

PROČ REGULAČNÍ PLÁNY PRO MĚSTSKÉ PAMÁTKOVÉ REZERVACE A ZÓNY?

Kamila Matoušková

Vývoj a rozsah památkové ochrany

Poválečná památková péče rozvinula ochranu jednotlivých budov a předmětů v jejich ochranu spolu s původním prostředím. Již předválečné výzkumné a topografické práce totiž prokázaly, že změnou okolního prostředí se ztrácí podstatná část historicko-dokumentární i estetické hodnoty památky. Památková péče zavedla ochranu celých souborů a areálů. Od roku 1950 chrání nejcennější historická jádra měst jako památkové rezervace. Po roce 1958, kdy byl vydán zákon č. 22/1958 Sb., o kulturních památkách, bylo těchto prvních 29 historických jader prohlášeno závazným výnosem tehdejšího ministerstva školství a kultury za památkové rezervace a byly stanoveny podmínky jejich ochrany. Ochranná pásma se prohlašují kolem nejvýznamnějších kulturních památek a kolem památkových rezervací na základě zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu. Na základě nového zákona č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči přibyla nová kategorie územní ochrany - památkové zóny. Bylo prohlášeno velké množství městských památkových zón po celé České republice. Zatímco archeologické památkové rezervace byly prohlašovány postupně, k ochraně souborů lidové architektury, které se vyskytují zpravidla na vesnicích, formou památkových rezervací i památkových zón došlo po 30leté přípravě až v 90. letech.

Definice a rozdíly mezi památkovými rezervacemi, památkovými zónami a ochrannými pásmy dosud nejsou legislativně dotaženy a v praxi přetrvává dřívější postup. Ten lze charakterizovat jako ochranu jednotlivých kulturních památek a památkové rezervace a památkové zóny jako jiné druhy ochranných pásem, přičemž legislativa paradoxně vyzdvihuje ochranná pásma. Památková péče může prohlásit za kulturní památku soubor staveb, i když některé stavby nejsou samy kulturní památkou, ale památkové rezervace a zóny takovým souborem nejsou, přestože byly původně zamýšleny jako urbanistické kulturní památky. Ochrana se v nich uskutečňuje fragmentárně po jed-

notlivých nemovitostech, zpravidla při jejich obnově, orgány památkové péče se sice vyjadřují jak k obnovám kulturních památek, tak k ostatním nemovitostem v památkové rezervaci, zóně nebo ochranném pásmu, ale činí tak bez vztahu k urbanistickému celku a urbanistickým podmínkám ochrany. První závazná stanoviska orgánů památkové péče pod sankcí (po vyjádření památkového ústavu) se vyskytují v územním řízení, v případě sloučeného územního a stavebního řízení až k hotové projektové dokumentaci.

Památková péče v dokumentech o prohlášení stanoví (nedůsledně) závazné obecné podmínky pro stavební činnost, výjimečně pro územní plánování. Podle zákona č. 22/1958 Sb. to byly výnosy ministerstva, podle zákona č. 20/1987 Sb. to byly u památkových rezervací nařízení vlády a u památkových zón vyhlásky Ministerstva kultury, jakožto prováděcí předpisy těchto zákonů. Tyto podmínky se pak v praxi konkretizují v individuálně stanovovaných závazných stanoviscích orgánů památkové péče k jednotlivým stavbám nebo obnovám. Urbanistické hodnoty, předmět ochrany urbanistického celku, nebývají definovány, obdobně způsob ochrany urbanistických hodnot není stanoven. U památkových zón lze nalézt potřebu zpracovat územně plánovací dokumentaci bez bližšího určení jako nástroj konkretizace obecných podmínek památkové péče a ochrany urbanistických a architektonických hodnot.

