

TŘICET LET 1989 AŽ 2019

KRÁTKÁ NEBO DLOUHÁ DOBA V PLÁNOVÁNÍ MĚST?

Uplynulých třicet let nebyly standardní obyčejné roky. Bylo to období, které nelze vnímat jenom jako časový interval, ale jako období, které nastartovalo úplně jiné myšlení a představy na celospolečenské úrovni.

Období zlomu

Opuštění totalitního socialistického zřízení ve prospěch demokratických principů přineslo obrovskou euforii nad nabytou svobodou, se kterou jsme ale neměli žádné zkušenosti a nedovedli jsme s ní zpočátku zacházet. Bylo to období zlomu, které v prvopočátcích přineslo všeobecné odmítání všeho, co bylo spjato s minulým režimem, tedy i plánování jako celku. To se projevilo i v odsuzování územního plánování jako přežitku, který nemá v tržním prostředí místo. Soukromé vlastnictví a svoboda nakládání s majetkem byly interpretovány jako nárok na svobodné rozhodnutí, jak bude s pozemky naloženo a co na nich bude postaveno. Tento názor byl výrazně podpořen restitucemi pozemků, kdy se vracela orná půda původním majitelům, respektive jejich potomkům, kteří k půdě a jejímu obhospodařování v dřívě většině neměli vztah, a v navracených polnostech viděli pouze zdroj zisku a jejich zhodnocení prostřednictvím zástavby.

Určité vystřízlivění přineslo porovnání s okolními státy západní Evropy, kde v tržním prostředí kontinuálně fungovalo územní plánování, které jednoznačně stanovovalo podmínky pro využití ploch i jednotlivých pozemků. Značné tlaky na zástavbu v izolovaných polohách a v místech, která by znamenala zásah do hodnotných území, potvrdily potřebu plánování na našem území i v nových podmínkách.

Územní plánování v Československé republice před rokem 1989 vycházelo z principů Athénské charty. Základní členění území na funkční zóny (bydlení, práce rekreace, propojené dopravními systémy) neumožňovalo výraznější polyfunkčnost území a se vzrůstajícími nároky na dopravu vyvolávalo stále větší problémy v běžném životě měst. Západní Evropa tyto principy opustila již podstatně dříve a přiklonila se k plánování polyfunkčních ploch, které umožňovaly promíšení jednotlivých funkcí. Tímto směrem se začaly ubírat úvahy o novém obsahu územně plánovacích dokumentací na našem území. Pro budoucí podobu územních plánů bylo tedy potřeba vytvořit nové metodické základy.

Období hledání

Legislativní podmínky vycházely z předrevolučního zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), který v průběhu doby prošel několika novelami, a který zakládal systém územního plánování. Z hlediska územně plánovacích dokumentací zaváděl ma-

tici stupňů a kategorií – velký územní celek, sídelní útvar a zóna, které mohly být zpracovány jako prognóza, územní plán a územní projekt. Stupně se lišily velikostí, kategorie byly odlišeny podrobností zpracování.

Požadavky na uspořádání území byly orientovány pouze na funkční vymezení území, požadavky na prostorové uspořádání nebyly zmiňovány vůbec. Z hlediska schvalování bylo podstatné, že dokumentace měla závaznou a směrnou část. Závazné byly hlavní zásady uspořádání území a stanovil je schvalující orgán, ostatní části řešení byly směrné.

Z hlediska obsahu dokumentací byl v případě velkého územního celku požadován i návrh řešení výhledové funkce jednotlivých sídelních útvarů a rozvoj sídelní struktury.

Devadesátá léta minulého století přinesla několik novel stavebního zákona. Novela z roku 1992 obsahovala spíše kosmetické úpravy stávající struktury územního plánování, avšak oprostila zákon od souvislosti s národohospodářským plánem a zredukovala možnosti vyvlastnění. V rámci úkolů územního plánování se však objevil požadavek na stanovení limitů využití území a regulaci funkčního a prostorového uspořádání území.

Struktura územně plánovacích dokumentací zůstala beze změny. Podstatnou změnou však prošla jejich závaznost. Nejenže byl nově vymezen obsah závazné a směrné části, nově se pojmově objevuje vymezení veřejně prospěšných staveb, pro které lze pozemky a stavby vyvlastnit.

Další výrazná novela proběhla v roce 1998 zákonem č. 86/1998 Sb., která přinesla jinou strukturu územně plánovacích dokumentací a další změny, zejména posílení ochrany přírody a krajiny s preferencí umístění staveb především v urbanizovaném prostoru.

Zásadní změnou byla nová struktura územně plánovacích dokumentací. Kategorie a stupně byly zrušeny a nahrazeny soustavou tří dokumentací: Územní plán velkého územního celku, územní plán obce a regulační plán. Působnost dokumentací byla vztahena k jejich územnímu průmětu. Územní plán velkého územního celku se zpracovával pro území více obcí, případně okresů, územní plán obce pro území obce nebo více obcí, případně pro ucelenou část hl. m. Prahy a územně členěných statutárních měst a regulační plán na území části obce nebo celé obce. Důležitý byl i obsah dokumentací, protože se zde objevilo poprvé strukturální vymezení funkčního využití na přípustné, nepřípustné a podmíněné využití.

