

# REFERÁTY Z OLOMOUCKÉ KONFERENCE O ÚZEMNÍM PLÁNOVÁNÍ A STAVEBNÍM ŘÁDU

V minulém čísle časopisu *Urbanismus a územní rozvoj* jsme přinesli stručný výtah z jednání Konference o územním plánování a stavebním řádu, konané koncem letošního května v Olomouci. Dnes se k jednání konference vracíme několika ucelenými příspěvky tak, jak je na žádost redakce jednotliví mluvčí autorizovali (a do uzávěrky tohoto čísla U&ÚR poslali redakci).

## ÚZEMNÍ PLÁNOVÁNÍ A POLITIKA ÚZEMNÍHO ROZVOJE

**Martin Tunka**

Podstatná část tohoto textu, byla přednesena v rámci 12. celostátní Konference o územním plánování a stavebním řádu, konané letos 30. a 31. května v Olomouci v úvodním bloku věnovaném územně orientovaným politikám. Autor jej upravil a doplnil v souvislosti s publikací na stránkách tohoto časopisu.

Činnosti Ministerstva pro místní rozvoj, vyplývající z jeho působnosti a týkající se bytové politiky, cestovního ruchu, obnovy venkova a regionální politiky spolu těsně souvisejí tím, že zásadně ovlivňují využívání území a jsou přitom jeho vlastnostmi významně podmiňovány. V členských zemích Evropské unie (EU) i Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj (OECD - Organisation for Economic Co-operation and Development) se pro uvedené činnosti veřejné správy běžně používá společné, souhrnné označení „*územně orientované politiky*“.

Vzájemné souvislosti územně orientovaných politik, formulace jejich společných východisek a cílů se v zahraničí zpravidla řeší v rámci *politiky územního rozvoje*, též označované a do češtiny někdy překládané jako „*politiky prostorového rozvoje*“. V anglosaských zemích se termín *policy* svým významem poněkud liší od toho, co je v češtině obvykle se slovem *politika* spojováno. S ohledem na to, že se stále častěji setkáváme a budeme setkávat s výrazem *politika územního rozvoje*, je vhodné zvážit, zda a jak je to, co představuje, zahrnuto v českém územním plánování.

### Politika územního rozvoje

Nezávisle na zvoleném termínu se jedná o souhrn činností, opatření, rozhodnutí, směrnic, zásad nebo doporučení veřejné správy, směřujících k určitému cíli. Tím je snaha o dosažení a zachování určitého žádoucího stavu území, prostředí apod.

Politiku územního rozvoje, i když ne pod tímto pro naše prostředí nezvyklým názvem, tradičně vyjadřovalo, řešilo a řeší územní plánování tím, že ověřuje potřebu a způsob realizace změn v území, stanovuje podmínky pro jejich povolení a provádění. Soustavná územně plánovací činnost poskytuje přehled o možnostech území, ověřuje potřebu i odůvodněnost investic, jinými slovy vkladů, vstupů nejruznějších aktivit do území. Přitom jsou zjišťovány limity využití území, jeho hodnoty a stanovovány podmínky jejich ochrany. Územní plánování současně reaguje na popávku po vhodných rozvojových plochách (např. pro výstavbu, pro budování veřejné infrastruktury apod.).

### Územně plánovací dokumentace

Politika územního rozvoje je vyjadřována ve schválených územních plánech velkých územních celků, územních plánech obcí a v regulačních plánech. Až na poměrně krátké období 1990 - 1992, kdy se především přehodnocovala věčná řešení územně plánovacích dokumentací, schválených v předcházejícím režimu, se v územně plánovací činnosti posledního desetiletí do popředí dostaly otázky a problémy vyvolané výraznými a zásadními změnami v pravomocích orgánů územního plánování a v postavení projektantů (zpracovatelů) územních a regulačních plánů. Převážná část územně plánovací činnosti je nyní vykonávána autorizovanými architekty na základě smluvních vztahů. V reakci na řadu uvedených změn může někdy při pořizování územně plánovací dokumentace převážit důraz na formální plnění procesních požadavků, které zajisté nelze opomíjet. Tento zvýšený důraz byl také vyvolán poslední novelou stavebního zákona, která měla za úkol řešit, nově upravit procesní otázky.

