

# NĚKOLIK POZNÁMEK VE VĚCI POVINNÉHO RESPEKTU K PŮVODNÍMU ARCHITEKTONICKÉMU TVAROSLOVÍ STAVEB A URBANISTICKÝM PRINCIPŮM PŮVODNÍ ZÁSTAVBY

**Martin Ondrouch**

*Cílem článku je upozornit na některé závažné okolnosti výkonu přenesené působnosti městskými úřady obcí s rozšířenou působností (dále také: „ORP“), a to prvoinstančními úřady územního plánování (dále také: „ÚÚP“). Činnost ÚÚP je nejen značně obsáhlá a odborně náročná, ale i mimořádně významná (závažná) svým přímým vlivem na kvalitu rozvoje urbánního prostředí ČR. Článek by měl být argumentem pro potřebu důslednějšího systémového řešení agendy ÚÚP ze strany státu. Takového systémového řešení, které by zajistilo podstatně účinnější metodickou podporu ÚÚP a v neposlední řadě i mnohem vyšší podporu finanční. Z hlediska tématu, vyjádřeného názvem, se text zaměřuje spíše na venkovské prostředí, nicméně ve městech je situace analogická. Motivací k vyjádření níže uvedených názorů jsou moje osobní zkušenosti z výkonu projekční a znalecké praxe. V rámci znalecké činnosti se často střetávám s výstupy prvoinstančních orgánů územního plánování (zejména závazná stanoviska), vykazujícími nápadně shodné obsahové aspekty, které jsou primárním důvodem sporů, k nimž své posudky zpracovávám.*

## **K legislativní ochraně hodnot území**

Z cílů a úkolů územního plánování stanovených stavebním zákonem mj. vyplývá povinnost ve veřejném zájmu chránit a rozvíjet přírodní, kulturní a civilizační hodnoty území, včetně urbanistického, architektonického a archeologického dědictví (§ 18, odst. 4), dále stanovovat koncepci rozvoje území, včetně urbanistické koncepce s ohledem na hodnoty a podmínky území (§ 19, odst. 1, písm. b) a stanovovat podmínky pro provedení změn v území, zejména pak pro umístění a uspořádání staveb s ohledem na stávající charakter a hodnoty území (§ 19, odst. 1, písm. e).

## **K obsahu pojmu „respektovat“**

Zdá se samozřejmé, že výše uvedené požadavky zákona by měly být podrobněji formulovány (upřesněny) nástroji územního plánování. V Politice územního rozvoje ČR se v souvislosti s ochranou kulturních hodnot území již objevuje pojem „respektovat“ (čl. 38 a 66). V zásadách územního rozvoje, které jsem doposud zkoumal v rámci své znalecké a projekční praxe,

je výskyt pojmu „respektovat“ podstatně hojnější a v územních plánech se patrně jedná o pojem nejoblíbenější. V rámci jednoho ze znaleckých posudků jsem podrobně analyzoval významové okruhy pojmu „respektovat“ v příslušném územním plánu – pojem je zde použit více než 40x (z toho 13x v souvislosti s ochranou kulturních hodnot území), a to podle předmětu respektu v sedmi odlišných významových okruzích. Na různých místech zkoumaného územního plánu by bylo možno nahradit pojem „respekt“ následujícími synonymy: *brát v úvahu, být přiměřený k, být v souladu s, citlivě nakládat s, cítit, částečně omezit, dodržovat, doplňovat, formulovat, naplňovat, navazovat, nenarušovat, nepoškozovat, nepřekračovat, neznehodnocovat, plnit, počítat s, ponechat, postupovat v souladu s, považovat za prioritní, realizovat, stabilizovat, udržet (objekt), udržet (účel), udržet (kvalitu), umožnit uplatňování, uplatňovat, vycházet ze, využívat, zachovat, zakreslit (v daném kontextu myšleno „vyznačit v ÚP“) a zohledňovat.<sup>1)</sup>*

*Pokud hledáme ve slovnících obecný význam slova „respektovat“ (z lat. respectus od respicere), nalezneme tyto ekvivalenty: mít ohled, uznávat, dodržovat, zachovávat úctu, opatrně jednat*

*resp. zacházet; opakem respektu je bezohlednost nebo pohrdání. V internetové encyklopedii Wikipedie se k pojmu také uvádí, že respektování zahrnuje jisté dobrovolné sebeomezení a toleranci člověka vůči jiným osobám, názorům či kulturám, ale nikoliv proto, že by byl vůči nim lhostejný, nýbrž proto, že si jich váží a uznává jejich cenu, i když s jejich podstatou, názory nebo postoji nemusí souhlasit; respekt předpokládá, že člověk si nedovolí uškodit jinému člověku (nebo jeho dílu) ani fyzicky, ani psychicky. Vydeme-li z tohoto obecného výkladu pojmu je zřejmé, že v kontextu prostorového uspořádání a architektonického řešení stávající zástavby bude základním smyslem pojmu respektovat – mít ohled, tzn. nepoškozovat, nenarušovat, neměnit stávající prostorové uspořádání a architektonické řešení stávající zástavby, které vyžaduje alespoň elementární pozitivní hodnoty (potom by měla být míra „respektu“ přímo úměrná kvalitě „hodnoty“ zástavby). Pokud je předmětem záměru změna stávající stavby a ta má být provedena s respektem, pak nemůže být bezohledná – při návrhu řešení by měly být pojmenovány významné hodnoty stavby, které budou v maximální možné míře zachovány, revitalizovány a na stavbě srozumitelně formulová-*

1) Toto synonymum je významově plně v souladu s formulacemi výše uvedených úkolů územního plánování (§ 19 SZ).

ny – tzn. ve výsledku by tedy mělo být zřejmé, co je záměrem vytvořeno nové a co je původní hodnotné. V souvislosti s obecným obsahem pojmu *respektovat* je také třeba zmínit, že v okrajových polohách svého významového spektra může nabývat až obsahů téměř protikladných – I) respekt může být extrémně chápán jako posvátná bázeň, až strach – hluboká úcta, pokora a poníženost před něčím nedotknutelným, v tomto případě respekt generuje snahu se předmětnému jevu raději vyhnout, a to za každou cenu; II) v opačném extrému pojem respekt může označovat nekritický obdiv až zbožňování předmětu respektu; to zase vede k přehnanému až fanatickému vyzdvihování jeho role a významu a současně k nedůvodnému opomíjení ostatních okolností. Vnitřní významový protiklad pojmu respektovat ještě jinak – od „dodržovat“ (ve smyslu aplikovat, použít, využít – tedy *napodobovat*) až po „uctívat“ (ve smyslu mít v úctě, mít ohled, vážit si, nijak se nedotknout – tedy *nenapodobovat*). Významová neurčitost a vágnost pojmu *respektovat* je zcela nevhodnou vlastností pro jeho použití v závazných dokumentech.

