

Udržitelný rozvoj území jako součást územního plánování

Ing. Ilona Machatová

Problematika udržitelného rozvoje obecně zasahuje do velkého počtu oblastí a vědních disciplín včetně územního plánování. Příspěvek přibližuje problematiku udržitelného rozvoje území z pohledu stavebního zákon, který stanovil vytváření předpokladů pro výstavbu a pro udržitelný rozvoj území za cíl územního plánování.

Nástroje pro plánování udržitelného rozvoje území

Nástroje, kterými se bezprostředně řídí rozvoj území, jsou *nástroje územního plánování*, konkrétně územně plánovací podklady, politika územního rozvoje, územně plánovací dokumentace, územní rozhodnutí, územní souhlas, územní opatření a úprava vztahů v území.

Vedle nástrojů územního plánování se podílí na ovlivňování udržitelného územního rozvoje nástroje z ostatních oblastí řízení, které je možné zařadit do těchto skupin:

1. *Formální nástroje* (např. územní plánování, regionální politika, regulační plánování) jsou nástroje, jejichž účel, obsah, forma a způsob zpracování a schvalování (případně jen některé z těchto znaků) jsou určeny legislativními předpisy, zpravidla zákonem a prováděcími předpisy platnými pro celé území státu, dále celostátními programy a směrnici. Tvoří základní kostru plánovacího instrumentária.
2. *Neformální nástroje* (např. kooperační strategie mezi obcemi, koncepce využití prostoru, regionální rozvojové koncepce, sítě měst, obnova vesnice, kulaté stoly, diskusní fóra apod.) jsou nástroje, které vznikají podle aktuálních potřeb praxe, jsou zaváděny zpravidla dohodou nebo obecně závaznou (obecní) vyhláškou a mají lokální využití případně platnost ve vymezeném území. Protože tyto nástroje nejsou svázány s relativně stálou legislativou a jejich použití není většinou povinně předepsáno, mohou mít nejrychlejší vývoj a operativní využití. Některé z nich po úspěšném a rozšířeném používání jsou legislativně zakotveny a přecházejí do formálních nástrojů.
3. *Finanční a stimulační nástroje* (zejména systémy obecních příjmů) ovlivňují stále rostoucí měrou plánovací rozhodování týkající se územního rozvoje. Jejich koordinované zabudování do plánovacího procesu podporuje realizaci plánovacích cílů, řízení využití území a určité preferované druhy výstavby. Patří sem také různé podpůrné programy (např. bytové výstavby, programy obnovy vesnice, soutěže, modelové záměry apod.).
4. *Informační nástroje* (s důrazem zejména na nástroje podporované GIS) – jejich začlenění do plánovacího systému ovlivňuje rychlou, racionální, efektivní a kreativní přístupnost informací pro plánovací a rozhodovací procesy, a to nejen ve fázi přípravy a zpracování plánů, ale i při monitorování jejich realizace.¹

Hodnocení udržitelného rozvoje v dokumentech územního /prostorového plánování

Všechny členské země EU přejaly princip udržitelného rozvoje do svých národních právních úprav územního nebo prostorového plánování. Princip udržitelného rozvoje v rozhodování o územním rozvoji se přitom aplikuje ve dvou polohách:

1. Hodnocení strategií a územně plánovacích dokumentací „ex ante“
2. Hodnocení strategií a územně plánovacích dokumentací „ex post“

Hodnocení strategií a územně plánovacích dokumentací „ex ante“

Jedná se o hodnocení, které je prováděno jako součást nebo jako protipól přípravy příslušné dokumentace. Toto hodnocení se provádí jako odhad (odtud anglické pojmenování „assessment“ budoucích důsledků vyplývajících z realizace zamýšlených akcí plánu, respektive strategie.

Hodnocení strategií a územně plánovacích dokumentací „ex post“

Toto hodnocení se provádí na základě monitorování vývoje jednotlivých indikátorů/ukazatelů udržitelnosti. Provádí se zpravidla periodicky v předem stanovených intervalech. Na rozdíl od předchozího hodnocení (ex ante) může hodnocení ex post využívat kvantitativních metod.