Památková péče se zaměřuje na ochranu, zachování a vhodné společenské uplatnění kulturních památek. Územní plánování se komplexně zaměřuje na funkční využití území, prostorové uspořádání, včetně prostředí kulturních památek, památkových rezervací a památkových zón a na novou výstavbu a stanovení podmínek pro novou architektonickou tvorbu. Zatímco vazba památkové péče a stavebního řádu je poměrně široce propracovaná, vztah památkové péče a územního plánování dosud není definován, není ani jasně deklarováno, že orgány památkové péče jsou dotčenými orgány státní správy v územním plánování. Jejich účast probíhá

nahodile a postup je různý. Není jasná hierarchie příslušných orgánů. Přesto dnes již památková péče uznává preventivní i ochrannou roli územního plánování v ochraně kulturního dědictví. Důvodem je množství zbouraných památek, které v minulosti musely ustoupit dopravním a rozvojovým stavbám, neorganické stavby v panoramatu, radikální změny prostředí památek a nová architektonická díla, která neodpovídají charakteru historického prostředí. Evropská unie i Rada Evropy ve svých předpisech prosazují integraci péče o kulturní dědictví do územního plánování a ochrany životního prostředí, protože tak je lze lépe ochránit. Granadská úmluva Rady Evropy (*za článkem uvádíme plné znění Granadské úmluvy, která byla otiskána v časopise Veřejná správa 98, č. 44 - pozn. red.*), k níž v současné době přistupujeme, staví ochranu architektonického dědictví dokonce mezi základní cíle územního plánování a ohled k němu vyžaduje ve všech fázích přípravy, zpracování a schvalování územně plánovací dokumentace bez ohledu na to, zda se jedná o památkové území.

V současné době památková péče chrání 38 000 kulturních památek, z toho 130 národních kulturních památek, 41 městských památkových rezervací, 209 městských památkových zón, 60 vesnických památkových rezervací, 164 vesnických památkových zón, 10 archeologických rezervací a 17 krajinných památkových zón. Kolem národních kulturních památek a městských památkových rezervací bývají vymezena ochranná pásma. Památková péče však eviduje přes 1000 hodnotných historických měst. V těchto předpisech je možné nalézt podmínky pro stavební činnost v památkových rezervacích a zónách, jako závazný podklad pro územní plánování, územní a stavební řízení.¹⁾

Archeologie se institucionálně připojila k památkové péči až v 90. letech. Procento archeologických lokalit a objektů prohlášených za kulturní památky je oproti památkové péči mizivé. Ochrana je liberální a používá jiných nástrojů. Spočívá v odborném archeologickém

výzkumu a publikování nálezové zprávy. Archeologové říkají, že publikování výsledků archeologického výzkumu je důležitou složkou ochrany. Archeologické nálezy jsou vlastnictvím státu a ukládají se do muzeí. Archeologické výzkumy mohou provádět pouze organizace s oprávněním ministerstva kultury. Protože se dává přednost ochraně in situ a záchranný archeologický výzkum vyvolaný investiční činností archeologické prameny vlastně ničí, hledají se nástroje prevence škod v územním plánování. Rada Evropy v Maltské úmluvě, k níž v současnosti rovněž přistupujeme, požaduje účast archeologů v procesu územního plánování v týmu zpracovatelů a při schvalování územně plánovací dokumentace a požaduje důsledné posuzování vlivů na životní prostředí, včetně posuzování vlivů na archeologické i architektonické dědictví.

Podle současných poznatků lze rozlišit archeologické rezervace, prohlašované výnosem nebo nařízením vlády, archeologická naleziště a území s archeologickými nálezy ve třech kategoriích. Jejich evidenci vedou okresní úřady na podkladě Státního archeologického seznamu. Pro zjednodušení lze za významná archeologická naleziště považovat všechna území historických sídel, památkových rezervací a památkových zón a za území s archeologickými nálezy celé území České republiky, s výjimkou vytěžených ploch. Význam archeologické lokality může někdy znamenat zákaz výkopových prací.

Program regenerace - společenská objednávka

Města mají ze zákona zodpovědnost za zachování památkových rezervací a zón a dozírají, jak vlastníci kulturních památek plní povinnosti uložené orgánem památkové péče, obdobně dozírají na zachování kvalitního životního prostředí sídel a stavební stav všech nemovitostí. Současně usilují o sociální a ekonomický rozvoj města. K tomu jim slouží mimo jiné územní plánování.

