

VZTAH POLITIKY ÚZEMNÍHO ROZVOJE A ZÁSAD ÚZEMNÍHO ROZVOJE

Jaroslav Tušer

Článek se zabývá vztahem nástrojů územního plánování, konkrétně politiky územního rozvoje (PÚR) a zásad územního rozvoje (ZÚR). Popisuje jednak přímé vztahy obou dokumentů, jednak se snaží tyto vztahy uvést v souvislostech širšího rámce systému územního plánování v České republice. Příspěvek se pokouší objasnit vzájemné vazby obou dokumentů v obecné rovině i na konkrétních vztazích plynoucích z jejich poslání a obsahu. Problematika je dokladována tabulkovým přehledem vazeb dokumentů a schémata znázorňujícími jejich postavení a vztahy vzhledem k jiným dokumentům v systému územního plánování.

Autor zde článek uvádí jako zaměstnanec Ústavu územního rozvoje – zpracovatele Politiky územního rozvoje ČR.

Úvod

Systém územního plánování v ČR

Než se začnu zabývat konkrétním vztahem politiky územního rozvoje a zásad územního rozvoje jak jej definuje zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů (SZ), chci se alespoň letmo zmínit o systému územního plánování, který SZ nově zřizuje.

Změna podmínek vyplývající ze společenských změn uvnitř státu i ze začlenění ČR do Evropské unie vyvolala potřebu změn systému územního plánování. Ve vztahu k našemu tématu se jednalo zejména o potřebu vytvořit jednotný a stále aktuální systém informací o území pro potřeby územního plánování, ustanovit celostátní nástroj územního plánování pro koordinaci územního rozvoje jak v rámci ČR, tak v rámci evropského prostoru, sjednotit pojetí územně plánovací dokumentace jednotlivých krajů a odstranit jejich obsahový překryv s územními plány obcí

a v neposlední řadě aplikovat v systému silně politicky motivovanou ideu udržitelného rozvoje, která je do SZ promítána jako udržitelný rozvoj území (URÚ) a jeho hodnocení v rámci jeho jednotlivých nástrojů.

Nový systém je postaven na vzájemně provázaných nástrojích územního plánování, z nichž dva – územně plánovací podklady (ÚPP) a PÚR jsou zcela nové a další – územně plánovací dokumentace (ÚPD) je inovovaný zejména na krajské úrovni jako ZÚR. Pro úplnost uveďme, že dalšími nástroji jsou územní rozhodnutí, územní opatření a úprava vztahů v území. Ty však nejsou předmětem našeho tématu.

Vazby nástrojů územního plánování

Nástroje územního plánování jsou vzájemně provázány horizontálně (časovou posloupností) i vertikálně (hierarchicky), což zajišťuje koordinaci záměrů v území na mezinárodní, národní, regionální a lokální úrovni. Vzhledem k tomu, že mezi ústředními správními orgány, samosprávnými orgány kraje a samosprávnými orgány obce není vztah nadřízenosti a podřízenosti, jsou vzájemné vazby nástrojů územního plánování prakticky jediným prostředkem, jak koordinovat změny i jednotlivé záměry v území.

Horizontální vazby spočívají v časové posloupnosti, zpracovávání a pořizování jednotlivých nástrojů, kdy nadřazený či výchozí nástroj předchází následnému. To jsou například vazby mezi územně plánovacími podklady, PÚR a územně plánovací dokumentací. Vertikální vazby spočívají v závaznosti nadřazeného nástroje pro nástroje následující (zpravidla o menším územním rozsahu a vyšší rozlišovací úrovni) a zpětné vazbě směřující od podřazeného nástroje do vyšší úrovně územního plánování. Takové jsou například vazby mezi PÚR, ÚPD a rozhodováním v území. Národně jsou tyto vazby zobrazeny v následujícím schématu 1.

Charakteristika vybraných nástrojů územního plánování

Abychom lépe pochopili vzájemné vazby nástrojů územního plánování, podívejme se blíže zejména na jejich účel a postavení v systému.

Územně plánovací podklady

V pojetí SZ územně plánovací podklady (ÚPP) tvoří územně analytické podklady (ÚAP), které soustavně zjišťují a vyhodnocují stav a vývoj území, a územní studie (ÚS), které ověřují možnosti a podmínky změn v území.

