

10 Analýza aktérů a problémových aspektů rozhodování při nakládání s územím v suburbánních obcích*

MARIE FEŘTROVÁ, PETRA ŠPAČKOVÁ,
MARTIN OUŘEDNÍČEK**

Úvod

Suburbanizaci lze považovat za přirozený a nevyhnutelný proces rozvoje metropolitních regionů. Tendence koncentrace (lidí, kapitálu, materiálních toků, aktivit a informací) do jader metropolitních regionů a následná dekoncentrace způsobující plošný růst vnějších částí metropolitních regionů je dokumentovaná v celé historii vývoje osídlení v různých částech světa. Dekoncentrace a rozšiřování rozsahu metropolitních regionů byla charakteristická, byť v pozměněné formě budování sídlištních čtvrtí, i v období socialismu. Znovuoživení suburbánní výstavby v 90. letech bylo vedle razantních společensko-ekonomických změn po roce 1989 podmíněno také změnou „pravidel hry“. Za nejdůležitější z nich lze považovat v první řadě celý soubor změn v legislativě. Tyto změny se týkají nejen nového nastavení kompetencí jednotlivých aktérů (vlastníků pozemků a nemovitostí, samosprávy a státní správy, plánovačů, podnikání v území atp.), ale zejména míry nastavení některých politik přímo se vztahujících k územnímu rozvoji. Kromě restitucí pozemků, obnovení trhu s nemovitostmi, vzniku řady společností

* Příspěvek vznikl díky finanční podpoře projektu Ministerstva životního prostředí ČR SP/415/212/07 „Suburbánní rozvoj, suburbanizace a urban sprawl v České republice: omezení negativních důsledků pro životní prostředí“. Na realizaci výzkumu se podíleli rovněž další členové výzkumného týmu a studenti Přírodovědecké fakulty Univerzity Karlovy v Praze. Naše velké poděkování patří všem respondentům, kteří se s námi podělili o své praktické zkušenosti s rozhodováním o nakládání s územím.

** RNDr. Marie Feřtová, Ph.D., RNDr. Petra Špačková, Ph.D. a Doc. RNDr. Martin Ouředníček, Ph.D., Univerzita Karlova v Praze, Přírodovědecká fakulta, katedra sociální geografie a regionálního rozvoje, Urbánní a regionální laboratoř, Albertov 6, 128 43 Praha 2, email: marie.fertrova@gmail.com, petra.spackova@natur.cuni.cz, slamak@natur.cuni.cz.

Analýza aktérů a problémových aspektů rozhodování při nakládání s územím v suburbánních obcích zabývajících se developerskými aktivitami, byly postupně vytvořeny i podmínky na straně poptávky: zformování vrstvy dostatečně solventní klientely v ekonomicky silnějších částech republiky a zavedením nástrojů hypotečního úvěrování v polovině 90. let. Vedle toho je za stěžejní impulsy vedoucí k rozvoji suburbanizace možné považovat i snižující se ochranu zemědělského půdního fondu, decentralizaci státní správy, bytovou politiku zaměřenou především na podporu vlastnického bydlení, politiku na podporu podnikání směřující k podpoře komerční výstavby na zelené louce, ale i například relativně dostatečnou vybavenost některých obcí technickou a sociální infrastrukturou.

Všechny uvedené podmínky rozvoje suburbanizace pramení do značné míry z přechodu státního zřízení z totalitního na demokratické, z centrálně řízené ekonomiky na tržní a z centralizovaného rozhodování na decentralizované. Tím se do značné míry změnila i pozice a síla aktérů rozhodujících v území, snížila se role regulace, plánování a kontroly na národní a regionální úrovni a většina kompetencí byla přesunuta na lokální úroveň se zvýšenými pravomocemi pro správu území z pozice lokální samosprávy, ale i na občanskou společnost a nově vznikající skupinu soukromých vlastníků pozemků a soukromých firem podnikajících v zázemí měst.

Přestože z uskutečněných empirických výzkumů v českém prostředí zřetelně vyplývá, že suburbanizace přináší rozmanité dopady komplexního charakteru, stále převládá spíše názor, že suburbánní rozvoj představuje pro krajinu i společnost riziko a její dopady jsou převážně negativní [např. Downs, 1999; Putnam, 2000; TCRP, 2002; EEA, 2006; Ptáček, 1997, 2002; Gremlica, 2002; Jackson, 2002; Sýkora, 2002a, 2003; Cílek, Baše, 2005; Hnilička, 2005; Šilhánková, Kučerová, Karlíková, 2007; Kubeš, 2009 aj.]. Nicméně vedle příkladů negativních důsledků suburbanizace v České republice je možné doložit i příklady dopadů pozitivních. Mezi ty lze řadit především příliv nových zpravidla vzdělaných a lépe ekonomicky situovaných obyvatel se specifickou demografickou strukturou, kteří oživují stárnoucí malé obce v zázemí velkých měst [Puldová, Ouředníček, 2011; Novák, Čermák, Ouředníček, 2011; Špačková, Ouředníček, 2012 a další]. Noví obyvatelé znamenají často přínos jak pro lokální společenství, tak přínos z hlediska vynucené potřeby rozvoje infrastruktury v obcích, v období socialismu potlačovaných. Nicméně negativní důsledky v povědomí odborné i laické veřejnosti dosud dominují. Vedle dopadů na přírodu a krajinu, záboru kvalitního zemědělského půdního fondu je kriticky vnímán urbanismus (zejména špatná návaznost na původní část obce, prostupnost území, koncepce veřejných prostor) a architektura nově vznikajících částí sídel. Nízká hustota a nadměrný rozsah nové výstavby se citelně projevují výrazným nárůstem osobní automobilové dopravy a nedostatečně řešenou obsluhností veřejnou hromadnou dopravou.

Obdobně se vyšší intenzita přílivu nových obyvatel negativně projevuje v nedostatečné vybavenosti sociální a technickou infrastrukturou a to zejména v případě malých obcí [viz např. Ouředníček et al., 2008].

Z důvodu převažujícího negativního vnímání suburbanizace je našimi i světovými odborníky akcentována potřeba regulace procesu rozpínání sídel, tj. regulace nové rezidenční i komerční výstavby [viz např. Sýkora, 2002b; TCRP, 2002; EEA, 2006; Janatka, 2011; Ouředníček, 2011]. Možnosti usměrňování rozvoje metropolitních regionů a regulace urbanistického a architektonického řešení jsou tak dnes obšírně debatovanou problematikou. Nicméně podle našeho názoru prozatím chybí hlubší diskuse o „míře“ škodlivosti procesu suburbanizace jako celku, míře závažnosti dopadů, které přináší a o možnostech měření těchto dopadů. Nezbytné je rovněž bez zaujetí odpovědět na otázky týkající se reálných možností regulace, nákladů a dopadů regulačních opatření.

Cíl a metodika analýzy

V našem příspěvku vycházíme z přesvědčení, že v dosavadním geografickém výzkumu byla relativně malá pozornost (ve srovnání např. s tradičními otázkami prostorového rozvoje sídel v zázemí českých měst, prostorových vzorců, procesů a územních dopadů) věnována výzkumu role aktérů a institucí vstupujících do suburbánního rozvoje. Ti svým jednáním a rozhodnutími uvádějí nastavená pravidla pro územní rozvoj „do život“ [v tomto směru můžeme zmínit např. texty Huberová, Majerová, Holčák, 2007; Janatka, 2010]. V našem příspěvku se proto pokoušíme vystihnout problematiku aspekty při rozhodování o nakládání s územím v suburbánních obcích. Zaměřujeme se přitom na roli jednotlivých aktérů, kteří do celého procesu ať již explicitně či implicitně vstupují a mají vliv a možnost regulace celého procesu. Považujeme totiž řetězec jednotlivých rozhodnutí stejně jako poznání politiky a regulačních mechanismů „zdola“ za klíč ke komplexnímu porozumění suburbánního rozvoje a možnosti ovlivňovat formy výstavby na lokální a regionální úrovni ve smyslu udržitelného rozvoje území. Tento řetězec jsme se snažili poodkrýt v rámci empirického šetření zaměřeného na fázi plánování nového rozvoje, nastavení podmínek pro výstavbu v územních plánech obcí a průběh stavebního procesu. Využili jsme přitom (i) analýzy strategických dokumentů na národní, regionální i lokální úrovni, (ii) analýzy odborných publikací, (iii) analýzy procesu územního plánování a stavebního procesu a zejména (iv) řízených rozhovorů s různými typy aktérů místního rozvoje, místní a regionální samosprávy, veřejné správy a občanských sdružení. V letech 2009–2011 bylo realizováno celkem 73 rozhovorů, převážně v rámci případových studií



Analýza aktérů a problémových aspektů rozhodování při nakládání s územím v suburbánních obcích podrobně zachycujících průběh procesu suburbanizace v konkrétních lokalitách v zázemí českých měst (Prahy, Brna, Plzně, Pardubic, Olomouce, Ostravy, Českých Budějovic, Mladé Boleslavi). Vedle toho bylo provedeno několik rozhovorů s respondenty působícími v regionálních a národních institucích. Strukturu realizovaných rozhovorů podle typů aktérů zachycuje tabulka 10.1.

