

ČESKÉ ÚZEMNÍ PLÁNOVÁNÍ V KONTEXTU EVROPSKÉ UNIE

Jan Mañas, Karel Maier

Předkládaný příspěvek se zabývá problematikou územního plánování v České republice a analyzuje vývoj klíčových myšlenek právních úprav od počátku 21. století. Zaměřuje se na schopnost územního plánování reagovat na aktuální výzvy, včetně integrace mezi sektorálními politikami, přizpůsobení se proměnám společenských a politických podmínek a zapojení občanů do procesů rozhodování, v souladu s ustanoveními stavebního zákona. Článek prezentuje výsledky studií týkajících se územního plánování v rámci Evropské unie s důrazem na Českou republiku a zařazuje tyto poznatky do kontextu vývoje právních předpisů v oblasti územního plánování v zemi. Tím přispívá k lepšímu porozumění současného stavu a perspektivám územního plánování v České republice v kontextu evropského rámce.

Klíčová slova: územní plánování, integrace politik, adaptace, Evropská unie

Úvod

Plánování rozvoje území sídel, krajiny a regionů je v evropských zemích předmětem národních, popřípadě regionálních právních úprav. Protože souvisí s řadou dalších národních předpisů týkajících se vlastnických vztahů, ochrany a prosazování veřejných zájmů, Evropská unie (EU) neusiluje o sjednocení plánovacích systémů v členských zemích. V souladu s Lisabonskou smlouvou, která mezi sdílené působnosti EU a národních vlád zařazuje ekonomickou, sociální a územní soudržnost [EU, 2008: část 1, hlava I, článek 4 odst. 2c] ale orgány EU dlouhodobě sledují vývoj osídlení, regionální rozvoj a roli plánování v jeho změnách.

Obsah pojmu prostorové plánování (*spatial planning*) a jeho podoby v evropských zemích poprvé vymezilo Kompendium systémů a politik prostorového plánování [EC, 1997]. Pod pojmem prostorové plánování zahrnuje regionální politiku, strategie rozvoje regionů (regionální plánování) a fyzické plánování měst a regionů. Z tohoto pohledu je české územní plánování možno zařadit pod fyzické plánování měst a regionů. Kompendium respektuje různorodost národních systémů managementu rozvoje území, jehož nástrojem je prostorové plánování jako odpověď na předchozí snahy tyto systémy nějak unifikovat, a namísto toho zdůrazňuje potřebu sjednotit cíle prostorového plánování v souladu s principy udržitelného rozvoje. Z toho vychází první dokument Evropského společenství ESDP – *European Spatial Development Perspective* (Ev-

ropská perspektiva prostorového rozvoje) [EC, 1999], která se stala základem pro prostorové plánování v celoevropském měřítku a prostřednictvím shody členských zemí na společných cílech sociální, ekonomické a územní soudržnosti reflektovaných ve společných politikách a podporovaných strukturálními fondy i nadnárodním plánováním.

Nadin a Stead [2009] vytvořili na podkladu předchozích prací Newmana, Thornleyho a Dasího typologii plánovacích systémů kategorizovaných na severské ve Skandinávii a Dánsku, britské založené na zvykovém právu, kontinentální odvozené od napoleonských zákonů, urbanistické v jižní Evropě a blíže nespecifikované východoevropské.

Editoři Adams, Cotella a Nunes [2010] analyzovali územní rozvoj v evropských zemích z pohledu politiky soudržnosti EU a role prostorového plánování v této interakci. Dominic Stead a Vincent Nadin navazují na svoji předchozí publikaci z roku 2009 a v knize se věnují vývoji územní správy a „poevropšťování“ národních systémů prostorového plánování v zemích středovýchodní Evropy. Autory jednotlivých národních vstupů do tohoto tématu jsou Maroš Finka (Slovensko), Karina Pallagst (Německo), Naja Marot (Slovinsko), Marcin Dabrowski (Polsko), Beatrix Haselberger a Paul Benneworth (Rakousko), Karel Maier (Česko) a Lila Kule et al. (Litva).

Maier [2010] se věnoval východnímu „čtení“ výzev a politik, jak byly importovány pro vstup do EU ze „starých“ člen-

ských zemí, a zdůrazňuje rozdíl mezi formálním přijetím společných pravidel a praxí jejich uplatňování v odlišných podmínkách kultury veřejné správy a plánování.

Důkladnou analýzu evropských systémů prostorového plánování provedl výzkumný projekt ESPON COMPASS – *Comparative Analysis of Territorial Governance and Spatial Planning Systems in Europe* (Srovnávací analýza systémů územní správy a prostorového plánování v Evropě) z roku 2018. Výstupy této práce jsou dále podrobněji popsány v části Trendy a stav prostorového / územního plánování v zemích EU. Souhrn poznatků z tohoto projektu publikovali Nadin, Stead a Fernandez-Maldonado [2021] a Nadin a Fernandez-Maldonado [2023].

Tématu plánování v evropských zemích v transformaci se věnoval výzkum organizovaný německou Akademie für Raumforschung und Landesplanung od roku 2017. Do výzkumu přispěla řada plánovačů ze zemí střední Evropy. Český vstup se věnoval zejména přeměně tradice urbanistické stavby měst vytvářející ideální plány na flexibilní plánování přizpůsobené investorům a nejednoznačné reakci měst a plánovačů na vstup občanských iniciativ do procesů plánování.

Specificky se Česku věnoval výzkumný projekt aplikovaného výzkumu ESPON COMPASS – Extension, o němž informuje článek Maier, Kabrhel, Dabrowski [2024] Cross-fertilisation Between Spatial Planning and Cohesion Policy: Case of the Czech Republic připravený k publikaci

v časopise *European Planning Studies*. Český čtenář se mohl s některými výstupy z tohoto projektu seznámit v článku Maier, Kabrhel [2024] v č. 1/2024 tohoto časopisu.

Cíle

Předkládaný text se snaží sledovat vývoj české právní úpravy územního plánování od vstupu do EU a jejího zasazení do kontextu usměrnění prostorového rozvoje Evropskou unií. Zejména sleduje, jak se české územní plánování vypořádává s celoevropskými tématy prostorového rozvoje, novými výzvami a odevzvy na ně tak, jak je obsahují přijaté relevantní celoevropské politické dokumenty věnované politice soudržnosti a vyjádřené v územních agendách [znění pro aktuální období viz EU, 2020].

Výzkumnou otázkou je, zda se české územní plánování ve zkoumaném období od vstupu do EU přibližovalo střednímu proudu právních úprav prostorového / územního plánování zemí EU, včetně vývojových trendů, které byly ve zkoumaném období pro prostorové / územní plánování v zemích EU typické.

Metodika

Analýza je provedena jako desk research, tedy z rešerší předmětných předpisů, politik a publikovaných výzkumných materiálů. Jako podklad pro vývoj a dosažený stav prostorového / územního plánování evropských zemí byly využity zejména poznatky projektu ESPON COMPASS – Comparative Analysis of Territorial Governance and Spatial Planning Systems in Europe (Srovnávací analýza systémů územní správy a prostorového plánování v Evropě) z roku 2018 [ESPON, 2016].

Analýza porovnává tyto podklady navzájem a v případě české právní úpravy územního plánování sleduje její vývoj v čase se zaměřením na změny během platnosti zákonů, které mají vztah k tématům a trendům vysledovaným v evropském kontextu. Aby popsala dynamiku přípravy právních úprav, analýza porovnává ve zkratce vývoj návrhů stavebních zákonů č. 186/2006 Sb.

a č. 283/2021 Sb., přičemž ve druhém případě se věnuje změnám, jež prodělal návrh zákona za dobu své přípravy.

Práce neusiluje o komplexní pohled postihující celou problematiku vývoje českého územního plánování, ale sleduje zejména témata, kde se naše právní úprava, popřípadě praxe jejího uplatňování od pomyslného hlavního proudu evropských systémů managementu rozvoje území popsaného zejména projektem ESPON COMPASS odlišuje.

