

URBÁNNÍ POLITIKA V ČESKÉ REPUBLICE

Josef Postránecký

V posledních zhruba deseti letech postupně narůstá pozornost věnovaná problematice rozvoje měst, kdy vedle standardních nástrojů v podobě územního plánování nebo regionální politiky se zdůrazňuje potřeba existence výhradně urbánně zaměřených nástrojů v podobě strategicko-koncepčních dokumentů a rovněž urbánní politiky. V rámci Evropské unie a jejích členských zemí tato silící orientace souvisí s dominantní a nadále rostoucí úlohou měst a urbanizovaných prostorů v evropské ekonomice a v posilování její konkurenceschopnosti.

1. Evropská východiska

Evropská unie i členské státy si jsou vědomy, že města a městské aglomerace hrají rozhodující roli v ekonomickém, sociálním a environmentálním rozvoji. Evropa jako taková proto hledá jednotný model, který by efektivně řešil problematiku urbánní politiky na celoevropské úrovni.

Zkušenosti různých evropských zemí z oblasti městské politiky za posledních deset let umožnily vytvoření souboru obecných principů, které jsou základem úspěšných politik městského rozvoje. S ohledem na velmi různorodou geografickou situaci a institucionální, legislativní a správní kulturu jednotlivých členských států jsou považována jednotlivá doporučení v příslušných dokumentech jako „otevřený“ soubor a rámec možností, které je třeba implementovat na úrovni členských států. Za určitý společný základ pro formulaci strategických a politických dokumentů v urbánní oblasti v jednotlivých státech jsou za poslední období považovány tzv. Lipská charta a Toledská deklarace.

1.1 Lipská charta o udržitelných evropských městech

Významným dokumentem zabývajícím se zásadami a rozvojem urbánní politiky je *Lipská charta o udržitelných evropských městech*, která byla schválena na zasedání ministrů členských zemí EU 24. a 25. května 2007 v Lipsku. Ministři zde mimo jiné přijali závazek uplatnit princip integrovaného rozvoje měst a na národní úrovni vytvořit odpovídající věcný a správní rámec pro jeho implementaci.

Závěry a doporučení *Lipské charty* kladou důraz na dva okruhy problémů:

1. Širší využívání integrovaných přístupů v politice rozvoje měst a pro tento účel vytvořit na národní úrovni vhodný rámec

Integrované politiky rozvoje měst dávají k dispozici soubor nástrojů a efektivních forem veřejné správy založené na kooperaci a jsou neodmyslitelné při posilování konkurenceschopnosti evropských měst. Zajišťují předvídatovou koordinaci osídlení, hospodářského rozvoje, zohledňují existující demografické trendy a podmínky dané energetickou politikou.

V oblasti integrovaného rozvoje považuje Lipská charta pro posílení konkurenceschopnosti Evropských měst za velmi důležité:

- vytvoření a zajištění vysoce kvalitních veřejných prostor;
- modernizaci infrastrukturních sítí a energetickou úspornost;
- aktivní inovační a vzdělávací politiku.

2. Zaměření pozornosti na znevýhodněné čtvrti v kontextu města jako celku

V upadajících městských čtvrtích považuje Lipská charta v rámci integrované strategie městského rozvoje za klíčové:

- zvýšení kvality fyzických (stavebně technických) složek městského prostředí;
- posílení místní ekonomiky a místní politiky zaměstnanosti;
- aktivní vzdělávací politiku a programy zaměřené na děti a mládež;
- podporu sociálně přijatelné městské dopravy.

V závěrech charta zdůrazňuje nutnost stanovit na národní úrovni hlavní principy rozvoje měst a vytvořit pobídky pro inovační řešení. Strukturální fondy budou proto tvořit nedílnou součást podpory z veřejných zdrojů. Jejich využití musí být zaměřeno na existující problémy a zohledňovat podmínky jednotlivých členských zemí.

1.2 Toledská deklarace

Jedná se o dokument přijatý v červnu 2010 ve španělském Toledu ministry členských zemí EU zodpovědnými za rozvoj měst. Deklarace navazuje na Lipskou chartu s tím, že promítá do urbánní dimenze evropského rozvoje cíle Strategie EU 2020. K jejich naplnění je nezbytné promítnout do urbánní agendy na evropské a národní úrovni následující opatření:

- posílit urbánní dimenzi kohezní politiky;
- více provázet územní a urbánní dimenzi při posilování územní soudržnosti;
- podporovat výzkum, srovnávací studie a statistiku rozvoje měst včetně výměny zkušeností a znalostí o různých tématech městské agendy;
- podporovat udržitelný rozvoj měst a integrované přístupy posilování nástrojů implementujících Lipskou chartu;
- zahájit diskusi o výzvách, kterým budou města čelit v budoucnosti (např. dopady klimatických a demografických změn).

