

VAZBY A VZTAHY NÁSTROJŮ ÚZEMNÍHO PLÁNOVÁNÍ A MANAGEMENTU ÚZEMÍ: PŘÍKLAD PRAHY

Karel Maier, Jan Vozáb

Tento text vznikl s částečnou podporou grantu Programu výzkumu, vývoje a inovací hlavního města Prahy „Metodika zadávání územních plánů“, SKHP 201211223/MHMPP05SMPIF uděleného Fakultě architektury Českého vysokého učení technického v Praze.

Právní rámce

Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon, SZ) vymezuje poměrně jednoduchou strukturu nástrojů územního plánování, jejíž jádro sestává z hierarchického systému závazných plánovacích nástrojů – Politiky územního rozvoje a územně plánovacích dokumentací (zásad územního rozvoje, územního plánu a regulačního plánu), a dále též územně plánovacích podkladů.

Celý systém je přísně hierarchicky uspořádán. Pro každou úroveň územně plánovací dokumentace je závazná územně plánovací dokumentace hierarchicky vyšších stupňů a Politiky územního rozvoje. Zároveň je každá úroveň územně plánovací dokumentace závazná pro všechny úrovně hierarchicky nižší a pro rozhodování v území řešeném územně plánovací dokumentací.

Pro jednotlivé druhy územně plánovací dokumentace a pro územně analytické podklady stanoví prováděcí vyhlášky detailně základní obsah textové i grafické části, včetně specifikace způsobů regulace relevantní pro jednotlivé úrovně územně plánovací dokumentace – například výčet druhů ploch s rozdílným způsobem využití pro územní plán v Hlavě II vyhlášky č. 501/2006 Sb., nebo výčet způsobů plošně, prostorově a intenzitní regulace budov pro regulační plán v Příloze č. 11 k vyhlášce č. 500/2006 Sb. Stavební zákon a vyhláška č. 500/2006 Sb. také podrobně upravují postupy, procesy a účastníky při pořizování územně plánovací dokumentace a územně analytických podkladů.

Stavební zákon vymezuje nástroje územního plánování jako systém / funkční celek. Každý nástroj územního plánování má vymezenou funkci v systému a je v zásadě nezastupitelný (výjimkou je částečná zastupitelnost územního plánu vymezením zastavěného území podle §§ 59 a 60 SZ – zejména v nejmenších obcích s minimálním rozvojem).

Stavební zákon, prováděcí vyhlášky a ustanovení v nich vymezující a upravující nástroje a procesy územního plánování se týkají celého území republiky, tedy všech krajů a obcí a dalších území. Podmínky a rámce veřejné správy správního území hlavního města Prahy jsou ale zajištěny v mnoha ohledech odlišně od jiných částí státu. Hlavní město Praha je především současně obcí a krajem. Dělí se na 57 městských částí a dále na místní části; z hlediska administrativně správního se dělí na 22 správních obvodů přenesené působnosti [ČSÚ, 2008]. Specifické postavení Prahy v České republice je vyjádřeno mj. tím, že na hlavní město Prahu se nevztahuje zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ale že pro Prahu platí zvláštní zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze.

Odchylné úpravy územního plánování pro Prahu ve stavebním zákoně se týkají pouze pořizování územního plánu: pro hlavní město Prahu se pořizuje a vydává územní plán pro celé správní území (obdobně, jako je tomu v jiných obcích), ale lze pořídit a vydat územní plán(y) též pro část/části správního území (§ 43 odst. 4 SZ). Princip hierarchické návaznosti uplatňovaný v celé soustavě nástrojů územně plánovací dokumentace se uplatní i pro případ „dvoustupňovosti“ územních plánů v Praze (§ 43 odst. 5 SZ).

Skutečnost, že hlavní město Praha je zároveň krajem i obcí, znamená, že pro totéž správní území se pořizují dva různé druhy územně plánovací dokumentace s různým účelem, obsahem a podrobností: zásady územního rozvoje (ZÚR) a územní plán. Zásady územního rozvoje přitom „stanoví zejména základní požadavky na účelné a hospodárné uspořádání území kraje“ (§ 36 odst. 1 SZ) a územní plán „stanoví základní koncepci rozvoje území obce, ochrany jeho hodnot, jeho plošného a prostorového uspořádání [...], uspořádání krajiny a koncepci veřejné infrastruktury...“ (§ 43 odst. 1 SZ). Zásady územního rozvoje se pravidelně ve čtyřletých cyklech aktualizují (§ 42 odst. 3 SZ); obdobně se ve čtyřletých cyklech na základě zprávy o uplatňování územního plánu pořizují potřebné změny územního plánu (§ 55 odst. 1 SZ).

Strategické plánování krajů, měst a tedy i Prahy v obecné rovině upravuje zákon č. 248/2000 Sb., o podpoře regionálního rozvoje, a zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, z nichž vyplývají pravomoci v samostatné působnosti, vztahující se ke zpracování a realizaci krajských programů regionálního rozvoje. Ze zákona č. 248/2000 Sb. rovněž vyplývá možnost krajů a obcí vstupovat do procesu přípravy strategie regionálního rozvoje České republiky. Právní úprava je obecná a kromě oblastí podpory regionálního rozvoje v zákoně č. 248/2000 Sb., které jsou však pojaty velmi široce, v podstatě neomezuje postupy či obsah zpracování strategických rozvojových dokumentů, ale současně ani neposkytuje vodítko v těchto směrech.