Trendy a stav prostorového / územního plánování v zemích EU

Závěrečná zpráva výzkumného projektu ESPON COMPASS z roku 2018 mimo jiné uvádí, že nejčastějším trendem ve vývoji prostorového plánování v evropských zemích byla decentralizace z národní na regionální a místní úroveň, přesun k plánování funkčních plánovacích regionů, které lépe postihují realitu environmentálních, ekonomických a lidských (dojíždka) toků přes hranice obcí. Zejména pro metropolitní území vznikly i formální organizační útvary, které slouží ke koordinaci plánování. Vzrostl význam „měkkých“ forem spolupráce v území včetně spolupráce přeshraniční.

Prostorové plánování je nejvíce integrováno s plánováním dopravy, ochranou životního prostředí, energetikou a plánováním cestovního ruchu. Většina zemí klade důraz na integraci sektorálních politik, transparentnost a zapojení občanů.

Nástroje prostorového plánování mají podle výzkumu ESPON COMPASS řadu rozdílných funkcí: na národní úrovni převládají dokumenty strategického charakteru, zatímco místní plánování je ponejvíce regulativní. Nejdynamičtější vývoj byl zaznamenán na lokální úrovni, kde byl zaznamenán trend ke zjednodušování procesů s využitím digitalizace a vytváření podmínek pro širší účast veřejnosti při plánování.

Zvláštní pozornost věnoval výzkumný projekt poevropšťování národních plánovacích systémů. Konstatuje se, že nejvíce byly územní správa a prostorové plánování ovlivněny prostřednictvím

sektorální legislativy týkající se například životního prostředí a energetiky. V zemích s vysokým podílem financování rozvoje ze strukturálních fondů EU bylo plánování významně ovlivňováno prioritami politiky soudržnosti EU.

Rešerše a analýza evropských plánovacích systémů vyústila do sady doporučení. Územní správa a prostorové plánování by měly při zachování stávající různorodosti více přispívat k dosažení společných rozvojových cílů EU. Na všech úrovních plánování je třeba monitorovat vlivy sektorálních politik na územní rozvoj a posílit funkční zpětné vazby. Na regionální a místní úrovni je třeba využívat hodnocení územních dopadů politik. Pro posílení a institucionalizaci spolupráce mezi regiony a obcemi se doporučuje vytvořit podporu ve strukturálních fondech EU.

Vývoj právní úpravy územního plánování v Česku

Vznik stavebního zákona z roku 2006

Vstup České republiky do Evropské unie byl spojen s úpravami řady předpisů, aby se české právní prostředí harmonizovalo s předpisy platnými v ostatních členských zemích. Došlo tak k modifikaci legislativního rámce upravujícího i územní rozvoj. V červnu 2001 schválila vláda záměr nového stavebního zákona, který zpracoval ministr pro místní rozvoj ve spolupráci s ministry životního prostředí a vnitra a který měl nahradit právní úpravu zákona č. 50/1976 Sb. Výsledkem byl zákon o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), vydaný pod č. 183/2006 Sb. (dále stavební zákon 2006).

Důvodová zpráva k zákonu uvádí tyto cíle právní úpravy:

- zjednodušit procesy přípravy,
- vytvořit robustní datovou základnu pro „evidence-based“ plánování, tedy plánování na základě objektivních dat,
- územně plánovací dokumentaci (ÚPD) vydávat formou opatření obecné povahy podle správního řádu a zpřehlednit dokumentaci striktním oddělením výrokové části od odůvodnění,
- přesněji vymezit pozice územního plá-

nování vůči partikulárním zájmům v území – upřesnění rozsahu institutu vyvlastnění (i za cenu jeho minimalizace),

- vytvořit možnosti pro účast veřejnosti na pořizování ÚPD a v územním řízení,
- kodifikovat monitoring územního plánování – ex-ante pomocí SEA, ex-post pravidelnými aktualizacemi, respektive zprávami o uplatňování ÚPD,
- odlišit role a obsah jednotlivých úrovní, na kterých se ÚPD pořizuje.

Zákon nově pojmenoval cíle a úkoly územního plánování, zejména princip souladu výstavby s udržitelným rozvojem území. Jako součást harmonizace s předpisy zemí EU zavedl úrovně plánování totožné se správním členěním státu a implementoval příslušné směrnice EU, konkrétně směrnici Rady 2001/42/EC, o posuzování vlivů některých plánů a programů na životní prostředí (SEA), směrnici Rady 92/43/EHS z roku 1992, o ochraně přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin, a směrnici Rady 79/409/EHS z roku 1979, o ochraně volně žijících ptáků, a to vše v rozsahu, v jakém se týkají politiky územního rozvoje a územně plánovací dokumentace.

Cíl zjednodušit proces přípravy znění zákona účinného od 1. 1. 2007 byl naplněn přechodem na jednostupňový invariantní návrh územně plánovací dokumentace zrušením nutnosti pořízení konceptu. Koncept byl z procesu pořizování zcela vypuštěn změnou č. 350/2012 Sb. v § 48 a 49.

Významným příspěvkem k racionalizaci plánování vycházející z dostupnosti objektivních dat a práce s nimi se staly územně analytické podklady (ÚAP). Ty byly původně uvažovány jako náhrada za průzkumné a rozborové práce prováděné ad-hoc při tvorbě ÚPD dle zákona č. 50/1976 Sb. na úrovni krajů a správních obvodů obcí s rozšířenou působností (SO ORP), v působnosti nově zřízených úřadů územního plánování a rad udržitelného rozvoje.

Příspěvkem zákona k demokratizaci územního plánování se stalo zabezpečení přístupu k informacím podle požadavků Aarhuské úmluvy. Byla upravena účast veřejnosti v postupech a řízeních při projednávání územně plánovací do-

kumentace a nově byl zaveden institut zástupce veřejnosti. Dále zákon umožnil vznik rad pro udržitelný rozvoj jako zastupitelského orgánu na úrovni ORP.

Hierarchie nástrojů byla stanovena podle územní působnosti v sestupném pořadí:

- Politika územního rozvoje (PÚR) obsahující obecné priority územního plánování a vyjádření celostátních rozvojových záměrů.
- Zásady územního rozvoje (ZÚR) ztotožňující regionální úroveň s územními obvody krajů, avšak s omezením jejich působnosti pro krajskou úroveň, tedy se zamezením vstupu do samosprávné působnosti obcí. Název zásady neznamená detailní regulaci, ale popisuje základní pravidla, tudíž se jedná o aplikaci priorit a rozvojových záměrů PÚR.
- Územní plány, které v sobě obsahují jak koncepční, tak regulatorní rovinu – alespoň v textové části.
- Regulační plány rozlišené podle pořizování na z podnětu a na žádost. Regulační plány na žádost usilovaly o jistý outsourcing pořizování stejně jako dohody o parcelaci a plánovací smlouvy, které byly jejich součástí.

Patrně nejvíce byl vstupem do EU posílen environmentální pilíř udržitelného rozvoje. Stavební zákon 2006 zavedl pro vybrané nástroje anebo pro vybrané případy posuzování vlivů koncepcí a záměrů na životní prostředí (SEA a EIA), ale posuzování se nestalo integrální součástí územního plánování. Obdobně územní plánování reagovalo na Úmluvu Rady Evropy o krajíně (podepsána 20. října 2000, platná od 1. března 2004) začleněním vymezení krajiny a stanovením cílových charakteristik (v dnešní dikci cílových kvalit) pro ně v ZÚR a požadavkem stanovení koncepce krajiny v územních plánech, ale na rozdíl od některých členských zemí EU nebyl vytvořen strategický dokument zabývající se samotnou Úmluvou Rady Evropy o krajíně, který by dával návod, jak integrovat problematiku krajiny do politik dalších rezortů a sektorů. ÚPD tak zůstává jediným nástrojem, do kterého se promítají zájmy ochrany přírody a krajiny a který pokrývá celé území a má potenciál zabývat se krajinou na místní úrovni i na celém území státu [Semánčiková, 2019]. Praxe řešení problematiky krajiny v těchto doku-

mentech ale bývá někdy nedostačující, nebo pouze formální [Mackovič, 2018]. Důvody pro tento neutěšený stav se hledají v nerozvinuté profesionální kapacitě projektantů územního plánování ve vztahu ke krajíně a přírodnímu prostředí [Maier, 2018; Maier & Peltan, 2015].

