

# VEŘEJNÁ INFRASTRUKTURA A JEJÍ POJETÍ VE STAVEBNÍM ZÁKONĚ A PROVÁDĚCÍCH PRÁVNÍCH PŘEDPISECH

Martin Tunka

*Součástí dlouholeté tradice územního plánování je péče o vybavení území potřebnými službami, o zajištění podmínek pro jejich umístění v území tak, aby mohly být poskytovány v potřebném rozsahu, kvalitě a dostupnosti.*

*Z tohoto důvodu stavební zákon upravuje mj. podmínky pro přípravu veřejné infrastruktury<sup>1)</sup>, definuje tento pojem<sup>2)</sup> a jako úkol územního plánování také uvádí „prověřovat a posuzovat potřebu změn v území, veřejný zájem na jejich provedení, jejich přínosy, problémy, rizika s ohledem například na veřejné zdraví, životní prostředí, geologickou stavbu území, vliv na veřejnou infrastrukturu a na její hospodárné využívání“<sup>3)</sup>.*

## Veřejná infrastruktura – veřejná služba – služba obecného zájmu

Veřejná infrastruktura (podle účelu a vymezení ve stavebním zákoně) odpovídá „službám obecného zájmu“ podle sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů „Rámcem kvality pro služby obecného zájmu v Evropě“<sup>4)</sup>. Služby obecného zájmu se vyznačují tím, že jsou zpravidla poskytovány nebo jejich poskytování je regulováno státem, krajem nebo obcemi v tzv. obecném zájmu. Pokud by nebyly finančně podporovány veřejnými subjekty, nebyly by poskytovány na trhu vůbec, nebo by byly poskytovány v nižší kvalitě či rozsahu. Orgány veřejné moci mohou tyto služby poskytovat samy nebo jejich poskytování svěřit veřejným nebo soukromým subjektům. Nejedná se o klasické, v tržním prostředí komerčně poskytované služby, ale o služby spojené s povinností jejich poskytování za přijatelnou cenu a za podobných kvalitativních podmínek bez ohledu na zis-

kovost jednotlivých operací<sup>5)</sup>, shodně na celém území státu.

Tomuto pojetí služeb obecného zájmu odpovídá i vymezení občanského vybavení ve stavebním zákoně, někdy proto také označované jako „občanské vybavení veřejné infrastruktury“. Od něj se liší ostatní občanské vybavení, jehož umístění v území územní plánování také řeší, ale které poskytuje komerční služby, např. obchodní zařízení nejružnějšího druhu nebo výrobní služby, opravy, servisy.

Poskytování služeb obecného zájmu potřebným způsobem nemůže zabezpečit pouze sama územně plánovací činnost. Nezbytné je zajistit také např. vhodný způsob financování výstavby potřebných staveb a zařízení, jejich údržbu a provozování. To však není úkolem územního plánování, ale např. podpory regionálního rozvoje, zřizovatelů, provozovatelů a správců příslušných zařízení.

Pro rozvoj veřejné infrastruktury a pro její adaptaci na měnící se potřeby např.

hospodářského rozvoje a na změny v sídelní struktuře je územní plánování jedinečné a nezastupitelné. Územně plánovací činnost, s cílem účelného využití a uspořádání území a s ohledem na územní podmínky, soustavně zjišťuje a vyhodnocuje nedostatky vybavení území veřejnou infrastrukturou, ověřuje možná řešení a jejich nároky na změny v území, např. z důvodů přírůstku nebo úbytku obyvatel v různých obcích a oblastech. Úkolem územního plánování je pro změny veřejné infrastruktury vymezovat a přiměřeným způsobem chránit vhodné plochy (pozemky).<sup>6)</sup>

## Veřejná infrastruktura – udržitelný rozvoj území

Z textu stavebního zákona a prováděcích předpisů vztahujících se k územnímu plánování<sup>7)</sup> vyplývá, že řešení veřejné infrastruktury jednoznačně souvisí s cílem územního plánování „vytvářet předpoklady pro výstavbu a pro udržitelný rozvoj území, spočívající ve vyváženém vztahu podmí-

1) Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále též SZ) § 1/1.

2) SZ § 2/1 písm. k) – veřejnou infrastrukturou se rozumí pozemky, stavby a zařízení, zřizované nebo používané ve veřejném zájmu, a to 1. dopravní infrastruktura; 2. technická infrastruktura; 3. občanské vybavení; 4. veřejná prostranství – viz zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení) § 34.

3) SZ § 19/1 písm. c)

4) 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 nehospodářské 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). ...“

5) Viz též materiál „Scénář přípravy Strategie veřejných služeb“ © Devoteam s. r. o., 2012.

