

CO JE TO DOBRÝ ÚZEMNÍ PLÁN?

Kamil Kubiš

Článek vznikl z diskusního příspěvku na konferenci Standardizace digitální ÚPD v praxi (Znojmo 03/2002). Příspěvek byl realizován formou komentované prezentace a proto i v tomto článku zůstala struktura prezentace zachována a doplněna. Diskusní příspěvek a následně i tento článek vyjadřuje mé přesvědčení, že sebelépe zvládnuté „řemeslo“ i sebelépe zvládnutý digitální územní plán nemusí splnit účel pro který se územní plány zpravidla pořizují a že sebelépe „řemeslně“ zvládnutý územní plán nemusí být nakonec dobrým územním plánem.

Desítky a stovky obcí neustále vykládají obrovské prostředky a značnou energii na pořízení územních plánů obce, DOBRÝCH územních plánů obce.

Územní plány si obce pořizují z nejrůznějších důvodů, ale určitě ne proto, že by si chtěla obec pořídit špatný územní plán. Důvodem může být jak neurčitý pocit „že to obec má mít“, tak

i zcela konkrétní potřeby, které má územní plán vyřešit.

Proč je tu územní plán a k čemu slouží?

Jsou územní plány barevnou dekorací do pracoven starostů či primátorů? Je to umělecká disciplína, hříčka urbanistů a jejich autorských ambicí? Je to hobby zasvěcených? Jsou územní plány věcí klubu

vyvolených? Jsou to rutinní omalovánky? Je to počítačová hra? Je to hračka?

NE. Územní plány nejsou ani jedním z toho.

Územní plán patří k základním stavebním kamenům prosperity a přímo či nepřímo ovlivňuje životní úroveň a životní styl každého, kdo v území žije či pracuje. Zkušený profesionál může přímo z územních plánů vyčíst (anebo

spíše vycítit) trendy budoucího umrtvování či rozvoje obcí nebo jejich částí.

Prosperita, co to je?

Prosperita území obce se nedá jednoduše vypočítat a nelze ani stanovit obecný algoritmus prosperity.

Prosperita je velmi plaché zvíře a velmi citlivý barometr ekonomického klimatu v místě.

Zjednodušeně je snad možné říci, že prosperita je dostatek prostředků vkládaných do uspokojování potřeb

- firem – hospodářských subjektů;
- obyvatel;
- území jako celku.

Lidé pocítují prosperitu, když jsou spokojeni, či spíše spokojenější než dříve, když věci fungují lépe než dříve. Lidé cítí prosperitu, když vidí zlepšení ve svém okolí, lépe upravené plochy, lepší služby, lepší možnosti zaměstnání, lepší životní úroveň...

Kde se bere prosperita?

Stejně obtížné jako prosperitu vypočítat je i prosperitu přivolat. Nepřivolá ji žádné rozhodnutí o prosperitě. Poněkud snadnější je vymezit obecné předpoklady prosperity, které jsou v přímé závislosti na ekonomickém klimatu v místě:

- **Finanční a daňová politika** – prostředím motivující všechny k vytváření hodnot a investování do území místo spotřeby, tj. firmy k vytváření zisku a lidí k zaměstnanosti, případně k zakládání prosperujících firem.
- **Příznivé investiční klima** – pozitivně naladěná veřejná správa, tj. jak samospráva, tak i státní správa hledající cestu, jak nalézt obecně výhodné řešení namísto hledání důvodů k odmítnutí projektu.
- **Dobrý územní plán.**

Jak se pozná dobrý územní plán?

