

# JAK ŘEŠIT OBČANSKÉ VYBAVENÍ VYVOLANÉ BYTOVOU VÝSTAVBOU?

**Martin Tunka**

*Rozvojem obce není jen růst počtu jejich obyvatel, v souvislosti s ním je nutné zajistit i odpovídající rozvoj občanského vybavení, které je součástí veřejné infrastruktury. Článek na příkladu základních škol ilustruje povahu a souvislosti tématu, jehož řešení je také úkolem územního plánování. Rozvoj občanského vybavení a kvalita služeb, které poskytuje, zvyšuje atraktivnost a návratnost investic soukromého sektoru do nové výstavby. Vyjednat s investory jejich spolupráci na rozvoji občanského vybavení je zejména pro malé obce problematické. Podmínky pro adaptaci občanského vybavení na přírůstek obyvatel nelze v řadě případů zajistit pouze územním plánem jedné obce.*

Moto: *Soukromé investice patří k hybným silám sociálního a tedy i územního rozvoje.<sup>1)</sup>*

## **Občanské vybavení – služba obecného zájmu**

Veřejné infrastrukturu v územním plánování a požadavkům na její řešení je věnována řada ustanovení nyní účinného stavebního zákona<sup>2)</sup> i stavebního zákona, který jej nahradí.<sup>3)</sup> V některých formulacích se znění zákona sice liší, podstata ale zůstává stejná – veřejná infrastruktura zahrnuje i občanské vybavení „(...) kterým jsou stavby, zařízení a pozemky sloužící například pro vzdělávání a výchovu, sociální služby a péči o rodiny, zdravotní

služby, kulturu, veřejnou správu, ochranu obyvatelstva“.<sup>4)</sup> Rozhodující je, že vyjmenované druhy občanského vybavení poskytují veřejnosti služby, za které zodpovídá veřejná správa, jsou proto označovány jako „občanské vybavení ve veřejném zájmu“ nebo „občanské vybavení veřejné infrastruktury“ (dále též „OVVI“). Na rozdíl od něj je na základě nabídky a požadavky zřizováno a provozováno z financí soukromých subjektů komerční občanské vybavení, typickým příkladem jsou např. obchodní zařízení, restaurace, výrobní služby, opravy, servis apod.

Ve stavebním zákoně vyjmenované druhy občanského vybavení veřejné infrastruktury poskytují služby obecného zájmu,<sup>5)</sup> které jsou zpravidla regulovány státem, krajem nebo obcemi. Orgány veřejné moci mohou tyto služby poskytovat samy nebo jejich poskytování svěřit veřejným nebo soukromým subjektům. S těmito službami je spojena povinnost poskytovat je na celém území státu za přijatelnou cenu a za podobných kvalitativních podmínek, bez ohledu na ziskovost jednotlivých operací.

1) Viz CEMAT – Řídící principy trvale udržitelného územního rozvoje, HANOVER 2000, kap III. Specifická role soukromého sektoru v územním plánování, odst. 23.

2) Viz zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů.

3) Viz zákon č. 283/2021 Sb., stavební zákon, ve znění pozdějších předpisů.

4) Dle zákona č. 183/2006 Sb. jsou pozemky, stavby a zařízení veřejné infrastruktury zřizovány nebo užívány ve veřejném zájmu, dle zákona č. 283/2021 Sb., sloužící pozemky, stavby a zařízení veřejné infrastruktury veřejné potřebě.

5) Viz např. KOM (2011) 900 v konečném znění, Brusel 20. 12. 2011; „**Služby obecného zájmu** jsou služby, jež orgány veřejné správy členských států považují za obecný zájem a které tedy podléhají zvláštním závazkům veřejné služby. Pojem zahrnuje jak hospodářské činnosti (viz níže definice služeb obecného hospodářského zájmu), tak ne-hospodářské služby. (...) **Služby obecného hospodářského zájmu** jsou hospodářské činnosti, jež přinášejí výsledky v celkovém veřejném zájmu a jež by na trhu nebyly bez veřejného zásahu vykonávány (nebo by byly vykonávány za odlišných podmínek, pokud jde o kvalitu, bezpečnost, dostupnost, rovné zacházení či univerzální přístup)(...)“

