

ÚZEMNÍ PLÁNOVÁNÍ TŘICET LET PO „REVOLUCI“ ZAMYŠLENÍ PROJEKTANTKY NAD ZMĚNAMI V ÚZEMNÍM PLÁNOVÁNÍ

Reminiscence – před revolucí

Přenesme se do 80. let 20. století na standardní urbanistické pracoviště Krajského projektového ústavu, který má zajištěné zakázky spadající do jeho územní a oborové kompetence. Územní plány se zpracovávají podle jednoduché standardní metodiky vycházející ze Stavebního zákona č. 50 z roku 1976. Starší kolegové zacvičují mladé architekty, kteří přicházejí o iluze, jaký je podíl tvůrčí práce na územně plánovací dokumentaci. Nováček architekt se zájmem zjišťuje, že na územním plánu pracuje celý tým specialistů. On bude nejen jedním z nich, ale jejich práci bude koordinovat. Může o potřebách území diskutovat s geografem, demografem, ekonomem, dopravákem, vodařem a dalšími síťáři, krajinářem, zemědělcem. Ano, v duchu jsem se prošla po celém svém bývalém pracovišti. Vidím kolegyně kresličky, které vytvářejí abstraktní obrazy územních plánů s největší pečlivostí a připomínají tak trpělivé vyšivačky nebo tkadleny koberců. Od soutisku jednotlivých vrstev na pauzácích přecházíme později na barevné kopie předloh formátů A3, později i větších.

Tempo práce je svižné, někdy je třeba zajít do práce i o víkend, ale po odevzdání zakázky je vždy čas na „usebrání“ a klidné zahájení dalších prací etapou průzkumů a rozborů, což nám umožňuje poznávat postupně území kraje, na kterém pracujeme.

V územním plánu se exaktně navrhuji plochy pro jednotlivé funkce v souladu s principy athénské charty, a to podle ukazatelů, které se aplikují na budoucí počet obyvatel zjištěný demografickou prognózou. Plochy pro bydlení, školství, zdravotnictví, sociální péči, rekreaci, sport, výrobu, ale i pro obchod a služby – „společnost vše zajistí v potřebném rozsahu“.

Diskuse o navržené koncepci je vyhrazena jen pro vyvolené politiky a úředníky, veřejnost do plánování zasahuje jen minimálně. Výsledek naší práce musí být v souladu s požadavky politiků, kteří nepotřebují odborné znalosti k tomu, aby rozhodli například o umístění elektrárny v Polabí na nejkvalitnějších půdách, nebo o výstavbě sídliště podél nejrušnějších dopravních tahů.

Neomezují nás vlastnické vztahy, v podstatě je jedno, zda se bude stavět na poli, které bývalo vašeho dědečka, nebo sousedově. Vazba lidí na půdu byla přetrvávající. Snad jen tvrdé limity ze zákona, jako například ochrana památek (pokud se zrovna nerealizuje program sanace památkových center) a přírody může stát v cestě kreslení směšných plánů rozvoje území.

Také sídelní struktura je předmětem plánování. Zohledňují se nejenom objektivní předpoklady pro zajištění funkcí center ale i představy a zájmy vládnoucí garnitury. Pokud žijete v sídle zařazeném mezi „ostatní“ – máte smůlu, vaše víska je odsouzena k zániku. Naopak středisková sídla mají „zelenou“ a dočkají se nebývalých investic, které však ve výsledku často likvidují jejich specifika a dodnes jsou zejména na vesnicích svědectvím necitlivého přístupu k vesnické architektuře a krajině.

O urbanismu a územním plánování před rokem 1989 by se dalo napsat mnohé a vždy by to odráželo konkrétní zkušenosti jednotlivých lidí. Jsem si vědoma, že můj pohled je velice subjektivní a vzhledem k formátu tohoto článku úzký a zkratkovitý.

Přerod

V územním plánování se dokonale odráží stav a vývoj společnosti. Podle nastavení procesů územního plánování by se mohla srovnávat úroveň demokracie, právního povědomí, sociálního konsenzu i úroveň technologií v jednotlivých zemích.

Změna režimu v roce 1989 přinesla do našeho územního plánování opravdu revoluční změny. Hlavními podněty ke změnám byla jistě liberalizace společnosti, později uzákoněná změna právní formy vydávané dokumentace (opatření obecné povahy) a rozvoj technologií.