Územní plán by měl splňovat několik předpokladů:

- **Dostatečný prostor pro ekonomicky reálný rozvoj** – dostatečný prostor jak z hlediska rozsahu území, tj. dostatečné rozlohy rozvojových ploch, tak i z hlediska možností v území, tj. dostatečně široké palety možného rozvoje konkrétního území.
- **Rozvoj je připraven v ucelených ekonomicky reálných cílech** – rozvoj je ekonomicky reálný, tj. investičně atraktivní, když náklady na rozvoj jsou

úměrné výnosům z realizovaného rozvoje. Rozvoj jednotlivých ploch či vymezených celků je podmíněn rozsahem úměrných a bezprostředně realizovatelných investic.

- **Jasná, obecně platná pravidla bez výjimek a bez prostoru pro subjektivní rozhodování** – obecně platná a přehledná pravidla, která nevyžadují dodatečné výklady ani posouzení „oprávněnou osobou“, pravidla, vytvářející transparentní prostředí bez rizika korupce na bázi subjektivního výkladu či subjektivního udělování výjimek.
- **Pozitivně laděný a dostatečně flexibilní** – územní plán je rozvojový dokument, nikoliv restriktivní. Územní plán poskytuje dostatečný prostor pro investice v území, územní plán umožňuje vše, co není z jakéhokoliv důvodu zakázáno. Omezení jsou v územním plánu minimalizována a nevytvářejí samoúčelnou brzdu¹⁾.
- Jednoduchá a transparentní metodika zpracování a používání.

Vady územních plánů

Požizovatel se často soustřeďuje na formální vady díla. Naopak kvalitativní vady bývají často opomenuty:

- **Zmatečný** (metodická vada) – použití nestandardních pojmů, metodiky, grafiky, odlišného výkladu standardních pojmů, nemá stanovenou srozumitelná a přehledná pravidla, v územním plánu je obtížné se vyznat.
- **Přeurčený** (metodická vada) – plochy mají zbytečná omezení, jakákoliv odchylka, přestože v území nevádí a bude pro území přínosem, vyžaduje změnu územního plánu, rozvoj je sešňorován zbytečnostmi, územní plán je zdrojem obstrukcí při rozvoji území.
- **Mesiášský** (systémová vada) – v územním plánu je patrná tendence „řešit“ i to, co územnímu plánu nepřísluší, snaha „chránit“ území před „chybami“ jiných, před „neuváženými“ vlastnickými změnami, před „neschopností“ orgánů a organizací hájit zájmy pro které byly zřízeny; v územních plánech se často projevují snahy orgánů a organizací prosadit do územních plánů omezení odrážející jejich subjektivních přání, často za hranicí jejich kompetencí. V takovém případě se často stává, že orgán či organizace v dalším řízení není s to obhájit postoj prosazený do územního plánu a územní plán se stává brzdou rozvoje a hraje

obstrukční roli, kterou si nechal pořizovatel vnutit.

- **Centralistický** (systémová vada) – snaha řídit vše z úřadu značí nedůvěru v občana, vlastníka, investora, velkou moc pořizovatele; pořizovatel má obrovskou moc v území, která umožňuje efektivní mechanismy řízení rozvoje, mechanismy řízení rozvoje však mohou být snadno zneužity.
- **Nereálný** (ekonomická vada) – navržený rozvoj neodpovídá možnostem, charakteru nebo hodnotě území, navržené rozvojové plochy nejsou investičně zajímavé.

Kdo může za vady územního plánu?

Za vady územního plánu je zodpovědný pořizovatel. Často jde o přežívající způsob práce a přežívající pohled pořizovatelů na přípravu a řízení projektu. Chyby bývají způsobeny návyky pořizovatelů, kteří jen pomalu reagují na měnící se podmínky a tím i měnící se cíle a metody územního plánování.

Které hlavní chyby mohou pořizovatele udělat?

