

OCHRANA HODNOT ÚZEMÍ

Marek Hanák

Základním instrumentem, který ovlivňuje tvorbu a rozvoj veřejného prostoru, je územní plán. Zájmem všech, kdo se na tvorbě územního plánu podílí (politiky počínaje, přes urbanisty, architekty a úředníky úřadů územního plánování konče), by mělo být především to, aby se lidem ve městech dobře žilo. Snad lze říci, že v odborné i laické veřejnosti již celkem pevně zakořenila myšlenka, že kultivace veřejného prostoru s důrazem na jeho oživení a estetiku má významný dopad na celkovou kvalitu života obyvatel města. Mají-li se lidé ve veřejném prostoru cítit dobře, je třeba chránit hodnotné stavby utvářející charakter daného místa a současně usilovat o zachování sociálně pestrého složení obyvatelstva.

Ochrana obrazu lidského sídla

Každé lidské sídlo, tak jak se postupně vyvíjí, zachycuje prostřednictvím zástavby na svém území stavební vývoj, kterým bylo toto sídlo v čase utvářeno. Obecně lze říci, že každá společnost vtiskne právě prostřednictvím staveb lidskému sídlu určitý obraz doby, ve které se daná vývojová etapa vesnice či města nacházela. V některých případech má stavba dokonce takové hodnoty, že je třeba ji pro budoucí generace chránit na úrovni památkové ochrany. Ne každé stavbě však lze památkovou ochranu i přes její kvality poskytnout a právě v těchto případech je třeba, aby ochrannou ruku nad charakterem zástavby pozvedla obec a stavební úřad. Veřejný ochránce práv se setkává s tím, že část laické i odborné veřejnosti přijme určitý objekt, byť nesplňuje podmínky památkové ochrany, jako stavbu příznačnou pro dobu a místo, kde vznikla. Za tuto dobu se stavba může svým způsobem stát součástí obrazu města a může být v tomto smyslu řadou občanů obce i jejími návštěvníky vnímána. Je především úkolem místních samospráv, aby dovedly chránit architektonický obraz svého města či vesnice, a to jak prostřednictvím kvalitních územních plánů, tak spoluprací se stavebním úřadem a vlastníky těchto staveb, které, byť nejsou kulturními památkami, tak svým způsobem dotvářejí charakter vzhledu lidského sídla.¹⁾

Politika architektury a stavební kultury České republiky

Politika architektury a stavební kultury České republiky (dále jen „Politika“) byla schválena usnesením vlády č. 22 ze dne 14. ledna 2015 a řeší podporu rozvoje architektury a stavební kultury jako principu zvyšování kvality prostředí vytvářeného výstavbou. Účelem je přinést zlepšení kvality života lidí zvyšováním kvality prostředí, ve kterém žijí. Stavby a jejich okolí, veřejná prostranství i krajina tvoří základní součást tohoto prostředí. V Politice se uvádí, že stávající stavební fond je bohatstvím, které je třeba chránit a rozvíjet. Proto je nutné novou výstavbou respektovat a kultivovat existující prostředí a vycházet z jeho hodnot. Základním cílem je podporovat kontinuitu charakteru prostředí, struktury zástavby, konfigurace terénu, působení sídelních a krajinných dominant a jejich kompoziční vztahy a vhodně rozvíjet identitu místa. Ta tvoří jednu ze základních kvalit prostředí, umožňuje obyvatelům identifikaci s místem, kde žijí, a může se stát i významnou konkurenční výhodou daného sídla. Politika klade důraz na harmonické začlenění nových staveb do okolní zástavby. Citlivé začlenění staveb do okolního prostředí je důsledkem respektu k prostorovým vztahům, atmosféře místa a struktuře stávající zástavby i vztahu ke kulturnímu a přírodnímu dědictví. Pro kontinuitu rázu a charakteru prostředí a společenskou přijatelnost staveb je důležitá vazba na kulturní kontext, urbanistické hodnoty i výchozí přírodní danosti lokality, včetně začlenění stavby do krajiny a přiměřené krajinářské úpravy celého řešeného území respektující dané prostředí.²⁾

