



ANALÝZA AKTÉRŮ SUBURBÁNNÍHO ROZVOJE

Petra Špačková, Marie Feřtová, Martin Ouředníček

Spolupracovali:

Eva Čejková, Tomáš Chuman, Stanislav Jaša, Jana Jíchová, Terezie Jiříčková, Lucie Kupková, Josef Mareš, Jakub Novák, Lucie Pospíšilová, Markéta Potůčková, Pavel Ptáček, Dušan Romportl, Jana Temelová.

| | |
|--|----|
| 1. Úvod | 2 |
| 2. Metodika | 3 |
| 3. Obecné podmínky rozvoje suburbanizace | 4 |
| 4. Proces územního plánování | 5 |
| 5. Proces výstavby | 17 |
| 6. Závěry | 25 |

1. Úvod

Suburbánní rozvoj lze chápat v několika různých rovinách, které se liší ontologickým pohledem na vnímání suburbanizace a následně i metodologickými přístupy jejího výzkumu. Na jedné straně můžeme považovat suburbanizaci **za přirozený a nevyhnutelný mechanismus rozvoje metropolitních regionů**. Tendence koncentrace (lidí, kapitálu, materiálních toků, aktivit a informací) do jader metropolitních regionů a následná dekoncentrace způsobující plošný růst vnějších částí metropolitních regionů je dokumentovaná v celé historii vývoje osídlení v různých částech světa. Dekoncentrace a rozšiřování rozsahu metropolitních regionů byla charakteristická, byť v pozměněné formě budování sídlištních čtvrtí, i v období socialismu. Nelze tedy předpokládat, že politiky a praxe v současném, do značné míry liberální a individualizované ekonomice a společnosti, budou v regulaci makroregionálního vývoje metropolitních regionů „úspěšnější“ usměrňovat tyto základní principy urbanizace. Na druhou stranu jsme přesvědčeni, že politiky a regulační mechanismy vystavené na poznání zdola a ovlivňující formy výstavby na lokální a meziregionální úrovni mohou **usměrňovat vývoj jednotlivých sídel a následně i metropolitních regionů jako celku ve smyslu udržitelného rozvoje území**. To je oprávněně tvrdit s ohledem na široké kompetence regionálních a zejména lokálních aktérů veřejné správy, ale i dalších hráčů v území. Následující text je tedy koncipován s vědomím, že v suburbánních oblastech lze ovlivňovat zejména formy a způsob výstavby, ale jen v omezené míře celkový rozsah suburbánní výstavby nebo počet vystavěných objektů a stěhujících se lidí. Autoři textu jsou tedy přesvědčeni o právu a do značné míry i nutnosti rozvoje obcí a sídel v zázemí českých měst. Vedle toho jsme však v uplynulých letech identifikovali zásadní pochybení v rozvoji sídel způsobená chybnými rozhodnutími nebo nedokonale nastavenými kontrolními mechanismy ve výstavbě. Jedná se zejména o lokalizaci, účelnost, rozsah, urbanistickou kvalitu a následné dopady konkrétních projektů na sociální, ekonomické a environmentální kvality lokalit i celých metropolitních regionů.

Při tomto užším pohledu ovlivňování suburbanizace na regionální a lokální úrovni je průběh nové výstavby v konkrétní lokalitě možné rozdělit do několika dílčích, relativně oddělených, ale vzájemně propojených kroků: od vymezení ploch pro novou výstavbu a prodeje stavebního pozemku až po převzetí novostavby jejím uživatelem. Jednotlivých fází stavebního procesu se účastní **řada aktérů a institucí, jejichž zájmy v území jsou často protichůdné**. Mezi hlavní aktéry řadíme zejména: vlastníky i nájemce pozemků, investory a developery rezidenčních i komerčních projektů, samosprávy obcí, pořizovatele a zpracovatele územních plánů obcí i metropolitních oblastí, úředníky státní správy, stavebníky, realitní kanceláře, stávající obyvatele v obci, občanská sdružení a neziskové organizace, větší podniky a firmy působící v území, popř. i další specifické aktéry v území (armáda, církev, správy CHKO).

Výsledkem dílčího cíle je **zmapování průběhu a mechanismů procesu nové suburbánní výstavby a identifikace rolí klíčových aktérů**, kteří do něj zasahují, jejich možností, práv a omezení v nakládání s krajinou a osídlením. Vzhledem k regionální variabilitě v přístupu jednotlivých činitelů územního rozvoje jsou profily doplněny o příklady vybraných lokalit, kde konkrétní aktivity jednotlivých aktérů rozvoje vedly k vyváženému rozvoji území v zázemí velkých měst anebo naopak znamenaly negativní dopady na životní prostředí lokalit. Při zpracování dílčího cíle je kladen důraz na analýzu reálně probíhajících postupů, tj. na analýzu de facto nikoli de jure. Právě rozpory mezi realitou procesu nové výstavby a existujícím institucionálně-regulačním rámcem pomohou nalézt slabá místa regulačních nebo kontrolních mechanismů. Zkušenosti s faktickým průběhem stavebního procesu a identifikace kritických momentů vedoucích k nesprávnému nakládání s krajinou bude následně uplatněna při návrhu opatření vedoucích k prevenci a zmírnění negativních dopadů suburbánního rozvoje.

2. Metodika

V rámci analýzy aktérů suburbánního rozvoje byly použity tyto výzkumné metody:

- řízené rozhovory s různými typy aktérů místního rozvoje, místní a regionální samosprávy, veřejné správy, občanských sdružení;
- analýza strategických dokumentů na národní, regionální i lokální úrovni; analýza odborných publikací;
- analýza procesu územního plánování a stavebního procesu.

Intenzivně byla využívána zjištění případových studií, v jejichž rámci byl podrobně popsán průběh procesu suburbanizace v konkrétních lokalitách v zázemí českých měst. Celkově bylo provedeno v letech 2009-2011 72 rozhovorů s aktéry v různých částech České republiky (zázemí Prahy, Brna, Plzně, Pardubic, Olomouce, Ostravy, Českých Budějovic, Mladé Boleslavi) a v rámci regionálních a národních. V textu zprávy jsou názvy obcí, kterých se daná zjištění týkají, anonymizovány.

V roce 2010 bylo provedeno dotazníkové šetření starostů Pražského metropolitního regionu se zaměřením na postoje starostů k dalšímu rozvoji, územnímu plánování a regulaci suburbanizace. Celkem odpovědělo v dotazníkovém šetření 96 starostů obcí v zázemí Prahy a okrajových (malých) městských částí Prahy. Analýza dále využívá zkušeností autorského kolektivu z předchozích projektů, empirické práce i teoretických studií české i zahraniční literatury v oblasti urbanizace, suburbanizace, rozvoje metropolitních regionů a prostorového plánování.

Počet uskutečněných rozhovorů podle typu aktéra

| Typ aktéra | Počet rozhovorů |
|---|-----------------|
| Developer | 8 |
| Krajský úřad - odbor územního plánování | 6 |
| Krajský úřad - odbor životního prostředí | 6 |
| Občanské sdružení | 4 |
| Úřad obce s rozšířenou působností - odbor životního prostředí | 8 |
| Ostatní | 5 |
| Pořizovatel územního plánu | 6 |
| Starosta / obecní úřad | 14 |
| Stavební úřad | 9 |
| Územní plánovač | 7 |
| Celkem | 73 |

3. Obecné podmínky rozvoje suburbanizace

Za nejdůležitější „pravidla hry“, která ovlivnila znovuoživení suburbánní výstavby v 90. letech 20. století patří v prvé řadě **celá řada změn v legislativě**. Tyto změny se týkají nejen nového nastavení kompetencí jednotlivých aktérů (vlastníků pozemků a nemovitostí, samosprávy a státní správy, plánovačů, podnikání v území atp.), ale zejména **míry nastavení některých politik přímo se vztahujících k územnímu rozvoji**. Kromě restitucí pozemků, zavedení trhu s nemovitostmi, vzniku řady společností zabývajících se developerskými aktivitami, byly postupně vytvořeny i **podmínky na straně poptávky**, která byla podmíněna dostatečně solventní klientelou v některých ekonomicky silnějších částech republiky a zavedením nástrojů hypotečního úvěrování v polovině 90. let. Vedle toho je za stěžejní podmínky pro rozvoj suburbanizace možné považovat i snižující se ochranu zemědělského půdního fondu, decentralizaci státní správy, bytovou politiku zaměřenou především na podporu vlastnického bydlení, regionální politiku směřující k podpoře komerční výstavby na zelené louce, ale i například relativně dostatečnou vybavenost některých obcí sociální infrastrukturou.

Všechny uvedené podmínky rozvoje suburbanizace pramení do značné míry z přechodu státního zřízení z totalitního na demokratické, centrálně řízené ekonomiky na tržní a centralizovaného rozhodování na decentralizované. Tím se do značné míry **změnila i pozice a síla aktérů rozhodujících v území**, snížila se role regulace, plánování a kontroly na národní a regionální úrovni a většina kompetencí byla přesunuta na lokální úroveň se zvýšenou mocí nad územím pro lokální samosprávy, ale i občanskou společnost a nově vznikající skupinu vlastníků pozemků a soukromých firem podnikajících v zázemí měst.

V textu vycházíme z názoru, že většina těchto pravidel hry je nastavena správně a je výsledkem politického konsensu. Na druhé straně je zřejmé, že nejjednodušší cestou k ovlivnění nebo zamezení některých negativních projevů suburbánního rozvoje je právě změna těchto pravidel hry. Jedná se zejména o tyto oblasti:

- oddělení výkonu státní správy a samosprávy;
- přenesení zodpovědnosti za vydávání územně plánovací dokumentace na nadobecní úroveň;
- výrazná redukce sítě stavebních úřadů;
- změny v bytové politice – podpora nájemního bydlení, podpora revitalizace starších bytů;
- sídelní politika – návrat ke «střediskové soustavě obcí» a omezování toků investic do sociální a technické infrastruktury malých obcí;
- podpora podnikání a přímých investic, regionální politika – důsledné upřednostňování revitalizace území před zábořem nezastavěného území;
- zvýšená ochrana zemědělského půdního fondu.

Relativně nově se na národní úrovni nastavení pravidel územního rozvoje věnuje Politika územního rozvoje, která udává obecná pravidla územního plánování pro ČR a určuje požadavky a rámce pro konkretizaci úkolů územního plánování s ohledem na udržitelný rozvoj území. Tento dokument územně plánovací dokumentace se však suburbánnímu procesu a pravidlům pro nakládání s územím věnuje na velmi obecné úrovni. Zásady územního rozvoje tato pravidla zpřesňují pro území jednotlivých krajů, dosud však nejsou pro řadu krajů zpracovány. Postupně se tématika suburbanizace a urban sprawl začíná promítat i do řady strategických a koncepčních dokumentů (např. Strategie regionálního rozvoje, Politika územního rozvoje, Kohezní politika: Osídlení v České republice, Zpráva MŽP - Urban Sprawl, Zásady urbánní politiky).

4. Proces územního plánování

Většina oslovených aktérů se shodla, že základem pro úspěšnou regulaci suburbánního rozvoje je **dobry územní plán obce** (dále jen ÚP). Nastavuje podmínky využití jednotlivých území obce, a pokud jeho zpracování a zamyšlení nad důsledky není věnována dostatečná pozornost, přináší to obci následné problémy. **Nový stavební zákon 183/2006** přinesl nové podmínky a možnosti regulace územního rozvoje obcí a regionů, které se od nabytí účinnosti zákona v roce 2007 postupně dostávají do každodenní praxe úředníků, projektantů i zastupitelů. Záměrem této kapitoly je poukázat na některé problematické oblasti uplatňování legislativních předpisů a rolí jednotlivých aktérů, kteří se tvorby územního plánu obcí účastní. Jsme si přitom vědomi, že systém nového stavebního zákona není v současnosti ještě zcela uplatňován, neboť je jednak v platnosti řada přechodných ustanovení a rovněž proto, že projednání a schválení územního plánu je dlouhodobý proces a jeho důsledky se v řadě obcí nemohly ještě plně projevit.

Kapitola nepopisuje podrobně fáze tvorby územního plánu a dílčí vstupy jednotlivých aktérů, ale snaží se upozornit na problémové momenty a zhodnotit roli klíčových aktérů. Při zpracování územního plánu obce se setkávají **různé druhy záměrů jednotlivých aktérů**. Zastupitelstvu by mělo jít o harmonický rozvoj obce a místní komunity a nikoli jen o uspokojení občanů-majitelů pozemků. Cílem investora je prosadit navržené zastavitelné plochy v jím vybraných územích a takových podmínkách, které by mu umožňovaly ekonomicky výhodnou výstavbu. Územní plánovač by měl záměry zkoordinovat a navrhnout urbanisticky, společensky a environmentálně hodnotnou strategii územního rozvoje. Veřejné a nadlokální zájmy pak hájí zejména dotčené orgány a pořizovatel ÚP.

V rozhovorech bylo identifikováno těchto pět **nejdůležitějších momentů při pořizování ÚP obce**: fáze zadání ÚP, formulace stanovisek dotčených orgánů (DO) v různých fázích projednávání ÚP, projednávání návrhu ÚP na veřejném zasedání, posouzení návrhu ÚP z hlediska souladu s cíli a úkoly územního plánování, rozhodnutí o pořízení změny ÚP a kontrola činnosti dotčených orgánů a ostatních úředníků státní správy. Jako **klíčové aktéry** bychom mohli označit orgány ochrany zemědělského půdního fondu (ZPF) a životního prostředí (ŽP), odbory územního plánování na krajském úřadě, pořizovatele ÚP, obec (zastupitelstvo) a vlastníky pozemků, investory a developery.