- **Neujasněné či chybné cíle** – pořizovatel neví co chce, nemá jasnou představu o cílech pořizovaného územního plánu; chybí reálný politický program, chybí reálné priority rozvoje obce (strategický plán / program rozvoje obce), neexistuje reálná rozvojová vize.
- **Nepřipravenost** – zadání územního plánu je neujasněné, obecné, faktické zadání vzniká operativně až po zahájení prací na územním plánu, zadání je neustále upravováno a doplňováno; často se stává, že zdánlivá „úspora času“ při přípravě pořizovatele, zejména při přípravě zadání se vymstí mnohonásobným zpožděním při zpracování, projednání a schvalování, nehledě na to, že se územní plán zbytečně prodražuje a kvalita územního plánu klesá. Dá se říci, že kvalitu územního plánu z cca 80 % ovlivňuje právě kvalita zadání.
- **Elitářství aparátu** – aparát pořizovatele je přesvědčen o své neomylnosti a tím i o svém právu rozhodovat o čemkoliv, obvykle se elitářství projevuje u výkonných úředníků pořizování, kteří jménem pořizovatele, ve jménu zájmů obce, prosazují vlastní mocenské ambice, což má negativní vliv jak na kvalitu územního plánu a jeho transparentnost, tak i na rozvoj

obce, čímž poškozuje příznivé investiční klima. Samospráva tomu není ochotna či schopna zabránit.

- **Špatný výběr zpracovatele** – pořizovatel podcenil přípravu výběru zpracovatele, při výběru je kladen největší důraz na cenu a termíny, případně pohlednost územního plánu, často na úkor schopnosti zpracovat dobrý územní plán; obvykle schází důraz na ekonomickou a realizační část územního plánu.
- **Chybná metodika** – pořizovatel nemá představu o cílech, tedy jak má působit územní plán při rozvoji obce. Jde o nezkoušenost a neznalost pořizovatele, který se nemá kde opřít o doporučenou a osvědčenou metodiku dobrého územního plánu.
- **Podcenění vyhlášky** – vyhláška je často nejhůře připravenou částí územního plánu; situaci napomáhá nedostatek právníků schopných s pořizovatelem najít optimální pozitivní vyznění vyhlášky, pořizovatel přitom často ani nepocituje potřebu konzultovat věcný obsah vyhlášky s právníky.

Předpoklady dobrého územního plánu

Dobrý územní plán má řadu atributů a mnohé z nich se dají jen těžko specifikovat. Jsou však i atributy, které specifikovat lze:

- **Věcně správný** – obsah i rozsah odpovídá požadavkům obecně závazných předpisů i požadavkům obce.
- **Přehledný a srozumitelný** – obsah je „čitelný“ bez vzájemně se popírajících částí či dodatků.
- **Ekonomicky reálný** – papír snese všechno; mezi zájmem o rozvoj, jeho nakreslením do územního plánu a realizací je obrovský rozdíl.
- **Flexibilní a pozitivní** – dostatečně pružný, schopný reagovat na různorodou poptávku, umožňuje přirozené změny v území.
- **Právníky čistý** – co nejpřesněji formulovaná co nejvolnější instrukce pro

využití území; jedna rovina vyhlášky, přehledná struktura.

Podmínky pořízení dobrého územního plánu

Občas opomíjenou stránkou pořizování je vlastní přístup pořizovatele k územnímu plánu a k rozvoji obce. Přístup pořizovatele je často klíčovým prvkem, ovlivňujícím kvalitu budoucího územního plánu:

- **Vědomí cíle** – územní plán je prostředkem k prosperitě, nikoliv cílem.
- **Odpovědnost pořizovatele** – ochota a schopnost zvážit klady i zápory rozvoje a důsledně prosadit převažující klady.
- **Otevřená rozvojové vize** – územní plánování nezná „konečné řešení“, žádný územní plán nemůže navrhnout „konečný stav“, každá obec přežije svůj sebelepší územní plán a bude se rozvíjet i v době, kdy tento sebelepší územní plán bude zajímat pouze historiky, bádající v propasti věků. Proto by měl územní plán obsahovat nejen návrhovou část včetně etapizace, ale i výhled, a to vyřčený výhled, a tudíž zobrazený v plánu, ale i nevyřčený výhled, tj. rozvojovou vizi, která zůstala v ideové rovině pořizovatele i autorů a která umožní další rozvoj obce po vyčerpání všech návrhových i výhledových ploch.
- **Posouzení hodnotových vztahů v území** – pochopení a respektování hodnotových vztahů v území je základním předpokladem úspěšného rozvoje. Významnou roli zde hraje rozdílná hodnota území, lišící se místo od místa i obec od obce a obecně i různá hodnota stejného území pro různé využití. V jednom místě velmi atraktivní projekt je často o kousek dále za stejných podmínek nerentabilní a tudíž nereálný.
- **Ekonomicky reálná rozvojová vize** – nereálná vize území degraduje a znehodnocuje.
- **Ochota investovat do infrastruktury** – je jen málo míst, kde lze infrastrukturu

práci připsat k tíži investora. Veřejná investice do infrastruktury je často podmínkou ekonomicky reálného rozvoje dle představ pořizovatele.

- **Soustavná práce s informacemi** – fungující a aktuální GIS, schopnost pracovat s informacemi a schopnost vyhodnocovat trendy a odhadovat další vývoj.
- **Kvalita vyhlášky** – jasná, srozumitelná, jednoznačná.

Vnější znaky pořízení dobrého územního plánu:

- **Netradiční způsob myšlení i práce pořizovatele.**
- **Neobvykle výrazná role ekonomů a právníků**, územní plán není doménou urbanistů.
- **GIS** – bez GISu nelze dobrý územní plán pořídit, GIS však není zárukou dobrého územního plánu.

Existence vnějších znaků je signálem moderního způsobu pořizování s vyšší pravděpodobností pořízení dobrého územního plánu. Bez vnějších znaků lze jen sotva pořídit dobrý územní plán; dobrý územní plán však vyžaduje mnohem více.

S dobrým územním plánem je to jako třeba s barokem. Není baroka bez křivek, ale zdaleka ne každá křivka na budově znamená baroko.

*Ing. arch. Kamil Kubiš
Odbor územního rozvoje
Úřad městské části Praha 10*

1) Příkladem zbytečných omezení mohou být funkční nebo prostorová omezení, která brání změně v území, přestože je změna všeobecně podporována, pouze územní plán ji neumožňuje. Typickým příkladem zbytečných omezení jsou veřejné budovy (slovníkem první republiky) u kterých jsou v poslední době časté změny v jejich využití. Nejsou ojedinělé případy, kdy bez změny územního plánu (tj. ročního až dvouletého zbytečného zpoždění) nelze změnit například školu na finanční úřad nebo kasárna na soud, přestože jde o změny, která je v zájmu všech zúčastněných a které nebrání nic jiného než zbytečně omezující územní plán.

Komentář redakce:

Článek architekta Kubiše patří k těm, které zaujmou a vyvolávají diskusi. Jeho srozumitelná a do jisté míry provokativní forma umocňuje aktuálnost problémů, ke kterým se vyjadřuje. Takovýto příspěvek na druhé straně zákonitě zjednodušuje a zároveň prezentuje subjektivní názory autora. Týká se to zejména pojmu „prosperita“, který může mít více významů. V Akademickém slovníku cizích slov je prosperita překládána jako „výnosnost, např. výnosnost podniku“. Prosperita obce anebo prosperita území není pouze jednoduchou, krátkodobou výnosností, srovnatelnou například s prosperitou obchodu. Pod pojmy prosperující území či prosperující obce si představíme upravené, vyvážené a na první pohled esteticky působící prostředí s dlouhodobou perspektivou. Bylo by například zajímavé dát do souvislosti pojem „prosperita“ s pojmem „udržitelný rozvoj“. Uvítáme v našem časopisu diskusi nejen na toto téma, ale i na téma účelnosti a účinnosti dobrého územního plánu tak, jak jej autor prezentuje.

–jm–