

URBANISMUS: ČESKÁ REPUBLIKA V EVROPSKÉM KONTEXTU

Wolfgang Lunardon

Nemovitosti jsou směrodatným faktorem domácí ekonomiky, neboť 70 až 90 % hmotného majetku je vázáno právě na ně. Zároveň jsou zvláštním druhem aktiv, odlišným od zboží a aktiv finančních svým dvojakým charakterem komodity a zároveň investičního majetku. Nemovitosti jsou specifické vzhledem ke své trvalé charakteristice, fixaci na konkrétní místo, různorodosti, aspektům souvisejícím s okolím, architekturou a funkčností, příjmům z nájmu, výdajům spojeným s provozem, zbytkové hodnotě a existenci druhotného trhu. Trhy s nemovitostmi jsou segmentovány a převážně ovlivňovány faktory národními a lokálními. Globální parametry, obzvláště dostupnost a podmínky financování, hrají však také významnou roli. Základním vnitřním faktorem pro situaci v oblasti nemovitostí je plánovací rámec, neboť ten je mimo jiné určující pro nabídku na trhu pozemků. Téma formulované jako Urbanismus: Česká republika v evropském kontextu je v mnoha ohledech citlivé, zejména z pohledu cizince, který v České republice dlouhodobě žije. Níže uvedené závěry nejsou míněny kriticky, uvedená vyjádření a postřehy vycházejí z mnohaletého působení v podnikání s nemovitostmi v České republice a řadě dalších zemí.

Úvodem

Nemovitosti jsou směrodatným faktorem domácí ekonomiky, neboť 70 až 90 % hmotného majetku je vázáno právě na ně. Zároveň jsou zvláštním druhem aktiv, odlišným od zboží a aktiv finančních svým dvojakým charakterem komodity a zároveň investičního majetku. Nemovitosti jsou specifické vzhledem ke své trvalé charakteristice, fixaci na konkrétní místo, různorodosti, aspektům souvisejícím s okolím, architekturou a funkčností, příjmům z nájmu, výdajům spojeným s provozem, zbytkové hodnotě a existenci druhotného trhu. Trhy s nemovitostmi jsou segmentovány a převážně ovlivňovány faktory národními a lokálními. Globální parametry, obzvláště dostupnost a podmínky financování, hrají však také významnou roli. Základním vnitřním faktorem pro situaci v oblasti nemovitostí je plánovací rámec, neboť ten je mimo jiné určující pro nabídku na trhu pozemků.

Téma formulované jako *Urbanismus: Česká republika v evropském kontextu* je v mnoha ohledech citlivé, zejména z pohledu cizince, který v České republice dlouhodobě žije. Níže uvedené závěry nejsou míněny kriticky, uvedená vyjádření a postřehy vycházejí z mnohaletého působení v podnikání s nemovitostmi v České republice a řadě dalších zemí.

Velké supercykly

Naše životní podmínky se rychle zkvatitňovaly od počátků industrializace a zdá se, že tento proces je dosud nezastavitelný. Lidstvo je stále úspěšnější v uspokojování základních potřeb formou vhodných technologií, sítí a synergií. Existuje jev cyklů čili vln, na které upozornil jako první v mezinárodním měřítku roku 1925 Nikolaj Kondratěv ve své knize Velké ekonomické cykly. Jeho teorie velkých supercyklů v socioekonomickém vývoji říká, že od začátku éry industrializace se lidstvu daří pokrývat základní potřeby prostřednictvím převratných inovací, které přicházejí ve vlnách trvajících zhruba 50 let. Ve čtyřech dosavadních vlnách od konce 18. století tu šlo o usnadnění lidské práce (1. vlna), celosvětové zpřístupnění přírodních zdrojů (2. vlna), zvýhodnění života ve městech (3. vlna) a podporu individuality a mobility (4. vlna).

Moje teorie spočívá v tom, že se tyto cykly či vlny odrážejí i ve strukturách městské zástavby. První vlna vedla k nahromadění produkce, druhá dala vzniknout dopravním uzlům, třetí se projevila čtyřicetihodinovým charakterem života ve městě a čtvrtá vlna vedla ke vzniku satelitních měst.

