



HLEDÁNÍ PLÁNU PRO MĚSTO REGULAČNÍ PLÁN ČI ÚZEMNÍ STUDIE?

Sborník z konference AUÚP, Praha 23.–24. 10. 2014

1. vydání

© Ústav územního rozvoje 2014

© Ministerstvo pro místní rozvoj ČR 2014

© Asociace pro urbanismus a územní plánování ČR 2014

ISBN 978-80-87318-31-7

HLEDÁNÍ PLÁNU PRO MĚSTO REGULAČNÍ PLÁN ČI ÚZEMNÍ STUDIE?

Sborník z konference AUÚP, Praha 23.–24. 10. 2014

Mimořádná příloha časopisu Urbanismus a územní rozvoj č. 6/2014

Brno, Ústav územního rozvoje

2014

1. vydání

OBSAH

Hledání plánu pro město Regulační plán či územní studie? Petr Durdík	5
Regulace v procesu plánování Rešerše evropských plánovacích systémů Vít Řezáč	6
Regulační plány v Polsku Teorie a praxe Tomasz Ossovicz	12
Regulační plány v Budapešti Ute Albrecht	14
Postavenie štúdií v urbanistickej tvorbe a územnom plánovaní Bohumil Kováč	17
Regulační plán městské památkové rezervace Jindřichův Hradec Tadeáš Matoušek	20
Regulační plán pro památkově chráněné území z pohledu pořizovatele MPR Jindřichův Hradec Zbyněk Hartmann	27
Regulační plán z pohledu developera Roman Kraicz	29
Dotace, marketing, inspirace – to vše může být plánování Koncepce rozvoje cestovního ruchu Jizerské hory Jindřich Felcman	33
Míra podrobnosti zadání regulačního plánu v územním plánu Iveta Laštůvková, Jaroslav Haluza	38
Metodika zadávání územních plánů Jan Jehlík	41
Příprava návrhu zadání územního plánu z hlediska pořizovatele Helena Ušiaková	45
Zadávání (a pořizování) územních plánů v ČR Kritická reflexe stavu a hypotéza změny systému Ivan Plicka	48
Panelová diskuse: Regulační plán	51
Panelová diskuse: Zadání územního plánu	54

Poděkování

zástupcům Ministerstva pro místní rozvoj, České komoře architektů a Českému vysokému učení v Praze za odbornou i organizační pomoc při pořádání konference.



MINISTERSTVO
PRO MÍSTNÍ
ROZVOJ ČR



Hledání plánu pro město Regulační plán či územní studie?

Petr Durdík

Přestože lhůta pro zpracování územních plánů byla posunuta novelou stavebního zákona až do roku 2020, počet vydaných územních plánů (dále jen ÚPn) se neustále zvyšuje a již v současné době pokrývá velkou část území České republiky. Na rozdíl od ÚPn je počet podrobnějších územně plánovacích dokumentací a podkladů poměrně malý. Je opravdu územní plán dostatečným podkladem pro rozhodování v území, když jeho podrobnost nesmí přebírat prvky navazujících dokumentů? Proč je vydaných regulačních plánů tak málo? Jsou hlavní problémy v legislativě, procesu projednání, závaznosti nebo přípravě zadání? Jak je to se společenskou objednávkou na pořízení jednoznačných podrobných dokumentů? Nebyly by dostačující územní studie, zapsané do evidence územně plánovací činnosti?

V předcházejícím odstavci se objevilo poměrně mnoho otázek. A to je také důvodem, proč bylo toto téma vybráno pro další z pravidelných konferencí Asociace pro urbanismus a územní plánování, tentokrát v Masarykově koleji ČVUT v hlavním městě Praze.

Náš systém územního plánování vychází z hierarchie územně plánovacích dokumentací, které se všechny vydávají formou opatření obecné povahy, jsou závazné a přezkoumatelné soudem. Jestliže se podaří do budoucnosti z tohoto procesu vyjmout zásady územního rozvoje, které nemají přímý dopad do vlastnických práv, zůstane nám jako závazný základní dokument pro rozhodování v území územní plán a podrobnější regulační plán. Takový systém není ale zakotven v jiných evropských státech. Jinak je pohlíženo na územní plán v Německu nebo Rakousku, základním dokumentem pro rozhodování v území je plán regulační, který je vydán prakticky pro celé území sídel. Zajímavý je přístup v Maďarsku nebo Polsku, jak zaznělo na konferenci, a je v textové podobě součástí tohoto sborníku.

Názory na změnu systému závaznosti územně plánovacích dokumentací po vzoru Německa, které se v současné době objevují, jsou motivovány přenesením rozhodování na po-

drobnější úroveň, tedy regulační plán a územní plán ponechat více jako koncepční dokument, závazný pouze pro orgány veřejné správy. Takováto změna by však znamenala okamžitý chaos v rozvoji území, kdy by vlastně nebylo podle čeho rozhodovat, protože počet vydaných regulačních plánů na území republiky je žalostně nízký. Pořízení kontinuální vrstvy těchto dokumentací je záležitostí desetiletí a tak lze možná výhledově o podobné změně uvažovat a pomalu se na ni připravovat, ale okamžitý přestup k jinému systému zcela jistě možný není.

Proto také bylo do programu zařazeno téma, které se zabývá úlohou regulačních plánů u nás. Vnímání regulačního plánu z podnětu a jeho uplatňování, přístup developera k aplikování regulačního plánu, jaká je úloha územní studie v procesu rozvoje území. S tím souvisí i přístup a podpora Ministerstva pro místní rozvoj k posílení úlohy a financování regulačních plánů a územních studií.

Důležitým bodem při tvorbě každého dokumentu je kvalita vlastního zadání, jeho podrobnost a úloha zpracovatele při jeho přípravě. V současnosti probíhá výzkumný úkol na Fakultě architektury ČVUT, který se přípravou zadání zabývá. Dílčí výstupy jsou publikovány v jednom z následujících příspěvků.

V panelových diskusích už nezbylo místo na mnoho dalších otázek. Třeba na dilema, kdo je garant zadání regulačního plánu, když v rámci územního plánu ho zpracovává zpracovatel územního plánu, u regulačních plánů z podnětu, které nejsou územním plánem požadovány, ho zpracovává pořizovatel. Má se na takovém zadání podílet autor územního plánu, který je garantem urbanistické koncepce sídla, nebo vydáním ÚPn jeho role v území končí?

Za dva dny není možné obsáhnout tak složitou problematiku a dotknout se všech souvisejících témat. Určitě se k těmto otázkám vrátíme na některé další konferenci, které se konají vždy dvakrát do roka.

*Ing. arch. Petr Durdík
předseda AUÚP*

Regulace v procesu plánování Rešerše evropských plánovacích systémů

Vít Řezáč

Přístupy k územnímu plánování a k regulaci v území se v zemích EU poměrně dosti odlišují. Jednoznačné je pouze společné poznání důležitosti a významu určité plánovací politiky a procedurálního rámce, který řeší způsoby využívání pozemků a jejich vazby na širší sociální kontext a ekonomické možnosti a dopady. Rozrůzněnost přístupů k plánování je zapříčiněna historickými a kulturními danostmi, geografickými podmínkami, tradicemi ve využívání pozemků, stupněm urbanizace, ekonomickou situací či politickým směřováním. Tato rozdílnost tradic územního plánování, která determinuje situaci v jednotlivých zemích, znamená, že popsat společné a rozdílné znaky je v jednoduché formě velice obtížné.

V podstatě existují plánovací systémy zahrnující sociální a ekonomické plánování a systémy úžeji zaměřené na využití ploch. Významná je i role sektorů, podle toho, kolik a jakých prostředků (veřejných nebo soukromých) se užívá. V některých zemích převládají soukromé investice (market-led, tržně orientované plánování) v jiných se výrazně podílí obecní prostředky (plan-led, plánování orientované na dodržování plánu). Ve většině zemí Evropské unie, kde je silný vliv veřejných investic, existuje velice přímá vazba mezi plánem a jeho realizací. To se týká zejména velkých a komplexních projektů. V Řecku, Španělsku, Británii je naproti tomu podíl veřejného sektoru malý a plánování je spíše pobídkou a regulativem pro soukromé investory.

V dokumentu Evropské unie *The EU Compendium of Spatial Planning Systems and Policies* (1997) byly charakterizovány čtyři základní přístupy nebo tradice plánování.

První je regionálně hospodářský přístup. Územní plánováním má velice široký záběr. Týká se to hlavně Francie a částečně Portugalska. U Francie hraje důležitou roli i urbanistické řešení (urban design).

Druhý je všeobecný integrovaný přístup, v Dánsku popisován jako „framework management“. V tomto případě je územní plánování velice systematizované ve struktuře dalších plánů od celostátní po místní úroveň. Více než ekonomické aspekty se sleduje koordinace v území (Holandsko). Systém vyžaduje sofistikované instituce a mechanismy a značný politický zájem na plánování, protože obvykle jsou v zemích uplatňujících integrovaný přístup typické velké veřejné investice. Příkladem mohou být kromě Holandska severské země, Německo a Rakousko.

Třetí je tzv. urbanistický přístup, ve kterém je patrný silný vliv urbanismu (urban design, Städtebau) jako tvorby měst, vliv architektury a důraz na stavební řízení (building control).

Tento přístup je charakteristický pro středomořské země. V nich existují přísná regulace v zónách a řada prováděcích vyhlášek. Zákony a normy však nejsou dobře provázány a zakotveny, rovněž je zde menší politická vůle k jejich dodržování, jak ze strany státu, tak veřejnosti. Tyto systémy jsou proto méně účinné.

Čtvrtý přístup představuje plánování využití území (land use management). Typickým představitelem je Velká Británie. Zde jde především o kontrolu funkčního využití a jeho změnu. Většinu práce vykonávají místní úřady, přičemž centrální vláda má dohled. V případě Velké Británie lze navíc hovořit i o odlišné filozofii ve způsobu uzavírání „dohody“ o využití území. Ta je chápána velice široce, překračujíc běžné kontinentální chápání územního plánování. Kombinace precedentního práva, omezených veřejných zdrojů do rozvoje území (např. násobně méně než např. Francie) a zakořeněnými metodami veřejného dohadování (výraz projednávání by nebyl přesný) vyúsťuje v jiné chápání území jako zdroje bohatství společnosti a jednotlivce. Podobný systém mívala Belgie a Irsko, i když nyní se obě země spíše orientují na všeobecný integrovaný přístup.

Regulační nástroje

Všechny země EU kromě Británie a Irska mají regulační plány. Typický regulační plán: a) zahrnuje celou nebo část municipality, b) indikuje specifické využití budov, funkcí a infrastruktury s přesností parcely, c) garantuje právo na výstavbu nebo na změnu funkčního využití po schválení v příslušném řízení.

V podstatě lze rozlišovat tři základní typy regulačních nástrojů. První a nejrozšířenější je regulační plán zóny. Tyto plány jako např. belgický *Bijzonder plan van aanleg* nebo francouzský *Plan Local d'Urbanisme* (PLU) předepisují využití území a regulaci obce nebo její části. Podobným příkladem je holandský *Bestemmingsplan* nebo portugalský *Planos de Urbanizacao* či řecký *Schedio poleos*.

Druhou, ještě podrobnější kategorií, představují nástroje stavební regulace. Ty předepisují cílový stav objektu. Např. finský *asemakaava* definuje detaily o velikosti a poloze objektu. Rakouský nebo německý *Bebauungsplan* definuje stavební čáry v měřítku 1 : 2 000, resp. 1 : 1 000 včetně určení hustoty zastavění.

Třetí skupinu tvoří prováděcí plány. Ty jsou vytvářeny pro potřeby realizace konkrétních rozvojových záměrů v území (bydlení, průmyslové areály apod.). Tak je tomu například v Itálii.

Stavební povolení versus regulační plán

Ve většině zemí se stavební povolení vydává na základě závazných územních plánů, resp. regulačních plánů. Přesný význam slova „závazný“ se velice liší. V některých případech to znamená, že žádost o stavební povolení odpovídá plánu, a povolení pak musí být vydáno, v jiných případech musí žádost odpovídat plánu, ale místní úřad má právo vyžadovat splnění dalších podmínek. V tomto případě je stavební řízení něco více než jen ratifikace.

Příkladem závazných plánů jsou např. německý a rakouský *Bebauungsplan* nebo francouzský *Plan Local d'Urbanisme* (PLU) či holandský *Bestemmingsplan*.

Naopak tam, kde plán není závazný, např. v Británii, se žádost posuzuje podle řady dalších kritérií, jako půdorys, kvalita návrhu, přístup, parkování. Tento přístup se vyznačuje mnohem větší flexibilitou a výjimky mohou být odsouhlaseny přímo v rámci řízení, nicméně systém dává menší garance žadateli. Podání žádosti o stavební povolení ve shodě s plánem neznamena automaticky povolení stavby.

V Německu, v Holandsku a v Itálii není možné požádat o stavební povolení v nezastavěném území, aniž by byl schválený regulační plán. Regulační plán je totiž chápán jako nejdůležitější nástroj kontroly územního rozvoje.

V jiných zemích, např. v Belgii, je možné vydat stavební povolení, i když není regulační plán, pokud je schválený územní plán a pokud to státní správa povolí. Ve Finsku existuje v těchto případech institut zvláštního stavebního povolení, neboť je to rychlejší a jednodušší než pořízení chybějícího plánu. Ve Švédsku je možné zase vydat *Omradesbestamning*, což jsou regulační zásady na území, kde sice není schválený regulační plán, ale je zde platný územní plán.

Německo

Regulační plán (*Bebauungsplan*) slouží jako základní nástroj stavební regulace v území. Regulační plány se pořizují pro celé území obce a jsou jediným závazným dokumentem pro občany, tj. pro vydávání stavebních povolení. Územní plán (*Flächennutzungsplan*) je závazný pouze pro veřejnou správu, na jeho základě nelze vydat stavební povolení.

Regulační plán obsahuje právně závazná ustanovení o urbanistickém a stavebním uspořádání, určuje stupeň omezení výstavby na pozemku. Regulační plán je hlavním nástrojem pro řízení a koordinaci konkrétních záměrů v území. Je základním podkladem pro další územní opatření, zejména pro posuzování projektu při stavebním povolení. V podstatě poskytuje investorovi základní údaje o podmínkách zástavby (funkce, plochy podlaží, výška, objem atd.), aniž by si je musel ověřovat sám, jako např. u nás v územním řízení. Současně ovšem ponechává investorovi mnohem větší prostor pro změny projektu před zahájením stavebního řízení (nejsou složité vazby na další desítky dotčených orgánů).

Regulační plány vycházejí z územních plánů. V některých případech, není-li územní plán k dispozici nebo není-li potřeba, jej nahrazují. Regulační plán může být pořízen, měněn či doplněn současně s územním plánem. Regulační plán může dokonce předcházet územnímu plánu, resp. jeho změně, je-li předpoklad, že nebude v rozporu s dalším rozvojem obce anebo chybí-li územní plán úplně (tzv. předčasný regulační plán).

Regulační plán pevně stanovuje hranice právní působnosti. Vypracovává se v měřítku 1 : 1 000 a zahrnuje části obce, resp. uliční bloky. Dílčí změny a doplňky jsou možné bez dodatečného schválení obcí. V tomto případě postačí jednání stavebního úřadu s dotčenými stranami.



Bebauungsplan, Hamburg 2003

Zdroj: xx

Obec má právo na přednostní odkup pozemků, je-li v regulačním plánu vyhrazen na veřejné využití ve vymezeném území regenerace nebo v rozvojovém pásmu obce v chráněném souboru nebo území. Toto právo se může použít pouze tehdy, je-li ku prospěchu obce, a vždy musí být uvedeno další využití pozemku (např. komunikace). Obec však musí své záměry oznámit včas.

Rozhodnutí o pořízení regulačního plánu činí městské zastupitelstvo na základě podnětu a podkladů stavebního úřadu, resp. městské čtvrti. Schválení záměru předchází odsouhlasení věcného záměru hlavními odbory magistrátu a místními správními orgány. Dokumentaci vypracovává místní úřad (Bezirksamt) za konzultací s místní samosprávou. Ta vede první veřejná jednání a diskuse s občany a shromažďuje jejich připomínky. Veřejné projednávání předchází vypracování dokumentace.

Místní úřad zapojuje do projednávání též nositele veřejných zájmů, dotčeno je obvykle 36 institucí a dalších 22 oddělení státní správy dle hloubky a povahy plánu.

Regulační plán schvaluje zastupitelstvo a vydává o tom vyhlášku. V určitých případech jej může schvalovat zemský parlament a to formou zemského zákona.

V regulačním plánu se v procentech vyjadřuje podíl jednotlivých funkcí. Velice detailně jsou zkoumány vlastnické vztahy a práva dotčených subjektů, s nimiž je případně finančně vypořádáno podle celé řady finančních předpisů. Pozornost je věnována rovněž napojení pozemků na přístupové komunikace a inženýrské sítě. V procentech se potom stanovuje podíl na investičních nákladech (např. obec hraď u celoměstských komunikací 50 procent, u obslužných 10 procent nákladů).

Některé problémy při projednávání dokumentace

Stávající struktura plánů a jejich projednávání při narůstající složitosti města neustále prodlužují průměrnou dobu projednávání. Například dnes se regulační plány projednávají průměrně 36 měsíců oproti 26 měsícům v sedmdesátých letech. Prodloužení je též ovlivněno zavedením účasti občanů již v rané fázi pořizování dokumentace. K tomu přispívá i aktivní účast ostatních institucí, potřeby věnovat zvýšenou pozornost ochraně životního prostředí a v neposlední řadě požadavky sociální politiky státu a obce. Při senzitivních reakcích veřejnosti je často potřeba některé záměry doslova vybojovat. Maximálně tedy narůstá projektová příprava a posudkové studie. Dokumentace regulačního plánu se vypracovává asi dva roky. K tomu je potřeba ještě zahrnout nárůst projektových výkonů. V šedesátých letech byla potřeba 32 kopií dokumentace, v devadesátých letech již přes 60, navíc při zvětšení rozsahu důvodové zprávy.

Francie

Francouzské územní plánování prošlo několika významnými změnami, naposledy v roce 2000, čímž došlo k posunu z tzv. plánování „regionálně ekonomického“ na „všeobecně integrované“. Je to dáno tím, že se stále více proměňuje role veřejného a privátního sektoru v rozvoji měst: snižuje se úloha dříve nesmírně silné centrální vlády decentralizací státní správy, a naopak se více přihlíží k zájmům aktérů v konkrétním území.

Na úrovni obce, resp. svazku obcí je základním územně plánovacím dokumentem Schéma de Cohérence Territoriale (SCoT), což by šlo přeložit jako Politika územní soudržnosti. SCoT je vlastně územní plán pro městský region. Dokument je povinný pro města větší než 10–15 tis. obyvatel, měl by pokrývat území 15 km širokého pásu kolem jádrového města. Obce se ovšem sdružují do procesu společného plánování dobrovolně, to znamená, ne všechny se z různých taktických důvodů zapojují. Od roku 2017 budou mít ovšem obce povinnost být zahrnuty v SCoT, anebo budou muset zastavit svůj plošný rozvoj.

SCoT má charakter koncepčního dokumentu s flexibilními pravidly sloužícího pro usměrňování činnosti veřejné správy, není tudíž podkladem pro vydávání stavebních povolení pro jednotlivé stavebníky. SCoT propojuje územní plánování s politikami rozvoje, zajišťuje vertikální (regionální a regulační plány) a horizontální propojení všech typů plánů relevantních pro dané území, což vede k podrobnému popisu úkolů plánování. SCoT je závazný pro místní plánování, tj. pro regulační plány (PLU).

Regulační plán

Pro administrativní území obce se zpracovává závazný plán *Plan local de urbanisme* (PLU), který je výlučným podkladem pro vydávání stavebních povolení. PLU nahradil do roku 2000 používaný *Plan d'Occupation des Sols* (POS). Hlavním účelem změny bylo zjednodušení plánovacího procesu a zmenšení komplexnosti plánů na místní úrovni. Současně se ovšem rozšířilo možné použití PLU na plánování vícero malých obcí najednou. PLU detailně popisují především urbanistické podmínky zastavění, jsou přímým podkladem pro rozhodování v území na úrovni jednotlivých stavebníků. Obec, která nemá schválený PLU, nesmí stavební povolení vydávat. PLU je vlastně plánem funkčního využití území rozšířeným o prostorovou regulaci. PLU se ovšem nezaměřuje pouze na urbanistické aspekty, ale současně poskytuje údaje např. o ekonomice, demografii a životním prostředí obce.

Regulační plány pořizuje obec pod vedením starosty, který má ve francouzském zákonodárství výraznější pozici v plánovacím procesu. PLU nemají časový horizont pro aktualizaci. Lze požádat o změnu plánu, a to pouze v případě, že obec uzná, že tím nedojde k narušení urbanistické koncepce sídla. Změnové řízení je náročný proces trvající 2–3 roky.



Plan local de urbanisme (PLU), Lyon 2013

Obce paralelně s PLU používají i další plánovací dokumenty, jako jsou *Plan local de habitation* (PLH), což je místní generel, zabývající se bytovou výstavbou a její municipální podporou. Od roku 2000 musí obce prokázat, že disponují sociálním bydlením v rozsahu alespoň 20 procent bytového fondu. Opatření je reakcí na sociální deprivaci některých lokalit. Také *Plan de Déplacements Urbain* (PDU), řešící koncepci dopravní obslužnosti území, se hojně využívá jako doplněk PLU.

Spolu s PLU byl zaveden nový druh plánovací dokumentace nazvaný *Plan de Prévention des Risques* (PRR), který se postupně vypracoval ve velice silný regulační nástroj v území, protože může účinně omezit nežádoucí stavební rozvoj některých ohrožených lokalit.

Ve Francii se dříve používaly plány pro území se zvláštním plánovacím režimem, tzv. *Zone d'Aménagement Concerté* (ZAC). Obvykle se tato území vymezovala v přestavbových zónách a plán obsahoval kromě prostorových prvků též dohody o etapizaci, financování a vlastnictví během a po dokončení projektu.

Francouzi si posun v legislativě ke společnému plánování svazku obcí chválí, protože poprvé mohou města a jejich okolí účinně sledovat stejné cíle, jako je zabezpečení dostupného bydlení, účelné dopravní obsluhy či zamezení rozrůstání do krajiny. Nový zákon reaguje taktéž na rostoucí úlohu akterů plánování během posledních 20 let. Veřejné projednávání bylo zakotveno v zákonech, ale záměry se představovaly obvykle těsně před dokončením a veřejné jednání mělo na jejich

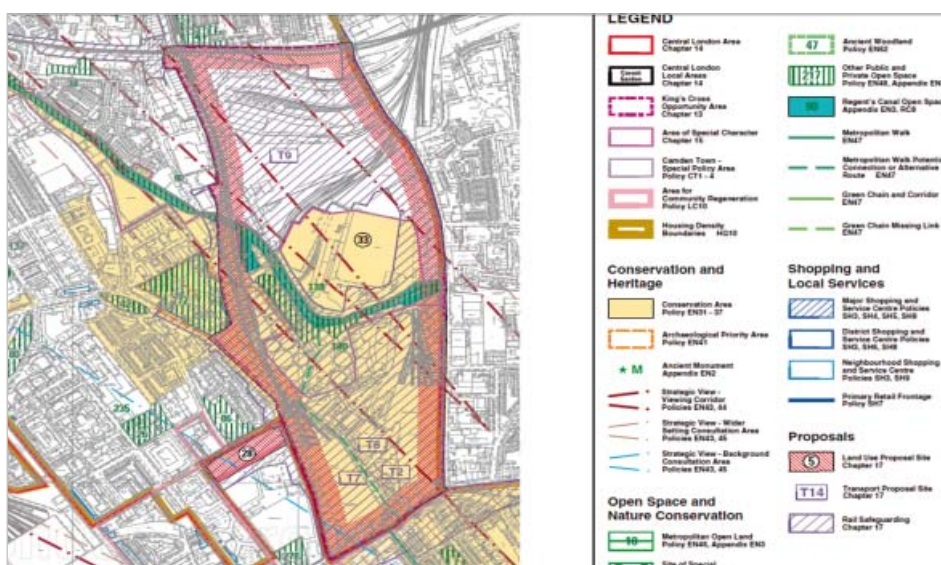
implementaci spíše malý dopad. Veřejná participace není u Francouzů totiž zakořeněná třeba tak jako v Německu nebo Anglii. Častěji se tak prosazují aktivní menšiny, které mohou „torpédovat“ projednávání, někdy se také smazává rozdíl mezi participací a lobbismem.

Anglie

Anglické územní plánování se výrazně liší

od plánovacích systémů vytvořených na kontinentu. Překvapivě je založeno na silně centralizovaném rozhodování. Příslušné ministerstvo vydává souhlas ke všem místním plánům. Ministerský inspektor řídí veřejná slyšení nad jejich koncepty a posuzuje správnost a odůvodněnost dokumentace. Dále používají v Anglii a Walesu centrálně unifikované třídy funkčních ploch včetně specifikace přípustného využití (Use Classes). Cílem vyhlášky *Down and Country Planning Order 1987* je zamezení umísťování vzájemně se rušících funkcí v území.

Základním dokumentem územního plánování je tzv. *Local development plan* (LDP) nebo *Unitary Development Plan* (UDP), který definuje rámcové politiky „obce“ (districts s průměrně 10 tisíci obyvateli), např. bydlení, ochrany životního prostředí, dopravy nebo podmínky vydávání stavebních povolení. Plán má převážně písemnou formu pravidel a požadavků, které jsou klíčové po posuzování každého jednotlivého investičního záměru. Tyto plány jsou podkladem pro rozhodování v území, které provádí volená plánovací komise (politici). Komise sice využívají hojně expertízy urbanistů, ale v případě vydání stavebního



Unitary Development Plan, Camden 2006

povolení mohou rozhodnout odlišně nejen od expertízy, ale i od plánu, tzv. „zásada správního uvážení“ („discretionary approach“). Planning permission funguje i na územích, kde UDP není zpracován.

Na investory se ze strany „development“ plánu klade relativně málo formálních požadavků (nebývá např. určena hustota zastavění, omezena výška výstavby, zato např. v Londýně platí požadavek na minimální procento energie získávané přímo na pozemku stavebníka). Jiné plány s regulací nejsou. O umístění stavby a podmínkách pro její výstavbu se rozhoduje ve složitém a dlouhém procesu vyjednávání a hledání.

Jsou-li takto široce a relativně volně zadány regulační podmínky formou cílů či politik obce, o to podrobnější, přísnější a hlavně důslednější je kontrola, jak se posuzovaný projekt s daným rámcem vypořádává, do jaké míry je s ním v souladu. Prověřování zahrnuje účast velice širokého okruhu institucí a je intenzivně sledováno veřejností. Aby se předešlo neúčelnému předkládání návrhů na stavební povolení, musí stavebník zjistit konkrétní podmínky sám. Předjednání zahrnuje zejména mapování místní politické situace a sledování potřeb komunity dotčené zamýšlenou výstavbou. Paralelně probíhají neformální jednání s představiteli zájmových skupin.

Je-li projekt v konceptu přijat (starostou, komisí, anglickými dotčenými orgány správy...), lze vytvořit tzv. *Planning and Development Brief*, tj. dokument formulující požadavky na rozvojové plochy, který slouží jako podklad pro následné konkrétní vyjednávání. Společným jmenovatelem plánovacích povinností je především zabezpečení dostupného bydlení a určení jeho typu a harmonogramu výstavby, stejně jako zabezpečení finančních příspěvků na vybudování veřejné infrastruktury. Předpokládá se totiž, že se stavebník smluvně vypořádá jak s obcí, tak i s ostatními aktéry. Pro tyto účely je anglický systém vybaven mimořádně silným nástrojem v podobě článku 106 zákona o městském a krajinném plánování z roku 1990 a dále zákonem o příspěvcích na infrastrukturu (*Community Infrastructure Levy*). Samozřejmě, že požadavky obce, zájmových skupin apod., musejí být vztaženy pouze ke konkrétnímu projektu a přiměřené jeho velikosti. Stavebník má možnost požádat nezávislého inspektora nebo soud o posouzení této přiměřenosti v případě sporu. Strany mohou podmínky stanovit jednostranně nebo je projednávat a odsouhlasit jako součást žádosti o povolení ve shodě s místními předpisy. To se odehrává ve formě budto tzv. „plánovacích smluv“ (*Planning Agreements*) nebo „plánovacích povinností“ (*Planning Obligations*).

Rozdíl anglického systému oproti kontinentálnímu spočívá mj. také v tom, že zatímco na kontinentě jsou dva stupně rozhodování o stavbě (prostorová regulace a napojení se řeší v regulačním plánu, zbytek ve stavebním povolení), v Anglii je rozhodnutí jediné. Angličané rozhodují vždy až ve chvíli, kdy je to nutné. Stavebník pracuje tedy mnohem delší dobu v nejistotě o výsledku projednávání. Tím roste i jeho riziko, které je kompenzováno zvýšeným tlakem na využití pozemku.

Shrnutí

Pokud si uděláme hrubou analýzu, jak se s problematikou regulace vypořádávají v zemích Evropy, dojdeme vždy k závěru, že jednotný recept neexistuje. Také proto Evropská unie rozumně ponechala na odpovědnosti jednotlivých členských zemí, jak budou k řešení regulace využít území přistupovat.

Ve všech zemích EU se při stavebním řízení postupuje podle nejnižšího stupně ÚPD (regulačního plánu). V případě nejasností má tento plán vyšší statut než strategické nebo jiné plány vyšší úrovně. Je to proto, že komunální plány z těchto plánů vycházejí a jsou s nimi v souladu a prokazují mnohem větší míru znalosti konkrétní situace.