V územním plánu velkého územního celku byl, kromě jiného, požadován návrh rozvoje sídelní struktury a zhodnocení rozvojových předpokladů jednotlivých obcí, návrh uspo-



Zdroj: hl. město Praha

Příklad zpracování územního plánu – Praha 2000 – výřez

řádání území a vymezení významných rozvojových ploch a případně území speciálních zájmů. Bylo požadováno vyhodnocení vlivu navrhovaného řešení na životní prostředí.

Pro územní plán obce byl, kromě jiného, požadován návrh urbanistické koncepce, návrh na členění území obce na funkční plochy a podmínky jejich využití. Nebyl zmiňován požadavek na prostorovou regulaci území, která se dostala až do regulačního plánu.

Podstatné ale bylo, že legislativa žádným způsobem nedefinovala podobu funkčního uspořádání a dělení na jednotlivé plochy. Přes intervence na pracovníky příslušného ministerstva bylo pouze konstatováno „budeme to sledovat, jak se to bude vyvíjet a pak se k tomu nějak postavíme“. Tím byla zahájena evoluce zespodu, kdy veškeré metodické postupy ověřovali jednotliví zpracovatelé dokumentací per partes.

Velké projekční podniky (krajská urbanistická střediska apod.) se pozvolna transformovaly a rozpadaly do dílčích projekčních kanceláří, které si nezávisle vytvářely své pracovní postupy a rozvíjely je k větší a větší podrobnosti a dokonalosti. Jedna z prvních metodik, inspirovaná německými územními plány, vznikla již v roce 1991 v Praze. Byla použita pro pražský územní plán a dále převzata a modifikována velkými městy (např. Plzeň a Brno). Objevily se postupy inspirované francouzským modelem, s větším

podílem textového vyjádření koncepce. Byť z počátku vycházely tyto metodiky z podobných principů, postupným uváděním do života se jejich pojetí začalo diferencovat a také jejich grafické provedení bylo výrazně odlišné. Toto období trvalo více než patnáct let. Pro člověka, který se pohyboval napříč republikou, se stávala orientace v územním plánování značně nepřehlednou, uživatelsky nepřijemnou a celkově těžko uchopitelnou.

Období nových pořádků

Po osmi letech příprav došlo k vydání nového stavebního zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon). Jeho vydání s sebou přineslo i zásah do velkého počtu souvisejících zákonů. V oblasti územního plánování došlo k výrazným změnám, nejen z hlediska vlastního obsahu, ale i z hlediska vztahu ke správnímu řádu a s tím spojeným vydáváním územně plánovacích dokumentací opatřením obecné povahy, které umožňuje soudní přezkum. Byla upravena struktura nástrojů územního plánování, včetně definování jejich závaznosti a obsahu. Nově se objevil celorepublikový dokument – Politika územního rozvoje, nově byly zavedeny územně analytické podklady jako územně plánovací podklad, který shromažďuje údaje o území a vyhodnocuje stav území, garantovaný pracovníky úřadů územního plánování a úředníky krajských

úřadů. Nově byl zaveden institut předkupního práva a náhrad za změny v území. Změnil se systém projednávání. Bylo akcentováno vyhodnocení vlivů navrhovaného řešení na udržitelný rozvoj území, jehož součástí je vyhodnocení vlivů na životní prostředí.

Územně plánovací dokumentace jsou členěny na zásady územního rozvoje jako dokumentace v rozsahu území celého kraje, územní plán v rozsahu celého území obce nebo vojenského újezdu (pouze v Praze může být i pro ucelenou část města) a regulační plán pro území části obce. Jakékoli jiné územní celky lze řešit pouze územní studií – územně plánovacím podkladem.