Obnova obecního zřízení a práv obcí na samosprávu, spolu s dvěma významnými novelami stavebního zákona, postupně přenesly na územní samosprávy obcí zodpovědnost za rozhodování o její politice územního rozvoje. Nejprve v roce 1990 tím, že jim bylo přiznáno právo schvalovat příslušné územně plánovací dokumentace, následně potom od roku 1998 i právo přímo pořizovat územní plány obcí a regulační plány. Mimo jiné tím ztratilo svůj hlavní účel „opatřování“ urbanistických studií, které pouze částečně zlepšovalo omezené možnosti obcí poříditi si územně plánovací dokumentaci.

Zřetelně odpovědnější přístup obcí k pořizování, schvalování a využívání územně plánovací dokumentace je odpovědí na obavy z těchto změn, zdůvodňované pochybnostmi o schopnostech obcí vykonávat tuto náročnou činnost. V současné době má více jak polovina všech obcí schválenou nebo rozpracovanou územně plánovací dokumentaci, což je obrovský rozdíl oproti situaci před rokem 1989. Výrazně se také zvětšil podíl území ČR, pro které jsou pořízeny, schváleny nebo rozpracovány územní plány velkých územních celků, umožňující koordinovat a řešit nadmístní souvislosti v území, přesahující pravomoci jednotlivých obcí.

Úspěšně byl realizován systém monitorování výsledků činnosti orgánů územního plánování. Ten mimo jiné umožňuje poskytovat informace o rozvojových plochách, vymezených územně plánovací dokumentací. Jeho velkou výhodou je veřejná dostup-

nost na Internetu a je jen na obcích, zda další potřebné informace touto cestou poskytují.

### **Informace o území - územně technické podklady**

Ukazuje se, že na úrovni obce, okresu i kraje jsou pro úspěšnou územně plánovací činnost nezbytné, státní správou garantované, trvale a průběžně aktualizované informace o území a jasné stanovené podmínky přístupu k nim. Většina závazných informací o území totiž vzniká na základě činnosti a rozhodování dotčených orgánů státní správy, které chrání veřejné zájmy podle zvláštních předpisů. Vzájemné souvislosti a vztahy těchto informací mohou poskytovat komplexní přehled o limitech využití území.

Zjišťování, dohledávání, správu a aktualizaci těchto informací nelze provádět pouze pomocí průzkumů a rozborů v rámci pořizování územně plánovací dokumentace. Orgány územního plánování ani projektanti územně plánovací dokumentace nemohou suplovat činnost dotčených orgánů státní správy na tomto úseku a nejsou k tomu ani oprávněni.

Úspěšně probíhají práce na koncepčně i technologicky nově pojatých celorepublikových územně technických podkladech. Dosavadní výsledky byly dosaženy a jsou možné jedině díky úzké spolupráci MMR s ostatními ministerstvy a dalšími institucemi, které vytvářejí a garantují informace o území. To umožní veřejně poskytovat nejen potřebné informace o území (např. na Internetu) ale i přehled o stavu těchto informací. Jejich využitím lze analyzovat souvislosti různých jevů v území, ověřovat průmětem do území rezortní koncepce i rozvojové programy a dokumenty regionální politiky.

V současné době se na základě takového souboru datových sad, shromážděného v rámci územně technických podkladů, zpracovávají různé zaměřené hodnotové a problémové mapy ČR. Ty by měly poskytnout, opět v nadmístních a regionálních souvislostech, přehled o střetech v území, o jeho problémových (rizikových) místech, oblastech a o souvislostech s okolními státy. Tímto způsobem je možné na základě zjištěných skutečností lépe posoudit např., zda je pro naplňování cílů územního plánování, pro řešení nadmístních potřeb a souvislostí, nezbytně zapotřebí územně plánovací dokumentace a zda by tedy mělo být podporováno její pořízení.