Modifikace stavebního zákona 2006 během jeho platnosti

Stavební zákon 2006 prodělal za dobu své působnosti řadu změn. Ty byly vyvolány především poznatky z praxe uplatňování zákona v reálných podmínkách institucionální kapacity orgánů vstupujících do procesů územního plánování. Pokud záměry zákona narazily na limity této kapacity, byl zákonodárce nucen z požadavků zákona slevit:

- prodloužením periodicity úplných aktualizací ÚAP z původních dvou let (změnou č. 225/2017 Sb.) na čtyři,
- postupným odsouváním termínů, ke kterým měla být ÚPD uvedena v soulad s platnou právní úpravou stavebního zákona 2006 a prováděcích vyhlášek: z původně požadovaných pěti let ode dne nabytí účinnosti zákona (§ 188 původního znění zákona), změnou č. 191/2008 Sb. byl tento úkol posunut do 31. 12. 2015, změnou č. 350/2012 Sb. do 31. 12. 2020, změnou č. 225/2017 Sb. do 31. 12. 2022; nový stavební zákon v § 322 stanovuje termín do 31. 12. 2028.

Reálné podmínky a také silící kritika zdoluhavých procesů v územním plánování byly v pozadí ústupu od trendu otevírání územního plánování participací občanů:

- zrušení instituce rad pro udržitelný rozvoj změnou zákona č. 350/2012 ze dne 19. 9. 2012,
- postupné omezování možností vstupu do procesů územního plánování pro občanská sdružení, respektive zástupce veřejnosti. Nálezem Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 59/14 ze dne 30. 5. 2014 byla občanským sdružením (spolkům) dána možnost se za určitých podmínek procesu účastnit; dnem 31. 12. 2017 skončila možnost ekologických spolků charakterizovaných v § 70 zákona č. 114/1992 Sb. vstupovat do správních řízení mimo řízení vedená podle zákona č. 114/1992 Sb., v nichž se řeší zájmy

ochrany přírody a krajiny [Snopková, 2018].

Na sílící kritiku zdlouhavých a často duplicitních procesů v územním plánování reagovala změna č. 225/2017 Sb., již byl zaveden zkrácený postup, kterým se sloučilo společné a veřejné projednání v rámci aktualizací a změn územně plánovací dokumentace. Další změny reagovaly na potřebu prosadit dodržovat koncepce a regulativy obsažené v územně plánovací dokumentaci a na poznatek, že se nepodařilo prosadit zlepšení kvality prostředí zejména nových obytných částí za součinnosti developerů širším využíváním regulačních plánů, plánovacích smluv a dohod o parcelaci:

- zavedení závazných stanovisek do agendy pořizovatelů územně plánovací dokumentace změnou č. 225/2017 Sb. ze dne 27. 6. 2017. Praxe ukázala personální poddimenzování úřadů územního plánování, zejména v rozvojových částech republiky, kde probíhá čilý stavební ruch, a tak byl tento požadavek na posuzování v průběhu následujících let redukován o několik záměrů, k nimž nadále nebylo vyjádření pořizovatele třeba;
- postupný návrat k částečné regulaci třetího rozměru zástavby: nejprve umožněním stanovení hladiny zástavby v územních plánech a posléze změnou č. 225/2017 Sb. přibyla možnost pořizování územního plánu s detailnější regulací odpovídající regulačnímu plánu.

Záměr nového stavebního zákona a úpravy zákona stávajícího

Po 12 letech platnosti stavebního zákona 2006 schválila vláda dne 24. června 2019 věcný záměr nového stavebního zákona s těmito cíli:

- zvýšení stability ÚPD a zvýšení míry právní jistoty v území;
- pokud možno redukce úkonů vyžadovaných zákonem v souvislosti s pořizováním ÚPD;
- zavedení nového nástroje územního plánování, který by v dostatečné podrobnosti řešil celostátně významné záměry;
- zvýšení míry koordinace územního plánování na úrovni krajů a umožnění podrobnějšího vymezování některých zá-

měrů významných pro celý kraj v krajské ÚPD;

- vytvoření podmínek pro zvýšení míry přijímání nejpodrobnější ÚPD v podobě regulačních plánů anebo územních plánů s prvky regulačních plánů;
- posílení ekonomického rozměru územního plánování;
- standardizace vybraných částí územně plánovacích dokumentací, resp. územně plánovacích podkladů;
- zavedení informačních systémů veřejné správy, kde budou k dispozici z hlediska úplnosti a správnosti garantované informace o území a umožnění dálkového přístupu k těmto informacím na jednom místě;
- podpora systematického výzkumu v oblasti architektury, urbanismu a územního plánování.

Věcný záměr posuzuje soulad navrhovaného řešení s mezinárodními smlouvami a se závazky vyplývajícími pro Českou republiku z členství v EU a konstatuje, že s nimi není v rozporu.

Během přípravy paragrafového znění zákona, jehož termín vydání a platnosti nebyl jasný, proběhly některé změny stavebního zákona 2006, které lze chápat jako předstupeň změn zamýšlených v novém zákoně:

- standardizace územních plánů změnou č. 47/2020 Sb. ze dne 29. 1. 2020; tato změna byla přijata jako součást digitalizace a měla by napomoci k datové objektivnosti a transparentnosti;
- zavedení územního rozvojového plánu (změnou č. 403/2020 Sb.), který tvoří nadřazený stupeň všem ostatním územně plánovacím dokumentacím.

Obě tyto změny byly následně začleněny i do nového stavebního zákona, který ze svého názvu v duchu optimalizace vypustil *územní plánování* a název ponechal v krátkém znění, tedy stavební zákon.

Nový stavební zákon v původně koncipované podobě

Důvodová zpráva k novému stavebnímu zákonu na úseku územního plánování uváděla zejména tyto změny:

- vytvoření nové soustavy státní stavební správy v čele s Nejvyšším stavebním úřadem, Specializovaným a odvolacím

stavebním úřadem a krajskými stavebními úřady, které integrují ochranu veřejných zájmů státu,

- omezení problému systémové podjatosti stavebních úřadů a dotčených orgánů a rizika jejich politického ovlivňování zájmy samospráv,
- posílení územních samospráv v oblasti územního plánování, plánovacích smluv s investory a ochraně jimi reprezentovaných veřejných zájmů jako účastníků v řízení,
- úplná digitalizace stavební agendy od nástrojů územního plánování, přes projektové dokumentace staveb až po elektronický spis stavebních úřadů,
- úprava opatření obecné povahy, kterým se jednotlivé nástroje územního plánování vydávají.

Uvedené změny měly vést především k urychlení procesu přípravy výstavby, včetně procesů pořizování ÚPD. K tomu směřovalo i heslo, pod kterým se nový stavební zákon prezentoval veřejnosti: jeden úřad – jedno řízení – jedno razítko. V územním plánování za tím účelem mělo dojít k úpravě formy opatření obecné povahy, kterou se ÚPD vydává – tento věcný záměr byl zpracován ve variantách, a sice vydávat ÚPD formou upraveného opatření obecné povahy, nebo formou obecně závazné vyhlášky. Vláda při schvalování věcného záměru usnesením č. 448 ze dne 24. června 2019 rozhodla o vydávání ÚPD formou obecně závazné vyhlášky, avšak z připomínek, které byly uplatněny v rámci mezirezortního připomínkového řízení k návrhu paragrafového znění, jasně vyplynula potřeba návratu k formě (upraveného) opatření obecné povahy.

Úsilí o urychlení a zpřehlednění procesů vyústilo především do jejich zjednodušení cestou omezení možností do procesu vstupovat, a tím jej komplikovat či zdržovat. Tak se upustilo od práva dotčených vlastníků uplatnit při projednávání ÚPD námitky, napříště budou moci uplatnit pouze připomínky. Ve stejném duchu nový stavební zákon ustupuje od závazných stanovisek, ale neřeší problém spočívající v omezené institucionální kapacitě orgánů zabývajících se výstavbou a územním plánováním. Převládající narativ urychlení procesů, tedy rychleji dosahovaných výsledků, přitom pomíjí důsledky pro kvalitu rozhodová-

ní v území a nehledá poučení v jiných, českému územnímu plánování nejbližších, systémech. I nadále se tak zcela nevyužila mimo pozornost zákonodárce možnost urychlit a současně zprůhlednit povolovací řízení pomocí předem připravených a vydaných regulačních plánů pro rozvojové plochy.

