

NÁVAZNOSTI REGULAČNÍHO PLÁNU A ÚZEMNÍHO PLÁNU OBCE

Vojtěch Matějka

Pan architekt Tůma, básník a sedlák v oboru, kterým se zabýváme, přičinil v Aktualitách Asociace pro urbanismus a územní plánování ČR 43/99 tyto věty:

“Už dlouho se umanutě nimráme nejmíce s územními plány měst a obcí, denně pobouření, co že to v detailu bují. Směrnáky jsou zaplaveny všemožnou regulací, řešení urbanistických problémů prostoru se ztrácí, zasypáno mnohobarevnou drobenkou nespočtu variant funkční promiskuity.”

Touto úvahou jsem byl inspirován k plzeňskému vystoupení, ve kterém si úvodem kladu pět otázek a současně

nabízím vnímavému urbanistovi pět odpovědí k jeho úvaze, k nesouhlasu či souhlasu, nebo něčemu mezi tím.

1. Je možné položit rovnítko mezi stanovením regulačních prvků a vymezením funkčních ploch v urbanistické studii nebo stanovením a vymezením téhož ve schváleném regulačním plánu?

Odpověď zní NE, neboť urbanistické studie budou vždy hledáním “... variantních nebo alternativních řešení...”, budou povětšinou quaziprojednané (pokud nebude

využito ustanovení § 21 stavebního zákona, umožňující transformaci na územně plánovací dokument). Regulační plán je dokument s projednanými, to jest dohodnutými regulacemi (čáry, výšky, objemy, střechy, příjezdy, přístupy a připojení na infrastrukturu) s představiteli obce, vlastníky nemovitostí a správci sítí. Dále je dlužno doplnit, že samozřejmostí musí být řádné projednání a schválení regulačního plánu “až na parcelu” s jednoduchou grafikou, se srozumitelným verbálním popisem v textové části s vyloučením tak častého urbanistického slangu.

Znovu opakují, že není možné položit rovnítko mezi urbanistickou studií a regulační plán, i když stále ještě vzniká řada urbanistických podkladů s přívlasky, kterými pořizovatelé a zpracovatelé uvádějí občany, ale zejména vlastníky pozemků v omyl, předstírajíce, že studie jsou jaksi projednané a jaksi schválené (například urbanistické studie s regulačními prvky).

2. Je územní dokument, zpracovaný na základě schváleného zadání, subjektivním názorem zpracovatele? Co vytváří "konkurenční" prostředí při tvorbě územního plánu?

Odpověď zní ANO, je názorem, představou, subjektivním projevem. Zvláště urbanisté "z božího pokynu" by měli plně využívat ustanovení o variantnosti konceptu a nebát se jít nad rámec zadání. Zároveň to znamená nedívat se zvysoka na všechny jiné názory než na vlastní, spíše v nich hledat a nalézat využitelná zrnka moudra.

Zažil jsem, bohužel mnohokrát, že zpracovatel územního plánu města odmítl uvažovat, diskutovat, nebo dokonce převzít některou z dílčích variant řešení v předkládané urbanistické studii pro část města.

Snaha po obhajobě jiného názoru byla ukončena větami typu: pane kolego děkuji, ale takto ne! Pane kolego, vašimi podněty porušujete zvolenou koncepci územního řešení apod. Zodpovědný a přemýšlivý tvůrce územního plánu si "konkurenční prostředí" zpravidla neuvědoměle vytváří sám, neboť vnímá permanentní oponenturu komunálních politiků, pořizovatele, správce sítí a mnoha dalších, k nimž samozřejmě připojuji vlastníky staveb a pozemků. Rozhodující význam má NEZÁVISLÝ VÝKON POŘIZOVATELSKÉ ČINNOSTI, JEJÍŽ OPTIMÁLNÍ POJETÍ SPOČÍVÁ V PARTNERSTVÍ A PERMANENTNÍ NÁZOROVÉ KONFRONTACI ZPRACOVATELE A POŘIZOVATELE. Uvědomujeme si prosím, jak je v urbanistické praxi naplňován přirozený požadavek nezávislosti těchto dvou subjektů? Pokud máte, vážení kolegové, pochybnosti o relevantnosti tohoto problému, zamyslete se nad významem termínů objednatel - zhotovitel (to za první) a kdo je koneckonců oprávněn rozhodovat o využití území (to za druhý).

Jsem přesvědčen, že to je:

- obec prostřednictvím svých volených zastupitelů
- a
- vlastníci nemovitostí.

Zobecňuji:

- Rozhodovací procesy projednávání a schvalování zprostředkovává zpracovatel a pořizovatel územního plánu.
- Rozhodovací proces završuje po dohodě s vlastníky nemovitostí zastupitelstvo, schvalující územní plán.

3. V čem spočívá korekce (ve smyslu upřesnění) územního plánu obce? Je možná úprava územního plánu regulačním plánem, případně urbanistickou studií?

Odpověď zní ANO, máme dokonce institut změny územního plánu (§ 31 stavebního zákona). Máme-li v České republice řadu územních plánů měst v měřítku 1:10 000, pak právě regulační plán je nástrojem k upřesnění pro změnu, jak řečeno výše, "až na parcelu". Měřítko regulačního plánu umožňuje podrobné poznání dílčího území v územně technické oblasti.