Projektanti a cena jejich práce

Než přejdu k těmto zásadním tématům, zastavím se ještě u změny statusu projektantů. Komplexně specialisty vybavená urbanistická pracoviště se postupně transformovala na soukromé subjekty, které jen ve výjimečných případech zůstaly dodnes komplexními pracovišti (takovými výjimkami je několik urbanistických středisek). Převážná část projekční sféry se však atomizovala a pracovní týmy jsou vytvářeny obvykle jen na přechodnou dobu k jednotlivým zakázkám. U méně náročných zakázek supluje často práci specialistů architekt, což představuje riziko snížení kvality projektů.

Kvalitu práce na územně plánovací dokumentaci ohrožují i ceny dokumentací, které tlačí dolů přetrvávající způsob výběru projektantů v soutěžích o veřejné zakázky, kdy je hlavním kritériem nejnižší nabídnutá cena.

Liberalizace

Po opuštění centrálního plánování a totalitního rozhodování společnost pohlížela na jakékoliv plánování a omezování individuálních zájmů s odporem. Velmi brzy však bylo zřejmé, že bez územního plánování se neobejdeme, protože smysluplné usměrňování využívání území je v zájmu nejenom společnosti, ale i jednotlivců.

Územní plánování se stalo doslova „věcí veřejnou“. V legislativě byla zakotvena práva samospráv i jednotlivých soukromých subjektů v procesu vzniku územního plánu. Veřejnost si začala uvědomovat své právo vyjadřovat se k věcem veřejným a mnohdy pocítila i odpovědnost za vývoj území, ke kterému má vztah, například jako obyvatelé daného prostoru. Po vzoru západních demokracií se u nás začaly praktikovat metody participace obyvatel a dnes jsou již v územních plánovacích procesech zcela obvyklé a nepostradatelné.

Po desetiletí zašlapávané právo soukromého vlastnictví bylo rehabilitováno a mnohde se začalo uplatňovat nad všemi ostatními právy. Jako jedno z hlavních témat nového územního plánování vyvstalo proto vyvážení soukromých a veřejných zájmů v území.

Samosprávy získaly pravomoc zadávat a schvalovat (později vydávat) územně plánovací dokumentaci. V některých obcích a městech došlo v tomto počátečním období k chybám v rozhodování zastupitelstev, které pramenily někdy z naivity a nezkušenosti, někdy z prosté snahy získat výhody, respektive se obohatit. Mám na mysli například rozprodávání obecního majetku nebo umístování developerských projektů bez stanovení podmínek, které by obci zajišťovaly odpovídající rozvoj veřejné infrastruktury apod. Následky těchto špatných rozhodnutí napravují tyto obce dodnes. V současné době je však patrné, že obce a města přistupují k rozhodování o změnách území mnohem zodpovědněji a některé dokonce preferují velmi umírněný a korigovaný rozvoj území s tím, že upřednostňují kvalitativní rozvoj (kvalitní veřejná infrastruktura včetně veřejných prostranství) před kvantitativním.

Na úrovni vyšších správních celků je zásadní možnost realizovat veřejnou infrastrukturu nadmístního významu. Byli jsme svědky mnoha případů, kdy územně plánovací dokumentace ZÚR kraje neobstála v konfrontaci se žalobami zájmových sdružení i jednotlivců, jejichž soukromých zájmů se dotýkají záměry navrhované v dokumentacích. Bylo to způsobeno jak nastavením legislativy (například dlouhé období, po které bylo možné podat na vydanou dokumentaci žalobu), tak i nedokonalostí konkrétních dokumentací (například nedostatečné odůvodnění záměrů nebo nedostatečné vyhodnocení vlivu záměrů v procesu SEA), někdy procesními chybami při pořizování. Některá rozhodnutí soudů nebyla však dle mého mínění dostatečně kompetentní. Takových případů v současnosti ubývá s tím, jak projekční i právnícká veřejnost získává na těchto případech zkušenosti.