Mimoto některé země, regiony, popřípadě města vyvinuly i specifické normativní nástroje, s jejichž pomocí usilují dosáhnout změny některých aktuálních trendů, které vnímají jako rozporné z hlediska udržitelného rozvoje území.²

Začlenění principů udržitelného rozvoje ve stavebním zákoně

Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon“), stanoví v § 18 odst. 1: „cílem územního plánování je vytvářet předpoklady pro výstavbu a pro udržitelný rozvoj území, spočívající ve vyváženém vztahu podmínek pro příznivé životní prostředí, pro hospodářský rozvoj a pro soudržnost společenství obyvatel území a který uspokojuje potřeby současné generace, aniž by ohrožoval podmínky života generací budoucích.“ Dále v § 18 odst. 2 stavební zákon stanoví: „Územní plánování zajišťuje předpoklady pro udržitelný rozvoj území soustavným a komplexním řešením účelného využití a prostorového uspořádání území s cílem dosažení obecně prospěšného souladu veřejných a soukromých zájmů na rozvoji území. Za tím účelem sleduje společenský a hospodářský potenciál rozvoje.“

Ze stavebního zákona a z vyhlášky č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a o způsobu evidence územně plánovací činnosti (dále jen „vyhláška o ÚAP a ÚPD“) vyplývá, že cíle udržitelného rozvoje budou buď monitorovány „ex post“ nebo prosazovány „ex ante“.

Monitorování cílů udržitelného rozvoje “ex post”

- Ve zprávě o uplatňování “Politiky územního rozvoje” (dále jen „PÚR“) podle § 35 odst. 1 stavebního zákona, kterou zpracovává Ministerstvo pro místní rozvoj ve spolupráci

s ministerstvy, jinými ústředními správními úřady a kraji každé 4 roky. Zpráva m.j. obsahuje vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území s uvedením, zda nebyly zjištěny nepředpokládané negativní dopady na životní prostředí, spolu s návrhy na jejich eliminaci, minimalizaci nebo kompenzaci.

- Ve zprávě o uplatňování zásad územního rozvoje (dále jen „ZÚR“) podle § 42 odst. 1 stavebního zákona.
- V územně analytických podkladech (dále jen „ÚAP“) – v rozboru udržitelného rozvoje území (§ 26 odst. 1 stavebního zákona), přičemž analýza silných a slabých stránek, příležitostí a hrozeb (SWOT) zahrnuje i jevy, které mohou v území nastat i v budoucnu jako důsledek stávajících vývojových trendů – jedná se zde tedy o přesah do „prognostického“ pohledu s vazbou na prosazování udržitelného rozvoje ex ante v nástrojích územního plánování s zajištěním zpětné vazby na aktualizované a nově zpracovávané dokumenty PÚR a územně plánovací dokumentaci.
 - V PÚR :
 - prostřednictvím republikových priorit územního plánování (§ 32 odst. 1 písmeno a) stavebního zákona), které jsou stanoveny k dosažení vyváženého vztahu územních podmínek pro životní prostředí, pro hospodářský rozvoj a pro soudržnost společenství obyvatel území,
 - vymezením oblastí se specifickými problémy mezinárodního a republikového významu nebo které svým významem přesahují území jednoho kraje (§ 32 odst. 1 písm.c) stavebního zákona),
 - ve vymezených oblastech, plochách a koridorech stanovením kritérií a podmínek pro rozhodování o možných variantách nebo alternativách změn v území a pro jejich posuzování, zejména s ohledem na jejich budoucí význam, možná ohrožení, rozvoj, útlum, preference a rizika (§ 32 odst. 1 písm.e) stavebního zákona).
 - V ZÚR zejména:
 - ve stanovení priorit územního plánování kraje pro zajištění udržitelného rozvoje území (příloha č. 4 odst. 1 písm. a) vyhlášky o ÚAP a ÚPD),
 - ve zpřesnění vymezení oblastí se specifickými problémy vymezených v PÚR (příloha č. 4 odst. 1 písm. e) vyhlášky o ÚAP a ÚPD),
 - v upřesnění územních podmínek koncepce ochrany a rozvoje přírodních, kulturních a civilizačních hodnot území kraje (příloha č. 4 odst. 1 písm. e) vyhlášky o ÚAP a ÚPD).⁴
- V územním plánu, pokud konzultovaný dotčený orgán ve svém vyjádření uplatní požadavek na posouzení vlivů na životní prostředí, nebo nevyloučí významný vliv

na evropsky významnou lokalitu, nebo ptačí oblast, pořizovatel návrh pokynů na zpracování změny územního plánu doplní o požadavek na vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území (§ 55 odst. 1 stavebního zákona).