4. Je míra závaznosti územních dokumentů přímo úměrná měřítku územního plánu?

Odpověď zní ANO, protože míra závaznosti roste s velikostí zvoleného měřítka. U územních plánů v měřítcích 1:10 000 a menších je potřebné jen velmi opatrně zvažovat míru závaznosti jednotlivých funkčních ploch. Nepochybuji o potřebě závaznosti monofunkčních ploch pro dopravu a technickou infrastrukturu, ale mám vážné pochybnosti o závaznosti polyfunkčních ploch, jak o jejich lokalizaci, tak o nepřekročitelnosti jejich hranic (hranice mezi funkčními plochami nevnímám jako pevnou a nepřekročitelnou linii, ale jako oscilační, prolínající se území tak, jak tomu je v realitě měst a obcí. Tak chápu povzdech Mirka Tůmy o prostoru, zasypaném mnohobarevnou drobenkou nespočtu variant funkčních ploch. Opět zdůrazňuji: Polyfunkční plochy, navržené a s velkorysostí schválené v územním plánu obce (města), mohou být efektivně zpřesněny a podrobněji zmnoženy regulačním plánem - a opět dodám "s přesností na parcelu" - v měřítku 1:2000 nebo 1:1000.

5. Lobbování není lumpárnou a korupce není lobbování (týdeník EURO 42/1999). Může lobbovat zpracovatel nebo pořizovatel územního plánu?

Odpověď zní NE, NESMÍ. Představte si prosím, vážení kolegové, rovnostranný trojúhelník, na jehož jednom vrcholu je obec (zastupitelstvo), na druhém právník či fyzická osoba vlastníci pozemek nebo pozemky, a na třetím je dichotomický tandem zpracovatele a pořizovatele, který svými činnostmi ze zákona, v duchu všudypřítomného etického kodexu člověčího snažení a usilování, zprostředkovává a ulehčuje onen rozhodovací proces o využití území. To je role tvůrců územně plánovacích dokumentů, takto můžeme naplňovat územní plánování, které je službou společnosti, občanům a obcím.

Dále připojuji tři poznámky.

Již řadu let jsem přesvědčen, že nerealizované veřejně prospěšné stavby se v území stávají nevyhlášenou, leč existující stavební uzávěrou. Příklady je možné nalézt v územních plánech schvalovaných v první polovině 90. let. Ostatně sám institut stavební uzávěry je v našich poměrech problematický délkou trvání. Magistrátní a stavební úřady jen velmi váhavě povolují stavby dočasné. Inspirací by snad mohl být spolkový stavební zákon (SRN), na základě kterého stavební uzávěra ztrácí po dvou letech platnost. Může být prodloužena, ale pokud trvá déle než čtyři roky, musí se osobám postiženým stavební uzávěrou přiznat " ... přiměřené peněžité odškodnění". Věřím, že nový stavební zákon bude obsahovat podobná ustanovení. Zároveň nenalézám důvody neaplikovat podobné ustanovení pro veřejně prospěšné stavby. Já osobně budu sledovat realizaci veřejně prospěšné stavby s pořadovým číslem 25 v současně schváleném územním plánu hl. m. Prahy: Roztyly - zařízení pro rekreaci a sport - okolí stanice metra Roztyly. (Území, tak "přesně" verbálně vymezené a protkané komunikačním systémem vázaným na výjezd do Brna, bude podnikatelskou sférou spíše inspirovat k jiným aktivitám.)

Ač jsem chtěl v Plzni připomenout, že v § 2 stavebního zákona jsou specifikovány tři nástroje územního plánování - ÚPP, ÚPD a územní řízení s doplněním, že územním rozhodnutím můžeme bez regulačního plánu, při znalosti území a jeho

očekávaného rozvoje nebo nerozvoje, při zachování všech přírodních a kulturních hodnot, umístit stavbu. Děkuji panu dr. Plosovi za jeho příspěvek v tomto smyslu. Podobně jsem byl zaujat dvojzpěvem pp. architektů Lejčara a Vlčka o “inteligentním regulačním plánu” v Jablonci nad Nisou s tím, že bych se velmi rád blíže seznámil s jeho zpracováním a užíváním v praxi.

Třetí poznámkou chci vyjádřit naději, že budu mít příležitost oslovit autory nového zákona o územním plánování, jak doufám, v integraci se stavebním řádem. Doporučím, aby nový předpis měl znatelně liberální myšlenkovou orientaci, tj. aby územní plánování bylo flexibilní, aby při samozřejmé absenci správního řízení byla možná vynutitelnost vlastnického práva, aby územní plánování bylo službou stejně obcím jako podnikatelům, občanům, zejména vlastníkům nemovitostí.

Jsem přesvědčen, že nevnímání a přezírání vlastnických vztahů k nemovitostem vede k destrukci oboru územní plánování a k jeho společenské nepřijatelnosti.

