plánu, který navrhoval vrátit etapu zadání, což by k žádoucímu zkrácení v zásadě nevedlo. Důvodem bylo, že se k etapě zadání může vyjadřovat veřejnost a nově by o toto právo byla připravena, čímž je objektivně krácena na svých základních právech. I přes opakovanou argumentaci, že zadání je více méně souborem obecných pokynů pro projektanta a nelze z něj zcela usuzovat, jaké bude konečné řešení, nadto podle judikatury soudů je zadání nezávazné pro další pořízení územního plánu a má z něj být pouze vycházeno, byl PN uplatněn.

Problematika staveb pro environmentální výuku dětí

Dalším poměrně problematickým PN byl návrh, který zaváděl pojem „stavby pro environmentální výuku dětí“, přičemž však nebylo vůbec zřejmé, co se tímto pojmem myslí (a to ani ze zdůvodnění). Tento pojem byl zaváděn do několika ustanovení stavebního zákona, především do § 18 odst. 5, kde rozšiřoval seznam staveb, zařízení a opatření, které se mohou v nezastavěném území umisťovat v případě, že je územně plánovací dokumentace výslovně nezakazuje.

Nadto ovšem zaváděl nový odstavec 7, který v zásadě požadoval možnost umisťovat tyto stavby i v zastavěném území, pokud je územně plánovací dokumentace výslovně nevylučuje. Nebylo možné akceptovat možnost umisťovat určitý typ staveb a zařízení v zastavěném území přímo ze zákona, neboť intenzita zásahu do práv dotčených osob by v takovémto případě byla vysoká a zásah do legitimního očekávání zejména dotčených vlastníků nemovitostí by byl bez odpovídající regulace využití území v územně plánovací dokumentaci naprosto neproporcionální.

Samozřejmě dalším problémem byla skutečnost, že pojem „stavba pro environmentální výuku dětí“ není v právních předpisech v současné době definován a není tak zřejmé, co všechno zahrnuje. Výhodnocení, zda se jedná o stavby, které vyhovují pojmu „stavby pro environmentální výchovu dětí“, by tak bylo na příslušném stavebním úřadu, který by si musel učinit správní úvahu.

Dotčená veřejnost

Veřejná diskuze k novele stavebního zákona se však ve velké míře stáčela k účasti veřejnosti (spolků) v řízeních, tj. na pozměňovací návrh k § 70 odst. 3 zákona o ochraně přírody a krajiny. Podstata tohoto návrhu je popsána výše. Senát hlasoval o PN, který měl znění § 70 odst. 3 vrátit do stávající podoby, nicméně plénium Senátu tento PN nepodpořilo.

Jako kompromisní návrh byl však předložen PN, který zaváděl nový § 174a s podtitulem „dotčená veřejnost“ do stavebního zákona. Podle něj by mohly spolky, nadace, ústavy, obecně prospěšné společnosti, jejichž předmět činnosti je ochrana životního prostředí, kulturních hodnot a veřejného zdraví vstupovat do všech řízení a procesů podle stavebního zákona, které by vedly orgány územního plánování a stavební úřady při splnění daných podmínek.

Je potřeba na úvod konstatovat, že na úseku územního plánování mohou již dnes spolky vstupovat do procesu pořizování územně plánovacích dokumentací, což je právo, které je jim přiznáno konstantní judikaturou správních soudů.

Jako problematickou je však potřeba vnímat definici „správních orgánů“ uvedenou v tomto ustanovení. Navržené znění jednoznačně uvádělo, že se jedná o „orgány územního plánování a stavební úřady“. Orgánem územního plánování jsou podle stavebního zákona orgány obcí (§ 6 stavebního zákona), orgány krajů (§ 7 stavebního zákona), Ministerstvo obrany (§ 10 stavebního zákona) a Ministerstvo pro místní rozvoj (§ 11 stavebního zákona).

Nově tak dotčená veřejnost, pokud podá žádost, měla být informována nejen o každém zahájeném řízení, ale také o každém postupu podle stavebního zákona. V tomto případě by se mohlo jednat o desítky dalších činností, které nejsou dnes běžně veřejnosti přístupné a mnohdy neznamenají jakkoliv závazné akty ve směru k veřejnosti. Jen na úseku územního plánování se jedná o množství postupů, např. při pořizování územně analytických podkladů nebo

územních studií, při vydávání územně plánovacích informací, ale též o zápisy do Evidence územně plánovací činnosti, což je taktéž postup, který orgány územního plánování činí podle stavebního zákona.

Informování dotčené veřejnosti o každém postupu podle stavebního zákona by znamenalo naprosté zahlcení veškerých orgánů územního plánování a stavebních úřadů, přestože veřejnost nemůže do těchto úkonů jakkoliv zasahovat a její práva nejsou těmito postupy dotčena. Nevhodná byla i formulace, podle které by dotčená veřejnost mohla oznamovat svou účast i u postupů, které žádnou účast veřejnosti dle zákona ani z logiky věci neumožňují.

Ačkoliv byla v návrhu zavedena místní příslušnost podporovatelů, kteří mohou být na podpisové listině uvedeni, pouze na obyvatele obce, ve které má být záměr uskutečněn, nebo obce s touto obcí sousedící, vztahovala se tato povinnost pouze na ty spolky, které jsou mladší 3 let. Spolky, které vznikly alespoň 3 roky přede dnem zahájení řízení nebo postupu podle stavebního zákona by mohly vyžadovat práva vyplývající z tohoto ustanovení bez dalších omezení, a to i pověstné spolky o 3 lidech s celostátní působností. Tyto spolky by tak mohly požadovat být informovány o všech úkonech orgánů územního plánování (včetně Ministerstva pro místní rozvoj nebo Ministerstva obrany) a stavebních úřadů na území celého státu, tedy řádově o milionech úkonů ročně.

Z uvedeného rozboru tedy vyplývá, že pozměňovací návrh by zcela zásadním způsobem rozšiřoval počet spolků, kterých by se právní úprava týkala, i jejich působnost oproti současnému stavu a nešlo jej tedy ani v nejmenším považovat za kompromisní návrh. Při projednávání na plénu Senátu s ním proto ministryně pro místní rozvoj vyslovila zásadní nesouhlas a návrh nakonec přijat nebyl.

5.2 Přijaté pozměňovací návrhy

Hlasováním na plénu Senátu byl odsouhlasen pozměňovací návrh, který umožní pořizovat nový územní plán i na základě zprávy o uplatňování územního plánu. Dosud na základě této zprávy nebylo možné pořídit zcela nový územní plán, pouze jeho změnu. Přijatý pozměňovací návrh tento stav mění. Tím odpadnou některé dosud nezbytné procesní kroky a celý proces pořízení územního plánu bude urychlen, aniž by byl někdo krácen na svých právech.

Druhý zásadní pozměňovací návrh směřující do územně plánovací činnosti je navázán na pozměňovací návrh uplatněný v Poslanecké sněmovně, který posouvá platnost starých územních plánů až do roku 2022. Aby zejména velká města, která mají staré územní plány, byla motivována pořizovat nové územní plány a zbytečně nevyčerpávala své kapacity na pořizování mnohdy nepřehledných a komplikovaných změn těchto starých územních plánů, je navrženo, že po 31. 12. 2020 již nebude možné pořizovat změny těchto starých územních plánů. Umožněny budou pouze

ty změny, které přímo vyplynou ze změněných právních předpisů nebo ze změny nadřazené územně plánovací dokumentace.

V rámci zákonů souvisejících s novelou stavebního zákona je možné zmínit jeden podstatný pozměňovací návrh, který byl přijat Senátem.

Ten směřuje k novele správního řádu a přímo váže na pozměňovací návrh přijatý v Poslanecké sněmovně, který upravoval ustanovení § 4 stavebního zákona, kam jím byly vloženy nové odstavce 9 až 11 řešící přezkum závazných stanovisek. Toto řešení však nebylo možné považovat za systémové a koncepční, protože PN zaváděl zcela speciální pravidla pro přezkum závazných stanovisek dotčených orgánů vydávaných pouze pro účely řízení podle stavebního zákona. Dále se umožňoval pouze přezkum v rámci odvolacího řízení z důvodu nezákonnosti, navíc omezen lhůtou 1 roku od vydání závazného stanoviska.

Jako zásadní se tento problém jevil v případech závazných stanovisek posouzení vlivů provedení záměru na životní prostředí (EIA), kde by výrazné zkomplikování možnosti zjednání nápravy nezákonného stavu mohlo vést až k nesouladu s příslušnou směrnicí EU (směrnice 2011/92/EU), podle níž mohou osoby spadající do tzv. dotčené veřejnosti napadat hmotnou nebo procesní zákonnost jakýchkoli rozhodnutí, aktů nebo nečinnosti podléhajících ustanovením o účasti veřejnosti obsaženým v této směrnici.

Pozměňovací návrh přijatý v Senátu tak vypouští pozměňovací návrh přijatý v Poslanecké sněmovně s tím, že místo toho se přímo do § 149 správního řádu doplňují ustanovení, která řeší faktický problém, kdy stávající úprava přezkumu závazného stanoviska výrazně prodlužuje celý povolovací proces. Navrhuje se řešení přímou novelou správního řádu tak, aby nedocházelo k neodůvodněné odchylce přezkumu závazných stanovisek vydávaných pro účely řízení podle stavebního zákona.

Závěrem

Sportovní terminologií lze konstatovat, že proces projednání návrhu zákona se dostává do cílové rovinky. Projednání Senátem vráceného návrhu je v Poslanecké sněmovně zařazeno na program 59. schůze, která začíná 27. 6. 2017. Do redakční uzávěrky tak nebyl znám výsledek projednání návrhu zákona v Poslanecké sněmovně.

Proces přípravy a následného projednání zásadní novely stavebního zákona lze vnímat jako nadmíru složitý a časově náročný. Lze z něj vyvodit hned několik závěrů, z nichž jako nejdůležitější se jeví ten, že se jednoznačně ukazuje potřeba komplexnějších změn veřejného stavebního práva v České republice (tedy nejen vlastního stavebního zákona), které by umožnilo moderní přístup a znatelné zrychlení jednotlivých procesů.

Ačkoliv se nepodařilo zachovat návrh novely v jeho původní podobě, jak byl připraven a v rámci legislativního procesu projednán, a přestože vláda o některých zásadních otázkách a následně rozporech rozhodla jinak, než byly představy Ministerstva pro místní rozvoj, a i zásahy pozměňovacími návrhy v Poslanecké sněmovně a v Sená-

tu do některých částí zákona také zasáhly, je tato novela dalším krokem ke zlepšení situace. Návrh obsahuje řadu nástrojů, které pomohou zrychlit územní přípravu, umístování a povolování staveb, přispějí ke zlepšení investičního prostředí a zvýšení konkurenceschopnosti České republiky.

*Ing. Roman Vodný, Ph.D.
Odbor územního plánování
Ministerstvo pro místní rozvoj*

ENGLISH ABSTRACT

The Building Act Amendment is almost ready. What has the debate revealed so far? by Roman Vodný

A draft law to alter Building Act 183/2006 was outlined on the basis of the Policy Statement of the Government of the Czech Republic undertaking to prepare an amendment to the Act in order to simplify permit procedures in spatial planning. More complex changes to the legislation and the elaboration of a new Building Act were considered as well, but previous experience indicated that a new Building Act would have required several years of preparation. Therefore, as the simplified processes needed to be implemented as soon as possible, it was decided to produce an amendment to the current Act. Even so, the process was protracted as several thousands of objections from various branches, most of them essential, had to be addressed during the debate. The discussion in the Government Legislative Council was also difficult, so the final draft was approved as late as 21 September 2016, by Government Decree 828.

PARTNERSTVÍ OBCÍ S VEŘEJNOSTÍ PŘI SPRÁVĚ MĚSTSKÉ ZELENĚ

Eliška Vejchodská, Jiří Louda

Článek se zabývá správou městské zeleně prostřednictvím partnerství obcí s veřejností. Tento v ČR zatím ne zcela obvyklý způsob péče o zeleň je v zahraničí využíván stále častěji a nabývá mnoha různých podob. Postupně tak doplňuje dříve typický centralistický přístup, kdy bylo rozhodování o veřejné zeleni a její financování alokováno výhradně na veřejný sektor. Všechny tyto způsoby partnerství obcí s veřejností přinášejí řadu potenciálních benefitů pro obec i občany samotné. Mimo zvýšení zájmu obyvatel o dění v obci a jejich přímého zapojování do aktivit utvářejících jejich okolí se jedná zejména o zvýšení kvality veřejného prostoru a potenciálně významné úspory obcí v oblasti nákladů na péči o městskou zeleň.

Úvod

Městská zeleň je důležitou součástí městského prostoru. Plní celou řadu architektonických, ekologických, ale též sociálních a estetických funkcí. Jedná se o prvek, který významným způsobem ovlivňuje charakter a vzhled města, poskytuje obyvatelům místo pro setkávání, rekreaci, sportovní a kulturní aktivity. Městská vegetace je také cenným prvkem pro adaptaci měst na globální změnu klimatu a působí jako prevence tepelného ostrova [Kleerekoper et al., 2012]. Ekosystémovými službami městské zeleně se komplexně zabývá např. Bolund a Hunhammar [1999], konkrétní případové studie na toto téma jsou zpracovávány často v severoevropských zemích [např. pro Finsko Niemelä et al., 2010; pro Švédsko Erntson et al., 2008].

V rámci městské zeleně se bude tento článek zabývat především veřejnou zelení, tedy veřejně přístupnou zelení (dle definice v zákoně č. 128/2000 Sb. o obcích). Nás bude v tomto směru zajímat především zeleň vlastněná veřejným subjektem – obcemi. Z vyhrazené zeleně se budeme zabývat těmi plochami, které jsou široké veřejnosti přístupné při splnění určitých podmínek – např. po zaplacení poplatku za vstup či za členství v komunitě užívající daný druh zeleně. Pod pojmem veřejná zeleň zahrnujeme jakékoli funkční typy zeleně, tj. větší i menší zelené plochy, solitérní stromy, aleje stromů apod.

Vzhledem k omezenému rozpočtu obcí je potřeba hledat nové cesty k zabezpečování kvalitní městské zeleně vlastněné obcemi. Článek přináší přehled pří-

stupů v oblasti zapojení nejrozličnějších subjektů do správy městské zeleně, které obce mohou využít pro zefektivnění zabezpečování kvalitní městské zeleně, a to jak z finančního hlediska, tak i z hlediska kvalitativního. Nezabývá se tedy klasickými způsoby financování, jako jsou grantová schémata veřejných, případně soukromých institucí. Z analýzy vyčleňujeme také možnosti financování veřejných prostranství, které obcím přinesl zákon o územním plánování č. 183/2006 Sb. pomocí institutu regulačního plánu na žádost a s ním související plánovací smlouvy. O těchto nástrojích se v tomto periodiku blíže rozepisuje Janatka [2011].

Zmapování participativních přístupů probíhalo metodou desk research – rešerše odborných studií doplněnou o konkrétní příklady z praxe.

Participativní přístupy – vymezení, potenciální přínosy a omezení

Mezi participativní přístupy řadíme různé formy spolupráce s neziskovým sektorem, místními podniky a širokou veřejností. Komplex veškerých modelů zapojení místní komunity do správy věcí veřejných lze shrnout pod pojem urban governance. Zapojení místní komunity může nabývat velmi rozličných podob sahajících od zapojení veřejnosti ve fázi rozhodování o podobě investičních záměrů, přes spolupráci při údržbě veřejných ploch, spoluorganizování občanských akcí až po delegování určitých pravomocí i povinností na neveřejnou instituci, aniž by jí za to byla poskytována ze strany veřejného sektoru finanční

podpora [Dunnett a kol., 2002]. Nejedná se tedy o formu outsourcingu, ale o sdílení břemene a zodpovědnosti v péči o veřejný prostor. Míra participace bývá připodobňována k žebříku, kdy ze spodních příček nízké participace stoupáme k příčkám vysoké úrovně zapojení veřejnosti [Arnstein, 1969].

Zapojování občanské společnosti do péče o veřejný prostor není novou myšlenkou. V České republice však byla aktivita společnosti utlumena nejprve např. zrušením okrašlovacích spolků v r. 1951 [Librová, 1986], následně pro mnohé znechucena povinnými „dobrovolnými“ akcemi Z za socialismu. Nyní participace společnosti opět nabývá na významu.

Z pozitiv zapojení široké veřejnosti do správy veřejné zeleně můžeme kromě potenciálu úspor veřejných prostředků jmenovat zvýšení míry využívání veřejných prostranství místními občany, lepší reagování na potřeby místních obyvatel, zapojování občanů do fungování obce a v neposlední řadě zvýšení identifikace obyvatel s místem, kde žijí. Jak uvádí Dunnett a kol. [2002], zapojování veřejnosti vyžaduje od obce jistou dávku schopnosti komunikace s veřejností a investice času úředníků, a to nejen ve standardní pracovní době. Intenzivnějším dialogem s veřejností může obec také narazit na protichůdné zájmy jednotlivých skupin, které musí řešit. I dobrovolnické skupiny se zájmem o podílení se na péči o veřejná prostranství se musí vypořádat s mnohými problémy – nejčastěji jsou uváděny příliš vysoký podíl odpovědnosti, nedostatek dobrovolníků či nutnost vytváření dlouhodobých závazků [Dunnett a kol., 2002].

Formy partnerství obcí s veřejností při zabezpečování městské zeleně

V této sekci uvádíme přehled různých forem participace veřejnosti při zabezpečování veřejné zeleně na lokální úrovni obcí. Jako zdroj inspirace nám sloužily jednak inovativní přístupy jednotlivých obcí ČR a českých neziskových organizací, jednak zajímavé příklady ze zahraničí. Cílem rozboru reálných příkladů je dodat čtenáři dobrou představu o fungování daného přístupu.

1. (Mikro)granty vypisované obcemi

(Mikro)granty jsou grantová schémata vyhlášená obcemi s cílem podpořit místní občany a neziskové organizace v jejich aktivitách. Zatímco u klasického financování obec u projektů pokrývá přímé náklady realizace (běžné i investiční) a nepřímé náklady na administraci projektu (platy zaměstnanců úřadu, režie úřadu, projektová dokumentace apod.), (mikro)granty obvykle pokrývají pouze výdaje na materiál, který navíc může být kofinancován žadateli o grant. Práci do zvelebení veřejného prostoru vkládají místní občané. Tyto přístupy tak přinášejí i potenciál zapojit do rozhodování o podobě veřejného prostoru veřejnost. Příkladem obcí vypisujících mikrogranty je městská část Praha 8 (Usn RMC 0225/2016)¹⁾ nebo město Chomutov.²⁾

2. Sdílení péče o veřejný prostor s občany a spolky

V některých zemích Evropy (např. Velká Británie) nebo v USA je běžné, že se na péči o určitý veřejný prostor, např. městský park, podílí i občanská společnost. Pro tyto iniciativní skupiny občanů se v angličtině ustálil pojem „*friends of the park groups*“ – přátelé parků, v češtině se pro tyto skupiny od dob Rakouska-Uherska užívalo pojmu „okrašlovací spolek“, a to až do doby jejich zákazu (viz výše). Nyní se k tomuto pojmu některé spolky opět vrací. Přátelé parků

či okrašlovací spolky jsou obvykle neziskové organizace sdružující dobrovolníky podílející se na péči o park a z větší či menší části zároveň financující investice do parku a údržbu parku [Murray, 2010]. Zapojit se mohou i školy se synergií v oblasti environmentálního vzdělávání [Dunnett a kol., 2002]. Spolky přijímají pro svou činnost finanční dary od místních obyvatel či korporací, případně veřejné granty. Lehavi [2004] rozděluje skupiny přátel parků podle míry formálního ukotvení dané skupiny na (i) neformální ad hoc skupiny, které vznikají jednorázově např. za účelem úklidu konkrétního prostoru; (ii) poloformální skupiny, které jsou neziskovými organizacemi pečující o konkrétní území, nemají však uzavřenou dohodu o spolupráci s veřejnou autoritou a spolupráce tak probíhá čistě neformálně; (iii) formální uskupení, které již mají uzavřenou dohodu s veřejným sektorem definující práva a povinnosti obou stran.

Dobrovolnická práce a pomoc neziskových organizací v péči o veřejná prostranství může významně snížit finanční požadavky na místní rozpočty a zároveň zvýšit kvalitu veřejných ploch. Dle výzkumu provedeného ve Velké Británii si obce od této intenzivnější spolupráce s veřejností slíbují nejčastěji kromě zlepšení možností pro financování parků také zlepšení komunikace s veřejností a lepší pochopení možností správy parku ze strany veřejnosti [Dunnett a kol., 2002].

Někteří autoři kritizují vznik těchto spolků za vytlačování veřejných investic do veřejných prostranství. Dle kritiků tím vzniká dvojí druh parků – bohaté s úspěšnými skupinami podporovatelů, na které se následně zaměřuje pozornost ze strany úředníků, a chudé bez nich, od kterých je pozornost odvrácena. V kritice se zrcadlí znepokojení z privatizace veřejných služeb [Murray, 2010].

Příkladem dobrovolných iniciativ s neformálním charakterem je iniciativa Uklidme svět, Uklidme Česko³⁾ organizovaná nezávisle na obcích. Tato ini-

ciativa propojuje dobrovolné organizátory úklidů s dobrovolníky, kteří se následně ad hoc úklidů účastní. Všichni získávají od iniciativy materiální podporu formou pracovních pomůcek. Jiným příkladem je neformální partnerství obcí s dobrovolníky, kde obec poskytuje dobrovolníkům jisté zázemí, především formou propagace akcí a uhrazením nákladů na pracovní pomůcky, případně odvoz odpadu. Např. Praha 8 pěstuje vztahy s organizací Vědomý dotek z.s.⁴⁾ v souvislosti s obnovou jezírka a úklidem konkrétních lokalit této městské části.

Ze zahraničí je zřejmě nejznámější příklad formálně ukotvené spolupráce mezi veřejným sektorem a místní komunitou vztah města New York s neziskovou organizací Central Park Conservancy, která se z velké míry podílí na péči o New Yorkský Central Park. Jedná se o formální uskupení mající uzavřenou dohodu o spolupráci s veřejným sektorem. Z příspěvků svých dárců je schopna pokrýt 75 % provozních nákladů parku (cca 50 mil. USD ročně) a 2/3 investičních nákladů již od roku 1980, kdy toto uskupení vzniklo (630 mil. USD).⁵⁾

3. Přenechání péče o veřejný prostor občanům a spolkům

Péči o veřejnou zeleň lze občanům nebo spolkům i zcela svěřit. Vybraná území svěřují obce či soukromí vlastníci tzv. pozemkovým spolkům. Pozemkové spolky uzavírají s vlastníky dohody o dlouhodobé spolupráci o péči o přírodně cenné lokality a přebírají za tyto lokality na čas smluvního vztahu zodpovědnost. Např. město Jihlava uzavřelo dohodu s pozemkovým spolkem Mokřady o bezúplatném užívání nivy potoka v oblasti Borovinka k účelům ochrany životního prostředí. Spolek v daném místě uklízí naplavené odpadky, provádí biologický průzkum, zakládá nové tůně a je samostatně aktivní v žádání o podporu na ochranu přírody v dané lokalitě u Ministerstva životního prostředí.⁶⁾ Město je vlastníkem

1) <http://www.praha8.cz/appo/usn/676>

2) <https://www.chomutov-mesto.cz/cz/1380.chomutov-podpori-male-akce-vypise-mikrogranty>

3) <http://www.uklidmecesco.cz/>

4) <http://www.vedomy-dotek.cz/>

5) <http://www.nycgovparks.org/about/partners> nebo <http://www.centralparknyc.org/about/about-cpc/financial-legal-information.html>

6) <http://www.mokradky.wbs.cz/Borovinka.html>

dané lokality, přesto se o jeho správu a zvyšování ekologické hodnoty lokality nemusí díky přenechání péče starat.

Mnohé veřejně přístupné zelené plochy nemají charakter přírodně ceněných lokalit, přesto veřejnost o péči o tyto plochy může také jevit zájem. Je dost místních občanů toužících pečovat o svou „zahrádku“. Mohou chtít pečovat o pozemek přiléhající k jejich domu, ale i o ostrůvek mezi komunikacemi, o kraj silnice apod. Některá města proto přistupují ke spolupráci s veřejností v péči o tyto plochy. Příkladem ze zahraničí je město Newcastle – program Adoptuj si pozemek (Adopt a Plot). Jednotlivec či skupina osob si mohou osvojit libovolně velkou plochu. Rezidenti mohou pečovat o vlastní ulici, část parku či ostrůvek zeleně. Město vede evidenci správců plošek formou přiřazení čísel plochám v rámci databáze ploch v GIS [Dunnett a kol., 2002]. Praha 8 obdobný program realizuje pro plochy přiléhající k bytovým domům (usnesení rady č. Usn RMC 0686/2016). Bytovým družstvům a SVJ nabídla možnost výpůjčky pozemků veřejné zeleně. O tyto plochy následně pečují obyvatelé bytových domů za své prostředky. Charakter péče je smluvně zajištěn mezi bytovými družstvy či SVJ a městskou částí tak, aby byly hájeny zájmy širší veřejnosti. Zakázáno je proto např. pozemek oplotit, kácet na něm stromy apod.).

Touha lidí pečovat o část přírody přerůstá ve městech často v tzv. guerrillové zahradnictví (guerrilla gardening). Jednotlivci či skupiny přebírají zanedbané plochy do své péče, aniž by žádali vlastníka pozemku o souhlas. Paralelou tohoto postupu je veřejnosti známější squatting, neboli převzetí do péče konkrétní budovy. Guerrillové zahradnictví, které má zjevně blahodárný vliv na danou lokalitu, bývá městskými samosprávami tolerováno, v mnohých případech i respektováno a vítáno.

4. Komunitní zahrady a zahrádkářské kolonie

U komunitních zahrad a zahrádkářských kolonií se jedná o prostor, který je obvykle vlastněn veřejným sektorem, jeho údržbu však zabezpečují soukromé iniciativy, které prostor mají poskytnutý od vlastníka v pronájmu. Komunitní zahrady kladou důraz na společně sdílený prostor a možnost sousedského setkávání i na přírodě blízký přístup k zahradničení, který v sobě zrcadlí nový trend tzv. přírodních zahrad. Pro pěstování jednotlivců jsou v rámci komunitní zahrady vyčleněny maloplošné záhonky. Do komunitních zahrad má přístup širší veřejnost zpravidla po zaplacení členského poplatku bez ohledu na to, zda se tyto osoby chtějí podílet na pěstování plodin nebo ne. V ČR je zatím nejvíce komunitních zahrad v Praze, vznikají i v Brně⁷⁾ a v dalších městech. K charak-

teru vlastnictví a podoby komunitních zahrad včetně benefitů z nich vyplývajících a určitých omezení se vyjadřuje Guitart et al. [2012]. Význam komunitních zahrad narůstá s mírou odcizení moderního městského člověka s přírodou a tradičním zemědělstvím. Např. Castro et al. [2013] prokázali statistický vztah mezi účastí dětí na komunitním zahradničení, jejich spotřebou ovoce a zeleniny a následným sníženým výskytem dětské obezity.

Další možností, jak městskému člověku umožnit zahradničení, jsou zahrádkářské kolonie. Ty jsou již historicky spjaty s českými městy. Některé jsou lokalizovány na pozemcích města, jiné na soukromě vlastněných pozemcích. V obou případech čelí mnohé zahrádkářské kolonie zániku z ekonomických důvodů – aktuální negativní trendy v množství zahrádkářských kolonií v kontextu Prahy popisuje Spilková et Vágner [2016]. Historii i možnou budoucnost zahrádkářských kolonií na území ČR popisuje Gibas et al. [2013]. Některé zahrádkářské kolonie zanikají celé a na jejich místě vzniká nová výstavba, jiné postupně degradují budováním objektů k přechodnému bydlení, které v některých lokalitách přecházejí na bydlení trvalé. Ke své škodě se zahrádkové osady netěší přílišné oblibě veřejnosti, a tak u ní nenalézají podporu. Veřejnost je mnohdy vnímá jako lokality málo vzhledné či neprostopupné. Jak uvádí Speak et al. [2015], zahrádkářské kolonie jsou pro město významné nejen jako útočiště lidí se zájmem o zahradničení, ale i z hlediska poskytování ekosystémových služeb. Města by si tedy měla své zahrádkářské kolonie bránit a pohled veřejnosti na ně zkusit změnit. Za zmínku v této souvislosti stojí aktivity 46. a 47. ZO Českého zahrádkářského svazu na pražském Libeňském ostrově, které cílí na zlepšení své reputace u veřejnosti – tato osada zpřístupnila některé své prostory veřejnosti, spolupracuje se školami na výukových programech, zakládá komunitní zahradu uvnitř osady, chce vytvořit pro veřejnost turistické zázemí. Na oplátku od pražského magistrátu žádá dlouhodobou smlouvu o pronájmu osady.

Foto © Eliška Vejchodská



Předzahrádka před bytovým domem v péči místních občanů – MČ Praha 8

7) Příklady v ČR: <http://www.vitalia.cz/clanky/komunitni-zahrady-pestuji-zeleninu-i-sousedske-vztahy/>, <http://www.prirodnizahrada.wz.cz/ozahrade.html>

5. Partnerství s odbornou veřejností a odbornými institucemi

V přípravě záměrů města může město využít odborný potenciál vlastních občanů a organizací, např. vysokých škol. Např. zahradní architekti mohou být bez nároku na honorář ochotni přispět svými myšlenkami ke koncepčnímu řešení v místě svého bydliště. Stejně tak spolupráce s vysokými školami může být oboustranně prospěšná – vysoké školy se mohou na činnosti samosprávy podílet např. zadáním seminárních, bakalářských nebo diplomových prací. Např. v MČ Praha 8 proběhla studentská soutěž týkající se revitalizace vybraných veřejných prostranství. Studentské projekty byly následně posouzeny odbornou i laickou veřejností. Až poté bylo přistoupeno k zadání tvorby projektové dokumentace komerčnímu subjektu.⁸⁾

6. Business Improvement Districts

V některých zemích – Kanada, USA, z evropských zemí Velká Británie, Srbsko a Albánie [Murray, 2010; Feehan et Feit, 2006], vznikají také tzv. Business Improvement Districts (BID) týkající se celých čtvrtí. Jak uvádí Morçöl et Wolf [2010], i vznikem BID se stírá dříve ostrá hranice mezi oblastí veřejného a soukromého sektoru, poskytování veřejných služeb začíná být z části spravované sektorem soukromým. Vznik BID je vyvolán neuspokojivým standardem poskytování veřejných služeb. Majitelé nemovitostí se mohou dohodnout na vyšším standardu péče o veřejný prostor, pokud se na zvýšení kvality chtějí i finančně podílet. BID může vzniknout, pokud se vznikem souhlasí určité procento vlastníků nemovitostí a také místní samospráva. Dodatečné prostředky pro péči o veřejný prostor jsou získávány zvýšením daně z nemovitostí nebo specifickým poplatkem vyměřeným všem vlastníkům nemovitostí. O využití těchto prostředků následně obvykle rozhoduje orgán volený majiteli nemovitostí spolupracující s místní samosprávou. BID se netýká pouze

péče o veřejný prostor, ale i sociálních služeb, marketingové propagace regionu apod. [Briffault, 1999]. Obdobně jako přátelé parků jsou i BID některými autory kritizovány za vytlačování veřejných služeb hrazených z veřejných rozpočtů a za potenciální vznik bohatých čtvrtí s kvalitními veřejnými službami a chudých deprivovaných čtvrtí.

V České republice zatím typické BID neexistují a je otázkou na právníky, zda by jejich vznik současná legislativa umožnila. Na druhou stranu zaznamenáváme snahy velkých subjektů podnikajících v určitém prostředí, které BID v mnohých aspektech připomínají. Příkladem může být společnost Konsorcium pro Karlín o.p.s. sdružující velké podnikatelské subjekty v rámci pražské čtvrti Karlín. Tato společnost deklaruje, že se chce podílet na opatřeních, která zlepší celkovou kvalitu a bezpečnost veřejných prostranství, chce podporovat společenské aktivity v lokalitě.⁹⁾

Závěr

V ČR je péče o městskou zeleň financována tradičně především z veřejných zdrojů. Avšak s narůstajícím tlakem na veřejné rozpočty bývají alokované částky na péči o městskou zeleň v rámci těchto rozpočtů snižovány často tak, že mnohdy nestačí ani na odpovídající péči o současnou zeleň. Úvahy o jejím rozšiřování nebo úpravách pak bývají vyloučené (nenajdou-li se finance z evropských či národních dotačních programů). Tento fakt tak může představovat limitující faktor pro rozvoj městské zeleně.

