

ZÁKLADNÍ KONCEPČNÍ A OBSAHOVÉ ZAMĚŘENÍ ZÚR A JEJICH VAZBA NA PÚR

Milan Körner

Příspěvek se věnuje problematice a souvislostem republikové a krajských úrovní územního rozvoje (PÚR, ZÚR). Komentuje vazby mezi oběma dokumentacemi, jejich koncepční a obsahové zaměření. Soustřeďuje se na „hlavní“ výstupy těchto dokumentací, tj. „prostorové uspořádání“ a „koridory infrastruktury“. Okrajově se dotýká i vazeb na „strategické“ (regionálně rozvojové) dokumenty a další pohledy nezbytné pro zpracování ZÚR (resp. PÚR), zejména na územně analytické podklady. V závěru shrnuje hlavní problémy ZÚR a PÚR z pohledu zpracovatele ZÚR, ale částečně i z pohledů veřejnosti zastupované v těchto úrovních zejména krajskými a obecními samosprávami.

Významným přínosem nového stavebního zákona je „opětovné“ pořizování dokumentu územního rozvoje (resp. podkladu) pro území státu (PÚR – Politika územního rozvoje ČR) a územně plánovací dokumentace pro celé území krajů (ZÚR – zásady územního rozvoje), kde je též navrhováno **prostorové uspořádání**.

Problematičtější je však v **návru ploch a koridorů** upřednostňování „nových“ záměrů nad celkovou koncepcí infrastrukturních systémů.

Tato skutečnost výrazně snižuje vypovídací hodnotu dokumentace a znamená často řadu problémů při jejím projednávání. Souvislosti koncepce jsou zřejmé jen z koordinačního výkresu (součást odůvodnění), který je však přetížen množstvím jevů informativního charakteru.

Závažným problémem je i nová terminologie, která v případě republikové úrovně (PÚR) není kompatibilní s terminologií jiných evropských zemí, která většinou používá standardní pojmy z oblasti regionálního plánování, geografie či ekonomie.

Na PÚR je znát dlouhodobé přerušování prací, které na rozdíl od Slovenska v ČR na celorepublikové úrovni i vazbách na okolní země chyběly.

Před vznikem samostatné ČR se „koncepte rozvoje krajů“ zpracovávaly v úzké koordinaci s republikovou „konceptí urbanizace“, po roce 1990 pak „konceptí územního rozvoje“.

Na regionální úrovni se pořizovaly ÚP VÚC zaměřené zejména na specifické problémy sídelních regionálních aglomerací nebo velkoplošných chráněných území přírody.

Dokumentace ÚP VÚC se obsahově značně překrývala s ÚPD obcí. Tento dvouúrovňový přístup k regulaci území byl po roce 1990 obcemi, které se staly pořizovateli svých územních plánů (dříve byly ÚP obcí většinou pořizovány z úrovně okresů), oprávněně kritizován.

Obsah ÚP VÚC byl proto korigován, v podstatě „zúžen“, na návrh dopravní a technické infrastruktury (VPS) a ochranu existujících přírodních a kulturních hodnot v území (limity). Tím se výrazně omezila možnost ovlivňovat na regionální úrovni rozvoj území. Jedním z důsledků tohoto pojetí je mj. živelný rozvoj řady obcí, často bez vazby na dopravní, technickou a sociální infrastrukturu.

Nové zásady územního rozvoje opět vytvářejí předpoklad (zejména prostřednictvím „návru prostorového uspořádání“) pro výrazné ovlivnění budoucího vývoje území krajů.

Ve svém příspěvku se dále zaměřím především na problematiku, která je v úrovni ZÚR (a pochopitelně i PÚR) stěžejní, neboť vymezuje významné oblasti a koridory osídlení a navrhuje odstranění deficitů v dopravní a technické infrastruktuře.

Jedná se o:

- vymezování rozvojových oblastí a os, specifických oblastí;
- návrh koridorů dopravy a technické infrastruktury.

