

JAK NA REFORMU ÚZEMNÍHO PLÁNOVÁNÍ?

Ondřej Zabloudil

Článek představuje stěžejní body návrhu reformy územního plánování, jehož předchůdcem byl projekt „Analýza, návrh reformy a její legislativní návrh pro reformu stavebního zákona v oblasti územního plánování“ zpracovaný týmem společnosti Deloitte v letech 2020 a 2021 pro Ministerstvo pro místní rozvoj vč. doporučení, jak nedostatky stávajícího systému územního plánování eliminovat.

Úvodní slovo

V letech 2020 a 2021 jsem se spolu s týmem Deloitte podílel na návrhu reformy územního plánování v České republice. Projekt s názvem „Analýza, návrh reformy a její legislativní návrh pro reformu stavebního zákona v oblasti územního plánování“ byl zpracován pro Directorate-General for Structural Reform Support (DG REFORM), což je orgán Evropské komise sloužící pro přípravu a implementaci reform v rámci Evropské unie. Konečným příjemcem pak bylo Ministerstvo pro místní rozvoj (MMR). Na projektu se podíleli moji kolegové z Deloitte Advisory a Deloitte Legal: Miroslav Linhart, Lukáš Makovský, Jakub Leško a Vojtěch Kania (odborná část územního plánování) a Zdeněk Horáček, Martin Bohu-

slav, Kryštof Dosoudil a Jan Fišer (právní část). Odborné konzultace pro územní plánování poskytli Michal Kohout a Filip Tittl (UNIT architekti). Na straně MMR byli klíčovými osobami Roman Vodný a Josef Morkus, na straně DG Reform pak Milena Raykovska. V neposlední řadě celému projektu velmi významně přispěli také stakeholderi z řad municipalit, stavebních úřadů, developerů, investorů, územních plánovačů, občanských sdružení a zájmových spolků a další, kteří obětovali svůj čas a zúčastnili se řízených rozhovorů a také několika celodenních workshopů.

Projekt vznikl v době, kdy již běžel legislativní proces přípravy nového stavebního zákona (dnes jako zákon č. 283/2021 Sb.) a jeho závěry nebyly do nového staveb-

ního zákona promítnuty. Je nutné zmínit, že reforma územního plánování přesahuje pouhou úpravu stavebního zákona. Územní plánování je v ČR upraveno zákonem a dále se řídí dalšími cca padesáti zákony. Jedná se o komplexní téma, které si vzhledem ke svému vlivu nejen na podobu měst a krajiny v ČR, ale také na ekonomiku, reformní úsilí zaslouží. Dokonce bych řekl, že je nejvyšší čas. V článku se pokusím stručně představit hrubé obrysy takovéto reformy.

Analýza stávajícího stavu územního plánování

Analýza stávajícího stavu územního plánování v rámci projektu probíhala v několika podobách: analýza české a zahraniční

legislativy, analýza odborné literatury, kvantitativní analýza dat (z výstavby, ze sčítání lidu, domů a bytů, satelitní data Copernicus, data z úředních desek stavebních úřadů apod.), rozhovory s více než třiceti zainteresovanými subjekty zapojenými do územního rozvoje a územního plánování a celodenní workshop se stakeholdery. Na tomto základě jsme identifikovali pět skupin problematických oblastí, na které by se reforma územního plánování měla zaměřit:

1. Nedostatečný systém posuzování veřejného zájmu a stanovování cílů v daném území pro dosažení udržitelného rozvoje

Současný systém územního plánování nedefinuje veřejné zájmy a místní cíle dostatečně jasně tak, aby reálně směřovaly k udržitelnému rozvoji. Definice veřejného zájmu jsou poměrně vágní a univerzální a nejsou přizpůsobeny místním podmínkám nebo potřebám. Příkladem mohou být:

- konkrétní požadavky na rozvoj (dané závaznou regulací) nemusí být v souladu s obecným principem udržitelného rozvoje;
- rigidní a formální způsob ochrany veřejných zájmů s omezenými možnostmi vyjednávání o lokálně optimálním řešení (s definovaným postupem pro řešení konfliktů / řešení rozporů, který dnes nezahrnuje možnost dohody s případnými kompenzacemi) a příslušnou harmonizaci;
- nadměrné zastoupení ochrany životního prostředí v rozhodování o územním rozvoji a naopak nedostatečné zohlednění sociálního a ekonomického pilíře udržitelného rozvoje. Tyto pilíře reprezentované relevantními zájmy (jako např. místní zaměstnanost a hospodářský rozvoj) jsou dnes zastoupeny pouze velmi omezeně (respektive spíše vůbec).