### **Spolupráce s dotčenými orgány státní správy**

Dosavadní zkušenosti naznačují, že pro stanovení politiky územního rozvoje územní samosprávy samo o sobě nepostačuje splnění striktního požadavku stavebního zákona na dosažení dohody s dotčenými orgány státní správy, které je pouze nutnou, zákonnou podmínkou a předpokladem pro schválení územně plánovací dokumentace. Dokonce ani odborné znalosti pořizovatelů i projektantů územně plánovací dokumentace nepostačují, pokud nejsou spojeny s pravomocemi a zodpovědností volených zastupitelstev za rozhodování o rozvoji území, s jeho politikou územního rozvoje.

### **Cíle územního plánování, politiky územního rozvoje**

Pouze velmi stručně popsané, spíše jen naznačené proměny v organizaci územně plánovací činnosti, které v souvislosti s reformou veřejné správy dále probíhají, poněkud zastínily a potlačily do pozadí otázky naplňování cílů a úkolů územního plánování.

Témata a úkoly, která územní plánování řeší, jsou zakotvena v úvodních ustanoveních stavebního zákona:

*Územní plánování soustavně a komplexně řeší funkční využití území, stanoví zásady jeho organizace a věcně a časově koordinuje výstavbu a jiné činnosti ovlivňující rozvoj území.*

*Územní plánování vytváří předpoklady k zabezpečení trvalého souladu všech přírodních, civilizačních a kulturních hodnot v území, zejména se zřetelem na péči o životní prostředí a ochranu jeho hlavních složek - půdy, vody a ovzduší.*

Posledních deset let nijak nezpochybnilo oprávněnost a aktuálnost úvodní části stavebního zákona, její požadavky jsou nyní označovány a veřejnosti spíše známy jako *požadavky trvale udržitelného rozvoje*. V obecné poloze další zpřesnění úkolů územního plánování provádějí zvláštní předpisy, podle kterých dotčené orgány státní správy chrání příslušné veřejné zájmy a uplatňují je při pořizování územně plánovací dokumentace. Tyto veřejné zájmy byly po roce 1990 nově formulovány v celé řadě právních předpisů a v jejich novelách. *Dohoda s dotčenými orgány státní správy o řešeních, obsažených v územně plánovací dokumentaci* by měla zaručovat, že s ohledem na povahu a vlastnosti území budou konkretizovány v zákonech obecně stanovené veřejné zájmy.

### **Výhled**

Čemu by měla být věnována pozornost při usměrňování územního rozvoje v rámci územně plánovací činnosti veřejné správy, při formulování její politiky územního rozvoje v příštím období?

Je zde několik významných podnětů, na které bude třeba reagovat ať již při pořizování územně plánovací dokumentace, v územním rozhodování, ale i v tvorbě nové právní úpravy územního plánování, tj. při přípravě nového stavebního zákona. Jedná se jak o otázky procesní, pravomocí, tak i o věcná témata. Lze je rozdělit do následujících celků, které ovšem spolu těsně souvisí:

- a) Vliv začleňování ČR do struktur EU a do společného trhu.
- b) Potřeba efektivně, účinně a v reálném čase řešit řadu věcných problémů v oblasti hospodářství, kvalitního životního prostředí i sociální stability a smíru ve společnosti. Vzájemný a vyvážený vztah těchto oblastí je předpokladem trvale udržitelného rozvoje, má dopad na území, je podmiňován jeho možnostmi a vyžaduje proto dostatečný předstih v přípravě území.
- c) Vliv probíhající reformy veřejné správy na územně plánovací činnost.

#### **ad a) K začleňování ČR do struktur EU a do společného trhu**

Jedná se o harmonizaci právních předpisů, ale také o vytvoření srovnatelných podmínek a právního rámce nezbytného pro adaptaci území ČR na podmínky společného evropského trhu.