Rozvojové oblasti

„Rozvojový“ potenciál je v území dlouhodobě soustřeďován (bez ohledu na pojmenování) v pólech osídlení, ji-

miž jsou především velká a další města a jejich okolí (region, aglomerace). Dle údajů Evropské komise (Generálního ředitelství pro regionální politiku) je více než 85 % tohoto potenciálu soustředěno ve městech nad 20 tisíc obyvatel.

Soustava osídlení je dosavadním vývojem přirozeně hierarchizována. Obvykle, ne však vždy, jsou ve velkých městech soustředěny i správní orgány. Tato skutečnost nepochybně posiluje význam těchto center, důležitější je však především pro města v kategorii na pomezí vyšších a středních center (cca 50 tis. obyv.), což se týká některých krajských měst (např. Jihlavy).

Výjimečné postavení ve struktuře osídlení mají metropolitní regiony, které někdy mají i nadnárodní význam. Jádry těchto regionů obvykle bývají města s více než 1 mil. obyvatel, případně s 500 resp. 300 tis. obyvatel.

V řadě zemí (zejména těch, kde výrazně dominuje silné hlavní město), mezi něž patří i ČR, jsou základem sídelní struktury aglomerace s jádrovými městy okolo 100 tis. obyvatel. Do této kategorie v ČR patří jen některá krajská města. Na území ČR jsou i další srovnatelně významné póly osídlení (aglomerace), jejichž jádry jsou města s přibližně 50 tis. obyvateli. V ČR jsou tato města většinou již městy statutárními. Samotná velikost města však není vždy totožná s jeho regionálním významem. Je to zejména v případech, kdy toto město leží v blízkosti silnějšího centra a vytváří s ním jedinou aglomeraci.

V PÚR by bylo žádoucí zabývat se kategorií vyšších resp. významných středních center. V úrovni jednotlivých krajů (ZÚR) je zastoupení těch-

to center velice rozdílné, neboť jejich struktura osídlení není vyhraněně monocentrická. V některých případech mohou mít tato další centra (rozvojové oblasti) i přeshraniční význam.

V úrovni ZÚR jsou vymezovány další „rozvojové“ oblasti krajské úrovně, jejichž jádru jsou centra nižšího regionálního významu.

Celkem bez problémů je to v případě oblastí bývalých okresních měst, která svou velikostí (nad 15 tis. obyv.) a úrovní sociální infrastruktury mají obvykle dostatečný rozvojový potenciál.

Významnějším problémem jsou však další města (ORP), která po reformě veřejné správy vykonávají obdobné „správní“ funkce, avšak jejich regionální význam je v řadě případů velice nízký. Pokud jsou tato města součástí „rozvojové oblasti“ či „rozvojové osy“, problémy jejich „významnosti“ většinou nevznikají.

Řada měst, která mají statut ORP, však leží mimo tyto oblasti a osy (i krajského významu) a komunální politici tuto skutečnost v některých případech vnímají jako diskriminaci. Významně tomu právě nahrává termín „rozvojovost“, který je obtížně definovatelný. Rozvojové oblasti by měly být vymezovány co nejužší. Měly by představovat území s vysoce nadprůměrnou koncentrací populačního potenciálu a civilizačních hodnot. Rozvoj by měl být spatřován ve zvýšení kvality (transformace již využitých území), nikoliv v expanzi na nové plochy.

Do rozvojových oblastí by neměla být zahrnována velkoplošná chráněná území (NP, CHKO), příp. další rozsáhlá území s prioritou ochrany přírodních hodnot.

Významným problémem je skutečnost, že některá velká města, nebo jejich významné části, leží uvnitř CHKO. Jsou to např. Děčín, Litoměřice, Rožnov pod Radhoštěm, Žďár nad Sázavou, Nové Město na Moravě, Hlinsko, Mariánské Lázně, Český Krumlov, Třeboň. Ve většině evropských zemí zastavěné části měst (i většiny sídel) nejsou zahrnovány do chráněných území přírody. V ČR je tento přístup zatím pouze u krkonošských rekreačních středisek, které tvoří ostrovy uvnitř národního parku. Obdobně jako u rozvojových os, které mohou být v řadě případů „územně“

(nikoliv z hlediska vazeb) nespojité, lze i v případě rozvojových oblastí zvážit možnost „děř“ v souvislé ploše. K tomu by mohlo napomoci vymezení „cílových charakteristik krajiny“, které je novou součástí ZÚR. Stanovení určité ochrany krajiny v „rozvojových oblastech“ je významným úkolem této nové části.