6) SZ § 18/2 – „Územní plánování zajišťuje předpoklady pro udržitelný rozvoj území soustavným a komplexním řešením účelného využití a prostorového uspořádání území s cílem dosažení obecně prospěšného souladu veřejných a soukromých zájmů na rozvoji území. Za tím účelem sleduje společenský a hospodářský potenciál rozvoje.“

7) Zejména vyhl. č. 500/2006 Sb., a vyhl. č. 501/2006 Sb.

nek pro příznivé životní prostředí, pro hospodářský rozvoj a pro soudržnost společenství obyvatel území a který uspokojuje potřeby současné generace, aniž by ohrožoval podmínky života generací budoucích“<sup>8)</sup>.

S veřejnou infrastrukturou nejvíce souvisejí územní podmínky pro soudržnost společenství obyvatel území, tzv. „sociální pilíř“ udržitelného rozvoje území. Výstižné je také označení „infrastrukturní územní podmínky“, nebo „infrastrukturní pilíř“ udržitelného rozvoje. Pro setrvávání obyvatel v území mají totiž poskytované služby srovnatelný význam jako podmínky pro hospodářský rozvoj (možnost obživy obyvatel v území) a kvalita životního prostředí. S dostupností občanského vybavení a pracovních příležitostí, s nutností za nimi dojíždět z místa bydliště, těsně souvisí kvalita dopravní infrastruktury. Kvalita životních podmínek je výrazně ovlivněna technickou infrastrukturou (např. dostupnost energií, vody, likvidace odpadních vod a odpadů, telekomunikačních služeb).

V aktualizacích územně analytických podkladů obcí (ÚAPo) jsou proto trvale zjišťovány např. plochy občanského

vybavení, údaje o zásobování vodou, odvádění a čištění odpadních vod, výroba, vedení elektřiny, plynovodu, ropovody, zásobování teplem, odpady, silnice, železnice, letecká doprava, cyklostezky a ostatní veřejná infrastruktura (sledovaný jev 115). V ÚAP kraje jsou významné např. sledované jevy sídelní struktura a dojíždějící do zaměstnání a škol.<sup>9)</sup> Zjištění a vyhodnocení udržitelného rozvoje území s uvedením jeho silných a slabých stránek, příležitostí a hrozeb (SWOT analýza) se provádí mj. v tématech veřejná dopravní a technická infrastruktura a sociodemografické podmínky.<sup>10)</sup>

### Rozdíly v podmínkách/ možnostech řešení složek veřejné infrastruktury

V určitých ustanoveních stavebního zákona jsou uváděny požadavky, které se vztahují obecně ke všem složkám veřejné infrastruktury, častěji jsou uváděny zvláštní požadavky k dopravní a technické infrastruktuře. Některé složky veřejné infrastruktury mají více (nebo méně) zřetelné resortní řízení, např. dopravní infrastruktura (MD) nebo technická infrastruktura, nakládání s vodami, od-

pady, energiemi (MZe, MŽP, MPO). V případě občanského vybavení a veřejných prostranství významně ovlivňující kvalitu prostředí vytvářeného výstavbou a jejich vliv na vztahy obyvatel (tj. na „soudržnost společenství obyvatel území“) se resortní přístup v podstatě neprojevuje. Především při řešení podmínek rozvoje občanského vybavení, jeho dostupnosti a hospodárného využívání, a pro veřejná prostranství je nezastupitelná úloha a zodpovědnost územních samospráv, krajů a obcí.

### Všechny složky veřejné infrastruktury

Pro všechny složky veřejné infrastruktury, které jsou v územně plánovací dokumentaci určeny k rozvoji nebo ochraně území obce, kraje nebo státu, lze vymezit veřejně prospěšné stavby.<sup>11)</sup> Pro ně je možné v územním plánu nebo regulačním plánu stanovit předkupní právo nebo náhradu za změnu v území.<sup>12)</sup> Obec nebo kraj mohou podmínit vydání regulačního plánu na žádost uzavřením plánovací smlouvy o spoluúčasti žadatele na vybudování nové, nebo na úpravách stávající veřejné infrastruktury.<sup>13)</sup> Regulační plán na žádost dává obci mnohem větší možnosti, než regulační plán z podnětu. V těchto případech nemůže obec vyžadovat spoluúčast žadatele na úpravách nebo vybudování občanského vybavení a veřejných prostranství. V případě požadavku na uzavření dohody o parcelaci je její součástí „závazek vlastníků ke snížení svého podílu převodem poměrné části pozemků nezbytných pro realizaci veřejné infrastruktury, popřípadě závazek strpět na svém pozemku liniovou část technické infrastruktury“<sup>14)</sup>.