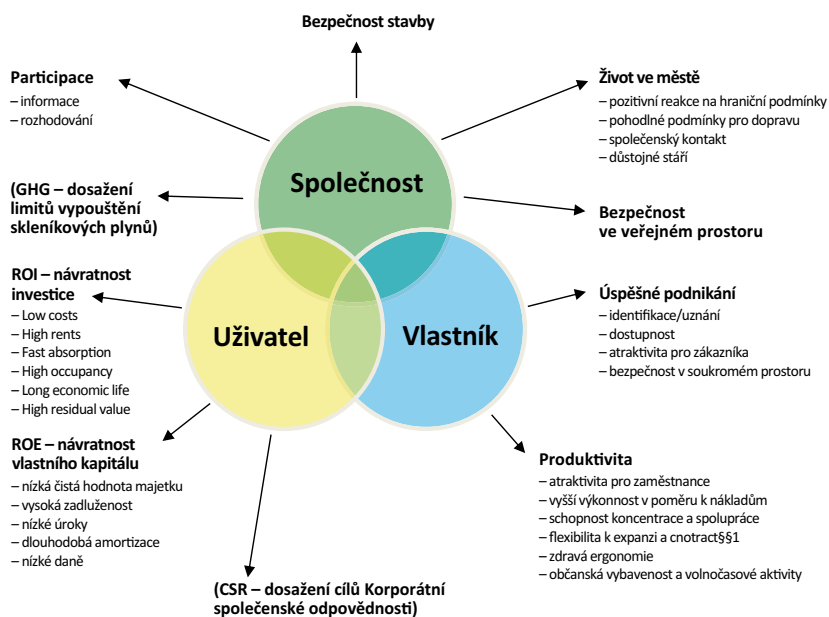
Zároveň to tedy zřejmě znamená, že velká část světa na těchto úspěších nepodílí. Navíc přináší řešení otázek základních potřeb zpravidla potřeby nové. Nevyhnutelně se některé změní v pro-

blém, který je třeba řešit v následující fázi. Jiné zůstávají neřešeny a nazaráme na ně (po určitou dobu) jako na pouhé nevyhnutelné negativní vedlejší účinky. Projevují se jako škody na životním prostředí, které vyplynuly z těžby a čerpání přírodních zdrojů. Tyto „povolené ztráty“ související s předchozími úspěchy člověka ovšem narůstající měrou ohrožují naše základní životní podmínky. Není od věci, že Kondratěvova teorie rozšířená o pátou vlnu nepovažuje za základní potřebu ani tak zpřístupnění dalších materiálních statků jako řešení problémů ekologických. Zdá se, že vývoj dospěl tak daleko, že spíše čelíme nedostatečné transformaci a nečinnosti než nedostatku vědomostí.

Z urbanistického hlediska vede pátá vlna k nápravě ekologických (potažmo urbanistických) škod a přežitků z minulosti. Vyžaduje mimo jiné transparentní, spolehlivý a srozumitelný plánovací rámec, který ve svém důsledku umožní, aby se v raném stádiu za přiměřených nákladů uplatnil kapitál třetích stran.

Plánovací (a schvalovací) proces

Každý profesionální plánovací proces má (a) jasně stanovený cíl a (b) je shora dolů strukturovaným, stále se zužujícím a prohlubujícím úkonem. Postupný a k plánovacímu procesu paralelní proces schvalovací obvykle sleduje základní zásady plánování a (teoreticky)



nostní postavení před vlastníkem a uživatelem a stanovuje nutné strategie, vůdčí principy a podstatná řešení pro město, neboť takové postavení je podmínkou základního konsensu v prostředí reprezentovaném zvolenými stranami a jejich zástupci; (b) existuje plánovací a schvalovací struktura, která je v souladu s procesem hledání odborných řešení; (c) existuje závazný legislativní rámec pro výkonné orgány (územní plán a z něj vycházející dokumenty a informace), jenž spolehlivě informuje o technických i komerčních podmínkách území, resp. nemovitého majetku.

Situace v České republice

V obecných rysech lze říct, že oproti západoevropské praxi obsahují územně plánovací dokumenty měst v České republice jen vágní informace. Jejich ustanovení jsou víceméně formálními závazky bez soudržných urbanistických strategií, vodítek a základních řešení. Podobně jako v západní Evropě mají i české územní plány závazně právní charakter, ale v konečném důsledku způsobuje absence těchto základů, že lze dělat „všechno a nic“. V některých případech si ustanovení těchto dokumentů dokonce protičeří. Lze namítnout, že územní plány kromě splnění formálních požadavků zákona tvoří podklad pro urychlené čerpání fondů EU, které jsou dosud k dispozici. Tato praxe (či spíše teorie) jde ovšem proti dlouhodobým záměrům a může se v budoucnu projevit různými problémy. Mimo jiné důsledky negativně ovlivňuje chybějící základ urbanistických řešení všechny podřízené roviny plánování tím, že neřešené problémy dále odsouvá.

