

# UDRŽITELNÝ ROZVOJ (NEJEN) V ÚZEMNÍM PLÁNOVÁNÍ

Libor Krajíček

Cílem článku je upozornit na některé problémy a rizika spojená s obecně deklarovaným a všeobecně akceptovaným principem „vyváženosti“ základních komponent udržitelného rozvoje. Od výchozího konstatování o dosavadním převážně formálním charakteru dokumentů udržitelného rozvoje, resp. jejich uplatňování v praxi, se odvíjí úvaha o reálných možnostech prosazování principů udržitelného rozvoje v systémech založených na zásadách demokracie a liberálně tržní ekonomiky<sup>1)</sup>. Následně jsou diskutovány legislativní a metodologické aspekty vyhodnocení vlivů politiky územního rozvoje (PÚR) a územně plánovací dokumentace (ÚPD) na životní prostředí, hospodářský rozvoj a soudržnost společnosti obyvatel v území, které zobecňují metodické poznatky a zkušenosti autora z prací na Vyhodnocení vlivů Politiky územního rozvoje ČR 2008 (PÚR ČR 2008) na udržitelný rozvoj území a na návrhu Zásad územního rozvoje (ZÚR) Moravskoslezského kraje včetně vyhodnocení vlivů ZÚR na udržitelný rozvoj území.

## 1. UDRŽITELNÝ ROZVOJ – VYMEZENÍ A DEFINICE

Zhruba od první poloviny 70. let se v odborném tisku, a posléze i v médiích, objevují články upozorňující na rizika a „neudržitelnost“ dosavadního vývoje lidské civilizace. Tyto úvahy vyústily na přelomu 80. a 90. let ve vznik konceptu tzv. „trvale udržitelného rozvoje“. Od té doby jsou základní principy tohoto konceptu opakovaně redefinovány a upřesňovány, zpravidla v rámci akcí celosvětového charakteru pod záštitou OSN – viz světové summity o udržitelném rozvoji v roce 1991 (Rio de Janeiro) a 2002 (Johannesburg).

Ačkoliv se jednotlivé definice od sebe v detailech liší a koncem 90. let přišel udržitelný rozvoj o svoji „trvalost“, hlavním cílem zůstalo „...zajištění dlouhodobého stavu stability (dynamické rovnováhy) a vyloučení (jako protiklad) krize, zhroucení civilizace, nežádoucího vývoje (slepá ulička). Kvalitativně charakterizuje rozvoj, respektive vývoj žádoucí, otevřený do budoucnosti“. Společným jmenovatelem udržitelného rozvoje (UR) pak zůstávají tyto základní principy [1]:

- tzv. mezigenerační odpovědnost založená na „uspokojování potřeb současné generace bez omezení schopnosti naplňování potřeb generací budoucích“<sup>2)</sup>;

- dekompozice obecné „udržitelnosti“ na ekonomickou, environmentální a sociální komponentu<sup>3)</sup>, kde:

- environmentální udržitelnost = neztenčení přírodního kapitálu (pro potřeby budoucích generací), nenarušení ekosystémových „služeb“ (čistě ovzduší, čistá voda v dostatečném množství, kyslík, „propady“ oxidu uhličitého, produkce biomasy, biodegradace odpadních toků atd.), zachování evolučního potenciálu biosféry (biodiverzita) a člověka;
- sociální udržitelnost = soudržnost a stabilita sociálních struktur, kontinuita kultury (odpovědnost vůči minulým generacím), vzdělávací systémy, věda, zdravotnictví apod. se rozvíjejí k naplnění potřeb jednotlivců; základní materiální potřeby jedince (potrava, přístřeší, ochrana před násilím atd.) jsou zajištěny stejnou měrou (tj. není genderová, rasová a pod. diskriminace jako zdroj konfliktů);
- ekonomická udržitelnost = ekonomický rozvoj, který je schopen zajistit rostoucí „bohatství“ společnosti a zároveň neohrožuje environmentální a sociální udržitelnost na regionální, národní nebo globální úrovni.

## 2. POLITICKO-FILOZOFICKÉ SOUVISLOSTI

S takto formulovanými principy je samozřejmě velmi snadné se ztotožnit, opakovaně je deklarovat a vyžadovat jejich plnění (především) po bohatých a mocných tohoto světa v rámci nejrůznějších kongresů, summitů, příp. celosvětových megaakcí organizovaných celebritymi světového showbyznysu. K optimismu může svádět i skutečnost, že tyto principy jsou postupně (alespoň v rámci Evropského společenství) rozpracovávány do nejrůznějších směrnic a nařízení ES a následně promítány do národní legislativy jednotlivých států EU. K rozpracování, koordinaci a sledování uplatnění principů udržitelného rozvoje na nejrůznějších úrovních jsou následně ustavovány příslušné orgány a instituce.

Tušení, že „něco je jinak“, vyplývá z rozporu mezi vysokou deklaratorní politickou podporou principům udržitelného rozvoje na celoevropské, národní i regionální úrovni a problematickým uplatňováním dokumentů udržitelného rozvoje v praxi [2]. Diskuse pochybností vyvěrajících z pocitu, že „je to vše příliš krásné na to, aby to mohlo být pravdivé“ a vtíravý pocit, že především definice sociální soudržnosti navozuje nepříjemné vzpomínky na neblahou éru, od jejíhož zmizení (snad už definitivního) v propadlišti

1) V této pasáži se logicky odráží názorová a hodnotová orientace autora.