ÚAP a ÚS jsou podkladem pro pořizování PÚR a ÚPD a jejich změn, ale také podkladem pro posuzování vlivu ÚPD na udržitelný rozvoj území, vlivu záměrů na životní prostředí, poskytování územně plánovacích informací i podkladem pro rozhodování v území. Dřívější průzkumy a rozborů zjišťovaly jednorázově stav území za účelem zpracování ÚPD. ÚAP jsou pořizovány a průběžně aktualizovány pro celé území ČR ve dvojí podrobnosti (obce s rozšířenou působností a kraje).

Podklady pro rozbor udržitelného rozvoje území (RURÚ) zahrnují zjištění a vyhodnocení stavu a vývoje území, jeho hodnot, limity využití území, zjištění a vyhodnocení záměrů na provedení změn v území a dále údaje o území, zjištění vyplývající z průzkumů území a další dostupné informace, například statistické údaje.

Rozbor udržitelného rozvoje zahrnuje zjištění a vyhodnocení udržitelného rozvoje území (URÚ) s uvedením jeho silných a slabých stránek, příležitostí a hrozeb, vyhodnocení vyváženosti vztahu územních podmínek pro příznivé životní prostředí, pro hospodářský rozvoj a pro soudržnost společenství obyvatel území (tj. pro udržitelný rozvoj území) a určení problémů k řešení v územně plánovacích dokumentacích.

Politika územního rozvoje

Politika územního rozvoje určuje ve stanoveném období požadavky a rámce pro konkretizaci ve SZ obecně uváděných 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 a tím poskytuje rámec pro územní rozvoj (tj. konsenzuální obecně prospěšný rozvoj hodnot území) ČR.

PÚR s ohledem na možnosti území a na požadavky územního rozvoje koordinuje územně plánovací

