

Univerzita Karlova v Praze

Právnická fakulta

Ondřej Srb

Veřejný zájem, politika a developři

Diplomová práce

Vedoucí diplomové práce: JUDr. Mgr. Michal Urban, Ph.D.

Katedra politologie a sociologie

Datum vypracování práce (uzavření rukopisu): 22. 12. 2016

Prohlašuji, že předloženou diplomovou práci jsem vypracoval samostatně a že všechny použité zdroje byly řádně uvedeny. Dále prohlašuji, že tato práce nebyla využita k získání jiného nebo stejného titulu.

Ondřej Srb

Poděkování

Děkuji vedoucímu práce, JUDr. Mgr. Michalu Urbanovi, Ph.D., za jeho vždy pozitivní přístup, flexibilitu a ochotu. Dále pak Junovi za to, že se pěkně stará o Terezu.

Obsah

Úvod.....	6
1 Veřejný zájem.....	9
1.1 Veřejný zájem z mezioborového hlediska	9
1.1.1 Co to je veřejnost	10
1.1.2 Ideje a zájmy	15
1.1.3 Veřejný zájem a jeho hranice.....	19
1.1.4 Zájmové skupiny	20
1.1.5 Model určení veřejného zájmu	22
1.2 Veřejný zájem v českém právu a judikatuře	23
1.2.1 Veřejný zájem v ústavním pořádku	23
1.2.2 Veřejný zájem ve správním právu obecně.....	28
1.2.3 Veřejný zájem ve stavebním zákoně.....	32
1.3 Shrnutí.....	34
2 Podmínky pro umísťování staveb.....	35
2.1 Postup developera	36
2.1.1 Postup vedoucí k získání územního rozhodnutí	37
2.1.2 Stavební řízení a další podmínky pro umístění stavby.....	39
2.1.3 Změna územního plánu	40
2.2 Územní plánování	41
2.2.1 Územně plánovací podklady	43
2.2.2 Politika územního rozvoje.....	46
2.2.3 Zásady územního rozvoje.....	47
2.2.4 Územní plán	49
2.2.5 Regulační plán	52

2.3	Pražské stavební předpisy.....	53
2.4	Vytyčení problematických oblastí.....	54
2.5	Shrnutí.....	57
3	Empirická část.....	58
3.1	Kvantitativní výzkum.....	58
3.1.1	Účel dotazníku.....	59
3.1.2	O dotazníku.....	59
3.1.3	Členění dotazníku a hypotézy.....	60
3.1.4	Výsledky dotazníku.....	61
3.1.5	Závěrečné vyhodnocení.....	71
3.2	Kvalitativní výzkum.....	72
3.2.1	Schůzka s Tomášem Hudečkem.....	73
3.2.2	Schůzka s Alešem Boleslavským.....	74
3.2.3	Schůzka s Tomášem Kadeřábkem.....	75
3.2.4	Schůzka s Ondřejem Valekem.....	77
3.3	Shrnutí.....	78
	Závěr.....	80
	Seznam zkratk.....	83
	Seznam zdrojů.....	84
	Přílohy.....	88
	A Příloha 1 – Model určení veřejného zájmu.....	88
	B Příloha 2 – Kompletní zpracování dotazníku.....	90
	Abstrakt.....	91
	Abstract.....	92
	Klíčová slova.....	93
	Keywords.....	93

Úvod

Veřejný zájem. Politika. Developeři. Tři pojmy, z nichž každý je tak obsáhlý, že se pod něj dá podřadit nesmírně mnoho. První symbolizuje ideu, druhý proces, třetí určitý typizovaný subjekt. Hlavním místem, ve kterém se všechny pojmy protínají, je problematika nové výstavby¹. Právě ta je středobodem, ke kterému je práce vztažena. Práce si však neklade za cíl být pouze popisem právního rámce. Analyzuje vztah mezi pojmy, právní úpravu a popisuje praxi v oblasti výstavby. Jde tedy o komplexní uchopení problematiky, nejen z hlediska práva. Pro pochopení problému je tak nutné analyzovat činnost politiků a případný tlak developerů na výsledné řešení. Při procesu analyzování se však musíme k něčemu vztáhnout. K určitému ideovému bodu, který nám pomůže zorientovat se v síti často protichůdných zájmů. K určitému bodu, jenž nám umožní hledat správnost. Tímto bodem je veřejný zájem. A právě poměření reálného stavu s veřejným zájmem a úvaha o tom, jak změnit současný stav tak, aby víc odpovídal veřejnému zájmu, je hlavním úkolem této práce.

Seznamme se nyní s jejím obsahem a základní vztahem pojmů. Jádrem práce je nová výstavba. Primárně výstavba subjektem, který objekt postaví a následně prodá za účelem dosažení zisku. Tím rozumíme developera. Zájem developera je pak jasný - zisk. Ten nejlépe realizuje, když na svůj pozemek umístí co nejrozlehlejší a nejvyšší budovu. Je však v zájmu společnosti, aby zde byly i nezastavěné plochy, parky, stavby sloužící veřejnému účelu, zájem na určitém uspořádání území z estetických i praktických hledisek. Z toho vzniká potřeba regulace, tedy potřeba stanovit hranice a mantinely pro umístování staveb. Tyto hranice jsou obsaženy v jednotlivých nástrojích územního plánování, koncepčních či realizačních. Musí zde však být někdo, kdo nástrojům dá konkrétní obsah a podobu. To je úkolem orgánů veřejné správy a orgánů územně samosprávných celků. Je to pak politik, kdo schvaluje finální podobu určitého nástroje. Stejně jako všude jinde, kde dochází k rozhodování, je i

¹ Pojem „nová výstavba“ ani „výstavba“ není právem definován. Je však vhodnější se v úvodu práce držet slov, které jsou obecnější, přinášejí dostatečně konkrétní představu a nejsou ničím svázané. Pokud bychom totiž již nyní přistoupili na nutnost představovat základní nástin práce pouze definovanými pojmy, např. pojmem „umístování staveb“ či „budova“, tak to nutně povede k zúžení našeho uvažování o problematice a výrazně ztíží mezioborový přístup k tématu (zákonnými definicemi se však práce zabývá na příslušných místech).

rozhodování o nástrojích předmětem vyjednávání, smlouvání a kompromisů. Rozhodování politiků však není záležitostí libovůle. Pokud by bylo, tak půjde pouze o přímou směnu moci za peníze. Tedy tím, co je rozuměno jako korupce. Politik by měl být ve svém rozhodování vázán zájmem občanů. Zájemem těch, kdo mu propůjčili důvěru, aby spravoval společné záležitosti. Veřejným zájmem.

Nejsou to však pouze nástroje regulace, které určují, jaké stavby budou vznikat. Je to také záležitost konkrétního rozhodování o konkrétním projektu. Zde tak na jedné straně stojí developer se svou představou, na druhé straně úředník, který posuzuje soulad jeho záměru s právními předpisy. Kromě nich pak do řízení může vstupovat i řada dalších subjektů se svými partikulárními zájmy. I v tomto případě by hlavním těžištěm rozhodování měl být veřejný zájem. Co je však veřejným zájmem? Jak ho uchopit a jak s ním pracovat? To je mimořádně těžká otázka, na kterou budeme hledat odpověď v první kapitole.

Jelikož při vymezení problematiky se nedržíme pouze právního vymezení, tak i v otázce veřejného zájmu se budeme věnovat pojmu i z pohledu dalších vědních disciplín. Důraz budeme klást na pochopení toho, jak důležitý je v otázce „veřejného zájmu“ kontext a jak proměnlivé může vnímání pojmu být. Nerezignujeme však na uchopení pojmu a pokusíme se vytvořit určitou metodu, jak k pojmu přistupovat a jak s ním nakládat. V práci se také zaměříme na užití pojmu na poli práva a doprovodíme to rozbohem související judikatury.

Druhá kapitola práce se věnuje podmínkám umísťování staveb. Zde si vymežíme terminologii a rozebereme územní plánování, které je zcela klíčové pro určení podoby staveb a možnosti umísťovat stavby a mělo by být obrazem koncepce a představy státu². Zároveň si v této kapitole představíme problematiku umístění stavby z pohledu developera. Rozebereme jednotlivé kroky, které musí učinit, aby získal všechna povolení nutná k zahájení stavebních prací. Na jednotlivých místech budeme upozorňovat i na praktickou rovinu věci a na případné rozpory mezi úpravou v právních předpisech a praxí. Tyto poznatky shrneme a rozšíříme v poslední části kapitoly, která shromažďuje problematické oblasti v otázce

² Pojem „stát“ je zde zjednodušující. V rámci úvodního seznámení s tématem není nutné podrobně rozebrat, ale za zmínku přesto stojí, že mimo orgány státu mají na podobu nástrojů územního plánování vliv i územní samosprávné celky.

umísťování staveb a územního plánování. V rámci územního plánování budeme postupovat od většího k menšímu a konkrétněji budeme rozpracovávat území Prahy. Problematika, kterou se práce zabývá, je totiž právě k Praze úzce vztažena.

To se projeví i ve třetí a poslední kapitole, která bude kapitolou empirickou. Problematiku nové výstavby a veřejného zájmu budeme mapovat analýzou dotazníku a rozhovory s lidmi, kteří se danou oblastí zabývají. Lze tedy hovořit o kvantitativní rovině, představované respondenty dotazníku, a rovině kvalitativní, představené názory vybraných politiků a developerů. Opět bude cíleno na území Prahy.

V závěru se pak pokusíme shrnout a syntetizovat poznatky jednotlivých kapitol, zhodnotit, jestli jsou současná pravidla a praxe při umísťování staveb ve veřejném zájmu a případně přijít s návrhem, jak současný stav zlepšit.

Na tomto místě je také vhodné čtenáře upozornit, že tam, kde je citován určitý zákon, se, pokud není uvedeno jinak, vychází ze znění zákona účinného k 1. 12. 2016.

1 Veřejný zájem

Aleš Gerloch nám hned na začátku první strany své učebnice teorie práva o právu sděluje, že jde o multidimenzionální fenomén³. Gerloch tak již od počátku předestírá, že k vymezení a pochopení práva nestačí jen jeden úhel pohledu, skrze jeden vědní obor. Stejně tak je třeba přistupovat i k veřejnému zájmu. Pojem se užívá na poli ekonomie, politologie a i další humanitní vědy s pojmem operují. V právu má pak pojem nezastupitelnou úlohu v celé řadě právních předpisů. Tam poskytuje prostor pro interpretaci a pro individuální aplikaci pojmu na konkrétní případ. Jak se však vypořádat s tím, že jde o pojem, který není v právu definovaný? Jaká vodítka uchopit při interpretaci pojmu?

Na to se budeme hledat odpověď v rozboru děl význačných politologů a ekonomů. Tím se zabývá první část kapitoly. V další části této kapitoly se zaměříme na vymezení pojmu v českém právu a v judikatuře soudů.

1.1 Veřejný zájem z mezioborového hlediska

V této podkapitole se zaměříme na několik vybraných děl, které si podrobněji rozebereme a jejichž užití patřičně odůvodníme. Jednotlivé části se pak pokusíme provázat tak, aby každý další pohled pomohl vytvořit mozaiku pojmu a pomohl k jeho přesnějšímu uchopení. Podkapitola je členěna na pět částí. První a druhá představují jistý exkurz do evropské historie. Zatímco první se zabývá genezí pojmu „veřejnost“ a „veřejný“, druhá pojetím zájmů a jeho přerodem do dnešní doby. Třetí část přináší rámec, v kterém je třeba pojem chápat a zároveň reaguje na závěry předchozích částí. Ve čtvrté části budeme o veřejném zájmu uvažovat z velice praktického hlediska, jako o souboru střetávajících se zájmů určitých skupin. V páté části se následně pokusíme o syntézu závěrů předchozích částí a o vytvoření jednoduchých pravidel pro aplikaci veřejného zájmu.

Zvláště pro úvodní vhled do problematiky musíme také vyzdvihnout pěkné zpracování tématu v diplomové práci Gabriely Marie Ožanové.

³ GERLOCH, Aleš. *Teorie práva*. 6., aktualiz. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2013. ISBN 978-80-7380-454-1., str. 21

1.1.1 Co to je veřejnost

V této kapitole hledáme odpověď na otázku, co to je veřejný zájem. Začneme tím, že si pojem rozdělíme. Nejprve se věnujme slovu „veřejný“. To znamená opak soukromého a nabízela by se tedy negativní definice, že veřejným je to, co není soukromým. Bez přesného vymezení pojmu „soukromý“ by však šlo o definici kruhem, která by nás nikam neposunula. Musíme se tedy na věc zaměřit s větším důmyslem a nadhledem. Pojem „veřejný“ je v patřičném kontextu zaměnitelný s „veřejnost“. Veřejný zájem, tak můžeme chápat jako zájem veřejnosti⁴. Jak se tedy veřejnost konstituovala, a co se jí vlastně rozumí? S tímto pojmem obsáhle pracuje Jürgen Habermas. Tento významný německý filozof a sociolog ve svém díle *Strukturální přeměna veřejnosti* uceleně popisuje vývoj a význam slova „veřejnost“ od antiky až do 20. století.

Habermas nejprve operuje s pojmem „veřejné“, který vymezuje podle kritéria přístupnosti. „Veřejné“ je tedy to, co je přístupné všem. Všimá si dále toho, že pro použití slova „veřejné“ bývá často typické určité publikum. U příkladu „veřejného mínění“ doslova tvrdí, že *„Subjektem této veřejnosti je publikum jakožto nositel veřejného mínění, ke kritické funkci tohoto publika se vztahuje publicita, např. veřejnost přítomná při soudních jednáních“*⁵. Upozorňuje však i na to, že v době masmédií se publicita stává i nástrojem práce s veřejností. Jednoduchým příkladem jeho myšlenky může být najatá PR agentura, která v citlivé kauze podává skrze média informace tak, že veřejné mínění bude na straně klienta PR agentury.

Habermas následně dělá krok zpět a zaměřuje se na historický vývoj „soukromého“ a „veřejného“. Nejprve odkazuje na antiku, odkud dovozuje původ tohoto dělení. Dle něj jde o kategorii řeckého původu, která se nám dochovala v římské tradici. Sféra polis je společná svobodným občanům. Veřejný život se odehrává na náměstí *„veřejnost se konstituuje, jak v rozhovoru, který na sebe také může vzít formu porady či soudu, tak ve společném konání, ať už jde o vedení války, či o bojové hry“*⁶. Soukromá sféra je pak vázána na dům a na pater familia (pána domu). V silně patriarchální společnosti, kde otec, jako hlava rodiny drží

⁴ Pro upřesnění si můžeme doplnit, že se v tuto chvíli nezabýváme míněním veřejnosti, ale pouze jejím zájmem. Z tohoto pohledu je veřejný zájem a zájem veřejnosti ten stejný zájem.

⁵ HABERMAS, Jürgen. *Strukturální přeměna veřejnosti: zkoumání jedné kategorie občanské společnosti*. Praha: Filosofie, 2000. Morální a politická filosofie. ISBN 80-7007-134-6. str. 56

⁶ HABERMAS, 2000, op. cit., s. 57

majetek, disponuje pracovní silou a rozhoduje o své rodině, je vymezení „soukromé sféry“ zvláště jednoznačné. Je to sféra, kde slovo pána domu má sílu zákona, a kde je minimum zákonů, které tuto moc omezují. Pro představu až Solónovy zákony z 6. stol. př.n.l. zakázaly prodej vlastních dětí do otroctví⁷. Pod záštitou panství pána domu se tak „odehrává reprodukce života, práce otroků, služba žen, zrození i smrt, **říše nutnosti a pomíjivosti**. Proti ní vystupuje veřejnost, kterou sami Řekové chápou jako **říši svobody a stálosti**. To, co je, se projeví až ve světle veřejnosti, všem se všechno zviditelňuje⁸.“ Ve sféře polis se tak stýkají občané jako rovní s rovnými. Ti nejlepší se prosazují a snaží se dosáhnout nesmrtelnosti a slávy. Tedy toho, co je v dané době považováno za největší ctnost a hodnotu. Ono dělení na soukromé a veřejné se pak znovu začalo stávat aktuálním se vznikem moderního státu, kde právě občanská společnost⁹ přebírá odpovědnost za formování a vývoj státu. Veřejnost je zde nositelem moci a základem státu. Habermas však upozorňuje i na to, že ačkoliv se v posledních 100 letech sféra veřejnosti rozšiřuje, její funkce se oslabuje¹⁰. Interpretovat to můžeme tak, že poukazuje na oslabování angažovanosti většinové společnosti, na nezájem o veřejné záležitosti a na odcizení se politiky běžnému člověku.

Proti antickému dělení pak do jisté míry staví členění středověké. V něm se již vymezení „soukromého“ a „veřejného“ hledá s většími obtížemi a je vzdálenější soudobému pojetí. Je to dáno tím, že je hned několik kategorií „občanů“ z nichž jen hrstka disponuje všemi právy. Vlastnictví půdy bylo v rukou feudálů, kteří ji v pozdější době drželi zpravidla dědičně. Podřízenost králi, či jiné největší autoritě pak byla nepochybně formální, ale u největších vlastníků půdy, příslušníků vyšší šlechty, byla dána takřka naprostá autonomie nad správou jejich panství. Situace se dále komplikovala tím, že ani vlastníci půdy neměli stejná práva, a že i mezi nimi mohlo být hned několik kategorií osob, s rozličným přístupem k právům. Pohledem antického Říma a vymezením „soukromého“ jako souboru lidských a majetkových vztahů, o kterých rozhodoval pater familia, by ve středověkém uspořádání mělo obdobné postavení pouze několik příslušníků vyšší šlechty. V Německu se pozemkové vlastnictví stává soukromým vlastnictvím až v 18. století spolu se změnou postavení sedláků

⁷ SELTENREICH, Radim. *Dějiny evropského kontinentálního práva: vysokoškolská právnická učebnice*. 3., upr. vyd. Praha: Leges, 2010. Student (Leges). ISBN 978-80-87212-54-7., s. 62

⁸ HABERMAS, 2000, op. cit., s. 58

⁹ V díle Habermase se pojem nepoužívá konzistentně s dnešním převažujícím vnímáním tohoto spojení. Habermas ho chápe jako společenství občanů, kteří jsou nadáni určitými právy a tato práva uplatňují.

¹⁰ HABERMAS, 2000, op. cit., s. 59

a rušením nevolnictví¹¹ (obdobně v českých zemích). Právě období osvíceneckého absolutismu se svou akcentací přirozených práv postupně začíná posilovat soukromá práva každého jedince¹². To je nepochybně i zásadní proto, aby se mohla konstituovat „veřejnost“ ve smyslu, jak ji popisuje Habermas. Až do této doby lze tedy o „veřejném“ a „soukromém“ uvažovat pouze omezeně. Veřejná je občina, statky určené ke společnému užívání - studna, tržiště. Jako veřejné je však také možné chápat „panské“. Tedy již ne „veřejné“ jako obecně přístupné, ale „veřejné“ jako zabrané pánem. S tím souvisí i pojetí atributů panství, jako atributů reprezentativních a veřejných. *„Pojem této reprezentace si podržel svou platnost i v nejnovějších ústavních doktrínách. Podle nich se reprezentace může odehrát pouze ve sféře veřejnosti... neexistuje reprezentace, která by byla soukromou záležitostí... Slova jako velikost, vznešenost, majestátnost, sláva, hrdost a čest se pokoušejí vystihnout tuto zvláštnost bytí, které je schopné reprezentace“*¹³. Reprezentativní veřejnost je určována pomocí insignií, zevnějšku, projevem, rétorikou – tedy doklady urozeného chování a správné výchovy. Vyvíjí se však i publikum, vůči kterému „reprezentace“ směřuje. Zatímco pro pozdní středověk je ještě typické, že reprezentace je vztažena vůči prostým lidem, tedy probíhá na veřejných místech, s barokem se již reprezentace přesouvá do prostor zvláště vyčleněných. Z ulic do parků, zamčených sálů. Ve Versailles za Ludvíka XIV. se i královská ložnice stává veřejným místem. „Veřejný“ je pak vztaženo k držení určitého úřadu, k účasti na státním aparátu. „Publicum“ je v protikladu k „soukromí“. To je sféra soukromých osob, poddaných, kteří jsou z ní vyloučeni. Poddaní sledují svůj zájem, zato vrchnost slouží veřejnému blahu¹⁴. Formy reprezentativní veřejnosti se postupně proměňují, spolu s tím jak se kde vytváří „občanská veřejnost“. Zůstávají však v základech zachovány až do 19. století. Jde však o proces, který se liší stát od státu. Přerod jinak probíhá v liberálním Nizozemí a jinak v politicky zaostalém Německu. Obecně lze spojovat formování nového společenského řádu s nastupujícím kapitalismem. Tedy s proměnou vlastnictví ve společnosti a změnou struktur, které mají vliv a moc. Vývoj je možné sledovat od 13. století, kdy se ze severoitalských měst šíří kapitalismus do Nizozemí. Co je pro budoucí vývoj důležité, je rozvoj výměny zboží a informací, který je nutnou podmínkou dálkového obchodu. Informace, které jsou k obchodu

¹¹ HABERMAS, 2000, op. cit., s. 60

¹² SELTENREICH, 2010, op. cit., s. 396 a 387

¹³ HABERMAS, 2000, op. cit., s. 62

¹⁴ HABERMAS, 2000, op. cit., s. 68

nutné, však poměrně dlouhou dobu zůstávají uzavřeny. Přístup k nim má jen úzká skupina osob. Skutečná změna nastává s nástupem merkantilismu. Dochází k provázání obchodu se státem a k jejich vzájemnému rozvoji. Organizují se čím dál tím větší a náročnější expedice, které za účelem dělby rizik a dostatku kapitálu stojí i za vznikem velkých obchodních společností. Tyto „první“ akciové společnosti pak v sobě soustřeďují tak velké množství vlivu a kapitálu, že je propojení se státem prostřednictvím určitých garancí nezbytné. Hospodářství měst se proměňuje, vzniká rozsáhlý byrokratický aparát a poměrně s tím rostou i náklady na jeho správu. To vede k urychlení ekonomické proměny a k efektivním systémům výběru daní. Zároveň se odděluje majetek panovníka (a knížat) od majetku státu. Význam reprezentativní veřejnosti upadá a proti tomu získává obsah pojem „veřejné moci“, která je určena stálým vojskem, trvalou správou a zajišťováním podmínek pro obchod. „Veřejné“ se rozumí „státní“ a znamená to aparát k legitimnímu užívání moci. Adresáti veřejné moci pak tvoří publikum¹⁵.

Vedle státní moci se začíná formovat občanská společnost. Individuální hospodaření rodin se stává základem jejich fungování. Povinnosti ekonomicky aktivních osob vůči „státu“ jsou omezovány a ty jsou vedeny k šetrnosti. Společnost se dále zásadně formuje spolu s vydáváním novin. Ty byly prvotně pouze ve formě soukromých listů pro uzavřené okruhy osob. Nebyl zde zájem, aby informace byly veřejné. Spolu s rozvojem knihtisku však odpadá první překážka pro jejich masovou distribuci a principy kapitalismu dále určují, že je logické dostat svůj produkt k co nejširšímu množství osob. Hlavní důvod rozšiřování tisku je však zájem „veřejné moci“, která tisk využívá k účelům správy. Skrze tisk jsou adresáti tiskovin seznamováni s předpisy států. Z adresátů se tak v tomto okamžiku stává „publikum.“ Noviny se dostávají pod kontrolu státu a stávají se jejím nástrojem. Noviny také posléze dávají vzniknout novému měšťánskému stavu, který je tvořen lidmi dostatečně vzdělanými, aby mohli číst, a dostatečně solventními, aby se jich informace týkaly. Jádrem tohoto stavu jsou právníci, úředníci, lékaři, faráři, důstojníci, učenci a přes učitele a písaře se informace přibližují i prostému lidu. *„Vrchnost vyvolává v této vrstvě, již se především týká merkantilistická politika, a kterou tato politika vyžaduje, ohlas, který dovoluje, aby se publikum – abstraktní protějšek veřejné moci – začalo chápat jako její protihráč, jako*

¹⁵ HABERMAS, 2000, op. cit., s. 76

*publikum vznikající občanské veřejnosti*¹⁶.“ Samotné publikum si tedy uvědomuje svoji vlastní existenci a skrz ni i své vymezení vůči vrchnosti. Od subjektů, které podléhají aktům státní správy, se pak často nevyžaduje pouze pasivní akceptace, ale i iniciativa při naplňování proklamovaných tezí. Spolu s rostoucí velikostí trhů se také zvětšuje množství osob, které jsou správními akty přímo dotčeny. To vše dohromady začíná vytvářet kritickou scénu, která se prvotně formuje kolem výše a četnosti daní, kolem zásahů do domácností. Publikum pak začíná využívat nástroj, který vše odstartoval, tisk. Od konce 17. století se objevují první časopisy, které nad určitými aspekty kriticky rozvažují a obsahují hodnotící soudy. Vrchnost se snaží tomuto rozmachu kritiky čelit. Vydává např. nařízení, že soukromé osoby nesmí vynášet veřejné soudy o věcech veřejných, protože nejsou schopni posouzení všech okolností a motivů. O těchto soudech se pak začíná mluvit jako o „veřejných“. A i význam slova „veřejnost“ tak dostává zcela nový význam¹⁷. Veřejností se zde stává publikum¹⁸. To tak postupně začíná určovat podobu předpisů, které se k němu vztahují do stále větší míry, a i v teoriích státu se stává nositelem státní moci. Postupně se z těchto základů v průběhu staletí veřejnost formuje do dnešní podoby.

Shrnutí

V této části jsme tedy analyzovali význam a vývoj slova „veřejný“. Jako hlavní zdroj posloužilo dílo Jürgena Habermase. Rozebrali jsme proměnu okruhu osob, které bylo možné považovat za „veřejnost“. V antickém uspořádání jsou veřejností hlavy rodin, příslušníci k polis a muži a „zájmem“ je zde budování slávy a svého odkazu. Soukromá sféra pak byla vymezena, jako moc patera familia. Ve středověku, a až do vzniku moderního státu, hrála hlavní úlohu „reprezentativní veřejnost“, která se formovala z osob, které měly úřad a podílely se tak na činnosti státu. Fakticky šlo o velice úzkou skupinu osob. Bylo zde pak úzké propojení „veřejného“ s vůlí absolutistického panovníka. Výborně to vystihuje výrok, který je připisován Ludvíkovi XIV. „*Stát jsem já.*“ Tato „reprezentativní veřejnost“ na rozdíl od antiky pak proti sobě neměla jasně vymezenou „soukromou“ sféru. Prostý lid byl pouze

¹⁶ HABERMAS, 2000, op. cit., s. 84

¹⁷ V češtině se nemusí zdát tolik zmiňované spojování „publika“ a „veřejnosti“ zřejmé. Je proto vhodné upozornit, že slovo „publicum“ pochází z latiny. V anglicky mluvících zemích je pak slovo „public“ možné chápat jak ve smyslu slova „veřejný“, tak ve smyslu slova „publikum“. Habermas pak dokládá, jak došlo k tomuto prolnutí.

¹⁸ HABERMAS, 2000, op. cit., s. 86

pozorovatelem a „soukromé“ bylo možné hledat pouze ve vztahu k jeho osobnímu vlastnictví. Změna paradigmatu a přerod do současné podoby pak nastává se vznikem moderního státu. Konstituje se vrstva obyvatel, která je v protikladu k „veřejné moci“. Ta se postupně z prostého adresáta veřejné moci mění v plnohodnotnou protistranu. Skrz tisk a kritiku se právě ona postupně proměňuje ve „veřejnost“ tak, jak ji chápeme dnešním pohledem.

1.1.2 Ideje a zájmy

Aniž by to bylo hlavním poselstvím Habermase, ve svém díle opakovaně upozorňuje na určité ideály, které se v různých dobách dávaly na obdiv, a které byly určeny k prezentování sebe sama na veřejnosti. U antiky tak mluví o snaze o dosažení „nesmrtelnosti a slávy“ ve středověku pak upozorňuje na heroické a později rytířské ideály. Ideál vznešenosti, hrdosti, cti a v neposlední řadě opět slávy. Tyto ideály jednotlivce a jeho veřejná prezentace se promítaly do toho, co v té které době bylo chápáno jako zájem. Je proto třeba ponořit se do historie ideálů, které stály u formulace veřejného zájmu. Poskytne to výrazně plastičtější a komplexnější porozumění tomuto pojmu. Zatímco veřejný zájem je kostrou, ideály jsou jeho obsahem, potravou i krví.

Velice ucelený a neobyčejně chytrý pohled na vývoj ideálů v evropské kultuře poskytuje ekonom Albert O. Hirschman. Ve své knize *Lidské vášně a osobní zájmy* nastiňuje vývoj, který stál za zrodem kapitalismu, a který zapříčinil, že se z dříve opovrhované snahy o vydělávání peněz se stala činnost nejen tolerovaná, ale i uznávaná.

