

Teze ČKA

k územnímu plánování



TEZE I: POSÍLENÍ STRATEGICKÉHO ASPEKTU ÚZEMNÍHO PLÁNOVÁNÍ

Prosazujeme propojení strategického a územního plánování jako cestu k zefektivnění plánování území, například ve fázi zadání dokumentací a jejich změn.

Územní a strategické plánování jsou v české legislativě a praxi neprovázané oblasti, což výrazně omezuje efektivitu a účinnost plánovacích procesů.

Kraje povinně vydávají a aktualizují programy rozvoje, jejich obsah se ale nijak systematicky nepropisuje do územně plánovací dokumentace kraje (zásad územního rozvoje). Strategická úroveň zásadám územního rozvoje chybí.

Obce¹ často disponují jediným dokumentem zabývajícím se budoucím rozvojem, kterým je územní plán. Ten však ve své stávající podobě, vzhledem jeho závaznosti a detailu, který řeší, nemůže roli strategického dokumentu naplnit. Výsledkem je nekoncepční rozhodování o území a to nejen v oblasti územního rozvoje. Při přípravě územně plánovací dokumentace obvykle chybí sdílená východiska projednaná s veřejností, o změnách dokumentace se rozhoduje ad hoc.

Strategické dokumenty (strategický plán, program rozvoje nebo i oborové strategie) by měly vyjadřovat dlouhodobou představu o budoucím územním rozvoji obce či kraje a měly by přitom definovat a zdůvodnit požadavky na územně plánovací dokumentaci, tedy základ jejího zadání. Analýza naplňování či potřeba změny strategického dokumentu by pak byla východiskem pro její změny a aktualizace. Variantou je také sloučení strategického plánu s obecnou, strategickou úrovní dokumentace. V každém případě musí být v procesu tvorby strategických dokumentů zajištěna účast projektanta, jak je uvedeno dále v tezi č. VI.

Užší propojení strategického a územního plánování bude vyžadovat úpravu legislativy a nastavení nových povinností pro samosprávy. Dlouhodobé zkušenosti ze zahraničí ukazují, že bude nutno stanovit požadavky diferencovaně dle velikosti obcí. U malých obcí bude strategický aspekt nutno posílit obnovou strategické / směrné úrovně územního plánu, u větších obcí zavedením strategického plánu jako samostatného, povinně vydávaného dokumentu.

¹Pojem obce je zde uveden v širokém slova smyslu dle zákona o obcích a zahrnuje obce, městyse, města, statutární města i hlavní město.



TEZE II: ZMĚNY V SYSTÉMU NÁSTROJŮ ÚZEMNÍHO PLÁNOVÁNÍ

Prosazujeme změnu právní povahy územně plánovací dokumentace (ÚPD) na úrovni kraje a obce. Územní plány obcí a krajů mají spolu se strategickými dokumenty plnit roli iniciačních a koordinačních nástrojů pro stanovení budoucího rozvoje území sídel i krajiny a výchozích podkladů pro dokumentace s podrobnou mírou regulace. Teprve dokumentace s podrobnější mírou regulace má sloužit pro rozhodování o umístování a povolování staveb

Jedním z největších problémů dnešního systému územního plánování je všeobecná závaznost všech úrovní plánovací dokumentace.

Krajské i obecní plány stanoví podmínky závazné nejen pro veřejnou správu, ale i pro jednotlivé stavby a jejich investory. Toto pojetí není ve světě obvyklé a přináší řadu problémů. Dokumentace zavazující soukromé vlastníky se projednává jako opatření obecné povahy velmi složitým a časově náročným procesem. Vydání zásad územního rozvoje či územního plánu a jejich aktualizací nebo změn trvá roky.

Vzhledem k tomu, že územní plány umožňují i na základě hrubých regulací umístění a povolení staveb, obce pořízení navazující podrobné regulace (regulačních plánů) nepožadují (nebo přímo odmítají). Výsledkem umístování staveb bez podrobné regulace je znehodnocování vystavěného prostředí sídel i jejich krajinného zázemí.

ÚPD s podrobnou mírou regulace mohou být regulační nebo jednodušší, ale též závazné, zastavovací plány.

Pro menší obce budou vhodným nástrojem územní plány s prvky regulačního / zastavovacího plánu.

