

SOUDOBÉ PLÁNOVÁNÍ V ČR

Období po roce 1989 bylo v prostředí plánovací praxe v ČR ve znamení reflexivního zavržení všech plánovacích procesů. Tato filosofie byla na regionální i místní úrovni politicky velmi podporovaná. Centrální lokalizační politiky byly nahrazeny tržními mechanismy, které samozřejmě vymezily odlišné prostorové vzorce jak na úrovni regionální, tak na úrovni jednotlivých měst. Zatímco územní plánování před rokem 1989 šlo k nivelizaci, nyní se do popředí dostal selektivní vývoj.

Proces deregulace a liberalizace ekonomického a prostorového rozvoje si však brzy vynutil větší pozornost vůči územnímu plánování a to především na místní úrovni. Zpracovaný územní plán se stal často jednou z klíčových podmínek, chtěla-li obec čerpat finance z národních či dokonce evropských rozvojových fondů. De facto šlo v případě mnoha obcí o jedinou formu rozvojového typu dokumentu, kterou měla obec k dispozici (nepočítáme-li programová prohlášení jednotlivých radnic).

Postupně dochází také ke změně charakteru územního plánování. Normativní přístup, který vymezoval, jak má území vypadat a přirozeně inklinoval k velkým veřejným projektům a extenzivnímu rozvoji přešel do podoby regulačního plánování, které spíše vymezovalo nejrůznější limity využití území. Je to samozřejmě díky tomu, že těžiště investic se přeneslo z oblasti veřejných zdrojů na soukromý kapitál. Někteří autoři vidí v tomto posunu nevýhody – plánování ztratilo iniciační roli a má pouze malou šanci zakládat pozitivní změny, spíše zamezovat konfliktům.

Takřka zcela se zprivatizovala odborná činnost zpracovatelů, kteří přešli z projektových ústavů (dříve Krajské projektové ústavy či nejvýznamnější plánovací instituce Terplan, který měl koncem 80. let kolem 350 zaměstnanců) do soukromých kanceláří. Jejich odborná činnost se příliš neliší od toho, co dříve dělali v projektových ústavech: směřuje především k technicky správnému řešení územního plánu, ale nezabývá se procesní stránkou a implementací.

Privátní urbanistické a plánovací ateliéry vnímají pořizovatele územních plánů – personifikované úředníky – jako své klienty a chtějí nechtě přejímají jejich vnímání problémů a jejich vnímání ostatních partnerů.

Maier rozlišuje v současném plánování 3 hlavní proudy:

1. Tradiční inženýrský přístup, který chápe plánování jako technickou disciplínu. Toto pojetí chápe sociální a často i ekonomické faktory jako externí záležitosti. Plánovači sebe samotné chápou jako experty prodávající své odborné znalosti, často nejsou schopni kompromisů mezi jejich ideální urbanistickou představou a požadavky reálného světa.
2. Rozvojově-orientovaný přístup vidí jako cíl rozvoj a prosperitu. Role plánování spočívá v podpoře investic do území. Hodnotícími kritérii jsou pak zlepšená konkurenceschopnost území, příliv investic, nárůst pracovních příležitostí a zhodnocení majetku. Tento druh plánování je velice flexibilní, nesvazuje se dlouhodobými plánovacími horizonty. Často bývá spojován s tzv. neoliberalní fází v městských a regionálních politikách.
3. Environmentálně orientovaný přístup chápe plánování jako nástroj prevence vůči exploataci přírodních zdrojů, resp. kulturního dědictví. Je často v protikladu s aktuálními politickými či ekonomickými cíli. Oproti předchozímu přístupu se plánování odehrává v dlouhodobých horizontech (důraz na trvalou udržitelnost). Přesto, že environmentální témata byla nosnými v období politických změn koncem 80. let, velice brzo byla společností v oblasti plánování odsunuta do pozadí.

Na druhou stranu do procesu územního plánování vstoupila celá řada subjektů s často odlišnými zájmy. Lze vymezit 3 typy aktivních nositelů fyzického rozvoje území:

1. stavebníci – financují i realizují stavbu
2. investoři – individuální nebo institucionální subjekty podnikající v oblasti věcných investic. Investoři hodlají stavbu využívat i alespoň jsou jejími vlastníky.
3. developeři – realizace stavební činnosti je přímo předmětem jejich podnikání. Developer stavbu neužívá a často ji ani nespravuje.

Z hlediska územních zájmů tedy můžeme rozlišit:

1. komerční subjekty pro něž je změna prostředí předmětem zisku, kalkulují s výnosy,
2. veřejné subjekty, které by se měly řídit principy obecného blaha a prospěšnosti a do území přenáší prostorové dopady politicky akceptované rozvojové politiky,
3. neziskové subjekty, které většinou sledují své specifické cíle, účelové.