- V ÚAP není vzhledem k jejich analytickému charakteru zpětná vazba výslovně vymezena; na úrovni krajů je potřebná zpětná vazba zajištěna v ZÚR, na místní úrovni by zpětnou vazbu měla zajišťovat „Rada obcí“.

Prosazování cílů udržitelného rozvoje „ex ante“

- při aktualizaci PÚR ve zprávě o uplatňování PÚR, která obsahuje mj. vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území s uvedením, zda nebyly zjištěny nepředpokládané negativní dopady na životní prostředí, spolu s návrhy pro jejich eliminaci, minimalizaci nebo kompenzaci (§ 35 odstavec 2 písm. b) stavebního zákona); podobu těchto návrhů po formální stránce předpis neupřesňuje, ale je zřejmé, že z nich vychází vláda při rozhodování o tom, zda má být PÚR aktualizována nebo zda má být zpracován nový návrh PÚR (§ 35 odstavec 3 stavebního zákona) a o opatřeních, která je nutno provést v územně plánovací činnosti krajů a obcí, v činnosti ministerstev a dalších ústředních správních úřadů (§ 35 odstavec 2 písm. e) stavebního zákona);
- vyhodnocením vlivů na udržitelný rozvoj území obsaženém v PÚR (§ 32 odstavec 2 stavebního zákona), v odůvodnění ZÚR (§ 40 odstavec 2 písm. b) stavebního zákona) a v odůvodnění pokynů pro zpracování návrhu ÚP (§ 49 odstavec 2 písm. a) stavebního zákona), popřípadě i v odůvodnění návrhu ÚP (§ 53 odstavec 5 písm. a) stavebního zákona); vazba mezi vyhodnocením vlivů na udržitelný rozvoj území (vyhodnocení je součástí odůvodnění, tedy ne vlastní ÚPD) a řešením ÚPD není v zákoně jmenovitě vymezena (vydání zastupitelstvem kraje respektive obce není vázáno na ověření, že ÚPD odpovídá požadavkům na udržitelný rozvoj území ani na vyjádření Rady obcí, takže lze spoléhat pouze na stanovisko dotčeného orgánu ochrany životního prostředí, který ale nezkoumá problematiku týkající se ekonomického a sociálního pilíře udržitelného rozvoje).⁵

Závěr

Lze konstatovat, že princip udržitelného rozvoje byl v historii často uplatňován, aniž by byl specificky analyzován a pojmenován. Přirozené uplatňování principu udržitelného rozvoje se projevilo zejména v zemědělství a lesnictví, díky čemuž mají evropské země svou jedinečnou kulturní krajinu. Teprve moderní ekonomika a technologie se svými prakticky neomezenými možnostmi si vynutila tuto problematiku vědecky pojmenovat, analyzovat a zkoumat.⁶

Problematika udržitelného rozvoje obecně zasahuje do velkého počtu oblastí a vědních disciplin a významně se promítá i do sféry územního plánování, která je jedním z nejučinnějších nástrojů prosazování cílů udržitelného rozvoje. Pojem udržitelný rozvoj území zavedl teprve zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů.

Literatura:

- [1] Ústav územního rozvoje Brno, 2009: *Principy a pravidla územního plánování*
- [2] Maier, K. - Řezáč, V. - Vorel, J. : *Analýza právního prostředí územního plánování sledující udržitelný rozvoj a praktické implementace principů udržitelného rozvoje ve vybraných systémech územního plánování.* Urbanismus a územní rozvoj, 2007, roč. X, č. 2/2007, s. 42
- [3] Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů
- [4] Vyhláška č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a způsobu evidence územně plánovací činnosti
- [5] Maier, K. - Řezáč, V. - Vorel, J. – Dodoková A.: *Možné postupy v aplikování principů a ukazatelů udržitelného rozvoje v územním plánování* Urbanismus a územní rozvoj, 2007, roč. X, č. 6/2007, s. 7 - 8
- [6] Ústav územního rozvoje Brno, 2002: *Udržitelný rozvoj území.*