Klíčové momenty pořizování územního plánu

| Klíčový moment | Proč? |
|---|---|
| Formulace návrhu zadání ÚP | Výchozí dokument pro další vývoj a projednávání územního plánu |
| Formulace stanovisek dotčených orgánů | Mohou usměrnit nebo omezit záměry ÚP s negativními důsledky |
| Projednávání návrhu ÚP na veřejném zasedání | Územní plán je představen veřejnosti; veřejnost se začíná o plán zajímat |
| Posouzení ÚP z hlediska souladu s cíli a úkoly územního plánování, formulace odůvodnění vydání ÚP | Odkazuje na ochranu nezastavěného území, udržitelný rozvoj, ochranu veřejných zájmů |
| Rozhodnutí o pořízení změny ÚP | Často bývá na základě tlaku investorů, poměrně snadno dochází k narušení koncepce rozvoje území dané ÚP |
| Kontrola činnosti dotčených orgánů a ostatních úředníků státní správy | Dotčené orgány mají velké pravomoci pro usměrňování podoby ÚP, nicméně ne vždy fungují správně |

Klíčoví aktéři pořizování územního plánu

| Klíčoví aktéři | Proč? |
|--|--|
| Orgány ochrany ZPF (Krajský úřad) | Vydává stanovisko k návrhu ÚP, ochrana ZPF, možnost nařízení posouzení vlivu ÚP na udržitelný rozvoj území |
| Orgán ochrany ŽP (ORP) | Vydává stanovisko k návrhu ÚP, pravomoc posouzení krajinného rázu |
| Krajský úřad, odbor územního plánování | Vydává stanovisko k návrhu ÚP, pravomoc posouzení širších vazeb |
| Pořizovatel ÚP | Účastní se celého procesu, má řadu formálních a neformálních nástrojů ovlivnění výsledného ÚP |
| Vlastníci pozemků, investoři, developeři | Vyvíjí tlak na zařazení určitých území do zastavitelných ploch |
| Obec (zastupitelstvo) | Pravomoc usměrňovat územní rozvoj obce, schvaluje územní plán obce |
| Nejvyšší správní soud a ostatní kontrolní mechanismy činnosti dotčených orgánů | Mohou kontrolovat činnost různých aktérů v oblasti tvorby ÚP |

Fáze zadání a formulace požadavků na územní plán

Za první z kritických momentů je považována **fáze zadání územního plánu**. V rámci zadání by měla být stanovena jednoznačná koncepce budoucího rozvoje obce nebo její varianty, což se však děje velmi zřídka. Rozsah zadání je poměrně obecně stanoven vyhláškou, například grafická příloha je nepovinnou součástí. To spatřuje většina aktérů za velký problém a domnívá se, že by zadání mělo být poměrně podrobné. Dalším problematickým aspektem je otázka projednávání zadání návrhu ÚP s obyvateli obce: zadání není věnována dostatečná pozornost ze strany veřejnosti.

Jako klíčový moment, který vyplývá z obecné formulace zadání ÚP, vnímáme **sestavení stanovisek dotčených orgánů**, které mají v této fázi poměrně velké pravomoci (v této fázi mají právo uplatnit stanovisko pouze orgán EIA/SEA a orgán ochrany přírody, ostatní účastníci mohou podat pouze vyjádření; mohou nařídit zpracování vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území). Obecně zformulované zadání je pro DO problematické na posouzení (často nejsou uvedeny konkrétní rozvojové plochy ani jejich rozsah, chybí informace o přítomnosti prvků soustavy NATURA apod.) a proto vydávají i velmi obecná stanoviska. To je však podle aktéra na národní úrovni chybné řešení: pokud není návrh zadání dostatečným podkladem pro rozhodnutí o nařízení zpracování vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území, pak by měl jeho vypracování nařídit vždy (jelikož to pro pořizovatele, zpracovatele i zadavatele znamená komplikaci – prodražení a prodloužení pořízení ÚP – zajistí si tak dostatečně podrobné zpracování návrhu zadání ÚP). Podobně hodnotí situaci i jeden z krajských úředníků: hrozba zpracování SEA je podle něj silnějším nástrojem pro ovlivnění výstavby, než její samotné zpracování. Obecně však nebývá podle oslovených aktérů zpracování SEA pro rezidenční lokality nařizováno často, spíše bývá používáno pro lokality komerční výstavby.

Pokud je uplatněn požadavek na zpracování **vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území**, zpracovává ho autorizovaný odborník. Koncept udržitelného rozvoje území se ze zákona zakládá na třech pilířích: environmentální, ekonomický a sociální. Nejvyšší pozornost je věnována vlivům na životní prostředí, ostatním dvěma je věnováno obvykle velmi málo prostoru. Souvisí to především s kvalifikací osob, které vyhodnocení zpracovávají (vzdělání především v oboru životního prostředí) a nezapojením relevantních odborníků, kteří by byli schopni další dva pilíře posoudit (geograf, demograf, ekonom, sociolog).

Ze stavebního zákona není podle oslovených aktérů zřejmá **časová souslednost prací** na zpracování konceptu či návrhu a zahájení zpracování vyhodnocení vlivů SEA, což vede k nezpracování návrhů vyhodnocení SEA do dokumentace konceptu či návrhu. Na druhé straně dochází při projednání konceptu či návrhu ÚP s dotčenými orgány a následně s veřejností k výrazným změnám a podle aktérů by měl mít krajský úřad možnost vyjadřovat se k požadavkům SEA i ve finální fázi tvorby plánu. Z výše uvedených i jiných důvodů je pak i vlastní SEA ve většině případů velmi obecně vypracovaná.

Přístup zpracovatelů k rozsahu lokalit, které jsou do zadání zahrnovány, se liší. Někteří se kloní k názoru, že je vhodné v zadání zařadit do zastavitelného území více ploch, aby v dalších fázích projednávání bylo možné některé vyřadit (např. na návrh DO). Oproti tomu jiní upozorňují, že je nutné již v této fázi dobře promyslet koncepci rozvoje území obce, která je představována veřejnosti, neboť je později již velmi obtížné zahrnuté pozemky ze zastavitelného území vyjmout (zejména s ohledem na postavení jednotlivých vlastníků pozemků a vztahy v obci).

Fáze konceptu, návrhu a vydání územního plánu

Zásadním momentem tvorby územního plánu je **vydání stanovisek dotčených orgánů k návrhu** (případně i ke konceptu) ÚP. Dotčené orgány by měly zajistit soulad územního plánu s udržitelným rozvojem regionu a ochranou veřejných zájmů na nadlokální úrovni.

Klíčovou roli při vymezování nových rozvojových lokalit v územním plánu má jako dotčený orgán (vydávající závazné stanovisko) **odbor životního prostředí příslušného krajského úřadu**, zejména v oblasti ochrany zemědělského půdního fondu (ZPF). Ten může limitovat rozsah rozvojových ploch právě s ohledem na ochranu ZPF (omezení umístění staveb vně intravilánu obce, s ohledem na případné narušení organizace ZPF a zamezení fragmentace krajiny, ochrana kvalitní zemědělské půdy). Úředníci však podle jejich názorů nacházejí jasnou oporu v zákoně pouze v případě, že jsou v území vysoce bonitní půdy (a mohou tedy uplatnit zájem o její ochranu), v jiných případech rozsah nových rozvojových lokalit ovlivnit nemohou. Navíc tvrdí, že legislativa má řadu nepřesností, kterých dokáží zpracovatelé ÚP dobře využívat k prosazení většího rozsahu rozvojových ploch.

Legislativa v oblasti ZPF je velmi problematická: rozvoj by neměl v žádném případě probíhat na půdách s bonitou 1 a 2, ale v některých případech jiný rozvoj není možný (př. Pardubicko). Legislativa tak nerespektuje různorodost přírodních podmínek metropolitních regionů v České republice. Legislativa o vyjímání půdy ze ZPF je navíc zastaralá, na nový zákon o ochraně ZPF se čeká dlouhou dobu. Někteří aktéři poukázali na problém neprovázanosti stavebního zákona a zákona o ochraně zemědělského půdního fondu (SZ již měněn několikrát, zákon o ochraně ZPF je stejný od roku 1992). Zábor půd nejlepší bonity tak probíhá běžně ve všech sledovaných lokalitách. Některé parametry vlivu na krajinu, dopravu, ekonomiku i lokální společnost nejsou při pořizování ani zpracování územního plánu vůbec nebo jen částečně reflektovány (ráz krajiny, struktura krajiny, prostupnost obce, akcesibilita, dopady na sociální a přírodní prostředí).

Slabší roli přisuzují aktéři úředníkům ORP, kteří hodnotí předložený územní plán **z hlediska ochrany přírody** (vliv na přírodní památky, ÚSES, systém NATURA, ochrana krajinného rázu apod.). Jako problematické vnímají posuzování vlivu na krajinný ráz: jedná se o obecný koncept a úředníci postrádají metodické vedení, se kterým by byli schopni dobře odůvodnit svá rozhodnutí. Projevuje se také mj. nekoncepčnost při tvorbě ÚP, kdy např. navrhovaný ÚSES v jedné obci nenavazuje na ÚSES v obci druhé, a není dostatečně plánována průchodnost krajinou.

Dotčený orgán v **oblasti dopravy** pak může podmínit (nikoliv však zastavit) rozsáhlejší výstavbu vybudování příslušně kapacitní komunikace v okolí (pokud současná nebude dostačovat budoucím potřebám). Podle informací aktérů posuzování potřebnosti dopravní infrastruktury dobře funguje na lokální úrovni (z hlediska konkrétní rozvojové lokality), hůře pak na úrovni regionální (viz posuzování širších vztahů v území).

Před řízením s veřejností je návrh územního plánu posuzován nadřízeným orgánem územního plánování (krajský úřad) z hlediska zajištění koordinace využívání území, zejména s ohledem na **širší územní vztahy**

(§51 SZ; krajský úřad). V rámci posuzování je mj. vyhodnocován **vliv na veřejnou infrastrukturu** (dopravní, technickou, občanské vybavení a veřejná prostranství), zejména možný vliv nových rozvojových území na širší okolí obce a region. Pokud krajský úřad upozorní ve svém stanovisku na nedostatky, musí být před zahájením řízení s veřejností odstraněny. V případě, že má navrhovaný rozsah zastavitelných území nadmístní vliv, měl by být obsažen také v krajské územně plánovací dokumentaci (ZÚR).

Koordinaci širších vztahů v území však chápe řada úřadů **poměrně úzce** jako nutnost zajištění pouhé „ná vaznosti“ ÚP sousedních obcí (např. vedení ÚSES) a nebere v úvahu komplexnější dopady rozsáhlejší výstavby. V této oblasti dochází postupně k **proměně postupů** projednávání územního plánu a větší relevanci právě těchto širších územních vazeb. Impulsem této změny jsou zejména **rozsudky Nejvyššího správního soudu**, které zrušily vydání některých územních plánů právě z důvodu plánované neúměrné bytové výstavby, které by měly vliv na širší okolí a vyvolávaly vysoký tlak na veřejnou infrastrukturu (př. Vysoké nad Labem, Frýdlantu nad Ostravicí).

Z hlediska **zapojení veřejnosti** je klíčovým momentem právě fáze návrhu ÚP. Podle aktérů je to totiž až tento okamžik, kdy konkrétní části plánu budí jejich pozornost.

Úkolem pořizovatele je při posuzování ÚP (upraveného návrhu ÚP) **přezkoumat soulad** návrhu ÚP s Politikou územního rozvoje, Zásadami územního rozvoje kraje, požadavky stavebního zákona a zvláštních právních předpisů, stanovisky dotčených orgánů a cíli a úkoly územního plánování (§53). Podle oslovených pořizovatelů však jejich hodnocení návrhu plánu nemá takovou váhu jako stanoviska dotčených orgánů, podle přístupu některých mohou zastupitelstvo pouze upozornit na případné nesrovnalosti, ale pokud obec nadále diskutovanou podobu ÚP požaduje (např. rozsah zastavitelných ploch), tak jej nemohou změnit. Naopak stanoviska dotčených orgánů jsou obcemi velmi respektována.

Velmi důležitým aspektem procesu tvorby ÚP je podle našeho názoru právě vyhodnocování **souladu s cíli a úkoly územního plánování** (mj. je kladen důraz na udržitelný rozvoj území, ochranu nezastavitelného území). Z rozhovorů s aktéry v praxi však vyplývá, že naplňování cílů územního plánování je velmi problematické. Protože jsou formulace ve stavebním zákoně (logicky) velmi obecné, pořizovatelé je často neumí dostatečně využít při pořizování ÚP jednotlivých obcí.

V **odůvodnění návrhu ÚP** (§53, zpracovává pořizovatel) by mělo být obsaženo mj. vyhodnocení využívání území z hlediska širších vztahů, zdůvodnění řešení ve vztahu k rozboru udržitelného rozvoje území, výsledky vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj. Řada pořizovatelů však opět poukazuje na těžko uchopitelné pojmy v zákoně, posouzení vlivů na udržitelný rozvoj je navíc zpracováváno poměrně obecně a nekonkrétně. Součástí odůvodnění ÚP (zpracovává pořizovatel) je i vyhodnocení účelného využití zastavěného území a **vyhodnocení potřeby vymezení zastavitelných ploch** (§53, odst. 5d). V praxi však tato část odůvodnění nebývá důkladně zpracována a bývá jen velmi obecná. Úkolem dotčených orgánů by pak mělo být vyžadovat podloženost vymezení nových rozvojových ploch a kriticky se k němu vyjadřovat. (Pro prokázání potřebnosti je vytvořena metodika MMR.)

V ojedinělé situaci může pořizovatel podat **návrh na zamítnutí a ÚP nevydat** (§53 SZ). Podle oslovených aktérů k této situaci v jejich regionu prozatím nedošlo, vždy se podle jejich názoru podařilo ovlivnit postoj zastupitelstva obce dříve a prosadit dílčí změna v návrhu plánu.