Plánování urbáních zón českých měst je tedy oportunistické, sleduje pravidlo „všude, jen ne u mě na dvorku“ a důsledkem je nediferencovaný „princip kropící konve“. Povolena využití území jsou definována obecně a informace o dosažitelné intenzitě jsou značně vágní. Ekonomická matice zónových plánů je tedy dosti nejasná a komerční záměry různě interpretovatelné nebo spekulativní.

Zavedení plánů využití území na úrovni odpovídající rozloze městské čtvrti není součástí aktuální agendy pláno-

začleňuje a vyrovnává zájmy zainteresovaných stran. Klíčovými aktéry jsou (a) společnost zastupovaná legislativními a výkonnými orgány, (b) vlastník nemovitosti (příp. zmocněná osoba nebo jednatel), který iniciuje proces plánovací a stavební činnosti, a (c) budoucí uživatel nemovitosti.

Je samozřejmé, že zainteresované strany mají protichůdné zájmy. Je však svrchovaným cílem dosáhnout „společného pohodlí“ čili vyváženosti pocitu „žaludku, mozku a srdce“. Akademičtěji vyjádřeno je toto společné pohodlí výsledkem integrace empirických hodnot jednotlivce a konkrétních ekonomických parametrů, v jejímž rámci vnímá člověk (resp. zainteresovaná strana) své prostředí jako vyhovující. Společné pohodlí s sebou logicky nese aktivní dialog a férovou spolupráci zúčastněných stran. Takový přístup je ovšem otázkou vzdělání, zkušeností a profesní kultury a nemůže být nastolen příkazem.

V západní Evropě je systém plánování a schvalování dosti jednotný a sleduje princip strukturace shora dolů a stálého zužování a prohlubování. Obecně je tvořen třemi hlavními rovinami, jimiž jsou: a) územní plán s příslušnými strategiemi a vůdčími principy; tento plán je nástrojem, který poskytuje odpovědi na otázky budoucnosti a kromě obecných východisek stanovuje některá základní řešení pro rozvoj města;

b) techničtěji zaměřené dokumenty vycházející z územního plánu, stavební legislativy a stavebního řádu, a to:

- plán urbáních zón, který obecně informuje o povoleném využití a jeho maximální intenzitě,
- plán využití území, který informuje o maximální povolené stavební čáře a výšce,
- projektově orientovaná stavební řešení,

c) ekologicky zaměřený dokument vycházející z územního plánu, ekologické legislativy a předpisů jakož i velikosti a typu projektu, a to:

- vyhodnocení ekologické zátěže.

Je samozřejmé, že klíčovým dokumentem je územní plán, který za běžných okolností v západní Evropě vzniká pod vedením příslušného administrativního orgánu města za široké a intenzivní debaty tvůrců stavební politiky, zástupců podnikatelské sféry, občanů, mnoha odborníků i představitelů nevládních organizací na základě produktivní spolupráce. Územní plán nese zpravidla vrocení budoucí, nikoli datum vzniku. Dívá se i za horizont, který je pro něj definován, a identifikuje opatření, která je třeba realizovat již dnes při výhledu na dlouhodobý charakter projektů zejména v oblasti infrastruktury a urbání gentifikace. Z pohledu legislativního představuje územní plán závazný prováděcí dokument pro administrativní pracovníky. Stručně shrnuto v západní Evropě platí, že (a) společnost má před-

vacích orgánů České republiky. Tento úkol přechází na vlastníky nemovitostí (resp. jejich zmocněné zástupce nebo jednatele), kteří iniciují proces plánování a stavební činnosti. Plán využití území vypracovaný vlastníkem nemovitosti je součástí žádosti o povolení k využití území (územní rozhodnutí). Navíc jsou některé klíčové stavební prvky, které běžně tvoří součást stavebního projektu (např. fasáda budovy), v této fázi již dány, neboť patří mezi nedílné součásti žádosti o povolení k využití území.

Podobně jako v západní Evropě je stavební projekt věcí vlastníka nemovitosti (resp. zmocněné osoby nebo jednatele), který iniciuje proces plánovací a stavební činnosti. Z urbanistického hlediska není projekt dále regulován výjma ochranných zón nebo chráněných budov. Znamená to, že projekt nemůže překročit rámec povolení k využití území a musí splnit přínejmenším místní technické normy. Schvalovací proces je čistě formální a technický úkon, který se soustředí na bezpečnost stavby a nevyžaduje další analýzu nebo smysluplnou reakci na hraniční podmínky příslušné urbánní struktury či prostoru.

