

The implementation objectives of the sustainable development strategie in the land-use planning

Implementace cílů Strategií udržitelného rozvoje do územního plánování

Jiří JEDLIČKA^a, Jana KORTANOVÁ^b, Ivo DOSTÁL^c

^aCentrum dopravního výzkumu, v.v.i., jiri.jedlicka@cdv.cz

^bIntegra Consulting Services s.r.o., jana.kortanova@integranet.cz

^cCentrum dopravního výzkumu, v.v.i., ivo.dostal@cdv.cz

Abstract

The paper brings new information about existing problems in the Czech Republic, it is the gap between strategic and land-use planning. Main problem is to ensure the utilization of strategic planning outputs (relevant strategic objectives of sustainable development) during activities carried out in territory through the land-use planning including an assessment of the effects on sustainable development. The paper is presented basic methodological outputs and practical solutions characterize the conflicts between land-use planning activities and the requirements of sustainable development strategies.

Keywords: land-use planning, strategic planning, transport, sustainable development, methodological guide

Klíčová slova: územní plánování, strategické plánování, doprava, udržitelný rozvoj, metodická příručka

Definice problému

V souvislosti s přípravou územních plánů dle nového stavebního zákona¹ vznikají v současné době plánovací dokumenty, které by měly určovat rozvoj měst a obcí na následujících 15 let.

Územní plány, tak jak jsou v České republice připravovány, jsou z hlediska komplexního plánování udržitelného rozvoje jednou z jeho součástí. Druhou obecnější část tvoří strategické plány měst a obcí, které stanovují dlouhodobou strategii rozvoje, určují priority k řešení. Tato strategie by pak měla být promítnuta do územního plánu, který navrhuje konkrétní funkční využití jednotlivých ploch včetně regulativů pro její využití.

Vzhledem k tomu, že strategické plánování municipalit není v České republice jednotně legislativně ani metodicky upraveno, dochází k situaci, kdy řada obcí nemá zpracovaný strategický rozvojový dokument a tedy nemá jasně definované priority rozvoje. Některé obce takovýto dokument zpracovaný mají, ale systematicky s ním nepracují. Dále není metodicky ani legislativně ošetřena vazba strategického a územního plánování, což ovlivňuje obsah územních plánů, který je dán zejména v malé míře koordinovanými požadavky investorů a obyvatel v území a oslabují tak jejich plánovací funkci. Dochází tak k situaci, kdy územní plány podléhají značnému množství změn dle vznášených požadavků a některé plochy jsou do územních plánů již jen

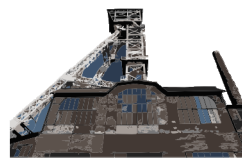
navrhovány tak, aby odpovídaly ve skutečnosti zrealizovanému záměru.

Na úrovni obcí by mělo dojít ke změně systému plánování tak, aby na sebe v uzavřeném cyklu navazovaly základní prvky: obecná strategie udržitelného rozvoje – územní plán – sledování udržitelného rozvoje obce pomocí sady indikátorů.

Strategie udržitelného rozvoje (SUR) a jejich vazba na územní plánování v ČR

Co se týče strategií udržitelného rozvoje, v průběhu projektu došlo k historickému posunu v plánování udržitelného rozvoje v ČR přípravou a schválením tzv. Strategického rámce udržitelného rozvoje ČR. Průlomový je tento dokument v tom, že vznikl na bázi široké diskuse a je vlastně konsensem všech klíčových skupin a resortů, které určují směr rozvoje v ČR, tudíž může být respektovaným zastřešujícím dokumentem udržitelného rozvoje ČR (dále také „SRUR ČR“), čímž předcházející strategie udržitelného rozvoje bohužel nebyly. Významnou fází přípravy tohoto dokumentu, která v současné době probíhá, je nastavení jeho implementace, která by měla zajistit nejen respektování ostatními národními plánovacími dokumenty, ale také jeho implementaci na regionální a lokální úrovni. Výstupy projektu budou využity pro nastavení implementace SRUR ČR a pro optimalizaci systému vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území, resp. jeho vazbu na SRUR ČR a jeho implementaci na nižší úrovni, což lze též využít při případné obnově dočasně pozastaveného procesu přípravy novely stavebního zákona, kterou připravilo Ministerstvo pro místní rozvoj

¹ Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu včetně souvisejících předpisů



(odbor územního plánování). Jelikož ale tento dokument vyšel v platnost až v závěrečné fázi projektu, jsou níže popsané výstupy výsledkem analýz platných předpisů v době zpracování první fáze projektu (listopad 2008 – červen 2009).