Aktuální systém téměř nepropojuje územní plánování se strategickým a finančním plánováním a nemotivuje ani nestimuluje rozvoj prospěšný pro místní komunitu a životní prostředí. Systém také nedostatečně vyvažuje veřejné

a soukromé zájmy a neumožňuje vyjednávání nebo kompenzaci v případě konfliktů.

2. Nevhodné rozdělení plánovacích a řídicích kompetencí mezi jednotlivými úrovněmi (státní/krajská/obecní)

Některé kompetence v územním plánování jsou mezi různými úrovněmi správy nevyvážené, což vede k neefektivitě a konfliktům. Zcela jasným příkladem je často chybějící nadobecní koordinace pro aglomerace a regiony, přílišná centralizace regulace pro zohlednění místního kontextu, složité plánování projektů nadobecního významu atd. Výsledkem je limitovaná schopnost systému řešit suburbanizaci (okolí velkých měst, zejména Prahy a Brna) se všemi negativními důsledky, konflikty mezi státní správou v přenesené působnosti a municipalitami, závazná regulace nezohledňující místní kontext (hlukové limity), neřešené problémy v zajišťování meziobecní občanské vybavenosti (*free riding*), komplikované plánování projektů nadobecního významu – např. infrastruktury. Jako problematické vnímáme také převládající důraz na detailní a dané funkční zónování stanovené na národní úrovni.

3. Příliš úzká definice územního plánování a jeho dokumentů

Současný systém územního plánování je příliš zaměřen na funkční zónování. Přestože může být tento přístup často užitečný, velmi často nevede k tvorbě kvalitního urbánního prostředí. Systém také není dobře integrován se strategickým a finančním plánováním a prakticky postrádá pobídky a nástroje na podporu rozvoje v žádoucích oblastech (brownfieldy, intravilán města apod.). Slabou stránkou je také řešení kompenzací vlastníků nemovitostí negativně ovlivněných v procesu plánování. Systém rovněž sehlává v koordinaci a harmonizaci zájmů různých zainteresovaných stran a sektorů zapojených do územního rozvoje. Téměř zcela chybějící je finanční (rozpočtová) a organizační vrstva plánování. Takto nastavený systém pak vede k neefektiv-

ním a neudržitelným vzorcům využívání půdy (suburbanizace).

4. Nedostatečné zapojení digitálních technologií

Současný systém územního plánování nedostatečně využívá digitální technologie ke zlepšení plánovacího procesu. Data v systému územního plánování nejsou mezi sebou dostatečně propojena. Dokumenty mají často podobu „elektronického papíru“ a nejsou dostatečně flexibilní, data k územnímu plánování jsou porůznu roztroušena, chybí standardizace podkladových dat, metodická podpora a vyhodnocení využití těchto dat a podkladů. Současně nejen mezi plánovalci a osobami s rozhodovací pravomocí chybí větší povědomí a odborné znalosti pro použití moderních digitálních technologií a nástrojů.

5. Nízká informovanost veřejnosti, vzdělání a lidské zdroje

Široká veřejnost má velmi malé povědomí o cílech a nástrojích územního plánování, sektor také trpí zásadním nedostatkem kvalifikovaných, motivovaných a dostatečně ohodnocených odborníků, zejména ve veřejné správě. Mezi důsledky můžeme řadit nízkou důvěru v plánovací instituce, problematickou participaci veřejnosti v rámci územního plánování (často formalistickou a probíhající v nesprávný moment), chybějící interdisciplinární spolupráci a sdílení znalostí se souvisejícími obory (ekonomie, sociologie, demografie apod.). Také lze pozorovat postupný posun k výrazně většímu důrazu na právní agendu.