Hodnoty, které mají být při využívání území *respektovány*, jsou označovány legislativními pojmy – *hodnota území, charakter území, charakter zástavby, kulturní dědictví, urbanistické dědictví, architektonické dědictví, urbanistická struktura* – anebo dalšími analogickými pojmy, často používanými v závazných stanoviscích ÚÚP – *urbanistický princip, urbanistický charakter, architektonický charakter nebo původní architektonické tvarosloví*. Tyto pojmy jsou ze své podstaty kvalitativně neutrální a samy o sobě tedy ještě žádnou kvalitu předmětných hodnot nevyjadřují. V případě každého jednotlivého posuzovaného záměru může být fyzická podstata těchto pojmů v daném konkrétním místě nejen mimořádně kvalitní a jedinečná, ale také průměrná nebo dokonce mimořádně nevydařená. Pro uplatňování legislativou požadované ochrany těchto hodnot je tedy v první řadě nutné mít k ochraně statek (tj. území nebo objekt) respektu hodný. Současně je z pozice správního orgánu nezbytné kvalitu těchto chrá-

ných hodnot v odůvodnění svého stanoviska identifikovat a její podstatu exaktně charakterizovat. Nekritický obdiv k jakémukoliv statku jen proto, že je starý, tedy není dostatečné odůvodnění omezování vlastnických práv v rámci správního řízení.

V územním plánování, architektuře nebo památkové péči je pojem „*respektovat*“ úředníky často vykládán ve smyslu „*napodobovat*“. Jedná se o výklad nejen chybný, ale i velmi nebezpečný, protože v konečném důsledku vede k tomu, že při běžném vnímání kultury urbánního prostředí není běžný pozorovatel schopen rozlišit, co je skutečnou původní antropogenní historickou hodnotou a co stavebním počinem novým, který staré pouze imituje. Taková kamufláž nakonec škodí oběma hodnotám – na jedné straně je památka (resp. stávající kulturní hodnota) dehonestována falešnými soudobými kopiemi (karikaturami) a na straně druhé novým stavebním počínům je odepírána možnost být původní (pravdivý, pokrokový), čímž se narušuje nejen přirozený rozvoj, ale také šance současných staveb být budoucími památkami (resp. ceněnými kulturními hodnotami) – tzn. za sto, dvě stě let, nebudou mít naše současné napodobeniny žádnou památkovou hodnotu, protože nebudou *doklady historického vývoje, životního způsobu, jako projevy tvůrčích schopností a práce člověka*<sup>2)</sup> – budou jen dokladem našich současných institucionalizovaných „*korrektních*“ obav o „*malebnost*“ urbánního prostředí, založených na nekritickém obdivu k čemukoliv starému, a také památ-

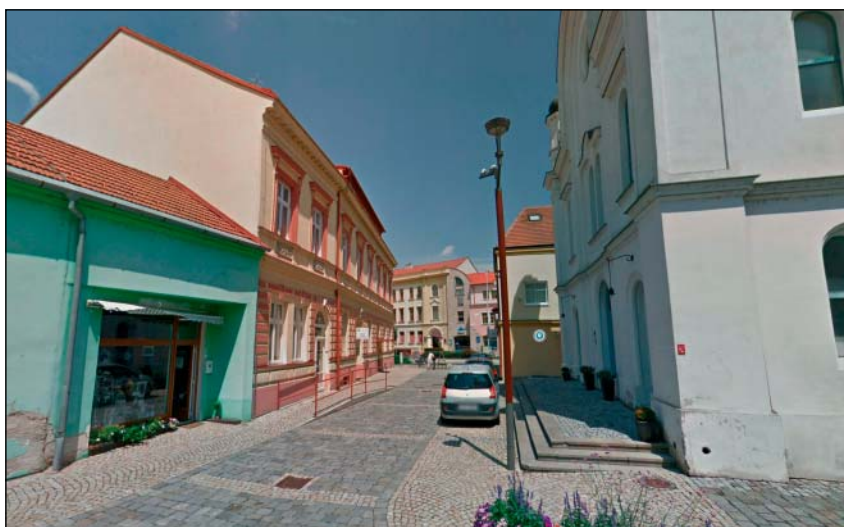
kou na nedostatek tvůrčího sebevědomí, odvahy, schopností či kreativity společnosti na přelomu 20. a 21. století.

Mělo by už být důrazně, nahlas a srozumitelně řečeno: **NAPODOBOVÁNÍ NENÍ RESPEKTEM**, ale právě opakem – bezohledností, pohrdáním a výsměchem.

Výše uvedené ale není v žádném případě možno chápat tak, že by se v malebném prostředí historické zástavby měly umísťovat výrazově nebo měřítkově neslučitelné stavby. Respekt k existujícím kulturním hodnotám spočívá v tom, že nový záměr nepoškozuje hodnotu stávající zástavby, ale přitom přináší do území novou současnou kvalitu. Je to vlastně princip evoluce těch nejceněnějších památek – tímto způsobem rostly do dnešní obdivované podoby (jako např. náměstí v Telči, Pražský hrad, centrum Českého Krumlova atd.). Nejen navrhnout, ale i rozpoznat takovýto (respektující) stavební počín vyžaduje mimořádné odborné kompetence. Na referenty orgánů územního plánování a památkové péče je tak kladen mimořádně náročný a zodpovědný úkol.

