

# URBAN SPRAWL

**Jiřina Jackson**

*Tento článek je modifikací příspěvku, který autorka v poněkud pozměněné podobě a pod názvem Sprawl Evangelia uvedla ve sborníku říjnové konference Tvář naší země a jehož část byla na této konferenci přednesena. Je namístě zde také uvést varování, jež autorka přednesla na závěr svého projevu: „Za posledních 5 let, to je od doby svých prvopočátků, sprawl udělal „podstatný pokrok“ a za další čtyři roky, do té doby, než se pořídí alespoň částečně užitečný protisprawlový instrument, sprawl nebude nečinně čekat, bude polykat další zelené louky, polykat investice a prostředky a vytvářet další brownfields a vylidňovat další oblasti.“*

## **Co je to Urban Sprawl?**

• Urban sprawl je projev suburbanizace vznikající tlaky trhu zejména v okolí vel-

kých měst a reakce trhu na kompetitivní nabídku území místních samospráv ležících ve strategických lokalitách.

• Tyto podmínky potom vedou k vytváření nové výstavby (bytové a komerční):

- mimo existující kompaktní zastavěná území,
- v oblastech vlivu rozvoje metropolitních měst,
- v pásech okolo hlavních dopravních tahů,
- na křižovatkách hlavních dopravních tahů.
- Proces se projevuje jak hráči, tak aktivitami, ale hlavně je zřetelný realizovanou výstavbou.
- Často, ale ne exkluzivně, je tento nový rozvoj na úkor aktivit, investic a relokací ze zastavěného území metropolitních měst.

### Zastavěné, zastavitelné území a území metropolitního vlivu

- Kompaktní zastavěné území
- Zastavitelné území
- Administrativní hranice
- Území metropolitního vlivu

Zdroj: RNDr. L. Šýkora, Ph.D.

### Jak se projevuje Urban Sprawl?

- Obchodní, logistické, průmyslové a jiné podniky zřizují svá zařízení mimo zastavěná území sídel – na zelené louce.
- Obchodní, logistická a jiná komerční zařízení vznikají na komunikačních křižovatkách a podél dálničních a hlavních silničních tahů.
- V okolí větších i menších měst a mimo zastavěná území obcí se rozkládají čisté obytná území – kolonie rodinných domků – bez návaznosti na jakoukoliv občanskou vybavenost.
- Zvyšují se požadavky na dopravní obslužnost a infrastrukturu v nových lokalitách.
- Zvyšuje se závislost na osobní automobilové dopravě.
- V zastavěných územích a centrech měst se nedostává veřejných prostředků a soukromého kapitálu na obnovu existující výstavby, či existující podvyužití infrastruktury.
- Městská sídliště se stávají ghety se zvýšenou kriminalitou a s vybydleným a poloprázdným bytovým fondem.

### Co podporuje Urban Sprawl?

- Tržně vedený rozvoj, který nemusí platit veškeré komplexní náklady spojené s důsledky své činnosti, na které pak musí doplácet zbytek společnosti.

- Rozvoj vedený tržními potřebami, nikoliv potřebami území.
- Nedostatečné nástroje usměrňující tlaky trhu.
- Nedostatečné nástroje územního plánování, které by provázaly potřeby ekonomického, strategického a územního rozvoje.
- Nedostatečné nástroje vhodné pro koordinaci aspirací místních samospráv při rozvoji „svého“ území.

Urban Sprawl je problémem většiny vyspělých společností, které se ho v rámci principu udržitelného rozvoje snaží různými způsoby řešit.

### Co způsobuje Urban Sprawl?

- Plýtvání již vynaloženými prostředky:
  - rozptyluje se existující hustota osídlení,
  - podvyužívá se existující infrastruktura,
  - odlivem aktivit ze zastavěných území se z nich stávají „Brownfields“,
  - odsávání fiskálních příjmů existujících území.
- Plýtvání novými prostředky:
  - potřeba nové infrastruktury,
  - potřeba nové občanské vybavenosti,
  - požadavek na větší spotřebu materiálu, zboží a energií.
- Zvyšování nároků na dopravu:
  - zvyšuje se nárok na dopravní obslužnost,
  - zvyšuje se nárok na využívání soukromého automobilu,

- zvyšují se požadavky na výstavbu nových a na rozšiřování existujících silnic.
- Zhoršování životního prostředí:
  - zhoršuje se kvalita ovzduší a životního prostředí,
  - ztráta lesní či zemědělské půdy.

### Kdy se jedná o nový rozvoj a kdy o sprawl?

Často je těžké rozlišit, kdy se jedná o nutné a užitečné investice či lidské právo na slušné bydlení a kdy se jedná o sprawl.

- Uchování ekonomické výkonnosti a zaměstnanosti je pro udržitelnou ekonomiku nezbytné.
- Taková nová výstavba způsobí ale ve svém okolí obvykle tlak na další rozvoj.
- V zájmu ekonomického rozvoje například agentura CzechInvest rozvine a nabídne investorům do roku 2006 2130 ha vesměs greenfield pozemků.
- Komerční a průmyslový sprawl, i když je zatím vedoucí složkou, je poměrně nevinný z hlediska zvrtnosti procesu (velké pozemkové celky) a ve svých územních nárocích.
- Následný rezidenční sprawl je ve své podstatě nezvratný, v tomto případě by bylo 2130 ha rozděleno například do 20–40 tisíc jednotlivých vlastnictví nových rodinných domků.