Dostupnost center

V analytických podkladech (v úrovni republiky) byla sledována dostupnost „center“ dvou kategorií, tj. krajských měst a obcí s rozšířenou působností (ORP). Základním nedostatkem této analýzy je:

- neposouzení regionálního významu jednotlivých center;
- modelování dostupnosti na základě vzdálenosti pro silniční individuální dopravu.

Krajská města nejsou (s výjimkou vazeb na krajské správní orgány) jedinými vyššími centry v území. V každém případě je však jejich regionální význam značně diferencovaný.

Minimálně měl být posouzen regionální význam všech statutárních měst a některých dalších center s obdobnou regionální působností.

V případě center ORP jsou daleko významnější rozdíly, řada těchto center vznikla politickým lobingem a tudíž pro „výkon“ své funkce nemají vzhledem k malému potenciálu vlastního města a nízkému počtu obyvatel v reálném spádovém území předpoklady. Dostupnost center individuální automobilovou dopravou je možná pro část obyvatel, avšak zcela pomíjí nejintenzivnější vazby, tj. cesty do škol, za zaměstnáním a za nekomerčními službami, které jsou (nebo resp. by měly být) realizovány hromadnou dopravou (železniční a autobusovou). Model však ignoruje i kvalitativní parametry silniční sítě včetně jejího zatížení. Tato skutečnost výrazně ovlivňuje časovou dostupnost cílů.

Z hlediska hromadné dopravy není mnohdy důležitá jen vzdálenost, od které se odvíjí (zjednodušeně) časové nároky dojížděky, ale též nabídka počtu spojů, která u hromadné dopravy často souvisí s možnostmi financování dopravní obslužnosti.

Dopravní infrastruktura, po níž je realizována regionální hromadná doprava, je ve velmi neutěšeném stavu. Odpovídající parametry prakticky nemá žádná z regionálních tratí a i podstatná část tratí celostátních (celá železniční síť je státní). Silniční síť II. a III. třídy je v současné době majetkem krajů, investice do její údržby, natož přestavby, jsou minimální.

Pro plánování regionální hromadné dopravy jsou kraje poměrně velkými územními jednotkami a naopak SO ORP jednotkami (mimo SO ORP krajských a některých dalších měst) většinou velmi malými.

Rozvojové osy

Rozvojové osy jsou v koncepcích prostorového uspořádání pojímány jako spojnice (koridory) propojující centra vyšších kategorií. V těchto koridorech leží další centra nižších kategorií. Koridory osídlení obvykle nemají plošné vyjádření, pokud by ho měly (PÚR), bylo by zřejmě v některých případech (přechod územím bez významných center) nespojité. Osy osídlení bývají kategorizovány na hlavní, vedlejší a doplňující.

Hlavní osy mají význam nadnárodní, vedlejší republikový a doplňující regionální.

„Rozvojové osy“ sledované v PÚR v současné pojetí agregují první dvě úrovně (nadnárodní a republikovou), „rozvojové osy“ doplněné v ZÚR pak úroveň třetí (krajskou).

Rozvojové osy krajské (regionální) úrovně mohou překračovat hranice krajů a v některých případech (Chebsko) i hranice států. Propojují většinou nižší centra s centry vyššími.

Významným prvkem koridorů osídlení je pochopitelně dopravní infrastruktura (silnice, železnice, příp. vodní cesty), jejímž prostřednictvím se realizují vazby mezi centry (póly) osídlení. Vzhledem k tomu, že podstatná část přepravních vazeb je indukována centry osídlení různých kategorií, kopírují i trasy nadřazených silnic (až na výjimky) původní trasy. Jejich přínos však je především v dálkových (tranzitních) vztazích, i když zejména v intenzivně urbanizovaných („rozvojových“) územích pochopitelně saturují i mimořádně intenzivní regionální vazby.