Příklad vypořádání se stanovisky a námitkami v územním plánu Jesenice

Příkladem velmi problematického vymezování nových zastavitelných ploch je územní plán Jesenice u Prahy, která se v 90. letech 20. století rozrostla v největší české suburbium především v důsledku předimenzovaného rozvoje. Z hlediska nové rezidenční výstavby v metropolitním regionu je zásadním nedostatkem regionálního plánování lokalizace rozsáhlých suburbií do území mezi Vltavou a dálnicí D1 bez obslužnosti kolejovou dopravou. Nové lokality rezidenční i komerční výstavby byly umístěny v neúměrném rozsahu, na půdách nejvyšší třídy ochrany i v ochranném pásmu Průhonického parku. Naprostá většina navrhovaných nových zastavitelných ploch byla vymezena mimo současně zastavěné či zastavitelné území. Při vymezování nových rezidenčních i komerčních lokalit nebyl brán v potaz dopad nové výstavby na celou řadu sociálních, ekonomických i environmentálních aspektů. Na tyto skutečnosti upozorňovali občané obce i orgány veřejné správy. Pořizovatel, obec a zpracovatel územního plánu však na většinu problematických námitek nereagoval (viz např. vypořádání námitek ke změně ÚP č. 3). Výsledkem jsou rozsáhlé problémy v území, které se promítají například v extrémním dopravním zatížení území, nevyvážené demografické skladbě, problémy s technickou i sociální infrastrukturou. Tyto problémy nepřimo způsobili aktéři podílející se na tvorbě předchozích územních plánů obce. Růst suburbia způsobuje významné problémy i mimo území obce citelné například v zatížení komunikací směřujících do Prahy nebo v nedostatku míst ve školách a školkách. Na problémy upozornila řada okolních obcí, jejichž připomínky nebyly při projednání územního plánu zohledněny. Významné z hlediska pracovní a rezidenční funkce jsou rozpory mezi strukturou pracovních příležitostí a ekonomickou strukturou rezidentů. Tyto prostorové neshody (spatial mismatch) způsobují nejen zvýšenou dojížděku ze suburbia do Prahy, ale také narůstající dojížděku do suburbia samotného jako zdroje pracovních míst. Následky předimenzovaného růstu se promítají do zostřené diskuse jednotlivých zájmových skupin v exploatované obci, zejména investora, developera (a v některých případech i obce) a občanských sdružení a jednotlivců stavicích se do rolí oponentů. Důsledkem je zhoršení sociálního klimatu v obci, konfrontace na veřejných plénech, internetových diskusních fórech i časté změny politického vedení obce. Problémy se v důsledku plánování další výstavby podporované novými změnami územního plánu zvyšují i v posledním období po roce 2000.

Je zřejmé, že v územním plánu Jesenice byla ze strany obce, pořizovatele i zpracovatele učiněna řada pochybení, které se nepodařilo odstranit s pomocí žádných kontrolních mechanismů. Změna územního plánu byla zrušena Nejvyšším správním soudem až na základě žaloby členů občanského sdružení.

Změna územního plánu

Podle některých oslovených aktérů je nejkrizovějším momentem **rozhodnutí o pořízení změny ÚP**. Při změně ÚP totiž často není vyhodnocován komplexně rozvoj celé obce, bývají nežádoucí pořízení na základě tlaku investorů/developerů. Pořízení změny je hodnoceno jako poměrně snadné.

Jako použitelný nástroj pro usměrňování živelného rozvoje se ukazuje §55 stavebního zákona, který stanovuje podmínku, že v případě nově vymezovaných zastavitelných území je nutné **nejprve prokázat nemožnost využít již vymezené zastavitelné plochy**. V praxi však k jeho uplatňování dochází velmi rozdílně. Někteří aktéři argumentují, že pokud by byl §55 v praxi používán, zastavil by se tím v podstatě veškerý rozvoj v regionu. Na druhé straně existují i regiony, v nichž bývá legislativa poměrně striktně dodržována, a pokud by podle metodiky MMR (popř. terénního šetření) byl rozvoj nepřiměřený, není zamýšlené vymezení nových ploch povoleno. Správné využití zákona tak může přispět k omezení živelné výstavby.

V poslední době je stále více využívána **možnost zrušení změny ÚP v přezkumném řízení nebo soudem**. V rámci změn ÚP, ve kterých jsou vymezeny nové rozvojové plochy bez využití stávajících, často nebývá ani dobře zformulováno jejich odůvodnění. Pro aktéry, kteří mohou vymezení nových rozvojových ploch regulovat, postačují různě závažné důvody dokazující nemožnost využití dosavadního zastavitelného území: problematický je zejména aspekt majetkoprávních vztahů a nevole vlastníků pozemky prodat a umožnit rozvoj.

Obtížné je i posouzení momentu, kdy je již **zastavitelné území považováno za využitě**: někteří aktéři tak hodnotí již zastavěné pozemky, jiným „stačí“ napojení stavebních parcel na síť technické infrastruktury (přestože není zřejmé, kdy výstavba proběhne, pozemky mohou být často koupeny ze spekulativních důvodů).

Některé oslovené krajské úřady se v rámci metodické pomoci snaží pořizovatele upozorňovat na nedodržování ustanovení §55 SZ, avšak nikdy nenavrhlly přezkumné řízení a změnu ÚP nezrušily. Poukazují na to, že by jednak změna teoreticky neměla projít ani projednáváním stanovisek dotčených orgánů a navíc by v případě

důsledného vymáhání zákona museli v přezkumném řízení zrušit velkou částí změn ÚP (na to navíc nemají volné kapacity). Je tedy zřejmé, že v tomto momentu **selhává více aktérů najednou**.

Ideální šanci k revizi mají obce v současnosti v přechodném období, během něž je možné změnit zastavitelné území na nezastavitelné bez nároků majitelů na náhradu škody. V praxi však využíváno nebývá. Některé obce si totiž negativní dopady rozsáhlé výstavby stále neuvědomují, pro zastupitele by navíc s ohledem na mezilidské vztahy v obci bylo změny obtížné prosadit (majitelé pozemků jsou často jejich sousedé).

Podle většiny oslovených aktérů jsou **časté změny ÚP nevhodné**, někteří se kloní i k tomu, že by frekvence změn mohla být omezena (2-3 roky, doba volebního období).

Využití regulačních prvků územních plánů

Regulativy jsou důležitými prvky územního plánu. Územní plánovači se shodují na tom, že by měly být stanoveny v rozumné míře, která pomáhá usměrňovat rozvoj obce a udržovat jednotný ráz, ale zároveň není pro obec a stavebníky příliš omezující. Výjimku z regulativů není možné udělit a v případě nevhodně zvolených podmínek výstavby musí být změněn územní plán. Za všeobecně akceptovatelné jsou považovány funkční regulativy, které specifikují využití ploch a prostorové regulativy stanovující výšku objektů a uliční čáru. Naopak příliš podrobné regulativy se mohou časem stát pro obec svazujícími. Na druhou stranu však ani velmi přísné regulativy nezaručí architektonickou kvalitu stavených budov.

Role pořizovatele

V rámci institucionální analýzy byly identifikovány dva přístupy k funkci pořizovatele územně plánovací dokumentace. Jednak se v praxi setkáváme s čistě úřednickým pasivním výkonem funkce, kdy úředník pociťuje, že jako pořizovatel nemá větší pravomoci, jak výslednou podobu ÚP ovlivnit. Úkolem je pro něj „pouze“ zajistit soulad se všemi právními předpisy a řešení obsahové stránky územního plánu by se měl zabývat územní plánovač (urbanista) a obec. Obec mohou pořizovatelé na některé nedostatky pouze upozornit a doporučit ke zvážení (např. v případě plánování výstavby bude chybět sociální infrastruktura a naroste dopravní zatížení), ale větší pravomoci podle svých slov nemají.

V druhém případě jde o aktivní přístup k pořizování ÚP. Pořizovatel dohlíží na legislativní stránku procesu pořízení ÚP, jehož součástí je i určitá kontrola jeho věcné stránky. Má v tomto případě kompetence a vědomosti, kterými může ovlivnit rozhodnutí hlavního aktéra (zastupitelstva obce) a být určitým oponentem projektanta a budoucích stavebníků. Využívají při tom podle jejich slov neformální (legislativně nevynutitelné) prostředky, jakými mobilizovat a upozornit zastupitelstvo na určité chyby v navrhovaném územním plánu. V argumentaci se cítí silnější než zpracovatel (nejsou na obci přímo závislí), často poukazují na hrozbu zdržení projednávání ÚP v případě negativního stanoviska DO (např. v případě zařazení příliš velkého rozsahu rozvojových lokalit). Avšak i u těchto aktivních pořizovatelů bylo zmiňováno, že mají úředníci zákonem omezené pravomoci. Osvojení jednoho z přístupů je závislé čistě na individualitě osoby a částečně na politickém prostředí v daném regionu.

Obecně hodnotí aktéři přenesení zodpovědnosti za pořizování územního plánu z obcí na úřady obcí s rozšířenou působností (ORP) pozitivně. Úředník (ve srovnání se zastupitelstvem obce) se snadněji orientuje v procesních postupech, je v této oblasti odborníkem, a projednání pořízení územního plánu je tak zajištěno lépe.

Pořizovatelé identifikují tyto další problémy, se kterými se při své činnosti setkávají:

(i) Pořizovatel odpovídá za formální náležitosti, koordinaci stanovisek a v důsledku i za kvalitu stanovisek DO a v některých případech poukazují na špatné zkušenosti s určitými institucemi, které nejsou schopné kvalitní stanovisko sestavit.

(ii) Druhým problémem je v některých regionech personální obsazení úřadu územního plánování: úřady nejsou schopni najít kvalifikované zaměstnance, chybí jim specialisté na různé obory (GIS, životní prostředí, památková péče a další). Částečně si to vysvětlují nedostatečným platovým ohodnocením zaměstnanců.

Příklad přístupu pořizovatele územního plánu (obec ABC)

Pořizovatel ÚP má podle zkušeností úřednice z obce ABC reálné možnosti ovlivnit výslednou podobu ÚP, ale musí svou roli brát nikoliv jako striktně úřednickou, ale přistupovat k pořizování územních plánů obcí s určitou dávkou angažovanosti a zodpovědnosti za rozvoj širšího správního území. Pořizovatelka ÚP se přitom nesnaží starostům vnutit svoji představu o rozvoji „jejich“ obce, ale snaží se jejich představu usměrňovat a hledat kompromisní řešení, a to již při zpracování zadání ÚP, které po zpracování ÚP dopracovává právě pořizovatelka. Důraz při usměrňování požadavků starostů klade na to, aby obce v nových ÚP či při změnách nevymezovaly příliš velké rozvojové plochy (přesvědčuje starosty a zastupitele, aby případně další potřebné plochy doplnily změnou ÚP a ponechaly je prozatím v územní rezervě). Pokud se nedaří najít kompromisní řešení, intenzivně spolupracuje s DO v úseku ochrany přírody a ZPF, které mají podle zkušeností pořizovatelky ÚP klíčovou roli z hlediska regulace navrhovaného nevhodného rozvoje obce. Pro pořizovatelku ÚP je důležitou motivací pro pořízení kvalitního ÚP skutečnost, že součástí MěÚ obce XYZ je i stavební úřad a tudíž pořizovaným ÚP vytváří podmínky pro rozhodování „svých“ kolegů.

Létající pořizovatel

Pořizovatelem územního plánu nemusí být úředník orgánu územního plánování, ale také certifikovaný odborník (se zkouškou zvláštní způsobilosti) fungující na komerční bázi. Využití této možnosti se územně poměrně diferencuje: odhadem mezi 15-50 % obcí v různých regionech pořizuje územní plán s využitím létajícího pořizovatele.

Obecně má nově zavedený institut létajícího pořizovatele své obhájce i odpůrce. Pořizovatel pracuje obvykle poměrně rychle, pružně a na zakázku dané obce, ochotně ji vyhoví v jejích požadavcích. Někteří respondenti zmiňují, že řada z nich je odborně erudovaných, zásadových a obci dobře poradí. Někteří pořizovatelé-úředníci také oceňují existenci létajících pořizovatelů z čistě pragmatických důvodů: šetří jim práci v době, kdy většina obcí pořizuje nové územní plány.

Na druhé straně však aktéři upozorňují na dva hlavní problémy vyplývající z jejich činnosti. Někteří pořizovatelé si sjednávají mnoho zakázek najednou a tím trpí kvalita jejich práce (mj. neprojednávají dostatečně územní plány s veřejností, což později vede ke konfliktům v místní společnosti). Druhý problém souvisí s jejich určitou závislostí na zadavateli práce (obci). V některých případech jsou územní plány nebo jejich změny pořizovány z podnětu konkrétních investorů, kteří hodlají v obci stavět. Existují pak případy, kdy létající pořizovatel nefungoval jako určitý typ regulátora v území, neřešil důsledky mohutné výstavby a byl ochoten pořídit takový územní plán, který ji dovoluje (příklad obce v zázemí Českých Budějovic, a jehož ÚP počítá s územím pro bydlení o ploše 20 hektarů a pro nějž úředník odmítl takový ÚP plán pořídit).

Orgány ochrany zemědělského půdního fondu a životního prostředí

Nejdůležitějšími dotčenými orgány při tvorbě územního plánu jsou podle většiny oslovených aktérů orgány ochrany zemědělského půdního fondu (krajský úřad, odbor životního prostředí) a částečně i orgán ochrany životního prostředí (úřad ORP, odbor životního prostředí). Výkon státní správy se i v tomto případě regionálně diferencuje. V některých krajích úřad reprezentují silní odborníci, kteří dokáží své postoje k ochraně ZPF prosadit i přes nedokonalou legislativu. V jiných regionech jsou úředníci smířeni s tím, že jejich pravomoci jsou omezené, a vykonávají striktně úřednickou roli. Někteří pořizovatelé poukazují na to, že krajské úřady nevyjíždějí do terénu, neznají řešené území a nemohou tak kvalifikovaně rozhodovat. Opět se tedy ukazuje význam lidského kapitálu: závisí tedy na konkrétním úředníkovi, zda je schopen využívat existující legislativu a své postoje dobře argumentovat.

Na druhé straně aktéři zmiňují také roli územního plánovače ve vztahu k vyjádřením krajského úřadu jakožto dotčeného orgánu: podle jejich názoru záleží taktéž na „šikovnosti“ projektanta a schopnosti využití navrhovaných rozvojových ploch odůvodnit.