Na základě provedených analýz existujících strategií udržitelného rozvoje v ČR na úrovni měst a obcí, krajů a národní úrovni, bylo zjištěno, že kromě národního Strategického rámce udržitelného rozvoje, existují pouze 2 krajské a 5 lokálních SUR. Z výše uvedeného vyplývá, že strategie udržitelného rozvoje, jakožto základní typ rozvojových dokumentů se v České republice příliš nerozšířila, nicméně byly zkoumány i další rozvojové dokumenty na všech úrovních z hlediska toho, zda obsahují cíle udržitelného rozvoje. Z výsledků vyplývá, že existuje značné množství strategických dokumentů (sektorových i obecních rozvojových), které obsahují cíle udržitelného rozvoje.

Dále bylo zkoumáno, zda cíle strategií udržitelného rozvoje a ostatní cíle udržitelného rozvoje stanovené ve strategických dokumentech mají vazbu na dokumenty územního plánování (Zásady územního rozvoje krajů a územní plány obcí) a v případě, že nemají vazbu, zda dokumenty územního plánování navrhují priority a cíle rozvoje území, na základě, kterých je navržen dokument územního plánování. Výsledky zkoumání přinesly následující poznatky:

- Zásady územního rozvoje stanovují priority územního plánování pro zajištění udržitelného rozvoje území kraje, tyto priority jsou v některých případech formulovány se strategickým aspektem, neomezují se pouze na popis zásad a principů zpracování ZÚR, tak jako je tomu u územních plánů obcí a přesahují tak komplexním návrhem strategických priorit rámec územního plánování. (Dobrym příkladem jsou při formulaci priorit např. Zásady územního rozvoje Ústeckého kraje).
- Navrhované funkční využití v Zásadách územního rozvoje často neodpovídají prioritám územního plánování stanoveným v rámci tohoto dokumentu.
- Většina měst a obcí, jejichž územní plány byly analyzovány nemají vlastní strategický rozvojový dokument.
- Při zpracování územního plánu jakožto jediného plánovacího dokumentu pro dané město či obec není často v územním plánu stanovena strategie rozvoje obce ani zmíněn odkaz na strategii rozvoje, která by předurčovala návrh konkrétního funkčního využití.
- Veškeré cíle naformulované v textové části návrhu či konceptu územního plánu (nejčastěji kap. B) měst a obcí jsou spíše zobecněním navrhovaného funkčního využití území či výčtem konkrétních zásad přípravy územního plánu.

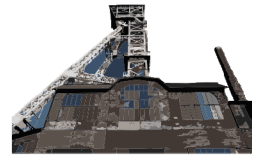
- Jako podklady pro přípravu územních plánů jsou často uváděny pouze územně plánovací dokumentace vyšší kategorie či okolních obcí, nicméně koncepční dokumenty jsou jako podklad pro přípravu územních plánů využívány zřídka.
- Většina strategických dokumentů včetně strategií udržitelného rozvoje formulují cíle se značnou mírou obecnosti a bez konkrétnějšího způsobu realizace těchto cílů a většina cílů strategických dokumentů nemá územní průmět a nemůže tak být plnohodnotným podkladem pro zpracování územně plánovacího dokumentu.