Dalšími účastníky jsou potom vlastníci pozemků, realitní kanceláře (zprostředkovatelé), projektanti a uživatelé daného prostoru.

Pokud se bavíme o tržních silách ovlivňujících fyzický rozvoj území tím i předmět územního plánování, hovoříme především o trhu s pozemky, resp. trhy s nemovitostmi. Nejde o ideální trh v tom smyslu, že by okamžitě reagoval na jakékoli změny v nabídce a poptávce. Nabídka s poptávkou nejsou nikdy dokonale vyvážené, jelikož trh reaguje s velkým zpožděním.

Navíc tržní procesy často vyvolávají nejrůznější negativní externality, tj. náklady, které jsou přenášeny na jiný (veřejný) subjekt a využívají naopak pozitivních externalit (často veřejných investic). Jde o privatizaci zisků a socializaci nákladů. Do hry vstupují tedy i zájmy sociální a ekologické, tak aby se zrovnoprávnily postavení všech hráčů na trhu – uživatelů prostoru. To je pro veřejnou správu většinou dostatečným důvodem pro nějaké formy regulací. Z ekonomického hlediska je často využívána internalizace, tj. přenášení externích nákladů zpět na jejich původce. (investor v centru města je povinen revitalizovat určité území, část investice věnovat obecně prospěšným cílům). K zjevné prevenci negativních externalit pak patří nejrůznější formy ekologických daní (ne u nás).

Územní plánování má také nezastupitelnou koordinační roli – zatímco u normálně fungujícího trhu je konkurence běžná vítaná, v prostorovém pojetí by mohl konkurenční boj vyvolávat potenciálně vážné prostorové střety (úpadky velkých nákupních center). Hlídá se defakto přesycení trhu určitou funkcí. Ekonomické náklady na vytvoření územně plánovací dokumentace jsou většinou mizivé v porovnání s možnými vícenáklady, které vznikají bez jejich aplikace.

Nový stavební zákon

Instituty územního plánování podle platné právní úpravy a jeho postupy, vycházející z koncepce založené stavebním zákonem v roce 1976, přes řadu jeho novelizací nevyhovovaly v plném rozsahu současným požadavkům. Mezi hlavní principy řešení v novém stavebním zákoně (přesněji Zákon č. 183/2006 Sb, o územním plánování a stavebním řádu) patří:

- ▶ úprava postavení a kompetence orgánů územního plánování i zvláštních orgánů, zřizovaných na úrovni obcí, obcí s rozšířenou působností, krajů i postavení Rady obcí pro udržitelný rozvoj území,
- ▶ zavedení tzv. územně analytických podkladů, poskytujících trvale aktualizované vyhodnocení stavu území, jeho limitů a možností jeho využití;
- ▶ zavedení politiky územního rozvoje jako celostátního nástroje územního plánování, který určuje strategii a podmínky pro naplňování cílů a úkolů územního plánování v potřebných republikových a mezinárodních souvislostech,
- ▶ zavedení zásad územního rozvoje jako nového nástroje územního plánování krajů, který koordinuje rozvoj a uspořádání jejich území a územně plánovací činnost obcí v nadmístních souvislostech.

Původní právní úprava nezajišťovala trvalou a aktuální znalost stavu území, omezení, možností, potřeb a podmínek změn jeho využití. Je nesystematicky a nesoustavně dostupná pouze tam, kde byly pořízeny územní plány. Jejich pořizování není povinné, děje se tak zhruba v 10ti až 15letých cyklech a obsahují proto neaktuální a nespolehlivou znalost o stavu území. Tato znalost je nezbytná celoplošně, to znamená i tam, kde není schválena územně plánovací dokumentace. To se projevuje na nedostatečné a nevyhovující kvalitě územního rozhodování.

Na rozdíl od současné praxe budou územně analytické podklady trvale pořizovány a průběžně aktualizovány úřady územního plánování a krajskými úřady. Budou zpracovávány graficky a textově a budou veřejně dostupné. V úplné aktualizaci budou zveřejňovány každé 2 roky.

Územně analytické podklady budou pořizovány ve dvojí rozdílné podrobnosti – pro správní obvod obecního úřadu obce s rozšířenou působností (úřad územního plánování) a pro území kraje. Nezbytné pro jejich zpracování jsou údaje o území poskytované „poskytovateli údajů“, což jsou orgány veřejné správy, jimi zřízené právnické osoby a vlastníci dopravní a technické infrastruktury. Současná situace, kdy neexistuje obecný právní předpis upravující sdílení údajů o území vytvářených uvedenými poskytovateli údajů, způsobuje obtížnou dostupnost údajů, nezbytných pro územně plánovací činnost a vytvářených přitom ve většině případů z veřejných prostředků. Toto ustanovení upravuje pro účely územního plánování podmínky poskytování a používání údajů o území a součinnosti poskytovatelů údajů při pořizování územně analytických podkladů.