Hirschman začíná rozbořem díla sv. Augustina, který stanovil rámeček středověkého myšlení. Augustinem vypracované směrnice obsahovaly odsouzení tří lidských vášní. Touhu po penězích a majetku, touhu po moci, sexuální touhu. Augustin řadí tyto vášně na stejnou úroveň s tím, že touha po moci může být ospravedlnitelná, když je vyvážená snahou o vydobytí si chvály a slávy. Hirschman zde pak upozorňuje, že Augustin přijímá myšlenku, že jednu vášně je možné držet v šachu jinou vášní. Augustin tak otevřel dveře rytířskému ideálu, kde úsilí o čest a slávu bylo důkazem vlastností pravého muže¹⁹. Tento rytířský ideál, tedy

¹⁹ HIRSCHMAN, Albert O. *Lidské vášně a osobní zájmy: politická obhajoba kapitalismu v čase před jeho triumfem*. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury, 2000. Politologická řada. ISBN 80-85959-63-1., s. 16

adorace cti a slávy, hrál až do 17. století dominantní roli při formulaci postojů a názorů vládnoucích vrstev. Na dekonstrukci tohoto ideálu se pak podílela celá řada autorů. Např. Hobbes ve svém stěžejním díle *Leviathan* popisuje bídu, anarchii a rovnost lidí v přirozeném stavu a svým racionálním pohledem se staví i k touze po slávě. Doslova říká: „*V lidské přirozenosti shledáváme tedy tři hlavní příčiny sporů. První je soutěžení, druhé nedůvěra a třetí touha po slávě... třetí, aby ztrestali maličkost, jako je slovo, úsměv, jiné mínění nebo nějaký jiný projev podceňování, namířený buď přímo proti nim samým nebo nepřímo proti příbuzenstvu, přátelům, národu, zaměstnání nebo jménu*²⁰.“

Změna paradigmatu však nastává tehdy, když byla ukázána nesmyslnost středověkých ideálů a zároveň si myslitelé začali uvědomovat, že realistické teorie nemohou obstát bez skutečné znalosti člověka. V protikladu ke středověkým myslitelům, kteří se snažili zachytit ideální stav a obraz člověka a státu, jako obraz boží přirozenosti, se objevuje nová generace myslitelů, kteří se snažili své teorie vztáhnout k takovému člověku, jaký je. V této souvislosti poukazuje Hirschman na tři možné postoje k vášním. Historicky nejstarším bylo represivní řešení. Panovníkem nastolený systém sankcí, který měl vášně usměrňovat pod pohrůzkou trestu. Hirschman toto pojetí odmítá s poukazem na osobu vladaře a nepravděpodobnost jeho přiměřeně represivní politiky²¹. Na to navazovala idea podrobení vášní, která byla postupně vytlačena myšlenkou, že vášně je možné postavit proti sobě. Tady Hirschman pokládá otázku příznačnou duchu dané doby: „*Nedalo by se využít jedné skupiny ještě poměrně neškodných vášní k tomu, aby vyrovnala působení jiné a nebezpečnější skupiny, anebo třeba i tak, že by se vášně zničujícími vzájemnými boji vyčerpaly a mohly pak být zkroceny*²²...?“ Ve chvíli, kdy byla teorie vyvažování vášní vytvořena a stávala se obecně akceptovatelnou, bylo třeba stanovit jaké vášně je potřeba krotit a jaké vášně mají být krotiteli. To vedlo k formulaci protikladu mezi osobními zájmy a jejich vášněmi. Tedy ke stanovení rozdílu mezi příznivými důsledky sledování zájmů a destrukcí způsobenou podlehnutím vášním.

²⁰ HOBBS, Thomas, CHOTAŠ, Jiří, Zdeněk MASOPUST a Marina BARABAS (eds.). *Leviathan, aneb, Látka, forma a moc státu církevního a politického*. Přeložil Karel BERKA. Praha: OIKOYMENH, 2009. Knihovna novověké tradice a současnosti. ISBN 978-80-7298-106-9, str. 88.

²¹ V této části díla bychom od autora mohli požadovat podrobnější rozpracování. Na rozdíl od autora totiž můžeme vidět zmíněné řešení nikoliv jako nemožné, ale jako takové, které je nutně spojeno s absolutistickou (totalitní) vládou. To v době rozvoje teorie společenské smlouvy a přirozených práv nebylo možné vyzdvihnout, ale samo o sobě to neznamená nemožnost represivního řešení.

²² HIRSCHMAN, 2000, op. cit., s. 25

Pojem „zájmy“ však v historii nebyl konzistentní. „Zájmy“ se od určitého okamžiku začaly točit kolem peněz a hospodářského prospěchu. Tomuto pojetí „zájmu“ však předcházelo dlouhé období, kdy byl „zájem“ více používán ve významech neekonomických. Jeho vztah k tužbám byl dán prvkem kalkulace a rozvahy, jak dosáhnout naplnění určité tužby²³. První definice „zájmu“ pak směřovala k politice, ne k úvahám o blahobytu. Na tomto místě Hirschman odkazuje k Machiavellimu. Ten ve svém díle věnovaném Lorenzovi Medicejskému opouští pohled etiky a soustřeďuje se na praktické a reálné skutečnosti. Celý Vladař se pak zaměřuje na „zájem“ panovníka, a ačkoliv ten nikdy nedefinuje, je protknutý každým listem jeho mistrného díla. Machiavelli například tvrdí, že *„dalšími vlastnostmi, jímž si panovník může vysloužit opovržení je nestálost, lehkomyšlnost, slabost, zbabělost a nerozhodnost. Celým svým vystoupením musí dávat najevo opak, neměnit rozhodnutí, bedlivě vážit každé ustanovení a pak stát na svém. Jen tak si uchová úctu“*²⁴...“ Ze zmíněného úryvku je pak snadno možné dovodit „zájem“ panovníka. Negativní vymezení zájmu je, aby nebyl panovník opovrhován. Pozitivním vymezením zájmu je, aby panovník měl úctu.

Toto pojetí „zájmu“, jako „zájmu“ vladaře a u absolutistických forem vlády tedy vlastně i „veřejného zájmu“ se postupně opouští pro nemožnost vyvodit z „osobního zájmu“ konkrétní pravidla rozhodování. Čím dál častěji se však „zájem“ používá ve spojení „národní zájem“. Ten se pak používá např. v Anglii 17. století spíše než ve vztahu k zahraničním mocnostem, ve vztazích vnitropolitických a ve vztazích mezi různými vlivovými skupinami²⁵. I zde stojí za to upozornit, že s ohledem na formu vlády je zde „národní“ možné do jisté míry ztotožnit se slovem „veřejný“. Minimálně v úvahách osob, které se na daný pojem odvolávali. Postupně se však chápání pojmu vyvíjí tak, že v 18. století se čím dál tím víc „osobní zájem“ ztotožňuje se snahou o získání majetku a dosažení bohatství. Paralelně s tím se vyvíjí i pojem „veřejný zájem“, který je stále významněji vnímán ve vztahu k bohatství²⁶. Původní představa Machiavelliho „zájmu“ jako snahy o dosažení moci, vlivu a peněz se tak sice na krátkou dobu stala převažujícím chápáním „zájmu“, ale samotná hospodářská stránka chápání pojmu následně převažuje. Z „osobního zájmu“ se tedy postupně stává „zájem“ na

²³ HIRSCHMAN, 2000, op. cit., s. 35

²⁴ MACHIAVELLI, Niccolò. *Vladař*. Vyd. v tomto překl. 2. Přeložil Josef HAJNÝ. Praha: I. Železný, 1995. Světová četba (Ivo Železný). ISBN 80-237-2139-9., s. 82

²⁵ HIRSCHMAN, 2000, op. cit., s. 39

²⁶ Hirschman zde odkazuje na obtížně dosažitelnou publikaci *Politics and the Public Interest in the Seventeenth Century* od kanadského profesora Johna Alexandera Wilsona Gunna.

hromadění jmění a majetku. V dřívějších termínech je tento zájem známý také jako lakota, hrabivost či ziskuchtivost. V rámci tohoto vývoje se tedy vášně směřující k hromadění peněz stávají „zájmem“ a získávají tak nadřazené postavení ve vztahu k vášním ostatním. To, co bylo od dob sv. Augustina bráno jako jeden z hlavních smrtelných hříchů, se tak najednou stává uznávaným a aplaudovaným²⁷. Zásadní také je, že zatímco hromadění bohatství bylo dlouhodobě doménou vrstvy privilegovaných, najednou se stává zájem na jeho dosažení obecnějším a prostupujícím celou společností.

Byl zde ovšem velký rozpor mezi „zájmem“ na domácí scéně a „zájmem“ mezi národy. Dalo by se říct, že zatímco „osobní zájem“ byl dobrým vodítkem pro porozumění člověku, který fungoval v rámci některého suverénního státu, „veřejný zájem“ ve vztahu k veřejné politice se nutně dostával do ostrého kontrastu se zájmy jiných mocností. Hirschman zde například odkazuje na příklad Francie a Španělska, v eseji knížete Rohana. Rozpor mezi zájmy těchto mocností je pro Hirschmana tak zjevný, že se to „skoro až nedá číst.“²⁸ Výše zmíněné vedlo v důsledku k tomu, že začaly být více vyzdvihovány výhody mezinárodního obchodu. Pokud se „zájmy“ vzájemně prováží a „zájmy“ jedné strany budou záviset na úspěchu „zájmů“ jiné strany, přestává být důvod pro rozpor. Pokud toto platí v menším měřítku vnitrostátně, tak není důvod, aby to neplatilo i mezistátně. „Osobní“ i „veřejný zájem“ se tedy do jisté míry spojily. Ve svém cíli spočívajícím v hromadění peněz a majetku se prostředky vzájemné spolupráce jevily jako významně výhodnější než vzájemné konflikty. Rozvoj mezinárodního obchodu zapříčinil vznik „nadmárodních“ pravidel a postupné ustanovování mezinárodního společenstva do dnešní podoby.

Hirschman tedy přesvědčivě načrtl postupný přerod idejí, o které usilujeme. A to z ideálu hrdinství, cti a slávy do dnešní ideje peněz, potažmo kapitalistické ideologie. Z jeho díla je také možné vidět úzké provázání „veřejného“ a „osobního zájmu“. Pojmy jsou obsahově provázané a často dochází k jejich vzájemné formulaci.

Pokud se na základě této části pokusíme vytvořit obecné pravidlo, tak by mohlo vypadat například takto: „V případě dvou obsahově podobných možností bude ve veřejném zájmu ta ekonomicky výhodnější. V případě vztahu k zahraničí bude ve veřejném zájmu

²⁷ HIRSCHMAN, 2000, op. cit., s. 44 a 45

²⁸ HIRSCHMAN, 2000, op. cit., s. 52

takové uspořádání vztahů, které bude podporovat vzájemný obchod a předcházet konfliktům.“

1.1.3 Veřejný zájem a jeho hranice

Až do této chvíle jsme se zabývali historickým pohledem na „zájem“ a „veřejnost“. Z toho jsme syntetizovali myšlenku, že při současném chápání pojmu veřejného zájmu se neobejdeme bez optiky skrz kapitalismus²⁹. Tedy orientaci na ekonomický užitek společnosti. To sice poskytuje účinnou myšlenkovou kostru, ale chybí tomu vhodný korektiv. Soustředíme se nyní na faktické vymezení problému a nikoliv na další myšlenkové směry, které s oblastí souvisí³⁰. Korektiv ke kapitalismu můžeme hledat tam, kde je stanoven určitý zájem nebo hodnota, která má přednost před maximalizací ekonomického profitu. Tyto hodnoty a zájmy a prostředky jejich ochrany můžeme hledat v platném právu. Základní ideovou a hodnotovou úpravu najdeme v ústavním pořádku. Jako základní zdroj nám tedy poslouží zákon č. 2/1993 Sb., Listina základních práv a svobod (dále „Listina“) a doplňkově také zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky (dále „Ústava“). V tuto chvíli se také již zaměříme na specifickou úpravu poměrů v České republice. To však s vědomím, že v demokratických státech s tržní ekonomikou a zvláště ve státech Evropského jednotného trhu se struktura základních lidských práv nebude významně odlišovat (právě s ohledem na jednotící charakter mezinárodních smluv). Cílem rozboru také není podrobná analýza lidských práv, ale jejich užití jako korektivu ke kapitalistické doktríně. Je třeba tím spíše zmínit, že **v této části práce se nedíváme na pojem z právního hlediska**. Chápeme ho jako určitý motiv pro jednání orgánů státu. Právnímu pohledu na pojem se budeme věnovat v následující části práce.

Jan Wintr ve svých Principech českého ústavního práva rozlišuje tři generace lidských práv. Nejstarší jsou občanská a politická práva, ta je možná spojit s ochranou člověka před zásahy státu. Druhou kategorií jsou hospodářská, sociální a kulturní práva, ta často vyžadují

²⁹ S ohledem na to, že s pojmem „kapitalismus“ se opakovaně setkáváme, bude užitečné, pojem představit. Přesto, že samotné označení je původně marxistickým označením „tržního hospodářství“, pojem se postupně stal obecně uznávaný. Na definici „kapitalismu“ nepadají mezi odborníky jednoznačná shoda, ale obecně se má za to, že je určen třemi prvky. 1. Prvkem soukromého vlastnictví, 2. Prvkem řízení hospodářské činnosti cenovými signály, 3. Prvkem hledání zisku jako motivace jednání jedince. Slovo „kapitalismus“ je používáno v práci tak, že může být kdykoliv chápáno jako „tržní hospodářství.“ Pokud bychom však přesto měli zmínit určitý rozdíl, tak kapitalismus spíše označuje ideologii, zatímco tržní hospodářství je pojem ekonomie.

³⁰ Např. Bohatství národů od Adama Smithe, dále pak teorie utilitaristů a jejich kritiků, např. Teorie spravedlnosti od Rawlse, zajímavě s pojmem také pracuje Heywood ve své Politické teorii (str. 207 a následující).

aktivní konání státu a zabezpečování těchto práv. Třetí kategorií je pak soubor práv, který je nový a stále se ustavuje. Zvláště právo na příznivé životní prostředí, právo na přístup k informacím, spotřebitelské právo a ochrana osobních údajů³¹.

Pokud kapitalismu nestavíme hranice, budeme všechny zájmy poměřovat primárně z ekonomického hlediska. Co přinese v daném čase největší ekonomický prospěch. Jakým způsobem maximalizovat zisky (státu) a zajistit jejich udržení.

První kategorie práv má povahu spíše garanční a poskytuje záruky svobody a garance demokratického a právního státu. Nebude tak ve vztahu ke kapitalismu příliš relevantní. Co nás zajímá víc, jsou práva druhé a třetí generace. Sociální práva zavazují stát k tomu, aby v určitých oblastech poskytl plnění ze státního rozpočtu. Wintr mezi tato práva řadí právo na práci, právo na sociální zabezpečení, právo na vzdělání a právo na zdravotní péči. Každé z nich pak vytváří určitou bariéru, která stát zavazuje a nutí jednat sociálně. Z práv třetí generace je v této souvislosti nejvýznamnější právo na příznivé životní prostředí. To jde výrazně dál než předchozí generace práv. Nežádá od státu ani garanci, ani plnění ze státního rozpočtu, ale žádá po něm, aby aktivně konal, přijímal zákony, vytvářel organizační struktury a životní prostředí tak chránil. Vytváří další výraznou bariéru pro ryze ekonomické vidění světa. Určuje, že jsou zde hodnoty, mimo samotné lidi, které jsou důležitější než generace zisku.

Ze zmíněného lze tedy s určitostí říct, že „veřejným zájmem“ je sice jednání dle zásad kapitalismu, ale s tím, že takové jednání nemůže ohrozit sociální práva občanů ani životní prostředí, nad míru zákonem stanovenou. Celkově je pak veřejný zájem vždy ohraničen rámcem stanoveným Ústavou a Listinou.

1.1.4 Zájmové skupiny

Další pohled na „veřejný zájem“, který přináší v rámci této práce zatím nejkompexnější uchopení jeho významu, je teorie zájmových skupin. Tu si uveďme na příkladu „společné pastviny“.

³¹ WINTR, Jan. *Principy českého ústavního práva*. 3. vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2015. ISBN 978-80-7380-564-7. s. 138

První, kdo přišel s myšlenkou přetížení společného vlastnictví, byl viktoriánský ekonom William Forster Lloyd, který popsal stav obecní pastviny. Je zde společná pastvina pro více pastevců. Každý z nich má zájem na tom, aby maximalizoval své zisky. Docílí toho tak, že bude mít víc chovné zvěře. Z každého kusu chovné zvěře se však zvýší užitek pouze konkrétnímu chovateli, zatímco zatížení pastvy pocítí všichni. V důsledku omezené rozlohy pastviny se bude s rostoucím počtem zvířat postupně snižovat užitek z každého dalšího kusu. Méně prostoru, méně krmiva, méně masa a dalších živočišných produktů. Pokud se stav zvěře bude zvyšovat dál, může dojít v důsledku přetížení pastviny i k úmrtí zvířat a tedy k nulovému případně i zápornému užítku z dalšího kusu³². S touto myšlenkou pak širší veřejnost seznámil ekolog Garret Hardin ve své eseji *Tragedy of Commons*³³. Model, který zde předestírá, se dá úspěšně vztáhnout i na stát. Obecní pastvinou je zde státní rozpočet. Každá osoba, či skupina osob má zájem, aby měla ze státního rozpočtu co největší příjem a zároveň do něj odvedla co nejméně. V případě přetěžování rozpočtu, jako pastviny dochází k tvorbě dluhu. S rostoucím dluhem se zvyšují náklady na jeho správu a v případě předlužení dochází ke státnímu bankrotu (nebo alternativní formě řešení předlužení, jako známe z nedávné doby např. z Řecka). Podívejme se na myšlenku obecní pastviny s ještě větším odstupem. Je zde stát s určitými zdroji, je zde řada subjektů, které si tyto zdroje nárokují. Každý tento subjekt (či skupina subjektů) je přesvědčen o správnosti svého nároku. Je zde tedy řada subjektivních názorů na to, co by v daném případě měl být veřejný zájem, a jak by měl být vykládán. Tuto myšlenku vystihuje jinými slovy i Hardin: „*Chceme maximální dobro pro každého, ale co to je dobro? Pro jednoho je to divočina, pro druhého horské chaty pro davu lidí. Pro jednoho to je ústí řeky určené k vykrmení střílných kachen, pro druhého to je zem plná továren. Porovnávat jedno dobro s druhým je, obvykle řekneme, nemožné, protože dobro je neměřitelné. Neměřitelné nemůže být porovnáno*³⁴“ (překlad autora).

K jakému pohledu se přimknout, jaký je podložen nejpřesvědčivějšími argumenty, jaký bude mít největší podporu mezi lidem a jaký bude pro rozvoj země nejpřínosnější? To jsou komplexní otázky pro politiky, bez kterých by se uvažování o veřejném zájmu nemělo

³² LLOYD, William F. W. F. Lloyd on the Checks to Population. *Population and Development Review* [online]. 1980 (6), 24 [cit. 2016-12-05]. DOI: 10.2307/1972412. Dostupné z: <http://www.jstor.org/stable/1972412>

³³ The Tragedy of the Commons. In: HARDIN, Garret. *Science* [online]. 1968, s. 6 [cit. 2016-12-05]. DOI: 10.1126/science.162.3859.1243. Dostupné z: <http://science.sciencemag.org/content/162/3859/1243.full>

³⁴ The Tragedy of the Commons. In: HARDIN, Garret. *Science* [online]. 1968, s. 6 [cit. 2016-12-05]. DOI: 10.1126/science.162.3859.1243. Dostupné z: <http://science.sciencemag.org/content/162/3859/1243.full>

obejít. Tak se zde objevuje stát v nové pozici, určuje, co je „veřejným zájmem“ ne samotným odkazem na dané slovní spojení, ale velice podrobnou definicí mající podobu právního předpisu. Takto upravené oblasti se mohou týkat například toho, kolik je možné vypouštět škodlivých látek do ovzduší, jak je chráněna zemědělská půda, za jakých podmínek se mohou kácet stromy. Stát zde tedy omezuje autonomii vůle a často i vlastnické právo jednotlivce tak, aby bylo chráněno něco společného, něco nadosobního.

1.1.5 Model určení veřejného zájmu

Do této chvíle jsme s „veřejným zájmem“ případně se souvisejícími pojmy pracovali do určité míry abstraktně. Nejprve jsme dospěli k tomu, že „veřejný“ je potřeba vnímat široce, jako něco, co se týká všech osob na určitém území. Posléze k tomu, že „veřejný zájem“ je do velké míry určován kapitalismem (prostředím tržního hospodářství). Následně jsme hledali korektiv k vnímání „veřejného zájmu“ čistě z ekonomického hlediska. Naposledy jsme pak posuzovali veřejný zájem z pohledu zájmových skupin. Syntézou všech těchto částí se nyní pokusme vytvořit systém, jehož úkolem bude pomoci při určení, co je ve veřejném zájmu. Vytvořme tedy systém několika jednoduchých pravidel, které se budou následně dát aplikovat na konkrétní případy. **Omezení tohoto modelu je takové, že se bude dát úspěšně vztáhnout pouze na ty procesy, kde rozhoduje „stát“.** Ostatními případy se budeme zabývat v kapitole druhé.

1. Princip ekonomické výhodnosti
 - a. V případě dvou obsahově podobných možností bude ve veřejném zájmu ta ekonomicky výhodnější.
 - b. V případě vztahu k zahraničí bude ve veřejném zájmu takové uspořádání vztahů, které bude podporovat vzájemný obchod a předcházet konfliktům.
2. Princip skupin – V případě dvou obsahově odlišných možností je třeba určit jednotlivé skupiny, které mají na dané věci zájem. Je pak na rozhodnutí politika nebo soudu, aby určil, která skupina zastupuje „veřejnost“.
3. Ústavněprávní korektiv - Veřejný zájem je vždy ohraničen ústavním pořádkem a musí naplňovat jeho ustanovení a smysl.

Podrobný rozbor tohoto modelu s příklady pak obsahuje **Příloha č. 1**

1.2 Veřejný zájem v českém právu a judikatuře

Až doposud jsme se „veřejným zájmem“ zabírali z celospolečenských hledisek a snažili jsme se ho vymezit z pohledu politologického a ekonomického. Nyní se zaměříme na „veřejný zájem“ tak, jak s ním pracuje právo.

Z pohledu práva rozumíme „veřejným zájmem“ slovní spojení, které se vyskytuje v celé řadě právních předpisů, a které není právem definováno. Pro porozumění pojmu se pak musíme soustředit na kontext určitého právního předpisu.

„Veřejný zájem“ je právní teorií označován jako „neurčitý právní pojem“. To značí krátké slovní spojení vyjádřené v právním předpise, jež se vyznačuje značnou nezřetelností a mnohoznačností (veřejný zájem, obecný zájem, důvody hodné zvláštního zřetele, dobré mravy). V rámci judikatury, která často pojem zpřesňuje, pak vyvstává nutnost pojem v konkrétním případě interpretovat³⁵. S vlastní definicí neurčitého právního pojmu přišel Nejvyšší správní soud, který o nich uvedl, že *„jejich definování v právních předpisech pro jejich povahu samu není vhodné, dokonce ani možné. Neurčité právní pojmy zahrnují jevy, nebo skutečnosti, které nelze úspěšně zcela přesně právně definovat. Jejich obsah a rozsah se může měnit, často bývá podmíněn časem a místem aplikace normy. Zákonodárce užitím neurčitých pojmů dává orgánu aplikujícímu právní předpis prostor, aby posoudil, zda konkrétní situace patří do rozsahu neurčitého pojmu či nikoli“*³⁶.

Pokud by někoho zajímala hlubší teoretická východiska u neurčitých právních pojmů, tak obsáhlý článek o neurčitých právních pojmech přinesl Zdeněk Bažil v publikaci nazvané *Neurčité právní pojmy a správní uvážení při aplikaci norem správního práva*³⁷.

1.2.1 Veřejný zájem v ústavním pořádku

Pojem veřejný zájem najdeme jak v Listině základních práv a svobod, tak i v Ústavě České republiky. V Listině se slovní spojení obsahující slovo „veřejný“ vyskytují pravidelně. Například jako veřejná bezpečnost a pořádek či veřejné zdraví. Zpravidla je to používáno jako

³⁵ SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 3., aktualiz. a upr. vyd. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2013. ISBN 978-80-7478-002-8, s. 154

³⁶ Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, rozhodnutí ze dne: 26. 9. 2007, spisová značka: 5 As 78/2006 – 95.

³⁷ BAŽIL, Zdeněk. *Neurčité právní pojmy a uvážení při aplikaci norem správního práva*. In: *Acta Universitatis Carolinae Iuridica 1992 Roč. 38 CI -513*. Praha: Univerzita Karlova, 1992, s. 69

podmínka omezení určitého základního lidského práva a svobody. Je tedy v těchto případech necháno na soudu, aby pojem konkretizoval. Samotný veřejný zájem se pak v Listině vyskytuje na dvou místech. V § 11 odst. 4 Listině stojí, že *„Vyvlastnění nebo jiné nucené omezení vlastnického práva je možné ve veřejném zájmu, a to na základě zákona a za náhradu.“* Druhé použití spojení veřejný zájem je v § 18 odst. 1 Listině. Stojí zde, že *„Petiční právo je zaručeno, ve věcech obecní veřejného nebo jiného společného zájmu má každý právo sám nebo s jinými se obracet na státní orgány a orgány územní samosprávy s žádostmi, návrhy a stížnostmi.“*

Zvláště v prvním případě nám zde vzniká velice rozsáhlá oblast, kde se bude pojem přímo aplikovat. Vyvlastnění či jiné nucené omezení vlastnického práva je v praxi hojně používaný institut a bude tedy vhodné si tuto oblast níže rozebrat.

V samotné Ústavě se přímo s pojmem „veřejný zájem“ potkáme pouze v čl. 30 odst. 1. Stojí zde, že *„Pro vyšetření věci veřejného zájmu může poslanecká sněmovna zřídit vyšetřovací komisi, navrhne-li to nejméně pětina poslanců.“* Jak plyne z povahy věci, tak v této souvislosti bude veřejný zájem často vystaven momentální potřebě politické reprezentace. Zajímavý názor na to, co v této souvislosti je veřejný zájem vyslovuje v komentáři k Ústavě České republiky Petr Mlsna. Ten tvrdí, že pravidla pro vyšetřovací komisi jsou analogická k pravidlům trestního řízení. Poukazuje pak na to, že trestní právo má pojem dlouhodobě nedefinovaný. Konkrétně říká, že *„Za veřejný zájem je v trestním právu obvykle považován zájem, který naznačuje, že jistá opatření odpovídají požadavku, aby byla sporná otázka vyřešena při zohlednění všech relevantních zájmů a aby byl nalezen zájem, který bude nejlépe odpovídat všeobecnému dobru a budou tak uspokojeny všechny zájmy, kterých se vyšetřovaná věc týká. Jinak řečeno, veřejným zájmem je soubor všech zájmů, které se slučují a potkávají v pojmu obecné dobro³⁸.“* Mlsna již bohužel neuvádí zdroj v trestním právu, odkud svoji definici čerpá. Samotná představa, že by tato definice pak byla byt jen podkladem pro rozhodnutí, kdy může být zřízena vyšetřovací komise, je spíš humorná. Že tato definice nemůže obstát ani při jiném posuzování veřejného zájmu je stejně tak zjevné.

³⁸ RYCHETSKÝ, Pavel. *Ústava České republiky: Ústavní zákon o bezpečnosti České republiky : komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2015. Komentáře (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-80-7478-809-3, str. 317

Co Mlsna v zásadě dělá je, že nahrazuje neurčitý pojem „veřejného zájmu“ snad ještě neurčitějším pojmem „obecné dobro“³⁹.

Nyní jsme si tedy ukázali, kde všude se v ústavním pořádku veřejný zájem vyskytuje. Dále se zaměříme na judikaturu, která se týká veřejného zájmu v kontextu zmíněných ustanovení. Při výběru judikatury jsme nejprve udělali seznam judikatury, na kterou odkazuje odborná literatura a z těchto judikátů pak vybraly ty, dle našeho soudu, nejzásadnější. V této úvaze jsme se zvláště opírali o komentář ke správnímu řádu od Josefa Vedrala⁴⁰ a o komentář k Listině od Wagnerové a kolektivu⁴¹.

James a další proti Spojenému království

Jako první se zaměříme na judikaturu Evropského soudu pro lidská práva. Jeden z jeho význačných judikátů vztažených k veřejnému zájmu a právě i čl. 11 odst. 4 Listiny je rozhodnutí James a další proti Spojenému království.