Při řešení podmínek rozvoje a dostupnosti zařízení občanského vybavení veřejné infrastruktury je nezastupitelná úloha krajů a obcí. Do samostatné působnosti obcí patří dle zákona o obcích<sup>6)</sup> mj.:

- péče o všestranný rozvoj svého území a o potřeby svých občanů; při plnění svých úkolů chrání též veřejný zájem;
- péče o vytváření podmínek pro rozvoj „(...) sociální péče a pro uspokojování potřeb svých občanů. Jde především o uspokojování potřeby bydlení, ochrany a rozvoje zdraví, dopravy a spojů, potřeby informací, výchovy a vzdělávání, celkového kulturního rozvoje a ochrany veřejného pořádku.“

Kraj např. v zásadách územního rozvoje stanovuje požadavky „na koordinaci územně plánovací činnosti obcí a na řešení v územně plánovací dokumentaci obcí, zejména s přihlédnutím k podmínkám obnovy a rozvoje sídelní struktury“.<sup>7)</sup> Obce v územních plánech stanovují koncepci veřejné infrastruktury,<sup>8)</sup> zadání územního plánu má obsahovat požadavky mj. s ohledem na vztah obce k sídelní struktuře a na základě dostupnosti veřejné infrastruktury<sup>9)</sup> např. škol, sociální péče, zdravotnictví, správních úřadů v okolních obcích. Tato právní úprava, platná od 1. 1. 2007, byla reakcí na období let 1989 až 2006, kdy „řešení“ občanského vybavení veřejné infrastruktury byla v územních plánech někdy značně problematická a jejich důsledky dosud způsobují některým obcím potíže. Důvodem bylo i to, že stavební zákon č. 50/1976 Sb., platný do 31. 12. 2006, byl v požadavcích na řešení občanského vybavení stručný, spolu s ním se totiž do roku 1990 závazně uplatňovaly tzv. technicko-hospodářské ukazatele (THU) o kapacitách základní a vyšší občanské vybavenosti. Po roce 1989 v podmínkách tržního hospodářství ztratily THU účel.

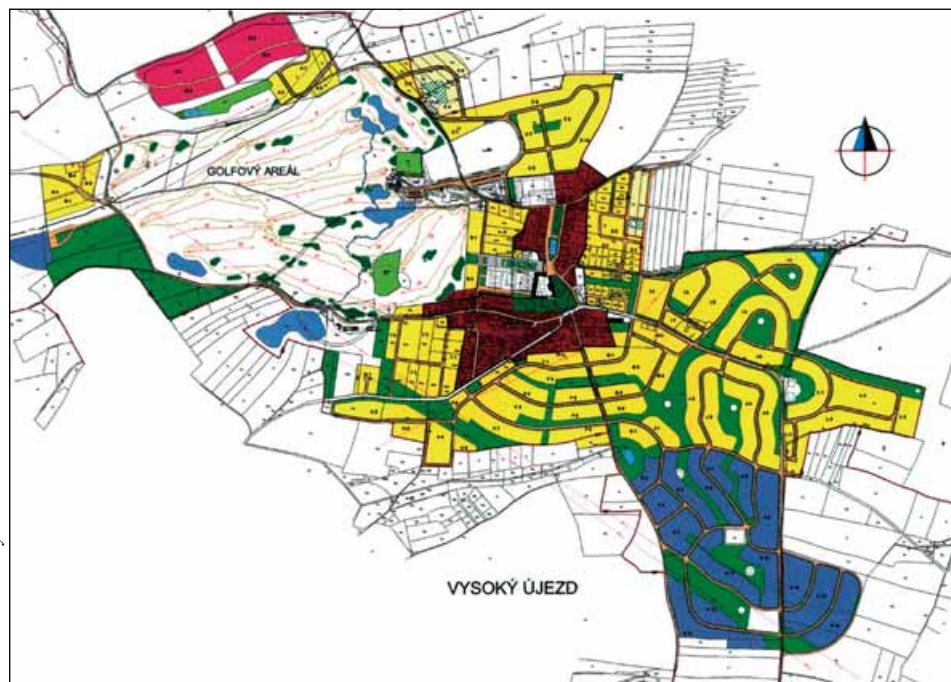
## Příklady problémů se základními školami