### Příklad NAPODOBOVÁNÍ

Uvedení odstrašujícího příkladu důsledku nesprávného výkladu pojmu respektovat je citlivou záležitostí, protože by mohlo mít negativní vliv na profesní pověst autora. Proto jsem zvolil příklad z vlastního repertoáru (viz foto níže).



Zdroj: Google Street View

2) viz § 2, odst. 1, písm. a), zákona č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči

Jedná se o přístavbu oranžového domu v levé části fotografie. Objektem přístavby je bližší (menší) část domu, která začíná v místě svislého střešního svodu (před přístavbou je na chodníku zábradlí). Původní objekt není kulturní památkou a není ani identifikovaný (např. v ÚAP nebo ÚPD) jako objekt jinak hodnotný. Synagoga na protilehlé straně ulice je evidovanou kulturní památkou. Předmětná přístavba byla postavena kolem roku 2000. V té době sice orgány územního plánování ještě neexistovaly, ale odbory výstavby na městských úřadech ano, a právě tehdejší vedoucí odboru (vzděláním vodohospodářská inženýrka) sehrála v konečné podobě přístavby rozhodující roli.

Původní studie záměru přístavby navrhovala do proluky umístit minimalistický hranol s reflexním povrchem. Smyslem tohoto návrhu bylo: I) respektovat výrazovou autonomii stávající budovy, II) v uličním průčelí zrcadlit vstupní štítové průčelí synagogy a na bočním průčelí nad sousedním jednopodlažním domem zrcadlit oblohu, III) – zrcadlením minimalizovat výrazový vliv objemového uplatnění přístavby v daném prostoru, IV) stavebníkovi vytvořit moderní sídlo, což by pozitivně přispělo k budování image organizace. Náзор vedoucí odboru byl odlišný – mluvila o respektu k hodnotám stávající budovy, a z toho jí vyplynul jediný přípustný způsob výtvarného řešení přístavby – okopírovat tvarosloví přístavované budovy (a to doslova – prvky štukové výzdoby se vyráběly ve formách, které byly odlity z prvků stávající fasády). Vzhledem k tomu, že postoj vedoucí odboru výstavby byl nekompromisní a stavebník neměl entuziasmus vést spor s městským úřadem, ale měl akutní nouzi o provozní prostory, nakonec zvolil cestu menšího odporu – řešení úřednické (což je bohužel u stavebníků postup běžný).

Negativní důsledky tohoto napodobení na hodnoty původní budovy: běžný konzument hodnot území (pozorovatel) nerozezná, že se jedná o dva objekty – původní z 19. století a přístavbu ze 21. století (přístavba je pozorovatelem

vnímána jako nedílná součást budovy), – změnila se tedy základní vnímané proporce uličního průčelí, – průčelí původní budovy je rovinné, průčelí „nové budovy“ je zalomené (ve dvou rovinách – bez architektonické logiky), – původní kompozice členění průčelí pozbyla smyslu a nová kompozice (se dvěma dominantními vstupními portály těsně vedle sebe) žádný smysl ani mít nemohla. Shrnutí – hodnoty původní budovy jsou bezohledně poškozeny, přístavba působí jako výsměch původní budově (zesměšňuje ji tím, že významně snižuje její architektonickou hodnotu).<sup>3)</sup>

Negativní vliv napodobeniny na rozvoj kulturních hodnot (tzn. na vklad současných hodnot do stávajícího urbánního prostředí): – žádná nová současná hodnota nevznikla. Přestože *tvůrčí schopnosti a práce člověka z nejrůznějších oborů lidské činnosti* byly na stavbě uplatněny a značné finanční prostředky byly vyčerpány, žádným způsobem se neprojeví. Tzn. z hlediska požadavku rozvoje hodnot – naprostý zmar.

### Příklad RESPEKTU

Jako příklad téměř dokonalého respektu jsem zvolil známé dílo – změnu stavby v území s památkovou ochranou – „Rekonstrukce Lvího dvora na Pražském hradě“. Tato realizace nevyžaduje skoro žádný komentář – novodobý zásah hodnotu původní budovy nesnižuje, ale naopak podtrhuje; přitom je na prv-

ní pohled zřejmé, co je historické a co nové = navržené řešení je „pravdivé“, což je jedním ze základních znaků kvalitní architektury.

### K nástrojům péče o kulturní hodnoty území

Označí-li stát nebo samospráva nějaký objekt (nebo území – tzn. jakýkoliv hmotný statek) jako hodný respektu a kvůli jeho ochraně hodlá omezovat vlastnická práva, měl by to dát lidu na vědomí – ve stávající legislativě je na to řada účinných nástrojů zejména na úseku památkové péče a územního plánování. Když se veřejnost dozví o stanoveném povinném respektování určitého hmotného statku, měla by být současně poučena o tom, CO konkrétně je podstatou té hodnoty, která má být respektována a zejména JAK konkrétně má být onen respekt uplatňován. Bez toho si samozřejmě každý (občan, stavebník, úředník, politik,...) bude povinný respekt vykládat po svém, což v žádném případě není v souladu s kýženým principem právní jistoty.

Legislativní nástroje k seriózní a transparentní péči o kulturní dědictví sice máme, ale nedaří se je využívat (nebo spíše chybí vůle a schopnosti správních orgánů absolvovat související složité procesy). V územním plánu se podmínky využití území stanovují plošně v členění na plochy s rozdílným způsobem využití (na celé řešené území příslušného dokumentu). Zákonné požadavky



Foto © Richard Ondrouch

3) Z obecného hlediska – analogické důsledky má také nový samostatně stojící objekt, postavený jako replika v blízkosti stojícího historického hodnotného objektu.

na ochranu kulturních hodnot území (urbanistických a architektonických) jsou konkretizovány zejména v podmínkách prostorového uspořádání. Vzhledem k tomu, že územní plán je (dle zákona) dokumentem koncepčním, měly by mít také podmínky využití území včetně těch prostorových charakterů koncepční. Podrobné podmínky prostorového uspořádání území je možno stanovit v regulačním plánu nebo v územním plánu s prvky regulačního plánu. V územích, které vykazují významné kulturní hodnoty a jsou zde vymezeny památkové rezervace nebo památkové zóny, může krajský úřad vydat opatření obecné povahy, ve kterém se stanoví způsob zabezpečení kulturních hodnot (plán ochrany). Tato možnost byla do zákona o státní památkové péči zavedena novelou v roce 2008 (§ 6a). Přestože by se ze závazných stanovisek vydávaných k umístování nových záměrů v území mohlo zdát, že zájem státních orgánů o podrobnou a přísnou ochranu kulturních hodnot území je enormní, odpovídající nástroje – regulační plány a stejně tak plány ochrany – jsou v našem urbánním prostoru spíše ojedinělým jevem. (Na základě údajů nalezených na internetových stránkách se zdá, že je doposud vydáno pouze cca 5 plánů ochrany z celkového počtu 602 památkových zón a rezervací prohlášených na území ČR).