V případě úřadu obce s rozšířenou působností (ORP) je vnímaná pozice v procesu tvorby ÚP slabší. Jako problematické bývá označováno zejména posouzení ochrany krajinného rázu, zejména proto, že jde o hůře uchopitelný obecný koncept bez jasné metodiky posuzování a někteří úředníci mají problém vytvořit jasné stanovisko, se kterým by uspěli.

Nadřízený orgán územního plánování (krajský úřad, odbor územního plánování)

Podle aktérů na krajské úrovni dává zákon krajskému úřadu (odboru územního plánování) velmi malý prostor, aby mohl do rozvoje v obcích zasahovat a regulovat rozsah výstavby (např. uvádí, že dohlíží pouze na zákonnost procesu, na jevy nadmístního významu, což je podle nich pouze soulad s PÚR a ZÚR, obsahové řešení ÚP závisí na rozhodnutí zastupitelstva, projektanta a pořizovatele). Podle formulací jednotlivých částí stavebního zákona by však nástroje měly být širší (viz výše). Lze to tedy chápat tak, že úřad často není schopen (z různých důvodů) využívat pravomoci, které jim přisuzují tvůrci nového stavebního zákona. Na druhé straně existují i kraje, které se naopak výslednou podobu ÚP snaží ovlivňovat (někdy přitom poukazují na špatnou práci pořizovatele a nezbytnost usměrnění ÚP ze strany kraje).

Krajský úřad by měl poskytovat metodickou podporu pořizovatelům územně plánovací dokumentace. Podle některých pořizovatelů je však metodická podpora v některých krajích problematická, pořizovatelé si zde obvykle řešení sporných záležitostí vyhledávají sami. To je však podle našeho názoru z hlediska fungování veřejné správy neefektivní.

Někteří pracovníci krajských úřadů pak upozorňují na obtížné sledování jednotlivých rozhodnutí Nejvyššího správního soudu týkajících se problematiky územního plánování a stavebního řádu, které je časově (a odborně) velmi náročné. Uvítali by, kdyby byla tato činnost prováděna centrálně a samotní úředníci by pak dostávali již zpracované přehledy jednotlivých rozsudků.

Role územního plánovače

Architekti-urbanisté (v menší míře i jiné profese), kteří zpracovávají územní plány, hovoří často o ekonomické stránce zpracování územního plánu. Ceny za zpracování jsou podle jejich názoru stlačeny velmi nízkou, což zpracovatele nutí rozsah dokumentace „osekat“, ponechat pouze nezbytné minimum a v řadě případů je tak výsledný územní plán výrazně nekoncepčním řešením budoucího rozvoje obce. Rovněž je tím minimalizovaná spolupráce s jinými profesemi (právníci, geografové, demografové apod.) a došlo k rozpadu větších projektčních ateliérů, které tyto profese sdružovaly. K vzniku územních plánů bez nezbytných náležitostí přispívá také v některých případech nedostatečná znalost nového stavebního zákona (zejména prováděcích vyhlášek).

Územní plánovači poukazují na oslabení jejich role jakožto odborníků a v některých případech se cítí i jsou viděni spíše jako kreslič představa místního zastupitelstva a obyvatel obce. Proces tvorby územního plánu je také ovlivněn silnou pozicí zastupitelstva obce oproti zpracovateli. Při případných neshodách obou stran může územní plánovač pokračování spolupráce odmítnout, čímž přijde o zakázku a zároveň dá obci prostor najít takového projektanta, který požadavky zastupitelstva přijme. Existují i architekti, kteří dávají prioritu finanční odměně před dobře odvedenou prací. Obcházení zásahu odborníků by se mohlo předejít zvýšením odpovědnosti zpracovatele za výsledný územní plán a zavedením adekvátních postihů (např. v případě, že ÚP bude zrušen Nejvyšším správním soudem). V minulosti byla pozice územního plánovače značně silnější (především před rokem 1989 – direktivnější přístup).

Otázka profesní cti existuje, ale jen v omezené míře; komora architektů je v tomto směru velmi pasivní. Z části je to patrně kvůli neuchopitelnosti termínu „udržitelný rozvoj“ a obtížně nastavitelných parametrů, kterých by měl kvalitní územní plán obsahovat. Zjevně neexistuje žádná efektivní kontrola kvality, odbornosti a udržitelnosti mnoha územních plánů obcí nebo tato kontrola systematicky selhává. Předpoklad některých architektů, že trh vytřídí nekvalitní plánovače, se nenaplnil a efekt liberalizace trhu byl přesně opačný. Hlavním výběrovým kritériem plánovače je v případě mnoha obcí cena.

Přesto se lze v praxi setkat se zpracovateli územního plánu, kteří se snaží zastupitelstvo v názorech na budoucí rozvoj obce usměrňovat a dokážou si vybudovat dostatečně silnou pozici na to, aby byly jejich argumenty zastupitelstvem respektovány. Obvykle zasahují v otázce velikosti rozvojových ploch a jejich napojení na technickou a občanskou infrastrukturu. V některých oblastech dokonce funguje doporučení pořizovatele ÚPD, který obec při výběru zpracovatele nasměruje na již ověřené zpracovatelské firmy. Obecně ale platí, že kvalita práce zpracovatelů územního plánu se bezprostředně odráží v území a pochybení v projekční práci nevratně ovlivňují krajinu i společnost na lokální i regionální úrovni. Je proto nezbytné najít takové mechanismy kontroly nebo změny v systému zpracování ÚP, které by nevyhovující praxi výrazně pozměnily.

Rada obcí

Novou institucí, jejíž vznik předpokládá nový stavební zákon, je rada obcí. Ta by měla být utvořena všemi obcemi v obvodu obce s rozšířenou působností (ORP) a má možnost vydávat vyjádření v průběhu projednávání územního plánu. Z rozhovorů s aktéry však vyplývá, že tato možnost není využívána (podle dostupných informací funguje v ČR doposud jen několik rad obcí). Rady nejsou vytvářeny podle aktérů ze dvou hlavních, vzájemně souvisejících důvodů: (i) ve správním obvodu je často příliš mnoho obcí, které mají rozdílné názory na rozvoj území, a bylo by obtížné najít konsenzus o budoucím směřování vývoje regionu; (ii) je vnímána jako zbytečná byrokracie, někteří aktéři reprezentující státní správu dokonce uvádí, že územní rozvoj je pravomocí samotných obcí.

Role obce v územním plánování

Přes různé působení výše zmíněných aktérů byl ve většině sledovaných obcí hlavním aktérem rozvoje starosta obce. Většina aktérů (vč. dotčených orgánů vydávajících závazná stanoviska) uvádí, že rozhodující slovo má samospráva, která výslednou podobu územního plánu schvaluje. To je ovšem v řadě obcí značně problematické. Členové samosprávy postrádají odborné znalosti a kompetence k jednání o územním rozvoji obce, což může být překážkou např. při tlaku investorů a stavebních firem, kdy je důležitá znalost zákona a umění ho správně interpretovat. Zejména v malých obcích se zastupitelé osobně znají s vlastníky pozemků a je pro ně obtížné nevyhovět jejich požadavkům a v některých případech se i snaží zařadit co nejvíce pozemků do rozvojových ploch. Výraznou bariéru svobodného a profesionálního rozhodování představuje v některých obcích faktická nadřízenost starosty nad úředníky státní správy.

Mnohaleté zkušenosti s negativními důsledky nekoordinovaného rozvoje však postupně vedou k tomu, že se některé obce snaží výstavbu pečlivě plánovat s ohledem na své možnosti a učí se tlakům developerů i majitelů pozemků odolávat. Čím dál častěji si uvědomují, že masivní výstavba vyžaduje také investice do sociální a technické infrastruktury. Začínají také využívat možnosti podmínění výstavby zpracováním regulačního plánu nebo územní studie.

Zapojení veřejnosti do tvorby ÚP

Zapojení veřejnosti do projednávání územního plánu je poměrně nízké. Vyšší participaci aktéři spatřovali na začátku 90. let, ale od té doby postupně upadala. Dnes je podle nich zájem z řad veřejnosti patrný zhruba ve 30 % obcí a u třetiny z nich se na jednání dostavují ve vysokém počtu. Obvykle se ale veřejnost „probouzí“ až v závěrečných fázích projednávání ÚP, kdy je na mnohé záležitosti již pozdě. Obecně lze říci, že zájem v průběhu zpracování roste, některé obce o projednávání své občany aktivně informují. Zpravidla se zapojují především lidé, kterých se územní plán bezprostředně týká. Nejčastěji majitelé pozemků, kteří se snaží změnit přípustné využití ploch svých pozemků na zastavitelné. Zejména v okolí Prahy se další stavební rozvoj obce stává často tématem politického boje a rozhoduje například o složení obecního zastupitelstva. Organizované skupiny a sdružení v mnoha případech úspěšně napadly znění nevyhovujícího ÚP. Ve většině případů se však jednalo o pochybení v procesních úkonech, které jsou zástupným důvodem za věcnými nedostatky v obsahu ÚP. Jak v případě obecních zastupitelstev, tak i u občanských sdružení a obecní veřejnosti je obvyklá nízká znalost systému ÚP, ve které se laici velmi obtížně dokážou orientovat. Systému by výrazně pomohlo několik jasných pravidel, která by tvořila transparentnější základ pořizování a zpracování ÚP.

Role institucí na národní úrovni

Pro zlepšení fungování jednotlivých institucí (nejen) v procesu územního plánování je nutné zdokonalit úroveň poskytované metodické pomoci jednotlivým aktérům. Většina oslovených aktérů se shodla na absenci mnoha metodických pokynů. Někteří upozorňují na sílící roli Nejvyššího správního soudu, který se stále více zabývá procesem územního plánování a dbá na striktní dodržování zákonných podmínek. Řada z aktérů by navíc uvítala, kdyby mohli svá rozhodnutí a jejich formulaci zkontrolovat se zkušenějším kolegou nebo poradním orgánem.

Dalším problémem je podle některých aktérů neexistence stabilizované legislativy a jejího výkladu (dochází podle nich často k proměnám výkladu zákonů). Řada úředníků není schopna novou legislativu uvést do praxe, zvláště některých obecnějších tvrzení obsažených v zákonech. Za zastaralou je považována legislativa v oblasti životního prostředí a ochrany ZPF.

Za klíčový aspekt fungování státní správy a samosprávy považujeme kontrolu činnosti jednotlivých aktérů. V řadě případů totiž dochází ke zřejmému nedodržování legislativy a domníváme se, že kromě zlepšení metodické podpory a obecně zlepšení vzdělanosti úředníků je možné situaci zlepšit pouze důslednou kontrolou. Kontrolu činnosti aktérů má v kompetenci Ministerstvo vnitra, které vypisuje harmonogram kontrol, jež jsou však zaměřeny na právní stránku, nikoliv na obsahovou. Právě kontrolu obsahové stránky považujeme za velmi důležitou, v současnosti k ní dochází pouze na základě upozornění na konkrétní příklad.

Možnost využití regulačního plánu

Regulační plán (RP) je v české praxi využíván pouze v ojedinělých případech – často jde o osvícené starosty obcí, popř. osvícené developery, či obce, které mají s RP zkušenosti z minulosti. Hlavní důvody omezeného využívání RP aktéři vidí v přílišné striktnosti a podrobnosti tohoto dokumentu, jenž je nezbytně přesně dodržen (závažnost ze zákona). Pokud je nutné RP upravit, je nutné podstoupit poměrně zdlouhavý a administrativně náročný proces. Malá flexibilita, časová i finanční náročnost zpracování a rigidnost RP bývá kritizována jak stavebními úřady, tak zástupci obcí či developery.

Nicméně se potvrzuje, že pro některá území je využití RP velmi vhodné a přínosné, např. pro velká rozvojová území, výstavbu celého území „na klíč“, území se složitější vlastnickou strukturou, nebo nerezidenční rozvojová území. Právě podrobnost, která bývá udávána jako nevýhoda, spolu s konkrétností RP (zaměření na určitou lokalitu) se stává výhodou či přímo záměrem. Například regulační plán v obci ABC (iniciovaný developerem) byl zpracován do velkých podrobností (např. sklon střechy, specifikace krytin, charakter oplocení, druh zeleně, vzdálenost stavební čáry od hranice pozemku apod.) a napomohl tak k udržení jednotného rázu lokality. Z terénního šetření vyplývá, že řada současných obyvatel přišla do lokality právě kvůli přísně nastaveným pravidlům RP dávajícím garanci určitého charakteru nové výstavby.

Výhodou RP je možnost jednoznačného rozhodování o jeho ne/plnění a možnost přesného vymezení komunikací, veřejných ploch, zeleně atp. Veřejná prostranství musí být podle nového SZ nedílnou součástí nových rozvojových lokalit (na každé 2 ha musí být nejméně 1000 m² veřejných ploch). Nicméně projektanti regulačních plánů často vnímají nutnost podrobné územní specifikace jednotlivých funkcí (veřejné prostranství, komunikace atd.) bez znalosti plánovaného řešení celé lokality jako velmi obtížné. Obvykle je známa pouze přístupová trasa. V praxi se situace často řeší povinností danou v územním plánu, že rezidenční lokalita nesmí být realizována bez plochy veřejného prostranství, jejíž poloha bude upřesněna v územní studii zpracované před zahájením výstavby v dané lokalitě (aplikováno např. v obci ABC – viz dále).

Regulační plán lze využít i jako „předpřípravu“ území pro rozvoj spojenou s určením závazných pravidel pro jeho využití. Například obec ABC si nechala zpracovat regulační plán pro centrum obce, mj. aby zamezila jeho případnému nevhodnému zastavení (např. výškovými budovami).

Možnost využití územní studie

Častěji než regulační plán je využívána územní studie, jejíž zpracování je podstatně jednodušší (zákon např. neukládá povinnost územní studii projednávat), proto i rychlejší a levnější. Výraznou nevýhodou naproti tomu je její nezávaznost a právní nevytahatelnost, slouží pouze jako podklad stavebnímu úřadu, který ale nemá povinnost ji dodržovat. V případě nedodržení podmínek vyplývajících z územní studie však stavební úřad musí své rozhodnutí zdůvodnit (nadřízený orgán má jinak pravomoc rozhodnutí zrušit a vrátit zpět k posouzení na stavební úřad).