**Příklad 1 – „Řešení nedostatku míst ve školách“** – v reportáži v Událostech ČT1 dne 13. 5. 2023 mj. zazněl příklad územního plánu obce Vysoký Újezd z roku 2004 s developerským projektem (viz

obr. níže). Starostka obce uvedla, že dle územního plánu se zastavěná plocha obce za 20 let zvětšila zhruba 4,5krát. V důsledku toho přibýlo i obyvatel. Zlomový rok byl 2018. Obec na to není připravená, zoufale potřebují novou základní školu, nemají ale na ni kvůli zástavbě místo ani peníze. Dle náměstkyně ministra školství: „(...) potřebujeme v návaznosti na kompetence obcí při územním rozvoji řešit kompetence pro kapacity škol. Když jedna obec si napovoluje další rozvojové kapacity, tak jestli k tomu je ta doprovodná infrastruktura.“ Dle radního pro vzdělávání Středočeského kraje, Mgr. M. Váchy, „konečně po třiceti letech bychom si měli říct, jakým způsobem má být financovaná veřejná infrastruktura, která je vyvolaná bytovou výstavbou.“ Problém bude řešit mezirezortní skupina.

Pozn.: Pořizovatelem územního plánu obce Vysoký Újezd u Berouna byl obecní úřad, ÚP nabyt účinnosti v dubnu 2005, pořizován byl dle stavebního zákona č. 50/1976 Sb. Viz též <https://www.vysoky-ujezd-urad.cz/uzemni-planovani-a-vystavba/ms-6321/p1=6321>. Obec se vzdala pokusu o vyhlášení stavební uzávěry v roce 2020. Zajímavé je podívat se na web,<sup>10)</sup> který o projektu informuje. Pod heslem „infrastruktura v obci“ jsou zde zmiňovány pouze rozvod vody a kanalizace, o výstavbě občanského vybavení souvisejícího s novou výstavbou zde není ani slovo.

Případ obce Vysoký Újezd není ojedinělý. Obdobné přístupy k řešení občanského vybavení jsou i v územních plánech, vydaných také po 1. 1. 2007, kdy nabyt účinnosti zákon č. 183/2006 Sb. Ilustrativní je územní plán města s dlouhodobě stabilním počtem cca 4 900 obyvatel ležícího mimo rozvojovou oblast/osu.<sup>11)</sup> Město vy-



Zdroj: [https://www.vysoky-ujezd-urad.cz/assets/File.aspx?id\\_org=18844&id\\_dokumenty=95948](https://www.vysoky-ujezd-urad.cz/assets/File.aspx?id_org=18844&id_dokumenty=95948)

6) Viz zákon č. 128/2000 Sb., zákon o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů, ust. § 2 a § 35(2).

7) Vyhláška č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a o způsobu evidence územně plánovací činnosti, příl. č. 4, I. odst. 1 písm. h).

8) Vyhláška č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a o způsobu evidence územně plánovací činnosti, příl. č. 7, I. odst. 1 písm. d).

9) Vyhláška č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a o způsobu evidence územně plánovací činnosti, příl. č. 6, písm. a), bod 1.

10) Viz <https://www.vysokyujezduprahy.cz/o-projektu>.

11) Rozvojové oblasti a osy vymezují vláda v politice územního rozvoje a kraje v zásadách územního rozvoje.

dalo v roce 2017 nový územní plán se zastavitelnými plochami pro dalších cca 4 100 obyvatel. Pro téměř dvojnásobný počet obyvatel nemohou zjevně postačovat stávající kapacity občanského vybavení veřejné infrastruktury, v územním plánu nejsou pro ně určeny žádné nové plochy.

