

Univerzita Karlova v Praze
Přírodovědecká fakulta
katedra sociální geografie a regionálního rozvoje



Bc. Lenka Ťopková

PŘÍČINY A DŮSLEDKY ZMĚN ÚZEMNÍCH PLÁNŮ V SUBURBÁNNÍM ZÁZEMÍ PRAHY

**CAUSES AND CONSEQUENCES OF ALTERATIONS
OF MUNICIPAL PLANS IN PRAGUE SUBURB**

Diplomová práce

Praha 2010

Vedoucí diplomové práce: RNDr. Radim Perlín

Prohlašuji, že jsem předkládanou práci vypracovala samostatně s použitím uvedené literatury a pramenů.

V Praze dne 20. 8. 2010

.....

Lenka Ťopková

Ráda bych touto cestou poděkovala vedoucímu diplomové práce RNDr. Radimu Perlínovi, za cenné rady a připomínky při zpracování práce, za vstřícnost i čas, který mi při konzultacích věnoval. Děkuji mé rodině a příteli Viktorovi za podporu, kterou mi poskytli při realizaci této práce.

Příčiny a důsledky změn územních plánů v suburbánním zázemí Prahy

Abstrakt

Diplomová práce se zabývá územním plánováním v Česku po změně společenských podmínek v roce 1989. Okolí hlavního města je v současné době místem, kde probíhá suburbanizace. Nástroje, které by mohly tento proces řídit, jsou velmi omezené. Problémem metropolitního areálu Prahy navíc je, že jeho území leží ve dvou rozdílných administrativních jednotkách - krajích. Územní plán je klíčovým nástrojem, kterým je možné územní rozvoj obce ovlivňovat. Obce jsou tak vystaveny velkému tlaku ze strany soukromých společností, které požadují rozšíření zastavitelných území. Práce si klade za cíl analyzovat příčiny a důsledky změn územních plánů, které byly pořízeny v obcích v suburbánním zázemí Prahy a zjistit, kdo jsou hlavní aktéři těchto změn.

Klíčová slova: územní plánování, změny územních plánů, suburbanizace

Causes and consequences of alterations of municipal plans in Prague suburb

Abstract

The diploma thesis is concerned with town and country planning after the „Velvet revolution“ in 1989. The surroundings of the capital are places where suburbanization takes place at present. Instruments, which can control the process of suburbanization, are very limited. Moreover there is a problem, that capital and its surroundings lay each in different administrative region. The municipal plan is currently key instrument by which can spatial development be influenced. Municipalities are therefore under pressure of private companies calling for extension of a built-up area. The aim of this thesis is to analyse causes and consequences of alterations of the municipal plans, which were procured in municipalities in the suburban territory of Prague, and to discover who are the main participants of these alterations.

Keywords: town and country planning, alterations of municipal plan, suburbanization

OBSAH

1. ÚVOD.....	8
1.1. CÍLE	9
1.2. HYPOTÉZY	10
2. TEORETICKÝ VSTUP DO PROBLEMATIKY.....	12
2.1. PLÁNOVÁNÍ ÚZEMNÍHO ROZVOJE	14
2.2. ČESKÉ ÚZEMNÍ PLÁNOVÁNÍ V EVROPSKÝCH SOUVISLOSTECH.....	22
2.3. VÝVOJ A PROBLÉMY ČESKÉHO ÚZEMNÍHO PLÁNOVÁNÍ	31
3. METODIKA VÝZKUMU.....	40
4. ZMĚNY ÚZEMNÍCH PLÁNŮ OBCÍ.....	43
4.1. OBEC VESTEC	43
4.2. OBEC KVĚTNICE	50
4.3. OBEC JESENICE	58
4.4. OBEC VELKÉ PŘÍLEPY.....	66
4.5. SHRnutí	73
5. ZÁVĚR.....	76
6. SEZNAM POUŽITÉ LITERATURY A PRAMENŮ	79
6.1. LITERATURA	79
6.2. PRAMENY.....	84
PŘÍLOHY.....	85

Seznam grafů

Graf 1: Vývoj počtu obyvatel a domů v obci Vestec od r. 1991 do r. 2010.....	43
Graf 2: Vývoj počtu obyvatel a domů v obci Květnice od r. 1991 do r. 2010	50
Graf 3: Vývoj počtu obyvatel a domů v obci Jesenice od r. 1991 do r. 2010	58
Graf 4: Vývoj počtu obyvatel a domů v obci Velké Přílepy od r. 1991 do r. 2010	66