### Pouze pro dopravní a technickou infrastrukturu stavební zákon stanoví:

- Vlastník dopravní a technické infrastruktury poskytuje údaje o území pořizovateli ÚAP<sup>15)</sup>
  - především v digitální formě;
  - bezodkladně po jejich vzniku nebo po jejich zjištění;
  - přitom zodpovídá za jejich správnost, úplnost a aktuálnost;

	DI	TI	OV	VP	§§ SZ
VPS					§ 2/1 l)
předkupní právo					§§ 101, 102
plán. smlouva - RP ž					§ 66/2
dohoda o parcelaci					§§ 66/2 43/2
vyvlastnění					§ 170
RP p					§ 65/1 a)
ÚŘ					§ 88
oprávněný investor					ZÚR §§ 39/2, 42/6, ÚP 44/e), 52/2
údaj o území, záměry					§ 27/3
vlastník TI					§ 161, § 173/2 pořádková pokuta, § 179/5, 181/4 přestupky, § 166/3 zveřejnění v ÚAPo

8) SZ § 18/1

9) Vyhl. č. 500/2006 Sb., příl. č. 1A a 1B

10) Vyhl. č. 500/2006 Sb., § 4/1 písm. b) 1.

11) SZ § 2/1 písm. l)

12) SZ §§ 101, 102

13) SZ § 66/2

14) Vyhl. č. 500/2006 Sb., příl. č. 12 písm. d)

15) SZ § 27/3

- v grafickém vyhotovení polohopisnou situaci technické infrastruktury dokončené a zkolaudované v souřadnicovém systému Jednotné trigonometrické sítě katastrální, v měřítku katastrální mapy, případně v měřítku podrobnějším;<sup>16)</sup>
- zahrnující informace nebo data o záměrech na provedení změny v území.<sup>17)</sup>
- Oprávněný investor (vlastník, správce nebo provozovatel veřejné dopravní nebo veřejné technické infrastruktury) může podat
  - námitky proti návrhu ZÚR (SZ § 39/2);
  - návrh na aktualizaci ZÚR z důvodu rozvoje veřejné dopravní nebo technické infrastruktury (SZ § 42/6);
  - návrh na pořízení ÚP [SZ § 44 e)];
  - námitku proti návrhu ÚP (SZ § 52/2).
- V případě regulačního plánu z podnětu<sup>18)</sup> zajišťuje pořizovatel údaje o vlivech záměru a o jeho nárocích pouze na veřejnou dopravní a technickou infrastrukturu.
- Vyvlastnit<sup>19)</sup> lze pouze pro veřejně prospěšné stavby dopravní a technické infrastruktury.
- Územní řízení – přerušeno (SZ § 88)
  - stavební úřad územní řízení přerušil... také v případě, že záměr klade takové požadavky na veřejnou dopravní a technickou infrastrukturu, že jej nelze bez vybudování příslušných nových staveb a zařízení nebo úpravy stávajících realizovat, a zároveň vyzve žadatele k předložení plánovací smlouvy, pokud se záměr dotýká veřejné dopravní a technické infrastruktury ve vlastnictví obce, nebo smlouvy s příslušnými vlastníky veřejné dopravní a technické infrastruktury, a stanoví mu k tomu přiměřenou lhůtu. Pokud žadatel nepředloží požadované smlouvy ve stanovené lhůtě, stavební úřad územní řízení zastaví.

### Pouze pro technickou infrastrukturu stavební zákon stanoví:

- Vlastníci technické infrastruktury
  - jsou povinni vést o ní evidenci, která musí obsahovat polohové umístění a ochranu, a v odůvodněných případech, s ohledem na charakter technické infrastruktury, i výškové umístění;
  - sdělí ve lhůtě do 30 dnů údaje o její poloze, podmínkách napojení, ochrany a další údaje nezbytné pro projektovou činnost a provedení stavby na žádost pořizovatele územně analytických podkladů, územní studie nebo územně plánovací dokumentace, obecního úřadu, žadatele o vydání regulačního plánu nebo územního rozhodnutí, stavebníka nebo osoby jím zmocněné;
  - informace mohou být poskytnuty v digitální podobě;
  - je oprávněn požadovat na žadateli úhradu nákladů spojených s poskytnutím požadovaných údajů, nejvýše však do výše nákladů na pořízení jejich kopií, nosičů dat a nákladů na doručení (§ 161/1);
  - jsou povinni bez průtahů poskytnout nezbytnou součinnost při plnění úkolů podle tohoto zákona na výzvu orgánu územního plánování a stavebního úřadu (§ 161/2); Pořádkovou pokutu do 50 000 Kč může stavební úřad uložit vlastníku technické infrastruktury, který neposkytl nezbytnou součinnost podle § 161 odst. 2, ačkoli byl k tomu vyzván (§ 173/2).
- Informace o technické infrastruktuře a o jejím vlastníkově obsažené v údajích o území, poskytnuté podle § 27 zveřejňuje pořizovatel ÚAP ... v rozsahu a způsobem umožňujícím dálkový přístup (obdobně zveřejňování ÚAP a jejich aktualizací § 166/2).

