Legislation and Public Space

Legislativa a veřejné prostranství

Linda Boušková

Tutor: doc. Ing. arch. Maxmilian Wittmann, Ph.D., Ústav urbanismu, Fakulta architektury, Vysoké učení technické v Brně

E-mail address: xabouskova@stud.fa.vutbr.cz

ABSTRACT: Legislation has an impact on the shape of cities, which of course include public spaces. Although public space is a generally known term, its definition is problematic in terms of Czech legislation. This article analyzes public space through the lens of Czech legislation and draws attention to its contradiction with another valid law. This article illustrates the interpretation of legislation, using the urban structure of the city of Brno as an example. This article will also speculate about its weaknesses.

KEYWORDS: urban planning; legislation; urban environment; urbanism

ABSTRAKT: Legislativa má vliv na podobu měst, jejichž nedílnou součástí jsou i veřejná prostranství. Přestože jsou veřejná prostranství obecně známým pojmem, jejich definice je z hlediska české legislativy problematická. Článek rozebírá veřejné prostranství optikou platné české legislativy a upozorňuje na její rozpor s výkladem veřejného prostranství ve stavebním zákoně a zákoně o obcích. Ilustruje její výklad na příkladu urbanistických struktur města Brna a zamýšlí se nad jejími slabinami.

KLÍČOVÁ SLOVA: územní plánování; legislativa; městské prostředí; urbanismus; veřejná prostranství

Úvod

Článek má za cíl objasnit význam pojmu *veřejného prostranství* v české legislativě z hlediska územního plánování. Jak si stojí veřejná prostranství v české legislativě a jak stát prostřednictvím legislativy podporuje jejich kvalitu?

Důležitost veřejných prostranství

Veřejná prostranství jsou velmi důležitou součástí města a v posledních letech zažívají renesanci. Je o ně zvýšený zájem ze strany jak odborné, tak i laické veřejnosti. V současné době jsme svědky toho, jak města investují do rekonstrukcí či revitalizací náměstí. Snaží se, aby náměstí byla jejich vizitkou, aby zvyšovala hodnotu přilehlých domů a ulic a aby do center sídel přivedla kulturní a sociální život.

Obce si uvědomují potenciál těchto veřejných prostorů a investují do jejich rekonstrukcí a revitalizací (například ve městě Brně je to Joštova ulice, Denisovy sady, Jakubské náměstí či Zelný trh). Tento trend lze také vysledovat v množství proběhlých, probíhajících i připravovaných architektonických soutěží pořádaných Českou komorou architektů. Často je tento zájem (a finance) směřován do rekonstrukce hlavních, významných a historických veřejných prostranství.

Méně se naopak mluví o nově vznikajících veřejných prostranstvích. Je to způsobeno nevhodným legislativním pozadím? Jak je nastaveno legislativní prostředí pro budování nových a kvalitních veřejných prostranství?

Důležitost legislativy

Legislativa tvoří pozadí práce projektantů a správy měst, kteří se podílejí na vytváření hmotného prostředí. Zákony a prováděcí vyhlášky velmi ovlivňují vzhled našich měst. Světovým příkladem můžou být například Haussmanovy regulace Paříže. Anh-Linh Ngo zmiňuje, že prostřednictvím legislativy jsou mocenské struktury (politika) zhmotněny v postavených budovách. Legislativa má dle Brandlhubera velký potenciál udělat ve městech velkou změnu za málo finančních prostředků. (Brandlhuber, Öning, Ngo, Kunhert, 2016) Může se stát vodítkem a inspirací pro města.

Legislativou je v této práci myšlen soubor českých právních předpisů, které se dotýkají zkoumaného tématu – veřejného prostranství. Konkrétně je v článku zmiňován zákon o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon, č. 183/2006 Sb.) a zákon o obcích (obecní řízení, č. 128/2000 Sb.).

Veřejná prostranství v legislativě

Ve společenském diskurzu je veřejný prostor považován za obecně známý a často užívaný pojem. Při bližším pohledu je však jeho definice z hlediska zákona problematická.