Dálnice (resp. rychlostní silnice) i další významné silnice v úsecích, procházejících územím s velmi nízkým populačním potenciálem (řídce osídlená území bez významnějších center), pochopitelně nejsou součástí koridorů osídlení, ale jsou zejména dopravní spojnicí.

Uvažované vysokorychlostní tratě, jejichž smyslem je zejména propojení center metropolitních regionů a některých dalších významných aglomerací, v řadě případů vedou mimo koridory osídlení, zejména koridory nižších kategorií. Na obsluhu území, kterým procházejí, se nepodílejí. Vzdálenosti stanic vysokorychlostního spojení by jen ve zcela výjimečných případech měly být kratší než 150 km.

Specifické oblasti

V úrovni republiky i krajů se projevuje nedostatečná analýza regionálních disparit, které vyplývají z rozdílných podmínek (potenciálů) jednotlivých částí území.

Snižování disparit se nedaří ani v ekonomicky vyspělých zemích disponujících prostředky k rozsáhlé podpoře „slabších“ regionů. Efektivita vložených prostředků do podpory je obvykle velmi nízká, a to jak pro podporovaná území, tak i pro vyšší správní celek. Při volném pohybu osob (dnes v rámci celé EU) lze jen obtížně regulovat migraci „aktivní části“ obyvatel do měst či regionů nabízejících lepší možnost uplatnění. Důsledkem je snižování demografického potenciálu méně atraktivních území.

Výmezování „specifických“ oblastí jen z hlediska územního plánování zdaleka nepostihuje problematiku, která by měla být řešena, neboť ta výrazně přesahuje nástroje a možnosti územního plánování.

Problematické je zahrnutí velkoplošných chráněných území (NP, CHKO), ve kterých existují režimy využívání (tématem může být korekce územního vymezení), a území sledovaných Strategií regionálního rozvoje ČR.

Řada problémů je (resp. by měla být) řešena v rámci Strategie regionálního rozvoje ČR, která je doprovázena některými typy podpor pro hospodářsky slabé či strukturálně postižené regiony. Tyto podpory by měly být účelně zamě-

řeny na řešení aktuálních problémů. Jen málo souvisejí s územním rozvojem oblastí, neboť až na výjimky nejsou směřovány do oblasti infrastruktury, ale ke snižování sociálních či ekonomických problémů „postižených“ území.

Územním problémem je zejména udržení „funkční“ struktury osídlení, a to zejména v periferních územích, kde dlouhodobě dochází ke snižování počtu obyvatel a schopnosti místních „center“ zabezpečit přijatelnou obsluhu těchto území.

Pojem specifická oblast je poměrně problematický, neboť téměř každé území je něčím „odlišné“ – systémově by zřejmě mělo jít o protiklad oblastem rozvojovým. Jejich hlavní charakteristikou je především stagnace či regrese.

Koridory a plochy dopravní infrastruktury

Koridory a plochy dopravní infrastruktury (zejména silniční) jsou snad nejvýznamnějším tématem republikové i regionální dokumentace.

Na republikové úrovni by dopravní koridory měly sledovat jak propojení středoevropských regionálních center, tak „hlavních“ center osídlení v rámci republiky návrhem infrastruktury odpovídajících parametrů. Význam jednotlivých systémů pro obsluhu území je výrazně odlišný.

Koncepce dopravy zatím postrádá jasnou formulaci rozvoje jednotlivých subsystémů a posouzení možností jejich vzájemné spolupráce či zástupnosti.

Nejsou stanoveny priority rozvoje dopravních sítí, které by vycházely ze strategií dosažení podstatného zlepšení dopravních vazeb ve střednědobém plánovacím horizontu. Bez jasné formulace priorit dochází k realizaci staveb, které jsou sice z hlediska dlouhodobého pro území přínosem, avšak z hlediska řešení hlavních deficitů dopravní infrastruktury jsou méně významné.

V koncepci rozvoje dopravní infrastruktury v podstatě nedošlo k zásadnějším změnám. Nejvýznamnějšími (ne vždy objektivními) kritiky jsou ekologické iniciativy, jejichž pohled na koncepci často postrádá komplexní přístup a pozitivní řešení. Ústřední orgán územního plánování (MMR) „vlastní“ názor na koncepci dopravy

vycházející z potřeb obsluhy sídelní struktury nenabízí.