Na základě usnesení vlády č. 209/1992 k Programu regenerace městských památkových rezervací a městských památkových zón České republiky bylo možné poskytovat příspěvky na obnovu kulturních památek. Města se musí na financování spolupodílet, ale mohou spolurozhodovat o výběru akcí. Ve vlastním zájmu sledují kvalitu prací a kontrolují výsledek. Zřejmě proto se do Programu postupně přihlásila téměř všechna

města s památkovou rezervací nebo zónou. Jednou ze sledovaných a hodnocených podmínek, na základě níž se vypočítává výsledné procento z požadované částky jako dotace ze státního rozpočtu, byla do minulého roku existence územně plánovací dokumentace bez bližšího určení. Uznávaly se územní plány sídelního útvaru i územní plány zóny, v lepším případě s regulačními prvky. Lze se právem domnívat, že Program zásadním způsobem motivoval města s památkovou rezervací nebo zónou k pořízení nebo ak-

	1986	1997
Celkový počet historických měst s prohlášenými MPR, MPZ	197 - 100%	237 - 100%
Z toho podíl měst se schválenými územními plány sídelního útvaru	35 - 18%	128 - 54%
Z toho podíl měst s rozpracovanými územními plány sídelního útvaru	73 - 37%	72 - 30%

tualizaci územně plánovací dokumentace. Počet měst s památkovou rezervací nebo zónou, která měla schválený územní plán sídelního útvaru, vzrostl od roku 1986 do roku 1997 takto:

V současné době pravděpodobně již má schválený územní plán sídelního útvaru nebo územní plán obce asi 84% měst s památkovou rezervací nebo zónou, což výrazně převyšuje celostátní průměr.

Územní plány zóny s regulačními prvky a v poslední době regulační plány podle novely stavebního zákona se osvědčily jako nejvhodnější druh územně plánovací dokumentace pro městské památkové rezervace a zóny. To bylo důvodem, proč se od letošního roku sledují regulační plány a hodnotí se jejich existence a kvalita, a tím se přímo ovlivňuje výše státní dotace. Lze očekávat, že Program bude mít nyní obdobný stimulační vliv i vůči pořizování regulačních plánů.

Avšak praxe územního plánování ukazuje přetrvávající priority zaměření spíše na řešení územně technických otázek umístování velkých staveb, dopravy a ochrany životního prostředí. Zájem urbanistů se soustřeďuje spíše na techniku zpracování územních plánů a cíle zůstávají stranou. Existuje skupina urbanistů, kteří si myslí, že památkové rezervace a památkové zóny patří mezi stabilizovaná území, a proto se pro ně regulační plány zpracovávat nemusí. Víceméně stabilizované jsou fyzické struktury, prostorové uspořádání, obal, ale funkční využití stabilizované není a ani být nemůže. Pro jiné jde o příliš odlišné pojetí územně plánovací

dokumentace, na něž nejsou zvyklí, nejsou pravidla pro jejich zpracování a jednávání s veřejností a schvalovací proces jsou obtížnější. Síla potřeby, slabiny územního plánování a váhavost urbanistů, vyvolávají tendence památkové péče vsupovat do územního plánování.

Specifičnost předmětu a postupu územního plánování

Památkové rezervace a zóny se vyznačují jedinečným charakterem, který je

předmětem ochrany. Jedinečnost spočívá v celkovém uspořádání, panoramatu, siluetách, střešní krajině, his-

torických slozích jednotlivých budov, celkovém tvaru, členění, barevnosti, materiálech. Vyskytuje se převaha bydlení a zvláštní druhy využití. U nás se většinou překrývají s centrální zónou města, což vyvolává řadu problémů spojených se soustředěním a překrýváním funkcí, zejména ekonomické tlaky na vytlačování bydlení a na přestavby a nástavby k zvětšování komerčně využitelných ploch. Jde o postupně stárnoucí struktury s potřebou zkráceného cyklu obnovy a specifických postupů.