Zásady územního rozvoje

Jakkoliv to předpis po poslední novelizaci vyhlášky č. 500/2006 Sb. nikde výslovně neuvádí, zásady územního rozvoje se od územního plánu zásadně obsahově liší tím, že se zabývají výhradně nadmístní problematikou. Naproti tomu územní plánování v působnosti obcí řeší především místní problematiku; záležitosti nadmístního významu, které nejsou řešeny v zásadách územního rozvoje, může územní plán řešit pouze, pokud to krajský úřad nevyloučí „z důvodu významných negativních vlivů přesahujících hranice obce“ (§ 43 odst. 1 SZ). Obdobně součástí zásad územního rozvoje mohou být záležitosti týkající se rozvoje území státu (tedy „nadregionální“) pouze tehdy, pokud to Ministerstvo pro místní rozvoj nevyloučí „z důvodu významných negativních vlivů přesahujících hranice kraje“ (§ 36 odst. 1 SZ). Novela stavebního zákona č. 350/2012 Sb. zdůrazňuje, že „zásady územního rozvoje [...] nesmí obsahovat podrobnosti náležející svým obsahem územnímu plánu, regulačnímu plánu nebo navazujícím rozhodnutím“ (SZ 2012, § 36 odst. 3). Těmito ustanoveními zákon chrání veřejný zájem širšího společenství občanů, respektive širšího území, nežli jsou zájmy společenství / území obce, respektive kraje.

V případě Prahy ale faktické územní vztahy a problémy „nadmístního“ charakteru daleko přesahují územní obvod hlavního města Prahy jako kraje, jak lze ukázat na příkladu vymezení funkčních urbanizovaných území (functional urban area, FUA) a větších urbanizovaných zónách (larger urban zones, LUZ), srovnej REPUS [2007], ESPON [2010], Maier, Mulíček, Franke [2010], Mulíček a Sýkora [2008].

Pro správní území hlavního města Prahy jsou vydány a v souladu s požadavky § 42 SZ aktualizovány zásady územního rozvoje (jako poslední aktualizaci zásad územního rozvoje schválilo Zastupitelstvo hl. m. Prahy Zprávu o uplatňování ZÚR hlavního města Prahy usnesením č. 10/77 ze dne 4. listopadu 2011). Aktualizace napravuje zejména nedostatky vytknuté Nejvyšším správním soudem, na základě kterých

byly zrušeny některé části ZÚR (<http://www.uppraha.cz/clanek/46/zasady-uzemniho-rozvoje>; přístup 19/5/2013).

Propojení pořizování Zásad územního rozvoje hlavního města Prahy a Zásad územního rozvoje Středočeského kraje je stavebním zákonem upraveno standardně (§ 37 odst. 3 a § 39 odstavce 1 a 2 SZ): sousední obce a kraje jsou účastníky jednání o návrhu zásad územního rozvoje a veřejného projednání návrhu a mohou k návrhu uplatnit připomínky (kraj ve fázi návrhu), respektive námítky (sousední obce po veřejném projednání). Předpis neupravuje horizontální koordinaci pořizování a zpracování zásad územního rozvoje, což by bylo velmi potřebné v konkrétních podmínkách těsné funkční a infrastrukturální provázanosti a vzájemné závislosti Prahy a širšího zázemí obsahujícího větší území Středočeského kraje reprezentovaného FUA a LUZ.

Územní plán

Obdobně jako je tomu v případě zásad územního rozvoje, upravuje stavební zákon i účast a postavení sousedních obcí při pořizování územních plánů (§ 47 odst. 2, § 50 odst. 2, § 52 odst. 1 SZ). Územní dopad některých změn v území v zázemí Prahy, které nejsou řešeny v zásadách územního rozvoje, ale může podstatně překročit správní území sousedících obcí (například nákupní a zábavní centra, business parky). Je proto problematické omezení účasti při projednáních na sousední obce hlavního města Prahy.

Rozsah území a komplexita řešených problémů v případě hlavního města Prahy vyvolávají opakované problémy a z nich vyplývající diskuse o míře podrobnosti Územního plánu hlavního města Prahy. V průběhu zpracování platného územního plánu schváleného v roce 1999 došlo na nátlak odborné veřejnosti ke změně měřítko grafické části dokumentace z 1 : 25 000 v konceptu na 1 : 10 000 v návrhu. V měřítku 1 : 10 000 byl vypracován i koncept územního plánu 2009, jehož pořizování bylo ukončeno Zastupitelstvem hlavního města Prahy v roce 2012. Nadále platí Územní plán sídelního útvaru hlav-

ního města Prahy schválený usnesením Zastupitelstva hlavního města Prahy č. 10/05 ze dne 9. 9. 1999. Měřítko grafické části platného územního plánu je 1 : 10 000. Závazná část územního plánu je stanovena obecně závaznou vyhláškou hlavního města Prahy č. 32/1999 Sb., o závazné části Územního plánu sídelního útvaru hl. m. Prahy, schválenou usnesením č. 1156 Rady Zastupitelstva hl. m. Prahy ze dne 26. 10. 1999, aktualizovanou následnými vyhláškami hlavního města Prahy a opatřeními obecné povahy. Od schválení byl Územní plán sídelního útvaru hl. m. Prahy aktualizován vyhláškami hlavního města Prahy č. 10/2001, 27/2001, 21/2002, 30/2002, 8/2003, 3/2004, 7/2004, 6/2005, 17/2005, 24/2005, 6/2006, 15/2006, 23/2006. Následně byl územní plán změněn opatřeními obecné povahy (seznam v tabulce na webových stránkách Odboru územního plánu MHMP) (<http://www.uppraha.cz/clanek/55/vyhlasaky-a-opatreni-obecne-povahy>, přístup 19/5/2013).