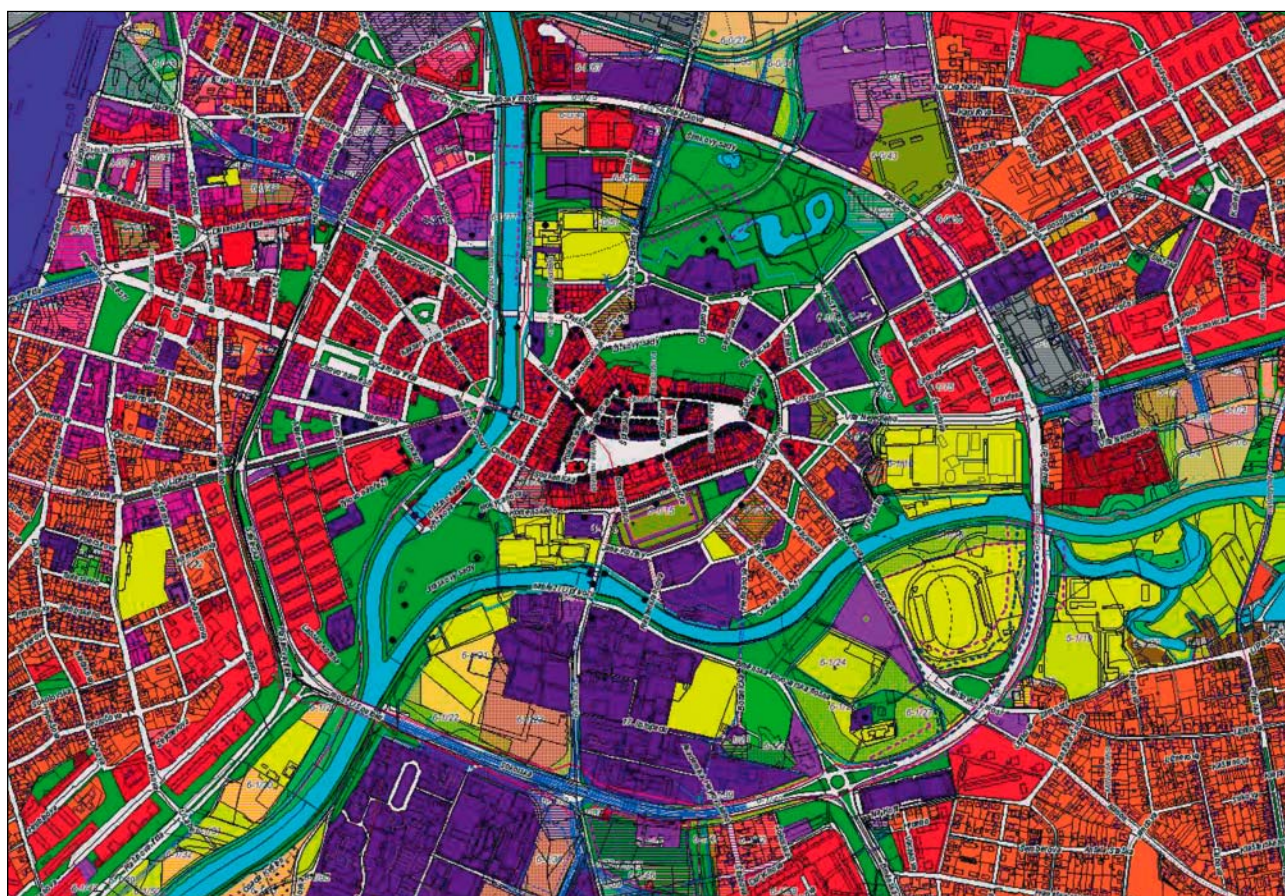
V rámci tohoto článku nelze podrobně rozebrat všechny změny, které zákon přinesl, spíše je zajímavé podívat se na dopady, které vplynuly z jeho užívání.

Zavedením územně analytických podkladů jako souboru údajů o území bylo dosaženo velmi žádoucího efektu, povinného předávání údajů o území od všech poskytovatelů, včetně správců inženýrské infrastruktury, s garancí jejich správnosti. Představa, že tím budou nahrazeny průzkumy a rozborů, se však ukazuje čím dál více jako lichá a potřeba doplňujících průzkumů a rozborů v území je nezbytná.

Způsob vydávání dokumentací formou opatření obecné povahy situaci v územním plánování výrazně zkomplikoval. Přezkoumání územně plánovacích dokumentací soudem

vede k jejich rušení, nebo vyjímání částí, které pozbydou platnosti. Obzvláště tento způsob nakládání s územně plánovacími dokumentacemi je nešťastný, protože v platnosti zůstávají torza bez uzavřených systémů, a ve svém důsledku navrhující nefunkční celky, které by v takové podobě jako územně plánovací dokumentace nemohly být vydány. Negativně se to projevilo nejen u územních plánů, ale i u zásad územního rozvoje. Přestože je u krajské dokumentace zásah do vlastnických práv neprůkazný a byl vyvíjen velký tlak na vyjmutí této dokumentace z působnosti opatření obecné povahy, nepodařilo se jej prosadit. Celý problém vedl ke stanovení lhůty, ve které je možné dokumentaci napadnout, avšak mnohé právní firmy se snaží toto ustanovení obejít. Tento stav vytváří ovzduší velkých nejistot vlastníků o využití jejich pozemků a přispívá ke zpomalení rozvoje území jak na celostátní, tak na lokální úrovni.

Vydáním vyhlášky 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území, došlo k prvnímu pokusu o sjednocení struktury funkčních ploch – „ploch s rozdílným způsobem využití“ – v rámci územního plánu. Byla definována základní kostra možného využití území, která má být doplňována a rozvíjena. Při praktickém používání se ukázalo, že tento výčet ploch s rozdílným způsobem využití není ideální. Zde se také negativně projevila časová prodleva a nečinnost ústředních orgánů územního plánování z let minulých, kdy vznikly odlišné způsoby definování ploch a projekční kanceláře neměly zájem na změnách toho, co dlouhých patnáct let vyvíjely. Došlo tak k masivnímu využívání ustanovení



Příklad zpracování územního plánu – Hradec Králové 2000 – výřez

Zdroj: město Hradec Králové

vyhlášky, která umožňuje v odůvodněných případech použít strukturu odlišnou od té, která byla vyhláškou vymezena. Tím nedošlo k očekávanému efektu sjednocení struktury ploch a dokumentace si zachovaly odlišnou podobu, grafické zobrazení a nepřehlednost v celorepublikovém srovnání.