2) Viz obnovená Strategie udržitelného rozvoje EU (2006).

3) Tuto definici přijal Světový summit k udržitelnému rozvoji (UN, Johannesburg 2002).

dějin uplyne v letošním roce 20 let, již přesahují rámec a téma tohoto článku.

Co však pominout nelze, je „*krucální otázka*“ slučitelnosti těchto principů a jejich konkrétní aplikace s principy a hodnotami, na kterých předchozí generace během posledních dvou století vytvořily bohatou, prosperující a demokratickou společnost euroatlantického kulturního okruhu – tj. především svoboda podnikání a s ní spojený volný pohyb lidí, zboží, služeb a kapitálu založený na úctě k soukromému vlastnictví a osobní zodpovědnosti jedince za vlastní osud. Širší diskuse na toto téma dosud neproběhla ani na politické ani na odborné úrovni.

#### *Pro ilustraci:*

***Nejčastěji opakovaným požadavkem v diskusi jednoho z tzv. „krajských kulatých stolů“, organizovaných v rámci přípravných prací na aktualizaci Strategie udržitelného rozvoje ČR, kterého se autor tohoto článku měl možnost zúčastnit, byl požadavek na nutnost vyššího přerozdělování prostředků státního rozpočtu...***

Princip udržitelného rozvoje přiznává existenci četných vazeb mezi environmentální, ekonomickou a sociální komponentou včetně jejich vzájemně podpůrných (synergických), nebo protikladných účinků. Cílem strategických dokumentů na evropské i národní úrovni je pak vytvoření podmínek pro posilování synergických vazeb a oslabování, resp. eliminace vazeb nerovnovázných (konfliktních).

Stranou pozornosti však zůstávají dva aspekty, které (dle mého názoru) v sobě obsahují dost významný vnitřní rozpor konceptu udržitelného rozvoje:

- Konstantní součet vzájemných interakcí základních komponent (pilířů) udržitelného rozvoje – tzn. posílení jedné nebo (při synergickém efektu) dvou složek systému má za důsledek oslabení zbývajících složek (složky). Zjednodušeně vystihuje tuto situaci anglické přísloví „nelze celý koláč sníst a současně ho mít“.
- Dynamický charakter vzájemných interakcí mezi složkami tohoto systému v čase – z tohoto pohledu prodělal tento systém v historii

lidstva řadu zásadních změn, které dlouhodobě redefinovaly charakter a intenzitu vzájemných vztahů těchto složek, přičemž není důvod se domnívat, že tomu tak nebude i v budoucnu.

V tomto kontextu je tedy zcela na místě otázka jakým způsobem, resp. jakými nástroji lze v podmínkách demokratického státu s liberálně-tržní ekonomikou usilovat o „...*posílení rovnovážných vazeb mezi environmentální, ekonomickou a sociální komponentou (pilířem) udržitelnosti*“ [1]. Počet, charakter a dynamika vzájemných vazeb ve společnosti tohoto typu vytváří téměř nekonečné množství možných kombinací a staví „tvůrce“ i „realizátory“ těchto strategií před téměř naldický úkol co nejpřesnější predikce důsledků konkrétních rozhodnutí.

Dosavadní bilance není v tomto ohledu nikterak příznivá. Pozitivní příklady, které by bylo možno alespoň nepřímo spojit s aplikací strategie udržitelného rozvoje, mají pohřichu lokální charakter a jejich financování je téměř výhradně závislé na veřejných rozpočtech a dotacích z fondů EU. Důsledky konkrétních příkladů s opačným znaménkem jsou však v řadě případů globální. Příkladů z nedávné minulosti a současnosti je několik:

- Masová podpora výroby a využívání biopaliv, jako reakce na eskalaci cen ropy byla vnímána (kromě snížení závislosti na politicky nestabilních regionech) jako první krok na cestě k využívání obnovitelných zdrojů energie v co nejširším měřítku. Nejvýznamnějším důsledkem bylo skokové zdražení potravinářských plodin a problémy v zásobování s velmi tvrdými sociálními dopady především na obyvatelstvo v nejhudších zemích světa.
- Nedávná „rusko-ukrajinská“ plynová krize a její dopady na hospodářství a obyvatelstvo některých států střední a jihovýchodní Evropy mj. ukázala, že otázka energetické bezpečnosti je jak na úrovni centrálních orgánů EU, tak na úrovni národních států trestuhodně opomíjena, a to i přesto, že koncepční a strategické dokumenty všeho druhu včetně udržitelného rozvoje pa-

tří k povinným „domácím úkolům“ všech nových členů EU.

- V současnosti přijímaná opatření ke zmírnění následků globální finanční a ekonomické recese ve formě „fiskálních stimulů“, v kombinaci s deklarovanými investicemi ke zmírnění předpokládaných důsledků klimatických změn, představují bezprecedentní zadlužení budoucích generací. Jak v této situaci naplnit „strategický cíl“ pro „strategickou oblast“ veřejných financí, stanovený v rámci Obnovené strategie udržitelného rozvoje ČR (2007), kterým je maximálně efektivní hospodaření s veřejnými prostředky, „...které nepovede k zadlužování budoucích generací“ [3], je otázka vskutku „hamletovská“.

