

Úloha územně plánovací dokumentace na úrovni obce v plánovacích systémech zemí střední a východní Evropy

V roce 2022 byly publikovány výsledky rozsáhlé studie, kterou inicioval profesor Maciej J. Nowak ze Západopomořanské technologické univerzity ve Štětíně. Cílem mezinárodního týmu expertů z 11 zemí střední a východní Evropy bylo vzájemně porovnat územně plánovací systémy především z hlediska legislativního a z pohledu následné implementace územních plánů v praxi. Článek může být pro nás zajímavý tím, že odkrývá, s jakými problémy se potýkají v zemích, se kterými nás pojila nedávná minulost a s nimiž jsme prošli obdobným přechodem k demokracii a tržnímu hospodářství.

Přinášíme výtah z článku, který popisuje výstupy studie a který byl publikován v 11. čísle časopisu Land [2022]. Cílem článku je jednak vytipovat charakteristiky územně plánovací dokumentace na úrovni obce, které lze šířeji porovnávat, a na tomto základě identifikovat roli územních plánů na místní úrovni. Autoři kriticky zkoumali územní plány a jejich implementaci, jakož i plánovací systémy zemí střední a východní Evropy (CEE – Central and Eastern Europe). Výzkum odhalil řadu problémů ve fungování plánovacích systémů těchto zemí. Studie poskytuje další důkazy o tom, že přestože je územně plánovací dokumentace legislativně upravena, existuje více (vzájemně diferencovaných) právních problémů při její aplikaci. Kromě chyb v nastavení procesů při řízení jsou velmi časté nesrovnalosti mezi obsahem různých druhů plánů (např. územních plánů a regulačních plánů). V neposlední řadě článek zdůrazňuje potřebu následných podrobných vícestupňových analýz každého srovnávaného plánovacího nástroje.

V devadesátých letech 20. století začaly země střední a východní Evropy měnit své systémy územního plánování, kte-

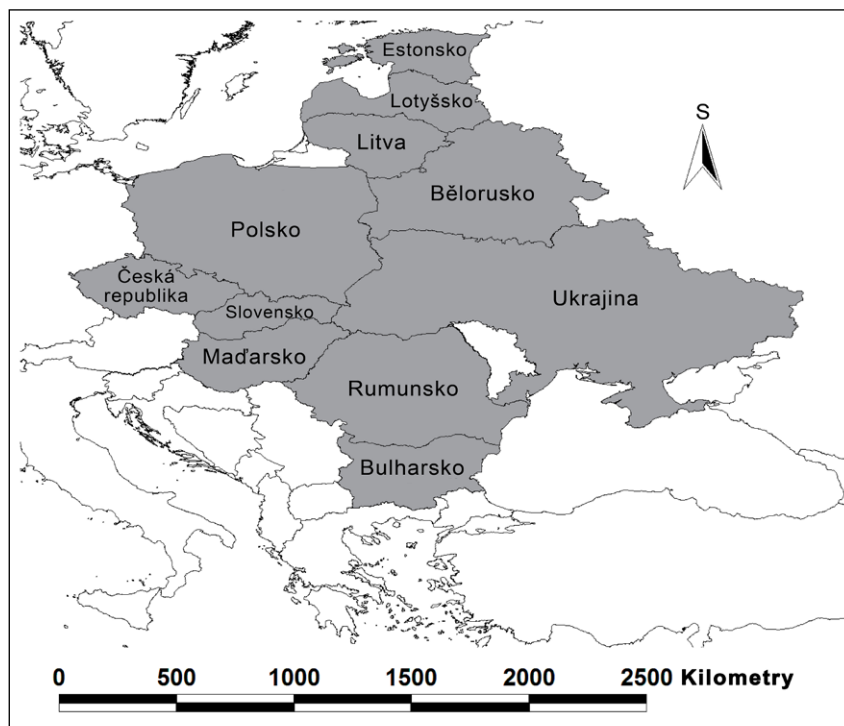
ré reflektovaly změnu společenského uspořádání a tržní principy. Autoři však poukazují na odlišné podmínky plánovací kultury v nové a staré Evropě. Na přelomu 20. a 21. století se ve většině zemí této části Evropy ekonomická situace stabilizovala. Důležitým podnětem pro změny se stal také výhled na vstup do Evropské unie. Někteří autoři rovněž prezentují jako častý trend v těchto zemích rozvinutou suburbanizaci, rozuměj spíše chaotický rozvoj suburbii měst.