Významným podnětem pro řešení otázek územního rozvoje je materiál „Evropské perspektivy územního rozvoje“ (ESDP - *European Spatial Development Perspective*), přijatý Neformální radou ministrů EU, odpovědných za územní plánování v Postupimi 10. - 11. května 1999. Po několikaleté přípravě a diskusi bylo dosaženo dohody o společných cílech a koncepcích budoucího rozvoje území Evropské unie. Tato politika územního rozvoje má vztah i k dalším zemím, které se stanou členy EU. Odbor územního plánování MMR z tohoto důvodu a pro potřeby široké odborné veřejnosti pořídil a vydal její český překlad.

Evropské perspektivy územního rozvoje směřují k:

- vytváření polycentrického a vyváženého urbanistického systému a posilování partnerství mezi urbánními a venkovskými oblastmi;
- vytváření rovnosti v přístupu k veřejné infrastruktuře a k novým poznatkům a technologiím;
- rozvíjení a zachovávání kulturního a přírodního dědictví s cílem zachovat identitu a jedinečnost regionů, jejich kulturní a přírodní mnohotvárnost a různorodost.

Z formulací textu a doporučení je patrná reakce zemí EU na situace, které u nás zatím nenastaly nebo jsou pouze naznačeny a je možné očekávat jejich výrazné rozvinutí. Jedná se např. o:

- problémy oblastí, do kterých se soustřeďují sociální segregace a kriminalita, spojené s vyloučením určitých skupin osob ze společnosti; vzniku těchto oblastí by se mělo předcházet vhodným spojováním různých urbanistických funkcí a různých sociálních skupin v urbánním prostředí;
- potřebu účinných metod kontroly rozšiřování měst, zachování sociální a funkční mnohotvárnosti městského prostředí jako ohnisek rozvoje a hospodářské různorodosti; kvalitní životní podmínky ve městech se stávají důležité při rozhodování nových firem o jejich umístění;
- úsporné a rozumné hospodaření se zdroji a produkty městského urbánního organismu (vodou, energií, odpady).

Z ESDP je zřejmé, že zatím pro všechny členské státy začlenění do EU vždy znamenalo tlak na změny v charakteru využívání území a krajiny, dosavadních územních struktur a hospodářského potenciálu. Jsou patrné vlivy, vedoucí ke změnám rozložení ekonomických aktivit v rámci společného evropského prostoru a spojené se zvyšováním konkurence mezi městy a regiony, často ve prospěch oblastí s lepšími územními podmínkami.

Politika územního rozvoje EU vychází z toho, že budou potřeba zásahy k zajištění rovnováhy mezi cílem soutěže uvnitř společného území EU a zájmem na zachování základní kvality služeb, např. veřejné dopravy v malých a středních městech venkovských oblastí, jejichž další rozvoj může být výrazně ovlivněn. Vytváření společného evropského prostoru, který nabízí dostupnost služeb a zboží srovnatelné kvality, se může projevat anebo může být vnímán jako ohrožení rozlišností, jedinečností a atraktivit měst a regionů.

Nezbytné je zvažovat na jedné straně požadavky jak ochrany přírody, tak zlepšování životních podmínek obyvatel. Důležité je tedy nalézt nové přístupy k harmonizaci často protichůdných požadavků. Ochrana jedinečné kulturní krajiny, mající značnou hodnotu, např. turistickou atraktivitu, nesmí omezovat vhodné hospodářské využití nebo mu nepřiměřeně bránit. Venkovská krajina může upadat i v důsledku nedostatku lidských zásahů a přiměřeného hospodaření. I když je někdy oprávněná přísná ochrana přírodního a kulturního dědictví, ukazuje se, že vhodnější je jejich začlenění do strategie územního rozvoje v širších souvislostech větších oblastí. Je zapotřebí takový přístup, který zvrátí trend zanedbávání a poškozování uvedených hodnot, které jsou zpravidla výsledkem předchozího hospodaření a využívání území.