Vzhledem k tomu, že stále postrádám historickou reflexi oboru územního plánování, tak ji také, bohužel nesystematicky, hledám. Snad dám opisem vybraného další impuls k jejímu objevování, jak ostatně učinili někteří architekti z bývalého Výzkumného ústavu výstavby a architektury (jejichž jména si bohužel nepamatuji) spolu s panem architektem Jiřím Hružou v roce 1995. V květnu 1995 se v Kroměříži konala 10. jubilejní konference o územním plánování a stavebním řádu. Účastníkům konference bylo věnováno první české vydání útlé, leč pozoruhodné publikace “STAVBA MĚST PODLE UMĚLECKÝCH ZÁSAD”, jejímž autorem je Camillo Sitte, urbanista svým dílem výrazně spjatý s územím České republiky.

Do roku 1918 se Praha skládala z 8 čtvrtí, kolem nichž byly rozloženy předměstské, hustě a početně zalidněné obce. Tyto samostatné obce měly za povinnost si opatřit podle stavebního řádu pro Prahu a předměstí plány polohy s regulačními prvky. V této době zkušenosti o stavbě měst a stavebnictví samo, jako umění, bylo v úpadku. Tím se stalo, že plány polohy byly nedokonalé, umělecky bezcenné, nevy-

hovující zájmům veřejným a hospodářským.

Teprve 28. října 1918 propukly znovu veškeré dřívější tužby nesoucí se k uskutečnění Velké Prahy jednotně budované. Jako první předpoklad tohoto všeho bylo zhotovení nového, jednotně řešeného regulačního plánu pro Prahu. Této okolnosti si byla vědoma pražská obec a proto ještě před skončením světové války zreorganizovala regulační kancelář, jejímž vedením byl pověřen Ing. Josef Zlatník, který doporučil vypracování schematického regulačního plánu pro Velkou Prahu:

- započít práce k vypracování generálního upravitelského plánu Prahy,
- veškeré přípravné a regulační práce se musí dít za účasti širší odborné veřejnosti.

Tehdejší “Technicko hospodářská jednota” usilovala o zřízení regulační komise. Pražská obec vypracovala osnovu zákona a předložila jej Národnímu shromáždění k projednání ve Výboru pro Velkou Prahu, vedeném panem poslancem JUDr. Šámalem. Vznikl tak v roce 1920 zákon o zřízení “státní regulační komise pro Prahu s okolím”.

Podle tohoto zákona bylo do působnosti státní regulační komise pojmato dalších 109 samosprávných sousedních obcí. Státní regulační komise byla oprávněna opatřit práce spojené s vypracováním přehledného regulačního a zastavovacího plánu podle potřeby veřejnou soutěží nebo objednávkou z volné ruky.

Z dalších důležitých předpisů zákona nutno se zmínit o povinnosti státní regulační komise, že před vypracováním přehledného zastavovací plánu budou vyzvány všechny obce, jichž se zákon dotýká, aby předložily do 8 neděl připomínky a přání svá i obyvatelstva k připravovanému plánu.

Ohledně projednání plánu zákon stanovuje, že státní regulační komise jej projedná vcelku nebo po částech veřejným vyložením po dobu 4 týdnů, ve které mají obec i jednotlivci právo podati k němu námítky, o nichž musí státní komise učiniti usnesení. Takto projednaný plán potvrzuje ministr veřejných prací. Pro Prahu a obce tímto zákonem dotčené platí závazek, že potvrzený plán bude základem pozdějších regulací.

Konečně paragrafy zákona se týkají náhrad škod, postupu ploch do veřejného statku podle zmíněné regulace, odstraňování překážek a závad v případě nutnosti přeparcelací podle nového regulačního plánu a odpovědnosti obcí.

Obecní starostové nebo úřadující náměstkové jsou povinni dbáti, aby se žádná stavba neprováděla bez právoplatného úředního povolení a aby předpisy tohoto zákona byly zachovávány a jsou v té příčině osobně odpovědní a mohou být politickým úřadem obci nadřízeným trestáni pokutou do 20 000 Kč a při neodbytnosti vězením do 6ti měsíců, zbavením úřadu a ztrátou volitelnosti pro nejbližší volební období.

Od roku 1920 až do konce roku 1927 projednala státní regulační komise celkem 58 dílčích regulačních plánů, které byly předloženy po námítkovém řízení ministerstvu veřejných prací k potvrzení. Do konce června 1928 vyložila pak státní regulační komise všechny zbývající části Velké Prahy, takže tímto rokem je zregulováno celé území Velké Prahy na jednotném podkladě.¹⁾

RNDr. Vojtěch Matějka

POZNÁMKA:

1) Volně převzato resp. mluvnicky upraveno do času minulého z knihy o Praze “... , která stála práci mnohou a která má býti dokumentem úsilí podivuhodných let po obnově československé samostatnosti, jež vzala na sebe pražská obec, když Praha přijala čest hlavy svobodného státu”. (Z úvodu ke knize “Praha v obnoveném státě československém” napsaném dr. Karlem Baxou, tehdejším primátorem hl.m. Prahy. Tuto publikaci vydala rada hl. m. Prahy v roce devatenáctistém třicátém šestém.)