Návrh reformy

Cílem návrhu reformy je podpořit efektivnější a flexibilnější územní rozvoj na všech úrovních plánování a veřejné správy. Podstatným prvkem je také důraz na rozvoj v dobře obslužených oblastech a snaha vyhnout se nadměrným veřejným investicím do rozvoje na zelené louce. Jako každá reforma i tato má více oblastí, které vyžadují pečlivou diskusi

¹ Nadobecní koordinací se myslí koordinace nad úrovní obcí (např. na úrovni aglomerace – dobrým příkladem může být Praha a Středočeský kraj). Dnes tuto koordinaci a spolupráci vnímáme jako nedostatečnou (stále probíhající suburbanizace, problém *free ridingu*, složitá koordinace na straně veřejného sektoru u infrastrukturních staveb apod.).

mezi zúčastněnými stranami, např. výběr a přerozdělování daní (nejen daní z nemovitostí, ale i DPH a nastavení rozpočtového určení daní), otázka decentralizace kompetencí a integrace plánování se strategickým a finančním plánováním. Hloubka reformy pak bude záviset na ochotě všech zúčastněných stran. Náš návrh reformy stojí na šesti základních pilířích.

1. Integrace územního plánování do jedné skupiny plánovacích procesů a dokumentů

Tato část navrhuje více propojit strategické a územně plánovací dokumenty a zavést flexibilnější plánovací nástroje a politiky.

Koordinace strategických plánů: Dokumenty strategického plánování na národní, regionální a obecní úrovni by měly poskytovat rámec cílů udržitelného rozvoje pro územní jednotku a koordinovat všechny ostatní plány a politiky. Plány by měly respektovat princip subsidiarity, ale současně by mělo být možné se od plánu vyšší úrovně odlišit tak, aby bylo možné řešit místní témata (např. ochrana přírody a půdního fondu vs. výstavba bydlení – v různých oblastech by měly a mohly tyto cíle mít různou prioritu a váhu). Strategické dokumenty by měly specifikovat veřejné zájmy, nástroje, rozpočtová omezení a rámec financování územního rozvoje pro dané území.

Strategický plán jako definující rámec pro podřízené dokumenty: Strategické dokumenty by měly být do jisté míry pro územní plánování závazné. V nich je zapotřebí definovat plánovací cíle a požadavky na podřízené územní plány a další politiky a nástroje územního rozvoje. Měly by také prioritizovat veřejné zájmy v daném území a řešit konflikty mezi nimi.

Ekonomické nástroje územního plánování: Územní plánování by mělo využívat různé ekonomické nástroje k podněcování nebo demotivaci rozvoje v různých lokalitách, jako jsou daně z nemovitostí, poplatky za veřejné služby a vybavení, kontribuce, kompenzace změn územního plánu, pobídky a další. Cílem těchto nástrojů má být podpora rozvoje tam, kde je to žádoucí.

Flexibilnější povolování staveb v oblastech s vysokou poptávkou: Specifická motivační pobídka pro lokality s velkým požadavkem na rozvoj může spočívat v přímé participaci obcí na výběru části DPH z nové výstavby. Takovýto nástroj míří především na regulaci na úrovni aglomerací – typickým jevem je totiž vysoká intenzita výstavby v zázemí velkého města a nižší intenzita výstavby v aglomeračním jádru. V ČR se toto odehrává zejména v Praze a jejím blízkém okolí.

Zlepšení propojení územně plánovacích dokumentů a strategií na národní a regionální úrovni, zavedení aglomeračních plánů: Územní plánování na národní a regionální úrovni by mělo být integrováno se strategiemi regionálního rozvoje a dalšími relevantními plány, jako jsou plány infrastruktury, veřejných služeb a aglomerací. Plány na těchto úrovních by se měly zaměřit na témata celostátního nebo regionálního významu a měly by být koordinovány s nižšími a vyššími úrovněmi správy. Cílem těchto úprav by mělo být optimálnější plánování projektů nadregionálního významu a lepší plánování a koordinace aglomerací.

