

ÚLOHA REGULAČNÍCH PLÁNŮ

Jan Fibiger

Regulační podmínky při výstavbě českých a moravských měst mají mnohaletou tradici. Programově založená historická města byla cílevědomě usměrňována pevně stanovenými stavebními předpisy od středověku, ty v první polovině minulého století dostaly podobu regulačních plánů. Regulační plány vymezovaly plochy a prostory pro veřejnou infrastrukturu (dopravní, technickou i občanskou), stanovovaly podmínky pro veřejné prostory v území zastavěném i nezastavěném, tam zejména jako plochy přírodní. Bylo přirozené, že pořizovatelem, ale i zhotovitelem, byla organizace státní, území nadřízená, neb prvním zájmem jejím byl prospěch celospolečenský a nezávislost na zájmech partiálních a lokálních.

Druhá polovina minulého století pak byla ve znamení opuštění tradiční sevířené podoby zástavby. Stavební pozemek se stal často součástí zeleného, nejasně definovaného veřejného prostoru, zastavěného izolovanými domy a prostorovou regulaci nahradilo funkční zónování obytné, výrobní, veřejné a další zástavby, realizované v rámci státně plánovaných investičních celků obytných okrsků, průmyslových areálů, rekreačních center apod. Státem financovaná výstavba neřešila vlastnictví ani cenu pozemků. K starším zastavěným územím byla značně necitlivá a k jeho hodnotám často až netečná.

Ochrana soukromého majetku, liberalizace rozhodování území a snaha posílit význam samosprávy i vlivu občanské společnosti spolu s dravou iniciativou soukromých investorů v posledních dvaceti pěti letech přinesla zcela nové podmínky pro zadání a uplatnění územní regulace. Legislativa stanovila nová pravidla, která jaksí přechýlila soukromý zájem nad veřejný prospěch, jednotlivé občanské a soukromé iniciativy prosazují své záměry na úkor vyváženého rozvoje celku nebo aspoň všemožně brání jeho schválení. To se projevuje ve složitém projednávání i schvalování (vydávání) regulačních plánů, a tím i v jejich malém využívání. Proto nyní znovu hledáme vhodnou míru regulace, tedy i postavení územního plánování v podmínkách budoucí správy a rozvoje měst.

Kdy a čím začíná příprava stavby a co určuje její efektivnost? Ekonomičtí teoretici volného trhu rozlišují několik úrovní a modelů tržního chování. Ten první se týká zboží krátkodobé spotřeby (čerstvě naložených ryb, ovoce na trhu) nebo služeb (holičství, re-

staurace), kde dochází poměrně rychle k vytvoření rovnováhy nabídky (cena – zboží). Pak ovšem existuje zboží, jakým jsou nemovitosti nebo akcie, které lze „dlouhodobě skladovat“, kde trh nefunguje již tak pružně, zboží nepodléhá krátkodobému znehodnocení, a kde hrozí tvorba „cenových bublin“. Ještě dále je proces investiční výstavby a rozvoje sídel, kde „zboží“ je natrvalo spojeno s konkrétním územím a od počátku jeho „výroby“ do realizace prodeje proběhne několik i mnoho let a jeho spotřeba (užívání) trvá desetiletí i staletí, během kterých se situace trhu významně mění. Přitom na jeho „výrobě“, na výstavbě území, se podílí společně veřejný i soukromý stavebník. Při hodnocení efektivnosti dochází k průnikům sociálních, ekonomických a environmentálních pohledů a spolupůsobení řady partnerů (město rozvíjí infrastrukturu, developer zajišťuje byty, výrobce staví závod a hledá zaměstnance, všem vzdorují ochránci přírody a památková správa). Právě v této úrovni se však může územní plánování významně uplatnit – s užitím urbanistických poznatků a teorií může definovat nástroje regulace a postupy, jak tyto různorodé zájmy sladit. Nalezení spravedlivé dělby zodpovědností a zisků však stojí ještě před námi. Dnešní územně plánovací dokumentace je velmi často zcela podřízena jedinému cíli: být schválena. Věnuje velkou pozornost definici různých ekologických zdůvodnění, absentuje v ní však časový plánovací horizont, etapová a časová návaznost plánovaného využití území, podmínky jeho obsluhy infrastrukturou, ale i oprávnění nových plánovaných ploch s ohledem na ekonomický potenciál a reálné demografické požadavky území. Územní plánování se musí vrátit k rovnocenné-