Nový podnět je i v přehodnocení vztahu mezi městem a venkovem, které by mělo v rámci evropských perspektiv územního rozvoje vycházet z posuzování města i venkova jako funkční jednotky, schopné vytvářet pracovní, informační i komunikační trhy.

Z ESDP vyplývá, že bez zásadního zlepšení dopravní infrastruktury a služeb v regionech nelze snižovat územní rozdíly způsobující omezení hospodářského rozvoje.

Z pohledu EU je důležité rozšiřování a zlepšování infrastruktury všech kandidátských zemí, která by umožňovala vyvážený rozvoj v mezinárodních, národních i místních souvislostech. Hlavním úkolem Evropské politiky územního rozvoje je v těchto souvislostech napomáhat snižování deficitu infrastruktury v kandidátských zemích.

Pro ČR je významné zapojení do transevropských sítí v oblasti dopravy, telekomunikací a elektronické infrastruktury. Cílem je, aby ČR nevykloučovalo, ale naopak začleňovalo do těchto soustav tak, aby výkonná infrastruktura neodčerpávala zdroje ze slabších či okrajových regionů (čerpací efekt).

Velký důraz je kladen na zachování základní úrovně služeb a veřejné dopravy v malých a středních městech, na posílení sekundární dopravní sítě umožňující jejich napojení na kapacitní dopravní síť.

Se začleněním do EU lze očekávat větší konkurenci pro zemědělství, tlak na intenzifikaci zemědělské výroby v určitých regionech a její výraznou proměnu (útlum) tam, kde nebude konkurenceschopná. Pro tyto oblasti bude nezbytné hledat vhodnější strategie územního rozvoje.

Z ESDP vyplývá, že významná bude podpora venkovských oblastí v otázkách vzdělávání a vytváření nezemědělských pracovních příležitostí, posilování malých a středních měst ve venkovských oblastech jako středisek jejich rozvoje. Zkušenosti ukazují, že i ekonomicky slabé regiony jsou za určitých podmínek schopny přitáhnout a udržet jiné druhy aktivit, např. výzkum, logistická střediska, technická střediska apod. To však vyžaduje těsnou spolupráci veřejné správy na místní, regionální i národní úrovni.

Pro venkovské regiony jsou významná především malá a střední města a jejich vzájemné závislosti a spolupráce. Poptávka po rekreační podobě bydlení vyvolává silný tlak na nerozvinuté oblasti, vyznačující-li se navíc atraktivní krajinou, mohou být ohroženy masovou turistikou. Těmto jevům lze čelit pouze pomocí územního plánování na regionální úrovni, tj. na úrovni krajů.

Lze konstatovat, že doporučení a náměty ESDP, vycházející ze zkušeností a konkrétních situací členských zemí EU, mají přes určitou obecnost velký význam i pro usměrňování územního rozvoje v naší zemi. Nelze přitom ovšem opomíjet hodnoty našeho území a jedinečný charakter osídlení s více jak 6 200 obcemi.

#### ***ad b) K potřebě efektivně, účinně a v reálném čase vytvářet v území podmínky k řešení věcných problémů***

Probíhající transformace veřejné správy i hospodářství, představující změny v zaměstnanosti v různých sektorech (např. úbytky v zemědělství, v průmyslové výrobě, změny v její struktuře, výrazný rozvoj zaměstnanosti ve službách apod.), požadavky budování nové a inovace stávající technické infrastruktury a dopravních technologií, kladou zvýšené požadavky na změny ve využívání území a na koordinaci aktivit, které do něj vstupují.

Nástroje a postupy územního plánování by měly napomáhat co nejučinnějšímu zjišťování možností území a jeho změn, obecně prospěšnému rozmístování ekonomických a sociálních aktivit, veřejných služeb a infrastruktury území tak, aby umožňovaly inovaci, hospodářský rozvoj i zlepšování kvality života.