Územní plány dvojí úrovně: Územní plánování na úrovni obcí by mělo přejít na dvouúrovňový systém, kde územní plán vyšší úrovně je méně podrobný a vymezuje oblasti očekávaného rozvoje, které by měly být podrobněji plánovány v dokumentech nižší úrovně. Územní plán by měl implementovat strategii rozvoje obce a definovat podmínky rozvoje, jako jsou poplatky, nutné investice a další politiky. Pouze pro oblasti, které to vyžadují (rozvojová území, území přestavby apod.), by byly zpracovány územní plány nižší úrovně (obdobu dnešních územních plánů/regulačních plánů, územních studií). Zjednodušení územních plánů vyšší úrovně by mělo pomoci jejich projednání a schvalování, které je dnes neúměrně zdlouhavé (viz proces pořizování územního plánu v Praze a Brně). Plány nižší úrovně by měly být flexibilnější a přizpůsobitelné místním potřebám a potenciálu. Měly by být také více participativní a zapojit různé zainteresované strany do procesu plánování tak, aby lépe řešily lokální konflikty. Měly by být také propojeny

s územním plánem vyšší úrovně a dalšími relevantními plány a politikami.

Flexibilita plánovacích dokumentů: Plánovací dokumenty by měly být flexibilnější a přizpůsobitelné měnícím se okolnostem a potřebám. Flexibilita a odchylky na nižší úrovni by měly být možné za předpokladu, že bude naplněn cíl definovaný v plánovací dokumentaci vyšší úrovně. Soubor plánovacích dokumentů by měl být transparentnější, srozumitelnější a dobře přístupný veřejnosti. Je třeba klást důraz na lepší využití digitálních technologií ke zlepšení procesu plánování a komunikace jak procesu jejího vzniku, tak i samotného výsledku.

2. Redefinice kompetencí

Navrhujeme přenést více plánovacích pravomocí na obecní úroveň a současně vytvořit nové mechanismy pro nadobecní a aglomerační koordinaci.

Princip subsidiarity: Plánování by se mělo řídit zásadami subsidiarity s důrazem na plánování rozvoje vždy na odpovídající úrovni veřejné správy. Cílem je zmírnění negativních vedlejších účinků, motivace pro místní aktivní rozvoj, předcházení free-ridingu na vybavenosti a veřejných službách (neposkytování veřejné vybavenosti svým obyvatelům obce a spoléhání na to, že obyvatelé budou využívat vybavenost v obci jiné) a podporování efektivního územního rozvoje s vysokou přidanou hodnotou a nízkou ekologickou stopou.

Možnost určit místní cíle udržitelného rozvoje volenými zastupiteli: Místní samosprávy by měly definovat místní veřejné zájmy a priority pro udržitelný rozvoj ve strategických dokumentech a implementovat je do územních plánů. Národní a regionální dokumenty by měly umožnit místní variace a flexibilitu tak, aby odrážely místní kontext a potřeby.

Vyšší fiskální autonomie: Obce by měly mít větší fiskální autonomii stanovením vlastních daní z nemovitostí, poplatků za veřejné služby, poplatků za změnu územního plánu a dalších nástrojů. Základním tématem je také možná úprava nastavení systému rozpočtového určení daní. Při úpravě daňového systému by

se nicméně celková úroveň daňové zátěže neměla zvyšovat. Takovéto nástroje by pomohly obcím lépe financovat jejich místní rozvoj, podněcovat efektivní využívání půdy a kompenzovat pozitivní nebo negativní dopady územního rozvoje.

Plánování infrastruktury a dalších záležitostí nadmístního významu na vhodné úrovni: Některé záležitosti, jako je koordinace velkých infrastrukturních staveb nebo aglomerací, by měly být plánovány na vyšší úrovni veřejné správy (regionální, národní). Cílem je zamezení negativních důsledků nekoordinovaného a decentralizovaného rozhodování na místní úrovni. Místní samosprávy by měly být motivovány k zapojení do plánování vyšší úrovně a naplňování těchto plánů.

Procesy povolování staveb v rámci státní správy: Procesy povolování staveb by měly být zjednodušeny a zefektivněny snížením počtu požadovaných povolení, integrací posuzování vlivů na životní prostředí a digitalizací postupů. Měl by vzniknout jednotný stavební úřad, který by byl zodpovědný za vydávání všech povolení a souhlasů souvisejících s výstavbou. V rámci stavebního povolení by neměly být znovu řešeny otázky územního plánování, byl by pouze posuzován (mimo jiné) soulad s danou regulací.