**Příklad 2 – „Spádová turistika“** – téma nedávno opakovaně zmiňované a komentované ve veřejných médiích. Zajímavý je rozhovor v internetovém deníku Echo24.cz „Spádová turistika ze škol jen tak nezmizí. Rodiče proti Praze 6 bohužel uspějí“ s pražským radním pro školství Antonínem Klecandou<sup>12)</sup> (citace):

„V nějakém kratším horizontu se tedy musí rodiče smířit s tím, že spádová turistika žádné plošné řešení mít nebude. Zkoumáme ještě možnosti nakoupení nějakých budov pro školy, což by bylo rychlejší než výstavba. Totiž 90 % spádové turistiky nepramení z toho, že by si rodiče vybírali lepší školu. Je to proto, že doopravdy vůbec žádnou školu nemají. Ve středních Čechách vypověděly velké obce i města spádovost některým menším obcím a ty, i když se snaží, žádnou spádovou školu neseženou. Je plno úplně všude. Vznik spádové turistiky je přesně o tom, že když někdo žije v Křenicích či Babicích, kde žádná spádová škola není,

rodiče jdou a přihlásí dítě v lepším případě k někomu známému, v horším případě přes nějakou agenturu, která na potřebnou dobu trvalé bydliště zajistí.

**Souvisí to tedy s tím, že se stavělo bydlení, ale na školy se zapomnělo?**

Ono to nemá moc systémové řešení. Když se vezme třeba Jesenice, která zdvojnásobila počet obyvatel, a pokud se nepletu, pořád nemá či léta neměla spádovou školu, i když vybere poplatek od developerů na výstavbu školy, nestací to. Škola dnes stojí půl miliardy, ještě před několika lety to bylo třeba 250, 300 milionů. Většina městských částí i hodně obcí má školy vyprojektované, má platné stavební povolení, které léta prodlužuje, ale nikdy nesehnaly finance. A pokud nakonec finance seženou, ceny už jsou někde jinde. Třeba Říčany sehnaly část financí na novou školu, soutěžily a ta cena byla o nějakých 200 milionů vyšší, než předpokládaly.“<sup>13)</sup> (konec citace).

Pozn.: povinností každé obce je umožnit povinnou školní docházku, děti mají nárok na přijetí do příslušné spádové školy.<sup>14)</sup>

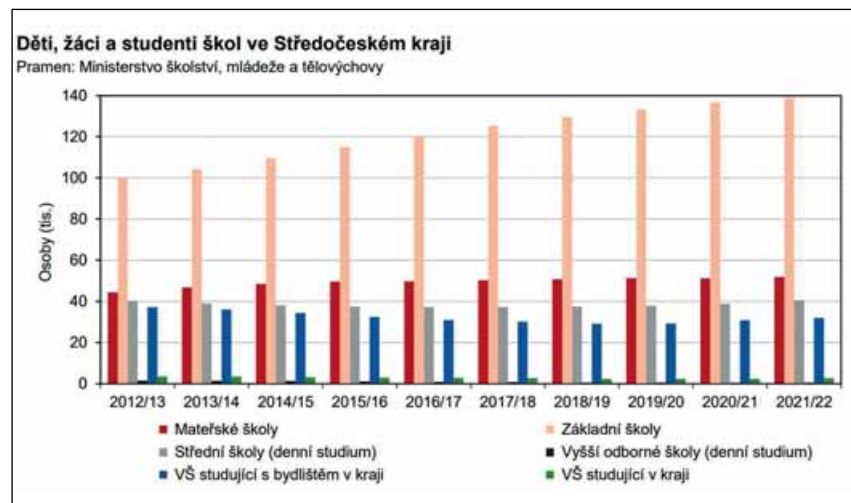
V období let 2001 až 2021 přibylo na území Středočeského kraje 276 tisíc obyvatel,<sup>15)</sup> pochopitelně ne proto, že by se

prudce zvedla porodnost v jeho území. Pouze pro představu, dle dostupných údajů<sup>16)</sup> tento přírůstek obyvatel představuje 25 000 žáků základních škol (viz též graf)<sup>17)</sup>. Při průměrné velikosti školy 227 žáků se teoreticky jedná o 110 škol, jejichž kapacita by se měla „přesunout“ za školáky v místě jejich nového bydliště. Tyto údaje jsou pouze ilustrativní konstrukcí, běžně se řeší dostupnost škol již zmiňovanou spádovou turistikou.