Tabulka 10.1: Přehled realizovaných rozhovorů podle typu aktéra

Typ aktéra	Počet rozhovorů
Starosta/obecní úřad	14
Stavební úřad	9
Územní plánovač	7
Požizovatel územního plánu	6
ORP – odbor životního prostředí	8
Krajský úřad – odbor územního plánování	6
Krajský úřad – odbor životního prostředí	6
Developer	8
Občanské sdružení	4
Ostatní	5
Celkem	73

V rámci analýzy jsme se zaměřili na zmapování průběhu a mechanismů procesu nové suburbánní výstavby a identifikace rolí klíčových aktérů, kteří do něj zasahují, jejich možností, práv a omezení v nakládání s krajinou a osídlením. Při zpracování jsme kladli důraz na analýzu reálně probíhajících postupů, tj. na analýzu de facto nikoli de jure. Právě rozpory mezi realitou procesu nové výstavby a existujícím institucionálně-regulačním rámcem pomohly nalézt slabá místa regulačních a kontrolních mechanismů. Zkušenosti s faktickým průběhem stavebního procesu a identifikace kritických momentů vedoucích k nesprávnému nakládání s krajinou posléze sloužily jako podklady pro navržená nápravná opatření [viz Špačková et al., 2011]. V textu kapitoly se však z důvodu omezeného prostoru věnujeme pouze vybraným problematickým aspektům možností regulace procesu suburbanizace [podrobná analýza je zachycena ve výzkumné zprávě Puldová, Feřtřová, Ouředníček, 2011].

Aktéři suburbánního rozvoje

Při bližším pohledu na to, jak je ovlivňována suburbanizace na regionální a lokální úrovni, je průběh nové výstavby v konkrétní lokalitě možné rozdělit do několika dílčích, relativně oddělených, ale vzájemně propojených kroků: od vymezení ploch



pro novou výstavbu a prodeje stavebního pozemku až po převzetí novostavby jejím uživatelem. Jednotlivých fází územního a stavebního procesu se účastní řada aktérů a institucí, jejichž zájmy v území jsou často protichůdné. Spektrum hráčů a aktérů vstupujících do suburbánního rozvoje je proto relativně rozsáhlé, ať se jedná o přímé účastníky stavebního procesu, orgány participující na vzniku územně plánovací dokumentace, či o aktéry působící na rozvoj v zázemí měst nepřímo, přes výchovu odborníků, osvětu anebo při formování sociálních vztahů v suburbánních.

V zásadě lze rozlišit tři základní skupiny aktérů. První představují aktéři, kteří se o nakládání s územím rozhodují ze svého individuálního pohledu, resp. potřeb. Jde o jednotlivé stavebníky, vlastníky a nájemce pozemků, stávající obyvatelé v obci, realitní kanceláře, investory, developery komerčních i rezidenčních projektů i individuální zájemce o nové bydlení v suburbánních. Druhou skupinu představují aktéři, kteří reprezentují určitou instituci či úřad veřejné správy. Rozhodují tedy o územním rozvoji z pohledu daného institucionálního aktéra, v rámci jemu svěřených kompetencí. Přesto však se v konečném důsledku jedná o rozhodnutí individuálních úředníků a odborníků. Jde přitom zejména o samosprávy obcí, pořizovatele územních plánů obcí i metropolitních oblastí, dotčené orgány procesu územního plánování a řízení, ale i další specifické aktéry v území (armáda, církev, správa CHKO). Relativně specifické postavení zaujímají zpracovatelé územních plánů a další územně plánovací dokumentace. Třetí skupinu představují občanská sdružení a neziskové organizace. Jejich činnost je většinou vázána na existenci konkrétního problému v území: mezi ně můžeme zařadit převážně iniciativy bojující proti určitému typu nebo podobě suburbánního rozvoje nebo spolky, které si dávají za úkol vypořádat se s některými negativními důsledky výstavby (nedostatkem volnočasových aktivit pro děti i dospělé v obci, nedostatečnou kapacitou mateřských škol apod.).

Regulace suburbanizace a možnosti aktérů: sonda do praxe

Text kapitoly je koncipován s vědomím, že v suburbánních oblastech lze ovlivňovat zejména formy a způsob výstavby, ale jen v omezené míře celkový rozsah suburbánní výstavby nebo počet vystavěných objektů a stěhujících se lidí. Autoři textu jsou přesvědčeni nejen o právu obcí a sídel v zázemí českých měst na rozvoj, ale do značné míry i o nevyhnutelnosti takového rozvoje. Vedle toho jsme však v uplynulých letech identifikovali zásadní pochybení v rozvoji sídel způsobená nesprávnými rozhodnutími nebo nedokonalé nastavenými kontrolními mechanismy ve výstavbě. Jedná se zejména o lokalizaci, účelnost,

Analýza aktérů a problémových aspektů rozhodování při nakládání s územím v suburbánních obcích rozsah, urbanistickou kvalitu a následné dopady konkrétních projektů na sociální, ekonomické a environmentální kvality lokalit i celých metropolitních regionů.

Hlavním nástrojem, který v současnosti umožňuje regulaci podoby, forem, rozsahu a do jisté míry i lokalizace výstavby, je stavební zákon¹ a další návazné legislativní předpisy [viz např. Janatka, 2011]. Stavební zákon upravuje legislativní podmínky pro vznik územně plánovací dokumentace na národní, regionální a lokální úrovni a rovněž předkládá nástroje pro jejich naplňování v praxi (v rámci stavebního procesu).

Základními závaznými dokumenty nastavujícími podmínky pro územní plánování na národní a regionální úrovni jsou Politika územního rozvoje zpracovávaná pro území celé České republiky a krajské Zásady územního rozvoje. Politika územního rozvoje České republiky [MMR a ÚUR, 2009] koordinuje celostátní územní rozvoj a vymezuje rozvojové oblasti a rozvojové osy na nejvyšší hierarchické úrovni. Zásady územního rozvoje tyto oblasti a osy zpřesňují a mohou vymezovat i další plochy nadmístního významu. Za ně jsou považovány veškeré plochy nad 20 hektarů (a vybrané menší významné plochy, např. velký logistický areál, dopravní a technická infrastruktura nadmístního významu, dálnice, nadřazené sítě technické infrastruktury atd.), u kterých se řeší návrh jejich funkčního využití (např. komerční výstavba, rezidenční výstavba). V možnostech regulace suburbánního rozvoje na území kraje prostřednictvím zásad územního rozvoje se názory dotazovaných pracovníků krajských úřadů liší. Část z nich se domnívá, že dokument k regulaci využít nelze a ani to není jejich cílem, neboť menší rezidenční komerční výstavbu v obcích v rámci zásad územního rozvoje řešit nelze. Jiné úřady se však o usměrňování rozvoje v suburbánních oblastech na krajské úrovni pokoušejí a do dokumentu vkládají ustanovení, která by tomu měla směřovat (viz rámeček 10.1).

Rámeček 10.1: Vybrané principy Zásad územního rozvoje Moravskoslezského kraje

Možným negativním důsledkům procesu suburbanizace se kraj v zásadách územního rozvoje snaží předejít dodržením následujících zásad při posuzování návrhů územních plánů obcí

- nové rozvojové plochy vymezovat v lokalitách dříve zastavěných nebo devastovaných území brownfields, nové zastavitelné plochy vymezovat v návaznosti na zastavěné území a v prolukách stávající zástavby;
- nové plochy pro bydlení vymezovat současně s plochami a koridory odpovídající veřejné infrastruktury ve vazbě na zastavěná území sídel a výhradně se zajištěním napojení na existující nebo plánovanou nadřazenou síť dopravní infrastruktury;
- rozvoj obytné funkce řešit současně s odpovídající technickou a občanskou infrastrukturou ve vazbě na zastavěné území sídel;
- minimalizovat zábor nejkvalitnějšího zemědělského půdního fondu 1. a 2. třídy ochrany.

Zdroj: Moravskoslezský kraj, 2010

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



Jak se shodla většina oslovených aktérů, základem pro úspěšnou regulaci suburbánního rozvoje je dobrý územní plán obce, který nastavuje podmínky využití jednotlivých území obce (při zachování principů vyplývajících z nadřazených územně plánovacích dokumentací; např. zpřesňuje plochy nadmístního významu, které jsou vymezeny v příslušných krajských zásadách územního rozvoje). Pokud jeho zpracování a zamyšlení nad důsledky není věnována dostatečná pozornost, přináší to obvykle obci následné problémy.