Některé orgány územního plánování v roli pořizovatelů, se v zajetí představy o prospěšnosti napodobování znaků historické zástavby snaží do územních plánů prosadit podrobné podmínky prostorového uspořádání vycházející z archetypu místní ceněné zástavby, protože vydání územního plánu je pro obec de facto povinné<sup>4)</sup> (počet obcí, které nemají ani nepořizují územní plán je marginální). Zpravidla se však jedná o podrobnosti, které územnímu plánu nepřísluší,<sup>5)</sup> a proto se do nových územních plánů prosazují jen stěží (např. konkrétní umístění a základní tvar půdorysu stavby, tvar a sklon střech, ma-

teriálové řešení průčelí domů apod.). Nehledě k tomu, že stanovení podmínek využití a prostorového uspořádání území spadá do pravomoci obce a nikoliv pořizovatele (resp. orgánu územního plánování). Vymezení ploch a stanovení podmínek jejich využití sice mohou navrhnout i jiné subjekty (zejména zpracovatel, ale i další osoby včetně pořizovatele, vlastníků a dalších uživatelů území, protože připomínky k návrhu ÚP může uplatnit „každý“),<sup>6)</sup> nicméně závaznost vymezení ploch a stanovení podmínek vzniká až teprve aktem „vydání“ územního plánu, a to je plně v kompetenci zastupitelstva obce. Samozřejmostí je, že navržené řešení ÚP musí být v souladu s veřejnými zájmy hájenými legislativou. Vnucování určitého znění podmínek ÚP proti vůli obce je ze strany správního orgánu (v roli pořizovatele) projevem libovůle a porušením principu subsidiarity. Toto tvrzení vyplývá z ustálené judikatury správního soudnictví, která byla založena rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 10. 2007 č. j. 2 Ao 2/2007-73 publikovaném pod č. 1462/2008 Sb., ve kterém se mj. uvádí: „... není úkolem soudu stanovovat, jakým způsobem má být určité území využito; jeho úkolem je sledovat, zda příslušná politická jednotka (obec) se při tvorbě územního plánu pohybovala ve shora popsáných mantinelech. Bylo-li tomu tak, je každá varianta využití území, která se takto „vejde“ do mantinelů územního plánování akceptovatelná a soud není oprávněn politické jednotce vnucovat variantu jinou.“ V následných judikátech správních soudů je tento postoj NSS uznáván a je označován jako *princip zdrženlivosti*. Je nasnadě, že pokud do vůle obce vyjádřené podmínkami ÚP, které jsou stanoveny v mezích zákona, nesmí zasahovat správní soud, neměl by do ní zasahovat ani správní orgán.

V této souvislosti je jistě zajímavá konkrétní zkušenost s vynalézavostí orgánu územního plánování při snaze o prosazení principu „*napodobování starého*

*při výstavbě nového*“ do podmínek využití území pořizovaného ÚP. Jedná se o nejmenovaný úřad obce s rozšířenou působností, v daném případě pořizovatele nového ÚP pro nejmenovanou obec v jeho správním obvodu. Tento orgán ÚP, vědom si toho, že nemá legislativní oporu naříditi obci konkrétní znění podmínek prostorového uspořádání území, využil orgán ochrany přírody a krajiny (stejněho úřadu ORP), který požadované znění regulativů prostorového uspořádání zaslal starostovi obce s odůvodněním, že se jedná o výkon jeho správní činnosti – konkrétně o ochranu krajinného rázu. Ukázalo se, že zaslání podmínek orgány okopírovaly z internetových stránek CHKO a že tyto podmínky jsou stanoveny za účelem prostorové regulace zástavby v zónách ochrany přírody vyššího stupně (II, III). Nutno podotknout, že krajina, ve které leží daná obec nevykazuje žádné jedinečné nebo mimořádné krajinné ani přírodní hodnoty a že na území obce nejsou vymezeny žádné zvláště chráněné území přírody. V daném případě tedy jde o jednoznačně nepřiměřenou a neodůvodnitelnou přísnost a podrobnost prostorových regulativů (tzn. neoprávněný zásah do vlastnických práv) a současně také o překročení pravomoci orgánu ochrany přírody a krajiny.

Nelze vysledovat žádné trendy, na základě kterých by se dalo obecně tvrdit, že nositeli myšlenek na svázání současné stavební kultury a rozvoje území povinnou implementací historických znaků existující zástavby jsou představitelé obcí (samospráva). U zastupitelů je naopak (až na výjimky) jednoznačně zřejmý nezájem o územní plánování, který zpravidla pramení ze složitosti procesů územního plánování a nepochopení jeho základního poslání a nedocení závažnosti jeho významu při využívání území. Představitelé samospráv se (dle mých zkušeností), staví spíše na stranu mírných a obecnějších stavebních omezení, než zavádění podrobných a přísných podmínek, kte-

4) povinnost obcí pořádat územní plán sice ve stavebním zákoně explicitně stanovena není, ale vyplývá z kontextu s § 2 zákona o obcích: „*Obec pečuje o všestranný rozvoj svého území a o potřeby svých občanů; při plnění svých úkolů chrání též veřejný zájem.*“ a § 43, odst. 1 stavebního zákona: „*Územní plán stanoví základní koncepci rozvoje území obce, ochrany jeho hodnot, jeho plošného a prostorového uspořádání, uspořádání krajiny a koncepci veřejné infrastruktury;*“. Jsem přesvědčen, že pečovat o všestranný rozvoj obce v souladu s veřejnými zájmy není bez územního plánu možné. Proto tvrdím, že pořizování ÚP je pro obec de facto povinné.