U zemí s integrovaným nebo regionálně hospodářským systémem plánování spočívá zásadní rozdíl oproti našemu v tom, že územní plán je chápán jako koncepční materiál závazný pro veřejnou správu a tedy soudně nepřezkoumatelný, zatímco pro občany, a tedy i stavebníky, jsou závazné pouze regulační plány, ať už jsou jejich forma a obsah jakékoli. Systém managementu území (Anglie) je natolik odlišný, že vypořádací hodnota porovnávání a hledání odlišností je v tomto případě malá.

Z obecnějšího hlediska můžeme v Evropě v posledních dvou dekádách zaznamenat posun od plánování funkčních ploch ke strategiím. Na místní úrovni se spíše jedná o nový rozměr prostorového plánování nežli o upouštění od vžitých forem. Narůstají též participativní modely – jak vertikální spolupráce mezi více úrovněmi veřejné správy, tak i horizontálně v podobě aktivní účasti různých okruhů aktérů na přípravě a následně i realizaci plánů. Jedná se jak o „paralelní“ formy povětšinou neformálního plánování (Itálie), tak i o integraci participace do formálně vymezeného procesu plánování (Dánsko, Finsko, Spojené království).

Nezbývá než hledat cesty, které budou nejlépe odpovídat našemu prostředí. To ovšem neznamená, že bychom neměli sledovat tendence v ostatních zemích.

Stát	Regulační plán zóny	Stavební regulace	Prováděcí plány
Belgie	Plan Particulier d'affectation du sol		
Dánsko			Lokalplaner
Německo	Bebauungsplan		
Řecko	Schedio poleos Zoni oikistikou elenchou		Praxi efarmogis
Španělsko	Plan general nomas complementarias proyectos de delimitación de suelo urbano	Programma de actuación urbanística	Plan parcial Plan especial
Francie	Plan Local d'Urbanisme (PLU)		
Irsko	Action Area Plan		
Itálie	Piano regolatore generale		Piano particolareggiato Piano per l'edilizia economica e popolare Programmi integrati di intervento Programmi di recupero urbano
Lucembursko	Projet d'Aménagement communal		
Holandsko	Bestemmingsplan		
Rakousko	Bebauungsplan		
Portugalsko	Planos de urbanizacao Planos de pormenor		Loteamentos
Finsko		Asemakaava (města) Rakennuskaava (krajina) Rantakaava (pobřeží)	
Švédsko	Detaljplan	Omradesbestaemmelser	Fastighetsplan
V. Británie	Zjednodušené plány zón Unitary Development Plan		

Přehled regulačních plánů v zemích EU

Použité zdroje:

The EU Compendium of Spatial Planning Systems and Policies, 1997, ISBN 92-828-2682-1.

MAIER, Karel – ŘEZÁČ, Vít a kol. *Procesy*. In: *Inovace metodiky a metodologie zadávání územních plánů*. SKHP 2012/11223/MHMP05SMPIF, ČVUT v Praze: 2014.

ZAVŘEL, Zdeněk – ŘEZÁČ, Vít. *Spoluúčast privátního sektoru na veřejné infrastruktuře*. ČVUT v Praze: 2013.

BSU HAMBURG. *Flächenmanagement in Hamburg*, Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt, Hamburg: 2009.

BISHOP, Peter. *Funding public infrastructure through the planning system*. Allies and Morrison: 2013 [CD].

<http://www.pas.gov.uk>

<http://plu.grandlyon.com>

<http://www.french-property.com>

Ing. arch. Vít Řezáč
Fakulta architektury ČVUT v Praze

Regulační plány v Polsku Teorie a praxe

Tomasz Ossowicz

Polský systém územního plánování definuje stavební zákon z roku 2003. Začíná na úrovni celostátní, následuje regionální úroveň pro vojvodství, kterých je v Polsku šestnáct. Vojvodství mají ze zákona povinnost prostorový plán pořádit. Nejnižší úroveň představují obce, města.

Každá obec má povinnost mít územní plán (tzv. „*Studium*“).¹ Obdobně jako v Německu je územní plán dokument, který je závazný pouze pro městskou správu a samosprávu. Není právně závazný pro občany, tj. na jeho základě se v principu nemůže povolovat stavba. V souladu s územním plánem může každá městská část nebo část obce vypracovat místní dokument o uspořádání území, který se nazývá *místní plán rozvoje*.² Ve své koncepci se podobá regulačnímu plánu německému (Bebauungsplan). Tento dokument už je právně závazný pro všechny. Trochu paradoxní je, že právně závazný dokument musí být v souladu s dokumentem, který slouží pouze pro vnitřní potřebu obce.

Cílem stavebního zákona je pořádit regulační plány pro celé Polsko. V současné době je pokryto 30 procent území, ve velkých městech je pokrytí 40procentní, Wrocław

dosáhla 56 procent (v roce 2012 uváděl kolega Smolinski 45 procent pokrytí, tj. nárůst o 11 procent za dva roky), což obnáší 450 regulačních plánů. Na druhou stranu mnoho měst, včetně takových jako Lodž nebo Radom, mají pouze 10 procent plochy pokryto schválenými místními plány rozvoje. Územní rozsah regulačního plánu je různý, pořizují se jak pro velká, tak i malá území. Měřítko je nejčastěji 1 : 2 000.

Pokud město nemá platný regulační plán, existuje individuální nástroj, obdoba našeho územního rozhodnutí. Záměrem zákona bylo, aby se „územní rozhodnutí“³ vydávalo pouze na stavby, které plně zohledňují místní kontext a respektují zásady kontinuity rozvoje území. Typ individuálního nástroje se bohužel zneužívá při řešení zástavby velkých volných ploch pomocí různých právních klíčků a je velmi obtížné tento proces zastavit. Podle stavebního zákona nemusí být územní rozhodnutí konformní s územním plánem, takže ani závažné odlišnosti / nekompatibilita s ním, jako např. umístění nevhodné hmoty nebo umístění v předpokládaném dopravním koridoru, nemohou být důvodem pro nevydání povolení. Zákon pouze umožňuje pozastavit vydání územního rozhodnutí v případě již pro-



Místní plán rozvoje plnicí funkci regulačního plánu, Wrocław, měř 1 : 2 000, Miejskowy Plan Zagospodarowania Przestrzennego

1) Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego
2) Miejskowy Plan Zagospodarowania Przestrzennego
3) Decyzja o warunkach zabudowy



Příklad vhodného použití územního rozhodnutí v případě, že v lokalitě není platný regulační plán, Wrocław

jednávaneho místního plánu, avšak od roku 2010 platí úprava, která lhůtu zkracuje z 12 na 9 měsíců od podání návrhu na vydání územního rozhodnutí, což obci ovšem prakticky znemožňuje v citlivých případech tímto nástrojem reagovat. Územní rozhodnutí je tedy slabým článkem plánování, jeho důsledky se projevují v rozrůstání sídel do krajiny nebo v komplikacích při řešení dopravních staveb.

Zákony připouští rovněž ve vyjmenovaných případech vydání územního rozhodnutí pro veřejnou infrastrukturu i mimo území pokrytá územně plánovací dokumentací, jedná se o komunikace, železnice, letiště, GSM vysílače, plynové stanice apod. Také tlak vyvolaný přípravou infrastruktury pro MS ve fotbale 2012 dospěl až k vydání zvláštního zákona, který upravoval proces povolování vybraných staveb.

Toto vše vyvolalo reakci odborné veřejnosti. Na vládu je vyvíjen tlak, aby tento typ individuálního nástroje byl používán jen velmi omezeně.

Jak v Polsku probíhá proces pořizování územně plánovací dokumentace?

Tvorba plánu začíná oznámením záměru spojeným s komunikací s veřejností. Do diskuse se může zapojit každý občan. Cílem je shromáždit náměty od občanů a institucí. Další fází je vypracování návrhu místního plánu, vyhodnocení EIA a náčrt ekonomických dopadů plánu na veřejné rozpočty. Poté se do procesu tvorby zapojí zhruba 20 institucí, které se vyjadřují a vydávají stanoviska. Na základě těchto stanovisek je plán po případných úpravách předložen k veřejné diskusi. Ta trvá 21 dnů a kdokoli se k plánu může vyjádřit buď formou připomínky nebo námítky. Poté, co jsou připomínky vyhodnoceny a je rozhodnuto o námítkách, se může plán předložit ke schválení zastupitelstvu. Regulační plán je pak závazným dokumentem pro vydávání stavebních povolení.

Regulační plán má stanoven povinný obsah, např. funkční využití, opatření k ochraně přírody, kulturních hodnot, památek, dále koeficient podlažních ploch, požadavky na vymezení biologie aktivních povrchů, výška budov, stavební čáry, rozměry budov. Živě diskutovaným tématem je pojetí regulace veřejných prostor.

Důležitou složkou povinně obsaženou v regulačním plánu je tzv. landbanking. Opatření inspirované německou praxí, které v rámci nové parcelace navržené regulačním plánem vymezuje pozemky, které budou využity pro veřejnou infrastrukturu na úkor soukromých pozemků, ale v Polsku vůbec nefunguje. Důvodem je především neochota politiků otevřít otázku soukromého vlastnictví pozemků.

Dalším prvkem, který u nás nemáme, je vymezení ploch pro stanovení pásu pro daň z nemovitostí. Ani tento systém, který by měl zohlednit zhodnocení pozemků po schválení regulačního plánu, nefunguje u našich sousedů dobře.

V regulačním plánu se mohou objevit i další regulativy – nepovinné. Jedná se například o požadavek na obnovitelné zdroje energií, barevnost fasád, typ střešní krytiny, podmínky pro reklamní zařízení, stanovení požadavku na minimální velikost parcel v daném území apod.

*prof. Tomasz Ossowicz
Biuro Rozwoju Wrocławia, ředitel*

Překlad: Vít Řezáč

Regulační plány v Budapešti

Ute Albrecht

Systém územního plánování v Budapešti představila ředitelka Budapeštské plánovací společnosti (BFVT), paní architektka Ute Albrecht. Úkolem organizace, zřízené hlavním městem, je zpracování územního plánu hlavního města a případně regulačních plánů vybraných lokalit.

Územnímu plánu je nadřazeným stupněm územně plánovací dokumentace tzv. Národní strukturální plán¹ Maďarska, pořízený příslušným ministerstvem. V nedávné době byl plán aktualizován a v platnost vstoupil 1. 1. 2014. Kromě něj existuje ještě prostorový plán budapeštské aglomerace zahrnující dalších 80 obcí. Tento plán je podkladem pro územní plán hlavního města.

Budapešť je správně rozdělena do 23 městských částí. Územní plán vypracovává Budapeštská plánovací společnost a schvaluje jej zastupitelstvo hl. města. Územní plán, poslední byl schválen v roce 2005, je koncepčním dokumentem, který tvoří základ plánování rozvoje města a současně představuje východisko pro plánování jednotlivých městských částí.

Na úrovni městských částí se pořizují regulační plány². Regulační plánování má v Budapešti velice dlouhou tradici. První plán pocházel z roku 1827 a týkal se pouze jádra města. Regulační plány se rozvíjely v souvislosti s požadavky doby i během socialismu. V roce 1951 byly přiřčeny k Budapešti další

okolní obce (město narostlo na 525 km²). Regulační plány byly poté rozšiřovány i do nich. Pořizovatelem bylo zpočátku jen hlavní město, později směly pořizovat i městské části, ale takový plán musel být vždy schválen hlavním městem.

Základem zásadní změny po politickém převratu byl zejména zákon o samosprávách z roku 1990, na jehož základě se vytvořily dvě samosprávné úrovně: úroveň hlavního města a úroveň městských částí. Tento zákon přiřadil zcela nové úkoly hlavnímu městu a jednotlivým městským částem. Od té doby mohly městské části vypracovávat regulační plány a místní stavební předpisy samy za podmínky, že se budou držet hlavní linie stanovené městem, tj. územního plánu a stavebního řádu města Budapešť. Hlavní město se soustřeďovalo jen na záležitosti přesahující rámec městských částí.

V roce 1996 následovala úprava stavebního zákona, který navazoval na zákon o samosprávách. Zákon byl silně inspirován modelem v Německu. Byl v něm zahrnut jak koncept rozvoje města, využití jednotlivých ploch, tak stavební řád. S malými změnami je platný dodnes.

Od roku 1998 uplatňovaly městské části při plánování svého území velmi odlišný přístup. Osm městských částí vypracovalo regulační plán týkající se celé městské části v měřítku 1 : 2 000. V takových územích má ten, kdo podá žádost o sta-



Regulační plán okolí nádraží Kelenfoeld, Budapešť 2012

- 1) Térségi szerkezeti terv
- 2) Szabályozási terv

vební povolení velkou jistotu, protože ví, jaké regulativy má dodržovat a jaký objekt mu zřejmě bude povolen. Pokud je to nutné, tak je možné pořídit změnu regulačního plánu jen pro dílčí vybranou část území.

Třináct městských částí má regulační plány pouze pro malé části území, např. jen pro jeden uliční blok. V desáté městské části je regulačních plánů celkem sto.

Regulační plány jsou v Maďarsku vypracovávány tak, aby jim mohli porozumět i úplní laici, tzn., že se často jako nepovinná součást pořizuje vizualizace budoucího prostorového uspořádání.

U staveb malého rozsahu, např. rodinných domů, se může žádat o stavební povolení také na základě platného územního plánu celého města. U staveb většího rozsahu jsou pro vydání stavebního povolení požadovány regulační plány.

Dle zákona se musí stavební povolení vydat i tehdy, není-li na dané území zpracován regulační plán. V takovém případě musí ovšem projekt důsledně respektovat své okolí, jinak nelze stavební povolení vydat. Na rozdíl od Polska nelze bez regulačního plánu zastavovat volné plochy, protože kontextem je prázdný stavební pozemek. Tudíž je v zájmu investorů regulační plány v dané lokalitě pořídit. Ti se často dohodnou s městem na společném postupu. Obec pak s nimi uzavře smlouvu, ve které se stanoví podíl soukro-

mých investic na veřejné infrastrukturu. Děje se tak především v oblasti dopravní nebo technické infrastruktury nebo u občanské vybavenosti, např. výstavba školky, školy apod.

V roce 2012 došlo k další novelizaci stavebního zákona. Snahou bylo zjednodušení celého procesu plánování, zmenšení byrokracie a také zvětšení kompetencí městských částí přesunem části kompetencí z úrovně hlavního města. To s sebou ovšem přineslo ztrátu dohledu hlavního města nad koncepcí rozvoje. Zrušil se městský stavební řád, zůstaly pouze zjednodušené regulace, které se mohou týkat pouze hustoty zástavby, její výšky a technické infrastruktury. Nedávno byl dokončen ve smyslu tohoto zákona nový územní plán Budapešti v měřítku 1 : 10 000. K jeho schválení dojde pravděpodobně v listopadu 2014. Podle nového plánu budou všechna stavební povolení v rukou městských částí. Existuje velmi málo výjimek, jednou z nich je např. tzv. městský lesík nebo prostor nábřeží Dunaje. Budapešť má dlouhodobou koncepci rozvoje do roku 2030, ve které důležitou roli hraje právě osa Dunaje, proto se na břehy zpracuje jednotný regulační plán.

Proces pořizování a schvalování územně plánovací dokumentace má v Maďarsku čtyři fáze. První fáze je tzv. neformální. Před zahájením prací musí být primátorem všechny zainteresované strany (instituce, úřady, samospráva nebo občané), včetně neziskových organizací, občanských sdružení informovány o cílech a smyslu dokumentace. Poté běží



Vizualizace jako nepovinná, ale obvyklá součást regulačního plánu. Kelenfoeld, Budapešť 2012

Třicetidenní lhůta k podání námětů. Dále následuje fáze „schvalování“. Ve chvíli, kdy je plán hotov, je opět všem zainteresovaným předložen k připomínkování. Ty musí být právně zdůvodněny. Nastane-li situace, že se názory velmi liší, má primátor možnost zorganizovat veřejnou diskusi. Poté rozhoduje buď zastupitelstvo města nebo městské části, které připomínky budou zohledněny a jak, a které zamítnuty. Následuje „konečná fáze schvalování“. Po připomínkách se přepracovaný plán předloží hlavnímu architektovi ke stanovisku. Ten může v případě, že i nadále zůstávají otevřené nebo sporné otázky, uplatnit právo na opětovné vyvolání dohadování, nebo může vydat rovnou své stanovisko. Poslední fází je „přijetí plánu a nabytí právní moci“. Zastupitelstvo s přihlédnutím ke stanovisku hlavního architekta plán schválí a rozhodnutí do třiceti dnů nabude právní moci.

Nově je možné využít při schvalování regulačních plánů institutu výjimky. Ta je možná v případě, že řešené území nezvětšuje zastavitelné území, nezasahuje do systému zeleně a nemění městskou strukturu. V tomto případě je schvalovací fáze kratší. Vedle toho existuje zcela nová výjimka týkající se regulačních plánů pro projekty vládní. U nich probíhá proces pořizování dokumentace paralelně s neformální diskusí zainteresovaných stran. Znamená to, že veřejnost vlastně nemá téměř šanci se do této diskuse účinně zapojit. V Budapešti se tímto způsobem řešil právě projekt městského lesíku, do kterého byly přes protesty veřejnosti umístěny významné veřejné budovy.

Z hlediska časového odhadu trvá proces vypracování a schválení regulačního plánu, kdy se jedná o přehledné, relativně jasné území, zhruba šest měsíců. U rozsáhlejšího nebo složitějšího území je to asi rok, ale např. proces u dokumentace, která zahrnuje celou městskou část, může trvat i více než dva roky. Ze strany investorů dochází ke kritice zejména v případě, kdy je proces příliš zdoluhavý anebo plány samotné nemají dostatečnou pružnost a nejsou flexibilní.

Asi neexistuje plán, který by vyhovoval všem. V zájmu veřejnosti ovšem je, aby byl proces pořizování a schvalování dokumentace transparentní. Měly by být vážně brány názory těch zúčastněných, kterých se změny bezprostředně týkají. I přesto dochází k tomu, že nejsou všechny strany spokojeny. Vlastníci mohou žádat o náhradu škody nebo nabídnout svůj pozemek městu k odkoupení, pakliže dojde ke střetu a vlastník je v právu. Paní Ute Albrecht považuje za důležité, aby v rovnováze bylo nejen mínění obyvatel a mínění investorů, ale také aby se dařilo propojovat zájmy městských částí se zájmy hlavního města. Lokální zájmy se často míjejí se zájmy města, např. městské části by chtěly zastavovat volné pozemky, zatímco hlavní město se snaží tomuto rozvolňování zabránit. Ředitelka plánovací společnosti je přesvědčena, že územní plánování na úrovni města jako celku sehrává nesmírně důležitou úlohu a nemělo by být oslabováno.

*Dipl.-Ing. arch. Ute Albrecht
Budapest Főváros Városépítési Tervező Kft., ředitelka*

Překlad: Vít Řezáč

Postavenie štúdií v urbanistickej tvorbe a územnom plánovaní

Bohumil Kováč

Postavenie štúdií v urbanistickej tvorbe a územnom plánovaní

Otázky súvisiace s pojmami urbanistická štúdiá, územná štúdiá, územnoplánovacia štúdiá sú aktuálnymi témami územnoplánovacej praxe ale aj autorských práv. Keďže kompetencie takýchto štúdií sa dotýkajú aj legislatívy, téma konferencie AUÚP je viac aktuálna. Pre slovenské prostredie aj z dôvodu, že práve vrcholia práce na príprave nového stavebného zákona ale aj zákona o autorizovaných architektoch a stavebných inžinieroch. Nový stavebný zákon sa podstatne dotýka aj nového postavenia štúdií a je zrejmé, že terminológia a významy štúdií sú blízke aj českému prostrediu.

Pojem **štúdiá** má podľa Kačalu dva výklady: 1. *vedecký článok, práca* 2. *výtvarná práca ako príprava na väčšie dielo*⁽¹⁾. Na podmienky urbanizmu môžeme aplikovať druhú definíciu, pretože v územnoplánovacej praxi je štúdiá prípravou na ďalšiu územnoplánovacia etapu. Štúdiá predstavuje dielo koncepcnej povahy ktorá má charakter autorského diela. Súvislosť s autorstvom štúdií je závažná. Na vytvorenie autorského diela sa nevzťahujú žiadne obmedzenia napr. vzdelania a tak je štúdiá vždy aj prejavom slobody vyjadrovania. Ako z pojmu vyplýva, metódou tejto činnosti je študovanie možností, ideových východísk.

Architektonická a urbanistická štúdiá

V praxi výkonu povolania „architekt“ sú frekventované dve polohy štúdií – **architektonická štúdiá** stavby a **urbanistická štúdiá** zástavby alebo usporiadania územia.

V slovenskej legislatíve majú momentálne nerovnovážne postavenie. Kým pojem „urbanistická štúdiá“ je oficiálnym pojmom stavebného zákona, pojem „architektonická štúdiá“ v tomto ale ani v zákone o autorizovaných architektoch nenájdeme. Architektonická štúdiá je akoby „mimo zákon“^(a). Každý projekt alebo plán však obsahuje v sebe aj fázu štúdie, či už oficiálne prezentovanú alebo ako súčasť interného pracovného postupu architekta. A práve v tej často „neviditeľnej“ fáze sa tvorí podstata diela, preto je takmer nepochopiteľné, že práve táto fáza je často prehliadaná v oceňovaní práce architekta alebo urbanistu.

Naproti tomu urbanistická štúdiá má v slovenskom stavebnom zákone pevne ukotvenú polohu ako územnoplánovací podklad. Problémom je však je, že súčasne spracovanie územnoplánovacích podkladov a územnoplánovacej dokumentácie patrí medzi vybrané činnosti, na ktoré je potrebná osobitná odborná spôsobilosť-autorizácia. Zákon vyžaduje, aby mala urbanistická štúdiá regulérne prerokované zadanie ktorého schválenie pred-

pokladá garanciu štátnych, regionálnych alebo komunálnych záujmov. Použitie urbanistickej štúdie definuje takto: „Urbanistická štúdiá rieši čiastkové problémy v území, spracúva sa pri príprave územného plánu ako návrh koncepcie priestorového usporiadania a funkčného využitia alebo ako nástroj na spodrobnejšie a overenie územného plánu pri zmenách a doplnkoch územného plánu“⁽²⁾

Dnes sa však urbanistickou štúdiou súčasne označuje aj dielo ako výsledok slobodnej tvorivej činnosti ktorá vzniká „mimo zákon“, teda na vznik ktorej sa nevzťahuje podmienka odbornej spôsobilosti či dokonca vzdelania, ktorá nepodlieha žiadnym metodickým a procesným pravidlám. Napr. dielo vytvorené v ideovej urbanistickej súťaži môžeme tiež označiť pojmom urbanistická štúdiá, ktorú môže vytvoriť aj študent. Aj ateliérové urbanistické tvorby študentov sú v podstate urbanistickými štúdiami a majú povahu konzultovaného autorského diela. Urbanistická štúdiá je teda v súčasnosti aj nástrojom slobodnej tvorby aj oficiálnym nástrojom zákona.

Toto spoločné označenie dvoch rôznych vecí bolo v praxi často problémom v kompetenciách.

Komorový zákon tak vnesením pojmu „územnoplánovací podklad“ nepriamo vniesol aj pojem „urbanistická štúdiá“ do opisu profesie a priniesol nezákonnú konkurenciu aj tam, kde by postačovala aj živnosť (ani to nie, keďže vznik diel nespadá pod živnosť). Autor je preto názoru, že to, na čo nie je potrebná odborná spôsobilosť, nemá byť v opise práce autorizovaných osôb, i keď aj ony takúto činnosť bežne vykonávajú. Týka sa to konkrétne pojmov „architektonická štúdiá“, a „urbanistická štúdiá“.

V tejto súvislosti spomeňme ešte iný druh územnoplánovacích podkladov, ktorými sú generely. Jeho úlohou je riešiť jednotlivé zložky osídlenia, napr. zelene, dopravy, technickej infraštruktúry, bývania a pod. Má tiež dvojité postavenie – je podkladom pre územnoplánovacia dokumentáciu alebo prehľbuje riešenie niektorej zložky navrhnutej v územnom pláne. Pojem generel spomíname z dôvodu, že bude mať tiež súvis s upravovaním kompetencií medzi štúdiami, územnoplánovacími štúdiami a generelom pred a po územnom pláne.

Územnoplánovacia štúdiá

Navrhli sme, aby v novom zákone bol na rozlíšenie štúdií zavedený pojem „**územnoplánovacia štúdiá**“. Tak sa územnoplánovacia štúdiá (ÚPŠ) stane oficiálnym nástrojom územného plánovania a pojmom *urbanistická štúdiá* (UŠ) budeme označovať urbanistické návrhy vytvorené mimo postupov zákona. Kým územnoplánovacia štúdiá je základným územnoplánovacím podkladom^(b), urbanistickú štúdiu už zákon nespomína a tak ostane slobodným nástrojom urbanistickej tvorby.

Účelom územnoplánovacej štúdie je *posúdiť možnosti územného rozvoja, overiť podmienky zmien v území a navrhnúť možné riešenia vybraných problémov v území, ktoré môžu podstatne ovplyvniť alebo podmieniť priestorové usporiadanie a funkčné využívanie územia, územný rozvoj jednotlivých funkčných zložiek územia alebo osobitné podmienky ochrany a využívania krajiny*⁽³⁾. Podrobný obsah, zameranie a rozsah riešeného územia určí orgán územného plánovania v zadaní. Územnoplánovacie štúdie sa budú zameriavať jednotlivú funkčnú zložku územia. V tom teda územnoplánovacia štúdia môže nahradiť dnešnú polohu územného generelu. Očakávame, že základnou územnoplánovacou štúdiou bude **urbanistická ÚPŠ** (ÚPŠ-U), ktorej úlohou je overiť varianty priestorového usporiadania, funkčnoprevádzkového využitia územia. Špeciálnymi *subsystémovými územnoplánovacími štúdiami* budú **krajinné štúdie** (ÚPŠ-K) so zameraním na tvorbu a ochranu krajiny využiteľné najmä v mikroregionálnych a regionálnych dimenziách a vo väčších aglomeráciách, **dopravná** (ÚPŠ-D) a **štúdia verejného technického vybavenia** územia (ÚPŠ-TI). Okrem toho môžu vzniknúť aj územnoplánovacie štúdie jednotlivých funkčných zložiek – bývanie, zelene, vybavenosti a pod.

Odtiaľ budú jestvovať dva pojmy s týmito základnými rozdielmi:

- kým urbanistická štúdia nemusí mať zadanie a môže mať aj vlastnú formu, ÚPŠ sa spracúva na základe zadania a jej spracovanie by malo podliehať metodickým pravidlám podľa vyhlášky, napr. legenda grafickej časti ÚPŠ by mala byť totožná s legendou ÚPD;
- kým spracovanie urbanistickej štúdie nevyžaduje odbornú spôsobilosť, ÚPŠ bude vyhradenou územnoplánovacou činnosťou⁽⁴⁾ kde sa vyžaduje odborná spôsobilosť;
- kým urbanistická štúdia nemá právnu záväznosť, prerokovaná ÚPŠ bude záväzným územnoplánovacím podkladom;
- kým ÚPŠ by mala byť zo zákona variantná, UŠ bude spravidla invariantná;
- UŠ predstavujú alternatívne prístupy, ÚPŠ variantné (preto by im mala predchádzať súťaž).

Čo majú spoločné je, že nemôžu byť podkladom pre povoľovanie stavieb, tým bude len územný plán.⁽⁵⁾

Štúdie a autorstvo

Vzťah autorských práv k štúdiám je aktuálnou a rôzne vykladanou témou urbanistickej praxe. Podľa zákona⁽⁴⁾ „Architektonické dielo je najvšeobecnejšie architektonické zobrazenie tvorivej myšlienky autora, najmä grafické a plastické zobrazenie architektonického riešenia stavby alebo urbanistického usporiadania územia, ako aj dielo záhradnej ...atď.⁽⁶⁾“. Predmetom autorského práva je literárne, umelecké a vedecké dielo, ktoré je výsledkom vlastnej tvorivej činnosti autora alebo spoluautorov, najmäarchitektonické dielo, predovšetkým dielo stavebnej architektúry a urbanizmu...“⁽⁵⁾. „Autorom je fyzická osoba, ktorá dielo vytvorila“. Z tejto súvahy zákonných ustanovení môžeme usúdiť, že:

- **urbanistická štúdia** spĺňa oba atribúty zákona – je grafickým (v prípade modelu aj plastickým) zobrazením urbanistického usporiadania územia, ktoré vzniklo vlastnou tvorivou činnosťou autora/autorov;
- **územnoplánovacia štúdia**, ktorá vzniká na základe zadania a ktorá v sebe obsahuje aj samostatné riešenie dopravy, infraštruktúry, podľa výkladu Úradu pre verejné obstarávanie⁽⁹⁾ už nie je celá autorským dielom. Autorskú ochranu požíva len návrh urbanistického usporiadania územia, siete a doprava sa považujú za technické riešenie. Mohli by sme tvrdiť, že aj riešenie infraštruktúry je originálne a výsledkom duševnej činnosti človeka. Nie je však umeleckým dielom. Technické riešenia sú predmetom patentov... Na spracovanie ÚPŠ je potrebná odborná spôsobilosť, teda autor – spracovateľ ÚPŠ musí byť súčasne autorizovanou osobou architektom.

Z tejto súvahy je zrejme, že od urbanistického usporiadania územia, ak má byť dielom, sa očakávajú umelecké atribúty. Zaradenie urbanistického usporiadania územia ako architektonické dielo súčasne predpokladá, že autormi budú najmä architekti.