Územní plán

Základním právním instrumentem, který ovlivňuje tvorbu a rozvoj veřejného prostoru v obcích, je nepochybně územní plán. V ustanovení § 18 odst. 4 stavebního zákona³⁾ se uvádí, že územní plánování chrání ve veřejném zájmu hodnoty území (urbanistické, architektonické, archeologické dědictví). V rámci projednávání a schvalování územního plánu je nutno řešit střety zájmů samospráv na rozvoji obce, zájmů dotčených orgánů státní správy a v neposlední řadě i zájmů jednotlivých vlastníků nemovitostí. V procesu pořizování územně plánovací dokumentace se tříbí názory na limity využití území a výsledné řešení je vždy dílem kompromisu mezi zmíněnými stranami pomyslného sporu, jenž má své kořeny v rozdílných názorech na využití území. Není pochyb o tom, že územní plán ve své kompromisní podobě nemůže vyjadřovat všechny zájmy a postoje zúčastněných subjektů. Některým zájmům vyhověno je, jiným naopak není.

Judikatura správních soudů ve věcech územního plánování vychází z toho, že výsledné funkční a prostorové uspořádání území musí vždy představovat rozumný kompromis a vyváženost mezi jednotlivými veřejnými zájmy navzájem, ale i mezi veřejnými zájmy na straně jedné a soukromými zájmy na straně druhé. Řešení zvolené územním plánem může legitimně omezit výkon vlastnického práva vlastníků dotčených nemovitostí (popř. též výkon dalších práv s těmito nemovitostmi spojených – např. práva na svobod-

1) Hanák, M. Ochrana urbanistických a architektonických hodnot zástavby, Právní rádce 3/2011.

2) Politika architektury a stavební kultury České republiky, Ministerstvo pro místní rozvoj, Ústav územního rozvoje, 2014.

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

né podnikání) a není-li zjištěno, že jde o řešení nezákonné či excesivní, soud se k vhodnosti a účelnosti takového postupu nevyjadřuje.⁴⁾

Negativním jevem, kterého jsme opakovaně svědky nejen u krajských měst, ale týká se i menších obcí, je značná proměnlivost územně plánovací dokumentace v čase, tj. opakované schvalování někdy i několika desítek změn územních plánů vyvolané mnohdy nárazovými a ne vždy odůvodněnými přáními zejména velkých investorů (developeurů). K tomu je třeba uvést a zdůraznit, že územní plán by měl být stabilním právním dokumentem, tak aby zabezpečil právní jistotu a kontinuitu ve využívání území. Územní plán lze do jisté míry přirovnat k „Ústavě obce“, je tedy jakýmsi fundamentálním právním nástrojem regulace území, který by neměl podléhat nahodilým a častým změnám.

Územně analytické podklady

K tomu, abychom mohli hodnoty území chránit, je musíme znát. Je proto důležité, aby úřad územního plánování jako autor územně plánovacích podkladů ve spolupráci s obcí, památkáři a veřejností hodnoty území pečlivě popsal v územně analytických podkladech, které jsou pro stavební úřad důležitou pomůckou (podkladem) pro rozhodování v území. To, že jsou pouhým podkladem pro rozhodování v území a nejsou tedy obecně právně závazné, neznamená, že by je mohl stavební úřad při své činnosti přehlížet.⁵⁾ Přestože jde o pouhý podklad, musí se stavební úřad při svém rozhodování hodnotami území popsány v územně analytických podkladech zabývat a zdůvodnit, zda a případně proč budou či nebudou hodnoty území novou výstavbou dotčeny.

Zejména je třeba zmínit textovou a grafickou část územně analytických podkladů a především výkres hodnot území, kde lze vyznačit významnou stavební dominantu obce (kostelní věž, tovární komín, sýpka spod.), urbanis-

ticky hodnotnou zástavbu (originální kompozice a rytmus zástavby, pohledově výrazné uliční nároží), architektonicky cennou stavbu či soubor staveb (stavba sice nebyla prohlášena památkou, ale má architektonickou hodnotu pro dané území, např. areál místního pivovaru, areál zaniklé továrny). Jsou-li hodnoty území dobře popsány v územně analytických podkladech, má se stavební úřad při hodnocení toho, zda novou stavbou či změnou stavby dojde k narušení urbanistických či architektonických hodnot zástavby, ve své argumentaci o co opřít a své rozhodnutí tak může mnohem lépe zdůvodnit, než kdyby se jen spoléhal na neurčité pojmy týkající se ochrany hodnot území uvedené ve stavebním zákoně.⁶⁾

Stavební předpisy

Další nástroj ochrany hodnot a charakteru zástavby je třeba spatřovat v respektování ustanovení § 76 odst. 2 stavebního zákona, podle kterého každý, kdo navrhuje vydání územního rozhodnutí nebo územního souhlasu, je povinen dbát požadavků uvedených v § 90, které stanoví, že stavební úřad posuzuje, zda je záměr žadatele v souladu s cíli a úkoly územního plánování, zejména s charakterem území, s požadavky na ochranu architektonických a urbanistických hodnot v území. V této souvislosti lze zmínit rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 7. 2013, sp. zn. 9 As 95/2012-77, www.nssoud.cz, z něhož vyplývá, že finální posouzení souladu stavby s urbanisticko-architektonickým charakterem okolní zástavby si musí udělat stavební úřad sám.