Strategickým nástrojem územního plánování se stala Politika architektury a stavební kultury České republiky, které byl statut nástroje sňat změnou č. 152/2023 Sb. a dokument se stal pouze strategickým. Dosud se tato politika, kterou v nějaké podobě má řada evropských zemí, pořízovala mimo působnost stavebního zákona.

Oproti stavebnímu zákonu 2006 nový stavební zákon ustupuje od rozlišení regulačních plánů z podnětu a na žádost, stejně jako od dohody o parcelaci. Nově se vymezují plánovací smlouvy jako veřejnoprávní. Bude je možno s regulačním plánem spojit a uzavřením plánovací smlouvy vydání regulačního plánu podmínit. Plánovací smlouvy by měly vytvořit podmínky pro větší spoluúčasť investorů na pořizování vyvolaných investic. Na rozdíl od obdobných nástrojů v zahraničí ale budou omezeny pouze na veřejné infrastruktury a veřejně prospěšné stavby vyvolané záměrem (§ 131 odst. 2 a 3). Obdobné dokumenty přitom v zahraničí řeší nad toto sjednávání (a lepší vymáhání) i závazků k naplnění např. bytových potřeb pro specifické skupiny obyvatel [Felcman & Vejchodská, 2022]. Limitujícím faktorem je pro uzavírání takových smluv lhůta 4 let od nabytí účinnosti územního plánu, kde je tento nedostatek možno podle některých odborníků mírnit formální změnou územního plánu, kterou by se lhůta prodloužila [Buryan & Korbel, 2021], tento přístup však veřejnou správu významně vzdaluje od efektivity, zejména v administrativní náročnosti [Felcman & Vejchodská, 2022].

Změny nového stavebního zákona 2021 před jeho uplatněním

V mezidobí od schválení nového stavebního zákona do jeho (oddalovaného) data uplatnění došlo k jeho některým korekcím:

- bylo upuštěno od zřízení Nejvyššího

stavebního úřadu v Ostravě, který měl od MMR převzít agendu centrálního orgánu v oblasti výstavby,

- byl zřízen Dopravní a energetický stavební úřad (§ 33), který spadá pod Ministerstvo průmyslu a obchodu a pod Ministerstvo dopravy a který je stavebním úřadem pro vyhrazené stavby, stavby s nimi související a vydává rámcové povolení pro stavby s jaderným zařízením,
- do souboru nástrojů územního plánování se po chvilkovém vynětí změnou č. 152/2023 Sb. navrátila PÚR, která v první verzi nového stavebního zákona nebyla obsažena,
- územní plán může vymezit plochy a koridory, v nichž bude rozhodování v území podmíněno architektonickou nebo urbanistickou soutěží (§ 81).

Stávající podoba nového stavebního zákona v části týkající se územního plánování je podstatně méně radikální, než byla původní verze, ale jak ukážeme dále, ve vztahu k problémům českého územního plánování identifikovaným ve výzkumných projektech podporovaných EU se ani původní verze ani verze stávající výrazněji neuplatnila.

Problémová témata českého územního plánování z pohledu výzkumných projektů EU

Tato část se věnuje vztahu českého územního plánování ke čtyřem základním problémovým okruhům zjištěným v evropských zemích v řadě výzkumných prací prováděných v uplynulých dvaceti letech [Nadin, 2007; Nadin & Fernández-Maldonado, 2023; Asarpo-ta & Nadin, 2020]. Česká republika byla zahrnuta bohužel pouze v případě práce Nadin et al. [2021].

Aktuálnost plánů a proaktivní plánování

Pravidelná aktualizace byla zakotvena již ve stavebním zákoně 2006, nicméně v praxi územního plánování se jedná více o reaktivitu, nežli proaktivitu [Maier et al., 2021] způsobenou účelovými změnami, které v území vyvolávají silní aktéři. Reaktivní změny nejsou leckdy v souladu s koncepcí plánu a opakovanými změnami se původní koncepcí vy-

prazdňuje. Tím se mj. ztrácí informační hodnota plánů a jimi poskytovaná jistota o vývoji území pro aktéry a vlastníky nemovitostí [Schwimmer & Schaufler, 2023; Nadin et al., 2021].

Účast veřejnosti

Nový stavební zákon v oblasti účasti veřejnosti pokračuje v trendu nastoupeném změnami stavebního zákona 2006 a ruší právo dotčených vlastníků podávat námítky, čímž dává jejich práva na roveň těm, kteří dotčenými vlastníky nejsou. Zatímco připomínky se pouze vypořádávají, o námítkách musí (na základě návrhu připraveného úřadem) příslušné zastupitelstvo rozhodnout, rozhodnutí musí být odůvodněno a odůvodnění musí být obsaženo v odůvodnění územně plánovací dokumentace [Záhumenská, 2018; Frank Bold, 2021]. Tím se pozice dotčených vlastníků oslabuje a zůstává jim oproti ostatním občanům pouze možnost soudní žaloby. Upravena byla i práva spolků, jejichž předmětem je ochrana přírody či životního prostředí – došlo k optimalizační možnosti, kdy mohou spolky námítky vznášet, čímž byl podle důvodové zprávy naplněn požadavek účasti veřejnosti na rozhodování veřejné správy, ale zároveň bude podle ní zajištěn řádný průběh a rychlost a efektivnost povolovacích procesů ve veřejné správě. Krátká tradice účasti veřejnosti v procesu plánování a zejména na místní úrovni plánování [Maier & Peltan, 2015] je dále oslabena zrušením institutu zástupce veřejnosti.

Ve srovnávacích analýzách systémů územního / prostorového plánování v evropských zemích prováděných pro období 2000 až 2016 v projektu EU ESPON COMPASS se v hodnocení míry a účinnosti účasti veřejnosti v procesu pořizování plánů Česká republika zařadila spolu se Španělskem, Irskem a Rakouskem mezi těmito roky na nejnižší úroveň [Nadin et al., 2021]. Nový stavební zákon sice podle důvodové zprávy vyhovuje všem požadavkům EU, nicméně dalším omezováním vstupů veřejnosti do procesu pořizování územně plánovací dokumentace svoji nízkou evropskou pozici na „participačním žebříčku“ [Arnstein, 1969] spíše zvyrazňuje.

Koordinace sektorálních politik a jejich integrace v plánování (horizontální, vertikální)

Územní plánování výrazně ovlivňuje sektorální (odvětvové) politiky, zejména ty, které se týkají dopravy, energetiky a výroby. Institucionální aktéři, kteří hájí konkrétní veřejné zájmy vyjádřené v sektorových politikách, mají při projednávání plánovacích dokumentů velmi silnou právní pozici [Maier et al., 2021], avšak tyto politiky často nezohledňují prostorové dopady [Sýkora, 2017].

K fragmentaci nástrojů managementu území na národní úrovni dochází nízkou provázaností strategických dokumentů: Strategie regionálního rozvoje ČR 2021+, Politiky územního rozvoje ČR, Politiky architektury a stavební kultury ČR a nově též územním rozvojem plánem.

Porovnání integrace sektorálních politik do procesu územního plánování v evropských zemích zařadilo Českou republiku na nejnižší stupeň ze všech zkoumaných zemí v Evropě. Mírné zlepšení bylo zaznamenáno v míře adaptivnosti, kde se české územní plánování dostalo na slabý stupeň adaptivnosti, čímž se ocitlo na průměrné úrovni ve srovnání s ostatními zkoumanými členskými státy EU [Nadin et al., 2021].

Nový stavební zákon zřídil Dopravní a energetický stavební úřad, kde nadřízeným orgánem v případě dopravních staveb je Ministerstvo dopravy a u energetických staveb Ministerstvo průmyslu a obchodu. Teprve praxe ukáže, zda se vedle požadovaného urychlení přípravy dopravních a energetických staveb zlepší i koordinace těchto staveb s ostatními zájmy v území.