Účelom územnoplánovacej štúdie je posúdiť možnosti územného rozvoja, overiť podmienky zmien v území a navrhnúť možné riešenia vybraných problémov v území, ktoré môžu podstatne ovplyvniť alebo podmieniť priestorové usporiadanie a funkčné využívanie územia, územný rozvoj jednotlivých funkčných zložiek osídlenia alebo osobitné podmienky ochrany a využívania krajiny. Podrobný obsah, účel a rozsah riešeného územia určí orgán územ-

Postavenie urbanistickej a územnoplánovacej štúdie v územnom plánovaní a povoľovaní stavieb

druh	územnoplánovací podklad			vyžaduje				podklad pre územné a stavebné konanie stavieb
	pre regulačný plán (zóny)	pre územný plán obce	pre zmenu ÚPD	zadanie	odbornú spôsobilosť	metodikú	prerokovanie	
urbanistická štúdia UŠ	zóny	áno nenahradí koncept	čistočne	čistočne	nie	nie	nie	nie
	obce	nie	čistočne	čistočne	nie	nie	nie	nie
územnoplánovacia štúdia UPŠ	zóny	áno nahradí koncept	áno	áno	áno	áno	áno	len ak obec nemá žiadnu ÚPD
	obce	nie	áno	áno	áno	áno	áno	nie

Pozn.: pojmom *čistočne* sa rozumejú situácie menšej obtiažnosti, ako argumentačný podklad, alebo napr. súťažný návrh

ného plánovania v zadaní pre vypracovanie územnoplánovacej štúdie v závislosti od účelu, na ktorý ju obstaráva. Územnoplánovacia štúdia zameraná na funkčnú zložku osídlenia sa obstaráva ako prehĺbenie riešenia určitej zložky osídlenia navrhnuté v územnoplánovacej dokumentácii počas jej prípravy alebo po jej schválení, najmä na dopravu, bývanie, verejnú zeleň a podobne. Územnoplánovacia štúdia so zameraním na rozvoj a ochranu krajiny sa spracúva ako **krajinná štúdia**. Krajinnou štúdiou sa navrhuje a overuje optimálne priestorové usporiadanie. Dokompletujeme si problematiku autorstva aj na **územnom pláne**. Ten má povahu verejnej listiny, ktoré nespadajú pod autorskú ochranu⁽⁶⁾. Je to z dôvodu, že spracovateľ územného plánu je v priebehu prác povinný sa riadiť pokynmi obstarávateľa, výsledkom prerokovania, kde musel zapracovať podnety iných osôb. Napriek tomu môže mať aj urbanistické usporiadanie územia povahu diela a je dôležité aby ju autori vedeli v pláne aj vyjadriť (preto by mal plán v záujme autorstva myšlienky obsahovať aj ideové skice urbanistickej koncepcie a pod.). Keďže územný plán nepožíva autorskú ochranu, zmeny územného plánu nemusia spracovávať pôvodný spracovateľ plánu.

Nové vzťahy štúdií k územnému plánu a generelu

Zaujímavý je vzťah ÚPŠ k jednotlivým územnoplánovacím stupňom. Napr. urbanistická územnoplánovacia štúdia zóny môže byť:

- podkladom aj pre územný plán sídla na overenie návrhu regulácie,
- podkladom pre zmeny a doplnky územného plánu sídla,
- koncepčným podkladom pre spracovanie územného plánu zóny.^(d)

V poslednom prípade sa prerokovaná územnoplánovacia štúdia stane

- podkladom pre zadanie územného plánu,
- a súčasne umožní nahradiť variantný koncept riešenia územného plánu.

Takéto systémové použitie ÚPŠ bude v prospech kvality a konsenzu riešenia ÚPN. Predpokladá sa, že diskusia prebehne nad variantami ÚPŠ pred Zadaním ÚPN.

Vo vyššie uvedenej definícii urbanistickej štúdie ako aj územnoplánovacej štúdie si všimnime slovko „čiastočné“. Dnes je obvyklé obstarávať tzv. komplexné urbanistické štúdie ktoré rozsahom aj obsahom kopírujú územnoplánovaciu dokumentáciu. Tento postup nie je správny. Jediným komplexným a koordinujúcim nástrojom je územný plán.

V tejto novej situácii by *generel* mal získať funkciu nástroja prehĺbujúceho niektorú zložku územného plánu (*generel* dopravy, zelene...). Musí byť teda v súlade s územným plánom a tak sa môže stať podkladom pre povoľovanie stavieb.

Urbanistická štúdia, územnoplánovacia štúdia a územný plán v sériovom usporiadaní tak ponúknu niekoľko možností postupov podľa špecifik a zložitosti územia. Napr. Mesto Bratislava pri hľadaní riešenia centrálnej rozvojovej osi Petržalky zvolilo zaujímavý postup:

0. Urbanistické štúdie, študentské práce – nezávislé podnety na potrebu riešenia územia,
1. Ideová urbanistická súťaž ako postup verejného obstarávania na spracovateľa urbanistickej (územnoplánovacej) štúdie. Súťažné návrhy predstavujú *alternatívne* riešenia rozvoja, môžu byť v súlade i v nesúlade s územným plánom mesta.
2. *Variantná* urbanistická (územnoplánovacia) štúdia, cieľom variant je overiť možnosti víťazného súťažného návrhu a odporučením poroty,
3. Zmena územného plánu mesta, ak si to prerokovanie urbanistickej štúdie vyžiada,
4. Územný plán zóny, v ktorom koncept je nahradený štúdiou,

Tento postup by sme mohli nazvať postupom od štúdií k plánu. Vyzerá na pohľad zložito a časovo náročne, ale územie je tak vzácny a nenahraditeľný prírodný zdroj, že tu sa oplatí príslovia „dvakrát meraj a raz strihaj“ aj sprísniť na trikrát meraj.

Poznámky:

- (a) – tým sa nerozumie nezákonnosť, ale nezávislosť od povinností zákona
- (b) – územnoplánovacie podklady budú 1. urbanistická štúdia 2. územnotechnické podklady
- (c) – tento pojem bol do zákona zapracovaný na základe návrhu autora článku prostredníctvom SKA
- (d) – v ČR regulačný plán; autor je názoru že regulačným plánom je v skutočnosti každý územný plán
- (e) – nový zákon ukladá povinnosť každej obci obstaráť územnoplánovaciu dokumentáciu
- (f) – v zákone je zaujímavé spojenie urbanizmu pod architektonické dielo.
- (g) – ide o analógiu výkladu ÚVO, ktorý ho vydal v súvislosti s architekturnou budovou
- (h) – vo variante návrhu stavebného zákona od SKA sa v súvislosti s umiestnením stavieb navrhli pôvodne dva pojmy – územný súhlas (podkladom je územnoplánovacia štúdia) a územné rozhodnutie (podkladom je územný plán obce). Územný súhlas ani územné rozhodnutie by neboli potrebné v území, kde je schválený územný plán zóny alebo zastavovací plán

Literatúra a podklady:

- (1) KAČALA, J. a kol. *Krátky slovník slovenského jazyka*. VEDA vydavateľstvo SAV, 1987.
- (2) § 4 Zákona č. 50/1976 o územnom plánovaní a stavebnom poriadku v znení neskorších zákonov.
- (3) Návrh zákona o územnom plánovaní a výstavbe, august 2014.
- (4) § 5 ods. (1) Zákona č. 618/2003 – autorský zákon.
- (5) § 7 ods. (1) Zákona č. 618/2003 – autorský zákon.
- (6) § 7 ods. (3) písm.b) Zákona č. 618/2003 – autorský zákon.

prof. Ing. arch. Bohumil Kováč, PhD.
Fakulta architektúry STU v Bratislave

Regulační plán městské památkové rezervace Jindřichův Hradec

Tadeáš Matoušek

Rozhodnutí o prohlášení historického jádra Jindřichova Hradce památkovou rezervací v roce 1961 bylo důležitou skutečností pro zachování původní stavební struktury, která by jinak nemusela odolat tehdejšímu stavebnímu počínání. Tehdejší tvorba územních plánů rovněž respektovala existenci památkově chráněného území.

Po roce 1989 nastalo období obecné liberalizace, které zasáhlo i výstavbu a územní rozvoj. Naproti tomu byl roku 1992 na podporu zachování a obnovy chráněných historických městských částí vyhlášen státní Program regenerace městských památkových rezervací (MPR) a městských památkových zón (MPZ), ke kterému se postupně přihlašovala jednotlivá města. Nastala potřeba regulačních územně plánovacích dokumentů pro tyto části českých měst. Nebyl vytříbený názor na metodiku pořizování regulačních plánů. Pojem regulační plán nebyl legislativně podložen. Pro účely přípravy regulačního dokumentu byla v letech 1993–1994 zpracována urbanistická studie centrální zóny Jindřichova Hradce zahrnující i území MPR. V rámci průzkumů a rozborů tehdy proběhla také anketa mezi obyvateli řešeného území. Studie sloužila rozhodovacím a schvalovacím procesům dalších deset let, než bylo rozhodnuto o pořízení regulačního plánu MPR Jindřichův Hradec, ale v rozsahu omezeném jen na území MPR.

Řešené území regulačního plánu se zabývá stabilizovanou strukturou Městské památkové rezervace Jindřichův Hradec v poloze centra, zasazenou ve specifickém terénním uspořádání s výraznými přírodními prvky.

Snahou regulačního plánu (RP) je, aby urbanistická struktura MPR Jindřichův Hradec byla potvrzena ve všech jejích kulturně-historických a přírodních kvalitách, zároveň však také byl respektován nutný rozsah existence technických a dopravních náležitostí nezbytných pro současný standard života zde bydlících obyvatel i návštěvníků města. Tím mělo být také umožněno zapojení do organismu celého města i širšího krajinného okolí.

Dominantně v území MPR působí především četné kulturní a společenské profánní i církevní komplexy. Jako významná a neopominutelná městotvorná funkce je potvrzeno bydlení uplatňující se většinou v měšťanských domech, užívaných současně, především v parteru, provozovny obchodu a služeb. Existence bydlení je podpořena i potřebným dobře dostupným občanským vybavením (základní škola je přímo v MPR). S turistickou atraktivitou souvisí i existence ubytovacích zařízení.

Zatímco prostorová struktura je v RP podrobně definována, odráží míru veřejného zájmu na zachování vzhledu prostředí,

funkční regulace má větší míru volnosti. Výjimkou je ochrana funkce bydlení, které v liberálním prostředí z center mizí.

Urbanistická struktura a architektura řešeného území

Rozložení zástavby v řešeném území je velmi rozmanité. Jeho rozsah je dán průběhem v některých úsecích zachovaného historického opevnění, s přesahem k doprovodným úsekům vodních toků a ploch. Velkou část tvoří rozsáhlé komplexy historických budov, z nichž areály státního hradu a zámku, zámeckého pivovaru a mlýna byly prohlášeny národními kulturními památkami. Na zámek navazují plochy zámeckých parků a v dalším pořadí rozmanitá zástavba zahrnující původně koželužské dílny a gobelínku podél ulice Pod Hradem. Zástavba se vine souběžně s řekou Nežárkou až k nežárecké věži se vstupní bránou do města na Komenského ulici. Po stranách ulice jsou situovány další rozlehlé budovy jezuitské koleje a jezuitského semináře, obě se zaměřením na muzejní činnost ve vztahu k regionu. V jezuitské koleji bylo ustaveno muzeum fotografie. Ke koleji je stavebně přičleněn kostel sv. Máří Magdalény. V těsné blízkosti východně odtud stojí proboštský kostel Nanebevzetí Panny Marie s věží, která je ústřední dominantou historického jádra i přilehlého území centra města. Při kostele stojí budova proboštsství. V severovýchodním výběžku území MPR se nachází areál kláštera Minoritů s kostelem sv. Jana Křtitele, který je dominantní v pohledech od nábřeží rybníka Vajgaru. Nyní slouží jako muzeum a koncertní síň.

Ostatní území je vyplněno domovní zástavbou, která se odvíjí od půdorysně nepravidelného, mírně svažitého náměstí – náměstí Miru a vytváří městské bloky vymezené přílehlými ulicemi. Domovní zástavba je rozmanitá, liší se svou objemností. V blocích přiléhajících k náměstí a k Panské ulici jsou domy větší, výstavnější a vybavené parterem obchodu a služeb. V území severně od proboštského kostela, při ulicích Školní, Na hradbách a Liliová je zástavba drobnější, jen s ojedinělými obchody a provozovny. Typickou ústřední plochou je zde Zákostelecké náměstí s dominantní budovou staré školy.

Vůči kamennému městu příznivě působí, kromě zmíněných zámeckých zahrad a vodních prvků, také více kultivované parkové území Husových sadů, které je dobře dostupné z centra.

Postupně se zapojuje do života i území parkánu mezi historickými hradbami u minoritského kláštera, kterého by však bylo jen pro existující parkoviště škoda.

Hlavní cíle řešení

Cílem řešení regulačního plánu městské památkové rezervace Jindřichův Hradec je vytyčit směr dalšího vývoje historického jádra města se zachováním jeho existujících kulturních hodnot. Pro zachování kontinuity vývoje města je nutno navázat na historickou kompozici nosných prostorových prvků a stanovit optimální možnosti řešení funkčního a prostorového uspořádání řešeného území, včetně stanovení nezbytných regulativů a limitů pro následné období, během něhož bude RPn MPR Jindřichův Hradec sloužit zejména odborům městského úřadu při územním a stavebním řízení i výkonu památkové péče.

Cíle regenerace

1. Chránit a obnovovat MPR jako urbanistický celek včetně všech jeho jednotlivě památkově chráněných budov a sakrálních i profánních rezidenčních souborů a k nim příslušejících zahrad a využít tyto objekty a jejich pozemky, vzhledem k jejich historickému a památkovému významu, ke vhodnému a přiměřenému účelu.
2. Udržet v památkově chráněném území bydlení v optimálním rozsahu s ohledem na zvyšující se požadavky obyvatel na prostorový komfort a vybavení bytů. Nejdůležitější funkcí je bydlení jako předpoklad životaschopnosti historického jádra. Tuto funkci RPn MPR podpoří podmínkou zachování minimálně přípustné plochy pro bydlení v domech označených jako bytové, která nesmí klesnout pod 50 procent.
3. V území centra udržet podmínky pro středisko obchodních, vzdělávacích, řemeslných a správních služeb, sídlo významných organizací, škol a podniků města.
4. Kvalitativně vysokou úroveň přístupu k regeneraci území jako celku i k renovacím jednotlivých objektů vytvořit z centra „výkladní skříň města“, přitažlivou jak pro turisty, tak i pro případné investory, a tak současně utužit zdravý lokální patriotismus samotných obyvatel města, jejich hrdost na své město.
5. Zachovat kvality přírody v prostředí města pronikající z jeho bezprostředního zázemí až do centrální části. Cílem RP MPR je vytvořit podmínky pro kultivování zahrad, parků a vodních ploch, které jsou součástí řešeného území. Rovněž stanovit podmínky pro uplatnění zeleně v souvislosti s úpravou, případně zpřístupněním některých úseků historického opevnění.
6. Zabezpečit co nejlepší podmínky pro rozvoj cestovního a turistického ruchu, který by přispěl k příznivému ekonomickému rozvoji města.

Z aktuálních potřeb (odborů MěÚ, státní památkové péče, zainteresovaných institucí, obyvatel) v době zpracování a zkušeností z využívání předchozí studie vyplynul i způsob zpracování a skladby výkresů RP MPR v souladu s tehdy platnými právními předpisy.

Hlavní výkres v měřítku 1 : 1 000 je pro přehlednost složený ze tří částí: plánu funkčního využití, plánu regulačních prvků, plánu regulace střech.

Regulace je vztažena na jednotlivé parcely. Je sledována zastavěnost a zastavitelnost budovami. Hlavními prvky prostorové regulace jsou půdorys, stavební a uliční čáry, podlažnost, základní tvar zastřešení, ukončení vývoje střešních ploch.

Na dalších výkresech jsou zpracovány veřejně prospěšné stavby, technické vybavení, zeleň, širší vztahy, výkres civilní obrany. Nejsou zde uvedeny jen závazné prvky, ale jsou doplněny i ostatními podrobnějšími doporučenými údaji a zejména památkovými limity.

S odstupem deseti let od zadávání RP by byly současné přístupy a nároky na pojetí podobného úkolu, z dnešního pohledu a při současných požadavcích legislativy formálně změněny ve smyslu:

- zásadního členění na „výrok a odůvodnění“,
- striktního vyznačení závazných prvků v hlavním výkresu,
- možnosti volnější funkční regulace,
- větší kompatibility s územním plánem.

Regulační plán obecně bude mít různá pojetí, podrobnost, formu, které odpovídají charakteru území:

- ochrana památkového území,
- zástavba dosud volného území,
- území s různou mírou přestavby,
- konverze průmyslových / vojenských území apod.

Možná námitka:

- příliš podrobná regulace.

Odpověď:

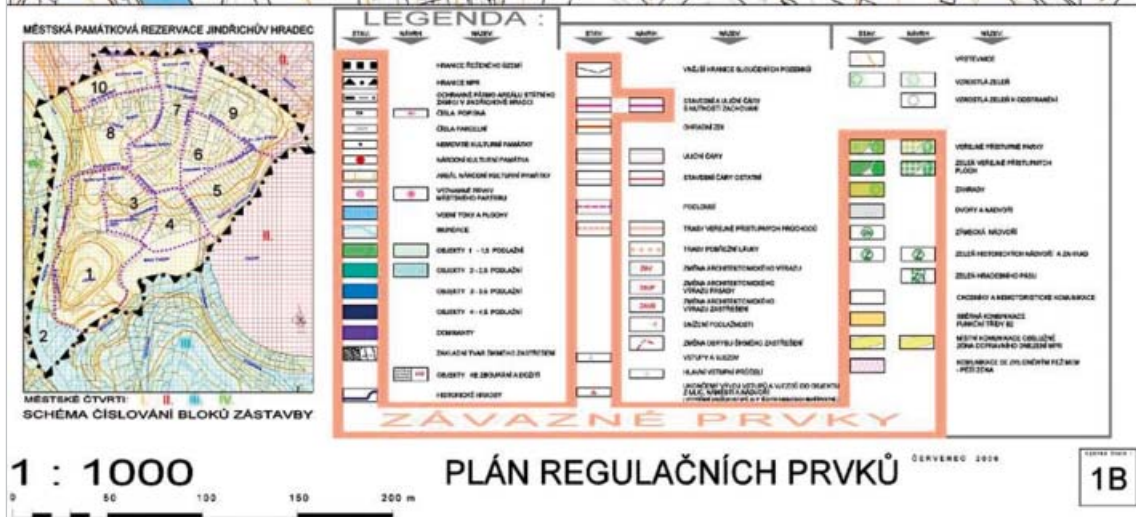
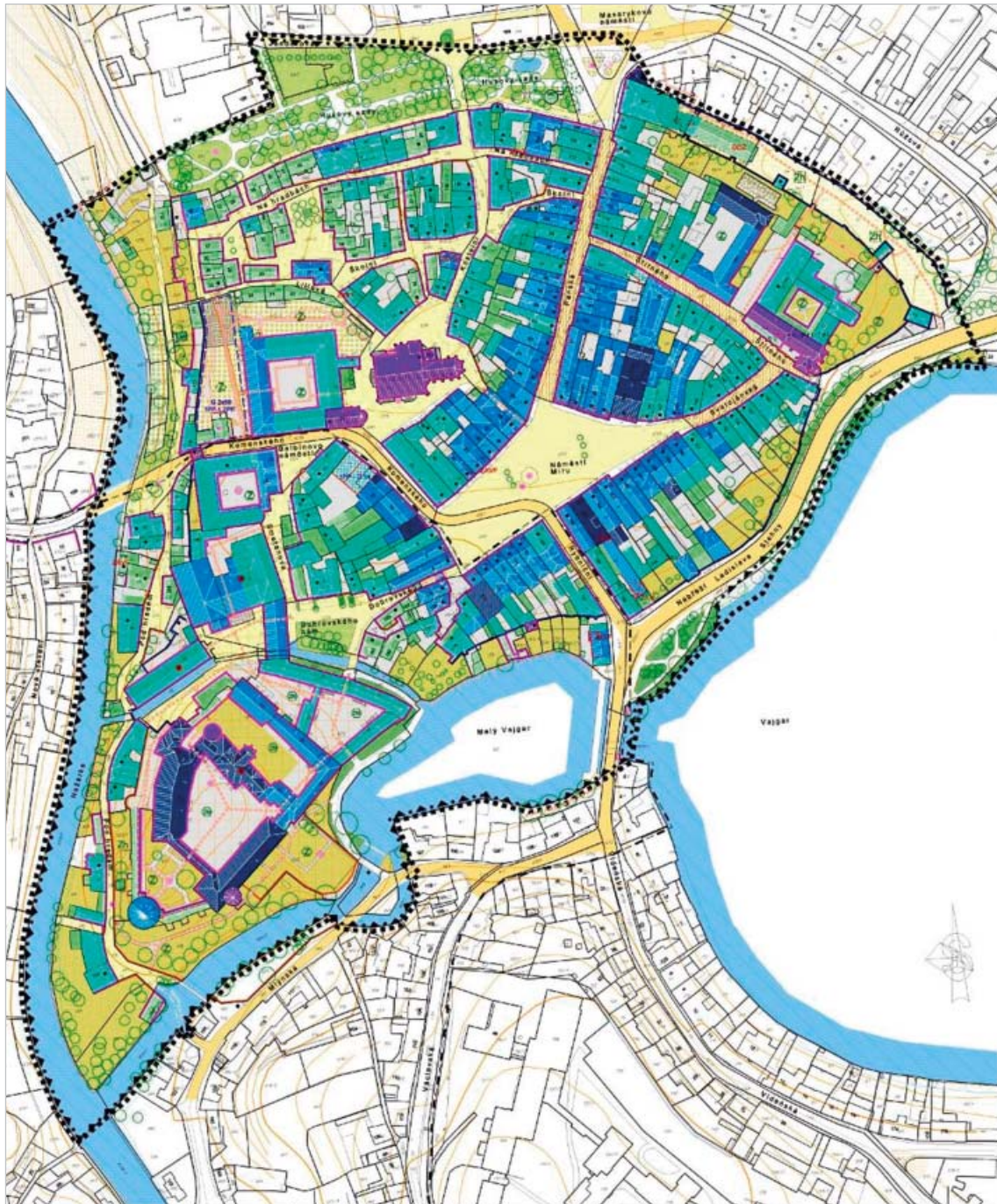
V případě městské památkové rezervace Jindřichův Hradec se jedná o vysoce hodnotné území pozoruhodné ve stavebních strukturách, ve volných prostranstvích i přírodních prvcích, kde se společnost dohodla na vysokém stupni památkové ochrany. Podstatou je ochrana autenticity kulturních památek a integrity v daném prostředí, tedy de facto ochrana MPR jako urbanistické kulturní památky.

Závěr

Míra regulace v regulačním plánu by se měla odvíjet od charakteru daného území a vize jeho významu v kontextu celého města a regionu.

V případě MPR Jindřichův Hradec se osvědčila podrobnější prostorová regulace, zatímco funkční regulace může být volnější. Výjimku tvoří zmíněné bydlení a související vybavení, případně kulturně společenské a církevní využití podle charakteru nejvýznamnějších památek. Volnější funkční regulace odpovídá i tomu, že prostorové řešení historických budov je do značné míry univerzální (není tedy jen funkčně předurčené) a vyhovuje poměrně široké škále využití.

*Ing. arch. Tadeáš Matoušek
architekt – projektant*





Regulační plán pro památkově chráněné území z pohledu pořizovatele MPR Jindřichův Hradec

Zbyněk Hartmann

Město Jindřichův Hradec mělo v minulosti řadu územních i regulačních plánů. S překotnými změnami v legislativě docházelo k tomu, že každý tento dokument byl poněkud jiného zaměření než předchozí.

Tak například inženýr Bedřich Pek, rodák z Domažlic a absolvent pražské polytechniky, působil v Jindřichově Hradci od roku 1887 a vytvořil jeden z prvních regulačních plánů. Nákladem města vyšly tiskem jeho *Poznámky*, kterými vykládá tehdejší regulační plán. Už tehdy se pocítoval podstatný rozdíl mezi regulací měst překotně se rozvíjejících a regulací ucelených stavebních souborů. Z *Poznámek* je patrné, že mu leželo na srdci hlavně rozšíření a napřímení ulic, zbourání příliš tmavých a nezdravých domů a domů překážejících dopravě. Jen u hradu navrhoval skromně odstranění jen několika drobných novodobých hospodářských přístavků, jinak respektoval hodnotu hradu a zámku. Ten byl ovšem z dnešního pohledu v žalostném stavu, velká část budov neměla ani krov. Z technické infrastruktury se zabýval prakticky jen kanalizací, přičemž za dostačující cíl by považoval vytvoření systému, který by splašky bezpečně odváděl do rybníka Vajgaru. Jinak se běžně navrhovaly demolice a ustoupení stavební čáry i na náměstí a vůbec v místech, kde máme dnes vyhlášené nemovité kulturní památky, tvořící podstatu rezervace.

Jindřichův Hradec měl postupně několik územních plánů a také podrobné plány a urbanistické studie jednotlivých částí města a průmyslových zón. Ty regulovaly stavební činnost v místech soustředěné výstavby. Zato územní plán centrální zóny, jehož pořizování se protáhlo přes rok 1989, nebyl nikdy dokončen. Se vznikem Programu regenerace MPR a zón (1992) se uvažovalo, čím nahradit regulaci městského centra v situaci, kdy se pořizoval nový územní plán, který jsme chápali jako nadřazený dokument a teprve na jeho základě se mělo přikročit k podrobnější regulaci menších území. Protože tento územní plán se rodil těžce a byl schválen až roku 1998, byla mezitím pořizována podkladová urbanistická studie pro Program regenerace památkové rezervace. Její platnost byla postupně prodlužována, protože regenerační procesy nepostupovaly tak rychle, jak se v prvních porevolučních letech předpokládalo.

Také určitá nedůvěra investorů a podnikatelů byla překonávána jen pozvolna a v postupných krocích. Obecně panovala obava, že zbytečně podrobná regulace bude brzdou podnikání a obnovy památkového fondu. Zpočátku tedy byla regenerace podporována jen urbanistickou studií, ačkoli Ministerstvo kultury dávalo přednost regulačnímu plánu. Jindřichův Hradec měl ambice stát se v regeneraci modelovým městem a právě díky absenci regulačního plánu se jím nestal. Teprve časem se prosadila vůle řídit regeneraci

na podkladě regulačního plánu, ten byl nakonec pořízen v letech 2004–2006. Zmíním se zde pouze o obecných problémech pořízení.

Nemá smysl zastírat, že vedle urbanistických ideálů a vedle úzkých zájmů památkové péče, sehrály svou roli prosté kupecké počty: Kolik by asi stál regulační plán? Přinesl by městu lepší hodnocení a větší dotace na obnovu památek? Přesná statistika není účelem tohoto příspěvku, jen uvedu, že se regulační plán zaplatil už před několika lety. I při započtení kritéria regulačního plánu jsou města s velkým počtem památek v Programu regenerace uspokojována spíše podprůměrně, takže toto kritérium brání ještě větší diskriminaci. Bylo by ovšem smutné, kdyby toto bylo hlavním důvodem pro existenci regulačního plánu. Těžiště jeho využití je jinde: ve zkvalitnění regulace stavební činnosti formou funkční a prostorové regulace včetně podrobných architektonických regulativů.

Aby se docílilo rozhodnutí o pořízení regulačního plánu, je třeba se utkat i s názory, které se vyskytují i mezi odbornou veřejností. Nezřídka z vlastních řad slyšíme, že jen průměrná a podprůměrná architektura se snadno vejde do připravených mantinelů, kdežto výjimečně kvalitní tvůrčí počiny narážejí na zbytečně tvrdá omezení. Tvrdíme, že dílem jsou tato omezení nutná, protože i k architektonické tvorbě je nutno přistupovat s přiměřenou pokorou a úctou k historii. Účelem architektury není odlišit se od ostatních za každou cenu, aby si moderní tvůrce udělal pomník a už vůbec ne rezignovat na jakoukoli architekturu a vyjít do krajnosti vstříc ne vždy racionálním a oprávněným požadavkům některých investorů.

Dílem pak lze tuto regulaci udělat tak, aby umožňovala nejen uskutečnění všech rozumných záměrů, ale i přiměřenou tvůrčí volnost a seberealizaci autora. Nakolik se to podařilo v našem případě, to ať posoudí jiní.

Pokud jde o praktickou zkušenost s uplatňováním regulačního plánu u větších akcí, domnívám se, že kdyby obdobný regulační plán platil dříve, nebylo by možno postavit například hotel Grand anebo penzion Černej pták, jejichž hmoty jsou převyšeny. Zatímco Černej pták, situovaný do vnitrobloku, může uniknout pozornosti, hotel Grand bývá díky dálkovým pohledům od jihu často považován za nejvážnější narušení charakteru rezervace (přitom samo řešení hlavního průčelí na náměstí je vcelku nenápadné a nerušící).

Regulační plán brání úplnému zastavění dvorů, k němuž by za historicky krátkou dobu jeho existence pravděpodobně došlo, brání nástavbě několika domů o patro a v neposlední řadě také ještě většímu zamoření prostředí moderní

vtíravou reklamou a řadě dalších negativních jevů. Můžete namítnout, že stejného výsledku by se dosáhlo důsledným postupem podle památkového zákona. Možná ano, není to zcela jisté. V každém případě by se tak dělo postupem zdoluhavějším a pracnějším, protože investoři by měli tendenci využít všech možných opravných prostředků, a to i těch mimořádných. U územně plánovací dokumentace toto také není zcela vyloučeno, nicméně rozhodování podle ní je transparentnější a je stvrzeno i celým procesem pořizování, kde hodnoty území jsou vlastně objektivizovány schválením zadání a dříve i konceptu řešení místní samosprávou. Územně plánovací dokumentace je vítaným podkladem pro odborné orgány památkové péče, alespoň v případech, kdy je zpracována se znalostí příslušné problematiky, jako je tomu i v našem případě.