Současná právní úprava ve vyhlášce č. 500/2006 Sb., v platném znění, stanoví měřítko vydávaných výkresů grafické části 1 : 5 000 nebo 1 : 10 000, popřípadě v měřítku katastrální mapy; samostatný výkres veřejně prospěšných staveb, opatření a asanací se zpracovává nad mapovým podkladem v měřítku katastrální mapy nebo v měřítku 1 : 5 000 (vyhláška č. 500/2006 Sb., § 13 odst. 2). Nyní pořizovaný „Metropolitní plán“ měl původně být podle návrhu zadání vypracován / vydán v měřítku 1 : 25 000, čímž se podrobností grafické části (nikoliv však obsahem) přibližoval zásadám územního rozvoje. Na základě připomínek vzetých z projednání bylo nakonec přijato měřítko 1 : 10 000.

Věcné propojení mezi zásadami územního rozvoje a územním plánem je zajištěno v Praze především tím, že jak pořizovatelem, tak i projektantem obou dokumentů je tentýž subjekt. Podstatně obtížnější je ale horizontální koordinace mezi zásadami územního rozvoje hlavního města Prahy a Středočeského kraje. Některé konflikty a střety v minulosti bylo nutno řešit na úrovni Politiky územního rozvoje, respektive pro jejich řešení v úkolech pro územní plánování Politiky územního rozvoje stanovit rámce.

Zvláště problematická je v praxi věcná koordinace územních plánů hlavního města Prahy a obcí v pražském metropolitním regionu, respektive v rozvojové oblasti Praha vymezené správními územími hlavního města Prahy a obcí ze správních obvodů obecních úřadů obcí s rozšířenou působností: Benešov (jen obce v severní části), Beroun, Brandýs nad Labem-Stará Boleslav, Černošice, Český Brod (s výjimkou obcí v jihovýchodní části), Dobříš (jen obce v severovýchodní části), Kladno (s výjimkou obcí v jihozápadní části), Kralupy nad Vltavou, Lysá nad Labem, Mělník (jen obce v jihozápadní části), Neratovice, Říčany (s výjimkou obcí ve východní části), Slaný (jen obce v jižní části) [PÚR 2008: 20]. Jedním z nejzávažnějších projevů, jež by vyžadovaly koordinaci mezi Prahou a obcemi v pražském metropolitním regionu je nekoordinovaná suburbanizace, včetně jejich četných negativních dopadů na disproporce v dostupnosti občanské vybavenosti, investiční náročnost a provozní efektivitu veřejných infrastruktur, na kvalitu životního prostředí a krajinu. Můžeme jen se zívostí vzpomenout na prvorepublikovou Státní regulační komisi pro hlavní město Prahu a okolí, jejíž působnost se vztahovala nejen na dramaticky rozšířené území tzv. Velké Prahy z roku 1920, ale též na 78 dalších obcí v jejím okolí v okruhu cca 20 km od jejich hranic.

Regulace rozvoje dílčích území a ploch

Stanovení podmínek pro vymezení a využití pozemků, pro umístění a prostorové uspořádání staveb veřejné infrastruktury a vymezení veřejně prospěšných staveb a veřejně prospěšných opatření je v § 61 SZ přičleněno regulačnímu plánu. V Praze je tento nástroj územního plánování využit pouze v jediném případě, pro lokalitu Anenská na Starém Městě (jedná se vlastně o územní plán zóny schválený v roce 2002, který v souladu s § 188 odst. 1 stavebního zákona lze bez úprav používat jako regulační plán do konce roku 2020).

Registr územně plánovací dokumentace (http://www.uur.cz/iLAS/Okres_Pocty-Zaznamu1.asp?KODOK=3100) zaznamenává k 19. květnu 2013 celkem 10

regulačních plánů, vesměs zahájených v letech 2000 až 2001, které ale nepokročily dále než k rozpracování konceptu. Podle Morkuse [2012] čtyři regulační plány pořizované Odborem územního plánování MHMP jsou ve fázi zpracovaného konceptu, přičemž se předpokládá, že pořizování dvou z nich (Braník a Čakovice-západ) bude ukončeno a osud dalších dvou (Holešovický meandr a Petrák) není jasný. Koncept územního plánu ukončený v roce 2012 nevyžadoval pro žádnou lokalitu pořízení regulačního plánu podle § 43 odst. 2 SZ, respektive podmínění rozhodování o změnách v území vydáním regulačního plánu. Ani v současném návrhu zadání pro „Metropolitní plán“ se s požadavkem na podmínění rozhodování o změnách v území vydáním regulačního plánu neuvažovalo. Schválená podoba zadání na základě projednání připouští pořízení regulačních plánů pouze „ve zvláště odůvodněných případech po prověření, že pro určité plochy nebo koridory není pro jejich specifickou polohu, význam nebo rozsah, možné stanovit dostatečně určité podmínky uspořádání nebo využití území“.