Seznam obrázků

Obrázek 1: Tři hlavní účastníci územního plánování.....	13
Obrázek 2: Hlavní témata územního plánování	20
Obrázek 3: Skupiny zemí rozdělené na základě právního a administrativního systému.....	25
Obrázek 4: Lokalizace obcí na mapě Středočeského kraje	41
Obrázek 5: Postup vymezování zastavitelného území a stav zastavěného území v obci Vestec	49
Obrázek 6: Průběh vymezování zastavitelného území a stav zastavěného území v obci Květnice ..	57
Obrázek 7: Průběh vymezování zastavitelného území a stav zastavěného území v obci Jesenice ...	65
Obrázek 8: Průběh vymezování zastavitelného území a stav zastavěného území v obci Velké Přílepy	72

Seznam tabulek

Tabulka 1: Rozdělení územně plánovacích nástrojů.....	27
Tabulka 2: Podíl funkčních využití území na nově zastavitelném území obce Vestec	45
Tabulka 3: Podíl funkčních využití území na nově zastavitelném území obce Květnice	52
Tabulka 4: Podíl jednotlivých funkčních využití území na zastavitelném území obce Jesenice	60
Tabulka 4: Nově vymezené plochy v obci Velké Přílepy podle funkčního využití	68

Seznam příloh

Příloha 1: Otázky kladené zástupci vedení obce	85
Příloha 2: Otázky kladené zástupci občanského sdružení	86
Příloha 3: Podoba rozvíjeného území v obci Jesenice – satelitní mapa	87
Příloha 4: Návrh developera na parcelaci a zastavění pozemků ve Velkých Přílepech	88

Seznam zkratek

CEMAT – Konference ministrů států Rady Evropy zodpovědných za územní/regionální plánování

EIA – (*Environmental Impact Assessment*) posuzování vlivu projektu na životní prostředí

EU – Evropská unie

ESDP – Perspektiva evropského územního rozvoje

k. ú. – katastrální území

NIMBY – [not in my backyard] ne na mém dvorku, zkratka která označuje postoj lidí, kteří odmítají, aby nějaká obecně prospěšná nebo dokonce nezbytná stavba byla nablízku jejich domova

OS – občanské sdružení

PÚR – politika územního rozvoje

SEA – (*Strategic Environmental Assessment*) posuzování vlivu ÚPD na životní prostředí

SZ – stavební zákon

ÚP – územní plán

ÚP VÚC – územní plán velkého územního celku

ÚAP – územně analytické podklady

ÚPD – územně plánovací dokumentace

ÚPO – územní plán obce

ÚPP – územně plánovací podklady

ÚPSÚ – územní plán sídelního útvaru

ÚSES – územní systém ekologické stability

ÚÚR – Ústav územního rozvoje

ZPF – zemědělský půdní fond

ZÚR – zásady územního rozvoje kraje

1. ÚVOD

Suburbanizace neboli migrace obyvatelstva z jádra města do jeho zázemí, je jeden ze současných nejvýraznějších prostorových jevů ve všech postkomunistických zemích východní Evropy. V Česku suburbanizace zasahuje především do vývoje metropolitních areálů velkých měst. Rozsáhlé poznatky o tomto procesu jsou shromážděny zejména z obcí Pražského metropolitního areálu, který jsem si zvolila jako místo svého výzkumu. Zatímco v období socialismu v tomto území docházelo k úbytku obyvatelstva a celkově patřilo toto území v rámci ČR mezi dlouhodobě stagnující, po změně společenských podmínek v roce 1989 nastal radikální obrat. Obce v okolí Prahy se staly atraktivním místem pro bydlení za městem.

Změna společenských podmínek, přechod od plánovaného hospodářství k tržnímu, znovuoobnovení samosprávy a její oddělení od státní správy byly silným impulsem k rozvoji. Obce v zázemí velkých měst začaly soupeřit o investice, jež měly do těchto míst směřovat v následujících letech soukromé společnosti. Tyto změny zasáhly také výrazně do výkonu územního plánování. Právo schvalovat územní plány obcí přešlo na nově ustanovené obecní samosprávy. Zodpovědnost za proces suburbanizace tak byla de facto delegována na volená zastupitelstva, která získaly pravomoc pořizovat a schvalovat územní plán jako klíčový nástroj územního rozvoje. Do té doby centrálně řízené územní plánování bylo naráz vystaveno tlaku ze strany aktérů – vlastníků pozemků, obcí, developerů a státní správy, kteří se snaží v území prosadit své individuální zájmy.

V rychle se rozvíjejících obcích Pražského regionu byly v druhé polovině 90. let schváleny první územní plány. Po jejich schválení však následovala masivní vlna změn územních plánů. V současné době tak mají některé obce na kontě pět i více změn územního plánu např. Černošice (7), Horoměřice (7), Úvaly (8). Změna územně plánovací dokumentace je legitimní nástroj územního plánování, který umožňuje navrhnout, projednat a konečně schválit změny ve funkčním i prostorovém využití území oproti dříve schválené dokumentaci. Potřeba změny územního plánu může být vyvolána řadou důvodů. Ve své diplomové práci budu zkoumat, jak často obce sahají po změně územního plánu, co

vyvolává potřebu těchto změn, kdo je jejich iniciátorem a kdo jsou skuteční aktéři územního rozvoje.