Mezi potřebné změny systému patří zjednodušení pořizovacích procesů a zavedení zkrácených forem, kdekoli je to v souladu s veřejným zájmem možné. Potřebné je řešit i možnost paralelních úprav nadřazené územně plánovací dokumentace. „Zrychlování procesů“ musí jít ruku v ruce se zaváděním jiných nástrojů, které předejdou překotným změnám v území po každých komunálních volbách. Mezi takové nástroje patří např. posílení role zadání, v němž bude promítnuta sdílená strategie obce či kraje (viz TEZI I) a také v něm budou definovány a zdůvodněny potřebné kapacity rozvoje a soulad s nadřazenými ÚPD. Dalšími nástroji jsou kontrolní role nadřazených orgánů územního plánování a zavedení ekonomických nástrojů regulujících územní rozvoj (viz TEZI V). Je potřeba vyřešit rovněž způsob, jak hledat průniky strategií států, krajů a jednotlivých obcí a následně je koordinovat a případně korigovat.

Zvážit je nutno i potřebnost některých stávajících nástrojů plánování. Např. územní studie, které jsou obcemi hojně užívány pro jejich nekomplikované pořízení, se ukazují být nefunkční, není-li stavebník ochoten se regulaci podřídit.

Naopak je zcela zásadní do systému územního plánování začlenit nástroje pro komplexní plánování krajiny reagující na aktuální problémy úbytku přírodní rozmanitosti a poškození vodního režimu.

Nezbytné je dále doplnit územně plánovací dokumentace v koncepční úrovni i v úrovni podrobné regulace umožňující řešit témata či stavby přesahující hranice jednoho samosprávného celku (kraje či obce). Příkladem mohou být ÚPD metropolitního regionu, národních parků zasahujících území více krajů a obcí, ÚPD řešící regeneraci území postižených těžbou a též ÚPD regulující velké infrastrukturní stavby. Je potřeba vyřešit rovněž způsob, jak hledat průniky strategií státu, krajů a jednotlivých obcí a následně je koordinovat a případně korigovat.



TEZE III: DIFERENCIACE ÚZEMNÍCH PLÁNŮ PODLE VELIKOSTI OBCE

ČKA prosazuje diferenciaci obsahu územních plánů i procesu jejich pořízení podle velikosti a významu sídel.

Současná úprava nástrojů územního plánování a plánovací praxe je v zásadě jednotná pro všechny obce bez rozdílu velikosti.

Velikost sídla se přitom zásadně odráží v jeho potřebách stejně jako v různé míře schopnosti svým odborným aparátem zajistit administrativní procesy, které územní plánování a územní rozvoj provázejí.

Všechny druhy sídel mají shodně potřebu regulovat svůj územní rozvoj a bránit neorganizované výstavbě v rozvojových územích a koordinovat vstupy a potřeby různých subjektů od dotčených orgánů přes vlastníky pozemků po investory. Jejich možnosti, jak k regulaci či koordinaci dospět, jsou ale různé.

Pro menší obce je klíčem pořizování územních plánů s prvky regulačních plánů, které integrují strategickou, resp. iniciační i regulační rovinu. Větší obce by pak měly pořizovat územní plány v návaznosti na plány strategické (nebo s jejich integrací) jako samostatně projednávané dokumenty v koncepční rovině a v nezastavených nebo transformačních územích plány s podrobnější regulací (viz předchozí tezi), které by sloužily k umístování či povolování staveb.

Volba druhu regulace vždy vychází z charakteru a způsobu zástavby. Územně plánovací dokumentace by neměla rezignovat na ovlivnění zástavby i ve stabilizovaných územích, která může výrazně ovlivnit obraz sídel.

Je rovněž nutné nastavit obsahové náležitosti a zejména procesy projednávání a schvalování ÚPD týkající se více obcí.



TEZE IV: POSÍLENÍ ROLE SAMOSPRÁVY

Prosazujeme navrácení pořizování územně plánovací dokumentace zpět samosprávě krajů a obcí. Stát má plnit funkci legislativní, koordinační a kontrolní.

Stávající úprava územního plánování vede k nepřiměřeným zásahům státu do ústavně garantovaného práva na samosprávu, což má hluboké společenské důsledky, zejména v tom, že za současný tristní stav územního rozvoje necítí a nenese nikdo odpovědnost.

Zejména menší obce mnohdy vnímají územní plán jako nástroj, který jim někdo pořídí a zpracuje, a nevěnují mu adekvátní pozornost.