Mezi společné rysy zemí CEE tedy patří: 1) různý přístup k trhu a konflikty v územním plánování (určené socialistickou tradicí plánování, jejíž dopady jsou stále viditelné) charakterizované neschopností poskytnout plně adekvátní a koherentní reakce na nový ekonomický kontext a napětí uvnitř plánovacích systémů, 2) důraz na práva vlastníků nemovitostí v územně plánovacím systému (což souvisí s konkrétním odrazem po komunistickém období) a 3) nejednotná reakce na intenzivní urbanizaci (včetně suburbanizace) – zejména pokud jde o formy konkrétních prostorových řešení.

Výše uvedené teze potvrzují zjištění a rozborů národní odborné literatury, ve které se často poukazuje na nízkou účinnost a špatné využívání územních plánů.

Nejzajímavější částí článku je identifikace klíčových hodnot a problémů v každém národním systému územního plánování (tab. 1). Hodnoty v plánování byly identifikovány na základě národních zákonů o územním plánování, zatímco problémy na základě přehledů národní literatury a vědeckých a praktických zkušeností autorů výzkumu.

Experti nejčastěji zmiňují jako problém procedurální problémy spojené s přípravou nových územních plánů (pět zemí). Právní a procedurální problémy pohlcují energii aktérů a často odvádějí pozornost od hlavních činností v územním plánování. Úskalí pak spočívá v tom, že regulativy nejsou často implementovány (Bulharsko) nebo že existují nesrovnalosti v terminologii mezi jednotlivými druhy územně plánovací dokumentace. Tyto nesrovnalosti mohou zahrnovat jak rozdílný obsah jed-



Obr. 1: Státy, ve kterých se provádělo šetření územně plánovacích systémů

Zdroj: M. J. Nowak et al., 2022

Stát	Cíle a úkoly územního plánování zdůrazněné v zákonech o územním plánování	Problémy systému územního plánování (dle literatury a expertního názoru autorů studie)
Bělorusko	- Ochrana životního prostředí, přírody a kulturních hodnot - Stavební kultura - Právo obyvatel na rekreaci	- Nedostatek integrace mezi plánovacími dokumenty a jinými strategickými/oborovými dokumenty - Komplikovaná implementace územně plánovací dokumentace při rozhodování v území - Nedostatečná implementace regulativů obsažených v územních plánech - Nedostatek finančních prostředků na místní úrovni
Bulharsko	- Chápání prostoru jako národního bohatství - Udržitelný rozvoj - Péče o kvalitní prostředí na práci a odpočinek obyvatel	- Územní plány nejsou přizpůsobeny socioekonomické dynamice - Nedostatečná implementace regulativů obsažených v územních plánech - Neexistuje jasná vize pro dané lokality - Slabá úroveň participace
Česká republika	- Udržitelný rozvoj - Vyvažování veřejných a soukromých zájmů - Péče o sociální a ekonomický potenciál rozvoje	- Extrémně malá velikost obcí a jejich vysoký počet - Chybějící metody pro hodnocení konkurujících si veřejných zájmů - Složité plánovací procesy - Překrývání obsahu mezi různými druhy ÚPD (stavby lze povolovat podle dvou druhů ÚPD), stejně jako slabá role regulačních plánů - Výzvy spojené s digitalizací - Příliš mnoho právních změn - Neefektivnost veřejných orgánů v územním plánování
Estonsko	- Ochrana životního prostředí - Udržitelný rozvoj - Předvídatelný rozvoj založený na demokratické shodě - Péče o potřeby komunity - Stavební kultura a vysoký standard bydlení	- Komplikace spojené s obsahem územního plánu způsobené nedávnou administrativní reformou) - Výzvy spojené s digitalizací
Litva	- Udržitelný rozvoj - Ochrana životního prostředí, přírody a krajiny - Racionální urbanizace země - Zajištění kompatibility mezi různými úrovněmi plánovacích dokumentů - Kvalita městského prostředí	Nerovnoměrné vyvažování veřejných a soukromých zájmů
Lotyšsko	- Udržitelný rozvoj - Kvalita životního prostředí - Udržitelné, efektivní a racionální využití území a přírodních zdrojů - Vyvážený ekonomický rozvoj území - Integrovaný přístup – ekonomický, sociální a environmentální pilíř jsou harmonizovány	- Zákony a předpisy se mění příliš často - Oborové přístupy nejsou dobře koordinovány - I když se zvyšuje povědomí, metody veřejné účasti nepodporují hlubší dialog - Ustanovení územních plánů se často neimplementují
Polsko	- Prostorový řád - Udržitelný rozvoj - Ochrana životního prostředí, přírody a kulturních hodnot - Ochrana veřejných zájmů v území	- Chaos v území - Slabá role územních plánů - Problémy s terminologií - Neefektivnost veřejných orgánů v územním plánování - Selhání v ochraně veřejných zájmů
Rumunsko	- Chápání prostoru jako národního bohatství - Udržitelný rozvoj - Ochrana veřejných zájmů v území	- Nedomyšlené procesní postupy - Překrývání obsahu mezi různými druhy ÚPD - Neustálé změny legislativy - Malá flexibilita územních plánů, potřeba neustálých změn
Slovensko	- Sladění všech činností v území - Ochrana životního prostředí, přírody a kulturního dědictví - Udržitelný rozvoj - Zajištění ekologické stability území	- Omezená vědecká debata o územním plánování - Výzvy spojené s digitalizací - Stejný typ územního plánu pro hlavní město i malou vesnici - Pochybná flexibilita plánů kvůli pomalým a dlouhým plánovacím procedurám