Namísto závazných regulačních plánů v období let cca 2000 až 2006 Magistrát hlavního města Prahy (MHMP) pořizoval urbanistické studie, jež v podmínkách nyní platného stavebního zákona odpovídají územním studiím. Morkus [2012: 61] kategorizuje tyto urbanistické studie na (a) studie připravované pro zápis do evidence územně plánovací činnosti (celkem 14 studií, jež pokrývají 5,1 % území hlavního města Prahy), (b) studie s perspektivou zápisu (10 studií pokrývajících 2,9 % území) a (c) studie bez perspektivy zápisu (14 studií pokrývajících 7 % území). Jako plnohodnotný územně plánovací podklad lze uplatnit pouze studie zapsané do evidence územně plánovací činnosti. MHMP ale podle internetových údajů evidence iLAS [iLAS, 2013] k zápisu dosud nepřikročil ani u studií uváděných Morkusem jako perspektivní. Přihlédnutí k nezapsaným studiím v územním řízení je pouze fakultativní a případné rozhodnutí stavebního úřadu odchýlné od studie nemusí být ani odůvodněno.

Pokrytí správního území hlavního města Prahy regulačními plány z 0,04 % a pokrytí urbanistickými / územními studiemi z cca 8 % (započteny jsou pouze studie s perspektivou zápisu do evidence územně plánovacích činností) je možno zejména s ohledem na intenzitu stavební činnosti v Praze pokládat za zcela nepostačující. Tomu nasvědčuje i srovnání s pokrytím v dalších velkých českých městech uváděné Morkusem [2012: 60]: Plzeň vydala 6 dokumentací odpovídajících regulačnímu plánu a nespécifikovaný velký počet použitelných studií, České Budějovice 7 regulačních plánů a 92 (!) studií, Brno 13 regulačních plánů a 35 studií. Stáří pražských studií a absence novějších navíc způsobuje jejich malou relevanci pro rozhodování v území.

Územní / urbanistické studie Magistrát pořizoval do roku 2008, od roku 2008 žádná další studie takto pořizena nebyla. Koncept územního plánu 2009 zrušený v roce 2012 vymezoval 22 území v celkové ploše 4 087 ha, ve kterých mělo být prověření územní studií podmínkou pro rozhodování o změnách území. Návrh zadání nového „Metropolitního územního plánu hlavního města Prahy“ původně nepočítal ani do budoucna s tím, že by územní plán podmínil rozhodování o změnách v území ve vymezených plochách vypracováním územní studie podle § 43 odst. 2 SZ. I zde došlo při projednávání návrhu zadání k posunu obdobně jako v případě regulačních plánů.

Vedle zákonem vymezených nástrojů územního plánování používá hlavní město Praha a obdobně i další velká česká města také různé jiné nástroje sloužící pro podrobnější regulaci zástavby v menších rozvojových územích. V případě Prahy se jedná o tzv. zastavovací podmínky. Morkus [2012: 64] uvádí 13 případů zastavovacích podmínek použitelných pro rozhodování v území, dále čtyři případy, které nemají ukončené projednání a konečně celkem dalších 27 případů zastavovacích podmínek, které již prakticky nelze využívat pro jejich překonanost dosavadním vývojem v předmětném území. Zastavovací podmínky nemají oporu v žádném předpisu, proto je obdobně jako v případě nezapsaných urbanistických / územních

studií jejich využití pro rozhodování v území fakultativní. Přesto se zdá, že v situaci absence jakékoliv jiné podrobnější regulace rozvojových ploch mají svůj význam i pro potenciální investory jako jakási vstupní informace o tom, jaké požadavky asi uplatní stavební úřad při vydávání územního rozhodnutí (obdoba „planning brief“ v britském prostorovém plánování).

Vnější vazby územního plánování

Strategické plánování

V teoretické rovině vládne v zásadě shoda o účelu a procesech strategického plánování měst, ale univerzálně přijímaná definice strategického plánování neexistuje [Albrechts 2004: 746].

Strategické plánování usiluje o vytvoření vize sdílené hlavními subjekty územního rozvoje, pojmenování hlavních cílů, které povedou k naplnění této vize a na ně navazujících strategií. Oblasti (témata nebo území), kterých se strategie mají týkat, nejsou předem vymezeny. Strategický plán je dokumentem, jehož cílem je iniciovat žádoucí změny a aktivně je prosazovat či vytvořit podmínky pro jejich aktivní prosazování, vytvořit či využít existující implementační struktury a dosáhnout cílů, které jsou v ideálním případě měřitelné. Na strategie by pak měly navazovat jednotlivé projekty / akční plány obsahující identifikaci aktérů, zdrojů a postupů k naplnění strategických cílů.

Zákon č. 248/2000 Sb., o podpoře regionálního rozvoje se věnuje převážně úrovni krajů, regionů se soustředěnou podporou státu a regionů soudržnosti EU. Strategický plán jako výstup strategického plánování není upraven žádným předpisem. Schvalování strategických plánů obcemi / městy se většinou opírá o § 84 odst. 2a) zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), respektive v případě Prahy o § 59 odst. 2d) zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, podle kterého zastupitelstvo obce schvaluje program rozvoje obce. Pro program rozvoje územního obvodu Prahy jako kraje platí vymezení obsahu podle § 9 zákona č. 248/2000 Sb. V Praze může též podle

§ 89 odst. 1g) zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze zastupitelstvo městské části v souladu s programem rozvoje hlavního města Prahy schválit program rozvoje své městské části.