V této situaci může být velmi těžké odolat pokušení o „zjednodušení“ a „ovládnutí“ nejvýznamnějších proměnných, které vývoj svobodné společnosti ovlivňují. Že nemusí jít o pokušení zcela planá dokládá následující příklad [4]:

*V červnu 2002 zpracoval tým pracovníků Českého ekologického ústavu z podnětu ministra životního prostředí Miloše Kužvarta „Strategii udržitelného rozvoje ČR“ s cílem určit směr rozvoje státu na příštích 15 let. Podle tohoto dokumentu by se Česká republika zavázala mj. k cílevědomé regulaci vývoje počtu obyvatel, výrob a spotřeby a obětování „neudržitelných“ prvků současného životního stylu. Tato strategie obsahovala přesnou vizi trvale udržitelné společnosti, v níž je hlavním principem spolupráce místo soutěživosti. Co největší počet hmotných a energetických toků je zacyklen na co nejmenším území, s minimem přepravních nároků. Ekonomika je zaměřena jen a pouze na uspokojování základních potřeb, prvky jako reklama neexistují, ceny základních potravin, vody, bydlení jsou limitovány státem. Rozhodující roli v politickém životě hrají školy, místní a regionální instituce, avšak politické strany tu místo nemají. K vyloučení asociálních jevů existují právní nástroje, cenzuru a nejtvrďší represe nevyjímaje.*

Ve víru tehdejších parlamentních voleb nezískala tato Strategie větší po-

zornost veřejnosti a byla v tichosti „uklizena“. Všechny následně vzniklé dokumenty udržitelného rozvoje počínaje „Strategií“ schválenou Usnesením vlády ČR č. 1242 ze dne 8. 12. 2004 jsou již výrazně více „soft“. Nicméně ani při jejich kritické analýze otazník výše formulované „krucióální otázky“ nemizí. Také některé připomínky, shromážděné v rámci procesu projednávání PÚR ČR 2008 svědčí o tom, že výše popsany přístup k udržitelnému rozvoji není zcela bez symptomatizantů.

### 3. LEGISLATIVNÍ RÁMEC

Následující pasáž nemá ambice být komplexním právním rozbohem dané problematiky. Rozdílný význam legislativy pro zajištění ochrany složek životního prostředí a pro „zajištění“ ekonomického a sociálního rozvoje („*Do jaké míry lze ekonomický a sociální rozvoj zajistit zákonem?*“) úzce souvisí s otázkou diskutovanou v předchozích odstavcích. Úvahy o konkrétních ustanoveních některých jiných zákonů (např. § 45i zák. č. 114/1992 Sb., ve znění pozdějších předpisů) a jejich pozice ke stavebnímu zákonu z hlediska vyváženosti pilířů udržitelného rozvoje je tématem na samostatný článek.

V této pasáži jde spíše o zamyšlení nad tím, jak je vyváženost pilířů udržitelného rozvoje ošetřena v právních předpisech, které jsou pro územní plánování klíčové – tj. zák. č. 183/2006 Sb. (stavební zákon<sup>4)</sup>), ve znění pozdějších předpisů a vyhlášky č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a způsobu evidence územně plánovací činnosti, ve znění pozdějších předpisů.

Cíle a úkoly územního plánování definované §§ 18 a 19 SZ tuto vyváženost z větší části zachovávají. Nicméně již odst. 2 § 19 předjímá samostatné vyhodnocení vlivů na životní prostředí a v případě požadavku příslušného orgánu posouzení vlivů na evropsky vý-

znamné lokality a ptačí oblasti Natura 2000. Tato reakce na ustanovení souvisejících právních předpisů<sup>5)</sup> je sama o sobě nezbytná a logická. Problém spočívá v tom, že vazba na ostatní dva pilíře UR je v dalších ustanoveních SZ, které se týkají PÚR a ÚPD, resp. jejich hodnocení z hlediska vlivů na udržitelný rozvoj, ošetřena jen velmi nedostatečně a naopak posiluje pozici environmentálního pilíře.

V rámci ustanovení upravujících PÚR lze identifikovat tyto sporné momenty, zahrnuté do SZ transpozicí relevantních ustanovení příslušných evropských směrnic:

- § 32 odst. 2 druhá věta zmiňuje popis a vyhodnocení zjištěných a předpokládaných vlivů PÚR včetně formulace přijatelných alternativ naplňujících cíle PÚR pouze ve vazbě na životní prostředí,
- § 35 odst. 2 písm. b) – součástí zprávy o uplatňování PÚR se v rámci vyhodnocení vlivů na UR území požaduje uvést jenom „...*nepředpokládané negativní dopady na životní prostředí...*“,
- vyhodnocení vlivů PÚR na udržitelný rozvoj, resp. na jeho ekonomický a sociální pilíř není (na rozdíl od vlivů na životní prostředí) v rámci SZ nikterak ošetřeno.