Objektivní data jako základ pro „evidence-based“ plánování; posuzování vlivů na životní prostředí

Stavební zákon 2006 zavedl územně analytické podklady, které měly za cíl objektivizovat podkladová data sloužící pro územní plánování. Praxe ukázala, že se tyto podklady napříč republikou a hierarchickou úrovní liší. Aktuálně řešená standardizace územních plánů (dána změnou č. 47/2020 Sb. ze dne

29. 1. 2020) by měla přispět k datové objektivnosti, stejně jako následně práci s nimi.

Nový stavební zákon se snaží o lepší integraci ochrany životního prostředí do stavebního zákona, respektive do procesu pořizování. Posuzování vlivů na životní prostředí obsahuje i některé prvky týkající se společenské udržitelnosti, ale postrádá komplexní ex-ante posouzení celkové efektivity se sociální a ekonomickou udržitelností zejména velkých (infrastrukturálních) investic, popřípadě kumulativních efektů rozsáhlých individuálních záměrů (například výstavby rodinných domů v suburbánních zónách). Hodnocení územního dopadu by bylo vhodné používat například v případě suburbánních zón obsluhovaných převážně silniční infrastrukturou [Hamidi et al., 2015; Ewing et al., 2003].

Výsledky

Výzvy a odezvy na ně v požadavcích na územní plánování v novém stavebním zákoně

Globalizace ekonomiky a společnost sítí

Tyto výzvy, projevující se rozvolněním prostorového ukotvení ekonomických aktivit, na něž jen omezeně může reagovat prostorová mobilita lidí, působily už v době uplatňování stavebního zákona 2006. Odpovídající odezvou je koordinace plánování na regionální (včetně aglomerací a v rámci metropolitních regionů), národní, přeshraniční a mezinárodní úrovni v kontextu EU. Na místní i regionální úrovni ale vzniká rozpor mezi „ostrovním“ plánováním vymezeným správními obvody územně samosprávných celků a toky a vztahy překračujícími správní území. Problém je nejpalčivější v metropolitních a aglomeračních územích. Nový stavební zákon nevytváří nové či lepší podmínky pro plánování překračující správní hranice, a to ani formou účinnější koordinace plánování obcí z úrovně krajů. V případě metropolitních center (Praha, Brno, Ostrava) navíc umožňuje vytvářet odlišné prováděcí předpisy pro jejich území, včetně odlišné terminologie (v rámci § 152 a 333 zákona č. 283/2021 Sb.), kte-

rým byly zmocněny. [Praha tyto předpisy měla již v rámci zákona č. 183/2006 Sb. v § 194 písm. e).] Vymezování struktury osídlení a center osídlení v ZÚR má jen minimální praktický dopad na koncepcie v územních plánech.

Společenská a ekonomická polarizace

Územní rozměr lze zvládat v koordinaci územního plánování a strategického sociálně-ekonomického managementu území představovaného regionální politikou. Propojení nástrojů územního plánování s regionální politikou není v předpisech zakotveno. Strategický rámec ČR 2030 jako součást cílů veřejných služeb uvádí, že „strategické a územní plánování je na všech úrovních koordinováno“ a „postupy strategického a územního plánování jsou koordinovány na úrovni přesahující úroveň jednotlivých obcí“ [Česká republika, 2017]. Přestože strategie regionálního rozvoje i územní plánování v rámci gesce spadají pod tentýž rezort, jsou obě agendy institucionálně odděleny, a to i na národní úrovni. Nový stavební zákon dokonce na národní úrovni zmnožuje nástroje územního plánování – vedle PÚR nově zřizuje územní rozvojový plán, který však doposud není zhotoven. Ani jeden z těchto nástrojů není formálně provázan se Strategií regionálního rozvoje ČR 2021+ pro období 2021–2027.

Plánování jako (preventivní) forma rizikového managementu

Množící se výskyt mimořádných situací v posledních desetiletí vyvolalo potřebu plánování robustních, rezilientních (pružně odolných) infrastruktur. Odezvou v rámci stavebního zákona 2006 byla fluktuace tématu vazby na rizikový management, zúžený na rizika havárií, popřípadě přírodní katastrofy. Téma reziliencie není v územním plánování nijak uchopeno, avšak potenciál pro řešení tohoto tématu je možné spatřovat v rámci SEA.

Klimatická změna

Již stavební zákon 2006 pojímal plánování krajiny (přínejmenším formálně) jako rovnocennou složku s plánováním urbanizovaného území. V zásadách

územního rozvoje se stanoví cílové kvality krajiny (v původní dikci cílové charakteristiky krajiny), které dále rozpracovávají územní studie krajiny pro ORP; problémem v jejich zpracovávání se však ukázala absence odborníků [Mackovič, 2018; Tunka, Maier, 2018]. Kvalifikační požadavky pro pořizovatele se neustále vyvíjejí, rozšiřují a změnou č. 152/2023 Sb. byly rozšířeny požadavky na vzdělání o absolventy geografických oborů. Nový stavební zákon se v poslední dostupné podobě proklamativně hlásí v § 150, pak v § 39 bod f a bod m k zohledňování dopadů klimatických změn. Definice veřejné infrastruktury je v § 10 doplněna o zelenou infrastrukturu, kterou je myšlen plánovaný, převážně spojitý systém ploch a jiných prvků vegetačních, vodních a pro hospodaření s vodou, přírodního a polopřírodního charakteru, které svým cílovým stavem umožňují nebo významně podporují plnění široké škály ekosystémových služeb a funkcí; součástí zelené infrastruktury je také územní systém ekologické stability krajiny.

České územní plánování a Územní agenda 2030

Evropský strategický rámec, kterým je Územní agenda 2030, má dva zastřešující cíle, *Spravedlivou Evropu a Zelenou Evropu*. Jelikož se jedná o strategickou úroveň plánování, od které by se měly odvíjet politické dokumenty, musí být posouzeno, jak se cíle územní agendy EU, které jsou rozděleny do dílčích šesti priorit, propisují též do priorit PÚR.

Spravedlivá Evropa

Spravedlivá Evropa nabízí budoucí perspektivy pro všechna místa a lidi. Prioritami při dosahování tohoto cíle jsou vyvážená Evropa – lépe vyvážený územní rozvoj využívající rozmanitost Evropy, utváření funkčních regionů – místní a regionální rozvoj a menší nerovnosti mezi místy a přeshraniční integrace – možnost žít a pracovat bez omezení hranicemi.

Z vymezení územního plánování jako činnosti zabývající se prakticky výhradně fyzickým prostředím by na první pohled vyplývalo, že téma spravedlnosti je mimo takto vymezený rámec. Prioritu vyvážené Evropy ale také lze zajistit vztáhnout k tomu, jak je území – tedy

regiony, obce v rámci regionů a části obcí vůči sobě navzájem – vybavováno veřejnými infrastrukturami a jaká je dostupnost zařízení občanského vybavení, služeb a pracovišť z jednotlivých částí území. Priority PÚR v této souvislosti uvádějí pod prioritou 18, v rámci které má být podporován vyvážený a polycentrický rozvoj sídelní struktury a mají být vytvářeny územní předpoklady pro posílení vazeb mezi městskými a venkovskými oblastmi s ohledem na jejich rozdílnost z hlediska přírodního, krajinného, urbanistického i hospodářského prostředí. Spíše v podzákoné úrovni se v poslední době objevují nástroje pro zabezpečení alespoň minimálního standardu dostupnosti základní úrovně veřejné občanské vybavenosti [Maier et al., 2020].

Téma funkčních regionů nový stavební zákon explicitně neřeší. Vymezení rozvojových oblastí celostátního významu stanovených PÚR je předmětem ZÚR, ale takto vymezené oblasti nejsou totožné s vymezením metropolitních území a aglomerací ve Strategii regionálního rozvoje ani s územími pro integrované územní investice (ITI) [Ouředníček et al., 2020].