Článek se zaměřuje na představení inovativních způsobů péče o městskou zeleň, které s sebou nesou na jedné straně zapojení obyvatel do veřejného života obce a na druhé straně mohou znamenat významnou finanční pomoc. Představeny byly především přístupy, které se již relativně hojně využívají v zahraničí, ale mnohé z nich jsou již (pilotně) realizovány i v České republice. Samotná participace veřejnosti

na péči o městskou zeleň ve svém bezprostředním okolí je velmi významnou přidanou hodnotou představených přístupů, neboť napomáhá identifikaci obyvatel s místem, ve kterém žijí.

Použité zdroje:

- ARNSTEIN, S. R. A ladder of citizen participation. *Journal of the American Institute of Planners*, 1969, vol. 35, No. 4: 216–224.
- BOLUND, P. – HUNHAMMAR, S. Ecosystem services in urban areas. *Ecological Economics*, 1999, vol. 29, Iss. 2: 293–301.
- BRIFFAULT, R. A government for our time? Business improvement districts and urban governance. *Columbia Law Review*, 1999, vol. 99, No. 2: 365–477.
- CASTRO, D. C. – SAMUELS, M. – HARMAN, A. E. Growing healthy kids: a community garden-based obesity prevention program. *American Journal of Preventive Medicine*, 2013, vol. 44, Iss. 3: 193–199.
- DUNNETT, N. – SWANWICK, C. – WOOLLEY, H. *Improving urban parks, play areas and green spaces*. London: Department for transport, local government and the regions, 2002.
- ERNSTSON, H. – SÖRLIN, S. – ELMQVIST, T. Social Movements and Ecosystem Services: The Role of Social Network Structure in Protecting and Managing Urban Green Areas in Stockholm. *Ecology & Society*, 2008, vol. 13, Iss. 2, Art. 32.
- FEEHAN, D. – FEIT, M. D. *Making business districts work: Leadership and management of downtown, main street, business district, and community development organizations*. New York: Routledge, 2006. 472 s. ISBN 978-07-89023-91-9.
- GIBAS, P. – NOVÁK, A. et al. *Zahrádkové osady: Stíny minulosti, nebo záblesky budoucnosti?* Praha: Fakulta humanitních studií Univerzity Karlovy, 2013. 147 s. ISBN 978-80-87398-30-2.
- GUIART, D. – PICKERING, C. – BYRNE, J. Past results and future directions in urban community gardens research. *Urban Forestry & Urban Greening*, 2012, vol. 11, Iss. 4: 364–373.
- JANATKA, M. Nástroje stavebního zákona pro omezení suburbanizace v České republice. *Urbanismus a územní rozvoj*, 2011, vol. 14, No. 2: 39–42.
- KLEEREKOPER, L. – VAN ESCH, M. – SALCEDO, T. B. How to make a city climate-proof, addressing the urban heat island effect. *Resources, Conservation and Recycling*, 2012, vol. 64: 30–38.
- LEHAVI, A. Property rights and local public goods: Toward a better future for urban communities. *The Urban Lawyer*, 2004, vol. 36, No. 1: 1–98.
- LIBROVÁ, H. Počátky ochrany přírody jako zájmové činnosti, *Shorník prací Filozofické fakulty Brněnské univerzity*, 1986, vol. G 30: 43–54.
- MORÇÖL, G. – WOLF, J. F. Understanding business improvement districts: A new governance framework. *Public Administration Review*, 2010, vol. 70, Iss. 6: 906–913.

8) <http://praha8.cz/Nova-podoba-namesti-V-Bohnicich.html>

9) <http://www.prokarlin.cz/>

MURRAY, M. F. Private management of public spaces: Nonprofit organizations and urban parks. *Harvard Environmental Law Review*, 2010, vol. 34: 179–255.

NIEMELÄ, J. – SAARELA, S. – SÖDERMAN, T. – KOPPEROINEN, L. – YLI-PELKONEN, V. – VÄRE, S. – KOTZE, J. Using the ecosystem services approach for better planning and conservation of urban green spaces: a Finland case study. *Biodiversity and Conservation*. 2010, vol. 19, Iss. 11: 3225–3243.

SPEAK, A. F. – MIZGAJSKI, A. – BORYSI-
AK, J. Allotment gardens and parks: Provision
of ecosystem services with an emphasis on bio-
diversity. *Urban Forestry & Urban Greening*,
2015, vol. 14, Iss. 4: 772–781.

SPILKOVÁ, J. – VÁGNER, J. The loss of land
devoted to allotment gardening: The context of
the contrasting pressures of urban planning, pu-
blic and private interests in Prague, Czechia.
Land Use Policy, 2016, vol. 52: 232–239.

*Článek vychází z projektu Rozvoj strategií
přizpůsobení se změně klimatu v podmín-
kách měst s využitím ekosystémově zalo-
žených přístupů k adaptacím podpoře-
ného grantem z Islandu, Lichtenštejnska
a Norska (EHP-CZ02-OV-1-036-2015)
a z projektu Podpora rozvoje adaptač-
ních opatření a strategií ve městech pod-
pořeného z programu TA ČR Omega (TA
ČR: TD03000106). Autoři také děkují di-
plomantce Ing. Kristíně Sukupové za její
přínos v dané problematice.*

*Ing. et Ing. Eliška Vejchodská, Ph.D.
Ing. Jiří Louda*

*Fakulta humanitních studií
Univerzita Karlova v Praze
Fakulta sociálně ekonomická
Univerzita J. E. Purkyně v Ústí nad Labem*

ENGLISH ABSTRACT

Partnership between municipalities and the public for administration of urban greenery,

by Eliška Vejchodská & Jiří Louda

This article deals with the administration of urban greenery by means of partnership between municipal authorities and the public. Although still quite unique in the Czech Republic, this system for the maintenance of greenery is used ever more frequently abroad. Implemented in various forms, the system replaces the former centralized approach to decision-making on public greenery and its financing. All forms of partnership between municipalities and the public provide a variety of potential benefits for local communities. Besides an increased interest in the life of the municipality on the part of inhabitants and their immediate participation in activities that shape their surroundings, an important advantage is the higher quality of public space and potentially high savings on the cost of urban greenery.

ÚZEMNÍ STUDIE – ÚSPĚCH, NEBO PORÁŽKA?

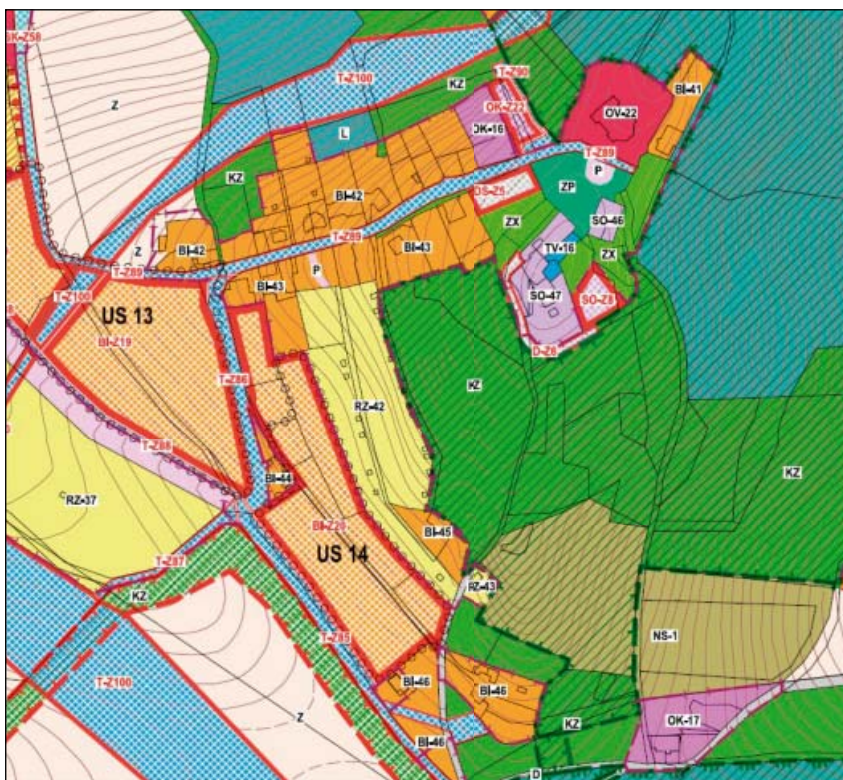
Iveta Laštůvková

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 projevíli zájem o výstavbu rodinných domů, proto byla do rozpočtu města na rok 2011 nárokována částka na zpracování územní studie.

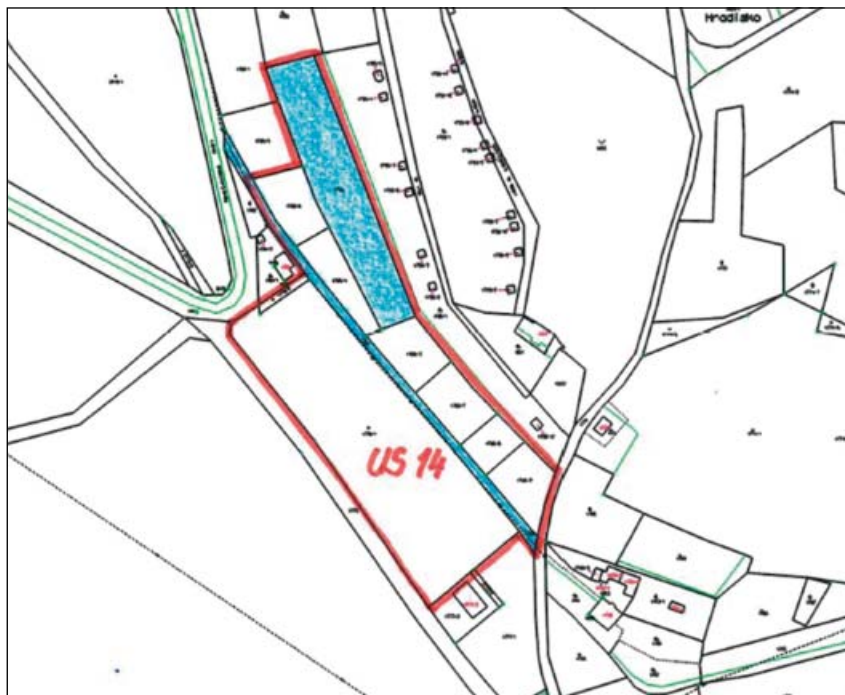
V dubnu 2011 vyhotovil pořizovatel v souladu s ustanovením § 30 odst. 2 SZ zadání územní studie, v němž určil její rozsah, obsah, cíle a účel. Cílem bylo zejména prověření optimálního rozvržení parcelace v ploše BI-Z20, stanovení podrobnějších podmínek prostorového uspořádání staveb a také řešení majetkoprávních 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, zbývající 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.

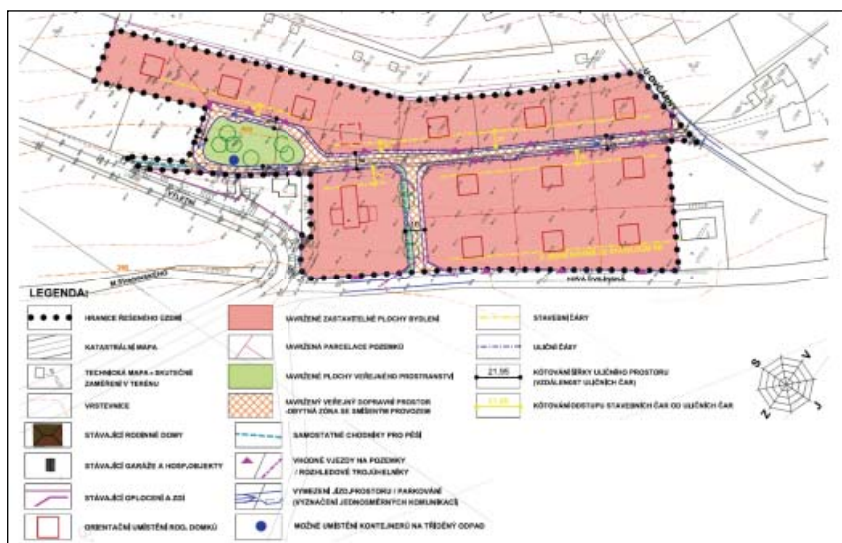
Jak probíhalo projednání rozpracované územní studie s vlastníky pozemků?

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 sítě technického vybavení byli vlastníci pozemků předem připraveni, ostřejší diskusi však při-

zovatel očekával k vymezení pozemku veřejného prostranství, protože jako nejvhodnější 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. 3: Výkres urbanisticko-architektonického řešení (zákresy půdorysů ro-
dinných domů jsou pouze ilustrativní)**



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

vlastník	parcelní číslo	m2 celkem	m2 celkem současný počet parcel	počet parcel (m2)	počet parcel pro RD nebo veřejné prostranství	plocha navržených parcel pro RD (m2)	plocha navržených parcel pro RD celkem (m2)	prodej			nákup			navržené parcely pro veřejná prostranství		
								kusů	m2	celkem	od koho	m2	celkem	účet	m2	celkem
město	1790	4 040	5 349	2	1 427	1	1 427	2	855	2 474	1 965	590	2 496	1	272	2 854
	1793	1 309														
	1794	1 000														
M. Svabinského	1796/4	950	1 950	2	975	2	1 950	1	950	1 950	1 558	590	2 496	1	272	2 854
	1796/5	1 000														
	1796/6	1 000														
K. Václavská	1796/7	1 000	1 600	2	1 600	1	1 600	1	1 600	1 600	64	64	64	2	1 130	1 665
	1796/8	400														
	1796/9	999														
M. Svabinského	1797/1	10 727	10 727	1	10 727	1	10 727	1	10 727	10 727	690	690	690	1	690	690
	1797/2	999														
	1797/3	999														
CELKEM		21 625	21 625	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

Na základě projednání s vlastníky a městem byly výše uvedené podmínky ve studii zmírněny 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 otázku 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 znemožní budoucí realizaci 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 rozeštyvány 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 nevzalo 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 zábory 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 nevykloučila. 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 nepříliš zdařilá právní úprava pořízování regulačních plánů ve stavebním zákoně účinném od 1. 1. 2007 však stačila za pár let vyvolat určitou averzi k pořízování regulačních plánů, takže jejich pořízování 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 určité 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.

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 stěží 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. Zadáání 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.

DOPRAVNÍ (SILNIČNÍ) INFRASTRUKTURA V KONTEXTU REGIONÁLNÍHO PLÁNOVÁNÍ

Milan Körner

Příspěvek reaguje na aktuální problémy výstavby významných silničních staveb. V koncepci rozvoje páteřní silniční sítě chybí stanovení priorit. Ty by měly vycházet z reálných vazeb v sídelní struktuře. Rozložení vyšších center je v podstatě stabilizované. Vývoj po roce 1990 je diferencovaný a reaguje (se zpožděním) na rozdílný potenciál regionů. Zmíněna je historie výstavby českých dálnic a připravované záměry výstavby do roku 2020. Pro srovnání jsou uvedeny i současné realizace v sousedních zemích, kde se daří výrazně lépe odstraňovat hlavní deficity. Komentováno je též zatížení "nadřazené" silniční sítě, na které připravované stavby v řadě případů nereagují. Cílem dopravy je optimalizace vazeb center osídlení. Je proto uvedeno porovnání jejich vývoje po roce 1990 v České republice, Rakousku a Bavorsku. Významným problémem dostavby/přestavby silniční infrastruktury je absence priorit v Koncepci prostorového uspořádání ČR a stabilita tras v regionálních plánech (ZÚR). Bez jasného formulování priorit je nebezpečí prolongace dosavadních trendů, přičemž realizace sice znamená určité zlepšení, nesměruje však k rychlému odstranění hlavních deficitů a optimalizaci vazeb v sídelní struktuře.

Dopravní infrastruktura, zejména stabilizace nadřazené sítě, je zřejmě nejvýznamnější částí republikové a regionální plánovací dokumentace. Umožňuje vazby osídlení k centrům i vazby nadnárodní, v případě ČR zejména ve středoevropském prostoru. Naprostá většina vazeb historicky existuje, jsou však dosud ve velkém rozsahu realizovány trasami, které neodpovídají současným standardům. Mimo rychlostních a kapacitních parametrů je značným problémem i výrazné narušení obytného území aglomerací, měst i dalších sídel.

Rozsahem sítě, ale zejména dopravním výkonem výrazně dominuje doprava silniční. V ČR realizuje více než 70 % přepravy (osobokilometrů) cestujících (železniční 7 %; letecká 10 %) a přes 75 % přepravy (tunokilometrů) nákladů (železniční 21 %; vodní 1 %).

V dalším textu se proto budeme věnovat silniční infrastruktuře, která výrazně ovlivňuje podstatnou část vazeb v osídlení. **Stabilizace dopravních sítí je významnou součástí republikových a regionálních koncepcí a plánů.** V ČR je součástí Politiky územního rozvoje (PÚR) ČR a zásad územního rozvoje (ZÚR) krajů. Současné pojetí PÚR není koncepcí ani územně plánovací dokumentací.

Stabilizace tras (koridorů) je v úrovni ZÚR. Tento přístup je logický, neboť v úrovni ZÚR jsou sledovány nadřazené trasy (dálnice, vybrané silnice I. tř.,

resp. další silnice regionálního významu). Jejich vedení (novostavby i rekonstrukce) většinou významně zasahuje do území většího počtu měst a obcí. Investorem této nadřazené infrastruktury je především stát, u silnic II. třídy kraje. Trasy většiny záměrů jsou prověřovány vyhledávacími a technickými studiemi. Ty sledují průchodnost územím (včetně vlivu na přírodu a osídlení) i předběžný odhad potřebných investic. Podrobnost zpracování (většinou v měřítku 1 : 10 000) je pro úroveň ZÚR (1 : 100 000) pro územní stabilizaci tras postačující.

Problémy dostavby páteřní silniční sítě ČR

Dřívějším problémem výstavby silniční sítě ČR byl nedostatek investic. Až na výjimky nebyly realizovány souvislé trasy ani některé nejdůležitější úseky. po vstupu do EU je možné čerpat značné dotace na trasy dopravní infrastruktury (zejména na trasy zařazené do sítě TEN-T) odstraňující hlavní deficity (středoevropského) propojení. Některé země, zejména Maďarsko a Polsko, zaznamenaly na rozdíl od ČR v uplynulém období významný rozvoj silniční (dálniční) sítě. **Zásadní problémy České republiky jsou v přípravě staveb. Týká se to i autority (stability) ZÚR – některé trasy jsou zpochybňovány soudy.**

Vzhledem k tomu, že nebyly jednoznačně stanoveny priority (časové zařazení realizace), přípravná dokumentace

významných staveb (včetně posouzení EIA) v řadě případů nesplňuje požadavky současné legislativy. Tato skutečnost nyní významně ovlivňuje možnost zahájení řady staveb, které představují nejvýznamnější deficity v síti České republiky.

Páteřní silniční síť je v ČR často ztotožňována s dálnicemi (D) a rychlostními silnicemi (R), ačkoliv řada významných vazeb není a nebude realizována těmito trasami. **PÚR ČR nadřazenou síť ne navrhuje. Koncepce dálniční sítě ČR** byla vymezena v roce 1963, zahrnovala trasy D1, D2, D5, D8, D11, D35, D43 a D47. Od roku 1993 zahrnuje páteřní síť mimo dálnic (D) též rychlostní silnice (R). Do dálnic byla zařazena trasa D3. Dálnice D47 je nyní součástí dálnice D1. Rychlostní silnice byly v trasách R1 (Pražský okruh), R4, R6, R7, R10, R35, R43, R46, R48, R52, R56 a R63. na trasy D3 a D11 navazovaly rychlostní silnice R3 (jižně od Českých Budějovic) a R11 (severně od Hradce Králové).

V současné době jsou téměř všechny úseky rychlostních silnic zahrnuty do dálniční sítě.

Zařazení některých tras, resp. jejich úseků, do kategorie dálnic je z hlediska jejich významu (zatížení) a vazeb (včetně přeshraničních) problematické. V **páteřní síti** naopak **některé hlavní silnice** (část silnic I. třídy) chybí. Zásadním problémem koncepce „páteřní“ silniční sítě v ČR je, že za kapacitní trasy jsou považovány

vícepruhové (směrově rozdělené) silnice; často bez ohledu na to, že jejich reálné zatížení je v jednotlivých úsecích trasy výrazně odlišné.

V současné době je v ČR 1 213 km dálnic, 6 255 km silnic I. třídy (celkový rozsah silniční sítě je 55 654 km). Potřebný rozsah páteřní sítě zajišťující propojení vyšších center (pólů) osídlení, včetně center zahraničních, lze odhadnout na cca 4 000 km (v roce 1848 měla síť státních silnic na území ČR délku 4 760 km).

Historie výstavby českých dálnic

První úsek D1 Spořilov – Mirošovice (22 km) byl dokončen v roce 1971. V roce 1980 bylo zprovozněno celé spojení (D1 a D2) Praha – Brno – Bratislava (197 a 61 km – na českém území). Do roku 1992 měla síť D + R délku 615 km, tj. cca 50 % současné délky.

Tyto trasy v řadě případů vyžadují významnější rekonstrukce zahrnující nejen náhradu havarijních mostů. Zásadní přestavbou, včetně rozšíření na 2 x 3 pruhy, prošel jen nejstarší a výrazně nejzatíženější úsek D1 Praha – Mirošovice. Za posledních 10 let bylo dokončeno 354 km (cca 30 %) současné délky. V současné době je „modernizována“ (řadou staveb) dálnice D1 Mirošovice – Brno.

V České republice, na rozdíl od jiných zemí, v podstatě neexistují souvislé trasy dalších hlavních silnic, které by měly odpovídat standard (extravilánové vedení s mimoúrovňovými křižovatkami a s kapacitními úseky v příměstském území velkých měst). Faktická průměrná rychlost na těchto silnicích je pod polovinou rychlosti, kterou umožňují dálnice. **Prostřednictvím dálnic se realizují vazby, které by mohly v komplexně pojaté síti z velké části být s využitím hlavních silnic kratší (i rychlejší).**

Záměry výstavby do roku 2020

Komentovat další vývoj realizace české silniční sítě (zaměřený především na dálnice) k roku 2020 je velmi obtížné. Předpoklady realizace jsou výrazně ovlivněny řadou faktorů (nedostatků) v přípravě staveb (EIA, stavební povolení, výkup pozemků, archeologický průzkum, vysoutěžení dodavatele...).

V současné době jsou ve výstavbě úseky D1 (14,3 km; Přerov – Lipník nad Bečvou; 2018), D3 (16,5 km; Veselí nad Lužnicí – Ševětín a Borek – Úsilné; 2017), D4 (4,8 km; Skalka – II/118; 2017), D11 (4 km; Praskačka – Hradec Králové západ; 2017). Mimo dálnice je zde významný úsek I/11 (17,2 km; Třanovice – Bystřice; 2017).

Tyto stavby umožní dokončení trasy D1, významné prodloužení D6, vedení trasy D3 mimo České Budějovice a výstavbu významných úseků D35 (odlehčení Hradce Králové a Pardubic).

Vývoj dálniční sítě na území České republiky (délky v km) po roce 1992

trasa		stav			úseky ve stavbě	chybí *	cílový rozsah	pozn.
		1992	2005	2016				
D0 (R1)	Pražský okruh	4	17	41	0	42	83	
D1	Praha – Brno – Bohumín – Gliwice	230	230	352	14	10	376	vč. D47
D2	Brno – Břeclav – Bratislava	61	61	61	–	0	83	
D3 + R3	Praha – České Budějovice – Dolní Dvořiště – Linz	2	9	42	16	114	148+24	
D4 (R4)	Praha – Třebkov – Passau	32	32	38	5	43	86	
D5	Praha – Plzeň – Rozvadov – Nürnberg	24	148	151		0	151	
D6 (R6)	Praha – K. Vary – Pomezí nad Ohří – Bayreuth	11	33	76	–	58	167	
D7 (R7)	Praha – Chomutov – Chemnitz	17	17	35	4	43	82	
D8	Praha – Ústí nad Labem – Dresden	2	55	95	12	0	94	
D10 (R10)	Praha – Liberec – Görlitz	71	71	71		0	71	
D11 (R11)	Praha – Hradec Králové – Wrocław	43	43	87	4	63	113+41	
D35 (R35)	Hradec Králové – Svitavy – Olomouc – Lipník nad Bečvou	56	63	63	–	111	174	
D43 (R43)	Brno – Svitavy	–	–	–	–	78	78	
D46 (R46)	Vyškov – Olomouc	25	38	38		0	38	
D48 (R48)	Bělotín – Frýdek–Místek – Český Těšín – Kraków	4	4	31		44	75	
R49 (R48)	Hulín – Střelná – Púchov	–	–	–	–	60	60	
D52 (R52)	Brno – Mikulov – Wien	20	20	20		33	53	
D55 (R55)	Olomouc – Otrokovice – Břeclav?	–	–	16		85	101	
D56 (R56)	Ostrava – Frýdek–Místek	13	13	13		0	13	
		615	854	1126	56		2098	

* po dokončení zahájených úseků

Na trase 48 existuje kapacitní silnice Bělotín – Rycholtice v délce 36 km. po výstavbě obchvatu Frýdku–Místku vznikne souvislé spojení Bělotín (D1) – Český Těšín. V úseku Lipník nad Bečvou – Bělotín (15 km) jsou souběžně vedeny dvě kapacitní trasy D1 (22,6 tis. voz. /24 hod) a I/47 (13,3 tis. voz. /24 hod). Některé záměry představují zkapacitnění stávajících úseků. Jsou to D3 Veselí nad Lužnicí – Ševětín a na D7 Bitozeves – Panenský Újezd.

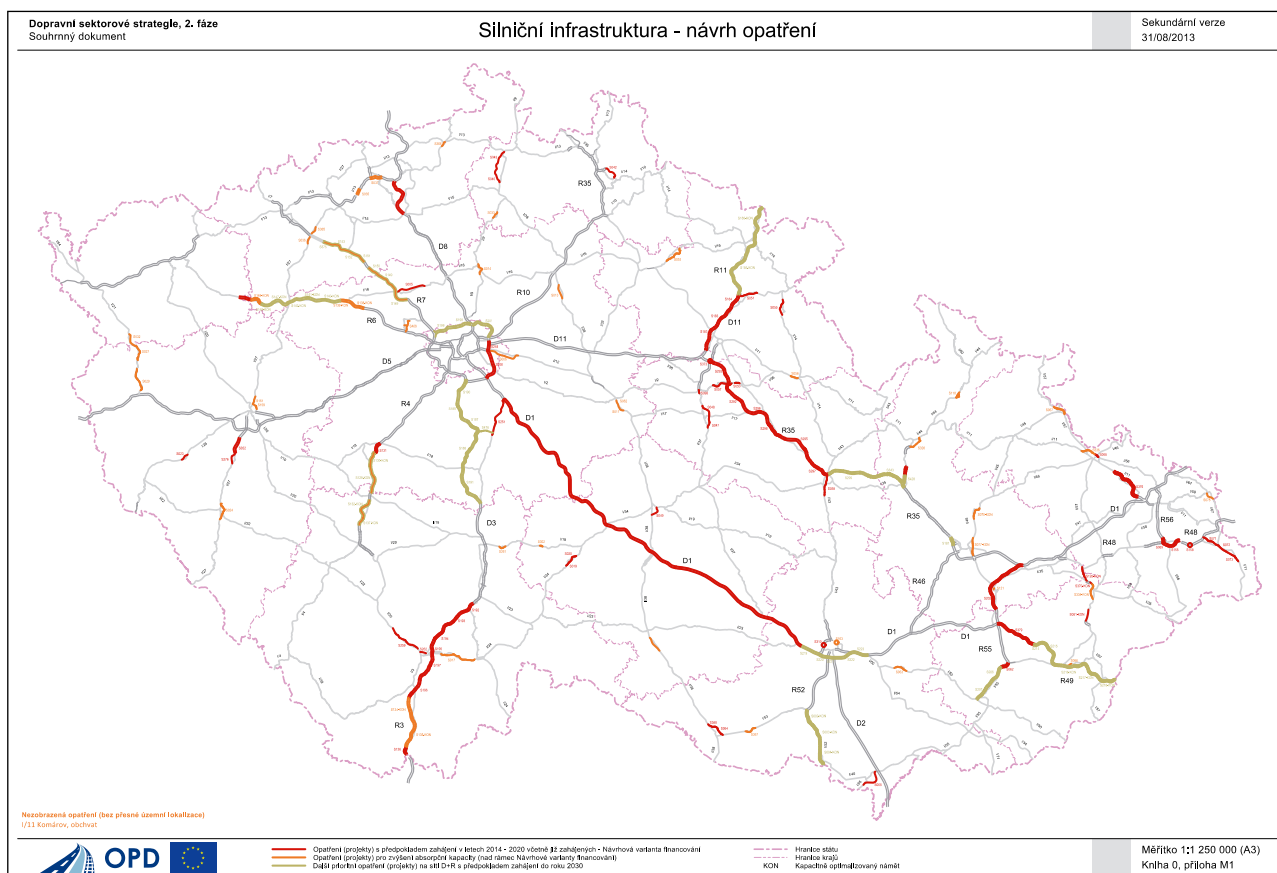
Územní rozhodnutí mají následující stavby:

dálnice	úsek	km	celkem km	předpoklad zahájení	předpoklad dokončení	zatížení stávající trasy	stávající trasa č.
D1	Říkovice – Přerov	10,1			2021	10,4	I/55
D3	Úsilné – Hodějovice	7,2	19,4	2017	2020	12,3	I/3
	Hodějovice – Dolní Třebonín	12,2		2017	2020	14,9	I/3
D6	Nové Strašecí – Řevničov	9,8	35,6	2017	2020	9,1	I/6
	Krupá (přeložka)	6,5			2022	10,4	
	Hořesedly (přeložka)	9,2			2022	8,0	
	Hořovičky (přeložka)	5,2			2022	8,0	
	Lubenec (obchvat)	4,9			2020	5,9	
D7	Panenský Újezd (rozšíření)	3,5	17,8	2018	2019	12,0	I/7
	Chlumčany (rozšíření)	4,4		2018	2020	11,6	
	Louny (rozšíření)	6,1		2018	2020	11,1	
	Postoloprty – Bitozeves	3,8		2016	2018	8,3	
D11	Hradec Králové – Smiřice	11,8		2018	2022	13,8	I/33
D35	Opatovice – Časy	16,6	31,1	2017	2021	12,6	I/35
	Časy – Ostrov	14,5		2017	2021	10,7	
D48	Frýdek-Místek (obchvat)	8,6			2021	16,6	I/48
D49	Hulín – Fryšták	17,3			2019	8,3	II/432
D55	Otrokovice JV (obchvat)	3,0			2019	15,4	I/55

Mimo dálnic vykazuje významné deficity řada dalších hlavních silnic. Je to především trasa I/3, kde by měly být dokončeny „přestavba“ na vystřídání třípruh v úseku Mirošovice – Benešov a obchvat Olbramovic. Trasa bude

dlouhodobě zastupovat dálnici D3 na území Středočeského kraje. Další významnou trasou je silnice I/38, která umožňuje v úseku D1 Jihlava – Znojmo – Hatě prostřednictvím navazující rakouské S3 nejkratší spojení Praha –

Vídeň. Jsou realizovány jen obchvaty Jihlavy a Moravských Budějovic. Zcela nevyhovující jsou též úseky Kolín – Poděbrady a Nymburk – Mladá Boleslav, není dokončen obchvat Havlíčková Brodu. (obr. 1)



Obr. 1: Silniční infrastruktura – návrh opatření

Výstavba dálniční (silniční) sítě v sousedních zemích

V silniční síti České republiky chybí stanovení priorit. Důsledkem jsou významné deficity jak ve vazbách v rámci ČR, tak v napojení na (většinou) existující trasy některých sousedních zemí. Sledovány jsou spolkové země Sasko a Bavorsko, Rakousko, Slovensko a jihozápadní Polsko. Uváděny jsou úseky, jejichž stavba již byla zahájena, resp. úseky, kde je předpoklad dokončení v roce 2020.

Sasko

Dálniční síť, zahrnující přestavby a nové trasy je v podstatě dokončena. Úsek Borna – Rotha (10 km) na trase A72 (Chemnitz – Leipzig) by měl být realizován v roce 2017. Mimo dálnice byly realizovány další silnice se čtyřpruhovými úseky, souvislá trasa B93 Altenburg – Zwickau má délku 50 km.