## Koordinace výstavby bydlení a občanského vybavení

Je zřejmé, že problémy občanského vybavení vyvolané novou bytovou výstavbou na území jedné obce nelze „zvládnout“ pouze jejím územním plánem. Důležitá je koordinace územně plánovací činnosti krajem, její řešení v souvislostech rozvoje sídelní struktury. Jedná se o poměrně nový úkol územního plánování od roku 2007. Do stávajících územních plánů, jejichž účinnost se neustále prodlužuje, se promítá dosti obtížně.

Potřeby a požadavky obyvatel nové výstavby, kterou obce umožňují vymezením zastavitelných ploch, ale také zvyšováním intenzity využití dosud zastavěného území, je obtížné řešit následně. Nedostatky kapacit občanského vybavení veřejné infrastruktury jsou pro obce problémem i několik volebních období. Ne vždy jsou pro zvětšení kapacit stávající základní školy vhodné pozemky v jejím sousedství. Vznikají např. nákladné rekonstrukce školy bez možnosti zvětšit jejich pozemek pro potřeby zvýšeného počtu žáků, dochází k „rozptýlení“ nových školních staveb na pozemcích, které obec vlastní. To pak znamená každodenní přesun dětí na hřiště, do školní jídelny, do jiné učebny. Zelený je strom života, šedivá je teorie územního plánování.



12) Viz <https://echo24.cz/a/HWh4d/zpravy-domaci-spadova-turistika-zakladni-skoly-kapacity-praha-6>.

13) Viz <https://www.echo24.cz/a/HWh4d/zpravy-domaci-spadova-turistika-zakladni-skoly-kapacity-praha-6>.

14) Termín „školský obvod spádové školy“ viz zákon č. 561/2004 Sb., školský zákon, ve znění pozdějších předpisů, ust. § 36 odst. 5 a ust. § 178 odst. 2, viz též [https://cs.wikipedia.org/wiki/Sp%C3%A1dov%C3%A1\\_%C5%A1kola](https://cs.wikipedia.org/wiki/Sp%C3%A1dov%C3%A1_%C5%A1kola).

15) Viz článek KREJČÍKOVÁ, H. Koordinace vybraných vzeb Středočeského kraje a Hl. m. Prahy. In: *Urbanismus a územní rozvoj*, roč. XXV, č. 6/2022.

16) Viz např. <https://www.statistikaamy.cz/2021/09/21/zakladni-prehled-o-zakladnich-skolach>, <https://www.czso.cz/csu/stoletistatistiky/ceske-skoly-v-cislech>; <https://eurydice.eacea.ec.europa.eu/cs/national-education-systems/czech-republic/organizace-zakladniho-vzdelavani>.

17) Viz <https://www.czso.cz/csu/xs/skolstvi-ve-stredoceskem-kraji-ve-skolnim-roce-20212022>.



Obrazně řečeno, výstavba zařízení občanského vybavení veřejné infrastruktury „dohání“ již realizovanou bytovou výstavbu. Nutno dodat, že se nejedná o zádrhel posledních 34 let. Problém následné dostavby potřebného občanského vybavení existoval také před rokem 1990 navzdory tomu, že se uplatňovaly závazné ukazatele o kapacitách občanského vybavení pro tzv. komplexní bytovou výstavbu, jejímž jediným a výhradním investorem byl v podmínkách tzv. centrálně řízeného hospodářství stát.<sup>18)</sup> I tento investor, který byty neprodával, ale přiděloval, šetřil na občanském vybavení a měl s ním problémy.

### Jak by se mohl soukromý sektor podílet na výstavbě občanského vybavení?

Každý podnikatel ve výstavbě, který nabízí zboží na reálném trhu (někdy označovaný jako developer) se snaží minimalizovat náklady a maximalizovat zisky,<sup>19)</sup> má zájem nabízet takové zboží, které se úspěšně prodá. Reaguje na poptávku po nejlevnějším zboží – ať je to byt nebo stavební pozemek pro rodinný dům. Praxe ukazuje, že po čase se veřejné správě obvykle nějak podaří novou výstavbu „dovybat“ potřebnými stavbami občanského vybavení veřejné infrastruktury. Skutečností je, že se tak vždy děje na náklady veřejných rozpočtů, tedy z daní všech.