Vymezení zásad územního rozvoje na celé území kraje a nemožnost zpracovat dokumentaci na jiný územní celek přinesly problémy zejména v metropolitních oblastech, o hlavním městě Praze, která je samostatným krajem, ani nemluvě. Zároveň krajská dokumentace rezignovala na vymezení a rozvoj sídelní struktury a omezila se pouze na nadmístní systémové vazby. Tím byla vlastně záležitost koncepce rozvoje sídelní struktury jako taková opuštěna a na území republiky se již neřeší.

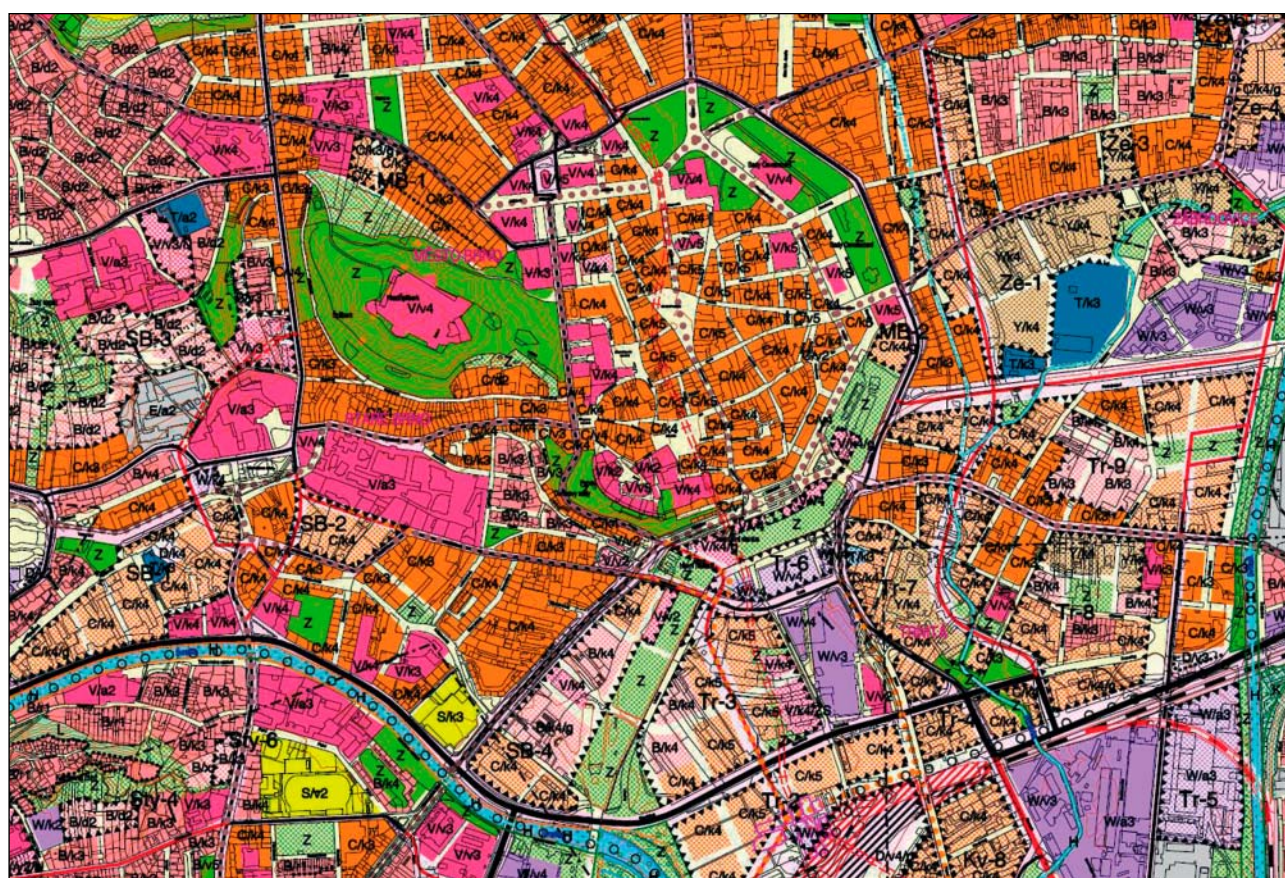
Během platnosti zákona došlo k několika novelám, podstatné jsou z roku 2013 a 2018. Novela zákona, platná od 1. 1. 2013, přinesla několik zásadních změn. Zrušila Radu pro udržitelný rozvoj, zrušila koncept územního plánu jako jednu z fází zpracování územně plánovací dokumentace, upravila podrobnost vztahu jednotlivých druhů dokumentací vůči sobě, včetně podrobnosti vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území, informování veřejnosti již v době projednávání návrhu s orgány veřejné správy, včetně možnosti již v této fázi uplatňovat připomínky, nově upravila ustanovení o náhradách za změny v území a mnoho dalších. Objevil se opět požadavek na zpracování doplňujících průzkumů a rozborů.