Zásady územního rozvoje vycházejí z tohoto porovnání o poznání lépe. Relevantní ustanovení k §§ 32 a 35 SZ (§ 37 SZ a § 9 vyhl. č. 500/2006 Sb., ve znění pozdějších předpisů) uvádějí výslovně pouze udržitelný rozvoj jako celek. Problém „vyváženosti“ hodnocení jednotlivých pilířů UR zůstává koncentrován do přílohy č. 5 vyhl. č. 500/2006 Sb., která upravuje obsah vyhodnocení vlivů ZÚR a ÚP na udržitelný rozvoj území. Body „A“<sup>6)</sup> a „B“<sup>7)</sup> přílohy 5 mají jednoznačnou vazbu na environmentální pilíř s taxativně stanovenou obsahovou strukturou (příloha k SZ) nebo víceméně stabilizovanou metodikou (Natura). Body „C“ a „D“ přílohy jsou svojí přímou vazbou na územně analytické podklady, resp. na analýzy SWOT,

zpracované v rámci rozboru UR území, zaměřeny komplexně na všechny tři pilíře udržitelného rozvoje. Problematika vlivů na životní prostředí je v důsledku toho řešena duplicitně, a v porovnání s problematikou hospodářského rozvoje a soudržnosti obyvatel v území také v odlišné míře podrobnosti.

K „podřízenému“ postavení záměrů orientovaných na posílení podmínek pro hospodářský rozvoj nebo soudržnost společenství obyvatel v území v rámci projednávání PÚR nebo ÚPD přispívá také skutečnost, že k vyhodnocení vlivů dle bodů A a B přílohy č. 5 vydává MŽP samostatné stanovisko ve smyslu příslušných zákonů<sup>4)</sup>. Stanoviska dotčených orgánů s kompetencemi v oblasti ekonomického a sociálního rozvoje odvislá od příslušných zákonných úprav představují v tomto ohledu „výrazně nižší váhovou kategorii“.

### 4. METODIKA HODNOCENÍ VLVŮ NA UDRŽITELNÝ ROZVOJ

#### 4.1. Obecné aspekty

Kromě výše naznačeného „filozofického“ a „legislativního“ rozměru, má hodnocení vlivů na udržitelný rozvoj svůj aspekt metodický. Zatímco filozofický rozměr lze v případě potřeby označit za „*subjektivní problém autora*“, metodický postup utváří základní rámeček každé odborné činnosti.

Ponechme stranou fakt, že všechny dosud prezentované definice mají spíše politicko-deklaratorní charakter a přes téměř dvacetiletou historii přetrvává „...*absence vědecké definice udržitelného rozvoje včetně objektivních standardů pro posouzení míry udržitelnosti* [5]“.

Podobně jako má udržitelný rozvoj ve svém základním principu zakomponovanou „vyváženost všech tří základ-

4) Dále jen SZ.

5) Zákon č. 100/2001 Sb., ve znění pozdějších předpisů, resp. zákon č. 114/1992 Sb., ve znění pozdějších předpisů.

6) Vyhodnocení vlivů na životní prostředí dle přílohy k SZ (též SEA).

7) Vyhodnocení vlivů na území Natura 2000.



ních pilířů“, také v případě hodnocení vlivů na UR se (automaticky) předpokládá jeho „vyváženost“. Z tohoto předpokladu je (bohužel) automaticky odvozován požadavek na obdobný (vyvážený) rozsah výstupů hodnocení vlivů na jednotlivé pilíře, míru konkrétnosti a (především) závaznosti navrhovaných řešení. Naplnění výše uvedeného požadavku vyžaduje:

- srovnatelnou míru přesnosti predikce budoucího vývoje jednotlivých pilířů UR a informací obsažených v předmětu posouzení (konceptci),
- metodický aparát umožňující vyhodnotit vlivy na komponenty UR ve srovnatelné podrobnosti a přesnosti.

Hlavním problémem je rozdílný charakter přírodních a společenských věd. Hodnocení vlivů na životní prostředí (environmentální pilíř) se opírá o poznatky „exaktních“ přírodních věd, které pracují s konkrétně měřitelnými postupy, které lze (v ideálním případě) formulovat až do podoby „zákonů v čase trvale platných“. Naproti tomu „neexaktní“ společenské vědy, včetně disciplín zabývajících se ekonomikou a sociální oblastí, pracují pouze s přibližnými předpoklady, odvozenými maximálně na základě statistických metod. Formulace teorií vysvětlujících budoucí vývoj společenských systémů a procesy v nich probíhající, je proto nutně zatížena řádově nižší mírou přesnosti.

Exaktní charakter přírodních věd kromě toho zakládá výzkum přírodních procesů a predikci jejich vývoje na objektivní racionalitě. V porovnání se společenskými vědami jsou výstupy přírodních věd mnohem přesnější a „hodnotově neutrální“. To je zásadní rozdíl od analýz a prognózování vývoje ekonomických a společenských systémů, pro které je míra ekonomických a občanských svobod zásadní veličinou. Z toho je patrné, že v demokratické společnosti s liberálně tržní ekonomikou je nutné možnosti budoucího vývoje v rámci ekonomického a sociálního pilíře formulovat mnohem šířeji a obecněji. Stejně opatrně je nutno formulovat návrhy na řešení

zjištěných problémů jednak s vědomím rámce občanských práv garantovaných ústavou a jednak s ohledem na cykličnost a omezenou předvídatelnost ekonomického vývoje. Zatímco v rámci environmentálního pilíře lze poměrně jednoznačně formulovat konkrétní cíle a postupy k řešení zjištěných problémů včetně nástrojů k jejich realizaci, v ekonomické a sociální sféře nemůže být smyslem většiny navrhovaných řešení víc než „vytváření podmínek a předpokladů“ pro ekonomický a sociální rozvoj, aniž by dosažení stanovených cílů mohlo být beze zbytku garantováno.