Stavební zákon (183/2006 Sb.) veřejná prostranství vymezuje v § 2 (Základní pojmy) jako součást veřejné infrastruktury (odst. 1 písm. k) bod 4.):

(1) V tomto zákoně se rozumí k) veřejnou infrastrukturou pozemky, stavby, zařízení, a to 1. dopravní infrastruktura, například stavby pozemních komunikací, drah, vodních cest, letišť a s nimi souvisejících zařízení; 2. technická infrastruktura, kterou jsou vedení a stavby a s nimi provozně související zařízení technického vybavení, například vodovody, vodojemy, kanalizace, čistírny odpadních vod, stavby ke snižování ohrožení území živelními nebo jinými pohromami, stavby a zařízení pro nakládání s odpady, trafostanice, energetické vedení, komunikační vedení veřejné komunikační sítě a elektronické komunikační zařízení veřejné komunikační sítě, produktovody a zásobníky plynu; 3. občanské vybavení, kterým jsou stavby, zařízení a pozemky sloužící například pro vzdělávání a výchovu, sociální služby a péči o rodiny, zdravotní služby, kulturu, veřejnou správu, ochranu obyvatelstva; 4. veřejné prostranství. (Česko, 2006)

Bod č. 4 je opatřen odkazem na § 34 zákona o obcích (č. 128/2000 Sb.), kde je uvedeno: „Veřejným prostranstvím jsou všechna náměstí, ulice, tržiště, chodníky, veřejná zeleň, parky a další prostory přístupné každému bez omezení, tedy sloužící obecnému užívání, a to bez ohledu na vlastnictví k tomuto prostoru.“ (Česko, 2000)

Jak kritizuje Petr Durdík, definice ze zákona o obcích je do stavebního zákona přejata, aniž by měl její tvůrce ambici definovat tento pojem pro potřeby územního plánování samostatně a s ohledem na jeho použití v územněplánovací dokumentaci, což se následně negativně projevuje v jeho vymezování. (Veřejný prostor, veřejná prostranství, 2013)

Další komplikací je rozpor mezi definicí veřejného prostranství ze zákona o obcích a druhým odstavcem § 7 vyhlášky o obecných požadavcích na využívání území (č. 501/2006 Sb.). V § 7 je uvedeno:

„(1) Plochy veřejných prostranství se obvykle samostatně vymezují za účelem zajištění podmínek pro přiměřené umístění, rozsah a dostupnost pozemků veřejných prostranství a k zajištění podmínek pro jejich užívání v souladu s jejich významem a účelem.

(2) Plochy veřejných prostranství zahrnují zpravidla stávající a navrhované pozemky jednotlivých druhů veřejných prostranství a další pozemky související dopravní a technické infrastruktury a občanského vybavení, sloučitelné s účelem veřejných prostranství. Pro každé dva hektary zastavitelné plochy bydlení, rekreace, občanského vybavení anebo smíšené obytné se vymezuje s touto zastavitelnou plochou související plocha veřejného prostranství o výměře nejméně 1 000 m²; do této výměry se nezapočítávají pozemní komunikace.“ (Česko, 2006)

Oproti definici v zákoně o obcích, která jako veřejné prostranství chápe i ulice a chodníky, nezapočítává vyhláška č. 501/2006 Sb. do veřejných prostranství pozemní komunikace. Ze zákona o pozemních komunikacích (č. 13/1997 Sb.) vyplývá, že jednou z kategorií pozemních komunikací jsou i místní komunikace.

Dále z vyhlášky č. 501/2006 Sb. vyplývá, že pro každé 2 ha plochy je třeba vymezit plochu veřejného prostranství nejméně o výměře 1 000 m². V rozhovoru ve sborníku z konference AUÚP Miroslav Tůma zmiňuje, že požadavek na plochu o výměře min. 1 000 m² je vztážen na funkční plochu bydlení a počítá se na každé 2 ha, tzn. že plochy nelze sčítat a umístit je na jednom místě. „Je to strukturální věc. S tím také bývají velké problémy.“ (Veřejný prostor, veřejná prostranství, 2013)

Obr. 1. Ilustrace – šedý čtverec má plochu 2 ha, černý čtverec 1 000 m², a) a b) lze, c) nelze, M 1 : 5 000

Fokus 1 000 m² / 2 ha

Pro konkretizování představy veřejných prostranství nově vymezovaných na 2 ha plochy zastavitelné plochy bydlení, rekreace, občanského vybavení anebo smíšené obytné je zobrazena tato plocha v již existujících částech města s charakteristickým veřejným prostranstvím.