V úvodní části této práce se budu zabývat problematikou územního plánování obecně. V první části teoretického vstupu budu zkoumat, proč vůbec plánování existuje a jaké má opodstatnění z pohledu různých myšlenkových směrů. Chci najít odpověď na otázku, proč vůbec plánovat využití území a zjistit, co je předmětem diskuzí v současném územním plánování, jaké problémy řeší a jaké jsou další trendy budoucího vývoje tohoto oboru. Další pasáž je věnována územnímu plánování v Evropské unii. Česká republika se stala součástí Evropské unie, která se nově snaží budovat politiku územního rozvoje. V poslední části teoretického úvodu stručně charakterizuji územní plánování v České republice s důrazem na období před a po změně stavebního zákona v roce 2007. Zaměřím se na možnost ovlivnění suburbanizace pomocí nástrojů územního plánování ve specifickém prostředí pražského metropolitního regionu a problémy, kterým v současné době české územní plánování čelí.

Třetí kapitola přibližuje metodiku výzkumu. Základní metodou použitou při výzkumu je kvalitativní šetření. Bude provedena analýza změn územních plánů v jednotlivých obcích v suburbánním zázemí Prahy. Příčiny a důsledky změn budou ověřeny formou rozhovorů s významnými lokálními představiteli ve vybraných obcích.

Ve čtvrté kapitole se již zaměřím na analýzu územně plánovací dokumentace konkrétních obcí. Na příkladu územních plánů několika obcí v zázemí Prahy chci zjistit, jak často obce přistupují ke změně územního plánu, příčiny a následné důsledky těchto změn.

1.1. Cíle

Práce si klade za cíl analyzovat příčiny a důsledky změn územních plánů, které byly pořízeny v obcích v suburbánním zázemí Prahy a identifikovat hlavní aktéry těchto změn.

Na základě tohoto hlavního cíle si vytyčuji cíle dílčí. Chci zjistit jaká území jsou předmětem změn ÚP z hlediska polohy v obci (zastavěné území, nové plochy, brownfields

apod.) či z hlediska funkčního využití (zeleň, rodinné domy, bytové domy, sport, infrastruktura, veřejná vybavenost). Pro zjištění důsledků změn chci vyhodnotit, jaká je podoba zastavěného území obcí ve srovnání s územními plány a jejich změnami a označit problémy, se kterými se obce potýkají.

1.2. Hypotézy

Od poválečného období, kdy bylo preferováno centralizované plánování silného sociálního státu, sledujeme ve světě decentralizační tendence směrem k větší zodpovědnosti samospráv. České územní plánování se připojilo k tomuto trendu v roce 1990, kdy došlo k odklonu od centrálního systému plánování. Uvádí se, že s oslabením pozice národního státu, získali ekonomičtí aktéři silnější pozici v rozhodování místní samosprávy (Newman a Thornley 1996). Podle Newman a Thornley (1996) se bude rozšiřovat větší zapojení zájmů soukromého sektoru do řízení místní správy obce. Maier (2001) uvádí, že neformální moc developerů a zájmů realitních kanceláří se po roce 1990 stala výzvou formální moci samospráv, které si tak musely vyjasnit pozici vůči tržním silám. Toto tvrzení podporuje i Spilková a Perlín (2010), kteří tvrdí, že developeři mohou usilovat o ovlivnění budoucí podoby územního plánu (přímo nebo nepřímo přes jednotlivé politiky), aby dosáhli svých cílů. Snadnější vyjednávání se samosprávami menších obcí je podle Sýkory (2002) jedním z motivů, proč se rezidenční a komerční výstavba stěhuje za hranice měst. Na základě těchto tvrzení vznikla první hypotéza. **Soukromý sektor (investoři, developeři) má významný vliv na rozhodování obce o změně územního plánu a jeho výslednou podobu. Snaha soukromých společností o vymezení nových zastavitelných území je tak hlavní příčinou změny ÚP.**

Další hypotéza se týká funkčního využití území ve změnách územních plánů. **V tomto případě se domnívám, že předmětem změn územních plánů v metropolitním území je zejména vymezení nových zastavitelných území pro bydlení a komerční funkce.** Tato hypotéza vychází ze skutečnosti, že obce, jež jsem si vybrala pro výzkum, leží v intenzivně využívaném okolí hlavního města. Probíhá zde proces suburbanizace, který se podle Sýkory (2002) vyznačuje zejména rozšiřováním ploch pro bydlení a komerční

aktivity. Na obce je vyvíjen tlak ze strany soukromých subjektů, které se snaží na takovém způsobu rozvoje vydělat. Myslím si, že zájem o tuto výstavbu se musí projevit rozšiřováním těchto ploch také ve změnách územních plánů. Investoři přitom raději využijí nové plochy tzv. greenfields, na kterých je zajištění nového rozvoje snadnější a levnější.