mu hodnocení otázek sociálních, environmentálních i ekonomických tak, jak stanoví stavební zákon a být i nástrojem pro efektivní veřejné investice. Umisťování veřejných investic do území v čase a kapacitě dnes není hlavním realizačním výstupem územního plánování. Pokud se pořizovatelé i zpracovatelé této jeho funkce vůbec nezřikají, je jím pouze souboj o určení funkce pozemku a stanovení podmínky jeho zastavitelnosti bez ekonomického a sociálního vyhodnocení celospolečenského prospěchu. Zkušený developer ví, že správné rozhodnutí v úrovni územního plánování může ovlivnit výslednou efektivitu jeho záměru i řádově, dobrý projekt pak v desítkách procent, vlastní výstavba (soutěž o cenu a výběr dodavatele) již jen o jednotlivá procenta. Pokud dnes ceny stavebních dodávek klesají o desítky procent, je to buď na úkor zaslouženého profitu dodavatele, stavu, který dodavatel nemůže dlouhodobě vydržet, nebo na úkor kvality konečné stavby, na kterou doplatí stavebník stavebními poruchami, vícepracemi a kratší životností. Řada obcí ve Středočeském kraji dnes s obtížemi řeší jednostranný urbanistický rozvoj, o dopadech na pražskou dopravu ani nemluvě. Územní plánování je proto klíčem k ekonomicky efektivnějšímu a konkurenceschopnějšímu uspořádání celého osídlení.

Analýza problematiky tvorby a vydávání zásad územního rozvoje a územních plánů a Rozbor využití regulačních plánů v České republice, které v loňském roce SAI ČR – Rada výstavby a Nádace pro rozvoj architektury a stavitelství zpracovaly pro Ministerstvo pro místní rozvoj, ukázaly, že v posledním desetiletí sice většina obcí (více než 4000) má své nové územní plány nebo je při-

pravuje (ty však ke konkrétním stavbám stanoví jen velmi směrné ukazatele), ale že téměř neexistují regulační plány (od roku 2006 jich vzniklo jen něco málo přes sto – k datu průzkumu jich bylo registrováno 135), které by vytvářely konkrétní regulační podmínky pro umístování staveb a zajišťovaly optimální podmínky pro regulaci a vytváření veřejného prostředí. Z Rozboru vyplývá, že 131 regulačních plánů bylo zpracováno z podnětu a jen 4 na žádost. Přitom dva, které jsme měli možnost prohlédnout, byly určeny pro parcelaci zástavbou v jednom případě šesti a v jednom dvanácti rodinnými domky. Regulační plány z podnětu byly zpracovány z 66 procent pro zástavbu větší či menší skupiny rodinných domků. K dořešení izolovaných lokalit zastavěného území a umístění občanského vybavení bylo připraveno 15 procent regulačních plánů, podobně jako pro historická jádra obcí. Tři příklady se týkaly řešení rekreačního využití krajinné oblasti v okolí Špindlerova Mlýna. Žádný nebyl zpracovaný na průmyslovou oblast nebo pro konverzi území, pro rozvoj nákupních zón, pro novou soustředěnou vícepodlažní bytovou výstavbu, pro zemědělskou funkci, pro dopravní nebo inženýrské trasy nebo zařízení, pro regulaci většího veřejného prostoru. V zásadách územního rozvoje žádného kraje takovéto regulační plány předepsány nebyly. Většina prověřovaných regulačních plánů, těch větších, nestanoví žádné územní rozhodnutí, které by regulační plán nahrazoval.