Strategickými plány svého druhu jsou také programy kohezní politiky. Pro Prahu jsou v současném období nejdůležitější operační programy Praha – Konkurenceschopnost a Praha – Adaptabilita. Jedná se o vysoce formalizované dokumenty z hlediska struktury, procesu přípravy, z hlediska pravidel a postupů při realizaci i z hlediska řídicích struktur. Formálně se sice oba dokumenty odkazují na pražské strategické a koncepční dokumenty různého druhu, ale jedná se o samostatné dokumenty, s vlastním rozpočtem. Jejich náplň je více určována možnostmi kohezní politiky v kombinaci s dílčími potřebami Prahy, jak byly aktuálně chápány různými představiteli v době vzniku programů. Cíle a věcné zaměření operačních programů jsou široké, stejně tak jako jsou široké cíle a zaměření Strategického plánu hl. m. Prahy. Lze tedy nalézt jistou míru souladu mezi těmito dokumenty, ale asi nelze tvrdit, že by se tyto dva typy dokumentů při svém vzniku navzájem obsahově výrazně ovlivňovaly.

Pro praktickou užitečnost jakéhokoliv plánu ve veřejném zájmu (jakožto veřejného statku) je určující míra, v jaké se výstupy plánování následně používají, přičemž není podstatné, zda se plány opravdu realizují, nebo zda se používají jako argumentační materiál [Faludi 2002].

Pokud aplikujeme tyto principy strategického a územního plánování a přijmeme jako kritérium smysluplnosti plánování Faludiho tezi, je pro „procesně orientované“ strategické plánování rozhodující míra účasti a pozornosti věnované procesu vzniku strategického plánu. Pro praxi strategického plánování v podmínkách paralelního pořizování strategického a územního plánu je pak velmi významná časová vazba, respektive posloupnost, v jaké jsou územní plán a strategický plán pořizovány.

V Praze organizoval vypracování prvního strategického plánu již v první polovině 90. let 20. století Mgr. Bohuslav Blažek. Na tento pokus navázalo pořizování strategického plánu Útvarem rozvoje města ve spolupráci s Llevelyn Davies Group za podpory Know-How fondu Britské rady v druhé polovině 90. let, tedy souběžně s vypracováním Územního plánu 1999 (ve skutečnosti spíše v „závěsu“ za ním). Výsledný Strategický plán hlavního města Prahy schválilo Zastupitelstvo hlavního města Prahy v roce 2000. Strategický plán je členěn na část strategickou (strategická vize, strategické cíle, vybrané aktivity a principy realizace cílů) a implementační, obsahující konkrétní programy včetně aktérů, organizačních předpokladů a období jejich uskutečnění, která má být předmětem pravidelných aktualizací a revizí. V roce 2008 byla schválena aktualizace strategického plánu a Program realizace strategické koncepce hl. m. Prahy na období 2009–2015. Důvodem k aktualizaci byly „zejména důsledky vstupu České republiky do Evropské unie, růst bezpečnostních rizik spojených s globálním terorismem a povodněmi (srpen 2002), nové trendy v územním plánování nebo záměr Prahy ucházet se o pořádání letních olympijských her“ (<http://www.urm.cz/cs/strategie-rozvoje>). Aktualizované znění původní plánu výrazně pozměnilo mimo jiné v tom, že opustilo původní koncepci rovnovážného polycentrického prostorového uspořádání se sekundárními centry rozmístěnými ve vnějším městě v místě největších koncentrací obyvatel a s napojením na metro. V současnosti se připravuje nový strategický plán.

Strategický plán hlavního města Prahy za současných podmínek zůstává spíše deklaratorním dokumentem bez adekvátního systému podpory jeho implementace. Chybí mu totiž stálá a respektovaná řídicí struktura (a to jak politická, tak úřednická) a mechanismy, které by promítaly cíle a zamýšlené aktivity strategického plánu do připravovaných a realizovaných aktivit (MHMP i dalších subjektů) v Praze. Odborná struktura podporující implementaci strategického plánu existuje na Útvaru rozvoje hlavního města Prahy, ale její manévrovací prostor a skutečný vliv na realizaci plánu je malý.

Strategický plán a jeho priority jsou tedy realizovány spíše oportunisticky až náhodně, nesystematicky a bez skutečného zaměření na dosažení vytčených cílů a pravděpodobně i bez vědomí toho, že tyto cíle by měly být realizovány. Přesto se jedná o významný dokument, přinejmenším proto, že je pokusem o komplexní pojetí rozvojových záměrů / cílů Prahy a o vymezení priorit. Město má snahu alespoň některé části plánu realizovat.