5) viz § 43, odst. 3), stavebního zákona

6) viz § 50, odst. 3) a § 52, odst. 3), stavebního zákona

ré by místní stavebníci (tzn. budoucí voliči) mohli přijímat s nevolí.

Důležitým činitelem v nastavení místních stavebních omezení je osoba zpracovatele územního plánu (projektanta), která může významně ovlivnit budoucí kvalitu územně plánovací dokumentace, a to zejména pro její budoucí použití orgány územního plánování v procesech ve stupni umístění staveb (kdy se podmínky ÚP stávají pro stavebníky závaznými). Pokud jsou regulativy v ÚP navrženy smysluplně, srozumitelně, jednoznačně a jsou řádně odůvodněny (tzn. že z ÚP jednoznačně vyplývá „co bylo regulativem myšleno“), pak je pro kohokoliv podstatně složitější podmínky využití území vykládat jinak, čímž se posiluje kýžená právní jistota uživatelů území (a to nejen vlastníků, stavebníků a investorů, ale i municipalit a správních orgánů). Naopak častým prapůvodem sporů, které mají počátek ve správních procesech umístění záměrů v území, jsou nedostatečně odůvodněné (a často zcela neodůvodněné) regulativy formulované vágně, nesrozumitelně nebo i logicky či mluvnicky chybně. Ve vydaném ÚP však již není možné zjistit, kdo za problematickými částmi dokumentu stojí – zda obec, zpracovatel nebo pořizovatel. Mnozí projektanti (zpracovatelé ÚP) nemají dostatek entuziasmu (ani opory na obcích) k boji s pořizovatelem za prosazení smysluplnosti, a tak raději bez většího odporu nátlaku pořizovatele ustupují, a to zejména z existenčních důvodů – „daný územní plán ve své praxi stejně užívat nebudou, ale naopak s pořizovatelem by v budoucnu rádi spolupracovali ještě mnohokrát“.

## **K implementaci „principu napodobování“**

Na územní plán, který by obsahoval explicitní požadavky na napodobování historického tvarosloví stávající zástavby, jsem doposud nenarazil. Naopak požadavek respektu ke stávajícímu charakteru zástavby patrně nalezneme ve většině územních plánů (jinak řečeno – doposud jsem nenarazil na územní plán, který by tento požadavek neobsahoval). Mnohoznačnost (resp. nejednoznačnost) pojmu respektovat se zde stává skulinou, kterou se

pak referenti úřadů územního plánování, trpící mylným přesvědčením o pozitivním vlivu napodobování na rozvoj urbánního prostředí a kvalitu současné (běžné) architektury, snaží na stavebníkovi vynutit svoji představu „respektu“ k něčemu (čemukoliv) starému lští – tato lest obvykle probíhá následovně (příklad vychází z konkrétní kauzy):

V souladu se zákonem stát pořídí a obec vydá závazný dokument (územní plán) → v něm stanoví podmínky ochrany hodnot území (většinou značně nesrozumitelně), podmínky využití z hlediska účelu a podmínky plošného a prostorového uspořádání území → stavebník vyhledá pozemek dle svých představ – v malé obci na dohled od krajského města, vybavený veřejnou dopravní a technickou infrastrukturou, ležící mimo legálně vymezená hodnotná a chráněná území, se stanoveným způsobem využití vhodným pro jeho záměr → v územním plánu se seznámí s podmínkami využití území, zejména s regulativy prostorového uspořádání a když zjistí, že omezení jsou pro jeho záměr přijatelná, → zakoupí pozemek → zahájí přípravu svého stavebního záměru → zadá zpracování projektové dokumentace → záměr projedná s dotčenými orgány a osobami → a nyní se teprve dozví to, co měl vědět již na začátku – *na svém pozemku může, dle názoru a z moci orgánu územního plánování, postavit pouze napodobení místního selského stavení z 19. století* a nikoliv svůj záměr, a to přesto, že veškeré legitimní závazné podmínky využití území splňuje. Právním si pak stavebník připadá obelstěn – kdyby byla tato nově zjevená podmínka využití území srozumitelně napsána v územním plánu, ušetřil by spoustu času, energie a peněz a vše mohl investovat do něčeho smysluplného.

K odůvodnění požadavku napodobování přistupují orgány územního plánování při vydávání závazných stanovisek různými, více či méně sofistickovanými, způsoby. Níže uvádím konkrétní příklady, se kterými jsem se setkal při své znalecké a projektční praxi:

**Stanovisko neodůvodní vůbec** – ve výroku stanoviska orgán konstatuje nepřipustnost záměru a v odůvodnění

uvede, že záměr není v souladu s charakterem stávající zástavby (bez dalšího vysvětlení).

**Při odůvodnění použijí quasi-argumenty** – V odůvodnění závazného stanoviska bylo uvedeno: „... navržené podkroví je spíše plným podlažím...“; „... záměr působí spíše jako vysoký dvoupodlažní dům, než jako nízký jednopodlažní s podkrovím...“. V daném případě – 1) navržené podkroví odpovídalo normovým definicím i parametrům stanoveným vyhláškou o technických požadavcích na stavby; 2) příslušný územní plán nestanovuje ani prostorové parametry podkroví, ani výšku staveb, ani sklon střech, pouze podlažnost; 3) předmětný záměr byl navržen mimo zastavěné území bez jakékoliv prostorové vazby na stávající historickou (původní) zástavbu obce; 4) nejbližší stávající zástavba je obdobného charakteru, jako záměr. Z ústního jednání vyplynulo, že cílem referenta úřadu ÚP bylo, aby nová zástavba navrhovaná na okraji obce „vypadala“ tak, jako historická zástavba v centrální části obce. (Vydání závazného stanoviska trvalo 11 měsíců.)