Kraje často ztotožňují svůj rozvoj s výstavbou dálnic, resp. rychlostních silnic, případně s rozvojem (většinou bývalých vojenských) letišť.

ČR má velký rozsah dopravních sítí a zařízení, avšak požadovanému standardu vyhovuje jen jejich velmi malá část. Proto je nezbytná strategie sledující urychlené odstranění nejvýznamnějších deficitů.

Letecká doprava

Hlavní letiště již byla vybavena novými odbavovacími terminály. Připravuje se výstavba v Pardubicích a Českých Budějovicích.

Hlavním problémem je propojení terminálu letiště s centrálním územím (zejména hlavním nádražím) velkého města. Kolejové spojení je v podstatě nezbytné jen pro hlavní letiště ČR v Praze Ruzyni, které dnes patří mezi významné středoevropské terminály.

Ostatní letiště v ČR mají především regionální charakter (výkon nepřevyšující 500 tis. cest./rok) s převahou charterových letů. Vzhledem k dostupnosti řady větších letišť v blízkých aglomeracích sousedních zemí (Vídeň, Bratislava, Krakov, Katovice, Vratislav, Drážďany a Linec) zřejmě nelze s výrazným nárůstem výkonů „regionálních“ letišť na území ČR uvažovat. Prakticky všechna krajská města leží ve vzdálenosti do cca 100 km od existujícího mezinárodního letiště v ČR či sousedních zemí. Největší vzdálenost vykazují České Budějovice od letiště Linec (cca 775 tis. cest./rok) – cca 120 km.

Česká letiště vykázala v roce 2007 výkony (cest./rok): Praha 12 395 tis., Brno 448 tis., Ostrava 359 tis., Pardubice 94 tis. a Karlovy Vary 65 tis.

Vodní doprava

Vodní doprava po vnitrozemských vodních cestách (vnitrostátní i mezinárodní) představuje celkem 1,3 % výkonu v přepravě nákladů (železniční 25,0 %, silniční 73,7 %).

Z tohoto podílu na přepravní práci, ani z komoditního složení, kde přibližně dvě třetiny představují zemědělské produkty a odpad, nelze odvozovat potřebu rozšíření vodních cest. Přesto bylo v PÚR ČR 2006 uvažováno s územní ochranou pro průplavní spo-

jení Dunaj – Odra – Labe. Tento záměr není doložen ekonomickou ani jinou potřebností, navíc znamená vážné konflikty s osídlením (vč. průchodu územím MPR a MPZ) a ochranou přírody. Výkony vodní dopravy v sousedních zemích, na Slovensku a v Polsku (ve vztahu k počtu obyvatel), jsou 4x resp. 10x menší než nízké výkony v ČR. Ani z nich nelze odvozovat potřebu nové vodní cesty.

V posledním znění návrhu PÚR ČR 2008 již záměr DOL není zahrnut.

Železniční doprava

Železniční doprava je v Evropě perspektivním dopravním oborem. Velká část hlavních evropských tratí již byla přestavěna na rychlost dle standardů AGC¹⁾ (nad 160 km/hod, resp. 140 km/hod v Alpách). Jsou rozvíjeny systémy vysokorychlostních tratí i vymezovány tratě pro nákladní dopravu. Železniční síť ČR je ve velice zanedbaném stavu a i realizované „modernizace“ tranzitních koridorů na rozsáhlých úsecích nedosáhly požadovaných standardů. V síti AGC (evropské železniční magistraly) je jen poměrně malý rozsah tratí. Ani tyto tratě však nejsou v celém rozsahu dvoukolejné a elektrifikované.

Síť „celostátních“ tratí je velice rozsáhlá, většinou nemá ani parametry tratí regionálních. Na většině těchto tratí nelze konkurovat silniční autobusové ani nákladní dopravě.

V PÚR a ZÚR je pozornost věnována jen některým tratím. Neexistuje celková koncepce rozvoje sítí sledující výrazné zlepšení na podstatné části území státu, ani pro propojení vyšších regionálních center. Uvažovaná koncepce VRT není systémově provázána na záměry sousedních zemí, ani s rozvojem hlavních tratí v rámci ČR. V některých koridorech je sledována současně modernizace a nová vysokorychlostní trať.