Mimo celoměstského strategického plánu pořídily své strategické plány některé městské části: Praha 2 (2000, jako program rozvoje na volební období), Praha 3 (zahájen 2006, schválen 2010, v současnosti se připravuje jeho aktualizace), Praha 12 (2011–2012, jako součást zapojení do Programu MA21), Praha 21 (2012), Praha-Libuš, Praha-Slivenec, Praha-Zličín. Na rozdíl od hierarchicky uspořádaného systému nástrojů územního plánování strategické dokumenty městských částí mohou, ale nemusejí navazovat na celoměstský strategický plán. Úroveň a míra propracování těchto strategických plánů je různá, jejich životnost je zpravidla omezena setrvaním politické garnitury, která se k pořízení strategického plánu odhodlala. Spíše nežli o strategické dokumenty se tedy jedná o střednědobé programy rozvoje (na jedno volební období), k nimž další politické vedení městské části nemusí cítit žádné závazky.

Vztah strategického a územního plánování

Strategický a územní plán představují dva rozvojové dokumenty komplexního charakteru, které by měly mít dlouhodobou platnost. Týkají se stejného území a do určité míry i stejných témat, přestože v jiném úhlu pohledu; jejich vzájemná návaznost je proto jedním ze základních požadavků a zároveň předpokladů pro management rozvojových záměrů. Vztah obou plánovacích dokumentů je složitý: ani jeden z nich nelze považovat za nadřazený nebo podřízený druhému.

Řada cílů obsažených ve Strategickém plánu hlavního města Prahy je podmíněna odpovídající podporou v nástro-

jích územního plánování. Například pro polycentrický rozvoj Prahy zakotvený v platném strategickém plánu by strategický plán měl specifikovat, jakou roli v životě města od sekundárních center očekává, a to spíše v obecnější rovině, zatímco územní plánování by mělo vymezit konkrétní sekundární centra, definovat jejich parametry a funkce a vytvořit územně technické předpoklady pro jejich dostupnost obyvateli a návštěvníky města. Polycentricita Prahy zakotvená (byť po úpravách z roku 2008 ne zcela systematicky) v platném strategickém plánu by tedy takto měla být uplatněna též v územním plánu¹⁾, protože jinak lze jen stěží očekávat, že aktivity velkého množství subjektů územního rozvoje v Praze budou dostatečně respektovat potřeby vyplývající ze záměru posilovat polycentrický charakter Prahy, a že vznik a rozvoj center bude včas a v potřebné míře podpořen infrastrukturami. Podrobnější náplň a hmotové a prostorové uspořádání jednotlivých center je třeba prověřit územními studii a následně regulovat jejich stavební podobu regulačními plány daných území včetně případných plánovacích smluv.

Obdobně by měla být provázána velká strategická rozhodnutí týkající se technické nebo dopravní infrastruktury nebo některých dalších územně náročných záměrů – například areálů vysokoškolských kampusů, výzkumu a zdravotnických zařízení.

Jak už bylo zmíněno, věcná provázanost strategického a územního plánování je v Praze zajištěna především skutečností, že strategický i územní plán zpracovává tatáž organizace – Útvar rozvoje hlavního města Prahy. Pro časovou provázanost pořizování strategického a územního plánu v Praze je typické, že rozhodnutí o pořízení strategického plánu následuje po rozhodnutí pořídit nový územní plán. Z této časové posloupnosti, díky podstatně silnější tradici a institucionální kapacitě územního plánování oproti strategickému plánování a nepoměrně silnější právní pozici územního plánování, a v neposlední řadě také vlivem podstatně větší pozornosti, kterou věnuje územnímu

plánu laická i odborná veřejnost, lze dovodit, že v dosavadním vývoji vztahu strategického a územního plánování v Praze je strategickému plánu přiřkládán podstatně menší význam nežli územnímu plánu.

Subalterní polohu strategického plánování vůči územnímu plánování dále posiluje i tradiční orientace pražské rozvojové politiky na velké stavební investice do „hardwaru“ města (například pozemní komunikace, metro, haly pro masové akce), které se mají stát „pomníkem“ té které politické reprezentace a které lze realizovat pouze prostřednictvím územního plánování. Územní plán sestavený jako nabídka rozvojových ploch bez jasné či dostatečně autoritativní strategie přitom umožňuje vybírat k zahájení realizace ty projekty, které momentální politická reprezentace upřednostňuje.

Investice do „softwaru“ města představované například kvalitou veřejné správy, vzdělání, vědy a výzkumu, zdravotní a sociální péče a životního prostředí, nebývají na územně plánovací podpoře bezprostředně závislé. Protože tyto „měkké“ investice mají zpravidla velmi dlouhou návratnost, vyžadují dlouhodobou kontinuitu a stabilitu politiky a nejsou „hned vidět“, zůstávají v reálu pražské rozvojové politiky na okraji zájmu, jakkoliv se k nim komplexní a všeobšáhly strategický plán 1999/2008 formálně hlásí.

Pozici strategického plánování v Praze dále komplikuje omezení strategického plánu pouze na Prahu. Hlavní strategické výzvy a potenciály pro budoucí rozvoj Prahy jako součásti pražského metropolitního regionu totiž spočívají mimo správní území hlavního města Prahy, popřípadě závisí na tom, co se děje mimo toto území. Zde se negativně projevuje absence jakékoliv obecné instituce související s veřejnou správou, která by svou působností pokrývala celý prostor metropolitního regionu. Bohužel i v případě, že by takováto instituce vznikla, by bylo zřejmě velmi obtížné výsledky její činnosti v podobě rozvojové strategie schválit zastupitelstvy obou krajů jako programy rozvoje

1) O faktické neprovázanosti územního a strategického plánování v Praze a o tom, že vlastně nikdo nereflakuje, co je ve strategickém plánu, svědčí fakt, že v připravovaném Metropolitním plánu je Praha koncipována jako monocentrická.

podle zákona o krajích a následně koordinovaně prosazovat jejich realizaci.