V současné době se diskutuje o novém stavebním právu. Jednou z navrhovaných změn je změna právní formy územně plánovací dokumentace, opuštění opatření obecné povahy zejména u ZÚR. Současná právní úprava přinesla projektantům, obcím i pořizovatelům mnohé problémy. Do té doby jsme nebyli zvyklí zcela exaktně formulovat ve výroku zásady a podmínky stanovené územním plánem, zejména pokud se týkaly takových témat, jako je například urbanistická koncepce a kompozice. Nebyli jsme nuceni ani celý obsah územního plánu odůvodňovat a obhajovat před soudními žalobami. A právě odůvodňování výroků, které stále „bobtná“ a přesto často neobstojí před soudem, se stalo černou mřinou mnohých projektantů. Bohužel požadavky dané předpisy na obsah odůvodnění způsobují, že text se stává nepřehledným (kombinace požadavků správního řádu a stavebního zákona). V odůvodnění řešení (ve vztahu k PÚR ČR, ve vztahu k ZÚR kraje, k ÚAP ORP, k požadavkům dotčených orgánů, k zadání územního plánu) se opakují stejné argumenty a podstata věci (věcné odůvodnění urbanistického řešení) se v něm často ztrácí. Troufám si říci, že pro laickou veřejnost je odůvodnění územního plánu zcela nestravitelné.

Na druhou stranu je nutno přiznat, že požadavky kladené na opatření obecné povahy nás projektanty naučily přesněji formulovat výrok, na základě kterého se rozhoduje, a odůvodňovat námi navržená řešení. Je proto otázkou, zda opuštění tohoto institutu, který se již učíme používat, a možná by se dal optimalizovat, přinese očekávanou úlevu. Navíc institut nový bude mít jistě svá úskalí.

Úřady

Úřady územního plánování prošly za posledních 30 let také doslova revolučním vývojem. Nároky na ně se stále zvyšují a ony statečně procházejí při pořizování územně plánovací dokumentace měnicemi se právními předpisy, plní požadavky na zajištění ÚAP a v současné době musejí navíc zajišťovat i agendu závazných stanovisek. Na některých pracovištích (kde se nepodařilo přijmout nové pracovní posily) to v současné době vede k odkládání povinnosti pořizovat ÚPD, zejména její změny. Tato situace je zcela pochopitelná a pomáhají ji řešit tzv. „létající“ pořizovatelé.

Dotčené orgány, které vstupují do procesu pořizování ÚPD svými stanovisky, mnohdy stále nechápou potřebu respektování jak jejich oborové legislativy, tak i stavebního zákona. K nalezení shody o rozvoji území by jistě přispělo rozšiřování povědomí těchto úředníků o stavebním zákoně a zejména smyslu územního plánování.

Technologie

Územní plánování je oborem, kde je uplatnění moderních technologií velmi výhodné. Samozřejmě to přináší zvýšené nároky na všechny subjekty, které jsou do procesu pořízení i využívání ÚPD zapojeny, a to zejména v období, kdy jsou tyto nové technologie zaváděny.

Proces digitalizace územního plánování probíhá u nás již od 90. let, kdy byl prosazován zejména nadšenci jak ze sféry projektantské, tak i osvícenými úředníky (na okresních a později krajských úřadech). Centrální úřady v té době poskytovaly podporu pouze v podobě techniky (počítače a výkonné GIS software pro úřady). Na každoročních konferencích pořádaných k tématu využití výpočetní techniky v územním plánování byly prezentovány první příklady digitálního zpracování územních plánů a vznikla zde myšlenka sjednocení digitálních výstupů územního plánování, která však předběhla snahu sjednotit urbanistické (analogové) výstupy územního plánování. A tak stále bez podpory centrálních úřadů pořídily některé kraje pro svá území jednotné modely zpracování územních plánů, které řešily jak složku urbanistickou, tak digitální. Ještě nyní, v roce 2019, na řadě krajů fungují s tím, že jsou věcně postupně přizpůsobovány měnící se legislativě. Legislativa se zpožděním za praxí přišla s požadavky na odevzdávání dokumentací v digitální formě (strojově čitelný formát) a vystavení dokumentace na webu.

V současné době se situace v této oblasti radikálně mění. MMR si je vědomo nezbytnosti zpracování jednotného datového modelu pro územní plánování i v souvislostech s požadavky, které uplatňuje Evropská unie. Probíhá zpracování jednotného datového modelu pro digitální zpracování územního plánu a jeho používání bude zakotveno v legislativě.

Je třeba si uvědomit, že výpočetní technika je nástrojem, který nám může pomoci vytvořit technologicky kvalitnější územně plánovací dokumentaci, jejíž obsah může být digitálně propojen s mnoha dalšími informacemi o území, může zjednodušit přístup k informacím a zlepšit podmínky pro rozhodování o území. Není však zárukou vzniku kvalitního územního plánu ani jeho kompetentního používání a dodržování v něm stanovených podmínek pro rozhodování o změnách v území.