Současně musí být stavebník šetrný k zájmům vlastníků sousedních pozemků a staveb. Za tímto účelem si může vyžádat územně plánovací informaci, nejsou-li mu podmínky využití území a vydání územního rozhodnutí nebo územního souhlasu známy. V tomto případě jde o jakousi obecnou prevenční povinnost při umístění staveb, kterou stavební zákon přenáší na sta-

vebníka.⁷⁾ K tomu lze zmínit rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 9. 2008, č. j. 2 As 49/2007-191, www.nssoud.cz, kde se uvádí, že „v územním řízení jde zejména o nalezení harmonického způsobu využití území. To bude dosaženo nejlépe tak, že i dotčené subjekty budou moci v řízení hájit své dílčí zájmy týkající se využití území, přičemž ve vzájemném střetu těchto dílčích zájmů, reprezentovaných aktivními, neboť na věci zainteresovanými aktéry, i jejich konfrontaci se zájmem veřejným, který je reprezentován zejména samotnými orgány majícími působnost ve stavebním řízení, se zrodí ten nejhodnější způsob využití území.“

Dále je třeba upozornit na ustanovení § 23 odst. 3 a 4 vyhl. č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území, ve znění pozdějších předpisů, podle něhož platí, že nástavba staveb je nepřipustná tam, kde by mohlo navrhovanými úpravami dojít k narušení dochovaných historických, urbanistických a architektonických hodnot daného místa nebo k narušení architektonické jednoty celku, například souvislé zástavby v ulici. Změnou stavby nesmí být narušeny urbanistické a architektonické hodnoty stávající zástavby.

V souvislosti s výše uvedeným lze zmínit rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 5. 2010, č. j. 7 As 17/2010-101, www.nssoud.cz, v němž se jmenovaný soud vyjádřil k začlenění architektonicky provokující stavby do okolní zástavby. Podle názoru Nejvyššího správního soudu může být organicky začleněnou stavbou za určitých okolností i jakási architektonická „provokace“, tedy stavba jsoucí ve vědomém a architektonicky promyšleném protikladu s dosavadním stylem zástavby. Ta může být naopak nezřídka stylotvorným prvkem či základem postupně se profilujícího nového architektonického rázu dané lokality.

Nejvyšší správní soud zdůraznil, že významnou součástí úvahy stavebního úřadu musí být i zhodnocení architektonické zdařilosti a přínosnosti, či naopak

4) Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 10. 2009, čj. 6 Ao 3/2009-76, www.nssoud.cz

5) Hanák, M. Právní prostředky ochrany hodnot území, Právní rádce 2/2017.

6) Hanák, M. Narušení architektonických hodnot zástavby, Stavební právo – Bulletin 1/2016.

7) Hanák, M. Urbanistická hodnota zástavby a její ochrana, Moderní obec 10/2014.

kýčovosti a neestetičnosti samotné posuzované změny. Bez komplexní úvahy o uvedených otázkách nelze jen na základě úsudku o „cizosti“ určitého architektonického řešení toto odmítnout jako nepřijatelné. Úvahu o tom, jakou povahu má změna stavby, musí stavební úřad opřít zejména o její vliv na architektonický ráz dané lokality. Přitom zejména uváží, zda a do jaké míry je tento ráz jednotný a charakteristický určitým typem architektonicky hodnotné výstavby, anebo zda a do jaké míry se naopak jedná o stavby architektonicky v podstatě bezcenné, nevytvářející ve svém celku žádný charakteristický styl dané lokality, a tedy umožňující, že se do ní organicky začlení i stavba s „cizími“ prvky jako její oživení, ozvláštnění či doplnění.