**„Upraví“ si závazné podmínky využití území** – Orgán ÚP vydal nesouhlasné závazné stanovisko k záměru umístění novostavby RD na okraji menší obce, mimo jakákoliv vymezená hodnotná území a v nenápadné poloze (tzn. místo stavby je minimálně exponované). V dané obci je jako hodnotné vymezeno historické jádrové území – náves v místě původní osady. Orgán ÚP odůvodnil nesouhlasný výrok k záměru tím, že záměr nesplňuje podmínky stanovené územním plánem a odůvodnění doplnil citací oněch podmínek z obecně závazné vyhlášky o závazných částech ÚPn-SÚ – uvedl: „Respektovat urbanistickou charakteristiku obce a klást důraz na architektonický výraz objektů... Do uliční čáry neumísťovat samostatné garážové objekty.“ Skutečné znění těchto podmínek ve vyhlášce je však následující: „U dostaveb respektovat urbanistickou charakteristiku obce a klást důraz na architektonický výraz objektů... Do uliční čáry v centrální části obce neumísťovat samostatné garážové objekty.“ Části formulací, které orgán ÚP vynechal, zásadním způsobem mění obsah a smysl klíčových regulativů.

**Odvolají se na irelevantní dokumenty** – v tomto směru jsou často skloňovány různé mezinárodní charty či úmluvy (např. Evropská úmluva o krajině, Úmluva o ochraně architektonického dědictví Evropy, Mezinárodní charta o lidovém stavebním dědictví apod.), nicméně tyto dokumenty neobsahují žádné závazné regulativy prostorového uspořádání, se kterými by orgán ÚÚP mohl ve svém závazném stanovisku záměry konfrontovat. Zpravidla se v těchto dokumentech Česká republika zavazuje, že vytvoří zákonná opatření na ochranu předmětu dohody. Závazné stanovisko ÚÚP má dle § 96b stavebního zákona určit přípustnost záměru z hlediska souladu pouze s: politikou územního rozvoje, územně plánovací dokumentací a cíli a úkoly<sup>7)</sup> územního plánování. Pokud je v závazném stanovisku konstatována nepřipustnost záměru na základě jeho nesouladu s podmínkami nebo strategiemi, které jsou uvedeny v jiných podkladech, než uvádí § 96b SZ, snadno může být zpochybněna jeho zákonnost. Patrně nejoblíbenější oporou pro odůvodnění požadavku napodobování je vládní dokument „*Politika architektury a stavební kultury České republiky*“ (PASK) včetně dalších s ní souvisejících výstupů. Ani v tomto případě se však nejedná o dokumenty vyjmenované v § 96b stavebního zákona a nejedná se ani o dokumenty pro stavebníky závazné. Na základě usnesení vlády ČR jsou ústřední orgány povinné zohledňovat PASK při zpracovávání koncepčních dokumentů v působnosti jimi řízených ministerstev a úřadů a plnit úkoly v ní obsažené. Současně je cílem PASK zajištění metodických podkladů, které mají sloužit zejména samosprávným a státním orgánům, a to jako pomůcka při vytváření a vydávání územně plánovací dokumentace nebo územně plánovacích podkladů. Z usnesení vlády č. 22 ze dne 14. 1. 2015, ani z cílů stanovených přímo v PASK nevyplývá, že by tento dokument měl sloužit jako závazný podklad pro vydávání závazných stanovisek podle § 96b SZ.

V souvislosti s tím je třeba zdůraznit, že základním nástrojem, který legálně stanovuje na soukromých pozemcích

závazné podmínky prostorového uspořádání zástavby, je ÚZEMNÍ PLÁN. Správní orgán nemůže v závazném stanovisku konstatovat nepřipustnost záměru z hlediska ochrany kulturních hodnot území na základě znění jakéhokoliv jiného podkladu, než který je uveden v § 96b. Tedy ani z důvodu rozporu záměru s dalšími dokumenty, vydávanými formou opatření obecné povahy, které by mohly obsahovat podmínky limitující prostorové uspořádání zástavby, jako jsou např. plány ochrany v památkových rezervacích a zónách nebo plány povodí. Natož na základě strategického nebo metodického dokumentu. Orgány územního plánování jako pořizovatelé (nebo jako dotčené orgány) mají možnost při současném pořizování do nových územních plánů navrhnout implementaci filosofii z jakýchkoliv deklarací či politik, ale zpravidla to neudělají (nebo své návrhy nakonec nedokáží prosadit). Proto je zarážející, že jejich naplňování následně vyžadují od stavebníků z moci (nebo spíše libovůle) dotčeného správního orgánu při vydávání závazných stanovisek ke konkrétním záměrům.

### **K odborné způsobilosti pracovníků prvoinstančních ÚÚP**

Často se setkávám s tím, že referent ÚÚP nerozlišuje mezi „*respektem*“ a „*napodobováním*“, což zpravidla svědčí o jeho nedostatečné odbornosti. Po celém území ČR panuje na prvoinstančních úřadech územního plánování personální krize. Kvalifikační požadavky vzdělání a praxe pro výkon územně plánovací činnosti splňuje dle stavebního zákona (§ 24, odst. 3) osoba, která má vysokoškolské vzdělání uznané pro autorizaci v oboru územního plánování a 18 měsíců odpovídající odborné praxe (nebo VŠ vzdělání příbuzného oboru a nejméně 3 roky odpovídající odborné praxe). Takových osob je na prvoinstančních úřadech ÚP menšina. Často jsou zde zaměstnávání také referenti pouze se středoškolským vzděláním. Není výjimkou, že činnost orgánu je ze dne na den zcela paralyzována odchodem jediné osoby splňu-

jící kvalifikační požadavky vzdělání a praxe a trvá měsíce, než daný úřad sežene adekvátní náhradu.