Zákon z roku 1967 reformoval emfyteutické právo⁴² na území Spojeného království. Dlouhodobí nájemníci bytů měli na základě této reformy možnost odkupu bytu do soukromého vlastnictví. U nemovitostí nižší hodnoty se cena počítala podle podílu na pozemku. U nemovitostí vyšší hodnoty se pak cena stanovovala v zásadě tržně, ale ke dni žádosti o odkup, ne ke dni odhadu. Toto napadl pan John Nigel Courtenay James a další pro domnělé porušení čl. 1 Protokolu 1 Evropské úmluvy o lidských právech (dále „EÚLP“), tedy práv zaručujících ochranu vlastnictví, dále pro domnělou diskriminaci neslučitelnou s čl. 14 EÚLP a z důvodů neexistence nápravy proti takovým převodům poukazovali na rozpor s čl. 13 EÚLP. Obecně tvrdili, že vlastnické právo nemůže být takto převedeno ve prospěch soukromých osob. Soud tuto argumentaci nepřijmul a judikoval, že zbavení vlastnictví může být v rámci realizace sociální, hospodářské nebo jiné politiky ve veřejném zájmu. Dále soud ve svém odůvodnění uvedl: „*Soud považuje za normální, že národní zákonodárce disponuje*

³⁹ Na pana doktora jsme se obrátili s žádostí o vyjádření a uvedení zdroje. Do data odevzdání této práce na otázky nereagoval.

⁴⁰ VEDRAL, Josef. *Správní řád: komentář*. 2., aktualiz. a rozš. vyd. Praha: BOVA POLYGON, 2012. ISBN 978-80-7273-166-4

⁴¹ *Listina základních práv a svobod: komentář*. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2012. Komentáře (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-80-7357-750-6

⁴² Právo týkající se dědičného nájmu půdy, spjata s feudálním zřízením

širokým prostorem k provádění hospodářské a sociální politiky, a respektuje způsob, jímž zákonodárce přijímá imperativy „veřejného zájmu“, s výjimkou případů, kdy jeho názor zjevně postrádá rozumný základ⁴³.“

Soud zde tedy stanovuje velice široké spektrum pro úvahu zákonodárce, co je „veřejný zájem“. Mantinely pro aplikaci pojmu pak stanovuje negativně. Jako takové, které zjevně postrádají rozumný základ. To dále konkretizuje tak, že zde musí být legitimní cíl na omezení vlastnického práva, zvolené prostředky musí být způsobilé k jeho naplnění a zvolené prostředky musí být proporcionální ve vztahu ke sledovanému cíli.

Vymezení veřejného zájmu Ústavním soudem

Ústavní soud se zabývá samou podstatou veřejného zájmu ve svém nálezu I. ÚS 198/95.

Stěžovatelka se na Ústavní soud obrátila s tím, že bylo významnou měrou zasaženo do jejího vlastnického práva a to bez zákonného podkladu. Na pozemku v jejím vlastnictví byla vybudována asfaltová plocha, kterou majitel stavby z větší části komerčně pronajímal, část plochy pak sloužila jako přístupová cesta k rekreačnímu areálu. Stěžovatelka se nejprve obrátila na okresní soud a žalobou se domáhala odstranění stavby. Okresní soud její žalobě nevyhověl a pouze jí přiznal náhradu za zřízení věcného břemena. Krajský soud, ke kterému se stěžovatelka odvolala, pak napadené rozhodnutí potvrdil. Oba soudy posuzovaly věc z pohledu účelnosti odstranění stavby. V řízení před Ústavním soudem se pak posuzovala otázka, jestli bylo takové omezení vlastnického práva v souladu s čl. 11 odst. 4 Listiny, a jaký zde byl veřejný zájem.

Ústavní soud nejprve upozornil, že okresní ani krajský soud se s otázkou veřejného zájmu vůbec nevypořádaly. Dále pak upozornil, že samotné vybudování frekventovaného parkoviště nemusí znamenat existenci veřejného zájmu. Soud v této souvislosti přímo zmiňuje, že nelze přehlédnout, „že ne každý kolektivní zájem lze označit jako veřejný zájem společnosti na zachování neoprávněné stavby. V této souvislosti je možno dovodit, že pojem "veřejný zájem" je třeba chápat jako takový zájem, který by bylo možno označit za obecný či

⁴³ BERGER, Vincent. *Judikatura Evropského soudu pro lidská práva*. Praha: IFEC, 2003. ISBN 80-86412-23-7, str. 601.

*obecně prospěšný zájem*⁴⁴.“ Soud následně cituje Hayekovu publikaci Právo, zákonodárství a svoboda, kde poukazuje na to, že řada kolektivních zájmů může být s obecnými zájmy společnosti v přímém rozporu. Soud pak uzavírá, že *„je proto nutné, aby k omezení vlastnických práv docházelo jen po pečlivém zvážení základní podmínky, zda je omezení nutné ve veřejném zájmu*⁴⁵.“

Jezy na Labi

Nyní si představíme rozhodnutí, které vymezuje pravomoci zákonodárského sboru ve vztahu k ostatním složkám moci.

V květnu roku 2004 se skupina poslanců obrátila na Ústavní soud s návrhem na zrušení §3a zákona č. 114/1995 Sb., zákon o vnitrozemské plavbě.

Napadená část zákona v sobě nesla označení toho, co je ve veřejném zájmu. Stanovovala, že rozvoj a modernizace vodní cesty po řece Labi do Pardubic a jinde je ve veřejném zájmu. Proti tomu se postavili převážně ekologové, kteří našli podporu mezi senátory. Skupina senátorů pak podala návrh na zrušení příslušné části zákona. Poukazovali na rozpor zákona s Ústavou, s Úmluvou o ochraně evropských planě rostoucích rostlin, volně žijících živočichů a přírodních stanovišť, jakož i na další rozpory s Listinou. Navrhovatelé pak uvedli, že přijetím daného ustanovení Parlament ČR překročil svou pravomoc, jelikož ustanovení nemá normativní povahu a ani na takové ustanovení nenavazuje. Aplikací neurčitého právního pojmu v konkrétním případě, že pak zasáhl do principu dělby moci. S touto argumentací se ztotožnil i Ústavní soud, který konstatoval, že *„napadené ustanovení je protiústavní, protože jím došlo k porušení principu dělby moci zakotveného v čl. 2 odst. 1 Ústavy. Tím, že Parlament v zákoně označil rozvoj a modernizaci konkrétní vodní cesty za veřejný zájem, nedodržel požadavek obecnosti právního předpisu, aplikoval neurčitý právní pojem v konkrétním případě, a zasáhl tak do pravomoci svěřené moci výkonné*⁴⁶.“

Je tedy patrné, že veřejný zájem v konkrétní věci má být zjišťován ve správním řízení na základě podrobného vyhodnocení všech relevantních okolností. Z odůvodnění pak musí

⁴⁴ Rozhodnutí Ústavního soudu, rozhodnutí ze dne 28. 3. 1996, spisová značka: I. ÚS 198/95

⁴⁵ Rozhodnutí Ústavního soudu, rozhodnutí ze dne 28. 3. 1996, spisová značka: I. ÚS 198/95

⁴⁶ Rozhodnutí Ústavního soudu, rozhodnutí ze dne 28. 6. 2005, spisová značka: Pl.ÚS 24/04

být patrné, proč byl veřejný zájem stanoven, jak byl stanoven⁴⁷. Zákodárce tedy nemůže explicitně stanovit, co to veřejný zájem je.

Shrnutí

Z toho, jak se pojem vyskytuje v ústavním pořádku, se na jednu stranu dá dovodit, že zákodárce považuje veřejný zájem za pojem ústavně důležitý, na druhou však neposkytuje žádná vodítka pro jeho interpretaci. Z judikatury Evropského soudu pro lidská práva (dále „ESLP“) pak plyne, že stát má široký prostor pro nakládání s pojmem, pokud „zjevně nepřekročí rozumný základ“. Z vymezení pojmu Ústavním soudem dále plyne, že ne každý kolektivní zájem je veřejným zájmem. V dalším nálezu se pak soud zabývá dělbou moci a stanovuje pravidla pro aplikaci pojmu v oblasti správního práva, čímž nás přibližuje k další části této kapitoly.

1.2.2 Veřejný zájem ve správním právu obecně

I přes to, že „veřejný zájem“ se vyskytuje v soukromém právu, stejně jako v dalších předpisech práva veřejného, my se v tuto chvíli soustředíme na oblast správního práva. Jeden z hlavních důvodů je ten, že právě v oblasti správního práva se budeme pohybovat v dalších kapitolách této práce.

Stejně jako v předchozí části práce se nejprve zaměříme na to, v jakých ustanoveních zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále „Správní řád“) se spojení vyskytuje. To by nám mělo přinést obecné pochopení pojmu tak, jak je užíván ve správním právu. Zmíněné poznatky se pokusíme využít k určitému zobecnění pohledu na veřejný zájem ve správním právu.

Soulad řešení s veřejným zájmem

Správní řád operuje s pojmem „veřejný zájem“ hned na několika místech. První a patrně nejvýznamnější místo, kde se toto spojení vyskytuje, je § 2 odst. 4 Správního řádu. Ten stanoví, že *„správní orgán dbá, aby přijaté řešení bylo v souladu s veřejným zájmem a aby odpovídalo okolnostem daného případu, jakož i na to, aby při rozhodování skutkově*

⁴⁷ *Listina základních práv a svobod: komentář*. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2012. Komentáře (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-80-7357-750-6, str. 317

shodných nebo podobných případů nevznikaly nedůvodné rozdíly.“ Toto ustanovení obsahuje tedy tři pravidla, z nichž nás zajímá pravidlo první, tedy soulad řešení správního orgánu s veřejným zájmem. To poskytuje široký prostor pro aplikaci pojmu. Zvláště pak ve spojení s § 177 odst. 1 Správního řádu, který stanoví závaznost základních zásad, obsažených v § 2-8 Správního řádu, při veškeré činnosti správních orgánů v rámci výkonu veřejné správy. Zásadu ochrany veřejného zájmu pak podrobně rozebírá Josef Vedral ve svém komentáři k Správnímu řádu. Vidí ji v přijímání takových řešení, která jsou v souladu s veřejným zájmem a to zvláště při těch úkonech správních orgánů, kterými dotčeným osobám vznikají, mění se nebo zanikají práva anebo povinnosti. Vedral však také upozorňuje, že zmíněné ustanovení neznamena možnost správních orgánů „veřejný zájem“ samostatně formulovat. Dle něj nejde o nějaký abstraktní veřejný zájem, ale pouze o obecný odkaz na jednotlivé veřejné zájmy, které vyplývají z jednotlivých zákonů⁴⁸. Vedral je také toho názoru, že jakýsi univerzální, obecně platný a všem společný veřejný zájem patrně neexistuje. Veřejný zájem pak vidí pouze ve společném zájmu jednotlivců a jejich skupin. Nemožnost správních orgánů samostatně konstruovat veřejný zájem pak spatřuje i ve vázanosti orgánů zásadou legality⁴⁹. Další a s pohledem Vedrala souladné chápání daného ustanovení přináší komentář od Jemelky, Pondělíčkové a Bohadla, ten nevidí veřejný zájem jako jediný, ale vnímá ho jako pluralitu veřejných zájmů. Ty mohou stát v určitých případech i proti sobě, např. u práv na ochranu osobnosti a práv na přístup k informacím⁵⁰. Tento komentář také poukazuje na již rozebrané rozhodnutí Ústavního soudu Pl. ÚS 24/2004⁵¹, z kterého plyne nutnost dovést veřejný zájem z poměření všech partikulárních zájmů, rozporů a připomínek. K pluralitě veřejných zájmů se vyjadřuje i Vedral. Ten upozorňuje na důležitost toho, aby v rozhodování správního orgánu nebyl jeden veřejný zájem zcela potlačen na úkor zájmu druhého. Vedral dále poukazuje na dva způsoby, jak je ve správních zákonech nakládáno s veřejným zájmem. V prvním je veřejný zájem definován přímo v zákoně. Jako příklad uvádí § 58 odst. 1 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny. Zde je stanoveno, že „ochrana přírody a krajiny je veřejným zájmem a každý je povinen při užívání přírody a krajiny strpět omezení plynoucí

⁴⁸ VEDRAL, Josef. *Správní řád: komentář*. 2., aktualiz. a rozš. vyd. Praha: BOVA POLYGON, 2012. ISBN 978-80-7273-166-4, str. 100

⁴⁹ VEDRAL, 2012, op. cit., str. 101

⁵⁰ JEMELKA, Luboš. *Správní řád: komentář*. 4. vyd. V Praze: C.H. Beck, 2013. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-484-1, str. 84.

⁵¹ Rozhodnutí Ústavního soudu, rozhodnutí ze zde 28. 6. 2005, spisová značka: Pl.ÚS 24/04

z tohoto zákona.“ Druhý způsob pak je, že veřejný zájem definován není a ten se tak dovozuje ze smyslu a účelu příslušné normy⁵².

Další užití veřejného zájmu ve Správním řádu

Kromě již rozebraného ustanovení Správního řádu se v něm spojení veřejný zájem vyskytuje i na řadě dalších míst. Ustanovení § 38 odst. 2 Správního řádu stanovuje, že kromě účastníků a jejich zástupců mohou do spisu nahlížet i další osoby, prokáží-li právní zájem nebo jiný vážný důvod ... a nebude-li tím mimo jiné dotčen veřejný zájem. V § 41 odst. 3 je zase přiznáno správnímu orgánu právo, aby žádosti o prominutí zmeškaného úkonu přiznal odkladný účinek, pokud podateli hrozí vážná újma a nevznikne-li, mimo jiné, přiznáním odkladného účinku újma veřejnému zájmu převyšující újmu podateli. V první řadě zde tedy bude správní orgán posuzovat, zda hrozí vážná újma, v druhé řadě pak zda přiznáním odkladného účinku hrozí újma veřejnému zájmu, ve třetí řadě zda je tato větší, než újma způsobená žadateli nepřiznáním odkladného účinku⁵³.

V rámci úpravy pro získání podkladů pro vydání rozhodnutí pak v § 50 odst. 3 Správního řádu stojí, že „*Správní orgán je povinen zjistit všechny okolnosti důležité pro ochranu veřejného zájmu.*“ Vedral k tomu opět uvádí, že je tím myšlen soulad s jednotlivými veřejnými zájmy dle zvláštních zákonů⁵⁴. Jahelka, Pondělíčková a Bohadlo mají na věc stejný názor a upozorňují na souvislost s § 2 odst. 4 Správního řádu⁵⁵.

Na tomto místě by nebylo od věci určité zamyšlení nad ustáleným názorem zřetelným v obou komentářích. Ačkoliv se oba komentáře shodují, že veřejný zájem je pouze souborem dílčích veřejných zájmů, tak se již nesnaží určit onen soubor zájmů, ani s tím blíže nepracují. Nabízí se tak otázka, co by se dalo považovat za veřejný zájem, pokud by se pojem vyskytoval jen ve Správním řádu. Stejně tak se nabízí úvaha, že pokud je veřejný zájem neurčitým právním pojmem a jeho určitost má být dána tak, že ho dovedíme z jiných veřejných zájmů, stejně tak neurčitých právních pojmů, začneme se točit v kruhu. Sice lze rozumět úvaze autorů, že při střetu dvou ustanoveních, které se opírají o veřejný zájem, musí mít jeden

⁵² VEDRAL, 2012, op. cit., str. 102

⁵³ VEDRAL, 2012, op. cit., str. 456

⁵⁴ VEDRAL, 2012, op. cit., str. 517

⁵⁵ JEMELKA, 2013, op. cit., str. 239

veřejný zájem přednost před druhým, ale znamená to automaticky, že jde o dva rozdílné veřejné zájmy? Není to možné chápat tak, že zájem, který převážil, je veřejný zájem a druhý zájem je pouhým zájmem? Že každý veřejný zájem obsažený ve zvláštním předpise pouze představuje část celku a lépe pomáhá vymezit jeho pochopení? Že jde o plastický obraz, který je stejně tak utvářen správními orgány, jako rozhodnutími soudu? Ačkoliv jde spíše o teoretický problém, než problém s dopadem na praxi, nastíněná úvaha by stála za podrobnější rozbor⁵⁶.

Pokud se pak budeme dále věnovat Správnímu řádu, poslední použití spojení veřejný zájem, který si zmíníme, je ve vztahu k veřejnoprávním smlouvám. Ustanovení § 159 odst. 2 Správního řádu stanoví, že „*Veřejnoprávní smlouva nesmí být v rozporu s právními předpisy, nesmí je obcházet a musí být v souladu s veřejným zájmem.*“ Vedral k tomu zmiňuje, že připomenutí této zásady je zde patrně z důvodu autonomie, kterou poskytuje možnost veřejnoprávní smlouvu uzavřít. Strany tak nesmějí tuto autonomii zneužít a nesmí být na újmu výkonu veřejné správy či dosahování veřejných účelů⁵⁷.

Shrnutí

Jak je patrné, tak Správní řád s pojmem veřejného zájmu operuje často a staví ho pak jako jednu ze zásad činnosti správních orgánů. Podle názoru autorů obou komentářů, ze kterých čerpáme, je však „veřejný zájem“ v ustanoveních Správního řádu sám o sobě prázdným pojmem, který se naplňuje až dílčími veřejnými zájmy stanovenými v různých zákonech. Tuto svoji úvahu pak mimo jiné opírají o to, že úředník si nemůže samostatně rozhodnout, co je veřejný zájem, ale že to musí opřít o to, jak s pojmem nakládají zvláštní zákony. Na tento pohled jsme nabídli alternativní úhel pohledu. To takový, že existuje jen jeden veřejný zájem, který se pak plasticky odráží ve všech dílčích zákonech. Prakticky to nepřinese žádný rozdíl při aplikaci pojmu úředníkem, ale řeší to teoretickou otázku: Jaký by byl veřejný zájem, kdyby nebyly žádné zvláštní zákony, které by pojem upravovaly. Byl by to

⁵⁶ Obecně můžeme konstatovat, že pluralita v chápání veřejného zájmu je reflexí toho, jak je s pojmem nakládáno v zákonech a v judikatuře. Zároveň se nepodařilo dohledat jakékoliv publikace, které by se vydávaly podobným směrem, jako nástin úvah autora práce. Případný rozbor by tedy autor musel založit pouze na svém osobním názoru. Případně svůj názor podkládat poznatky z jiných vědních oborů než právo. V části práce věnované právní úpravě by pak takový názor působil nepatřičně. Je zde však prostor pro to, aby vznikla samostatná práce zabývající se touto otázkou.

⁵⁷ VEDRAL, 2010, op. cit., str. 1250

pak veřejný zájem, jehož obsah by byl omezen ústavním pořádkem, a který by byl utvářen samotnými úředníky a soudní judikaturou.

1.2.3 Veřejný zájem ve stavebním zákoně

S ohledem na to, že v další kapitole se budeme zabývat územním plánováním a pravidly, kterými se musí řídit stavebník, tak se nyní zaměříme na užití pojmu v zákoně č. 183/2006 Sb., stavební zákon (dále „Stavební zákon“). Stavební zákon je veřejným zájmem doslova protkaný, nachází se tam celkem na 45 místech, není proto možné si každé jedno užití pojmu rozebrat. Z toho důvodu se zaměříme na kontext, v jakém jsou pojmy užívány. Další věcí také je, že i když jde o předpis, který je svou povahou nejbližší tématu této práce, tak použití pojmu veřejnému zájmu zde může být někdy matoucí. S pojmem se v zákoně totiž nakládá tak, že lze často použít jako synonymum k „smyslu a účelu“ zákona. V komentářích ke Stavebnímu zákonu se také nikdo nezabývá rozbořením spojení a vymezením jeho obsahu. Komentář od Macháčkové k veřejnému zájmu pouze zmiňuje, že je u jednotlivých řízení uveden v části týkající se územního plánování, povolování staveb a jejich uvádění do užívání, nejzřetelněji pak v § 132 Stavebního zákona⁵⁸. Komentář od Malého pak mlčí zcela a komentář od Marečka a spol. taktéž nic neuvádí. Celkové pojetí všech zmíněných komentářů pak stojí za krátkou poznámku. Všechny jsou očividně primárně orientovány na praxi a přinášejí tak poměrně technické rozebrání vybraných ustanovení. Zvláště v porovnání s komentářem ke Správnímu řádu od Vedrala nejdou tolik do hloubky a materii, kterou se zabývají, vnímají spíše prakticky, než jako materiál k hlubší analýze.

Kvalitní podklad k uchopení veřejného zájmu poskytuje **§ 11 odst. 2 Stavebního zákona**. Ten sice upravuje jen působnost Ministerstva pro místní rozvoj ve věci územního plánování, ale skrz vymezení zde poskytnuté se dá smysluplně nahlížet i na další užití pojmu v zákoně. Je zde stanoveno, že ministerstvo zajišťuje podporu veřejných zájmů ve výstavbě a stavebnictví, která leží zejména v „ochraně životů a zdraví, v péči o životní prostředí a v ochraně kulturního, archeologického a přírodního dědictví.“ Takto ohraničený veřejný zájem má dvě stránky. První je ochrana člověka, ve smyslu jeho tělesné schránky. Druhá pak ochrana obecných hodnot, které utváří prostředí, kde člověk žije. Právě ochrana a rozvíjení

⁵⁸ MACHÁČKOVÁ, Jana. *Stavební zákon: komentář*. 2. vyd. V Praze: C.H. Beck, 2013. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-492-6, str. 3.

prostředí, ve kterém člověk žije je pak v zákoně dále vyzdvižováno. Za zmínku stojí zvláště § 18 odst. 4, ten určuje, že „Územní plánování ve veřejném zájmu chrání a rozvíjí přírodní, kulturní a civilizační hodnoty území, včetně urbanistického, architektonického a archeologického dědictví. Přitom chrání krajinu jako podstatnou složku prostředí života obyvatel a základ jejich totožnosti.“. Tato krásná definice cílů veřejného zájmu zájem samotný pomáhá výrazně lépe uchopit a dává vodítko pro hodnocení procesů územního plánování. Zároveň je však toto uchopení možné v plném rozsahu vztáhnout pouze na část třetí Stavebního zákona.

Další, typizované a poměrně časté užití pojmu v zákoně je pouze ve smyslu odkazu na jiný předpis či ve smyslu ochrany veřejného zájmu plynoucího z jiného předpisu⁵⁹. Např. § 4 odst. 2 říká, že orgány územního plánování a stavební úřady postupují ve vzájemné součinnosti s dotčenými orgány chránícími veřejné zájmy dle zvláštních zákonů. Na této formulaci bych upozornil na to, že názor Vedrala na pluralitu veřejných zájmů, které se často dostanou do sporu, je zjevně obecně akceptovaný. Nemluví se zde o veřejném zájmu, ale o veřejných zájmech. Tyto jednotlivé veřejné zájmy pak plynou např. ze zákonů č. 254/2001 Sb., vodní zákon, ze zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, zákona č. 86/2002 Sb., zákona o ochraně ovzduší, zákona č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu, zákona č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči, ale i z řady dalších zákonů⁶⁰.

Jedno z ustanovení ve vztahu k veřejnému zájmu, které musíme zmínit, je nepochybně § 132 Stavebního zákona. Ten jako jediný ve stavebním zákoně konkretizuje pojem veřejného zájmu, i když pouze ve vztahu k dozorové činnosti stavebního úřadu. § 132 odst. 1 nejprve stanoví, že stavební úřady „*vykonávají soustavný dozor nad zajišťováním ochrany veřejných zájmů,...*“ a následně § 132 odst. 2 a 3 určuje, co je ve veřejném zájmu. Konkrétně pak vypočítává sedm oprávnění k jednání ve veřejném zájmu a pět požadavků, které jsou veřejným zájmem. Zároveň pak § 135 odst. 5 stanovuje úřadu povinnost odůvodnit konkrétní veřejný zájem, který zásah vyžaduje. Jak však plyne z výše zmíněného, toto vymezení je natolik konkrétní a natolik specifické, že se nedá promítnout do jiných částí práce.

⁵⁹ Kromě zmíněného § 4 odst. 2, např. i § 26 odst. 1, § 39 odst. 4, § 59 odst. 3, § 67 odst. 4, § 78 odst. 6, § 89 odst. 4, § 109 písm. g

⁶⁰ Příkladný výčet je možné nalézt v poznámce pod čarou k § 4 odst. 2 Stavebního zákona.

Co se týče samotné judikatury ke Stavebnímu zákonu, na ní nelze příliš stavět. V této části chceme obecná východiska, a těch najdeme v takto vymezené judikatuře poskrovnu. Za zmínku stojí rozhodnutí Nejvyššího správního soudu č.j. 7 AS 58/2013 - 35 a rozhodnutí Městského soudu v Praze č.j. 11 A 17/2012 – 161, které zdůrazňují nutnost pečlivého zdůvodnění, proč něco je či není ve veřejném zájmu. Tento závěr je pak již zcela koherentní se závěry předchozích částí.

1.3 Shrnutí

V prvních dvou částech věnovaných veřejnému zájmu z mezioborového hlediska, jsme se věnovaly genezi slov „veřejnost“ a „zájem“. Kromě jiného z nich plyne, jak pružně se dá s pojmem veřejného zájmu nakládat. Z toho jsme pak dovodili, že pro pojem musí být stanoveny určité hranice. Hranice, ve kterých politik s pojmem dál pracuje a skrze legislativu ho pomáhá definovat. Ty jsme u ekonomického pojetí veřejného zájmu našli v Listině, zvláště v oblasti práv sociálních a v právu na příznivé životní prostředí. Ústavní pořádek pak stanovuje ještě širší rámec pro pojem. Na druhé straně je třeba akceptovat i to, že i hranice stanovené ústavním pořádkem nejsou trvalé, a že veřejný zájem bude vždy pojmem, u kterého hrozí zneužití mocnými. Tedy že partikulární zájem bude dostatečně silný, aby se prezentoval jako zájem veřejný. Toto riziko pak plyne i z části, kde jsme se věnovali veřejnému zájmu jako zájmu skupin. Je zde řada zájmů, které si konkurují, a které nemohou být zároveň naplněny. Jaký z těchto zájmů převáží a stane se tak zájmem veřejným je pak věc rozhodnutí soudu nebo politika. Na druhou stranu ve velké většině případů je patrné, jaký partikulárním zájem zájmem veřejným není.

Dále se zaměřujeme na veřejný zájem v zákonech a judikatuře. Poznatky, které zde získáváme, jsou v souladu s předchozí částí, zvláště pak s teorií skupin. Teorie i praxe přistupuje k veřejnému zájmu, jako k sérii veřejných zájmů, které si často mohou konkurovat. Ve vztahu k moci zákonodárné je stanoveno důležité omezení, že veřejný zájem nesmí být určen v konkrétní, individuálně určené věci. Zaprvé je to dáno faktorem obecnosti zákonů, ke kterému se Ústavní soud dlouhodobě kloní⁶¹. Zadruhé to opět stanovuje pojistku proti vyprázdnění pojmu a jeho snadnému zneužití skrze moc zákonodárnou. Pokud se pak

⁶¹ WINTR, 2015, op. cit., str. 56

přesuneme k samotnému procesu a podmínkám nové výstavby, tak zde získáváme krásné vymezení pojmu mezi cíli územního plánování. Tedy ochrana a rozvoj přírodní, kulturní a civilizační hodnoty území, včetně urbanistického, architektonického a archeologického dědictví. To spolu s ochranou krajiny, jako podstatné složky prostředí života obyvatel a základu jejich totožnosti. Jak jsou pak tyto cíle naplňovány, a jaké jsou podmínky jejich aplikace, budeme rozebírat v dalších kapitolách.

2 Podmínky pro umístování staveb

V této části se pokusíme přiblížit podmínky pro umístění stavby, a to analýzou předpisů, které danou oblast upravují. Z těch si poté vybereme ta místa, kde se potkává zájem developerů s konkrétními lidmi (politiky či úředníky), kteří jsou kompetentní rozhodovat ve věcech nové výstavby. Nejprve si přesněji vymezíme, o čem zde budeme pojednávat, upřesníme terminologii a představíme jednotlivé části této kapitoly.

Pro začátek si položíme otázku: Jakou motivaci k umístění stavby můžeme mít? Motivuje nás určitá potřeba. V jedné z mála prací věnující se praktické stránce výstavby rozděluje Markéta Zavadilová tyto potřeby na tři typy.