Sledované záměry na železniční síti mají většinou charakter „optimalizace“, který neumožňuje dosažení vyššího standardu rychlosti. Vzhledem k tomuto „údržbářskému“ přístupu rezortu dopravy nejsou v ZÚR až na výjimky sledovány nové úseky železničních tratí, a to ani na tratích zařazených do dohody AGC.

V ZÚR by měly být sledovány (územně chráněny jako VPS) výstupní úseky hlavních železničních tratí z velkých měst, zejména hl. m. Prahy, aby stávající koridory mohly být využity pro regionální dopravu. O výstavbě vysokorychlostních tratí (v odůvodněných případech a ve vazbě na tratě sousedních zemí) lze uvažovat obdobně jako v jiných zemích až po dosažení evropského standardu na podstatné části hlavních tratí. V současných studiích VRT chybí spojení na významné blízké metropolitní regiony Mnichova a Bratislavi.

Silniční doprava

Silniční doprava realizuje 73,7% výkonů v nákladní dopravě (železnice jen 25 %). V přepravě cestujících veřejná autobusová doprava vykazuje 2x vyšší a individuální automobilová doprava 12x vyšší výkony než doprava železniční (zdroj: Ministerstvo dopravy). Celkově jsou silniční sítě ve výrazně lepším stavu a nové úseky v zásadě odpovídají (na rozdíl od železnice) evropským standardům.

Výhodou jsou pochopitelně (oproti jiným systémům) plošná obsluha území i okamžité přínosy při etapové výstavbě. Přesto lze mít ke koncepci výstavby závažné výhrady. Nejsou přednostně řešeny nejzávažnější deficity týkající se kvality napojení na existující silnice (dálnice) sousedních zemí, propojení evropských tras ve středočeském prostoru a propojení dvou nejvýznamnějších aglomerací Prahy a Ostravy „přímou“ souvislou kapacitní trasou (Hradec Králové – Mohelnice).

Z hlediska ZÚR jsou závažným problémem silnice II. třídy, které jsou nyní majetkem kraje. Tuto kategorii je v zásadě potřebné rozdělit na významné trasy, které přenášejí důležité vazby mezi významnými centry krajů a v řadě případů též vazby na centra sousedních zemí. Přestavby těchto silnic překračují možnosti krajů. Důležité je pochopitelně i spolupůsobení této „vybrané“ sítě s nadřazeným systémem dálnic, rychlostních silnic a silnic I. třídy.

Koncepce rozvoje je výrazně soustředěna na dálnice a rychlostní silnice. O kapacitních trasách je však v některých případech uvažováno i v úsecích s nízkým osídlením a tím relativně nízkým zatížením (využitím). Souvislé ka-

pacitní trasy jsou pochopitelně nezbytné pro realizaci vazeb mezi metropolitními regiony střední Evropy, resp. pro propojení velkých sídelních aglomerací.

V řadě evropských zemí jsou tyto vazby někdy řešeny přiměřenějším způsobem odpovídajícím skutečným potřebám. Některé dálkové, méně významné vazby lze plně saturovat dvoupruhovými (nebo třípruhovými) silnicemi vedenými mimo zástavbu a převážně vybavenými mimoúrovňovými křižovatkami. Naopak kapacitní profily často vyžadují úseky nižších silnic v území metropolitních regionů či v příměstském území velkých měst. V ZÚR jsou koridory významných silnic většinou uspokojivě řešeny, ve schválené dokumentaci by měly představovat stabilizované trasy, které by neměly být zpochybnovány. Významným problémem PÚR i ZÚR jsou zejména priority realizace, v některých případech i otázky potřebnosti kapacitního řešení.

Koncepce přestavby silniční sítě, která se přímo či nepřímo dotýká velkého počtu obcí (zcela zásadně se podílí na obsluze území), by měla vznikat v úzké spolupráci státu a krajů.