Jde o regulační plán upravující činnosti v území v podmínkách poměrně uceleného stavebního souboru, kde počet dostaveb je minimální. V památkové rezervaci je možné zbourat jediné jídelnu základní školy a kino. Jídelna byl nouzový objekt z desek likus a skutečně je odstraněn. Kino, které se nachází v mezihradebním příkopu a připomíná velkokapacitní seník nebo průmyslový sklad, není lehké zbourat. Takovéto podstatné zeštíhlení hlavního kulturního zařízení ve městě by přicházelo v úvahu jediné po vybudování důstojného kulturního stánku v jiné části města.

Naopak dostavět je možné pouze zřícené domy čp. 13 a 14, z nichž se zachovaly jen renesanční průčelní zdi do ulice Komenského, proluka v ulici Štítného (je již zastavěna) a zadní objekt za čp. 158, který tu v minulosti stával.

Z legislativních důvodů nebylo možno řešit dálkové pohledy na centrum města regulací mimo řešené území a neukázalo se schůdné pokoušet se řešit vystavování zboží k prodeji nástroji regulačního plánu. Naopak legislativa umožňuje řadu architektonických regulativů, které jsou vítaným upřesněním pro praxi orgánu památkové péče.

Památkový orgán i stavební úřad se v každodenní praxi potýkají s aplikací těchto architektonických regulativů na jednotlivé akce obnovy památek a stavební úpravy objektů. Řešení těchto problémů případ od případu je dosti nevděčné, velmi často bývají úředníci napadáni, že neměří všem stejným metrem. Je to ovšem velmi mylný výklad rovnosti; jak může naměřit všem stejně, když každý má jiný dům, s jinými hodnotami a jiným záměrem? Také jednotliví politici i úředníci neradi čelí tlaku investorů a občas mají tendenci uchýlit se k výmluvě (Mně osobně by to nevadilo, ale památkáři to vidí jinak).

Regulační plán je někdy až překvapivě dobrým nástrojem k řešení těchto častých problémů. Žadatel jasně vidí, proč mu nechťejí povolit půdní vestavbu anebo proč nelze

všechna okna nahradit dveřmi a podobně. V této souvislosti si nelze nezpomenout na jedno velké a vzrušené jednání v zasedací síni úřadu před několika lety, kde sám tehdejší pan místostarosta vysvětloval rozzlobeným podnikatelům koncepci města v povolování a pronajímání veřejných prostranství na zřízení sezonních posezení a předzahradek před jednotlivými provozovny. Technické důvody, jako překážky v dopravě, ztížené zametání a zalévání květin všichni jakžtakž chápali, ale na estetické důvody slyšeli jen velmi neradi, nechťeli si připustit, že určitá estetická úroveň i těchto zařízení je nutná k tomu, aby lidé do našeho města vůbec měli důvod jezdit a aby tyto provozovny prosperovaly. Zvláště jeden nejmenovaný majitel hotelu byl tak nabit negativními emocemi, že mu rodina raději zakázala mluvit, aby zcela neznemožnil jednání. Jeho synovi jsme pak vysvětlili, že regulativy našeho regulačního plánu zřízení zahrádky před hotelem zcela neznemožňují, jen dávají jasná pravidla. Jedním z těchto zásad je, že stany a podobné dočasné přístřešky nesmí svou hmotou konkurovat objemům domů, zatímco jednotlivé slunečníky bez nevkusných a příliš nápadných reklam možné jsou. Mladý hoteliér se nám nakonec přiznal, že velký stan, který si na zakrytí letního posezení pořídil, se v provozu moc neosvědčil, protože vzduch pod ním neproudí a hostům i personálu je horko. Zjistil, že kdyby se podle regulačního plánu řídil ještě před jeho schválením, mohl si tuhle ztrátovou investici ušetřit.

Časem ubývá těch, kteří mají dojem, že by stačilo, kdyby zásady péče o památky a o estetiku prostředí dodržovali jen sousedé a sami by svůj dům přestavěli na co nejkomfortnější, nejmodernější a nejkapacitnější hotel nebo penzión. Ubývá otázek, proč soused může a já ne, a jednotliví majitelé domů už vědí, co je to střešní krajina a jsou smířeni s tím, že by neměli rušit všechny byty a nemohou si udělat do domu libovolný počet vstupů.

Funkční regulace je dosti volná, ale i ta může sehrát kladnou roli v překotném zřizování a rušení provozoven. Ubývá případů, kdy se majitel dožaduje povolení průrazu v autentickém gotickém zdivu „z vážných provozních důvodů“, zatímco památkář tuší, že za dva roky bude provozovna zrušena a nástupce bude stejně nutně potřebovat otvor zadit a prorazit gotické zdivo o dva metry dál. Aspoň někteří investoři jsou smířeni s tím, že nelze celý dvorek zastavět boudami a že hlavním motivem fasády by nemělo být klimatizační zařízení.

V současné době má město Jindřichův Hradec nový územní plán, který byl od samého počátku koncipován tak, aby nic neměnil na řešení městské památkové rezervace, takže regulační plán je používán stejně, jako za předchozího územního plánu, a je vložen do evidence územně plánovací činnosti.

*Ing. arch. Zbyněk Hartmann
architekt města Jindřichův Hradec*

Regulační plán z pohledu developera

Roman Kraiczý

Regulační plán sice existuje jako odborný termín v rámci českého stavebního zákona, ale v rámci územního plánování měst a obcí se takřka nepoužívá. Proč?

Většina českých měst a obcí v současné době dopracovala nebo dopracovává svůj územní plán. Hlavní město Praha pracuje již léta na novém územním „metropolitním“ plánu, se snahou vnést do tohoto plánu určitou míru regulace.

Územní plán řeší především funkční členění města na zastavitelná území pro bydlení či výrobu, plochy pro občanskou vybavenost, zeleň a hlavní dopravní infrastrukturu. Správné rozdělení a vyváženost těchto jednotlivých funkcí v daném městě či obci je natolik stěžejní a nese s sebou tolik problémů, že není možné se v územním plánu o rozloze několika desítek či stovek hektarů nebo dokonce kilometrů čtverečních zabývat detailním řešením jednotlivých ulic či náměstí, jejich přesnou výškovou niveletou, proporcemi jednotlivých objektů atd., protože měřítko územního plánu to jednoduše neumožňuje. Z čehož plyne, že pro detailní řešení udržitelného kvalitního životního prostředí a tvorby města je třeba plán s daleko podrobnějším měřítkem a daleko menší rozlohou řešeného území – regulační plán.

Rád bych se k tématu regulačního plánu vyjádřil nejen jako developer, ale také jako architekt a urbanista. S regulačními plány jsem se setkal během svého mnohaletého působení v Německé spolkové republice, kde jsem měl tu možnost pracovat s regulačními plány jako architekt, který se podle nich musel řídit a navrhovat podle nich domy pro své stavebníky a developery, ale také jako urbanista, který územní plány a regulační plány sám navrhoval a pracoval na jejich schvalovacích procesech, i jako městský architekt, který schvaloval stavební záměry jiných architektů a developerů, kteří své návrhy realizovali podle regulativů mnou navržených regulačních plánů. Tato zpětná vazba byla snad mou největší profesní zkušeností, kterou bych každému urbanistovi a tvůrci regulačních plánů mohl jen doporučit.

Na základě těchto svých zkušeností si dovoluji tvrdit, že regulační plán je jedním z nejdůležitějších nástrojů plánování urbanistické struktury města nebo obce. V regulačním plánu lze stanovit míru využití území, zastavitelnou plochu, šířku ulic, náměstí, chodníků, polohu stromořadí, dětských hřišť, objemy jednotlivých objektů, sklony a tvary střech, ale i výšku plotů, barvu střešní krytiny atd. atd. Zde je však velmi důležité si uvědomit, který z těchto regulativů je pro dosažení architektonického a urbanistického rázu daného území nezbytně nutný a směřodatný. V každém urbanistovi totiž dříve architekt, který je plně přesvědčen o tom, že jeho domy jsou ty nejkrásnější a nejlepší. (Alespoň já jsem se dosud s jinými architekty neseťkal ☺). A z tohoto přesvědčení plyne podle mého názoru i to největší nebezpečí

pro urbanistu, který, když navrhuje město, tak ho vidí plně svých krásných domů a těmto domům pak podřizuje svůj urbanistický návrh a začíná vymýšlet spoustu regulativních omezení, aby v území, které svým regulačním plánem řeší, mohly vyrůst právě jen tyto jeho domy a žádné jiné. A to je špatně. Urbanista, který chce vymyslet dobrý regulační plán, musí navrhnout jasnou hlavní strukturu a přitom v ní umožnit velkou míru velkorysosti a úcty k dalším architektům, kteří přijdou po něm a budou muset svými architektonickými návrhy reagovat na požadavky svých stavebníků a developerů. A to je obrovsky těžká úloha. Ty nejlepší regulační plány jsou většinou velmi jednoduché plány, které přetrvávají desetiletí ba dokonce i staletí a neztratí během této doby svou platnost.

A tím se dostávám k dalšímu důležitému aspektu regulačního plánu, kterým je zajištění kontinuity a dlouhodobé platnosti plánovacích procesů rozvoje měst a obcí. V České republice musí mít stavba územní rozhodnutí a stavební povolení. Pro každé územní rozhodnutí i stavební povolení je třeba spousta posudků, dopravních analýz, vyjádření dotčených orgánů státní správy atd. K tomu je třeba si uvědomit, že všechny stavební procesy probíhají v čase, kde se mění nejen stavební vyhlášky, ale i zastupitelé na radnicích a úředníci na stavebních úřadech a každý se snaží vnést do tváře města svůj názor. Vzhledem k délce schvalovacích procesů pak může stavebník nebo developer zažít spoustu „překvapení“, která s sebou často nesou i spoustu dalších předem nepředvídatelných finančních nároků, případně i zmařených investic. Většinou těchto problémů se dá předejít kvalitním regulačním plánem.

Území definované platným regulačním plánem, který zcela jasně stanovuje míru využití stavebního pozemku, vzájemných odstupů staveb a jejich maximální výšku, dává vlastníkům pozemků, developerovi i běžnému stavebníkovi obrovskou míru jistoty pro ochranu jeho majetku i pro úspěšnou realizaci jeho stavebního záměru. Regulační plán je zcela zásadním demokratickým nástrojem územního rozvoje města a obce, kde rada a zastupitelstvo obce zcela jasně svým občanům říká, tady v této části obce chceme další domy, silnice, zeleň atd. a naši urbanisté si to představují tak a tak a občané se k tomu mohou při veřejných projednáních vyjádřit. Na základě takto nastaveného plánovacího procesu a veřejných projednání může být vytvořena jasná urbanistická struktura vyjádřená formou regulačního plánu. Regulační plán se tak stává formou zákona pro dané území, který dokáže odolat jak změnám územního plánu, tak případně i změnám názorů politických stran a uskupení na radnici.

Proto je vypracování a schválení nových regulačních plánů zcela stěžejní pro včasnou informovanost veřejnosti, zjednodušení práce komunálních politiků a úředníků i pro



Zdroj: A69 architekti, s. r. o.

Obr. č. 1 – Urbanistická studie Revitalizace území Smíchovského nádraží

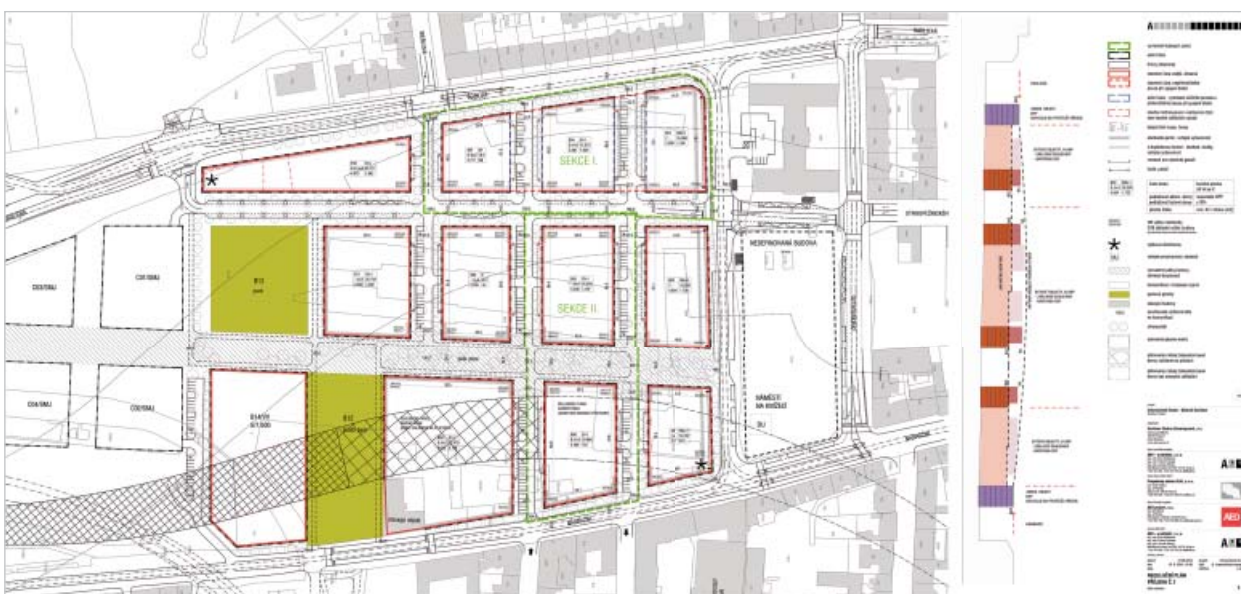
úspěšnou realizaci projektů developerů v České republice. Současná praxe projednávání jednotlivých stavebních záměrů v rámci územních řízení a stavebních povolení vede totiž k obrovské nepředvídatelnosti tváře měst, jejich ulic, dominant atd., a mimo jiné i k domněnce, že veřejnost o stavebním záměru nebyla včas informována. Z pohledu developera takovýto postup vede k nepředvídatelnosti časových a finančních nákladů na plánování stavebního záměru. Každým jednotlivým stavebním záměrem se až do vydání stavebního povolení musí zabývat spousta inženýrů, odborníků, úředníků stavebních úřadů, členů stavební komise atd. Kromě toho musí český developer často ve svých projektech řešit i otázky plánování a realizace dopravní a inženýrské infrastruktury pro své objekty a následný komplikovaný převod této infrastruktury do majetku a správy města. Píší zde záměrně český developer, protože německý developer takovéto problémy díky platným regulačním plánům vůbec nemá. Návrh a realizaci infrastruktury v nových územích s regulačními plány řeší německá města sama spolu se svými

mi správci sítí a infrastruktury. Zcela logicky tak odpadá spousta další, s tím jinak v Čechách spojené, byrokracie a investičních nákladů, které musí český developer nést.

Jakožto Senior Developer ve společnosti Sekyragroup, a. s. jsem odpovědný za realizaci velkých rozvojových území hlavního města Prahy – Rohanského ostrova, Žižkovského nádraží a Smíchovského nádraží. Každý z těchto projektů se nachází v jiné fázi přípravy své realizace. Jako příklad bych zde chtěl uvést Revitalizaci Smíchovského nádraží. Společnost Sekyragroup, a. s. a České dráhy, a. s. spolu v roce 2005 uzavřely smlouvu o realizaci projektu Revitalizace Smíchovského nádraží. Následně bylo

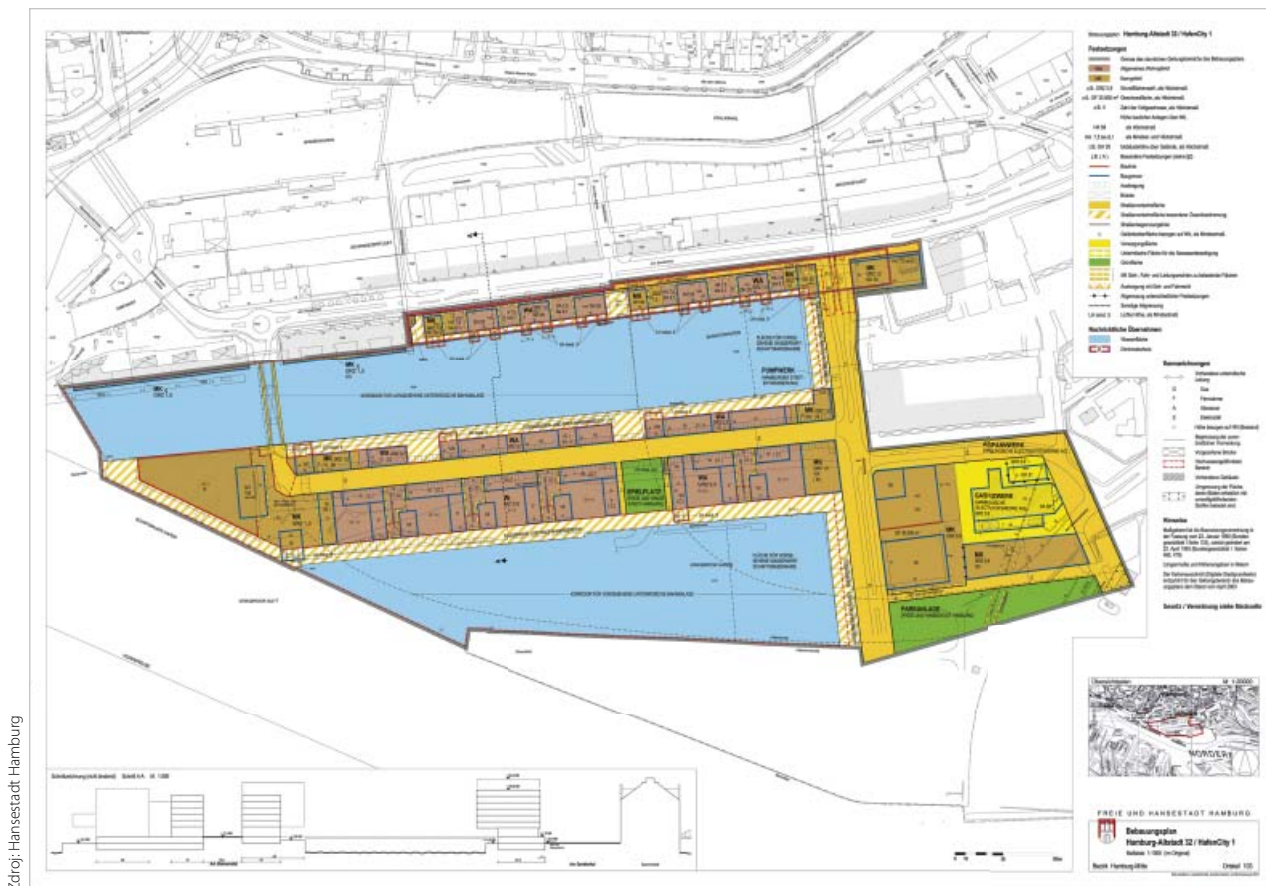
během uplynulých devíti let zpracováno několik urbanistických studií, které byly projednávány a měněny na základě různých připomínek, námitek a rozborů. Finální urbanistická studie vypracovaná atelierem A69-architekti, s. r. o. se pak stala podkladovou studií pro celoměstsky významnou změnu územního plánu hl. m. Prahy č. 2710/00 a byla v květnu 2014 Zastupitelstvem hl. m. Prahy vydána formou opatření obecné povahy. Zde je třeba si uvědomit, že všechny náklady spojené s tímto devět let trvajícím plánovacím a schvalovacím procesem nesl český developer.

Hlavním urbanistickým záměrem této studie je nenásilné začlenění nové zástavby do rostlé struktury stávajícího Smíchova. Navržená urbanistická struktura navazuje na stávající rastr ulic a domovních bloků, který je v centrální části doplněn novou severojižní hlavní páteří nového zeleného pěšího bulváru prodlužující jižní osu Dobříšské směrem na Pražský hrad. Tato nová osa spojuje nové náměstí navržené u křižení ulic Radlická a Dobříšská s náměstím Na Knížecí. Celý ten-



Zdroj: A69 architekti, s. r. o.

Obr. č. 2 – Návrh regulačního plánu pro severní část Smíchovského nádraží



Zdroj: Hansestadt Hamburg

Obr. č. 3 – Regulační plán města Hamburku: Hamburg – Altstadt 32 – Hafen City 1

to koncept je pak doplněn o další plochy náměstí a parků, které zajišťují volný průchod zeleně z přilehlých západních kopců směrem k Vltavě. Koncept nového zeleného Smíchova je pak umocněn navrženými stromořadími a alejemi podél všech nových ulic této nové části Smíchova (viz obr. č. 1).

I přesto, že je výše uvedená urbanistická studie zpracována velmi podrobně, jedná se stále „jen“ o podkladovou urbanistickou studii pro změnu územního plánu. Z tohoto důvodu jsme po schválení výše uvedené změny územního plánu zadali architektům A69 vypracování návrhu regulačního plánu pro severní část Smíchovského nádraží (viz obr. č. 2). Tento návrh regulačního plánu dopracovává myšlenky urbanistické studie do jasně čitelné grafické formy. Na základě tohoto návrhu jsme spolu s ČKA a IPR hl. m. Prahy v září 2014 vyhlásili vyzvanou neanonymní architektonickou soutěž pro první dvě části území řešeného tímto regulačním plánem. Doufáme, že na základě výsledků této soutěže pak bude možné návrh regulačního plánu ještě upřesnit a zahájit jeho projednávání, od čehož nás ale spousta odborníků na toto téma odrazuje s odůvodněním, že regulační plán je v českém prostředí neprojednatelný.

Obdobným způsobem, jakým navrhujeme postup zpracování regulačního plánu na Smíchovském nádraží, bylo postupováno například v Hamburku při řešení brownfieldu bývalých přístavů Hafen City, které je dle mého názoru jedním z příkladných řešení hodných následování. Zde se postupovalo

od návrhu Masterplanu pro území o rozloze cca 150 ha, které se pak na základě bližších architektonických studií a soutěží drobilo na menší území jednotlivých regulačních plánů (viz obr. č. 3). U tohoto příkladu regulačního plánu „Hamburg – Altstadt 32 – Hafen City 1“ se jedná se o komplikované záplavové území, které především výškovým členěním opěrných zdí a protipovodňových opatření zcela zásadně determinuje veřejný a soukromý prostor. K tomu přichází ještě výrazný urbanistický návrh členění objektů s podloubím podél nábreží (viz obr. č. 4). Z tohoto příkladu je mi zřejmé, že takové detailní řešení architektonického výrazu městských prostorů by nebylo v žádném případě řešitelné v rámci územního plánu města Hamburku, ale je možné pouze kvalitním regulačním plánem, do něhož pak developeri umísťují své jednotlivé objekty podle stanovených regulativů. Pro výsledný výraz města není pak rozhodující, zda realizované objekty jsou hranaté nebo oblé, jaký povrch má jejich fasáda a jak velká jsou jejich okna. Daná kvalitní struktura regulačního plánu různorodým pojetím jednotlivých objektů vůbec neztrácí na své síle, ba naopak se dá mluvit o obohacení tohoto území a dojmu rostlého města. Drobná informace na okraj – jedním z objektů v území řešeném tímto regulačním plánem se nachází i architektonicky významná budova hamburské filharmonie.

Na závěr bych si dovolil povyprávět příběh o jednom normálním průměrném německém developerovi. Bylo, nebylo, právě tomu, v jednom německém městě se jednomu hod-



Foto © Roman Kraiczy

Obr. č. 4 – Realizace objektů, nábřeží a protipovodňových opatření v rámci území regulačního plánu Hamburku – Altstadt 32 – Hafen City 1

nému developerovi zalíbily pozemky v jedné nově navržené části města, pro kterou byl zpracován platný regulační plán. Na těchto pozemcích se dalo postavit pět řadových domů. Developer zašel za panem komořím městského úřadu a ten s ním rád sepsal rezervační smlouvy na tyto pozemky s tím, že kupní smlouva musí být sepsána do půl roku. Developer zadal svému architektovi vytvoření návrhů těchto domů. Architektovi to trvalo jeden měsíc, a protože to všechno plánoval v softwaru ve 3D, udělal krásnou vizualizaci a dokázal developerovi také přesně říct, jaké budou stavební náklady tohoto projektu. Náklady na komunikace a infrastrukturu počítat nemusel, protože to již zajistilo a postavilo město. Hodnému developerovi se návrh architekta moc líbil a tak dal do novin a internetu reklamu na prodej těchto domů. Architekt vzal hotové plány v měřítku 1 : 100 – půdorysy, řezy a pohledy a spolu se žádostí o „Kentnissgabe“ (ohlášení stavby) – 6 vyplněných formátů A4 spolu s potvrzením od statika – 1x A4, průkazem energetické náročnosti budov a statistickým dotazníkem – 1x A4 to odnesl na příslušný stavební úřad. Ten dal všem sousedům vědět, že se můžou k tomuto záměru během 15 dnů vyjádřit. Žádné vyjádření DOSS ani jiné rozbory a studie nebylo potřeba, protože měli platný regulační plán a k tomu byly všechny studie a rozbory již udělány a všichni DOSS se k němu již vyjádřili. Stavební úřad prozkoumal podklady žádosti o „Kentnissgabe“ na jejich „úplnost“, nikoli „správnost“. Za správnost ručí architekt, jakožto odborník oprávněný svým vzděláním

a členstvím v jedné z německých zemských komor architektů. No a po jednom měsíci od podání žádosti o „Kentnissgabe“ se mohlo začít stavět. Hodný developer neplatil městu ani žádné poplatky za stavební povolení, protože žádné nepotřeboval. Další dva měsíce developer ještě potřeboval pro vyhodnocení nabídek stavebních firem na realizaci naplánovaných domů a uzavření prvních předkupních smluv se zájemci o tyto domy. Pak zašel za panem komořím a koupil pozemky od města. Jelikož je koupil dřív než za půl roku, byli pan komoří a páni radní moc rádi. Developer uzavřel se zájemci kupní smlouvy na jejich nové domy a začal stavět. A to se zase moc líbilo jejich majitelům. Proti tomuto záměru vznesla námítky jen zlá paní Müllerová, která po celém městě byla známá tím, že je vždycky proti všemu. Stavební úřad ale její námítky vyhodnotil jako neopodstatněné, protože stavební záměr hodného developera odpovídal regulativům regulačního plánu.

něné, protože stavební záměr hodného developera odpovídal regulativům regulačního plánu.

A když domy postavili, tak koupili další pozemek v rámci jiného regulačního plánu, a dokud neumřeli, tak tam dál šťastně staví a developují dodnes.

Poznámka autora: Jméno paní Müllerové je vymyšlené, ale pokud vám tento příběh připadá jako pohádka, pak vězte, že je to „drsná“ realita praktikovaná v rámci regulačních plánů těsně za hranicemi České republiky.

Dokážu si představit, že by se tato realita líbila i českým developerům, stavebníkům, úředníkům a komunálním politikům. Jen bohužel pořád nevím, proč to tedy v Čechách nejde! Žádný regulační plán ale není vše spasitelný. Je třeba za ním vidět lidi. Předně ty, kteří v území jeho platnosti nebo jeho přímém okolí již bydlí a pracují, ale i ty, kteří zde chtějí v budoucnu stavět, bydlet a pracovat. Regulační plán je podle mého názoru jeden z nejdůležitějších prostředků pro zajištění udržitelného kvalitního životního prostředí a je významným demokratickým nástrojem pro dosažení tohoto cíle.

*Ing. arch. Roman Kraiczy
Senior Developer, Sekyragroup, a. s.
Autorizovaný architekt ČKA v oboru urbanismu
Autorizovaný architekt ČKA v oboru architektury
Člen komory architektů Baden-Württemberg – Německo*

Dotace, marketing, inspirace – to vše může být plánování Koncepce rozvoje cestovního ruchu Jizerské hory

Jindřich Felcman

Pořízení Koncepce rozvoje cestovního ruchu Jizerské hory je projektem, který chce otestovat hranice možností nástrojů územního plánování. Byla pro ni zvolena forma územní studie, tak aby jí bylo možné používat krajským úřadem jakožto územně plánovací podklad ve smyslu stavebního zákona. Nicméně už od začátku procesu bylo zřejmé, že její využití pouze ve standardních územně plánovacích procesech dle stavebního zákona by mělo velice omezené možnosti. Postupně se tak překročily některé institucionální hranice a tím se celý proces přiblížil k integrovaným plánovacím přístupům. Cílem pořizovatele je nastolit takovou praxi, kdy se v obdobných plánovacích dokumentech budou slévat různé agendy veřejné správy. Činnost, v anglickém prostředí profesně etablovaná a pojmenovaná „planning“, si tím vydobude klíčovou pozici v aktivním řízení rozvoje území. Přestane být pouhým regulátorem, ale stane se centrem informací, zdrojem inspirace, nositelem strategie a koordinátorem veřejné podpory. Ani tak nezáleží na tom, jaký konkrétní územně plánovací nástroj je využit. Ať už je vytvářena územní studie, regulační plán, územní plán či zásady územního rozvoje, vždy je takový proces výjimečnou příležitostí k integraci agend územních samosprávných celků, což vede ke zkvalitnění činnosti veřejné správy.