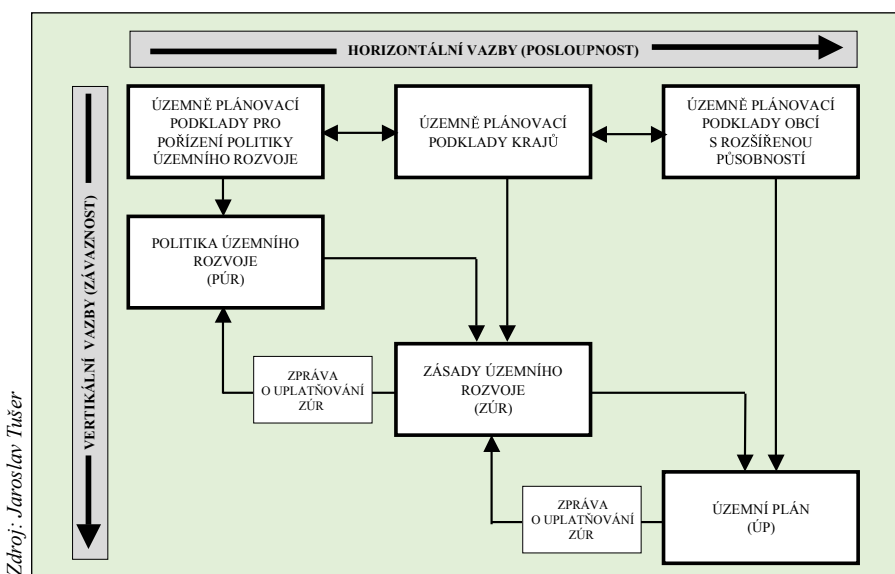
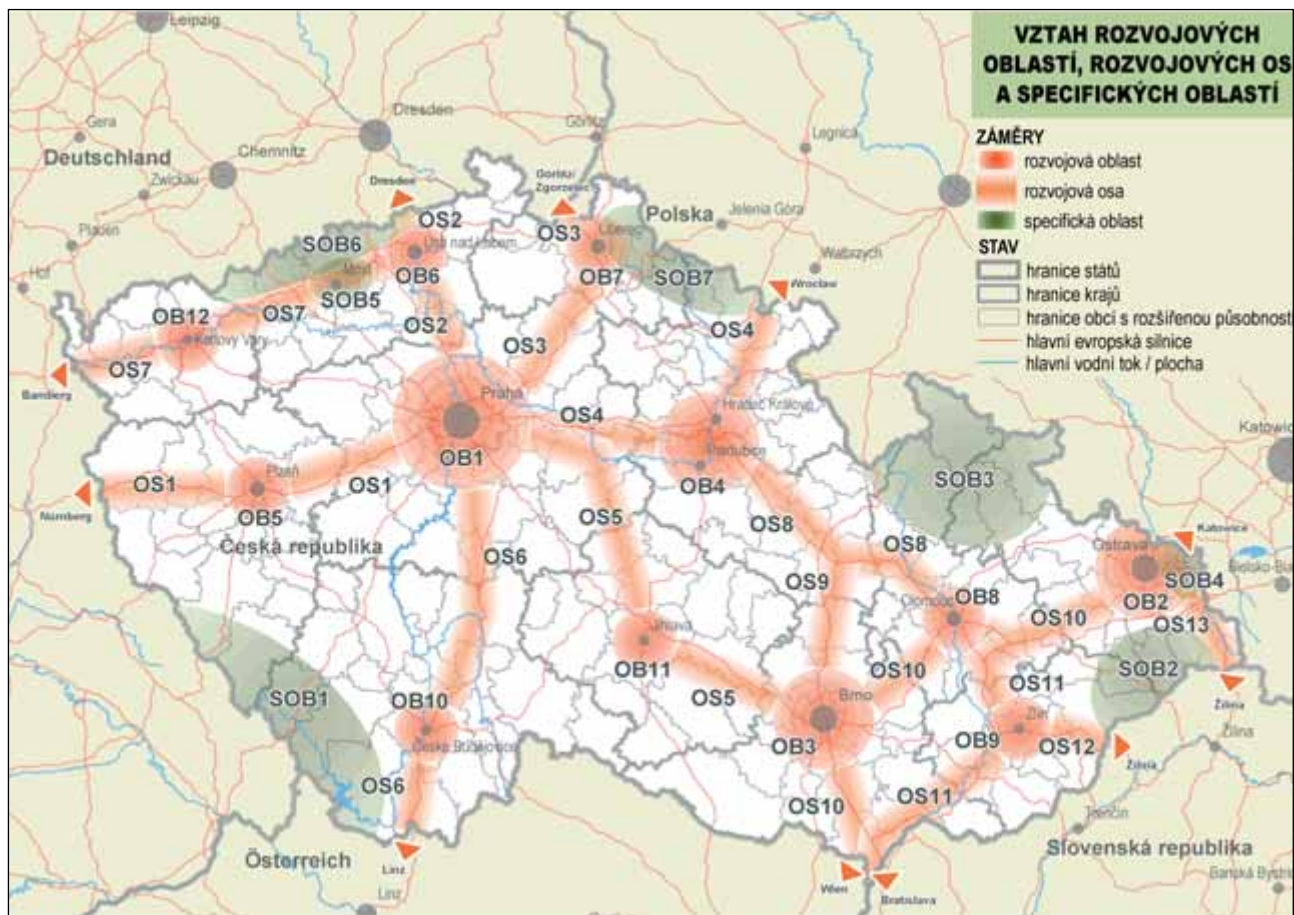


Schéma 1: Vazby nástrojů územního plánování
(schéma je zjednodušeno, nezahrnuje regulační plán a nástroje rozhodování v území)



Zdroj: Návrh PÚR ČR 2008

Obr. 1: Vztah rozvojových oblastí, rozvojových os a specifických oblastí

činnosti krajů a obcí, tvorbu a aktualizaci ZÚR, tvorbu koncepcí, politik a strategií a dalších dokumentů schvalovaných ministerstvy a jinými ústředními správními úřady, případně dalších nástrojů veřejné správy ovlivňujících územní rozvoj (např. program rozvoje územního obvodu kraje a program rozvoje územního obvodu obce) a záměry na změny v území (jinak též rozvojové záměry) republikového významu (tj. svým významem, rozsahem nebo předpokládaným využitím ovlivňujícím území více krajů, případně i sousedních států), zejména pro dopravní a technickou infrastrukturu a stanovuje úkoly zajišťující tuto koordinaci.

PÚR stanovuje rámcové úkoly pro navazující územně plánovací činnost a pro stanovování podmínek pro předpokládané rozvojové záměry s cílem zvyšovat jejich přínosy a minimalizovat jejich negativní dopady. Současně PÚR zajišťuje koordinaci územního rozvoje se sousedními státy, se kterými je též projednávána.