V případě, že je podmínka zpracování územní studie zakotvena v ÚP, je územní studie dobrým nátlakovým nástrojem obce vůči stavebníkům a dobrým nástrojem pro rozvržení řešení celé lokality, neboť SÚ nemůže vydat územní rozhodnutí, které by nebylo v souladu s podmínkami této studie (podmíněného vydání územního rozhodnutí na základě zpracování územní studie bylo využito v obci ABC). Nevýhodou tohoto postupu však jsou finanční náklady na zpracování studie pro prvního stavebníka v dané lokalitě, zejména pokud se jedná o individuální výstavbu. Výhodou je však oproti RP možnost drobných odchylek od navrženého řešení v územní studii (např. mírné stavební změny na domech) bez nutnosti podstupovat administrativní proces změny celé územní studie.

Z terénních zkušeností plyne, že pořizovatelé i zpracovatelé ÚP územní studie obcím doporučují, a to zejména v lokalitách, kde jsou komplikované majetkoprávní vztahy. Nicméně někteří aktéři mají k územní studii rezervovanější vztah, neboť ji nikdo kromě pořizovatele neschvaluje a nikdo (včetně DO a veřejnosti) se k ní nevyjadřuje. Zkušenosti s aplikací územní studie rovněž potvrzují určitý rozpor mezi tím, že zastupitelstvo si studii v rámci schvalování ÚP vyžádá, ale pak prakticky nemusí vědět o výsledku a nemá možnost jej ovlivnit.

Řada aktérů volá po zavedení nového nástroje územního plánování, jehož projednání by bylo jednodušší v porovnání s regulačním plánem, ale zároveň byl závazný (na rozdíl od územní studie). Tento dokument by byl projednáván a schvalován zastupitelstvem a dotčené orgány by se vyjadřovaly, zda jsou splněny jejich podmínky.

Nastavení podmínek pro územní plánování na krajské úrovni

Základním závazným dokumentem nastavujícím podmínky pro územní plánování na krajské úrovni jsou Zásady územního rozvoje (ZÚR). V posledních cca 3 letech byly ZÚR zpracovávány všemi kraji, každý z nich zvolil odlišný metodický postup, neboť jednotné metodické pokyny nebyly k dispozici. Některé kraje zpracovávaly ZÚR v časovém tlaku (např. Plzeňský), jiné zpracování věnovaly větší pozornost a ZÚR jsou daleko konkrétnější, regulativy v nich podrobnější (např. Moravskoslezský a Jihočeský kraj).

Z hlediska ZÚR jsou za plochy nadmístního významu považovány veškeré plochy nad 20 ha (a vybrané menší významné plochy, např. velký logistický areál, dopravní a technická infrastruktura nadmístního významu, dálnice, nadřazené sítě technické infrastruktury atd.), u kterých se řeší návrh jejich funkčního využití (např. komerční výstavba, rezidenční výstavba). U těchto ploch musí být vyřešeny vazby na sousední obce a jejich vliv na životní prostředí

Při zpracování ZÚR bylo nezbytné při vymezování rozvojových ploch vycházet z nadřazené ÚPD, tj. Politiky územního rozvoje (PÚR). Vedení rozvojových os v PÚR bylo pro potřeby ZÚR nezbytné výrazně zpřesňovat z úrovně ORP na úroveň obcí, někdy dokonce i katastrů. Kraje při určování rozvojových ploch vycházely jednak z platných ÚP obcí v příslušných územích a jejich představě nejbližšího vývoje (např. v běhu byla změna ÚP), z názorů obcí oslovených při přípravě ZÚR, jednak byly zakomponovány rovněž představy kraje. Některé navržené plochy k rozvoji, které nebyly navrženy v rámci PÚR, byly do ZÚR zařazeny (je dovoleno). Nicméně rozvojové plochy navržené v PÚR musí být do příslušné ZÚR převzaty (PÚR u některých rozvojových území stanovuje povinnost prověřit možnosti řešení a pokud se návrh PÚR ve větším územním detailu ukáže jako „nehodný“, ZÚR nemusí rozvojovou plochu převzít a přesto v tomto bodě budou v souladu s PÚR).

Jednotlivé obce pak rozvojové plochy v rámci svých ÚP zpřesňují – plochy vymezené ZÚR udávají mezní hranici jednotlivých funkčních ploch (např. pro bydlení, osy, koridory atd.), tj. obec může v ÚP rozvojovou plochu

zmenšit a zpřesnit vedení liniových prvků atd. Pokud obec lokalitu např. pro bydlení ve svém ÚP zmenší, musí na zbývající ploše zůstat nezměněný stav (tj. není možné povolit např. komerční zástavbu). Tedy rozvojová plocha vymezená ZÚR se zachovává potenciálně pro bydlení.¹ Za pomoci regulativů jsou specifikovány jiné doplňkové funkce, které mohou v navrženém rozvojovém území být (např. občanská vybavenost, rekreace).

V možnosti pomoci ZÚR regulovat suburbánní rozvoj na území kraje se názory dotazovaných krajských pracovníků liší. Část z nich se domnívá, že ZÚR k regulaci použít nelze a ani to není jejich cílem, neboť menší rezidenční komerční výstavbu v obcích v rámci ZUR řešit nelze (Jihočeský kraj).

Vedle toho např. v Moravskoslezském kraji byla procesu suburbanizace při zpracování ZÚR věnována patřičná pozornost (viz rámeček) a krajská pracovníci se domnívají, že jim dokument a zásady rozvoje v něm definované budou účinným nástrojem pro územní regulaci nové výstavby.² Všechny rozvojové plochy nadmístního významu a vybrané menší plochy musí být vymezeny nejprve v ZÚR. Tím je regulována možnost výstavby, neboť plochy se navrhuje hlavně v blízkosti velkých komunikací v rozvojových osách, oblastech, s výjimkou rekreačních ploch, které se vymezují v marginálních oblastech.

Vybrané zásady ZÚR Moravskoslezského kraje

Možným negativním důsledkům procesu suburbanizace se kraj v ZÚR snaží předejít dodržěním následujících zásad při posuzování návrhů ÚP obcí:

- nové rozvojové plochy vymezovat v lokalitách dříve zastavených nebo devastovaných území brownfields, nové zastavitelné plochy vymezovat v návaznosti na zastavěné území a prolukách stávající zástavby;
- nové plochy pro bydlení vymezovat současně s plochami a koridory odpovídající veřejné infrastruktury ve vazbě na zastavěná území sídel a výhradně se zajištěním napojení na existující nebo plánovanou nadřazenou síť dopravní infrastruktury
- rozvoj obytné funkce řešit současně s odpovídající technickou a občanskou infrastrukturou ve vazbě na zastavěné území sídel;
- minimalizovat zábor nejkvalitnějšího ZPF 1. a 2. třídy ochrany.

Zdroj: Moravskoslezský kraj, 2010.

1 Jsou příklady obcí, které se rozhodly, že velikost rozvojové plochy navržené v ZÚR nepotřebují a při zpracování svého ÚP území prověřily, rozvojovou plochu vymezily menší a zbylé území se „zmrazilo“.

2 Pozitivně lze vnímat rozsudek Nejvyššího správního soudu (NSS), který zrušil ÚP obce Vysoké nad Labem, neboť vymezoval cca 50 ha pro novou výstavbu, avšak tato plocha (ač se ve skutečnosti jednalo o více ploch oddělených komunikacemi) nadmístního významu nebyla vymezena v příslušné nadřazené územně plánovací dokumentaci, tj. v Zásadách územního rozvoje kraje. NSS tak precedentně rozhodl, že není možné navrhnout plochu nadmístního významu tam, kde není navržena v nadřazené ÚPD.

5. Proces výstavby

Tato kapitola je věnována několika oblastem spojených s procesem (nové) výstavby a otázkám naplňování územního plánu a dalších nástrojů územního plánování v procesu územního a stavebního řízení. Obdobně jako v kapitole 4, ani zde se nesnažíme o podrobný popis všech kroků odehrávajících se před vlastní výstavbou a vstupů všech aktérů, ale snažíme se upozornit na vybrané klíčové momenty při územním a stavebním řízení a zhodnotit roli klíčových aktérů.

Přípravné práce před výstavbou

Rozhodnutí developera o umístění nové výstavby

Na počátku masivní nové rezidenční výstavby bylo rozhodování developerů o umístění výstavby silně ovlivněno existencí pozemků vhodných k výstavbě, příp. ochotou a možnostmi měnit většinou původně pozemky určené pro zemědělství na pozemky stavební. V současnosti je rozhodování developerů ovlivněno i dalšími faktory, které jsou často podmíněny proměnou charakteru poptávky po bydlení v nových lokalitách (resp. proměnou nároků různých skupin zájemců o nové bydlení) a ekonomickou náročností výstavby (např. chybějící technická infrastruktura výrazně zvyšuje finanční náročnost výstavby).

Mezi nejdůležitější faktory, které developeři udávají jako rozhodující pro umístění nové rezidenční výstavby, patří dobrá dopravní dostupnost a poloha lokality (jednak vůči metropolitním centrům, jednak vůči hlavním uzlům veřejné dopravy – v Praze zejména vůči stanicím metra), kvalita okolního přírodního prostředí a vybavenost obcí infrastrukturou (větší důraz je kladen na technickou infrastrukturu). Někteří developeři rovněž zmiňují i „obecnou“ atraktivitu lokality („dobré jméno“, zda je „dobrou adresou“), zastupitelstvo nakloněné dalšímu rozvoji obce, nebo přímo dřívější spolupráci s obcí.

Rozhodnutí o charakteru výstavby

Velkou roli při rozhodování o charakteru výstavby hraje územní plán a zejména pak přísnost regulativů v něm obsažených. Absence územního plánu, případně vágní zadání regulativů bylo v některých analyzovaných obcích nahrazeno zpracováním urbanistických studií, nebo společným jednáním a formulováním závazných pravidel pro podobu domů mezi developerem a obcí (např. u obce ABC). Při úplné absenci pravidel dochází k nekoordinované výstavbě postrádající společný ráz a kompaktnost, což obce zpětně hodnotí jako nevhodný přístup (projevilo se např. u obce ABC).

V současné době developeři využívají vlastních architektů, kteří navrhují celkový urbanismus lokalit. Pokud se jedná o individuální výstavbu domů a developerovi záleží na dodržení určitého stylu výstavby, tak buď developer novým vlastníkům architekta přímo doporučuje (proběhlo např. v obci ABC), nebo je podmínkou realizace výstavby domu v lokalitě schválení jeho podoby developerem (realizováno např. v obci ABC). Častější je však situace, že developer stavební parcely rozprodá a žádné podmínky pro charakter výstavby nestanovuje, jsou tedy dány pouze regulativy územního plánu.

Rozhodování o charakteru výstavby je podmíněno rovněž cílovou skupinou, pro kterou se developer rozhodl novou lokalitu vystavět. Roli zde zejména hraje, zda se jedná o střední či vyšší vrstvy. Podle toho developeři volí např. velikost pozemku, velikost a případně úroveň kvality domů i jejich vybavení, kvalitu okolního prostředí, vymezení dostatečných ploch pro veřejná prostranství a zeď apod.

Příklad vyjednávání obce s developerem o podobě nové výstavby (obec ABC)

Obec ABC měla díky své atraktivní poloze v zázemí obce XYZ a kvalitnímu prostředí velmi dobré předpoklady k rozvoji suburbánního bydlení. Impuls k tomuto rozvoji dal na počátku 90. let majitel firmy XYZ, který se v obci ABC rozhodl postavit sídlo své firmy. V rámci výstavby sídla však bylo nutné řešit finančně náročné napojení na technickou infrastrukturu, a proto majitel obci navrhl připravit návrh na uspořádání lokality jako území pro rezidenční výstavbu.

Zásadní význam pro vývoj a podobu lokality měla spolupráce tří klíčových aktérů: obce, developera a architekta. Společně řešili podobu územního plánu, stanovení regulativů i urbanistickou a architektonickou podobu i dalších nových lokalit v obci. Obec již na začátku vstoupila do procesu plánování velmi aktivně, jednak podmínila počátek rezidenční výstavby schválením konceptu územního plánu a dále se snažila získat z nové výstavby výhody pro celou obec. Developer tak spolufinancoval výstavbu vodojemu, inicioval propojení obce na čističku v obci XYZ zajistil plynofikaci a financoval výstavbu veškerých místních komunikací a sítě technické infrastruktury v nové části obce. Na oplátku obec odsouhlasila rozšíření zastavitelného území obce směrem na jih.

I přes některé nedostatky (zejména v posledních etapách výstavby – nedostatečné veřejné prostory a zeleň) lze hodnotit tento proces výstavby rodinných domů v obci ABC jako zdařilý. Klíčovým faktorem byla jednoznačně fungující spolupráce mezi obcí, developerem a architektem, a také skutečnost, že obec plně využila možnosti vyjednávání s developerem.

Vyjednávání developera s obcí o podmínkách nové výstavby

Developeři (poměrně logicky) považují výstavbu ve většině případů jako čistě obchodní záležitost (výjimkou jsou developeři mající osobní vztah k danému místu daný např. tím, že tam bydlí). V případě, že je vedení obce nenutí, snaží se co největší část rozvojové lokality prodat jako stavební pozemky, což je v naprosté většině případů na úkor komunikací (silnice, chodníky), veřejných prostor a zeleně, příp. jiné občanské vybavenosti (např. mateřská škola). Developery tak pochopitelně přitahují obce s nejnižšími požadavky/regulativy na podobu nové výstavby. Iniciativní postoj a obeznamenost obcí s možnostmi, co mohou od developera požadovat, je proto klíčová.