Pokusy o přeshraniční integraci skončily na pořizování přeshraničních studií zabývajících se propojením a posílením infrastruktur mezi sousedními zeměmi na regionální úrovni a v rámci zemí V4 též na mezinárodní úrovni koordinací záměrů celoevropského významu v druhé polovině 90. let a v první dekádě 21. století [ÚÚR, 2010].

Zelená Evropa

Prioritami Zelené Evropy, která chrání naše společné životy a formuje procesy společenské transformace, jsou zdravé životní prostředí – ekologicky lepší životy a klimaticky neutrální města a regiony, cirkulární ekonomika – silné a udržitelné místní ekonomiky v globalizovaném světě a udržitelná spojení – udržitelná digitální a fyzická konektivita míst.

Zdravé životní prostředí má v českém územním plánování poměrně rozvinutou právní ochranu přírody a krajiny včetně přírodních zdrojů „zevně“, tedy

předpisy mimo stavební zákon, v podobě dotčených orgánů, které vstupují do procesů pořizování nástrojů územního plánování a limitů využívání území. Relevanci těchto institucí nový stavební zákon v podstatě zachovává, přichází však s novinkou v podobě jednotného environmentálního stanoviska, o němž je zákon č. 148/2023 Sb., které má ambici správní řízení v oblasti ochrany životního prostředí zjednodušit u všech záměrů posuzovaných v procesu EIA. V rámci územního plánování vymezeného stavebním zákonem se ochraně a tvorbě zdravého prostředí věnují zejména priority PÚR, zejména prioritou č. 20 a 20a. Požadavky hygieny prostředí a ochrany před jeho znečištěním do územního plánování vstupují „zevně“ prostřednictvím norem a hygienických předpisů. Některé z těchto norem a předpisů jsou v posledním období vystaveny silným tlakům ze strany developerů a dalších subjektů územního rozvoje směřujícím k minimalizaci požadavků v nich obsažených. Výsledky těchto tlaků lze pozorovat například ve změkčování požadavků na kvalitu obytného prostředí, konkrétně na denní osvětlení obytných místností a přípustnou hlukovou zátěž.

Cirkulární ekonomiku lze pro územní plánování interpretovat jako tlak na přednostní využívání zastavěného území k novému stavebnímu využití. PÚR to vyjadřuje v prioritě 19 o využití potenciálu a polyfunkčním využívání opuštěných areálů a ploch, hospodárně využívat zastavěné území (podpora přestaveb revitalizací a sanací území) a zajistit ochranu nezastavěného území (zejména zemědělské a lesní půdy). Cílem této priority je účelné využívání a uspořádání území úsporné v nárocích na veřejné rozpočty na dopravu a energie, které koordinací veřejných a soukromých zájmů na rozvoji území omezuje negativní důsledky suburbanizace pro udržitelný rozvoj území. V jistém smyslu lze za prioritu směřující k cirkulární ekonomice považovat i prioritu PÚR č. 31 o vytváření územních podmínek pro rozvoj decentralizované, efektivní a bezpečné výroby energie z obnovitelných zdrojů, šetrné k životnímu prostředí. Vztah cirkulární ekonomiky a územního plánování nový stavební zákon nepostihuje, občasné se však objevuje tendence včlenit některé z myšlenek vycházejících

z této idey, jako např. § 151 (2), v němž je apelováno na opětovné použití materiálů a konstrukcí, které vznikly při realizaci nebo odstraňování záměru, případně opětovné využití vedlejších produktů nebo stavebních výrobků, které přestaly být odpadem.

Udržitelná spojení se v územním plánování aplikují jako urychlení a zprůchodnění výstavby dopravní a energetické infrastruktury, udržitelnost obslužnosti území těmito infrastrukturami ale není v cílech a nástrojích územního plánování explicitně pojmenována. Praxe územního plánování se zaměřuje především na vymezování koridorů pro „velké“ dopravní a technické tahy. Daleko méně se ale věnuje zprostředkování zejména venkovské krajiny, ale i urbanizovaného prostředí pro bezmotorovou dopravu, tedy pěší a cyklisty. Územní plánování by přitom mohlo a mělo k udržitelnému spojení v území výrazně přispívat například cílevědomým plánováním sídelní struktury tak, aby nevytvářela nadměrný tlak na obslužné infrastruktury. Nový stavební zákon požaduje stanovit koncepci sídelní struktury v PÚR a upřesnit ji v ZÚR. Aplikace hierarchie obslužných a pracovištních center, včetně zajištění jejich dostupnosti a s ním související účinné regulace růstu mimo centra a rozvojové oblasti do místní úrovně plánování v územních plánech, zůstává zatím otevřená.

České územní plánování a politika soudržnosti EU

Politika soudržnosti EU je východiskem pro podporu regionálního rozvoje prostřednictvím strukturálních fondů EU (ESIF). V Česku je podpora regionálního rozvoje předmětem strategií regionálního rozvoje ČR a krajů schvalovaných vždy pro jednotlivá plánovací období EU, jež nejsou explicitně institucionálně propojeny se systémem územního plánování. Přesto (nebo právě proto) má smysl se zabývat tím, do jaké míry právní úprava územního plánování směřuje k podpoře naplnění cílů politiky soudržnosti vyjádřených ve strategiích regionálního rozvoje.

Pro období 2021–2027 bylo formulováno pět hlavních cílů investiční politiky EU, které jsou vyjádřeny v prioritách politiky soudržnosti. Jsou jimi Evropa inte-

ligentnější, zelenější a bezuhlíková, propojenější, sociálněji a bližší občanům.

Inteligentnější Evropa

Cíle má být dosaženo prostřednictvím inovací, digitalizace, ekonomické transformace a podpory malých a středních podniků. Agendy územního plánování se posouvají směrem k digitalizaci procesů a výstupů. A to spíše v úrovni prováděcích předpisů a standardizace, jejichž aktualizace probíhá, nebo již proběhla. Portál stavebníka, který má být dokončen a spuštěn v následujícím roce, pak má usnadnit komunikaci mezi stavebníky a stavebními úřady stejně jako s dalšími dotčenými orgány. Portál stavebníka souvisí i s cíli, které se soustředí na propojenost a blízkost k občanům. Obdobně v rámci digitalizace má pro účely územního plánování sloužit národní geoportál (§ 269), jehož posláním má být podle posledního znění nového stavebního zákona (mj.) zveřejňování ÚPD a možnost sledování, v jakém stavu pořizování se daná dokumentace nalézá.

Zelenější a bezuhlíková Evropa

Do původního politického zadání právní úpravy nového stavebního zákona se tento cíl nijak nepromítal. Teprve dodatečné úpravy paragrafového znění postupně zařadily mezi veřejné infrastruktury zelenou infrastrukturu. Nakonec se do úkolů územního plánování dostalo i uplatňování požadavků na adaptaci sídel a uspořádání krajiny vyplývající ze změny klimatu v § 39 písm. m.

Propojenější Evropa

České územní plánování pod tímto cílem rozumí především rozvoj dopravní infrastruktury. K urychlení procesů při přípravě nových dopravních a energetických infrastruktur nová právní úprava zřizuje na celostátní úrovni Dopravní a energetický stavební úřad (§ 17 a 33). Dále zřizuje instituci oprávněného investora, jímž je správce nebo provozovatel veřejné dopravní nebo veřejné technické infrastruktury [§42 (1)].

Sociálněji Evropa

Cíl, jímž se naplňuje evropský pilíř sociálních práv obsahující podporu kvalit-

ního zaměstnání, vzdělání, dovedností, sociálního začlenění a rovného přístupu ke zdravotní péči, není předmětem českého územního plánování. Na rozdíl od systémů plánování v řadě evropských zemí není v českém územním plánování sledována ani prioritou dosahování sociálního mixu v nově plánovaných obytných územích.

Evropa blíže občanům

Namísto přibližování územního plánování občanům a rozšiřování možností jejich zapojování do jeho procesů se dosavadní vývoj od roku 2006 ubírá opačným směrem. Poté, co byly zpřísněny podmínky pro vstup občanských sdružení do procesů a byl vytvořen institut zástupce veřejnosti (původně v § 23), nový stavební zákon zástupce veřejnosti neuvádí a ruší právo dotčeného vlastníka podat námitku proti záměru obsaženému v územně plánovací dokumentaci.

