

POSTAVENÍ MĚSTSKÉHO ARCHITEKTA A JEHO ZAČLENĚNÍ DO STRUKTURY ČESKÉ VEŘEJNÉ SPRÁVY

Kateřina Szentesiiová

Úvaha nad postavením městského (hlavního) architekta z pohledu jeho začlenění do struktury české veřejné správy vychází z formulování základních požadavků na činnost městského architekta, které vyplynuly z diskuse probíhající mezi odbornou veřejností již po řadu let. Porovnává dva modely začlenění do veřejné správy – jako poradní orgán samosprávy nebo jako součást státní správy. Na příkladech uvádí výhody a nevýhody obou modelů a na závěr vyjadřuje názor na řešení hlavních otázek spojených s analyzovaným problémem. První verze textu vznikla jako příspěvek na konferenci Platformy městských architektů při Společnosti Petra Parléře, konané v lednu 2014 v Litomyšli. Mnohé z myšlenek diskutovaných na této platformě i jinde se promítly do materiálu České komory architektů, uveřejněného pod názvem Městský architekt na webových stránkách ČKA v září 2014 (Marek Janatka, Václav Zůna).

Začlenění architekta města ve veřejné správě, jak ostatně ukazuje současná praxe, může mít dva různé modely:

1. podléhající pouze samosprávě
2. začleněný do struktury státní správy

Tyto modely je třeba analyzovat a porovnat především z těchto výchozích hledisek:

1. Možnosti a nároky zakotvení v současném legislativním prostředí
2. Kompetence
3. Výhody – nevýhody
4. Finanční dopady ustanovení a provozu

Diskuse na toto téma není nová, probíhá prakticky od chvíle, kdy byly zrušeny útvary hlavních architektů, které fungovaly za minulého režimu. Z posledních diskusí je třeba zmínit především tyto materiály a akce:

- Desatero hlavního architekta – JUDr. Jiří Plos pro ČKA – Praha dne 24. 3. 2011
- ČKA – diskusní setkání OTTA, 28. 11. 2013
- Platforma městských architektů (MA) při Společnosti Petra Parléře – 2013/2014
- Konference Společnosti Petra Parléře 29. 1 2014 v Litomyšli

Z diskuse v rámci Platformy městských architektů vyplynuly tyto základní požadavky na činnost architekta města:

- a) bude vysvětlovat a popularizovat koncepci rozvoje města a veřejně se vyjadřovat k urbanistické a architektonické činnosti na území města,

- b) bude garantem kontinuity dlouhodobých strategií města,
- c) bude organizátorem územní přípravy předcházející zpracování územně plánovací dokumentace a bude moderovat veřejnou rozpravu, transparentně a fundovaně reagovat na názory oponentů,
- d) bude partnerem stavebním úřadům v rámci územního rozhodování.

Analyzujeme-li tyto požadavky jednotlivě z pohledu začlenění do veřejné správy, dojdeme k následujícím závěrům:

a) Architekt města bude vysvětlovat a popularizovat koncepci rozvoje města a veřejně se vyjadřovat k urbanistické a architektonické činnosti na území města.

Lepší podmínky pro plnění tohoto požadavku má spíše samosprávné zařazení, v němž má architekt volnější pole působnosti;

v případě státní správy platí, že úřad smí jen to, co mu ukládá zákon.

b) Architekt města bude garantem kontinuity dlouhodobých strategií města.

Lepší podmínky pro plnění tohoto požadavku má spíše zařazení do státní správy;

v případě samosprávy vzniká nutnost zákonem regulovat stabilitu hlavních koncepcí, které často podléhají vlivům v důsledku politických změn ve vedení měst.

c) Architekt města bude organizátorem územní přípravy předcházející zpracování územně plánovací dokumentace a bude moderovat veřejnou rozpravu, transparentně a fundovaně reagovat na názory oponentů.

Lepší podmínky pro plnění těchto požadavků má spíše samosprávné zařazení, které dává příležitost pro participační procesy nad rámec zákonem stanoveného minima;

lze si představit tuto činnost i v rámci povinností úřadu (státní správa), to je však podmíněno jeho odpovídající personální výbavou.

d) Architekt města bude partnerem stavebním úřadům v rámci územního rozhodování.