Nelze očekávat, že by běžný laik sám od sebe provedl úvahu o přirozeném vývoji architektonického řešení staveb jako např.: „*současný dům by neměl, a ani nemůže, vypadat stejně, jako dům před sto a více lety, protože se za tu dobu zásadním způsobem změnil svět – stavební technologie a materiály, způsob využití budov, prostorové požadavky, požadavky na kvalitu vnitřního prostředí, stavební legislativa, globalizace, konzum; také se významně změnili uživatelé architektury – jejich estetické vnímání, způsob komunikace, nároky na komfort, způsob obživy, naprosto se převrátil systém sociálních vztahů komunita – rodina – jedinec apod.*“. Stejně tak nelze očekávat, že by takovou úvahu mohl sám od sebe provést laik – referent ÚÚP. Není tedy překvapivé, že i na odborně zaměřeném orgánu státní správy, obsazeném pouze laickými referenty, převládne paradigma naivní iluze o malebnosti všeho starého a o prospěšnosti založení současné a budoucí prostorové regulace území, a nejlépe i současného a budoucího tvarosloví staveb, na archetypu historické malebnosti. K čemukoliv složitějšímu (odvážnějšímu) je urbanistická a architektonická průprava většiny referentů prvoinstančních úřadů ÚÚP nedostatečná. Z tohoto důvodu se domnívám, že by bylo žádoucí, aby na každém ÚÚP byl povinně nejméně jeden referent s architektonickým nebo urbanistickým vzděláním.

Tyto poznatky mimoděk postupně nabírám při kontaktech s jednotlivými ÚÚP při výkonu znalecké činnosti (doposud jsem měl přímý kontakt se 12 ÚÚP). Nápadná podobnost neuspokojivé personální situace na všech těchto úřadech mě vedla k domněnce, že se pravděpodobně nebude jednat o jev ojedinělý. Nicméně pro objektivitu svých tvrzení jsem v září 2020 provedl na 206 obcích s rozšířenou působností průzkum kvalifikačních předpokladů pracovníků, kteří vykonávají činnost úřadu územního plánování. Na internetových stránkách Ústavu územního

7) viz §§ 18 a 19 stavebního zákona

rozvoje jsou sice k dispozici výsledky *Analýzy stavu na úseku územního plánování*, kde jsou v tabulce Data z dotazníků úřadů územního plánování – ORP uvedeny údaje o počtu úředníků splňujících kvalifikační požadavky pro výkon územně plánovací činnosti, nicméně tento údaj je pro potřebu problematiky řešené tímto článkem nedostatečný. Do počtu úředníků splňujících kvalifikační požadavky jsou ve zmíněném dotazníku zahrnuti i pracovníci, kteří sice mají zvláštní odbornou způsobilost, ale nesplňují požadavek vzdělání a praxe. Dále z údajů v tabulce ÚÚR nelze zjistit, jaký je podíl pracovníků, kteří mají vzdělání v oborech architektura a urbanismus. Přítomnost právě těchto pracovníků na prvoinstančních úřadech územního plánování pokládám za naprosto klíčovou pro zajištění kvalifikovaného posuzování záměrů na změny v území.

#### Výsledky dotazníkového šetření provedeného v průběhu září 2020 na prvoinstančních ÚÚP:

Vedoucím odborů, v jejichž gesci je činnost úřadu územního plánování, a to všech úřadů obcí s rozšířenou působností v ČR (s výjimkou městských částí Prahy), jsem zaslal žádost o sdělení údajů. Součástí žádosti byla následující tabulka – dotazník:

V záhlaví sloupců tabulky jsou popsány předpokládané možné úrovně kvalifikace pracovníků ÚÚP. Do druhého řádku měl dotazovaný úřad uvést počet pracovníků, kteří příslušné kvalifikaci odpovídají. Uvedený počet pracovníků neměl zohledňovat částečné pracovní úvazky – v průzkumu se nejednalo o počty úvazků, ale o celkový počet zainteresovaných osob s určitou kvalifikací. Do poskytnutých údajů naopak

nejsou zahrnuti externí pracovníci (stážisti, konzultanti, městští architekti apod.). Tabulka původně obsahovala ještě jeden sloupec s dotazem na průměrnou lhůtu zpracování závazného stanoviska dle § 96b SZ (což považuji v předmětné problematice za významný a závažný ukazatel). V průběhu šetření se však ukázalo, že formulace dotazu nebyla zcela explicitní, a tak některé úřady uvedly údaj o skutečné čisté průměrné časové náročnosti napsání jednoho závazného stanoviska jedním referentem (např.: 3 hodiny), zatímco jiné úřady uvedly dobu, která uplyne mezi podáním žádosti stavebníkem a vypravením zpracovaného stanoviska z úřadu (např.: 5 měsíců). Výstupy z průzkumu délky lhůty zpracování závazného stanoviska tedy bohužel nelze použít. Na základě poskytnutých údajů byly zpracovány následující statistické údaje:

#### Shrnutí výsledků provedeného šetření:

- Působnost ÚÚP zúčastněných v šetření pokrývá téměř polovinu území ČR.
- Kromě 57 menších měst se šetření zúčastnily úřady 33 okresních měst, 3 krajských měst a 11 statutárních měst.
- Na jednoho pracovníka ÚÚP připadá průměrně 11 300 obyvatel.
- Legislativním požadavkům vzdělání a praxe (§ 24, odst. 2 a 3, SZ) NEvyhovuje téměř 60 % pracovníků.
- Více než polovina všech pracovníků nemá vzdělání ani příbuzného oboru.
- Vzdělání vhodné pro výkon územně plánovací správní činnosti má pouze 16,2 % pracovníků.
- 71 % úřadů ÚP nemá žádného pracovníka se vzděláním architektonického nebo urbanistického směru.

Dovoluji si označit tento stav za krizi. A to nejen krizi kompetenční, ale také kapacitní. Mít v gesci území s více než

sledovaný údaj	zjištěná hodnota	
	absolutní	%
počet ORP, na které byl zaslán dotazník	206	100
počet vrácených vyplněných dotazníků	93	45,1
rozloha správních území zúčastněných ORP [ha]	3 765 059	47,7 (rozlohy ČR)
obyvatelé ve správním území zúčastněných ORP	4 056 595	38,2 (obyvatel ČR)
obce ve správním území zúčastněných ORP	2 982	47,7 (obcí ČR)
celkový počet pracovníků ÚÚP zúčastněných ORP, z toho:	359	100
pracovníci s autorizací ČKA (v oboru ÚP nebo všeobecnou)	11	3,1
pracovníci s magisterským nebo vyšším vzděláním uznaným pro autorizaci ČKA v oboru ÚP	47	13,1
pracovníci s magisterským nebo vyšším vzděláním stavebního směru + 3 roky praxe v oboru ÚP	88	24,5
pracovníci s magisterským nebo vyšším vzděláním stavebního směru	26	7,2
pracovníci s jiným magisterským nebo vyšším vzděláním	99	27,6
pracovníci se vzděláním nižším než magisterským	88	24,5

kvalifikace	autorizace ČKA v oboru <i>územní plánování</i> nebo autorizace ČKA se <i>všeobecnou působností</i>	magisterské nebo vyšší vzdělání uznané pro autorizaci ČKA v oboru <i>územní plánování</i> <sup>8)</sup>	magisterské nebo vyšší vzdělání stavebního směru + 3 roky praxe v oboru ÚP	magisterské nebo vyšší vzdělání stavebního směru	jiné magisterské nebo vyšší vzdělání	vzdělání nižší než magisterské
počet pracovníků ÚÚP						