Územní plánování zde potřebuje více druhů speciálních průzkumů v potřebné podrobnosti, aktuálních nebo aktualizovaných - stavebně historické, urbanisticko-historické, archeologické, obrazu města a jeho charakteru, struktury, kompozice, architektonických slohů, panoramat a siluet, střešní krajiny, barevnosti, povrchových materiálů, začlenění do přírodního rámce, stavebního stavu objektů, dislokace funkcí, stavu bytového fondu a vývoje bydlení, stavu a zatížení komunikací, stavu zeleně, podzemí, sociální a ekonomické situace atd.

Podklady, které připravuje státní památková péče - památkové průzkumy, grafické plány památkových rezervací a zón, seznamy kulturních památek, výnosy, nařízení a vyhlášky, jimiž se prohlásily památkové rezervace a památkové zóny, nové plány zásad památkové ochrany historických sídel, výstupy ze Státního archeologického seznamu - patří mezi územně technické podklady poskytované orgány státní

památkové péče. Otázkou je jejich závaznost. Závazné by měly být všechny podklady, které jsou součástí obecně závazného předpisu, tj. údaje ve výnosech, vyhláškách a zejména v nařízeních, která mají sílu zákona. Předmětem sporu však už může být závaznost grafických příloh - plánů památkových rezervací a zón, protože ty nejsou v textu přesně popsány. Závaznost některých podkladů může být individuálně zvýšena pokud okresní úřad vydá v tomto smyslu k využití podkladů závazné stanovisko.

Tyto informace vstupují do komplexního konceptu a návrhu regulačního plánu. "Regulační plán stanoví využití jednotlivých pozemků a určuje regulační prvky plošného a prostorového uspořádání." Zde lze stanovit funkční využití pozemků a objektů kulturních památek, národních kulturních památek, objektů doplňkových a ostatních, přičemž podle zákona č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči mají být nejvýznamnější (národní) kulturní památky využity ke kulturně výchovným účelům. Základní funkcí památkových rezervací a památkových zón, bez níž by přestaly existovat, je bydlení. Funkce bydlení může být chráněna závazným regulativem. Důležité je zachovat základní občanské vybavení a také specifické činnosti v území, které vytvářejí jeho charakter, jedinečný kolorit. Jinak se využití nemá omezovat, aby se otevřely možnosti pro oživení, podnikání, sociální a ekonomický rozvoj, cestovní ruch. Regulační plán může a má tyto možnosti vyhledávat a nabízet. Regulační prvky plošného a prostorového uspořádání mohou v zásadě zajistit plné zachování fyzické podstaty památkové rezervace nebo památkové zóny jako celku jakožto urbanistické památky, včetně jejích historických a esteticko-uměleckých hodnot, identity, jedinečného charakteru. Závazné a doporučené regulativy a limity mají odlišit objekty k ochraně a zachování beze změny (kulturní památky), objekty, které je možné změnit za určitých přísnějších podmínek, jiné za určitých volnějších podmínek, jiné, které lze nahradit, s podmínkami pro architektonickou tvorbu, jiné, které lze doplnit na volných plochách s podmínkami pro architektonickou tvorbu, a jiné, které lze odstranit. Ty poslední by měly být naprostou výjimkou. U všech změn lze stanovit podmínku dokumentace původního stavu.

Regulační plán by měl být řídicím dokumentem pro regenerační procesy u jednotlivých objektů, určovat druhy stavební činnosti a orientační časový horizont realizace. Má být podkladem pro přípravu městských programů regenerace městských památkových rezervací a městských památkových zón. Úlohou regulačního plánu u památkových rezervací a památkových zón je chránit urbanistický celek včetně půdorysu, panoramat, siluet, střešní krajiny, struktury, parcelace, objemů, výšek a hloubky zástavby, členění průčelí, charakteristické barevnosti, materiálů, detailů, zvýrazňovat jeho hodnoty ve struktuře sídla, zesilovat jeho působení, odstraňovat rušivé prvky, usnadňovat přístup a prostupnost. V případě archeologických lokalit s podmínkou zachování zřídit park. Kam regulační plán již nedosáhne, je vhodné navázat databází, katalogem, příručkami pro stavební činnost pro orgány památkové péče, stavební úřady, vlastníky, architekty a stavební firmy.