Pro správní obvod obce s rozšířenou působností, resp. pro území kraje má sloužit *Rozbor udržitelného rozvoje území*, sloužící ke zjištění a posouzení vyváženého vztahu podmínek hospodářského rozvoje, sociálních podmínek a požadavků ochrany kvalitního životního prostředí. V případě rozboru pro správní obvod obecního úřadu obce s rozšířenou působností je rozbor předkládán k projednání Radě obcí pro udržitelný rozvoj území.

Nově se zřizuje Rada obcí pro udržitelný rozvoj území pro správní obvod obcí s rozšířenou působností jako zvláštní orgán této obce. Rada obcí projednává zejména územně analytické podklady pro správní obvod obce s rozšířenou působností a vyhodnocení vlivu územních plánů na udržitelný rozvoj území. Cílem zřízení tohoto orgánu je vytvořit podmínky pro společné posuzování uvedených dokumentů pro území správního obvodu obce s rozšířenou působností, kdy na této úrovni neexistuje žádný orgán obcí, který by toto zajišťoval.

Novým nástrojem územního plánování je *politika územního rozvoje*. Jejím cílem je řešit území České republiky v potřebných republikových a mezinárodních souvislostech. Tímto novým nástrojem se budou koordinovat jak jednotlivé resortní dokumenty mající dopad do území České republiky (resortní politiky, koncepce apod.), tak i zásady územního rozvoje (jako územně plánovací dokumentace krajů a jejich prostřednictvím i územně plánovací dokumentace obcí).

Koncepčně novým nástrojem územního plánování krajské územní samosprávy jsou *zásady územního rozvoje*, které mají významné funkce jak směrem k celostátní úrovni, tak směrem k jednotlivým obcím. Na jedné straně zohledňují a upřesňují úkoly územního plánování rámcově vymezené na celostátní úrovni v politice územního rozvoje, na druhé straně v nadmístních souvislostech řeší a koordinují vazby územního rozvoje jednotlivých obcí s podmínkou, že kraj nesmí zasahovat na úseku územního plánování do těch pravomocí, které výhradně přísluší obcím. Zásady územního rozvoje jsou nástrojem, kterým kraj určuje základní strategii pro rozvoj svého území s ohledem na podmínky udržitelného rozvoje a na hospodárné využívání. Zásady jsou koordinačním nástrojem pro územní plány jednotlivých obcí, regulační plány a činnost veřejné správy, uplatňující veřejné zájmy v území. Zásady územního rozvoje dále vymezují plochy a koridory pro veřejně prospěšné stavby nadmístního významu a stanoví u jich kritéria pro rozhodování o možných variantách nebo alternativách. Pro vymezené oblasti a plochy určují nástroje, kterými budou následně prověřeny (územní studii) nebo stanoveny (regulačním plánem nebo územním rozhodnutím) podrobné podmínky pro změny ve využití území.

Územně plánovací podklady

Územně plánovací podklady slouží zejména pro zpracování nebo změnu územně plánovací dokumentace, a není-li tato dokumentace zpracována, pro územní rozhodování a pro sledování vývoje a vyhodnocování stavu a možností rozvoje území.

Územně plánovací podklady tvoří:

1. územně analytické podklady, které zjišťují a vyhodnocují stav a vývoj území;
2. územní studie, které ověřují možnosti a podmínky změn v území; slouží jako podklad k pořizování politiky územního rozvoje, územně plánovací dokumentace, jejich změně a pro rozhodování v území.

Územně plánovací dokumentace (ÚPD)

1. **Zásady územního rozvoje** – viz výše.
2. **Územní plán obce**

Nový stavební zákon definuje územní plán výslovně jako opatření obecné povahy, které „stanoví základní koncepci rozvoje území obce, ochrany jeho hodnot, jeho plošného a prostorového uspořádání ..., uspořádání krajiny a koncepci veřejné infrastruktury; vymezení zastavěného území, plochy a koridory, zejména zastavitelné plochy a plochy vymezené ke změně stávající zástavby, k obnově nebo opětovnému využití znehodnoceného území, pro veřejně prospěšné stavby, pro veřejně prospěšná opatření a pro územní rezervy a stanoví podmínky pro využití těchto ploch a koridorů“

Tento dokument obsahuje textovou a grafickou část, číselné údaje (pokud nejsou zařazeny v textové části) a závaznou část ve formě regulativů.