PÚR stanovuje republikové priority územního plánování pro zajištění udržitelného rozvoje území, vymezuje oblasti se zvýšenými požadavky na změny v území z důvodů soustředění aktivit mezinárodního a republikového významu, nebo které svým významem přesahují území jednoho kraje (tj. rozvojové oblasti a rozvojové osy – viz obr. 1), vymezuje oblasti se specifickými hodnotami a se specifickými problémy mezinárodního a republikového významu, nebo

kteřím svým významem přesahují území jednoho kraje (tj. specifické oblasti – viz obr. 1), vymezuje plochy a koridory dopravní a technické infrastruktury mezinárodního a republikového významu, nebo které svým významem přesahují území jednoho kraje.

Ve vymezených oblastech, plochách a koridorech PÚR stanovuje kritéria a podmínky 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, a dále stanovuje úkoly pro územní plánování a úkoly pro ministerstva a jiné ústřední správní úřady.

Z charakteru PÚR daného zákonem a podmínky republikového významu vyplývá, že jsou v ní řešeny pouze vybrané problémy a záměry splňující tato kritéria. PÚR proto nezbytně nemusí pokrýt celou šíři jevů v území ČR.

Zásady územního rozvoje

Zásady územního rozvoje v nadmístních souvislostech území kraje zpřesňují a rozvíjejí ve SZ obecně uváděné cíle a úkoly územního plánování v souladu s PÚR, určují strategii pro jejich naplňování a koordinují územně plánovací činnost obcí.

Vazby směrem od PÚR k ZÚR		
Obsah PÚR	Vztah	Obsah ZÚR
stanovení republikových priorit územního plánování pro zajištění udržitelného rozvoje území	kraje v ZÚR stanovují v podrobnosti a dle konkrétních podmínek kraje při respektování republikových priorit územního plánování stanovených v PÚR priority územního plánování kraje pro zajištění udržitelného rozvoje území	stanovení priorit územního plánování kraje pro zajištění udržitelného rozvoje území
vymezení rozvojových oblastí a os (tj. oblastí se zvýšenými požadavky na změny v území z důvodů soustředění aktivit mezinárodního a republikového významu, nebo které svým významem přesahují území jednoho kraje)	kraje v ZÚR dle potřeby upřesní vymezení rozvojových oblastí a rozvojových os stanovených v PÚR v rozlišení podle území jednotlivých obcí při respektování důvodů vymezení jednotlivých rozvojových oblastí a rozvojových os stanovených v PÚR	zpřesnění vymezení rozvojových oblastí a rozvojových os vymezených v PÚR a vymezení oblastí se zvýšenými požadavky na změny v území, které svým významem přesahují území více obcí (nadmístních rozvojových oblastí a nadmístních rozvojových os)
vymezení specifických oblastí (tj. oblastí se specifickými hodnotami a se specifickými problémy mezinárodního a republikového významu, nebo které svým významem přesahují území jednoho kraje)	kraje v ZÚR dle potřeby upřesní vymezení specifických oblastí stanovených v PÚR v rozlišení podle území jednotlivých obcí při respektování důvodů vymezení a kritérií a podmínek pro rozhodování stanovených v PÚR pro jednotlivé specifické oblasti	zpřesnění vymezení specifických oblastí vymezených v PÚR a vymezení dalších specifických oblastí nadmístního významu, ve kterých se dlouhodobě projevují problémy udržitelného rozvoje jejich území
vymezení ploch a koridorů dopravní a technické infrastruktury mezinárodního a republikového významu, nebo které svým významem přesahují území jednoho kraje	kraje v ZÚR upřesní vymezení ploch a koridorů dopravní infrastruktury a technické infrastruktury stanovených v PÚR, při respektování důvodů vymezení a kritérií a podmínek pro rozhodování stanovených v PÚR pro jednotlivé plochy a koridory	zpřesnění vymezení ploch a koridorů vymezených v PÚR a vymezení ploch a koridorů nadmístního významu ovlivňujících území více obcí, včetně ploch a koridorů veřejné infrastruktury, územního systému ekologické stability a územních rezerv
ve vymezených oblastech, plochách a koridorech se stanovují kritéria a podmínky 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	kraje v ZÚR stanovují v podrobnosti a dle konkrétních podmínek kraje při respektování republikových kritérií a podmínek pro rozhodování stanovených v PÚR požadavky na využití, kritéria a podmínky pro následné rozhodování v oblastech, osách, plochách a koridorech vymezených v ZÚR	ve vymezených oblastech, osách, plochách a koridorech se stanovují požadavky na jejich využití, kritéria a podmínky pro následné rozhodování o možných variantách změn v území a pro jejich posuzování, zejména s ohledem na jejich budoucí využití, význam, možná ohrožení, rozvoj a rizika
zejména z důvodů koordinace se ve vymezených oblastech, plochách a koridorech stanovují úkoly pro územní plánování	kraje převezmou do ZÚR úkoly pro územní plánování stanovené pro jednotlivé rozvojové oblasti a rozvojové osy, specifické oblasti, plochy a koridory v PÚR	zapracování úkolů pro územní plánování stanovených pro jednotlivé rozvojové oblasti a rozvojové osy, specifické oblasti, plochy a koridory v PÚR do odpovídajících částí ZÚR
návrhy na aktualizaci PÚR obsažené ve zprávě o uplatňování ZÚR	Ministerstvo pro místní rozvoj v rámci přípravy územně plánovacích podkladů pro aktualizaci PÚR vyhodnotí náměty pro aktualizaci PÚR obsažené ve zprávě o uplatňování ZÚR z hlediska aktuálních republikových priorit územního plánování pro zajištění udržitelného rozvoje území a z hlediska jejich mezinárodního a republikového významu nebo významu přesahujícího území jednoho kraje (kraje dle potřeby navrhnou s ohledem na aktuální problémy v území oblasti, osy, plochy a koridory jako podklad pro aktualizaci PÚR)	zapracování námětů vybraných na základě vyhodnocení do odpovídajících částí PÚR