Novela zákona k 1. 1. 2018 přinesla, kromě jiného, dvě zásadní změny: závazné stanovisko orgánu územního plánování a společné rozhodnutí. Dobře míněné a systémově správné závazné stanovisko přineslo od svého prvopočátku vlnu nevole z hlediska lhůt na jeho zpracování. Nepodařilo se navýšit stavy pracovníků úřadů územního plánování, a tak došlo k jejich úplnému zahlcení. Situace nebyla dodnes vyřešena. Problematika společného rozhodnutí, vedená snahou o zrychlení povolování staveb, má své výhody pouze v omezeném rozsahu, a proto byla ponechána i možnost standardní cesty (územní a stavební řízení), což se ukázalo jako správné.

Jestliže zákon z roku 2006 byl motivován zjednodušením procesu výstavby, jeho užívání prokázalo, že na úseku územního plánování situaci spíše zkomplikoval. S odstupem času je nutno konstatovat, že se jedná o zákon spíše nepovedený, a že se jeho kritika ukazuje jako oprávněná.

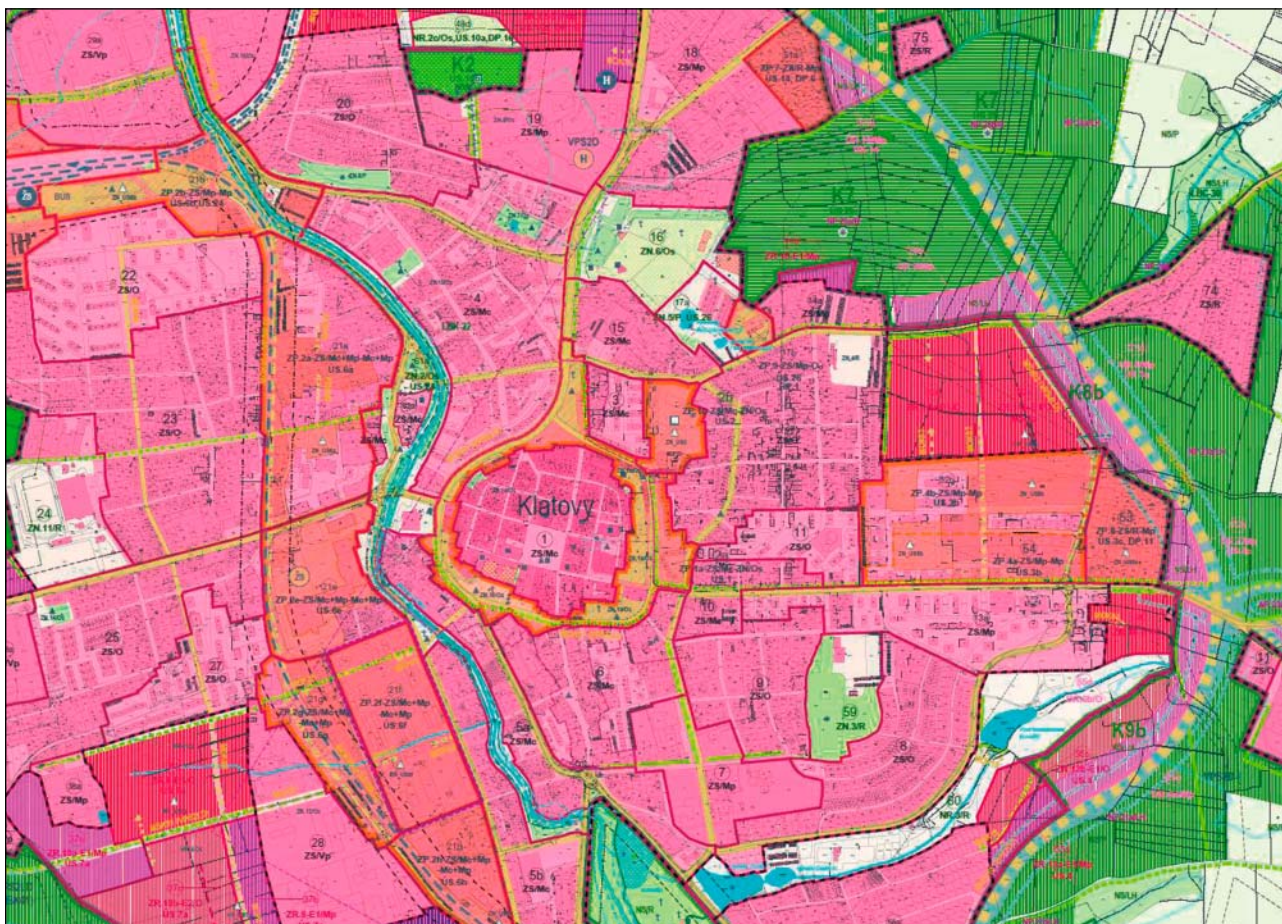
Období zrychlování

Situace ve výstavbě, zdlouhavé povolovací procesy, účelové obstrukce při řízeních a raketově rostoucí ceny nemovitostí se staly hnacím motorem nespokojenosti se stávajícím stavem v developerské sféře i veřejnosti. Kritika současného stavebního zákona vyústila v roce 2017 k zahájení přípravy zákona nového. Hlavním motivem bylo zjednodušení a zrychlení výstavby. Tuto aktivitu lze zcela určitě přivítat,