### Hrozby sprawlu

#### Aktuální stav

- Obchodní řetězce vytvářející svá zařízení mimo zastavěná území měst na zelených pozemcích příměstských obcí.
- Logistické firmy vytvářející svá zařízení na zelené louce mimo zastavěná území měst na pozemcích příměstských obcí při hlavních dopravních tazích.
- Výrobní investice mimo průmyslové zóny mimo zastavěná území na pozemcích příměstských obcí při hlavních dopravních tazích.
- Soukromé nízkopodlažní bydlení mimo zastavěné městské území na pozemcích příměstských obcí.
- Nové druhy využití mimo zastavěná území.

#### Prognóza vývoje

- Saturace obchodních řetězců je téměř dokončena, problém je, že svou přítomností pak obchodní zařízení vytvářejí sprawl tlak na další výstavbu, obytnou i komerční.
- Logistika obchodních řetězců téměř dokončena, ostatní logistika bude v sprawlu pokračovat.
- Sprawlový tlak výrobních investic bude pokračovat, pokud nebudou k dispozici dostatečné instrumenty, které by zjednodušily majetkovou konsolidaci a využít již zastavěného území.
- Tlak sprawlu vyvolaného požadavky na soukromé bydlení ještě skutečně nezačal. Nová výstavba rodinných domků v okolí velkých měst reprezentuje pouze malé procento z těch, kteří mají aspiraci soukromého bydlení. Chybí zatím schůdné financování. V územních plánech příměstských obcí je již místo pro tento druh sprawlu plně a dlouhodobě rezervováno.

## Co s městským územím, ze kterého odešel investiční a lidský kapitál?

Vytvoří se nám Brownfield. Co jsou to Brownfields?

- „Brownfields“ jsou pozemky a nemovitosti uvnitř urbanizovaného území, které ztratily svoji funkci a využití, mají pravděpodobně ekologickou zátěž a zdevastované výrobní či jiné budovy.
- Tyto nemovitosti pak ekonomicky a fyzicky deprimují své prostředí a okolí. Komplexitou a nákladností řešení problémů spojených s renovací a ozdravním pak tyto nemovitosti odrazují soukromý kapitál od účinné intervence.
- Brownfields vznikají zejména restrukturalizačními tlaky ve společnosti, jejichž řešení trh nezvládne a tam, kde je upřednostňován snazší a jednodušší rozvoj na zelených loukách.
- Politicky je problém vnímán ve vyspělých zemích od konce 70. let a ve své širší souvislosti je spojován s principy kompaktního města a udržitelného rozvoje.
- Největším problémem se Brownfields stávají, když se neřeší.

## Co stojí znovuvyužití Brownfields?

Agentura CzechInvest uvádí následující čísla programu na podporu rozvoje průmyslových zón:  
3,120 mld. Kč (100%) stojí příprava 1,780 ha(100%) průmyslových pozemků;  
1.420 mld. Kč (45%) z těchto prostředků je určeno na znovu využití 340 (20%) ha průmyslových brownfields.

To znamená, že jeden ha průmyslového rozvoje na brownfields je nejméně 4,4 krát dražší než obdobný rozvoj na zelené louce.

CzechInvest program je vhodný pouze pro brownfields nad 10 ha, kde se zachová průmyslové využití. Pro menší brownfields, nebo tam, kde je potřeba změnit využití území na jiné než průmyslové, programy zatím nejsou.

Rizika, problémy a náklady spojené s rozvojem na brownfields soukromý kapitál řešit nechce, neumí a ani nemůže. Intervenci zde obvykle začne kapitál veřejný.

## Veřejná intervence

- Tam kde problém nevyřeší trh, problém „zbude“ veřejné sféře k vyřešení.
- Tak tomu není jen u nás, ale i v mnoha

jiných zemích, kde se posledních 30 let veřejná sféra angažuje v řešení restrukturalizačních problémů.

- Forma veřejné intervence je různá v různých zemích a kyvadlo iniciativy se pohybuje mezi intervencí ve státní úrovni a intervencí v místní úrovni.
- Nezbytné zde jsou:
  - jasné cíle státních politik,
  - koordinovaný přístup,
  - mezirezortní spolupráce,
  - mezioborová spolupráce,
  - spolupráce státní, regionální a místní správy a samosprávy,
  - budování expertizy a vzdělání,
  - důvěra soukromého sektoru a veřejnosti.
- Veřejná intervence se projevuje v několika formách.
- Podstatnou, ale ne vše spasující intervencí, jsou finance.
- Dalšími formami veřejné intervence jsou
  - vhodný právní a legislativní rámec,
  - vhodné daňové prostředí,
  - vhodné instituční modely,
  - vhodné metodické vedení,
  - vhodné vzdělávací programy.

žijícího na území ČR o 400 tisíc, ale přesto se dvojnásobně zvýšila celková zastavěná plocha na území naší republiky. Procentuelní podíl zastavěné plochy k celkové výměře našeho území vzrostl také skoro dvojnásobně.

Je to výraz zvyšování prostorového komfortu společnosti, nebo výraz neohospodárnosti využití území a příklad urban sprawlu?

## Demografické a vývojové prognózy

Počet obyvatel ČR se snižuje a výhledově se dále snižovat bude (trendy doložené demografickými prognózami).