Stavební zákon přinesl od nabytí účinnosti v roce 2007 nové podmínky a možnosti regulace územního rozvoje obcí a regionů, které se postupně dostávají do každodenní praxe úředníků, projektantů i zastupitelů. V dalším textu poukazujeme na některé problematické oblasti uplatňování legislativních předpisů a rolí jednotlivých aktérů, kteří se tvorby územního plánu obcí účastní. Jsme si přitom vědomi, že systém nového stavebního zákona není v současnosti ještě zcela uplatňován, neboť je jednak v platnosti řada přechodných ustanovení a rovněž proto, že projednání a schválení územního plánu je dlouhodobý proces a jeho důsledky se v řadě obcí nemohly ještě plně projevit.

V textu kapitoly se nevěnujeme podrobně popisu fází tvorby územního plánu a dílčích vstupů jednotlivých aktérů, ale snažíme se upozornit na problémové momenty a zhodnotit roli klíčových aktérů. V rozhovorech bylo identifikováno těchto šest nejdůležitějších momentů při pořizování územního plánu obce: fáze zadání územního plánu, formulace stanovisek dotčených orgánů v různých fázích projednávání plánu, projednávání návrhu plánu na veřejném zasedání, posouzení návrhu plánu z hlediska souladu s cíli a úkoly územního plánování, rozhodnutí o pořízení změny plánu a kontrola činnosti dotčených orgánů a ostatních úředníků státní správy (viz tabulka 10.2).

Tabulka 10.2: Klíčové momenty pořizování územního plánu

Klíčový moment	Proč?
Formulace návrhu zadání ÚP	Výchozí dokument pro další vývoj a projednávání územního plánu
Formulace stanovisek dotčených orgánů	Mohou usměrnit nebo omezit záměry ÚP s negativními důsledky
Projednávání návrhu ÚP na veřejném zasedání	Územní plán je představen veřejnosti; veřejnost se začíná o plán zajímat
Posouzení ÚP z hlediska souladu s cíli a úkoly územního plánování, formulace odůvodnění vydání ÚP	Odkazuje na ochranu nezastavěného území, udržitelný rozvoj, ochranu veřejných zájmů
Rozhodnutí o pořízení změny ÚP	Často bývá na základě tlaku investorů, poměrně snadno dochází k narušení koncepce rozvoje území dané ÚP
Kontrola činnosti dotčených orgánů a ostatních úředníků státní správy	Dotčené orgány mají velké pravomoci pro usměrňování podoby ÚP, nicméně ne vždy fungují správně



Analýza aktérů a problémových aspektů rozhodování při nakládání s územím v suburbánních obcích

Jak již bylo naznačeno výše, při zpracování územního plánu obce se setkávají různé druhy záměrů jednotlivých aktérů. Zastupitelstvu by mělo jít o harmonický rozvoj obce a místní komunity a nikoli jen o uspokojení občanů-majitelů pozemků.² Cílem investora je zpravidla prosadit navržené zastavitelných ploch ve vybraných územích a takových podmínkách, které by mu umožňovaly ekonomicky výhodnou výstavbu. Územní plánovač by měl záměry zkoordinovat a navrhnout urbanisticky, společensky a environmentálně hodnotnou strategii územního rozvoje. Veřejné a nadlokální zájmy pak hájí zejména dotčené orgány a pořizovatel územního plánu.³ Jako klíčové aktéry bychom mohli označit orgány ochrany zemědělského půdního fondu a životního prostředí, odbory územního plánování na krajském úřadě, pořizovatele územních plánů, obec (zastupitelstvo) a vlastníky pozemků, investory a developery (viz tabulka 10.3).

Z hlediska regulace suburbánního rozvoje je pak důležitá činnost aktérů, kteří nějakým způsobem ve fázi plánování i realizace výstavby přispívají k naplňování pravidel stanovených územně plánovací dokumentací obce a dalšími

Tabulka 10.3: Klíčové aktéři pořizování územního plánu

Klíčový moment	Proč?
Orgány ochrany ZPF (Krajský úřad)	Vydává stanovisko k návrhu ÚP, ochrana ZPF, možnost nařízení posouzení vlivu ÚP na udržitelný rozvoj území
Orgán ochrany ŽP (ORP)	Vydává stanovisko k návrhu ÚP, pravomoc posouzení krajinného rázu
Krajský úřad, odbor územního plánování	Vydává stanovisko k návrhu ÚP, pravomoc posouzení širších vazeb
Pořizovatel ÚP	Účastní se celého procesu, má řadu formálních a neformálních nástrojů ovlivnění výsledného ÚP
Vlastníci pozemků, investoři, developeři	Vyvíjí tlak na zařazení určitých území do zastavitelných ploch
Obec (zastupitelstvo)	Pravomoc usměrňovat územní rozvoj obce, schvaluje územní plán obce
Nejvyšší správní soud a ostatní kontrolní mechanismy činnosti dotčených orgánů	Mohou kontrolovat činnost různých aktérů v oblasti tvorby ÚP

² Autoři jsou si však vědomi toho, že se jedná o obraz ideálního přístupu lokální samosprávy a existují případy obcí, v nichž členům zastupitelstva jde při navrhování územního plánu především o naplnění zájmů vlastníků pozemků (ať jsou to oni sami, rodinní příslušníci nebo jiní), a to ze zřejmých důvodů, ale také prostého neuvědomění si důsledků, které s sebou masivní nebo špatně plánovaná bytová výstavba přináší.

³ Pořizovatelem územního plánu je pracovník příslušného obecního úřadu obce s rozšířenou působností, do jehož působnosti daná obec spadá. Jeho úkolem je práce na územním plánu odborně řídit a koordinovat: zpracovává návrh jeho zadání, pořizuje zpracování návrhu, vyhodnocuje výsledky veřejného projednání návrhu a v závěrečné fázi též provádí přezkum souladu mj. s cíli a úkoly územního plánování, zpracovává odůvodnění návrhu územního plánu a předkládá zastupitelstvu obce návrh na jeho vydání.

legislativními předpisy. Klíčová je přítom role těch institucí a jejich pracovníků, které dohlížejí nad dodržováním těchto pravidel na straně veřejné správy (zejména stavební úřady, kontrolní orgány, Nejvyšší správní soud).

Role aktérů a problémové momenty v usměrňování procesu suburbanizace

Tato podkapitola představuje hlavní zjištění analýzy problémových aspektů při rozhodování o nakládání s územím. Je strukturována do čtyř tematických bloků, ve kterých se věnujeme následujícím okruhům: (i) způsob organizace orgánů veřejné správy; (ii) legislativní ustanovení a metodická podpora úředníků; (iii) kvalita lidského kapitálu (a postoje) různých aktérů; (iv) vzdělávání, osvěta a přenos zkušeností.

Způsob vertikální a prostorové organizace orgánů veřejné správy

Aktéry byly identifikovány tři oblasti problémů, které vyplývají ze způsobu organizace orgánů veřejné správy. Za prvé, klíčovým negativem při správě území a snaze ovlivňovat charakter procesu suburbanizace se ukazuje být propojení rozhodování státní správy a samosprávy. Tento problém uváděli prakticky všichni dotazovaní aktéři. Nejmarkantněji se propojení výkonu rozhodovacích pravomocí státní správy a samosprávy projevuje ve snahách (politických) představitelů místní samosprávy ovlivňovat činnost a rozhodnutí stavebních úřadů, krajských úřadů (při vyjímání pozemků ze zemědělského půdního fondu), ale také u obcí s rozšířenou působností při pořizování územně plánovací dokumentace obcí. Často jde přitom o konflikt snahy regulovat probíhající procesy v území a snahy tyto procesy z různých důvodů podporovat. Opakovaně se v praxi ukazuje, jak problematická je skutečnost, že zaměstnanci (nejen stavebních) úřadů vykonávající přenesenou působnost státní správy jsou podřízenými starosty příslušné obce, a byly zdokumentovány příklady nátlaku politické reprezentace na způsob výkonu státní správy (dokonce s hrozbou propuštění ze zaměstnání) s cílem přimět pracovníky úřadu vyhovět požadavkům investora/zájemcům o rozvoj v dané lokalitě.

Druhý okruh problémů, na nějž aktéři v řízených rozhovorech poukazovali, je velmi vysoká fragmentace obecní samosprávy a vysoká autonomie obcí, které zapříčiňují nekoordinovaný rozvoj území metropolitních regionů. Rozvoj území není fakticky koordinován ani z pozice jádrových měst metropolitních regionů ani s využitím regionálního plánování. Výjimkou jsou velké infrastrukturní stavby.

