

Kritické momenty rozvoje měst z pohledu ombudsmana

(příspěvek na konferenci - O profesi městského architekta, vizích developerů a schopnosti vidět věci nově, Stříbro 2014)

Územní plánování

Veřejný ochránce práv pravidelně poukazuje na vážné problémy související s výstavbou velkých investičních záměrů, nárůstem dopravy a **podceněním role územního plánování**. **Územní plán** obce je jedním ze stupňů územně plánovací dokumentace a **svým významem můžeme tento dokument přirovnat k ústavě obce, neboť zakládá právní fundament rozvoje a podmínky jejího fungování**. V procesu pořizování a schvalování územně plánovací dokumentace se významným způsobem projevuje dvojakost právního režimu územního plánování, a to v podobě pořizovatele a schvalovatele územního plánu. **Na úseku územního plánování se stýkají obě roviny veřejné správy**, a to výkon státní správy při pořizování územně plánovací dokumentace (výkon přenesené působnosti), tak výkon samosprávy při jejím schvalování (výkon samostatné působnosti). Právě tato dichotomie není ve většině případů stěžovateli vnímána a patřičně rozlišována. Ostatně z pohledu neprávnicka se není čemu divit, když se celý proces v důsledku smíšeného modelu veřejné správy odehrává obvykle v jedné a téže budově (jinými slovy „na úřadě“).

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. Do jisté míry jsou tyto konflikty vyvolány již samotnou povahou územního plánování. Jde totiž o činnost, v jejímž rámci **je nutno řešit střety zájmů samosprávy na rozvoji obce, zájmů dotčených orgánů státní správy a v neposlední řadě i zájmů jednotlivých vlastníků nemovitostí**. Není pochyb o tom, že územní plán ve své kompromisní podobě nemůže vyjadřovat všechny zájmy a postoje zúčastněných subjektů.

Problematicke regulace nové výstavby, se zohledněním zásad udržitelného rozvoje, stále není věnována patřičná pozornost. Dle poznatků veřejného ochránce práv se tak zainteresovaným orgánům veřejné správy při jednáních o výstavbě průmyslových zón, obchodních komplexů, satelitních sídlišť a dalších staveb většinou nedaří žádoucím způsobem investory usměrnit. Přitom tam, kde **investorům nejsou stanoveny jasné mantinely pro jejich záměry** a není hned od počátku důsledně požadováno respektování všech veřejných zájmů, bývá podle zkušeností ochránce důsledkem to, že je nutno řešit nepříznivé dopady realizovaných záměrů na chráněné veřejné zájmy (pokud na jejich řešení není zcela rezignováno) až následně, a to již za peníze veřejnoprávních korporací (řešení kongescí, nadměrné hlučnosti, problém absence odpovídající infrastruktury atd.). **Zásadní chyby vznikají již při územním plánování**, které je podceňováno. Ochránce se i nadále setkává s nedůslednými postupy orgánů veřejné správy v rámci přípravných fází projednávání investičních záměrů v území.

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 přitom zřejmé, že ne všechny cenné, historické, architektonicky či umělecky zajímavé stavby je možno chránit prostřednictvím právních institutů památkového zákona. **Veřejný ochránce práv přitom dlouhodobě zastává názor, že institut prohlášení stavby za kulturní památku by neměl být vnímán jako účelový nástroj zabránění demolice určité stavby** v momentě, kdy již o odstranění stavby bylo rozhodnuto či se o jejím odstranění vede řízení u stavebního úřadu. Je zřejmé, že stát nemůže formou prohlášení nemovitosti za kulturní památku chránit všechny historické, architektonicky zajímavé, osobité či autorsky ojedinělé stavby.

Podle ochránce 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 těch staveb, které byť nejsou kulturními památkami, tak svým způsobem dotvářejí charakter vzhledu lidského sídla.¹

Stavební úřady, pořizovatelé územních plánů či památkáři v praxi řeší problém, jak přistupovat k posouzení urbanistických hodnot zástavby, a to zejména v momentě, kdy je stavebnímu úřadu předložen stavební záměr, jenž razantně mění dosavadní

¹ viz Souhrnná zpráva veřejného ochránce práv za rok 2007 (www.ochrance.cz), str.45, kde se uvádí:

*„Ochránce se rovněž setkal s případy, kdy jsou dodatečně hledány důvody pro prohlášení architektonicky cenných staveb za kulturní památky v situacích, kdy **předmětné stavbě hrozí demolice** na základě pravomocného povolení stavebního úřadu. Tyto skutečnosti svědčí o tom, že v systému státní památkové péče dostatečně nefungují kontrolní mechanismy, jež by podobným případům zabránily. Ochránce je toho názoru, že je namístě zabývat se tím, do jaké míry funguje **součinnost mezi stavebními úřady a orgány památkové péče**. Nelze totiž tolerovat stav, kdy úřad památkové péče dodatečně získává informace o odstranění stavby, která zasluhuje památkovou ochranu. Podle ochránce je třeba, aby ústřední orgány státu (Ministerstvo kultury a Ministerstvo pro místní rozvoj) zejména v rámci prací na novém památkovém zákoně hledaly cesty, jak opakování podobných případů do budoucna zabránit.“*

charakter (strukturu) zástavby utvářené po desítky let, na který si lidé zvykli a jakékoliv silné změny přijímají s velkou nedůvěrou.

Nedůvěra veřejnosti k novému stavebnímu projektu, který má zásadně změnit léta zažitou vizuální podobu veřejného prostoru, se v praxi často projevuje nejružnějšími petičními akcemi za záchranu stávající podoby zástavby, návrhy (podněty) na prohlášení stávajících budov, které mají nové stavbě ustoupit, za kulturní památky, aktivitami občanských sdružení či jednotlivců, kteří prostřednictvím důsledně uplatňovaných procesních práv realizaci takového projektu brání.

Jedním z důležitých momentů, který může do značné míry ovlivnit průběh projednávání stavebního záměru, je **otevřenost investora a jeho ochota seznámit se svým záměrem ještě v projekční přípravě celé stavby veřejnost** tak, aby se s novým stavebním záměrem mohla předem seznámit. Jakékoliv pokusy o utajování projektu či snahy o vyloučení veřejné diskuze o daném záměru mohou vést ke ztrátě důvěry v jednání investora a následným obstrukcím ze strany případných účastníků územního či stavebního řízení, což se zpravidla odráží v prodloužení procesu výstavby a výrazném navýšení nákladů na realizaci stavby.

Doprava

Palčivým problémem současnosti je především rozbujelý automobilismus, resp. absence politické vůle účinně jej krotit. Masivní **automobilová doprava vyvolává stále častější konflikty**, zřetelně svědčí právě agenda stížností směřujících k veřejnému ochránci práv. Bohužel v České republice stále **jakoby chybělo jasné politické zadání** – chceme problém zátěží spojených s automobilovou dopravou řešit a budeme postupovat razantně. Veřejný ochránce práv varuje před opakováním zbytečných chyb při **regulaci automobilové dopravy** a snaží se v tomto směru apelovat na reprezentace obcí, krajů a státu, aby relevantní opatření byla z jejich strany aktivně prosazována. Jako zcela pomýlenou přitom vnímá ochránce argumentaci některých samospráv, že je zapotřebí nejprve dokončit naplánovanou dopravní infrastrukturu (vzhledem k rozsahu zamýšlených staveb silniční infrastruktury a jejich finanční náročnosti, bývá konec výstavby zpravidla v nedohlednu) a teprve poté lze uvažovat o určitých formách regulace automobilové dopravy.

Krajina a sídla přestaly být utvářeny pro lidi, aby se v nich dobře cítili, snadno orientovali i pohybovali, a převládá přesvědčení, že **je potřeba v první řadě je uzpůsobit tomu, aby se v nich snadno a rychle pohybovala auta**. Ve všech velkých sídlech i v jednotlivých krajích jsou ve velkorysém rozsahu naplánovány a postupně i budovány nové vícepruhové autostrády, ačkoli v souladu s progresivními trendy podpory šetrných dopravních řešení je na místě spíše eliminovat nabídku kapacitní silniční infrastruktury, neboť tato v konečném důsledku znamená ztraktivnění pro další přepravní proudy, včetně tranzitních. Samotná stavba kapacitní vícepruhové komunikace vždy přináší výrazný zásah do krajiny či sídla. Destrukce urbanistické struktury, krajinného rázu či sídelního panoramatu pak bývá

v dalších fázích spolehlivě dovršena související infrastrukturou benzinových stanic, odpočívadel a odstavných ploch kamionů, stožárů mobilních operátorů a všudypřítomných billboardů. V okolí komunikace současně vznikají početné skladové areály, logistická centra a obchodní komplexy (včetně jejich rozsáhlých asfaltových parkovišť) a generují další silniční dopravu, pro níž je zapotřebí zase nových a dokonalejších silnic. Kapacitní komunikace touto svojí masivní přítomností v sídelním prostoru a krajině popírají napříště jakoukoli možnost jejich harmonického vnímání, stranou přitom protentokrát ponechme nepříznivé dopady vlastního provozu jako je hluchost a znečišťování ovzduší, ale i zimní solení či světelné znečištění krajiny.²

