

Několik poznámek ke vztahu strategického plánování regionálního rozvoje a územního plánování z hlediska oboru územní plánování

Článek „K tématu strategického plánování regionálního rozvoje“ obsahuje část označenou „Krátké ke vztahu strategického a územního plánování“.

Účelem následujících poznámek je, z pohledu územního plánování, pouze stručně upozornit na vybrané významné souvislosti územního plánování a strategického plánování regionálního rozvoje, tj. rozvoje regionů, s cílem zdůraznit co mají společného, v čem se liší a v čem se vzájemně doplňují. Tato témata se opakují v debatách pracovníků veřejné správy i odborníků, kteří zpracovávají požadované dokumenty a podklady. Výsledky diskusí bývají často zatíženy nejen neurčitostí a neujasněností používaných termínů ale také rozlišnými podmínkami pro výkon těchto činností.

Strategie, strategické plánování – územní plánování

Strategické plánování, případně řízení, je obecnou pracovní metodou, neupravenou právními předpisy. Z hlediska veřejné správy se jedná o „volnou disciplínu“ i když s (více méně) ustálenými postupy a strukturou výsledných dokumentů. Metody strategického plánování jsou používány pro různé účely (např. získání evropských dotací) a různými subjekty, např. pro zpracování strategie rozvoje a řízení podniku, mj. i pro zpracování „strategického plánu rozvoje regionu“. Právní úprava podpory regionálního rozvoje¹⁾ definuje strategii regionálního rozvoje, zmiňuje např. „analýzu stavu regionálního rozvoje, charakteristiku slabých a silných stránek v rozvoji jednotlivých krajů a okresů, strategické cíle regionálního rozvoje“²⁾. Ve srovnání s ní je právní úprava územního plánování³⁾ výrazně rozsáhlejší. Z důvodů závaznosti pro rozhodování správních úřadů upravuje poměrně podrobně nejen obsah strategického dokumentu územního rozvoje³⁾ pro území celého státu – politiky územního rozvoje⁴⁾ (PÚR) a strategického dokumentu pro území kraje – zásad územního rozvoje⁵⁾ (ZÚR), ale i postupy jejich přípravy, projednávání, posuzování, podmínek účasti dotčených partnerů a veřejnosti a jejich vydávání. Rovněž definuje podmínky součinnosti různých úrovní veřejné správy (stát, kraje, obce) při uplatňování sdílené zodpovědnosti za územní rozvoj území státu, kraje a obce.

Otázka na „vztah strategického plánování vůči územnímu plánování“ může vyvolávat dojem, že územní plánování není strategické a proto je potřeba tento jeho nedostatek suplovat strategickým plánem, tj. plánem zpracovaným s využitím metody tvorby strategie. Na rozdíl od této často uplatňované představy jsou v územním plánování postupy strategického plánování/řízení uloženy stavebními předpisy. Jenom heslovitě, až zkratkovitě:

- **analytická část tvorby strategií**; podkladem pro zjištění východiska pro tvorbu PÚR, ZÚR a územních plánů jsou každé 2 roky aktualizované územně analytické podklady pro 205 správních obvodů obcí s rozšířenou působností (ÚAPo) a pro kraje (ÚAPk). Jejich součástí je i SWOT analýza vyváženosti územních podmínek udržitelného rozvoje území⁶⁾. ÚAP jsou podkladem pro zpracování strategických dokumentů územního rozvoje – Politiky územního rozvoje (PÚR) a zásad územního rozvoje (ZÚR);
- **cíle/vize strategií územního rozvoje**; dlouhodobým cílem/vizí dokumentů územního plánování je obecně prospěšný rozvoj hodnot území ve shodě dotčených partnerů (územních samospráv, státní správy, soukromých zájmů), předcházení nerovnováze územních podmínek, která by ohrožovala udržitelný rozvoj území. Cíle/vize strategických dokumentů územního plánování jsou stanovovány prioritami územního plánování pro zajištění udržitelného rozvoje území v PÚR pro území celé republiky a v ZÚR pro území všech krajů. Součástí ZÚR je koncepce rozvoje území kraje, stejně tak je součástí územních plánů základní koncepci rozvoje území obce;
- **implementace strategií územního rozvoje**; PÚR i ZÚR jsou implementovány územními plány a rozhodováním správních úřadů o změnách v území, pro které jsou oba dokumenty závazné. PÚR rovněž koordinuje tvorbu resortních koncepcí s vazbou na území;
- **vyhodnocování uplatňování strategií územního rozvoje**; nejpozději do 4 let od vydání PÚR, ZÚR a územního plánu je povinností předložit Zprávu o uplatňování těchto dokumentů schvalujícímu orgánu, tj. vládě, zastupitelstvu kraje a zastupitelstvu obce. Na základě těchto Zpráv jsou tyto dokumenty aktualizovány nebo nahrazeny dokumentem novým.

1) Zákon. č. 248/2000 Sb., o podpoře regionálního rozvoje, ve znění pozdějších předpisů.

2) Stavební zákon č. 183/2006 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále též SZ), příslušné prováděcí předpisy.

3) Viz PÚR ČR 2008 čl. 3, ve kterém je územní rozvoj definován jako „konsenzuální obecně prospěšný rozvoj hodnot území ČR“.