Z výše uvedeného plyne celkem jednoznačný závěr, že zatímco míru a rozsah nejvýznamnějších vlivů na životní prostředí, resp. riziko jejich vzniku, lze v závislosti na měřítku podrobnosti alespoň orientačně identifikovat, v případě ekonomického a sociálního pilíře zůstává v této rovnici převaha neznámých.

#### 4.2. Hodnocení vlivů PÚR a ZÚR na udržitelný rozvoj

„Problém neurčitosti“ spojený s ekonomickým a sociálním pilířem UR, definovaný v závěru předchozího oddílu, je ve sféře územního plánování umocněn jeho zaměřením na „územní problematiku“ – tedy řešení problémů spojených s uspořádáním a využíváním území.

Ve vztahu k environmentálnímu pilíři není tento problém tak vyhraněný, neboť v rámci územního plánování působí složky životního prostředí převážně ve funkci „limitů využití území“. Jejich koncepční rozvoj a jeho management řeší příslušné složkové zákony. Odlišná je situace ve vazbě na ekonomický a sociální rozvoj. Územní plánování nepředjímá dobu realizace konkrétních záměrů a jen v omezené míře dané zákonem limituje nebo reguluje konkrétní formu nebo intenzitu využití dotčených ploch. Zjednodušeně řečeno pro rozvoj těchto dvou pilířů vytváří územní plánování de facto pouze „předpoklady pro vznik

předpokladů“, přičemž ostatní faktory ( fáze hospodářského cyklu, situace na finančních trzích, daňová zátěž, náklady na pracovní sílu, legislativní omezení, aspekty rodinné, náboženské, kulturní, sociální, regionální, historické) ovlivňují jejich problematiku podstatně výrazněji.

Před těmito problémy stály všechny řešitelské týmy, které se podílely a podílejí na zpracování PÚR a „první vlny“ ZÚR, resp. na hodnocení jejich vlivů na udržitelný rozvoj území v období cca od ledna 2007 do června 2009. Vzhledem k poměrně značné odlišnosti nového stavebního zákona od předchozí právní úpravy územního plánování<sup>8)</sup> a původně také k velmi krátké lhůtě pro pořízení nové ÚPD kraje (31. 12. 2009)<sup>9)</sup> bylo nutné vyvinout a ověřovat metodické postupy ad hoc v průběhu řešení konkrétních projektů. Ve výše uvedeném období bylo v Atelieru T-plan, s.r.o. zpracováno několik významných projektů tohoto druhu [6], [7], [8]. Hlavní zkušenost z těchto projektů lze shrnout do jediné zásady:

***Pro kvalitní vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území je rozhodujícím faktorem kvalita a úplnost zpracování úvodní analytické části.***

Zpracování analytické části jako podklad pro návrh PÚR upravuje stavební zákon jen nepřímou (§ 33 odst. 2). V rámci PÚR ČR 2006 ani 2008 bohužel tyto analytické práce provedeny nebyly. Vybrané charakteristiky stavu a vývoje území ČR v tematickém členění vycházejícím z § 4 odst. 1 písm. b) vyhl. č. 500/2006 Sb., ve znění pozdějších předpisů, zpracované v rámci úvodní části prací na vyhodnocení vlivů PÚR ČR 2008 na udržitelný rozvoj území tento handicap nemohly beze zbytku nahradit.

Zásady územního rozvoje mají z tohoto pohledu lepší výchozí pozici neboť jejich vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území má přímou vazbu na územně analytické podklady včetně rozboru udržitelného rozvoje území (RURÚ). Zde je na místě ocenit předvídatost autorů zákona, kteří pro

8) Zákon č. 50/1976 Sb.

9) Zákon č. 191/2008 Sb. upraveno na 31. 12. 2011.



období, kdy nejsou ÚAP zpracovány, včlenili do přechodných ustanovení SZ (§185 odst. 3) požadavek na zpracování „průzkumů a rozborů v rozsahu ÚAP“ v rámci pořizování ÚPD. Zpracování ÚAP a rozboru udržitelného rozvoje na úrovni krajů se podrobněji věnují jiné články v rámci tohoto čísla. Proto se omezím na stručné shrnutí nejdůležitějších námětů k případné diskusi v rámci připravované novely SZ a souvisejících předpisů, resp. pro upřesňování metodiky prací na ÚPD krajů a hodnocení jejich vlivů na udržitelný rozvoj:

- Rozdělení přílohy č. 1 vyhlášky č. 500/2006 Sb. na jevy sledované v rámci ÚAP obcí s rozšířenou působností (část A) a jevů, které jsou obsahem ÚAP kraje (část B) se dle mého názoru neosvědčilo. Výčet jevů v části B, přílohy č. 1 je pro rozbor udržitelného rozvoje na úrovni kraje zcela nedostatečný. V odpovídajícím měřítku (zpravidla 1 : 100 000) je pro území kraje nutné sledovat řadu jevů uvedených v části A, přičemž jejich dodatečná kompilace z ÚAP obcí je spojena s rizikem nejednotné interpretace a problémů se sjednocením datové části ÚAP. Zcela kontraproduktivní pak je tento postup v případech, kdy na celostátní nebo krajské úrovni existuje pro daný jev jediný poskytovatel údajů o území.
- Doplnění přílohy č. 1 o dosud chybějící údaje, které jsou pro rozbor a vyhodnocení UR nezbytné (např. intenzita dopravy, čistota povrchových a podzemních vod...).
- V rámci vyhlášky č. 500/2006 Sb. nebo v rámci metodické příručky by bylo vhodné propojit hlavní témata, citovaná v § 4 odst. 1 písm. b) vyhlášky s výčtem jevů uvedených v příloze č. 1 vyhlášky. Toto strukturování podle citovaných témat by odhalilo nedostatek údajů především pro hodnocení ekonomického pilíře UR, které by informovaly o ekonomické výkonnosti menších územních jednotek.
- Metodické sjednocení pojetí silných a slabých stránek, resp. hrozeb a příležitostí v rámci SWOT analýz a jejich důsledná orientace na problematiku se vztahem k územně plánovací činnosti.