242 Rezidenční a komerční zástavba a její lokalizace je téměř výhradně v kompetenci



Analýza aktérů a problémových aspektů rozhodování při nakládání s územím v suburbánních obcích, popř. dalších aktérů v území, kteří jsou na obce navázáni. Odměna zpracovateli územního plánu, který by měl působit jako odborná autorita, je placena z prostředků obce a jeho nezávislost tak je většinou omezena. Pořizovatel územního plánu i stavební úřad (bdící nad dodržováním podmínek pro výstavbu daných územním plánem) pak mohou mít z výše uvedených důvodů velmi těsné napojení na obec (v některých případech mohou být i podřízeni samosprávě).

V případě stavebních úřadů pak vyvstává třetí problém. Velmi hustá síť stavebních úřadů totiž nebyla podle předpokladu novely stavebního zákona transformována a redukována podle logiky reformy veřejné správy. V praxi tak dochází k situaci, že není možné zajistit dostatečně kompetentní pracovníky (všech specializací) na všechny z 625 stavebních úřadů a nedostatek vhodných pracovníků se projevuje v profesní a odborné kvalitě práce zejména malých stavebních úřadů.

Legislativní předpisy a metodická podpora úředníků

Z praktických zkušeností aktérů suburbánního rozvoje vyplývá, že významným problémem jejich každodenní práce je neexistence dlouhodobě stabilizované legislativy a jejího výkladu (zejména se to týká stavebního zákona, zákona o ochraně ZPF, zákona o ochraně krajiny). To je dáváno do souvislosti jednak s počátečními problémy při zavádění nového Stavebního zákona od roku 2007, který nahradil předpis z roku 1976, ale také zastaralými zákony o ochraně zemědělského půdního fondu a o ochraně přírody a krajiny,⁴ které byly za dobu své platnosti mnohokrát novelizovány a jejichž novou podobu připravuje již několik let Ministerstvo životního prostředí. Zmíněné právní předpisy přitom zásadním způsobem určují legislativní rámec pro suburbánní rozvoj.

Za největší problém je označována nejednoznačnost a vágnost zákonných předpisů. Tato připomínka byla nejčastěji zmiňována aktéry vykonávající státní regulaci, resp. restriktivní opatření a vyjádření v rámci rozvoje nových lokalit pro bydlení i obchod, skladování a průmysl. Problém však není v samotných obecných formulacích jednotlivých paragrafů, které jsou z podstaty charakteru dokumentu logické. K některým částem zákonů (a to zejména nového stavebního zákona) a ne zcela jednoznačně uchopitelným odborným výrazům v nich obsažených (ráz krajiny, udržitelný rozvoj apod.) však scházejí vyhlášky, metodické pokyny a prováděcí předpisy, které by znění zákona zpřesňovaly a zároveň poskytovaly závaznou (legislativní) oporu pro rozhodování úředníků. Současná praxe v aplikaci metodik a doporučení ze strany nadřízených orgánů či kompetentních institucí

⁴ Zákony č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu a č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny.





je podle názoru úředníků výrazně limitována jejich právní nezávazností. Oficiální stanoviska nadřízených orgánů (nejčastěji bylo zmiňováno Ministerstvo životního prostředí) pak neposkytují konkrétní odpovědi, pouze obecné formulace, a pro rozhodování úředníků jsou podle jejich slov nedostatečná. Možnost opřít rozhodnutí úředníků o judikáty soudů⁵ je časově velmi nepružná: rozhodnutí soudů jsou zdlouhavá a rozhodnutí úřadu nutné vydat do určité lhůty. Konkrétní příklady problematických částí zákonů jsou uvedeny v tabulce 10.4.

Na druhé straně se ukazuje, že někteří úředníci nejsou schopni správně využívat již dostupné metodické pokyny při formulaci odůvodnění svých rozhodnutí (tj. do rozhodnutí aplikovat z metodik argumentaci na obhajobu názoru úředníka a nikoliv na metodiku odkazovat obdobně, jako se činí u zákonných norem). Řada úředníků tak není schopna (nejen) novou legislativu uvést do praxe, zvláště pak těch částí, které obsahují výše zmíněná tvrzení a výrazy obecnějšího charakteru. Existující metodické podklady jsou tak možná jen nedostatečným způsobem zprostředkované jednotlivým úředníkům veřejné správy, kteří nevědí, jakým způsobem v konfliktních situacích postupovat. Řada z aktérů by navíc uvítala, kdyby mohli svá rozhodnutí a jejich formulaci konzultovat se zkušenějším kolegou nebo poradním orgánem.

Vzhledem k výše uvedeným problémům v oblasti metodické podpory dochází k regionální diferenciaci výkladu a uplatňování relevantních zákonů vztahujících se k nakládání s územím: ačkoliv je například výkon státní správy v oblasti regulace rozvoje vykonáván na základě stejných zákonných předpisů, liší se v jednotlivých regionech České republiky v závislosti na konkrétní osobě úředníka a jeho schopnostech, faktických možnostech i názorech, jakým způsobem ve svých rozhodnutích reflektovat literu zákona.

Tabulka 10.4: Vybrané problematické části zákonných předpisů v oblasti územního plánování

Oblast	Co je problémem?
Koordinace širších územních vztahů	Návrh územního plánu je před řízením s veřejností posuzován nadřízeným orgánem územního plánování (krajský úřad) z hlediska zajištění koordinace využívání území, zejména s ohledem na širší územní vztahy. V rámci posuzování je mj. vyhodnocován vliv na veřejnou infrastrukturu (dopravní, technickou, občanské vybavení a veřejná prostranství) a možný vliv nových rozvojových území na širší okolí obce a region. Pokud krajský úřad upozorní ve svém stanovisku na nedostatky, musí být před zahájením řízení s veřejností odstraněny. Koordinaci širších vztahů v území však chápe řada úřadů poměrně úzce jako nutnost zajištění pouhé „návaznosti“ územních

⁵ V posledních letech se ukazuje sílící role Nejvyššího správního soudu, který se stále více zabývá procesem územního plánování a problematikou stavebního řádu a dbá na striktní dodržování zákonných podmínek. Někteří pracovníci krajských úřadů přitom poukazují na obtížné sledování jednotlivých rozhodnutí Nejvyššího správního soudu týkajících se této problematiky, které je časově i odborně velmi náročné a z hlediska rozdělení práce ve státní správě také poměrně neefektivní.





Analýza aktérů a problémových aspektů rozhodování při nakládání s územím v suburbánních obcích

Oblast	Co je problémem?
	<p>plánů sousedních obcí (např. vedení Územního systému ekologické stability – ÚSES) a nebere v úvahu komplexnější dopady rozsáhlejší výstavby. V této oblasti dochází postupně k proměně postupů projednávání územního plánu a větší relevanci právě těchto širších územních vazeb. Impulem této změny jsou zejména rozsudky Nejvyššího správního soudu, které zrušily vydání některých územních plánů právě z důvodu plánované neúměrné bytové výstavby, které by měly vliv na širší okolí a vyvolávaly vysoký tlak na veřejnou infrastrukturu.</p>
<p>Vyhodnocení potřeby vymezení zastavitelných ploch</p>	<p>V odůvodnění návrhu územního plánu (zpracovává pořizovatel) by mělo být obsaženo mj. vyhodnocení využívání území z hlediska širších vztahů, zdůvodnění řešení ve vztahu k rozboru udržitelného rozvoje území, výsledky vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj. Řada pořizovatelů však opět poukazuje na těžko uchopitelné pojmy v zákoně, posouzení vlivů na udržitelný rozvoj je navíc zpracováváno poměrně obecně a nekonkrétně.</p>
	<p>Součástí odůvodnění územního plánu (zpracovává pořizovatel) je i vyhodnocení účelného využití zastavěného území a vyhodnocení potřeby vymezení zastavitelných ploch. V praxi však tato část odůvodnění nebývá důkladně zpracována a bývá jen velmi obecná. Úkolem dotčených orgánů by pak mělo být vyžadovat podloženost vymezení nových rozvojových ploch a kriticky se k němu vyjadřovat.</p>
	<p>Jako použitelný nástroj pro usměrňování živelného rozvoje se ukazuje paragraf 55 stavebního zákona, který stanovuje podmínku, že v případě nově vymezovaných zastavitelných území je nutné nejprve prokázat nemožnost využití již vymezené zastavitelné plochy. V praxi však k jeho uplatňování dochází velmi rozdílně. Někteří aktéři namítají, že pokud by byl tento paragraf v praxi plně používán, zastavil by v podstatě veškerý rozvoj. Obtížné je i posouzení momentu, kdy je již zastavitelné území považováno za využití: někteří aktéři tak hodnotí již zastavěné pozemky, jiným „postačuje“ napojení stavebních parcel na sítě technické infrastruktury, přestože není jasné, kdy výstavba proběhne.</p>
	<p>Na druhé straně existují i regiony, v nichž bývá legislativa poměrně striktně dodržována, a pokud by podle metodiky Ministerstva pro místní rozvoj (popř. terénního šetření) byl rozvoj nepřiměřený, není zamýšlené vymezení nových ploch povoleno. Správné využití zákona tak může přispět k omezení živelné výstavby.</p>
<p>Fáze zadání územního plánu</p>	<p>V praxi se jako problém projevuje nesoulad mezi legislativními požadavky na podobu zadání územního plánu a povinnosti dotčených orgánů (týká se orgánů EIA/SEA a orgánů ochrany přírody dotčených orgánů) poskytnout k zadání územního plánu své stanovisko.</p>
	<p>Zadání územního plánu má obvykle pouze velmi obecnou formu (často nejsou uvedeny konkrétní rozvojové plochy ani jejich rozsah, chybí informace o přítomnosti prvků soustavy NATURA apod.), proto je posouzení pro dotčené orgány velmi složité, ačkoliv mají v této fázi značné pravomoci (mj. mohou nařídít zpracování vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území). Jejich stanoviska jsou tak rovněž obecného charakteru a dotčené orgány nemohou prakticky uplatnit svou odbornost.</p>
<p>Vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území</p>	<p>Pokud je uplatněn požadavek na zpracování vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území, zpracovává ho autorizovaný odborník. Koncept udržitelného rozvoje území se ze zákona zakládá na třech pilířích: environmentální, ekonomický a sociální. Nejvyšší pozornost je ovšem věnována vlivům na životní prostředí, ostatním dvěma je věnováno obvykle velmi málo prostoru.</p>