1.3 Začlenění urbánní politiky do politiky soudržnosti EU 2007–2013

Posílení významu urbánní dimenze se promítlo i do základních nařízení k provádění politiky soudržnosti a základní principy této politiky jsou realizovány prostřednictvím národních strategických referenčních rámců a některých operačních programů. Z 316 operačních programů na období 2007–2013, které jsou spolufinancovány z ERDF v členských státech EU, zhruba dvě třetiny řeší urbánní dimenzi. Tato dimenze je prezentována širokým spektrem aktivit v městských oblastech, které vytvářejí základní podmínky pro rozvoj a stabilizaci městských území (revitalizace částí měst, obnova a modernizace infrastruktury veřejných služeb aj.), a které odpovídají jejich konkrétním potřebám. V programovém období 2007–2013 je to poprvé v historii politiky soudržnosti EU, kdy všechna města mohou být potenciálními příjemci prostředků z ERDF.

V České republice se uvedený přístup uplatňuje v sedmi regionálních operačních programech, kde je podpora zaměřena zejména na řešení centrálních částí měst (týká se měst nad 50 000 obyvatel a Mladé Boleslavi). Je rovněž uplatněn v Integrovaném operačním programu, kde je podpora směřována především na revitalizaci čtvrtí s převahou panelových či bytových domů.

2. Zásady urbánní politiky v České republice

Je důležité, že v České republice se v posledních několika letech podařilo tendence směřující k formování specifických nástrojů rozvoje měst v evropském měřítku zachytit a promítnout do opatření umožňujících participaci našich měst na využívání prostředků z programů evropských fondů. Východiskem pro další posilování urbánní dimenze v podmínkách ČR jsou **Zásady urbánní politiky**, přijaté v usnesení vlády č. 342 z 10. května 2010.

Vládou schválený materiál definuje urbánní politiku jako koncepční a cílevědomou činnost a soubor opatření orgánů veřejné správy zaměřených na podporu rozvoje měst. Její cíle vycházejí z identifikace hlavních problémů rozvoje měst a jejich postavení a funkcí v sídelní a regionální struktuře státu a jsou vyjádřeny šesti zásadami. Z uvedené definice urbánní politiky vyplývá její průřezový a interdisciplinární charakter, což znamená, že na jejím vytváření a realizaci se společně a koordinovaně podílejí jednotlivé dílčí politiky, přičemž regionální politika a územní plánování představují pro tuto koordinaci věcný a územní rámec.

Urbánní politika je podle svého charakteru rozvržena do šesti zásad, které jsou dále rozčleněny na **strategické směry a rozvojové aktivity**.

Zásada 1 Regionální charakter urbánní politiky

Strategické směry a rozvojové aktivity:

koordinace politik

- vytvářet vazby mezi urbánní a regionální, resp. politikou soudržnosti a ostatními relevantními politikami na místní, regionální, národní a evropské úrovni;
- eliminovat ryze sektorový přístup ve strategických a programových dokumentech na národní a krajské úrovni;

regionální rámec zaměření podpory měst a rozvoje vztahů město-venkov

- podporovat rozvoj měst jako přirozených a integrujících center regionů, využít jejich komparativní výhody a regionální specifika;
- rozvíjet a podporovat rozvoj vztahů mezi městem a venkovem.

Zásada 2 Polycentrický rozvoj sídelní soustavy

Strategické směry a rozvojové aktivity:

vyvážený a polycentrický rozvoj soustavy osídlení

- koordinovat tvorbu územně plánovací dokumentace na všech úrovních;
- předcházet negativním projevům suburbanizace (urban sprawl);

zaměření podpory a realizace polycentrického rozvoje

- podporovat vytváření sídelní struktury založené na polycentrickém rozvoji;
- podporovat spolupráci a propojování sítě měst na národní a nadnárodní úrovni;
- posilovat rozvojové oblasti a osy republikového významu stanovené PÚR ČR 2008 a upřesněné zásadami územního rozvoje a zároveň posilovat rozvojové oblasti a osy nadmístního významu vymezené zásadami územního rozvoje;
- posilovat vztahy mezi městy různé velikosti navzájem, mezi městy a venkovskými obcemi a podporovat princip partnerství.