Většina krajů je pod rozvojovým průměrem EU a tento trend bude nutně během příštích dekád vyrovnat (index méně než 0,75 EU průměru s výjimkou Prahy, která je nad EU průměrem – index asi 1,25).

Cílem EU je vyrovnání regionálního rozvoje (za tímto účelem je k dispozici program kohezního fondu).

Sprawl v ČR je a bude přímým projevem přelévání kapitálových, územních

Rok	Počet obyvatel na území ČR	Výměra zastavěné plochy celkem (ha)	Výměra zastavěné plochy ha /obyvatele	Podíl zastavěné plochy na celkové výměře (%)
1930	10 674 388	74 682	0,6996	0,9470
1950	8 896 133	85 854	0,9651	1,0887
1970	9 807 697	112 564	1,1477	1,4274
1991	10 022 15	126 636	1,2292	1,6058
1999	10 278 098	130 102	1,2658	1,6498

Pramen: M.Říha, článek Anarchie urbanismu v české krajině, 2001

- Pouze finanční intervence bez podpory ostatních možných druhů veřejné intervence se může minout výsledkem, jelikož nemá dostatečné místní „zázemí“.
- Ve světě existuje plno příkladů „jak ne na to“.

## Kdo platí za sprawl?

Za sprawl obvykle platí celá společnost, poněvadž dříve nebo později se společnost jeho následky pokouší řešit.

Řešení vyžaduje náklady na restrukturalizaci a sociální programy – platí je vždy daňový poplatník.

## Čísla mluví

Od roku 1930 klesl počet obyvatelstva

a lidských kapacit z jednoho místa na místo jiné a příznakem čistě rozvojových trendů ne přímého demografického růstu.

## Kdo vyhrává a kdo ztrácí v této hře?

Vyhrává:

- specifický okruh spotřebitelů,
- výrobce specifických produktů,
- společnosti využívající možnosti rozvoje na greenfields,
- obce v okolí velkých měst, dálničních tahů a jejich křižovatek.

Ztrácí:

- zbytek společnosti tím, že se zhoršuje životní prostředí a plýtvá se prostředky,

- staří, sociálně slabší a jinak postižení obyvatelé, kteří tímto mají omezenou dostupnost ke službám a jsou znevýhodněni v kvalitě těch služeb, které jim zůstanou k dispozici,
- velká města, která začnou mít fiskální a sociální problémy,
- menší města mimo hlavní tahy, ve kterých „umře pes“ a bude chybět fiskální a lidský kapitál k zachování jejich rozvojových trendů,
- určité kraje tím, že se jejich populace bude přemísťovat do metropolitních oblastí a venkov se bude vylidňovat.

### Filozofické a etické otázky

Proč?

- Proč omezovat jednotlivce v jeho právu využít svůj pozemek co nejvýnosněji?
- Proč omezovat samosprávy ve své primární zodpovědnosti zajistit pro „své“ občany co nejvýhodnější využití území?
- Proč omezovat obchodní či jiné organizace, aby se rozvíjely jak chtějí a kde chtějí?
- Proč omezovat státní agentury a státní programy, aby umísťovaly své dotace dle vlastního výběru či dle lobování obcí a investorů?

Protože na potíže, které způsobí tyto subjekty uplatňováním svých práv a rozhodnutí, bude muset jednou dopláct zbytek společnosti.

### Proč není sprawl součástí politické agendy?

Sprawl je nový jev, v ČR postihnuteľný od roku 1997.

- Český plánovací systém ve svých plánech velkých územních celků a rozvojových regionálních strategiích hrozbě sprawlu zatím nevěnuje patřičnou pozornost.
- Příslušná ministerstva a jejich odborné urbanistické ústavy zatím k problému sprawlu nezaujímají viditelné stanovisko.
- Jen velmi málo odborníků hrozbě sprawlu a procesům, znakům a nákladům se sprawlem spojeným rozumí.
- Vládní programy podporují téměř výhradně rozvoj na zelené louce.
- Úloha rozhodování o rozvoji území byla přenesena na 6 239 místních samospráv, které prosazují zájmy „svých“ voličů.
- Nejednotnost názoru – sprawl může prospět jedné samosprávě, ale její sousedi mohou být takovým vývojem velmi negativně ovlivněni.

Zatím sprawl v ČR není pročitován jako problém.

### Jak vzniká Urban Sprawl?

- Neregulovanou aktivitou trhu.
- Neusměřňovanou územní aktivitou místních samospráv.
- Nedostatkem usměřňujících nástrojů:
  - strategických,
  - taktických,
  - fiskálních,
  - územních,
  - vzdělávacích,
  - jiných.

### Kde je rozvoj žádoucí

Udržitelný ekonomický rozvoj, zvyšování kvality života a zlepšování životního prostředí je pro naši společnost nezbytný a nemá smysl a nedá se mu bránit. Když se má rozvoj konat, kde se má konat?

- Tam, kde je již existující infrastruktura. Nejlépe uvnitř zastavěných území existujících sídel.
- Tam, kde je dobrá dostupnost veřejné dopravy a při železničních zastávkách.
- Ve fiskálně či jinak podporovaných růstových zónách, ve kterých již byl dohodnut vstup komplexních investic.

Takový rozvoj je ekonomičtější jak v zajištění infrastruktury, tak v zabezpečení využití veřejné dopravy, a nemá tak devastující efekt na životní prostředí.