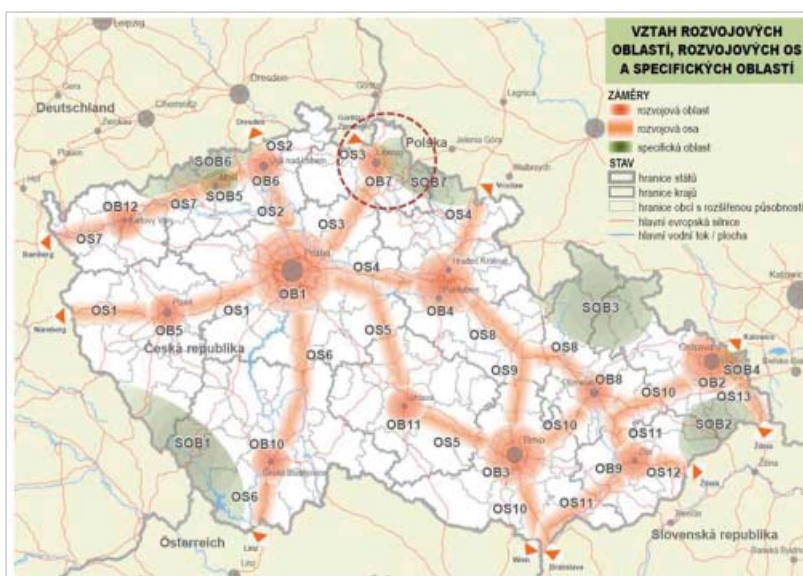
Charakter řešené oblasti

Jako každá rekreačně hodnotná oblast, i Jizerské hory generují zvýšenou koncentraci rozvojových aktivit, které s sebou přirozeně nesou i vznik různorodých střetů v území. Zařazení podstatné části regionu do chráněné krajinné oblasti tyto střety ještě dále vyostřují. Zvýšenou potřebu koordinace rozvoje lze vyčíst už ze schématu Politiky územního rozvoje ČR (obr. 1). Těsný překryv rozvojové oblasti Liberec se specifickou oblastí Krkonoše – Jizerské hory je na celém území ČR ojedinělý. Podobně těsné překryvy specifických a rozvojových oblastí sice nalezneme ještě na Ostravsku a Mostecku, ale ty jsou zcela jiného druhu. Specifické oblasti jsou v těchto případech vymezeny nikoliv kvůli významným přírodním hodnotám, ale kvůli ekologickému zatížení oblasti po těžbě uhlí.

Koncepce vychází z předpokladu silného civilizačního tlaku generovaného především aglomerací Liberec – Jablonec nad Nisou (cca 150 000 obyvatel) na přírodně hodnotné a turisticky atraktivní prostředí Jizerských hor. Tato aglomerace protaže-

ná po celé jižní straně Jizerských hor až k Tanvaldu je navíc velmi dobře napojena na středočeský region a Prahu, což její zátěž výrazným způsobem zvyšuje. Dle šetření společnosti Jizerská, o. p. s., která má na starost údržbu systému běžeckých stop v regionu, nastupuje v Bedřichově (klíčové nástupní místo) do stop 40 procent návštěvníků z Liberce a Jablonce nad Nisou a stejných 40 procent z Prahy a Středočeského kraje.

Výše načrtnuté okolnosti se v území projevují problémy v udržitelnosti rozvoje cestovního ruchu v řešené oblasti. Základním cílem Koncepce je vyhledat opatření, která povedou k usměrnění turistických aktivit v oblasti tak, aby byl předmětný územní střet minimalizován. Koncepčním východiskem je rozptýlit turistů od nejvytíženějších středisek směrem k ostatním atraktivním oblastem v okolí. Nabídnutím širší palety alternativ turistického vyžití dojde jak k ochraně nejvytíženějších oblastí centrální části Jizerských hor, tak zároveň i k posílení hospodářsky slabších oblastí, především Frydlantska. Právě Frydlantsko vykazuje dlouhodobě zhoršené rozvojové podmínky. Od zbytku republiky je odděleno Jizerskými horami, přeshraniční vazby na Polsko jsou slabé a pro rozvoj prozatím nevýznamné. Klíčová strategie Koncepce tak pomyslně zabíjí dvě mouchy jednou ranou – odlehčení horám i podpora rozvoje hospodářsky slabé oblasti. Byly definovány i další dva základní směry rozptylu turistických aktivit, priorita 2 vymezuje rozptyl podél jižní strany Jizerských hor, priorita 3 řeší rozptyl v centrální oblasti Jizerských hor (obr. 2). Celá řešená oblast se tak roztáhla na území celkem 54 obcí.



Obr. 1 – Politika územního rozvoje ČR 2008 s vyznačeným těsným prolnutím rozvojové oblasti Liberec a specifické oblasti Jizerské hory – Krkonoše

Proces pořízení Konceptce

V rámci přípravných prací byla zaměstnanci Krajského úřadu Libereckého kraje zpracována podkladová studie. Práce na této podkladové studii značně ulehčily vysoutěžené projektantce (Ing. arch. Veronika Šindlerová, HaskoningDHV Czech Republic, spol. s r. o.) seznámení s územím, když již byla relevantní data z krajských i obecních územně plánovacích podkladů i územně plánovacích dokumentací zpracována. Základní náměty a myšlenky byly již také předjednány se zástupci obcí, Správou CHKO Jizerské hory a dalšími klíčovými stakeholdery.¹ Klíčovým přínosem zpracování této podkladové studie ovšem bylo, že si pořizovatel postupně uvědomil, co vlastně bude od výsledného dokumentu chtít. Už při jejím zpracování se začalo ukazovat, že se nelze držet pouze čistých územně plánovacích témat. Bylo nutné se zabývat např. dopravní obslužností, usměrnění pohybu turistů lze mnohdy dosáhnout spíše marketingovými a informačními opatřeními apod. Bylo formulováno celkem 76 opatření na různé úrovni obecnosti, od prověřování konkrétních zá-

měrů (trasy, propojení, cyklobusy) až po koncepční nástroje (principy vymezení sítě turistických cest při územním plánování, pravidla vyhodnocování udržitelnosti areálů pro sjezdové lyžování aj.).

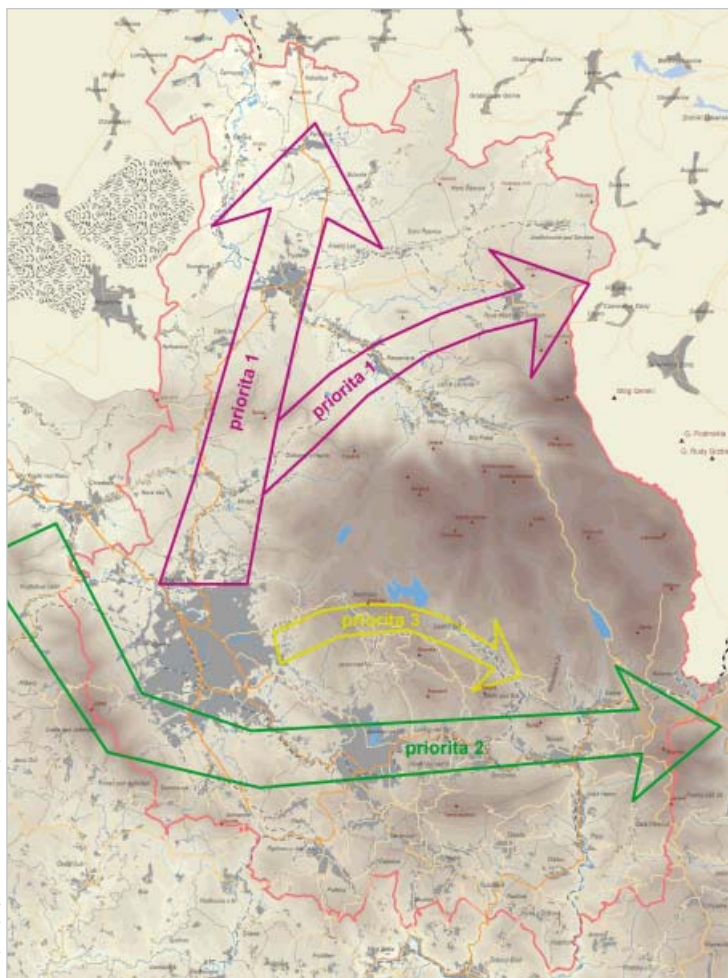
Co tedy bylo především v zadávacím řízení po budoucím projektantovi požadováno? Nebyly to obsáhlé analytické práce pokrývající celé řešené území podrobnými daty. Nebylo třeba, aby projektant v území administroval nějaká sociologická šetření, vyhledával ve statistikách ČSÚ údaje o počtu lůžek či vzdělanosti obyvatel. Všechna tato data již byla v území zpracována, pořizovatel dlouhodobou přípravou podkladu garantoval svoji dostatečnou znalost území. To, co bylo nyní třeba udělat, je syntéza sesbíraných dat, jejich promítnutí do území a formulace NÁVRHU rozvoje. Právě specifická kvalifikace a schopnosti projektanta-urbanisty budou nyní využity, aby byly sesbírané informace kreativně strukturovány, uvedeny do souvislosti se vztahy v území, zapracovány do solidních mapových výstupů. Je třeba v koncepčních cílech (póly rozvoje, klastry, vazby, unikátní charakter, směry aj.) pojmenovávat jednotlivá témata Konceptce a zakreslit je do schémat a map. To vše navíc v takové formě, aby byl výsledný dokument atraktivní, dobře prezentovatelný, a stal se tak zdrojem inspirace pro další rozvojové aktivity v území.²

Kde jsou limity územního plánování?

V probíhajícím procesu pořízení Konceptce bylo stále intenzivněji zjišťováno, že pouze v rámci činností definovaných stavebním zákonem nemůže být potenciál takového projektu plně využit. Bylo tedy nutné přehodnotit některé standardně vnímané hranice, které územně plánovací činnost vymezují. Lze je definovat následně:

Pořizovatel vs. projektant

Autorizovaná osoba – projektantka z externí společnosti přináší do procesu zpracování odbornost v oboru urbanismu, schopnost odborně vnímat a pracovat s územím, kreativní přístup v syntéze dat a ve formě zpracování výstupů. Pořizovatel dodává detailně zpracovaný podklad, hlubší znalost poměrů v území, je interpretátorem politických a strategických cílů konceptce. Úlohy obou subjektů se prolínají, obě jsou nezastupitelné, pouze vzájemná spolupráce zajistí úspěšné zpracování konceptce.



Obr. 2 – Schéma základné strategie Konceptce rozvoje cestovního ruchu Jizerské hory – rozptyl turistických aktivit z nezatíženější centrální oblasti Jizerských hor

- 1) Podkladová studie je zveřejněna na webovém portálu, který navíc slouží v celém procesu ke komunikaci s širší veřejností: <http://jizerky.kraj-lbc.cz/>.
- 2) Jedním z hlavních zdrojů inspirace z českého prostředí byla Územní studie Šumava (zpracovaná kolektivem autorů z ČVUT Praha, dostupná z: <http://up.kraj-jihocesky.cz/?uzemni-studie-sumava,89>), která řešila rozvoj dotčeného území ve velmi širokém záběru, od strategických rozvojových otázek po zpracování architektonických rukovětí. Ze zahraničí byla velkou inspirací praxe švýcarských aglomeračních programů optimálně integrujících prostředky regulace a finanční podpory, detailně viz FELCMAN, J. Spojení plánování a financování – inspirace ze Švýcarska. In: *Urbanismus a územní rozvoj*, číslo 4/2013, Brno: Ústav územního rozvoje.

Přenesená působnost vs. samostatná působnost

Koncepce je pořizována ve formě územní studie podle stavebního zákona a bude tak používána jako podklad pro územní plánování obcí. Krajský úřad bude v rámci své kompetence po obcích požadovat řešení podnětů, které Koncepce navrhne. Snad ještě důležitější roli bude ovšem Koncepce plnit v rámci usměrnění dalších agend vykonávaných krajem i obcemi. Od počátku bylo pořízení koncepce projednáváno s oddělením cestovního ruchu, který její výstupy převezme do své marketingové strategie. Koncepce bude obsahovat např. i náměty na úpravu systému dopravní obslužnosti. V neposlední řadě bude Koncepce sloužit jako prezentační materiál Libereckého kraje, který bude posilovat jeho roli koordinátora rozvoje území.

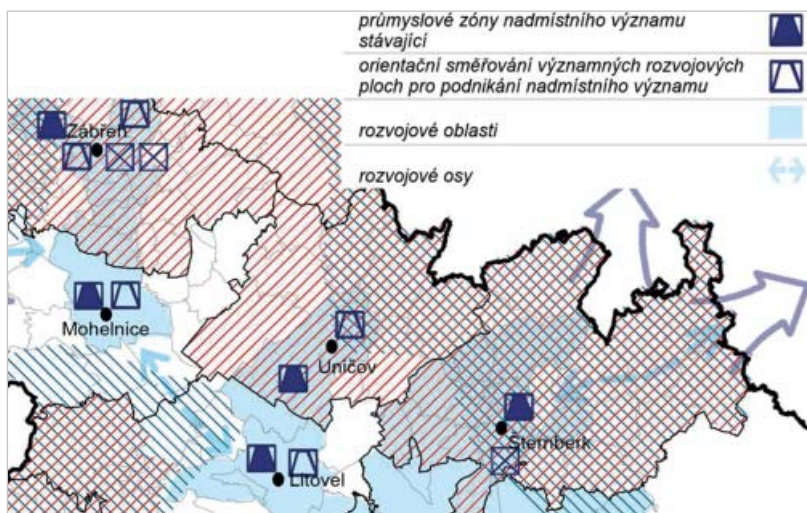
Územní plánování vs. strategické plánování / regulace vs. stimulace

Největší výzvou bylo zajistit uplatnění Koncepce i jako dokumentu usměrňující rozvojovou a dotační politiku kraje. Rozštěpení územně plánovacích činností a agendy regionálního rozvoje v českém prostředí je dlouhodobě diskutovaným problémem. Příčinou tohoto problému ovšem není pouze absence zákonného zakotvení jejich provázanosti. V současné praxi by takové zakotvení mnoho nezměnilo, neboť strategické plány pořizované na základě zákona č. 248/2000 Sb., o podpoře regionálního rozvoje, jsou formulovány natolik obecně, že jejich komunikace s územně plánovací dokumentací či podklady je takřka nemožná. Jen málokdy jsou jejich součástí mapové přílohy.³ Nicméně přesto jsou tyto dokumenty podkladem pro klíčovou aktivitu spjatou s agendou regionálního rozvoje, a to dotační politiku a strategii rozdělování peněz z evropských fondů. Existují tři základní možnosti, jak se s územně plánovacími dokumenty do těchto procesů prosadit:

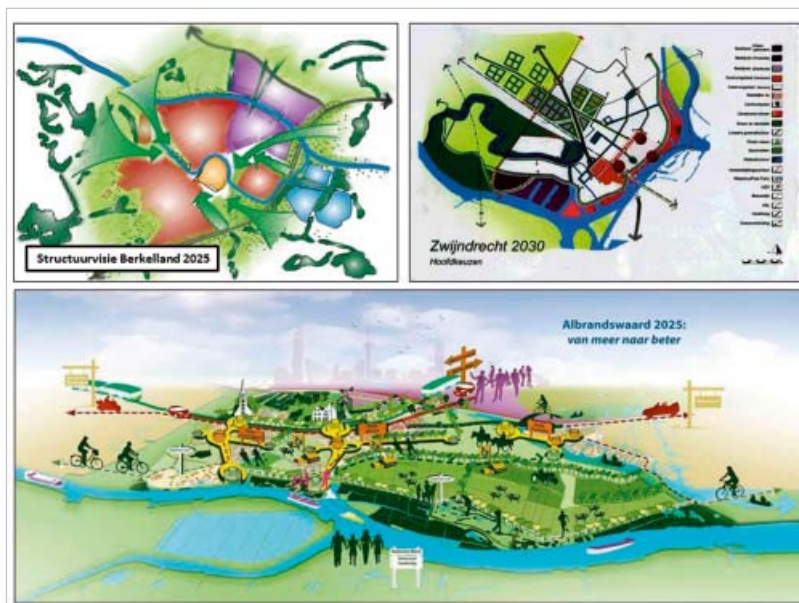
- 1) Klasická regulační cesta je jejich promítnutí do závazné územně plánovací dokumentace; následně musí veškeré projekty stavební povahy prokázat soulad s ÚPD v rámci povolenacích řízení.
- 2) Další možností je jejich využití pro hodnocení projektů. Velká část projektů nemusí být stavební povahy, popř. nejde pouze o jejich soulad s ÚPD, ale i vhodnost podpory. Např. v předchozím operačním období

hojně využívaná podpora výstavby bytovacích zařízení může být dle specificky zacíleného územně plánovacího dokumentu vhodnější v jedné části regionu, v druhé již tolik ne. Zde by šlo už ovšem o „vysokou hru“; výstupy z územně plánovacích procesů by měly přímý dopad do hodnocení jednotlivých dotačních žádostí. Taková míra integrace územního a strategického plánování je v ČR spíše hudbou budoucnosti, nicméně je žádoucí, aby se praxe k tomuto stavu přibližovala.

- 3) Variantou přechodnou je využití územně plánovacích procesů pro stimulaci žádoucích trendů rozvoje. Výstupy těchto procesů by měly být maximálně komunikovány se stakeholdery a veřejností, nápady a myšlenky z dokumentací by se přebíraly např. do programových



Obr. 3 – Výřez z programu rozvoje územního obvodu Olomouckého kraje. Ač jde o dokument regionálního rozvoje, obsahuje mapové přílohy, které lokalizují určité záměry a trendy, v konkrétním případě naznačeny plochy pro podnikání.



Obr. 4 – Schémata z nizozemských obecních plánovacích dokumentů – structuurvisie. Schémata naznačují, jak by mohly vypadat dokumenty překlenující nynější propast mezi územně plánovací činností a agendou regionálního rozvoje v ČR

3) Výjimkou je např. Program rozvoje územního obvodu Olomouckého kraje (zpracovatel DHV CR, spol. s r. o., 2011, dostupné: <http://www.kr-olomoucky.cz/program-rozvoje-uzemniho-obvodu-olomouckeho-kraje-cl-537.html>). Viz obr. 3.

I. History, Theory and Law [15%]

- A. History of planning
- B. Planning law
- C. Theory of planning
- D. Patterns of human settlement

II. Plan Making and Implementation [30%]

- A. Visioning and goal setting
- B. Quantitative and qualitative research methods
- C. Collecting, organizing, analyzing, and reporting data and information
- D. Demographics and economics
- E. Natural and built environment
- F. Land use and development regulations
- G. Application of legal principles
- H. Environmental analysis
- I. Growth management techniques
- J. Budgets and financing options
- K. GIS/spatial analysis and information systems
- L. Policy analysis and decision making
- M. Development plan and project review
- N. Program evaluation
- O. Communications techniques
- P. Intergovernmental relationships
- Q. Stakeholder relationships
- R. Project and program management

III. Functional Areas of Practice [25%]

- A. Community development
- B. Comprehensive or long range planning
- C. Development regulation or administration
- D. Economic development and revitalization
- E. Economic analysis and forecasting
- F. Educational, institutional, or military facilities planning
- G. Energy policy
- H. Food system planning
- I. Growth management
- J. Hazard mitigation and disaster planning
- K. Historic preservation
- L. Housing
- M. Infrastructure
- N. Labor force or employment
- O. Land use
- P. Natural resources and the environment
- Q. Parks, open space and recreation
- R. Planning law
- S. Policy planning
- T. Public services
- U. Social and health services
- V. Transportation
- W. Urban design

IV. Spatial Areas of Practice [15%]

- A. Planning at national level
- B. Planning for multi-state or bi-state regions
- C. Planning for state
- D. Planning for sub-state region
- E. Planning at county level
- F. Planning for urban areas
- G. Planning for suburban areas
- H. Planning for small town
- I. Corridors
- J. Neighborhoods
- K. Waterfronts
- L. Historic districts or areas
- M. Downtowns

V. Public Participation and Social Justice [10%]

- A. Public involvement planning
- B. Public participation techniques
- C. Identifying, engaging, and serving underserved groups
- D. Social justice issues, literature, and practice
- E. Working with diverse communities
- F. Coalition building

VI. AICP Code of Ethics and Professional Conduct [5%]

Zdroj: <https://www.planning.org/>

dokumentů místních akčních skupin. Dokumenty by inspirovaly potenciální příjemce dotací. To je jednou z hlavních ambicí pořizované Koncepce rozvoje cestovního ruchu Jizerské hory.

Od územního plánování k „planning“

Předmětem tohoto příspěvku mělo být zhodnocení formy územní studie oproti jiným nástrojům územního plánování z pohledu funkčnosti při regulaci rozvoje území. A to na konkrétním příkladu nadmístní územní studie zabývající se specifickým tématem cestovního ruchu. Na první pohled by se zdálo, že odpověď na zadanou otázku je jednoznačná – volná, zákonem nepředepsaná forma územní studie je pro méně standardní územně plánovací proces pořízení takovéto koncepce vhodnější než ostatní nástroje. Nicméně takový závěr by byl dle mého názoru nepřesný. Překračování institucionálních hranic, které je popsáno výše, je nutné se dopouštět při pořizování jakéhokoliv územně plánovacího dokumentu, ať už jde o závazné zásady územního rozvoje, územní a regulační plány nebo o nezávazné územně plánovací podklady. Jen tak bude potenciál územního plánování plně rozvinut.

Při pohledu za hranice se ukazuje, co všechno může být „planning“. Na obr. 4 vidíme ukázky nizozemských „structuurvisie“. Tyto dokumenty ukazují, jak lze překračovat hranice mezi strategickým a územním plánováním. Při tvorbě těchto dokumentů se z výrazu územní plánování vytrácí přívlastek „územní“ a zbývá prosté plánování. Takové, které např. Americká plánovací asociace (American Planning Association – APA) certifikuje na specifickou profesi. Profesionální zkouška je skládána z celkem 65 problémových okruhů, od metodologie, demografie, přes energetickou politiku a ekonomické analýzy, až po teorie sociální spravedlnosti (obr. 5).

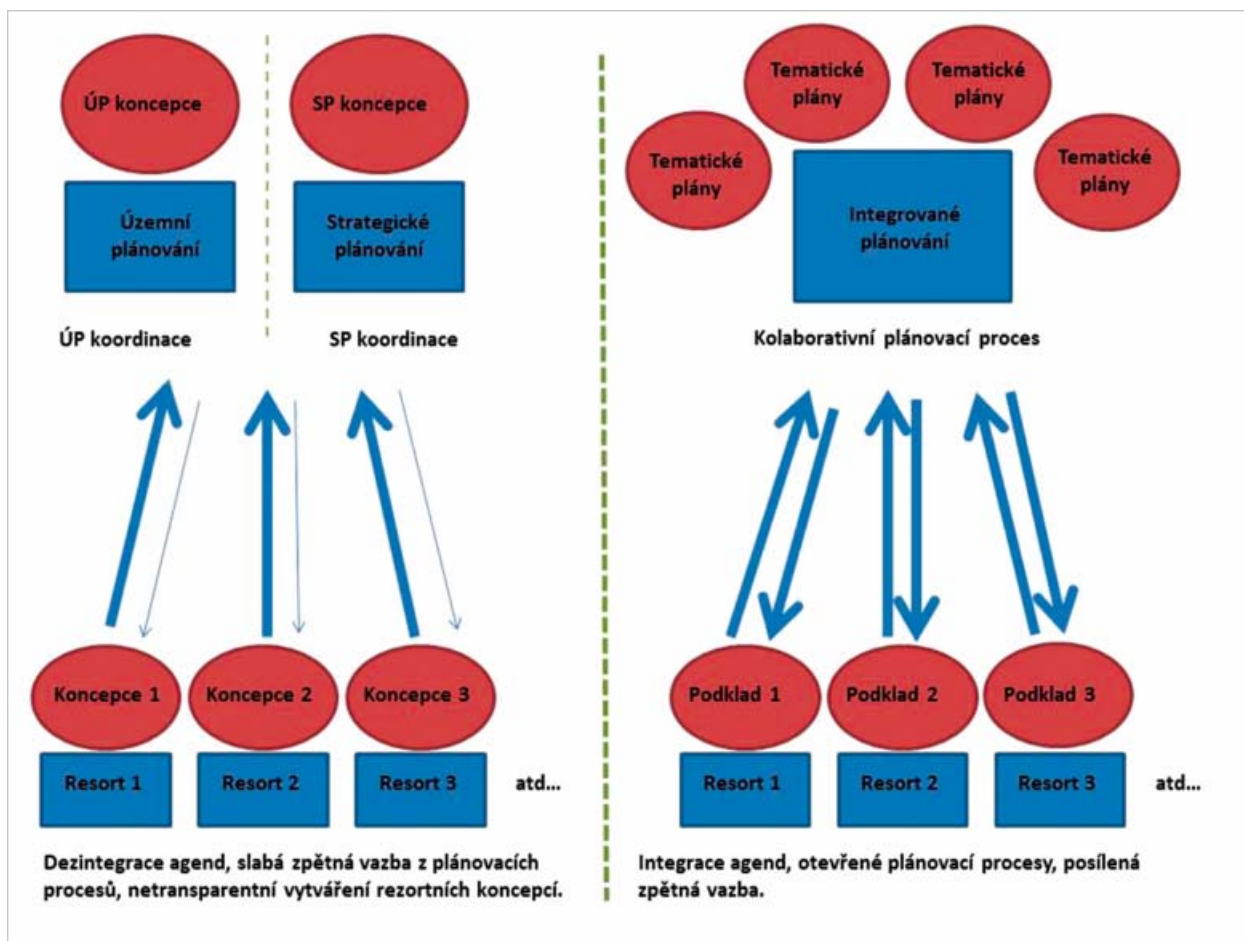
Domnívám se, že je třeba definovat plánování jako svébytnou profesi i v České republice. APA vymezuje plánování následující hrubou definicí:

„Plánování je dynamická profese, jejímž předmětem je zlepšování životních podmínek lidí a jejich komunit vytvářením vhodnějších, spravedlivějších, zdravějších a atraktivnějších územních podmínek pro současné i budoucí generace. (...) Profesionální plánovači pomáhají vytvářet širší společenské vize. Zabývají se výzkumem, projektováním a vytvářejí rozvojové programy; vedou veřejná projednání; iniciují sociální změny; provádějí technické analýzy; řídí, vedou a vzdělávají. (...) Základním výstupem jejich činnosti je plán. Ten plánovači tvoří na základě analýzy dat a identifikace žádoucích cílů pro komunitu anebo pro určitý projekt. Plánovači pomáhají komunitě a jejím různým skupinám identifikovat jejich cíle a formovat jejich konkrétní vizi.“⁴

Zformování a etablování této profese i v České republice napomůže integraci rezortních plánovacích institutů. Podaří-li se jí etablovat na základě územně plánovacích struktur, bude naděje na kvalitativní posun koncepční činnosti

Obr. 5 – Přehled zkouškových témat, ze kterých je skládána profesní zkouška u American Planning Association

4) <https://www.planning.org/aboutplanning/whatisplanning.htm>



Zdroj: autor

Obr. 6 – Od resortismu ke kolaborativnímu plánování

veřejné správy. Územní plánování nebude jen pasivně přijímat výstupy rezortních koncepcí, ale stane se klíčovým procesem pro tvorbu rozvojové strategie. Profesionální rozmanitost zajistí plánování dostatečně širokou erudicí na pronikání i do jiných agend, zatímco významně zastoupený urbanistický živel zajistí, aby měly koncepce solidní mapové výstupy, a na rozdíl od nynějších dokumentů regionálního rozvoje byly konkrétnější a lépe aplikovatelné. Veřejná správa ČR udělá další krok od centralistického a uzavřeného systému plánování k transparentnímu a kolaborativnímu plánování, tak jak jej popisuje významná autorka v oboru teorie plánování Patsy Healey:

„Toto městské plánování není o „budování měst“ nebo o procesech, kdy státní orgány a jejich experti kontrolují rozvojové procesy, ač i takové budování nových „kusů města“ může nastat. Nicméně kolaborativní plánování je především o budování institucionální kapacity, která bude schopná formovat neustálý proud aktivit vytvářejících území, a to způsobem, který může podpořit dlouhodobé a udržitelné zlepšování materiální kvality života, pocitu identity a spokojenosti lidí v území.“⁵

Pokud má pozici lídra v oboru takového plánování získat územní plánování, je třeba se již nyní prosazovat se svými dokumenty do maximální šíře a dokázat ostatním agendám svůj potenciál. Ať už půjde o regulační plán, územní studii nebo jakýkoliv jiný nástroj územního plánování, musí jít především o dokument plánovací.

Mgr. Bc. Jindřich Felcman
Odbor územního plánování a stavebního řádu
Krajský úřad Libereckého kraje

5) HEALEY, P. Building institutional capacity through collaborative approaches to urban planning. *Environment and Planning A* 30(9) 1998. 1531–1546.

Míra podrobnosti zadání regulačního plánu v územním plánu

Iveta Laštůvková, Jaroslav Haluza

Při úvahách o míře podrobnosti zadání regulačního plánu v územním plánu musíme nutně vycházet z platné legislativy – ze zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „SZ“) a z vyhlášky č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a evidenci územně plánovací činnosti, ve znění vyhlášky č. 458/2012 Sb. (dále v textu jen „vyhláška“). Nebude na škodu si připomenout, že regulační plán (dále jen „RP“) se vydává z podnětu nebo na žádost, jak vyplývá z § 62 odst. 1 SZ. Z § 62 odst. 2 písm. b) SZ vyplývá, že o pořízení **RP z podnětu** může rozhodnout z vlastního nebo jiného podnětu zastupitelstvo obce „v ploše nebo koridoru řešeném územním plánem“. Z toho lze dovodit, že u RP z podnětu mohou nastat dva případy jeho pořízení:

1. případ, kdy je v územním plánu (dále jen „ÚP“) vymezena plocha nebo koridor, ve kterých je rozhodování o změnách v území podmíněno vydáním regulačního plánu – v tomto případě je zadání RP součástí územního plánu (v ÚP musí být uvedeno, že se bude jednat o RP z podnětu a musí být přiměřená lhůta pro jeho vydání);
2. případ, kdy v ÚP není vymezena plocha nebo koridor, ve kterých je rozhodování o změnách v území podmíněno vydáním regulačního plánu – v tomto případě není zadání součástí ÚP.