Ekologické aspekty projektů jsou dosti nekoordinované a nepřizpůsobují se urbanistickému rámci a stavebním předpisům a nařízením. Vyhovění ekologickým požadavkům (je-li vyžadováno) se stává dodatečným a souběžným úkolem vlastníka nemovitosti, který iniciuje proces plánovací a stavební

činnosti. Pozitivní hodnocení ekologických dopadů (je-li vyžadováno) je přitom podmínkou, kterou je třeba splnit před registrací konečné žádosti o povolení k využití území.

Závěrem

Srovnání ukazuje, že v České republice (a) společnost zastoupená legislativními a výkonnými orgány přenáší odpovědnost za urbanisticky významné a vůdčí aspekty na vlastníka nemovitosti (resp. zmocněného zástupce nebo jednatele), který iniciuje plánovací proces a stavební činnost bez odborně ukotvených urbanistických strategií, vodítek a základních řešení. Společnost takto zůstává „v oblacích“, jedná pasivně a akceptuje krátkozraký, komerčními zájmy řízený „developerský přístup“; (b) nedostatečné základní principy i podoba schvalovacího procesu vedou k nahromadění protichůdných zájmů zúčastněných aktérů při zpracování a udělování povolení k využití území. Namísto žádoucí strategie, vodítek, dialogu a spolupráce, která má provázet územní plánování, tu máme konfrontaci při povolování využití území; (c) vůdčí principy řízení urbanistické politiky a plánování, které má vyvažovat zájmy klíčových aktérů za přednostního postavení společnosti, realizovaného skrze orgány legislativy a exekutivy, jsou pouze formální. Žádoucí širší a strukturované kontextuální myšlení je nahrazeno pasivním myšlením v „zaškatulkovaných“ kategoriích.

Shrneme-li výše uvedené, projevuje se současná situace nepředvídatelnými reakcemi a výsledky a neposkytuje pohodlí. Ve srovnání s jinými zeměmi spouští vysoká rizika při schvalovacím procesu a vyžaduje intenzivní (rizikový) rozvojový management. V důsledku toho neumožňuje férovou a vyváženou spolupráci mezi správními orgány města a soukromým sektorem (anglicky PPP - public-private partnership), která by umožnila v brzkém stádiu a za přiměřených nákladů využít kapitál třetích stran.

Shrnutí

Město je živoucí organismus a urbánní život je výsledkem trvalého technologického vývoje. Základní potřebou dneška je nalézt ekologická řešení problémů vzešlých z „povolených ztrát“. Mimo jiné to znamená, že je nutno naše urbánní prostředí transformovat a přizpůsobit požadavkům dneška a budoucnosti. To ovšem vyžaduje (a) komplexní vizi rozvoje města orientovanou na budoucnost, (b) transparentní a soudržný systém plánování s aktivním dialogem a férovou spoluprací zainteresovaných aktérů a (c) spolehlivou a novým pohledům otevřenou administrativu s výhledem na to, aby lidé žili v místech, kde žít chtějí, nikoli musí.

*Dipl. Ing. Wolfgang Lunardon
Rohanský ostrov project, s.r.o.*

ENGLISH ABSTRACT

Urbanismus: Česká republika v evropském kontextu / Wolfgang Lunardon

Real estate is relevant in a domestic economy because 70–90 % of the tangible assets are tied in real estate. Real estate is also a distinct asset class which is different to those for standard goods and financial assets because of its dual nature of commodity and investment asset at the same moment. Real estate is specific due their durability, their fixation to a specific location and heterogeneity, their aspects regarding the surroundings, the architecture and functionality, the income related to the lease, the expenses related to the operations, the residual value and the existence of a secondary market. Real estate markets are segmented and predominantly influenced by national and local factors. Global parameters, particularly the availability and the conditions for financing play also a significant role. A fundamental domestic factor for real estate is the planning framework because it determines (among other things) the supply of premises.

The topic “Urban Planning – Czech Republic in the European context” is sensitive in many aspects, particularly if a foreigner residing in the Czech Republic comments. The findings are not meant as a criticism; opposite the statements are observations based on many years executing real estate business in the Czech Republic and many other countries.