Zdroj: město Brno

Příklad zpracování územního plánu – Brno koncept 2011 – výřez



Zdroj: město Klatovy

Příklad zpracování územního plánu – Klatovy 2016 – výřez

i když je otázkou, zda tou hlavní a jedinou brzdou je opravdu stavební zákon. Není však pochyb o tom, že ten současný není příliš šťastný a potřeba jeho nahrazení je evidentní.

Na pováženu ale je ambice provést ve velmi krátkém čase nejen úplnou změnu stavebního práva, ale současně provést i reformu veřejné správy a zavedení plné digitalizace výstupů na úseku výstavby. Stanovený čas jednoho volebního období je na první pohled vražedný a je otázkou, zda se to nepodepíše na kvalitě a užitnosti připravovaného zákona. Další pochybnosti vyvolává způsob přípravy zákona, který byl svěřen Hospodářské komoře jako soukromému subjektu vázanému na podnikatelskou sféru.

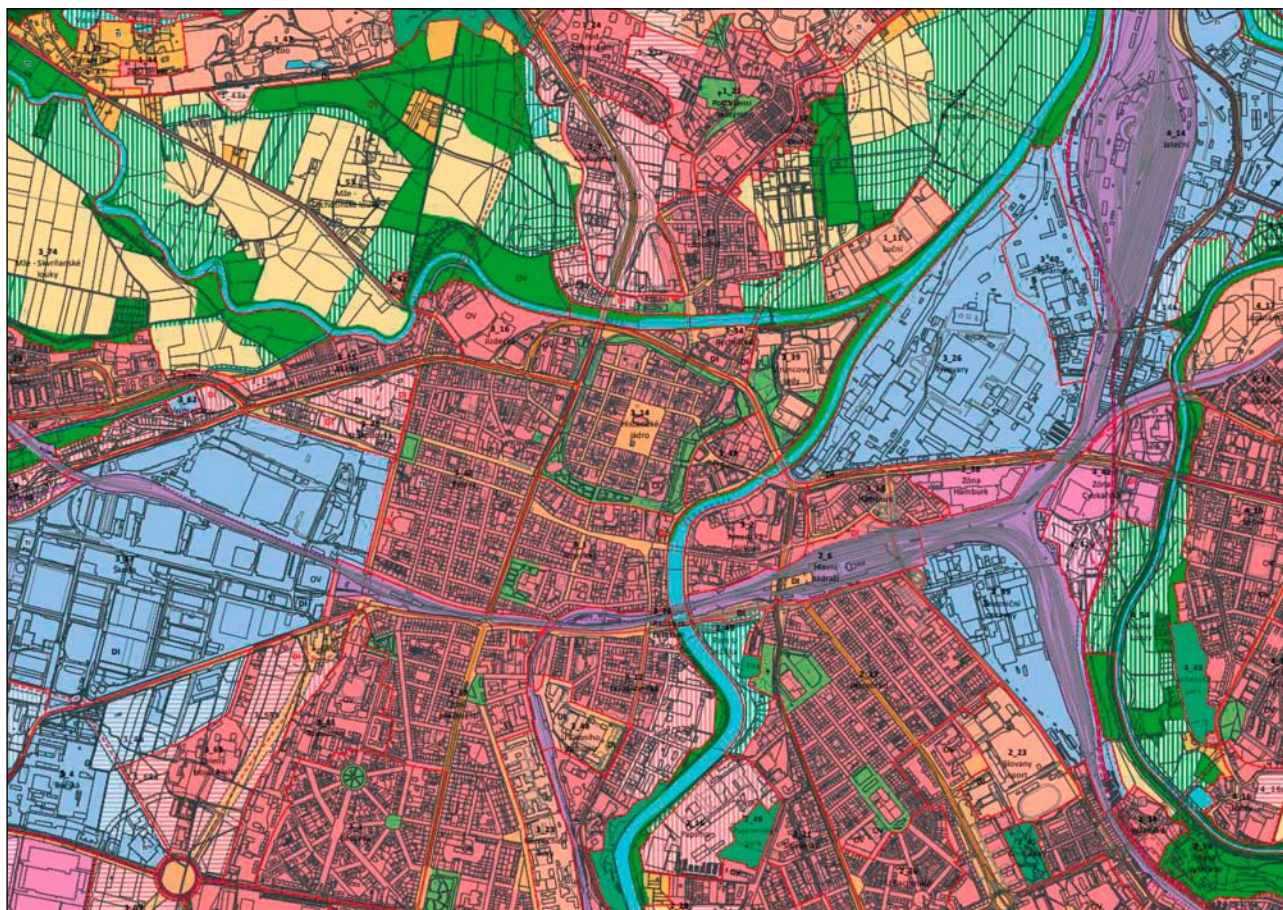
Samotný fakt oddělení státní správy od samosprávy a vylčení záležitostí výstavby ze smíšeného modelu veřejné správy je zcela určitě krok správným směrem, po kterém je voláno již desetiletí (naprosto očekávaně je však zcela odmítán obcemi a kraji a jeho prosazení bude velmi obtížné). Logickým vyústěním této reformy je vytvoření nejvyššího stavebního úřadu jako vrcholového orgánu výstavby. Jeho vnitřními organizačními jednotkami by byly krajské stavební úřady s dalšími detašovanými pracovišti (zde se naskýtá otázka, zda bychom si neušetřili mnoho problémů, kdyby nedošlo ke zrušení okresních úřadů).