### Jak a ve které úrovni lze sprawl regulovat či usměřňovat?

Sprawl lze a je nutné regulovat ve všech správních a samosprávních úrovních:

- státu,
- kraje,
- obce.

Je ale důležité, aby se jednotlivé úrovně mezi sebou doplňovaly, komunikovaly a spolupracovaly:

- stát v obstarávání vhodného právního rámce a programů,
- kraj v usměřňování a regulaci, obsažené ve svém rozvojovém, strategickém a územním plánu,
- obce v programech aktivně podporujících využití svého zastavěného území.

### Nástroje k potírání Urban Sprawlu

Urban Sprawl je nutno regulovat ve všech správních a samosprávních úrovních. V různých úrovních je také nutné

vytvořit a používat vhodné nástroje.

Ve státní úrovni jsou to:

- vhodné státní politiky a priority;
- vhodné oborové strategie;
- vhodný právní rámec:
  - fiskální nástroje,
  - kompetenční vymezení,
  - úprava majetkových práv,
  - vhodné nástroje územního plánování;
- vhodné programy:
  - investičních pobídek pro nové využití brownfields,
  - vhodné programy obnovy existujícího bytového fondu,
  - vhodné pobídky pro usměrnění lokace nové výstavby;
- vhodný monitorovací a usměřňovací systém:
  - systém objektivních indikátorů územního rozvoje
  - systém odvodů znevýhodňující výstavbu mimo zastavěná území,
  - vzdělávací a osvětové programy,
  - vynutitelnost práva.

### Usměřňování a regulace sprawlu v úrovni státu

- Jasné přihlášení se k principům udržitelného rozvoje.
- Jasné přihlášení se k ochraně nezastavěných území.
- Vytvoření vhodného legislativního rámce, včetně podmínek územního plánování, ekonomického, finančního a fiskálního rozvoje a vhodných nemovitostních práv.
- Propojení cílů strategického, ekonomického a rozvojového plánování.
- Dotační tituly podpory již zastavěných území.
- Nutnost prokázání „nezbytnosti“ výstavby na nezastavěném území.

### Usměřňování a regulace sprawlu v úrovni regionu

- Dle platného znění zákona č. 50/76 Sb. (ve znění pozdějších předpisů) má kraj ve své samostatné působnosti svůj územní rozvoj.
- Z tohoto důvodu má kraj velmi silnou pozici v usměřňování a regulování svého rozvoje. To také znamená, že kraj je schopen usměřňovat a regulovat Urban Sprawl (potřebuje k tomu ale také spolupráci svých sousedů).

Jak na to?

Vize čeho se chce dosáhnout:

- jasně vyslovené priority,
- přidělené zodpovědnosti,
- monitorování plnění.

Implementační dokumenty:

- strategický plán,
- rozvojový plán,
- územní plán a jeho vhodné zadání.

Je nutno využívat již známé a vytvářet nové nástroje usměrňující sprawlu.

### **Usměrnování sprawlu v úrovni obce**

- V územních plánech obcí je zjevná snaha o to, aby „jejich“ území bylo využíváno co nejvýhodněji z hlediska zájmů „jejich“ občanů.
- Obce mezi sebou tvrdě soutěží ve snaze přilákat a získat do „své“ obce investice – jak soukromé, tak státní, či z fondů EU.
- V chránění zájmu „svých“ občanů obce často přehlédnou, že jejich rozvojová výhoda se může jevit nevýhodou vedlejší obci, regionu, či státu.
- Nedostatečnost instrumentů nepomáhajících obcím k tomu, aby byly schopny reálně konsolidovat majetkové poměry uvnitř svých, již urbanizovaných území a vytvořit tam podmínky kompatibilní s výstavbou na zelené louce, nutí investory k investicím na těchto nových rozvojových plochách.
- Obce ve snaze získat takové investice velmi často nadhodnocují své růstové potřeby a vyčleňují ve svých územních plánech nové rozvojové plochy, přestože by jinak existovaly rozvojové možnosti uvnitř již urbanizovaného území.
- Obce mají příjmové a jiné výhody z příchodu nových investorů, jež zpočátku převyšují nevýhody, které pro ně, nebo pro sousední obec nastanou z důvodu nedostatečných investic do již zastavěného území.

### **Úloha kraje jako hlavního aktéra**

Proč kraj?

- SPŽP ČR a zákon č. 129/2000 Sb., z. č. 132/2000 Sb. a z. č. 148/00 Sb. na kraje přenáší v samostatnou působnost v implementaci principů udržitelného rozvoje, povinnost pečovat o životní prostředí a odpovědnost schvalovat územní rozvoj kraje.
- Praxe EU klade velký důraz jak na vyrovnaný regionální rozvoj, tak na uplatňování politiky péče o životní prostředí.
- Zákon č. 50/76 Sb. (ve znění pozdějších předpisů) v platném znění umožňuje krajům v jejich samostatné působnosti pořádit pro své území platný územní plán velkého územního celku (ÚP VÚC) a to i ve formě

územního plánu kraje nebo též regionu. Vyhláška č. 135/2001, příloha 2 upravuje jeho obsah (proces pořizování včetně zadání však trvá minimálně 4 roky).