Možnost využití plánovací smlouvy s developerem

Plánovací smlouva je právně závazná dohoda o spoluúčasti žadatele na vybudování nové nebo úpravách staré veřejné infrastruktury. Uzavírá ji obec (příp. kraj) s žadatelem o vydání regulačního plánu. Současná legislativa umožňuje v ÚP vymezit území, pro která je zpracování a vydání regulačního plánu nezbytnou podmínkou pro rozhodování o změnách v území a zároveň podmínit vydání regulačního plánu uzavřením plánovací smlouvy. Lze tak investora donutit v rozvojové lokalitě vybudovat vzhledem k velikosti plánované zástavby adekvátní veřejnou infrastrukturu ve vyhovující kvalitě a v odpovídajícím termínu. Pomocí plánovací smlouvy tak lze předcházet důsledkům nevyřešených majetkoprávních vztahů u komunikací, technických sítí i veřejných prostor v nových lokalitách a předem řešit nezbytnou veřejnou infrastrukturu pro budoucí obyvatele lokality (úspěšně se smlouva používá např. v obci ABC).

Plánovací smlouvu si může obec vynutit i bez regulačního plánu v rámci územního řízení, na základě § 88 stavebního zákona: «Stavební úřad územní řízení přeruší, kromě důvodů uvedených ve správním řádu, také v případě, že záměr klade takové požadavky na veřejnou dopravní a technickou infrastrukturu, že jej nelze bez vybudování příslušných nových staveb a zařízení nebo úpravy stávajících realizovat, a zároveň vyzve žadatele k předložení plánovací smlouvy.»

V některých případech (se souhlasem všech dotčených orgánů a účastníků řízení může SÚ uzavřít s žadatelem smlouvu) může dokonce plánovací smlouva nahradit územní řízení a stavební povolení, což však někteří pracovníci stavebních úřadů a pořizovatelé vnímají jako vysoce kontroverzní. Při klasickém územním řízení je do projednávání zapojena veřejnost, projednání trvá cca 3 měsíce, oproti tomu plánovací smlouva může být uzavřena během jednoho týdne a bez účasti veřejnosti. V řadě případů tak stavební úřady uzavření plánovací smlouvy odmítají. Problém kompetentní aktéři územního rozvoje spatřují ve skutečnosti, že není

omezeno, jakých staveb a jak velkých projektů se nahrazení územního řízení plánovací smlouvou může týkat (účelné využití vidí spíše u menších projektů typu napojení na technickou infrastrukturu, parkovací stání pro automobily u RD, v případě velkých projektů může dojít ke zneužití a bylo by vhodné v zákoně využití veřejnoprávní smlouvy omezit).

Ze zkušeností úředníků z národní úrovně plyne, že stavební úřady nevyužívají v dostatečném rozsahu možnost vynutit si plánovací smlouvu před vydáním územního rozhodnutí na stavbu, která klade nároky na veřejnou infrastrukturu. SÚ může přerušit řízení a vyčkat na uzavření smlouvy mezi obcí a investorem.

Vydání územního rozhodnutí, stavebního povolení/ohlášení stavby

Role krajského úřadu – dohledu nad stavebními úřady

Krajský úřad podle Zákona o krajích č. 129/2000 Sb. kontroluje stavební úřady (SÚ) v přenesené působnosti státní správy (stavební zákon ukládá státní dozor ve věcech územního plánování a stavebního řádu) a dohlíží tak na dodržování stavebního zákona. Příslušný odbor krajského úřadu (nejčastěji odbor územního plánování) provádí kontrolní činnost vzorku rozhodnutí SÚ podle stavebního řádu v odvolacích a přezkumných řízeních, avšak kontrolní aktivity se vztahují v zásadě pouze na kontrolu postupů SÚ a formálních náležitostí při rozhodování o územním souhlasu, ohlášení stavby, povolování staveb atd. V případě, že krajský úřad shledá některé z rozhodnutí SÚ jako nezákonné, podává výzvu SÚ, aby své rozhodnutí zrušil/opravil. Jedině SÚ³ totiž může své rozhodnutí zrušit. Namátkové kontroly krajské úřady z důvodu nedostatečného personálního obsazení prakticky neprovádí a řeší zejména případy odvolání vůči rozhodnutím SÚ. Kompetentní krajské pracovníky upozorňují na různé právní výklady stavebního zákona a prováděcích vyhlášek, a to jak v čase, tak i regionálně. Přestože se krajský úřad může opřít o samotný stavební zákon a judikatury soudů, je tento postup velmi nepružný, rozhodnutí soudů zdlouhavá, což kontrastuje s nutností vydat rozhodnutí do určité lhůty (např. 5 let vs. 30 dnů).

Fakticky se tak dozor kraje nad SÚ týká formálních postupů (např. dodržení zákonných lhůt, ne/opominutí účastníků řízení, kontrola čísel jednacích, pozemků) a nikoliv kontroly věcné správnosti rozhodnutí SÚ (není např. časový prostor vykonávat namátkové kontroly staveb, urbanismu, či krajinného rázu). Krajské úřady dále poskytují stavebním úřadům metodickou podporu při jejich rozhodování a organizují pravidelná školení.

Role státní správy a samosprávy v přenesené působnosti ve stavebním procesu – ochrana ZPF, stavební úřady

Role obecního úřadu s rozšířenou působností a kraje při ochraně ZPF

Veškeré pravomoci v oblasti rozhodování o vyjímání ze ZPF jsou dány zákonem o ochraně ZPF č. 334/1991 Sb. Kromě možnosti vyjádřit se k návrhu nových ÚP (příp. jeho změnám) a tedy k návrhům na vymezení zastavitelného území, příslušný odbor ORP (nejčastěji odbor ochrany ZPF) řeší udělení souhlasu či zamítnutí žádosti o vyjmutí pozemku do 1 ha ze ZPF v momentu, kdy se řeší vydání územního rozhodnutí. Žádost o vyjmutí může podat jak právnická, tak fyzická osoba vždy u obce s rozšířenou působností, který žádost přijme, zkontroluje náležitosti (doklady o vlastnictví, mapové podklady se zákresem, doklady o tom, zda je lokalita ve schváleném ÚP, doložení využitelnosti lokality – jak bude zastavěna, podklady o tom, zda se na dotčeném pozemku nevyskytují meliorační zařízení, bilance skrývky, kolik z ní bude zpětně využito na ozeleňování a terénní úpravy a kde bude využit zbytek) a finanční odvod za vyjimanou zemědělskou půdu.⁴ V případě dočasného vyjmutí pozemku ze ZPF pak plán biologické a technické rekultivace dotčených pozemků. V praxi

3 Kromě Nejvyššího správního soudu.

4 Výše odvodů je definována zákonem o ochraně ZPF a prováděcími vyhláškami (vysoce bonitní půdy mají základní sazbu zhruba 130 000 Kč/ha, méně kvalitní půdy kolem 30 000/ha), přičemž základní sazba je násobena snižujícím/zvyšujícím koeficientem podle charakteru území (např. pozemek v územním plánu obce 0,2; pokud není územní plán 5, národní park 20, znevýhodnění lokalit v ochranné zóně vodních zdrojů atd.). Některé stavby jsou přitom ze zákona od odvodů osvobozeny (rodinné domy a přístupové komunikace v souladu s ÚP, garáž, dílna, bazén do 25 m²), u jiných je naopak stanoven odvod (bazény nad 25 m²). Návrh odvodu předkládá žadatel společně se žádostí o vyjmutí pozemku ze ZPF, orgán ORP překontroluje. Po vydání stavebního povolení pro příslušnou stavbu a nabytí jeho právní moci, vydává orgán ORP rozhodnutí o stanovení finančního odvodu.

je však problematické, že pracovníci ORP při posuzování žádosti o vyjmutí ze ZPF v naprosté většině případů nepracují s ÚP dané obce (tj. sami do ÚP nenahlíží), ale rozhodují o vyjmutí pozemku na základě stanoviska příslušného stavebního úřadu, který mj. dokládá, zda je dotčený pozemek v zastavitelném území, což je rovněž ověřováno odborem územního plánování ORP. Tato praxe je problematická především u stavebních úřadů, kde je „přímé“ propojení s odborem ochrany ZPF (a příp. odborem územního plánování) na ORP. Kritickým bodem je také skutečnost, že vyjímání pozemků ze ZPF má na starosti odbor městského úřadu, což podmiňuje závislost referentů na politické reprezentaci. V případě, že pozemek je v platném ÚP vymezen v zastavitelném území a žadatel splní všechny formální náležitosti, vyjmutí ze ZPF úřad vždy povolí, nesouhlas podle praktických zkušeností de facto nelze udělit.

Úřady na ochranu ZPF vidí klíčový moment pro možnost ovlivnit zábor ZPF při vymezení zastavitelného území v novém ÚP, či při jeho změně. V územním řízení podle jejich názoru již prakticky není možné nesouhlas s vyjmutím neudělit, pakliže se dotčený pozemek nachází v zastavitelném území a jsou splněny formální požadavky žádosti. V územním řízení se vynětí ze ZPF řeší již jen z hlediska konkrétních požadavků investora (např. jak bude lokalita využita, zda zvažít etapizaci výstavby, jak bude využita skryvka ornice).

Neudělit souhlas je možné jen v případě, že lokalita není celá v zastavitelném území ÚP. Případně se mohou vyskytnout požadavky na vynětí ZPF, které jsou v rozporu se zásadami ochrany ZPF (např. týká se některých zařízení v krajině - retenční nádrže, které nejsou v souladu s ÚP, nebo zalesnění půdy). Úřad může také nesouhlasit s vynětím půdy, pokud zamýšlí investor stavět průmyslový areál v lokalitě určené pro rezidenční výstavbu (nastává při plánech na postavení fotovoltaických elektráren⁵).

Zkušenosti z terénu tak nasvědčují, že v naprosté většině případů, pokud je navržené využití v souladu s ÚP, je vynětí ze ZPF v územním řízení jen naplnění povinnosti ve vztahu k §9 odstavci 6 zákona o ochraně ZPF – tj. udělit s vynětím souhlas. Faktická role ORP i kraje při ochraně ZPF v územním řízení je tak malá.

Pokud se jedná o žádost vynětí pozemku o velikosti 1-10 ha, postupuje ORP žádost krajskému úřadu, při vyjímání pozemku nad 10 ha rozhoduje přímo MŽP s pomocí stanoviska příslušného krajského úřadu. Někteří žadatelé s cílem ponechání agendy na úřadu nižší úrovně rozdělují svou žádost na dvě či více etap, čímž splní limit pro řešení svého případu např. na úrovni ORP. V řadě případů není doklad o celém dotčeném území a úředníci neodhalí tuto klíčku včas.

Role stavebních úřadů

Z terénní zkušenosti vyplývá, že se stavební úřady v procesu územního řízení/vydávání stavebního povolení staví do pozice „pouhých“ vykonavatelů a dohlížitelů nad dodržováním pravidel daných schváleným ÚP. Podle svého názoru nemají prakticky žádné pravomoci ovlivnit záležitosti (regulace) rozvoje území obce a mohou se opírat pouze o stanoviska dotčených orgánů, včetně hodnocení krajinného rázu v územním řízení. Nicméně zkušenosti z případových studií prokazují, že výklady územních plánů se shodnými parametry se územně, resp. v závislosti na „ochotě a odbornosti příslušného SÚ“, liší. To se samozřejmě odvíjí od profesní a odborné kvality pracovníků jednotlivých SÚ. Zajištění dostatečně kompetentních pracovníků na všech 625 stavebních úřadech není v současnosti možné. Síť stavebních úřadů totiž nebyla podle předpokladu novely stavebního zákona uspořádána a redukována podle logiky reformy veřejné správy a v praxi se tak mj. projevuje logický nedostatek vhodných pracovníků.

Při každodenním rozhodování stavebních úřadů se projevují důsledky nepřehlednosti právních předpisů a jejich změn a nejednoznačně definovaných některých částí legislativy. Týká se to zejména oblasti ochrany životního prostředí a krajinného rázu. Například ze zkušeností s posuzováním krajinného rázu na Moravskoslezsku plyne, že veškeré požadavky stavebníků přes DO posuzující krajinný ráz projdou v důsledku vágní formulace v legislativě, různorodých právních i odborných výkladů a nemožnosti tvrzení úředníků DO i SÚ podložit jednoznačnou právní argumentací. Podstatným aspektem kromě již zmiňovaného propojení samosprávy a výkonu státní správy je rovněž vysoce kvalitní právní servis žadatelů o územní rozhodnutí/stavební povolení (u „problematických“ rozhodnutí se převážně jedná o developery). Po předložení právních

5 Investoři je považují za případ dočasného odnětí ze ZPF, nicméně se jedná o stavbu s výrobním charakterem a musí být proto v souladu s ÚP.

posudků žadatelem, které vyvracejí narušení krajinného rázu, se SÚ nepouští do soudních sporů a žádosti vyhoví, neboť soudní výlohy by musela platit obec se SÚ a výsledek soudního řízení není jistý. Totéž bylo při řízených rozhovorech potvrzeno i ze strany DO.

Dotazovaní zástupci SÚ poukazovali také na právní nejistotu, že jimi vydané rozhodnutí (mj. na základě závazného stanoviska) bude platné, neboť je možné jej napadnout v rámci správního řízení. Správní soud však posuzuje „pouze“ formální správnost a procesní náležitosti rozhodnutí SÚ, dostatečnost argumentace úřadu, a nerozhoduje věcně.⁶

Povinnost stavebních úřadů vyzvat pořizovatele územního plánu v územním řízení jako dotčený orgán v případě, že sám nevydává územní rozhodnutí, není vždy plněna (např. v Jihočeském kraji), což má vliv na jeho možnost uplatnit při územním řízení záměry a cíle územního plánování.

Role stavebních úřadů v regulaci nové výstavby (resp. negativních důsledků suburbánního rozvoje)

Z realizovaných případových studií vyplývá, že pracovníci SÚ považují své kompetence za striktně dané, resp. omezené stavebním zákonem a doprovodnou legislativou. Vnímají svoji funkci jako striktně úřednickou, plní roli dohlížitelů nad dodržováním stavebně-technických kritérií umístování staveb podle platného územního plánu, bez možnosti koncepčních zásahů. Většina SÚ důsledky svých rozhodnutí v kontextu procesu suburbanizace neuvažuje, resp. tvrdí, že to není v jejich kompetenci.