Vyloučené a rezidenční lokality

Vedle zmíněných urbanistických a architektonických hodnot území je významnou hodnotou lidského sídla jeho sociální soudržnost. V tomto směru je třeba poukázat na dva negativní jevy projevující se v oblasti bydlení. Na straně jedné dochází ke vzniku nových sociálně vyloučených lokalit, na straně druhé roste počet projektů garantujících rezidenční (uzavřené) bydlení pro privilegované. V poslední době jsme přitom svědky zvýšeného sociálního napětí v regionech postižených vysokou nezaměstnaností, zhoršeným životním prostředím a nedostatečnou kapacitou veřejných a sociálních služeb. Příznačné je, že nejvíce se toto napětí projevuje v sociálně vyloučených lokalitách, s nimiž se lze setkat jak v centrálních, tak okrajových částech měst.

V souvislosti s výše popsanými jevy je třeba si položit otázku, jaké předpoklady rozvoje takové lokality plynou z územního plánu? Jakým způsobem územní plán k danému území přistupuje a jakou vizi dalšího směřování dané lo-

kality určila samospráva, když územní plán schvalovala? Dosavadní poznatky a zkušenosti se sociálně vyloučenými lokalitami potvrzují, že zájmem každé obce by mělo být vzniku vyloučených lokalit předcházet, neboť řešení problémů již existujících sociálních ghatt je velmi obtížné, drahé a často nelze pozitivní řešení ani nabídnout.

Územní plánování přitom může být jedním z klíčových nástrojů, jak vzniku sociálně vyloučených lokalit předcházet, například vhodnou kombinací funkčního využití ploch a regulací podmínek výstavby. Tímto způsobem může samospráva účinně ovlivňovat druhy staveb a činnosti v území tak, aby nedocházelo k tomu, že na území obce vznikne lokalita bytových domů bez jakékoliv vazby na veřejné služby, o jejichž zajištění nebude mít nikdo zájem. K tomu je však zapotřebí, aby samospráva v součinnosti se stavebním úřadem, úřadem územního plánování a sociálními pracovníky bedlivě sledovala vývoj svého území, strukturu a sociální potřeby obyvatelstva. Bez znalosti těchto informací nelze vzniku sociálně vyloučených lokalit úspěšně čelit.

Na rozdíl od sociálně vyloučených lokalit, které vznikají zpravidla nedobrovolným sestěhováním určité skupiny lidí do jedné lokality, uzavřené rezidenční čtvrti jsou zakládány úmyslně a na přání budoucích obyvatel, kteří chtějí být izolováni od vnějšího světa mohutnými zdmi, branami a vysokými ploty. Ve sdělovacích prostředcích je jako příklad osobního úspěchu a štěstí dnes a denně prezentován životní styl „celebrit“ žijících v uzavřených rezidenčních čtvrtích. V zahraničním odborném tisku se tomuto tématu věnuje již delší čas pozornost, přičemž pro zmíněný jev se vžil termín „*gated communities*“ (uzavřené komunity), a to zejména v souvislosti s výstavbou rezidenčních nemovitostí výhradně za účelem investování volných finančních prostředků. Na první pohled se to může zdát překvapivé,

ale i s tímto typem segregačního bydlení jsou spojeny negativní důsledky, například v podobě budování tzv. realitní bubliny, vytváření liduprázdných ghatt, kde nikdo nežije, a posilování rezidenční segregace. Všechny tyto negativní vlivy se přitom v posledních letech začínají projevovat i v České republice.⁸⁾

Obdobně jsou na tom rezidenční projekty realizované na okrajích velkých měst. V těchto případech se hovoří o tzv. rezidenční suburbanizaci, kdy dochází k odchodu obyvatelstva města do blízkého okolí, kde vznikají satelitní sídliště bez jakýchkoliv vazeb na původní sídlo a bez ohledu na nedostatky veřejných služeb (typicky stále aktuální problém nedostatečné kapacity mateřských škol). K tomuto negativnímu jevu se výstižně vyjádřil Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 23. 9. 2009, sp. zn. 1 Ao 1/2009-185, www.nssoud.cz.⁹⁾ Co je však zcela zásadní, je negativní vliv rezidenčního bydlení na sociální soudržnost lidského sídla a jeho udržitelný rozvoj. Právě v tomto směru může sehrát významnou roli územní plánování, v jehož rámci je třeba vést s veřejností a místními obyvateli diskusi o tom, zda si ve svém městě či vesnici přejí vytvářet uzavřené rezidenční čtvrtě. Podobným způsobem může územní plánování fungovat také ve vztahu k tzv. vyloučeným lokalitám.