Oblast	Co je problémem?
Zákon o ochraně zemědělského půdního fondu	<p>Souvisí to především s kvalifikací osob, které vyhodnocení zpracovávají (vzdělání především v oboru životního prostředí) a nezapojením relevantních odborníků, kteří by byli schopni další dva pilíře posoudit (geograf, demograf, ekonom, sociolog).</p> <p>Legislativa o vyjímání půdy ze zemědělského půdního fondu (ZPF) je zastaralá a není provázána na stavební zákon, což je problematické zejména pro orgány rozhodující ve fázi konceptu a návrhu územního plánu. Přestože by podle některých aktérů rozvoj neměl v žádném případě probíhat na půdách I. a II. třídy ochrany, v některých případech jiný rozvoj není možný (př. Pardubicko). Nicméně zábor půd nejlepší bonity probíhá běžně i v ostatních územích.</p>
Problematická aplikace vágně definovaných částí zákona – zákon o ochraně přírody	<p>Klíčovou roli při vymezení nových rozvojových lokalit v územním plánu a ochrany ZPF má jako dotčený orgán vydávající závazné stanovisko odbor životního prostředí příslušného krajského úřadu. Ten může omezit rozsah navrhovaných rozvojových ploch právě s ohledem na ochranu ZPF (omezení umístění staveb vně intravilánu obce, s ohledem na případné narušení organizace ZPF a zamezení fragmentace krajiny, ochrana kvalitní zemědělské půdy). Úředníci však podle svých názorů nacházejí jasnou oporu v zákoně pouze v případě, že jsou v území vysoce bonitní půdy, v jiných případech rozsah nových rozvojových lokalit ovlivnit nemohou. Faktická role kraje při ochraně ZPF v územním řízení je v některých regionech malá.</p> <p>Navíc, některé parametry vlivu na krajinu, dopravu, ekonomiku i lokální společnost nejsou při pořizování ani zpracování územního plánu vůbec nebo jen částečně reflektovány (ráz krajiny, struktura krajiny, přístupnost obce, akcesibilita, dopady na sociální a přírodní prostředí).</p> <p>Slabší roli přisuzují aktéři úředníkům obce s rozšířenou působností, kteří hodnotí předložený územní plán z hlediska ochrany přírody (vliv na přírodní památky, ÚSES, systém NATURA, ochrana krajinného rázu apod.). Jako problematické vnímají posuzování vlivu na krajinný ráz: jedná se o obecný koncept a úředníci postrádají metodické vedení, se kterým by byli schopni dobře svá rozhodnutí odůvodnit. Projevuje se také mj. nekoncepčnost při tvorbě územního plánu, kdy např. navrhovaný ÚSES v jedné obci nenavazuje na ÚSES v obci druhé, a není dostatečně plánována průchodnost krajinou.</p>
Problematická aplikace vágně definovaných částí zákona – stavební úřady	<p>Při každodenním rozhodování stavebních úřadů se projevují důsledky nepřehlednosti právních předpisů a jejich změn a nejednoznačně definovaných některých částí legislativy. Týká se to zejména oblasti ochrany životního prostředí a krajinného rázu. Například ze zkušeností s posuzováním krajinného rázu v jednom z krajů plyne, že veškeré požadavky stavebníků přes dotčené orgány posuzující krajinný ráz projdou v důsledku vágní formulace v legislativě, různorodých právních i odborných výkladů a nemožnosti tvrzení úředníků dotčených orgánů i stavebních úřadů podložit jednoznačnou právní argumentací. Po předložení právních posudků žadatelem, které vyvracejí narušení krajinného rázu, se stavební úřad nepouští do soudních sporů a žádosti vyhoví, neboť soudní výlohy by musela platit obec se stavebním úřadem a výsledek soudního řízení není jistý.</p>

Zdroj: rozhovory s aktéry



Analýza aktérů a problémových aspektů rozhodování při nakládání s územím v suburbánních obcích

Kvalita lidského kapitálu a postoje různých aktérů

Z výzkumu vyplynuly dva vzájemně provázané problémy s kvalitou lidského kapitálu ve veřejné (zejména státní) správě. Na jedné straně pozorujeme problémy s personálním obsazením úřadů týkající se jak absolutního počtu zaměstnanců, tak jejich někdy nedostatečné kvalifikace a odbornosti. V případě některých institucí a regionů je velmi obtížné najít kvalifikované zaměstnance a například v případě stavebních úřadů je problematické sehnat nejen schopné referenty, ale i vedoucí stavebních úřadů s odpovídajícím vzděláním (což však nepochybně souvisí s vysokým počtem stavebních úřadů; viz výše). Zvláště komplikované je pak pro obsazení specializovaných pozic: například některým úřadům územního plánování chybí specialisté na různé obory (GIS, životní prostředí, památková péče a další).

Dále se ukazuje, že výkon státní správy i samosprávy je velmi závislý na individualitě osoby, která úřad vykonává: na jejích zkušenostech, postojích, světovém názoru a charismatu. Obecně se postoje jednotlivých aktérů suburbánního rozvoje, kteří by měli proces regulovat, odvíjí od jejich zkušenosti a erudovanosti. Proto dochází k regionální (a lokální) diferenciaci výkonu státní správy a samosprávy. V některých oblastech jsou mezi aktéry silní odborníci, kteří dokáží své postoje prosadit (i např. přes někdy nedokonalou legislativu, nátlak politické reprezentace nebo developera). Obecně je možné říci, že pokud mají s procesem nějakou zkušenost, je větší pravděpodobnost, že dokážou zvážit i možné negativní důsledky výstavby (platí především pro starosty, ale i úředníky státní správy). V jiných regionech jsou úředníci státní správy smířeni s tím, že jejich pravomoci jsou omezené, a vykonávají striktně úřednickou roli. Problematická je situace zejména v metropolitních regionech, které nemají se suburbánním rozvojem zkušenost.⁶

Klíčovým aktérem, který má v regulaci, plánování a realizaci suburbánní výstavby nejsilnější pravomoci, je zastupitelstvo obce (zejména starosta). V praxi má totiž rozhodující slovo při nastavení podmínek a schvalování územního plánu, což se ovšem ukazuje v řadě obcí jako značně problematické. Členové zastupitelstva, jejichž složení se navíc může v každých komunálních volbách měnit, často postrádají odborné znalosti a kompetence k jednání o územním rozvoji obce. Potvrzuje se, že zejména malé obce nemají dostatečně kvalifikovaný lidský kapitál zodpovědně rozhodovat o nakládání se svým územím [to zmiňuje ve své práci i Perlín, 2002]. To může představovat problém například při jednání obce s developery, kdy je důležitá znalost zákona a umění ho správně interpretovat. V malých společenstvích se navíc zastupitelé osobně zna-

⁶ Nicméně i pouhý jeden případ masivní a nekvalitně navržené výstavby v regionu může dobře sloužit jako „odstrašující příklad“.

jí s vlastníky⁷ a je pro ně lidsky obtížné nevyhovět jejich požadavkům na zařazení jejich pozemků do rozvojových ploch stanovených v územním plánu, byť se zájmy těchto specifických skupin neslučují se zájmy celé lokální společnosti a udržitelným rozvojem.