Na příkladu města Brna byly záměrně vybrány čtyři rozdílné lokality, zleva: rostlá struktura (Brno-střed, okolí Zelného trhu a Starobrněnské, Dominikánské a Mečové ulice), vilová čtvrť (Stránice, okolí Barvičovy ulice), tradiční bloková struktura z 19. století (Veveří, okolí Obilního trhu) a modernistická výstavba (Komárov, okolí ulic Schwaigrova a Hodonínská).

Na následujícím schématu jsou ve sloupcích vyobrazeny rozdílné urbanistické struktury města Brna. Všechny čtvercové výseky města mají plochu dva hektary. V prvním řádku je na urbanistických strukturách vyobrazen čtverec odpovídající ploše 1 000 m². V druhém řádku je vidět plocha současných veřejných prostranství a v třetím řádku jejich hodnota v m².

Obr. 2. Porovnání plochy 1 000 m² veřejného prostranství / 2 ha v rozdílných urbanistických strukturách města Brna s plochou současného veřejného prostranství / 2 ha, M 1 : 5 000

Legislativně požadovaná plocha veřejných prostranství nebere v úvahu urbanistickou strukturu (typ zástavby). Je dána pouze plošně. V publikaci Hustota a ekonomika měst byl zkoumán podíl veřejných prostranství jako důležitá charakteristika území (urbanistické struktury). Autoři ovšem do započítávaných ploch veřejných prostranství započítávají i pozemní komunikace a soustředí se na podíl zpevněné a nezpevněné plochy. Podobně jako v případě města Brna sledují na příkladu pražských lokalit nárůst plochy veřejných prostranství v čase (vyšší podlažnost). Autoři, kteří v publikaci mimo jiné sledují investiční a provozní náklady v závislosti na urbanistické struktuře, dodávají, že „*podíl veřejných prostranství určuje množství ploch, o které se musí město starat, a to přímo úměrně. Z hlediska výdajů na provoz a údržbu jde o jeden z nejpodstatnějších ukazatelů. Zároveň se kvalita a množství veřejných prostranství zásadně podílí na charakteru jednotlivých lokalit, resp. typů struktur.*“ (Hudeček, 2018)

Závěr

Vzhledem ke svému významu jsou veřejná prostranství z hlediska územního plánování definována nedostatečně, a navíc zmatečně ve vztahu k zákonu o obcích. Stavební zákon pokládá za povinnost zřizovat veřejná prostranství, tato povinnost je ale pouze plošná. Přestože jsou veřejná prostranství vymezena ve stavebním zákoně v části infrastruktury, chybí v jejich vymezování náznak provázanosti s okolním městem. V zákoně o obcích jsou veřejná prostranství definována srozumitelně. Potenciál změny může tedy ležet v převzetí této definice pro potřeby územního plánování a úprav navazujících vyhlášek tak, aby si vzájemně neodporovaly a zároveň umožnily obcím a stavebníkům zřizovat nová kvalitní veřejná prostranství.

Použitá literatura

- BRANDLHUBER, Arno, Tobias HÖNIG, Anh-Linh NGO a Nikolaus KUHNERT, 2016. *Legislating Architecture: ARCH+ Journal for Architecture and Urbanism*. Berlin: Arch+ (Verlag). ISBN 978-3-931435-34-9.
- ČESKO, zákon 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, (stavební zákon).
- ČESKO, zákon 128/2000 Sb., o obcích, (obecní řízení).
- ČESKO, vyhláška 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území.
- HUDEČEK, Tomáš, Martin DLOUHÝ, Pavel HNILIČKA, Lucie LEŇO CUTÁKOVÁ a Michal LEŇO, 2018. *Hustota a ekonomika měst*. Praha: ČVUT – Masarykův ústav vyšších studií. ISBN 978-80-87931-75-2.
- Veřejný prostor, veřejná prostranství: sborník z konference AUÚP, Znojmo 21.–22. 11. 2013. Brno: Ústav územního rozvoje, 2013. ISBN 978-80-87318-27-0.