Ve výstavbě jsou úseky na silnicích nižších tříd:

S177 – východní tangenta Drážďan (úsek Eschdorf – Liebental v délce cca 5 km) – dokončení v roce 2020. Trasa umožní propojení A17 (Pirna) a A4 (Pulsnitz).

Do roku 2020 by měly být dokončeny dva zbývající úseky na nové trase B178. Jedná se o cca 5 km severně od Zittau a nové napojení (cca 5 km) na A4 u Weissenbergu. Umožní napojení Liberce na A4.

Pro spojení Praha – Leipzig chybí na trase B174 jediný úsek Marienberg – Zschopau v délce cca 9 km.

Bavorsko

V dálniční síti vykazuje Bavorsko dva významné deficity na trasách A94 (München – Passau) a A93 (Regensburg – Rosenheim).

Úsek A94 (Pastetten – Heldenstein) v délce 31 km by měl být dokončen v roce 2020, navazuje na již dokončený úsek po Marktl (38 km). Úsek B12 Marktl – Simbach am Inn je provozován v polovičním profilu. Trasa E552 umožní po dokončení navazujícího rakouského úseku Braunau – Ried (A8) přímé spojení München – Linz (Wien). Následně jsou sledovány dokončení dálnice A94 rozšířením stávajících úseků Marktl – Simbach a Simbach – Malching a nové trasy v prostoru

Simbachu a úseku Malching – Pocking (napojení na A3). Tím bude dokončena náhrada B12 München – Passau. Silnice B12 Passau – hranice ČR (Strážný) byla přestavěna již po roce 1990.

Trasa A93 (Hof – Regensburg – Rosenheim – Kufstein) je realizována postupně jako B15. Ve stavbě je poslední úsek (Ergoldsbach – Essench) na spojení Regensburg – Landshut (A92) v délce 9 km (2019) a obchvat Rosenheimu v délce 7 km (2020). Poslední rozestavěnou stavbou je úsek (B16 a B85, cca 6 km) v prostoru Rodingu. Umožňuje souvislé propojení Regensburg – Furth im Wald (Plzeň).

Rakousko

Rakousko má mimo dálnic (A) též kategorii silnic (S), která má převážně vícepruhové úseky. Jedinou rozestavěnou dálnicí je A5 (Schrick – Poysdorf) v délce 18 km, s dokončením v roce 2017, v roce 2018 by měl být dokončen i následný úsek (cca 10 km) na hranice ČR (Mikulov).

K území ČR dále směřují trasy:

- S10 (E55) – dokončen je úsek do Freistadtu, na hranice ČR (Dolní Dvořiště) zbývá 16 km (zřejmě až po roce 2020);
- S3 (E59) – trasa je v plném profilu dokončena do Hollabrunnu. Některé úseky (obchvat Hollabrunnu, Guntersdorf – hranice ČR) jsou realizovány v polovičním profilu, úsek Hollabrunn – Guntersdorf, včetně rozšíření obchvatu Hollabrunnu, by měl být dokončen v roce 2019, úsek k ČR (10 km) zatím bude v polovičním profilu;
- v roce 2018 by měla být realizována východní část „okruhu“ Vídně (S1) Süssenbrunn – Gross Enzersdorf (ca 10 km) a následně poslední úsek S1 – tunel (cca 7 km) pod Dunajem do Schwechatu.

Slovensko

Prioritou je dokončení dálnice D1 (E50), které by mělo do roku 2020 umožnit souvislé spojení Bratislava – Žilina – Košice.

Jedná se o úseky: Hričovské Podhradie – Vrútky, 24 km (2019)

Ružomberok – Ivachnová 15 km (2017) obchvat Prešova 7 km (2019)

Druhou významnou trasou je D3 (E75), která umožňuje spojení na Ost-

ravsko (Český Těšín) a Polské Slezsko (Bielsko-Biala).

Zde jde o úseky: obchvat Žiliny (most přes Hričovskou nádrž a tunel) 5 km (2017)

Čadca – Myto (hranice Polska) 25 km (2016 v polovičním profilu)

úsek Žilina – Čadca 25 km (dokončení do roku 2020 zřejmě nereálné)

Slovensko (obdobně jako dříve ČR) má rychlostní silnice (R). Nejvýznamnější trasou je R1 (E58). V MÚK Trnava se odpojuje od D1, východním směrem propojuje významná města Nitra, Žiar nad Hronom, Zvolen a Banská Bystrica.

Polsko

Polsko v poslední době dokončilo významné souvislé trasy:

A2 (E30) Śluby – Poznań – Łódź – Warszawa

A4 (E40) Zgorzelec – Wrocław – Katowice – Kraków – Rzeszów – hranice Ukrajiny

S8 (E67) spojení Wrocław – Łódź (Warszawa)

Ve velkém rozsahu je dokončena trasa A1 (E75) v úsecích Gdańsk – Grudziądz – Toruń – Łódź – Belchatów a Pyrzyce – Gliwice – hranice ČR (Bohumín)

Ve výstavbě je úsek Pyrzyce – Częstochowa (35 km; 2018).

Zbývá přestavba úseku Częstochowa – Belchatów (cca 65 km).

Významné úseky byly již realizovány na trase S3 (E65) Szczecin – Gorzów Wlkp – Zielona Góra – Legnica.

Rozestavěny jsou úseky Polkowice – Legnica (42 km; 2018) a Legnica – Bolkow (40 km; 2019)

Následně by měla být zahájena stavba Bolkow – Kamienna Góra – Lubawka/ hranice ČR.

Dokončena byla trasa S69 Bielsko-Biala – Żywiec – Zawadoń/Skalité, která navazuje na zatím nedokončenou slovenskou dálnici D3.

Významným deficitem pro vazby na ČR je úsek Kraków – Bielsko-Biala.

Polsko a Maďarsko měly před rokem 1990 malý rozsah dálniční sítě. V současné době jejich síť vykazuje oproti ČR výrazně menší deficity. Polská nadřazená síť zahrnuje dálnice (A), rychlostní silnice (S) a další významné trasy. V posledních deseti letech došlo k velkému rozvoji. Velmi rozsáhlý je soubor zahájených staveb, jejichž

Zatížení příhraničních úseků (více než 5 tis. voz./24 hod) v roce 2010 (2016)

D2	Břeclav	12	(16)	I/12	Mosty u Jablunkova	9	(8)	I/52	Mikulov	5	(8)
D5	Rozvadov	12	(15)	I/38	Hatě	7	(9)	I/26	Folmava	5	(6)
D48	Český Těšín	11	(14)	I/33	Náchod	7	(5)	D1	Bohumín	5	(9)
D8	Krásný Les	10	(13)	II/214	Svatý Kříž	7		I/45	Krnov	5	(6)
I/64	Aš	9	(8)	I/51	Hodonín	6	(8)	I/3	Dolní Dvořiště	4	(5)

V případě Aše, Hatí, Svatého Kříže, Hodonína a Krnova se jedná především o regionální vazby.

Největší zatížení nadnárodním tranzitem mají přechody Český Těšín (39 %), Břeclav (24 %), Mosty u Jablunkova (28 %), Krásný Les (16 %), Rozvadov (18 %) a Mikulov (24 %).

Nejzatíženější byla spojení mezi hraničními přechody (tis. voz./24 hod v roce 2010; zdroj ŘSD ČR):

	<i>všechna vozidla</i>	<i>z toho nákladní</i>
Český Těšín (I/48) – Mosty u Jablunkova (I/11)	2,5	1,3
Krásný Les (D8) – Lanžhot (D2)	1,2	1,0
Český Těšín (I/40) – Mikulov (I/52)	1,2	0,7
Rozvadov (D5) – Lanžhot (D2)	1,1	1,0
Český Těšín (I/40) – Lanžhot (D2)	0,6	0,4
Rozvadov (D5) – Náchod (I/33)	0,4	0,3
Krásný Les (D8) – Hatě (I/38)	0,4	0,1

Dálkové (tranzitní) vazby představují jen malou část celkového zatížení.

dokončení bude znamenat kvalitní spojení mezi většinou velkých měst Polska i spojení s významnými centry sousedních zemí. Deficity jsou dosud na spojení Varšavy s Krakovem a Gdaňskem S7 (E77). V Polsku je ve velkém rozsahu (zejména u kategorie S) využívána výstavba či přestavba trasy v polovičním profilu. To umožňuje vytváření souvislých spojení center osídlení. Následně jsou úseky s vysokým zatížením rozšiřovány.

Ve Varšavské aglomeraci chybí zejména jihovýchodní část trasy S2 (15 km) a na ni navazující A2 (14 km), umožňující propojení západní a východní dálnice A2 (E30).

Maďarsko, které nesousedí s ČR, dokázalo realizovat podstatnou část dálniční sítě.

Budapest je dnes spojena se všemi velkými městy souvislými dálnicemi. Má souvislé spojení na Bratislavu, Wien, Maribor, Zagreb, Beograd a Arad. Relativně krátké jsou chybějící příhraniční úseky Szombathely – Graz, Mohacs – Osijek, Debrecen – Oradea a Miskolc – Košice.

Zatížení silniční sítě

Zatížení silniční sítě bylo sledováno v pětiletých intervalech. Z posledního šetření (namísto 2015 v roce 2016) jsou zatím předběžné výsledky pro dálnice a silnice první třídy. Jelikož nebyly realizovány rozsáhlejší nové úseky, nedošlo od roku 2010 v síti k výrazným změnám (obr. 2).

Vzhledem k nízké kvalitě většiny silnic je významná část zatížení soustředěna na existující dálnice (a na ně navazující trasy). Souvislé zatížení nad 20 tis. voz./24 hod vykazují mimo D1 jen některé úseky ostatních dálnic. Nižší zatížení než 15 tis. voz./24 hod vykazují úseky dálnic D1 (Mořice, Řihovice), D3 (Sudoměřice), D4 (Předonice), D6 (Nové Strašecí, Sokolov) a D7 (Chomutov). Výrazně více jsou samozřejmě zatíženy příměstské úseky přenášející významnou část regionálních vazeb k velkým centrům (viz kartogram).

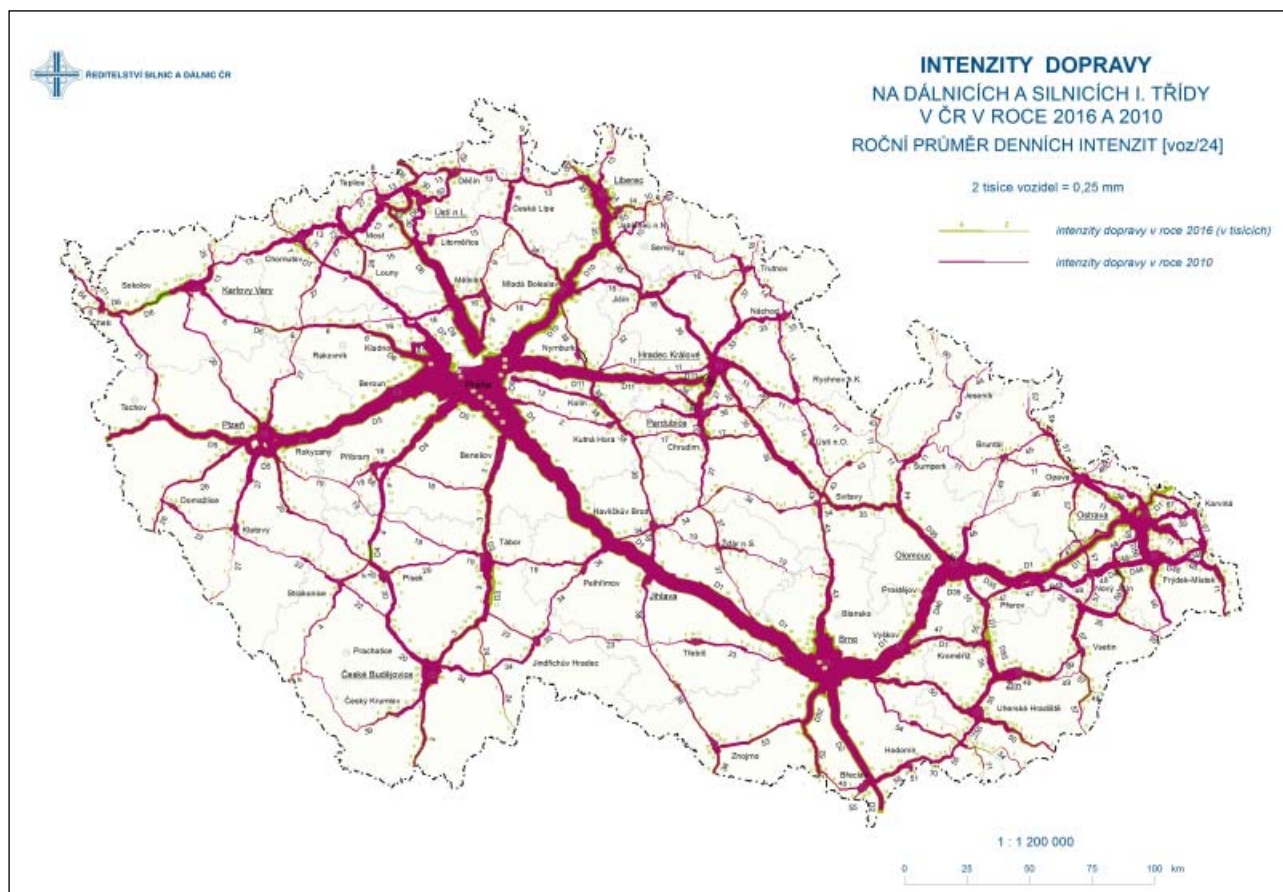
Přeshraniční intenzity vazeb, a to jak v úrovni republikové, tak regionální (krajské), jsou relativně nízké a jen v některých případech překračují hodnotu 10 tis. voz./den.

Změny zatížení sítě

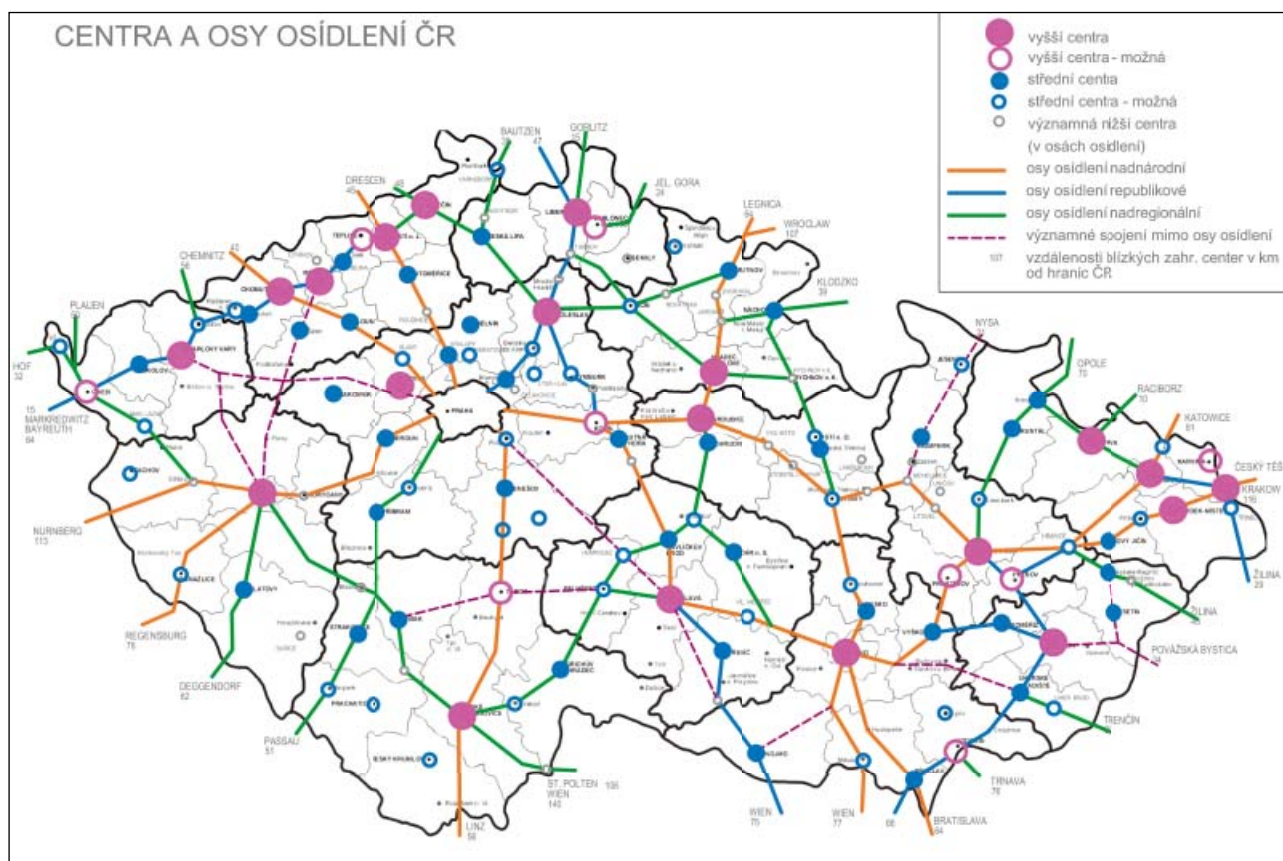
K významnějším změnám může dojít v souvislosti s dokončením polsko-slovenského propojení (S69 – D3) mimo ČR a polsko-českého propojení (S3 – D11) přes Lubawku/Královec. Do tohoto koridoru by měly být převedeny trasy E65 (Legnica – Brno) a E67 (Wrocław – Praha).

Ve vnitrostátní síti bude zásadní změnu znamenat dokončení dálnice D35, která by měla převzít významnou část západovýchodních vazeb (trasa dnes vykazuje souvislé zatížení nad 15 tis. voz./24 hod). Ty jsou dnes realizovány dálnicí D1 „závlekem“ přes Brno. K odlehčení brněnské aglomerace by mohla výrazně přispět přestavba trasy I/38 Jihlava – Znojmo (Hatě) pro přímé spojení Praha – Wien.

Významnější německo-rakouský tranzit lze očekávat až po dokončení dálnice D3. Výstavba úseků Jesenice – Mezno a Dolní Třebonín – Dolní Dvořiště zřejmě bude zahájena po roce 2022. Dokončení trasy A93 Landshut – Rosenheim (cca 75 km) umožní souvislé spojení Berlin – Leipzig – Hof – Regensburg – Rosenheim (– Salzburg/Innsbruck) po



Obr. 2: Intenzity dopravy na dálnicích a silnicích 1. třídy v ČR v letech 2016 a 2010



Obr. 3: Centra osídlení ČR

německém území. Význam D3 bude zejména v propojení Dresden – Praha – České Budějovice – Linz – Salzburg/ Graz (Alpy, Itálie, Slovinsko).

Dálkové vazby zejména v nákladní dopravě by měly být realizovány železniční dopravou. V té je však zastávání ČR ještě výrazně větší než v dopravě silniční.

Centra osídlení a jejich vazby (obr. 3)

Česká republika má relativně dobré rozložení vyšších (nad 100 000, resp. nad 50 000 obyv.) a středních (nad 20 000 obyv.) center. Tato centra většinou disponují odpovídající sociální infrastrukturou (školství, zdravotnictví aj.), jejich hlavním problémem je ale často výrazný rozdíl demografického a ekonomického potenciálu.

Meziregionální dojíždka za prací není systémovým řešením, spíše by mělo docházet k migraci.

Regionální vazby sídel k významným centrům osídlení nepochybně zůstanou z velké části na stávajících silnicích. Ty jsou (po výstavbě dálnic) přerazovány (na rozdíl od Německa a Rakouska) do kategorie silnic druhé třídy a nejsou součástí systému „státních“ silnic. V sousedních zemích vzhledem k jejich významu (zejména v území aglomerací) jsou na nich realizovány lokální obchvaty sídel. **V jejich korytech je vysoká koncentrace obyvatel, ale též ekonomických aktivit.**

Otázkou dostavby silniční sítě je, zda upřednostnit realizaci ucelené sítě hlavních silnic (nejen dálnic) s tím, že některé úseky (s nízkým zatížením) budou budovány v polovičním profilu a následně (dle potřeby) budou rozšířeny.

Tento přístup byl úspěšně aplikován jak v Bavorsku, tak v Rakousku a Švýcarsku (alpské tunely) i Polsku. **Umožňuje významné zrychlení výstavby souvislých tras.** V ČR se mohlo jednat např. o úseky D3 (Třebonín – D. Dvořiště) a D35 (Opatovec – Mohelnice).

Srovnání českých, bavorských a rakouských regionálních center

Vzhledem k tomu, že dopravní vazby směřují k významným regionálním centrům a vazby meziregionálních (včetně přeshraničních) jsou indukované především vazbami vyšších regionálních center k centrům metropolitním, uvádíme přehled těchto center, včetně základních demografických a ekonomických charakteristik.

Jsou sledována města, která jsou centry správních, resp. plánovacích regionů

Česko	obyv. v tis.		HDP/obyv. 2010	Bavorsko	obyv. v tis.		HDP/obyv. 2010	Rakousko	obyv. v tis.		HDP/obyv. 2010
	2015	změna po r. 90			2015	změna po r. 90			2015	změna po r. 90	
Praha	1267	+53	172	Aschaffenburg	69	+5	226	Wien	1797	+252	165
Kladno	69	-3	66	Würzburg	125	-3	173	St. Pölten	53	+3	131
Mladá Boleslav	44	0	115	Schweinfurt	52	0	300	Wiener Neustadt	43	+8	152
České Budějovice	94	-4	90	Bamberg	73	+2	205	Linz	197	-6	165
Plzeň	170	-4	106	Bayreuth	72	-1	182	Salzburg	148	+4	166
Karlovy Vary	50	-6	67	Amberg	42	-2	143	Innsbruck	127	+8	139
Ústí nad Labem	93	-5	79	Nürnberg	510	+16,8	168	Graz	274	+36	143
Liberec	103	+2	78	Ansbach	40	+3	177	Klagenfurt	98	+9	127
Hradec Králové	93	-7	90	Augsburg	286	+26	157	Villach	60	+6	127
Pardubice	90	-5	86	Ingolstadt	132	+26	294	Bregenz	29	+2	150
Jihlava	51	-1	86	Regensburg	146	+25	286	Dornbirn	47	+6	150
Brno	377	-11	119	Passau	51	+2	208	Feldkirch	32	+5	
Olomouc	100	-3	84	Landshut	69	+9	172	Wels	60	+7	
Zlín	76	-6	91	München	1450	+221	225				
Ostrava	293	-30	100	Ulm/Neu Ulm	123/57	+13/+11	239				
Chomutov	49	-4	59	Kempten	67	+5	174				
Most	67	-3	73	Rosenheim	62	+6	149				
Opava	58	-5	74	Fürth	124	+21	112				
Frýdek-Místek	57	-6	68	Erlangen	108	+6	253				
Karviná	55	-14	31	Memmingen	43	+4					

Středočeský kraj nemá hlavní město, jsou uvedena dvě statutární města – Kladno a Mladá Boleslav.

Plánovací region Donau Iller přesahuje do spolkové země Baden-Württemberg. Ve které leží Ulm (123 tis. obyv.). V Dolním Rakousku je druhým centrem Wiener Neustadt. V Korutanech je druhým centrem Villach. Hlavní město Burgenlandu Eistenstadt (11 tis. obyv.) není regionálním centrem. Regionálním centrem Vorarlbergu je dvojměstí Bregenz-Dornbirn. Některé bavorské regiony mají dvě centra: Bayreuth – Hof, Amberg – Weiden, Passau – Straubing, Ulm – Memmingen.

V ČR byla uvedena další statutární města. Z přehledu je zřejmá souvislost vývoje počtu obyvatel po roce 1990 s ekonomickým potenciálem měst (HDP). Nárůst zaznamenala Praha, vlastní město 53 tis. obyv., v příměstském území 170 tis. obyv. Pokles obyvatel některých center byl ve sledovaném období kompenzován výrazným rozvojem v jejich příměstském území. Týká se to zejména Brna (23 tis.), Českých Budějovic (15 tis.) a Mladé Boleslavi (13 tis.); v Rakousku Lince (12 tis.).

Bavorská a rakouská centra až na výjimky zaznamenala nárůst počtu obyvatel (někdy i o více než 10 %).

Dále uvádíme blízká centra v Sasku, jižním Polsku a západním Slovensku.

<i>Sasko</i>	<i>obyv. v tis.</i>		<i>HDP/ obyv. 2010</i>	<i>Polsko</i>	<i>obyv. v tis.</i>		<i>HDP/ obyv. 2010</i>	<i>Slovensko</i>	<i>obyv. v tis.</i>		<i>HDP/ obyv. 2010</i>
	<i>2015</i>	<i>změna po r. 90</i>			<i>2015</i>	<i>změna po r. 90</i>			<i>2015</i>	<i>změna po r. 90</i>	
Leipzig	561	49	104	Kraków	765	11	94	Bratislava	420	-23	176
Dresden	544	53	115	Wrocław	635	-10	95	Nitra	78	-12	61
Chemnitz	249	-46	107	Katowice	302	-66	88	Trnava	66	-6	82
Zwickau	91	-24	84	Opole	120	-20	50	Žilina	81	-3	65
Plauen	64	-8	74	Wałbrzych	117	-23	47	Trenčín	56	-1	65
Görlitz	54	-18	77	Bielsko-Biala	173	-11	60	Martin	56	-2	65
Bautzen	40	-9	73	Legnica	101	-2	113	Banská Bystrica	49	1	65

HDP je za jednotky NUTS 3, těmi jsou samostatně velká saská a polská města, na Slovensku jsou to kraje, HDP samotných měst by bylo vyšší.

Ve sledovaném území zaznamenala nárůst jen města Leipzig, Dresden a Kraków. Velká saská města jsou nad Ø EU, všechna polská města jsou pod Ø. Významně se odlišuje Bratislava, srovnatelná s Vídní a Prahou. Velká a „bohatá“ města pochopitelně výrazně ovlivňují (generují) regionální i meziregionální intenzitu vazeb.

Potřeba nových přístupů

Rozvoj silniční sítě v ČR postrádá celkovou koncepci, a to zejména v oblasti priorit (postupu) výstavby.

Dopravní politika ČR sleduje obecné cíle:

- konkurenceschopnost ČR – modernizovat a dobudovat infrastrukturu (zejména síť TEN-T);
- soudržnost regionu – modernizovat infrastrukturu pro zlepšení dostupnosti.

Neobsahuje koncepci a tím pochopitelně ani priority.

Politika územního rozvoje ČR rovněž nenavrhuje koncepci sítě, ale jen mini-

sterstvem dopravy sledované záměry na dostavbu, resp. modernizaci sítě.

Významné zaostávání výstavby je zejména ve středočeském prostoru. **Pražský metropolitní region je nejen hlavním dopravním uzlem ČR,** ale též nejvýznamnějším ekonomickým regionem s výrazným nárůstem počtu obyvatel. V území je realizována přibližně polovina výkonu cestovního ruchu ČR a je zde jediné mezinárodní letiště evropského významu Praha Ruzyně (92 % výkonu všech českých letišť). V „prioritách“ chybí zejména jihovýchodní část Pražského okruhu – propojení radiálních dálnic. Zatížení na řadě úseků regionálních silnic je často vyšší než na dálnicích v jiných regionech ČR.

Makroregionální působnost Prahy překračuje území Středočeského kraje, zahrnuje významné části krajů Ústeckého, Libereckého, Královéhradeckého, Vysočiny a Jihočeského.

Značným problémem je omezení investic státu jen na dálnice a silnice I. třídy. Do tras I. třídy jsou dnes zařazeny silnice, jejichž význam a zatížení jsou velmi nízké. Nejsou sledovány, zejména u aglomerací Prahy a některých dalších měst, silně zatížené regionální úseky silnic nižší kategorie. Na

trasách bývalých silnic I. třídy v Pražské aglomeraci zůstalo i přes realizace souběžných dálnic zatížení přes 20 tis. voz./24 hod.

Významným problémem je „nepropojenost“ Prahy a Brna souvislými trasami na síť Německa a Rakouska.

Po dokončení D8 chybí přímé napojení na Regensburg – München, Linz a Wien. Mimo D3 a D52 se nejedná o dálnice, ale o vybrané silnice I. třídy odpovídající standardu státních silnic sousedních zemí (B) a v šířkovém uspořádání odpovídajícím zatížení úseků.

Souvislé trasy odpovídajících parametrů dnes vedou jen ke čtyřem hraničním přechodům – Lanžhot (D2), Rozvadov (D5), Hrádek nad Nisou (D10-R35-I/35), Bohumín (D1-D46-D35-D1) a Krásný Les (D8).

„Strategie“ rozvoje dopravních sítí obsahují řadu úseků, jejichž přínos je z hlediska role v celkové síti méně významný, není sledována realizace souvislých tras na hlavních spojeních.

Vzhledem k dostatku (resp. převisu) investic do dopravní infrastruktury by stavby, které mají územní rozhodnutí (viz výše) mohly být realizovány cca do roku 2022. Zahájení některých

z nich v období 2017–18 není jisté (získání pozemků, stavební povolení, výběr zhotovitele).

V tomto souboru (viz výše) chybí některé významné deficitní úseky:

D0 – Modletice (D1) – Běchovice (I/12) – 12,6 km
a navazující přeložka I/12 Běchovice – Úvaly – 12,5 km
D35 – Ostrov – Janov – 19,0 km
D7 – Slaný – Panenský Týnec – 16,7 km
D52 – obchvat Mikulova – 5,0 km
a navazující trasa do Pohořelic

Koncepce rozvoje silniční sítě by měla vycházet z reálných vazeb mezi centry osídlení. Těmi jsou mimo Prahy, Brna a Ostravy zejména aglomerace s jádry cca 100 tis. obyv. – České Budějovice, Plzeň, Chomutov – Most, Ústí nad Labem – Teplice, Liberec – Jablonec nad Nisou, Hradec Králové – Pardubice a Olomouc. Česko-budějovická aglomerace jako jediná v této kategorii nemá propojení s Prahou. **Vzájemné vazby těchto aglomerací jsou velmi nízké, zcela převažují vazby k Praze.** Tam směřují i vazby menších krajských měst, Karlových Varů a Jihlavy.

Vzhledem k velikosti Brna jsou aglomerace Ostravy a Olomouce, resp. Zlína více autonomní. Brno, druhé nejvýznamnější centrum ČR, svými vazbami osciluje mezi Prahou a Vídní.

Z vnitrostátních vazeb je výrazně nejvýznamnějším deficitem propojení Hradecko-pardubické aglomerace s aglomerací Olomouckou.

Druhým faktorem jsou vazby k zahraničním centrům, resp. k významným dopravním uzlům. Zde jsou největší deficity výhradně na české straně. Ve spojení na Wien, Linz a Regensburg. Zásadně ovlivňují zapojování ČR do Evropy.

Námět na změny číslování dálniční sítě

V ČR dálnice přejímají číslování dřívějších silnic I. třídy. Při převedení rychlostních silnic do kategorie dálnic mohlo být sledováno vytvoření souvislých „dálnic“, resp. navazujících hlavních silnic.

D10 by měla z Turnova pokračovat na Liberec a Bílý Kostel nad Nisou a dál jako I/10 na Zittau

(Trasa E65 bude vedena v koridoru Legnica (S3) – Lubawka/Královec (D11) – Opatovice nad Labem (D35) – Svitavy a dále na Brno.)

R35 a R48 mohly být **D12** (Opatovice nad Labem – Olomouc – Lipník nad Bečvou – souběh s D1 – Bělá – Frýdek-Místek – Český Těšín/Cieszyn)

D52 a D46 mohly být **D9** (Mikulov – Brno – Olomouc)

D43 (Brno – Svitavy) mohlo být pokračováním **D2** od Bratislavy (budoucí souvislá trasa E65)

Místo 56 dálnic bychom měli **12** reálných dálnic. Další směrově dělené komunikace (současné i budované) by nemusely být součástí dálniční sítě (měla by na nich být rychlost nad 110 km/hod).

Vzhledem k tomu, že **některé navrhované dálniční trasy nepropojují významné póly osídlení** (včetně zahraničních) a **procházejí územím bez významnějších nižších center**, je žádoucí **ověřit potřeby zařazení do dálniční sítě**. Týká se to zejména úseků, jejichž současné zatížení je pod 10 tis. voz./24 hod.

Žádoucí je též **korekce vedení tras evropské sítě (E)** přes území ČR. Jejich vedení by mělo více využívat existující či uvažované dálnice.