Velmi diskutabilní je ale záměr začlenění dotčených orgánů (včetně úřadů územního plánování) pod takto vzniklý nejvyšší stavební úřad a jejich podřízení vedoucímu tohoto subjektu. S tím souvisí i změna závazného stanoviska dotčených orgánů na pouhé vyjádření.

Stavební úřad je orgán, který vydává rozhodnutí, ve kterém zohledňuje podmínky stanovené příslušnými orgány, hájícími jim svěřené veřejné zájmy v území. Na základě věcného záměru stavebního zákona by nastala absurdní situace, kdy by se ten, kdo dává podmínky do řízení, stal podřízeným toho, kdo rozhodnutí vydává. To by znamenalo výrazné oslabení veřejných zájmů, zejména ochrany hodnot území, které jsou jedněmi ze základních priorit územního plánování. Zde by mělo spíše dojít k revizi počtu dotčených orgánů státní správy a přesnějšimu vymezení jejich pravomocí na úseku územního plánování a stavebního řádu.

Spíše hororovým prvkem je potom zavedení tzv. fikce rozhodnutí, kdy je při nedodržení lhůt pro vyjádření k záměru povolení stavby vygenerováno počítačem bez dalších podmínek.

Co se týká územního plánování, nově je zaváděn tzv. územní rozvojový plán, pořizovaný z úrovně státu. Vzhledem k jeho předpokládanému obsahu a podrobnosti se na první pohled jedná o zřejmou duplicitu se zásadami územního rozvoje. Jeho zavedení spíše připomíná způsob řešení kompetencí



Příklad zpracování územního plánu – Plzeň 2016 – výřez

mezi státem a krajem při prosazování nadřazených celostátních staveb. Teprve paragrafové znění prokáže jeho postavení a oprávněnost v systému územně plánovacích dokumentací.

Velký dopad může mít i změna vydávání územně plánovacích dokumentací formou obecně závazných vyhlášek přezkoumatelných ústavním soudem, a to nejen z hlediska vlastního přezkumu, ale i nároků na obsah stavebního zákona ve vztahu k jeho prováděcím vyhláškám.

Nesporným pozitivem věcného záměru je zavedení „Národního geoportálu územního plánování“, a s tím související digitalizace stavební agendy. V tomto smyslu je již připravena standardizace některých výstupů územního plánu, která by měla sjednotit obsahovou náplň a grafické provedení výkresů výrokové části dokumentace, včetně jednotného datového modelu. Na to by měl navázat standard dalších dokumentací a územně analytických podkladů, které by měly být skladebné po celém území republiky.