Zdroj: Principy a pravidla územního plánování; upraveno pro téma příspěvku

Tab. 1: Vertikální vazby PÚR a ZÚR plynoucí z obsahu dokumentů
(v tabulce jsou uvedeny pouze ty části obsahu dokumentů, mezi nimiž jsou přímé vazby)

ZÚR jsou oproti dříve pořizovaným územním plánům velkých územních celků (ÚP VÚC), které sledovaly zejména územní průměty záměrů, více strategickým dokumentem. ZÚR jsou pořizovány a vydávány vždy pro celé správní území kraje. To odstraňuje možnost překrývání jednotlivých krajských ÚPD i míst ÚPD nepokrytých, jak tomu bývalo u ÚP VÚC. ZÚR jsou z důvodu zajištění přeshraniční koordinace projednávány i s příslušnými orgány sousedních států.

ZÚR stanovují zejména základní požadavky na účelné a hospodárné uspořádání území kraje, vymezují plochy nebo koridory nadmístního významu a stanovují požadavky na jejich využití, zejména plochy nebo koridory pro veřejně prospěšné stavby, veřejně prospěšná opatření, stanovují kritéria pro rozhodování o možných variantách nebo alternativách změn v jejich využití. ZÚR mohou vymezit plochy a koridory územních rezerv s cílem prověřit možnosti budoucího využití, přičemž jejich dosavadní využití nesmí být měněno způsobem, který by znemožnil nebo podstatně ztížil prověřované budoucí využití. Dále mohou ve vybraných plochách nebo koridorech uložit prověření změn jejich využití územní studii, nebo uložit pořízení a vydání regulačního plánu jako podmínky pro rozhodování o změnách ve využití vybraných ploch nebo koridorů a současně stanovují podmínky pro jeho pořízení a pro jeho vydání. Podmínku vydání regulačního plánu krajem lze však stanovit jen v dohodě s dotčenými obcemi.

Z charakteru ZÚR daného zákonem a podmínky nadmístního významu, obdobně jako u PÚR, vyplývá, že v ZÚR jsou řešeny pouze vybrané problémy a záměry splňující tato kritéria. ZÚR tedy nezbytně nemusí pokrýt celou šíři jevů v území kraje.

Podrobně jsou popsány jednotlivé nástroje územního plánování v publikaci Principy a pravidla územního plánování, která je dostupná na www stránkách Ústavu územního rozvoje na adrese <http://www.uur.cz/default.asp?ID=2571>.

Vztah politiky územního rozvoje a zásad územního rozvoje

Společné podklady pro pořízení dokumentů

Politika územního rozvoje a zásady územního rozvoje jsou provázány prostřednictvím výše zmíněných územně plánovacích podkladů, ze kterých oba dokumenty vychází.

Pro pořízení PÚR Ministerstvo pro místní rozvoj pořizuje potřebné územně plánovací podklady, a to jednak samostatně, a jednak využívá územně plánovací podklady, které pořizují kraje a úřady územního plánování na úrovni obce s rozšířenou působností.