- Dosavadní platné ÚP VÚC dnes nejenom nereprezentují politickou realitu, ale také na sprawlové tendence nereferují.
- Nově pořízené a schválené ÚP VÚC ve formátu kraje, jsou-li vhodně zadány, mohou obsahovat řadu protisprawlových nástrojů a při vhodném použití objektivních indikátorů územního rozvoje mohou sprawl usměrňovat.
- ÚP VÚC ve formátu kraje mají také plnou politickou legitimitu.
- Požadavky, vyvstávající z platného územního plánu kraje, musí být také uvedeny do souladu v územních plánech obcí.
- Zákon a vyhláška, i když se specificky o sprawlu nezmiňují, limitování sprawlu v podstatě umožňují.

### **Co kraj v současné době nemůže?**

- Usměrnovat vznik průmyslových zón (rozhoduje MPO, priority CzechInvestu, státní správa, lobování samosprávy a územní plány obcí).
- Usměrnovat příliv dotací pro rozvoj bydlení (rozhoduje MMR, státní správa, lobování a programy místní samosprávy a soukromých subjektů).
- Usměrnovat jiné kapitálové granty poskytované v rámci veřejných rozpočtů (rozhodují příslušná ministerstva, lobování místní samosprávy a soukromých subjektů).
- Usměrnovat růst místních sídel (rozhoduje trh, státní správa a místní samospráva).
- Usměrnovat ekonomické aktivity místních sídel – logistická centra, obchodní centra, zábavné parky, průmyslové zóny, (rozhoduje trh, místní samospráva a státní správa).
- Usměrnovat aktivity v některých chráněných územích (rozhodují rezortní ministerstva a státní správa).
- Usměrnovat lokaci a program výstavby hlavní infrastruktury (rozhoduje stát, státní správa a často občanská sdružení).
- Usměrnovat rozvoj okolo dálničních/silničních tahů (rozhoduje MDT, MMR, státní správa a místní samospráva).

### **Co kraj může v rámci ÚP VÚC ve formátu kraje?**

- Stanovit základní podmínky vývoje území a ochrany jeho přírodních, civilizačních

a kulturních hodnot (vyhl. č. 135/2001Sb., příloha 2 Bb, zák. č. 50/1976 Sb., §§1 a 9) – možnost stanovit potírání sprawlu jako jednu z hlavních podmínek vývoje.

- Usměrnovat návrh rozvoje sídelní struktury a rozvojových předpokladů obcí (vyhl. č. 135/ 2001 Sb, příloha 2Bc a zák. č. 50/1976 Sb., §1,) – růstová a časová omezení.
- Usměrnovat návrh uspořádání území a vymezení významných rozvojových ploch nadmístního významu a speciálních územních zájmů (vyhl. č. 135/2001 Sb., příloha 2d, zák. č. 50/1976 Sb., §1) – průmyslové, obchodní a růstové zóny.
- Usměrnovat využití nadmístního významu (vyhl. č. 135/2001 Sb., příloha 2Be).
- Usměrnovat pořadí výstavby a využití území (zák. č. 50/1976 Sb., §1. odst.1, odst. 2, písm. e, j), může požadovat, aby nová výstavba přímo navazovala na výstavbu již existující.
- Usměrnovat návrh dopravní a technické infrastruktury nadmístního významu (vyhl. č. 135/2001 Sb., příloha 2c, zák. č. 50/1976 Sb., §2, písm. g, i, §9).
- Určovat plochy a koridory pro veřejné stavby (vyhl. č. 135/2001 Sb., příloha 2Bi).
- V závazné části dokumentace může vyloučit, případně podmiňovat umístění staveb, využití území nebo opatření v území (vyhl. č. 135/2001 Sb., § 18, odst.1, zák. č. 50/1976 Sb., §2, písm. f), rezervování rozhodnutí pro vyšší orgán, omezení určitého druhu stavby, limitace velikostí určité stavby, ochranná pásma.

### **Potřebuje a chce kraj usměrňovat tyto aktivity?**

#### **Potírání sprawlu v úrovni kraje**

Nejvhodnějším nástrojem pro zamezení a potírání sprawlu je ÚP VÚC ve formě plánu kraje a tvořivé využívání právního rámce, kterým je vymezen.

- V podmínkách platných právních úprav umožňuje ÚPR v současné době neefektivnější řešení, které se po přijetí zastupitelstvem stává krajským nástrojem řízení územního rozvoje.
- Nevýhodou je jeho zdoluhavé pořizování. Včetně zadání je dosažitelný v horizontu 4–5 let.
- Do té doby, než si kraj pořídí svůj vlastní nástroj řízení svého územního rozvoje, se může spoléhat pouze na: – stávající územně plánovací nástroje (ÚP VÚC),

- vhodnou legislativní činnost státu,
- vhodné státní programy a dotační tituly,
- dohody s ministerstvy kontrolujícími dotační tituly,
- dohody s agenturami kontrolujícími programy,
- dohody s obcemi,
- dohody s investory,
- neefektivnost komerčního trhu,
- nedostupnost financí pro výstavbu vlastnického bydlení.