E67 Praha – Warszawa – v úseku Hradec Králové – Wrocław trasou D11 přes Trutnov

E65 Legnica – Bratislava – trasou přes Hradec Králové a Svitavy na Brno

E53 Praha – München – trasou Plzeň – Furth im Wald – Regensburg – Landshut – München

E49 Leipzig – Wien – trasou Leipzig – Chemnitz – Chomutov – Plzeň

E48 – pro spojení Praha – Olomouc – Český Těšín/Cieszyn – Kraków

E59 – pro spojení Wien – Brno – Přerov – Ostrava – Katowice (ná vaznost na trasu Zagreb – Graz – Wien)

Shrnutí

Nadřazená dopravní (silniční) infrastruktura má umožňovat kvalitní vazby mezi centry (póly) osídlení.

Těmi jsou aglomerace s významnými jádrovými městy:

- metropolitní (s centry nad 500 tis. obyv.)
(Praha, Dresden, Leipzig, Nürnberg, München, Wien, Kraków, Wrocław)
- regionální (s centry nad 100 tis. obyv.)
- ostatní (s centry nad 50 tis. obyv.)

Významným faktorem je jejich, často velmi rozdílný, ekonomický potenciál. Bavorská a rakouská centra vykazují 2–4 x vyšší HDP na obyvatele než stejně velká česká města, jejich atraktivita ovlivňuje intenzitu dopravních vazeb (HDP Bratislavy je vyšší než Prahy a Vídně).

Tato skutečnost, zásadně ovlivňující prostorové plánování, se do českých dopravních koncepcí zatím významně nepromítá. Není součástí Politiky územního rozvoje ČR, která je odvozována zejména od administrativní role krajských měst (vymezení tzv. rozvojových oblastí). **Nesou zohledňovány rozdílný potenciál center aglomerací ani intenzita vazeb.**

PÚR ČR (2015) navrhuje koridory hlavních silnic ve třech kategoriích – D, R, S (byla vydána před „sloučením“ D a R). **Zahrnuje významnou část „hlavních“ silnic, nikoliv však úplnou síť.** V některých případech jsou sledovány celé trasy (Plzeň – České Budějovice, Mladá Boleslav – Znojmo), někdy jen uvažované záměry.

Pokud jde o propojení krajských měst, chybí koridory Plzeň – Karlovy Vary, České Budějovice – Jihlava a Pardubice – Jihlava. Problematické může být přeřazení silnic I/43, I/49 a I/55 do kategorie dálnic.

Z přeshraničních vztahů chybí spojení Plzeň – Folmava (Regensburg) a České Budějovice – Gmünd (Wien). Trasa E49 má na území Rakouska silnicemi B2 a B4 souvislé extravilánové vedení v délce 125 km, navazující 25 km úsek Stockerau – Wien je dálnicí A22.

PÚR ČR by měla přehodnotit "rozvojové" oblasti dle jejich reálného vývoje a v síti hlavních silnic stanovit etapy odstraňování hlavních deficitů pro vazby v osídlení.

Souvislé dálniční spojení je potřebné mezi metropolitními regiony (s jádry nad 500 tis. obyv.), významnými aglomeracemi (nad 300 tis. obyv.), resp. dopravními uzly (obr. 4).

Z tohoto hlediska jsou nejvýznamnějšími deficity úseky na D3 (Praha – Linz), D52 (Brno – Wien), D11 (Praha – Wrocław) a D35 (propojení Hradecko-pardubické a Olomoucké aglomerace) a na spojení Plzeň – Regensburg (München), kde chybí přestavba silnice I/26.

Je pravděpodobné, že do roku 2020 nebudou realizovány v celém rozsahu ani trasy v současné době připravované (výjimka EIA). Další stavby budou financovány bez příspěvků EU a výstavba bude limitována národními zdroji.

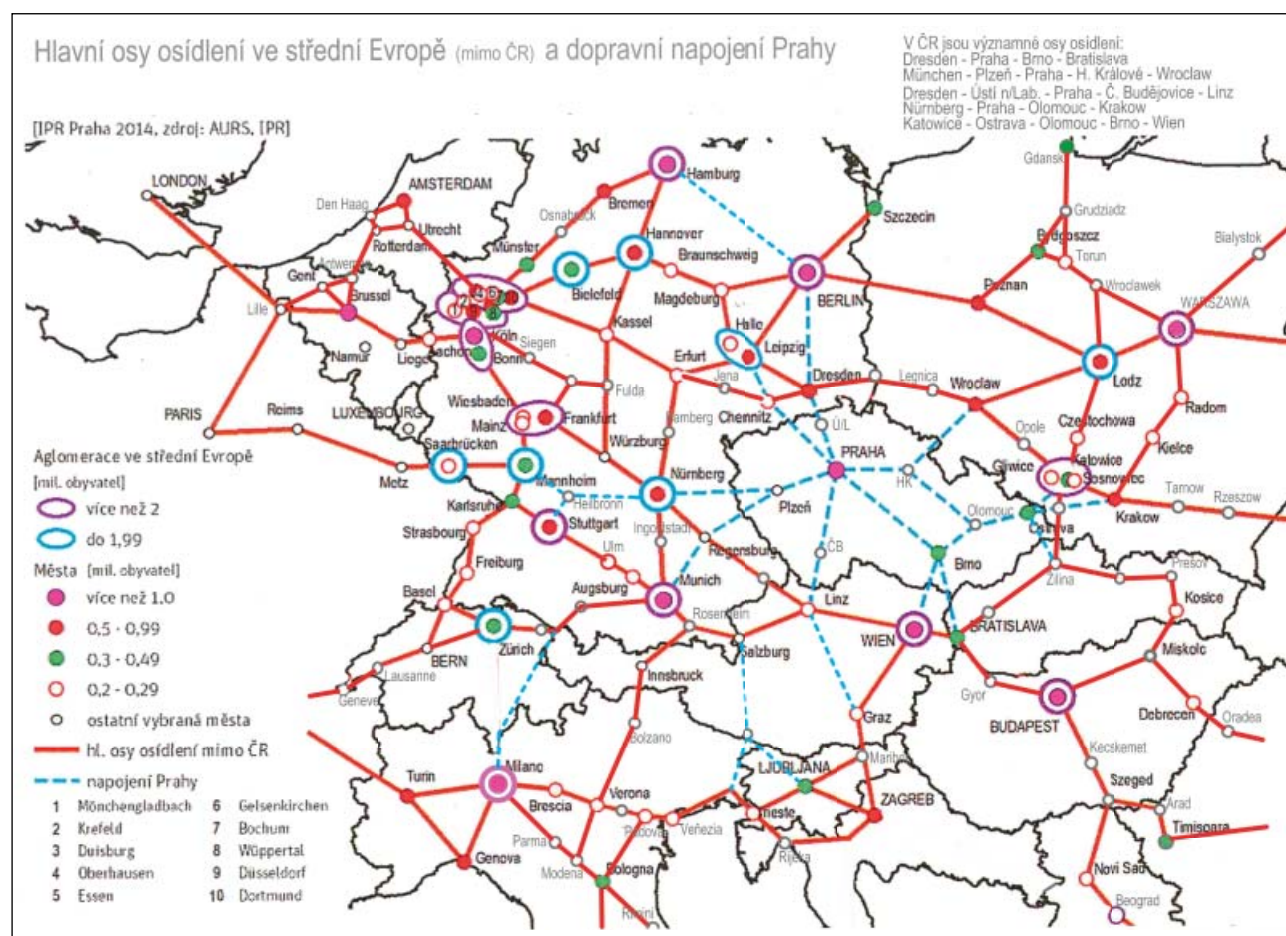
Je proto žádoucí, aby byly jednoznačně definovány priority staveb tak, aby bylo dosaženo jejich maximální účinnosti v silniční síti, jejíž rozsah a kapacita úseků by umožňovala kvalitu hlavních přepravních vazeb v rámci území ČR i propojení na (již převážně existující) silniční infrastrukturu sousedních zemí.

Budoucí výstavba silniční sítě by měla vycházet z komplexního, systémového řešení vazeb v osídlení. Priority by měly být formulovány v republikové koncepci vývoje prostorového uspořádání. Ta by měla reflektovat rozdílný potenciál měst a regionů. Prognózování „všeobecného rozvoje“ bez seriózních analýz k celkovému pozitivnímu vývoji ČR nepovede.

Dopravní (silniční) infrastruktura je investičně i provozně nákladným systémem, proto by její uspořádání mělo být optimalizováno s vazbami osídlení.

V republikové koncepci prostorového uspořádání by měly být formulovány zásady její dostavby či přestavby. Priority by měly být propojeny s potřebami odstranění hlavních deficitů. Sledovány by měly být horizonty dokončení k letům 2025 a 2030. Zásadně je potřeba urychlit fázi přípravy staveb. Ta by měla korelovat s prioritami výstavby. Ke stanoveným časovým horizontům by mělo být zpracováno schéma funkční silniční sítě s vyznačením novostaveb a přestaveb, a to nejen investic státu, ale též krajů a velkých měst. V Pražské aglomeraci by součástí nadřazené sítě měl být i tzv. aglomerační okruh, které je dnes převážně v kategorii II. třídy. Je integrální součástí metropolitního silničního systému.

Struktura osídlení (póly a osy) je v podstatě stabilizovaná. Nové aktivity včetně bydlení by měly využívat především plochy uvnitř měst, zejména na přestavbových územích.



Obr. 4: Hlavní osy osídlení ve střední Evropě (mimo ČR) a dopravní napojení Prahy

V příměstském území velkých měst došlo v posledních 20 letech, ve vazbě na nadřazené silnice, k výstavbě rozsáhlých komerčních zón (logistika, nákupní centra). Jejich lokalizace generuje poměrně významný podíl regionální dopravy. Řada záměrů (strategických zón, podporovaných státem či kraji) nebyla naplněna.

Specifikem české sídelní struktury je výrazná dominance (demografická a ekonomická) hlavního města Prahy. V sousedním Bavorsku vykazují vyšší HDP než Mnichov 4 centra a dalších 7 center má vyšší HDP než Praha. V Rakousku jsou dvě centra srovnatelná s Vídní a další ztrácejí méně než 10 %.

Významným faktorem je pochopitelně polohový potenciál, který ovlivňuje dostupnost významných středoevropských metropolitních regionů (Mnichov, Stuttgart, Frankfurt am Main, Köln – Düsseldorf). K nim by měla směřovat propojení ČR i Prahy, přes kterou je většina těchto vazeb realizována (obr. 5).

Dopravní vazby nejsou realizovány jen silniční dopravou. **Měla by být optimalizována spolupráce s dopravou železniční, která má velký potenciál v realizaci regionálních vazeb. Dálková spojení (zejména v nákladní dopravě) by měla z významné části přejít na železnici.**

Silnice nadřazené síti bez ohledu na jejich šířkové uspořádání (korelující se zatížením) by měly mít extravilánový charakter (mimo centrální a obytná území měst).

Součástí staveb hlavních silnic by mělo být napojení větších měst (ekonomických aktivit) a významných regionálních silnic. Tato problematika by měla být řešena v kontextu územních plánů (měst, obcí) a trasy přivaděčů ovlivňujících polohu křižovatek by měly být součástí regionální dokumentace (ZÚR).

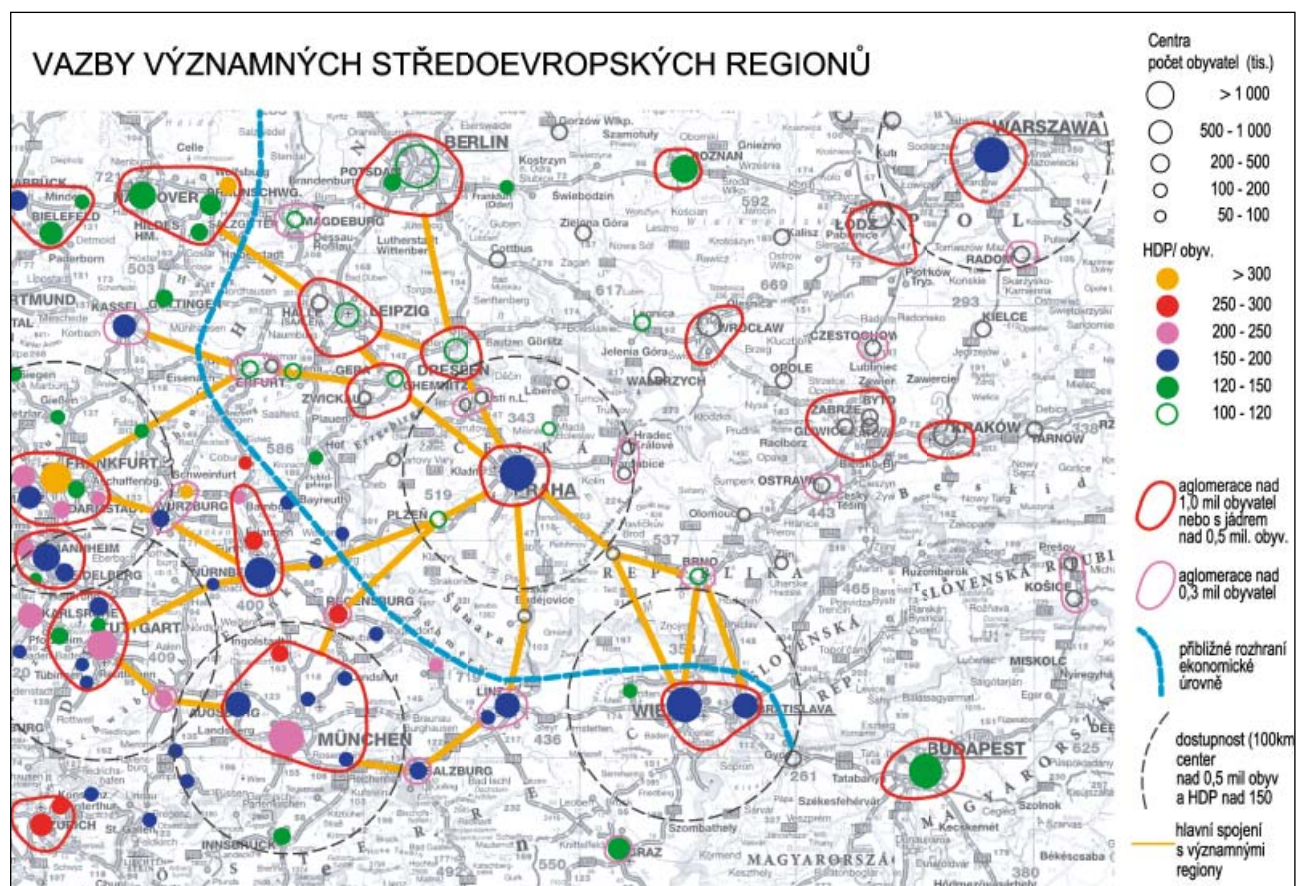
Základním přístupem k řešení deficitů v silniční dopravě by mělo být:

- stabilizovat síť hlavních silnic (vazby mezi významnými centry osídlení)

- na základě jejich významu k realizaci vazeb rozhodnout o novostavbě, resp. přestavbě
- vícepruhové silnice realizovat zejména v příměstském území velkých měst
- sledovat homogenizaci trasy dostavbou kratších chybějících úseků
- řešit problémové úseky zejména: obchvaty měst (sídél), konflikty s vedením železničních tratí, významné závady na trase.

Pokud jde o vícepruhové trasy, je potřebné zvážit, za jak dlouho bude realizována cílová podoba a v případě delšího časového odstupu sledovat stavbu v polovičním profilu.

Cílem těchto doporučení je výrazně zrychlit výstavbu hlavních silnic s dočasným využitím úseků, které byly v minulosti přestavěny a umožňují intenzitu 10–15 tis. voz./24 hod. Na hlavních silnicích (mimo D) by měla být zvýšena maximální rychlost na 100 km/hod, na vícepruhových silnicích na 110 km/hod. Hlavní silnice



Obr. 5: Středoevropské metropolitní regiony a významné aglomerace

by měly mít převážně extravilánové vedení (s omezeným napojením silnic nižších tříd). Při zatížení hlavní trasy nad 10 tis. voz./24 hod by měly být mimoúrovňové křižovatky. Přibližným rychlosti ostatních hlavních silnic ke 130 km/hod na dálnicích by došlo k významné optimalizaci vazeb.

Pro regionální plánování i pro přípravu staveb je významné možné období realizace. Současné deficity v silniční síti jsou velmi rozsáhlé, značná část existujících tras bude vyžadovat rekonstrukci. I ta by měla být součástí strategie udržitelné mobility.

Velkým problémem pro prognózuování dopravy je, že neexistuje reálná strategie vývoje osídlení.

Politika územního rozvoje vymezuje rozvojové oblasti (zpřesňované v ZÚR), které zahrnují velmi rozsáhlá území bez ohledu na to, že v nich (včetně center) došlo k výraznému útlumu ekonomického potenciálu i úbytku obyvatel.

V územních plánech obcí jsou navrhovány rozsáhlé zastavitelné plochy. Velká část územních plánů obcí byla schválena v období 1995–2000. po dvaceti letech lze konstatovat, že k významnému rozvoji došlo jen v některých územích, přes- to k redukci ploch v podstatě nedošlo.

V regionálních plánech jiných zemí jsou vymezeny aglomerace významných center osídlení, které zahrnují jen relativně malá území s intenzivní urbanizací. Navržená „rozvojová území“ zahrnují obvykle jen několik kooperujících obcí a téměř vždy jsou obsluhována železniční standardu S-Bahn. Pochopitelně mají i kvalitní silniční spojení s jádrovým územím aglomerace.

V českém plánování je nadhodnocován význam „dálnic“ pro rozvoj měst a regionů. Realizace dálnic umožňuje zlepšení spojení, neznamena však zásadní změnu jejich rozvojového potenciálu. Ten je výrazně vázán na centra osídlení. Pokud tato centra dlouhodobě vykazují stagnaci či útlum, zlepšení dopravní infrastruktury zřejmě tento trend nezmění. To lze sledovat nejen v existujících koridorech českých dálnic, ale i v zemích s dokončenou dálniční sítí (Maďarsko, východní země SRN).

Významné regionální rozdíly jsou i v Bavorsku a Rakousku, tam jsou však v podstatě všechna regionální centra schopna pozitivně ovlivňovat prosperitu svých regionů. V ostatních středověchodních zemích je rozvojových pólů zatím velice málo.

K významnému restartu však došlo u některých východoněmeckých měst, kde šoková transformace ekonomiky proběhla počátkem 90. let.

V silniční infrastruktuře ČR samozřejmě chybí některé významné úseky dálnic. Větším problémem je však celkově nízká „kvalita“ silniční infrastruktury. Vzhledem k tomu, že není síť hlavních silnic vymezena a nejsou přijaty zásady její přestavby či dostavby, nelze v nejbližší době předpokládat významnější zlepšení vazeb v sídelní struktuře.

Použité zdroje:

Intenzity dopravy na dálnicích a silnicích I. tř. v ČR 2016, ŘSD ČR 2017.

Kulatý stůl k dopravě, SIA 2015.

PÚR ČR, usnesení vlády ČR 2015.

Dopravní politika ČR, usnesení vlády ČR 2005, 2013.

Dopravní sektorové strategie, Ministerstvo dopravy 2013.

Pátevní síť dálnic a rychlostních silnic v ČR, ŘSD ČR 2009.

Generální plán rozvoje dopravní infrastruktury, Ministerstvo dopravy 2005.

Posouzení hlavních problémů a územních rizik vybrané dálniční a silniční sítě ČR, AURS 2003.

*Ing. arch. Milan Körner, CSc.
AURS, s. r. o.*

ENGLISH ABSTRACT

Transportation (road) infrastructure in the context of regional planning, by Milan Körner

The article addresses several current problems concerning important road construction work. The development concept of the backbone road network lacks clear determination of priorities based on real links in the structure of settlements. The distribution of superior centres is more or less stable, but since 1990 spatial development has been differentiated, so allowing the varied potentials of regions to be addressed. The article refers to the history of Czech motorways and to construction work planned before the year 2020. Ongoing construction work in neighbouring states such as Austria and Bavaria, where deficiencies are usually rectified more effectively, are mentioned for comparison. The utilization of the superior road network, which is neglected by many projects, is also commented on. The objective of transportation is to provide the best possible connections between population centres. If its priorities are not clearly defined, the danger persists that the current trend will be prolonged. Although construction work has delivered certain improvements, it has not resulted in prompt elimination of the major linkage deficiencies in the structure of settlements.

POZNATKY ZE SOUDNÍHO PŘEZKUMU ÚZEMNĚ PLÁNOVACÍ DOKUMENTACE¹⁾

Martin Tunka

Úvodem

Soudní přezkum územně plánovací dokumentace (ÚPD) prošel určitým vývojem. Před rokem 2006 přezkoumával Ústavní soud obecně závazné vyhlášky, kterými obce nebo kraje v samostatné působnosti vyhlášovaly část ÚPD, závaznou pro zpracování a schvalování navazující ÚPD a pro rozhodování v území. Přezkum těchto vyhlášek (závazných částí ÚPD) byl ojedinělý, dovolání se soudní ochrany před jejich důsledky bylo prakticky nedostupné.

Při přípravě nového stavebního zákona (zákon č. 183/2006 Sb.) bylo použití obecně závazných vyhlášek na úseku územního plánování předmětem výhrad Ministerstva vnitra, spolupředkladatele návrhu zákona. Byl uváděn argumentem neslučitelnost jejich použití pro tento účel s ústavním pořádkem. Jako jediné možné řešení se nabízelo využít opatření obecné povahy (OOP), které bylo od 1. 1. 2006 do českého práva zavedeno zákonem č. 500/2004 Sb., správní řád. Soudní přezkum opatření obecné povahy upravil od 1. 5. 2005 zákon č. 127/2005 Sb., kterým bylo do soudního řádu správního (SŘS, zákon č. 150/2002 Sb.), vloženo ustanovení § 101a.

Od 1. 1. 2007 stavební zákon č. 183/2006 Sb. stanovil, že územně plánovací dokumentace se vydává opatřením obecné povahy a je závazná pro rozhodování veřejné správy o změnách v území, a že obecně závazné vyhlášky, jimiž byla vymezena závazná část územně plánovací dokumentace sídelního útvaru nebo zóny, územního plánu obce nebo regulačního plánu, se pro účely tohoto zákona považují za opatření obecné povahy, přičemž je nelze přezkoumávat podle správního řádu.

Proč bylo ve stavebním zákoně č. 183/2006 Sb. zvoleno použití opatření

obecné povahy pro územně plánovací dokumentaci? Důvodů bylo více. Kromě výhrad proti použití obecně závazné vyhlášky bylo hlavním a rozhodujícím důvodem zachovat dosavadní závaznost ÚPD při výkonu veřejné správy.

Této volbě předcházely diskuse a střety často protichůdných názorů. Jeden z nich představovalo tvrzení, že územně plánovací dokumentace, především územní plány, jsou, výrazem svrchovaného práva územní samosprávy stanovovat koncepci rozvoje území města/obce, která by neměla být omezována tzv. diktátem dotčených orgánů s jejich požadavky na ochranu veřejného zájmu. Opustit nutnost dohody s dotčenými orgány při pořizování ÚPD by bylo jistě možné, ovšem za cenu, že by tato dokumentace nemohla být závazná pro navazující (správní) rozhodování veřejné správy. Teprve v něm by se totiž mohly uplatnit veřejné zájmy, řešení jejich vzájemných střetů a jejich střetů se zájmy soukromými. Posouzení výhod a problémů modelu ryze „samosprávné“ ÚPD (ta by pak byla spíše programem rozvoje obce nebo kraje) a „vrchnostenského“ územního plánování prováděného pouze státní správou (viz např. dřívější pořizování územní plánů velkých územních celků ministerstvem a jejich schvalování vládou) nakonec prokázalo, že pro přípravu závazné územně plánovací dokumentace je nejvhodnější dosavadní tzv. „smíšený“ model, ve kterém se prolíná výkon státní správy s rozhodováním samosprávy. Tento model umožňuje koordinaci veřejných zájmů, zájmů územních samospráv i zájmů soukromých, při zajištění práv všech účastníků tohoto náročného hledání kompromisů.

Od roku 2006 vstoupila do debaty o povaze, účelu i obsahu ÚPD významně moc soudní. Nejdříve prováděl soudní přezkumy ÚPD pouze Nejvyšší správní soud, v roce 2006 jen ve 4

případech. Od 1. 1. 2012, s účinností novely SŘS zákonem č. 303/2011 Sb., provádějí přezkumy ÚPD krajské soudy, NSS rozhoduje o kasačních stížnostech. Rovněž bylo stanoveno, že návrh na soudní přezkum lze podat nejpozději do 3 let ode dne, kdy návrhem napadené opatření obecné povahy nabylo účinnosti. Dosud bylo provedeno téměř 500 soudních přezkumů ÚPD i související politiky územního rozvoje. V letech 2012, 2013 a 2015 to bylo téměř 80 přezkumů ročně.

Zejména zpočátku soudní přezkumy vyvolávaly velkou pozornost veřejné správy, především pořizovatelů ale i projektantů, staly se trvalým předmětem odborných seminářů. Informace o nových soudních přezkumech jsou součástí porad veřejné správy i metodických školení, tvoří přílohu „Pořizovatelská praxe“ časopisu Urbanismus a územní rozvoj, vydávaného Ústavem územního rozvoje. Česká společnost pro stavební právo (ČSPSP) vede evidenci rozsudků a zpracovává jejich rešerše. V Sekci pro územní rozhodování a stavební řád ČSPSP bylo z oblasti územního plánování diskutováno víc jak 84 judikátů správních soudů, včetně vybraných nálezu Ústavního soudu.

Jaká významná témata přinesly soudní přezkumy pro územní plánování?

Soudní přezkumy zdůraznily požadavky, které se sice daly dovodit z právních předpisů, ale které přitom nebyly příliš brány v potaz. Jejich opomíjení nebylo z hlediska činnosti pořizovatelů ÚPD i projektantů považováno za zásadní. Převládalo obecné povědomí, že vlastnická práva obecně a jejich ochrana speciálně při územně plánovací činnosti je dostatečně zajištěna vypořádáním námitek vlastníků dotče-

1) Tento článek zveřejňujeme se souhlasem redakce bulletinu Stavební právo, na jehož stránkách vyšel v čísle 1/2017 (pozn. red.)

ných nemovitostí. Soudní přezkum důvodnosti zásahu do vlastnických práv přinesl nový pohled na toto téma. Dále je uveden výběr určitých témat judikatury, který lze považovat za významný pro územně plánovací činnost:

K ochraně soukromých a veřejných zájmů

K vážení různých veřejných a soukromých zájmů; podle ustanovení § 2 odst. 4 správního řádu použitelného pro řízení o opatření obecné povahy podle ustanovení § 174 odst. 1 správního řádu platí, že „*správní orgán dbá, aby přijaté řešení bylo v souladu s veřejným zájmem a aby odpovídalo okolnostem daného případu, jakož i na to, aby při rozhodování skutkově shodných nebo podobných případů nevznikaly nedůvodné rozdíly.*“ Tato obecná zásada správního řízení je však modifikována speciálními zásadami a cíli územního plánování vymezenými v ustanoveních § 18 a 19 stavebního zákona a samotnou povahou daného řízení, neboť na rozdíl od správního řízení, v němž se rozhoduje o konkrétní věci konkrétního subjektu, se v případě opatření obecné povahy jedná sice o akt s konkrétně určeným předmětem, ale s obecně vymezeným okruhem adresátů. Pořizovatel územního plánu proto musí chránit veřejný zájem ve všech jeho možných souvislostech a dbát ochrany jednotlivých soukromých zájmů, které však nezřídka bývají v rozporu nejen mezi sebou, ale i s veřejným zájmem. Jak bylo výše Nejvyšším správním soudem zřejmého, při přijímání opatření obecné povahy (zde územního plánu) vyhovění zájmu jedné osoby (jednoho vlastníka pozemků) znamená zásah do práv jiné osoby (jiného vlastníka pozemků). Vyhovění požadavku jednoho subjektu však samo o sobě nemůže znamenat vznik nedůvodné diskriminace třetích osob, neboť vždy je nutné zvážit komplexnost a složitost vztahů řešených opatřením obecné povahy (zde územním plánem) a danou skutkovou situaci.“

Otázka zásahu do vlastnických práv; Odůvodnění OOP nemůže obsahovat jen obecné proklamace (...). Musí

ve svém souhrnu odpovědět na otázku, z jakého důvodu měla být právě část pozemku určena jako součást plocha určitého funkčního využití. Podle NSS musí být možné seznat, zda zásah do vlastnického práva má ústavně legitimní a o zákonné cíle opřený důvod a zda je činěn jen v nezbytné nutné míře a nejšetnějším ze způsobů vedoucích ještě rozumně k zamýšlenému cíli, nediskriminačním způsobem a s vyloučením libovůle.

I když územní plán není „rozhodnutím“ o změně funkčního zařazení konkrétního pozemku, je-li tento zařazen do určité plochy a plyne-li z územního plánu, že tato plocha s ním počítá jinak, než byl doposud zařazen, jedná se fakticky o změnu funkčního zařazení pozemku, která musí být náležitě odůvodněna, neboť představuje zásah do ústavně zaručeného práva vlastnit majetek (čl. 11 Listiny). Územní plán totiž představuje nepřímý zásah do vlastnického práva těch, o jejichž nemovitostech pojednává, neboť dotčení vlastníci mohou své vlastnické právo vykonávat pouze v mezích přípustných podle územního plánu. Vymezil-li totiž územní plán plochu určitého způsobu využití, nutno toto respektovat při následném rozhodování v území. Pokud dojde k radikální změně funkčního využití, vyžaduje to náležité zdůvodnění. Takový zásah do vlastnického práva nemůže být odůvodněn obecnými proklamacemi týkajícími se celé lokality. Takové odůvodnění je pak zároveň v rozporu s cíli a úkoly územního plánování, neboť, nedošlo k náležitému vyhodnocení zájmů ostatních (soukromých) subjektů včetně hlediska harmonie mezi podmínkami a potřebami generací současných a budoucích a nebyl posuzován veřejný zájem na potřebě změn v území dle § 18 odst. 1 a 2 a § 19 odst. 1 písm. c) stavebního zákona.

Požadavky na způsob zpracování a obsah ÚPD

Požadavek srozumitelnosti opatření obecné povahy; v obecné rovině se k ní vyjádřil NSS v rozsudku ze dne 16. 12. 2010, č. j. 1 Ao 6/2010 – 130. Uvedl, že opatření obecné povahy tvoří jistý mezičlánek mezi správním rozhodnutím

a obecně závazným právním předpisem, v literatuře též někdy nazývaném jako všeobecné opatření nebo abstraktně-konkrétní či konkrétně-abstraktní akt. Abstraktnost takového aktu spočívá v neurčitém okruhu adresátů, čímž se de facto přibližuje právnímu předpisu. Pro právní předpisy však je charakteristický další znak, a to obecnost co do předmětu úpravy. Zde se naopak projevuje zásadní odlišnost opatření obecné povahy od právního předpisu, neboť opatření obecné povahy řeší jednotlivou věc, jeho předmět je tedy konkrétní, podobně jako v případech správního rozhodnutí.

Ačkoliv opatření obecné povahy samo nemůže stanovit exekučně vynutitelné povinnosti, ale může pouze u povinností stanovených zákonem stanovit jejich rozsah, je třeba je považovat za regulativní akt. Požadavek srozumitelnosti opatření obecné povahy vyplývá právě z jeho povahy regulativního aktu jako součásti systému práva. „*Právo by jako normativní ani jako regulativní systém nemohlo působit, kdyby nebylo sdělné. Aby se lidé mohli chovat podle práva, musejí vědět, jak se mají chovat.*“ (Knap, V. Teorie práva. Praha: C. H. Beck, 1995, s. 49). Pod sdělností přitom nelze rozumět jen dostupnost práva jeho adresátům, ale též jeho srozumitelnost. Srozumitelnost v tomto smyslu by bylo lze označit za základní zásadu tvorby a vydávání právních aktů.