Lepší podmínky pro plnění tohoto požadavku má spíše úřad (státní správa) vybavený příslušnými pravomocemi; v samosprávném začlenění může být architekt pověřen zastupováním města jako účastníka řízení.

Z uvedeného vyplývá, že preference začlenění do systému veřejné správy nejsou jednoznačné, oba modely mají svá pro a proti.

Základní dva modely lze blíže popsat na příkladech Prahy a Ostravy, reprezentujících situaci ve větších městech.

Model 1 – Architekt města podléhající samosprávě

Příkladem takového začlenění je Institut plánování a rozvoje hl. m. Prahy (IPR), který je nástupcem Útvaru rozvoje hl. m. Prahy a někdejšího Útvaru hlavního architekta.

Tento typ instituce jako nositele činnosti architekta města se vyznačuje následujícími atributy:

1. Je zřízen samosprávnou složkou města – konkrétně z vůle rady města.
2. Je ustanoven zřizovací listinou, schválenou zastupitelstvem města.
3. Je financován z rozpočtu města jako příspěvková organizace.
4. Je řízený úřadem územního plánování, pro který též zajišťuje některé předem stanovené odborné úkony.
5. Vykonává úkoly stanovené samosprávou města, poskytuje podpůrný odborný servis příslušnému radnímu zodpovědnému za územní rozvoj města.

Toto postavení dává možnost vykonávat z pověření města následující činnosti, které lze považovat za hlavní úkoly městského architekta:

Zajišťovat pro účely samosprávy odborný názor ve věcech strategického a územního plánování a infrastruktury města, včetně zásahů ve veřejných prostranstvích.

1. Zastupovat město ve věcech územního plánování:
 - konkrétně jako účastníka územního řízení;
 - jako účastníka projednání územně plánovacích dokumentací (ÚPD) jak vlastních, tak sousedních obcí a krajů;
 - jako připomínkový místo při projednávání koncepcí, územně plánovacích podkladů (ÚPP) apod.
2. Zajišťovat pro účely samosprávy odborný podklad pro vyjádření ve věcech EIA a SEA a k dalším koncepčním materiálům.

Navíc může pro město vykonávat tyto činnosti:

3. Vytvářet strategické i dílčí koncepce a metodiky.
4. Vytvářet (projektovat) vlastní ÚPP a ÚPD:
 - projektovat zásady územního rozvoje (v případě Prahy), územní plán (plány), regulační plány, územní studie, územně analytické podklady apod.;
 - zajišťovat a poskytovat tzv. prostorové informace a data o území.
5. Informovat občany o rozvoji města, připravovat participační procesy, provozovat infocentrum.
6. Provádět výzkumnou a vzdělávací činnost v oblasti strategického a územního plánování.

Legislativní rámec není nijak upraven, využívá formy příspěvkové organizace. Kompetence vyplývají výhradně ze zřizovací listiny a z toho, jakými činnostmi v něm pověří organizaci samosprávné orgány města.

Výhody

- Nedochozí ke směšování samosprávných činností s činnostmi vyplývajícími z přenesené působnosti státní správy. Nemůže proto dojít k pochybnostem týkajícím se střetu zájmů, například v případě, kdy organizace vystupuje jako projektant ÚPD.
- Rozsah činnosti je široký a flexibilní, může se přizpůsobit velikosti města, potřebám samosprávy a finančním a personálním možnostem.
- Současné legislativní prostředí umožňuje ustanovení organizace, plnění podpůrnou odbornou funkcí pro samosprávu města a nikterak je neomezuje; některá města toho již roky využívají.
- Finanční dopady ustanovení a provozu jsou plně závislé na možnostech města.