Přezkum záměru žadatele v územním řízení stavebním úřadem vychází z §90 Stavebního zákona, přičemž jednou ze stěžejních součástí je prověření souladu záměru s územním plánem obce. Dodržování územního plánu je v některých zejména exponovaných územích problematické, i když v poslední době dochází ke zlepšení situace v souvislosti s medializací některých kauz. Kromě vědomého špatného posouzení souladu stavebního záměru stavebníka s územním plánem dochází k vydání územního rozhodnutí v rozporu s ÚP i kvůli nevědomým chybám daným nesprávným používáním územního plánu (úředníci např. používají pouze hlavní výkres a neznají dobře textovou část a místní kontext) a náhledu na jeho výklad (zejm. v duchu „co není zakázáno, je dovoleno“). V jednom z analyzovaných metropolitních regionů je dotazovanými odhadováno, že je schváleno zhruba 10-15 % chybných územních rozhodnutí. Prakticky ve všech případových územích dotazovaní zástupci orgánů územního plánování potvrdili, že ne vždy stavební úřady respektují regulativy a podmínky dané ÚP. Kontrolní činnost ze strany kraje v tomto případě často selhává a naopak se hledá způsob, jak problematickou stavbu „zlegalizovat.“ V řadě případů tak dochází k ex-post změnám územního plánu, aby byl plán uveden do souladu se skutečností. Schvalování změn v územních plánech již často neprobíhá stejnými postupy jako proces schvalování a projednávání nového územního plánu.

V případě, že obec územní plán nemá, rozhoduje SÚ na základě posouzení souladu s cíli a úkoly územního plánování definovaných ve stavebním zákoně. Dostatečné zdůvodnění případného nesouladu a zdůvodnění zamítnutí vydání územního rozhodnutí bývá pro SÚ podle jeho názoru v tomto případě velmi obtížné.

Z provedených rozhovorů rovněž vyplývá, že kompetentní činnosti stavebních úřadů brání jejich značná přetíženost a v některých případech nedostatečná odbornost pracovníků (např. při sledování statistických dat o výstavbě, při posuzování rozptylových studií). Zásadní problém však všichni dotazovaní vidí ve spojení výkonu stavebních úřadů, tj. státní správy, a samosprávy.

6 Příkladem právní nejistoty může být stavba supermarketu v Ostravě, kde po 5 letech soudních sporů bylo zrušeno územní rozhodnutí na jeho výstavbu, nicméně stavba je již v mezidobí postavena, i na základě platného stavebního povolení a kolaudačního rozhodnutí.

Role obce v územním řízení a stavebním procesu

Příklad aktivní role obce ABC v územním řízení

Obec ABC zvolila specifický postup v procesu územního řízení, který se však ukázal jako poměrně funkční. Zastupitelstvo obce schválilo a následně vydalo dokument obsahující podmínky výstavby pro novou rezidenční lokalitu, „tzv. neoficiální regulativy“. Tento dokument neobsahuje regulativy nad rámec regulativů ve schváleném územním plánu, pouze je zpřesňuje a jsou výsledkem kompromisu mezi obcí a zdejším developerem. Neformální regulativy jsou na stavebním úřadě předávány konkrétním stavebníkům a jsou podmínkou pro vydání územního rozhodnutí. Jelikož je obec účastníkem územního řízení, může se proti návrhu stavitele, který by neoficiální regulativy nerespektoval, odvolat, ačkoliv sama starostka obce ABC připouští, že v některých případech by obec měla problém s odvoláním uspět. I přesto systém „neoficiálních regulativů“ funguje, což je podmíněno i charakterem regulativů, které řeší pouze základní podobu nové stavby a její umístění na pozemku (např. sklon střechy, vzdálenost staveb od hranice pozemku, výšku oplocení, ale už ne typ krytiny střechy, druh či barvu oplocení). Stavebníci mají většinou pochopení, že podobu zástavby vyžaduje určitý způsob regulace.

Postoje obcí v zázemí velkých měst k rozvoji

Obce, respektive obecní zastupitelstva a starostové, mají v současnosti nejvyšší faktické kompetence v iniciaci i regulaci rozvoje na svém území. V metropolitních regionech České republiky zaznamenáváme velkou variabilitu přístupů obcí k výstavbě, regulaci zástavby, ochraně sídelní struktury a krajiny, ale také ve schopnostech zastupitelů kompetentně rozhodovat v území. Do značné míry je to ovlivněno mj. velikostí obce a zkušenostmi se suburbánní výstavbou a především podmínkami nastavenými v minulosti: pozice v sídelní struktuře, přírodní podmínky, kvalita předchozí územně plánovací dokumentace, finanční zabezpečení a závazky obce, struktura vlastníků pozemků apod. Postoj se liší i regionálně a je značně ovlivněn intenzitou probíhající suburbanizace. V okolí měst, kde proces příliš intenzivní není, většina obcí výstavbu velmi vítá. Naopak v regionech, které mají větší zkušenost s (negativními) důsledky neregulovaného rozvoje, zaznamenáváme alespoň v případech některých obcí v současnosti větší opatrnost a sofistikovanější využívání institutů regulace výstavby (týká se to zejména zázemí Prahy, viz níže).

Většina obcí vnímá výstavbu jako příležitost pro rozvoj a velmi často hájí zájmy komerčních společností, které ji chtějí realizovat (mnohdy jsou pod obrovským tlakem developerů, ochotny kvůli nim změnit ÚP). Hlavní motivací obcí pro podporu rozvoje dalších ploch s rezidenční i komerční funkcí (nárůst počtu obyvatel, případně i pracovních příležitostí) je zajištění příjmů do obecních rozpočtů. Často se ale v rozhodování obcí odrážejí i zájmy specifických skupin, které se neslučují se zájmy lokální společnosti a udržitelným rozvojem. Pokud jsou tyto zájmy provázané na vedení obce, nelze jim účelně bránit. V praxi nelze odlišit, a není to pro výsledek podstatné, zda je rozhodování obecních zastupitelstev ovlivněno korupcí nebo nezkušeností a nedostatkem kompetencí. Východiskem je však nastavení takových změn v systému, které by nesprávnému nakládání s krajinou a osídlením, i když na „vlastním“ území obcí, zamezilo. V první řadě téměř zcela schází kontrola činnosti samospráv, a to jak ze strany obyvatel obce-voličů (aktivní participace na rozhodování v území), tak seshora ze strany nadřízené samosprávy. Dále je nedokonalá podpora zvyšování kompetencí rozhodování v území i metodická pomoc směřovaná k orgánům samosprávy.

Nadobecní, regionální nebo národní strategické i plánovací dokumenty se prakticky neodrážejí ani v územních plánech ani v dalším rozhodování obecních zastupitelstev o území. Velmi vysoká fragmentace obecní samosprávy a vysoká autonomie obcí vedou k nekoordinovanému rozvoji území metropolitních regionů. Rozvoj území není fakticky koordinován ani z pozice jádrových měst metropolitních regionů ani s využitím regionálního plánování. Výjimkou jsou velké infrastrukturní stavby. Rezidenční a komerční zástavba a její lokalizace je téměř výhradně v kompetenci obcí, popř. dalších aktérů v území, kteří jsou na obce navázáni – územní plánovač – zpracovatel územního plánu placený obcí, pořizovatel i stavební úřad velmi těsně napojení na obec (někdy i podřízený samosprávě).

Za významný indikátor budoucího rozvoje suburbánní výstavby je tak možné považovat motivace a pozice obecních zastupitelstev směrem k využívání územního plánu, plánování nové výstavby a nástrojů možné regulace územního rozvoje. V rámci dotazníkového šetření jsme několik otázek položili starostům obcí a okrajových městských částí v zázemí Prahy. Hlavní výsledky jsou prezentovány v následujícím textu.

Nový stavební zákon umožňuje při projednávání nového územního plánu nepřevzít všechny zastavitelné plochy ze stávajícího ÚP. Plánuje obec revidovat rozsah a rozmístění nových zastavitelných ploch v novém územním plánu?

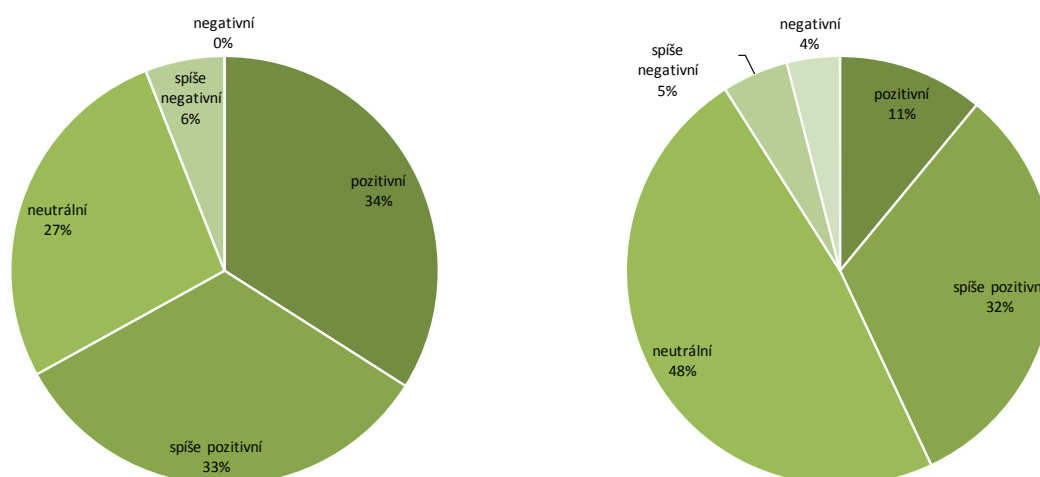
Postoje obcí k revizi zastavitelných ploch v nových územních plánech

| Odpověď | Počet odpovědí | Podíl odpovědí (v %) |
|--|----------------|----------------------|
| Obec plánuje značně rozšířit zastavitelné plochy | 2 | 2,2 |
| Obec plánuje mírně rozšířit zastavitelné plochy | 19 | 20,4 |
| Obec se bude snažit o zachování stavu stávajícího ÚP | 55 | 59,1 |
| Obec plánuje mírně omezit zastavitelné plochy | 8 | 8,6 |
| Obec plánuje značně omezit zastavitelné plochy | 4 | 4,3 |
| Bez odpovědi | 5 | 5,4 |
| Celkem | 93 | 100,0 |

Zdroj: dotazníkové šetření starostů, URRLab 2010; N=93.

Ačkoliv je právě v zázemí Prahy dopad suburbanizace nejcitelnější, není v odpovědích starostů těchto obcí znatelná příliš vysoká ochota ke změnám rozsahu nebo rozmístění zastavitelných území. Naopak větší počet obcí (téměř jedna čtvrtina) plánuje v nových územních plánech spíše než omezení zastavitelných území jejich plošné rozšíření. Poněkud odlišný postoj je zřejmý ze srovnání výsledků šetření z let 2004 a 2010 zaměřených na vnímání příchodu nových rezidentů do suburbánních obcí. Zatímco v roce 2004 zastávaly 2/3 starostů pozitivní postoj (obec příchod nových obyvatel podporovala, v současnosti je pozitivní postoj zastáván o 40 % menším počtem obcí, rozšířil se i negativní postoj k suburbánní migraci a výstavbě.

Postoje starostů obcí v zázemí Prahy k příchodu nových obyvatel v letech 2004 a 2010.



Zdroj: dotazníkové šetření starostů, URRLab 2004 a 2010.
N=156 (2004) resp. 93 (2010) obcí

Zároveň jsou stále častěji využívány možnosti regulace výstavby za použití různých institutů a metod. Pouze jediná obec z celkového počtu 93 nevyužívá žádnou možnost regulace nové výstavby. Největší podíl obcí (87 %) používá regulativy nové výstavby v rámci územního plánu, vysoký je rovněž podíl obcí, které vyjednávají s developerem před započítáním výstavby (46 %; resp. dalších 31 % využívajících plánovací smlouvu). Relativně často jsou užívány i další možnosti ovlivňování podoby nebo etapizace nové výstavby, což je do značné míry specifické pro obce v zázemí Prahy, které mají dlouhodobější zkušenost s dopady suburbánní výstavby.

Jaké formy usměrňování nové rezidenční výstavby obec používá? Můžete označit i více možností.

| Forma regulace | Počet kladných odpovědí | Podíl kladných odpovědí v % |
|--|-------------------------|-----------------------------|
| Regulativy uplatněné v územním plánu | 81 | 87,1 |
| Regulační plán | 21 | 22,6 |
| Stavební uzávěra | 17 | 18,3 |
| Plánovací smlouva | 29 | 31,2 |
| Územní studie | 30 | 32,3 |
| Etapizace nové výstavby v rámci územního plánu | 24 | 25,8 |
| Vyjednávání s developerem o podobě nové výstavby | 43 | 46,2 |
| Jiné formy | 10 | 10,8 |

Zdroj: dotazníkové šetření starostů, URRlab 2010; N=93.

6. Závěry

Závěrečná část je zaměřená na zdůraznění nejvýznamnějších zjištění analýzy aktérů suburbánního rozvoje, které podle našeho názoru podstatným způsobem ovlivňují průběh suburbanizace v České republice. Analýza potvrdila, že v nastavení legislativy jsou v oblasti územního plánování pouze drobnější nedostatky a největší problém představuje uplatňování zákonů v praxi. Daleko větším/závažnějším problémem je kvalita výkonu státní správy i samosprávy, uvádění některých (komplikovanějších) částí zákonů do praxe, nedostatečné kompetence některých aktérů rozhodujících v území a především systém jejich kontroly. Klíčovým momentem pro budoucí územní vývoj území je nastavení územního plánu. Text kromě zásadních zjištění z analýzy aktérů suburbánního rozvoje poskytuje rovněž prvotní nástin možných doporučení, která budou ovšem podrobněji diskutována v rámci posledního dílčího cíle projektu zaměřeného na návrh opatření zmírňujících dopad suburbanizace a urban sprawl na společnost a krajinu v České republice.