Nutnost dodržení srozumitelnosti právních předpisů pak opakovaně ve své judikatuře zdůrazňuje především Ústavní soud: „*[v] teorii práva se v tomto kontextu mluví o tzv. formálních hodnotách práva, které sice neurčují obsah právních předpisů, mají však právu zajistit samotnou existenci a dále akceptaci a aplikovatelnost: mezi tyto hodnoty patří hodnoty řádu, předvídatelnosti, svobody od arbitrárnosti, právní rovnosti či právní jistoty (...). Podle názoru Ústavního soudu mezi základní principy právního státu patří princip předvídatelnosti zákona, jeho srozumitelnosti a vnitřní bezrozpornosti*“ (náleze ze dne 3. 6. 2009, sp. zn. I. ÚS 420/09, bod 20). „*[Z]ákon ve formálním smyslu nelze v materiálním právním státu chápat jako pouhý nosič nejrůznějších změn prováděných napříč právním řádem. Materiálně nazíraný právní stát naopak*

vyžaduje, aby zákon byl jak z hlediska formy, tak co do obsahu předvídatelným konzistentním pramenem práva. Nelze totiž připustit, aby se vytrácela sdělnost zákonů jako pramenů práva se všemi negativními důsledky shora uvedenými“ (nález ze dne 15. 2. 2007, sp. zn. Pl. ÚS 77/06, publikovaný pod č. 37/2007 Sb., bod 70, ve věci ústavnosti legislativních přílepků). Jestliže je tedy srozumitelnost nezbytnou podmínkou, která musí být dodržena při vydávání správních rozhodnutí i právních předpisů, je třeba trvat na srozumitelnosti i opatření obecné povahy, jako jejich mezičlánek.

Nejvyšší správní soud vycházel rovněž z obecnějších závěrů Ústavního soudu, který opakovaně konstatuje, a to nejen ve vztahu k interpretaci právních předpisů, že „naprosto neudržitelným momentem používání práva je jeho aplikace, vycházející pouze z jeho jazykového výkladu. Jazykový výklad představuje pouze prvotní přiblížení se k aplikované právní normě. Je pouze východiskem pro objasnění a ujasnění si jejího smyslu a účelu (k čemuž slouží i řada dalších postupů, jako logický a systematický výklad, výklad *e ratione legis* atd.). Mechanická aplikace abstrahující, resp. neuvědomující si, a to buď úmyslně nebo v důsledku nevzdělanosti, smysl a účel právní normy, činí z práva nástroj odcizení a absurdity.“ (z nálezu pléna Ústavního soudu ze dne 17. 12. 1997, sp. zn. Pl. ÚS 33/97, publ. pod č. 30/1998 Sb.).

Nutnost náležitého odůvodnění změn funkčního využití (vztah původního územního plánu (ÚP) a jeho změny nebo nového a původního ÚP), tzv. „skokové změny“ – nevyplyvá, že by skokové změny ve využití území nebylo možné vůbec provést, ale že tyto musí být náležitým způsobem odůvodněny a nepostačí pouze obecná prohlášení a proklamace o naplnění cílů územního plánování.

Kontinuita s předchozím územním plánem; Přestože nový územní plán s sebou ze své podstaty přináší změny v území oproti dosavadnímu stavu, nelze zcela a bez řádného odůvodnění narušit kontinuitu s předchozím územním plánem (a faktickou situací v území). Takovouto změnu je nutné náležitě odůvodnit.

Vymezování zastavitelných ploch – nezbytnost řádného zdůvodnění jejich potřeby ve vazbě na vyhodnocení účelného využití zastavěného území.

Úpravy směrné části územního plánu, otázka data nabytí její účinnosti; k otázce retroaktivity a retrospektivy se vztahují závěry rozšířeného senátu NSS (usnesení ze dne 17. 9. 2013, č. j. 1 AOs 2/2013 – 116): „[d]ůležitou a související otázkou je problém časové působnosti nově vysloveného právního názoru, tedy zda má nový právní názor vyslovený v novém rozhodnutí účinky retrospektivní nebo prospektivní. Je nepochybné, že v českém systému existuje v zásadě pouze incidentní retrospektiva, tedy aplikace nové soudem utvořené (dotvořené) normy na všechny kauzy aktuálně před soudy probíhající, stejně jako na všechny žaloby podané po dni vynesení nového právního názoru. Incidentní retrospektiva současně vylučuje mimořádné opravné prostředky typu obnovy řízení proti pravomocným rozhodnutím jen z důvodu změny judikatury, a to jak v řízení před obecnými soudy, tak v řízení správním.“. Soud vyložil, že v případě změny judikatury nedochází k vytváření nových právních norem, ale toliko ke změně jejich interpretace; nelze proto hovořit o pravé či nepravé retroaktivitě, ale pouze o retrospektivě. Otázkou, zda lze ve vztahu k soudnímu rozhodnutí uplatit zákaz retroaktivity, se zabýval Ústavní soud v nálezu ze dne 12. 12. 2013, sp. zn. III. ÚS 3221/11.

Meze soudní ochrany

K soudní ochraně ve spojení s možností podat návrh na zrušení OOP; ta je zákonem od samotného počátku této právní úpravy koncipována jako nástroj k ochraně subjektivních práv navrhovatele. Řízení o takovém návrhu je potom meritorně zaměřováno na to, zda k tvrzenému zkrácení na subjektivních právech navrhovatele skutečně došlo. Posláním tohoto soudního přezkoumání tak není obecná ochrana či náprava navrhovatelem dovozovaných nezákonností, které se nedotýkají jeho subjektivních práv. Návrh na přezkoumání opatření obecné povahy podaný vlastníkem dotčených nemovitostí není současně „žalobou ve veřejném zájmu“.

Dle usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2010, č. j. 1 Ao 2/2010-116 „soud ve správním soudnictví nalézá vždy o právnosti nebo protiprávnosti správního aktu či postupu; to znamená, že soud zkoumá přijaté opatření pohledem zákona a dalších právních předpisů. Návrh soudu podle § 101a s. ř. s. ale zásadně není nástrojem dodatečného prosazování pouhých zájmů (a *contr. práv*) interesentů, kteří nebyli úspěšní ve fázi přípravy opatření. Návrh podaný soudem prosazující věcně jiné, subjektivně 'správnější' řešení nemá sloužit ani jako náhrada opomenutí, liknavosti nebo procesní taktiky navrhovatele. Jinak řečeno, řízení před soudem je prostředkem ochrany práv. Není nástrojem rozhodování věcných sporů o využití území; tyto spory zásadně mají být vypořádány v řízení před správními orgány a s využitím příslušného instrumentária správního procesu. Soud proto při návrhu mířícím proti 'nesprávnosti' přijatého řešení koriguje principiálně toliko ta pochybení, která znemožnila účastníkům procesu takových instrumentů využít.“ Nejvyšší správní soud v tomto usnesení také uvedl, že pokud účastník brojící proti neproporčním důsledkům plynoucím z opatření obecné povahy mohl při přiměřené péči o svá práva podat věcné námitky proti právnosti připravovaného řešení a bez objektivních důvodů tak neučinil, nemůže soud bez závažných důvodů porušit právní jistotu dalších účastníků, kteří svá práva aktivně prosazovali již v průběhu přípravy územního plánu a nyní tento územní plán respektují; „mohlo by tím docházet k situacím, kdy by účastníci v průběhu přípravy neaktivní měli výhodnější postavení a jejich práva by byla chráněna ve větší míře než práva účastníků, kteří svá práva zákonem předpokládaným způsobem hájili“.

Aktivita / pasivita navrhovatele přezkoumu; Významná byla usnesení rozšířeného senátu NSS. V otázce rozšíření aktivní legitimace navrhovatelů, napadajících opatření obecné povahy – (OOP) bylo konstatováno v usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 16. 11. 2010, č. j. 1 Ao 2/2010 – 116, že nepodání příslušných námitek navrhovatelů a důvody jejich pasivity je třeba zkou-

mat přísně podle okolností konkrétního případu a nelze z tohoto důvodu návrh na přezkum paušálně bez dalšího zamítnout. Pokud účastník mohl při přiměřené péči o svá práva podat příslušné námitky a bez objektivních důvodů tak neučinil, nemohou soudy rozhodující ve správním soudnictví porušit právní jistotu ostatních. Rozšířený senát NSS však současně dovodil, že tehdy, když soud shledá, že navrhovatel námitky nebo připomínky podat mohl a neučinil tak, musí se soud dále zabývat tím, zda existují závažné důvody pro vyhovění některému z bodů návrhu na zrušení opatření obecné povahy. Procesní pasivita navrhovatele ve fázích správního řízení předcházejícího přijetí opatření obecné povahy jej nezbavuje práva podat návrh na zrušení OOP. Nejvyšší správní soud se opakovaně zabýval otázkou možné úspěšnosti navrhovatele před soudem v případě, kdy v procesu přijímání opatření obecné povahy svá práva nijak nehájil. Navrhovatel může být v takovém případě úspěšný pouze výjimečně, a to pokud jeho procesní pasivita vyplývala z objektivních okolností nebo pokud nezákonnosti, na něž poukazuje, jsou zásadního rázu a mají dopad na veřejné zájmy. Ke zrušení opatření obecné povahy by tedy mohlo dojít i přes pasivitu navrhovatele v předcházejícím řízení, ale pouze převážily-li by důvody pro zrušení nad právní jistotou osob jednajících v důvěře v (územním plánem) přijaté změny; za tyto vážné důvody je třeba považovat porušení kogentních procesních a hmotněprávních norem chránících zásadní veřejné zájmy, které stěžejním způsobem předurčují proces přijímání a obsah opatření obecné povahy

Otázka pasivity navrhovatele; Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 13. 5. 2014, č. j. 6 AOs 3/2013 – 29 (a na něj následně v rozsudku ze dne 26. 6. 2014, č. j. 5 AOs 3/2013 – 33), konstatoval, že „pokud navrhovatel námitky ani připomínky v rámci přípravy územního plánu nepodal, soud se otázkou proporcionality přijatého řešení zabývat nemůže. Rozhodoval by o dané otázce „v první linii“, a nahrazoval tak činnost pořizovatele územního plánu“. Navrhovatel se tak v podstatě sám zbavil možnosti konkrétního vypořádání svých námitek ve vztahu ke svému pozemku.

Přestože se tedy postupným vývojem judikatury standard přezkumu vůči pasivním navrhovatelům relativně zpřísnil, rozhodovací praxe (včetně všech v předchozím odstavci zmíněných rozsudků kasačního soudu) nadále setrvává na závěru, že bez ohledu na to, zda navrhovatel podal námitky či připomínky, soud napadené opatření obecné povahy zruší pro porušení kogentních procesních a hmotněprávních norem chránících zásadní veřejné zájmy, které stěžejním způsobem předurčují proces přijímání a obsah opatření obecné povahy.

Otázka aktivní procesní legitimace navrhovatele; usnesení rozšířeného senátu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 – 120 „(...) Výjimečně je též představitelné, aby aktivní procesní legitimace byla dána i tehdy, tvrdí-li navrhovatel, který sám není vlastníkem nemovitosti ani nemá právo k takové cizí věci na území regulovaném územním plánem, že jeho vlastnické právo nebo jiné absolutní právo k nemovitosti nacházející se mimo území regulované územním plánem by bylo přímo dotčeno určitou aktivitou, jejíž provozování na území regulovaném územním plánem tento plán (jeho změna) připouští. Typicky půjde o vlastníka pozemku sousedícího s územím regulovaným územním plánem, který by mohl být dotčen určitou aktivitou, jejíž vlivy se významně projeví i na jeho pozemku (např. exhalacemi, hlukem, zápachem apod.) nebo které povedou k významnému snížení hodnoty jeho majetku.“.

Tzv. „přepjatý formalismus“; Viz např. Nález Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 1669/11 ze 7. 5. 2013, dle kterého jsou přehnané požadavky NSS výrazem přepjatého formalismu, který ohrožuje funkčnost ÚP a přispívá k narušení stability systému územního plánování a právní jistoty. Tomuto názoru oponoval soudce JUDr. Kůrka s tím, že nepovažuje rozsudky NSS za zásah do práva na samosprávu, která má možnost ovlivňovat průběh procesu pořizování ÚPD určeným zastupitelem. Požadavek, aby se soud řídil zásadou zdrženlivosti při hodnocení zákonnosti ÚPD je obsažen např. v rozsudku NSS ze dne 24. 10. 2007, č. j. 2 Ao 2/2007 – 73, dle kterého by ke zrušení ÚPD/OOP měl proto soud přistoupit jen tehdy, kdy došlo k poruše-

ní zákona v nezanedbatelné míře, resp. v intenzitě zpochybňující zákonnost posuzovaného řízení a opatření jako celku.

Okruh navrhovatelů soudního přezkumu

Oprávnění podat námitku k jakékoliv části návrhu územního plánu; NSS v rozsudku ze dne 23. 9. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-185, dospěl k závěru, že „vlastník pozemku či stavby dotčených návrhem veřejně prospěšných staveb, veřejně prospěšných opatření nebo zastavitelných ploch, je oprávněn podat námitku k návrhu územního plánu dle § 52 odst. 2 stavebního zákona. Tyto námitky však nejsou omezeny pouze na části týkající se uvedených nemovitostí dotčených návrhem veřejně prospěšných staveb, veřejně prospěšných opatření nebo zastavitelných ploch, nýbrž se mohou týkat jakékoli části návrhu územního plánu, nebo i postupu při jeho zadání či zpracování.“.

Námitka městské části; Rozšířený senát NSS [viz NSS 3 Ao 9/2011 ze dne 11. 6. 2013] se vyjádřil ke způsobilosti městské části hlavního města Prahy podat návrh na zrušení územního plánu hlavního města Prahy nebo jeho části. Rozšířený senát NSS [1 AOs 2/2013-116 ze dne 17. 9. 2013] došel k názoru, že index podlažní plochy je obecným regulativem prostorového uspořádání území, tj. limitem jeho využití, jehož vymezení je závazné a vyjádřil se k otázce úpravy otázky úpravy směrné části ÚPD, pořízené podle předcházejícího stavebního zákona č. 50/1976 Sb. Z tohoto Usnesení vycházela řada dalších rozsudků, ve kterých byla s odkazem na nález Ústavního soudu ze dne 12. 12. 2013, sp. zn. III. ÚS 3221/11 vysvětlena otázka retrospektivy a retroaktivity [„Jestliže tedy soudní rozhodnutí z podstaty věci působí zpětně (retrospektivně), nemůže se na ně uplatit ani obecný zákaz retroaktivity.“]. Názor rozšířeného senátu byl potvrzen i nálezem Ústavního soudu ÚS 56/13 z 14. 10. 2014, ve kterém „Ústavní soud konstatuje, že Nejvyšší správní soud v předmětné věci rozhodoval v souladu s principy hlavy páté Listiny, jeho rozhodnutí nelze označit jako rozhodnutí svévolné, ale toto rozhodnutí je

výrazem nezávislého soudního rozhodování, které nevybočilo z mezí ústavnosti. Z pohledu Ústavního soudu zde není prostor pro zásah do rozhodovací činnosti nezávislého soudu.“

Námítka zástupce veřejnosti; Rozšířený senát usnesením ze dne 29. 3. 2016, č. j. 4 As 217/2015 – 182 konstatoval, že zástupce veřejnosti podle § 23 stavebního zákona č. 183/2006 Sb., je oprávněn podat návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části dle § 101a odst. 1 a násl. s. ř. s. Pro mnohé bylo překvapením i usnesení rozšířeného senátu NSS č.j. 5 As 194/2014 z 13.9. 2016, dle kterého je incidenční přezkum opatření obecné povahy dle § 101a odst. 1 věty druhé s. ř. s., oprávněn podat ten, kdo je současně oprávněn podat ve správním soudnictví žalobu nebo jiný návrh ve věci, ve které bylo opatření obecné povahy užito.

Námítka občanského sdružení; Ve vztahu k problematice aktivní legitimace spolků ve věcech, v nichž je obsažen aspekt základního práva na příznivé životní prostředí (čl. 35 odst. 1 Listiny, podle něhož má každý právo na příznivé životní prostředí) prošla judikatura Ústavního soudu značnými posuny. Z nálezu Ústavního soudu sp. zn. I ÚS 59/14 z 10.6. 2014 vyplynulo, že nelze občanským sdružením paušálně odepřít právo aktivní procesní legitimace k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy (OOP) v podobě územního plánu, a že soudy musí posoudit v konkrétním případě tvrzenou dotčenost práv. K otázce aktivní žalobní legitimace spolku k napadení opatření obecné povahy se vyjádřil i Nález Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 3572/14 z 13.10. 2015.

Incidenční přezkum ÚPD; usnesení rozšířeného senátu NSS č.j. 5 As 194/2014 z 13.9. 2016 Soudní řád správní rozlišuje dva typy návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části. Prvním typem návrhu je návrh na soudní přezkum opatření obecné povahy, který může podat každý, kdo tvrdí, že byl na svých právech opatřením obecné povahy zkrácen, a to ve lhůtě stanovené v § 101b odst. 1 s. ř. s. Druhým typem je návrh na incidenční přezkum opatření obecné po-

vahy dle § 101a odst. 1 věty druhé s. ř. s., který je oprávněn podat jen ten, kdo je současně oprávněn podat ve správním soudnictví žalobu nebo jiný návrh ve věci, ve které bylo opatření obecné povahy užito; tento návrh je třeba podat společně se žalobou proti rozhodnutí, nečinnosti nebo zásahu, tj. ve lhůtě pro společně podávanou žalobu, a to bez ohledu na lhůtu uvedenou v § 101b odst. 1 s. ř. s. Viz též rozsudek NSS č.j. 6 As 54/2016 z 12.10. 2016.

Závěrem

Stavební zákon uvádí subjekty oprávněné podat námitku při pořizování ÚPD, protože jejich práva mohou být dotčena řešením ÚPD, která je závazná pro navazující rozhodování v území. Pouze z předpisů stavebního práva, které upravují proces pořizování a vydání ÚPD/OOP, nelze vždy jednoznačně dovodit práva účastníků územně plánovací činnosti a těch, na které má dopad. Z řady dosavadních judikátů je patrné, že soudní moc dbá o to, aby nebyla bez zákonných důvodů omezena aktivní procesní legitimace k podání návrhu na přezkumu opatření obecné povahy OOP. Postupně se přesněji vymezuje a rozšiřuje okruh těch, jejichž názory by měli brát v potaz pořizovatelé územně plánovací dokumentace i odpůrci, kteří tato opatření obecné povahy vydávají. V nedávných rozsudcích byla objasněna i možnost incidenčního přezkumu opatření obecné povahy, který není omezen zákonnou lhůtou od nabytí jeho účinnosti (do tří let) a ke kterému může dojít až při projednávání žaloby ve věci, ve které bylo OOP použito. Jedná se o zohlednění toho, že vada předpisu, která nemusí být patrná při jeho přípravě a vydání, se může projevit až při jeho uplatnění, bez ohledu, jaká doba uběhla od nabytí jeho účinnosti. V těchto souvislostech je zřejmá nevhodnost neustálého prodlužování termínu, uvedeného v § 188 odst. 1 stavebního zákona, jehož uplynutím pozbyde platnost územně plánovací dokumentace schválené obcemi podle dřívějšího zákona č. 50/1976 Sb. Ze zákona č. 183/2006 Sb. vyplýval termín do konce roku 2011, odsunutý zákonem č. 191/2008 Sb. do konce roku 2015, dále prodloužený zákonem

č. 350/2012 Sb., na nyní platný termín do konce roku 2020. Předvídatelnost správního rozhodování činí značně problematické stáří ÚPD řady obcí, navíc „opravené“ celým řetězcem jejich změn bez vyznačeného právního stavu.

Vnímání soudních přezkumů a jejich důsledků pro územní plánování prošlo určitým vývojem, stejně jako i náhled soudů na tuto specifickou oblast činnosti veřejné správy. Díky soudním přezkumům se ozřejmil dopad a důležitost některých činností spojených s územním plánováním, které před tím nebyly vnímány jako příliš významné. Jedná se např. požadavek srozumitelnosti ÚPD, požadavek náležitě zdůvodnit navržené řešení, srozumitelněji komunikovat s účastníky komplikovaného procesu pořizování ÚPD, nutnost náležitě obhájit nezbytnost zásahu do vlastnických práv, přesně a přezkoumatelným způsobem konkretizovat veřejný zájem vyplývající ze zákona a odlišovat jej od skupinových zájmů, které v zákoně nemají oporu. Územní plánování se pohybuje ve velmi citlivém terénu, k prosazení představ o vhodném rozvoji území je někdy využíván soukromý majetek, aniž je přesvědčivě prokázána nezbytnost tohoto kroku. Respektování těchto požadavků je někdy náročné, někdy vyvolává i emotivní reakce, vyjádřené např. názorem, že z územního plánování se stala právníčina a přestává být tvůrčí činností.

Deset let soudních přezkumů vyvolává řadu otázek, např. jak dalece může ÚPD zasáhnout do vlastnických práv s ohledem na rozdíly v míře obecnosti a podrobnosti zásad územního rozvoje, územního plánu a regulačního plánu, zda je účelné, aby zásady územního rozvoje byly opatřením obecné povahy, zda se v tomto případě nejedná spíše o interní směrnici pro výkon veřejné správy. Otázkou je, zda vše, co je nyní podle předpisů zahrnuto do výroku ÚPD, který především určuje rozsah zásahu do soukromých práv, může mít skutečně dopad na tato práva a zda by nebylo vhodné obsah výroku přehodnotit z tohoto hlediska. Některé jeho části (např. popis jednotlivých koncepcí) jsou spíše návodem a vysvětlením (doporučením), jak výrok OOP uplatňovat a čím se řídit v rozhodování o změnách v území.

Snad jen na okraj lze upozornit na to, že návrh na soudní přezkum opatření obecné povahy nebo jeho části, vydané krajem, může podat též obec. Předmětem debat může být např. také to, jak dalece je obec, odpůrce vydávající opatření obecné povahy, schopna posoudit např. návrh na rozhodnutí o námitkách připravený pořizovatelem, řešení střetu veřejných zájmů, jak dalece je zastupitelstvo obce schopno posoudit odbornou činnost pořizovatele a projektanta.

Přes možné výhrady vůči soudním přezkumům ÚPD je zde jeden závažný argument v jejich prospěch. Tento přezkum je prováděn soudní mocí, která není součástí moci výkonné. Zde je na místě zmínit úskalí účinnosti přezkumu podle správního řádu, prováděného jedním ze zúčastněných subjektů procesu pořizování územně plánovací dokumentace. V případě územního plánu se krajský úřad jako nadřízený orgán územního plánování opakovaně vyjadřuje v procesu jeho pořizování.

Jestliže krajskému úřadu v jeho průběhu některé vady unikly, pravděpodobně je bude obtížně resp. „ochotně“ nalézat při přezkumu podle správního řádu. Totéž se vztahuje na přezkum zásad územního rozvoje Ministerstvem pro místní rozvoj (MMR), které se opakovaně vyjadřuje v procesu jejich pořizování. Z tohoto hlediska se jeví jako žádoucí a účelné, aby územně plánovací dokumentace byla přezkoumávána správními soudy stojícími mimo proces územního plánování.

Ing. arch. Martin Tunka, CSc.

ENGLISH ABSTRACT

Findings of the judicial review of spatial planning documents, by Martin Tunka

The judicial review of spatial planning documents has been developed. Prior to 2006, the Constitutional Court reviewed municipal ordinances through which municipalities and Regions announced spatial planning documents that were binding for spatial decision-making. However, reviewed regulations (mandatory spatial planning documents) used to be rare and legal protection from their consequences was more or less impossible to obtain.

OTÁZKY PRO URBANISMUS, KTERÉ PŘINÁŠÍ STAVEBNICTVÍ 4.0

V poslední době získává v mnoha médiích velkou pozornost masivní nástup digitalizace a její vstup do mnoha stránek našeho života, což může mnohem rychleji než planetární klimatické změny nebo než náš relativně pomalý reprodukční proces ovlivnit změny kolem nás. Před deseti lety, v lednu 2007, představil Steve Jobs první iPhone. Dnes berou stamiliony, možná miliardy lidí denně do rukou smartphone. Nové mnohonásobné možnosti komunikace, tisíce aplikací, které nás informují o tom, co je nového, jaké bude počasí, za jak dlouho a čím dojedeme z práce domů a kolik ještě kroků musíme dnes pro své zdraví udělat, jsou realitou. Digitální svět však stále rychleji nabízí i svou vlastní virtuální realitu, bez které si desetileté děti nedovedou svět již ani představit, a ve které tráví stále větší část svého času. Schopnosti člověkem sestrojených strojů neustále rostou a jejich kapacita a výkony se blíží hranici umělé inteligence. Znovu je nastavena stará čapkovská otázka o odpovědnosti a perspektivách lidí při vzniku chytrých strojů, modifikovaných jedinců, nebo rovnou nové generace kyborgů, jejichž úsvit nedávno zmínil Elon Musk, americký podnikatel a vizionář, který je označil za „největší existenciální hrozbu“ a doplnil: „Čím dál víc si myslím, že by měla existovat nějaká regulační ochrana, možná na národní a mezinárodní úrovni, abychom si byli jisti, že neuděláme nějakou hloupost“. Sám však stojí za systém PayPal, automobilkou Tesla, raketami SpaceX a řadou dalších revolučních technologií. Velké průmyslové koncerny o překot robotizují svoji výrobu. To umožňuje, že z montážní linky sjíždí každý vůz jako originál vyrobený podle individuálního přání konkrétního zákazníka. Autonomní samořídící se a samoučící se systémy nastupují do řady činností. A zdá se, že tento proces nabírá na prudkém zrychlování. Dynamika těchto změn a jejich význam do utváření celé společnosti dostal název 4. průmyslová revoluce. Jednotlivé státy spojují s ní rozhodující úsilí pro posílení své konkurenceschopnosti, a tak se stal Průmysl 4.0 (Industry 4.0) zá-

kladem pro národní programy v řadě zemí, formulované v letech 2014–2015 v USA, Francii, Německu, Číně, Japonsku a jinde. Česká studie Národní iniciativa Průmysl 4.0 byla dokončena 3. února 2016 a stala se podkladem pro unesení vlády České republiky č. 729 ze dne 24. srpna 2016. Na ni rychle navázala i usnesení vlády ze dne 2. listopadu 2016 č. 958 „O významu metody BIM (Building Information Modelling) pro stavební praxi v České republice a návrh dalšího postupu pro její zavedení“ a unesení vlády ze dne 15. února 2017 „K dokumentu Aliance Společnosti 4.0“. Do tohoto úsilí se zapojila i SIA ČR – Rada výstavby sdružující dvanáct nejvýznamnějších odborných, nevládních a neziskových organizací na úseku architektury a stavitelství svojí výzvou „k zahájení systémových změn vyvolaných průmyslovou revolucí 4.0 ve stavebnictví“ z 31. října 2016, která stanovila tři hlavní cíle:

1. Koncentrovat roztroušenou pravomoc v oblasti řízení investic a výstavby na jeden ústřední orgán – ministerstvo pověřené územním rozvojem, stavebnictvím a nejlépe i veřejnou výstavbou včetně výstavby dopravních a inženýrských tras, v jehož čele bude stát místopředseda vlády.
2. Provést kompletní rekodifikaci stavební legislativy, včetně změny kompetenčního zákona a kompetencí na úrovni krajů a obcí, při zajišťování veřejných stavebních investic i pro uplatňování území regulace, povolování staveb a dohled nad výstavbou, včetně standardizace nových postupů.
3. Prosadit úplnou digitalizaci procesu výstavby od projektové přípravy, rozpočtování, schvalování staveb, řízení výstavby, až po následnou správu budov a uplatnění těchto principů, zejména u veřejných stavebních zakázek, zákonem. Zajistit potřebné rekvalifikace pro tento proces.

Tato výzva byla přijata Radou vlády ČR pro stavebnictví, která na jejím základě doporučila dne 24. dubna 2017 ustanovení Výboru Stavebnictví 4.0 při Alianci společnosti 4.0. Lze konstatovat, že

tento proces proběhl na české poměry až neuvěřitelně rychle, a že bychom nemuseli ztrácet kontakt se světovým vývojem. Není to však tak jednoduché. Exprezident Václav Klaus na setkání v sérii Rozmluv na Hanspaulce dne 31. května 2017 položil otázku o významu průmyslu 4.0 dvaceti vybraným ekonomům. V pozvánce na akci byl následující text: „Je Průmysl 4.0 užitečným pojmenováním kvalitativně nového a specifického trendu technologického a přeneseně i společenského vývoje, nebo jde pouze o prázdné módní heslo?“. Diskusi Klaus shrnul značně lakonicky, třemi závěrečnými poznámkami:

- Žádná změna ekonomických zákonitostí nenastala. Není důvod začít přepisovat učebnice ekonomie.
- Více bychom potřebovali průmysl 1.0. Budeme mít sice digitalizátory, ale hrozí, že nebudeme mít instalatéry.
- Bojíme se okamžiku, až nastane „Svět 4.0“.

Studie o vztahu zaměstnanosti a důsledků rozvoje AI (Artificial Intelligence – umělé inteligence) v USA, kterou na webu 24. 6. 2017 uveřejnil Andrew McAfee, ale naznačuje narůstající složitosti ekonomických a sociálních změn v USA a může být i pro nás sondou a inspirací. Studie uvádí, že změny, které přinese AI, se dotknou až 47 % všech povolání. Zároveň však dokládá, že dynamika změn je zatím podstatně nižší než každodoměsíční objem z práce propuštěných osob nebo lidí měnících své zaměstnání na základě svého dobrovolného rozhodnutí, což charakterizuje dynamiku pracovních vztahů představující řádově miliony osob měsíčně, přičemž jsou Spojené státy na jedné z nejnižších stupňů nezaměstnanosti v historii. Studie však konstatuje, že relativně dobře placené profese v průmyslu jsou nahrazovány zdravotními a sociálními službami (péčí o starší spoluobčany, mládež a podobně), které ale mají nízkou produktivitu a výrazně nižší odměnu, a že „bílý muž“ v produktivním věku často takové práce nechce přijmout. To se odráží v nárůstu sebevražd, alkoholis-

mu a drogové závislosti. V tomto procesu lze také hledat některé důvody „úspěchu“ volební kampaně Donalda Trumpa, který na tento jev poukázal. Ve studii však její autor uvádí, že cestou není návrat do dolů nebo k průmyslovým pásům – argumentuje tím, že množství pracovních příležitostí v hornictví již bylo příkladně překonáno pracovní nabídkou v rozvoji a správě solárních systémů a jako naději vidí obrovské množství práce spojené se stavebnictvím a potřebou rekonstrukce infrastruktury země: dálnic, letišť, mostů, přístavů a podobně.

Stavebnictví jakoby stálo stranou, v České republice i celé Evropské unii patří k odvětvím, ve kterých produktivita práce roste jen velmi zvolna. Má to zřejmě na svědomí vedle rostoucí komplikovanosti staveb a jejich konstrukcí reagující na různé energetické, ekologické a další požadavky také rozsáhlé uplatnění pracovní síly s nízkou produktivitou, které sehrává i sociální roli. Pod pojem Stavebnictví 4.0 v pojetí SIA ČR Rady výstavby proto zahrnujeme celý proces výstavby od výběru lokality a podmínek pro umístění stavby do území přes projektovou a investiční přípravu a vlastní výstavbu až po provozování a údržbu staveb, tedy nikoli pouze úzké pojetí „stavebního průmyslu“. Nedávno zveřejněný výzkum společnosti CEEC k Průmyslu 4.0 v ČR uvádí některé bariéry pro jeho rozvoj a konstatuje očekávání poklesu počtu zaměstnanců o 7 %. Zhruba 29 % firem pracuje na zavádění principů Průmyslu 4.0 u malých firem, ale toto číslo klesá jen na 2 % a jen 37 % firem bude v příštím roce do této sféry investovat, shrnuje CEEC. Ministr průmyslu a obchodu Jiří Havlíček k tomu však dodává. „Zvládnutí změn v oblasti školství, trhu práce a v dalších oblastech ve prospěch digitalizace průmyslu i ostatních odvětví je naprosto klíčové pro úspěšný proces zapojení společnosti do čtvrté průmyslové revoluce.“ Přesto dokladované výsledky studie spíše potvrzují Václavem Klausem prezentovanou skepsi. Je však zřejmě také pravda, že pojem Průmysl 4.0, jakkoliv je v posledních měsících nadužíván (a byl proto panem exprezidentem charakterizován jako „módni“), je pro mnoho menších firem stále

spíše pojmem neznámým, pod kterým si nedovedou představit, co pro ně může znamenat nebo již znamená.