## Vyhodnocení vlivů PÚR ČR 2008 na udržitelný rozvoj území

Způsob vlastního vyhodnocení vlivů PÚR ČR 2008 na udržitelný rozvoj území byl předurčen těmito faktory:

- obligatorní požadavek na zpracování dokumentace vyhodnocení vlivů na životní prostředí dle přílohy SZ a vyhodnocení vlivů na území Natura 2000,
- „metodické vzduchoprázdno“ ohledně hodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území,
- požadavek pořizovatele na „vyvážené vyhodnocení problematiky“ ve vztahu ke všem třem pilířům udržitelného rozvoje.

Za této výchozí situace byla využita skutečnost, že požadavky přílohy č. 5 vyhlášky č. 500/2006 Sb. se na PÚR nevztahují. Obsahová struktura přílohy proto byla použita pouze jako východisko s tím, že její hlavní části byly logicky uspořádány do následující hierarchie:

Doporučené úpravy PÚR ČR podle závěrů VVURÚ <sup>10)</sup>		
↑		
Souhrnné vyhodnocení PÚR z hlediska naplnění cílů a úkolů územního plánování a vyváženosti územních podmínek		
↑		
Vlivy republikových priorit, vymezení rozvojových oblastí, os, specifických oblastí a koridorů a ploch veřejné infrastruktury na udržitelný rozvoj území		
↑	↑	↑
„SEA“ Vyhodnocení vlivů PÚR na ŽP (dle přílohy k zák. č. 183/2006 Sb.)	„NATURA“ Vyhodnocení vlivů PÚR na ptačí oblasti a EVL (dle § 45i zák. č. 114/1992 Sb., ve znění pozdějších předpisů)	vybrané sociodemografické a ekonomické charakteristiky (dle § 4 odst. 1 písm. b) vyhl. č. 500/2006 Sb.)

Tab. 1

rarchické struktury – viz tab. 1. Z výše uvedené tabulky je patrné, že stěžejní částí je vyhodnocení vlivů republikových priorit, vymezení rozvojových oblastí, os, specifických oblastí a koridorů a ploch veřejné infrastruktury na udržitelný rozvoj území, ze kterého je generováno „souhrnné vyhodnocení PÚR...“ a především doporučení na úpravy jednotlivých kapitol PÚR. Závěry vyhodnocení vlivů na životní prostředí, vyhodnocení vlivů na území Natura 2000 a vybrané sociodemografické charakteristiky plní v této struktuře funkci „vstupů“ do hlavní části hodnocení.

Republikové priority byly vyhodnoce-

ny z hlediska předpokládaných vlivů praktické aplikace těchto „požadavků a podmínek“ na životní prostředí, hospodářský rozvoj a soudržnost společenství obyvatel v území. Pro přehlednost byla zvolena jednoduchá tabelární forma s doplňujícím hodnotícím komentářem. Komentář dále obsahuje upozornění na možná rizika aplikace priorit ve vztahu k jednotlivým pilířům udržitelného rozvoje a v některých případech doporučuje úpravy formulace textu priorit.

Vyhodnocení vlivů ostatních částí PÚR se zaměřuje především na analýzu kritérií a podmínek pro rozhodování o změnách v území a úkolů pro územní plánování z hlediska jejich předpokládaných dopadů na jednotlivé pilíře udržitelného rozvoje. Vymezení rozvojových oblastí a os, specifických oblastí a koridorů dopravní a technické infrastruktury je návazně komentováno v obecnější rovině s důrazem na hlavní specifika (ne)vyváženosti územních podmínek pro udrži-

telný rozvoj území.

Pro vyjádření vlivů na jednotlivé pilíře UR byla v obou případech zvolena následující symbolika:

+ / (+)	- přímý / nepřímý pozitivní vliv
- / (-)	- přímý / nepřímý negativní vliv
0	- bez vlivu, prioritita je ve vztahu k danému pilíři UR indiferentní
?	- vliv nelze objektivně vyhodnotit (vzhledem k měřítku PÚR, k obsahové nejednoznačnosti priority nebo vzhledem k omezeným přínosům územního plánování k řešení dané problematiky)
V případech, kdy vyhodnocení signalizuje více možných alternativ, jsou uvedeny všechny příslušné symboly oddělené lomítkem (/).	