1. Politická – např. místo průmyslové zóny bydlení
2. Ekonomická – Investor se rozhodne vybudovat a prodat
3. Soukromá – např. stavba rodinného domku⁶²

Pokud přistoupíme na toto dělení, lze zobecnit, že proces umístování staveb se ve všech případech bude řídit stejným postupem, ale míra složitosti se může lišit. My se pak budeme zabývat právě potřebou ekonomickou. Tedy potřebou subjektu, který chce na pozemku umístit stavbu a tu následně prodat nebo pronajmout tak, aby maximalizoval svůj zisk. Tento subjekt pak budeme dál nazývat developerem⁶³. Zatímco pojem developer je právem nedefinovaný, Stavení zákon operuje s pojmem „stavebník“. Toho pak v § 2 odst. 2 písm. c) definuje jako osobu, „*kteřá pro sebe žádá vydání stavebního povolení ... dále osobu, která stavbu terénní úpravu nebo zařízení provádí... stavebníkem se rozumí též investor a*

⁶² ZAVADILOVÁ, Markéta. *Umístování a provádění staveb určených k bydlení*. Praha, 2006. Karlova Univerzita. Vedoucí práce Josef Staša.

⁶³ Pod pojmem developer rozumějme fyzickou nebo právnickou osobu, která se zabývá stavbou a následným prodejem bytů nebo domů. Pojem samotný se pak dá chápat i extenzivněji a to tak, že nemusí jít o stavbu, ale může jít i o rekonstrukci a z jiného úhlu, že nemusí jít o prodej, ale může jít i o komerční pronájem nemovitosti.

objednatel stavby.“ Proč tedy v práci nepoužívat označení „stavebník“, které je definované zákonem? Důvodů je několik. Za prvé, stavebník je pojem příliš široký a při každém užití daného slova by bylo třeba zvlášť vysvětlovat, jakou osobu vlastně myslíme. Za druhé se tato práce nedívá na vytyčenou problematiku pouze z pohledu práva, ale i z pohledu mezioborového. Developer, i když právně nedefinovaný, pak dává jasné vymezení určité skupiny osob, se společnými zájmy. Pojem se tak jeví jako vhodný a v obecné řeči zcela srozumitelný.

Další pojem, se kterým v práci operujeme, je „umístění stavby“. Stavební zákon tento pojem užívá, ale nedefinuje. Je však patrné, že jde o soubor kroků, které vedou k získání územního rozhodnutí a spolu se stavebním povolením pak např. k splnění podmínek pro stavbu domu. Tedy, kroky pod kterými je třeba chápat proces vedoucí k realizaci stavby.

Pro lepší uchopení tématu budeme tam, kde bude třeba být konkrétnější, uvažovat katastrální území Prahy. To z následujících důvodů. V Praze je největší koncentrace developerů, jsou zde realizovány v rámci České republiky největší developerské projekty, jde o jasně ohraničené území se specifickými podmínkami a nakonec je zde jasný, i z médií zřejmý, střet o podobu města. To právě mezi různými developery a různými skupinami občanů a politiků. Závěry týkající se Prahy se pak přiměřeně dají použít i v případě jiných měst, městysů a obcí. To však s tím, že proces bude do určité míry zjednodušen neexistencí městských částí. Rozdíl bude také v tom, že Praha si vydává své vlastní stavební předpisy (na základě § 194 písm. e) Stavebního zákona).

2.1 Postup developera

V této části si nejprve analyzujeme postup developera, který vede k umístění stavby. Následně jednotlivé kroky blíže rozebereme. Cílem je představit si problematiku jako systém určitých na sebe navazujících kroků.

Máme vyhlédnutý pozemek v katastrálním území Prahy a rádi bychom na něm postavili takovou stavbu, u které budeme moci maximalizovat svůj výnos z následného

prodeje. Pro zjednodušení také předpokládejme, že půjde o stavbu, kde nestačí ohlášení dle § 96 Stavebního zákona⁶⁴.

Zaměříme se nyní na pozemek. Před samotnou koupí pozemku je třeba se podívat do územně plánovací dokumentace, zvláště do územního plánu, kde je upraveno, jestli a jak se na pozemku vůbec smí stavět. Pozemek pak přejde do našeho vlastnictví po uzavření kupní smlouvy zápisem do katastru nemovitostí.

Abychom mohli začít stavět, potřebujeme mít dvě platná rozhodnutí státní správy⁶⁵. Územní rozhodnutí, které je výsledkem územního řízení, a stavební povolení, které je výsledkem stavebního řízení. Jaké úvahy a kroky však jejich získání předchází?

Předpokládejme, že kupujeme pozemek s již promyšleným stavebním záměrem. To nám dává dvě možnosti.

1. Náš záměr je v souladu s územně plánovací dokumentací
2. Náš záměr je v rozporu s územně plánovací dokumentací

Dle bodu 1. nás tedy čeká proces vedoucí k získání územního rozhodnutí. Dle bodu 2. nás čeká časově i finančně náročnější a nákladnější postup, u kterého bude záležet i na aktuální politické situaci a výsledek bude nejistý. Proces změny územně plánovací dokumentace.

2.1.1 Postup vedoucí k získání územního rozhodnutí

Primárně nás bude zajímat územní plán, případně regulační plán. S ohledem na to, že jsme pro modelový příklad uvažovali území Prahy, tak s existencí regulačního plánu nepočítáme⁶⁶.

⁶⁴ § 96 odst. 1 stanovuje, že „Místo územního rozhodnutí stavební úřad vydá územní souhlas, pokud je záměr v zastavěném území nebo v zastavitelné ploše, poměry v území se podstatně nemění a záměr nevyžaduje nové nároky na veřejnou dopravní a technickou infrastrukturu. Územní souhlas nelze vydat v případech záměrů posuzovaných ve zjišťovacím řízení, nebo pro které bylo vydáno stanovisko k posouzení vlivů provedení záměru na životní prostředí podle zákona o posuzování vlivů na životní prostředí“. Podmínky územního souhlasu jsou dále konkretizovány v následujících odstavcích.

⁶⁵ Neuvažujeme nyní výjimečnou situaci, kdy by byl vydaný regulační plán, který by nahrazoval územní rozhodnutí.

⁶⁶ V současné době je v Praze pouze jeden, přijatý dle staré úpravy, zahrnuje pak pouze několik ulic v centrální části města.

Naším prvním krokem bude tvorba projektové dokumentace. Ta je zpravidla tvořena grafickou a textovou částí a je do ní vtělena naše základní představa o stavbě. Kromě dalších praktických důvodů jejího vytvoření ji potřebujeme pro účely územního řízení. Při její tvorbě nás bude zajímat soulad se všemi relevantním předpisy. Zvláště nás bude zajímat soulad s funkčním a prostorovým využitím území dle územního plánu. V případě Prahy pak dále soulad projektu s Pražskými stavebními předpisy⁶⁷. Z projektové dokumentace by pak mělo být zřejmé, na jakém území se má stavět, koeficienty zastavěné plochy a zeleně, plán napojení na dopravní a technickou infrastrukturu, základní parametry stavby, ale i řada dalších věcí. Ve chvíli, kdy máme vytvořený projekt stavby, obrátíme se na odbor ochrany přírody⁶⁸, aby se vyjádřil, zda se na stavbu vztahuje zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí (dále „Zákon o posuzování vlivů“) a zda je záměr v souladu s NATURA 2000 a konkrétně pak s § 45h a 45i zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny⁶⁹. Pokud záměr je ve zřejmém souladu, tak orgán pouze vydá potvrzení. V opačném případě budeme potřebovat vyjádření příslušného orgánu, že záměr jako podlimitní nepodléhá zjišťovacímu řízení dle Zákona o posuzování vlivů, či že záměr byl ve zjišťovacím řízení určen jako takový, který nemá vliv na životní prostředí (tzv. malá EIA). V případě, že záměr byl posouzen jako takový, který má dopad na životní prostředí, tak bude třeba posouzení vlivu záměru na životní prostředí (tzv. velká EIA). Ta může být provedena buď před zahájením územního řízení, nebo může být provedena v jeho průběhu.

Další důležité přílohy k územnímu řízení (žádosti o územní rozhodnutí) stanovuje § 86 Stavebního zákona. Zjednodušeně lze říct, že je třeba zajistit stanoviska všech dotčených orgánů, případně osob, smluvně ošetřit určité náležitosti nezbytné pro funkčnost stavby (dopravní a technická infrastruktura) a zároveň prokázat právo stavbu provést. Z hlediska umístění stavby v katastrálním území Prahy pak bude zcela zásadní vyjádření městské části, na jejímž území má být stavba umístěna.

I přes to, že formálně by mělo být rozhodnutí stavebního úřadu na názoru městské části nezávislé, tak proklamovaná nezávislost zůstává spíš na papíře. Developer tak zpravidla

⁶⁷ HNILIČKA, Pavel. *Pražské stavební předpisy s aktualizovaným odůvodněním*. Praha: IPR Praha, 2014. ISBN 978-80-87931-17-2

⁶⁸ Odbor ochrany a krajiny musí pouze potvrdit, že je vše v souladu. To

⁶⁹ Zákon o ochraně přírody a krajiny je transpozicí směrnic, které pokrývají oblast označenou jako NATURA 2000

bude muset vyjednat souhlas městské části s určitým projektem. Není pak neobvyklé, že městská část svůj souhlas podmiňuje určitou protislužbou. Zpravidla realizací určité výstavby na náklady developera⁷⁰. Tento stav nemá zákonnou oporu a do jisté míry supljuje neschopnost politiků přijmout dostatečně jasnou a srozumitelnou regulaci umístování staveb. Lze však mít za to, že poskytuje městským částem alespoň určitý prostor pro vyjednávání o podobě budoucí výstavby. Blíže se tomu budeme věnovat v další části práce.

2.1.2 Stavební řízení a další podmínky pro umístění stavby

Ve chvíli, kdy má developer územní rozhodnutí a jeho projekt je tedy uznán za souladný se všemi dotčenými předpisy, pro zahájení stavby potřebuje získat ještě stavební povolení. Získání stavebního povolení je předvídatelný krok, kdy se záležitost posuzuje v zásadě jen skrze technické parametry obsažené v zvláštních předpisech. Pokud je zde tedy soulad záměru stavby s technickými normami, stavební úřad povolení vydá. Možné zdržení ve stavebním řízení pak může být dáno tím, že na rozdíl od územního řízení se informace o jeho konání doručuje i vlastníkům okolních staveb (ne pouze veřejnou vyhláškou⁷¹) a je zde tedy větší šance, že se bude muset stavební úřad vypořádat s námitkami. Před samotným začátkem realizace práce je pak třeba obrátit se na „archeology“ (na území Prahy v zásadě bezvýjimečně) a umožnit jim provést prohlídku území, kde se má stavět. Pokud se na základě prohlídky místa archeolog tak rozhodne, může provést záchranný archeologický výzkum. Vše probíhá na základě zákona České národní rady č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči, konkrétně to upravují § 21-24. Za pozornost zde stojí zvláště to, že v případě záchranného archeologického výzkumu platí náklady na jeho provedení stavebník, pokud jde o podnikající subjekt. Developer je tedy v případě archeologického výzkumu postižen hned dvakrát. Prodlužuje se mu doba k dokončení stavby a zároveň za toto zdržení platí. Objevuje se zde pak v určitých případech praxe, kdy se archeologický výzkum deleguje na osobu dle § 21 odst. 2 zmíněného zákona a ta po dohodě se stavebníkem provede pouze velice

⁷⁰ Tento názor se opírá o rozhovor s panem Boleslavským a panem Kadeřábkem, viz třetí kapitola.

⁷¹ Zde jde o složitější konstrukt, který se dle zdrojů uvedených v druhé části třetí kapitoly v praxi používá. Vlastník sousedního pozemku je sice účastníkem podle § 85 Stavebního zákona, ale podle § 87 se v případě většího množství účastníků aplikuje postup dle § 144 odst. 6 Správního řádu, což je možné, jelikož nejde o účastníky dle § 27 odst. 1 Správního řádu.

nedostatečný záchranný archeologický výzkum a stavebník buď platí menší částku, anebo jsou práce dokončeny rychleji⁷².

Pokud je i tato poslední překážka překonána, nebo pokud se vůbec nevyskytne, tak již nic nebrání vlastním stavebním pracím a umístění stavby. Pro úplnost dodávám, že nesouladu stavby se stavbou definovanou stavebním povolením a územním rozhodnutím se nezabýváme. Stejně tak ani problematice kolaudace.

2.1.3 Změna územního plánu

Nyní se vraťme zpět. Máme pozemek v Praze a chceme na něm postavit stavbu určenou pro bydlení. Předpokládejme, že funkční využití pozemku je v územním plánu stanoveno jako VB- všeobecně obytné⁷³, a že zde tedy není základní rozpor mezi chystaným využitím pozemku a jeho zařazením v územním plánu. Pokud bychom však chtěli postavit bytový dům, tak by již byla třeba změna funkčního využití území. Jak postupovat v takovém případě?

V případě změny ve funkčním využití území, by bylo třeba přizpůsobit tomu územní plán. Zde je samozřejmě nutné akceptovat to, že nepůjde o rychlý a jednoduchý proces.

Můžeme si podat žádost, která bude splňovat náležitosti dané § 46 odst. 1 Stavebního zákona. Tedy identifikaci navrhovatele, údaje o navrhované změně, údaje o současném využití ploch, důvod změny, návrh úhrady nákladů. Zároveň musí žadatel doložit své vlastnické právo k pozemku nebo být občanem obce, kde návrh podává. To stanovuje § 44 Stavebního zákona. O pořízení změny pak rozhoduje zastupitelstvo a není zde právní nárok na jeho rozhodnutí. Jak již bylo zmíněno, v případě Prahy, až do doby vydání Metropolitního plánu, se zastupitelstvo Prahy změnami Územního plánu vůbec nezabývá⁷⁴. Z toho je pak výjimka v případě tzv. celoměstsky významné změny v samostatném režimu pořizování. Tím se rozumí taková změna, které má vysokou míru vlivu uvažovaných investičních záměrů na strukturu hlavního města, především v oblastech zkvalitnění

⁷² Na základě ústního rozhovoru, kde zdroj si nepřál být uveden – autor si je nicméně jistý jeho věrohodností

⁷³ Opatření obecné povahy č.6/2009, vydané zastupitelstvem hlavního města Prahy dne 22. 10. 2009

⁷⁴ To na základě usnesení Zastupitelstva hl. m. Prahy č. 14/31 ze dne 28. 2. 2008.

prostředí, zabezpečení odpovídající veřejné infrastruktury (dopravní, technické a veřejné) a vytvoření předpokladů pro jeho harmonický rozvoj do budoucna⁷⁵.

2.2 Územní plánování

V Územním plánování se promítá představa politiků o tom, jak měnit a utvářet území. V našich podmínkách je tradičně spjato s rozhodováním orgánů veřejné správy ve vztahu ke stavbám, i z toho důvodu byla úprava územního plánování vždy vnímána jako součást „veřejného stavebního práva.“ Toto pojetí se odráží i ve stávající úpravě ve Stavebním zákoně. Mělo by sloužit jak k zabezpečení veřejných zájmů, tak k „šetření“ zájmů soukromých. Nemělo by pak působit pouze jako negativní regulace, ale mělo by i vytvářet podmínky pro pozitivní orientaci subjektů⁷⁶. Územní plánování je projevem racionálního, systematického a komplexního nahlížení na to, jak využít určité území. Tvoří základ pro realizaci rozhodovacích procesů, které konkretizují podmínky a požadavky na chování vlastníků a dalších oprávněných v území a dále **je východiskem pro řešení možných kolizí mezi veřejnými a soukromými zájmy k pozemkům**⁷⁷. Zákonný režim územního plánování je obsažen v části třetí Stavebního zákona nazvaný „Územní plánování“. V rámci prováděcích předpisů je pak nutné uvést vyhlášku č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a způsobu evidence územně plánovací činnosti. Další vyhlášky, které se svým obsahem v určitých bodech územnímu plánování věnují je vyhláška č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území a vyhláška č. 503/2006 Sb., o podrobnější úpravě územního řízení, veřejnoprávní smlouvy a územního opatření.

Cíle a úkoly územního plánování jsou vytyčeny v § 18 a § 19 Stavebního zákona. Ty spočívají např. ve vytváření předpokladů *„pro udržitelný rozvoj území, spočívající ve vyváženém vztahu podmínek 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.“* Územní plánování pak zajišťuje předpoklady pro komplexní řešení účelného využití a prostorového uspořádání území a cílem

⁷⁵ Změny územního plánu. *Institut plánování a rozvoje hlavního města Prahy* [online]. [cit. 2016-12-05]. Dostupné z: <http://www.iprpraha.cz/clanek/68/zmeny-uzemniho-planu>

⁷⁶ MAREK, Karel a Petr PRŮCHA. *Stavební právo v teorii a praxi*. Praha: Leges, 2011. Praktik (Leges). ISBN 978-80-87576-00-7, str. 33

⁷⁷ PEKÁREK, Milan, Iveta BLÁHOVÁ a Ivana PRŮCHOVÁ. *Pozemkové právo*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2010. ISBN 978-80-7380-253-0, str. 120

je dosažení obecně prospěšného souladu veřejných a soukromých zájmů. Tyto cíle realizují orgány územního plánování ve veřejném zájmu a to s přihlédnutím jak k soukromým tak k veřejným zájmům. Ve veřejném zájmu jsou chráněny hodnoty přírodní, kulturní a civilizační, dále ochrana krajiny jako podstatné složky prostředí života obyvatel. Úkoly územního plánování se pak dají dovodit už z jeho cílů.⁷⁸ Právě z řešení dopadu na životní prostředí vyvstává i potřeba vyhodnocování vlivů na životní prostředí. Komentář od Marečka a spol. pak upozorňuje, že § 18 pouze stanovuje určité vize, ale již neřeší, stejně jako další ustanovení Stavebního zákona, jak tyto vize finančně zajistit. U úkolů územního plánování komentář upozorňuje, že platí pro všechny nástroje územního plánování s tím, že jednotlivé úkoly se aplikují přiměřeně s ohledem na konkrétní úkol územního plánování⁷⁹.

Územní plánování je do velké míry založeno na propojení s dalšími věcně a funkčně navazujícími či souvisejícími režimy, stejně jako s dopady na území při jeho užívání. Nyní se však již blíže podíváme na členění územně plánovací dokumentace.

Karel Marek a Petr Průcha dělí ve své publikaci Stavební právo v teorii a praxi územní plánování na dvě části. Část dokumentární je představována nástroji územního plánování, jakožto zhmotněnými výstupy příslušných procedur. Část funkční je oproti tomu představována předepsanými režimy procedur a posloupnosti jednotlivých kroků územního plánování. My si pak předně rozebereme část dokumentární a částí funkční se nebudeme zabírat jako ucelenou částí, ale bude plynout z různých míst práce.

Nástroje územního plánování jsou upraveny v části třetí, hlavě třetí Stavebního zákona a řadí se mezi ně:

- Územně plánovací podklady
 - Územně analytické podklady
 - Územní studie
- Politika územního rozvoje
- Územně plánovací dokumentace
 - Zásady územního rozvoje
 - Územní plán

⁷⁸ PEKÁREK, BLÁHOVÁ, PRŮCHOVÁ, 2010, op. cit., str. 121

⁷⁹ *Komentář ke stavebnímu zákonu a předpisy související.* Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2013. ISBN 978-80-7380-430-5, str. 75 a 76

- Regulační plán
- Vymezení zastavěného území
- Územní opatření
 - Územní opatření o asanaci území
 - Územní opatření o stavební uzávěře

Z tohoto výčtu nás nejvíce bude zajímat územně plánovací dokumentace, hlavně pak územní plán. To jako dokument, který má největší vliv na konkrétní podobu obce/města. Zabývat se však budeme i podkladovými materiály a Politikou územního rozvoje, které dovolují lépe porozumět požadavkům exekutivy na oblast územního plánování. Čím se naopak vůbec zabývat nebudeme, jsou územní opatření, jelikož ta nemají přímou souvislost s tématem této práce. Aplikují se v relativně konkrétních věcech a jejich cílem ani účelem není řešit problematiku nové výstavby. Pouze umožňují reagovat na specifický problém ve specifické věci.

2.2.1 Územně plánovací podklady

Územně plánovací podklady tvoří dle § 25 Stavebního zákona **územně analytické podklady** (dále „ÚAP“), které zjišťují a vyhodnocují stav a vývoj území a **územní studie** (dále „ÚS“), které ověřují možnosti a podmínky změn v území. Jde o podkladové dokumenty, které sice nejsou sami závazné, ale na jejich základě se pořizuje politika územního rozvoje, územně plánovací dokumentace, její změny a na jejím základě probíhá i rozhodování v území. Komentář od Marečka a spol. k tomu uvádí, že územně analytické podklady jsou určeny k trvalému a soustavnému posuzování možností území. Jejich zpracování a aktualizace je pak povinností pro úřady územního plánování a pro krajské úřady. Územní studie se oproti tomu pořizuje dle potřeb ministerstva, krajského úřadu a úřadu územního plánování. Její pořízení zákon neukládá. Účelem je v jejím případě ověřovat různá řešení změn v území jako podklad pro pořizování závazných nástrojů územního plánování⁸⁰. K významu územně plánovacích podkladů zastává zajímavý názor komentář od Macháčkové a spol. Macháčková si je vědoma, že Stavební zákon nestanovuje povinnost stavebnímu úřadu, aby v územním řízení posuzoval záměr žadatele s pořízenými územně plánovacími podklady. Opírá se však o správní řád a jeho obecné zásady. Z toho dovozuje, že dle zásady materiální pravdy je

⁸⁰ *Komentář ke stavebnímu zákonu a předpisy související.* Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2013, Str. 87

stavební úřad povinen postupovat tak, aby došlo k zjištění stavu věcí, o kterém nejsou důvodné pochybnosti, a zajistit všechny okolnosti důležité pro ochranu veřejného zájmu. Stavební úřad je tedy povinen se s územně plánovacími podklady vypořádat, to pak v rámci volného hodnocení důkazů. S ohledem na to, že nejsou pro jeho rozhodování závazné⁸¹. I toto je tedy pro nás poměrně důležité v hledání dokumentů ovlivňujících podobu nových staveb.

Územně analytické podklady

Již víme, že účelem ÚAP je zjišťovat a vyhodnocovat stav a vývoj území. Co je však jejich obsahem?

ÚAP se pořizují a zpracovávají pro správní obvody krajů a obcí s rozšířenou působností. To tak, aby jejich rozsah pokrýval pořízení příslušné územně plánovací dokumentace. Tomu pak odpovídá i struktura jevů v nich sledovaných. ÚAP pak členíme na dvě části. První obsahuje podklady pro rozbor udržitelného stavu rozvoje území, to včetně zjištění a vyhodnocení stavu a vývoje území, jeho hodnot, limitů využití území, zjištění a vyhodnocení záměrů na provedení změn v území. Druhá pak představuje rozbor udržitelného rozvoje území. To jednak zjištěním a vyhodnocením územních podmínek udržitelného rozvoje území. Závěrem pak analýzou rizik⁸². K tomu se užívá tzv. SWOT⁸³ analýza v členění na 10 tematických okruhů. Hodnotí se vyváženost vztahů územních podmínek pro jednotlivé pilíře udržitelného rozvoje území. Problémy jsou vytyčovány s cílem jejich eliminace (např. hygienické, dopravní, urbanistické). Nestačí výčet problémů, ale je třeba hledat cesty k jejich řešení a to formulací konkrétních požadavků⁸⁴.

ÚAP jsou pak dle komentáře od Macháčkové obligatorním nástrojem územního plánování⁸⁵. Pořizují se zejména na úrovni obcí a krajů, dále na území vojenských újezdů a

⁸¹ MACHÁČKOVÁ, 2013, op. cit., str. 109

⁸² *Komentář ke stavebnímu zákonu a předpisy související*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2013. ISBN 978-80-7380-430-5., str. 88

⁸³ Dle publikace Moniky Grasseové SWOT analýza poskytuje podklady pro formulaci rozvojových směrů a aktivit, podnikových strategií a strategických cílů. Spočívá v rozboru a hodnocení současného stavu (vnitřní prostředí) a současné situace okolí (vnější prostředí).

⁸⁴ MACHÁČKOVÁ, 2013, op. cit., str. 111

⁸⁵ Otázka jejich obligatornosti však není zcela jasná. Zákon stanovuje, že „se pořídí“ nikoliv, že se mohou pořídít. Dále také počítá s jejich průběžnou aktualizací. Zákon však také připouští možnost neexistence ÚAP, když stanovuje, že pokud nebudou pořízeny, tak pořízení územně plánovací dokumentace vždy zahrnuje i zpracování průzkumů a rozborů řešeného území v rozsahu odpovídajícím územně analytickým podkladům. Samotné vytvoření ÚAP je pak zpracováním údajů získaných soustavnou činností orgánů veřejné správy. Dále lze použít např. technické mapy.

v případě potřeby i na úrovni celé republiky, to tak aby mohly být použity jako podklady pro politiku územního rozvoje⁸⁶.

Rozbor ÚAP.

Nyní se krátce změříme na rozbor ÚAP a to pro území Prahy⁸⁷. Ty jsou přehledně zpracované, graficky atraktivní a v online podobě je k dispozici i celá řada doplňujících dokumentů⁸⁸. S ohledem na to, že dle § 28 odst. 1 Stavebního zákona musí být každé 2 roky aktualizované, tak jde o poměrně proměnlivý dokument. Vzhledem ke kvalitě zpracování je také třeba znovu zmínit Institut pro plánování a rozvoj Prahy (dále „IPR“), který podklady zpracovává. ÚAP Prahy jsou tvořeny textovou a grafickou částí. Textová část je členěna do dvou základních částí. V první se rozebírá stav a vývoj jednotlivých tematických oblastí města, druhá část se věnuje vyhodnocení vyváženosti vztahu mezi pilíři udržitelnosti rozvoje, určení hodnot a problémů na území hlavního města Prahy⁸⁹. Dohromady pak poskytují aktuální popis města, na kterém lze pozorovat jeho rozvoj. Z podkladů se dají vyčíst významné hodnoty města, možnosti jeho rozvoje a limity těchto možností. ÚAP Prahy kromě toho berou v potaz i další aspekty, jako jsou aspekty ekonomické, demografické a kulturní, či aspekt životního prostředí.

Územní studie

Na rozdíl od ÚAP není územní studie závazným dokumentem. I její úprava v zákoně svědčí spíše o jejím doplňkovém užití (pouze § 30 Stavebního zákona). V případě, že se územní studie pořizuje z cizího podnětu, tak je možné její pořízení podmínit úplným nebo částečným hrazením nákladů. V praxi je nicméně běžné, že celou územní studii si nechá zpracovat ten, v jehož zájmu to je a již vypracovanou studii pak předloží příslušnému orgánu, který ji bude posuzovat. Je to dáno jak jasným ekonomickým zájmem, tak i schopností podnikatelského subjektu efektivněji jednat a vytvořit v rychlejším čase kvalitnější studii.

⁸⁶ MAREK, Karel a Petr PRŮCHA. *Stavební právo veřejné a soukromé podle úpravy závazků v novém občanském zákoníku*. Praha: Leges, 2013. Praktik (Leges). ISBN 978-80-87576-79-3, str.46

⁸⁷ Na základě žádosti dle zákona č. 106/1999 Sb., zákon o svobodném přístupu k informacím máme k dispozici i dokument nazvaný Podklady a východiska k návrhu aktualizace č. 1 politiky územního rozvoje, který stanovuje ÚAP pro celou ČR. Z důvodu rozsahu práce však dokument na tomto místě neanalyzujeme, jelikož pro dosažení účelu práce není zásadní.

⁸⁸ Územně analytické podklady hlavního města Prahy 2014. In: *Institut plánování a rozvoje Prahy* [online]. [cit. 2016-12-05]. Dostupné z: <http://uap.iprpraha.cz/>

⁸⁹ *000-Základní údaje* [online]., 56 [cit. 2016-12-05]. Dostupné z: http://uap.iprpraha.cz/uploads/assets/soubory/textova-cast/000_zakladni_udaje.pdf, str. 38

2.2.2 Politika územního rozvoje

Jde o celostátní nástroj územního plánování, který slouží koordinaci území na celostátní úrovni a koordinaci územně plánovací činnosti krajů. V dokumentu se konkretizují požadavky úkolů územního plánování v republikových, mezinárodních, neregionálních a příhraničních souvislostech. Stanovují se zde také oblasti se zvýšenými požadavky na území, které přesahují území jednoho kraje⁹⁰. Politika územního rozvoje se tak zabývá mezinárodními souvislostmi a vazbami z pohledu územního rozvoje a dopravy. Dále pak problémy a střety týkající se např. limitů a omezení území, dopravy, energetiky, rizik v území a řady dalších bodů. Svou povahou jde primárně o strategický dokument. Zároveň jde také o relativně nový institut, který byl zaveden až s novým stavebním zákonem a to právě z důvodů nutnosti koordinace územního rozvoje jak uvnitř státu, tak i v mezievropských souvislostech.