Ve skupině zpracovatelů byly proto diskutovány následující závěry, které studie prezentovala:

„Má-li být územní plánování efektivní, musí sledovat nejen připomínky veřejné správy a zohledňovat legislativní předpisy, ale musí také být schopno reagovat na faktické potřeby a pracovní postupy stavebníků, veřejných investorů, developerů, drobných soukromníků, musí být čitelné, pochopitelné, jednoduché, přísné a rychlé. Jasným, byť přísným, regulativum se lze přizpůsobit a jsou i pro investora zdrojem stability pro jeho rozhodování.

Máme-li přemýšlet o úpravách systému, musíme vyhodnotit historické zkušenosti, poučit se z praxe zahraniční, zejména sousedů v Evropské unii. Stojí před námi oprava vychýleného systému, který nevhodnými nástroji upřednostňuje ochranu soukromého majetku a ekologická hlediska a vytváří obrovské ekonomické ztráty, neřeší sociální dopady na úrovni společenských hodnot. Je zdrojem pozemkových spekulací a obrovské neefektivnosti rozvoje území a mnohdy jeho „zadlužování“ z hlediska vybavení a podmínek pro standardní užívání.

Nepostradatelným nástrojem je plán (regulační plán) v měřítcích, která umožní stabilizovat městské prostory, výšku a formu zastavění a vytváření veřejného prostoru, která jediná umožní ‚tvorbu měst podle uměleckých zásad‘.

Politické organizace prezentují obnovu státu, reformu moci a jiná hesla:

- *Integrovaný systém řízení veřejných investic státu, tvorby jeho strategií a plánů, ekonomicky a koncepčně řízeného investování do veřejné infrastruktury. Co nejbližší spojení až propojení strategického a územního plánování, včetně všech oborových koncepcí a programů.*
- *Sjednocený systém řízení rozvoje obcí spojením strategického, územního a finančního plánování odstraněním dvojkolejnosti přímé a přenesené působnosti. Veřejné investice musejí být posuzovány z hlediska přiměřenosti místu, přínosu pro rozvoj a udržitelnosti jejich provozu.*
- *Výpracování metodik a praktických postupů pro schvalování zadávání a vyhodnocování investic ve výstavbě. Nalezení bližšího vztahu mezi představiteli obcí a reprezentanty jednotlivých parciálních pohledů z roviny státu.*
- *Zajištění výzkumné činnosti v oblasti územního plánování a výstavby jako základního předpokladu pro poznávání jevů v osídlení a urbanistickém vývoji. Shromažďování a vyhodnocování nezbytných údajů, zpracování metodik správného postupu, přípravu návrhů strategií a testování systémových koncepcí řízení.*
- *Zajištění trvalého celoživotního vzdělávání všech účastníků procesu (úředníků, projektantů, investorů i celé*

veřejnosti): ‚od mateřské školky do důchodu jsem aktivním občanem, který chápe co a proč se kolem něj v obci děje, jak se má chovat, pokud chce v území něco změnit, a aktivně a poučeně se zapojuje do hledání nejlepší cesty‘.

- *Méně zákonných limitů, více zodpovědných odborných úředníků: městský architekt, městský inženýr; věcné a technickoekonomické hledisko musí být schopno argumentovat s hlediskem právním, cílem je šťastná společnost se sociální ekonomikou a environmentální rovnováhou.“*

V diskusi se opakovaně probíraly možnosti spravedlivějšího řešení rozporu mezi vlastníkem pozemku (nemovitostí) a veřejným záměrem rozvoje obce, o který se zákon pokouší plánovací smlouvou a pozemkovou dohodou. V jednáních byly probírány čtyři modely, které v poněkud zjednodušené podobě uvádíme a pracovně je nazýváme: německý, švédský, anglický a americký. Nejde o přesné popisy vzorů k následování, ale o modelová řešení, která chtějí vyvolat diskusi o možnostech jiného, spravedlivějšího a průhlednějšího uspořádání rozvoje v území:

- *„Německý model“ – nově vytypované území k zástavbě je pro tuto zástavbu parcelací změněno s tím, že jednotliví vlastníci se podílejí poměrnou částí svých pozemků (20–50 % plošného výměru) na „dotaci“ pro veřejné prostory a na financování veřejné infrastruktury pro výstavbu na nové parcelaci nezbytnou. Až zbývající díl na nové parcelaci, který na ně vyjde, mohou použít pro vlastní výstavbu nebo pro komerční prodej za cenu stavebního pozemku.*
- *„Švédský model“ – území určené pro výstavbu je nejprve vykoupěno z veřejných prostředků (případně vyvlastnění a řešení náhrad je řešeno v následných krocích). Potom je zpracováno a po široké veřejné diskusi vyhlášeno urbanistické závazné řešení (říkejme třeba regulační plán), realizace je potom na základě architektonických soutěží svěřena veřejným investorům u sociálních programů a soukromým investorům u programů komerčních. Z prodeje práv k výstavbě (pozemků) je financována infrastruktura.*

- „Anglický model“ – pro rozvojové území je zákonem vytvořena rozvojová agentura (která zapojuje do výstavby všechny vlastníky a zajišťuje jejich profit z rozvoje celého území). Ta zajišťuje plán, povoluje stavby, vybírá si investory podle jejich vhodnosti k naplnění přijatého plánu. Funguje jako developer, ale i královský správce území.
- „Americký model“ – obec rozhodne o výstavbě v novém území, pozemek je zařazen jako stavební, je pro něj stanovena plánem (regulačním plánem) předepsaná výstavba. Kdo ji zahájí a realizuje, má štěstí, může stavět, ale platí i daně z nemovitosti, které financují veřejnou infrastrukturu. Kdo otálí a spekuluje, v časovém limitu (příkladně 3–5 let) určeném pro konkrétní zónu regulačním plánem propadne do sankční daně, která jeho nemovitost do několika

málo let zcela znehodnotí. Proto rychle prodává a hledá někoho, kdo začne v časovém limitu stavět. Rozestavěných lokalit je méně, rychleji se zaplňují a všichni šetří své prostředky. Na financování infrastruktury se podílejí svými daněmi.

Rozbor využití regulačních plánů přinesl náměty v oblasti metodické, v oblasti výzkumné, osvětové a vzdělávací, doporučení v oblasti legislativní a organizační.

Významným závěrem těchto poznání bylo zjištění, že regulační plán na žádost se prakticky nevyužívá, a že by bylo vhodné prověřit jeho oprávnění. Dále bylo doporučeno zjednodušit a liberalizovat způsob zadávání a schvalování jednoho typu regulačního plánu (z podnětu a ponechat jej jako jediný), připravit metodiku a zjednoduše-

ní jeho rozsahu dokladování tak, aby výsledek byl pochopitelný a snadno vysvětlitelný všem stavebníkům a dalším účastníkům jeho schvalování. Aby jasně stanovoval závazné prvky, časové a věcné podmínky pro výstavbu. To by mělo umožnit v dostupném čase pořídit regulační plány na rozhodující výstavbová území a připravit tak podmínky pro následné vydávání jednoho rozhodnutí o povolení stavby zahrnujícího územní rozhodnutí, stavební povolení i EIA.

V oblasti vzdělávání výzkumu a osvěty proto bylo přirozenou reakcí na tyto závěry i téma konference Asociace pro urbanismus a územní plánování: Hledání plánu pro město – regulační plán či územní studie, která se konala 23.–24. října 2014 v Praze, na které proběhlo i vyhlášení titulu „Urbanistický projekt roku 2014“.

*Ing. arch. Jan Fibiger, CSc.
Nadace pro rozvoj architektury a stavitelství*

ENGLISH ABSTRACT

The role of regulatory plans, by Jan Fibiger

Regulatory conditions for the development of Czech and Moravian towns have a long tradition. Since the Middle Ages systematically designed historic towns have been given purposeful directions for their development by fixed regulations, which were transformed into regulatory plans in the first half of the 20th century. Regulatory plans have delimited zones and space for public infrastructure (technical, civic and of transportation) and stipulated the conditions for public space in both built-up and undeveloped zones, the latter being mainly areas of nature. It was obvious that both the procurer and the contractor of the plan were state-run organizations, superior in the territory, and their foremost interest was society-wide profit independent of partial and local interests.