RP z podnětu lze tedy pořádit i samostatným postupem, aniž by bylo zadání RP součástí ÚP. U RP na žádost to možné není. **RP na žádost** lze podle § 62 odst. 3 vydat jen v ploše nebo koridoru, ve kterých je rozhodování o změnách v území podmíněno vydáním regulačního plánu – pro RP na žádost musí být vždy zadání RP součástí územního plánu (v ÚP musí být uvedeno, že se bude jednat o RP na žádost, lhůta pro jeho vydání se nestanovuje). Pokud ÚP nevymezuje plochu nebo koridor k řešení regulačním plánem na žádost a neobsahuje zadání RP, pak nelze RP na žádost fyzické nebo právnické osoby vydat.

Povinnost zpracovat zadání regulačního plánu jako součást ÚP je pro RP na žádost zakotvena přímo ve stavebním zákoně v § 62 odst. 3; pro RP z podnětu tato povinnost vyplývá z Přílohy č. 7 k vyhlášce [část I., odst. 2, písm. d)].

Pokud v ÚP projektant vymeze plochu nebo koridor, ve kterých je rozhodování o změnách v území podmíněno vydáním RP, musí vždy zpracovat také zadání regulačního plánu. Povinnost svěřená zákonem pořizovateli je tedy v tomto případě delegována na projektanta. Je ale více než pravděpodobné, že zadání bude v průběhu zpracování konzultováno s pořizovatelem a určeným zastupitelem.

Obsah zadání RP dle Přílohy č. 9 k vyhlášce

Mohlo by se říci, že nad otázkou podrobnosti zadání není nutné přemýšlet, protože obsah zadání RP je stanoven v Pří-

loze č. 9 k vyhlášce. Pro zadání RP, které má být součástí ÚP, je relevantní odst. 1 Přílohy č. 9, který stanovuje, co zejména musí zadání RP obsahovat, a tyto požadavky na obsah zadání podle vyhlášky je nutno dodržet. Stejně jako u zadání ÚP však i zde platí, že i při dodržení vyhlášky se může míra podrobnosti zadání v jednotlivých případech lišit.

Bylo by možné podrobně probírat jednotlivé body Přílohy č. 9 k vyhlášce a vést úvahy o tom, v kterých případech bude zadání v tom či onom bodě spíše v obecnější rovině a v kterých případech bude mnohem podrobnější, kdy může dojít k tomu, že některé body zadání nebudou naplněny atd. Mohlo by být uvedeno množství případů a variant, které mohou nastat, ale uspořádat takové množství informací do jednoho příspěvku není reálné ani účelné.

Co může mít zásadní vliv na míru podrobnosti zadání RP v ÚP?

- Kdo uplatnil podnět k pořízení RP z podnětu nebo požadavek na vymezení plochy v ÚP, v níž bude rozhodování podmíněno vydáním RP na žádost, pro jaké území a v jaké fázi pořizování ÚP.
- Co má být předmětem řešení RP.
- Zda bude RP nahrazovat územní rozhodnutí, jaká a kolik.
- Jaký je závěr zjišťovacího řízení a zda byl stanoven požadavek na posouzení vlivů záměru na životní prostředí (EIA).
- Zda pro řešení území vyplývají nějaké požadavky ze zvláštních právních předpisů (např. požadavky na ochranu veřejného zdraví, požární ochranu, ochranu před povodněmi, ochranu přírody apod.).
- Do jaké míry chceme zadáním RP předurčit některé části řešení RP.
- Zda bude nezbytné uplatnit požadavek na plánovací smlouvu a dohodu o parcelaci.

Regulační plán z podnětu

Lze očekávat, že pořízení RP z podnětu bude uloženo v ÚP pro zastavitelnou plochu nebo plochu koridoru, v níž se plánuje investice obce nebo oprávněného investora, pro plochu v nezastavěném území, v níž chceme z nějakého důvodu ovlivňovat podrobněji využití pozemků nebo pro plochu v zastavěném území, v níž považujeme za nezbytné stanovit podrobnější podmínky pro umístění staveb, které jdou nad rámec podrobnosti ÚP (např. s výskytem větší koncentrace hodnot v území apod.). Podnět k vymezení plochy v ÚP může vzejít ze zastupitelstva obce nebo může být podán fyzickou osobou, fyzickou osobou podnikající, právnickou osobou nebo správním orgánem. Z podnětu samozřejmě mohou vyplynout některé konkrétní požadavky do zadání RP.

Předmětem řešení RP z podnětu může být např.:

- centrum obce, města (např. historické centrum, pro které chceme stanovit podrobné podmínky za účelem ochrany a rozvoje architektonických a urbanistických hodnot v území);
- nová zastavitelná plocha pro bydlení, občanské vybavení, pro výrobu;
- plocha veřejného prostranství nebo veřejné zeleně (např. městský park);
- plocha určená k přestavbě (plocha v zastavěném území – může se jednat např. o „brownfield“);
- plocha v nezastavěném území s významnými krajinnými hodnotami, které chceme ochránit a rozvíjet;
- významná plocha pro dopravu (např. dopravní terminál);
- plocha pro realizaci sportovně rekreačního areálu apod.

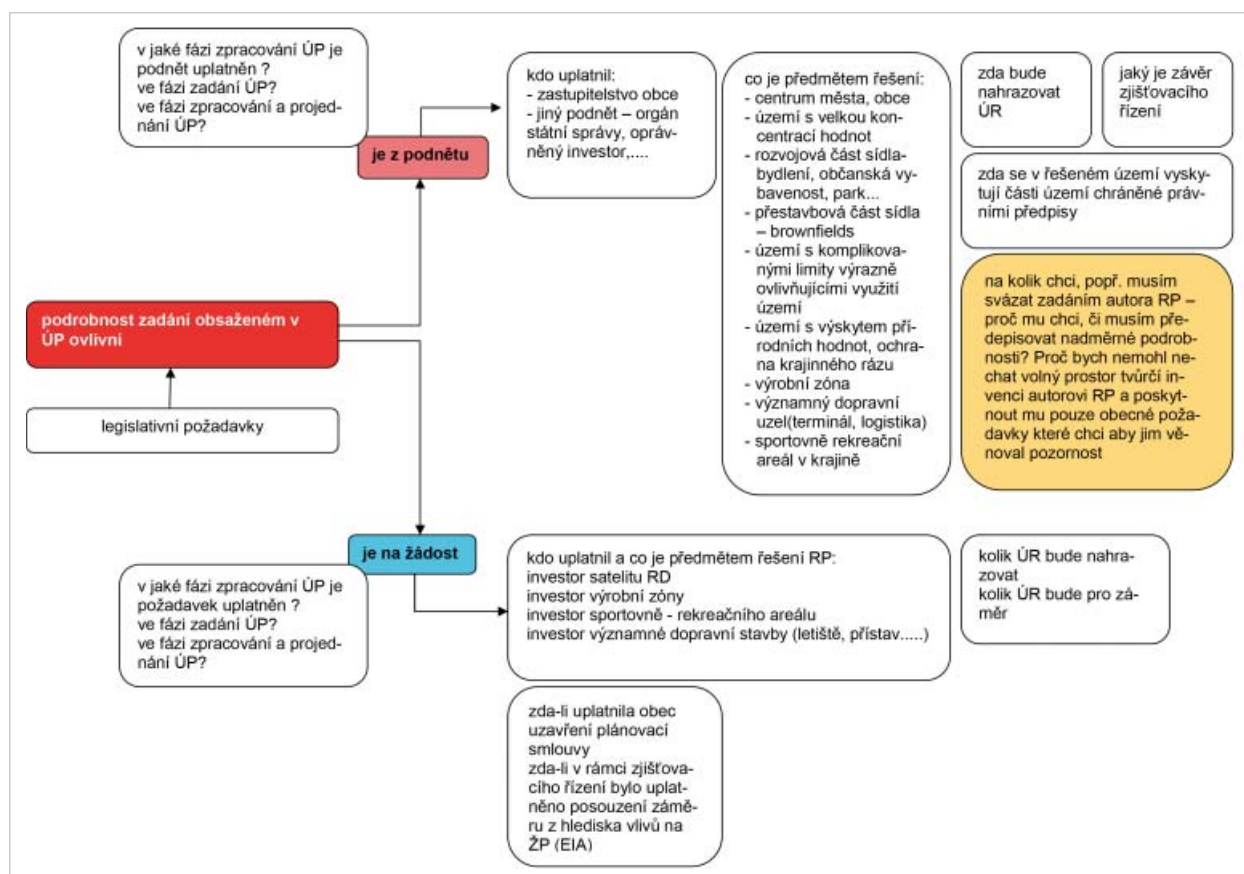
Jiné zadání bude např. pro RP historického centra města a jiné pro rozvojovou část sídla. RP z podnětu může, ale nemusí nahrazovat územní rozhodnutí. U RP řešícího historické centrum, se pravděpodobně vůbec neobjeví požadavek na to, aby nahrazoval územní rozhodnutí. Naproti tomu tam, kde jsou plánovány nové investice zejména do staveb veřejné infrastruktury, bude uplatnění požadavku, aby RP nahrazoval minimálně územní rozhodnutí o umístění těchto staveb, výhodné a účelné. A to se také projeví na podrobnějším zadání RP – zadání musí obsahovat výčet územních rozhodnutí, která RP nahradí a podle rozsahu nahrazovaných územních rozhodnutí také podrobnější požadavky na uspořádání obsahu návrhu RP a odůvodnění RP.

Regulační plán na žádost

Požadavek na vymezení plochy, v níž bude rozhodování o území podmíněno vydáním RP na žádost, může být uplatněn buď ze strany obce nebo přímo ze strany vlastníka pozemků nebo investora určitého záměru (zpravidla na soukromých pozemcích). Pokud požadavek uplatní budoucí investor, bude zpravidla vždy požadovat, aby RP na žádost nahrazoval územní rozhodnutí v co největší míře. Bude tedy nutné zadání zpracovat podrobněji zejména podle rozsahu územních rozhodnutí, které má RP nahrazovat.

Velmi pravděpodobně může mít projektant ÚP (pořizovatel, obec) odlišnou představu o tom, jak podrobně by zadání RP mělo být a do jaké míry by mělo předurčovat řešení RP. Za obsah zadání RP v ÚP však zodpovídá projektant ÚP a ve spolupráci s pořizovatelem a obcí by měl důsledně prověřit, kterým požadavkům investora lze v zadání RP vyjít vstříc a kterým naopak vyhovět nelze, protože by ve svém důsledku měly negativní vliv na budoucí rozvoj území. Může se stát, že nedojde k dohodě a investor bude mít výhrady k zadání RP v ÚP – v tomto případě má samozřejmě možnost prosazovat své zájmy prostřednictvím podání námitek nebo připomínek při projednávání návrhu ÚP.

Míru podrobnosti zadání RP vždy ovlivní také skutečnost, zda proběhlo zjišťovací řízení a jaké byly stanoveny požadavky v závěru zjišťovacího řízení – tyto požadavky musejí být rovněž promítnuty do zadání RP. Stejně tak se do zadání RP promítne případný požadavek na posouzení záměru z hlediska vlivů na životní prostředí (EIA).



Do zadání je třeba promítnout také požadavky vyplývající z aktuálních ÚAP a ze zvláštních právních předpisů – i zde se bude podrobnost zadání případ od případu lišit podle toho, o jaké se jedná území, jaké limity do něj vstupují, co je předmětem řešení apod.

Ať už se jedná o RP z podnětu nebo RP na žádost, musí projektant vždy pečlivě zvažovat, nakolik je nezbytné „svázat“ budoucího investora podrobným zadáním RP. Míra podrobnosti zadání se může pohybovat od zadání v obecné rovině (ponechávající budoucímu řešiteli RP prostor pro vlastní tvůrčí invenci) až po zadání značně předurčující budoucí řešení RP. Míru předurčení budoucího řešení RP zadáním je třeba volit citlivě a vždy s ohledem na to, co je ve vztahu k rozvoji území opravdu podstatné a nezbytné stanovit. Tam, kde do procesu aktivně vstupuje budoucí investor (s požadavkem na vymezení plochy pro RP na žádost), mohou opět vznikat problémy větší než u RP z podnětu. Zodpovědnost za kvalitu zadání RP je však opět na projektantovi ÚP a investor má právo k prosazení svých požadavků využít zákonný postup v rámci projednávání ÚP.

Samostatnou kapitolou mající vliv na podrobnost zadání RP v ÚP je případný požadavek na plánovací smlouvu nebo dohodu o parcelaci, případně obojí. Požadavek na dohodu o parcelaci může být uplatněn v případě složitých majetkových vztahů k pozemkům v řešené ploše např. u plochy tvořené pozemky různých soukromých vlastníků, kde bude navržena nová parcelace. Požadavek na plánovací smlouvu

může být uplatněn v případě, kdy se obec bude finančně podílet na vybudování nové veřejné infrastruktury (zpravidla u RP na žádost).

Nejzásadnější otázky, které ovlivní míru podrobnosti zadání RP v ÚP, a na které si projektant musí při zpracování zadání RP odpovědět, jsou stručně shrnuty v příloženém schématu.

Závěrem

Základní obsah zadání regulačního plánu je stanoven přílohou č. 9 k vyhlášce. Míru podrobnosti zadání však ovlivňuje mnoho faktorů a všechny v krátkém příspěvku ani nelze zmínit. Zodpovědnost za kvalitu zadání RP v ÚP nese projektant ÚP (v praxi by měl vždy spolupracovat s pořizovatelem a obcí), a projektant ÚP také volí míru podrobnosti zadání RP v ÚP tak, aby obsahovalo vše, co je pro řešení území nezbytné a zásadní a přitom zbytečně nepředurčovalo řešení RP (ponechávalo projektantovi RP dostatečný prostor pro vlastní tvorbu).

Na otázku, jak podrobné má být zadání RP v ÚP, neexistuje jednoznačná odpověď. Měřítkem kvality zadání RP by neměl být počet popsaných listů, ale to, zda tímto zadáním bude dosaženo požadovaného účelu s pozitivním dopadem na budoucí řešení a využití předmětného území. Stejně jako v případě územních plánů i v tomto případě bude kvalita návrhu regulačního plánu přímo úměrná kvalitě jeho zadání, které bylo součástí územního plánu.

*Ing. Iveta Laštůvková
Odbor regionálního rozvoje
Městský úřad Krnov*

*Ing. arch. Jaroslav Haluza
projektant*

Metodika zadávání územních plánů

Jan Jehlík

*Následující text není výstupem uvedeného výzkumu, protože ten je nyní ve třetí fázi – zpracování podkladů a produkce. Proto zde nejsou uvedeny výsledky práce jednotlivých týmů ani vlastní metodika zadávání územních plánů. Přesto jsou zde v obecných rysech promítnuty podstatné prvky výzkumu týmů. Celkové výstupy byly představeny v listopadu letošního roku na konferenci **Inventura urbanismu** (www.inventuraurbanismu.cz) a ve finální verzi budou publikovány na jaře příštího roku. Tento text se primárně věnuje základní struktuře výzkumu, jeho východiskům a předpokladům závěrů.*

Úkolem je „Inovace metodiky a metodologie zadávání územních plánů, jejich věcných a formálních stránek, vztah strategie rozvoje města a způsobu zpracování plánů se zvláštním zřetelem k formulování fenoménu obrazu města“, v rámci programu výzkumu, vývoje a inovací hlavního města Prahy „Vztah rozvoje měst a přípravy územně plánovací dokumentace“.

Zadavatelem práce (poskytovatelem podpory) je hlavní město Praha, zpracovatelem (příjemcem podpory) je České vysoké učení technické v Praze, výzkumným pracovištěm je Fakulta architektury ČVUT v Praze.

Hlavním cílem je vypracování obecné metodiky kvalitního zadávání územních plánů, jejich věcných a formálních stránek a vymezení vztahu strategie rozvoje města a metody a metodologie zpracování plánů se zvláštním zřetelem ke specifikaci rozhodujících hodnot města.

Východiska

Výzkum sleduje podmínky a náležitosti utváření (to jest uspořádání a využití) města, a to jednak z hlediska účasti jednotlivých aktérů (soustředěných podle jejich postavení/rolí do ucelených bloků), jednak z hlediska nástrojů, jimiž tito aktéři v procesu utváření města disponují.

Základním východiskem výzkumu je podoba města, jeho správa a chod, a to jak z hlediska metastruktury (to jest způsobu využívání města a identifikace převažujících aktivit, utváření jeho obrazu), tak z hlediska struktury (to jest způsobu jeho uspořádání včetně členění), tak konečně z hlediska infrastruktury (to jest způsobu obsluhy/vybavenosti území umožňující jeho pravidelný chod a správu a vytvářející záze-
mí metastrukturám a strukturám).

Výzkum je členěn:

- podle vrstev/úrovní přihlídnutých k měřítku utváření města (v širších územních souvislostech vnějších i vnitřních);
- podle hybných sil a aktérů utváření města, vstupu těchto aktérů do procesů utváření města a rolí, které v tomto procesu zaujímají;

- podle nástrojů, jimiž tito aktéři v různých procesních fázích vládou a které užívají k formování a prosazování jimi sledovaných zájmů.

Vymezení výchozích pojmů

1. Metodika

Metodikou se zde rozumí stanovení postupu (procesů) při zadávání územního plánu, předepsání struktury (formy) vlastního zadání a způsob získání obsahu (otázek) potřebného pro věcnou stránku zadání územního plánu.

2. Zadávání

Zadáváním územního plánu se zde rozumí porozumění tomu, co mám vědět (jaké potřebuji informace), koho se mám ptát (kdo jsou moji partneři) a jak se mám ptát (co a jak mohu zkontrolovat).

3. Územní plán

Územním plánem se zde rozumí grafická, tabulková a textová specifikace jevů v území na podkladě státního mapového díla v měřítku 1 : 5 000 („SMO5“) s vymezením jejich účelu (specifika, limity, vazby), parametrů a právních vazeb. Jedná se proto o pro daný účel a dané měřítko relevantní zobrazení, popis a předpis jevů a jejich vztahů.

4. Velká města

Velkými městy se pro účel tohoto výzkumu rozumí všechna krajská města, pro účely případných doplňujících průzkumů i další města od velikosti 50 tis. obyvatel výše. Současně se zde městem rozumí sídlo v jeho správních hranicích, tedy intravilán i extravilán. Pro účel výzkumu jsou u vybraných měst uváděny jejich základní charakteristiky (např. komparativní výhody), tendence (např. vývojové trajektorie) a vztahy (např. polohový potenciál).

Metoda

Heuristický přístup a abduktivní postup. Vzhledem k šíři a složitosti problému nevychází metoda z tradičního deduktivně induktivního postupu, ale spíše z postupu abduktivního. To znamená, že nejprve pomocí strukturovaného reprezentativního spektra respondentů (účastníků) jsou pojmenovávány klíčové problémy a hlavní témata, následně jsou prostřednictvím workshopů a diskusí hledány přístupy a způsoby jejich uchopování a zpracování, aby výsledně bylo docíleno co nejpřesnější odpovědi na základní otázky.

Skladba týmu

Vzhledem k tomu, že konstruktivně systémový přístup k požadavkům na územní plán je dlouhodobě a široce zkoumán a je víceméně dokonán („funkční systémy“ + „limity“) a vzhledem k tomu, že paradigmaty rozvoje sídel procházejí v současné době významnými změnami, je zřejmé, že forma územních plánů (respektive územně plánovacích procesů) se musí přizpůsobit aktuálním tématům. Hledání aktuální formy (plánu a jeho zadání) proto vychází z těchto otázek:

- Jaká jsou klíčová témata kvalitního rozvoje města?
- Jakými prostředky je lze naplňovat (nástroje, občané, instituce)?
- Jak zadat a podmínit smysluplný zrod těchto prostředků v rámci kontinuálního procesu vyhodnocování a aktualizace?

Na tomto základě byli proto osloveni spolupracovníci na podkladě špičkových odborných referencí a na základě těchto klíčů:

1. Hlavní řešitel je tvořen pedagogy a doktorandy ústavu urbanismu v celé šíři procesu vzniku města (teorie – vývoj – navrhování – realizace). Kromě koordinační, organizační a kontrolní činnosti pracují členové tohoto týmu na aktuálních výstupech z výzkumu, dále je rozpracovávají a tím vytváří podklady pro další kroky celého výzkumného týmu. Členy týmu jsou: doc. Ing. arch. Jan Jehlík (vedoucí), JUDr. PhDr. Jiří Plos (zástupce), Ing. arch. Michal Bartošek, doc. Ing. arch. Irena Fialová, Ing. Radmila Fingerová, Ing. arch. Petr Hlaváček, doc. Ing. arch. Radek Kolařík, Ing. arch. Hana Špalková, Ing. arch. Jana Zdráhalová, Ph.D., PhDr. Ing. arch. Lenka Burgerová, Ph.D. a další.

2. Řešitelské týmy jsou vytvořeny tak, aby pokrývaly všechny měřítkové hladiny zapojené do vzniku města, respektive, aby každý reprezentoval jednu hladinu (region – sídlo – část – detail), samozřejmě s patřičnými překryvy do hladin sousedních. To vše s cílem nalézt relevantní vazby k územnímu plánu města a jeho zadání.

Vedoucími jednotlivých týmů jsou: Ing. arch. Milan Körner, CSc. (makroúroveň), Ing. arch. Jan Sedlák a doc. Ing. arch. Ivan Plicka, CSc. (meziúroveň I), doc. Ing. arch. Michal Kohout (meziúroveň II), Ing. arch. Jaroslav Zima (mikroúroveň), prof. Ing. arch. Karel Maier, CSc. (procesy).

3. Řešitelé dílčích částí jsou renomovaní praktikující architekti se zkušeností v celé škále měřítek a typů architektonické práce. Současně jsou těmi, kteří víceméně dennodenně používají územní plány jako podklad pro svoji práci, a jsou tak de facto „referenty“ srozumitelnosti a užitečnosti těchto plánů. Kromě toho je tento blok spolupracovníků členěn tak, aby každý tým pokrýval určitou teritoriální nebo tematickou část města a tím i územního plánu.

Vedoucími jednotlivých týmů jsou: doc. Ing. arch. Miroslav Cikán (Specifika plánování města v historické substantci), Ing. arch. Jan Aulík, Ing. arch. Jakub Fišer (Významná transformační území v územním plánu), Ing. arch. Miroslav Holubec, Ing. Milan Jirovec, Ing. arch. Matyáš Sedlák (Specifika modernistických sídlišť z hlediska územního plánu),

Ing. arch. Václav Škarda (Periferie města na příkladu Prahy 13), Ing. arch. MgA. Michal Fišer, Ing. Štěpán Špoula (Volná krajina v příměstských a metropolitních oblastech), Ing. arch. Jiří Poláček (Návaznosti různých urbanistických prostředí – konfliktní rozhraní), Ing. arch. Pavla Melková (Význam veřejného prostoru v současné tvorbě města), Ing. arch. Pavla Kordovská (Bloky Nebloky), Ing. arch. Petr Kordovský (Lokální sociokulturní podmínky jako prvek návrhu), doc. Ing. arch. Petr Hájek (1. fáze, Rozvojový potenciál řeky Vltavy na území hlavního města Prahy).

4. Konzultanti jsou mimořádně zkušení „senioři“ schopní nahlédnout na řešené problémy z mnoha úhlů a z vlastních praktických zkušeností v České republice i v zahraničí. Jsou součástí evaluačních kroků výzkumu a pracují v expertní rovině. Výsledkem jejich práce je posuzování jak vlastních výstupů, tak také jednotlivých kroků výzkumu.

Konzultanty jsou: RNDr. Milan Svoboda (ČR), prof. Ing. arch. ir. Zdeněk Zavřel (ČR, NL), Ing. arch. Ivan Nosek (BRD), prof. Ing. arch. Robert Votický (GB), prof. Ing. arch. Akad. arch. Jiří Klokočka (B).

Postup

Výzkum je rozčleněn do tří postupových fází, z nichž každá probíhá zhruba v časové třetině výzkumu. Každá fáze byla principiálně strukturována do tří kroků (zadání – návrh – evaluace). V mezifázích probíhala příslušná forma sdílení informací a výstupů při zachování autorských práv a homogeneity jednotlivých prací.

V první fázi byla hlavně na příkladu hlavního města Prahy prozkoumána základní témata územního plánování velkých měst. Byla provedena analýza problémů, stanoveny podstatné pojmy, kategorie a okruhy.

Ve druhé fázi byla poznání z fáze první konfrontována s vybranými českými statutárními městy a vybranými evropskými městy odpovídající velikosti. Byly v konceptu zpracovány samostatné díly elaborátu ve formě ucelených bloků a byla zpracována kostra závěrečného výstupu.

Ve třetí fázi je realizována závěrečná syntéza výzkumu s vyhodnocením všech fází a variant, s přehledem metodiky a s návrhy na organizační a legislativní změny. Práce je přehledně strukturovaná od podstatného k podpůrnému.

Témata

Metody

Velká města se v rámci globalizace stávají v některých parametrech silnějšími subjekty než státy. Je proto potřeba zkoumat odlišný druh plánování založený na municipálních strategiích a aktivní interakci veřejné správy, veřejnosti a soukromých investorů.

Měřítko

Nové stavební celky vstupující do města mají velká měřítko (dopravní stavby, obchodní a administrativní areály, obytné soubory atd.) a jejich forma je dopředu mnohdy nepředvídatelná.

Prostorové uspořádání

Vzhledem k výše uvedenému, funkce přestává být rozhodující informací, zvyšuje se význam prostorové struktury a souvisejících proměnlivých různorodých činností a pohybů; důležitější jsou konkrétní projevy a dopady investice než předdefinovaná funkce.

Hustota a intenzita

Témata hustoty zastavění a hustoty osídlení v přirozeném konfliktu s požadavkem na vnitřní krajinu se řetězí v aktuální debatě o výšce zástavby, stavění ve volné krajině, vrstvení funkcí, transformaci historických struktur, polycentrických regionech apod.

Centralita

S posledně jmenovanou tendencí souvisí velké téma územního plánování, a to je vztah centralizace a decentralizace, členění území, vztah měst a krajů, měst a států.

Polyfunkčnost

S intenzitou a centralitou souvisí i téma polyfunkčnosti města. Diverzita a „zrnatost“ prostředí jsou jedním ze základních předpokladů pro stabilitu a udržitelnost jakéhokoliv prostředí, tedy i obce.

Role

Stavebníky větších celků jsou převážně developři a korporace, tedy de facto obchodníci s nemovitostmi, podíl staveb z veřejných zdrojů je řádově nižší, role municipalit se zásadně mění. Veřejná správa se stává více facilitátorem než stavebníkem.

Děje

Rozsah a způsob pohybu lidí, zboží a informací díky politickým a technologickým změnám vytváří mnohvrstevnatý dynamický celek, kde nelze jednoduše oddělit jeho jednotlivé části a vytvořit pro ně konkrétní místo.

Obytnost

Se zvyšujícím se významem měst ve struktuře osídlení a s jejich nárůstem se významně zvyšují nároky na jejich každodenní obytnost. Nelze již dále členit město na „zóny“ více či méně obytné, ale naopak je nezbytné stavět města tak, aby všechny jeho části byly městotvorné a nezatěžovaly veřejný prostor nad rámec jeho přirozené obytnosti.

Plány

Direktivní a restriktivní forma dosud v ČR uplatňovaného územního plánování je přežitá. Předpokládá větší znalost úředníka o budoucích investicích, než má potenciální sta-

vitel, a pracuje s městem jako s uzavřeným systémem, jenž má jediné ideální řešení. Kvalitní plány evropských i světových měst mají strategický účel a jsou flexibilní.

Rozhodování

Požadavek na územní plán jako definitivní zdroj informací pro územní rozhodnutí je zažitou nebezpečnou iluzí. Na jedné straně bezpodmínečný přístup dotčených orgánů a na druhé straně nemožnost volního správního uvážení či neochota k němu. Způsob výkladu dokumentace a pořizování podrobnějších podkladů jsou podmínkou hodnotného rozvoje města.

Struktura plánu

Každý stupeň plánů v rámci územního plánování musí obsahovat tři vzájemně provázané oddíly: politiky (ideje rozvoje), struktury (charakteristiky území) a procesy (role, vazby a postupy).

1. POLITIKY

Analýza

Slabé a silné stránky města, jeho rizika, možnosti a potenciály, trendy.

Záměr

Priority, cíle hlavní, dílčí a specifické, aktivizační tendence a projekty, časové horizonty.

Prostředky

Finanční a majetkový potenciál, mantinely a možnosti rozhodování a regulace, způsoby a možnosti dohadování a spolupráce.

2. STRUKTURY

A. Metastruktura

Zobrazuje, popisuje a předepisuje podstatné atributy sídla či jeho částí. Obrazem metastruktury je vzorec nebo ideogram.

B. Struktura

Fyzická struktura zobrazuje, popisuje a předepisuje vlastní stavbu sídla, respektive jeho organizaci, členění a skladbu. Obrazem fyzické struktury je vzor.

C. Infrastruktura

Infrastruktura zobrazuje, popisuje a předepisuje služební systémy podporující tvorbu a udržení fyzické struktury s odkazem na principiální fenomény metastruktury. Obrazem infrastruktury je síť.