Je nutné omezit ingerenci státu do procesu územního plánování na nezbytné minimum obhajitelné veřejným zájmem. Je nepochybné, že stát musí mít v rukou nástroje dostatečné pro prosazení strategických záměrů státního významu. Úlohou státu v územní plánování je legislativně popsat nástroje a procesy směřující k jejich vydání včetně vytvoření kontrolních mechanismů, dostane-li se územně samosprávný celek do zjevného excesu. Není však obhajitelné do územního plánování zasahovat s takovou intenzitou, s jakou se tomu děje při pořizování dokumentace, které zajišťuje namísto samosprávných celků prostřednictvím pořizovatelů stát. Tato právní úprava je v Evropě výjimečná. Neblahé důsledky má i přeурčený „jednotný standard“ dokumentace, kterým se stanoví náležitosti zásad územního rozvoje, územních a regulačních plánů a který ve své stávající podobě omezuje možnost přizpůsobit plány jedinečnosti sídla a jeho specifickým problémům obráním inovativním přístupům.

Stát musí finančně podpořit samosprávu v pořizování a zpracování ÚPD, neboť zdravý a udržitelný územní rozvoj krajů a obcí musí být vnímán jako prioritní veřejný zájem.

S tématem pořizování je spojena otázka právního ukotvení pořizovatelů. I zde je žádoucí nabízet různé možnosti, pořizovatelé mohou být zaměstnanci obce, službu může zajišťovat obec s rozšířenou působností a nadále by měla být zachována možnost certifikovaných „létajících“ pořizovatelů.



TEZE V: PROVÁZÁNÍ ÚZEMNÍHO PLÁNOVÁNÍ S EKONOMICKÝMI NÁSTROJI

Komora prosazuje zavedení ekonomických nástrojů navázaných na ÚPD. Přenést přiměřenou část ekonomických nároků (nákladů) na veřejnou infrastrukturu územního rozvoje na stavebníky a změnou daňové politiky omezit spekulativní jednání vlastníků spočívající v neopodstatněných požadavcích na vymezování zastavitelných ploch či blokování jejich využití pro účel daný ÚPD.

Územní plánování samo o sobě nedostačuje k zajištění územního rozvoje obce. Územně plánovací dokumentace stanoví předpoklady týkající se budoucího rozvoje území krajů a obcí. Nejsou ale nástroji, které dokážou zajistit, že budou rozvojové záměry v budoucnu naplněny. Opravňující povaha dokumentace mnohdy naopak vede ke spekulativnímu jednání aktérů, které realizaci představ o rozvoji území blokuje.

Pro efektivitu plánování tak musí k jeho prosazování přistoupit další instrumenty ekonomické povahy. V zahraničí jsou pro tento účel užívány různorodé nástroje od „měkkých“, které např. daňově bonifikují stavebníky za využití pozemků v souladu s dokumentací a naopak penalizují nečinnost, po nástroje poměrně „tvrdé“, kdy po uplynutí určité doby ztrácí nevyužitý pozemek status zastavitelnosti či může být v některých situacích, které blokuje územní rozvoj, omezeno/odejmuto vlastnické právo k pozemku (zde se lze inspirovat ve Francii a jejich koncepcí tzv. ZAC zón). Povinnost dohody o provázání (sloučení) více vlastníků v rámci jedné zastavitelné plochy jako podmínka pro její využití může pomoci zjednodušit dohody potřebné pro rozvoj území dle podmínek ÚP. Dnes probíhají tyto dohody více stakeholderů složitě a často na koleně chybí standardy.

Je nezbytné provázat systém územního plánování se systémem daňovým. Stavební zákon v dnešní podobě zakládá práva stavebníků na náhradu škody, když jejich pozemky pozbydou zastavitelnosti; naopak s nabytím zastavitelnosti, kterým samospráva vlastníkům znásobuje hodnotu jejich majetku, žádné ekonomické povinnosti nespojuje. Doporučujeme tedy s nabytím zastavitelnosti pozemku spojit navýšení daně, a to buď okamžitě, anebo po uplynutí stanovené lhůty, např. 3 roky, bez ohledu na to, zda byl, nebo nebyl pozemek zastavěn.



TEZE VI: POSÍLENÍ POSTAVENÍ A ODPOVĚDNOSTI AUTORIZOVANÉ OSOBY

Komora zastává názor, že role architekta v územním plánování musí být posílena a že architekt v roli projektanta musí být rovnocenným partnerem zadavatele a pořizovatele. Architekt by měl být účasten přípravy ÚPD od jejího počátku, měl by vstupovat i do přípravy strategických dokumentů řešících územní rozvoj a sloužících jako podklad pro zadání. Zároveň musí projektant nést odpovědnost za výslednou podobu územně plánovací dokumentace.

Množství veřejných zájmů, které požívají v procesu územního plánování zvláštní ochrany, s fragmentací veřejné správy stále stoupá. Pozoruhodným výsledkem je, že zájem na kvalitním urbanistickém řešení obce požívá v procesu pořízení územně plánovací dokumentace méně právní ochrany než dílčí veřejné zájmy hájené v závazných stanoviscích dotčených orgánů.