V metropolitních regionech České republiky proto zaznamenáváme velkou variabilitu přístupů obcí k výstavbě, regulaci zástavby, ochraně sídelní struktury a krajiny a také ve schopnostech zastupitelů kompetentně rozhodovat v území. Do značné míry je to ovlivněno velikostí obce a zkušenostmi se suburbánní výstavbou, ale rovněž podmínkami nastavenými v minulosti: pozice v sídelní struktuře, přírodní podmínky, kvalita předchozí územně plánovací dokumentace, finanční zabezpečení a závazky obce, struktura vlastníků pozemků apod. Postoje se liší i regionálně a je značně ovlivněn intenzitou probíhající suburbanizace. Obecně lze říci, že v okolí měst, kde proces příliš intenzivní není, většina obcí výstavbu velmi vítá. Naopak v regionech, které mají větší zkušenost s (negativními) důsledky neregulovaného a nekoordinovaného rozvoje, zaznamenáváme alespoň v případě některých obcí v současnosti větší opatrnost a sofistikovanější využívání institutů regulace výstavby (týká se to zejména zázemí Prahy [Ouředníček, 2011]).

Poměrně široké kompetence pro usměrňování rozvoje obcí přisuzuje nový stavební zákon také pořizovateli územně plánovací dokumentace. Ten by měl koordinovat činnosti související se zpracováváním územního plánu, posuzovat jeho podobu z hlediska širších územních vztahů, vztahu k udržitelnému rozvoji území a přezkoumat soulad s Politikou územního rozvoje a zejména s cíli a úkoly územního plánování (v jejichž definici je mj. kladem důraz na udržitelný rozvoj území a ochranu nezastavitelného území). V krajním případě, pokud je územní plán v rozporu s výše uvedeným, může dokonce podat návrh jeho zamítnutí.

K výkonu funkce pořizovatele územně plánovací dokumentace byly identifikovány dva přístupy. Jednak se v praxi lze setkat s čistě úřednickým pasivním výkonem funkce, kdy úředník pocituje, že jako pořizovatel nemá větší šanci, jak výslednou podobu plánu ovlivnit. Úkolem je pro něj „pouze“ zajistit soulad se všemi právními předpisy a řešením obsahové stránky územního plánu by se podle něj měl zabývat zpracovatel územního plánu (urbanista) a obec. Obec pak může na některé nedostatky pouze upozornit a doporučit je ke zvážení, ale větší pravomoci podle svých slov nemají.

V jiných územích můžeme pozorovat aktivní přístup k pořizování územních plánů. Při uplatňování tohoto přístupu pořizovatel dohlíží na legislativní stránku procesu pořízení plánu, jehož součástí je i určitá kontrola jeho věcné stránky.

Analýza aktérů a problémových aspektů rozhodování při nakládání s územím v suburbánních obcích

V tomto případě disponuje kompetencemi a vědomostmi, kterými může ovlivnit rozhodnutí hlavního aktéra (zastupitelstva obce) a být případně i určitým oponentem projektanta a budoucích stavebníků. Využívají při tom především neformální (legislativně nevynutitelné) prostředky, jakými mobilizovat a upozornit zastupitelstvo na určité chyby v navrhovaném územním plánu. V argumentaci se cítí silnější než zpracovatelé, neboť nejsou na obci přímo závislí. Osvojení jednoho z přístupů je podle naší zkušenosti závislé na individualitě osoby a částečně také na politickém prostředí v daném regionu.

Velký vliv na výslednou podobu územního plánu má z pozice své profese také jeho zpracovatel, který by měl dodávat při plánování nového rozvoje expertní dohled. Územní plánovači však poukazují na oslabení jejich role jakožto odborníků, přičemž často hovoří o ekonomické stránce zpracovávání plánu. Obec je totiž jejich klientem a zastupitelstvo má tak při jednání s nimi velmi silnou pozici (při případných neshodách se projektanti obávají ztráty zakázky i finanční odměny). V některých případech se proto cítí (i jsou viděni) jako „kreslíči“ představ místního zastupitelstva a obyvatel obce, bez možnosti prosadit a promítnout do výsledné podoby plánu své odborné znalosti a schopnosti. Otázka profesní cti existuje, ale z výpovědí oslovených urbanistů vyplývá, že je velmi problematická.⁸

Role stavebních úřadů při regulaci suburbanizace v procesech územního řízení a vydávání stavebního povolení spočívá především v uplatňování a dohlížení nad dodržováním pravidel daných schválenou územně plánovací dokumentací a je tak do velké míry omezená již (jinými aktéry) nastavenými podmínkami. Nicméně zkušenosti z praxe prokazují, že výklady územních plánů se shodnými parametry se územně, resp. v závislosti na „ochotě“ a profesní, odborné i lidské kvalitě pracovníků příslušného stavebního úřadu, liší. Dodržování územního plánu je v některých zejména exponovaných územích problematické (i když v poslední době dochází ke zlepšení situace v souvislosti s medializací některých kauz). Kromě vědomě nesprávného posouzení souladu stavebního záměru s územním plánem dochází k vydání územního rozhodnutí v rozporu s územním plánem i kvůli nevědomým chybám daným nesprávným používáním územního plánu (úředníci např. používají pouze hlavní výkres a neznají dobře textovou část a místní kontext) nebo náhledu na jeho výklad (zejména v duchu „co není zakázáno, je dovoleno“).⁹

⁸ Přesto se lze v praxi setkat i se zpracovateli územního plánu, kteří se snaží zastupitelstvo v názorech na budoucí rozvoj obce usměrňovat a dokážou si vybudovat dostatečně silnou pozici na to, aby byly jejich argumenty zastupitelstvem respektovány. V některých regionech navíc funguje dobrá praxe doporučování ověřených zpracovatelů (ze strany pořizovatelů nebo dalších obcí).

⁹ V jednom z analyzovaných metropolitních regionů je dotazovanými odhadováno, že je schváleno zhruba 10–15 % chybných územních rozhodnutí. Prakticky ve všech případových územích dotazovaní zástupci orgánů územního plánování potvrdili, že ne vždy stavební úřady respektují regulativy a podmínky dané územně plánovací dokumentací.

Kontrola činnosti jednotlivých aktérů suburbánního rozvoje

Za klíčový aspekt fungování státní správy a samosprávy považujeme rovněž selhávající věcnou kontrolu činnosti jednotlivých aktérů (v procesech tvorby územně plánovací dokumentace i samotné výstavby). V řadě případů totiž dochází ke zřejmému nedodržování legislativy a výstavba je umožňována v rozporu se zákonem nebo s principy udržitelného rozvoje společnosti i krajiny. Domníváme se proto, že kromě zlepšení metodické podpory a obecně zlepšení vzdělanosti úředníků i dalších aktérů suburbánního rozvoje je situaci možné zlepšit pouze důslednou kontrolou.

Kontrolu činnosti aktérů veřejné správy má v kompetenci zejména Ministerstvo vnitra, které vypisuje harmonogram kontrol, jež jsou však zaměřeny především na právní stránku (formální a procedurální aspekty daného úkonu), nikoliv však na obsahovou. Věcná kontrola všech stupňů rozhodování správného nakládání s prostředím a posouzení vztahů v území v lokálním měřítku, dopadu na metropolitní region jako celek a společnost tak povětšinou chybí, resp. k ní dochází pouze na základě upozornění na konkrétní případ (viz rámeček 10.2). V některých případech se pak setkáváme s tím, že kontrolní (a sankční) činnost naprosto selhává a naopak se hledá způsob, jak například problematickou stavbu „zlegalizovat“ (a dochází proto k ex-post změnám územního plánu, aby byl plán uveden do souladu se skutečností).

Rámeček 10.2: Případová studie role krajského úřadu v dohledu nad stavebními úřady

Krajský úřad podle Zákona o krajích č. 129/2000 Sb. kontroluje stavební úřady (SÚ) v přenesené působnosti státní správy (stavební zákon ukládá státní dozor ve věcech územního plánování a stavebního řádu) a dohlíží tak na dodržování stavebního zákona. Příslušný odbor krajského úřadu (nejčastěji odbor územního plánování) provádí kontrolní činnost vzorku rozhodnutí SÚ podle stavebního řádu v odvolacích a přezkumných řízeních, avšak kontrolní aktivity se vztahují v zásadě pouze na kontrolu postupů SÚ a formálních náležitostí při rozhodování o územním souhlasu, ohlášení stavby, povolování staveb atd. V případě, že krajský úřad shledá některé z rozhodnutí SÚ jako nezákonné, podává výzvu SÚ, aby své rozhodnutí zrušil/opravil. Jedině SÚ totiž může své rozhodnutí zrušit. Namátkové kontroly krajské úřady z důvodu nedostatečného personálního obsazení prakticky neprovádí a řeší zejména případy odvolání vůči rozhodnutím SÚ. Kompetentní krajské pracovníky upozorňují na různé právní výklady stavebního zákona a prováděcích vyhlášek, a to jak v čase, tak i regionálně. Přestože se krajský úřad může opírat o samotný stavební zákon a judikatury soudů, je tento postup velmi nepružný, rozhodnutí soudů zdlouhavá, což kontrastuje s nutností vydat rozhodnutí do určité lhůty (např. 5 let vs. 30 dnů). Fakticky se tak dozor kraje nad SÚ týká formálních postupů (např. dodržení zákonných lhůt, ne/opominutí účastníků řízení, kontrola čísel jednacích, pozemků) a nikoliv kontroly věcné správnosti rozhodnutí SÚ (není např. časový prostor vykonávat namátkové kontroly staveb, urbanismu, či krajinového rázu). Na druhé straně dotazovaní zástupci SÚ poukazovali také na právní nejistotu, že jimi vydané rozhodnutí (mj. na základě závazného stanoviska) bude platné, neboť je možné jej napadnout v rámci správního řízení. Správní soud však posuzuje „pouze“ formální správnost a procesní náležitosti rozhodnutí SÚ a nerozhoduje o věcné správnosti rozhodnutí.