Vliv ÚP na změny v území – aneb „co se nepovedlo“

Kvalita územního plánování by se měla projevit v harmonickém rozvoji území. Jak je tedy možné, že mnohde narážíme na zjevně vadný rozvoj území, který přitom musel projít složitým územně plánovacím procesem?

Příkladem selhání územně plánovací praxe je průběh a problémy procesu suburbanizace. Přitom je suburbanizace zcela logickou etapou vývoje osídlení kolem velkých měst poskytujících pracovní příležitosti v období po revoluci. Uznání práva na soukromé vlastnictví pozemků, restituce, rozvoj drobného podnikání, hypoteční politika, touha po zdravém životním prostředí pro rodiny, rozvoj práce z domova a další okolnosti ji podnítily.

Proces však probíhal poměrně nahodile a bez koordinace jak na úrovni regionální, tak mnohde i obecní. Výsledkem je to, že došlo k rozsáhlému plošnému rozvoji osídlení i v územích, ve kterých není zajištěna příměstská kolejová

doprava ani jiný kapacitní dopravní systém, který by přenesl každodenní dojížděku obyvatel za prací a do škol. Nerozvíjela se centra osídlení s potřebnou vybaveností, ale často sídla, která nemají ani základní občanskou a technickou vybavenost a odpovídající veřejná prostranství.

Například Středočeský kraj, reprezentovaný svými zástupci, rezignoval na možnost usměrnit rozvoj území prostřednictvím ZÚR SK, které řeší především koridory nadmístní dopravní a technické vybavenosti a ÚSES. Regulativy, které by účinně podměnily kvantitativní rozvoj obcí kvalitativními ukazateli veřejné infrastruktury, ZÚR Středočeského kraje neobsahují. Pokud jsou tam takové teze obsaženy například v „zásadách pro usměrňování územního rozvoje a rozhodování o změnách v území“ anebo v „úkolech pro územní plánování“, nejsou vymahatelné, tedy účinné.

Je to pochopitelné vzhledem k odporu krajského zastupitelstva zasahovat do „věcí“ obcí. Kraj v té době nepoužil ani jiné nástroje pro usměrnění rozvoje území například podporou rozvoje v centrech osídlení. Nedošlo ani ke zpracování územně plánovacího podkladu, který by koordinoval rozvoj Pražské aglomerace a mohl by předcházet například vzniku krizových situací v dopravě, které způsobuje dojíždění do Prahy z příměstských oblastí, například návrhem parkovišť P+R.

Veškerá tíha a odpovědnost za plošný rozvoj území ležela tedy na zastupitelstvech měst a obcí, která v některých případech nedokázala důsledky svých rozhodnutí domyslet. Smutné je, že tyto důsledky nedomysleli ani projektanti územních plánů těchto obcí.

Rozsáhlé rozvojové plochy vznikly i v místech, kde nejsou ani výhledově předpoklady na doplnění dopravní infrastruktury a kde není odpovídající přírodní zázemí pro rekreaci. Jedinou podmínkou pro vznik takových obytných satelitů byla nízká cena, dostupnost pozemků pro výstavbu rodinných domů a snadnější získání potřebných povolení. V některých územích se plochy pro bydlení naplnily a obce se snaží dodatečně řešit absenci veřejného vybavení. V jiných obcích zůstaly v územních plánech nenaplněné rozvojové plochy. Jsou často předmětem spekulací (přeprodávání pozemků), mívají několikrát prodlužovaná územní rozhodnutí pro výstavbu a slouží jako zástava bankám. Tyto okolnosti pak brání zrušení takových nadbytečných zastavitelných ploch v územních plánech.

Velkým problémem je i neschopnost stabilizovat v územně plánovací dokumentaci a realizovat významné (především dopravní) stavby technické infrastruktury. Důvodů je celá řada a většina spočívá mimo proces územního plánování. Pokud bychom hledali důvody v územním plánování, pak je to již zmíněná možnost podání žaloby na územně plánovací dokumentaci a zejména to, že v soudních procesech ÚPD často neobstojí. Nedostatečná je autorita zásad územního rozvoje směrem k obcím, kde se odpor k trasám nadřazené infrastruktury stává tématem předvolebních bojů. Ale to už jsme u důvodů mimo územní plánování.

Povedlo se něco?