Pro pořízení ZÚR krajský úřad pořizuje územně plánovací podklady na úrovni kraje jednak samostatně, jednak může využít územně plánovací podklady na úrovni obce s rozšířenou působností.

Obsah dokumentů

Schválená PÚR je závazná pro pořizování a vydávání ZÚR a dále územních plánů, regulačních plánů a pro rozhodování v území. Schválené a vydané ZÚR jsou následně závazné v celém rozsahu pro pořizování a vydávání územních plánů, regulačních plánů a pro rozhodování v území.

ZÚR podle SZ v nadmístních souvislostech území kraje zpřesňují a rozvíjejí cíle a úkoly územního plánování v souladu s PÚR, určují strategii pro jejich naplňování a koordinují územně plánovací činnost obcí.

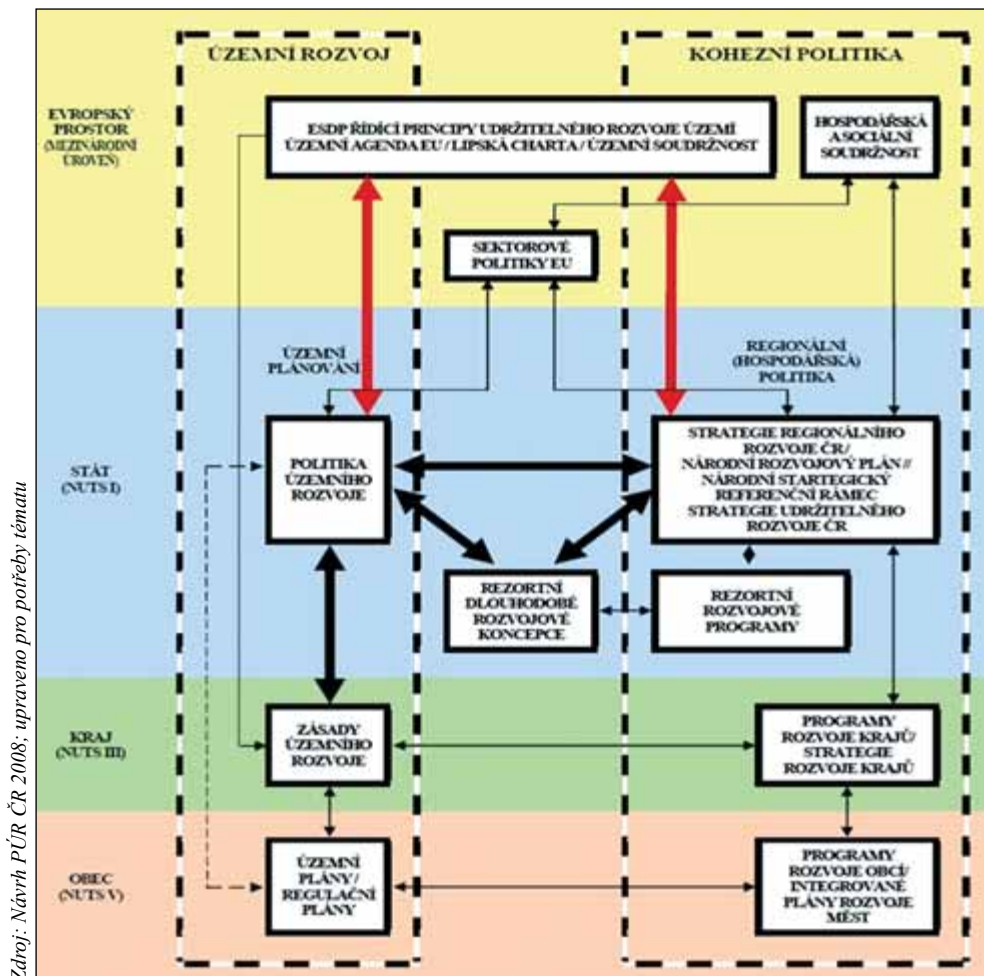


Schéma 2: Rámcové schéma vazeb dokumentů územního rozvoje a kohezní politiky

Prakticky to znamená, že v územně plánovací činnosti krajů a obcí je nutno respektovat v PÚR stanovené republikové priority územního plánování pro zajištění udržitelného rozvoje území obecně platné pro celé území ČR, rozvojové oblasti a rozvojové osy, specifické oblasti a koridory a plochy dopravní a technické infrastruktury, kritéria a podmínky pro rozhodování o změnách v území a naplnit stanovené úkoly pro územní plánování. Jedná se o přenesení a zpřesnění pokynů PÚR na úrovni příslušné ÚPD. Přitom závaznost PÚR pro ZÚR se bude týkat zejména republikových priorit a kritérií a úkolů ve vymezených oblastech, osách plochách a koridorech.