Instituce rozvojové politiky

Rozvojová agentura

Pražskou regionální rozvojovou agenturu založilo hlavní město Praha jako poslední mezi kraji České republiky v roce 2010. Vytvoření agentury bylo jedním z klíčových úkolů revize strategického plánu z roku 2009. Agentura byla příspěvkovou organizací města. Ve specifické situaci Prahy jako kraje a města zároveň zřejmě nemělo valný smysl převládající pojetí regionálních rozvojových agentur v Česku jako poradce a zhotovitele projektů pro podporu z fondů EU. Podle strategického plánu měla agentura poskytovat cílenou podporu pro hospodářský a sociální rozvoj města. V roce 2012 byla Pražská regionální rozvojová agentura zrušena na základě usnesení Zastupitelstva hlavního města Prahy č. 12/43 ze dne 15. prosince 2011.

Pozemková politika

Pozemkovou politikou se rozumí systematické vytváření portfolia pozemků ve vlastnictví města, zpravidla „do zásoby“ v potenciálních rozvojových územích. Tím město zajišťuje majetkoprávní dostupnost těchto pozemků a vytváří si podmínky pro maximální účinnou kontrolu rozvoje na nich v případě, že se samo nehodlá stát investorem (většinou podmínkami v kupní smlouvě zavazujícími kupce – developera nebo investora). Navíc se město stává i příjemcem výnosu z tzv. plánovacího zhodnocení, tedy rozdílu mezi cenou nezastavěného a stavebního pozemku.

Dosavadní praxe hlavního města Prahy je spíše opačná: město v řadě případech své pozemky nejprve potenciálnímu developerovi prodalo a teprve poté začalo jednat o podmínkách jejich nového využití. Prosadit vůči developerovi veřejný zájem se pak stává obtížné a bývá to za cenu kompromisů. Často dochází ke konfliktům s veřejností, jež někdy přebírá (ať už doopravdy nebo zdánlivě) úlohu opravdového zastávce a prosazovatele veřejného zájmu i proti správě města.

Partnerství veřejného a soukromého sektoru

Pro rozvojové projekty v Praze bylo připraveno několik projektů partnerství veřejného a soukromého sektoru. Zpočátku jejich uplatnění bránila absence odpovídající právní úpravy, což bylo řešeno zákonem č. 139/2006 Sb., o koncesních smlouvách a koncesním řízení a jeho změnou č. 30/2008 Sb. Jako partnerství veřejného a soukromého sektoru se například připravoval projekt napojení ruzyňského letiště a modernizace železnice Praha – Kladno. Vláda České republiky tento projekt vzala na vědomí svým usnesením č. 76/2005 jako pilotní projekt I. vlny partnerství veřejného a soukromého sektoru spolu s projektem ubytovny a parkoviště v areálu Ústřední vojenské nemocnice ve Střešovicích (www.mdcz.cz/NR/rdonlyres/8880461B-0D11-4A32). Městská část Praha 7 zase v roce 2008 připravovala soustavu rozvojových projektů ve svém správním území, týkajících se vedle výstavby také infrastruktury, řešení dopravní obslužnosti, podpory podnikání, vytváření nových pracovních míst a zvyšování obecné kvality života a prostředí. Projekt se deklaroval jako inspirován známým projektem Canary Wharf v londýnských docích a účastníky byly developerské firmy, které se staly vlastníky rozvojových pozemků v dolních Holešovicích (<http://www.asb-portal.cz/podnikani-a-trh/investice/>).

Dohody o parcelaci a plánovací smlouvy

Platný Územní plán hlavního města Prahy z roku 1999 byl pořízen před vydáním stavebního zákona č. 183/2006 Sb., který dohody o parcelaci a plánovací smlouvy umožňuje uzavírat. Tyto dohody a smlouvy by tedy bylo za současného stavu možno uzavírat jedině na základě změny územního plánu, kterou by se zadával regulační plán na žádost. Protože ale hlavní město Praha nepořizuje žádné regulační plány a v zadání Metropolitního plánu se pořizování regulačních plánů omezuje na „zvláště odůvodněné případy“ podmíněné splněním řady podmínek, nelze a v dohledném čase ani nebude možno instituit dohody o parcelaci anebo plánovací smlouvy podle § 66 odst. 2 stavebního zákona využívat.

Účast veřejnosti na plánování

Hlavní město Praha se přihlásilo k Místní agendě 21 a hnutí Zdravých měst. Aby naplnilo kritéria spojená s oběma iniciativami, bude muset v systematické propojení plánovacích nástrojů od strategických rozvojových dokumentů přes územní plánování až po akční plány a městský rozpočet podstatně změnit také vztah k veřejnosti, zajistit její skutečnou spoluúčasť na plánování i řízení rozvoje města a vystavit je veřejné kontrole. Připravovaný další přesun rozhodujícího podílu rozhodování o regulaci prostorového uspořádání staveb ze zjednodušeného Metropolitního plánu (který je projednáván s veřejností) do neveřejného územního řízení na stavebním úřadě není se zvyšováním účasti veřejnosti zcela konformní.