Revize národní regulace: Národní regulace by měla být revidována mezioborovou komisí, aby byly stanoveny minimální a optimální požadavky na územní rozvoj. Některé příliš omezující předpisy, které je v některých oblastech obtížné splnit, by měly být uvolněny nebo ponechány na místní úpravu (např. hlukové limity). Regulace by měla vyvažovat různé veřejné zájmy a podporovat různý potenciál jednotlivých regionů.

3. Podporovat nástroje pro spolupráci mezi obcemi a zúčastněnými stranami

Navrhujeme podpořit spolupráci mezi obcemi při plánování a poskytování veřejných služeb a také lépe zapojit příslušné zainteresované strany do plánovacích procesů:

Pobídky pro obecnou meziobecní spolupráci a slučování obcí za účelem strategického a územního plánování: Zavedení pobídek s cílem motivovat malé obce ke spolupráci nebo sloučení s jinými obcemi za účelem zlepšení jejich plánovací kapacity a efektivity. Navrhujeme poskytnout finanční a technickou podporu pro tyto kroky a současně revidovat kritéria pro přidělování financí a dotací obcím ve prospěch větších a integrovanějších obcí. Cílem tohoto kroku je motivovat příliš vysoký počet obcí v ČR (cca 6 500) ke spojení a sdílení zdrojů pro efektivnější plánování. Tyto nástroje by měly stimulovat žádoucí snižování počtu obcí, pro které však nevidíme dostatečnou politickou vůli.

Meziobecní územní plánování v působnosti obcí: Se zavedením meziobecní spolupráce by byl spojen přenos kompetencí nad územním plánováním na obecní úroveň na rozdíl od současného stavu kompetencí sdílených mezi obcemi a státní správou. Následně by jednotlivé obce nebo společná obecní konsorcia měla připravit své strategické a územní plány. V případě společného plánu se domníváme, že optimální velikost konsorcia je 3 000–5 000 obyvatel a optimálně by tato konsorcia měla spolupracovat nejen v plánování, ale i v ostatních obecních agendách.

Aglomerací plány: V rámci reformy navrhujeme zavést novou úroveň územního plánování pro nadobecní a aglomerační oblasti. Hlavní rolí těchto plánů je řešení problémů rozrůstání měst, územní fragmentace a mobilita. Tyto plány by měly být dobrovolné, nicméně obce by byly motivovány pobídkami k tomu, aby pro potřeby vzniku a realizace těchto plánů spolupracovaly. Tyto pobídky by mohly být financovány změnou redistribuce daní – např. část DPH z výstavby by v rámci tohoto schématu připadla aglomeračním rozpočtům.

Stavět na zkušenostech z integrovaných teritoriálních investic (ITI) a zahrnout do systému finanční pobídky: Obce je potřeba ke spolupráci za účelem (nejen) územního plánování finančně motivovat. Dle našeho názoru je to neefektivnější. Zde se domníváme, že je možné stavět na zkušenostech ziska-

ných při využívání nástroje integrovaných teritoriálních investic (ITI).

Vertikální spolupráce zúčastněných stran: Považujeme za nutné zlepšit spolupráci a koordinaci mezi různými úrovněmi veřejné správy a zúčastněnými stranami v procesu územního plánování. Navrhujeme zapojit do přípravy, projednávání a schvalování strategických a územních plánů zástupce z národní, regionální a místní úrovně, jakož i stakeholdery z relevantních sektorů a zájmových skupin. Navrhujeme také používat participativní metody, jako jsou workshopy, fóra nebo průzkumy, k zapojení veřejnosti a shromažďování zpětné vazby k návrhům plánování.

4. Založit národní geoportál, provést digitalizaci a zlepšit odbornou podporu

Navrhujeme vytvořit národní geoportál, který by integroval veškerá prostorová data a plánovací dokumenty, dále digitalizoval plánovací a povolovací procesy a současně by sloužil jako participativní nástroj. Níže uvádíme základní principy, na kterých by tento geoportál měl fungovat.