Zásada 3 Strategický a integrovaný přístup k rozvoji měst

Strategické směry a rozvojové aktivity:

dokumenty a nástroje strategického rozvoje měst

- uplatňovat integrované strategické dokumenty, programy a plány jako nástroje řízení rozvoje měst a regionů;
- využívat komunitní plánování, místní agendu 21 a další strategické nástroje rozvoje území;

koordinace nástrojů a přístupů k rozvoji měst

- uplatňovat širší využívání integrovaných přístupů v politice rozvoje měst;
- koordinovat a integrovat aktivity realizované jednotlivými ministerstvy a kraji v oblasti rozvoje měst a regionů;
- vytvářet metodickou podporu pro strategické řízení měst a regionů.

Zásada 4 Podpora rozvoje měst jako pólů rozvoje v území

Strategické směry a rozvojové aktivity:

stimulace hospodářského rozvoje a podpora podnikání

- vytvářet podmínky pro podporu podnikatelských aktivit a efektivní ekonomickou strukturu;
- podporovat konkurenceschopnou, inovační a ekologickou ekonomiku založenou na znalostech a zavádění ekologicky šetrných aktivit a technologií;
- posílit zastoupení udržitelného cestovního ruchu ve struktuře místní ekonomiky;

věda, výzkum, inovace, informační technologie

- vytvářet podmínky k rozvoji a vědy a jejich aplikací, výzkumu a inovací, podporovat komunikaci mezi průmyslovou, podnikatelskou a akademickou sférou;
- posílovat IT gramotnost a využívání informačních technologií ke zlepšení řízení rozvoje města a zkvalitnění veřejných služeb;

investice do lidských zdrojů a vzdělávání

- podporovat investice do lidského faktoru – vzdělávání, celoživotní vzdělávání;

infrastruktura, doprava, energetika

- koncentrovat finanční prostředky na obnovu a dobudování městské infrastruktury;
- podporovat zlepšování energetické účinnosti a snižování závislosti na fosilních palivech;
- řešit efektivní a cenově dostupnou městskou dopravu a integrované dopravní systémy s napojením do širšího území regionu, včetně zajištění jejího přístupu a užívání osobami s omezenou schopností pohybu, snižovat její dopady na životní prostředí;

architektura a prostředí města¹⁾

- zvyšovat atraktivitu měst a kvalitu veřejných prostranství, podporovat vytváření kompaktní sídelní struktury se smíšenými funkcemi;
- podporovat udržování kulturního dědictví v oblasti architektury;
- zlepšovat využití a uspořádání území;
- efektivně využívat staré průmyslové areály a upadající plochy, provádět jejich asanaci;
- dbát na vytváření bezbariérového prostředí;

bydlení

- řešit zdravé, vyhovující a cenově dostupné bydlení;

veřejné zdraví

- modernizovat objekty zdravotnických zařízení a zkvalitňovat jejich vybavení a zlepšovat jejich bezbariérovou přístupnost;

sociální soudržnost

- zajišťovat sociální soudržnost, podporovat sociální integraci, prosazovat zvyšování bezpečnosti, prevenci sociálního vyloučení a jakýchkoli forem diskriminace;
- udržovat sociální dialog a podporovat solidaritu mezi generacemi;

kultura, volný čas, městský cestovní ruch

- vytvářet kulturní politiku a podmínky pro rozvoj kulturních a jiných aktivit pro využívání volného času;
- podporovat rozvoj městského cestovního ruchu.

Zásada 5 Péče o městské životní prostředí

Strategické směry a rozvojové aktivity:

zdravé životní prostředí

- přijímat opatření ke zlepšování jednotlivých složek životního prostředí;
- uplatňovat integrované přístupy k řešení environmentálních problémů a souvisejících příčin;
- zamezit snižování ploch se zelení v oblastech, kde dochází k překračování imisních limitů;

změny klimatu

- přijímat opatření k předcházení důsledků změn klimatu;
- snižovat emise skleníkových plynů;

udržitelné využívání přírodních zdrojů

- efektivně využívat zdroje vody a energie;
- předcházet vzniku odpadů a zlepšovat jejich využití;

péče o přírodu a krajinu

- pečovat o krajinu a chránit přírodní prostředí ve městech a v silně urbanizované krajině (města a příměstské oblasti);
- pečovat o systém sídelní zeleně, zlepšovat jeho strukturu a umísťovat zelené pásy kolem městských sídel, dodržovat princip „zeleň za zeleň“;
- chránit plochy zeleně a nezastavěných pozemků s potenciálem naplnění rekreačních a ekologických funkcí v zájmu udržitelného rozvoje systému sídelní zeleně

ekologické vzdělávání a informovanost veřejnosti

- podporovat vzdělávání, poskytovat poradenství a podporovat výměnu zkušeností a osvědčených postupů v péči o životní prostředí;
- zvyšovat informovanost obyvatel o významu a problémech ochrany životního prostředí.²⁾

1) Tyto aktivity jsou mj. definovány prostřednictvím cílů a úkolů územního plánování dle § 18 a 19 stavebního zákona.