V praxi je vhodné výsledný regulační plán dekomponovat na specifické výkresy zejména: návrh změn ochrany státní památkovou péčí a zavedení ochrany na úrovni města, návrh dislokace funkcí včetně ochrany bydlení, návrh regeneračních procesů jako podklad pro městský program regenerace.

Důvody v oblasti památkové péče

Vůči památkové péči zesilují tlaky na předvídatelnost rozhodování, sjednocení odborných stanovisek, zavedení demokratických prvků, účast obcí, občanů a nezávislých organizací a zvýšení účinnosti památkové péče. Zahraničí, Rada Evropy a Evropská unie prosazují komplexnost a integraci, které jsou lékem na resortismus i na neefektivní vynakládání finančních prostředků. Tyto tendence logicky vedou k využívání územního plánování ve službách péče o kulturní dědictví.

Tyto tendence a tlaky vnímá především sama památková péče. Začíná hledat cesty k integraci po svém. Začala iniciativně zpracovávat tzv. plány zásad památkové ochrany, které mají být konkretizací obecných podmínek stanovených v dokumentech o prohlášení pro stavební činnost až na úroveň jednotlivých staveb. Činí tak bez ohledu na komplexní povahu urbanistických celků a potřebu komplexní péče o všechny as-

pekty. Na zpracování těchto plánů věnuje nemalé prostředky a hodlá je povýšit na závazné podklady pro územní plánování. Dnes k tomu není opora v zákoně, ale to se má změnit. Památková péče tak jako už mnohokrát v minulosti supljuje nevyhovující stav v jiných oblastech, ale nemělo by to vést k paralelnímu územnímu plánování pro památkové rezervace a zóny, zajišťovanému památkovou péčí.

Důvody v potřebách obcí

Regulační plány památkových rezervací a zón, podobně jako ostatních území, jsou nástrojem optimalizace umístění záměrů-vizí programů rozvoje měst v území. Tyto programy mívají specifickou část, která se zabývá památkovou rezervací nebo zónou, nebo širše pojatou centrální zónou. Regulační plán musí pro tyto cíle hledat vhodné rozmístění, možné kapacity a limity únosnosti území. V regulačních plánech je nutné vstoupit "dovnitř" domů a regulaci stanovovat po patrech, m² nebo m³. Stavební činností jsou různé formy obnovy a ty mohou mít územní rozměr. Výsledkem regulačního plánu musejí být psané i graficky vyjádřené regulativy jako pravidla vztahovaná na konkrétní pozemek, zastavovací podmínky nebo zadání pro projektovou činnost tak, aby co nejlépe sloužily městům k zabezpečení těchto úloh.

Regulační plán má otevírat a nabízet možnosti rozvoje činností, které město sleduje v programu rozvoje. Je možné, že centrální soustředění funkcí a činností dostoupí takové míry, že další již nebude možné v území umístit. V tom případě bude nutné některé funkce umístit jinde v okolí. Indikátorem přesycení památkové rezervace nebo zóny mohou být vysoké ceny nemovitostí, které stupňují tlak na ziskové využívání co největších ploch, a tím nebezpečí pro zachování fyzické struktury, nebo výrazný úbytek bytů. V tom případě je na místě se zamýšlet nad vytvořením satelitních center, vysunutím centra částečně nebo úplně mimo historické jádro a selekci funkcí v památkové rezervaci nebo zóně. Funkce centra správní, administrativní, bankovní, nejsou pro památkové rezervace a zóny nezbytné, zatímco bez funkce bydlení, základního občanského vybavení, obchodu, se neobejdou. Regulační plán musí stanovit jasné podmínky pro rozvoj cestovního ruchu tak, aby neměl nepříznivé důsledky v kvalitě života, bydlení a životním prostředí. Varujícím příkladem jsou mnohá města, kde

původní historická jádra již neexistují, zachována zůstala pouze historická předměstí, nebo kde proudy turistů znemožňují normální fungování města, vytlačují bydlení a vybavení pro obyvatele. Města tyto souvislosti velmi zajímají, sledují tyto změny a budou stále více posuzovat různé své nástroje včetně územního plánování i z těchto hledisek. Nový obor - urbanistický monitoring bude sledovat vlivy a důsledky různých opatření na urbanistické hodnoty a kvalitu života ve městech.