Analýza aktérů a problémových aspektů rozhodování při nakládání s územím v suburbánních obcích

Rovněž v kontrole činnosti zpracovatelů územně plánovací dokumentace je Česká komora architektů velmi pasivní. Z části je to patrně kvůli neuchopitelnosti termínu „udržitelný rozvoj“ a obtížně nastavitelných parametrů, kterých by měl kvalitní územní plán dosahovat. Zjevně tak neexistuje žádná efektivní kontrola kvality, odbornosti a udržitelnosti mnoha územních plánů obcí nebo tato kontrola selhává. Předpoklad některých architektů, že trh samotný vytřídí nekvalitní zpracovatele, se nenaplnil a efekt liberalizace trhu byl přesně opačný (hlavním kritériem pro výběr zpracovatele plánu je v případě mnoha obcí cena, nikoliv kvalita práce).

Na lokální úrovni nelze odlišit, a není to pro výsledek podstatné, zda je rozhodování obecních zastupitelstev ovlivněno nezkušeností a nedostatkem kompetencí nebo v krajním případě i korupcí. Východiskem je však nastavení takových změn v systému, které by nesprávnému nakládání s krajinou a osídlením, i když na „vlastním“ území obcí, zamezilo. V první řadě téměř zcela schází kontrola činnosti samospráv, a to jak ze strany obyvatel obcevoličů (aktivní participace na rozhodování v území), tak seshora ze strany nadřízených orgánů dohlížejících nad výkonem přenesené státní správy. Obecně lze říci, že nefungují správně hierarchické vztahy nadřízenosti a podřízenosti ve státní správě, samosprávě ani profesních organizacích (např. Česká komora architektů), což se projevuje v „autonomii“ a často velké variabilitě kvality rozhodování na nejnižším stupni hierarchie. Extrémní příklady dobré nebo naopak špatné práce aktérů suburbánního rozvoje nejsou ani sledovány ani žádným způsobem hodnoceny (finančně, morálně, certifikací, odebráním licence atp.).

Vzdělávání, osvěta a přenos zkušeností

I když je současná legislativa nastavena tak, že veřejnost má poměrně široké možnosti se vyjádřit k různým fázím územně plánovacího a stavebního procesu, využívá se této možnosti poměrně málo. Lokální společnost se většinou nechce a v některých případech ani efektivně neumí adekvátně zapojovat do ovlivňování rozvoje vlastní obce. Lidé se často „probouzí“ až ve chvíli, kdy se jich nějaký problém dotýká osobně. Tato skutečnost se bohužel netýká jen laické veřejnosti, ale také odborníků na různých stupních rozhodování o území. Jedním z nástrojů nápravy této malé angažovanosti a zvýšení lokální zodpovědnosti za nakládání s krajinou i sídelní strukturou je podle našeho názoru dostatečná osvěta ze strany centrálních institucí, škol všech stupňů a médií, důraz na doplnění profesního vzdělávání a přenos výsledků výzkumu procesu suburbanizace k možným cílovým uživatelům.



Ze strany veřejnosti (občanů obce) je vhodné podpořit takové iniciativy, které vedou k budování (lokální) občanské společnosti, spoluzodpovědnosti a spolurozhodování o územním rozvoji území. Z našich výzkumů je patrné, že veřejnost funguje v řadě ohledů jako „hlídač“ rozhodování úřadů i efektivní bariéra pro nepromyšlený rozvoj v území. Řada iniciativ se bohužel formuje spíše jako reakce na pochybení při nakládání v území, často s výrazným vlivem NIMBYismu.¹⁰ Za nejúčinnější regulaci suburbanizace lze tak v řadě obcí v České republice považovat odpor místních obyvatel (často starších suburbanitů, kteří se do obce přistěhovali v nedávné době) proti dalšímu rozvoji.

Z pozice úředníků je potřeba poukázat zejména na nedostatek metodických podkladů ze strany nadřízených úrovní státní správy. Za velmi účinné proto považujeme posílení metodické podpory a konzultační činnosti ze strany ministerstev a krajských úřadů,¹¹ ale také celoživotního vzdělávání úředníků veřejné správy (ve smyslu navyšování počtu metodických pracovníků zpracovávajících potřebné podklady i objemu školení absolvovaných výkonnými úředníky). Mezi vhodné formy lze zařadit zpracování cíleného systému vzdělávání a osvěty úředníků, zveřejňování příkladů dobré a špatné praxe, cílená školení na posuzování širších územních vztahů.

V oblasti školství je potřebné zavést vysokoškolský studijní program kombinující geografické a urbanistické vzdělání včetně základů práva a jiných souvisejících praktických disciplín. Absolventi by měli být schopni kritického posouzení a argumentačně silného zdůvodnění svého rozhodnutí, schopni komplexního pohledu na území. Za stěžejní je možno považovat i roli nižších stupňů škol a médií, které mohou vytvářet pozvolný, ale setrvalý tlak na veřejnost. Tento tlak se pozvolna přenáší i do názorů politických představitelů a všech důležitých aktérů subúrbánního rozvoje. V současné době je možné pozorovat velkou tematickou mezeru mezi znalostmi absolventů vysokých škol a potřebami úředníků v praxi. S mírnou nadsázkou lze říci, že z úředníků se v praxi v řadě případů stávají pouze dohlížitelé nad zákonností navrhovaných dokumentů, kteří se nezabývají faktickým obsahem těchto dokumentů.

¹⁰ Pojem NIMBYism vychází z anglické zkratky NIMBY – not in my backyard (ne na mém dvorku) a vyjadřuje postoj obyvatel, kteří odmítají, aby rozvoj probíhal v blízkosti jejich domovů.

¹¹ Podklady pro metodickou podporu je podle našeho názoru nutné zpracovávat na nejvyšší možné hierarchické úrovni, avšak je nutné dbát rovněž na vhodný způsob jejího zprostředkování výkonným úředníkům. Jako špatný příklad praxe je možné uvést situaci v některých krajích: krajské úřady by měly poskytovat pořizovatelům územně plánovací dokumentace metodickou podporu. Podle některých pořizovatelů je však tato podpora nedostatečná a ti pak musejí způsob řešení problematických úkonů nebo sporných záležitostí nalézt sami. To je však podle našeho názoru z hlediska fungování veřejné správy velmi neefektivní.



Analýza aktérů a problémových aspektů rozhodování při nakládání s územím v suburbánních obcích

Platformou, která vznikla v rámci projektu Suburbanizace řešeného v Resortním programu MŽP a která se snaží o efektivní transfer zkušeností se suburbánním rozvojem je například webový portál www.suburbanizace.cz. Portál slouží od roku 2007 jako rozcestník při orientaci v problematice suburbanizace, hledání příkladů dobré praxe, zdroj informací pro studenty a výzkumníky zabývající se podobnými tématy. Webová strana obsahuje rovněž návrhy opatření ke zmírnění negativních dopadů suburbanizace v České republice. Jejich implementaci mohou zabezpečit aktéři suburbánního rozvoje na různých úrovních a jednotlivé návrhy opatření mohou sloužit jako zásobník pro aktivní aktéry na poli státní správy, samosprávy, územního plánování i výuky.