2) Podrobněji viz Tematická strategie pro městské životní prostředí, EK 2006.

Zásada 6 Prohlubování spolupráce, vytváření partnerství a výměna zkušeností při udržitelném rozvoji měst

Strategické směry a rozvojové aktivity:

integrováný přístup k řízení rozvoje území

- uplatňovat nové formy „spravování území“ [princip víceúrovňové správy území (multi-level governance)] založené na vzájemném dialogu všech zainteresovaných subjektů a na zapojení občanů při přípravě strategických programových a územních dokumentů a do rozhodování o zásadních otázkách urbánního rozvoje a rozvoje měst;
- podporovat partnerství a spolupráci v území, rozvoj partnerství měst a venkova;

informační a metodická pomoc při rozvoji měst

- podporovat výměnu informací a zkušeností na místní a regionální úrovni;
- podporovat vzdělávání a odbornost orgánů na krajské a municipální úrovni při rozhodování o strategickém řízení rozvoje měst a regionů;
- informovat o uplatňovaných postupech a využívaných nástrojích a rozšiřovat sdílení příkladů dobré praxe.

Zásady urbánní politiky vytvářejí základní rámec pro budoucí vypracování detailněji a konkrétněji strukturovaného materiálu. Takto pojatá koncepce bude koordinovat prostorové, sektorové a časové aspekty klíčových oblastí významných pro rozvoj měst a měla by nastínit celkový rámec podpory měst se zahrnutím evropských podpůrných prostředků v dalším programovém období po roce 2013. Práce na této koncepci byly zahájeny počátkem roku 2011 v rámci přípravy budoucí Strategie regionálního rozvoje ČR, která bude jedním z výchozích strategických dokumentů pro přípravu ČR na příští programové období v oblasti kohezní politiky.

3. Urbánní dimenze kohezní politiky pro období 2014–2020

V říjnu 2011 Evropská komise zveřejnila návrhy nařízení upravujících podobu kohezní politiky Evropské unie pro příští programové období. Z prvotní podoby návrhů, které budou diskutovány na různých úrovních pravděpodobně až do konce roku 2012, vyplývá mimo jiné výrazné posílení urbánní dimenze při naplňování cílů kohezní politiky.

Konkrétně jsou v návrzích uvedeny následující cíle a ambice v oblasti urbánní dimenze:

- Posílení úlohy měst při zvyšování územní soudržnosti a naplňování Strategie EU 2020.
- Prohloubení strategického plánování aktivit v městských oblastech.
- Širší uplatňování integrovaných přístupů k rozvoji měst.
- Zavedení nových nástrojů k zabezpečení udržitelného rozvoje měst.

S uvedenými cíli korespondují i návrhy finančního zabezpečení. V ustanoveních je např. uvedeno, že alespoň pět procent alokace Evropského fondu regionálního rozvoje (ERDF) má být na úrovni členské země vyčleněno na realizaci tzv. integrovaných územních investic ve městech s tím, že implementace tohoto nástroje má být delegována přímo na města. Návrhy rovněž umožňují tzv. křížové financování z více evropských fondů, což při absenci této možnosti byla doposud významná překážka pro uplatňování integrovaných přístupů při podpoře rozvoje měst a městských oblastí.

I když návrhy nařízení pro příští programové období nemají konečnou podobu a pravděpodobně dojde k jejich dílčím úpravám před definitivním schválením, je nepochybné, že urbánní dimenze bude mít mnohem významnější postavení v budoucí podobě kohezní politiky, a že v této souvislosti vládou schválené Zásady urbánní politiky představují důležité východisko při přípravě potřebných dokumentů k budoucí realizaci kohezní politiky v České republice.

*RNDr. Josef Postránecký
Odbor rozvoje a strategie regionální politiky
Ministerstvo pro místní rozvoj ČR*

ENGLISH ABSTRACT

Urban Policy in the Czech Republic, by Josef Postránecký

Growing attention has been paid to the problems of urban development in the last decade. Today the existence of specialized tools such as strategic conceptual documents and urban policy is highlighted besides the use of standard ones such as physical planning and regional policies. Within the European Union and its member states, this trend is connected to the dominant, and increasingly important, role of cities and urbanized zones in the European economy and the enforcement of its competitiveness.