V územně plánovací činnosti by proto měly být uplatňovány takové způsoby rozhodování o území, které, aniž zhorší dosavadní ochranu práv všech dotčených subjektů a hodnot území, budou napomáhat schopnosti soutěže ve společném evropském trhu, umožní využívat jeho výhod a budou podporovat restrukturalizaci ekonomiky. S tím těsně souvisí vytvoření podmínek pro

pozemkový trh, poskytující potřebné stavební pozemky a usnadňující, podporující získávání prostředků pro rozvoj bytové výstavby a bytového trhu jako nezbytného předpokladu pro pohyb pracovních sil.

Současný stav řady právních předpisů však naplnění těchto požadavků značně komplikuje tím, že veřejné zájmy, reprezentované různými složkami státní správy, jsou navzájem někdy až konkurenčně nadřazovány. Při striktním výkladu zvláštních předpisů je tak prakticky vyloučeno dosažení potřebné dohody v určitém čase. Je žádoucí, aby státní správa měnila svá stanoviska pouze tehdy, jsou-li prokazatelně zjištěny nové závažné skutečnosti, jinak je tím značně zpochybňováno a komplikuje se plnění koordinační úlohy územního plánování a oslabuje se jeho základní funkce. Tou je poskytování právních záruk a stability stanovisek veřejné správy při usměrňování územního rozvoje, počínaje pořízením územních plánů velkých územních celků až po výsledné územní rozhodnutí. Nejsou-li v dostatečném čase stanoviska jednotlivých složek státní správy dosažitelná, dostatečně spolehlivá, narušuje to vzájemné vztahy nejen státní správy a územních samospráv, které nesou zodpovědnost za rozvoj území, ale i důvěru soukromého sektoru ve výsledky územně plánovací činnosti veřejné správy. To významně snižuje vůli potenciálních investorů čekat na někdy nejisté výsledky této činnosti.

#### *ad c) K reformě veřejné správy*

Nejvýznamnějším je vznik krajů, ustavení dosud neexistující volené územní samosprávy. Lze očekávat, že činnost tohoto nového orgánu územního plánování bude mít zásadní vliv na dosavadní spolupráci okresních úřadů a obcí při formulování nadmístních potřeb a jejich řešení. Ty dosud, bez dostatečného zmocnění a opory ve vůli volené reprezentace území, prosazovaly referáty regionálního rozvoje okresních úřadů a regionální pracoviště

MMR. Požadavky dotčených obcí, doposud jediných volených územních samospráv, byly pouze jedním z celé řady stanovisek, své uplatnění hledaly často obtížným způsobem a v problematickém postavení vůči dotčeným orgánům státní správy. To je pravděpodobně i jednou z příčin příliš zdlouhavého projednávání územních plánů velkých územních celků, opakovaného zpochybňování dílčích rozhodnutí, přijatých v průběhu jejich pořizování.

Územní plány velkých územních celků se nepochybně stanou výrazem politiky územního rozvoje samosprávy kraje. Lze proto očekávat významnou změnu oproti určitému provizoriu posledních deseti let. Územní plány velkých územních celků, pořizované ministerstvem ve shodě s ostatními resorty a v některých případech schvalované vládou, vycházely především z potřeby formulovat státní zájmy v území a zahrnují v sobě i potřeby celostátní politiky územního rozvoje.

Nutnost koordinovat územně plánovací činnosti krajů z hlediska potřeb územního celku státu bude proto pravděpodobně vyžadovat vyjádření celostátní politiky územního rozvoje novým způsobem, ne již pouze prostřednictvím jednotlivých územních plánů velkých územních celků.

Pro dosažení shody o politice územního rozvoje, pro její vyjádření a prosazování v územně plánovací dokumentaci je vhodné, je-li územně plánovací činnost účelně využívána volenou reprezentací území, územní samosprávou, která má současně zájem v dlouhodobé a trvalé činnosti odborných pracovních a profesionálních týmů a jsou-li k dispozici kvalitní a garantované informace o území. Význam a účel politiky územního rozvoje je zřejmý zejména při řešení nadmístních souvislostí a vazeb, v územích s výrazným soustředěním požadavků na významné změny v území.

*Ing. arch. Martin Tunka, CSc.  
ředitel OÚP MMR*