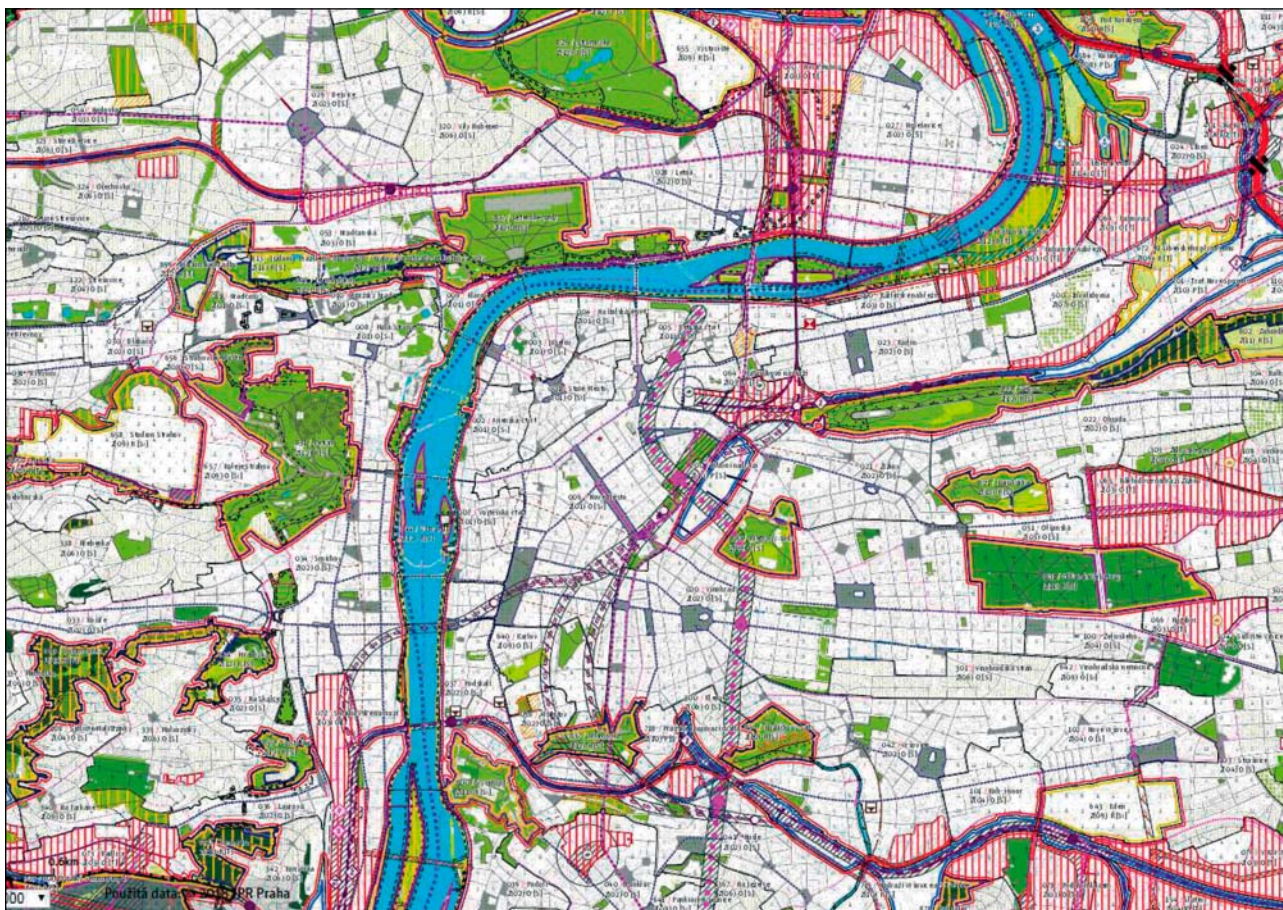
Období čekání – co bude dál?

Ano, nastává období čekání. Co bude nový stavební zákon obsahovat, je již jasné, není však jasné, jak to bude vypadat. Některé teze jsou zatím dost neurčité a teprve paragrafové znění přinese jejich konkrétní průmět.

Je škoda, že se některým tématům věcný záměr zcela vyhnul. Jedná se zejména o závaznost dokumentací pro rozhodování v území. Dlouhodobě zvažované téma, zda se má rozhodovat podle územního plánu, nebo až podle regulačního plánu, nebylo vůbec diskutováno. Stejně tak potřeba dokumentace v podrobnosti mezi zásadami územního rozvoje a územním plánem, bez vazby na administrativní hranice obcí a dále ukotvení funkce hlavního (městského, oblastního) architekta v systému veřejné správy tak, jak to bylo uloženo Politikou architektury a stavební kultury, schválenou vládou v roce 2015.

Další otázkou zůstává, zda samotný stavební zákon, byť v nové podobě, přinese tak dlouho očekávané efekty ve zjednodušení a zrychlení výstavby (ostatně to bylo motem i předcházejícího zákona). Například v oblasti bydlení se neustále odkládá zákon o sociálním bydlení, stále se jen hovoří o obecní výstavbě, ve struktuře forem bydlení je neustále malé procento nájemních bytů, volné kapacity odčerpávají „investiční byty“ a další formy, jako například Airbnb.

Jisté je, že v současné situaci nový zákon potřebujeme. Ale potřebujeme nový zákon dobrý, kvalitně připravený a dohodnutý. Zákon podpořený dostatečnými analýzami, které prokážou jeho životaschopnost. Je otázkou, zda krátký čas, který byl na přípravu tak složité právní normy vymezen, je pro vytvoření kvalitního zákona dostatečný.



Zdroj: hl. město Praha

Příklad zpracování územního plánu – Praha, Metropolitní plán, návrh 2018 – výřez

To se ale dozvíme již brzy, až bude dokončeno paragrafové znění a začne být jasno, jakou konkrétní podobu nový zákon dostane, a posléze jak se změní během standardních legislativních postupů a schvalovacího procesu v poslanecké sněmovně.

Stanovení nové právní formy je vlastně vyvrcholením a výsledkem třicetiletého úsilí při hledání optimálních podmínek pro výstavbu na území republiky. Ale až další čas ukáže, zda jsme nastartovali „období udržitelného rozvoje“, nebo zda se kruh uzavřel a my jsme se, byť ve změněných podmínkách, vrátili do „období zlomu“.

*doc. Ing. arch. Petr Durdík
Katedra urbanismu a územního plánování
Fakulta stavební ČVUT v Praze*

Poznámka: V článku není uveden vyčerpávající přehled změn stavebních zákonů a jejich novel, jsou zde uváděny pouze některé aspekty podle subjektivního výběru autora.