Proto je zajímavé srovnání s průzkumem z rozsáhlé studie „Průzkum Digitalizace stavebnictví Švédska“, provedeným AB Svensk Bygtjänst (švédská partnerská organizace Nadace ABF) na začátku letošního roku, ze které vybírám následující závěry:

- Digitalizace švédského stavebnictví je ve srovnání s jinými obory velmi nízká.
- Úroveň znalostí je téměř vyrovnaná v regionech i u všech partnerů výstavby, nárůst mají jen velcí dodavatelé.
- 76 % firem má jen velmi malou znalost o IoT (internetu věcí).
- 62 % vnímá proces digitalizace za významný, jen 6 % se jím nezabývá.
- Dobrá znalost ITC je jen u 7 % pracovníků, u 72 % je nízká, u 21 % velmi nízká.
- 25 % firem se ICT intenzivně zabývá, 50 % firem takováto řešení připravuje.
- Přes 50 % ICT již významně ovlivňuje výrobu, služby, úspory energií a administrativu.
- Přes 40 % firem využívá ICT ke snížení nákladů, pro kontrolu staveb a jako konkurenční výhodu.
- Projekce je digitalizovaná již z 50 %, v bytové výstavbě dokonce ze 75 %.

Švédská studie dokladuje v celkové tendenci také zaostávání stavebnictví za vlastním průmyslem. V absolutních číslech je však již švédské stavebnictví podle porovnávání studií v procesu digitalizace mnohem pokročilejší, než je tomu v českém průmyslu. Proto asi ani nepřekvapilo, že loni poprvé udělované ocenění za uplatnění BIM v rámci 24. ročníku celostátního hodnocení kvality dokončených staveb „Stavba roku“ získala stavba Corso Court v pražském Karlíně realizovaná firmou Skanska s využitím jejího švédského know-how. Jde tedy v první řadě o sdílení znalostí, zkušeností a poznatků.

SIA ČR – Rada výstavby proto v rámci přípravy strategie pro uplatnění digitalizace a s ní spojených procesů v architektuře a stavebnictví zorganizovala

na přelomu dubna a května 2017 pět pracovních workshopů, kterých se zúčastnilo 38 organizací (státních institucí, škol, spolků a firem), které do diskuse vyslaly na sto svých odborníků a expertů, kteří se problematikou zabývají.

Jednotlivé workshopy se věnovaly vždy předem daným tématům a otázkám:

1. Stavebnictví 4.0 jako cesta k zjednodušení legislativy
2. Stavebnictví 4.0: BIM, jako nový „nástroj“ stavebníka
3. Stavebnictví 4.0: Plánování, a regulace území, veřejné investice
4. Stavebnictví 4.0: Výzkum, požadavky na vzdělání, sociální dopady
5. Stavebnictví 4.0: Dodavatelé staveb a výroba pro stavbu

Cílem diskusí bylo zhodnotit současnou situaci a její limity, pokusit se o odhad možných změn v průběhu příštích deseti let a navrhnout a definovat úkoly, které je potřeba vyřešit v průběhu příštích čtyř let. Je třeba konstatovat, že už první úkol, charakteristika stavu, nebyl zcela jednoduchý, což se konec konců projevilo již při diskusích o cílech a výsledcích z paralelně schvalované novely stavebního zákona. Shoda panovala na zjištění existence legislativních bariér, na kritice délky a složitosti různých řízení a na rozptýlené zodpovědnosti za přípravu území i za následnou výstavbu (a to jak mezi jednotlivými resorty, tak mezi různými typy dostatečně nevybavených stavebních a plánovacích úřadů), ale i na nepřehledné a stále rostoucí množině dotčených orgánů, na postupné nadvládě formálněprávních hledisek nad faktickými problémy a cíli urbanistických a architektonických koncepcí.

Ještě mnohem obtížněji se dařilo formulovat závady, které vznikají ve vlastní struktuře osídlení, a jejich příčiny. Mezi nimi byly často zmiňovány nekoordinované a chybějící infrastrukturální stavby, zaostávání dálniční sítě, sítě rychlých železnic, nízké využití lodní dopravy, absence koordinace výstavby vodohospodářských a energetických rozvodných sítí s rozvojem a požadavky na průmyslové plochy či bydlení, nedostatečná výstavba nájemního bydlení a rozlití výstavby rodinných domů



© Nadace pro rozvoj architektury a stavitelství

Corso Court v pražském Karlíně – první oceněná stavba za použití BIM v přehlídce Stavba roku 2016 otvírá Stavebnictví 4.0 v České republice

do obcí kolem Prahy a větších měst. Kritiky se dočkala nízká péče o veřejný prostor a častá absence významnějších veřejných staveb. S otazníkem je rovněž sledován mimoměstský rozvoj nákupních zón a jejich „souboj“ s náplní historických městských jader. Obecně se dalo konstatovat, že volná soutěž pro výstavbu sídel zdaleka neplní svůj optimalizační cíl, neb proces výstavby je dlouhodobý a vrstevnatý, a ve stávající podobě přináší často neekonomické čerpání jak půdy a dalších pozemků, tak i špatné využívání veřejných statků a investic do technické i občanské vybavenosti. V řešení tohoto problému jako by územní plánování ztratilo svoji sílu, v územních plánech většinou nejsou stanoveny ani ekonomické podmínky a podmiňující investice pro využívání jednotlivých ploch, ani časové a věcné návaznosti a ochrana ekologických a kulturních hodnot je často formální. Opakovaně byla zmiňována absence součinnosti územních plánů a místních daní, která je v zahraničních příkladech užívána jako ekonomický nástroj pro podporu racionálního využívání území a rozvoje obcí.

Jak se to změní za deset let? Je potřeba si nejprve přiznat, že deset let je pro urbanistický vývoj obcí relativně krátké období, že vývoj struktury našich sídel se počítá na několik staletí. I kdybychom za deset let všechno dělali jinak a postavili řadu nových staveb, stejně i potom bude drtivá většina území a zástavby dědictvím předešlé doby a ponese její charakter. Přesto se stále více skloňuje pojem SMART CITIES představující digitální chytré město. Je velkou chybou urbanistů, že tato iniciativa nevychází od nich, že aktivitu mají často zatím až směšně vypadajících IT inovátorů, ke kterým se ale hlásí také doprava, bezpečnost a energetika, údržba veřejného prostoru atd. Jde o lákavou cestu i pro politiky, neboť nová výstavba trvá dlouho a je často spojena s pro ně nebezpečnými riziky spojenými s termínovými skluzy a zdražováním. Politici se proto ve spolupráci s inovátory budou snažit pro chod města nabídnout nové technologie a vytvořit tak zcela nové koncepty užívání jeho prostoru a staveb, někdy v rozporu s jejich stávajícím určením, někdy zase umožní (konečně) jeho původní zamýšlenou funkci.



Chytré technologie nám nevezmou naše bohaté kulturní dědictví, ale poslouží nám při jeho využívání (špitál v Kuksu po rekonstrukci)

Umožní sdílená samořídící auta uvolnit část prostoru pro chodce, cyklistu a pobyt na ulici? A jak se do tohoto konceptu postupně zapojí domy navrhované BIM a spravované pomocí chytrých technologií? Cílem tohoto článku není predikovat Verneovskou vizi budoucího města, ale vyslovit přesvědčení

o neodvratitelnosti trvalých dynamických změn, na které je potřeba celý obor územního plánování připravit.

Architekt Michael Postránecký k tomu na workshopu podotkl: „Co jsou to Smart Cities (SC)? Smart Cities je řešení měst v celém světě, každé město

je úplně jiné. Idea je v tom, že použijeme nové počítačové a komunikační technologie a umělou inteligenci, kterou do měst přinášíme, a účel by měl být jediný: Zlepšit stávající města a výstavbu nových, za účelem zlepšení životní úrovně člověka, který v nich žije, nebo jej navštěvuje a zlepšit podmínky pro organizace, které v něm fungují. O ničem jiném to není, bylo to tak i předtím, ale teď máme jiné technické možnosti.“

Nástrojem řízení změn v území je územní plánování. Tomuto tématu se věnovaly 1. a 3. workshop. Bylo konstatováno, že územního plánování má více než stoletou tradici. Každý občan této země tuší, že k zahájení stavby potřebuje stavební povolení a k jejímu používání kolaudaci, většina si dovede představit, že územní plán je jakýmsi regulačním předpisem, který jej omezuje ve využívání nemovitosti podle zásad stanovených městem, a že tyto zásady jsou jen obtížně změnitelné. Přesto má postavení územního plánování spíše klesající prestiž a je mnohými partnery vnímáno jako obtížná komplikace. Paralelně vznikají strategické plány a resortní strategie, které často nejsou mezi sebou dostatečně koordinovány. Z praxe urbanistů jsou slyšet stížnosti na příliš velký odstup v podrobnosti a měřítku mezi ZÚR (zásady územního rozvoje) krajů v měřítku 1 : 100 000 a mezi územními plány obcí v měřítcích 1 : 5 000 nebo dokonce 1 : 2 000. Diskutována byla potřeba mezistupně, který by nesesledoval správní hranice, ale ucelené území regionálního charakteru. V praxi jsou nejrozšířenější územní plány (je jich více než 4 000), které ale nejsou zpracovávány v jednotném standardu. Naopak regulační plány, které jsou největší oporou pro stavební úřady i stavebníky, jsou u nás téměř vzácností (je jich jen něco přes 100).

Za této situace je zřejmě největším přínosem současných legislativních změn, jak upozornil Ing. arch. Josef Morkus, Ph.D. z Odboru územního plánování MMR, otevření územně plánovacích podkladů (ÚAP) pro širší využití než jen pro územní plánování a povinnost odevzdání územně plánovací dokumentace (ÚPD) v digitální formě. Tyto

změny jsou otevřením dveří do digitálního světa územního plánování.

Ing. Karel Štencel, místopředseda Českého úřadu zeměměřického a katastrálního (ČÚZK) na workshopu informoval, že v letošním roce bude katastr v ČR plně digitální. Pomáhá mu to v tom, že 95 % služeb úřadu dnes uživatelé využívají v elektronické formě. Je zde tedy možnost nad digitálními grafickými daty poskytovat přidané služby. Tento proces však nekončí, protože u 60 % katastrálních území bude ještě třeba kvalitu katastrálních map i aktuálnost obsahu katastru postupně zlepšovat. Již dnes je však možno rozšíření obsahu Registru územní identifikace, adres a nemovitostí (RÚIAN) o další tzv. účelové územní prvky. Inspirací může být třeba švýcarský P-L-R (public-law-restrictions) katastr, systém, který by měl být dobudován do r. 2020–2021. Jde vlastně o druhý katastr, tedy nikoliv katastr soukromoprávních omezení, ale omezení veřejnoprávních.

ČÚZK tak nabízí technologickou platformu pořízenou jako součást základních registrů, do které se data mohou přenášet, s tím, že vždy nějaká speciální právní úprava definuje odpovědnost za tato data, což představuje šanci pro digitalizaci ÚAP a jejich postupné rozšiřování.

Ing. Romana Vačkářová z Odboru regionálního rozvoje a územního plánování krajského úřadu Jihočeského kraje prezentovala praktické současné limity při vzniku a naplňování ÚAP, které jsou dány různou hloubkou údajů diferencovanou podle kategorie ÚPD, odlišným přístupem a odpovědností správců jednotlivých datových souborů a zmínila také otázku nejasné garance za takto shromážděná data. Nesourodost a obtížná přístupnost ÚAP je pak v některých krajích důvodem nízké efektivity jejich využívání. Dodnes není mnohým z odborné veřejnosti (jak z řad projektantů tak pořizovatelů územních plánů) jasné, zda jsou ÚAP analytickým nástrojem, nebo datovou základnou pro územní plánování.

Diskuse přesto jednoznačně dospěla k závěru, že jsou položeny jasné základy pro vytvoření digitálního systému

územního informačního modelu, ze kterého by mohli všichni účastníci územního plánování (ale i plánování strategického a resortního) čerpat, a který by mohl být přístupný soukromé i veřejné sféře, a významně tak zjednodušit řadu správních postupů při územním plánování, stavebním řízení i správě chytrých měst a jejich zástavby. Na této cestě stojí řada důležitých úkolů: normalizace datových podkladů, překonání resortních a firemních bariér, dořešení postavení správce ÚAP a jeho pracovní umístění (ve správním systému státu) a personální vybavení, ale i zvládnutí další, zatím netušené nabídky práce s daty a jejich využitím, kterou nám doba přinese.

Jde o velký jednotný (nebo propojený) model umožňující skládat kompletní informace o území včetně údajů územně neidentifikovatelných, jak to existuje ve stavebních projektech co do údajů o výrobcích, o podmínkách údržby a BIM. Tím bychom otevřeli tento systém také pro ekonomické analýzy a plánování, případně i pro stanovení územních daní. Pro kompletní digitální model je potom nejen potřebná digitalizace ÚPD, ale také její standardizace a přizpůsobení do celkového informačního systému. Dnes mluvíme o informačním modelu, zítra to třeba bude model virtuální reality.

Ing. arch. Marie Špačková z České komory architektů k tomu řekla, že by pomohlo, kdyby na ÚAP začaly navazovat územní plány. A to tak, aby se jakýkoliv občan mohl podívat do katastru nemovitostí a nemusel složitě dohledávat, co v tom kterém území může a nemůže, jaké má funkční využití apod. To je také otázka stavební legislativy, tam je obrovský potenciál, který je stále nevyužitý, protože v okamžiku, kdy dostaneme územní plány do katastrální mapy, máme velkou šanci změnit celý proces, protože většina architektů, kteří zpracovávají územní plány, podklady z katastru používá.

Bude věcí dalšího snažení, že virtuální podoba území a jeho průběžná aktualizace umožní v kterémkoliv době z jednoho systému získat všechny potřebné informace o každém místě, které dnes spravují v různých systémech jednotliví správci v území. Takto definovaný digitální

model území se potom stane i nositelem informací ze všech úrovní územního plánování (celostátní, krajské, městské i lokální regulace). Takto pojatý systém „Dynamického plánu“ umožní „zoomování“ problematiky z úrovně státu až do úrovně jednotlivé parcely (v obecně podobě to dnes již nabízí mapy Google). Ke každé jednotce území (parcele, pixelu modelu) proto bude možno stáhnout veškeré dostupné informace o daných podmínkách i o regulativních stanovených územním plánováním či jinými nástroji na jeho využití a rozvoj. Dynamický plán však umožní i průběžnou aktualizaci kterékoliv vybrané části území, nebo kteréhokoliv systému (dopravní trasy, struktury vybavení obchodními centry apod.), nebo v potřebném rozsahu upozorní zpracovatele na všechny aspekty a úrovně, které bude muset v rámci jím navrhované změny zohlednit, domyslet a následně projednat a nechat schválit. Takováto změna by pak byla automatickou aktualizací všech dokumentů. Zásada: „Jednou, ale důkladně!“

Stojí před námi hodně práce. Výzkum v územním plánování i řízení územního rozvoje je minimalizován a není zajištěn, nelze jej ani zajistit ad hoc vysoutěženými úkoly. Kompetence na řešení celého systému je rozdělena na MV, MMR, MPO, MŽP, MD, MZe a další orgány a sjednocení těchto procesů nebude jednoduché. Započatá práce přesto dává jasné zadání pro jeden z úkolů, který by měl řešit nově zakládaný Výbor Stavebnictví 4.0 pro Alianci společnosti 4.0. Nejtěžší však bude převýchovat lidi a aktivní účast MŠMT v oblasti základního i celoživotního vzdělávání.

Jakkoliv na řadu otázek ještě neumíme odpovědět, je jasné, že nemůžeme stát mimo tento vývoj, že jej nemůžeme pasivitou zastavit a že nám při nepodchycení tohoto vývoje hrozí nebezpečí ztráty konkurenceschopnosti. Profesor Vladimír Mařík z ČVUT říká: „Čtvrtá průmyslová revoluce zasáhne celou společnost.“

*Ing. arch. Jan Fibiger, CSc.
Prezident SIA ČR
Rada výstavby*

MEZINÁRODNÍ KONFERENCE K POLITIKÁM ARCHITEKTURY

Na jaře tohoto roku proběhly dvě mezinárodní konference, které se zabývaly tématem politik architektury. První se konala 22. 3. až 24. 3. 2017 ve Valletě na Maltě na téma Nové ve starém – současná architektura v historickém kontextu. Její součástí bylo i zasedání Evropského fóra politik architektury (EFAP). Druhé setkání se uskutečnilo 21. 4. 2017 v Paříži a kromě hlavního předmětu, kterým byl přehled politik architektury v Evropě, řešilo i přidružené téma ochrany architektonického dědictví 20. a 21. století.

Politika architektury a stavební kultura České republiky

Je třeba zmínit, že na počátku roku 2015 schválila vláda Politiku architektury a stavební kultura České republiky. Připojili jsme se tak k zemím, v nichž existuje celostátní strategie péče o vystavěné prostředí. Česká politika řeší ve třech částech celkem osm témat:

- Uspořádání krajiny a sídel
- Veřejná prostranství
- Začlenění staveb do prostředí
- Zadávání zakázek
- Projektování, realizace, životnost a udržitelnost staveb
- Vzdělávání
- Osvěta a média
- Výzkum a vývoj

V rámci těchto osmi témat je stanoveno 22 cílů a celkem 71 opatření, které povedou k jejich naplnění. Vizí naší Politiky architektury a stavební kultura je, že naplnění jednotlivých cílů povede ke:

- kvalitnější architektuře,
- hospodárným budovám vhodně zasazeným do okolního prostředí,
- přívětivému veřejnému prostoru,
- harmonickým městům i venkovu včetně okolní krajiny,
- respektu k místním specifikům jednotlivých oblastí v České republice,
- vnímání architektury jako stávající nebo i budoucí součásti našeho kulturního dědictví.

Politika architektury a stavební kultura České republiky též podporuje vzdělávání odborné i laické veřejnosti a přispívá k podněcování zájmu obyvatel o kvalitu prostředí, ve kterém žijí.

Anglická verze Politiky architektury a stavební kultura České republiky, stejně jako propagační letáky v několika jazycích, byly dostupné na obou zmiňovaných mezinárodních konferencích.



Konference EFAP na Maltě

Březnovou konferenci organizovalo maltské Ministerstvo dopravy a infrastruktury v rámci maltského předsednictví Rady Evropské unie. Jejím hlavním organizátorem byl Raymond Farrugia.

Na úvod Chantal Dassonville z Belgie seznámila s historií Evropského fóra politik architektury (EFAP) od symbolického založení v roce 1997 přes oficiální založení roku 1999 a první fórum v roce 2001 v Paříži. Zmínila důležité dokumenty, např. Council Resolution on Architecture Quality in Urban and Rural Environments. Představila i výstupy EFAP, jakými jsou Survey on Architectural Policies in Europe z roku 2012 a State of the Art of Architectural Policies z roku 2014. Činnost EFAP je založena na třech pilířích: vládnutí

(ústřední orgány zodpovědné za architekturu), kultura (kulturní centra) a profesionálové (komory architektů).

Borka Bobovec představila chorvatskou politiku architektury, dokument nazvaný Apolitika. Byla schválena v roce 2012 a obsahuje i implementační část do roku 2020, revidována má být každých 5 let. Zajímavý je silný tým zajišťující její implementaci. Zaměřuje se mj. na oblast vzdělávání s cílem naučit se mít rád prostředí (zajišťuje komora architektů) či na vazbu na ekonomické aktivity (zajišťuje hospodářská komora).

Robert Kaltenbrunner hovořil o německém přístupu, který se zaměřuje zejména na stavební kulturu. Zmínil problémy požadované energetické úspornosti, která má často zhoubný vliv na estetiku historických budov, či postupnou proměnu veřejných prostranství, která se stále častěji uzavírají do interiérů objektů.

Vincent Cassar uvedl, že Malta nemá politiku architektury. V roce 1992 byl zaveden plánovací úřad a povinnost povolení stavby nejen pro privátní investory, ale i pro vládní a veřejné projekty. Místní Komora architektů vydává časopis, který je zdarma distribuován s novinami.

Ian Ritchie z Velké Británie upozornil, že jsme se v poslední době hodně věnovali ekologickému aspektu, ale málo aspektu sociálnímu. Jako téma k diskusi nadnesl problematiku posuzování výškových budov.

Sara Van Rompaey z Belgie na příkladu novostavby v Gentu popsala proměnu vnímání novostavby v historickém prostředí jak veřejností, tak odborníky a médii. Zdůraznila vliv otevřené diskuse a důkladné medializace na změnu veřejného mínění a podnícení zájmu o architekturu.

Silvia Demeter-Lowe z Rumunska se pokusila definovat kategorie, které by měly být zohledněny při posuzování vhodnosti zásahu do historického prostředí. Do-

šla k tomu, že nejdůležitější je styl, měřítko a proporce. Architekturu hodnotí jako obor na pomezí vědy a umění, kde je základem napětí mezi jistotou tradice a riskem inovace. V diskusi Chantal Dassonville oponovala, že architektura je hlavně otázkou kultury, nikoliv stylu.

Norbert Gatt představil maltský odbor památkové péče, kde tým tvoří 150 osob, z nichž 80 jsou dělníci provádějící rekonstrukce.

Antonio Borghi ve svém příspěvku upozornil na nepřenositelnost řešení, která mnohdy fungují jen v jednom konkrétním prostředí.

Indira van't Klooster z Nizozemska hovořila o přehledu přístupů k architektonickému soutěžení v Evropě či o změnách od velkých architektonických kanceláří k malým studiím schopným utvářet sítě pro přípravu jednotlivých projektů.

Christobal Molina Baeza hovořil o přípravě politiky architektury v Chile, která se zaměřuje na propagaci kvality, kreativitu a inovace, zadávání zakázek, vzdělání či mezioborovou spolupráci. Pro podporu architektury je v Chile využíván fond, prosazuje se využívání soutěží, v zemi existuje 27 různých architektonických časopisů.

V diskusi bylo poukázáno, že důraz je třeba klást na vzdělávání dětí, ale i laické veřejnosti obecně. Veřejné stavby by se měly stát příkladem kvality. Lars-Christian Uhlig z Německa upozornil, že se jednotlivé obory výrazně specializují a ztrácejí schopnost vzájemné komunikace. Znepokojení vyjádřil nad požadavky na energetickou úspornost, které výrazně převyšují požadavky na architektonickou kvalitu budov. Krzysz-

tof Ingarden zopakoval, že je třeba užívat globální technologie, ale myslet na místní kulturní prostředí. Alex Torpiano z Malty si posteskl, že projekty slavných architektonických kanceláří jsou automaticky považovány za kvalitní, i když mnohdy vůbec nerespektují místní prostředí a tradice.

Veronika Valk z Estonska pozvala na další konferenci EFAP, která se uskuteční 21. a 22. září 2017 v Tallinu během estonského předsednictví Rady Evropské unie.

Konference v Paříži

Dubnové setkání v Paříži svolal Bruno Favel z francouzského ministerstva kultury. Účelem byla výměna informací mezi pracovníky zodpovědnými za politiky architektury v jednotlivých zemích. Hlavním cílem bylo informovat o aktuálním stavu politik architektury, o jejich principech a přístupech, a o postupu jejich implementace. Přidruženým tématem, kterému bylo věnováno výrazně méně prostoru, byl přístup k architektonickému dědictví 20. a 21. století, k jeho ochraně a využití v kontextu připravovaného Evropského roku kulturního dědictví 2018.

Na setkání vystoupil zástupce Evropské unie Michel Magnier. Shrnul, že základem přístupu k architektuře na evropské úrovni je:

- posilování kulturní diverzity,
- konkurenceschopnost kulturního průmyslu,
- subsidiarita – z evropské úrovně má smysl podporovat jen to, co přináší přidanou hodnotu pro celou Evropu, pozor je třeba dát na využitelnost podpořených řešení.

Vyzdvihl důležitá témata, kterým se hodlá na evropské úrovni věnovat:

- kvalita architektury a její pozitivní vliv na obyvatelstvo (prostřednictvím politik architektury),
- mobilita (uvažuje se o podpoře mobility architektů v rámci programu ERASMUS),
- vzdělání a praxe mladých architektů,
- sdělování myšlenek architektů veřejnosti,
- program na podporu exportu evropské architektonické tvorby,
- vazba mezi starou a novou architekturou, včetně nového využití historického dědictví.

Ve Francii má architekturu v gesci Ministerstvo kultury. Architektura a její pozice v kultuře je definována v zákoně z roku 1977. Normy a bezpečnostní pravidla doposud vedly k opakování a ke standardním architektonickým návrhům. Cílem je podpořit jedinečnost, zvyšovat povědomí o významnosti architektury (ve Francii zavedli celostátní den architektury, cenu za architekturu a cenu pro mladé architekty), věnovat se posílení ekonomické hodnoty architektury a experimentování.

V Německu je chápána architektura jako integrální součást územního rozvoje. V souvislosti s architekturou se aktuálně řeší velká poptávka po sociálním bydlení, významné je v Německu rovněž téma ochrany poválečné a současné architektury.

Rakousko nemá politiku architektury, mj. kvůli silné roli tří federálních států. Téma architektury je úzce provázáno s tématem stavební kultury, o kterém jsou vydávány zprávy. Vláda disponuje poradním orgánem pro stavební kulturu, založeným v roce 2009. Velkým tématem v souvislosti s architekturou je energetická úspornost.

Ve Valonsku existuje politika na propagaci architektury na mezinárodní úrovni, Valonsko hraje silnou roli v Evropském fóru pro politiky architektury. Je zde zřízen státní architekt, který mimo jiné vypisuje soutěže. Profese architektů trpí narůstající mírou regulace.



Obrázek z oficiálního fotoalba maltské konference

Ve Vlámku byl zaveden státní architekt v roce 1999, je jmenován na pět let, pochází z privátního sektoru a pracuje pro vládu. Má na starosti hlavně zlepšování kvality architektury, zejména veřejných budov. Hlavní architekt obce není povinný, je na municipalitě, zda ho chce. Ve Vlámku platí zákon, který požaduje věnovat 1 % nákladů stavby na umění v rámci architektury. V rámci propagace se uděluje vybraným stavbám nálepka kvality.

V Dánsku má na starosti koordinaci politiky architektury Ministerstvo kultury, politika je více pragmatická než politická, připravuje se pod heslem „putting people first“. Důraz se neklade na ikonické architektury, ale je snaha mít množství dobré architektury a architektů, kteří pracují pro hodně lidí. Politika architektury řeší mj. vzdělávání dětí i dospělých, zapojování veřejnosti, udržitelnost a přínos architektury pro společnost. Důraz je kladen i na dobré vazby měst a venkova, ochranu klimatu, současnou architekturu, rozvoj digitálních technologií a spolupráci veřejného a soukromého sektoru. V Dánsku je založeno centrum pro architekturu, které financuje společně Ministerstvo kultury a Ministerstvo průmyslu.

Estonsko má politiku architektury od roku 2002, nebyla ale vůbec implementována. Silná je tradice městských architektů, obor výrazně ovlivňují i obchodní komory a architektonické svazy (organizují soutěže, zasahují do příprav vy zákonů).

Ve Finsku existuje politika architektury dvacet let, mezitím tvořilo politiky na lokální úrovni. Ministerstvo vzdělávání a kultury financuje centrum informující o architektuře. Důležitým tématem je vzdělávání dětí a dospělých.

Cílem irské politiky architektury je dostat téma z diskusních sálů na ulici. Řešeny jsou výzkum, kvalita, urbanistické navrhování a zapojení veřejnosti a vzdělávání. Implementace určuje 45 akcí, konkrétními výsledky jsou např. politika o využití obchodních jednotek, Irská národní strategie pro krajinu či daňové zvýhodnění obnovy budov.

V Itálii se pozornost zaměřuje na periferie se sociálními problémy a s potřebou využití opuštěných ploch. Platí nařízení, že až 2 % nákladů na veřejné budovy musí jít na umělecká díla.

Litva připravuje nový zákon o architektuře, řešit bude např. podmínky pro vzdělávání, pro přístup k profesi, podmínky pro architektonickou kvalitu, podporu architektonických soutěží či kulturní identitu. Od roku 2006 funguje komora architektů, povinná účast praktikujících architektů byla zavedena letos. Činnost hlavních architektů je definována zákonem.

V Lucembursku roli politiky architektury zastává materiál „For an architectural policy“ z 2004, připravuje se jeho aktualizace. Tento materiál obsahuje 14 bodů, které mají být naplněny, ale chybí mu monitorovací mechanismus. V rámci implementace byl např. zalo-

žen obor architektura na univerzitě, funguje i centrum pro architekturu. Ze 119 municipalit mají 3 hlavního architekta.

Portugalsko má od roku 2015 Politiku architektury a krajiny. Základem je spolupráce s vysokými školami, které vzdělávají architektky. Portugalsko uděluje státní cenu za urbanismus (nikoliv za architekturu).

V Polsku je architektura v kompetenci Ministerstva výstavby. Připravuje se nový zákon o územním plánování a výstavbě, koncept zákona o územních plánovačích a inženýrech a registr územně plánovací dokumentace.

Rumunsko nemá politiku architektury, ale připravuje ji v rámci komory architektů, jelikož komora má právo navrhovat politiky ministerstvům. Velkou roli hraje i Unie architektů, která mimo jiné organizuje debaty a výstavy. Rumunská politika architektury se bude věnovat mj. vzdělávání, kvalitě architektury, životnímu prostředí, sociální roli architekta či posilování lokálních specifik. V Rumunsku je na úrovni municipalit zavedena pozice hlavního architekta, ale ne všude je obsazena. Problematické jsou v Rumunsku volné soutěže na evropské úrovni – zahraniční architekti se jich neúčastní, protože místní architekti jsou mnohem levnější a pro ty zahraniční tak není účast vůbec zajímavá.

V závěrečné diskusi zástupce EU Michel Magnier konstatoval, že mu z jednání nevyplývalo, zda je třeba společná evropská politika architektury.

Druhá část setkání se věnovala ochraně památek 20. a 21. století. Bylo diskutováno, zda existuje sociální shoda nad tím, zda a v jaké míře chránit tuto architekturu. Mezi problémy, kterými je třeba se zabývat, je možnost adaptace na současné normy či určení, kolik budov či jejich částí je možno nahradit, nebo kritéria, podle nichž by měly být hodnotné stavby vybírány. K architektuře 20. století nelze přistupovat pouze z národního pohledu, svým rozsahem jde o evropské dědictví. Problémem je vzdělání a praxe, chybí odborníci (zejména řemeslníci) specializovaní na opravy hodnotné architektury 20. století. Francie informovala, že



Francouzské vedení setkání – Bruno Favel a Vincent Berjot

od roku 2017 je možno označit budovu jako „Pozoruhodná současná architektura“ a bylo diskutováno, zda má smysl zavádět toto označení v celoevropském měřítku, s negativním výsledkem.

Francouzští organizátoři vyzvali k dalšímu komornějšímu setkání pracovní skupiny v říjnu 2017 v Paříži a k organizaci obdobného setkání v roce 2018 v některé jiné evropské zemi.

Závěr

Konference prokázaly, že Politika architektury a stavební kultury České republiky je v kontextu představených materiálů konkurenceschopná a řeší

aktuální témata, která jsou všeobecně uznávána jako potřebná. Evropské politiky architektury obvykle akcentují jako klíčové téma vzdělávání, a to jak profesionálů, tak i laické veřejnosti, zejména dětí. Velký význam má medializace tématu, včetně výstav a oceňování kvalitních příkladů. Důležitá je participace obyvatel, s čímž souvisí i téma městských či státních architektur. Obvykle je vyzdvihována potřeba posilování diverzity a jedinečnosti, obvyklým tématem je i udržitelnost včetně reakce na klimatické změny. Objevuje se i potřeba posilovat vazbu na ekonomické aktivity. Problematická je oblast normových požadavků, zejména nároků na energetickou úspornost. Velký vliv na kvalitu prostředí

má způsob zadávání zakázek. Politiky architektury často řeší i podporu výzkumu, inovací a experimentování. S tématem architektury úzce souvisí téma stavební kultury, která je diskutována zejména v Německu a Rakousku. Velký důraz je třeba klást na kapacitu umožňující důslednou implementaci politiky. V některých zemích se implementace příliš nedaří, jinde je naopak díky silnému personálnímu obsazení či podpoře center architektury dosahováno slibných konkrétních výsledků.

*Ing. arch. Josef Morkus, Ph.D.
Odbor územního plánování
Ministerstvo pro místní rozvoj*

KULTURNÍ DETAIL V KRAJINĚ – HISTORICKÉ STRUKTURY KRAJINY SEMINÁŘ

Metodické centrum zahradní kultury při územním odborném pracovišti Národního památkového ústavu (NPÚ) uspořádalo 16. května 2017 v Kroměříži inspirativní seminář. Centrum využilo ke konání krásný prostor přednáškového sálu, vytvořený z půdního prostoru své historické budovy. Seminář proběhl v rámci mediálního téma-

tu „Krajina“, který Národní památkový ústav zvolil pro rok 2017.