V těchto souvislostech je na místě téma, jak by se na výstavbě veřejné infrastruktury měli podílet také ti, kteří ji zjevně vyvolali a kteří z ní mají prospěch. Stejně tak je vhodné dodat, že tuto výstavbu umožňují obce svými územními plány vymezením zastavitelných ploch, na ty ovšem nemají vlastníci pozemků právní nárok. Nejsou zřejmě rozumné důvody, proč by se jednání obcí s developery měla týkat jen vyvolané dopravní a technické infrastruktury, jak se dosud obvykle děje.

Jak ilustrují uvedené příklady chybějících škol a spádové turistiky, výstavba spojená se zvyšováním počtu obyvatel v obcích vyvolává potřebu občanského vybavení veřejné infrastruktury. Nutno doplnit, že také vyvolává potřebu nových veřejných prostranství zvyšujících kvalitu života v obci, veřejná prostranství jsou rovněž součástí veřejné infrastruktury.

V reakci na vznik tržních podmínek ve výstavbě a ve využívání území byl stavebním zákonem č. 183/2006 Sb. od roku 2007 zaveden institut plánovací smlouvy, který dále přepřesňuje zákon č. 283/2021 Sb. Dle zdroje <http://www.me100.info/><sup>20)</sup> „Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj (OECD) v Praze ve svém závěru z šetření v roce 2016 konstatovala, že veřejnému sektoru u nás chybí kompetence pro vyjednávání se soukromým sektorem. Jako jeden z receptů se uváděla potřeba lepšího vzdělávání

příslušných odborníků.“ Z dosavadních zkušeností lze předpokládat, že jednání obcí s investory připravované výstavby budou náročná na administrativní kapacity jejich úřadů a na způsobilost přijímat správná a vhodná rozhodnutí v zájmu obce. To může být problém především pro malé obce ve spádovém území velkých měst, ve kterých se odehrává suburbanizace. To je pravděpodobně i důvod, proč tzv. pravidla pro developery především vytváří velká města, která k tomu mají dostatečnou odbornou kapacitu.

Námětů pro úvahy, jak řešit občanské vybavení vyvolané bytovou výstavbou, se zajisté najde více. Vymezení zastavitelné plochy vlastníky pozemků nic nestojí, toto zboží se na trhu může nabízet neomezenou dobu, přestože se podmínky v území mění. Např. povolení stavby je zatíženo správním poplatkem a je časově omezeno. Proč by nemohlo být nějakým způsobem zpoplatněno vymezení zastavitelné plochy s výnosem použitelným pro vytvoření vyvolané nebo související veřejné infrastruktury? Vhodné by zajisté bylo odborné posouzení dosavadní koncepce daní z nemovitostí s ohledem na potřebu nové veřejné infrastruktury.

Ing. arch. Martin Tunka, CSc.

#### ENGLISH ABSTRACT

### How to Deal with the Requirements for Civic Amenities Caused by Residential Construction? by Martin Tunka

The development of a municipality does not only mean the growth of its population but is also necessary to develop civic amenities, which form part of the public infrastructure. The article uses the example of primary schools to illustrate the nature and context of the topic, the solution to which is the task of spatial planning. The development of amenities and the quality of the services they provide increase the attractiveness and return on private sector investment in new construction. Negotiating with investors about their participation in the development of amenities is particularly challenging for small municipalities. In many cases, the conditions for adapting amenities to population growth cannot be provided by a single municipality's spatial plan alone.

18) Viz <http://www.panelaci.cz/stranka/slovnicek-pojmu>. Více viz TUNKA, M. Územní rozvoj minulých třiceti let. In: *Urbanismus a územní rozvoj*, roč. XXII, č. 5/2019.

19) „Business of the business is the business“ – citát přisuzovaný Miltonu Freedmanovi, viz např. <https://www.expertbase.org/a168-what-is-the-business-of-business>.

20) Viz MĚ100 – Studentská vědecká konference ekonomických souvislostech v územním plánování.