Ve vyspělých státech je dnes obecně přijímáno, že **je zapotřebí vykázat automobilovou dopravu do patřičných mezí**. Za tím účelem se pak uplatňuje řada opatření, počínaje povolováním nových objektů jen za podmínek efektivní obsluhy veřejnou dopravou (např. i regulací maximální docházkové vzdálenosti na zastávku hromadné veřejné dopravy a stanovením povinnosti investorů podílet se na investicích do hromadné veřejné dopravy), přes cílené omezování parkovacích míst (přerozdělení uličního prostoru ve prospěch chodců a cyklistů, přehodnocení výstavby hromadných garáží v dopravně zatížených lokalitách), regulaci vjezdu do center až třeba po striktní uplatňování režimu pomalé jízdy v celých obytných čtvrtích a zónách.

Péče o tvář krajiny a sídel

Veřejná správa jako celek (počínaje samosprávou, přes instituce mající ve své působnosti památkovou péči či ochranu krajiny až po stavební úřady) **by také měla usilovat o to, aby účinněji ovlivňovala podobu staveb**. Až děsivě v tomto směru působí nově realizované průmyslové stavby a areály. Často jsme svědky toho, jak jsou okraje sídel zničeny nevzhlednými halami bez jakéhokoli nápadu a myšlenky. **Výmluvné je srovnání průmyslových objektů z 19. a první poloviny 20. stol. s těmi nově vznikajícími**. Zatímco tenkrát se jim stavebníci snažili dát nějaký originální výraz, usilovali o to zaujmout, a stavby bývají obvykle i dnes dominantami obcí (dokonce umístěvanými na pohlednici), dnešní novostavby „zaujmou“ již jen svojí nevzhledností.

V rámci sledování a řízení urbanistického a architektonického rozvoje území se veřejná správa zřejmě bude muset účinněji vyrovnávat se situací, kdy značné části stavebních subjektů chybí byť jen elementární míra vkusu. Výsledkem jsou totiž do očí bijící stavební úpravy stávajících nemovitostí, esteticky nevhodně působící novostavby, ale třeba i jen zcela nevkusné oplocení. Zatímco **v minulosti byla valná část stavebníků vázána podmínkou účelovostí při současné minimalizaci finančních nákladů**, což se příznivě odráželo v používání tradičních místních materiálů a v respektování osvědčených tvarů a postupů, dnes je situace diametrálně odlišná a bude zapotřebí na to ze strany orgánů veřejné správy reagovat. Není

² viz souhrnné zprávy o činnosti veřejného ochránce práv, jakož i jeho tiskové zprávy na téma zátěží z dopravy, resp. umístování velkých investičních záměrů v krajině, které lze nalézt na internetových stránkách www.ochrance.cz

přítom pochyb o tom, že to bude velmi složité, zvláště v kontextu do jisté míry oprávněných výtek upozorňujících na právní přeregulovanost lidských aktivit.

Pravdou také je, že pokud jde o péči o tvář krajiny a sídel, samospráva samotná má, v rámci vlastních investic, stále co dohánět, jak nás o tom může přesvědčit tu a tam třeba **neestetický městský mobiliář, nevhodná zámková dlažba realizovaná ve vesnické zástavbě, zcela nemístně použité pouliční osvětlení městského typu v malé osadě či nevzhledný objekt autobusové čekárny**, rušící okolní zástavbu či krajinu. Přesto mnohá, zejména větší sídla, si již uvědomila potřebu sjednocujícího přístupu k těmto otázkám a s větší či menší intenzitou i úspěchem do jejich řešení svého městského či krajinného architekta zapojují.

Hodnota krajiny

Není mnoho zemí na světě, kde lze stále ještě relativně **svobodně putovat krajinou**, kde přitom krajina na malém prostoru nabízí bezpočet krajinných dominant a ve svém celku pestrou paletu krajinných typů. Měli bychom si těchto okolností být vědomi, mnohem více si jich vážit a učinit z nich v evropském kontextu svoji přednost, nabízet krajinu jako nevšední zážitek, za kterým se vyplatí k nám cestovat.

Takovou **krajinu je ovšem třeba i důsledně chránit**. Problémem zde zůstává, že doposud krajině její hodnotu přiznat neumíme, nedaří se tak tváří v tvář relativně nekomplikovaným položkám plánovačů přesvědčovat, že například i **nezastavěnost krajiny či zachování sídelního panoramatu mohou být mimořádnými hodnotami samy o sobě**.

JUDr. Marek Hanák

Mgr. Jan Czajkowski

Kancelář veřejného ochránce práv, Brno