Specifickou záležitostí (vzhledem k plat-

10) Vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území dle přílohy č. 5 vyhl. č. 500/2006 Sb.



né právní úpravě) zůstává způsob vyhodnocení vlivů PÚR na životní prostředí (SEA). Většina připomínek MŽP požadujících podrobnější vyhodnocení vlivů jednotlivých záměrů na složky životního prostředí, vyplývá z nepochopení charakteru PÚR jako „strategického dokumentu nejvyšší úrovně“ (celorepublikový rozsah). Tomu odpovídá „deklaratorní“ vymezení koridorů v PÚR jako invariantní „spojnice“ dvou bodů aniž předjímá směrový průběh „osy“ koridoru, jeho šířku nebo konkrétní technické parametry navrhovaného řešení. Tímto se nevylučuje případné vymezení směrově odlišných variantních koridorů v rámci ZÚR nebo v rámci relevantních oborových koncepcí. Povinnost „konceptního“ hodnocení vlivů těchto variant na životní prostředí vyplývá v případě ZÚR z příslušných ustanovení zák. č. 183/2006 Sb., ve znění pozdějších předpisů jako součást VVURÚ, resp. ze zák. č. 100/2001 Sb., ve znění pozdějších předpisů v případě oborových koncepcí (SEA).

Hodnocení vlivů na životní prostředí je metodicky založeno na hodnocení celého obsahu PÚR ve stejné míře podrobnosti, dané měřítkem PÚR. Míra podrobnosti hodnocení jednotlivých vlivů na ŽP proto odpovídá míře podrobnosti, v jaké je konkrétní jev (záměr) v rámci PÚR definován nebo vymezen. Vzhledem k „obecnosti“ posuzované koncepce dané způsobem vymezení ploch a koridorů (viz výše) nelze jednoznačně identifikovat dotčené lokality, kvantifikovat míru jejich dotčení a v převážné většině případů ani formulovat závěry o významnosti nebo rozsahu vlivů.

Pro jednotlivé jevy obsažené v PÚR byly zpracovány samostatné „hodnotící tabulky“, ve kterých jsou (s ohledem na měřítko) identifikovány nejvýznamnější „environmentální limity“. V případě koridorů nebo ploch (os, oblastí), u kterých nelze vyloučit riziko významného ovlivnění těchto limitů realizací záměru, jsou v „komentáři SEA“ formulovány „požadavky“ (opatření) na minimalizaci těchto potenciálně významných vlivů:

- při přesnějším vymezování koridorů nebo ploch (os, oblastí) v rámci

ÚPD včetně podrobnějšího vyhodnocení vlivů na životní prostředí a udržitelný rozvoj území adekvátně měřítku podrobnosti,

- v rámci oborových koncepcí včetně podrobnějšího posouzení vlivů na životní prostředí adekvátně měřítku podrobnosti v rámci SEA,
- v navazujících etapách projektové přípravy záměrů a jejich „projektového“ posouzení vlivů na životní prostředí (EIA).

### ***Vyhodnocení vlivů ZÚR na udržitelný rozvoj území***

Vyhodnocení vlivů zásad územního rozvoje na udržitelný rozvoj území je (na rozdíl od PÚR) jednoznačně upraveno přílohou č. 5 vyhlášky č. 500/2006 Sb.

K bodu „A“ přílohy (vyhodnocení vlivů na životní prostředí) platí víceméně stejné závěry jako v případě PÚR. Dlouholetým problémem, který zatěžuje celý proces projednávání ÚPD, je přístup MŽP spočívající v nedostatečném rozlišení „strategické“ a „projektové“ úrovně posuzování jednotlivých záměrů. Spor o to, zda je vymezení koridorů a ploch v kategorii územních rezerv (§ 36 odst. 1 SZ) zdrojem negativních vlivů na složky životního prostředí, je už spíše jen dokladem toho, že dva dotčené ústřední orgány si v této záležitosti „dlouhodobě nerozumí“.

Vyhodnocení vlivů na území Natura 2000 (bod „B“ přílohy) je upraveno interní metodikou MŽP odvozenou z požadavků zák. č. 114/1992 Sb., ve znění pozdějších předpisů. Zpracování tohoto vyhodnocení je záležitostí autorizovaných osob podle téhož zákona a nepřísluší jej tedy podrobně komentovat. Ve vztahu k ust. § 45i tohoto zákona snad jen obecný námět k zamyšlení na téma „zda“, a do jaké míry, je možné v měřítku ZÚR (případně PÚR) seriózně „vyloučit“, resp. „nevyloučit“ významný vliv na evropsky významnou lokalitu nebo ptačí oblast.

Vzhledem k tomu, že oba předchozí body přílohy jsou orientovány výhradně na problematiku životního prostředí, je vhodné vyhodnocení podle bodu

„C“ přílohy (vybrané jevy sledované v ÚAP) zaměřit na jevy vypovídající o hospodářském a sociodemografickém profilu území. V rámci přílohy č. 5 vyhlášky je to jediný oddíl, kde je možné, v zájmu vyváženého přístupu ke všem pilířům UR, samostatně vyhodnotit možné vlivy ZÚR na podmínky hospodářského rozvoje a soudržnost společenství obyvatel v území. Návrh ZÚR MS kraje [7] byl v obou těchto oblastech hodnocen ve vztahu k níže uvedeným jevům:

- podmínky pro hospodářský rozvoj:
  - ekonomická aktivita obyvatelstva,
  - rozložení pracovních míst, dopravní síť a vyjíždka,
  - podnikatelská aktivita,
  - dostupnost silniční sítě,
  - dostupnost železniční sítě;
- podmínky pro soudržnost obyvatel v území:
  - struktura osídlení,
  - hustota zalidnění,
  - vývoj obyvatelstva,
  - věkové složení obyvatelstva,
  - vzdělanostní struktura obyvatelstva,
  - míra nezaměstnanosti,
  - bydlení a bytová výstavba.