Samozřejmě na sebe mnohem více upozorňují problémy a závady v území, než místa harmonická, která se vyvíjejí v souladu se svým potenciálem a hodnotami území. Ani tyto případy však nejsou pouze výsledkem kvalitní územně plánovací dokumentace. Ta jen vytváří podmínky pro takový vyvážený rozvoj a hlavní podíl na úspěchu mají lidé, kteří v daném území rozhodují anebo pomáhají pozitivní změny v území realizovat. Mezi příklady takových pozitivních změn lze uvést například zlepšování interiérů našich měst, městeček i vesnic. Věřím, že na to mají velký vliv i dotace směřující do studií veřejných prostranství. Mnohá náměstí, návsi, ulice a parky se vyloupily do nečekané krásy a mají pozitivní vliv i na chování lidí a jejich náladu. Často inspiřují i vlastníky přilehlých nemovitostí, aby dali do pořádku alespoň fasády přilehlých objektů.

Doufám, že také studie krajiny, které jsou v současnosti pořizované pro území ORP, přinesou podobně pozitivní výsledky. U krajiny však nemůžeme čekat žádné rychlé efekty. Některá opatření (zejména ta, která by měla optimalizovat vodní režim v krajině) je však třeba provést co nejdříve, protože klimatické změny ve spojení s naším hospodařením v krajině mají už dnes těžko napravitelné následky. Mnohá opatření (zejména způsoby obhospodařování zemědělské půdy) by bylo možné provést okamžitě, respektive s novou sezónou, ale to opět zacházíme do „jiných sfér“.

Kontinuální práce

Ve většině území se prolínají problémy s úspěchy a územně plánovací činnost je často mravenčí prací lidí, kteří musejí trpělivě komunikovat s mnoha subjekty, které přicházejí s podněty na změny v území, odlišit přínosné od škodlivých (to vůbec není jednoduché), vysvětlovat, přesvědčovat, dohadovat se, soudit se... Je skvělé, když se přitom vzájemně podporují projektanti s pořizovateli, zástupci měst a obcí, dotčenými orgány a veřejností. K takové ideální situaci patří ještě dobrá strategie rozvoje území, která se nemění při každých volbách a o kterou se dá opřít při rozhodování.

Aktuální problémy k řešení

Domnívám se, že územní plánování by mělo v současné době pomoci řešit zejména tyto problémy:

- trvale udržitelný rozvoj (vývoj?) území – zdravý fungující organismus s vyváženými nároky a předpoklady, se schopností reagovat na měnící se potřeby a se schopností obnovy přírodních zdrojů;

- omezení transportu hmot, předmětů i lidí, zvýšení soběstačnosti;
- obnova člověkem devastovaných území (po těžbě, po intenzivní zemědělské a lesní výrobě, v územích restrukturalizace výroby apod.).

Úkolem, který před námi leží, je i zlepšení účinnosti územně plánovací dokumentace a její srozumitelnosti. Je třeba pracovat i na zvýšení povědomí veřejnosti o smyslu a fungování územně plánovací dokumentace.

Územní plánování není samospasitelné

Bez dalších nástrojů nemůže samo územní plánování dostatečně rozvoj území ovlivňovat.

Již dlouhá léta se hovoří například o vyšším zdanění zastavitelných pozemků. Pokud by k takové změně došlo, bylo by mnohem jednodušší vyrovnat nabídku zastavitelných ploch s poptávkou, neboť by to byl zájem samotných vlastníků pozemků. Plochy bez reálné šance na zastavení by již nebyly v územních plánech vymezovány.

Dalším nástrojem by mělo být zvýhodnění využívání ploch brownfields před výstavbou tzv. na zelené louce a pomoc při odstraňování ekologického zatížení těchto ploch. Naopak zabírání ploch pro výstavbu ve volné krajině by mělo být zpoplatněno tzv. ekologickou daní.

Územní plánování a krajina je samostatnou kapitolou, ke které jsem se ve svém příspěvku příliš nedostala. Zmíním alespoň vytváření tlaku na subjekty hospodařící v krajině, aby krajinu pouze neexploatovali, ale investovali do její udržitelnosti. Například by bylo vhodné podmínit dotace do zemědělství a lesnictví provedením opatření k zadržování vody v krajině apod.

Co se týče legislativy, měla by reagovat na stále aktuální potřebu vyladování veřejných a soukromých zájmů v území. Legislativa by měla umožnit realizaci nezbytné veřejné infrastruktury, ale současně předepisovat odpovídající (dostatečně vysoké) kompenzace subjektům, jež jsou touto realizací poškozeny.

*Ing. arch. Vlasta Poláčková
Urbanistický atelier UP-24
Praha*