Územní plánování jen v omezené míře využívá strategické dokumenty, resp. cíle jimi stanovené jako podklad pro přípravu územně plánovacích dokumentací, zejména na lokální úrovni. Územní plány měst a obcí v případě absence strategického dokumentu v území většinou nestanovují dlouhodobější cíle rozvoje daného území, pouze návrh konkrétního funkčního využití území bez tvorby strategie rozvoje daného území. To však v žádném případě nemůže nahradit strategické cíle, jichž by obec měla v návrhovém období platnosti daného územního plánu dosáhnout.

V České republice není zatím legislativně kodifikováno integrované plánování. Důsledně zavádění strategických cílů do skutečné praxe tvorby dokumentů územního plánování je nezbytné na všech úrovních. Současná situace je v tomto ohledu nepříliš uspokojivá. Chybí jednoznačně definovaný metodický postup, podle něhož by měla být implementace strategických plánů prováděna. Tento neuspokojivý stav oddělení územního a strategického plánování vychází z historie obou procesů. Český právní řád zdědil po předchozím režimu duální plánovací systém veřejné správy, vycházející z tehdejšího rozdělení rozvojových dokumentů pro správní celky krajů a obcí na „oblastní“ plánování (plánování či programování sociálně ekonomického rozvoje) a „územní“ plánování (plánování funkčního využití a prostorového uspořádání území).

Koordinované plánování

Z realizace projektu vyplývá, že pro sblížení a koordinaci dvou plánovacích systémů veřejné správy (strategické a územní plánování), které byly předmětem tohoto projektu, je nutné zahájit systémové změny na národní úrovni. Je potřebné zejména zavedení systematictějšího přístupu ke strategickému plánování (jak regionálnímu, tak oborovému), zejména co se týče hierarchizace a provázání jednotlivých dokumentů mezi sebou, tak i jejich implementace na nižší úrovně. Přínosné by bylo zavést jakési standardy kvality strategických dokumentů a procesní úpravu jejich přípravy, projednávání i implementace. Větší důraz je nutné klást na implementaci těchto dokumentů a systematickou a



kontinuální práci s těmito dokumenty. Klíčovým faktorem je spolupráce pracovníků regionálního rozvoje a územního plánování.

Pro municipality, na něž byla zaměřena hlavní pozornost při návrhu projektu, byla navržena pomocná příručka, která shrnuje základní principy plánování a plánovací aktivity na úrovni municipality s důrazem na spolupráci strategického a územního plánování. Vzhledem k tomu, že v první fázi projektu bylo zjištěno, že velká část měst a obcí strategický rozvojový dokument vůbec nemá, byla příručka zaměřena mj. na zdůvodnění pořízení takového dokumentu včetně hlavních zásad a požadavků na zpracování strategického dokumentu. Cílem při přípravě příručky mj. bylo poskytnout základní informace pro zadání zpracování strategických plánů a pro kontrolu jejich kvality (viz systém kritérií) a zpracování takového strategického dokumentu, který by sloužil mj. jako podklad pro přípravu územního plánu a jeho změny včetně možnosti sdílení činností, informací a procesů při přípravě těchto dokumentů v municipalitách. Dalším cílem bylo poskytnout podklady a informace o navazujících procesech přípravy strategických a územních plánů, o kterých je obvykle mezi pracovníky municipalit málo informovanost vzhledem ke krátké historii těchto procesů. Původně předpokládaným cílem při vzniku této příručky bylo shrnout všechny plánovací procesy, které na úrovni municipalit probíhají, tj. včetně územního plánování. Nicméně nakonec vzhledem k tomu, že tyto procesy jsou podrobně upraveny stavebním zákonem a příslušnými vyhláškami a vzhledem k negativním reakcím příslušných odborných orgánů územního plánování byla tato část vypuštěna. Na základě finální verze příručky byl zpracován leták, který obsahuje klíčové principy plánovacích a doprovodných procesů v municipalitách.

Příručka *Koordinované plánování* je „živým“ dokumentem, tj. na základě získávání dalších praktických zkušeností, konzultací a připomínek a na základě zavádění systematických pravidel v oblasti strategického plánování na národní úrovni bude dále upravována a doplňována a bude sloužit jako podklad pro návrh implementace výše uvedeného systému na municipální úrovni.