### Použitelné protisprávné nástroje ÚP VÚC ve formátu kraje

- Existuje množství nástrojů a jejich kombinací, které jsou použitelné k zamezení urban sprawlu (uvádím pouze některé).
- Územní nástroje jsou zpravidla doplňovány fiskálními opatřeními a investičními, sociálními a jinými programy.
- Nástroje vytvářejí dopad na práva právnických a fyzických osob.
- Nástroje se rozlišují na:
  - vhodné na to, aby se sprawlu předešlo A
  - vhodné na to, aby se sprawlu zamezilo B
- Moratoria B
- Růstové indexy A/B
- Minimální hustota A/B
- Beauty strips (ochranná pásma) A
- Green belts (zelené okruhy) A
- Dvojitá jurisdikce A/B
- Rozvojové a růstové zóny A
- Důsledné vymezení zastavěného území B
- Fázování výstavby na zastavitelném území A/B
- Upřednostňování výstavby v zastavěném území B
- Reserved powers (vymezené pravomoci vyšších orgánů) B
- Přenositelné „rozvojové právo“ B

### Moratorium

- Moratorium znamená okamžitý zákaz určité činnosti.
- Moratoria jsou dočasná, ne systémová řešení.
  - Moratorium řeší okamžitý problém proti kterému společnost zatím:
    - nemá řešení,
    - nemá dost informací k tomu, aby věděla jak ho řešit,
    - nemá dost jiných prostředků a argumentů k jeho řešení.
  - Například v Norsku bylo donedávna moratorium na výstavbu jakýchkoliv

obchodních prostor nad velikost 1.200m<sup>2</sup> - (řeší se tím ohrožení místních prodejců a formy životního stylu a rozvoje sídel).

- Příkladem všem známého moratoria je i stavební uzávěra.

• Moratorium ale může být i širěji použitelné a omezující jiné aktivity.  
Dá se moratorium použít na udržení statutu quo územních plánů obcí během pořizování ÚP VÚC ve formátu kraje?

### Růstové indexy a koeficienty

- Růstové indexy je možno používat jako nástroj regulace rozvoje jenom určitých částí území nebo celého území.
- Růstové indexy pro různé části území mohou být různé (to dává možnost usměrňovat tam, kde je rozvoj z jakéhokoliv důvodu vítanější).
- Růstový index vyjadřuje, jak rychle se může dané území co rozvíjet:
  - o kolik procent například může ročně/pětiletě vzrůst obyvatelstvo,
  - o kolik procent se může zvýšit v území registrace nových staveb,
  - jiné růstové indexy jsou také možné.
- Růstový index nerozhoduje o využití území, to je dáno tím kterým územním plánem, ale pouze usměrňuje dobu využití území.

Jsou růstové indexy použitelné v souladu se zákonem č. 50/1976 Sb., §1, §2 písm. a, e, j a vyhláškou č. 135/2001 Sb., příloha 1/I písm. d, e, f ?

### Minimální využití

- V našich poměrech je obvyklejší limitovat maximální využití území.
- Limitací minimálního využití území se předejde jeho nevhodnému využití.
- Tento index pak vede ke kompaktnějším formám výstavby.
- Zvláště použitelný je tento nástroj při usměrňování druhů výstavby bydlení.
- Možno požadovat minimální:
  - zastavěnost,
  - objem,
  - počet vytvořených jednotek,
  - jiné.

Je toto v souladu se zákonem č. 50/1976 Sb., § 2 písm. a, b, d, e?

### Beauty strips (ochranná pásma)

- Beauty strips jsou ochranná pásma, jež omezují výstavbu okolo většinou lineárních objektů.
- Ochranná pásma se v územním plánování vyskytují v různé šířce okolo hlavní

infrastruktury, je v nich úplně nebo částečně omezena výstavba.

- Obdobná ochranná pásma mohou být využitelná i pro jiné účely, například v okolí dálnic, silnic, nebo obchvatů a mohou být vymezená tak, aby zabráňovala výstavbě.

Jsou ochranná pásma použitelná v souladu se zákonem č. 50/1976 Sb., §1, §2 písm. a, e, j?

### Green belts (zelené okruhy)

- Zelený okruh chrání zájmy metropole a zajišťuje jí určitou ochranu zejména:
  - před zájmy ostatních místních samospráv,
  - před zájmy soukromých subjektů,
  - před nekontrolovatelným rozvojem,
  - umožňuje přístup do přírody a biokoridorové propojení.
- Zelený okruh je obvykle doplněn kombinací jiných nástrojů, jako například dispersní politika atd.
- Nejdéle fungující zelený okruh se nachází okolo administrativního území Velkého Londýna po více než 50 let.
- Zákonem zde byla naprosto omezena výstavba v sídlech do vzdálenosti asi 50 km okolo Londýna.
- Tím se chránil zájem metropole a zabránilo se rozšiřování sprawlu v této oblasti.
- Zelený pruh koupil čas a chránil životní prostředí, ale nezastavil přirozený rozvoj, který se dnes přenesl za hranice zeleného pruhu, kde obdobné restriktive neexistovaly.

Je zelený okruh plánovačský přežitek a/nebo je to stále využitelný nástroj?

### Dvojitá jurisdikce

- Tento nástroj chrání zájmy metropolitních měst obdobným způsobem jako zelený okruh, avšak nemá právní, ale má smluvní podstatu a závisí na dohodě okolních obcí s metropolí.
- V této oblasti se k pořizování a změnám ÚP a k určitým územním rozhodnutím v přílehlých obcích v oblasti dvojitá jurisdikce vyjadřuje jako dotčený metropolitní orgán.
- Nástroj není pro metropoli ideální, ale je lepší než žádný nástroj.
- Smluvně pak může být zajištěna také jiná spolupráce (infrastruktura, sociální a jiné služby atd.).  
Je tento nástroj využitelný v našich podmínkách?