Úvodní příspěvek s názvem *Klenoty naší krajiny* přednesla s příznačným citem pro památky a jejich prostředí **PhDr. Jana Spathová**. Jako součást vyhodnocení krajinného rázu uvedla nutnost identifikace charakteristických prvků posuzo-

vané oblasti, a to jak přírodní tak i kulturní povahy. Upozornila, že hodnota významné části architektonických památek je dána jejich umístěním a krajinným rámcem. PhDr. Jana Spathová připomenula skutečnost, že podobu historické kulturní krajiny dotváří drobné sakrální objekty jako malé kostelíky, kaple, zvonice, boží muka a poklony, kříže a smírčí kříže a sochařské památky spolu s dalšími krajinnými prvky, terénním reliéfem, skladbou porostů, strukturou cest a toků. PhDr. Jana Spathová zmínila mimo jiné také význam lidové architektury. Vyzvedla vedle obytných staveb mnohdy opomíjené objekty suširen ovoce, seníky, vinohradnické stavby nebo sklepy s lisovnami. Příklady opět uvedla i s místy výskytu v dané oblasti.

Příspěvek citlivě vyzýval k respektování konkrétního místa dané památky, protože tato jedinečnost představuje prvořadou hodnotu krajiny. Zdůraznil oživení zájmu o kulturní krajinu, její ochranu a obnovu jak jednotlivců, tak i občanských sdružení, místních samospráv a některých státních orgánů. Zá-



Foto © Zuzana Pokorná

věr příspěvku patřil informacím o možnostech čerpání finančních prostředků na obnovu drobné sakrální architektury, památek místního významu, ale i památek lidového stavitelství, které se staly, v souladu se zpracovanou Koncepcí Zlínského kraje, prioritou číslo jedna.

Obdobně zaměřený referát, tedy poukázání na drobnou architekturu jako doklad vztahu obyvatel ke krajině, přednesl **Ing. Igor Kyselka, CSc.** Poukázal na neřízenou suburbanizaci a zarůstání krajiny lesem a nálety. Další prvky v krajině padly za oběť po roce 1990 rozsáhlým stavbám fotovoltaických elektráren. Těmito neblahými jevy mizí často zbytky posledních mezí, remízků, kamenic, hraniční patníky, trojmezíky, kamenné zidky a mostky či starobylé dlážděné nebo úvozové cesty. Připomenul i existenci historické technické struktury jako jsou větrné mlýny, pily, hamry, náhony, vápenky a vojenská opevnění. Upozornil na strukturu humen dotvářejících obraz vesnice i stavby komponované krajiny, grotty, vítězné oblouky, obelisky, vyhlídky a staré rozhledny. Nezapomněl ani na archeologické památky nebo prosté studánky, studny a napajedla.

Ing. Jana Špulerová, PhD. z Ústavu krajinnej ekológie Slovenskej akadémie vied seznámila přítomné se zajímavým projektem. Jeho předmětem je celoslovenské mapování historických struktur zemědělské krajiny. Mapování existujících fragmentů krajiny, které zůstaly zachované jako doklady tradičního obhospodařování půdy. Mapování probíhalo v letech 2010 až 2011. Získaná databáze je dále aktualizovaná. Projekt věnoval pozornost i prvkům drobné architektury.

Další ukázkou přístupu ke krajině na Slovensku byl příspěvek **Ing. Anny Dobrucké, PhD.** ze Združenie pre urbanizmus a územné plánovanie na Slovensku. Na konkrétních příkladech krajiny doložila postup hledání souvislostí v území, což vyžaduje pátrání po sotva čitelných posledních stopách komponované krajiny. Ing. Dobrucká varuje: mnohé změny v krajině jsou nenávratné, jestliže při plánování nebudeme respektovat zachovalou kompozici, přestane existovat, zanikne. Jako jsou pro města důležité historické veduty,

podobně jsou pro krajinu důležité její prvky včetně kompozic, krajina si jimi zachovává svůj charakteristický obraz a tradiční hodnoty.

Region Jestřebích hor a jeho drobnou architekturu představila **Ing. Pavlína Procházková** z Lesnické a dřevařské fakulty Mendelovy univerzity v Brně. Věnovala se v příspěvku oblasti, v níž byla architektura ovlivněna kulturními počiny dvou národů, českého a německého. Období po druhé světové válce – odsun německého obyvatelstva a nezájem o sakrální stavby následujícího totalitního režimu způsobila téměř zkázu tohoto dědictví. V současnosti o tyto objekty začíná veřejnost znovu pečovat. Na aktivitách se podílejí jak obce, spolky a farnosti, tak i jednotlivci. Restaurování drobných památek probíhá velmi citlivě a odborně. Ing. Procházková upozornila i na občasná případy laických zásahů.

Další příspěvek připravil **Ing. Martin Weber** z Výzkumného ústavu Silva Taroucy pro krajinu a okrasné zahradnictví v. v. i. v Průhoncích. Zabýval se pojmem historická kulturní krajina, její ochranou na mezinárodní a národní úrovni. Ing. Weber uvedl základní členění kulturní krajiny na tři kategorie:

- I. komponovaná kulturní krajina navržená a vytvořená záměrně člověkem,
- II. organicky vyvinutá krajina, zahrnující dvě podkategorie:
 - a) reliktní nebo fosilní – „zkamenělá“ krajina,
 - b) kontinuální, stále se vyvíjející krajina,
- III. asociativní kulturní krajina.

Ing. Weber přiblížil mimo jiné také východiska ochrany a obnovy krajiny, zmínil půdorysné uspořádání struktury, prověření možnosti revitalizace zanedbaných a nevhodně využívaných ploch, sladění stávajících a předpokládaných forem využití s respektovaným duchem místa a jedinečností krajiny i volbu sortimentu. Z příspěvku se přítomní seznámili s výzkumem historické kulturní krajiny vybraných krajinných památkových zón. Projekt zahrnoval identifikaci kulturně – historických a přírodních hodnot ve vazbě na testování vyvíjených metodických postupů. Bližší informace o projektu

jsou k dispozici na webových stránkách: <http://www.kpz-naki.cz/>.

Doc. RNDr. Jaromír Kolejka, CSc. a **RNDr. Kateřina Batelková** z Ústavu geoniky Akademie věd ČR v Ostravě se věnovali ve svém příspěvku předindustriální krajině Slováků. Objasnili pojem předindustriální krajina – jedná se o krajinu před nástupem hlavní vlny průmyslové revoluce, tedy na našem území zpravidla před rokem 1850. Zachovalé segmenty předindustriální krajiny nejsou v ČR evidovány s výjimkou krajinných památkových zón. V některých částech území přispěla k jejich zohlednění dokumentace územních systémů ekologické stability krajiny. K celoplošné evidenci se teprve přikročuje. Problémem je průběžné zalesňování nebo zarůstání náletovými dřevinami či terasování svahů. UNESCO považuje segmenty dávné krajiny za cenné kulturní dědictví. Ke znakům předindustriální krajiny autoři příspěvku řadí podobné členění pozemkové držby, podobnou strukturu využití pozemků a podobný vzhled území, jak tomu bylo před rokem 1850.

Mezi úkoly projektu, představeného dvojicí autorů, patří také hodnocení vlastností segmentů předindustriální krajiny Slováků. V tomto regionu se zachovaly segmenty předindustriální krajiny zejména v lokálně extrémním prostředí, tedy nepříznivém pro moderní efektivní velkoplošné hospodaření. Hodnota segmentů předindustriální krajiny se tak odvíjí od míry zachovalosti a reprezentativnosti pro konkrétní typy kulturní krajiny.

Podobně zaměřený byl příspěvek **Ing. Tomáše Janaty** ze Správy Krkonošského národního parku. Na pozadí historie území od 16. století zdůraznil kulturní hodnotu krkonošských luk jako kulturního dědictví. Způsob hospodaření zanechal cenné stopy v podobě detailů krajiny, jako jsou kamenice, haldy, kamenné zidky, valy štětované cesty. Tyto agrární formy reliéfu se snaží zmapovat za pomoci nových postupů využívajících dálkového průzkumu Země.

Jako další se ujal slova **doc. Ing. Antonín Buček, CSc.** z Lesnické a dřevařské fakulty Mendelovy univerzity v Brně. Upoutal posluchače příspěv-

kem s názvem *Starobylé pařeziny jako historická struktura krajiny*. Příspěvek vznikl ve spolupráci doc. Ing. Antonína Bučka, CSc., Ing. Lindy Černušákové a Ing. Michala Friedla. Zmínil starobylost pařezin, to je tvaru lesa, existujícího díky schopnosti některých listnatých dřevin tvořit výmladky z pařezů nebo i z kořenů. Výmladkovým způsobem byla obhospodařována většina lesních porostů nížin, teplých pahorkatin a vrchovin na území České republiky až do 50. let 20. století. Při uplatňování standardních lesnických postupů hrozí úplný zánik těchto starobylých pařezin. Za ně označují odborníci lesní porosty výmladkového původu s dlouhodobým kontinuálním vývojem a zachovanými typickými přírodními a historickými prvky. K takovým významným přírodním prvkům ve starobylých pařezinách patří mimo jiné výmladkové polykormony, hlavaté stromy, doupné stromy, dendrotelmy, výstavky, ekotony a světliny.

Výmladkové polykormony – vznikají vegetativní regenerací dřevin. Schopnost tvořit pařezové nebo kořenové výmladky je u jednotlivých druhů dřevin velmi odlišná. Stáří výmladkových polykormonů může dosahovat až několik set let. Výskyt starých výmladkových polykormonů je rozhodujícím kritériem pro vymezení lokalit starobylých pařezin a nejdůležitějším kritériem pro hodnocení jejich významu.

Přírodní prvky	Počet lokalit	Historické prvky	Počet lokalit
<i>Dendrotelmy</i>	13	<i>Archeologické památky</i>	2
<i>Doupné stromy</i>	15	<i>Hraniční kameny</i>	6
<i>Ekotony</i>	13	<i>Hraniční příkopy a valy</i>	5
<i>Hlavaté stromy</i>	0	<i>Hraniční stromy</i>	8
<i>Světliny</i>	12	<i>Pověsti a legendy</i>	3
<i>Výmladkové polykormony</i>	16	<i>Sakrální objekty</i>	2
<i>Výstavky</i>	8	<i>Staré cesty a stezky</i>	4
<i>Významné druhy</i>	20	<i>Technické objekty</i>	10
		<i>Zbytky pluziny</i>	8

Tabulka uvedená ve sborníku k semináři přibližuje počet hodnotných přírodních a historických prvků v lokalitách výmladkových lesů v ORP Kuřim.

Hlavaté stromy – vznikají při ořezávání kmene ve větší výšce, kdy se postupně vytváří typická ztloustlá „hlava“. Charakteristické hlavaté stromy tvoří především vrby.

Doupné stromy – stromy s dutinami, jejich výskyt je častý ve starobylých výmladkových lesích. Na doupné stromy je vázán výskyt řady ptačích druhů, hnízdicích v dutinách.

Dendrotelmy – dutiny pařezů či kmenů, zadržujících po čas vodu, tvoří specifický mikrobiotop pro některý druh organismů.

Kulturně historický význam lokalit starobylých lesů zvyšuje výskyt dalších historických prvků, jako jsou:

hraniční kameny – významný doklad vlastnických poměrů a historického vývoje krajiny a topografická terénní památka,

hraniční příkopy a valy – jeden ze starobylých způsobů označování hranic lesa. Jsou rovněž významným dokladem vlastnických poměrů a historického vývoje krajiny, ale jejich význam není doceněn, nejsou evidovány a jejich původní funkce je většinou zapomenuta.

hraniční stromy – označovaly hranice pozemků, hranice panství.

Pozornost je třeba věnovat také dalším historickým prvkům výmladkových lesů, zvláště sakrálním objektům jako jsou lesní kamenné kříže, boží muka, obrázky na stromech, kapličky, křížové cesty a pomníky, dále starým cestám a stezkám. Pominout nelze technické objekty, k nimž patří staré štolky, kame-nolomy, hlinišť, pískovny, těžební haldy, lochy (podzemní úkryty), militární zákopy a valy, studánky a prameny. K významným agrárním antropogenním tvarům patří zbytky pluzin, dokládající dřívější zemědělské využití části současného lesa. V lesích se nejčastěji zachovaly agrární terasy, agrární haldy a agrární valy vzniklé složením z kamenů vysbíraných v polích.

Doc. Buček představil způsob inventarizace lokalit starobylých výmladkových lesů na modelových územích. Základní průzkum slouží k prokázání výskytu starobylých výmladkových lesů ve zkoumaném území, k vymezení jejich plošného rozsahu a k základnímu hodnocení jejich významu. Zejména ve významných lokalitách starobylých výmladkových lesů se provádí podrobný průzkum těchto lesů. Poloha prvků se zaměřuje přístrojem GPS, výstupem je podrobný plán lokality a databáze přírodních a kulturněhistorických prvků.



Starobylý výmladkový polykormon habru v Lesonickém lese

Zdroj: <http://fraxinus.mendelu.cz/vymladkovepolykormony/>

Doc. Buček zmínil nutnost spolupráce a dohody mezi rezorty životního prostředí a kultury, ale i obecních úřadů a orgánů státní památkové péče a státní ochrany přírody. Podle stávající legislativy lze ochranu lokalit starobylých výmladkových lesů zajistit vyhlášením za kulturní památku podle zákona č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči. Z hlediska památkové péče je lze dle doc. Bučka označit za památné pařeziny. Podle Třídíku nemovitých památek se jedná o svěbytný funkční typ, náležející do skupiny funkčních typů AT: stavby a díla s převažujícími přírodními prvky. Významné lokality starobylých pařezin tvoří součást venkovské krajiny.



Foto © Naděžda Rozmanová

Dalším příspěvkem slovenských kolegů byl příspěvek **Ing. arch. Kataríny Kristiánové, PhD.** z Ústavu urbanizmu a územného plánovania Fakulty architektúry Slovenskej technickej univerzity v Bratislave a **Ing. Dany Marcinkové**, zástupce Pamiatkoveho úradu Slovenskej republiky. Příspěvek měl název *Výbrané legislatívne aspekty ochrany hodnôt prvkov historickej zelene*. Zabýval se historickou zelení, zejména aspekty ochrany ve vazbě na historickou architekturu. Pod pojmem historická zeleň příspěvek rozuměl historické zahrady a parky, které tvoří areál architektonického objektu, nejčastěji bývalého šlechtického sídla. Součástí ploch historických zahrad a parků jsou další objekty, jako skleníky, oranzérie, oplocení, vstupní brány, mosty, prvky drobné architektury, umělecké plastiky, mobiliář, vodní a cestní systém. Přednášející vzpomněla princip parků založených na okraji sídla tehdy ve vazbě na krajinu. Dalším rozšiřováním zástavby sídla se tyto parky ocitají uvnitř sídla, čímž se zprůchňují se vazby na volnou krajinu. Upozornila také například na nutnost chráněných pohledů a pohledových horizontů tak, aby solitérní památka zůstala v pohledu dominantní a nebyla postupně skryta rozrůstajícími se dřevinami. Podobné příklady jsou ukázkou hájení protichůdných zájmů různých rezortů. Podobně je tomu u ochrany historických stromořadí z pohledu rezortu kultury oproti rezortu dopravy, dbajícího především na bezpečnost provozu. Nástrojem pro vytváření komplexního pohledu na ochranu



Foto © Hana Šimková



Foto © Naděžda Rozmanová

historické zeleně a historických krajinných struktur je podle obou přednášejících územní plánování.

K vysoké kvalitě semináře přispěl výběr příspěvků a jejich konkrétní zaměření, neboť vycházely z aktuální činnosti přednášejících a naléhavých požadavků praxe. Profesionalitu pořadatelů a přednášejících potvrdil sborník, předávaný na semináři všem účastníkům na kompaktním disku. Graficky velmi pěkně připravený sborník zahrnuje čtivé texty k přednášené problematice a množství ilustrativních fotografií.

Závěr semináře patřil komentované prohlídce Květné zahrady v Kroměříži. Jejím půvabným prostředím provedl účastníky Ing. Igor Kyselka, CSc. Seznámil přítomné se základními fakty o Květné zahradě a na mnoha místech prohlídky předvedl staré doklady historického stavu zahrady pro srovnání s její hotovou úspěšnou obnovou či fotografiemi ještě nedávného špatného stavu. Květná zahrada je znovu nádherně vybroušeným šperkem krásného města Kroměříže. Bezchybné počasí a lákavé prostředí města i Květné zahrady utvrdilo, že do Kroměříže je třeba se ještě vrátit.

Příspěvek byl zpracován s využitím sborníku Kulturní detail v krajině – historické struktury krajiny ze semináře konaného v rámci mediálního tématu NPÚ pro rok 2017 „Krajina“

*Ing. arch. Naděžda Rozmanová
Ústav územního rozvoje*

POČÍTÁME S VODOU 2017

Mezinárodní konference Počítáme s vodou 2017 se konala 16. 5. 2017 ve Velkém sále Novoměstské radnice v Praze, která byla i letos zaměřena na problematiku hospodaření s dešťovou vodou. Tuto problematiku je nutné systematicky řešit zejména v urbanizovaném území. Současný neuspokojivý stav hospodaření s dešťovou vodou způsobuje mimo jiné zhoršení mikroklimatu a to zejména ve velkých městech, která vykazují znatelný odklon od přírodního prostředí.

Není tajemstvím, že urbanizace a s ní spojené zpevněné nepropustné plochy způsobují narušení malého koloběhu vody, tím nedostatek podzemní vody. Dešťová voda se nevsakuje v místě dopadu, ale je odváděna kanalizačními systémy do recipientů, aby se jí co nejrychleji zastavěné území „zbavilo“! Nedostatkem vody tak trpí nejen zeleň ve městech, ale i všichni obyvatelé, neboť se díky tomuto způsobu zejména v letním období přehřívá prostředí, tvoří se tepelné ostrovy, kterým se vyhýbá srážková činnost. Srážkový stín tak vzniká nejen působením horských celků, ale týká se také urbanizovaného území včetně jeho blízkého okolí. Na našem území může být při-



Foto © Zdeněk Kučerová

kladem jižní Morava, která je už několik let sužována suchem v důsledku nízkých srážek.

Koloběh vody v přírodním prostředí (zalesněném) je tvořen 40 % výparem (evapotranspirací), 50 % vsakem (infiltrací) a 10 % odtokem. V urbanizovaném prostředí je tento poměr vlivem činnosti člověka modifikován – 30 % výpar, 15 % vsak a 55 % odtok! Zavedený způsob hospodaření s dešťovou vodou v zastavěném území je její co nejrychlejší odvedení a co nejkratší cestou do recipientu (potoka, řeky). Tím jsou recipienty nadměrně zatěžovány množstvím znečištěné vody, protože v případě nadměrného množství dešťových vod tyto

nejsou čištěny v čistírnách odpadních vod, ale jdou přes odlehčovací komory odváděny přímo do recipientů.

Proto je nutné co nejefektivněji dešťové vody zadržovat v území. Výhody takového řešení jsou mimo jiné zlepšení mikroklimatu, šetření pitné vody – je možno zadrženou dešťovou vodu využít k údržbě zeleně, úspora vznikne také při čištění odpadních vod snížením jejího množství, s tím související snížení nákladů při budování i údržbě kanalizačních systémů. V neposlední řadě se tímto řešením předchází vzniku soustředěného odtoku vod z území a tím předcházením jejich nepříznivým účinkům.

V poslední době se již projekty zaměřují na komplexní řešení využití dešťové vody a to zejména v místě jejího dopadu, případně retence s jejím možným pozdějším využitím (např. zálivka zahrad nebo veřejné zeleně). Další možností je zasakování dešťové vody do podloží pomocí speciálních systémů.

Na konferenci byly předneseny příspěvky zahraničních účastníků, kteří uvedli příklady řešení této problematiky z Vídně, Paříže, Hamburku a dalších velkých světových měst.

Na území ČR je možné již také hledat inspiraci u již realizovaných projektů např. na webových stránkách projek-

tu „Počítáme s vodou“ a je možné se s nimi seznámit v aplikaci „Mapa přírodně blízkých příkladů hospodaření s dešťovou vodou“.

*Ing. Zdeňka Kučerová
Ústav územního rozvoje*

INŽENÝRSKÝ DEN

Konání Inženýrských dnů patří k tradicím inženýrských komor v evropských zemích. Český Inženýrský den pořádá Česká komora autorizovaných inženýrů a techniků činných ve výstavbě (ČKAIT) spolu s Českým svazem stavebních inženýrů (ČSSI) ve dvouletých nebo ročních intervalech k aktuálním tématům stavebnictví a stavební kultury. Podobně jako v zahraničí mají inženýrské dny vysokou odbornou a společenskou prestiž. Častým místem konání v posledních letech se stává brněnské výstaviště a časem doba konání Mezinárodního stavebního veletrhu.

Inženýrský den 2017, pořádaný ve spolupráci s Brněnskými veletrhy, byl současně zahajovací konferencí doprovodného programu stavebního veletrhu. Konal se 26. dubna 2017 v sále Morava pavilonu A brněnského výstaviště a byl věnován **Návratu života do historických center měst**. Záštitu Inženýrskému dni 2017 poskytly Ministerstvo pro místní rozvoj, Ministerstvo kultury, Svaz měst a obcí, Asociace pro urbanismus a územní plánování.

Historická centra měst, jejich obnova a oživení, se stávají centrem pozornosti samosprávy, odborné i široké veřejnosti. Střetávají se tu zájmy a požadavky památkové ochrany, majitelů domů, řešení veřejného prostranství a dopravy. Citlivé vyvažování potřeb a možností všech zúčastněných, využití programů finančních podpor, snaha o zachování bytové funkce a zajištění atraktivity veřejných prostranství jsou zpravidla předpokla-

dy, jejichž řešení přináší žádané oživení historických městských center.

Program Inženýrského dne byl rozdělen do tří bloků. V **prvním bloku** vystoupili představitelé státní správy a nevládních organizací s pohledy na celkovou koncepci oživení historických center. O návratu života do historických center měst z pohledu Ministerstva pro místní rozvoj hovořil Ing. Roman Vodný. Programu regenerace městských památkových rezervací a městských památkových zón se věnovala Ing. Michaela Exnarová z Ministerstva kultury, o ochraně hodnot v území promluvil JUDr. Marek Hanák z Kanceláře veřejného ochránce práv v Brně. Nevládní organizace zastupovali doc. Ing. arch. Petr Durdík z Asociace pro urbanismus a územní plánování ČR, který se zabýval proměnou historických center měst v současných podmínkách a Bc. Libor Honzárek, předseda Sdružení historických sídel Čech, Moravy a Slezska, který se zamýšlel nad kvalitou života v historickém centru a odpovědnosti samosprávy.

Druhý a třetí blok byl věnován dobrým příkladům z praxe historických měst, ať už realizovaným nebo připravovaným. Všem těmto vystoupením byla společná hluboká znalost historie místa a jeho problémů, pečlivá příprava záměru s účastí veřejnosti a zaujatost pro naplnění záměru. Účastníkům Inženýrského dne byly představeny změny center měst Brna, Opavy, Trnavy, Havlíčkova Brodu, Příboru, Písku

a Znojma. Ve vystoupení přednášejících zazněla silná i slabá místa záměrů na proměnu historických center a úskalí jejich realizace v praxi. Za důležitou stránku všichni označovali potřebu komunikace s občany města, veřejné diskuse představitelů samosprávy a autorů návrhů řešení s veřejností.

Informační centrum ČKAIT, které vydává každoročně k zahájení Mezinárodního stavebního veletrhu v Brně ročenku **Stavební kniha** kterou letos věnovalo tématu Inženýrského dne. Jednotlivé statě, doprovázené řadou fotografií, jsou věnovány regeneraci historického jádra Žatce, vzniku Společenského centra Breda a Weinstein v Opavě, revitalizaci náměstí v Havlíčkově Brodě, přeměně komplexu budov piaristického kláštera v Příboru a proměnám center měst Znojma, Chebu a Trnavy.

Součástí každé Stavební knihy jsou údaje o výsledcích bytové výstavby v ČR za uplynulý rok, tentokrát tedy za rok 2016. V této části ročenky najdeme údaje o počtu zahájených a dokončených bytů, o vydaných stavebních povoleních na stavby pro bydlení v tabulačním uspořádání za jednotlivé roky 2013–2016, o velikosti a hodnotách bytů dokončených v roce 2015. Podklady pro tuto část Stavební knihy připravuje Český statistický úřad.

*Marie Báčová
ČKAIT*

INVESTICE A INVESTIČNÍ PROCESY V PODMÍNKÁCH SAMOSPRÁVY

RECENZE
PUBLIKACE

Jde o pozoruhodnou publikaci, která přehledně, věcně a systematicky sumarizuje veškeré zásadní aspekty problematiky investování a investičních procesů ve výstavbě, jež představuje v podmínkách samosprávy. Jejimi autory jsou prof. Ing. Vítězslav Kuta, CSc. a Ing. Stanislav Endel, Ph.D. Vydalo ji Statutární město Ostrava.



Základním úkolem publikace je poskytnutí rámcové orientace v investicích a investičním procesu. Při jejím zpracování byl jejím tvůrci kladen důraz na systémové pojetí, což by mělo jednotlivým uživatelům usnadňovat rámcovou orientaci v investicích a investičním procesu. Autoři si při sestavování publikace byli vědomi faktu, že jakákoliv stavba jako výsledek investičních procesů ve stavebnictví není jen výsledkem technických, organizačních a ekonomických úvah, ale zároveň výsledkem architektonicko-umělecké tvorby, která má často dopad na veřejnost a veřejný prostor. V souvislosti s tímto faktem, tvůrci na konec každé kapitoly zařadili výsledky časové řady ročníků soutěže Ostravský dům roku. Jde o velmi ilustrativní doplnění publikace, které poukazuje na konkrétní zvládnutí investičních procesů v praxi a zároveň představuje nejvýznamnější investiční počiny na území města Ostravy.

V zásadě je dílo rozděleno do tří oblastí znalostního základu:

- První oblast tvoří obecné schéma investičního cyklu a obecný popis procesů v průběhu přípravy, realizace, provozování a likvidace investic ve výstavbě.
- Druhou oblast tvoří detailnější popis vybraných procesů v rámci jednotlivých fází investičního cyklu a obsahuje náplň všech typů dokumentací v průběhu investování ve stavebnictví.
- Třetí oblast představuje popis specifických procesů v podmínkách samosprávných orgánů.

S ohledem na širokou paletu problematiky investování a investičních procesů ve stavebnictví jako odborné a vědní disciplíny tato publikace nepředstavuje všezahrnující materiál, ale pouze ucelený soubor nejdůležitějších témat. Hlediska pro výběr obsahových témat vycházejí jednak z cílů samotné publikace a jednak z faktu, že publikace programově sleduje pouze rámcovou orientaci v investicích a investičních procesech se zacílením na vedoucí pracovníky samosprávných orgánů, kteří nesou zodpovědnost za rozvoj obcí, měst a krajů.

Oproti standardní struktuře odborných textů není tato publikace zahlcena množstvím teoretických definic a zákonitostí, často doplněných složitými matematickými vztahy, ale plně dodržuje svůj záměr pouze rámcové orientace. Je tak díky této skutečnosti vhodná i širší skupině čtenářů. Důraz na aspekty investičních procesů z obecného pohledu však rozhodně neznamená, že kniha zůstává na úrovni popisu a hodnocení generálních skutečností. Spíše naopak – jednou z jejích předností je přehledná dokumentace vybraných konkrétních příkladů, které jsou podloženy dlouholetými praktickými zkušenostmi zejména prof. Kuty. Ty přibližují čtenáři různorodost využití uvedených východisek, ale také role soukromého sektoru a sektoru veřejného (zejména samosprávy) ve vztahu k investicím a investičním procesům.

V hodnocení díla je třeba zdůraznit také další tři pozitivní rysy: pojmovou vytříbenost, propracovanost příkladové části a pedagogickou sdělnost. Jako každý text, který si klade za cíl seznámit čtenáře se základy disciplíny, bude i kvalita publikace jistě posuzována podle toho, jak je pregnantní ve vymezení pojmů, s nimiž problematika pracuje. S tímto nelehkým úkolem, o to obtížnějším, že problematika investování a investičních procesů pracuje s mnoha pojmy, které nejsou legislativně vymezeny, a které obecně trpí pojmovou nejednoznačností, se autoři vyrovnali se ctí – na úvod zařadili samostatnou kapitolu, která se terminologií a odborným pojmům věnuje.

Nezbývá než popřát této publikaci, aby alespoň částečně přispěla k naplnění uvedených ambicí, zvýšila obecnou informovanost o problematice investování a investičních procesů ve stavebnictví, zvýšila informovanost o této problematice v kruhu zainteresovaných z oblasti veřejné správy (samosprávy) a v neposlední řadě tak podpořila další úspěšný rozvoj Ostravy, ostravské aglomerace i celého Moravskoslezského kraje.

[KUTA, Vítězslav – ENDEL, Stanislav. Investice a investiční procesy v podmínkách samosprávy. Vydalo: Statutární město Ostrava 2016, 190 stran]

*Ing. Jan Česelský, Ph.D.
Katedra městského inženýrství
Fakulta stavební, VŠB-TU Ostrava*

Martina Marečková HOSPODÁŘSKÉ NOVINY

Postavit energeticky soběstačné město chce především odvahu

- Projekt Slunečního města stál přibližně 140 milionů eur a financovala jej nizozemská vláda, provincie Severní Holandsko a Evropská komise.
- K uhlíkové neutralitě čtvrti přispívá na 25 tisíc fotovoltaických panelů, které mají dohromady výkon 3,75 MW, tři větrné turbíny o výkonu 2,3 MW (každá) a okolní lesy na 100 hektarech.
- O čtvrti s názvem Stad van de Zon (Sluneční město), v níž bude po dokončení žít 13–15 tisíc obyvatel, mluví v rozhovoru s HN její architekt Ashok Bhalotra.

Díky slunci a větru je velká část nizozemského města Heerhugowaard energeticky soběstačná. To má samo o sobě další efekt – obnovitelné zdroje energie přispívají ke snižování emisí skleníkových plynů. Čtvrť s názvem Stad van de Zon (Sluneční město) vyrostla na zelené louce a po jejím dokončení v ní bude žít 13–15 tisíc obyvatel, tedy tolik, kolik má Český Krumlov nebo Mariánské Lázně.

„Sluneční Město je největší rezidenční čtvrť s nulovou uhlíkovou stopou na světě,“ říká Ashok Bhalotra v rozhovoru s HN. Tento nizozemský architekt indického původu představil projekt Slunečního města letos v Praze na odborné konferenci Chytrá energie pro podnikání a města.

První domy v nové čtvrti stojí od roku 2007 a poslední z nich budou podle architekta dokončeny přibližně za dva roky. „V projektu bude dohromady 3 700 domů. Pěkné na něm je to, že jsme inspirovali sousedy,“ vypráví Bhalotra. Starousedlíci chtěli stejně jako obyvatelé nové čtvrti ušetřit za energie, a proto si nechali na střeších svých domů rovněž instalovat solární panely.

Bydlení pro alternativce?

O Slunečním městě by se podle architekta mělo mluvit spíš jako o místě příjem-

ném pro život než jako o uhlíkově neutrální lokalitě. „Někteří si pak pomyslí, že je to bydlení pro alternativně smýšlející lidi, kteří zastávají určitou ideologii. Mojí myšlenkou bylo v první řadě vytvořit krásné místo, jehož součástí je energie stejně jako třeba kanalizace nebo televizní kabely,“ popisuje Bhalotra.

„Mým mottem je: nestavme domy, ale domovy,“ konstatuje. Ateliér KuiperCompagnons, který Bhalotra řídí, navrhoval vedle samotné koncepce i některé z domů v nové čtvrti. Na jejich podobě se však podílela řada architektonických ateliérů, aby domy nevypadaly jednotvárně. Bhalotra nadšeně ukazuje, že vedle domů, jejichž střechy jsou pokryté solárními panely, tvoří velkou část území nové čtvrti parky s kilometry cyklostezek a vodní plochy pro rekreaci místních obyvatel.

Sluneční město je iniciativou tří měst vzdálených přibližně 50 kilometrů na sever od Amsterdamu. Se zástupcem jednoho z nich – města Heerhugowaard – se architekt Bhalotra seznámil v 90. letech minulého století na konferenci, kde se diskutovalo o plánování a architektuře měst. Následovala Bhalotrova návštěva ve městě Heerhugowaard. Výsledkem byla dohoda, že studii rozvoje území rozprostírajícího se mezi třemi městy zpracuje rotterdamský ateliér KuiperCompagnons.