Zpřístupnění podkladových dat z jednoho místa: Reforma navrhuje zřídit národní geoportál, který by integroval a zpřístupnil prostorová data a plánovací dokumenty z různých zdrojů a úrovní veřejné správy. Geoportál by byl jediným vstupním bodem pro přístup k prostorovým datům a jejich používání. Dnes jsou data v rámci jednotlivých územně analytických podkladů, dále data na katastru nemovitostí, Českém statistickém úřadě a dalších zdrojích. Důležitým bodem je také standardizace těchto dat.

Zobrazení plánovací dokumentace: Reforma navrhuje používat digitální technologie k prezentaci plánovací dokumentace uživatelsky přívětivějším a interaktivnějším způsobem. Dokumentace by měla být strukturovaná a do určité míry pro potřeby srozumitelnosti standardizovaná, nicméně vždy je žádoucí ponechat možnost specifické místní regulace – jiná regulace je zapotřebí pro centrum Prahy a jiná pro vesnici v Krkonoších. Dokumentace by měla umožňovat snadnou navigaci a vyhledávání. Dokumentace by

také měla být propojena s podkladovými prostorovými daty a dalšími relevantními informacemi.

Využívat systém geoportálu pro projednávání a připomínkování územně plánovací dokumentace: Národní geoportál by měl sloužit jako platforma pro projednávání a připomínkování územně plánovací dokumentace. Platforma by měla umožňovat účast veřejnosti a zpětnou vazbu, jakož i odbornou kontrolu a hodnocení. Platforma by také měla zajistit lepší transparentnost procesu plánování.

Začlenit monitoring povolovacích procesů: Reforma doporučuje využívat digitální technologie pro sledování a vyhodnocování povolovacích procesů pro výstavbu (územní řízení, stavební povolení) a další aktivity územního rozvoje. Monitoring by měl pokrývat celý proces od podání žádosti až po vydání povolení a měl by zajistit dodržování příslušných předpisů a norem. Monitorování by mělo žadatelům a orgánům rovněž poskytnout zpětnou vazbu o kvalitě a účinnosti procesu.

Založit otevřenou encyklopedii prostorových dat jako nástroj digitální účasti veřejnosti: Geoportál by měl sloužit jako otevřená encyklopedie prostorových dat, která by sloužila jako nástroj digitální účasti veřejnosti. Encyklopedie by také umožňovala zpětnou vazbu a návrhy veřejnosti (např. pocitová mapa apod.), jakož i odbornou kontrolu, hodnocení a mohla by sloužit jako podklad pro výzkum a návrh nových nástrojů územního plánování.

Systematické poskytování metodické podpory pro rozhodování: Protože v rámci reformy navrhujeme přenést více kompetencí na úroveň obcí, je důležitá metodická podpora ze strany kraje/státu. Podpora by měla zahrnovat pokyny, manuály a osvědčené postupy pro různé aspekty plánování, jako je strategické plánování, prostorová analýza, účast veřejnosti a monitorování. Podpora by také měla být dostupná všem úrovním a zúčastněným stranám a měla by být pravidelně aktualizována a vylepšována.

5. Podpora účinného soudního přezkumu

Předpokládáme dva hlavní typy sporů podléhající soudnímu přezkumu: přezkoumání územně plánovací dokumentace a za druhé střety mezi samosprávnými celky a jednotlivci ohledně omezení vlastnických práv. V rámci reformy navrhujeme z důvodu stability a předvídatelnosti v rozhodování omezit časový rámec pro soudní přezkum plánovacích dokumentů a zvážit alternativní opravné prostředky kromě zrušení územních plánů.

Potenciální spory mezi samosprávami: Územní plánování by mělo být výhradně v kompetenci samosprávných orgánů na všech úrovních veřejné správy podle principu subsidiarity. Lze očekávat, že priority a chápání udržitelného ekonomického rozvoje se budou na jednotlivých úrovních vládnutí lišit a budou vznikat spory, zda některé návrhy splňují požadavky vyšší úrovně a zda je třeba povahu návrhu posuzovat na obecní, regionální nebo národní úrovni. Vzhledem k těmto potenciálním sporům je třeba zvážit, zda je stávající systém řešení sporů mezi samosprávnými orgány dostačující, nebo zda navrhované změny vyžadují změny i v této věci. Mezi možné mechanismy mohou patřit mediace, rozhodčí řízení nebo společné rozhodovací orgány.