Politika územního rozvoje (dále „Politika“) je upravena v §31 - § 35 Stavebního zákona. Jak plyne z § 31, tak jde o koncepční (ne realizační) nástroj. Důležité je zmínit hierarchický vztah k územně plánovací dokumentaci. Ač ne její součástí, tak stojí na jejím vrcholu. Politika tak zavazuje kraj při pořizování a vydávání zásad územního rozvoje, stejně tak je závazná pro územní a regulační plány. Politika je závazná i pro rozhodování v území, tedy především pro rozhodování stavebních úřadů. Ve většině případů sice působí spíše nepřímo, prostřednictvím podřízených nástrojů územního plánování. Nelze však vyloučit ani její přímou aplikaci⁹¹. V komentáři od Macháčkové se také objevuje zajímavá úvaha, jestli lze přímo na základě Politiky rozhodnout o umístění záměru. Stavební zákon totiž tuto otázku explicitně neřeší. Machata upozorňuje na to, že pokud by to možné nebylo, tak to může v některých případech vyloučit schopnost státu účinně nebo včas prosadit záměr celostátního či mezinárodního významu⁹².

Z obsahu aktuální Politiky územního rozvoje, ve znění aktualizace č. 1, z roku 2015 se pak dají zjistit např. republikové priority územního plánování pro zajištění udržitelného rozvoje, rozvojové oblasti a rozvojové osy, plochy dopravní a technické infrastruktury a jiné.

⁹⁰ Politika územního rozvoje České republiky. *Ministerstvo pro místní rozvoj* [online]. [cit. 2016-12-05]. Dostupné z: <https://www.mmr.cz/cs/Uzemni-a-bytova-politika/Uzemni-planovani-a-stavebni-rad/Koncepce-Strategie/Politika-uzemniho-rozvoje-Ceske-republiky>

⁹¹ MACHAČKOVÁ, 2012, op. cit., str. 123-124

⁹² MACHAČKOVÁ, 2012, op. cit., str. 124

Zvlášť v otázce priorit územního plánování se dá nabýt dojmu, že pasáže jsou spíš deklaratorního charakteru, a že jejich aplikace na konkrétní případy může být problematická. V čl. 18 republikových priorit se tak dočteme, že prioritou je „*Podporovat polycentrický rozvoj sídelní struktury. Vytvářet předpoklady pro posílení partnerství mezi městskými a venkovskými oblastmi a zlepšit tak jejich konkurenceschopnost*“⁹³. V čl. 28 zase to, že „*Pro zajištění kvality života obyvatel zohledňovat nároky dalšího vývoje území, požadovat řešení ve všech potřebných dlouhodobých souvislostech, včetně nároků na veřejnou infrastrukturu...*“⁹⁴. Nelze se neubránit představě paralely s principy obsaženými v Listině a jejich následnou konkretizací ve zvláštních zákonech. Rozdíl je ten, že zde není Ústavní soud, aby tato ustanovení vykládal. Stálo by nicméně za obsáhlejší analýzu pokusit se zjistit, jestli jsou ve správním soudnictví rušeny územně plánovací dokumenty pro rozpor s obecnými principy Politiky.

2.2.3 Zásady územního rozvoje

Zásady územního rozvoje (dále „Zásady“) zastávají koordinační funkci. Ve Stavebním zákoně jsou upraveny ve třetím díle, třetí hlavy, třetí části v § 36 - § 42. Jde o nejvyšší stupeň územně plánovací dokumentace, jejich pořízení je obligatorní a vydávají se vždy pro celé území kraje. Řeší nadmístní problematiku. Komentář od Macháčkové a kol. pak velice užitečně vymezuje Zásady ve vztahu k ostatní územně plánovací dokumentaci. Zásady tak mají za úkol zjistit potřebu změny v území a stanovení nadmístního významu, územní plán na to navazuje koncepčním řešením a stanovením hlavních podmínek v ucelených souvislostech a regulační plán nebo územní rozhodnutí určují detailní podmínky umístění, prostorového uspořádání a detailní ochrany veřejných zájmů⁹⁵. Zásady tak vytváří obecný nástroj, který je základním strategickým pilířem rozvoje kraje. Navazuje na politiku územního rozvoje a konkretizuje jí. Zároveň jsou však Zásady vázány právě nadmístním významem, jejich úkolem není upravovat záležitosti obcí a nahrazovat územní plán. Jak upozorňuje komentář od Marečka spol., tak Zásady mohou řešit i zásady republikového významu, pokud nejsou

⁹³ *Politika územního rozvoje České republiky, ve znění Aktualizace č. 1* [online]. In: . s. 92 [cit. 2016-12-05]. Dostupné z: https://www.mmr.cz/getmedia/514b9dcb-4cf3-4ebc-9ef5-c9f5230c089c/2015_VI_26_Brozura_PUR_CR_ve_zneni_Aktualizace_c_1.pdf?ext=.pdf, str. 21

⁹⁴ *Politika územního rozvoje České republiky, ve znění Aktualizace č. 1* [online]. In: . s. 92 [cit. 2016-12-05]. Dostupné z: https://www.mmr.cz/getmedia/514b9dcb-4cf3-4ebc-9ef5-c9f5230c089c/2015_VI_26_Brozura_PUR_CR_ve_zneni_Aktualizace_c_1.pdf?ext=.pdf, str. 21

⁹⁵ MACHÁČKOVÁ, 2013, op. cit., str. 150

obsaženy v politice územního rozvoje. Z rozsudku NSS 6 Ao 6/2010-103⁹⁶ pak plyne, že naopak není možné, aby Zásady pouze přijaly politiku územního rozvoje bez její další konkretizace. Míra konkretizace Zásad musí být taková, aby se daly zvážit všechny možnosti využití ploch.

V případě české metropole, ale význam Zásad spíše spočívá ve stanovení priorit pro rozvoj města a vymezení staveb dopravní a technické infrastruktury důležitých pro funkci města jako celku⁹⁷ a to s ohledem na to, že Praha zastává roli jak kraje, tak obce. Zásady, zvláště ty pro Prahu, jsou předmětem častých soudních sporů. Zásady sice obsahují mnoho tezí, které mají převážně deklaratorní charakter⁹⁸, ale zároveň obsahují poměrně konkrétní údaje např. o místech, kde by v budoucnu mohla být postavena stavba dopravní infrastruktury. To přináší zajímavý praktický aspekt. Na jedné straně lze mít za to, že toto vymezení bude mít vliv na cenu a užití pozemku, na druhou stranu není neobvyklé, že relevantní subjekty budou již dopředu o plánu zpraveny z neoficiálních zdrojů a zpravidla budou schopny reagovat na změny s předstihem. Praktický příklad zmíněného se dá uvést v souvislosti s bodem 3.1.2. Zásad územního rozvoje Hlavního města Prahy. Bod 2.2.3 v písm. c) stanovuje jako prioritu pro rozvoj dopravní infrastruktury rozšíření tramvajové sítě o nové úseky⁹⁹ a bod 3.1.2. upravuje rozvojové oblasti v nezastavěném území a konkrétně stavu obytné čtvrti mezi Barrandovem a Slivencem. V písm. d) pak předpokládá prodloužení tramvajové linky právě do tohoto komplexu¹⁰⁰. Realita je však následující. Již před rokem 2000 byly pozemky, kam se nyní plánuje prodloužit tramvajová linka, skoupeny společností Finep a částečně i společností Ekospol (obě společnosti se řadí k největším pražským developerům). Změnou územního plánu z roku 2000 byla povolena výstavba bytových komplexů, ale s podmínkou, že zde nejprve musí být tramvajová linka. Za primátora Béma došlo ke změně, že již k pozemkům nemusí linka vést, ale stačí její povolení. Proběhlo zde několik soudních pří a následně byla výstavba linky soudem označena jako ve „veřejném

⁹⁶ Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, rozhodnutí ze dne 2. 2. 2011, spisová značka: NSS 6 Ao 6/2010-103

⁹⁷ Zásady územního rozvoje. *Institut plánování a rozvoje hlavního města Prahy* [online]. [cit. 2016-12-05]. Dostupné z: <http://www.iprpraha.cz/clanek/46/zasady-uzemniho-rozvoje>

⁹⁸ Respektovat a rozvíjet kulturní a historické hodnoty a rozmanité přírodní podmínky... Zmírnit negativní vlivy suburbanizace.... Vytvořit podmínky pro odstranění současných problémů mezi veřejným zájmem na zachování historického stavebního fondu a rozvojem uvnitř města

⁹⁹ Zásady územního rozvoje hlavního města Prahy [online]. In: . [cit. 2016-12-05]. Dostupné z: http://www.iprpraha.cz/uploads/assets/dokumenty/zur/2014/zur_pravni_stav_po_aktualizaci_1.pdf, str. 6

¹⁰⁰ Zásady územního rozvoje hlavního města Prahy [online]. In: . [cit. 2016-12-05]. Dostupné z: http://www.iprpraha.cz/uploads/assets/dokumenty/zur/2014/zur_pravni_stav_po_aktualizaci_1.pdf, str. 12

zájmu“. Všechny lukrativní pozemky kolem nové tramvajové trati pak již před samotným promítnutím představy tramvajové linky do územně plánovací dokumentace byly ve vlastnictví developerů. Samotné Zásady územního rozvoje Hlavního města Prahy jsou z roku 2014. Tedy místo toho, aby stanovily koncepci, na základě které se bude stavět, tak reagují na ekonomický tlak tak, že již připravený a rozpracovaný záměr přijmou za svůj a vtělí ho do svého obsahu¹⁰¹. Na místě je tedy otázka, do jaké míry a kdy Zásady vytvářejí podklady pro územní plán, a kdy se konkrétní podnikatelský záměr naopak promítá do územně plánovací dokumentace. Za upozornění samozřejmě stojí, že postavení Prahy je poměrně specifické, a že Zásady se objevují až s novou úpravou stavebního práva. V tomto konkrétním případě je proto ještě poměrně pochopitelné, že Zásady pouze reagovaly na již vytvořenou potřebu ekonomických subjektů. A ačkoliv soud stanovil, že výstavba ve veřejném zájmu je, tak se nabízí otázka, jestli by v ještě veřejnějším zájmu nebylo, aby náklady na prodloužení linky hradil alespoň částečně developer. Na druhou stranu ne všude tam, kde se objeví spor, musí být něčí ekonomický zájem. Spory se vedou např. o koridory a plochy pro Pražský okruh, o plochy pro letiště Václava Havla, stejně jako i o řadě dalších věcí. V případě Prahy ještě stojí za doplnění, že zastupitelstvo Hlavního města Prahy odsouhlasilo usnesením č. 20/10 dne 20. 10. 2016 pořízení Aktualizace č. 2 ZÚR hl. m. Prahy oblast by tak nepochybně stála za dlouhodobější a systematičtější pozorování.

2.2.4 Územní plán

Územní plán zastává roli koncepčního usměrňování rozvoje obce. Je upraven ve třetím díle, třetí hlavy, třetí části Stavebního zákona, v § 43 - § 60. Obsah a účel územního plánu je vymezen v § 43 a stanoví „základní koncepci rozvoje území obce, ochrany jeho hodnot, jeho plošného a prostorového uspořádání, uspořádání krajiny a koncepci veřejné infrastruktury, vymezení zastavěného území, plochy a koridory, zejména zastavitelné plochy a plochy vymezené ke změně stávající zástavby...“

Územní plán vydává zastupitelstvo obce jako opatření obecné povahy v samostatné působnosti. Řeší podrobné užití ploch pro celé území obce. Zohledňuje a zpřesňuje cíle, úkoly a záměry územního plánování vymezené v Politice a v Zásadách. Tím se stává

¹⁰¹ Zmíněné vychází z osobních rozhovorů, zdroj si nepřál být uveden. Podložit je možné např. články dostupnými na <http://www.euro.cz/archiv/darek-developerum-praha-za-pul-miliardy-postavi-trat-oni-zahusti-zastavbu-1256975>, <http://echo24.cz/a/ihqcP/nova-tramvajova-trat-v-praze-tri-zastavky-a-600-milionu>

prostředkem jejich faktické implementace. Zároveň však stanovuje vlastní představy o podobě obce a jejího uspořádání. Územní plán je závazný pro regulační plán a pro rozhodování v území. V případě Prahy je pak závazný i pro jednotlivé městské části. Ve vztahu k Zásadám konkretizuje jejich ustanovení a hledá řešení pro v nich vytyčené potřeby. Územní plán také může od 1. 1. 2013 řešit i věci nadmístního významu, které jsou obvykle pouze záležitostmi Zásad. Účelem této úpravy je zamezit časovým prodlevám a snížit administrativní zatížení¹⁰².

Na základě územního plánu rozhodují stavební úřady, projektanti jsou vázáni jeho podobou a majitelé nemovitostí v něm naleznou informace o využitelnosti pozemku. Např. platný územní plán Prahy stanovuje:

- Funkční regulaci
- Prostorovou regulaci
- Podíl bydlení v centrální části města, Zeleň a ÚSES, Záplavová území, Velká rozvojová území, Podmíněnost staveb, Veřejně prospěšné stavby, Dopravní infrastrukturu, Technickou infrastrukturu
- Vyhlášky a opatření obecné povahy
- Výkresy územního plánu¹⁰³

Z tohoto členění je pro developera nejzásadnější funkční regulace. To proto, že oproti ostatním částem územního plánu má právě funkční regulace nejpřímější vliv na možnost/typ stavby na pozemku. Proto si ji blíže rozebereme.

Funkční členění udává parametry využití území. To je patrné z výkresu plánu a podrobněji rozvedeno v příloze č. 1 územního plánu, která je dána Opatřením obecné povahy č. 6/2009. Území se pak člení na polyfunkční, kde jsou kategorie: obytná území, smíšená území, území výroby a služeb, území sportu a rekreace, zvláštní komplexy a monofunkční, kde jsou kategorie: veřejné vybavení, technické vybavení, těžba surovin, vodní plochy a suché poldry, příroda, krajina a zeleň.¹⁰⁴ Pro každý tento typ území jsou pak stanovena jasná kritéria na typ, účel a velikost stavby, která na něm může být realizována.

¹⁰² MACHAČKOVÁ, 2013, op. cit., str. 186

¹⁰³ Územní plán sídelního útvaru hlavního města Prahy. *Institut plánování a rozvoje hlavního města Prahy* [online]. [cit. 2016-12-05]. Dostupné z: <http://www.iprpraha.cz/platnyplan>

¹⁰⁴ Funkční regulace. *Institut plánování a rozvoje hlavního města Prahy* [online]. [cit. 2016-12-05]. Dostupné z: <http://www.iprpraha.cz/clanek/57/funkcni-regulace>

Mimo samotné funkční využití se stanovuje ještě doplňkové funkční využití a výjimečně přípustné funkční využití. Funkční i doplňkové využití je přípustné bez podmínek a výjimečně přípustné funkční využití pak podléhá rozhodnutí stavebního úřadu. Jako příklad si můžeme uvést území, jehož funkční využití bude stanoveno jako všeobecně obytné. V takovém území můžeme primárně stavět stavby pro bydlení a byty v nebytových domech. Jako doplňkové funkční využití můžeme umísťovat stavby, které jsou svoji povahou jen málokdy sporné. Drobné vodní plochy, zeleň, cyklistické stezky, pěší komunikace a prostory, komunikace vozidlové, nezbytná plošná zařízení a liniové vedení TV. Výjimečně přípustné funkční využití zde budou vysokoškolská zařízení, stavby pro veřejnou správu města, hygienické stanice, obchodní centra do 15.000 m² prodejní plochy a jiné¹⁰⁵. Každá plocha má pak v závislosti na svém funkčním členění (a plánovaném typu stavby) stanoven koeficient zastavěné plochy a koeficient zeleně. Jeden z velice aktuálních problémů v této oblasti na území Prahy souvisí s nedávnou personální změnou v odboru majetku Hlavního města Prahy. V listopadu 2016 přišel o místo ředitele odboru pan Radek Svoboda. Jedna z oblastí, za kterou byl kritizován, byl jeho vstřícný postoj developerům. Konkrétně to, že umožnil, aby developeři využívali pozemky města, pro účely výpočtu zastavěné plochy¹⁰⁶. Pozemek developera se tím zhodnotil a mohla zde být umístěna stavba o větší zastavěné ploše, než by bylo jinak možné.

K otázce funkčního využití území je také vhodné zmínit Rozsudek NSS čj. 1 Ao 1/2006-74. Ten stanovuje, že správní soudy nemohou rozhodovat o funkční využitelnosti území a jeho rozvoji pro splnění všech cílů a zásad územního rozvoje. Tedy přezkoumávat, jaké je více či méně vhodné funkční využití pro určitý pozemek¹⁰⁷.

Další judikát, který se již nezabývá funkčním využitím, ale územním plánem jako celkem je rozsudek NSS 1 Ao 1/2009-120. Rozšířený senát judikoval, že pokud má dojít v územním plánu k omezení vlastnických či jiných práv, tak je třeba je činit v nezbytně nutné míře, šetrným způsobem, na základě ústavně legitimních a zákonem předvídaných důvodů. Za těchto podmínek mohou být práva omezena. Pokud tedy soud shledá dodržení těchto

¹⁰⁵ Funkční regulace. *Institut plánování a rozvoje hlavního města Prahy* [online]. [cit. 2016-12-05]. Dostupné z: Funkční regulace. *Institut plánování a rozvoje hlavního města Prahy* [online]. [cit. 2016-12-05]. Dostupné z: <http://www.iprpraha.cz/clanek/57/funkcni-regulace>

¹⁰⁶ Vedení Prahy rozdělí odbor majetku na dva, skončí šéf z Bémových dob. In: *IDnes.cz/Praha a střední Čechy* [online]. [cit. 2016-12-21]. ISBN <http://praha.idnes.cz/odbor-majetku-zmeny-radek-sv>.

¹⁰⁷ Rozsudek Nejvyššího správního soudu, rozsudek ze dne 19. Července 2016, spisová značka: 1 AO 1/2006-74

zásad, tak není důvod ke zrušení územního plánu a vlastník či jiný nositel věcných práv k pozemku je takovému omezení nucen strpět bez náhrady¹⁰⁸. Tento závěr je zcela zásadní zvláště při porovnání s již rozebraným čl. 11 odst. 4 Listiny, který mimo jiné stanovuje, že vyvlastnění i jiné omezení vlastnického práva musí být za náhradu. Soud svou argumentaci staví velice pragmaticky a to tak, že jakýkoliv jiný výstup by neumožňoval vůbec naplňovat účel a cíle územního plánování. Tedy že by se územní plánování změnilo na sérii bilaterálních a v zásadě oddělených jednání. Soud také říká, že náhrada není možná v rámci samotného procesu pořizování územního plánu. Odkazuje však na možnost domáhat se náhrady po schválení plánu.

Pro oblast Prahy je stále aktuální územní plán z roku 1999. Pro úplnost lze dodat, že v současné době probíhá politicky exponovaná debata o podobě nového územního (Metropolitního) plánu. Ten musí v souladu se Stavebním zákonem platit do roku 2020, ale již nyní je v zásadě jisté, že se termín nestihne. Návrh Metropolitního plánu byl zatím zpracováván týmem kolem pana Romana Kouckého, ale po jeho odvolání a následném odvolání ředitele Institutu plánování a rozvoje hlavního města Prahy, pana Petra Hlaváčka, se proces zastavil. Záležitost je předmětem aktuální politické debaty a není na tomto místě možné předvídat podobu budoucí úpravy, ani se jí tedy blíže věnovat¹⁰⁹.

2.2.5 Regulační plán

Regulační plán je nejkonkrétnější druh územně plánovací dokumentace. Je upraven v § 61- § 71 Stavebního zákona. V řešené ploše stanovuje podrobné podmínky pro to jak pozemky využívat, jak na nich umísťovat a prostorově uspořádat stavby, a jak chránit hodnoty a charakter území. Stanovuje také podmínky pro vymezení a využití pozemku a zároveň řeší věci veřejné infrastruktury a vymezuje veřejné stavby. Je závazný pro územní rozhodování. Územní rozhodnutí je pak regulačním plánem možno i nahradit ale musí to v něm být stanoveno. Regulační plán tedy může územní rozhodnutí nahrazovat /může ho nahrazovat pro určité případy/nemusí ho nahrazovat vůbec. Případy, kdy není efektivní regulačním plánem nahrazovat územní rozhodnutí, se dají vztáhnout např. na historická

¹⁰⁸ Rozsudek Nejvyššího správního soudu, rozsudek ze dne 21. července 2009, spisová značka 1 Ao 1/2009-120

¹⁰⁹ VÁCHAL, Adam. Praha nestihne včas schválit Metropolitní plán. *Právní rádce* [online]. 2016 [cit. 2016-12-05]. Dostupné z: <http://pravnicaradce.ihned.cz/c1-65471490-praha-nestihne-vcas-schvalit-metropolitni-plan-potrebuje-dva-roky-navic>

jádra měst. Jejich účel by v takovém případě měl regulační, ve vztahu k záměrům, které nemusí být v době vydání plánu známy¹¹⁰.

Pokud se zaměříme na území Prahy, tak nejde o frekventovaný institut. V současné době je pro Prahu platný pouze regulační plán Anenská¹¹¹ a ten byl navíc přijat ještě podle staré úpravy. Na druhou stranu přednosti regulačních plánů jsou zcela zřejmé. Jasná a konkrétní pravidla pro výstavbu, v případě nahrazení územního rozhodnutí také ohromné administrativní odlehčení pro stavebníka. K jejich vydání je však třeba mít přesnou vizi o umístování staveb, v té které lokalitě, a zároveň poměrně dlouhé množství času na jeho zpracování.

2.3 Pražské stavební předpisy

Poslední právní předpis, kterému se v této kapitole budeme věnovat, jsou Pražské stavební předpisy (dále „PSP“). Jsou specifické tím, že v rámci České republiky je Praha jediným územím, které si může stanovit tento druh požadavků samostatně. Jejich celý název je „Nařízení, kterým se stanovují obecné požadavky na využívání území a technické požadavky na stavby v hlavním městě Praze.“ Jde o prováděcí předpis ke Stavebnímu zákonu, který se vydává na základě § 194 písm. e) tohoto zákona. Účinné jsou od 1. srpna 2016, takže jde o poměrně novou úpravu, s kterou se praxe zatím seznamuje. My se zaměříme na jejich obsah, vztah k územně plánovací dokumentaci a jejich vnímání praxí.

PSP se dělí na dvě základní části. První stanovuje územní požadavky, které se tak budou aplikovat ve vztahu k územnímu plánu a územnímu řízení. Druhá stanovuje stavební požadavky, které se aplikují ve stavebním řízení. Základní koncept, na kterém PSP staví je koncept koncentrovaného města se stabilní hustotou zalidnění (proti vizi dekoncentrovaného města na velké ploše). V rámci prostorového uspořádání tak umožňuje větší variabilitu ve vztahu ke konkrétní lokalitě. Reaguje také na negativní jev umístování staveb do středu pozemku. S PSP je možné variabilnější umístění stavby na pozemku.

¹¹⁰ *Komentář ke stavebnímu zákonu a předpisy související*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2013. ISBN 978-80-7380-430-5, str. 165

¹¹¹ Regulační plán. *Institut plánování a rozvoje hlavního města Prahy* [online]. [cit. 2016-12-05]. Dostupné z: <http://www.iprpraha.cz/clanek/136/regulacni-plany>

Vyhláška také umožňuje menší typologickou jednotnost staveb, zajímavější architektonická řešení a je také méně kogentní u požadavků na proslunění¹¹².

Z pohledu odborné veřejnosti se k PSP vztahovalo mnoho připomínek. Souviselo to zvláště s liberálnějším duchem nové úpravy a s ideou kompaktnějšího města. I když objektivní zhodnocení předpisu možné není, tak nelze než vyzdvihnout velkou kvalitu zpracování, za které odpovídal Institut plánování a rozvoje hlavního města Prahy. Předpis je přehledný, kvalitně řazený, obsahuje vysvětlivky a grafické příklady u jednotlivých paragrafů. Pokud by víc právních předpisů mělo stejnou kvalitu, tak se z právaní vědy stane zážitkové čtení.

2.4 Vytyčení problematických oblastí

V této kapitole jsme si představili postup developera vedoucí k umístění stavby. Následně jsme si rozebrali jednotlivé nástroje územního plánování a nakonec jsme se věnovali Pražským stavebním předpisům.

Nyní si shrňme, jaké oblasti jsou nejvíc problematické a jaká rizika plynou z jednotlivých prvků procesu vedoucího k umístění stavby.

Co se týče postupu developera. První problematické místo může být nákup pozemku. K tomu je velice těžké získat data, ale jde o nejjednodušší způsob, jak realizovat zisk. Levně koupit. Nicméně od koho? Soudný člověk nebude prodávat svůj pozemek pod tržní cenou. Při hrubé analýze se objevily dva možné typy (zne)užití systému.

Prvním je nákup od státu nebo územně samosprávného celku. Řada úředníků i politiků se stále řídí heslem „z cizího krev neteče“¹¹³. Cizím se zde tedy rozumí majetek, který má úředník či politik spravovat. V praxi se dá velice flexibilně zvolit vhodný způsob stanovení ceny pozemku. Současná úprava zná tři způsoby výpočtu jeho ceny. V zákoně je sice ustanovení, že v případě, že cena není v místě a čase obvyklá, tak musí být odchylka zdůvodněna (§ 38 zákona č. 128/2000 Sb., zákon o obcích). Lze s tím nicméně velice pružně

¹¹²HNILÍČKA, Pavel. *Pražské stavební předpisy s aktualizovaným odůvodněním*. Praha: IPR Praha, 2014. ISBN 978-80-87931-17-2, str. 14-17

¹¹³Územní samospráva. *Transparency International - Česká republika* [online]. [cit. 2016-12-05]. Dostupné z: <https://www.transparency.cz/pravni-poradna/uzemni-samosprava/>

operovat. Jako zdůvodnění se dá použít např. to, že byla pouze jedna nabídka. I samotná cena obvyklá je zavádějící institut. Buď lze použít znalecký posudek nebo postupovat dle zákona č. 151/1997 Sb., zákon o oceňování majetku, či použít srovnání z cen. Z těchto možností je srovnání dle cen v realitních kancelářích tou nejbližší tržní ceně, ale v praxi nejméně obvyklou. Tato problematika se však týká spíše menších obcí. Pro území Prahy nemá autor k dispozici případy, jež by svědčili o takovémto způsobu obcházení principu účelnosti a hospodárnosti, jež stanovuje zákon¹¹⁴. Na druhou stranu z rozhovoru se současným zastupitelem na Praze 5, panem Ondřejem Velekem vyplynulo, že během doby, kdy byl na Praze 5 starostou pan Jančík, bylo běžné prodávat pozemky městské části pouze na základě žádosti. Neprobíhalo zde tedy analyzování, zda je prodej v zájmu městské části, ale rovnou se k prodeji přistoupilo, protože to někdo koupit chtěl. Pokud je tato informace od pana Veleka pravdivá, tak jde o postup, jež jistě není dobrou praxí.

Druhou možností, jak realizovat zisk již nákupem pozemku, je institut smlouvy o smlouvě budoucí. To se týká např. území na okraji Prahy, která jsou v současné době vedeny jako zemědělská půda. Developer přijde za vlastníkem pozemku a učiní mu následující návrh. *„Pěkný den, koupil bych od Vás vaše pole“*. Vlastník se zeptá *„Proč bych to měl prodávat?“* Developer vysvětlí. *„Podívejte, v současné chvíli dostanete na trhu za 1m2 zemědělské půdy max. 30 korun. Já Vám nabízím 500“*. Vlastník se podiví. *„A to jen tak?“* Developer dovysvětlí. *„No člověče, já chci jen vaše dobro, ale také musím z něčeho živit rodinu. Počkáme, až se změní funkční využití pozemku v územním plánu. Do té doby to budeme mít chráněné smlouvou o smlouvě budoucí, abych zpečetil svůj závazek k Vám“* Vlastník je zvědavý. *„Co to je funkční využití pozemku“* Developer se pousměje. *„No a návrh Vám dám ještě 500 korun za to, že tu smlouvu uzavřeme.“* Vlastník se zaraduje, na nic se již neptá a obě strany následně podepíší smlouvu. V případě změn v územním plánu pak developer na základě smlouvy o smlouvě budoucí koupí pozemek s tržní hodnotou 5.000,-Kč/1m2 za pětinu dané ceny¹¹⁵.

¹¹⁴ Autor vycházel z vlastních zkušeností, které získal v průběhu let 2015/2016 jako zaměstnanec právní poradny Transparency International – Česká republika, o.p.s.

¹¹⁵ Rozhovor je pouze ilustrační a jde o pouhou fikci autora. Faktické vymezení problému se však opírá o rozhovor z konce června, který byl autorem veden v advokátní kanceláři na Václavském náměstí. Zdroj autora tuto legální, ale morálně pochybnou praxi sám realizuje.