V rámci bodu „D“ přílohy je možné hodnocení vlivů ZÚR vztáhnout k výsledkům SWOT analýz na různé úrovni, avšak na základě dosavadních zkušeností asi ještě nelze vybrat nejvhodnější postup. Hodnocení ve vztahu ke SWOT analýzám jednotlivých tematických okruhů dle § 4 odst. 1 písm. b) vyhlášky č. 500/2006 Sb. se přibližuje k pojetí Obnovené strategie udržitelného rozvoje ČR z roku 2007, která podrobněji strukturuje hlavní komponenty UR do konkrétních témat. Tento postup je vzhledem k poměrně značné pracnosti nepochybně „pocitivý a odpovědný“, nicméně je spojen s rizikem obtížné orientace ve finálním výstupu vzhledem ke značnému množství dílčích závěrů. Vztažení návrhu ZÚR k výsledkům SWOT analýz tří hlavních pilířů UR, případně k souhrnné SWOT analýze, je postupem nepochybně efektivnějším. Zde je však na místě upozornit na riziko přílišné všeobecnosti formulovaných závěrů. Za významnější lze však v tomto ohledu považovat sjednocení definice základních kategorií SWOT analýzy, které již bylo doporučeno v předchozím textu.

Komentář k bodu „E“ přílohy, který ukládá vyhodnocení přínosu ZÚR k naplnění priorit územního plánování schválených v PÚR, nelze začít jinak než bonmotem, že „méně je někdy více“. V PÚR ČR 2006 byly priority formulovány vcelku úsporně, výstižně, a zahrnovaly nejdůležitější požadavky celostátního významu, které je nutné v navazující územně plánovací činnosti krajů a obcí respektovat. Domnívám se, že implementace tzv. „Lipské charty o udržitelných městech“ do republikových priorit v rámci PÚR ČR 2008 zatížila bohužel tuto kapitolu „slovním eurobalastem“ bez výraznějších vazeb na problematiku řešenou v rámci zásad územního rozvoje.

Bod „F“ přílohy je deklarován jako celkové shrnutí vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území. Tomu odpovídá i část F.I. zaměřená na vyhodnocení vlivů ZÚR na „vyváženost vztahu územních podmínek..., jak byla zjištěna v rozboru udržitelného rozvoje území“. Zde nezbývá než zopakovat

již jednou řečené, že možnost kvalitního zpracování této kapitoly je bezprostředně závislá na této části územně analytických podkladů. Za mimořádně spornou však považuji část F.II. S výjimkou vyhodnocení změn v bilanci funkčních ploch, proveditelné však spíše v měřítku územního plánu obce, jsem poměrně skeptický k tomu, jaké jiné relevantní informace, kvalitativně odlišné od závěrů předchozích kapitol, může toto hodnocení přinést. Hlavní problém vidím v omezených možnostech definice „potřeb života současné generace“, resp. v predikci „podmínek života budoucích generací“. Riziko formálního přístupu ke zpracování nejen této kapitoly, ale celého vyhodnocení vlivů, považuji za vysoké a mezi projektanty bohužel už vcelku akceptované („...to stačí něco spíchnout na tři stránky...“). Nemyslím si, že je v tomto případě na vině „pohodlnost“ projektanta.

Tato problematika vrací laskavého čtenáře, který dočetl až sem, obloukem na politicko-filozofický diskurs, vede-

ný v oddílu 2 tohoto textu. Je ponecháno zcela na jeho svobodném rozhodnutí zda, kdy a jak bude ochoten se nastíněnou problematikou dále zabývat....

#### Použité zdroje:

- [1] *Aktualizace Strategie udržitelného rozvoje ČR – základní teze* Integra Consulting Services, s.r.o. – 05/2008.
- [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 02/2007.*
- [3] *Obnovená strategie udržitelného rozvoje ČR 2007.* Dostupné z: <www.udrzitelny-rozvoj.cz>.
- [4] *Ekologičti disidenti mají program.* Hospodářské noviny 19. 06. 2002.
- [5] ŘÍHA J. *Trendy a otazníky v oblasti EIA/SEA. EIA, IPPC, SEA č. 2, 04/2007.*
- [6] *ZÚR Ústeckého kraje včetně vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území.* Atelier T-plan, s.r.o. 04/2008.
- [7] *Návrh ZÚR Moravskoslezského kraje včetně vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území.* Atelier T-plan, s.r.o. 09/2008.
- [8] *Vyhodnocení vlivů PÚR ČR 2008 na udržitelný rozvoj území.* Atelier T-plan, s.r.o. 12/2008.

RNDr. Libor Krajíček  
Atelier T-plan s.r.o.

#### ENGLISH ABSTRACT

#### Sustainable Development in and beyond Physical Planning, by Libor Krajíček

This article's objective is to draw attention to some problems and risks of the generally pro-claimed and broadly accepted principle of "equilibrium" among the main components of sustainable development. Based on the enunciation of the prevailing formal character of the documents of sustainable development (and their practical application too) the author rumi-nates on realistic possibilities of the enforcement of the sustainable development principles in the systems of democracy and market economy. Subsequently discussed are the legislative and methodological aspects of the evaluation of the impact of the Policy of Spatial Development and the physical planning documentation on the environment, economic development and cohesion of the community of inhabitants in the territory.