Závěr

Analýza aktérů a problémových aspektů rozhodování při nakládání s územím v suburbánních obcích potvrdila, že v nastavení legislativy jsou v oblasti územního plánování pouze drobnější nedostatky a největší problém představuje uplatňování zákonů v praxi. Daleko závažnějším problémem je kvalita výkonu státní správy i samosprávy, uvádění některých (komplikovanějších) částí zákonů do praxe, nedostatečné kompetence některých aktérů rozhodujících v území a především systém jejich kontroly. Klíčovým momentem pro budoucí územní vývoj území je nastavení dalšího rozvoje obce s pomocí územního plánu. Domníváme se, že pro zlepšení jednání a rozhodování aktérů v suburbánním rozvoji je zásadní řešit následující problémy:

- systém věcné kontroly rozhodování pořizovatelů a zpracovatelů územních plánů, dotčených orgánů, stavebních úřadů a dalších subjektů;
- posílení metodické podpory úřednickému aparátu na nižších úrovních správy;
- přenos zkušeností a informací mezi všemi stupni veřejné správy rozhodujících o územním rozvoji;
- cílené vzdělávání, proškolení a osvěta;
- možnosti přesunu kompetencí v územním plánování na nadobecní úroveň.

Je otázkou, zda dnešní snahy do značné míry liberální a individualizované ekonomiky a společnosti o regulaci vývoje metropolitních regionů budou „úspěšně“ usměrňovat základní principy urbanizace a negativním důsledkům účinně předcházet. Vycházíme z názoru, že většina v současnosti platných pravidel hry je nastavena v zásadě správně a je výsledkem politického konsensu.

Z našeho dlouhodobého výzkumu nicméně vyplývá, že interpretace nastavených pravidel v praxi, resp. rozhodování aktérů, a to především na mikroregionální úrovni, sehrává rozhodující úlohu v diferencovaném rozvoji jednotlivých suburbánních obcí. Zkvalitňování práce jednotlivých analyzovaných aktérů i systému kontroly jejich rozhodnutí je podle našeho správnou cestou k usměrňování suburbánního rozvoje v České republice.

LITERATURA

- Cílek, Václav, Miroslav Baše. 2005. *Suburbanizace pražského okolí: dopady na sociální prostředí a krajinu*. Praha: manuskript.
- Downs, Anthony. 1999. „Some Realities about Sprawl and Urban Decline.“ *Housing Policy Debate* 10 (4): 955–974.
- EEA. 2006. *Urban sprawl in Europe: The ignored challenge*. Copenhagen: European Environment Agency.
- Gremlica, Tomáš. 2002. „Neuspořádaný, neregulovaný a z dlouhodobého hlediska neudržitelný růst městských aglomerací.“ Pp. 21–38 in Luděk Sýkora (ed.). *Suburbanizace a její sociální, ekonomické a ekologické důsledky*. Praha: Ústav pro ekopolitiku.
- Hnilička, Pavel. 2005. *Sídelní kaše. Otázky k suburbánní výstavbě kolonií rodinných domů*. Brno: Era.
- Huberová, Jana, Vendula Majerová, Ondřej Holčák. 2007. *Metody analýzy politik: nekonceptní a nekoordinovaná suburbanizace Středočeského kraje*. Seminární práce [online]. Praha: Fakulta sociálních věd, Univerzita Karlova [cit. 15. 1. 2012]. Dostupné z: <http://www.suburbanizace.cz/diplomky/Nekoordinovana_suburbanizace_FSV.pdf>.
- Jackson, Jiřina. 2002. „Urban sprawl.“ *Urbanismus a územní rozvoj* 5 (6): 21–28.
- Janatka, Marek. 2010. „Odpovědnost v procesu suburbanizace.“ Pp. 204–207 in *Člověk, stavba a územní plánování 4*. Praha: Vydavatelství ČVUT.
- Janatka, Marek. 2011. „Nástroje stavebního zákona pro omezení suburbanizace v České republice.“ *Urbanismus a územní rozvoj* 14 (2): 39–42.
- Kubeš, Jan. 2009. „Poloha, struktura, infrastruktura a obraz Českých Budějovic a Českobudějovické aglomerace.“ Pp. 51–113 in Jan Kubeš (ed.). *Urbánní geografie Českých Budějovic a Českobudějovické aglomerace I*. Banská Bystrica: Ústav vedy a výskumu Univerzity Mateje Bela.
- MMR a ÚUR. 2009. *Politika územního rozvoje České republiky 2008*. Brno: Ústav územního rozvoje.
- Novák, Jakub, Zdeněk Čermák, Martin Ouředníček. 2011. „Migrace.“ Pp. 87–101 in Martin Ouředníček, Jana Temelová, Lucie Pospíšilová (eds.). *Atlas sociálně prostorové diferenciacie České republiky*. Praha: Nakladatelství Karolinum.
- Ouředníček, Martin. 2011. „Suburbanizace v České republice: aktéři suburbánního rozvoje.“ *Geografické rozhledy* 20 (3): 2–5.
- Ouředníček, Martin, Jana Temelová, Marie Macešková, Jakub Novák, Petra Puldová, Dušan Romportl, Tomáš Chuman, Světlá Zelendová, Iva Kuncová. 2008. *Suburbanizace.cz*. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Přírodovědecká fakulta, katedra sociální geografie a regionálního rozvoje a Urbánní a regionální laboratoř.
- Perlín, Radim. 2002. „Nízkopodlažní výstavba v územních plánech obcí v zázemí Prahy.“ Pp. 141–155 in Luděk Sýkora (ed.). *Suburbanizace a její sociální, ekonomické a ekologické důsledky*. Praha: Ústav pro ekopolitiku.

- Analýza aktérů a problémových aspektů rozhodování při nakládání s územím v suburbánních obcích
- Ptáček, Pavel. 1997. „Suburbanizační proces v zázemí Prahy v 1. polovině 90. let.“ *Územní plánování a urbanismus* 24 (2): 13–14.
- Ptáček, Pavel. 2002. „Suburbanizace v USA a Německu: zdroj inspirace a poučení.“ Pp. 55–79 in Luděk Sýkora (ed.). *Suburbanizace a její sociální, ekonomické a ekologické důsledky*. Praha: Ústav pro ekopolitiku.
- Puldrová, Petra, Marie Feřtřová, Martin Ouředníček. 2011. *Analýza aktérů suburbánního rozvoje*. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Přírodovědecká fakulta, katedra sociální geografie a regionálního rozvoje, Urbánní a regionální laboratoř.
- Puldrová, Petra, Martin Ouředníček. 2011. „Rezidenční suburbanizace.“ Pp. 129–135 in Martin Ouředníček, Jana Temelová, Lucie Pospíšilová (eds.). *Atlas sociálně prostorové diferenciacie České republiky*. Praha: Karolinum.
- Putnam, Robert D. 2000. *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*. New York: Simon & Schuster.
- Sýkora, Luděk. 2002a. „Suburbanizace a její důsledky: výzva pro výzkum, usměrňování rozvoje území a společenskou angažovanost.“ Pp. 9–19 in Luděk Sýkora (ed.). *Suburbanizace a její sociální, ekonomické a ekologické důsledky*. Praha: Ústav pro ekopolitiku.
- Sýkora, Luděk (ed.). 2002b. *Suburbanizace a její sociální, ekonomické a ekologické důsledky*. Praha: Ústav pro ekopolitiku.
- Sýkora, Luděk. 2003. „Suburbanizace a její společenské důsledky.“ *Sociologický časopis/Czech Sociological Review* 39 (2): 217–233.
- Šilhánková, Vladimíra, Zita Kučerová, Táňa Karlíková. 2007. *Suburbanizace – hrozba fungování malých měst*. Hradec Králové: Civitas per Populi.
- Špačková, Petra, Marie Feřtřová, Martin Ouředníček, Jakub Novák, Josef Mareš, Lucie Kupková. 2011. *Závěrečná zpráva o průběhu prací na dílčím cíli 07: Navrhnout opatření pro prevenci a zmírnění negativních důsledků suburbánního rozvoje*. Resortní program výzkumu v působnosti Ministerstva životního prostředí. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Přírodovědecká fakulta, katedra sociální geografie a regionálního rozvoje, Urbánní a regionální laboratoř.
- Špačková, Petra, Martin Ouředníček. 2012. „Spinning the Web: New Social Contacts of Prague's Suburbanites.“ *Cities* 29 (5): 341–349.
- TCRP. 2002. *Costs of Sprawl – 2000*. Transit Cooperative Research Program Report 74. Washington, D.C.: National Academy Press.

DALŠÍ ZDROJE:

- Moravskoslezský kraj. 2010. *Zásady územního rozvoje Moravskoslezského kraje* [online]. Brno [cit. 11. 1. 2012]. Dostupné z: <http://verejna-sprava.kr-moravskoslezsky.cz/upl_0151.html>.
- Zákon č. 114/1992 Sb.* ze dne 19. února 1992, o ochraně přírody a krajiny.
- Zákon č. 129/2000 Sb.* ze dne 12. dubna 2000, o krajích (krajské zřízení).
- Zákon č. 183/2006 Sb.* ze dne 14. března 2006, o územním plánování a stavebním řádu.
- Zákon č. 334/1992 Sb.* ze dne 12. května 1992, o ochraně zemědělského půdního fondu.