Tato druhá možnost je úzce spojená s další problematickou oblastí, kterou si přibližujeme v rámci postupu developera. Jde o změnu územního plánu. V mnoha případech jde o zcela legitimní nástroj, který umožňuje plasticky transformovat území dle určité koncepce či jen v souladu s potřebami rozvoje území. Na druhou stranu jde také o nástroj, kterým se dá bezpracně realizovat obrovský zisk. V rámci Prahy půjde jak o oblasti vnitřní, kde se debata spíše povede v rámci toho, zda postavit v daném území bytový dům o 5 nebo 7 patrech (zde je zisk ze změny využití území v řádu desítek procent), tak o oblasti vnější. Právě nezastavěné pozemky na okrajích Prahy umožňují okamžité zhodnocení v řádu stovek (možná i tisíců) procent. Současná koncepce prosazovaná PSP se sice k dalšímu rozšiřování Prahy staví negativně, ale jde hlavně o záležitost politiky.

Další oblast, kterou zmiňme, a kde je dohádátná praxe, jež nemá oporu v právní úpravě, je postup městských částí (obcí) v územním řízení. Městské části jako dotčený orgán sice mají plné právo uplatňovat svá procesní práva, ale realita je mnohdy taková, že jde spíše o smlouvání s developerem. Tento vyjednávací proces není z principu špatný, ale nemá zákonnou oporu a je netransparentní. Z pohledu developerů je kritizovaná i možnost účasti zájmových sdružení např. v územním řízení. Kritizují jednak případy účelovosti zakládání těchto sdružení, kdy některé vysloveně smlouvají s developerem o to, jaké plnění vůči nim musí učinit, aby neprodlužovaly řízení. Dále i samotnou možnost těchto sdružení do územního řízení vstoupit, když přitom daný zájem veřejnosti je již chráněn jinými mechanismy (např. EIA)¹¹⁶.

Zatím nezmíněné oblasti, kde dochází k využívání zákonů, či kde lidský faktor zvýhodňuje určité subjekty a je (může) tím dotčen veřejný zájem jsou tyto. Způsob výpočtu koeficientů zastavěné plochy a zeleně – dá se s tím složitě manipulovat a docílit vyšších anebo prostorově objemnějších budov v dané lokalitě. Půjčování městských pozemků za účelem zvýšení koeficientu zastavitelného prostoru na pozemku developera. Obcházení záchranného archeologického výzkumu.

Co se týče nástrojů územního plánování, tak tam není zásadní dílčí systémové pochybení, ale funkčnost systému jako celku. Jednotlivé nástroje vytvářejí jasně

¹¹⁶ Založeno na osobních rozhovorech s panem Kadeřábkem a panem Boleslavským, viz další kapitola.

strukturovaný a smysluplný koncept. Na papíře. V praxi je otázka nakolik do nich dokáže stát (a územně samosprávné celky) promítnout svoji představu o územním plánování a přetavit ji do praxe. Nakolik nějakou představu vůbec mají. Politika územního rozvoje třeba obsahuje jasné a smysluplné teze, již však není nástroj, který by docílil toho, že tyto obecné teze budou výchozími principy při tvorbě územně plánovací dokumentace. Proces zpětné kontroly soudní cestou jsme nastínili jako bod, který by zasluhoval samostatnou analýzu. Územně plánovací dokumentace se také bude lišit lokalitu od lokality, dle kvality zpracovatele. Zásadní nicméně nebude ani tak samotná tvorba jednotlivých nástrojů, jako vliv zájmových skupin na jejich podobu. Dá se zobecnit, že čím podrobnější instrument, tím bude větší snaha docílit jeho změny v prospěch určitého subjektu. Bylo by však na samostatnou práci rozebrat např. jeden konkrétní územní plán a změny v něm za poslední dobu a tyto změny individuálně posuzovat a hodnotit z pohledu veřejného zájmu. V praxi je tak největším bojištěm územní plán, jež je pro málo frekventovaný institut regulačních plánů stěžejním pilířem územního řízení a tedy i rozhodujícím faktorem v procesu umísťování staveb. Na základě již rozebraného judikátu NSS si také soudy vyhrazují nerozhodovat o správnosti funkčního využití území. Ač to odpovídá principům dělby moci, tak to neřeší situaci, kdy změny budou výsledkem lobbistických tlaků.

Lze tedy shrnout, že problematických oblastí je celá řada. Může jít o systémové nedostatky, patrné např. v územním plánování. Může jít o ovlivňování politiků např. při změnách územního plánu. Může jít o dílčí podobu regulace, např. při práci s koeficienty zastavitelné plochy. Může jít o problematiku hodnotové orientace, např. při skupování pozemků kolem Prahy.

2.5 Shrnutí

Metoda, kterou jsme si vytvořili k určení veřejného zájmu v první kapitole, má jednu jasnou nevýhodu. Hodí se pouze na posuzování veřejného zájmu tam, kde je stavebníkem stát. V opačném případě nám slouží k určení veřejného zájmu právě územní plánování. To zmiňujeme i v první kapitole, kde při rozboru Stavebního zákona nacházíme veřejný zájem v „*ochraně a rozvoji přírodní, kulturní a civilizační hodnoty území...*“ V této kapitole jsme si pak představili konkrétní nástroje, jež mají docílit naplnění takto určeného veřejného zájmu.

Stát tedy pro soukromoprávní oblast stanovuje hranice, které jsou zdůvodněny právě veřejným zájmem. Problém je nicméně takový, že když budeme posuzovat konkrétní problematiku pohledem zákonů, tak bude extrémně těžké určit, co a kdy chrání a rozvíjí přírodní, kulturní a civilizační hodnoty v území. Je jednodušší říct, co neodpovídá zájmu veřejnosti, než vymezit, co je jejím zájem. Pokusili jsme se tedy najít jednotlivá místa v procesu umístění stavby, která jsou nebo mohou být problematická. Při jejich hledání jsme pak systematicky vycházeli z dílčích částí této kapitoly, zároveň jsme svá zjištění doplňovali zkušenostmi z praxe a informacemi, které jsme získali v rozhovorech s odborníky.

3 Empirická část

Zdroje, z kterých jsme až do této chvíle vycházeli, byly různých typů. Šlo o knižní publikace, texty zákonů, názory odborníků a na některých místech jsme se odvolávali i na názory konkrétních osob. Právě tyto konkrétní osoby a jejich náhled na otázku nové výstavby v této kapitole představíme. Zároveň se také zaměříme na další zdroj, který jsme doposud nevyužili. Vlastní názor veřejnosti.

Proč je zde tato kapitola zařazena a co od ní očekáváme? Zařazení této kapitoly je logické. V první kapitole jsme se věnovali pojmu veřejného zájmu, ve druhé kapitole jsme se zaobírali procesem umísťování staveb, tedy právním rámcem výstavby. Čím jsme se však vůbec nezabývali je samotná představa veřejnosti (a odborné veřejnosti) o tom, jaká by měla nová výstavba být, a za jakých podmínek by se mělo stavět. Mimo to se v rozhovorech s odborníky i v dotazníku vrátíme k některým konkrétním otázkám výstavby a získáme tak komplexnější pohled na problematická místa vymezená zvláště v závěru kapitoly druhé.

Zároveň se ve výzkumu zaměříme na území Prahy, na které jsme cílili již v minulé kapitole.

3.1 Kvantitativní výzkum

Ačkoliv je autor práce přesvědčen, že názor veřejnosti v mnoha ohledech nemůže být přímým realizátorem politiky, tak stejně tak musí být v mnoha ohledech slyšen a interpretován. Proto byl autorem vytvořen dotazník, který se zaměřoval na problematiku

veřejného zájmu v územním plánování (název je uchopitelnější než veřejný zájem, politika a developeři).

Přínos dotazníku pro práci spočívá v tom, že umožní zohlednit v posuzování veřejného zájmu a územního plánování i názor „veřejnosti.“ Budeme se tedy v závěru práce moci opřít nejen o naše závěry, ale i o názory širšího vzorku lidí. Dotazník nám pak pomůže odpovědět jednak na to, co to veřejný zájem je, jednak na to, jak by si vybraný vzorek představoval lepší nastavení současných pravidel.

V následujících částech práce si nejprve podrobněji nastíníme účel, pro který byl dotazník vytvořen. Následně pak rozebereme parametry dotazníků, údaje o respondentech a omezení z toho plynoucí. Na to navážeme rozbohem vybraných částí dotazníku a jeho závěrečným zhodnocením.

3.1.1 Účel dotazníku

Primárním účelem dotazníku bylo získat od širší skupiny lidí soubor dat, z kterého by se dalo dovodit jejich chápání veřejného zájmu v územním plánování na úrovni Prahy. S tím souvisel i další účel, kterým bylo zhodnocení racionality názorů daného vzorku veřejnosti a také to, jaký je vztah mezi jejich rozhodováním a znalostí problematiky územního plánování a developerů. Dílčími účely pak bylo analyzovat pohled na výstavbu nových budov, analyzovat pohled na developery. Zvláštním a velice zajímavým účelem také bylo vyhodnotit, jak morálně kompaktní respondenti jsou a jaký praktický význam pro ně má veřejný a soukromý zájem.

3.1.2 O dotazníku

Mezi 28. listopadem a 1. prosincem 2016 autor práce realizoval dotazníkové šetření. Název dotazníku byl **Veřejný zájem v územním plánování**. Dotazník kompletně vyplnilo 104 lidí¹¹⁷. Čas strávený vyplňováním dotazníku byl následující. 23% respondentů vyplňovalo dotazník 10-30 minut, 37% mezi 5-10 minutami, 32% mezi 2-5 minutami. Zbýlých 8% respondentů vyplňovalo dotazník déle než 30 minut. To však pravděpodobně znamená

¹¹⁷ K vytvoření dotazníku, sběru odpovědí a analýze výsledků byla použita aplikace survio, která je dostupná na adrese www.survio.com.

pouze to, že si daní respondenti nechali dotazník otevřený a mezi tím se věnovali jiné činnosti. Program pak nebyl schopen rozlišit, jaký čas vyplňováním skutečně strávili.

Otázek bylo dohromady 32. Otázky byly pokládány za sebou tak, aby poskytly vždy přehled o určitém tématu. Mimo to zde bylo v rámci dotazníku několik otázek, které na sebe nenavazovaly, a které měly pomoci určit konzistentnost v odpovědích respondentů. Charakter odpovědí na otázky byl trojího typu. Nejhojněji byly zastoupeny odpovědi, kde respondent vybíral jednu z nabízených možností. V druhém případě pak respondent v odpovědi rozhodoval mezi dvěma hodnotami na ose. Svou odpovědí tak vyjadřoval, jak blízko či daleko má k jedné nebo druhé možnosti. Otázky třetího typu byly otevřené a respondent do nich měl odpověď sám formulovat. Odpovědi na tento třetí typ otázek však byly na dobrovolné bázi. Důvod pro to byl takový, že otevřené otázky kladou největší nároky na respondenta a mohly by řadu lidí odradit od dokončení dotazníků¹¹⁸.

3.1.3 Členění dotazníku a hypotézy

Dotazník nebyl členěn na jasně oddělené části. Jednotlivé otázky byly řazeny pod sebou. Uvedené členění je tak pouze obecné.

První část dotazníků se zabývá základním určením vzorku respondentů. V druhé části se dotazník zabývá otázkami, které se týkají nových budov a omezeně i developerů. Ve třetí části je série otázek, které vyžadují hodnotové posuzování respondentů. Ve čtvrté části se otázky vztahují k územnímu plánování v Praze a k představě respondentů o optimálním rozvoji Prahy. V části páté se pak objevují otázky s ekonomickým podtextem, které mají za cíl definovat určitou potřebu z ekonomického hlediska.

Autor si při vytváření dotazníku také stanovil několik hypotéz, které jednotlivými otázkami ověřoval. Hypotézy uvádíme v pořadí, v jakém jsou k nim vztaženy otázky. U zbývajících otázek autor předem nestanovoval hypotézu.

- Dotazník bude spíš vyplňovat mladší lidé a Pražáci
- Dotazník spíš vyplní ti, kdo mají s problematikou praktické zkušenosti

¹¹⁸ Tento postup se ukázal jako vhodný i s ohledem na to, že na 100 vyplněných dotazníků bylo přibližně 300 lidí, kteří dotazník otevřeli, ale nevyplnili. V případě, že by byly i otevřené otázky povinné, tak by tento poměr byl ještě výrazně větší.

- Výstavba nových budov je ve veřejném zájmu
- Developeři jsou veřejností vnímáni negativně
- Politici jsou hodnoceni negativně

3.1.4 Výsledky dotazníku

V této části si rozebereme vybrané otázky z dotazníku, některé další otázky rozebereme zkráceně. U vybrané otázky napíšeme její číslo a znění, možné odpovědi a následně vysvětlíme důvod jejího položení. Pak se seznámíme s odpověďmi respondentů, které analyzujeme. Zároveň budeme u některých otázek poukazovat na spojitost s otázkou či otázkami jinými. Případně také zhodnotíme závěr z několika souvisejících otázek. Kompletní zpracování dotazníku obsahuje **Příloha č. 2**

První otázky č. **1 a 3** ověřovaly hypotézu autora o vzorku respondentů. Autor předpokládal, že půjde o lidi pod 30 let a Pražáky. Obojí se potvrdilo. Lidí do 30 let (včetně) bylo přes 75%, lidí dlouhodobě žijících v Praze skoro 80%. Mimo to se ukázalo (otázka **2 a 4**), že o něco víc respondentů pracuje, než studuje, a že skoro 1/3 respondentů má praktické zkušenosti se stavebním či územním řízením. Dle subjektivního názoru autora toto číslo dokazuje jeho hypotézu, že dotazník spíše vyplnili osoby, které o problematice mají konkrétnější představu (1/3 osob s praktickou zkušeností je zvláště zarážející, když uvažíme věkové složení respondentů).

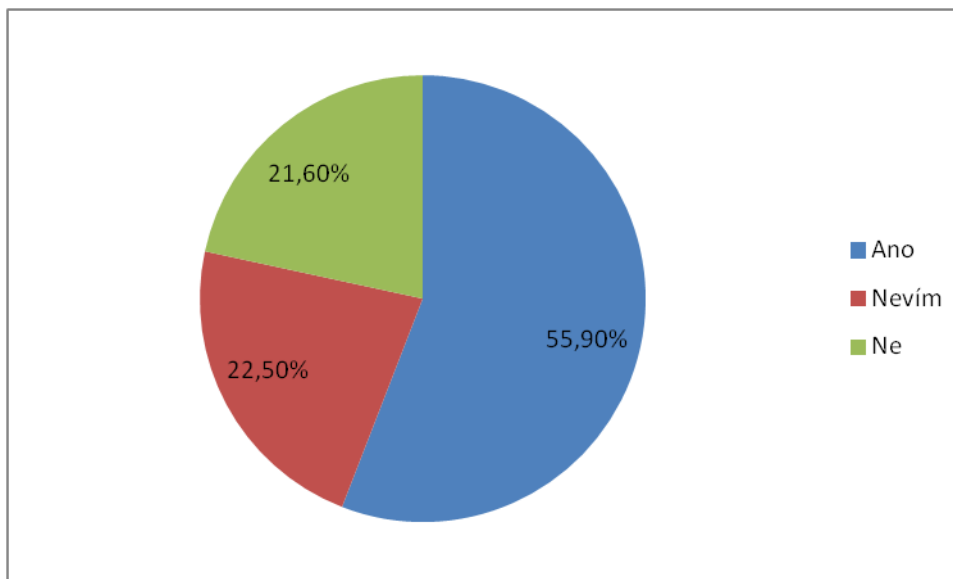
Otázka, kterou zde rozebereme komplexně je otázka č. 5. Umožňuje nám totiž zcela základní pohled na problematiku výstavby vůbec.

Otázka č. 5 – Myslíte si, že je výstavba nových budov na území Prahy ve veřejném zájmu?

Možnosti: Ano/Ne

Důvod položení otázky: Zjistit základní vnímání respondentů k otázce nové výstavby. Mělo by se dle respondentů vůbec stavět.

Výsledky:



Závěr: Z odpovědí respondentů je patrné, že jen o něco více než polovina považuje výstavbu nových budov za věc veřejného zájmu. Přes pětinu respondentů by pak výstavbu nových budov za správnou nepovažovalo vůbec. Poměrně velké množství respondentů tedy odmítá novou výstavbu a tím pádem i rozvoj města jako celku. K této otázce se pak vrátíme v závěrečné části dotazníku, kde zjišťujeme představu respondentů o ideálním bydlení. Budeme tedy ověřovat, jestli jejich soukromý zájem odpovídá i jejich představě o zájmu veřejném.

V otázkách č. **6, 7, 8** zjišťujeme na škále od 1-5, jak hodnotí respondenti úroveň nových budov, jaký si myslí, že na podobu a vznik budov má vliv Praha a zdali by Praha měla mít vliv větší. U hodnocení nových budov vyšla v průměru středová-neutrální hodnota (otázka 6). V otázce vlivu Prahy na podobu a vznik budov vyšla také středová – neutrální hodnota (na škále zcela zásadní-vůbec žádný). Oproti tomu výsledky u otázky č. 8 – vliv Prahy na podobu a vznik nových budov byly jednoznačně ve prospěch větších pravomocí Prahy. Pokud to porovnáme s otázkami č. 6 a 7, tak je patrné, že respondenti mají pocit, že pro zlepšení současné situace v oblasti výstavby budov by jednoznačně pomohlo posílení role Prahy. Z dotazníku pak není jasné, jak by se toho mělo docílit. Zda by Praha sama měla převzít úlohu stavitele, či zda by měla mít v rukou silnější nástroje vůči jiným subjektům. Obecně je tento výsledek možné interpretovat jako výzvu k většímu vizionářství Prahy a k schopnosti tuto vizi realizovat (když bude mít větší vliv na podobu a vznik, tak také musí vědět, jakou podobu chce a jaké budovy mají vznikat).

Otázka č. **9, 10 a 12** se zaměřila na pojem „developer. Otázka č. 9 se ptala na pocit, který v respondentovi vyvolá slovo developer. Hypotéza byla taková, že pojem „developer“ je vnímán negativně. Výsledek potvrdil, že u převažující části respondentů toto skutečně platí. Z dotazníku se nicméně nedozvíme, proč to tak je.

Otázka č. 10 byla otevřená a od respondenta žádala definici pojmu developer. Tato otázka sloužila k ověření toho, zda respondenti skutečně rozumí danému pojmu. Drtivá většina z těch, kteří odpověděli, pak pojem dokázala uchopit dostatečně přesně. Z odpovědí, které se vymykají lze zmínit dva typy. První se na developera dívá apriori negativně, tento přístup vystihuje odpověď „*mafján*“. Druhý typ odpovědí, které se vymykají, má jako spojovací činitel snahu o určitý literární přesah. Příklad takové odpovědi je např. tento: „*Developeři za obchvatem budoují hrdou pevnost z ocele bude tam M&S, C&A, H&M a uprostřed chrám zlatý prdele!*“

Otázka č. 12 navazovala na otázku č. 9 a zjišťovala názor respondentů na to, jestli se developeři pohybují na hraně (či dokonce za hranou) zákona. Potvrdil se předpoklad negativního pohledu na developery, když o jejich ochotě pohybovat se na hraně zákona bylo přesvědčeno přes 60% respondentů. Na druhou stranu skoro 30% respondentů se k otázce postavilo neutrálně.

Otázka č. **11** navazovala částečně na otázku č. 8 a potvrdila, že respondenti by si přáli přísnější regulaci nových staveb.

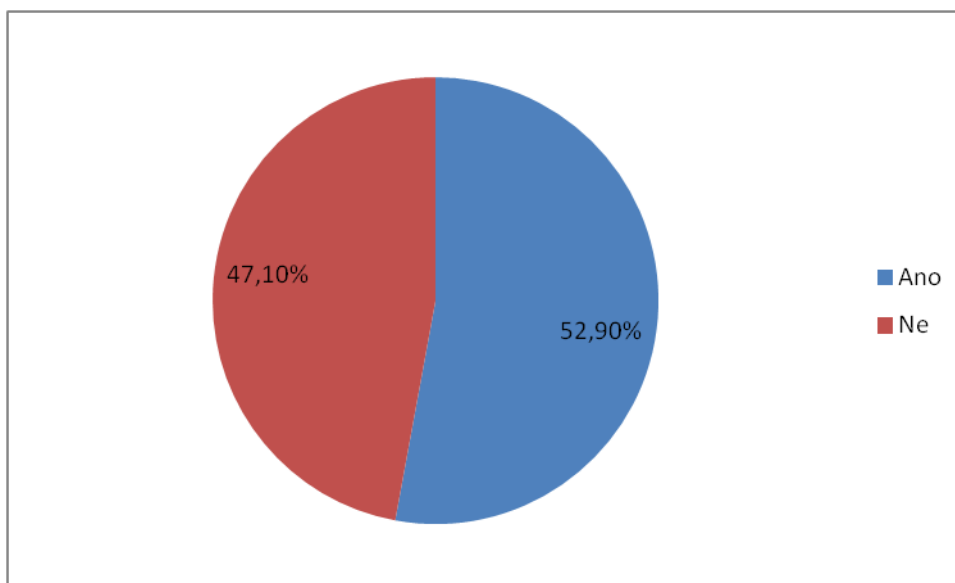
Otázky č. **13 – 18** staví respondenty do hypotetické situace, kde jsou postaveni před hodnotově orientační soudy. Analýzou těchto otázek se můžeme pokusit určit jednak vztah mezi soukromým a veřejným zájmem, jednak stanovit, jaké praktiky jsou v České republice považovány za normu. K těmto otázkám pak směřovala i velká část kritiky dotazníku. Byla jím vytýkána přílišná hypotetičnost, nemožnost psát otevřené odpovědi (kromě otázky č. 18) a u otázky č. 18 její zaměření na pocit respondentů. I přes tyto výhrady lze považovat otázky za podstatné, jelikož data k situacím, které jsou předmětem otázek, se získat nedají. Podstatné pro nás je tak přesvědčení respondenta, že by jednal určitým způsobem, ne jistota, že by v dané situaci skutečně tímto způsobem jednal.

Otázka č. 13 Šel/šla byste na pracovní oběd s úředníkem, abyste probrali podmínky vydání povolení ke stavbě, kterou chcete realizovat?

Možnosti: ANO/NE

Důvod položení otázky: Zjistit ochotu respondentů řešit pracovní problematiku s úředníkem i mimo prostory obvykle k tomu sloužící.

Výsledek:



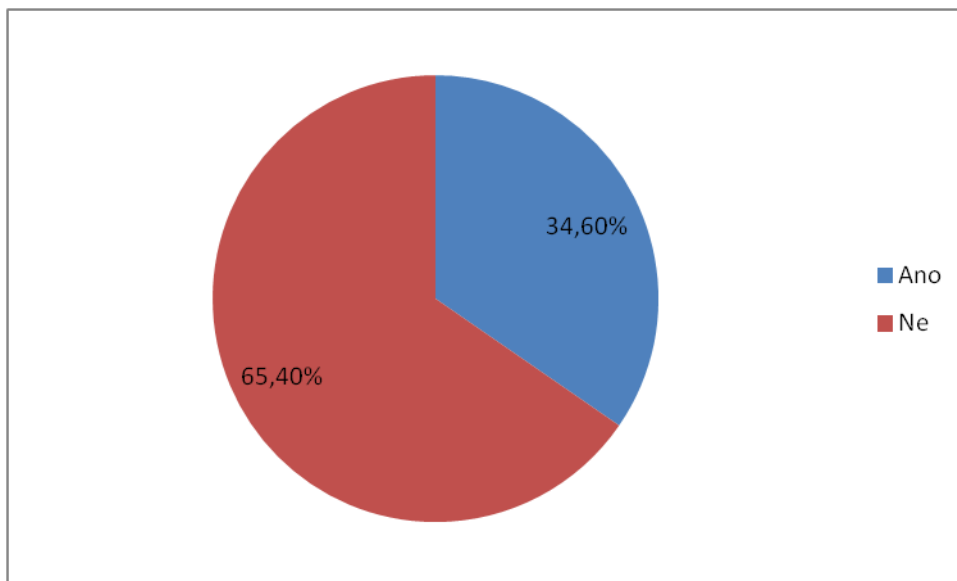
Závěr: Nepatrně víc než polovina účastníků by nepovažovala za problematické řešit pracovní záležitosti s úředníkem na obědě.

Otázka č. 14 Nabídl/a byste zaplatit oběd za oba?

Možnosti: ANO/NE

Důvod položení otázky: Zjistit ochotu respondentů poskytnout „nezávislému“ úředníkovi drobnou finanční laskavost.

Výsledek:



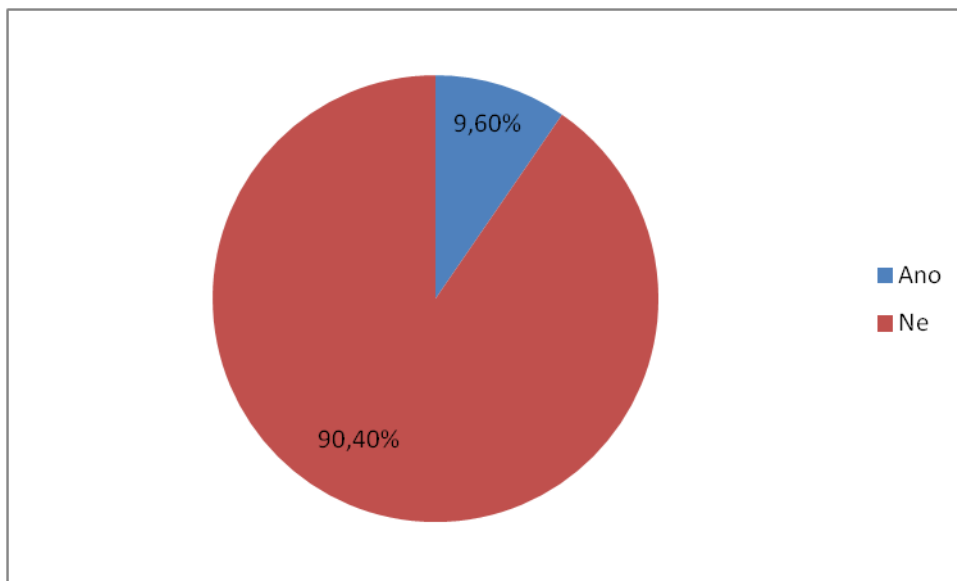
Závěr: Zhruba třetina respondentů by se nabídla, že zaplatí pracovní oběd úředníkovi a poskytne mu tak drobnou laskavost. Dvě třetiny respondentů by přitom tuto praktiku odmítlo. Z toho plyne, že i k takovéto relativně drobné laskavosti panuje mezi většinou respondentů odpor.

Otázka č. 15 Pozval/a byste úředníka na večírek, kde byste platil/a útratu?

Možnosti: ANO/NE

Důvod položení otázky: Zjistit ochotu respondentů poskytnout úředníkovi materiální benefit, které zjevně nemá přímou souvislost s běžnou pracovní náplní úředníka.

Výsledek:



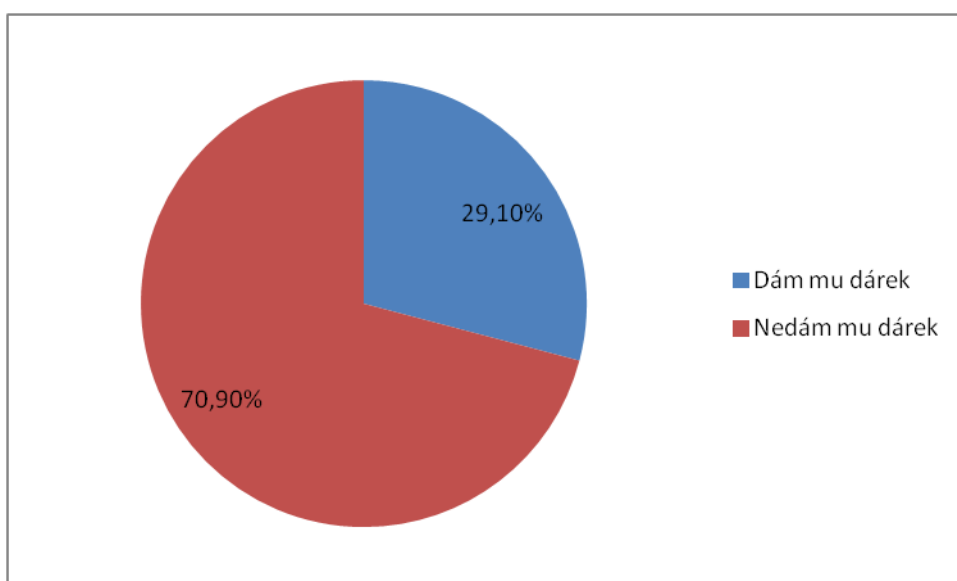
Závěr: Drtivá většina respondentů jasně odmítá možnost nadstandardního plnění vůči úředníkovi, které již není možné vydávat za běžnou profesionální laskavost.