Vzájemný vztah mezi PÚR a ZÚR plynoucí z obsahu obou dokumentů daného SZ, a v případě ZÚR upřesněného vyhláškou č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a způsobu evidence územně plánovací činnosti, je uveden v tabulce 1.

Zatímco předmětem ZÚR je dle vyhlášky č. 500/2006 Sb. řešení koncepce rozvoje území kraje určující základní požadavky na jeho účelné a hospodárné uspořádání, v případě PÚR není tato povinnost ve SZ stanovena. Z tohoto faktu plyne celá řada nejasností týkající se poslání PÚR.

Na tomto místě je třeba zdůraznit, že PÚR v pojetí SZ je sice do značné míry strategickým nástrojem územního plánování, avšak výrazně politického charakteru, založeném na konsenzu ústředních správních úřadů a samosprávných orgánů na krajské úrovni, který deklaruje republikové zájmy (tj. zájmy, v nichž stát může zasáhnout do pravomocí těchto samospráv) ve sféře územního rozvoje a stanovuje rámcová pravidla pro územní plánování v ČR. PÚR tedy rozhodně není celorepublikovou územně plánovací dokumentací ani není nadřazena ostatním celorepublikovým dokumentům. Ve své podstatě představuje víceméně politické „zadáání“ pravidel územního rozvoje s celorepublikovou

platností a nástroj pro koordinaci územně plánovací činnosti krajů a obcí, včetně rozvojových záměrů republikového významu vyvolávajících potřebu změn v území.

O tomto pojetí politiky územního rozvoje je pochopitelně možno polemizovat. Z reakcí odborné veřejnosti vyplývá, že od celorepublikového územně plánovacího nástroje očekávala spíše pojetí ve smyslu republikové koncepce uspořádání území ve vztahu k evropskému prostoru, tedy klasické územně plánovací pojetí. V této souvislosti je třeba zvážit postavení PÚR v systému dokumentů územního rozvoje a kohezní politiky jak je zobrazeno na schématu 2. PÚR je zde na úrovni strategií (strategie udržitelného rozvoje, strategie regionálního rozvoje atd.). Je otázkou, zda má tento dokument překrýt i úroveň dlouhodobých rezortních koncepcí, či zda je pro tuto úroveň nutný dokument další. Stěžejní však zůstává otázka, zda politická situace umožní takový dokument zadat a následně jej prosazovat.

Přehled ustanovení SZ, případně vyhlášky č. 500/2006 Sb., týkajících se vztahů PÚR a ZÚR, je souhrnně uveden v kapitolách D.2.2 a D.2.3.1 publikace ÚÚR Brno Principy a pravidla územního plánování, která je dostupná na adrese: <http://www.uur.cz/default.asp?ID=2571>.

Použité zdroje:

Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů.

Vyhláška MMR č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a způsobu evidence územně plánovací činnosti.

Politika územního rozvoje České republiky 2008: Návrh (neschválený). Praha: MMR, 2008. Dostupné na: http://www.mmr.cz/uploads/MMR_Temata/UZEMNI_PLANOVANI_STAVEBNI_RAD/Koncepce_Strategie_UPSR/prosinec_2008/III_PURCR_2008_Navrh.pdf.

Principy a pravidla územního plánování. Brno: ÚÚR, 2006. Dostupné na: <http://www.uur.cz/default.asp?ID=2571>.

*Ing. arch. Jaroslav Tušer, CSc.
Ústav územního rozvoje*

ENGLISH ABSTRACT

The Relation between the Policy of Spatial Development and the Spatial Development Principles, by Jaroslav Tušer

The article comments on the relation between two tools of physical planning, the Policy of Spatial Development and the Spatial Development Principles. Besides the description of some direct links between the two documents, their relationship is being put into a wider context of the Czech spatial planning system. The contribution endeavours to clarify the interconnection among various items of physical planning documentation, with charts illustrating the contexture within the physical planning system.