Diskuse

Systémy prostorového plánování včetně fyzického plánování, pro které česká právní úprava používá název územní plánování, jsou v evropských zemích velmi různé. Ani zmíněné pokusy o typologii plánovacích systémů v evropských zemích [Nadin & Stead, 2009] nejsou zcela přesvědčivé, takže porovnávání jednotlivých systémů, popřípadě jejich hodnocení z hlediska jejich účinnosti bude vždy spíše diskutabilní. Všechny systémy prostorového plánování ale – přinejmenším proklamativně – sledují tentýž cíl vyjádřený v dokumentech EU a jsou ovlivňovány směrnicemi a politikami EU. Také prostředí, v němž prostorové plánování působí, se vyvíjí v zemích EU obdobným směrem a plánovači čelí obdobným výzvám. Proto se analýza věnovala právě těmto dvěma momentům – vývoji právní úpravy českého územního plánování na pozadí současných trendů vysledovaných pro evropské země ve výzkumu ESPON a provázanosti systému územního plánování s aktuálními relevantními politickými a strategickými dokumenty EU [EU, 2020; EC, 2012: čl. 1474–1478].

I s vědomím omezených možností jednoznačně pojmenovat „střední proud“

právních úprav prostorového plánování lze tedy odpovědět na výzkumnou otázku formulovanou na začátku této statě, že české územní plánování v uplynulých desetiletí spíše udržovalo své pozice, takže „střední proud“ – pohybující se k proaktivitě, větší otevřenosti vůči veřejnosti, horizontálnímu propojení se sektorálními politikami a překonávání bariér jurisdikcí – se mu spíše vzdaluje. Reakce na nejnovější výzvy a z nich vycházející strategické rámce EU je výrazně determinována soustředěním územního plánování na fyzické prostředí bez institucionálních vazeb na ostatní složky prostorového plánování.

Zjištěné skutečnosti zajisté vypovídají spíše o politickém a společenském klimatu a silovém poli, ve kterém se územní plánování nachází a v němž právní úpravy vznikají a vyvíjejí se. Tomu lze přičítat i změny, které směřovaly či směřují jiným směrem, než kterým se ubírá hlavní proud evropských plánovacích systémů [srovnej zejména ESPON, 2018; Knieling, Othengrafen, 2015]. Dokonce lze spekulovat, že opuštění některých institutů v územním plánování, jako byly rady pro udržitelný rozvoj nebo účast občanských sdružení, respektive zástupce veřejnosti, bylo důsledkem „společenské nepřípravenosti“ tyto instituty adekvátně využívat. Zde se lze odvolat na práce vztahující se k plánovací kultuře jako vztahu mezi plánováním a socioekonomickými normami a z nich odvozenými hodnotami, zvyklostmi a postoji [Taylor, 2013; Othengrafen, 2014; Knieling, Othengrafen, 2015], které implicitně zpochybňují možnost bezproblémového transferu formálních systémů do jiného kulturního prostředí. Nebylo by tedy správné obviňovat územní plánování ze zkosnatělosti a nepřípravenosti na probíhající výzvy, jak se namnoze děje, pokud není možno dosáhnout zásadních změn v politické kultuře a společenských prioritách.

Závěr

Analýza ukázala, že právní úprava českého územního plánování je již od platnosti stavebního zákona 2006 v souladu se směrnicemi EU a že i nový stavební zákon tento soulad zachovává. Vývoj právní úpravy směřuje v souladu s obec-

nými trendy k digitalizaci a standardizaci procesů a výstupů, od čehož se očekává urychlení a zřehlednění. Zatím se ale nepodařilo vytvořit uspokojivé právní prostředí pro spolupráci veřejného a soukromého sektoru na rozvoji; nový stavební zákon je dalším pokusem o spoluúčast stavebníků na pořizování veřejných infrastruktur. Občanská veřejnost je díky informačním technologiím informována, ale prostor pro její aktivní vstup do procesů se spíše zužuje. České územní plánování tak zůstává především doménou zasvěcených. Pro laickou veřejnost jsou sice jeho výstupy zpřístupněny, ale vůči vstupům veřejnosti do procesů se spíše uzavírá.

Úzké vymezení územního plánování především na uspořádání fyzického prostředí omezuje jeho kapacitu reagovat na aktuální globální výzvy a na politiky EU, které je reflektují. Toto omezení by bylo možno zmírnit jeho účinnějším propojením a koordinací s regionální politikou. Nový stavební zákon ale k tomuto cíli obsaženému ve Strategickém rámci ČR 2030 nesměruje.

Analýza prostřednictvím fragmentárních sond do vývoje právní úpravy územního plánování dále rozvinula poznatky z relevantních částí Analýzy rozvoje Strategického rámce Česká republika 2030 a analýz prováděných v letech 2019–2020 firmou Deloitte [EC – DG REFORM & MMR, 2020]. Oba tyto materiály vyústily do návrhů a doporučení, což nebylo cílem analýzy v tomto článku. Další výzkum by proto bylo vhodné zacílit na hlubší posouzení, jak se tato doporučení daří prostřednictvím vývoje právní úpravy územního plánování uskutečňovat.

Použitá literatura:

ADAMS, Neil; Giancarlo COTELLA; Richard NUNES (eds.). 2010. *Territorial Development, Cohesion and Spatial Planning*. Routledge. ISBN 978-0-415-55194-6.

ARNSTEIN, Sherry R. 1969. A Ladder Of Citizen Participation. In: *Journal of the American Planning Association*, 35(4). [on-line]. ISSN 01944363. Dostupné z: doi:10.1080/01944366908977225.

ASARPOTA, Karishma; Vincent NADIN. 2020. Energy strategies, the Urban dimension, and spatial planning. In: *Energies*, 13(14). [on-line]. ISSN 19961073. Dostupné z: doi:10.3390/en13143642.

ČESKÁ REPUBLIKA. 2017. *Strategický rámec Česká republika*. Dostupné z: <https://www.cr2030.cz/strategie>.

EC – DG REFORM; MMR. 2020. *Analysis, Recommendations and Legislative Proposals for a Building Act Reform in the Area of Spatial Planning*. Deloitte Consultancy contract number: SRSS/SC2019/150.

EC – European Communities. 1997. *The EU Compendium of Spatial Planning Systems and Policies, Regional Development Studies*, no. 28. Luxembourg: European Communities.

EC – European Communities. 1999. *European Spatial Development Perspective (ESDP)*. Dostupné z: https://ec.europa.eu/regional_policy/information-sources/publications/reports/1999/european-spatial-development-perspective_en.

EC. 2012. *Konsolidované znění Smlouvy o Evropské unii a Smlouvy o fungování Evropské unie*. Dostupné z: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.C_.2012.326.01.0001.01.CES&toc=OJ%3AC%3A2012%3A326%3ATOC.

EC. 2020. *Územní agenda 2030*. Český překlad dostupný z: <https://territorialagenda.eu/ta2030/>.

ESPON. 2018. *ESPON COMPASS – Comparative Analysis of Territorial Governance and Spatial Planning Systems in Europe*. ISBN: 978-99959-55-55-7. Dostupné z: <https://www.diva-portal.org/smash/get/diva2:1314644/FULLTEXT01.pdf>.

EU. 2008. Consolidated versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union. In: *Official Journal of the European Union*, vol. 51. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/mvcren/article/treaty-of-lisbon.aspx>.

EWING, Reid; Rolf PENDALL; Don CHEN. 2003. Measuring Sprawl and Its Transportation Impacts. In: *Transportation Research Record*. [on-line]. ISSN 03611981. Dostupné z: doi:10.3141/1831-20.

FELCMAN, Jindřich; Eliška VEJCHODSKÁ. 2022. Plánovací smlouvy v novém stavebním zákoně: promarněná příležitost. In: *Urbanismus a územní rozvoj*, XXV(1), str. 43–47.