Závěr

Regulační plány pro městské památkové rezervace a městské památkové zóny rozhodně ano, kulturní hodnoty v nich za to stojí, je to krásná urbanistická práce a města ji budou přijímat s vděčností. V opačném případě rezignace územního plánování na regulační plány pro tato území může vést k přetrvávání nedostatků současnosti nebo ke vzniku paralelního územního plánování a k návratu praxe aditivního přístupu, či dokonce k jeho institucionalizaci, známým a zavrženým v minulosti.

Ing. arch. Kamila Matoušková, CSc.

OÚP MMR

1) POZNÁMKA:

251/1995 Sb., Vyhláška, kterou se mění vyhláška č. 476/1992 Sb., o prohlášení území historických jader vybraných měst za památkové zóny.

250/1995 Sb., Vyhláška o prohlášení území historických jader vybraných měst a jejich částí za památkové zóny.

127/1995 Sb., Nařízení o prohlášení území ucelených částí vybraných měst a obcí s dochovanými soubory lidové architektury za památkové rezervace.

476/1992 Sb., Vyhláška o prohlášení území historických jader vybraných měst za památkové zóny.

443/1992 Sb., Nařízení o prohlášení historického jádra města Františkovy Lázně a území pevnosti Terežín za památkové rezervace.

54/1989 Sb., Nařízení o prohlášení území historických jader měst Kolína, Plzně, Brna, Lipníku nad Bečvou a Příboru za památkové rezervace.

16 417/87-VII/1, Výnos o prohlášení historických jader měst Kutné Hory, Českého Krumlova, Jindřichova Hradce, Slavonic, Tábora, Zátce, Hradce Králové, Jičína, Josefova, Litomyšle, Pardubic, Znojma, Nového Jičína, Olomouce, obce Kuks s přilehlým komplexem bývalého hospitálu a souborem plastik v Betlémě, souboru technických památek Stará huť v Josefském údolí u Olomoučan a archeologických lokalit Libodřický molyhnik, Slavníkovská Libice, Tříšov, Tašovice,

Bílina, České Lhotice, Staré Zámky u Líšně a Břeclav-Pohansko za památkové rezervace.

7646/82-VII/1, Výnos, kterým se prohlašuje historické jádro města Mikulova za památkovou rezervaci.

7645/82-VII/1, Výnos, kterým se prohlašuje historické jádro města Horšovského Týna za památkovou rezervaci.

7292/82-VII/1, Výnos, kterým se prohlašuje historické jádro města Jihlavy za památkovou rezervaci.

16 429/81-VII/1, Výnos, kterým se prohlašuje historické jádro města Chebu za památkovou rezervaci.

16 428/81-VII/1, Výnos, kterým se prohlašuje historické jádro města Prachatic za památkovou rezervaci.

13 603/80-VII/1, Výnos, kterým se historické jádro města Moravské Třebové prohlašuje za památkovou rezervaci.

13 602/80-VII/1, Výnos, kterým se prohlašuje historické jádro města Ústěku za památkovou rezervaci.

7096/80, Výnos, kterým se historické jádro města České Budějovice prohlašuje za památkovou rezervaci.

24 756/79-VII/1, Výnos, kterým se historické jádro města Lokte prohlašuje za památkovou rezervaci.

22 260/78, Výnos, kterým se prohlašuje historické jádro města Litoměřic za památkovou rezervaci.

15 869/78-VII/1, Výnos, kterým se prohlašuje historické jádro města Kroměříže s Podzámeckou a Květnou zahradou za památkovou rezervaci.