### Závěr

Zodpovědnost za koordinaci veřejných a soukromých zájmů na řešení veřejné infrastruktury, na koordinaci rozvoje všech jeho složek, jednoznačně nesou orgány územního plánování,<sup>20)</sup> tj. Ministerstvo pro místní rozvoj, které připravuje politiku územního rozvoje, kraje vydávající zásady územního rozvoje a regulační plány a také obce vydávající územní a regulační plány.

Kraj má např. v zásadách územního rozvoje mj. stanovit 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>21)</sup>. Kraje v zásadách územního rozvoje vymezují plochy a koridory veřejné infrastruktury a zpřesňují ty, které byly vymezeny v PÚR. Vzájemnou souvislost rozvoje obce s podmínkami a možnostmi veřejné infrastruktury okolních obcí posuzuje krajský úřad ve stanovisku k návrhu územního plánu podle SZ § 50/7.<sup>22)</sup>

Obce mají v územních plánech stanovit koncepci veřejné infrastruktury<sup>23)</sup> (mj. ve vztahu k sídelní struktuře a na základě dostupnosti veřejné infrastruktury<sup>24)</sup> na území jiných obcí). S tím souvisí dostupnost rozdílných druhů občanských zařízení (např. škol, sociální péče, zdravotnictví, správních úřadů) v různých obcích, jejich odlišný význam a úloha v sídelní struktuře. Posilování polycentrického rozvoje vytvářením sítě městských regionů a měst, posilování partnerství venkovských a městských oblastí jsou prioritami územního rozvoje v EU a vždy souvisí s veřejnou infrastrukturou. Obecným požadavkem na vymezování ploch v územních plánech je „vy-

16) SZ § 27/4

17) SZ § 27/2

18) SZ § 65/1 písm. a)

19) SZ § 170

20) SZ § 18/3

21) Vyhl. č. 500/2006 Sb., příl. č. 4, I/1 písm. h)

22) SZ § 50/7 – „Krajský úřad zašle pořizovateli stanovisko k návrhu územního plánu z hledisek zajištění koordinace využívání území s ohledem na širší územní vztahy, souladu s politikou územního rozvoje a s výjimkou územního plánu pro území hlavního města Prahy souladu s územně plánovací dokumentací vydanou krajem. Pokud nezašle stanovisko do 30 dnů od obdržení stanovisek, připomínek a výsledků konzultací, je možné územní plán vydat i bez jeho stanoviska.“

23) Vyhl. č. 500/2006 Sb., příl. č. 7, I/1 písm. d)

24) Vyhl. č. 500/2006 Sb., příl. č. 6, písm. a)

*tvářet a chránit bezpečně přístupná veřejná prostranství v zastavěném území a v zastavitelných plochách...*<sup>25)</sup>.

Stavební zákon platný od 1. 1. 2007 poskytuje orgánům územního plánování řadu možností, postupů a nástrojů pro řešení veřejné infrastruktury. Toto významné téma územního plánování vyvolává velký zájem a má silný společenský náboj. Řešení veřejné infrastruktury je předmětem veřejných diskusí a předvolebních kampaní. Úkolem územního

plánování je posuzovat a řešit veřejnou infrastrukturu mj. s ohledem na její hospodárné využívání. Na jedné straně je velmi lákavé a atraktivní vymezovat v územně plánovací dokumentaci plochy a pozemky pro veřejnou infrastrukturu, protože její vybudování může být dotováno z veřejných rozpočtů (otázkou jsou ale také prostředky na její udržitelné provozování). Na druhé straně může být velmi citlivé vysvětlovat, zda je tato požadovaná veřejná infrastruktura v území skutečně zapotřebí.

Je zřejmé, že koordinace územního rozvoje, tj. požadavků na vymezování zastavitelných ploch a posuzování jejich vlivů a nároků na vyvolané změny veřejné infrastruktury, bude vždy velmi náročná a odpovědná.

*Ing. arch. Martin Tunka, CSc.  
Odbor územního plánování MMR*

#### ENGLISH ABSTRACT

#### **Public infrastructure and its concept in the Building Act and its supplementary regulations, by Martin Tunka**

A part of the long tradition of physical planning is attention to services and their location so that they can be provided in the necessary scope, quality and availability. For this reason the Building Act arranges conditions for the preparation of public infrastructure, defines its concept and formulates the task of physical planning so as “to verify and evaluate the need for change in the area, the public interest in such change, and its benefits and risks in regard to public health, the environment and the geological structure of the area, also taking into account the impact on the public infrastructure and its economical use”.

---

25) Vyhl. č. 501/2006 Sb., § 3/5