Otázka č. 16 Kdybyste věděl/a, že dárek úředníkovi Vám umožní získat povolení, na které byste jinak neměl/a nárok, a že na to nikdo nepřijde, co byste udělal/a?

Možnosti: Dám mu dárek/Nedám mu dárek

Důvod položení otázky: Zjistit ochotu respondentů poskytnout úředníkovi plnění, za které získají neoprávněnou výhodu.

Výsledek:



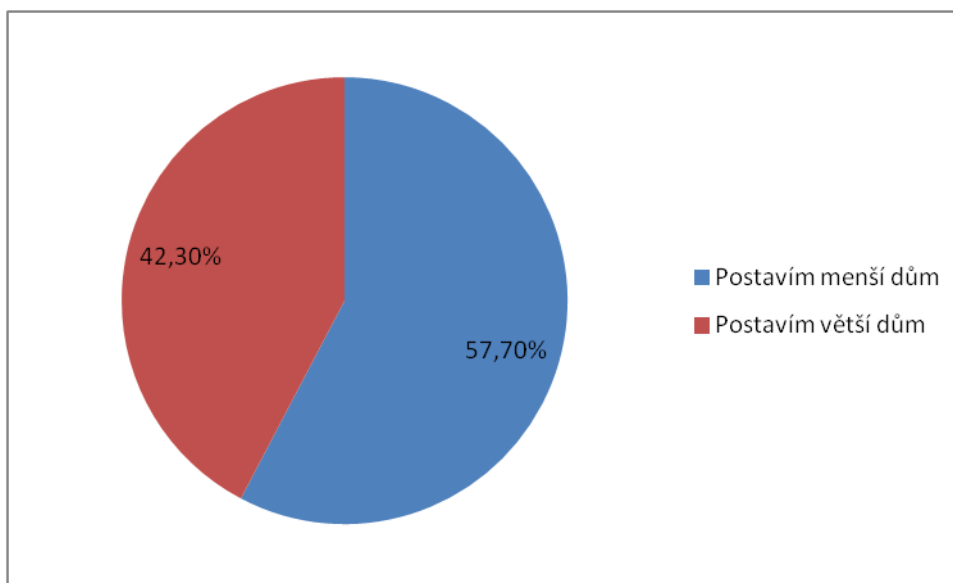
Závěr: Přes dvě třetiny respondentů by dárek za získání neoprávněné výhody neposkytlo. Skoro třetina respondentů pak ano, pokud by se to nedalo zjistit. Zajímavé je hlavně ve srovnání s otázkou č. 15. Zatímco pozvat úředníka na večírek by se patrně dalo vyložit i jinak než přímý úplatek, tak v tomto případě o úplatek jde zcela nepochybně. Přesto by ho dalo o skoro 20% lidí víc, než kolik lidí by pozvalo úředníka na večírek. Rozhodující tedy může být pragmatismus respondentů, kteří zde vidí vztah mezi svým plněním a získanou výhodou a zároveň mají jistotu, že za to nebudou sankcionováni.

Otázka č. 17 Máte pozemek, na kterém chcete postavit bytový dům a následně ho prodat. Buď můžete postavit dům, který bude zapadat do okolní zástavby, u toho je předpokládaný zisk 1.5 milionu. Také můžete využít děr v předpisech, šikovně spočítat koeficienty a postavit robusnější dům o patro převyšující okolní zástavbu. Předpokládaný zisk 10 milionu.

Možnosti: Postavím menší dům/Postavím větší dům

Důvod položení otázky: Zjistit ochotu respondentů sledovat veřejný zájem na úkor osobního prospěchu.

Výsledek:



Závěr: V této otázce se ukazuje, že skoro pro 60% respondentů je důležitější hledisko veřejného zájmu, než osobní prospěch. Lze tedy říct, že tato část respondentů řadí celospolečenský zájem nad svůj zájem osobní.

Otázka č. 18 Jaký máte ze svých předchozích 5 rozhodnutí pocit (dobrovolná odpověď)?

Možnosti: Otevření odpověď

Důvod položení otázky: Umožnit sebereflexi respondentům a užít ji k lepší interpretaci souvisejících otázek.

Výsledek: Na tuto otázku odpovědělo přibližně 60% respondentů. Odpovědi byly relativně různorodé, ale přesto se dají zařadit do několika kategorií. 1. Kategorii představovali lidé, pro které není osobní zisk prioritou. Tuto kategorii zastupuje např. tato odpověď: *„Peníze pro me nejsou v životě prioritou, jsou jiné věci na kterých mi záleží víc...“*. 2. Kategorii představovali lidé, kteří se na otázky dívají z ekonomického a právního hlediska (kategorie pragmatiků). Tuto kategorii ilustruje např. tato odpověď *„Nepodporuji korupci ani přímé porušování zákonů, nicméně v rámci svého soukromého majetku využiji všechny legální možnosti pro dosažení svého cíle a maximalizace zisku.“* výrazně jednodušší podobu této myšlenky vyjadřuje následující odpověď: *„Ty vole o pocit tady jde fakt na posledním místě.“* 3. Kategorii tvoří lidé, kteří by se zachovali pragmaticky, ale cítili by se kvůli tomu špatně. Příklad odpovědi na to, jaký mají pocit, je pak například: *„Není to správné.“* či pouze *„Špatně“*. Dále se vyskytují odpovědi, které poukazují na to, že od počítače se každému rozhoduje snadno, či několik odpovědí, které považují celý systém za zkorumpovaný – *„Jedinou možností jak získat stavební povolení je mít známého nebo podmáznout úředníka.“*

Závěr: Tato část poukázala na obrovské rozdíly ve vnímání závadného/problematického jednání. Ukázalo se, že největší část respondentů jsou lidé, pro které jsou ideály a osobní zásady na prvním místě. Další (druhou největší) část respondentů pak tvořili lidé, kteří respektují systémem nastavená pravidla, ale v jejich mezích budou jednat tak, aby maximalizovali svůj zisk. Třetí a čtvrtá skupina jsou méně početné. Třetí tvoří lidé, kteří mají jasně nastavené osobní hodnoty, ale nerespektují systém a nevěří v něj. Ti by např. klidně uplatili úředníka, kdyby měli pocit, že na povolení mají nárok, ale již by

nepostavili dům, který by jim přišel naddimenzovaný. Čtvrtou skupinou představují lidé, kteří nevěří v systém a jejich motivací je primárně usilovat o zisk všemi dostupnými prostředky.

V otázce č. 19 zjišťujeme, jestli respondenti vědí co to je územní plán. V otázce č. 20 pak otevřenou otázkou na popis funkce územního plánu ověřujeme platnost tvrzení respondentů. Výsledky byly takové, že přes 96% respondentů odpovědělo, že ví co to je územní plán a dle odpovědí na otázku č. 20 to skutečně většina respondentů věděla.

Otázka č. 21 směřovala k vnímání práce politiků v územním plánování. Hypotéza byla, že obecně negativní hodnocení politiků bude platit i pro tuto oblast. To se potvrdilo pouze částečně. Přes 50% respondentů totiž zvolilo odpověď, že neví. Přes 40% respondentů pak práci politiků vnímá negativně.

Otázky č. 25 a 26 jsou poměrně zásadní pro určení představy respondentů o budoucí podobě města.

Otázka č. 25 se ptala, jestli je respondentovi bližší koncept koncentrovaného města s větší hustotou zalidnění nebo rozvolněného města s většími nároky na infrastrukturu. Z odpovědí vyplynulo, že přibližně 55% respondentů je pro koncentrovanější město a 45% pro město rozvolněnější. Otázka č. 26 pak směřovala k ověření konzistentnosti tohoto názoru, když se ptala, jestli jsou respondenti pro rozšiřování Prahy a pro zastavování polí a pozemků kolem ní. V tomto případě přes 75% respondentů bylo proti rozšiřování. Z toho se dá usoudit, že zhruba 20% respondentů nebylo ve svých odpovědích konzistentní, a že si neuvědomilo přímé důsledky svého přesvědčení.

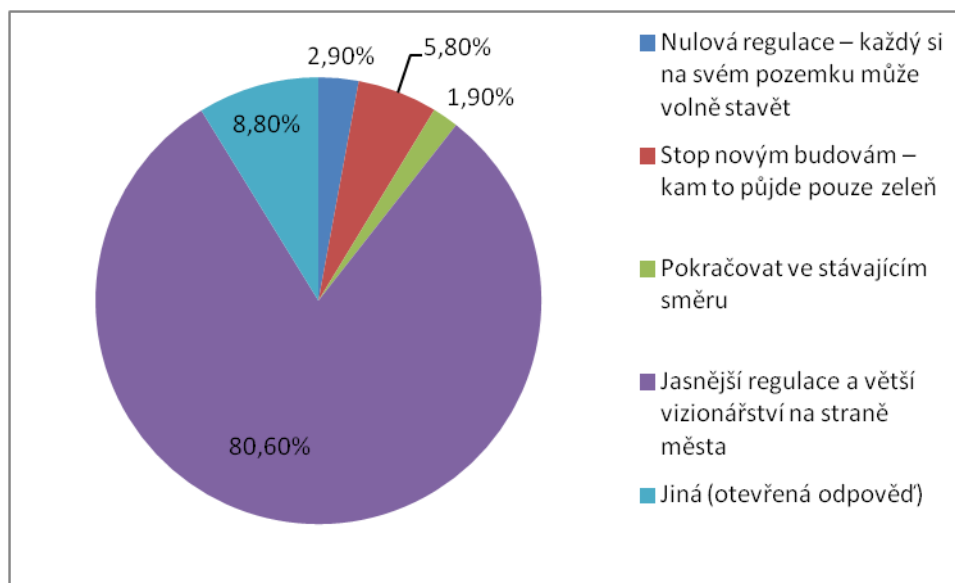
Otázka č. 27 je pro tuto práci důležitá, protože souvisí se samotnou esencí práce – jak současný stav změnit k lepšímu. Proto si ji rozebereme v nekráceném znění.

Otázka č. 27 Co by podle Vás bylo pro rozvoj Prahy nejpřínosnější?

Možnosti: Nulová regulace – každý si na svém pozemku může volně stavět/Stop novým budovám – kam to půjde pouze zeleň/Pokračovat ve stávajícím směru/Jasnější regulace a větší vizionářství na straně města/Jiná (otevřená odpověď)

Důvod položení otázky: Zjistit základní představu o tom, jaká podoba rozvoje Prahy je dle respondentů nejpřínosnější.

Výsledek:



Závěr: Poměrně jednoznačně se ukázalo, že většina respondentů zastává názor, že by to měla být právě Praha sama, která by měla určovat svoji podobu a zároveň ujasnit pravidla pro novou výstavbu. Tím se dále potvrzují závěry z otázky č. 8. Pro radikální kroky – ať už opuštění regulace či zastavení další výstavby, je pak pouze malá část respondentů. Na druhou stranu je zde opět určitá nekonzistentnost v odpovědích. V otázce č. 5 by 22% respondentů nepovažovalo výstavbu na území Prahy za věc veřejného zájmu. Zde se však k obdobné variantě kloní pouze 5,8% respondentů. Pokud se pak zaměříme na otevřené odpovědi. Tedy vzorek 8,8% - jiné, tak zde najdeme řadu konkrétních návrhů. Např. na první místě rekonstrukce budov a zastavování brownfieldů. Přičemž právě téma brownfieldů se v odpovědích opakuje. Dále se jeden respondent vyjadřuje ve smyslu, že problém nevidí v pravidlech, ale v jejich dodržování, což je jistě velice věcná připomínka. Obecně se pak otevřené odpovědi kloní k některé z nabízených variant, ale s určitou konkretizací či modifikací.

Otázky č. 28, 29, 30, 31 a 32 tvoří jeden kompaktní a ucelený blok, jehož účelem je problematiku nové výstavby řešit z ekonomického pohledu a získat představu o tlaku soukromých osob na výstavbu nových budov. Právě zde se také opět projevuje rozpor mezi zájmem soukromým a veřejným. Zatímco v otázce č. pět 22% lidí zvažuje, zda stavět nové budovy je ve veřejném zájmu a 22% lidí si myslí, že není. Zde tato čísla dostávají zcela jiný rozměr. V zásadě všichni respondenti chtějí bydlet ve vlastním. Jako představa ideálního bydlení je pro 51% domek se zahrádkou a pro dalších 32% byt nad 100m². O něco víc než polovina respondentů by si pak vzala nebo si už vzala hypotéku. Když toto porovnáme s údajem, že o něco víc než polovina respondentů nebydlí ve vlastním, tak dojdeme k tomu, že zde nepochybně je i bude tlak na nové bydlení. Tento závěr podporuje i výsledek otázky č. 32, kdy se ukazuje, že v případě volných finančních prostředků v hodnotě 5.000.000,-Kč by 60% respondentů investovalo do nemovitostí.

3.1.5 Závěrečné vyhodnocení

Z dotazníku vyplynula řada zajímavých zjištění. V první řadě se ukázalo, že v oblasti výstavby nových budov nejsou respondenti zcela konzistentní ve svých názorech. Přesto však valná většina z nich (okolo 80%) je pro stavbu nových budov. Ona nekonzistentnost mohla být zároveň dána tím, že v jednom případě hodnotili otázku obecně a v druhém již více vztaženou k sobě. Lze tak spekulovat, že pouze v jednom případě odpovídali, co si myslí, že je zájem veřejnosti. V tom druhém, co považují za zájem svůj. Jistý rozpor v odpovědích, jako např. u otázek týkajících se kompaktního a rozvolněného města mohl také být dán nedostatkem schopnosti některých respondentů domýšlet důsledky svých postojů.

Zároveň respondenti potvrdili, že zde je a patrně i bude zájem na realizaci nových developerských projektů. Tedy, že stavět bude třeba. Oproti nutnosti existence developerů, která se dá dovozovat z odpovědí respondentů, je pak třeba zmínit jejich vnímání veřejností, které je negativní. Příčiny tohoto negativního vnímání se dotazník nezabývá, můžeme spekulovat, že to bude dáno tím, že jde o subjekty sledující zisk, výsledky jejich činnosti jsou zcela zjevné (je těžké přehlédnout budovu) a oblast, v které se pohybují je úzce navázána na fungování státu, a ne vždy funguje ideálně.

V otázce jak současný stav zlepšit pak z několika odpovědí vyplynulo, že by to mělo být město, kdo převezme výraznější roli a bude stanovovat a vymáhat jasnější pravidla. Tedy volání po větším vizionářství města a schopnosti tuto vizi prosadit.

Zcela odděleně jsme proti tomu analyzovali soukromé postoje respondentů a jejich vůli jednat v určitých modelových situacích na hraně, či za hranu zákona, či pouze sledovat svůj finanční zájem na úkor zájmu celku. Ukázalo se, že až překvapivě velká (ve všech otázkách nad 50%) část respondentů by se ve všech případech zachovala tím morálnějším způsobem. Respektive myslí si, že by se zachovala. V případě, kdy by dané dilema museli řešit v reálném světě, se nedá odhadnout, jestli by se nezachovali výrazně jinak.

Celkově nám pak dotazník poskytl zajímavý vhled do problematiky, poučil nás o postojích „veřejnosti“ a umožnil nám opřít o to i některé své závěry.

3.2 Kvalitativní výzkum

V rámci analýzy prostředí pro umísťování staveb jsme se zabývali i kvalitativním výzkumem. Došlo ke čtyřem schůzkám s dvěma developery a dvěma politiky. Každá schůzka pak měla svůj cíl někde jinde a pomohla nahlédnout na problematiku z jiného úhlu pohledu. To vyplyne z níže rozebraného zdůvodnění relevance jednotlivých osob. K informacím, které se dozvíme touto cestou je sice na jednu stranu nutné přistupovat se zdravou dávkou skepticismu, na druhou stranu nám pomohou proniknout do řady věcí, které bychom se jinak neměli šanci dozvědět. Účelem těchto schůzek bylo získat lepší praktický vhled do problematiky a pokusit se určit, jak se na zájem veřejnosti v případě umísťování staveb dotčení dívají.

Výběr osob

Konkrétní zde uvedené osoby byly vybrány proto, že na ně autor práce buď má neformální kontakt, nebo mu byl neformální kontakt zprostředkován a zároveň odpovídali jeho potřebě pro výběr, pro účely této práce. Díky tomu byly rozhovory vedeny v atmosféře vzájemné důvěry a respondenti odpovídali zpravidla přímo a otevřeně. Kontakt na Tomáše Hudečka a na Ondřeje Veleka byl zprostředkován přes autorovu babičku, paní Helenu

Illnerovou, kontakt na Aleše Boleslavského přes kamarádku autora a kontakt na Tomáše Kadeřábka měl autor přímý, jelikož jde o rodinného známého.

3.2.1 Schůzka s Tomášem Hudečkem

První, s kým byla realizována schůzka, byl Tomáš Hudeček. Relevance osoby pana Hudečka, bývalého primátora Prahy, není třeba vysvětlovat. Za zdůraznění však stojí, že pan Hudeček se jako akademik zabývá evolucí komplexních systémů, vývojem, budoucností a odolností měst, strategickým plánováním, veřejnou správou a politikou. Jeho relevance tak není dána pouze jeho politickou kariérou, ale i jeho akademickým zaměřením.

Schůzka proběhla v polovině července v kavárně v centru Prahy. Rozhovor se točil kolem dvou hlavních témat. Prvním byla situace kolem Institutu plánování a rozvoje hl. m. Prahy¹¹⁹ (dále „IPR“), kde v souvislosti s přípravou Metropolitního plánu došlo k odchodu vedoucího týmu, jež ho zpracovával, pana Kouckého¹²⁰, druhá se pak týkala předpisů zpracovaných IPR – Pražských stavebních předpisů a připravovaného Metropolitního plánu a s tím související celkové vize, kterou by Praha měla v této oblasti prosazovat.

V debatě o IPR je třeba zmínit pozadí jeho vzniku. V době nástupu Tomáše Hudečka do funkce primátora na místě IPR fungoval Útvar rozvoje města. Ten se rozhodně nedal považovat za progresivní orgán, který by byl ve stávající podobě schopen zpracovávat vize města do moderní podoby. Jak Tomáš Hudeček sám uvedl, tak jedním z hlavních důvodů pro transformaci Útvaru rozvoje města do IPR byla právě snaha o větší vizionářství a modernější přístup k problematice. IPR pak dostal pro svou práci nebyvalou svobodu a stal se na určitou dobu skutečným nositelem progresivního a moderního přístupu k územnímu plánování. Byl to právě Tomáš Hudeček, který toto umožnil, a který IPR poskytl politické krytí. Po odchodu Hudečka z funkce primátora se nicméně postupně začalo nad IPR smrákat. Pravděpodobně právě kvůli příliš liberálnímu a novátorskému přístupu, který nebyl řízen politiky. Tyto výtky se spojily ve výtky vůči panu Kouckému, který připravoval Metropolitní plán. I Hudeček sám uvedl, že Koucký je vyhraněná osobnost, která je mimořádná svými schopnostmi a profesním

¹¹⁹ Jde o hlavní koncepční pracoviště hl. m. Prahy v oblasti architektury, urbanismu, rozvoje, tvorby a správy města. Zpracovává strategické, urbanistické a územně rozvojové dokumenty.

¹²⁰ Situace se následně zkomplikovala v září, přibližně 2 měsíce po našem rozhovoru, když byl odvolán i ředitel IPR pan Hlaváček. Situace kolem IPR není stabilní ani v době odevzdání této práce.

rozhledem, ale která nesedne každému. Právě jistá neústupnost a tvrdohlavost pana Kouckého tak stály v počátku destabilizace IPR, která trvá do dnešních dnů.

V otázce Pražských stavebních předpisů a Metropolitního plánu Hudeček jasně obhajoval svoji vizi města. Město by mělo být kompaktní a takové, aby se nezvyšovaly náklady na infrastrukturu. Předpisy by pak měly umožnit, aby vznikaly nové kvalitní čtvrti, jako například Vinohrady. Mělo by docházet k propojování míst pro bydlení, s místy pro poskytování služeb, obchody, ale i kancelářskými budovami. Nežádoucí podle Hudečka je, aby město bylo oddělené, aby na jednom místě byly pouze kancelářské budovy, na druhém velké nákupní centrum, na třetím bytové domy. Zajímavý a kontroverzní názor také Hudeček zaujímá k Praze 1. Hudeček je přesvědčen, že i s ohledem na stále klesající počet trvalých obyvatel by měla Praha 1 sloužit výhradně ekonomickým zájmům. Že již není možné místo vrátit trvalým obyvatelům, a že by se tedy mělo přizpůsobit pro turisty a sloužit k vydělávání peněz. V této souvislosti poukazoval na různé zahraniční modely, kde například určitou část spravují jednak zástupci z řad politiků jmenovaných městem, jednak zástupci businessu.

Celkově pak Hudeček kritizoval zcela zásadní nedostatek v pravomocích primátora. Byl přesvědčen, že v stávajícím nastavení systému primátor v zásadě nemůže realizovat nějakou významnější vizi, či skutečně proměnit nebo reformovat určitou oblast.

3.2.2 Schůzka s Alešem Boleslavským

Druhá schůzka byla absolvována s panem Alešem Boleslavským. Pan Boleslavský již druhé desetiletí pracuje ve společnosti Sekyra Group, a.s. Tedy společnosti, která je jedním z předních pražských developerů, a která se specializuje hlavně na výstavbu v centrálních částech města. Společnost má mimo jiné ve vlastnictví rozsáhlé pozemky mezi Knížecí a Smíchovským nádražím, kde plánuje postavit velký komplex budov, dále společnost plánuje stavět např. na Rohanském ostrově. S panem Boleslavským jsme se sešli 18. listopadu 2016 v sídle společnosti. V rozhovoru jsme se zaměřili hlavně na náplň práce developerů, na problematické aspekty, s kterými se potýkají a také na názor pana Boleslavského na stávající legislativní rámec pro umísťování staveb.

Boleslavský vnímal problematiku velice pragmaticky, poukazoval na to, že jako developer má určitý jasně poznatelný záměr, a že zcela chápe, když jsou zde jiné subjekty,

kteří mají jiné zájmy. Je pak jen správně, že mohou tyto zájmy uplatnit. V rámci EIA například kritizoval to, že jsou v projektu na Smíchově popotahováni kvůli kolonii mravenců, která žije mezi kolejemi a takové lidi označil za ekoteroristy. Následně ale smířlivě dodal, že každý má právo na svůj pohled na svět, a že on ho nikomu nebere. V rámci debaty o právních předpisech jednoznačně podpořil IPR, který považuje za instituci schopnou produkovat kvalitní předpisy. Také zmínil, že největší problém jsou nejasná pravidla a nejasná regulace, že právě jasně stanovená a lehce určitelná pravidla jsou to, po čem developeři volají, i třeba za cenu omezení svých možností realizovat určitou stavbu. V otázkách problematické praxe zmínil vyjednávání městských částí, které mimo zákonný rámec kladou požadavky na developera a podmiňují tím svůj souhlas v územním řízení. Poukázal např. na úpravu ve Francii, kde developer platí z každého projektu určitý poplatek odvislý od m². Tento poplatek pak putuje do rozpočtu „obce“, kde se staví a je účelově vázán na užití v oblasti územního rozvoje. Další věc, kterou jednoznačně vyzdvihoval, jako v zájmu veřejnosti i developerů, byl regulační plán. Sám si však uvědomoval, že při stávající úpravě a délce volebního období je jeho přijetí takřka nemožné.

Dále jsme spolu rozebírali projektovou dokumentaci, kroky které musí developer učinit před zahájením stavby, počítání koeficientů zastavěné plochy a zeleně a další praktické věci, které se však pro účel této práce nedají využít jejich přímým popisem.

3.2.3 Schůzka s Tomášem Kadeřábkem

Třetí schůzka proběhla 21. 11. 2016 v kavárně na Národní třídě. Sešel jsem se zde s Tomášem Kadeřábkem, který je developerem na volné noze. Kadeřábek buď pracuje pro velké developery jako externista, v minulosti například u projektu kolem Masarykova nádraží, nebo si realizuje své projekty a to v rámci celé České republiky. Debata s Kadeřábkem byla specifická v tom, že kromě samotných otázek kolem nové výstavby jsme se dostali i k otázkám takřka filozofickým.

První věc, o které jsme hovořili, byla role města v procesu územního plánování. Kadeřábek kritizoval, že město pouze přijímá roli pasivního pozorovatele, že není stavebník. Poukazoval na historicky významné etapy v dějinách Českého státu. Dobu Karla IV., období první republiky. „Co z té doby máme?“ Ptal se. „*Tenkrát se stavělo, budovalo, stát byl*

iniciativní a konal.“ Dále zmínil, že nyní je veškerá iniciativa přenechána na stavebníkovi. Dle Kadeřábka však nemá vizi, jde mu pouze o tvorbu zisku. Není tak možný vznik výjimečných budov, nových muzeí, nemocnic, škol. Vznikají jen komplexy, u kterých se dá maximalizovat profit při prodeji. Město se staví do tak pasivní role, že ani neusiluje o vlastnictví tzv. brownfieldu. V současnosti jsou všechny význačné již v rukou soukromých subjektů. Jako příklad lze zmínit komplex Masarykova nádraží, Rohanský ostrov, oblast mezi Knížecí a Smíchovským nádražím. Město tak není systematicky budováno, ale spíše využíváno, upozornil Kadeřábek.

Další otázka směřovala na úroveň regulace a na legislativní rámec pro umísťování staveb. Kadeřábek kritizoval extrémní komplikovanost předpisů. Tvrdil, že se z procesů vytrácí lidský rozum. Jako příklad uvedl například proces EIA, který označil za šarlatánství. „*Ano, má smysl, aby zde byl někdo, kdo posoudí dopad stavby na životní prostředí. Proč by se k tomu měla ale vyjadřovat náhodně vznikající občanská sdružení, proč by pomalu každý člověk v dané lokalitě mohl vstoupit do procesu EIA a vznášet námítky? Proč má život broučka ve městě přednost před potřebami lidí?*“

Z problematiky regulace jsme se následně posunuli k otázce „nákladů“, které přináší. Tedy k nákladům administrativním. Dle názoru Kadeřábka je samotná cena administrativních nákladů v ceně celého projektu relativně nízká. Přibližně 1-2% s tím, že každý projekt je individuální. Dále je přesvědčen, že většina developerů by uvítala vyšší náklady, pokud by zároveň bylo možné projekt realizovat v kratším časovém horizontu a pokud by hlavně dopředu mohli kalkulovat s tím, jak dlouho proces poběží.

Také jsme rozebrali témata vyjednávání s městskými částmi a problematiku regulačních plánů. Tedy témata, která nadnesl Boleslavský. Kadeřábek se v těchto bodech bezesbytku shodl s názorem Boleslavského. U postupu městských částí uvedl, že je to pěkný příklad toho, jak špatně je systém nastavený. „*Městská část by sice jako dotčený orgán měla být schopná formulovat své připomínky k projektu, ale neměla by mít přímý vliv na vydání územního rozhodnutí. V praxi však nelze hovořit o nezávislosti úředníků na stavebním úřadě. Městské části pak často licitují a smlouvají, co musí stavebník udělat pro městskou část, aby rozhodnutí získal.*“ Regulační plán pak sice považoval za řešení, ale za řešení, které nyní není reálné.

Poslední věc, kterou doplnil, a kterou považoval i za věc veřejného zájmu, bylo omezení legitimity různých sdružení vstupovat do řízení vedoucích k umístění stavby. Zde upozornil, že se takováto ustanovení snaží spolu s dalšími dostat i do novely stavebního zákona.

3.2.4 Schůzka s Ondřejem Velekem

Poslední schůzka byla absolvovaná s panem Ondřejem Velekem. Velek je zastupitelem na Praze 5 za Stranu zelených, jako zastupitel je předsedou kontrolního výboru. Angažuje se pak v řadě projektů, ty mají zpravidla jednotící rys v tom, že se developer snaží realizovat určitý předimenzovaný nebo jinak nevhodný projekt. Dále se Velek angažuje tam, kde to vnímá jako potřebné. Je tak možné napsat, že pan Velek je idealista, který se snaží hájit veřejný zájem, všude tam, kde vnímá, že by mohl být pošlapán. Sám sebe s oblibou označuje za „ufouna“ a i při osobním rozhovoru působil jako někdo, kdo do politiky nešel proto, aby se materiálně obohatil.

Pan Velek poukazoval na to, že v případě Prahy 5 dochází k řadě projektů, které ve veřejném zájmu dle jeho mínění nejsou. Také v zásadě přiznal praxi vyjednávání z developerem a upozornil i na to, že je často nutné hledat konsenzus a dohodu. Zmiňoval například situaci, kdy developer vlastní pozemek, který není vhodný k umístění stavby z důvodu technické infrastruktury a místo zároveň začalo sloužit jako veřejný prostor. Dle Veleka je pak správné, když se městská část s developerem dohodne a pozemek odkoupí. I v řadě dalších případů pak upozorňoval, že právě kompromisy jsou jedinou cestou, a že to, že si během jejich hledání a při jejich nalézání občas někdo korunu přilepší, je jejich nezbytným rysem¹²¹.