Závěr

Oživení historických center měst v podobě důsledné ochrany hodnotných staveb, kterou jsou nedílnou součástí veřejného prostoru, úzce souvisí s konceptem sociální soudržnosti lidského sídla, do něhož vnáší vážné trhliny sociálně vyloučené lokality na straně jedné a uzavřené rezidenční čtvrti na straně druhé. Udržení sociálně pestřejšího složení obyvatelstva centrálních částí měst by mělo být jedním z klíčových cílů místních samospráv.

8) Brabec, T. Některé negativní důsledky investování do nemovitostí ve světě a v Česku. In: Urbanismus a územní rozvoj 4/2012.

9) „*Tento jev je nevyhnutelně spojen s některými negativními následky, které se projevují v jádrové oblasti města. Mezi tyto negativní vlivy lze počítat odliv obyvatel s vyšším sociálním statutem do příměstských oblastí, který je spojen s poklesem sociálního statusu v některých lokalitách městského jádra a s jejich s tím spojeným znehodnocením. Další negativní ovlivnění vyplývá z toho, že obyvatelé z městského jádra odcházejí do příměstské oblasti pouze bydlet s tím, že nadále využívají ekonomické, sociální a kulturní zázemí městského jádra, a proto každodenně do města dojíždějí. S tím jsou spojeny jednak finanční a věcné nároky na samotnou infrastrukturu města, jednak již samo každodenní dojíždění tak velkého počtu lidí do a z města znamená značné zatížení nebo dokonce paralyzování dopravních komunikací a rovněž obtěžování obyvatel sídlících poblíž komunikací spojujících městské jádro se suburbii.*“

Historie nás učí tomu, že nerovnoměrný vývoj ve společnosti, zejména v případě zajištění tak důležité sociální potřeby jakou je bydlení, nevede k ničemu dobrému. Rozlišování obyvatel na tzv. privilegované, (gated communities) žijící v luxusních vilových rezidencích obehnaných plotem a nepri-
vilegované obývajících chátrající domy, vede zpravidla ke zjednodušujícímu vnímání reality a sociálnímu pnutí napříč sociálními vrstvami obyvatel.

Je-li hlavním úkolem územního plánování stanovit funkční a prostorovou regulaci území, lze účinně předcházet

vzniku vyloučených lokalit například tím, že v takto ohrožené lokalitě samospráva vyčlení plochy, kde bude možné umístit veřejné budovy, plochy pro sport, obchody a služby, zdravotnická zařízení. Je známým faktem, že vyloučené lokality zpravidla trpí nedostatkem staveb občanské vybavenosti a absencí veřejných služeb. Naopak zřízení staveb určených k poskytování služeb určených široké veřejnosti narušuje kompaktnost a jednotvárnost sociálně vyloučené lokality, čímž současně přispívá k většímu kontaktu sociálně ohrožených osob s ostatním obyvatelstvem různého sociálního postavení.

Závěrem nelze než zopakovat, že jedním z nástrojů, jak zmíněným negativním jevům ve společnosti předcházet, musí být kvalitní územní plánování a především dlouhodobá vize místních samospráv o rozvoji svých měst a obcí zhmotněná v územním plánu, jenž by měl být stabilním právním podkladem pro budoucí rozvoj lidských sídel a spokojený život jejich obyvatel. Ochrana hodnotných staveb a zajištění sociální soudržnosti lidského sídla by měla být zásadní východiska každého územního plánu.

*JUDr. Marek Hanák
Kancelář veřejného ochránce práv*

Text byl ve zkrácené verzi přednesen v rámci konference ČKAIT a následně byl uveřejněn v publikaci Návrat života do historických center měst: Stavební kniha 2017, kterou vydalo Informační centrum ČKAIT (pozn. redakce).

ENGLISH ABSTRACT

Protection of spatial values, by Marek Hanák

The spatial plan is a basic instrument for the creation and development of urban space. The main concern of all those participating in the creation of a spatial plan (including politicians, urban planners, architects and officials at spatial planning authorities) should be that people in cities live well. Hopefully, experts as well as the lay public have already grasped the idea that the cultivation of public space, with an emphasis on its revitalization and aesthetics, has an important impact on the overall quality of life of the urban population. If people are to feel good in an urban setting it is necessary that valuable buildings readily identified with a location are protected and a manifold social composition of the population is maintained.