FRANK BOLD. 2021. *Námítky dotčeného vlastníka proti územnímu plánu*. Dostupné z: <https://frankbold.org/poradna/uzemni-planovani/uzemni-planovani/nastroje-uzemniho-planovani/vzor/namitky-dotceneho-vlastnika-proti-uzemnimu-planu>.

HAMIDI, Shima; Reid EWING; Ilana PREUSS; Alex DODDS. 2015. Measuring Sprawl and Its Impacts: An Update. In: *Journal of Planning Education and Research*, 35(1). [on-line]. ISSN 15526577. Dostupné z: doi:10.1177/0739456X14565247.

KNIELING, Joerg; Frank OTHENGRAFEN. 2015. Planning Culture—A Concept to Explain the Evolution of Planning Policies and Processes in Europe? In: *European Planning Studies*, 23(11), str. 2133–2147. Dostupné z: doi: 10.1080/09654313.2015.1018404.

- MACKOVIČ, Vladimír. 2018. Proč má územní plán řešit uspořádání krajiny? In: *Urbanismus a územní rozvoj*, XXI(1), str. 44–46.
- MAIER, Karel. 2010. Europeanization of Planning: an Easterner's View. In: *Planning Practice and Research*, 27(1), str. 137–154. Dostupné z: <https://doi.org/10.1080/02697459.2012.661596>.
- MAIER, Karel; Jakub VOREL; Veronika ŠINDLEROVÁ; Tomáš PELTAN. 2020. *Standardy dostupnosti veřejné infrastruktury*. TB050MMR001.
- MAIER, Karel; Jan KABRHEL. 2024. České územní plánování jako předmět výzkumu EU. Projekt ESPON COMPASS. In: *Urbanismus a územní rozvoj*, XXVII(1), str. 17–22.
- MAIER, Karel; Jan KABRHEL; Marcin DAJBROWSKI. 2024. *Cross-fertilisation Between Spatial Planning and EU Cohesion Policy in the Czech Republic*.
- MAIER, Karel; Tomáš PELTAN. 2015. Evropská úmluva o krajíně a české územní plánování. In: *Urbanismus a územní rozvoj*, XVIII(2), str. 9–16.
- NADIN, Vincent. 2007. The emergence of the spatial planning approach in England. In: *Planning Practice and Research*, 22(1). [on-line]. ISSN 02697459. Dostupné z: [doi:10.1080/02697459.2007.1455934](https://doi.org/10.1080/02697459.2007.1455934).
- NADIN, Vincent; Ana María FERNÁNDEZ-MALDONADO. 2023. *Spatial Planning Systems in Europe: Multiple Trajectories*. [on-line]. ISSN 13600583. Dostupné z: [doi:10.1080/02697459.2023.2258568](https://doi.org/10.1080/02697459.2023.2258568).
- NADIN, Vincent; Dominic STEAD. 2009. Planning Cultures Between Models of Society and Planning Systems. In: J. Knieling & F. Othengrafen (eds.) *Planning Cultures in Europe: Decoding Cultural Phenomena in Urban and Regional Planning*, str. 283–300. Farnham, Surrey: Ashgate.
- NADIN, Vincent; Dominic STEAD; Marcin DAJBROWSKI; Ana María FERNÁNDEZ-MALDONADO. 2021. Integrated, Adaptive and Participatory Spatial Planning: Trends Across Europe. In: *Regional Studies*, 55(5). [on-line]. ISSN 13600591. Dostupné z: [doi:10.1080/00343404.2020.1817363](https://doi.org/10.1080/00343404.2020.1817363).
- OTHENGRAFEN, Frank. 2014. The Concept of Planning Culture: Analysing How Planners Construct Practical Judgements in a Cultured Context. In: *International Journal of E-Planning Research* (IJEPR), 3(2), str. 1–17. Dostupné z: <http://doi.org/10.4018/ijepr.2014040101>.
- OUŘEDNÍČEK, Martin; Jiří NEMEŠKAL; Lucie POSPÍŠILOVÁ. 2020. *Vymezení území pro Integrované teritoriální investice (ITI) v ČR*. [on-line]. B.m.: Přírodovědecká fakulta Univerzity Karlovy, Urbánní a regionální laboratoř, Building a better working world. [vid. 2023-10-23]. Dostupné z: <https://mmr.gov.cz/getmedia/d60073f1-5e12-4554-aa-30-b703cf110cff/Vymezeni-uzemi-pro-ITI-v-CR.pdf.aspx?ext=.pdf>.
- SEMANČIKOVÁ, Eva. 2019. *Landscape policy in the Czech Republic*. České Budějovice. PhD Thesis. University of South Bohemia in České Budějovice.
- SCHWIMMER, Edith; Claudius SCHAUFLENER. 2023. Towards Adaptive Planning of Urban Spaces in the Context of a New Agile Urbanism. In: *Advances in Science, Technology and Innovation*. [on-line]. ISSN 25228722. Dostupné z: [doi:10.1007/978-3-031-20995-6_1](https://doi.org/10.1007/978-3-031-20995-6_1).
- SNOPOKOVÁ, Tereza. 2018. (Ne)účást spolků při ochraně přírody v územním a stavebním řízení. In: *Urbanismus a územní rozvoj*, XXI(2), str. 34–38.
- STEAD, Dominic; Vincent NADIN. 2010. Shift in Territorial Governance and the Europeanization of Spatial Planning in Central and Eastern Europe. In: *Territorial Development, Cohesion and Spatial Planning*. Routledge London.
- SÝKORA, Luděk. 2017. Urban Development, Policy and Planning in the Czech Republic and Prague. In: *Spatial Planning and Urban Development in the New EU Member States: From Adjustment to Reinvention*. [on-line]. Dostupné z: [doi:10.4324/9781315242675-18](https://doi.org/10.4324/9781315242675-18).
- TAYLOR, Zack. 2013. Rethinking Planning Culture: A New Institutional Approach. In: *The Town Planning Review*, vol. 84, no. 6, str. 683–702.
- TUNKA, Martin; Karel MAIER. 2018. Poznámky k textu V. Mackoviče „Proč má územní plán řešit uspořádání krajiny?“ In: *Urbanismus a územní rozvoj*, XXI(1), str. 46–47.
- ÚÚR. 2010. *Společný dokument územního rozvoje států V4+2*. Brno: Ministerstvo pro místní rozvoj ČR, Ústav územního rozvoje. ISBN 978-80-87318-10-2.
- ZÁHUMENSKÁ, Vendula. 2018. *Jak bránit svá práva v rámci územního plánování po novele stavebního zákona*. Praha: Arnika. Dostupné z: https://arnika.org/soubory/CEPO/Jak_branit_prava%202018.pdf.

Ing. Jan Mañas, Ph.D.
✉ manasj@fzp.czu.cz
prof. Ing. arch. Karel Maier, CSc.
✉ maier@fzp.czu.cz
Katedra plánování krajiny a sídel
Fakulta životního prostředí
Česká zemědělská univerzita v Praze

ENGLISH ABSTRACT

Czech Spatial Planning in the Context of the European Union, by Jan Mañas, Karel Maier

This article examines the dynamics and development of legislation in this area from the perspective of current challenges. Particular attention is paid to the capacity of spatial planning to integrate sectoral policies, to adapt to changing social and political conditions, and to involve citizens in the decision-making process.

The article also includes studies conducted within the European Union focusing on spatial planning, with an emphasis on the situation in the Czech Republic. The results of these studies are placed in the context of the development of Czech legislation, providing deeper insight into the current state and prospects of spatial planning in the Czech Republic.

Too narrow focus of spatial planning primarily on the physical environment arrangement limits its capacity to address current global challenges and the EU policies that reflect them. This limitation could be mitigated by its more effective linking and coordinating with regional policy. However, the new Building Act does not seem to achieve this objective included in the 2030 Strategic Framework.

The conclusions of the article offer a comprehensive view of both the current state and the perspectives of spatial planning in the Czech Republic in the context of European standards and trends. It discusses possible directions for further development of legislation and how these changes may affect the spatial planning practice and the environment in the Czech Republic as a whole. Overall, the article makes an important contribution to the discussion on spatial planning in the context of a modern and dynamic social environment.