3. PROCES

Vstupy: existující podklady, příprava (nové a doplňující průzkumy a analýzy), studie.

Postupové fáze a kroky: schválení záměru pořízení, identifikace témat, kolizí a problémů, vypracování zadání, projednání zadání, schválení zadání, implementace zadání v navazujících procesních fázích.

Aktéři a jejich postavení: právní status aktérů / zastupitelnost.

Typ prosazovaného zájmu / koliznost: soukromý, veřejný; nástroje: typologie, účelnost / účinnost, doba uplatnění typologie kolizí a jejich řešení: dohodovací, rozhodovací.

Výstup: obsah, rozsah, forma implementace v navazujících procesních fázích: schválené zadání, pořízení konceptu/návrhu neschválené zadání: územní studie / jiná právem aprobovaná forma zastavení procesu.

Příklad ad 2: Schéma strukturování města za účelem zobrazení, popisu a předpisu jevů a projevů. V níže uvedeném rámci struktur se každý jev a jeho projev zobrazují, popisují a předepisují v kombinaci informací o identifikaci prostorové jednotky, zařazení do systémové vrstvy a přidělení příslušných atributů. Přičemž pro účel zadávání a zpracování (zobrazení, popis, předpis) územních plánů velkých měst jsou zde podstatné jednotky tučně zvýrazněné. Ostatní jednotky jsou nezbytné jako zdroj informací a konsekvencí. V závorkách jsou uvedena klíčová kritéria pro dané jednotky, nicméně důvody pro vytváření těchto jednotek jsou samozřejmě mnohem širší a jsou v kompletní výzkumné práci dostatečně rozvedeny a zdůvodněny.

1. PROSTOROVÉ JEDNOTKY

Parcela / pozemek / dům (vlastnictví, měřítko)

Urbánní blok / veřejné prostranství (veřejný prostor)

Lokalita (charakter, identita)

Čtvrť (základní vybavenost, dosažitelnost)

Sídelní jednotka / urbanistický obvod (informace)

Katastrální území (informace, správa)

Část / obvod (správa)

Extravilán / intravilán (zastavěnost)

Obec

Aglomerace (spádovost)

Region / kraj (správa, spádovost)

Stát (právo)

2. SYSTÉMOVÉ VRSTVY

Krajina

Osídlení

Obývání, společenství

Kulturní dědictví

Občanská vybavenost

Dopravní vybavenost

Technická vybavenost

Hospodářská vybavenost

3. ATRIBUTY

USPOŘÁDÁNÍ

Poloha

Pozice

Skladba

Podmínky

Míra

Hustota

VYUŽITÍ

Obslužnost

Ekonomie

Hodnoty

Typologie

Limity

Míra změn

Příprava návrhu zadání územního plánu z hlediska pořizovatele

Helena Ušiaková

Na úřadě územního plánování pracuji od jeho vzniku v roce 2007. Cílem příspěvku je shrnout mé poznatky týkající se přípravy návrhu zadání z pohledu pořizovatele a hodnotit, zda je z mého pohledu stávající právní úprava přípravy návrhu zadání v praxi vyhovující.

Kdo se podílí na zpracování návrhu zadání a proč?

Na zpracování návrhu zadání se povinně podílí pořizovatel a obec prostřednictvím určeného zastupitele, jak je dáno stavebním zákonem. Obec má svým způsobem nejdůležitější roli, ona rozhoduje o pořízení územního plánu, schvaluje zadání a v konečné podobě územní plán vydává. Pokud se obci zpracovaný územní plán nelíbí, má právo ho nevydat. Je to tedy obec, kdo na začátku procesu pořízení územního plánu stanovuje v návrhu zadání koncepci svého dalšího rozvoje.

Pořizovatel dbá na to, aby se při zpracování návrhu zadání ještě neprojektovalo, ale aby se jen stanovovaly hlavní cíle a požadavky (zejména požadavky na koncepci rozvoje obce). V návrhu zadání by měly být pojmenovány problémy a stanoveny požadavky na jejich vyřešení v návrhu územního plánu. Pořizovatel samozřejmě také kontroluje, aby byl návrh zadání zpracován v souladu s požadavky stavebního zákona, jeho prováděcích předpisů i zvláštních právních předpisů.

V případě, že má obec vybraného projektanta ÚP před zpracováním návrhu zadání, je vhodné, aby se na přípravě návrhu zadání také podílel.

V praxi většinou fungují dva způsoby:

- obec přesně ví, jak se chce rozvíjet a o spolupráci s projektantem při návrhu zadání nemá zájem,
- obec neví, jakou koncepci rozvoje zvolit a požádá projektanta o spolupráci při přípravě návrhu zadání.

Důležité je, aby projektant zjistil, jak si obec představuje svůj další rozvoj a do návrhu zadání se dostaly pouze požadavky na zpracování návrhu územního plánu, nikoli již konkrétní návrhy.

Pořizovatel, obec, projektant – rozdělení rolí, klady a zápory

Obec

- stanoví základní koncepci rozvoje území obce
- podrobně zná problémy svého území
- aktivně spolupracuje s pořizovatelem při přípravě návrhu zadání, není jen pasivním účastníkem
- při stanovování koncepce může být ovlivňována vztahy v obci i návrhy budoucích investorů

Pořizovatel (je-li jím úřad územního plánování)

- zná území obce a jeho vývoj v delším časovém úseku
- zná platný územní plán z pohledu dotčeného orgánu v územním řízení, je schopen vyhodnotit jeho nedostatky a z nich plynoucí požadavky do návrhu zadání nového územního plánu
- má prostudované zásady územního rozvoje pro území své ORP
- má přehled o dalších podkladech zpracovaných pro území ORP a použitelných pro návrh zadání (plán oblasti povodí, general cyklostezek)
- zná svoje správní území, problémy mikroregionů i ORP jako celku
- je nezávislý
- zná stavební zákon, jeho prováděcí vyhlášky a další zákony související se zpracováním návrhu zadání (zejména zákon o ochraně ZPF, o lesích, o vodách, o ochraně přírody a krajiny, o ochraně veřejného zdraví, o státní památkové péči, o vodovodech a kanalizacích, o posuzování vlivů na životní prostředí, o pozemních komunikacích)
- nevýhodou je, že je někdy přetížen, protože musí řešit všechny podané žádosti o pořízení ÚPD a další agendu úřadu územního plánování s daným počtem úředníků a z toho vyplývají delší lhůty pro pořízení ÚPD

Projektant

- výhodou je, pokud se projektant účastní diskuse o podobě ÚP již od začátku, protože pak je lépe informován při následném zpracování návrhu ÚP (je mu jasnější proč je zadání takové jaké je, někdy bývá výsledná podoba zadání výsledkem dlouhých diskusí)
- má lepší znalosti urbanismu a zkušenosti se zpracováním ÚPD
- má k dispozici projektanty dílčích profesí (doprava, technická infrastruktura, životní prostředí...) schopných lépe posoudit speciální problémy a požadavky
- už v návrhu zadání se někdy snaží řešit problémy a projektovat ÚP místo toho, aby jen stanovil požadavky
- příliš konkrétním návrhem zadání svazuje vlastní návrh územního plánu a někdy neumožní jiné vhodnější řešení

Jako příklad uvádím několik konkrétnějších požadavků z návrhů zadání, kde jsme spolupracovali při zpracování návrhu zadání s projektantem:

- Ve městě zachovat a rozšířit počet veřejných prostranství, posílit jejich vzájemné vazby a spojitost. Zabývat se definováním prostoru před nádražím a v okolí Zámečku. Zpřístupnit areál kostela sv. Mořice. Vymezit centrální veřejný prostor západní, východní a levobřežní části města.
- Umožnit vznik polyfunkčního území s možností promíchání navzájem se nerušících funkcí, zejména prověřit možnost promíchání funkcí ve stávajících rozsáhlých monofunkčních plochách bydlení.

- Provéřit rozvoj městského centra do ploch brownfields za nádražím.
- Provéřit vytvoření výhledového místa v lokalitě Vrážka na údolí s řekou, Hřebený a Brdy.
- Vhodné se jeví zejména doplnění cestní sítě podél řeky Berounky.
- Bude prověřen návrh ploch nízkopodlažního bydlení, popř. ploch smíšených obytných v prolukách zastavěného území a dále v těsné návaznosti na sídlo na východním, jižním a západním okraji území.

Optimální pro nás jako pořizovatele je, pokud máme již při zpracování návrhu zadání projektanta k dispozici a námí zpracovaný návrh zadání s ním můžeme konzultovat. Nepovažujeme za potřebné stanovit v právních předpisech povinnost vybrat projektanta před návrhem zadání ani jeho povinnou účast na přípravě návrhu zadání. Možnost výběru, kdo bude na návrhu zadání spolupracovat, je vhodné ponechat na obci jako dosud (přeci jen se jedná o její rozpočet).

Z čeho vycházíme při zpracování návrhu zadání?

Při zpracování návrhu zadání vycházíme z územně analytických podkladů obcí i kraje, z doplňujících průzkumů a rozborů, z Politiky územního rozvoje České republiky, ze zásad územního rozvoje a z dalších zdrojů, např. z územních studií zpracovaných jako podklad pro pořízení ÚPD, z plánu oblasti povodí, z krajského generelu cyklostezek, strategického plánu obce apod. Do návrhu zadání dále zapracováváme požadavky obce předané určeným zastupitelem a návrhy na pořízení ÚP, o jejichž zařazení rozhodlo zastupitelstvo podle § 46 stavebního zákona.

Rozsah a zpracovatele doplňujících průzkumů a rozborů stanovujeme podle velikosti sídla a podle druhu a rozsahu problémů k řešení. Důležitým faktorem je také kvalita zpracovaných ÚAP. Pro menší obce, které na našem území převažují, většinou postačí doplnit jen průzkumy a rozborů zpracované projektantem – specialistou, např. vodní režim (území s nízkou potenciální retencí, ohrožení přívalovými dešti), vyhodnocení ÚSES (náhrada za plán ÚSES, jehož zpracování má zajistit příslušný orgán ochrany přírody) nebo si pouze ověříme naše ÚAP (zpracováváme si je sami) návštěvou obce.

Pokud se doplňující průzkumy a rozborů zpracovávají ve větším rozsahu, tak to vyplyne většinou na základě diskuse s obcí. Také u větších obcí (měst) řešíme zpracování doplňujících průzkumů a rozborů. Vždy je vhodné přesně definovat obsah doplňujících průzkumů a rozborů.

Vzhledem k omezenému rozpočtu obcí je důležité, aby doplňující průzkumy a rozborů zbytečně neopakovaly údaje o území z ÚAP a aby byly podkladem pro návrh zadání – nikoliv již přípravou na zpracování vlastního návrhu územního plánu.

Obsah návrhu zadání po novele stavebního zákona

Styl zpracování návrhu zadání byl výrazně změněn novelou stavebního zákona a vyhlášky č. 500/2006 Sb., účinných od ledna 2013.

Text návrhu zadání zpracovaný do roku 2013 byl většinou delší, protože stejné požadavky se opakovaly ve více kapitolách. Zpracování tohoto návrhu zadání bylo pro pořizovatele rychlejší a méně náročné na pozornost, vlastně jen za sebe zařazoval jednotlivé požadavky bez souvislosti mezi jednotlivými kapitolami. Praktické použití tohoto zadání pro návrh ÚP bylo obtížnější, protože požadavky na řešení jedné věci byly uvedeny ve více kapitolách.

Nový způsob zpracování návrhu zadání je pro pořizovatele náročnější, je potřeba se k jednotlivým podkladům (ZÚR, ÚAP) víckrát vracet a zvažovat rozdělení požadavků do příslušných kapitol i soulad požadavků navzájem. Konečný návrh zadání je přehlednější a srozumitelnější i pro širší veřejnost, takže změna jeho obsahu byla jistě k lepšímu.

Nyní používáme členění návrhu zadání ÚP do těchto kapitol:

- A. Požadavky na základní koncepci rozvoje území
 - obsahuje stručnou a výstižnou charakteristiku obce zejména vzhledem k sídelní struktuře, poloze sídla v krajině, napojení na dopravní infrastrukturu a zachování významných hodnot území
- A.1 Požadavky na urbanistickou koncepci
- A.2 Požadavky na koncepci veřejné infrastruktury
- A.3 Požadavky na koncepci uspořádání krajiny
 - tyto tři kapitoly jednotlivých koncepcí ještě rozdělujeme na podkapitoly: 1) Upřesnění požadavků z PÚR a ZÚR, 2) Upřesnění požadavků z ÚAP a 3) Upřesnění dalších požadavků
 - podkapitola „Upřesnění požadavků z PÚR a ZÚR“ je společná, protože požadavky z PÚR jsou uvedeny i v ZÚR jen s větší podrobností; požadavky jsou v návrhu zadání vždy konkretizovány pro řešené území
 - podkapitola „Upřesnění požadavků z ÚAP“ obsahuje požadavky na odstranění nebo omezení urbanistických závad, dopravních závad, hygienických závad, závad ve využití krajiny, ohrožení území rizikovými přírodními jevy a jsou zde uvedeny limity využití území vždy pro příslušnou koncepci (urbanistickou, veřejnou infrastrukturu, uspořádání krajiny)
 - podkapitola „Upřesnění dalších požadavků“ obsahuje požadavky obce, přijaté návrhy na pořízení ÚP, požadavky pořizovatele vyplývající z doplňujících průzkumů a rozborů (po projednání návrhu zadání požadavky sousedních obcí, dotčených orgánů a připomínky veřejnosti k urbanistické koncepci); pro koncepci veřejné infrastruktury je rozdělena ještě na požadavky pro dopravní infrastrukturu, technickou infrastrukturu, občanské vybavení a veřejná prostranství
- B. Požadavky na vymezení ploch a koridorů územních rezerv a na stanovení jejich využití, které bude nutno prověřit
 - Stručný přehled předpokládaných územních rezerv
- C. Požadavky na prověření vymezení veřejně prospěšných staveb, veřejně prospěšných opatření a asanací, pro které bude možné uplatnit vyvlastnění nebo předkupní právo
 - Uvádíme požadavek na členění VPS a VPO zvláště pro vyvlastnění a zvláště pro předkupní právo. Dále v návrhu zadání uvádíme požadavky na prověření potřebných VPS a VPO
- D. Požadavky na prověření vymezení ploch a koridorů, ve kterých bude rozhodování o změnách v území

- podmíněno vydáním regulačního plánu, zpracováním územní studie nebo uzavřením dohody o parcelaci
- zde uvádíme předpokládané lokality k prověření těchto požadavků – většinou rozsáhlejší zastavitelné plochy, centra obcí, plochy přestavby apod.
- E. Případný požadavek na zpracování variant řešení
- návrhy územních plánů se ve variantách na našem území většinou nezpracovávají, a to vzhledem k menší velikosti našich obcí (do 10 000 obyv.) a rozsahu řešených problémů
- F. Požadavky na uspořádání obsahu návrhu územního plánu a na uspořádání obsahu jeho odůvodnění, včetně měřítek výkresů a počtu vyhotovení
- jednotlivé plochy s rozdílným způsobem využití požadujeme v grafické části označit písmeny nebo číslicí, aby nemohlo dojít k záměně druhů ploch
 - požadavek na zpracování samostatných výkresů urbanistické koncepce, koncepce uspořádání krajiny a koncepce veřejné infrastruktury v návrhu zadání přesně nespecifikujeme a ponecháváme jejich zpracování na uvážení projektantovi územního plánu
 - územní plán požadujeme odevzdat také digitálně zpracovaný v rastrové i vektorové podobě včetně metadat
- G. Požadavky na vyhodnocení předpokládaných vlivů územního plánu na udržitelný rozvoj území
- v této kapitole uvádíme vyhodnocení obce z hlediska rozboru udržitelného rozvoje území a vyváženosti vztahu územních podmínek pro příznivé životní prostředí, pro hospodářský rozvoj a pro soudržnost společenství obyvatel; dále zde uvádíme důvody a předpoklad, zda bude potřeba zpracování vyhodnocení vlivů na životní prostředí

Na závěr uvádím několik špatných a dobrých příkladů požadavků z návrhů zadání z praxe:

- a) Pro udržitelný rozvoj je důležité stabilizovat velikost obce vymezením optimálního rozsahu kvalitních ploch pro bydlení. Vzhledem k demografickému vývoji budou navrženy nové zastavitelné plochy bydlení pro max. 350 obyvatel. Hlavní požadavky na vymezení zastavitelných ploch a jiné důležité záměry (změny funkce, změny prostorové struktury aj.) jsou popsány pro lokality A až N. Jednotlivé lokality jsou zakresleny v grafické příloze (Schéma umístění hlavních lokalit určených pro změnu způsobu využití).

V návrhu zadání jsme příliš podrobně stanovili počet obyvatel včetně zakreslení předpokládaných zastavitelných ploch

- b) Do návrhu ÚP budou zpracovány požadované regulativy v plochách bydlení na území chráněné krajinné oblasti: min. velikost pozemku 1 000m², zastavěnost max. 20 procent + 10 procent zpevněné plochy.

V návrhu zadání jsou v podstatě již přesně stanoveny podmínky prostorového uspořádání, což přísluší až návrhu ÚP

- c) Cílem dalšího vývoje v území je stabilizace a rozvoj ploch bydlení, občanského vybavení, služeb a podnikání tak, aby byl umožněn přirozený rozvoj sídla a zároveň potvrzen přírodně-rekreační charakter krajiny.

Město je charakteristické vilovou zástavbou v zahradách v blízkosti přírody, s lesem takřka za domem. Poněkud opomíjeným prvkem města je řeka Berounka a její břehy, tomuto území je nutno věnovat velkou pozornost a zapojit jej do každodenního života města. Prostorové uspořádání by mělo respektovat stávající podobu sídla s dominantami situovanými v centru města – jedná se zejména o kostel sv. Mořice a Dominikánský zámeček.

V návrhu zadání je v základní koncepci výstižně popsán cíl dalšího vývoje obce, který nesvazuje návrh ÚP příliš konkrétními údaji a umožňuje projektantovi najít nejlepší řešení

- d) Měl by být zachován klidný charakter obce utvářený zástavbou rodinných domů s ohledem na zachování kvalitního přírodního prostředí a těsný kontakt s územím CHKO Český kras. Prostorové uspořádání bude respektovat stávající podobu sídla s přirozenou dominantou kostela, tvrze a přírodních prvků v území. Dochovaná urbanistická podoba v původní části obce bude zachována. Jedná se zejména o půdorysnou strukturu a výškovou hladinu zástavby a dochovaný historicky cenný architektonický výraz staveb. Návrh ÚP by se měl z hlediska sídelní struktury zaměřit na posílení významu centrální části Třebotova a jasně definovat hierarchii veřejných prostranství.

V návrhu zadání je v urbanistické koncepci dostatečně popsán charakter sídla, který nesvazuje návrh úp přesnými údaji a umožňuje projektantovi stanovit vhodné podmínky prostorového uspořádání

Při přípravě návrhu zadání považuji za nejdůležitější dát důraz na konkrétnost při stanovování hodnot území a postavení obce v sídelní struktuře, ale zároveň ponechat dostatečnou volnost pro vlastní návrh ÚP, tj. stanovovat požadavky k prověření, nikoliv projektovat. Najít ideální míru podrobnosti je úkolem každého návrhu zadání a neustálým hledáním kompromisu mezi nezbytnými pokyny a volností pro tvůrčí činnost projektanta.

Nezávislý pořizovatel je pro obec odborným oponentem a zároveň přispívá ke komplexnější diskusi o podobě návrhu zadání.

Seznam zkratk:

- PÚR – Politika územního rozvoje České republiky
 - ZÚR – zásady územního rozvoje
 - ÚAP – územně analytické podklady
 - ÚPD – územně plánovací dokumentace
 - ÚP – územní plán
 - ORP – obec s rozšířenou působností
 - ÚSES – územní systém ekologické stability
 - VPS – veřejně prospěšné stavby
 - VPO – veřejně prospěšná opatření
- vyhláška č. 500/2006 Sb. – vyhláška o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a způsobu evidence územně plánovací činnosti

*Ing. Helena Ušiaková
Odbor územního plánování
Městský úřad Černošice*

Zadávání (a pořizování) územních plánů v ČR

Kritická reflexe stavu a hypotéza změny systému

Ivan Plicka

Současný stav zadávání (a pořizování) územně plánovacích dokumentací v ČR je poznamenán především dvěma neblahými jevy: výběrem zpracovatele téměř bez výjimky na základě kritéria nejnižší ceny a naprostým vyprázdněním vlastního procesu vzniku – v důsledku snahy o co nejdokonalejší (rozuměj: správním soudem nenapadnutelnou) formu na úkor obsahu. Ponecháme-li stranou problém nejnižší ceny jako jediného kritéria pro výběr zpracovatele, věnujme se kriticky dnešní podobě zadávání (a pořizování).

Jednotlivé fáze procesu zadávání / pořizování

1) zastupitelstvo obce rozhodne o pořízení územního plánu (ÚP)

§ 44 SZ

- zastupitelstvo obce rozhodne o pořízení (nového) ÚP, zpravidla se tak děje z vlastního podnětu
- zastupitelstvo obce ustanoví určeného zastupitele (určeného člena zastupitelstva) – pro veškerou komunikaci ohledně pořízení ÚP
- zastupitelstvo obce / obec se obrátí na obec s rozšířenou působností (ORP) se žádostí o pořízení ÚP; alternativa: obec si (na základě výběrového řízení) zvolí „létajícího pořizovatele“

Identifikované problémy:

- zastupitelstvo rozhoduje ve většině případů bez odborného podkladu / analýzy
- zejména u nových ÚP (nahrazujících stávající ÚP) není jasná dohoda o smyslu nového plánu, není to chápáno jako šance znovu vyhodnotit potenciál sídla a jeho směřování – často jen mechanická nutnost nahradit starý ÚP novým

2) návrh zadání ÚP

§ 47 odst. (1) SZ

- pořizovatel ve spolupráci s určeným zastupitelem zpracují návrh zadání ÚP
- výchozí podklady: rozhodnutí zastupitelstva obce o pořízení ÚP
ÚAP (územně analytické podklady)
RURÚ (rozbor udržitelného rozvoje území)
doplňující průzkumy a rozbor

Identifikované problémy:

- rozhodnutí zastupitelstva: zpravidla je to pouze rozhodnutí o pořízení ÚP bez hlubšího zdůvodnění, neobsahuje důvody (ideové zadání) pořízení ÚP

- ÚAP: soubor informací o území často velmi problematické kvality; v nejlepším případě obsahuje využitelná tvrdá data (technická infrastruktura, životní prostředí...), ale i ta jsou často nespolehlivá, z hlediska urbanistického pohledu nejsou ÚAP prakticky využitelná
- RURÚ: většinou formálně zpracované, s nízkou vypovídací hodnotou a použitelností pro ÚP
- doplňující průzkumy a rozbor: pokud se vůbec dělají, jsou spíše formální, doplňují ÚAP
- pořizovatel má výjimečně architektonické / urbanistické vzdělání
- určený zastupitel má výjimečně architektonické / urbanistické vzdělání
- aktuální tendencí je, aby návrh zadání byl pouze v textové podobě, bez grafických příloh, a byl co možná nejobecnější
- pořizovatel má často pouze ambici, aby celý proces proběhl tak, aby byl nenapadnutelný (správním soudem) – důraz na formální stránku, nikoli na obsah
- celý krok probíhá bez (spolu)účasti zpracovatele ÚP

3) projednání návrhu zadání ÚP

§ 47 odst. (2) a (3) SZ

- připomínky, podněty, vyjádření, stanoviska

Identifikované problémy:

- všichni účastníci, včetně dotčených orgánů, se vyjadřují k velmi obecnému dokumentu (obecný text, bez grafických příloh), případné střety a jejich řešení, diskuse se odsouvají do dalších kroků (projednání návrhu ÚP)
- dotčené orgány (státní správy) většinou neformulují svoje stanoviska na základě ucelené resortní koncepce (neexistence resortních koncepcí, které by se promítly do zadání i přípravy a tvorby ÚP), stanoviska ad hoc
- zájmy některých dotčených orgánů (státní správy) jsou v některých případech protichůdné, z toho vyplývají následně složitá dohádovací řízení (nedostatečná opora v zákoně)
- některé dotčené orgány (státní správy) se nedostatečně orientují v systému územního plánování (návrh x odůvodnění, obsah, závaznost...)

4) schválení zadání ÚP

§ 47 odst. (4) a (5) SZ

- pořizovatel ve spolupráci s určeným zastupitelem upraví návrh zadání ÚP (na základě výsledků) projednání
- zastupitelstvo obce schválí zadání

Identifikované problémy:

- zastupitelstvo obce schválí obecný dokument, pokud jsou v něm konkrétní pokyny, vychází ze vstupů účastníků projednání návrhu zadání (zejména dotčených orgánů), aniž by měly odborný korektiv (pořizovatel, určený zastupitel často sledují spíše formální stránku, než odborný obsah) – vzniká nevyvážený dokument, akcentující požadavky aktivních účastníků (i nad rámec stávajícího zákona)
- celý krok probíhá bez (spolu)účasti zpracovatele ÚP

5) výběr zpracovatele ÚP

§ 50 odst. (1) SZ

- teprve po schválení zadání je vybrán zpracovatel ÚP

Identifikované problémy:

- ve většině případů se tak děje na základě jediného kritéria – nejnižší ceny
- případně se využívá tzv. ekonomická výhodnost, kdy se k nejnižší ceně ještě přidají (absurdní) kritéria nejkratšího termínu zpracování a nejdelší poskytnuté záruky na ÚP
- výše uvedené má prokazatelně výrazně negativní dopad na kvalitu zpracování i celého procesu přípravy ÚP
- zpracovatel ÚP přichází ve chvíli, kdy je řada věcí již předem v zásadě pevně určena (v projednaném a schváleném zadání ÚP) – a to i obsahově, nikoliv jen z hlediska právního rámce (například povinnost respektovat zastavitelné plochy ze stávajícího ÚP, z čehož mj. vyplývá popření smyslu pořizování nového ÚP)

6) návrh ÚP

§ 50 odst. (1) SZ

- zpracovatel ÚP na základě schváleného zadání zpracuje návrh ÚP

Identifikované problémy:

- zpracovatel ÚP dostane projednané a schválené zadání, aniž by byl účastníkem jeho přípravy
- zadání je formulováno velmi obecně, často ani pověřený zastupitel / obecní zastupitelstvo nemají konkrétní představy o možném rozvoji obce
- v ceně (a v termínu) nejsou žádné doplňující průzkumy a rozborů, včetně diskuse s obcí (zastupitelstvem obce, určeným zastupitelem, pořizovatelem...)
- zpracovatel ÚP má limitovaný rozpočet a termín zpracování (obojí dané nabídkou)
- není prakticky žádný prostor pro přemýšlení a diskuse o urbanistické koncepci
- (prakticky jediným) cílem je vypracovat takový návrh ÚP, aby nebyl napadnutelný správním soudem
- návrh ÚP je v zásadě úřednickým výkonem – dominuje forma nad obsahem
- výstupem je z hlediska obsahu zcela vyprázdněná dokumentace (ÚP)

7) projednání návrhu ÚP

§ 50 odst. (2) až (8) SZ, § 51 SZ

Identifikované problémy:

- dotčené orgány (státní správy) většinou neformulují svoje stanoviska na základě ucelené resortní koncepce (neexistence resortních koncepcí, které by se promítly do přípravy a tvorby ÚP)
- zájmy některých dotčených orgánů (státní správy) jsou v některých případech protichůdné, z toho vyplývají následně složitá dohadovací řízení (nedostatečná opora v zákoně)
- některé dotčené orgány (státní správy) se nedostatečně orientují v systému územního plánování (návrh x odůvodnění, obsah, závaznost...)
- různý výklad SZ a prováděcích vyhlášek v jednotlivých krajích (stanovisko krajského úřadu) – dopad na obsah a míru podrobnosti ÚP (tendence k formálnosti – nenapadnutelný plán, k vyprázdněnosti – nepřípustná „podrobnost regulačního plánu“ – zejména pro menší sídla ztrácí pořízení ÚP v podstatě smysl)

8) řízení o ÚP / vydání ÚP

§ 51 SZ; § 52 SZ

Identifikované problémy:

- řízení o ÚP je od fáze projednání návrhu zadání ÚP prvním veřejnoprávním projednáváním s přímou účastí veřejnosti na projednání – z toho vyplývá (časté) riziko populismu lokálních politiků – a opakovaně pak při vydání ÚP (kde se – v rozporu se zákonem – často znovu otevírají témata, která byla již probrána v předchozích fázích)
- ÚP je v současnosti vydáván jako opatření obecné povahy (z čehož vyplývá možnost soudního přezkumu) – tendence k formální dokonalosti (nenapadnutelnosti) na úkor věcné podstaty a potřebné struktury a obsahu (na rozdíl od minulosti, kdy byl ÚP vydáván obecně závaznou vyhláškou obce)

Hypotéza změny systému zadávání a pořizování územních plánů v ČR

Je zcela zřejmé, že je zapotřebí změny zadávání (a pořizování) územně plánovací dokumentace – a mluvíme nyní především o územním plánu – takovým způsobem, aby byl schopen reagovat na odlišné podmínky různých sídel, ať už z hlediska jejich velikosti nebo z hlediska jejich charakteru a specifických podmínek. Následující hypotéza tedy pracuje s představou plánu z výše uvedených důvodů flexibilního a hybridního. Z hlediska procesu se hypotéza zaměřuje na kvalitní přípravu zadání ÚP, navrácení fáze konceptu s relativně svobodnou možností zaměřit se adekvátním způsobem na jedinečné problémy řešeného území, možnost případně souběžné změny ZÚR a nahrazení opatření obecné povahy opět obecně závaznou vyhláškou.