## Rozvojové a růstové zóny

- Rozvojové a růstové zóny jsou svým vymezením obdobné jiným zónám (památkové, ochrany životního prostředí atd.) a obvykle sahají přes území více než jedné obce či kraje.
- Na rozdíl od nám známých zón, kde se rozvojové podmínky při jejich vymezení obvykle zpřísňují, v těchto zónách se naopak rozvojové podmínky uvolňují více než v jiných částech území.
- Na tyto zóny jsou pak směřovány ostatní investičně podpůrné programy a státní dotace a granty.
- Uvolňovací mechanismy jsou různé, mimo oblast územního plánování (např. rychlejší růstové indexy, výhodnější využití území atd.) se také jedná o různá daňová zvýhodnění a fiskální pobídky (například „Location efficient mortgages“ atd.).
- Neexistují-li ještě plně mechanismy, které by napomohly uskutečnění rozvoje v rozvojových zónách, není důvod je nevymezit.
- Do doby horizontu účinnosti ÚP VÚC ve formátu kraje se mnohé tyto mechanismy mohou objevit.
- Mno jiné již samo vymezení těchto zón a jejich zveřejnění jako vhodného nástroje napomůže tlaku, aby se vhodné podmínky pro ně vytvořily.

Spadají takové rozvojové zóny pod dikci zákona č. 50/1976 Sb., § 2, písm. h, i, j, k?

## Důsledné vymezení zastavěného a zastavitelného území

- Zákon č. 50/1976 Sb. (ve znění pozdějších předpisů) v §10 vymezení zastavitelného území vyžaduje, ale nepožaduje ještě vymezení zastavěného (kompaktního) území obcí.
- Dnešní realita je taková, že je většina územních plánů místních samospráv již ve schváleném či pokročilém stadiu, pořizování, a již vymezila svá zastavitelná území, která určí jejich budoucí územní rozvoj.
- Úloha usměrňovacího orgánu ve formě okresního úřadu mizí a kraj tuto úlohu přebírá až od konce roku 2002.
- Do doby platnosti budoucího ÚP VÚC ve formátu kraje mnohé další obce dokončí pořizování svých plánů a další zase revize svých existujících plánů.
- Z průzkumu územních aspirací obcí v okolí Prahy v roce 1996 vyplývalo, že

v jejich ÚP se nacházelo neúměrné množství pozemků pro bytové funkce, viz ÚP hl. m. Prahy. (Kdo ví kolik je to k dnešku? Kdo ví kolik z této místní aspirace je ročně realizováno?)

- Index velikosti zastavěného k zastavitelnému území je užitečným ukazatelem aspirací rozvoje obcí.
- Indexy podvyužitých již urbanizovaných území k zastavěnému či zastavitelnému území mají také velkou vypovídací cenu.

## Fázování výstavby na zastavitelném území

- Tato iniciativa se běžně uplatňuje v územních plánech, avšak zatím závisí na majitelích pozemků, aby dali své pozemky k dispozici pro plánovaný rozvoj. Cenová očekávání majitelů pozemků často záměry ÚP zhatí.
- Věcný návrh nového stavebního zákona se zabývá zejména principy jak snížit spekulaci s pozemky a jak přimět jejich majitele k tomu, aby je v rozumném časovém horizontu poskytly trhu.
- Toto jsou razantní instrumenty, jednající ve veřejném zájmu, běžně však používané ve vyspělých demokraciích.
- V případě, že nebude existovat zákonná norma, která tomu napomůže, pak se stane, že spekulující majitelé dodají trhu málo pozemků a tím vzroste tlak na pořízení změn ÚP, které povedou k tomu, že další, zatím neurčené pozemky budou určeny pro výstavbu.
- Velmi důležitým indexem pro ÚP VÚC ve formátu kraje by měl být index poměru zastavěného a zastavitelného území jednotlivých obcí.

Může ÚP VÚC ve formátu kraje v tomto případě požadovat určité závazné formy fázování výstavby na zastavitelném území vedoucí například k tomu, že výstavba v zastavitelném území je možná pouze tam, kde navazuje bezprostředně na zastavěné území?

Je možné tento index využít jako růstovou regulaci?

## Upřednostňování výstavby v zastavěném území

- I o tuto iniciativu se pokouší věcný návrh nového stavebního zákona, který propaguje nástroje vhodné k tomu, aby byla možná revitalizace existujících území a aby se i zde zabránilo spekulacím a nečinnosti majitelů nemovitostí.
- Tato iniciativa patří plně obcím.
- Z hlediska ÚPK by však bylo důležité prů-

běžně vědět, kolik brownfields či potenciálních brownfields se v obcích nachází (soukromých, veřejných i bezprizorných).

- Tato informace je nejen důležitá jako absolutní číslo, ale také jako procento vyjádřené:

– k čistému zastavěnému území (bez zeleně),

– k zastavěnému území,

– k zastavitelnému území.

- Aby se taková analýza mohla uskutečnit, je zapotřebí, a to urychleně, jednotné metodologie, vycházející nejlépe jako podklad z rezortního ministerstva (jinak se budou počítat hrušky s jablky a v každém kraji jinak).