Ukrajina	• Udržitelný rozvoj • Ochrana životního prostředí, přírody a kulturních hodnot • Ekologická stabilita území určených pro výstavbu	• Nízká úroveň plánovací dokumentace • Špatný přenos plánovací dokumentace do oblasti implementace • Početné zneužívání a korupce • Staré plány, které nejsou přizpůsobeny současným výzvám
Maďarsko	• Soudržnost • Udržitelný rozvoj • Harmonický kontinuální rozvoj prostorových struktur • Ochrana životního prostředí, přírody, kulturních hodnot, národní a regionální identity	• Neadekvátní vztahy mezi různými druhy ÚPD • Nedostatek spolupráce mezi místními úřady • Nedostatek finančních prostředků na místní úrovni • Neefektivní environmentální hodnocení plánů • Slabá veřejná účast

Tab. 1: Cíle a úkoly územního plánování a hlavní problémy v jednotlivých zemích CEE na úrovni obcí

noho územně plánovacího dokumentu (Estonsko), stejně jako nesrovnalosti mezi různými druhy územně plánovacích dokumentů (Česká republika, Rumunsko, Maďarsko). Problémy mohou též spočívat v častých změnách zákona o územním plánování (Česká republika, Rumunsko), stejně jako v systému územního plánování, který je příliš silně zakořeněn ve starém legislativním a plánovacím prostředí (Slovensko¹, Ukrajina). Ve třech zemích existují explicitní problémy s ochranou veřejného zájmu v praxi územního plánování a v pěti zemích jsou problémy s tím, jak veřejná správa či samospráva přistupuje k územnímu plánování. Čtyři země zmiňují potřebu digitalizace územního plánování. V tomto kontextu je také třeba zdůraznit výzvy spojené s požadavkem integrace do EU (Bulharsko), špatnou flexibilitou plánování (Rumunsko, Polsko) a potřebou komplexních plánů rozvoje zelené infrastruktury (Maďarsko).