V rámci dialogu jsme se také zabývali konkrétními projekty na Praze 5, které by stály za hlubší analýzu právě z pohledu veřejného zájmu. V rámci této práce není pro jejich rozbor místo, nicméně autor je zde velice stručně zmíní, jako hraniční případy, které se řeší v komunální politice¹²².

¹²¹ Velek toto uvedl v souvislosti se soukromým subjektem, ne v souvislosti s tím, že by si „přilepšil“ volený zástupce nebo úředník městské části.

¹²² Autor práce nicméně slíbil, že pokud čas dovolí, tak k jednotlivým případům zpracuje stručnou zprávu, ve které bude hodnotit jejich soulad s veřejným zájmem.

První z případů byla plánovaná výstavba vyhlídkového (ruského) kola na náplavce, kde smlouvu o dlouhodobém pronájmu pozemku městské části sepisoval investor a celková idea projektu je předmětem mediální kritiky. Dle Veleka šlo o naprostý rozpor s veřejným zájmem, což spatřoval i v celém projektu¹²³.

Druhým případem byla plánovaná stavba bytového domu u vstupu do Prokopského údolí. I z důvodu toho, že zde nebyly dány vhodné podmínky pro stavbu, preferoval Velek výměnu tohoto nezastavěného pozemku za pozemek jiný, i třeba hodnotnější, který ale bude ve stabilně zastavěném území. I třeba přes částečnou ekonomickou nevýhodnost zde Velek viděl veřejný zájem ve výměně¹²⁴.

Třetím případem, který jsme rozebírali, byl projekt Skalka, kdy se uvažuje o naddimenzovaném developerském projektu hned vedle barokní usedlosti. V tomto i předchozím případě vznikla petice občanů, která se proti developerským plánům vymezovala¹²⁵.

3.3 Shrnutí

Kvantitativní i kvalitativní výzkum nám poskytly cenné informace, ať už díky zpracování dotazníku či díky zajímavým názorům osob, které se v oblasti dlouhodobě pohybují. Pokud se zaměříme na hlavní cíl této části, tedy být schopen formulovat určitou vizi, nebo principy, které by stály jako podklad pro přijetí konkrétních zákonů, můžeme uzavřít takto. Většina respondentů i všichni oslovení odborníci nerozporují samu základní ideu nové výstavby. V případě Prahy tak platí, že je třeba stavět, a že stavět by se mělo prostřednictvím developerů. Jak ze závěru dotazníku, tak z debaty s experty (konkrétně diskutováno s Hudečkem a Kadeřábekem) vyplynulo, že větší vliv na podobu města by mělo mít samo město, a že by mělo mít k tomu odpovídající nástroje. Nejkonkrétnější byl v této otázce Kadeřábek, které považoval za „nezodpovědnou hovadinu“, že město si nezajistilo vlastnictví ke všem brownfieldům. Jeho vize města byla vize města, jako budovatele.

¹²³ Info zde: http://www.lidovky.cz/podepsano-praha-5-odsouhlasila-projekt-ruskeho-kola-na-smichovske-naplavce-1ux-/zpravy-domov.aspx?c=A160825_173158_In_domov_sk

¹²⁴ Info zde: <http://prokopovo.cz/petice.html>

¹²⁵ Info zde: <http://praha5.cz/cs/dokument/dokumenty-vor-zmc-praha-5/211545-skalka-usedlost-projekt-bd2016>

V otázkách, které rozváděly závěry druhé kapitoly, se konkretizovala podoba vypořádání mezi městskými částmi a developery, což zmiňoval hlavně Boleslavský. Jako rozumné se také jevila úvaha o větší praktické využitelnosti regulačních plánů.

Závěr

V této práci jsme si kladli za cíl zhodnotit současný stav a pravidla pro novou výstavbu z pohledu veřejného zájmu. Dále pak najít ta místa v systému a oblasti výstavby, která ve veřejném zájmu nejsou a následně se pokusit určit, jaké kroky by se daly učinit, aby došlo k nápravě. Přístup k nadneseným otázkám jsme si cíleně zkomplikovali tím, že jsme se nesnažili na problematiku hledět pouze skrze jeden vědní obor, v našem případě právo. Naopak jsme se snažili v této práci popsat alespoň část velice komplexní a problematické oblasti tak, aby byla co možná nejvíc plastická. Pouze to jsme považovali za účelný přístup k problematice, aby zúžením pohledu nedocházelo k přehlížení zjevných skutečností.

V první kapitole jsme si stanovili model, který nám měl pomoci určit, co je ve veřejném zájmu. Zásadní na modelu bylo i to, že ačkoliv byl vytvořen na základě teoretických poznatků, tak ve své nejdůležitější části věnující se zájmovým skupinám byl zcela kompatibilní s judikaturou soudů. Jako nevýhoda tohoto modelu se ukázalo, že je sice prakticky použitelný tam, kde přímo rozhoduje stát, ale že nenajde uplatnění v případech, kdy je zde určitý soukromý zájem, jež se střetá s regulací stanovenou státem. V našem případě tedy s oblastí územního plánování. Tím jsme se zabírali v druhé kapitole. Rozebrali jsme nástroje státu, kterými se snaží naplnit veřejný zájem, jež si definuje v cílech územního plánování. Zde jsme dospěli k praktické nemožnosti vymezit veřejný zájem pro konkrétní případy a dospěli jsme tedy k tomu, že si veřejný zájem v územním plánování vymezíme negativně. Tedy, že se pokusíme najít na místa, kde veřejný zájem je, nebo by mohl být dotčen. To se ukázalo velice užitečné. Pomohlo to shrnout řadu problematických míst do jednoho uceleného bloku a velice prakticky to využilo poznatky, ke kterým jsme dospěli v druhé kapitole. Ve třetí kapitole jsme se zaměřili na samotnou vizi, která by měla za novou výstavbou stát. Na samotný zájem občanů. K tomu jsme pak využili, jak vytvoření a zhodnocení dotazníku, tak rozhovory s odborníky v dané oblasti. Cílem bylo zamyslet se nad zákonnou úpravu a nad fungováním systému jako celkem. Pro zjednodušení a jasné uchopení problematiky jsme směřovali na území Prahy.

Jak lze tedy na tomto místě shrnout otázku veřejného zájmu a nové výstavby?

Z kapitoly č. 1 vyplynulo, že pojem „veřejného zájmu“ je pojmem extrémně proměnlivý, a že jde o pojem, kdy vždy existuje riziko zneužití. Z rozboru děl význačných autorů jsme dovedli, že v současné době lze veřejný zájem chápat jako zájem ekonomický, s korektivem stanoveným ústavním pořádkem, ale i jednotlivými zákony. Z judikatury soudu a rozboru správního řádu vyplynulo, že pojem „veřejný zájem“ není na úrovni zákonů vnímán jako zájem jeden, ale že často jde o různé konkurující si zájmy. V kapitole č. 2 jsme se zabývali územním plánováním, které je jedním ze zákonných korektivů ryze ekonomických zájmů. V této části jsme rozebrali jednotlivé nástroje územního plánování a představili si na příkladu i procesní stránku věci. Úkol obecně stanovit, jak posuzovat veřejný zájem tak, aby byl v konkrétních případech v souladu s cíli veřejného plánování se ukázal jako nereálný. Z toho důvodu jsme se zaměřili na špatnou praxi a na ta místa procesu vedoucího k umístění stavby, která ve veřejném zájmu nejsou. V třetí části jsme se snažili pomocí kvalitativního a kvantitativního výzkumu uvažovat o samotné vizi a o primárním zájmu veřejnosti v otázkách „územního plánování.“ Ještě výrazněji než v kapitole č. 2 jsme pak zpracovávali problematiku Prahy. Již jsme nepoměřovali vztah jednotlivých zákonů a reality, ale spíše samo jádro problematiky. Je potřeba vůbec stavět? Má zájem soukromý vždy přednost před zájmem celku? Jakým způsobem uchopit vznik nových budov v Praze, tak aby odpovídal potřebám obyvatel? Ze samotné podstaty věci jsme v těchto případech nedošli k žádné jasné a jednoznačné vizi výstavby. Představili jsme zde však řadu možností a nápadů a shodli jsme se alespoň na tom, že samotná výstavba ve veřejném zájmu je.

Pokud se nyní pokusíme odpovědět na klíčovou otázku z úvodu práce. Tedy jestli **je současná výstavba ve veřejném zájmu a jakými opatřeními by se veřejný zájem dal případně lépe prosadit**, tak dojdeme k následujícímu.

Potřebujeme nové stavby a potřebujeme někoho, kdo je postaví. Pokud však budou stavět developři, tak vždy budou v první řadě usilovat o zisk a budou se snažit hledat mezery v systému a systém využívat. Pořád je to nicméně lepší, než kdyby stavěl pouze každý pro vlastní potřebu. To by vedlo k naprostému chaosu, zásadní nejednotnosti, nemožnosti vyjednávat o okolní krajině, navazující infrastruktuře atd. V případě Prahy (a obdobně u dalších měst) se pak nabízí třetí možnost. Možnost, která má očividně podporu i mezi respondenty dotazníku. Praha by měla stanovit jasnou vizi a stavět sama. Respektive měla by

využívat developery k realizaci svých projektů. Nicméně developeři by měli z velké části pouze realizovat její vizi. U menších staveb by pak nic nebránilo jejich fungování jako doposud. O tom, jak je tato možnost reálná lze spekulovat. Ve stávajícím stavu nedůvěry v systém, v politiky, stavu přebujelosti předpisů na poli správního práva a hlavně stavu, kdy se každý bojí převzít odpovědnost a jednat asi ne. Nakolik je však současné nastavení udržitelné a nakolik se blíží okamžik nutnosti jeho transformace, se dá těžko odhadovat. Odhlédněme však od této úvahy a zaměřme se na stav zákonů a stav věcí, takový jaký je. Jaká jsou dílčí zlepšení, která by současnou praxi nové výstavby změnila tak, aby zde vznikaly urbanisticky a funkčně smysluplnější a kvalitnější stavby? Ze závěrů druhé a třetí kapitoly plyne, že by bylo užitečné mít více regulačních plánů a tomu dopovídající jednodušší systém jejich přijetí. Dále jasněji upravit vliv městských částí (obcí) na územní řízení a zvážit zavedení paušálních poplatků za zastavěnou plochu. Z práce také vyplynul pozitivní přínos IPR. Bylo by tedy vhodné IPR stabilizovat a opět nechat volné pole odborníkům, ať už při dopracování Metropolitního plánu, nebo při tvorbě dalších právních předpisů. Smysluplně působí i možnost koordinovaného řízení v chystané novele stavebního zákoníku, která by umožnila v jednom koordinovaném řízení spojit územní řízení, stavební řízení a proces EIA. Ideově se lze také zasazovat o jakékoliv změny, které politikům stanoví jasnější mantinely pro realizaci jejich vizí a zároveň budou atakovat současný stav, který vede k zbavování se odpovědnosti (i v důsledku kriminalizace politiky).

Celkově lze shrnout, že problematiku veřejného zájmu, politiky a developerů jsme probrali z celé řady úhlů pohledu. Soulad současného stavu s veřejným zájmem jsme probrali na mnoho úrovních a zároveň jsme nabídli, jak konkrétní, tak koncepční představy, jak by systém mohl fungovat lépe.

Seznam zkratk

Listina – Usnesení předsednictva ČNR č. 2/1993 Sb., Listina základních práv a svobod

Ústava – Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky

ESLP – Evropský soud pro lidská práva

Správní řád - Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád

Stavební zákon – Zákon č. 183/2006 Sb., stavební zákon

ÚAP- Územně analytické podklady

Politika – Politika územního rozvoje

Zásady – Zásady územního rozvoje

PSP – Pražské stavební předpisy

Seznam zdrojů

Knihy a komentáře

BAŽIL, Zdeněk. Neurčité právní pojmy a uvážení při aplikaci norem správního práva. In: *Acta Universitatis Carolinae Iuridica 1992 Roč. 38 CI -513*. Praha: Unverzita Karlova, 1992

BERGER, Vincent. *Judikatura Evropského soudu pro lidská práva*. Praha: IFEC, 2003. ISBN 80-86412-23-7, str. 601

GERLOCH, Aleš. *Teorie práva*. 6., aktualiz. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2013. ISBN 978-80-7380-454-1

HABERMAS, Jürgen. *Strukturální přeměna veřejnosti: zkoumání jedné kategorie občanské společnosti*. Praha: Filosofia, 2000. Morální a politická filosofie. ISBN 80-7007-134-6

HIRSCHMAN, Albert O. *Lidské vášně a osobní zájmy: politická obhajoba kapitalismu v čase před jeho triumfem*. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury, 2000. Politologická řada. ISBN 80-85959-63-1

HNILIČKA, Pavel. *Pražské stavební předpisy s aktualizovaným odůvodněním*. Praha: IPR Praha, 2014. ISBN 978-80-87931-17-2

HOBBS, Thomas, CHOTAŠ, Jiří, Zdeněk MASOPUST a Marina BARABAS (eds.). *Leviathan, aneb, Látka, forma a moc státu církevního a politického*. Přeložil Karel BERKA. Praha: OIKOYMENH, 2009. Knihovna novověké tradice a současnosti. ISBN 978-80-7298-106-9

MACHAČKOVÁ, Jana. *Stavební zákon: komentář*. 2. vyd. V Praze: C.H. Beck, 2013. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-492-6

MACHIAVELLI, Niccolò. *Vladař*. Vyd. v tomto překl. 2. Přeložil Josef HAJNÝ. Praha: I. Železný, 1995. Světová četba (Ivo Železný). ISBN 80-237-2139-9

MAREK, Karel a Petr PRŮCHA. *Stavební právo veřejné a soukromé podle úpravy závazků v novém občanském zákoníku*. Praha: Leges, 2013. Praktik (Leges). ISBN 978-80-87576-79-3

MAREK, Karel a Petr PRŮCHA. *Stavební právo v teorii a praxi*. Praha: Leges, 2011. Praktik (Leges). ISBN 978-80-87576-00-7

JEMELKA, Luboš. *Správní řád: komentář*. 4. vyd. V Praze: C.H. Beck, 2013. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-484-1

PEKÁREK, Milan, Iveta BLÁHOVÁ a Ivana PRŮCHOVÁ. *Pozemkové právo*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2010. ISBN 978-80-7380-253-0

RYCHETSKÝ, Pavel. *Ústava České republiky: Ústavní zákon o bezpečnosti České republiky : komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2015. Komentáře (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-80-7478-809-3

SELTENREICH, Radim. *Dějiny evropského kontinentálního práva: vysokoškolská právnícká učebnice*. 3., upr. vyd. Praha: Leges, 2010. Student (Leges). ISBN 978-80-87212-54-7

SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 3., aktualiz. a upr. vyd. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2013. ISBN 978-80-7478-002-8

VEDRAL, Josef. *Správní řád: komentář*. 2., aktualiz. a rozš. vyd. Praha: BOVA POLYGON, 2012. ISBN 978-80-7273-166-4

WINTR, Jan. *Principy českého ústavního práva*. 3. vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2015. ISBN 978-80-7380-564-7

Listina základních práv a svobod: komentář. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2012. Komentáře (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-80-7357-750-6

Komentář ke stavebnímu zákonu a předpisy související. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2013. ISBN 978-80-7380-430-5

Diplomové a rigorózní práce

ZAVADILOVÁ, Markéta. *Umísťování a provádění staveb určených k bydlení*. Praha, 2006. Karlova Univerzita. Vedoucí práce Josef Staša

Články a publikace z internetu:

LLOYD, William F. W. F. Lloyd on the Checks to Population. *Population and Development Review* [online]. 1980 (6), 24 [cit. 2016-12-05]. DOI: 10.2307/1972412. Dostupné z: <http://www.jstor.org/stable/1972412>

The Tragedy of the Commons. In: HARDIN, Garret. *Science* [online]. 1968, s. 6 [cit. 2016-12-05]. DOI: 10.1126/science.162.3859.1243. Dostupné z: <http://science.sciencemag.org/content/162/3859/1243.full>

Změny územního plánu. *Institut plánování a rozvoje hlavního města Prahy* [online]. [cit. 2016-12-05]. Dostupné z: <http://www.iprpraha.cz/clanek/68/zmeny-uzemniho-planu>

Územně analytické podklady hlavního města Prahy 2014. In: *Institut plánování a rozvoje Prahy* [online]. [cit. 2016-12-05]. Dostupné z: <http://uap.iprpraha.cz/>

000-Základní údaje [online]., 56 [cit. 2016-12-05]. Dostupné z: http://uap.iprpraha.cz/uploads/assets/soubory/textova-cast/000_zakladni_udaje.pdf

Politika územního rozvoje České republiky. *Ministerstvo pro místní rozvoj* [online]. [cit. 2016-12-05]. Dostupné z: <https://www.mmr.cz/cs/Uzemni-a-bytova-politika/Uzemni-planovani-a-stavebni-rad/Koncepce-Strategie/Politika-uzemniho-rozvoje-Ceske-republiky>

Zásady územního rozvoje. *Institut plánování a rozvoje hlavního města Prahy* [online]. [cit. 2016-12-05]. Dostupné z: <http://www.iprpraha.cz/clanek/46/zasady-uzemniho-rozvoje>

Územní plán sídelního útvaru hlavního města Prahy. *Institut plánování a rozvoje hlavního města Prahy* [online]. [cit. 2016-12-05]. Dostupné z: <http://www.iprpraha.cz/platnyplan>

Funkční regulace. *Institut plánování a rozvoje hlavního města Prahy* [online]. [cit. 2016-12-05]. Dostupné z: <http://www.iprpraha.cz/clanek/57/funkcni-regulace>

Vedení Prahy rozdělí odbor majetku na dva, skončí šéf z Bémových dob. In: *IDnes.cz/Praha a střední Čechy* [online]. [cit. 2016-12-21]. ISBN <http://praha.idnes.cz/odbor-majetku-zmeny-radek-sv>

VÁCHAL, Adam. Praha nestihne včas schválit Metropolitní plán. *Právní rádce* [online]. 2016 [cit. 2016-12-05]. Dostupné z: <http://pravnicradce.ihned.cz/c1-65471490-praha-nestihne-vcas-schvalit-metropolitni-plan-potrebuje-dva-roky-navic>

Regulační plán. *Institut plánování a rozvoje hlavního města Prahy* [online]. [cit. 2016-12-05]. Dostupné z: <http://www.iprpraha.cz/clanek/136/regulacni-plany>

Územní samospráva. *Transparency International - Česká republika* [online]. [cit. 2016-12-05]. Dostupné z: <https://www.transparency.cz/pravni-poradna/uzemni-samosprava/>

Judikatura

Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, rozhodnutí ze dne: 26. 9. 2007, spisová značka: 5 As 78/2006 – 95.

Rozhodnutí Ústavního soudu, rozhodnutí ze dne 28. 3. 1996, spisová značka: I. ÚS 198/95

Rozhodnutí Ústavního soudu, rozhodnutí ze dne 28. 6. 2005, spisová značka: Pl.ÚS 24/04

Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, rozhodnutí ze dne 2. 2. 2011, spisová značka: NSS 6 Ao 6/2010-103

Rozsudek Nejvyššího správního soudu, rozsudek ze dne 19. Července 2016, spisová značka: 1 AO 1/2006-74

Rozsudek Nejvyššího správního soudu, rozsudek ze dne 21. Července 2009, spisová značka 1 Ao 1/2009-120

Přílohy

A Příloha 1 – Model určení veřejného zájmu

Na tomto místě uvádíme systém několika jednoduchých pravidel, které se budou následně dát aplikovat na konkrétní případy. **Omezení tohoto modelu je takové, že se bude dát úspěšně vztáhnout pouze na ty procesy, kde rozhoduje „stát“.**

4. Princip ekonomické výhodnosti
 - a. V případě dvou obsahově podobných možností bude ve veřejném zájmu ta ekonomicky výhodnější.
 - b. V případě vztahu k zahraničí bude ve veřejném zájmu takové uspořádání vztahů, které bude podporovat vzájemný obchod a předcházet konfliktům.
5. Princip skupin – V případě dvou obsahově odlišných možností je třeba určit jednotlivé skupiny, které mají na dané věci zájem. Je pak na rozhodnutí politika nebo soudu, aby určil, která skupina zastupuje „veřejnost“.
6. Ústavněprávní korektiv - Veřejný zájem je vždy ohraničen ústavním pořádkem a musí naplňovat jeho ustanovení a smysl.

Nyní výše zmíněné podložíme konkrétními příklady, aby bylo jednodušší si principy představit.

Princip ekonomické výhodnosti se dá velice dobře ilustrovat u veřejných zakázek. Nejprve si veřejný zadavatel definuje nějakou potřebu. Tu následně popíše a vtělí do projektové dokumentace. V případě plurality nabídek pak vybere tu, která splní podmínky a zároveň je ekonomicky výhodnější. Máme tedy obsahově obdobné nabídky a ve veřejném zájmu je pak realizovat výhodnější z nich.

Princip skupin můžeme aplikovat na příkladu výstavby dálnice. Nejprve si však musíme rozebrat, co to ona skupina vůbec je. K tomu je třeba určit, co je společným zájmem. Zájem totiž bude dvouúrovňový. Uvedme si to na příkladu dálnice.

- Zájem na výsledku: Chci/Nechci, aby zde dálnice vedla.
- Z jaké pozice můj zájem na výsledku vychází: Jsem ekolog, jsem obyvatel zasažené vesnice, jsem stavebník.

Skupinou pak rozumíme stav, kdy má skupina osob stejný zájem na výsledku a stejnou pozici, z jaké její zájem vychází. V případě jiné pozice a stejném zájmu na výsledku se budou lišit důvody (zájmy), proč jednotlivec má určitý zájem na výsledku a o skupinu tak nepůjde.

Uveďme zde nyní příkladný seznam skupin ve věci výstavby dálnice.

Skupiny, které chtějí dálnici:

- Skupina kolem stavebníka (stavebník a osoby na něm závislé/dodavatelé/subdodavatelé)
- Skupina, která chce lepší dopravní dostupnost
- Skupina, které chce ekonomicky profitovat na zvýšeném dopravním ruchu
- Skupina osob v oblastech, kde by díky dálnici klesl dopravní ruch

Skupiny, které nechtějí dálnici

- Skupina, která nechce zásah do krajiny z důvodu ochrany životního prostředí
- Skupina vlastníků pozemků (dálnice povede na pozemku/kolem pozemku)
- Skupina osob v oblastech, kde povede dálnice (odlišná od vlastníků pozemků).

Politik nebo soud, který potřebuje rozhodnout, jestli je v tomto případě výstavba dálnice ve veřejném zájmu by měl uvažovat následovně.

1. Jaké ze skupin primárně sledují jen svůj ekonomický prospěch?
 - Skupina kolem stavebníka
 - Skupina, která chce ekonomicky profitovat na zvýšeném dopravním ruchu
2. Jaké ze skupin jsou pouze lokálního charakteru?
 - Skupina osob v oblastech, kde by díky dálnici klesl dopravní ruch
 - Skupina vlastníků pozemků (dálnice povede na pozemku/kolem pozemku)
 - Skupina osob v oblastech, kde povede dálnice (odlišná od vlastníků)
3. Jaké skupiny zbyly?
4. Mají tyto skupiny odlišný zájem?
5. Rozhodnutí

Skupiny, které spadnou do odpovědi na první otázku, by měly být pro úvahu politika nebo soudu zcela irelevantní. Jde pouze o zájem úzké skupiny osob. Zájem skupin, které spadnou do odpovědi na druhou otázku, by měl být zvážen, ale až sekundárně¹²⁶, ne v samotné úvaze o realizaci dálnice. Zájem skupin, které spadnou pod odpověď na třetí otázku, by v případě rozporu zájmů měl být dát do zvážení a rozhodující subjekt by měl vyhodnotit, na jaké straně je převažující společenský zájem. V tomto případě tedy zájem na lepší dopravní dostupnosti vs. ochrana životního prostředí.

Princip ústavněprávního korektivu si lze představit např. tehdy, když by se zákonodárce rozhodl vtělit do textu zákona, že pokud to bude žádat zájem veřejnosti, lze k získání informací od osoby důvodně podezřelé z terorismu použít mučení. V případě rozhodování soudu pak třeba tehdy, když by rozhodl, že v tom kterém případě je veřejný zájem na postavení sídliště tak velký, že argumenty odpůrců se soud nebude zabývat.

B Příloha 2 – Kompletní zpracování dotazníku

Příloha č. 2 je samostatným dokumentem

¹²⁶ Např. v případě realizace dálnice by došlo k novému poměrování zájmů. Dražší dálnice s většími protihlukovými bariérami, nebo levnější, která bude slyšet v okolních obcích?

Abstrakt

Název diplomové práce: **Veřejný zájem, politika a developeři**

Tato práce se zabývá problematikou veřejného zájmu, politiky a developerů. Práce si klade za cíl zmapovat podmínky pro novou výstavbu a zjistit jaký je veřejný zájem v oblasti územního plánování. Soustřeďuje se pak zejména na území Prahy.

Práce k tomu užívá analýzu vztahů mezi pojmy, analýzu právního rámce a popis praxe v oblasti výstavby. Práce je členěna do tří kapitol. První kapitola je členěna na dvě hlavní části a věnuje se pojmu veřejného zájmu a to nejprve z mezioborového a následně z právního hlediska. Tato kapitola slouží k lepšímu porozumění a uchopení pojmu. V první části nejprve rozebírá díla významných myslitelů, kteří s pojmem pracují. Zvláště pak genezi slov „veřejnost“ a „zájem“. Na to navazuje hledání korektivu ke kapitalistickému pojetí veřejného zájmu, dále pohled na veřejný zájem, jako na zájem určitých skupin a také modelace systému pro určení veřejného zájmu při rozhodování politiků. V druhé části pak práce analyzuje pojem na základě rozboru judikatury a zákonů. Druhá kapitola se zaměřuje na podmínky pro umístování staveb. Tato kapitola nabízí jak teoretickou rovinu, tak na příslušných místech uvedené praktické aspekty problematiky. Nejprve je zde rozebrán postup z pohledu developera, který sleduje jednotlivé kroky, které musí stavebník učinit, aby mohl umístit stavbu na svém pozemku. Na to navazuje rozbor jednotlivých nástrojů územního plánování. To přes územně plánovací podklady až po regulační plán. V poslední části se kapitola zaměřuje na problematické oblasti a vytyčuje některé sporné body. To jak z pohledu zákonné úpravy, tak z pohledu praxe. Třetí kapitola je pak zaměřena empiricky. Její první část obsahuje kvalitativní výzkum, který skrze specifický vzorek respondentů formuluje veřejný zájem právě z pohledu „veřejnosti.“ Druhá část je zaměřena kvalitativně a v rozhovoru s dvěma developery a dvěma politiky přináší zajímavé vhled do praktických problémů v oblasti územního plánování a určité vize, jak by se mohl systém změnit, aby nová výstavba byla kvalitnější.

Abstract

Thesis title: **Public interest, politics and developers**

The thesis deals with issues of public interest, politicians and developers. The aim of the thesis is to map the conditions for new buildings and determine what the public interest is in urban planning. The thesis is focuses mainly on the territory of Prague.

For that purpose thesis analyze the relationships between terms and analysis of the legal framework and a description of practical experience in construction. The thesis is divided into three chapters. The first chapter is divided into two main parts and is dedicated to the term of public interest, first from the interdisciplinary and subsequently from the legally perspective. This chapter provides a better understanding and grasp of the term. In the first part thesis interprets the works of prominent thinkers who work with the term, especially the genesis of the words "public" and "interest". This is followed by a search for a corrective to the capitalist view of the public interest, as well as view of the public interest as the interest of certain groups, as well as modeling system to determine public interest in the decisions of politicians. The second part analyzes the term based on the analysis of case law and legislation. The second chapter focuses on the conditions for the placement of buildings. This chapter offers both theoretical level and at the appropriate places practical aspects of the issue. First, there is outlined procedure from the perspective of a developer. It follows the various steps that must be done by the builder in order to place a building on his property. This is followed by an analysis of the various spatial planning instruments from planning documents to the regulatory plan. The last part of the chapter focuses on problem areas and outlines some controversial points both from the legal regulation and the practical perspective. The third chapter is focused empirically. The first part contains qualitative research, through a specific sample of Respondents formulates public interest in view of the "public." The second part focuses on the qualitative research and in an interview with two developers and two politicians provides an interesting insight into the practical problems in urban planning as well as certain visions of system transformation in order to have better buildings.

Klíčová slova

Veřejný zájem, politika, developeři, územní plánování, zásady územního rozvoje, územní plán, regulační plán, soukromý zájem

Keywords

Public interest, politics, developers, urban planning, development principles, local plan, regulatory plan, private interest