Základním problémem PÚR i ZÚR většinou není stabilizace vazeb či koridorů dopravních sítí, ale realizovatelnost navržené koncepce ve střednědobém plánovacím období. To musí vycházet z disponibilních objemů investic. Proto snad nejvýznamnějším úkolem je odpovědné stanovení priorit. To však není možné jen z pozice územně plánovacích koncepcí, které zcela pochopitelně musejí mít dlouhodobější časový záběr.

Koridory a plochy technické infrastruktury

Republikové a regionální souvislosti mají zejména energetické přenosové soustavy. Zájem státu (kraje) je zejména ve strategickém zajištění potřeb. Až na výjimky se jedná o zkapacitnění stávajících koridorů. Vymezení nových koridorů v území bývá značným problémem, nezbytné je ověření trasy samostatnou studií. Převzata do územní dokumentace by měla být až konečná vybraná varianta.

Z vodohospodářské infrastruktury jsou

1) AGC – Evropská dohoda o hlavních mezinárodních železničních tratích uzavřená pod záštitou EHK OSN.

v úrovni ZÚR nejzávažnějším problémem vodní nádrže. Většina navrhovaných lokalit byla technicky ověřena, avšak jen malá část není konfliktní s osídlením či zájmy ochrany přírody.

Podklady pro ZÚR

Zpracování ZÚR je (mělo by být) především koncepcí, vycházející z dokonalých podkladů a analýz.

Základními podklady by měly být oborové koncepce a zejména programy rozvoje krajů (PRK).

Oborové koncepce (studie, generely) mají jen z menší části výstupy kompatibilní s potřebami ZÚR. Velmi nezřetelně jsou stanoveny priority, nejsou dostatečně zpracovány důsledky na území (vč. ochrany přírody), ani odhadnuty společenské náklady na jejich realizaci, tj. požadavky na veřejné rozpočty.

Úroveň jednotlivých programů rozvoje krajů je značně rozdílná, některé jsou velmi dobrým podkladem. Hlavní problém zde spatřuji ve stanovení rozhraní mezi strategickými dokumenty a územními „koncepcemi“, tj. Strategií regionálního rozvoje ČR a PÚR na úrovni republiky a Programem rozvoje kraje a ZÚR. Dle mého názoru by měla být vysoce kompatibilní datová základna pro oba typy dokumentů, zejména v oblastech, kde se překrývají.

Základním podkladem pro ZÚR by měly být územně analytické podklady (ÚAP) a rozbor udržitelného rozvoje území (RURÚ), které by měly ověřit, aktualizovat a garantovat i data z oborových koncepcí. Část „podkladů“ v těchto materiálech není zcela věrohodná (týká se to zejména posouzení záměrů, které mnohdy zcela chybí).

Významným problémem je nesouměřitelnost územních jednotek (kraje, okresy, SO ORP, SO POÚ, obce) a zejména údaje vztahované k rozdílným časovým horizontům a intervalům. Zcela nedostatečný je obsah údajů z ekonomické oblasti.

Doporučuji tyto „podkladové materiály“ výrazně změnit z hlediska struktury (obsahové i územní) a kvality. Vhodné by bylo nastavení základních standardů. Podklady by měly být plně garantované, čehož zřejmě vzhledem k nepochopení jejich účelu u řady poskytovatelů dat nebylo dosaženo.

Zpracování ÚAP někdy postrádá dostatečné pochopení problematiky územního plánování a orientuje se především na technologii zacházení s daty, obtížně lze předpokládat věcnou kontrolu dat.

Shrnutí

Celkově lze problémy plánování v úrovni ZÚR a PÚR shrnout do těchto okruhů:

1. nejasná formulace cílů, zejména ve vztahu k nástrojům územního plánování;
2. směšování různých „konceptních“ úrovní (zejména v oblasti posuzování záměrů);
3. rozdílná připravenost záměrů z hlediska jejich územních souvislostí;
4. nedostatečné odůvodnění potřebnosti prosazovaných záměrů z hledisk nadnárodních, národních a krajských;
5. nedostatečné posouzení realizovatelnosti veřejných investic ve vztahu k veřejným rozpočtům;
6. nedostatečné vnímání širších souvislostí nezbytné pro přeshraniční spolupráci (vč. mezikrajské);
7. problematické pojetí specifických oblastí;
8. prosazování parciálních zájmů různých subjektů přes některé správní orgány;
9. zpochybňování záměrů, nekonzistence stanovisek dotčených orgánů, nerespektování předchozích dohod, snaha některých orgánů zasahovat do oblastí, které jim kompetenčně nepřísluší.