Bhalotra svou vizi městům dokázal prodat. Městské samosprávy podle něj měly zájem o udržitelnost, ovšem ne v takovém rozsahu, s jakým architekt přišel. „Když jsem jim prezentoval koncepci solárního města, jeden ze starostů podotkl, že jsem se asi vrátil z Indie s úžehem,“ líčí Bhalotra. Narážel na to, že v Nizozemsku často prší a obloha je zatažená.

„Ještě jsem, pane starosto, zapomněl říct, že mě po cestě na tuto schůzku praštil větrný mlýn, takže budeme potřebovat ještě větrnou energii. « Všichni se začali smát a v ten moment bylo jasné, že mou koncepci přijali,“ vtípkuje Bhalotra. Od té chvíle podle něj politici a úředníci neřešili, jestli projekt realizovat, ale jak.

Architekta zlobí, že v Nizozemsku zatím žádný jiný projekt, jako je Sluneční město, nevznikl. „Jsem hrdý na to, co jsme udělali, ale mrzí mě, že se společnost neposunula dále,“ říká Bhalotra. Jako možné vysvětlení uvádí, že pro takový záměr je potřeba nadšení a města mají možná i strach, že by to nedokázala. „Developeři nemají rádi komplikované věci,“ přisazuje si Bhalotra. Architektonická podoba dnešního Slunečního města měla jít za developerem, který s Bhalotrou podle jeho slov neměl zprvu zájem spolupracovat.

„Považoval můj projekt za příliš idealistický,“ vzpomíná Bhalotra. Architekt jej tedy pozval na večeři a svou vizi mu nad lahví vína vysvětlil. A pánové si pláclí. „Pak byl na projekt pyšný,“ říká Bhalotra.

Architekt navrhl na podobném principu, jako je Sluneční město, nové město v Indii pro 1,7–2 miliony lidí. „Jeho koncepce byla schválena, ale než se postaví, bude to trvat 25 let,“ říká architekt.

Dotace projekt pomohly nastartovat

Celý projekt Slunečního města stál přibližně 140 milionů eur a financovala jej nizozemská vláda, provincie Severní Holandsko a Evropská komise. „Z Evropské unie jsme získali 10 milionů eur dotací,“ říká Bhalotra.

„Myslím, že bez nich by projekt nevznikl. Počáteční dotace byla velmi důležitým spouštěčem. Dnes už víme, že pobídky nejsou nutné, protože solární panely jsou mnohem levnější a i návratnost jejich investice kratší. My jsme si tehdy spočítali návratnost 12 let, ale dnes už víme, že se investice zkrátila na šest. Je to tím, že se zlevnila technologie a naopak energie podražuje,“ říká Bhalotra. Některé domy jsou podle něj tak kvalitně zateplené, že díky fotovoltaice mají přebytek elektřiny, který majitelé domů dodávají do sítě distribučních společností.

Projekt se rozprostírá na území mezi třemi městy, jeho součástí jsou také školy, kanceláře, obchody a služby pro rezidenty. K uhlíkové neutralitě nové čtvrti přispívá na 25 tisíc fotovoltaických panelů, které mají dohromady výkon 3,75 MW, tři větrné turbíny o výkonu 2,3 MW (každá) a okolní lesy na 100 hektarech. S myšlenkou zalesnění přišli architekti. Obnovitelné zdroje tak celkem produkují přes 10 MW elektřiny. Čtvrť by za normálních okolností vyprodukovala přes devět tisíc tun CO₂, ale díky solární a větrné energii se emise snížily o 2 500 tun ročně. Produkci zbývajících necelých 6 600 tun emisí ročně pak vyrovnávají samotné obnovitelné zdroje energie a okolní lesy.

[MAREČKOVÁ, Martina. Postavit energeticky soběstačné město chce především odvalu. In: *Hospodářské noviny*, 24. 5. 2017, s. 18, © Economia, a. s. 1996–2017, ISSN 1213-7693]

Jana Soukupová **DNES**
Mrzí mě, že z Lesné zmizela centra

Letošního června se dožívá devadesátky uznávaný brněnský architekt Viktor Rudiš. Vitální a stále se o veškeré dění zajímavě tvůrce dostudoval architekturu v 50. letech minulého století, tedy v době komunistického režimu. Navzdory tomu má za sebou dílo, za které se v žádném případě nemusí stydět. „Jeho“ brněnské sídliště Lesná je dnes oceňováno jako jedno z nejlepších v republice, velký úspěch měl také podle jeho návrhu postavený československý pavilon na světové výstavě Expo 1970 v japonské Ósace.

Přitom k architektuře se dostal víceméně náhodou. „Můj tatínek, dědeček i moji strýcové byli právníci, takže moje budoucnost měla být jasná,“ vypráví architekt, jak ho za války po prověrkách vyhodili z klasického gymnázia na dnešní třídu Kapitána Jaroše, takže pak její maminka přihlásila „hned za roh“ na stavební průmyslovku.

U vás v rodině opravdu nebyli žádní architekti?

Jeden ano. Bratr mé maminky byl významný brněnský architekt Evžen Škarda. A právě on mě po průmyslovce poslal na fakultu architektury. Tehdy to bylo snad nejlepší období této brněnské školy, na které učili Bohuslav Fuchs, Bedřich Rozehnal, Jiří Kroha, Vincenc Makov-

ský, samé velké osobnosti s autoritou. A já jsem pak i díky nim fakultu absolvoval se zájmem. Hned po ní jsem dva roky pracoval v brněnském Výzkumném ústavu výstavby a architektury, odkud jsem musel odejít z kádrových důvodů, a začal jsem pracovat ve Stavoprojektu Brno.

A to bylo pro vás správné místo?

Ano, tam jsem patřil. Začal jsem u architekta Otakara Oplatky, kde se projektovalo Janáčkovovo divadlo. Byla to velice zajímavá práce, protože se řešil návrh nového divadla podle vítězného projektu architekta Jana Víška, který Oplatek spolu s námi musel připravit pro realizaci. Myslím si, že jeho úsilí dopadlo dobře.

Na spadnutí už byla pak i výstavba sídliště Lesná, které se díky konceptu a zeleni řadí mezi nejatraktivnější části Brna. Jak jste se k této práci dostal?

Přešel jsem k Františkovi Zounekovi, který na projekt Lesné sestavil skupinu čtyř architektů. On šéfoval, chodil vyjednávat a staral se o podobu bytových domů. Mirek Dufek dělal hlavně školy. Já jsem měl v náplni celkový model sídliště, vnější terénní úpravy a jeho některá centra a Ladislav Volák projektoval bytovky. Byli jsme docela harmonická a vyvážená parta, všechno důležité jsme řešili na společných schůzích.

Ta vaše centra se zachovala dodnes?

Mnou navržené centrum Polana v horní části sídliště už neexistuje. A bylo bohužel nejlepší, uvnitř s plastikou Miloslava Chlupáče, která také zmizela neznámo kam. A druhé je Obzor, které zatím stojí, ale už je nachystaný projekt na jeho přestavbu.

Takže místo obou vašich center budou bytové domy?

Přesně tak. Centra totiž i po listopadu 1989 patřila Restauracím a jídelnám. Samozřejmě že ty objekty rychle ztrácely svou funkci. Nejdřív zanikly samoobsluhy, pak knihovny, kulturní sály, restaurace a služby, které neměl kdo provozovat. Takže Restaurace a jídelny objekty prodaly developerům, kteří si koupili vlastně jen staveniště pro bytové domy. To až v poslední době vzniklo na Lesné aktivní občanské sdružení, které má o svoje sídliště zájem a stará se o jeho vývoj. Bohužel pozdě.

To tedy jejich zásluhou byly před několika lety renovovány okrasné venkovní zdi od Bohumíra Matala, Čestmíra Kafky, Jánuše Kubička, Sylvy Lacinové a Pavla Navrátila, samých předních výtvarníků oné doby?

Hlavní podíl na tom měl brněnský odbor kultury, který renovaci zdí zadal restaurátorům. Na umělecká díla se v těch dobách musela povinně dát nějaká procenta z celkového rozpočtu výstavby.

Kouzlo Lesné je kromě výtvarných artefaktů dáno hlavně tím, že lidé z bytů nekoukají na protější panelák jako třeba v Líšni nebo v Bohunicích, ale do zeleně, což je zásluha vašeho velkorysého řešení, jaké bylo ještě v 60. letech možné. Neexistoval takový tlak na hustotu bytů na hektar. A co domy na Lesné, jsou podle vás pořád stejné?

Také ne, jejich celkový výraz změnily betonové lodžie, které si majitelé vesměs nechávali přistavět. Na několika domech byla pak nadstavěna patra, což je také dost změnilo. Je ovšem třeba počítat s tím, že věci se zkrátka mění. Že ale zmizela ona centra, kde se mohli lidé scházet, měli blízko různé služby potřebné pro bydlení a večer se tam svítilo, mě mrzí mnohem víc.

Vášim dalším velmi známým dílem je pavilon pro světovou výstavu Expo v Ósace v roce 1970. Ten se připravoval ve svobodnější době kolem pražského jara, ale pak prý vás nastupující normalizační moc ani nepustila na slavnostní zahájení. Jak to bylo?

Mými spoluautory návrhu pavilonu byli Aleš Jenček a Vladimír Palla, se kterými jsem se po necelý rok jeho stavby v Japonsku po třech měsících střídal. Byl jsem tam jako první, protože jsem měl na starost právě výstavbu a jako jediný jsem se s Japonci domluvil anglicky. Ale na otevření už tam mohl být jen Vladimír Palla. Expozice sama se skládala z výtvarných objektů od významných českých výtvarníků připravených pro ten účel podle libreta tehdejšího ředitele Domu umění Adolfa Kroupy a brněnského básníka Jana Skácela.

Který si pak léta oficiálně ani neškrtl...

To je pravda, ale libreto tihle dva pánové vymysleli úžasně. Bylo založeno na času lidského života, jenž se dělí na čas radosti, úzkosti a naděje. Což byl odraz

oné doby, roku 1969, tedy už po okupaci naší země. Náš pavilon měl úspěch, prošlo jím na deset milionů lidí, tedy vlastně co do počtu celá Česká republika. Ale už při zahájení se u nás doma výstava brala jako nepřátelský akt. Rudé právo napsalo, že jde o provokaci za dělnické peníze. Jinak bylo zakázáno o výstavě cokoliv konkrétního publikovat a po celých dalších dvacet let se o ní prakticky nemluvilo.

Odnegli to také zúčastnění výtvarníci?

Ano, někteří měli pak potíže. Například sochař Vladimír Janoušek, který dnes už nežije, tam měl velký železný objekt Hrozba války, jemuž se přezdívalo Vstup vojsk. To byla jasná narážka na okupaci. Nebo Stanislav Libenský s Jaroslavou Brychtovou navrhli velkou skleněnou plastiku Řeka života, která začínala potůčkem a na konci z ní byla zamrzlá řeka, do níž Libenský dokonce otiskl vojenskou botu, kterou musel na poslední chvíli vyšmirglovat. Pikantností je, že na Expo 1958 v Bruselu byla slavná socha Sbratření od Karla Pokorného, na níž se dělník objímá s rudoarmějcem, a ta se na poslední chvíli ocitla i v Ósace, aby se utlumilo poselství naší expozice. Takže ta socha tu dobu vlastně záramovala.

Slíbila jsem vašim kolegům architektům, že se vás zeptám i na současné Brno, konkrétně zda se má přesunout hlavní vlakové nádraží. Co vy na to?

Od počátku mám zcela jasný názor, že by nádraží rozhodně mělo zůstat v centru jako všechna hlavní nádraží evropských měst. Odsun nemá žádný smysl. Nejdůležitější je přece pohodlí cestujících, což vidíme právě dnes, kdy dráhy musely kvůli opravám zprovoznit jako náhradní takzvané dolní nádraží mimo centrum. Každý si na něm může zkusit a ověřit, jaké to je. Jen se obávám, že finální rozhodnutí mohou ovlivnit protichůdné zájmy a že nebude snadné celou otázku jednoznačně vyřešit.

*Viktor Rudiš * Narodil se 9. června 1927 v Brně, kde vystudoval průmyslovou školu stavební a fakultu architektury. * Od roku 1958 pracoval ve Stavoprojektu Brno, kde se stal spoluautorem sídliště Lesná. Je rovněž tvůrcem podoby československého pavilonu na světové výstavě Expo 1970 v japonské Ósace. * Po roce 1990 založili se synem ateliér, s nímž se*

*například stali autory hotelu Holiday Inn v Brně, rekonstrukce a dostavby pavilonu G na zdejší výstavišti či bytových domů v Litomyšli. * V roce 2011 Rudiš za svou práci a charakterní postoje dostal nejvyšší české ocenění pro architekta od České komory architektů.*

[SOUKUPOVÁ, Jana. Mrzí mě, že z Lesné zmizela centra. In: *Mladá fronta Dnes – jižní Morava*, 9. 6. 2017, s. 16 © Mladá fronta a. s. 2017. Publikováno se souhlasem redakce.]

Aleš Černý

Developeři skupují továrny

DNES

Jeden z posledních symbolů někdejšího elektrotechnického impéria, hloubětínský areál Tesly, půjde za několik let k zemi. Na jeho místě vyrostou stovky bytů s obchody či restauracemi v partech. Jedná se o ukázkový příklad fenoménu využívání takzvaných brownfieldů. Tedy přestavby převážně průmyslových či dopravních staveb, které již neslouží původnímu účelu. Sedmihektarový hloubětínský areál, v němž jsou kanceláře, sklady a částečně i výroba, kupuje rezidenční developer Central Group od společnosti Tesla Properties. Cenu společnosti nezveřejnily. Developer nicméně během posledního kvartálu utratil za trojici brownfieldů dvě miliardy korun.

Kromě hloubětínské Tesly jde o pozemek s ubytovnou blízko krčské Thomayerovy nemocnice a sídlo Cetinu včetně „Mordorské věže“ na Žižkově. Nejdříve se ale developer načas stane „pronajímatelem“. Je totiž nutné změnit územní plán a získat další povolení. Teprve poté bude možno bořit a dekontaminovat.

Nádraží mají potenciál

Díky současným cenám bytů v Praze se tento přístup developerům vyplácí. Brownfieldům hodně věří právě majitel Central Group Dušan Kunovský.

„Rozvoj by se měl odehrávat na těchto pozemcích. Dnes neslouží ničemu, většinou jde o veřejnosti nepřístupná území, jsou na nich nevyužívané, rozpadající se budovy a často značná ekologická zátěž z původních průmyslových provozů. Přitom jde v řadě případů o velké pozemky v širším centru města,“ říká.

Kromě zmíněné trojice má Central Group v různém stupni připravenosti ještě brownfieldy v Ruzyni, Zličíně, Vysočanech nebo na nákladovém nádraží Žižkov. Právě velká nádraží jsou kromě továren nejvýznamnějšími brownfieldy. To žižkovské má Central Group rozpuhlené s developerem Ludkem Sekyrou.

Sekyra nejvíce pokročil podle svých slov v projektech na Rohanském ostrově a hlavně na Smíchovském nádraží. To je největší připravenou plochou svého druhu v Praze. Už od příštího roku by se mohla měnit v celou obytnou a administrativní čtvrť.

„Teď dáváme dohromady žádost o územní rozhodnutí. Věřím, že už to půjde rychle,“ říká Sekyra o projektu, který má v několika etapách nabídnout bydlení pro více než tři tisíce lidí a sídlo pro velké instituce.

Administrativní proces je u brownfieldů specifický. Zpravidla zahrnuje i změnu územního plánu, která třeba na Smíchově trvala Sekyrově devět let. A to dnes politici i aktivisté tvrdí, že jsou využívání brownfieldů nakloněni. I proto, že přestavbu skladu nebo továrny na byty nemá mnoho lidí touhu zbytečně protahovat, spoléhají developeři na to, že druhá část administrativy – tedy územní a stavební rozhodnutí – půjde rychleji. Jako překážku brownfieldů Kunovský z Central Group zmiňuje často špatný stav životního prostředí. „V některých případech až natolik, že i kdyby byl pozemek zcela zadarmo, výstavba na něm by se kvůli nákladům na dekontaminaci ekonomicky nevyplatila,“ říká.

Kromě zmíněných dvou investorů sází na brownfieldy třeba společnost Penta. V Jinonicích dokončuje velký projekt Waltrovka a na Florenci potom po vypořádání jedné z nejlukrativnějších pozemků v Praze chystá administrativní projekt od studia architektky Zahy Hadid.

Zatím hlavně v Praze a Brně

Ukázkou toho, jak se díky využívání brownfieldů změní celá čtvrť, budou nejspíš brzy i Vysočany, kde už je rozestavěných či naplánovaných několik projektů, které mají nahradit průmyslové areály, například podél Kolbenovy ulice.

Protože ceny kanceláří a bytů jsou momentálně vysoko i v Brně, je tam situace podobná té pražské. Developer Trikaya plánuje postavit byty a rodinné domky na místě dnešního torza nikdy nedokončené továrny pod kopcem Hády.

K zemi se už sesunula většina areálu Vlněny kousek od centra, kde budou stát kanceláře a obchody od developera CTP.

Největší projekt – obnovu dvaadvaceti hektarů za čtyři miliardy korun – ale ve městě rozjíždí společnost CPI Radvana Vítka v areálu někdejší Zbrojovky.

„Zatím řešíme změnu územního plánu, ale vše postupuje poměrně rychle. V létě už bychom chtěli bourat a čistit,“ popsal stav projektu mluvčí CPI Jan Burian. V Zábrdovicích by mělo vzniknout 800 bytů, kanceláře a obchody. Část starého industriálu se nemá bořit, ale rekonstruovat. Výčetem Prahy a Brna ale trend, který je často spojen i s fenoménem takzvané gentrifikace, tedy zabydlováním dříve zanedbaných či nepopulárních oblastí bohatšími lidmi, ve větším měřítku končí.

I když třeba Ostrava nabízí kvůli své průmyslové historii brownfieldů mnoho, kancelářští a bytoví developéři o ně nestojí. Moravskoslezská metropole je naopak známá spíše tím, že kancelářské projekty mají vysokou nenaplněnost a bytové projekty se prodávají dlouho.

„Poslední dobou ale mají o tyto plochy zájem průmysloví developéři, třeba CTP. Je to i tím, že je k tomu tlačí veřejná správa na úkor zástavby zelených ploch,“ říká projektový manažer Agentury pro regionální rozvoj Jiří Štěpán. Stejně na podnikatele a průmyslníky cílí agentura CzechInvest, která provozuje databázi nevyužívaných areálů po celém Česku.

[ČERNÝ, Aleš. Developéři skupují továrny. In: *Mladá fronta Dnes – Ekonomika*, 19. 4. 2017, s. 8 © Mladá fronta a. s. 2017. Publikováno se souhlasem redakce.]

Litomyšl otevřela zrekonstruované nábřeží s originálním dětským hřištěm

Litomyšl (3. 6. 2017) – Po téměř pěti letech od oficiálního startu projektu „Obnova nábřeží řeky Loučné v Litomyšli“ a rok a půl od zahájení stavebních prací se v sobotu 3. června 2017 veřejnosti znovu zpřístupnila lokalita Vodních valů.

Obnova nábřeží říčky Loučné nedaleko Smetanova náměstí měla lokalitě vrátit funkce, o něž místo přišlo kvůli necitlivým úpravám ve druhé polovině 20. století. Především přiblížit řeku zpátky každodennímu životu města, vytvořit prostor, který budou lidé moci využívat k trávení volného času, a lépe propojit historickou část Litomyšle s okolím řeky a parkem u Smetanova domu.

Řešení prostoru vzešlo z architektonické soutěže Cena Nadace Proměny 2013, jejíž zadání se mimo jiné opíralo o průzkum přání a potřeb lidí, kteří nábřeží využívají nejčastěji. Na základě podnětů obyvatel ponechali architekti Martin Rusina a Martin Frei území co nejvíce přírodní charakter. Současně propojili původně oddělené prostory ulice Vodní valy, nábřeží, řeky a parku u Smetanova domu. Těžištěm proměny se přitom stala nábřežní promenáda s hřištěm pro návštěvníky různého věku, plochou pro zahrádku kavárny a s odlišnými typy posezení. V neotřelém pojetí herních prvků se opakuje motiv zvuku jako pojítka s odkazem místního rodáka a hudebního génia Bedřicha Smetany. Lepší přístup k řece i nové možnosti přechodu vodního toku umožňují kamenný brod, nová visutá lávka a sklápěcí mola připomínající někdejší máchadla. Nevzhledný objekt vodárny nad říčkou architekti využili k vytvoření vyhlídky. Park u Smetanova domu doplnil pavilon se zelenou střechou k pořádání kulturních akcí a s posezením pod vzrostlými stromy.

„Nová podoba lokality je odvážná, hravá a přeji si, aby se obyvatelé města přesvědčili také o tom, že je hlavně funkční. Věřím, že se Vodní valy stanou vyhledávanou částí města, kde budou obyvatelé trávit svůj volný čas. Tímto bych chtěl velice poděkovat Nadaci Proměny Karla Komárka, architektům a všem dalším lidem, kteří vložili do projektu proměny

nábřeží svou energii a um,“ prohlásil na slavnostním otevření litomyšlský starosta Radomil Kašpar.

S přípravami na proměnu Vodních valů se začalo v roce 2012, počátky projektu s podtitulem „dialog mezi řekou a městem“ však sahají již do let 2010 a 2011. „Záměr Litomyšle na znovuoživení nábřeží původně odstartovala zdejší občanská iniciativa a vedení města. Fakt, že místním na prostoru záleželo, byli ochotni investovat svůj čas a na projektu se aktivně podílet, přispěl k tomu, že jsme se rozhodli podpořit právě tuto proměnu,“ uvedl zakladatel Nadace Proměny Karel Komárek, která projekt Litomyšle podpořila ze svého grantového programu Parky. Od nadace město získalo příspěvek více než 23 milionů korun, samo na rekonstrukci parku vynaložilo přes 7 milionů korun. Další finance města si vyžádala obnova části silnice a chodníků na ulici Vodní valy, jejíž novou podobu rovněž navrhli architekti Rusina a Frei. Tyto práce stály necelých osm milionů korun. O realizaci obnovy nábřeží se postarala společnost Litomyšl Loučná Eurovia-Výkrut s.r.o., která začala se stavbou v únoru 2016. „Byla to náročná, ale pěkná a zajímavá stavba, v níž se citlivým způsobem podařilo architektům skloubit projekt s okolím a navodit atmosféru klidu a pohody,“ zhodnotil proměnu nábřeží Loučné Petr Boukal, hlavní stavbyvedoucí.

Ikonickou součástí projektu se stalo dětské hřiště s umělecky ztvárněnými herními prvky od sochařů Dušana Zahoranského a Pavly Scerankové. „*Prostor nábřeží skýtal ideální příležitost navrhnout hřiště tak, aby fungovalo jako hřiště a zároveň jako místo propojující cesty podél řeky. Chtěli jsme navázat na tradici umělecky ztvárněných hřišť 60. let minulého století, která v posledních 20 letech odezněla, často kvůli tomu, že se zpřísnila legislativa na dětská hřiště, a kvůli obavě, že to bude drahé a komplikované. Chtěli jsme hřiště, které bude nejenom funkční, ale i sochařsky zajímavé,*“ říká architekti Martin Rusina a Martin Frei.

Díla s názvy Ucho, Krystal, Hora, Lochneska nebo Cik cak přinášejí netradiční pojetí klasických herních prvků, v jejichž řešení se odráží motiv zvuku

a hudby v nejrůznějších podobách. „To, že vyrobit takové hřiště je strašně nepřekonatelné a přísné, není úplně pravda. Je to spíše o ochotě a nadšení zadavatelů. Pak je realizace možná,“ doplňují sochaři Pavla Sceranková a Dušan Zahoranský. Jedním ze symbolů znovuzrozených Vodních valů se rovněž stala dlouhá červená zídka, procházející celým územím podél pravého břehu řeky. Pozorní návštěvníci v ní naleznou vzpomínky lidí, kteří na Vodních valech

kdysi vyrůstali a mají k lokalitě citové pouto. Vzpomínky pamětníků se staly také součástí výstavy k projektu obnovy nábřeží Loučné, kterou u příležitosti slavnostního otevření připravila Nadace Proměny Karla Komárka.

Do projektu se mohla průběžně zapojovat místní veřejnost. Kromě úvodní spoluúčasti obyvatel na přípravě zadání architektonické soutěže se uskutečnila řada doprovodných aktivit k projektu

a veřejných setkání, při nichž se architekti snažili občanům projekt detailně představit a současně reagovat na jejich podněty. Došlo tak například k dílčím úpravám šířky komunikace na Vodních valech pro potřeby parkování.

[Tisková zpráva Nadace proměny z 5. 6. 2017. Dostupné z: http://nabrezi-loucne.nadace-promeny.cz/cz/novinky/464_litomysl-otevrela-zrekonstruovane-nabrezi-s-originalnim-detskym-hristem.html]



Foto © Nadace Proměny Karla Komárka

Nábřeží řeky Loučné – širší vztahy, schéma řešeného území

Nábřeží řeky Loučné – dětské hřiště (otevření v červnu 2017)



Novela stavebního zákona prošla

Změny ve stavebním zákoně a dalších 43 zvláštních právních předpisech schváleny. Všichni větší i drobní stavebníci se dočkají změn k lepšímu. Ministryně pro místní rozvoj Karla Šlechtová totiž prosadila dne 28. června novelu stavebního zákona v Poslanecké sněmovně ČR, kam ji vrátil Senát. Novela prošla Parlamentem ČR ve znění schváleném Sněmovnou.

„Naše tříletá práce a úsilí dospělo ke zdárnému cíli. Všem poslancům, kteří se vyslovili pro přijetí novely stavebního zákona, tímto děkuji. Spolu s týmem odborníků jsme se snažili novelu připravit tak, aby měla co nejširší praktický dopad a usnadnila život lidem, kteří se rozhodnou stavět. Novela přinese zjednodušení ve všech etapách přípravy a realizace staveb,“ uvedla ministryně pro místní rozvoj Karla Šlechtová.

Stavebníci tak budou moci získávat pouze jedno společné povolení pro téměř všechny druhy staveb, jímž bude stavba současně umístěna i povolena. Pokud bude vyžadováno posouzení vlivu na životní prostředí (EIA), bude možné tento krok provést v rámci územního nebo i společného řízení u stavebního řádu. Doba trvání získání stavebního povolení se díky novele sníží.

[Tisková zpráva MMR ze dne 28. 6. 2017. Dostupné z: <http://www.mmr.cz/cs/Ministerstvo/Ministerstvo/Pro-media/Tiskove-zpravy/2017/MMR-Novela-stavebniho-zakona-prosla>]

Česká republika se zúčastnila konference OECD o udržitelném městském rozvoji

V Paříži se v květnu letošního roku uskutečnila konference OECD zaměřená na udržitelný městský rozvoj. Zástupci jednotlivých zemí z celého světa během ní diskutovali, jak naplnit cíle a vize obsažené v dokumentu „Nová agenda pro města“, schváleném v říjnu 2016 na závěr summitu OSN o bydlení a udržitelném rozvoji měst

„Habitat III“, ale také Cíle udržitelného rozvoje a rámce ze Sandai, které jsou zaměřené na snížení rizika přírodních katastrof.

Během prvního dne konference vystoupila náměstkyně ministryně pro místní rozvoj Klára Dostálová, která v rámci panelové diskuse informovala o urbanizaci rozvoji v České republice, konkrétně uplatnění integrovaných přístupů v rozvoji měst a prosazování konceptu Smart Cities. Setkala se také s Petrem Gandalovičem, stálým představitelem ČR při OECD. I v dalších dnech se zástupci ČR programu aktivně zúčastnili, a to v rámci panelové diskuse zaměřené na pozici urbanizace politiky v rámci strategického rozvoje země a implementaci Zásad urbanizace politiky, které představují konkrétní podobu urbanizace politiky ČR a jsou nyní aktualizovány.

„Konference tohoto typu jsou velmi významné. Poskytují možnost sdílení zajímavých zkušeností. Je zřejmé, že evropské země už dosáhly takového stupně urbanizace, že nelze očekávat, že by se města významně populačně a prostorově zvětšovala – na rozdíl od měst v Asii, Africe či Latinské Americe. Výzvou pro města v Evropě je však efektivní řízení jejich rozvoje v souladu s cíli udržitelnosti, k čemuž pomáhá strategické a územní plánování, integrované přístupy k rozvoji měst a partnerská spolupráce aktérů, kteří se na rozvoji našich měst podílejí,“ uvedla náměstkyně ministryně pro řízení sekce regionálního rozvoje Klára Dostálová.

[Tisková zpráva MMR ze dne 19. 5. 2017. Dostupné z: <http://www.mmr.cz/cs/Ministerstvo/Ministerstvo/Pro-media/Tiskove-zpravy/2017/Ceska-republika-se-zucastnila-konference-OECD-o-udrzitelnem-mestskem-r>]

MMR posílá téměř čtvrt miliardy na rozvoj česko-bavorského příhraničí

Nová naučná stezka Lučina, projekt Po stopách Karla IV. nebo výstavba nového zázemí Lesní dílna v Kašperských Horách určeného pro vzdělávací program se zaměřením na práci s přírodními materiály, řemeslnou výrobu a uměleckou tvorbu. Také na tyto projekty poputuje téměř čtvrt miliardy korun, které uvolnilo Ministerstvo pro

místní rozvoj v rámci Programu přeshraniční spolupráce Svobodný stát Bavorsko – Česká republika pro období 2014–2020.

„Projekty přeshraniční spolupráce přispívají k odbourávání mentálních i institucionálních překážek mezi státy Evropské unie. Těší mne, že jsme mohli podpořit například projekt se zapojením předškolních dětí, u nichž je vysoká šance, že se investice do setkávání velmi dobře zúročí v podobě lepšího porozumění a rozvíjení přátelských vazeb přes hranici,“ uvedla ministryně pro místní rozvoj Karla Šlechtová.

Příkladem projektu zaměřeného na vzdělávání je program Malí, ale společně silní!, který se zaměřuje na jazykové vzdělávání, setkávání a vzájemné poznávání předškolních dětí z Mähringu a Mariánských Lázní. Na projekt poputuje dotace 163 tisíc euro.

Na projekt Po stopách Karla IV., jenž je zaměřen na opakované kulturně-historické akce připomínající Karla IV. a jeho činnost v příhraničním regionu, bude alokováno také 163 tis. euro. Konkrétně se jedná o následující oblíbené akce: městské slavnosti v Kašperských Horách, setkání na hradě Kašperk, česko-bavorský festival Šumava a Bavorský les na plátně i mimo něj či historický festival k počtu Karla IV. v Grafenau.

Pro další kola Programu přeshraniční spolupráce Svobodný stát Bavorsko – Česká republika pro období 2014–2020 zbývá 37,5 mil. euro. Prostředky jsou zatím k dispozici ve všech prioritních osách. S ohledem na plnění indikátorů programu budou nyní vítány především projekty s výrazným přínosem pro malé a střední podniky, projekty podporující statky přírodního a kulturního dědictví a projekty v oblasti životního prostředí, které přispívají k ochraně specifických přírodních stanovišť. Příští zasedání Monitorovacího výboru se koná 5.–6. prosince 2017. Projekty je třeba předložit nejpozději do 23. srpna 2017.

[Tisková zpráva MMR ze dne 15. 6. 2017. Dostupné z: <http://www.mmr.cz/cs/Ministerstvo/Ministerstvo/Pro-media/Tiskove-zpravy/2017/MMR-posila-temer-ctvrt-miliardy-na-rozvoj-cesko-bavorskeho-prihranici>]

ČLOVĚK, STAVBA A ÚZEMNÍ PLÁNOVÁNÍ 11

Katedra urbanismu a územního plánování Fakulty stavební ČVUT si Vás dovoluje pozvat na jedenáctý ročník konference Člověk, stavba a územní plánování, která se bude konat 1. 11. 2017.

Konference je určena zejména vědecko-výzkumným pracovníkům, studentům doktorských studijních programů, pracovníkům veřejné správy, odborníkům z praxe, ale též zástupcům firem a představitelům občanské společnosti, kteří jsou zváni zejména k diskusi nad konferenčními příspěvky. V letošním ročníku projdou všechny přijaté a přednesené příspěvky recenzním řízením a výstupem konference bude sborník, předložený k zařazení do databáze SCOPUS. Konference je pro studenty a zaměstnance ČVUT zdarma, pro ostatní je třeba uhradit vložné ve výši 350 Kč.

Podrobnější informace o konferenci a přihlašování: www.csup.uzemi.eu



ČVUT
KONFERENCE
ČLOVĚK
STAVBA
ÚZEMNÍ
PLÁNOVÁNÍ

11