4) viz SZ § 31/1 - Politika územního rozvoje určuje ve stanoveném období požadavky na konkretizaci úkolů územního plánování v republikových, přeshraničních a mezinárodních souvislostech, zejména s ohledem na udržitelný rozvoj území, a určuje strategii a základní podmínky pro naplňování těchto úkolů.

5) viz SZ § 36/3 - Zásady územního rozvoje v nadmístních souvislostech území kraje zpřesňují a rozvíjejí cíle a úkoly územního plánování v souladu s politikou územního rozvoje, určují strategii pro jejich naplňování a koordinují územně plánovací činnost obcí.

6) Viz SZ § 18/1.

Region

Region není obecně definován, jeho vymezení se liší s ohledem na účel a důvod tohoto vymezení, s ohledem na cíle a pravomoci subjektu, který bude rozvoj vymezeného regionu prosazovat. Podle zákona č. 248/2000 Sb., o podpoře regionálního rozvoje jsou ve Strategii regionálního rozvoje vymezovány státem podporované regiony⁷⁾ nebo v Programu rozvoje územního obvodu kraje jsou vymezeny regiony, jejichž rozvoj je třeba podporovat⁸⁾. K vymezení těchto regionů podpory je účelné využít trvale aktualizovaná zjištění, která jsou obsažena v ÚAPo a ÚAPk, pořizovaných orgány územního plánování (úřady obcí s rozšířenou působností, tzv. úřadů územního plánování a krajskými úřady). Územní plánování řeší územní rozvoj regionů stanovených stavebním zákonem – v PÚR území České republiky, v ZÚR území kraje, v územním plánu území obce, aniž by byl termín region používán.

Rozvoj regionu – regionální rozvoj, jeho podpora. Cíle rozvoje regionu, regionálního rozvoje a jeho podpory mohou být opět různé. Regionální rozvoj je obecný pojem, konkrétní význam získává teprve s ohledem na zájmy, cíle, pravomoci a prostředky subjektu, který tento rozvoj bude usměřňovat, prosazovat a ovlivňovat. Používání termínu „regionální rozvoj“ odkazuje na zákon o podpoře regionálního rozvoje, který určuje oblasti podpory státem nebo krajem vymezených regionů. Se zjednodušením pro účely tohoto textu je možné konstatovat, že podle tohoto zákona je podpora regionálního rozvoje zaměřena jednak na rozvoj určitých aktivit a činností (např. podnikání, zvyšování kvalifikace, vzdělávání, výzkum, cestovní ruch, tělovýchovných, sportovních a mládežnických aktivit, ochranu životního prostředí), jednak na podporu rozvoje vybavení regionu dopravní infrastrukturou, a občanským vybavením, které odpovídá svým charakterem „službám obecného zájmu“⁹⁾. V tomto se cíle podpory regionálního rozvoje shodují s cíli územního rozvoje, jejichž zásadním tématem je vybavení území veřejnou infrastrukturou, která podle stavebního zákona¹⁰⁾ zahrnuje dopravní infrastrukturu, technickou infrastrukturu, občanské vybavení nekomerčního charakteru a veřejná prostranství.

Vztah podpory regionálního rozvoje a územního plánování – podpory územního rozvoje

Podpora regionálního rozvoje i územní plánování se zabývají rozvojem území, jeho určitých částí, nazývaných také někdy regiony. Oba obory veřejné správy vycházejí shodně ze zjišťování a analýzy stavu a možností území. K tomuto účelu územní plánování používá územně analytické podklady. Rozvoj území, územní rozvoj je v územním plánování usměřňován vytvářením podmínek pro změny v uspořádání a využívání území, které ovlivňují a podmiňují i aktivity v tomto území (např. i podporované i státem). Územní plánování stanovuje podmínky, za kterých je tyto změny možné provést a vyhodnocuje jejich důsledky. Vytváří a také chrání nabídku příležitostí, které mohou být využity i za poměrně dlouhou dobu. V územním plánování není rozhodující, z jakých zdrojů budou tyto změny financovány, zda ze soukromých nebo veřejných. Cílem je poskytnout investorům těchto změn perspektivy rozvoje a potřebnou jistotu. Pomocí územního plánování územní samosprávy a vláda usměřňují rozvoj území a stanovují podmínky pro jeho další vývoj. Tento územním plánováním podporovaný územní rozvoj souvisí se zákonem upravenou podporou regionálního rozvoje, která upravuje podmínky pro poskytování finanční podpory z veřejných prostředků. Každá z těchto činností veřejné správy má svůj nezastupitelný význam; podstatný je výsledek jejich společného působení.

*Ing. arch. Marin Tunka, CSc.
Odbor územního plánování MMR ČR*

7) Viz z.č. 248/2000 Sb., § 4, odst. 2.

8) Viz z.č. 248/2000 Sb., § 9 Podpora rozvoje územního obvodu kraje, písm. b) „vymezení regionů, jejichž rozvoj je třeba podporovat s ohledem na vyvážený rozvoj kraje, spolu s uvedením oblastí, na něž má být podpora zaměřena včetně navrhovaných opatření“.

9) Viz SDĚLENÍ KOMISE EVROPSKÉMU PARLAMENTU, RADĚ, EVROPSKÉMU HOSPODÁŘSKÉMU A SOCIÁLNÍMU VÝBORU A VÝBORU REGIONŮ – KOM(2011)900.

10) Viz SZ § 2/1 písm. k).

11) Viz SZ § 43/5.