V úrovni ZÚR i PÚR by již v úrovni „zadání“ měly být jasně formulovány cíle, a to ve věcném vztahu k území, nikoliv formulace obecného charakteru. Tyto cíle by měly být vztahy k horizontu realizovatelnosti (10–15 let) i k celkové (dlouhodobější) koncepci, tj. k návrhům sledovaným jako územní rezervy. Záměry vyžadující územní ochranu by měly být prověřeny z hlediska průchodnosti územím i z hlediska technické a ekonomické realizovatelnosti, zejména však z hlediska celkových přínosů.

Záměry obsažené v návrhu by měly po schválení být invariantní, neměly by být z hlediska koncepce (vedení

koridorů) předmětem posuzování v následných projektových dokumentacích. Zpětnou vazbou (tj. využitím schválených ÚP VÚC a ZÚR) lze i v úrovni PÚR považovat koridory za územně stabilizované. Většinou jsou již tyto koridory ověřeny v územních plánech obcí a vymezeny jako veřejně prospěšné stavby.

V prostorovém uspořádání doporučuji využít zkušeností sousedních zemí, zejména Německa, kde si lze ověřit výsledky těchto dlouhodobě aplikovaných přístupů. Koncepce územního rozvoje ČR v minulosti byly, i přes ideologické odlišnosti, ve vztahu ke koncepcím sousedních zemí více kompatibilní než současné české přístupy PÚR. V integraci ČR do Evropy bych spíše předpokládal sblížení než záměrnou českou výjimečnost.

V úrovni PÚR, která se promítá i do úrovně ZÚR, by bylo vhodné sledovat návaznost na bavorské a saské rozvojové osy osídlení a zavést obvyklou kategorizaci os osídlení doplněním o osy vedlejší.

Grafické (schematické) vyjádření PÚR považuji za vyhovující.

Doporučuji redukovat počet příloh (schémat) na prostorové uspořádání, dopravu a energetiku.

Úroveň schematizace by měla být pro všechny přílohy shodná.

Mapový podklad je nedostačující. Vyznačení měst je nesystémové, mělo by být jednotné v celém rozsahu podkladu. Stav hlavních evropských silnic a železnic neodpovídá v řadě případů dohodám AGR²⁾ a AGC.

V úrovni ZÚR by bylo vhodné v návrhové části změnit měřítko na 1 : 200 000. Rovněž lze redukovat počet grafických příloh (duplicita „koridorů“ a VPS + VPO). V části odůvodnění lze mimo koordinačního výkresu ostatní přílohy zpracovat jako schémata.

S novým pojetím republikových či krajských „koncepcí“ rozvoje území jsou zatím relativně malé zkušenosti. Nepochybně je zde prostor pro jejich systémové provázání i srozumitelné vyjádření konceptních principů a následně i pro jejich naplňování.

*Ing. arch. Milan Körner, CSc.
AURS, spol. s r. o.*

2) AGR – Evropská dohoda o hlavních silnicích s mezinárodním provozem uzavřená pod záštitou EHK OSN

Basic Concept and Content Orientation of the Spatial Development Principles and their Relation to the Policy of Spatial Development, by Milan Körner

This contribution deals with the questions and relations between the national and regional levels of spatial development (Policy of Spatial Development, Spatial Development Principles). The relationship between both kinds of documents and the orientation of their concepts and contents is discussed, focusing on the most evident output of such documentation, namely the spatial arrangement and the corridors of infrastructure. Also mentioned are the links to strategic documents and other necessary perspectives in the making of both documents, especially the spatial analysis. Concludingly, the main problems of the Policy of Spatial Development and the Spatial Development Principles are summarized from the procurer's viewpoint, and from that of the public, represented mainly by the regional and municipal self-administration.