Nevýhody:

- Nástroje k ovlivňování změn v území jsou omezeny na samosprávné nástroje, tedy výhradně na postavení obce jako účastníka řízení ve věcech územního plánování a na postavení obce v procesu pořizování. To vše je navíc podřízeno výhradně vůli politické reprezentace města v daném okamžiku.
- Model je náchylný k labilitě v důsledku změn ve vedení města.
- Vznik takové organizace je dobrovolný, a proto nelze u modelu 1 předpokládat, že by bylo možné vytvořit povinnou celostátní síť městských architektů tak, aby podmínky jednotlivých měst (obcí) byly srovnatelné (což může být i výhodou).

Model 2 – Architekt města začleněný do struktury státní správy

Příkladem takového začlenění je architekt města (hlavní architekt) v pozici ředitele Odboru územního plánování v Ostravě. Tento příklad má

některé specifické vlastnosti, jakými jsou například kompetence v oboru památkové péče.

Tento typ instituce jako nositele činnosti architekta města se vyznačuje následujícími atributy:

1. Odbor je zřízen jako orgán státní správy, avšak ve své kompetenci má i některé samosprávné činnosti.
2. Je financován jako státní správa.
3. Je přímo řízený ředitelem magistrátu.
4. Ze samosprávné činnosti se zodpovídá příslušnému náměstkovi primátora.
5. Je úřadem územního plánování a památkové péče (srovnej s Úřadem kreátora Romana Kouckého).

Vykonává tyto činnosti v přenesené působnosti státní správy:

1. Vykonává státní správu v oblasti územního plánování a památkové péče.
2. Vede správní řízení v oblasti územního plánování a památkové péče.
3. Vydává koordinovaná stanoviska.
4. Vykonává činnosti pořizovatele ÚPP a ÚPD.
5. Je dotčeným orgánem ve věcech územního plánování.
6. Vydává územně plánovací informace.
7. Vymezuje zastavěné území.

Vykonává další činnosti, které patří mezi úkoly architekta města v samosprávné oblasti:

1. Zajišťuje samosprávné činnosti v oblasti územního plánování a památkové péče.
2. Zajišťuje koncepci územního rozvoje města po odborné stránce.

Legislativní rámec vyplývá ze zákona; jde o činnosti při pořizování ÚPP a ÚPD, vydávání koordinovaných stanovisek nebo činnosti v územním řízení; stavební zákon ale nikterak neřeší postavení hlavního architekta. Samosprávné kompetence vyplývají výhradně z toho, jakými činnostmi ho samosprávné orgány města pověří (obdobně jako u modelu 1).

Výhody:

- Možnost ovlivňovat územní plánování a rozvoj města ve smyslu účinné koordinace nástroji uplatňovanými v přenesené působnosti,

- možnost přímo ovlivňovat pořizování ÚPP a ÚPD,
- možnost sloučit a koordinovat účinněji podmínky vyplývající ze zákonů sledované příslušnými orgány státní správy (například památkové péče a péče o životní prostředí) s koncepčními představami samosprávy, to vše v rámci jednoho pracoviště.

Nevýhody:

- Nevýhodou je riziko střetu zájmů nebo nařčení z něho. V rámci jednoho úřadu dochází k prosazování zájmů samosprávy i k úkonům státní správy zároveň, což může být zdrojem konfliktů.
- Model je sice zdánlivě méně náchylný na politické ořesy na radnici, v praxi má ale také značnou labilitu.

Možnosti a nároky zakotvení modelu 2 v současném legislativním prostředí spočívají v ustanovení funkce (činnosti) hlavního architekta v rámci příslušného odboru magistrátu, resp. městského úřadu. Taková institucionální organizace však vyvolává řadu otázek:

- Na jaké úrovni má být zřízení úřadu městského architekta povinné? Pouze pro statutární města, pro obce s rozšířenou působností, nebo pro všechna města od určité velikosti?
- Má být činností městských architektů pokryto celé území ČR – má tedy městský architekt vykonávat tuto činnost i pro sousední malé obce?
- Má se omezit pouze na územní plánování a urbanismus nebo má zahrnout například i památkovou péči a životní prostředí?
- Má mít kompetence přesahující rámec územního plánování a urbanismu a vyjadřovat se i k estetice prostředí, kvalitě architektury, veřejným prostranstvím, urbanistickému detailu a podobně?