Za hlavní problémy vyplývající z analýzy aktérů suburbánního rozvoje považujeme:

- Neexistuje stabilizovaná legislativa a její výklad: existuje časová, ale i regionální diference výkladu relevantních zákonů vztahujících se k nakládání s územím (tj. zejm. stavební zákon, zákon o ochraně ZPF, zákon o ochraně krajiny).
- Nejednoznačné a vágní (do jisté míry však logicky) formulování některých pasáží stavebního zákona (ráz krajiny, udržitelný rozvoj apod.), pro něž schází vyhlášky a metodické pokyny, které by znění zákona zpřesňovaly a zároveň poskytovaly závaznou legislativní oporu pro rozhodování úředníků. Současná praxe v aplikaci metodik a doporučení ze strany nadřízených orgánů či kompetentních institucí (např. ÚÚR) je výrazně limitována jejich právní nezávazností. Oficiální stanoviska nadřízených orgánů (nejčastěji MŽP) neposkytují konkrétní odpovědi, pouze obecné formulace, a pro rozhodování úředníků nejsou dostatečné. Možnost opřít rozhodnutí úředníků o judikatury soudů je časově velmi nepružná (rozhodnutí soudů zdlouhavá, rozhodnutí úřadu nutné vydat do určité lhůty).
- Na druhé straně nesprávné využívání dostupných metodických pokynů úředníky při formulaci odůvodnění rozhodnutí – je nutné z metodik využít argumentaci na obhajobu názoru úředníka a nikoliv na metodiku odkazovat tak, jak se to dělá u zákonných norem.
- Propojení státní správy a samosprávy. V některých případech dochází k ovlivňování úředníků ve výkonu státní správy (stavební úřad, ev. pořizovatel ÚP) místní politickou reprezentací. Starosta může pod hrozbou propuštění ze zaměstnání donutit pracovníky úřadu vyhovět požadavkům investora/zájemců o rozvoj v dané lokalitě (týká se především komerční výstavby a velkých projektů).
- Lidský kapitál, resp. nedostatečná vzdělanost a odbornost některých pracovníků státní správy v oblasti územního plánování a posuzování širších vztahů v území. Například v případě stavebních úřadů je problematické sehnat nejen schopné referenty, ale i vedoucí stavebních úřadů s odpovídajícím vzděláním, což nepochybně souvisí s vysokým počtem stavebních úřadů.
- Obecně je výkon státní správy (ale i samosprávy) velmi závislý na individualitě osoby, která úřad vykonává – na jejím charismatu, zkušenostech, postojích, světonázoru. Obecně se postoj jednotlivých aktérů suburbánního rozvoje, kteří by měli proces regulovat, odvíjí od jejich zkušenosti a erudovanosti. Obvykle pokud již mají s procesem nějakou zkušenost, je větší pravděpodobnost, že dokážou zvážit i možné negativní důsledky výstavby (platí především pro starosty). Problematická je situace zejména v metropolitních regionech, které nemají se suburbánním rozvojem zkušenost. Nicméně i pouhý jeden případ masivní výstavby v regionu může dobře sloužit jako „odstrašující příklad“.
- Selhávající obsahová kontrola činnosti zpracovatelů územních plánů a dotčených orgánů, kteří umožňují výstavbu v rozporu se zákonem nebo s udržitelným rozvojem společnosti i krajiny. Chybí věcná kontrola všech stupňů rozhodování správného nakládání s prostředím a posouzení vztahů v území v lokálním měřítku, dopadu na metropolitní region jako celek a společnost. Nefungují hierarchické vztahy nadřízenosti a

podřízenosti ve státní správě, samosprávě ani profesních organizacích (komora architektů), což se projevuje v „autonomii“ a často velké variabilitě kvality rozhodování na nejnižším stupni hierarchie. Extrémní příklady dobré nebo naopak špatné práce aktérů suburbánního rozvoje nejsou ani sledovány ani žádným způsobem hodnoceny (finančně, morálně, certifikací, odebráním licence atp.).

- Problém spočívá rovněž ve skutečnosti, že žádný z úřadů ani ostatních aktérů (např. zpracovatel územního plánu) účastníci se procesu územního plánování a územního řízení/řízení o vydání stavebního povolení nepřipouští svou (zásadní) zodpovědnost a jednotlivé institucionální články si zodpovědnost „přehazují“. U jednotlivých orgánů územního plánování a územního řízení dochází k automatickému přebírání vyjádření a odůvodnění ostatních orgánů, rovněž přímo některé úkony při pořizování územního plánu jsou automatizovány (např. při vyjímání ZPF).
- Obecně platí, že posuzování nové výstavby (ať již v návrhu ÚP, či v územní řízení) není prováděno z pohledu všech tří pilířů územního plánování (tj. environmentálního, ekonomického a sociálního). Posouzení je prováděno „pouze“ z hlediska vlivu na životní prostředí, chybí však ekonomický pohled (dopady na technickou, sociální a dopravní infrastrukturu jsou většinou podceňovány nebo účelově bagatelizovány) a zejména posouzení sociálních dopadů (např. zda přírůstek určitého počtu obyvatel nenaruší život v obci a jejím okolí). Je zřejmé, že řada zpracovatelů a pořizovatelů z důvodu přetíženosti nebo nedostatečné kvalifikace nedokáže posoudit například širší vztahy v území nebo některé dimenze komplexního vlivu výstavby na krajinu, společnost a ekonomiku nejen v úzkých hranicích řešeného území v ÚP, ale zejména s ohledem na dopady plánovaných změn v širším kontextu metropolitních regionů.
- SEA/EIA neplní funkci „objektivního“ posouzení vlivu navrhovaného ÚP na životní prostředí, jen malý počet hodnocení je výsledně negativní a přinese tak výrazné přepracování návrhu ÚP. Nepochybně souvisí se skutečností, že zpracovatele SEA/EIA si vybírá obec, příp. pořizovatel a rovněž posudek platí. Stejná je i situace u zpracovatele územního plánu.
- Potvrzuje se, že zejména malé obce nemají dostatečně kvalifikovaný lidský kapitál zodpovědně rozhodovat o nakládání se svým územím. Přitom obec má nejsilnější pravomoci o nastavení územního plánu rozhodnout.
- Je zřejmé, že se projevuje nedostatečná osvěta, přenos zkušeností a informací a odbornost aktérů suburbánního rozvoje.

Domníváme se, že pro zlepšení jednání a rozhodování aktérů v suburbánním rozvoji je zásadní řešit:

- systém věcné kontroly rozhodování pořizovatelů a zpracovatelů ÚP, dotčených orgánů, stavebních úřadů a dalších subjektů;
- posílení metodické podpory úřednickému aparátu na nižších úrovních správy;
- přenos zkušeností a informací mezi všemi stupni veřejné správy rozhodujícími o územním rozvoji;
- cílené vzdělávání, proškolení a osvěta;
- možnosti přesunu kompetencí v územním plánování na nadobecní úroveň.

Jak bylo již zdůrazněno, rozpracování návrhů doporučení bude provedeno až v následující fázi řešení projektu, nicméně již nyní je možné naznačit následující doporučení:

Legislativa

- zvážit možnost zredukovat rozsah zastavitelných území v rámci změny územního plánu, nebo stanovit časovou lhůtu, po jejíž uplynutí bude možné pozemek ze zastavitelného území vyjmout v případě nezájmu o výstavbu;
- zákon by měl jednoznačně specifikovat ochranu ZPF jako nedílnou složku ochrany životního prostředí a ne-nahlížet na zemědělskou půdu jako na tržní komoditu, kterého má stát dostatek, ale jako na složku, která je v krajině téměř neobnovitelná;
- nutno oddělit rozhodování stavebního úřadu a odboru životního prostředí od závislosti na politické reprezentaci, tj. důsledně oddělit výkon státní správy od samosprávy;
- je nutné revidovat a v každodenní praxi vyžadovat kvalifikační požadavky pro pracovníky SÚ;
- zvážit úpravu sítě stavebních úřadů tak, aby se omezil tlak na rozhodování v rámci výkonu státní správy zástupci samosprávy;
- zavést povinnost u územního plánování posuzovat demografické, dopravní, sociální a ekonomické dopady, specifikovat požadavky na profesní složení týmu zpracovatelů a rozšířit okruh možných zpracovatelů ÚP i mimo technické obory;
- zvážit možnosti nadobecního plánování – ačkoliv pravomoci rozhodovat o svém území má každá obec jednotlivě, většina závažných důsledků suburbánního rozvoje se projevuje v území širším (např. nároky na dopravu, školství, služby, technická infrastruktura), v plánovací praxi však komplexnost a územní provázanost těchto důsledků nikdo nesleduje; zvýhodnit možnosti pořizovat územní plán pro větší skupinu obcí (finančně, ulehčením procesu);
- stanovit závaznou zodpovědnost za kvalitu zpracování územního plánu obce některého z nadřízených orgánů územního plánování, či stavební/plánovací komise na neobecní úrovni;

Informovanost a přenos zkušeností (metodická podpora)

- publikovat a zpřístupnit příklady z praxe a přímočaré metodické návody, jak úspěšně provádět posouzení s cíli územního plánování na specializovaných webových portálech věnovaných územnímu plánování a suburbanizaci (například www.uur.cz, mmr.cz a též www.suburbanizace.cz);
- publikovat a zpřístupnit příklady úspěšných zdůvodnění /argumentace zamítnutí vyjmutí ze ZPF, negativního posouzení s cíli územního plánování na specializovaných webových portálech věnovaných územnímu plánování a suburbanizaci (například www.uur.cz, mmr.cz a též www.suburbanizace.cz);
- zefektivnit metodickou podporu judikátů - určitá forma centrálního registru judikátů v oblasti územního plánování a stavebního řízení a výtahů z nich (např. co vyplývá pro jednotlivé aktéry), dostupný pro všechny stupně správy (krajské úřady, pořizovatele, stavební úřady, dotčené orgány apod.);
- vypracovat metodický návod pro naplňování §55 odst. 3 stavebního zákona, jak dokazovat nemožnost využití dosavadních rozvojových území;
- zvážit využití určitého systému technicko-hospodářských ukazatelů (např. jaká kapacita MŠ pro jaký počet a strukturu obyvatel);
- zlepšit informovanost a komunikaci s obcemi (nejen) v oblasti územního řízení a územního plánování – po zrušení okresních úřadů chybí možnost, jak efektivně (osobně) informovat starosty o důležitých legislativních změnách atd. (dříve 1x za 3 měsíce setkání starostů na okresním úřadě, všechny odbory připravily určitý balík informací, který bylo potřeba starostům sdělit), mohlo by být na úrovni ORP

Vzdělávání a osvěta

- zpracovat systém cíleného vzdělávání a osvěty úředníků, příklady dobré a špatné praxe, cílená školení na posuzování širších územních vztahů;
- zavést vysokoškolský studijní program kombinující geografické a urbanistické vzdělání včetně základů práva – absolventi by měli být schopni kritického posouzení a argumentačně silného zdůvodnění svého rozhodnutí, schopni komplexního pohledu na území;
- environmentální osvěta na základních, středních i vysokých školách zahrnující všechny pilíře územního rozvoje, možnosti zapojit se do územního plánování;
- přestože současná legislativa je nastavena tak, že veřejnost má poměrně dost možností se vyjádřit k různým fázím územně plánovacího a stavebního procesu, využívá se této možnosti poměrně málo (společnost se neumí/ nechce adekvátně zapojovat, lidé se „probouzí“ až ve chvíli, kdy se jich nějaký problém dotýká osobně) – proto podpora budování (lokální) občanské společnosti (spoluzodpovědnost a spolurozhodování o územním rozvoji území) - veřejnost jako „hlídač“ rozhodování úřadů;

Ostatní

- zvětšit ateliéry projektující územní plány - urbanista na komplexní rozvoj nestačí (nutné buď komplexnější vzdělání, nebo rozšíření týmů);
- fungování profesních komor s větším důrazem na kontrolu, certifikaci, ocenění dobrých pracovníků a potíhy špatné práce;
- proškolit zastupitelstva obcí nebo zavést menší dotační program na zvýšení ekonomické gramotnosti obcí směřující ke kompetentní obecní bytové politice, nakládání obce s vlastními pozemky a správou nad územím.

Zdroje:

Dotazníkové šetření starostů, 2004, 2010, Urrlab.

Moravskoslezský kraj. 2010. Zásady územního rozvoje Moravskoslezského kraje [online]. Dostupné z: <http://verejna-sprava.kr-moravskoslezsky.cz/upl_0151.html>

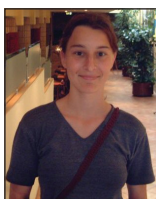
Zákon č. 114/1992 Sb. ze dne 19. února 1992, o ochraně přírody a krajiny.

Zákon č. 129/2000 Sb. ze dne 12. dubna 2000, o krajích (krajské zřízení).

Zákon č. 183/2006 Sb. ze dne 14. března 2006, o územním plánování a stavebním řádu.

Zákon č. 334/1992 Sb. ze dne 12. května 1992, o ochraně zemědělského půdního fondu.

Profily autorů:



RNDr. Petra Špačková, Ph.D.

Petra Špačková je odbornou asistentkou na katedře sociální geografie a regionálního rozvoje Přírodovědecké fakulty Univerzity Karlovy v Praze v rámci výzkumného týmu URRLab (Urbánní a regionální laboratoř). Ve výzkumné činnosti se věnuje studiu sociálního prostředí ve městě i na venkově, komunitním studiím lokalit, suburbanizaci a sociální deprivaci.



RNDr. Marie Feřtová, Ph.D.

Marie Feřtová působí ve výzkumné skupině URRLab (Urbánní a regionální laboratoř) při katedře sociální geografie a regionálního rozvoje Přírodovědecké fakulty Univerzity Karlovy v Praze. Zabývá se regionální politikou, politikou hospodářské, sociální a územní soudržnosti EU a evaluacemi veřejných intervencí.



Doc. RNDr. Martin Ouředníček, Ph.D.

Martin Ouředníček pracuje jako docent na katedře sociální geografie a regionálního rozvoje Přírodovědecké fakulty Univerzity Karlovy v Praze a je členem výzkumné skupiny URRLab (Urbánní a regionální laboratoř). Ve výzkumu se věnuje sociální geografii města, geografii osídlení, urbanizačním procesům a sociálnímu prostředí.