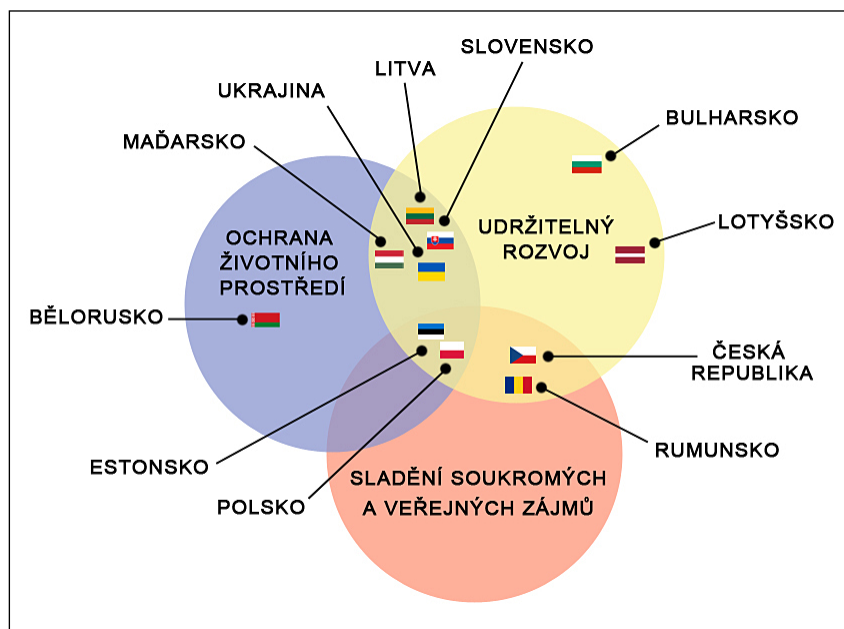
V zákonech zkoumaných zemí (obr. 2) byly mezi cíli a úkoly plánování nejčastěji zmiňovány hodnoty udržitelnosti a ochrany životního prostředí, stejně jako vyvážení veřejných a soukromých zájmů. Uváděné požadavky však nevyčerpávají zcela spektrum otázek relevantních z hlediska územního plánování. Vyvážení soukromých a veřejných zájmů v územním plánování zahrnuje také reakci na prostorové konflikty, stejně jako vymezení úkolů veřejné sféry. Požadavky na udržitelnost a na ochranu životního prostředí jsou silně propojeny. Autoři připomínají, že je ovšem správné oddělit ochranu životního prostředí od obecného požadavku udržitel-

nosti, např. kvůli opatřením na ochranu klimatu, které nemusejí být nutně ve shodě s ochranou prostředí.

Významní současní teoretici územního plánování (Reimer, Getimis, Blotevogel) správně upozorňují, že porovnávat systémy územního plánování pouze na základě analýzy právního rámce je sporné. Klíčové je postavit úkoly a cíle plánovacích systémů do kontextu s praxí implementace. To vyžaduje široký, interdisciplinární přístup. Výsledky studie potvrzují, že pro vymezení problémů plánovacích systémů je důležitá právé analýza legislativního prostředí. Ve skupině zkoumaných zemí právní a procedurální problémy představují zásadní bariéry pro další rozvoj státu a obcí. Vel-

mi dobrým příkladem jsou problémy, které se projevují tím, že se řada povolení staveb neodehrává v rámci platné územně plánovací dokumentace (například v Bulharsku a Polsku).

Studie poskytuje důkazy, že v zemích, kde je věnována zvláštní pozornost právům vlastníků nemovitostí, je silná potřeba dát územně plánovací dokumentaci právní dimenzi. To znamená, že veřejná sféra uznala, že „prostor“ musí být více chráněn právem. Toto zjištění je ověřeno v zemích s odlišnou nedávnou historií, kdy došlo k zásadním společenským změnám, což autorům umožňuje zjištění zobecnit.



Obr. 2: Nejčastěji zmiňované cíle územního plánování v zákonech o územním plánování zemí CEE

¹ Text vznikl před schválením nového zákona o územním plánování č. 200/2022 Z. z. na Slovensku.

Závěr

V 90. letech 20. století byla ve zkoumaných zemích velmi silná víra, že trh vyřeší všechny problémy. To ovlivnilo specifický přístup společnosti k územnímu plánování po roce 1989. Plánování bylo často považováno za relikv minulosti. Trvalo dlouho, než se názor změnil. V 90. letech se tedy země CEE musely uchýlit k novému přístupu k systému územního plánování. Důležitým faktorem, podporujícím význam plánování, byl rovněž pro většinu zemí CEE vstup (v podobném čase) do Evropské unie.