- Kdo bude tuto činnost financovat?
- Jak povinné ustanovení městských architektů a jejich provoz zatíží státní či obecní rozpočet?
- Jsou organizační a finanční dopady takové institucionalizace přiměřené očekávanému efektu?

Model 1 možná lépe vyhovuje požadavku zvyšovat informovanost veřejnosti, šířit osvětu v oboru územního plánování, urbanismu a estetiky prostředí obecně. Tento úkol lze možná snadněji plnit z pozice neúřední, nesešňované předpisy.

Model 2 vyvolává určité obavy z přílišného sešňování činnosti městského architekta do škatulek a předpisů a z formalizace jeho činnosti. Nejlepší výsledky vždy závisely především na schopných osobnostech, které si dokázaly získat autoritu i bez legislativní opory, samozřejmě v souladu se zákony, ale ne jako produkt nějakého geniálního zákona vytvářejícího ideální úřad.

Panuje shoda v tom, že nejprve je třeba důkladně analyzovat případné další varianty obou modelů, které již v rámci ČR úspěšně fungují a zjistit, kde je ještě nevyužitý potenciál pro činnost městských architektů a kde by bylo potřeba získat legislativní podporu. Vzhled našich měst nemá v kompetenci žádný úřad, zatímco životní prostředí, kulturní dědictví, dopravu, veřejné zdraví a spoustu jiných veřejných zájmů někdo hájí. Jako možnou alternativu si lze představit spojení ochrany urbánních hodnot („městskosti“) s ochranou kulturního, popřípadě přírodního dědictví. Otázek je mnoho a najít na ně odpověď není lehké. Diskuse vedená na půdě Společnosti Petra Parléře v rámci úkolu Ministerstva pro místní rozvoj vedla doposud k dvojímu názoru na činnost a kompetence architekta města, které se

lišily podle toho, zda se představa začlenění klonila spíše ke státní správě nebo samosprávě. Rozhodnout, co je lepší, není snadné.

Východiskem pro návrh řešení by mohlo být využití zkušeností z obou modelů, vzniklých spontánně na základě potřeby konkrétního města, a v souladu se systémem veřejné správy zavést i zde duální model.

Cesta k němu není složitá, vyžaduje pouze

1. **Posílit v legislativě přesně specifikované kompetence úřadu územního plánování o kompetence, kterými se vyřeší absence orgánu hájícího zájmy rozvoje měst v koncepčním smyslu; ustanovit tak pro tuto oblast plnohodnotný dotčený orgán státní správy.**
2. **Podpořit vznik kanceláří architekta města jako nepovinné, ale prestižní instituce navázané na samosprávu, odrážející osvědomlost samosprávného řízení města, s širokým spektrem působnosti podle velikosti a potřeb města.**

Použité zdroje:

- PLOS Jiří. *Potřebnosti či nepotřebnosti hlavních architektů měst a jejich postavení v místní správě*. Praha 2007.
- KOUCKÝ Roman. *Úřad kreátora*, Zlatý řez 2008.
- PLOS Jiří. *Desatero hlavního architekta*. ČKA, Praha 2011.
- ČKA – diskusní setkání OTTA, 28. 11. 2013
- Výstupy z jednání Platformy MA při Společnosti Petra Parléře – 2013/2014.

*Ing. arch. Kateřina Szentesiová
Institut plánování a rozvoje
hlavního města Prahy*

ENGLISH ABSTRACT

The post of Chief Architect and its integration in the structure of Czech public administration, by Kateřina Szentesiová

This article considers the post of Chief Architect from the viewpoint of his/her place in the structure of Czech public administration. It is based on the definition of the basic requirements of the Chief Architect's employment that have ensued from professional discourse in recent years. The article compares two models of integration: either as an advisory body of self-administration or as a part of the state administration. Besides advantages and disadvantages of both models, the author expresses an opinion on how related essential problems can be solved. A first version of this article was presented at the conference of the Platform of Chief Architects, in association with the Petr Parlář Society, which took place in January 2014 at Litomyšl. Many of the ideas discussed there and in other places were presented in a document produced by the Czech Chamber of Architects entitled *The Chief Architect*, published on the Chamber's website in September 2014.