Územní plán obce schvaluje obecní zastupitelstvo.

3. **Regulační plán** stanoví využití jednotlivých pozemků a určuje regulační prvky plošného a prostorového uspořádání. V případě, že pro řešené území není schválen územní plán obce, stanoví regulační plán hranice zastavitelného území a vyznačí se hranice současné zastavěného území obce.

Regulační plán se zpracovává pro část území obce nebo pro celé území obce s jednoznačnými územně technickými a urbanistickými podmínkami.

V ÚPD jsou stanoveny zásady a podmínky pro rozvoj území a uspořádání území. Pod pojmem „využití území“, v územních plánech obcí a regulačních plánech rozumíme:

- ▶ účel využití (určení, pro jakou činnost, funkci - a jakým způsobem bude území využito),
- ▶ intenzitu využití (např. počet bytů, množství obyvatel na jednotku plochy, počet obyvatel / ha atd.).

Pod pojmem „uspořádání území“ v územních plánech obcí a regulačních plánech rozumíme v zastavěném území:

- ▶ druh zástavby (způsob zástavby, volné plochy a jejich druh - zeleň, náměstí - atd.),
- ▶ intenzitu zástavby (v podstatě poměr mezi zastavěnými a volnými plochami, podlažnost objektů atd.),

ve volné krajině:

- ▶ vymezení územních systémů ekologické stability, stanovení cestní sítě, biotechnická opatření (např. vodohospodářská opatření v krajině atd.).

Pro ilustraci předmětu limitování lze uvést příklady nejčastějších faktorů, které působí jako příčiny pro vyhlášení limitů využití území:

- ▶ Určitá činnost produkuje vedlejší efekty, které narušují život (životní prostředí) obyvatel (hluk, exhalace apod.). Limit buď zakazuje umístění takové činnosti do určitých území nebo stanovuje přípustnou míru vnějšího působení, případně odstupy a ochranná pásma.
- ▶ Určitá činnost je mimořádně citlivá na vnější vlivy (např. nemocnice, speciální výroba apod.), limit stanovuje podmínky okolního působení pro lokalizaci této investice.
- ▶ Určitý objekt může narušovat hodnoty obce jako celku (svými rozměry, svou polohou apod.), limit určuje maximální rozměry (např. výšku, počet podlaží) nebo zákaz určité lokalizace (např. na vrcholových bodech horizontu).
- ▶ Limitem je možné chránit území vyhrazená pro efektivní ekonomické činnosti.
- ▶ Limitem se chrání zdroje vody a nerostných surovin, případně zemědělský půdní fond.
- ▶ Limitem je možné upřesnit obecné (zejména technické) podmínky výstavby.
- ▶ Limitem je možné určit maximální míru využití území podle konkrétních podmínek života v obci nebo v její části.
- ▶ Limitem je možné regulovat cenu pozemků.
- ▶ Limity pomáhají vytvářet a chránit standard využití a uspořádání území ve smyslu co nejvyšší úrovně prostorového komfortu pro obyvatele a jejich aktivity.
- ▶ V území, které je mimořádně ekologicky labilní, je třeba přesně stanovit např. limity jeho zemědělského využívání.
- ▶ V území, které je mimořádně ekologicky cenné (např. zvláště chráněné území přírody nebo významné krajinné prvky) nebo je potřebné pro uchování ekologické rovnováhy okolních ploch (např. prvky územního systému ekologické stability), je limitováno jakékoli jejich využití pro potřeby člověka.

Regulativy jsou významným prvkem územního a urbanistického plánování již z dob Rakouska-Uherska. Ukazuje se ale, že regulativy nejsou rozloženy rovnoměrně. V ČR existuje tradičně silné zákonodárství chránící jednotlivé složky životního prostředí (ochrana zemědělské půdy, vodních ploch, lesů, krajiny atd.), ale chybí zákony na ochranu obyvatel a jejich zájmů. Příkladem může být např. výstavba hypermarketů. Obce/ města nemají téměř žádné nástroje, aby zabránili vzniku nového hypermarketu. Jedinou možností se nabízí a v praxi se nejvíce používá právě zákonů na ochranu přírodního prostředí. Na druhé straně, rozhodne-li se obec/ město povolit výstavbu takového hypermarketu, může vyšší instance zasáhnout pouze v případě porušení zákona.

Literatura a zdroje:

- ▶ MAIER, K. (1998): Czech planning in transition: Assesses and deficiencies. International Planning Studies 3, 3, s. 351-365
- ▶ <http://www.mmr.cz/index.php?show=001025007>
- ▶ <http://portal.uur.cz/>