Dominantní pozice pořizovatele, jednotný standard územně plánovací dokumentace, nedostatek odpovědnosti zpracovatele plánu za jeho finální podobu to vše vede k degradaci postavení projektanta a zájmů, které při zpracování dokumentace prosazuje. Z autora dokumentace se stal administrátor zákonných povinností, požadavků státních či krajských úřadů, závazných stanovisek, pokynů pořizovatele a mnohdy i samosprávy a soukromoprávních námitek. Mnohdy se stává, že je výsledná dokumentace zásadně odlišná od původního návrhu, aniž by to mohl projektant ovlivnit. To je nepřijatelné a vede to k absurdnímu oficiálnímu výkladu, že projektant nemusí označovat čistopis autorizačním razítkem.

Územní plánování historicky vzniklo jako „projektování sídel“, tedy jako obor zaměřený na kvalitu vystavěného prostředí. Je zřejmé, že v současnosti územní plánování musí reagovat na řadu jiných otázek, než je jen esenciální urbanismus, a musí se zabývat nejen vystavěným prostředím sídel, ale i jejich krajinným zázemím a širšími vazbami. O to více je nutné, aby architekt – projektant územního plánu měl jasně garantovanou pozici ve schématu hlavních aktérů procesu přípravy ÚPD (zadavatel – pořizovatel – zhotovitel).

Neznamená to, že má mít projektant právo veta, naopak to klade vysoké nároky na jeho schopnost komunikace, hledání východisek a mnohdy i kompromisů, na kterých se shodne s dalšími aktéry.

Výše uvedené potvrzuje požadavek, aby projektant územně plánovací dokumentace nebyl vybírán zjednodušeně podle nabízené ceny, eventuálně dle ceny a dalšího kvantitativně hodnoceného kritéria (např. počet zhotovených ÚPD). Je nutné preferovat kvalitativní kritéria výběru, ideální formou výběru je architektonická soutěž, v níž architekti předkládají návrhy koncepce řešeného území.

Přestože územně plánovací dokumentace nepožívá autorskoprávní ochrany – jedná se o tzv. úřední dílo – nelze přehlížet fakt, že autorská koncepce autorizované osoby je jeho významnou kvalitou a že je to právě původní autor, který je schopen o jejím dalším vývoji v následných změnách rozhodovat nejkompetentněji. Právě ten by měl být osloven k následným změnám dokumentace, a není-li to možné, měly by s ním změny být vždy konzultovány.



TEZE VII: DIGITALIZACE A STANDARDIZACE PROCESŮ

Digitalizaci zpracování ÚPD považuje ČKA za pozitivní a nevyhnutelný krok, který je příležitostí zjednodušit dokumentaci i procesy spojené s pořizováním a schvalováním ÚPD. Digitalizace souvisí s jistou rozumnou mírou standardizace obsahu a struktury ÚPD, která ovšem umožní samosprávám a projektantům uplatnit specifické vyjadřovací prostředky a regulace reflektující ojedinělost a potřeby řešeného území.

Rekodifikace stavebního práva reflektuje trend digitalizace zpracování dokumentace i procesů spojených s jejím projednáváním a rozhodováním v území.

Standardizace nesmí směřovat k vytvoření unifikovaného (univerzálního, jednotného) obsahu řešení ÚPD, ale má umožnit nezbytnou míru sjednocení jejich formy. Tento trend je logický a musí být nastaven tak, aby došlo ke skutečnému zjednodušení dokumentace i souvisejících procesů. Cílem standardizace musí být také zvýšení přehlednosti a srozumitelnosti dokumentace pro širokou veřejnost.

Paralelně s digitalizací je připravována standardizace územně plánovací dokumentace, která je ovšem v dosavadní podobě založena na snaze unifikace ÚPD pro všechna území bez ohledu na jejich specifické podmínky, význam v sídelní struktuře apod. Hrozí vznik komplikovaného a neuchopitelného podkladu, který ještě zhorší již tak malou srozumitelnost ÚPD.

Pro nastavení jednotného standardu dokumentace, jak ho upravuje stavební zákon, chybí veřejný zájem. Je zřejmé, že dokumentace musí být přehledná, srozumitelná a každý musí být schopen se v ní snadno zorientovat. To však neznamená, že musí být pro všechny obce shodná.



Dokument
zpracovala
PS Urbanismus

ČESKÁ KOMORA
ARCHITEKTŮ

září 2021