8) [https://www.cka.cz/cs/media/prilohy/2019\\_03\\_12\\_usneseni-predstavenstva-c-1\\_pr\\_ar\\_2019-o-aktualizaci-skol-s-uznanim-a-pribuznym-vzdelanim.pdf](https://www.cka.cz/cs/media/prilohy/2019_03_12_usneseni-predstavenstva-c-1_pr_ar_2019-o-aktualizaci-skol-s-uznanim-a-pribuznym-vzdelanim.pdf)

jedenácti tisíci obyvateli zajisté vyžaduje od referenta mimořádné pracovní nasazení. Nedostatečné odborné zázemí a neustálé pracovní vypětí – to jsou obecně naprosto nevyhovující pracovní podmínky, neslučitelné s požadavkem kvalitních pracovních výkonů. V daném případě je to problém o to závažnější, že se jedná o práci mimořádně náročnou a zodpovědnou – činnost ÚÚP významným způsobem ovlivňuje vývoj kvality prostředí našich domovů. Jsem přesvědčen, že právě tyto neuspokojivé personální předpoklady nutně generují velké množství nekvalitních výstupů ÚÚP a (z pohledu stavebníků) nekonečné lhůty vydání závazných stanovisek, které poměrně často překračují 5 měsíců (z vlastní zkušenosti vím, že výjimkou nejsou ani lhůty delší než 12 měsíců).

Ani jako architekt, ani jako uživatel území, se nemohu jednoduše smířit s myšlenkou, že by tento stav mohl být dlouhodobě udržitelný (resp. udržovaný). Naopak – domnívám se, že nazrál čas, aby se problémem začaly koncepčně a systémově zabývat ústřední orgány. Nic nenasvědčuje tomu, že by to ORP mohly uspokojivě zvládnout samy; zejména ty na menších městech se bez účinné metodické a finanční po-

moci jistě neobejdou. Jeden vedoucí odboru, se kterým jsem mluvil během dotazníkového šetření, si posteskl, že *těžko může zaměstnat, byť jen čerstvého absolventa „architekta“, když mu může nabídnout pouze plat, který je nižší než nástupní plat prodavače v místním supermarketu...!*

Na základě dosavadních zkušeností s činností prvoinstančních úřadů územního plánování jako dotčených správních orgánů jsem přesvědčen, že pro naplnění smyslu jejich existence je nezbytné, aby ústřední orgány zajistily:

- účinnou systematickou metodickou pomoc (např. vytvoření sofistikovaných multikriteriálních analýz – pro vyhodnocení kulturní hodnoty záměru, – pro posouzení vlivu záměru na hodnoty území, vytvoření interaktivního formuláře pro vytváření odůvodnění závazného stanoviska sestaveného na základě relevantních podkladů a s rozsáhlou databází volitelných možností apod.),
- právní prostředí pro mimořádné odměňování pracovníků kvalifikovaných v oborech urbanismus a architektura (tj. možnost stanovit plat dohodou nikoliv na základě tabulek),

- finanční podporu takovou, aby na každém ÚÚP byl k dispozici alespoň jeden pracovník kvalifikovaný v oborech urbanismus nebo architektura,
- možnosti rekvalifikací – dohodu s vysokými školami o možnosti doplnění vzdělání v oborech urbanismus a architektura distančním způsobem (případně vytvoření akreditovaného distančního studijního programu v těchto oborech zaměřeného na kvalifikační minimum pracovníků ÚÚP).

### Poznámka závěrem

Role prvoinstančního orgánu územního plánování jako ochránce malebnosti urbánního prostředí naší vlasti se může na první pohled jevit jako bohulibá. Je-li však prováděna bez nezbytné odbornosti a schopnosti kritického, exaktního, pragmatického a racionálního myšlení zbaveného vlivu emocí, módních trendů a naivních paradigmat, jde o nebezpečný virus, který plíživě a nenápadně infikuje nejen naši současnou stavební kulturu a historické kulturní hodnoty území, ale také základní principy demokracie, jako je právní jistota, ochrana věcných práv vlastnických nebo ochrana práva obcí na samosprávu.<sup>9)</sup>

*Ing. arch. Martin Ondrouch, Ph.D.  
autorizovaný architekt*

*soudní znalec se specializací územní plánování a architektura*

### ENGLISH ABSTRACT

#### **A few notes on obligatory respecting of original architectural morphology of buildings and the urban-planning principles of earlier housing development, by Martin Ondrouch**

The aim of this article is to point out several circumstances for the discharge of powers transferred to municipalities with extended powers, specifically to first-instance authorities of spatial planning. Not only is the operation of these authorities extensive and highly professional, but it has an important impact on the development of urban settings in the Czech Republic. The article argues that the government should pay more consistent, systematic attention to the agenda of these authorities. A systematic approach would provide these authorities with substantially stronger methodological support as well as much more intense support in terms of finance. The article is mainly focused on rural settings, although the situation in towns is analogous. The author's motivation for expressing his opinions is based on his own experience in planning and expert practice, in which he is often confronted with the outcome of first-instance bodies of spatial planning, particularly in the form of compulsory statements. These indicate content aspects strikingly similar to the primary sources of dispute for which the author provides expert assessment.

9) viz například judikát ústavního soudu III. ÚS 709/19