Na základě provedeného výzkumu je možné diagnostikovat některé klíčové rysy systému územního plánování na místní úrovni v zemích střední a východní Evropy.

Mezi tyto rysy patří:

- Univerzálně závazná povaha alespoň jednoho plánu v každé zemi.
- Velká role místní samosprávy při vypracovávání plánů (převládající ve většině zemí), která je omezena vyššími samosprávnými celky, zejména při řešení velkých veřejných investic a zvláště cenných oblastí.
- Převažující praxe dělení plánů na místní úrovni mezi obecné (územní plány) a podrobné (regulační plány).
- Pokrytí celé oblasti země (územními) plány v početné skupině zemí.

- Zahnutí celého administrativního území obce, technické infrastruktury a odkazů na environmentální a kulturní témata do územních plánů.

Klíčové problémy definované v národních systémech se především týkají toho, jak jsou ustanovení plánů implementována. Zde jsou viditelné různé trendy: (1) obcházení plánovacích ustanovení a (2) nedostatek koordinace v obsahu mezi různými druhy územně plánovací dokumentace (např. obecné a podrobné).

Dalším relevantním zjištěním je, jak je v národních plánovacích systémech chápán veřejný zájem. Na jedné straně jsou v národních zákonech velmi silně zdůrazňovány společné hodnoty. Na druhé straně však tyto hodnoty nejsou vždy systematicky chráněny.

Nesoulad mezi právními předpisy a implementací je klíčovým problémem při hodnocení role územního plánování v každé zemi střední a východní Evropy. Většina problémů územního plánování je spojena s aplikací územních plánů na místní úrovni. Tento vztah může být:

- právně-procedurální – týkající se koherence plánů a interpretace souvisejících předpisů, tato skupina může zahrnovat obcházení ustanovení plánů;
- implementační – spojený s obtížemi při realizaci klíčových cílů územního plánování prostřednictvím plánů;

- postulativní – týkající se implementace nových postulátů a výzev (např. ochrana klimatu) spojených s územním plánováním.

Výzkum přináší důležitý závěr: přiřčení silné právní dimenze územně plánovací dokumentaci generuje právní problémy. Ty se liší stát od státu: na jedné straně existují procedurální problémy, na druhé straně se vytváří složitý vztah mezi různými druhy územně plánovací dokumentace. Nesrovnalosti mezi nimi částečně blokují realizaci cílů územního plánování. Například tím, že mohou vytvářet prostor ke zneužívání či „nadinterpretaci“ ze strany aktérů územního plánování, zejména případných odpůrců záměrů v území. Lze dodat, že intenzita těchto problémů je v zemích CEE silnější než v jiných částech Evropy. Podrobnější poznání přístupu k řešení právních otázek spojených s plánováním rozvoje území může inspirovat k úpravám právního prostředí tolik potřebnému k zjednodušení procesů v plánování a rozvoji sídel.

[NOWAK, M. J.; PETRISOR, A.-I.; MITREA, A.; KOVÁCS, K.F.; LUKSTINA, G.; JÜRGENSON, E.; LADZIANSKA, Z.; SIMEONOVA, V.; LOZYNSKY, R.; ŘEZÁČ, V. 2022. The Role of Spatial Plans Adopted at the Local Level in the Spatial Planning Systems of Central and Eastern European Countries. In: *Land*², 11(9):1599. Dostupné z: <https://doi.org/10.3390/land11091599>.]

Výběr tématu a překlad: Vít Řezáč

² *Land* je mezinárodní a mezioborový recenzovaný časopis s otevřeným přístupem, který se zabývá vědou o územních systémech, krajině, půdě a vodě, studiem měst, interakcemi mezi územím a klimatem, propojením vody, energie a území s potravinami (WELF), výzkumem biodiverzity a propojením zdraví, modelováním území a zpracováním dat, ekosystémovými službami, multifunkčností a udržitelností apod. Vychází každý měsíc on-line u MDPI.