Může ÚP VÚC ve formátu kraje na základě takto získaných informací požadovat dodržování určité úrovně těchto indexů před tím, než lze uvažovat o změnách zastavěného či zastavitelného území?

## Reserved powers

Jde o známá rozhodnutí, jež přísluší vyšším orgánům.

- Existují různé formy těchto rozhodnutí:
  - nadřízený orgán sám rozhodne,
  - nadřízený orgán rozhodne po společné konzultaci s obcí,
  - nadřízený orgán odmítne podřízené rozhodnutí.
- V Německu například existují reserved powers pro výstavbu obchodních zařízení nad 800m<sup>2</sup> celkové plochy.
- V jiných zemích toto existuje pro výstavbu regionálního významu.
- Je pro kraj možné si na základě platného ÚP VÚC ve formátu kraje si například rezervovat rozhodnutí o zvětšení zastavěného/zastavitelného území obce, není-li toto v souladu s indexy poměru takového území uvedených ve schválené dokumentaci ÚP VÚC ve formátu kraje?
- Je možné pro kraj na základě ÚP VÚC ve formátu kraje si například rezervovat rozhodnutí udělení výjimek pro výstavbu řekněme v zeleném pruhu či okruhu a/nebo rozhodnutí o změně rozvojových indexů stanovených pro to či jiné území v ÚP VÚC ve formátu kraje?
- Mimo tradiční použití, reserved powers mohou také být nástrojem, který dodá ÚP VÚC ve formátu kraje potřebnou flexibilitu jak reagovat na nový vývoj – každý ÚP VÚC ve formátu kraje v době kdy bude přijat je už zastaralý a je nejméně 4 roky za realitou vývoje.

### **Přenositelné rozvojové právo**

- Tento koncept je vhodný tam, kde již v předešlé době byly určeny územním plánem velké plochy pro rozvoj, které by v nové situaci bylo vhodné nevyužít.
- Rozvojové právo takových ploch je možné za určitých okolností od vlastníků po dohodě vykoupit a přenést na jiný subjekt.
- Vlastnictví pozemku tím zůstává nedotčeno, pouze je pozemek zatížen rozvojovým omezením (pravděpodobně možné registrovat v katastru nemovitostí).
- Tento instrument lze využít například v metropolitních oblastech, kde územní plány okolních obcí již určily množství rozvojových pozemků, které jsou v přímém rozporu se zájmy metropole.
- Metropole tak strategickým vykoupením těchto práv může ovlivnit svůj rozvoj i mimo oblast své jurisdikce.
- Obdobně mohou jednat obce či zájmové a neziskové organizace, v případech, kdy se jedná o zachování určité kvality území, které by jinak bylo předurčeno k výstavbě.

### **Není každému dáno stejně**

- Ne každý kraj je postihnut sprawlem stejně.
- V některých krajích se protisprawlová problematika pro velkou většinu území kraje nebude týkat růstu, ale postupné-

ho vyliďňování, stárnutí obyvatelstva a následného snižování hodnoty a úrovně reálného majetku a služeb, což ve svém důsledku dále povede k neekonomickému a drahému využití již tak podvyužitě technické, sociální a kulturní infrastruktury a které pak přirozeně směřuje k dalšímu vyliďňování. Kdo může a má nohy, tak z takových oblastí přechází. Únik zejména lidského, ale i investičního kapitálu a aktivit s ním spojených pak také způsobuje, že si takto postižené území už neumí pomoci z vlastních, zejména lidských zdrojů.

- Jiné části území v okolí statutárních měst se budou potýkat s velkými růstovými tlaky a bude se zde realizovat nová výstavba a porostou zde nároky na novou technickou, sociální a kulturní infrastrukturu.
- Sama statutární města se pak v mnohých případech budou potýkat s vyliďňováním ve prospěch obcí v okolí a ve ztrátě investic a aktivit v již zastavěných územích, které se přesunuly na zelenou louku, mimo jurisdikci statutárního města. Ekonomie využití území ve městech se tak bude dále zhoršovat a technické, sociální a kulturní služby budou dražší služby, jejich podinvestovanost se bude dále prohlubovat.

### **Závěrem**

- Nástroje na potírání sprawlu nespočívají pouze v ÚP VÚC ve formátu kraje ale ÚP VÚC ve formátu kraje je momentálně hlavní možností jak se mu region může bránit a kterou má k jeho potírání.
- Nejdůležitějším dokumentem v okamžitém horizontu, který napomůže sprawl v budoucnosti kontrolovat, je zadání ÚP VÚC ve formátu kraje
- Je-li prioritou potírání Urban Sprawlu dostatečně zakotvena v zadání ÚP VÚC ve formátu kraje, pak odborní konzultanti mohou využít tradiční české tvořivosti k tomu, aby v horizontu 4–5 let vytvořili v regionu vhodný instrument, který
  - usměrní nechtěné rozvojové trendy,
  - omezí vznik brownfields,
  - ušetří prostředky, které by jinak směřovaly do budování nové a dotování existující podvyužitě infrastruktury,
  - omezí budoucí sociální problémy, gheta atd.,
  - ochrání a zmírní škodlivé vlivy na životní prostředí,
  - přiblíží kraj k principům udržitelného rozvoje.

*Ing.arch. Jiřina Jackson  
Institute for Transport  
and Development Policy*