Přezkum plánovací dokumentace v daném časovém rámci: Každá územně plánovací dokumentace by měla být přezkoumatelná soudem. Je zapotřebí omezit časové období, během kterého mohou být v rámci tzv. incidenčního přezkumu (tzn. společně s přezkumem povolení o umístění stavby) plánovací dokumenty přezkoumány nebo zpočtybněny dotčenými stranami, jako jsou vlastníci nemovitostí, developeri nebo veřejné orgány. Cílem je odstranění nejistoty, kterou stávající systém časově neohrazeného tzv. incidenčního přezkumu do územního rozvoje vnáší.

Referenční východiska územního plánování daná strategickými dokumenty: Důraz je kladen na důležitost sladění územně plánovacích dokumentů se strategickými dokumenty, které stanovují rozvojové cíle a zásady pro jednotlivé

územní jednotky. Strategické dokumenty by měly poskytovat jasný a závazný rámec pro územní plánování a v případě soudního přezkumu by měl strategický plán být zásadním výchozím bodem pro posuzování územně plánovací dokumentace. Přestože by soud měl chránit zájmy menšin proti vůli většiny, měl by zohledňovat vůli většiny zakotvenou ve strategickém plánu.

Rozhodování o územně plánovací dokumentaci a zvažování spravedlivé kompenzace: Soudy by si měly být vědomy toho, že územně plánovací dokumentace nevratně ovlivňuje rozhodování velkého množství aktérů a výsledky plánování se promítají do hodnot dotčených nemovitostí. V důsledku toho by soudy měly vždy projednat optimální nápravu nad rámec pouhého zrušení plánovací dokumentace, které by mohlo způsobit mnohem větší ztráty. Příkladem takové nápravy může být materiální nebo finanční kompenzace.

6. Podpora zapojení veřejnosti a důraz na vzdělávání

Navrhujeme větší zapojení veřejnosti, zejména do raných fází plánovacích procesů a zaměřit se v rámci participace na relevantní stakeholdery podle rozsahu a charakteru plánů, jakož i zvýšit povědomí veřejnosti a větší osvětu v otázkách plánování.

Účast veřejnosti ve vhodný čas: Považujeme za důležité, aby k účasti veřejnosti docházelo v rané fázi plánovacího procesu, kdy jsou definovány problémy a cíle, nikoli až při přípravě návrhu plánu. To by umožnilo konstruktivnější vstupy od veřejnosti a předešlo by se později konfliktům a následným zpožděním.

Participace relevantních stakeholderů s ohledem na rozsah plánu: V principu navrhujeme, aby čím abstraktnější plán je, tím profesionálnější a odbornější by měly být oslovené zúčastněné strany. Například na regionální a národní úrovni by měly být zapojeny zejména konkrétní zájmové skupiny, jako jsou profesní komory, nevládní organizace, zástupci akademické sféry a zástupci samospráv. Při detailnějším plánování na nižší úrovni je žádoucí zapojení místních velkých zaměstnavatelů a místních nevládních

organizací a na lokální pak zapojení široké veřejnosti.

Stanovení minimálních požadavků na participaci a zavedení individuálních participačních plánů: Domníváme se, že současný rámec pro účast veřejnosti je příliš formální a rigidní a neodráží rozmanitost a složitost otázek a souvislostí plánování. Navrhujeme stanovit minimální požadavky na participaci pro každou plánovací úroveň a umožnit plánovacím orgánům navrhnout individuální plány participace, které vyhovují jejich specifickým potřebám a cílům.

Podpora informovanosti široké veřejnosti v oblasti územního rozvoje a plánování: Klademe důraz na zvyšování veřejného povědomí a porozumění územnímu rozvoji a plánování s cílem většího zapojení veřejnosti v rámci participace. I když se nedá očekávat, že by se většina obyvatel začala zajímat o územní plánování, intenzivnější informovanost a propagace prostřednictvím veřejných přednášek a výstav může zvýšit povědomí o územním plánování jako součásti tvorby komunální a regionální politiky.