Závěr

Pro plánování rozvoje hlavního města Prahy jsou k dispozici nástroje strategického plánování a územního plánování.

Vybavení Prahy územně plánovací dokumentací vykazuje na jedné straně územní překryvy a na straně druhé velké faktické mezery v soustavě používaných nástrojů. Protože hlavní město Praha je zároveň kraj a obec, pro totéž území se pořizuje Územní plán hlavního města Prahy a Zásady územního rozvoje hlavního města Prahy. Pokrytí podrobnějšími nástroji územního plánování je zcela marginální a tyto nástroje jsou zřejmě určeny spíše „na dožití“, protože stávající nástroje nejsou adaptovány na nové podmínky a požadavky a nové nástroje nejsou v posledních letech Magistrátem hlavního města Prahy vůbec pořizovány. Těžiště faktického rozhodování o změnách v území tedy spočívá na stavebních úřadech, v neveřejném procesu rozhodování v území, bez adekvátní podpory kvalitního rozhodování a prosazení obecného veřejného zájmu regulačními plány, popřípadě územními studii zapsanými v Registru územně plánovacích činností.

Současné trendy existující diskrepance mezi podrobností územního plánu a potřebnou mírou detailu územně plánovací dokumentace či alespoň územně plánovacího podkladu pro podporu

kvalifikovaného rozhodování ve správních řízeních nadále prohloubí.

Strategický plán hlavního města Prahy je v praxi rozhodování o rozvoji města využíván spíše oportunisticky; do značné míry spíše slouží jako argument pro podporu projektů, které jsou momentálně preferovány politickou reprezentací. Implementace jednotlivých strategických cílů je velmi nevyvážená.

Na plány nenavazuje odpovídající systém implementačních nástrojů, namísto toho je realizace jednotlivých záměrů předmětem složitých jednání, v nichž město a jeho orgány hrají spíše pasivní roli vůči developerům a jsou často napadány občanskými sdruženími, která mají vůči řadě projektů výhrady.

Text vznikl v květnu až červenci 2013, takže popisuje situaci k tomuto období. Při závěrečné korektuře byly použity doplněny údaje o změnách, ke kterým došlo během projednávání Zásad pro vypracování Metropolitního plánu hl. m. Prahy.

Použité zdroje:

SZ, 2012: Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, stavební zákon, v platném znění.

Vyhl. č. 500/2006 Sb., o územně plánovací dokumentaci, územně plánovacích podkladech a způsobu evidence územně plánovací činnosti, v platném znění.

Vyhl. č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území, v platném znění změny č. 431/2012.

Zákon č. 248/2000 Sb., o podpoře regionálního rozvoje, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 139/2006 Sb., o koncesních smlouvách a koncesním řízení (koncesní zákon) ve znění zákona č. 30/2008 Sb.

ALBRECHTS, L. Strategic (spatial) planning re-examined. *Environment and Planning B: Planning and Design* 2004, volume 31: 743–758.

ČSÚ. *Lexikon hlavního města Prahy 2009*. ČSÚ Praha, 2008.

ESPON. FOCI (Future Orientations for Cities). 2010. Dostupné z: http://www.espon.eu/export/sites/default/Documents/Projects/AppliedResearch/FOCI/FOCI_RevisedDraftFinalReport_ExecutiveSummary_corrected_20101011.pdf přístup 19/05/2013.

FALUDI, A. Výkon územního plánování. *Urbanismus a územní rozvoj*, 2005, č. 1, s. 10–18. ISSN 1212-0855.

iLAS. Evidence územně plánovacích činností. Brno : ÚÚR, 2013. Dostupné z: <http://uur.cz/iLAS/> přístup 19/05/2013.

MAIER, K. – MULÍČEK, O. – FRANKE, D. 2010: Vývoj regionalizace a vliv infrastruktur na atraktivitu území České republiky. *Urbanismus a územní rozvoj*, 2010, č. 5, s. 71–81.

MORKUS, J. Územní studie v podmínkách Prahy. Disertační práce. Praha : ČVUT, 2012.

MULÍČEK, O. – SÝKORA, L. POLYREG: Reciprocal Relations and Integrated Polycentric Settlement Systems. Research paper report ; 2008.

PÚR, 2008: Politika územního rozvoje České republiky 2008.

REPUS. Regional Polycentric Urban System – Final report. INTERREG IIIB-CADSES, Bologna / Budapest. 2007. Dostupné z: http://www.repus.it/repus-docs/repus_finalreport.pdf přístup 08/08/2010.

VOZÁB, J. Strategické plánování rozvoje měst v České republice. Disertační práce. Praha : Univerzita Karlova, 1999.

*prof. Ing. arch. Karel Maier, CSc.
RNDr. Jan Vozáb, Ph.D.*

*Ústav prostorového plánování
Fakulta architektury ČVUT v Praze*

ENGLISH ABSTRACT

Links and relations between physical planning tools and territorial management: the example of Prague, by Karel Maier & Jan Vozáb

This article was partially supported by Methodology of assignment for urban plans, a grant assigned to the Faculty of Architecture of the Czech Technical University within the Programme of Research, Development and Innovations of Prague.