Závěr

Strategie udržitelného rozvoje nejsou běžně rozšířenou součástí plánování veřejné správy v České republice, neexistuje definice těchto strategií (požadavky na její podobu a obsah), metodika ani legislativní opora pro jejich tvorbu. Strategické cíle udržitelného rozvoje jsou však zpravidla obsaženy v jiných strategických dokumentech na všech úrovních (národní, regionální i lokální).

Územní plánování až na výjimky příliš nevyužívá strategické dokumenty, resp. cíle jimi stanovené jako podklad pro přípravu územně plánovacích dokumentací, zejména na lokální úrovni. Územní plány měst a obcí v případě absence strategického dokumentu v území většinou nestanovují dlouhodobější cíle rozvoje daného území, pouze návrh konkrétního funkčního využití území bez tvorby strategie rozvoje daného území. To však v žádném případě nemůže nahradit strategické cíle, jichž by obec měla v návrhovém období platnosti daného územního plánu dosáhnout.

Důsledné zavádění strategických cílů do skutečné praxe tvorby dokumentů územního plánování je nezbytné na všech úrovních. Současná situace je v tomto ohledu neuspokojivá. Chybí jednoznačně definovaný metodický postup, podle něhož by měla být implementace prováděna.

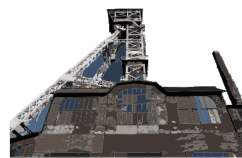
Na základě inspirace v Norsku je zřejmé, že podstatou úspěchu v prosazování udržitelného rozvoje je přijetí a aplikace principů udržitelného rozvoje vládou a stanovení požadavků na udržitelný rozvoj pro nižší úroveň (regiony, municipality) a jejich kontrola. Významná je jasná hierarchická struktura a vazby mezi jednotlivými plánovacími dokumenty včetně ošetření horizontálních i vertikálních vazeb mezi existujícími a připravovanými dokumenty. Nutné je zavedení systému v plánování – pravidla, metodiky, požadavky na výstupy, procesní úprava, legislativní opora v podobě kvalitního plánovacího zákona s kvalitním portfoliem metodických postupů. Kvalitu plánování ovlivňuje též otevřenost procesu plánování vůči veřejnosti, procesy zapojení veřejnosti by měly být legislativně dosti podrobně řešené - tlak na kontaktování dotčených osob opakovaně a několika prostředky, informace o plánování v počátečních krocích, komunikace a spolupráce s dotčenými subjekty. Důraz je nutné klást na plánování v dlouhodobém horizontu a jeho dlouhodobé dopady.

Použité zdroje:

- ADAMEC, V. et al. (2008) : *Doprava, zdraví a životní prostředí*. 1. vydání. Prah: Grada, 2008. 176 pp. ISBN 978-80-247-2156-9.
- JEDLIČKA, J. ADAMEC, V. (2006): *Sustainable development and transport* In. *II. Konference „Transport, health and environment“: proceedings*. Lázně Bohdaneč. Brno: Centrum dopravního výzkumu, p. 15-20. ISBN 80-86502-33-3.
- KORTANOVÁ, J., JEDLIČKA, J. (2010): *Plánování pro udržitelný rozvoj měst a obcí*. In *Konference „Udržitelný rozvoj měst“*. Jablonec nad Nisou.
- LEKNES, E. (2001): *The Role of EIA in the decision-making process*. In *Environmental Impact*



XXII SJEZD
ČESKÉ GEOGRAFICKÉ SPOLEČNOSTI
OSTRAVA 2010



Assessment Review, Volume 21, Issue 4, Pages

309-334. ISSN: 0195-9255

Príspevek vychází z projektu č. A/CZ0046/1/0015 financovaného z Finančního mechanismu EHP a Norska a státního rozpočtu ČR financovaný z Fondu pro podporu výzkumu Národního vzdělávacího fondu.

Adresa autora:

Ing. Jiří Jedička
Centrum dopravního výzkumu, v.v.i.
Líšeňská 33a
636 00 Brno
jiri.jedlicka@cdv.cz