Zahrnout územní rozvoj a plánování do všeobecného vzdělávání: Navrhujeme začlenění témat územního rozvoje a plánování do kurikula všeobecného vzdělávání, od primární po terciární úroveň. To by to pomohlo podpořit kulturu územního rozvoje a občanské angažovanosti mezi budoucími generacemi.

Zlepšit vzdělávání odborníků v oblasti plánování: Jako urgentní vnímáme

potřebu zlepšit kvalitu a rozmanitost vzdělávání odborníků na plánování, která je dnes zaměřena zejména na architekturu a urbanismus. Nejen v kontextu navrhované reformy považujeme za důležité posílit interdisciplinární vzdělání v oblasti územního rozvoje, a s tím související posílení akademického výzkumu, který by mohl být později aplikován při dalším rozhodování.

Možná implementace a souvislosti

Nedostatky stávajícího systému územního plánování jsou tak výrazné, že jeho reforma se jeví jako nezbytná a měla by být jednou z našich priorit. Výše uvedený rámec je výchozím bodem pro práci na implementaci reformy. V první řadě je třeba se zamyslet nad cílem a hloubkou reformy – od nulové varianty (beze změny) po komplexní variantu (hluboká a široká změna). Volba varianty závisí na ochotě a připravenosti zúčastněných stran reformovat stávající systém a očekávaných přínosech a nákladech každé varianty. Vzhledem k tomu, že aktuálně nabývá účinnosti nový stavební zákon (nicméně reformní úsilí se týkalo zejména stavebního řádu), se nabízí také úvaha o rozdělení stavebního zákona na dva samostatné zákony: zákon o stavebním řádu a zákon o územním plánování, a tyto části postupně reformovat. Ukazuje se totiž, že reformovat komplexně a najednou stavební zákon, tedy územní plánování i stavební řád, je téměř nemožné. Hlavními výhodami rozdělení mohou být srozumitelnost, flexibilita a soudržnost legislativy, za-

tímco hlavními nevýhodami jsou složitější zajištění provázanosti, nejistota a náklady na koordinaci a implementaci tohoto procesu. Vzhledem k tomu, že se reforma systému územního plánování jeví jako poměrně složitá a její přípravu a realizaci odhadujeme na několik let, bylo by vhodné celý proces řídit v rámci strukturovaného projektového řízení s jasně definovanými odpovědnostmi zúčastněných stran. Rámec projektového řízení by měl být vytvořen po rozhodnutí o formě a hloubce reformy. V návaznosti na rámec řízení projektu reformy by měly být nejprve zahájeny další analytické práce, které by mohly identifikovat oblasti, které ještě nejsou pokryty. Poté by měl následovat návrh komplexní reformy. Během procesu navrhování by mělo být uspořádáno několik kol participativních schůzek s relevantními stakeholdery s cílem získat zpětnou vazbu k návrhu a nasměrovat vývoj reformy požadovaným směrem. Naše praktická zkušenost z návrhu je, že odborníků, kteří mají znalosti, zkušenosti a jsou ochotni se na reformě podílet, má Česká republika dostatek. Bylo by škoda tento potenciál nevyužít, budeme z toho profitovat nejen my, ale hlavně generace, které přijdou po nás.

Použité zdroje:

Projekt „Analysis, Recommendations and Legislative Proposals for a Building Act Reform in the Area of Spatial Planning“ zpracovaný v letech 2020 a 2021 společností Deloitte Advisory.

*Ing. et Ing. arch. Ondřej Zabloudil, MRICS
ředitel Oddělení zaměřeného
na nemovitosti a stavebnictví
Deloitte*

ENGLISH ABSTRACT

How to Approach the Spatial Planning Reform? by Ondřej Zabloudil

The article represents the key points of the spatial planning reform proposal, the predecessor of which was the project “Analysis, Reform Draft and its legislative concept for the Reform of the Building Act in the Field of Spatial Planning” developed by the Deloitte team in 2020 and 2021 for the Ministry of Regional Development, including recommendations on how to remove the deficiencies of the current spatial planning system.