Jednotlivé fáze procesu zadávání / pořizování

1) zastupitelstvo obce rozhodne o pořízení ÚP

zastupitelstvo obce ustanoví určeného zastupitele zastupitelstvo obce / obec se obrátí na ORP se žádostí o pořízení ÚP

- zastupitelstvo obce rozhodne pouze o tom, že pořídí ÚP, resp. o tom, že začne proces přípravy ÚP; rozhodnutí je výsledkem analýzy stávajícího ÚP (vyhodnocení: zpráva o uplatňování ÚP – § 55 odst. (1) SZ) nebo je dáno absencí ÚP
- pořizovatel = ORP se jeví vhodnější (v porovnání s „létajícím pořizovatelem“), vzhledem ke vztahu a znalosti území (včetně širšího kontextu) – ne pouze administrace procesu, ale i sledování koncepce (podvarianta: „létající pořizovatel“ pracuje formálně pro ORP, která jeho činnost garantuje); zda ORP nebo „létající pořizovatel“ však není klíčová otázka

2) zastupitelstvo obce / obec vybere zpracovatele ÚP

- zpracovatel ÚP je vybrán soutěží o návrh s navazujícím jednacím řízením bez uveřejnění (viz též Metodický pokyn ČKA k výběru zpracovatele ÚPD), případně (v případě menších sídel) zjednodušenou soutěží o návrh s navazujícím jednacím řízením bez uveřejnění (viz též Metodický pokyn ČKA k výběru zpracovatele ÚPD)
- v krajním případě je možno použít výběr dle ekonomické výhodnosti – s váhově potlačeným kritériem nejnižší ceny a vhodně zvolenými doplňujícími kritérii (viz též Metodický pokyn ČKA k výběru zpracovatele ÚPD)
- již na začátku je vybrán odborný partner obce a pořizovatele pro celý proces

3) analytická část (průzkumy a rozbor)

- zpracovatel ÚP provádí základní (vstupní) průzkumy a rozbor
- zpracovatelem ÚP – ve spolupráci s obcí – jsou pořádány (řízené) diskuse s jednotlivými skupinami účastníků (stakeholders) ÚP
- zpracovatel ÚP předkládá pracovní hypotézy možné budoucnosti obce (interaktivní) – zastupitelstvu obce, občanům
- výsledkem je (mj.) pracovní podklad pro rozhodování obce o zadání ÚP

4) zadání ÚP

- zastupitelstvo obce rozhodne o ideovém zadání ÚP – (stručné) memorandum o základním směřování obce (promítnuté také do jednoduchých schémat / grafických příloh)
- záměr obce / ideové zadání ÚP odsouhlasené zastupitelstvem obce je vstupním dokumentem pro zpracování konceptu ÚP

5) Koncept ÚP

- koncept ÚP je zpracován v podrobnosti a způsobem (metodou, nástroji) odpovídajícími rozsahu řešeného území, problémům, charakteru – flexibilní a hybridní koncept ÚP
- koncept ÚP se projednává se stejným okruhem dotčených orgánů etc. jako (návrh) ÚP
- projednání konceptu ÚP má veřejnoprávní charakter, účastní se ho přímo i veřejnost (projednání spojené s výkladem)
- pořizovatel + určený zastupitel + zpracovatel ÚP vyhodnotí projednání konceptu ÚP – výstupem jsou pokyny k vypracování návrhu ÚP (včetně stanovení podrobnosti a formy zpracování návrhu – flexibilní a hybridní ÚP)

6) Návrh ÚP

- návrh ÚP – vychází z pokynů k vypracování návrhu ÚP a navazuje na koncept ÚP
- návrh ÚP (stejně jako koncept ÚP) se může v odůvodněných případech odchýlit od ZS (nutno podrobně zdůvodnit)
- projednání návrhu ÚP má veřejnoprávní charakter, účastní se ho přímo i veřejnost (projednání spojené s výkladem)
- požadavky, které byly / mohly být již vzneseny při projednávání konceptu ÚP, nemohou být vznášeny / doplňovány v rámci projednávání návrhu ÚP (pouze v případě, že se jedná o část návrhu, která je oproti konceptu ÚP pozměněna)
- možnost aktualizace ZÚR „on line“ – objeví-li se v procesu pořizování ÚP nutnost úpravy / změny ZÚR, je to možné tak, že o příslušné změně (v rámci konkrétního ÚP) rozhodne v rámci schvalování ÚP krajské zastupitelstvo

7) vydání ÚP

- ÚP je vydán formou obecně závazné vyhlášky obce

Text vznikl na základě práce týmu Jan Sedlák – Ivan Plicka v rámci programového projektu Hl. mp. 2013–15, SKHP 01211223/MHMPP05SMPIF, Metodika zadávání územních plánů.

*Ing. arch. Ivan Plicka
Ivan Plicka Studio, s. r. o.*

Panelová diskuse: Regulační plán

Součástí konference byly dvě panelové diskuse přednášejících a vyzvaných účastníků. Role moderátora se ujal předseda Asociace pro urbanismus a územní plánování Petr Durdík a kolegyně Světlana Kubíková. Diskuse měla shrnout a konfrontovat názory odborníků pohybujících se jak na straně státní správy, tak na straně projektantů nebo stavebníků.

Hosty prvního panelu byli: prof. Karel Maier (FA ČVUT v Praze), Zbyněk Hartmann (hl. architekt Jindřichova Hradce), Tadeáš Matoušek (projektant), Jindřich Felcman (KÚ Liberec), Roman Kraiczy (Sekyra Group), Milan Košař (zastupitel; Pardubice).

Z referátů bloku týkajícího se regulačních plánů jednoznačně vyplynulo, že efektivní rozhodování o výstavbě v území vyžaduje podrobnější dokumentaci, která by stanovila rámec regulací. V České republice jsme v trochu složité situaci, neboť dokumenty, podle kterých se může rozhodovat, jsou dva: územní plán a regulační plán. Můžeme také rozhodovat podle územní studie, jestliže je zapsána do evidence územně plánovací činnosti. V řadě zemí Evropy používají systémy územního plánování, ve kterých je pro rozhodování v území závazný až regulační plán, územní plán má roli koncepční.

Územních plánů je v České republice poměrně hodně, ale regulačních plánů je poskrovnu. Čím je to způsobeno? Proč je regulačních plánů tak málo? Je to tím, že lze rozhodovat v území i podle územních plánů? Je proces projednání regulačních plánů tak složitý? Nebo jde o obecnou nechuť podřízovat se regulacím?

Karel Maier: Základní otázka při otevření tématu zní: „Proč má většina našich obcí územní plán, i když jej mít nemusí?“ Prvotním důvodem je, aby si zastupitelstvo udrželo kontrolu nad tím, co koná stavební úřad. Ale hlavním impulzem je, že na platný územní plán navazují dotace. Na regulační plán dotace už obcím nepřichází, není tudíž motivace je pořizovat.

Milan Košař: Pořizovatelé se bojí sáhnout po regulačním plánu pro jeho velkou míru závaznosti a pak pro těžko prosaditelné nebo tzv. „projednatelné“ změny v něm.

Roman Kraiczy: Regulační plán by měl být chápán jako nástroj demokratického rozhodování, který zaručuje kontinuitu rozvoje území, jistotu, a to jak obyvatelům, tak i stavebníkům, developerům. Je to nástroj politické vůle a demokratického rozvoje města. Neměl by být proto vnímán ostatními zainteresovanými stranami jako přehnaný regulativ. Může být jednoduchý. Zdá se, že tuto roli regulačního plánu politici u nás nepochopili.

Tadeáš Matoušek: V obcích se setkávám s námitkou, že regulační plán je záležitost „neprojednatelná“ se všemi zúčastněnými. To není pravda. V památkových zónách neprobíhá proces dohody od nuly, obvykle existují územní studie, bývá zpracován program regenerace. Regulační plán v památkových lokalitách je pak velice účinný nástroj, ve kterém se dopředu vyjasňuje spolupráce obce s památkovou péčí, správci sítí a s ostatními institucemi, čímž se předchází střetům a nedorozuměním. Regulační plán je i v zájmu obyvatel, kteří se přestěhují do dané lokality. V regulačním plánu uvidí, jaké možnosti v daném území mají a potom si mohou snáze zadávat projekty svých staveb. K dispozici bývají též konzultační komise, které je nasměrují.

Zbyněk Hartmann: Potřeba na pořizování regulačních plánů u malých měst objektivně není vysoká.

Roman Kraiczy: Regulační plány určitě pomáhají zamezovat rozšiřování sídel do krajiny. Jestliže je územní plán závazný, nelze již funkční plochy pružně uzpůsobovat potřebám města tak, jako to mohou činit v systémech, kde má územní plán koncepční roli a ještě nedává stavebníkovi možnost území zastavět. Tu v těchto případech získá až po vydání regulačního plánu. Výhodou regulačního plánu je, že vyřešíte celé území na dlouhou dobu dopředu, nemusíte se k němu vracet u každého rodinného domku znova a znova.

Milan Košař: Občanům by se mělo vysvětlit, že regulační plán nutně neznamená soupis zakázů. Regulační plán by měl naopak ulehčit práci všech, kteří jsou do procesu územního plánování zainteresováni. Občan se díky regulačnímu plánu dozví, co se bude v jeho území přesně odehrávat. Mnoho se o funkci regulačního plánu neví ani mezi politiky. U nich pramení malá náklonnost k jejich pořizování mj. i z důvodu, že by se jim umenšovalo jejich pole působnosti.

Jindřich Felcman: Musíme především vycházet z reálné situace v České republice a nastaveného systému. Asi není reálné, aby regulační plány byly pořizovány celoplošně a brzy. V malých obcích by bylo trochu zbytečné vyčerpávat se regulačním plánem. Tam, kde je málo míst, která je třeba chránit, není nutné tolik regulovat, a mohl by stačit územní plán. Kde jsou v území části sídla hodnotnější, složitější, tam bychom mohli jít do podrobností prostřednictvím regulačního plánu. Soustředme se na brownfieldy, památkové zóny apod. Bohužel se regulačního plánu příliš bojíme, šíří se nesprávný názor, že regulační plán musí všichni účastníci „podepsat“, to není samozřejmě pravda. Možná by situaci odlehčil jiný název, např. plán obnovy území.

Myslíte si, že by byl pro nás lepší zahraničí model s územním plánem nezávazným pro stavebníky?

Karel Maier: Na otázku neodpovím přímo. Jen bych chtěl říci, že bychom si měli dávat pozor při hledání inspirace v zahraničí. Nelze vybírat hrozinky z různých koláčů. Složený model z „dobrých příkladů“ ze zahraničí nemůže být funkční, protože bychom přebírali dílčí části z jednoho kontextu a vkládali je do kontextu druhého. Nechci říci, že se nemáme inspirovat. Danosti musíme respektovat, nebo je musíme změnit. Ponecháme-li vnější prostředí, musíme být velice obezřetní.

Existují tři základní důvody, které formují vnější prostředí našeho územního plánování. Alfou a omegou je oddělení pořizovatele a zhotovitel územního plánu. Druhá danost je, že plánování území, prostoru, strategické plánování a např. finanční plánování fungují samostatně, žijí si vlastním životem. A nakonec za třetí: úředník pracuje v přenesené působnosti, ale starosta je koneckonců jeho zaměstnavatel se všemi možnými důsledky z toho vyplývajícími.

Stěžujeme si, že je hodně změn územních plánů. Jsou zde pokusy o to, aby byl dokumentem obecným, ve kterém nebude tolik změn potřeba. Pak ale vyvstává otázka, kdo bude rozhodovat o území, když ne územní plán? Bude o něm rozhodovat úředník na stavebním úřadě se všemi riziky spojenými s jeho postavením.

Roman Kraiczy: Vzhledem k tomu, že jsme se zaváděním regulačních plánů v podstatě na úplném začátku, tak bychom se neměli bát hledat vzory v zahraničí a z nich vycházet. Některé osvědčené právní úpravy bychom mohli převzít. To samozřejmě při vědomí širších souvislostí, jak zde bylo předřečníkem uvedeno.

Petr Durdík: Za četné změny nemohou však územní plány, je to zodpovědnost politiků, co chtějí a co připustí.

Stavební zákon definuje dva typy regulačních plánů – na žádost a z podnětu. Na žádost se pořizuje na podnět developerů obvykle u malých území. Územní plány z podnětu se často zadávají pro velká území a je daleko obtížnější dosáhnout při projednání nějaké shody. Jak by měly být regulační plány z podnětu velké, podrobné? Měl by nahrazovat územní rozhodnutí?

Zbyněk Hartmann: Praxe je dnes taková, že nejnovější územní plány vymezují předem území, kde se má pořádit regulační plán, kde územní studie, nebo nejčastěji, že tyto nástroje nejsou potřeba. Nezřídka se v rozvojových lokalitách stanoví potřeba dohody o parcelaci, protože tu nemusí zajišťovat obec, takže se pak územní plán bez problému schválí.

Jindřich Felcman: Odkazuji na článek Patsy Healey, odborníci na tzv. kolaborativní plánování. Ta ve svém článku připomíná, že období, kdy města budovala něco velkého, už je za námi. Kolaborativní plánování spočívá v tom, že pláno-

vání nastaví rámce a procesy, podle kterých mohou aktéři vstupovat do území, mohou vytvářet město ve své režii. Kolaborativní plánování by mohlo sloužit jako inspirační zdroj pro pořizování regulačních plánů z podnětu na velká území.

Karel Maier: Rozsah a podrobnost regulačního plánu záleží na povaze území. Právní úprava regulačního plánu je oproti územnímu plánu skoupá v tom, co vyžaduje povinně. Součinností pořizovatele a zhotovitele by se mělo dospět k dohodě, jaká míra podrobnosti bude potřeba. Ideálním stavem by bylo mít regulační plány na všechny rozvojové plochy ve městě.

Milan Košař: Přestavbové území, kde ještě není zcela jasno, jakou náplň bude mít, může být přesto regulováno do určité míry prostorově. Takový regulační plán ale nebude nahrazovat územní rozhodnutí. Míra regulace je závislá na konkrétním území. Bude východiskem územní studie?

Jan Fibiger: V naší republice je vydaných územních plánů několik tisíc, regulačních plánů je sto čtyřicet. Zhruba polovinu tvoří parcelace rodinné zástavby, patnáct historická jádra. Z analýzy vyplývá, že zde v podstatě regulační plány nefungují. To neznamená, že bychom neměli za jejich čtenější pořizování usilovat.

Jana Kašánková, územní plánovačka: V územních plánech malých sídel není podle stávajícího zákona prostor pro podrobnější regulaci než plošnou. I malé obce jsou tak nepřímo „tlačeny“ do regulačních plánů nebo územních studií. Má zkušenost z praxe je taková, že sami starostové po regulaci volají, protože neumějí reagovat na představy jednotlivých stavebníků, kteří mají často naprosto nepřiměřené požadavky, které ovšem není možné rozumně korigovat podle územního plánu. Úředník je bezradný, starosta naštvaný a urbanista úhlavní nepřítel.

Vladimír Soukeník vysvětlil princip „landbankingu“ propojeného s regulačním plánem v Bavorsku: V pozadí systému jsou finanční kritéria. Urbanista přijde s koncepcí struktury na daných pozemcích a z té přesně vyplyne, kolik je potřeba metrů čtverečních pozemků pro veřejnou infrastrukturu a vybavenost. Ta je odečtena ze součtu všech pozemků daného území a vlastníci získají po přeparcelaci pozemek nový o velikosti odpovídající relativnímu podílu ve výši svého původního pozemkového vkladu. Rozdíl propadne ve prospěch obce v souladu se zákonem. Ti vlastníci pozemků, kteří nechtějí stavět, dostanou příslušnou náhradu v penězích a jejich pozemek se nabídne na trhu. Je to trochu něco jako smlouva, je to velice urbanistické a funguje to. Byl by to vhodný model i pro nás? Domnívám se, že ano.

Tým kolem architekta Poláčka ze Znojma, který se intenzivně zabýval dělením pozemků v rozvojových lokalitách, vytvořil metodiku, jak přeparcelovávat. Ale utvořit konstrukci pro obec, aby všichni dotčení souhlasili, se nikdy nezdařilo dotáhnout do konce. Nezáleželo ani tolik na tom, kolik bylo vlastníků dotčených pozemků. Problém tkívá v tom, že neexistují žádné oficiální normativy, o kolik by měli vlastníci

přijít kvůli veřejným prostranstvím. Šířka veřejného prostoru je jediný parametr, který urbanista má, když požaduje od vlastníka ústupek a novou parcelaci.

Roman Kraiczy: V Německu je základem fungování systému plánování propojení občanského zákoníku a stavebního zákona. Oba zákony se doplňují. Současně občané s jejich principy souhlasí a mají z toho užitek, nezřídka finanční. Město se musí chovat téměř jako developer, obce musejí umět zajistit i finanční stránku věci (výkupy, nákupy, odškodnění apod.). I v Německu se stává, že developeři občas město supluje. Význam konference spočívá v tom, aby se všichni odpovědní mohli inspirovat. Role regulačních plánů není u nás doceněná.

Milan Košař: Potvrzuji častější iniciativu ze strany developerů v případě regulace v území. Jakou roli bude hrát do budoucna město, bude dost silným partnerem? Město reprezentuje zastupitelstvo, které má k dispozici čtyři roky, tj. kratší časový horizont než developer. Politici by měli umět přesto dohlédnout dále a především hájit veřejné zájmy.

Karel Maier: České obce by měly vzít odpovědnost do svých rukou a nenechat investory, aby plánovali za ně. Pokud to nezvládnou, tak budou dělat regulační plán developeři, kteří si ochrání zázemí svého projektu, kde jejich zájem skončí. A právě původní smysl veškeré regulace v územním plánování je mj. to, že ochrání před negativními vlivy plynoucími z absence koordinace záměrů.

Zaznamenal: Jaroslava Křivancová a Vít Řezáč

Panelová diskuse: Zadání územního plánu

Hosty druhého panelu byli: Iveta Laštůvková (Krnov), Helena Ušiaková (hl. architekt Černošic), Jan Jehlík (FA ČVUT, dříve pořizovatel), Ivan Plicka (předseda ČKA, projektant), Tomáš Sklenář (MMR ČR).

Kvalita zadání územního plánu je klíčová, ovlivňuje další proces územního plánování. Otázkou je, v který moment vybrat projektanta? Kdy má začít obec a zadavatel spolupracovat s projektantem?

Ivan Plicka: Nejlépe hned na začátku, při tvorbě zadání. Práce projektanta tak může mít iniciační poslání, projektant může celý proces rozhybat.

Jan Jehlík: Domnívám se, že na to není jednoznačná odpověď. Velké obce by měly mít stabilní útvar. Malé obce jej mít nemohou. Chci-li zapojit hodně brzy zpracovatele, tak musím mít hodně brzy relevantní výběr zpracovatele. Jak jej mám vybrat, když ještě neznám zadání? Z toho vyplývá, že podle mého názoru by zpracovatel měl přijít až ve fázi, kdy pořizovatel spolu se samosprávou ví, co chce.

Helena Ušiaková: Projektant hned od začátku – určitě, ale pouze, jedná-li se o kvalitního projektanta. Důsledkem kritéria nejnižší ceny při výběrových řízeních je mj. i to, že kvalita projektantů klesá. Pak je lepší jej nemít a ušetřit si problémy.

Iveta Laštůvková: Jsem si jistá, že projektant má být hned od počátku. Celý proces pořízení územního plánu má být spolupráce, tedy od začátku mají být zapojeni i starostové. Ideální je aktivní účast všech zúčastněných stran. Obcím v našem kraji vysvětlujeme, proč je projektant potřeba.

Tomáš Sklenář: Připomínám, že řadu let ministerstvo tvrdilo, že výběr projektanta má být až po zadání, bylo to tak právně v pořádku. Ale v praxi se osvědčilo, když se projektant přizval na začátku. Druhý moment, který mluví ve prospěch projektanta hned od začátku, jsou doplňující průzkumy a rozborů. Ty zvládnou málokterí pořizovatelé, ať již z důvodů časových nebo proto, že jsou spíše organizátoři. Musíme dnes ze strany MMR připustit obě varianty. Čím menší aparát v obci, tím větší potřeba projektanta od začátku.

Jak by měly vypadat ideální připravené vstupy od obcí a jaké by měly mít dokumenty, z kterých by měl pověřený zastupitel vycházet? Měly by mít obce nejdříve vytvořen program rozvoje a pak teprve zadávat územní plán?

Jan Jehlík: Je praktické rozdělit si činnosti po vojensku, tj. do strategie, taktiky, operace. Při přípravě územního plánu mi pomohl program rozvoje obce. Doporučuji též konfrontovat s programy politických stran, většina má územní průmět.

Ivan Plicka: Mám velmi dobrou zkušenost s tím, když se podaří udržet kontinuitu v plánování v širším kontextu. V případě Příbrami jsme jako projektanti nejdříve spoluvytvořili strategický plán a jeho výstupy se poté překlopily do zadání územního plánu. Základním vstupem zadání může být ovšem i jen ideová představa, co obec chce. Konkrétní představy se mohou rozvádět až při tvorbě územního plánu.

Iveta Laštůvková: U malých obcí stačí opravdu rámcová představa. Starosta by měl hlavně vědět, kde má svého pořizovatele, a že existují územně analytické podklady. Je-li u počátku projektant, jen dobře. Vyplatí se i veřejné projednání průzkumů a rozborů, i když je to něco navíc.

Tomáš Sklenář: Nelze vytvořit univerzální řešení pro malé i velké obce. Základem je shromáždit to, co už bylo, a bez předsudků k tomu přistupovat. A po této fázi se musí shromáždit tvrdá data. Otevřeně, u malých obcí někdy pro mě bývalo překážkou příliš přesné zadání, bylo-li vytvořeno narychlo, od stolu. Dostačující pro zadání je představa, kterou malá obec má. A potom lze v diskusi naslouchat připomínkám občanů, kteří v obci žijí. U malých obcí mají zadání technicko-praktický charakter, nejsou filozofickou úvahou. Oproti tomu město by mělo mít jasnou vizi, co chce.

Co by nemělo být opomenuto při zadání územního plánu a jak zapojit veřejnost do diskuse? Kdo má mít k dispozici které vstupy?

Jan Jehlík: Soutěže o návrh přinášejí zajímavé vstupy. U menších obcí je to jednodušší než u velkých měst. Například v Německu mají dva typy soutěží. Jedny jsou ideové, ve kterých se hledá vize. Druhé jsou přesně vymezené, ve kterých je všechno předepsané do posledního detailu a kde jsou např. zakázané vizualizace. Jejich cílem je porovnání porovnatelného.

Ohledně vstupních podkladů směřujeme k stabilní a úplné datové základně, která je vždy k dispozici a průběžně doplňována. Informace mají být ve stejném šuplíku. Je nutné, abychom se nebavili jen o územním plánu, který je teď, ale o tom, co byl, protože plánovací činnost má cyklický charakter.

Milan Körner: U zadání chybí analýza minulosti. U malých obcí a u obcí v dosahu větších měst jsou velmi důležité i rozvojové záměry těchto větších měst. To v zadáních také chybí.

Miroslav Tůma: Mám v poslední době velmi silný pocit, že pracujeme s papírem a s abstraktními strukturami. Ale každá krajina a obec je život. Zaprvé je potřeba pochopit, jak tamní obyvatelé žijí a jak chtějí žít – to není jen územní rozvoj. Jedná se především o hospodářský život obce. Narážíme přitom však na bariéry, jako jsou vlastnické vztahy. Co se v krajině zmůže, když jsou podmínky pro obhospodařování

takové, že i když má hospodář 200–300 ha, tak přesto pěstuje dokola pořád dvě tři plodiny. A vedle toho leží záměrně neobděláná území za dotace.

Kateřina Laurmannová: Před dvěma roky jsem na poradě ministerstva řekla, že už mě nebaví předurčenost územního plánování, že se s tím nedá pracovat. Ministerstvo neodstraňuje některé evidentní závady. Když tvrdíme, že úředníci s něčím špatně pracují, tak si musíme uvědomit, že údajně špatně pracují ti úředníci, kteří nemají legislativně povolený přístup do procesu pořizování. Nemám ráda stěžování si. Je třeba učit lidi, aby věděli, jak mají pracovat. Jsem přesvědčena, že např. facilitačním jednáním lze shromáždit nápady, lze vést k dohodě o využití území. Proto navrhuji, abychom se nebáli ukázat to, co děláme dobře. Přejdeme k dobré praxi, k prezentování dobrých příkladů. Aby ti, co něco nedělají dobře nebo nevědí, jak pracovat lépe, se inspirovali.

Dnes obce připravují svůj střednědobý finanční výhled. Jaký ekonomický podklad má být k dispozici pro územní plánování? Jak vidíte vztah vstupu ekonomické informace u zadání územního plánu?

Ivan Plicka: Dnes se z územního plánu vytratil ekonomický dopad plánování. Územnímu plánování by prospělo mít povinnost zdůvodňovat i ekonomické dopady rozvoje, jak z hlediska sídla, tak z hlediska kontextu širších vztahů. My dnes vyhodnocujeme kde co, ale nestaráme se o ekonomické dopady plánu. Kdyby existovala závazná metodika a kdyby se vyhodnocovaly územní plány z hlediska ekonomického dopadu, z hlediska investic, tak si myslím, že by se dosáhlo daleko víc, než třeba úzce chápanou ochranou zemědělského fondu.

Jan Jehlík: Financování má několik rovin. Jedna rovina jsou zdroje, tj. je veřejný rozpočet a jeho nemandatorní složka. Druhá věc jsou nároky, kolik budou stát rozvojové nástroje, tj. investice a provozní náklady. Projektanti by měli řádově znát náklady na budování infrastruktury a srovnat si je s rozpočty obce. Studii proveditelnosti by si měla udělat každá obec. V zadání nejsou tyto požadovány.

Do problematiky hospodářství patří i výkonnost území. Při plánování se musí umět vzít v potaz, co je výkonnost aglomerace, co regionu, co obce a v jakých jsou vzájemných vztazích.

Miroslav Tůma: Vzpomeňme na architekta Gřegorčíka, který se zabýval hospodárností plánu. Jedna věc jsou prostředky obce a druhá věc jsou peníze soukromého investora. Obojí spolu těsně souvisí. Oba druhy prostředků by měly být nezbytné a společné.

Ivan Plicka: Jak dosáhnout spolupůsobení veřejných a soukromých peněz by měli vědět především politici. Například v Německu si velké město naprosto jasně řekne, do kterého konkrétního území budou souběžně směřovat soukromé i veřejné peníze. Dovedeme si to u nás představit? V naší zemi poskytnou velká města peníze úplně všem, ale vlastně nikomu nedají moc a potom se nikdo nemůže orientovat v prioritách obce.

Helena Ušiaková: Především malé obce uvažují tak, že předpokládají, že vše zaplatí soukromý investor na základě plánovacích smluv. Pak se stává, že územní plán je nezřídka zpracováván pouze z pohledu investora.

Tomáš Sklenář: Připravují se státní expertizy na velké stavby pravděpodobně asi od miliardy korun. Představa Ministerstva financí byla taková, že např. výstavbu dálnice posoudí sbor expertů, který bude zkoumat, jestli stavba musí spotřebovat přesně tolik materiálu na konkrétní věc. Objevila se námitka, co když je vybrána trasa zbytečně dlouhá. To přivedlo ministerstvo k názoru, že se vedle státní expertizy obnoví činnost poradního sboru MMR vůči zásadám územního rozvoje. Ten se bude také zabývat těmito otázkami a bude mít právo se ve svém stanovisku k tomu vyjádřit. Názor ministerstva je takový, že by MMR mělo vůči krajům a kraje vůči obcím sledovat náročnost vyplývající z územně plánovací dokumentace na veřejné rozpočty. Cílem je zachytit a odstranit aspoň ty podstatné chyby. Když se názor testoval, obdrželi jsme ovšem z odborné veřejnosti vesměs negativní ohlasy. Důvod – projektanti musejí trochu naddimenzovat, na ekonomické posuzování nejsou vybaveni, úřady nemají odborníky a finanční prostředky na expertní činnost atd. Jsme tedy na začátku a budeme potřebovat pomoc odborníků, kteří budou přicházet s náměty, jak dál. Všichni víme, že dříve existovaly ukazatele, ale nebyly chtěné. Dnes nikdo nechce jít od jednoho extrému k dalšímu, tj. nesledovat vůbec nic na jedné straně a na druhé straně předepisovat tvrdě všechno.

Vladimír Soukeník: V zadání územního plánu prosím nepředepisovat konkrétní ekonomické parametry. Ale v okamžiku hodnocení variant, v okamžiku jakéhokoliv dalšího koncepčního procesu je to nezbytná metoda, která se v okolních zemích používá.

Zaznamenal: Jaroslava Křivancová a Vít Řezáč

Název:

**Hledání plánu pro město
Regulační plán či územní studie?**

Sborník z konference AUÚP, Praha 23.–24. 10. 2014

Foto na titulní straně obálky:

Hamburk – Hafen City | Foto © Roman Kraiczy

Vydání:

První

Místo vydání:

Brno

Vydává:

Ústav územního rozvoje
jako mimořádnou přílohu časopisu Urbanismus a územní rozvoj č. 6/2014

Redakce a grafická úprava:

Tamara Blatová

Rok vydání:

2014

Počet stran:

55

Sazba a tisk:

GRAFEX-AGENCY, s. r. o.
Helceletova 16, Brno

Náklad:

1 700 ks

ISBN 978-80-87318-31-7



MINISTERSTVO
PRO MÍSTNÍ
ROZVOJ ČR



ÚSTAV
ÚZEMNÍHO
ROZVOJE