Poslední třetí hypotéza souvisí s mírou realizace schválených změn územního plánu. **Předpokládám, že obce vymezují ve změnách nová zastavitelná území, aniž by byly využity plochy vymezené v předchozí úpravě ÚPD.** Změny totiž nemusejí být vyvolány reálnými růstovými potřebami obce, ale „snahami individuálních vlastníků pozemků a investorů o maximální zisk“ (Ouředníček 2008, s. 16). Změny územních plánů jsou pro majitele pozemků jednoduchou cestou, jak vyrobit z levných nezastavitelných pozemků cenné zboží. Tuto hypotézu podporuje také tvrzení Michalíka (2009, s. 72), že „mnoho místních samospráv vyhoví v podstatě každému návrhu soukromého vlastníka na začlenění jeho orné půdy do zastavitelného území obce“.

2. TEORETICKÝ VSTUP DO PROBLEMATIKY

Každý, kdo se snaží proniknout do problematiky územního plánování ve světě, narazí na poměrně různorodou terminologii, která je v jednotlivých zemích v souvislosti s územním plánováním používána. Územní plánování je historicky spojeno s orgány veřejné správy a národní legislativou. Země si od počátků vytvářely vlastní soubor většinou dodnes používaných pojmů, proto se dnes můžeme ve světě setkat v územním plánování s různorodou terminologií. Systémy územního plánování se liší nejen používaným pojmoslovím, ale také svým obsahem. Zatímco v Česku je územní plánování čistě technická disciplína, která přiděluje funkci určitému území, jinde je územní plánování nástrojem regionální politiky, která alokací investic slouží k naplňování širokých ekonomických a sociálních cílů, tedy podobně jako kombinace územního a strategického plánování u nás.

EU přijala pro všechny druhy řízení územního rozvoje termín *spatial planning*¹. Je to obecný uměle vytvořený pojem, který pro tuto činnost nepoužívá žádná její členská země ani jiný stát. Toto označení zahrnuje všechny typy plánování, které mají prostorovou dimenzi a zabývají se efektivním a šetrným využitím územím. Řadí se sem např. plánování měst (*urban planning*), životního prostředí (*environmental planning*), regionální plánování (*regional planning*), národní prostorové plány a v EU existuje také mezinárodní úroveň. Například ve Spojeném království územní plánování obsahuje oblasti *town and country planning* neboli *land use planning* (plánování využití území) a územně prostorových aspektů *regional policy* (regionální politiky). Ve Spojených státech amerických je územní plánování nazýváno pojmy *city planning* nebo *urban planning*.

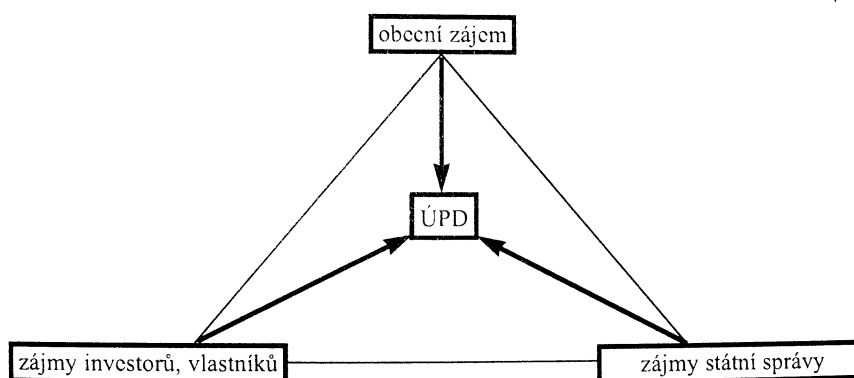
Přestože se v různých zemích územní plánování označuje často rozdílnými výrazy a liší se nástroje, které k regulaci používá, hlavní znaky zůstávají stejné. Jedná se o metody používané veřejným sektorem za účelem ovlivnění distribuce obyvatel a činností v prostoru na různých měřítkových úrovních (CEMAT 2007).

¹ v této práci je pojem *spatial planning* překládán jako “územní plánování”

Definice územního plánování existuje velké množství. Z těch mnoha bych zmínila ještě územní plánování podle Asociace pro urbanismus a územní plánování. „Územní plánování je činnost rozvíjející městské a venkovské prostředí s ohledem na zájmy společnosti jako celku, potřeby sídel a regionů jako základních prostorových jednotek a s důrazem na dlouhodobé procesy v území.“ a jak jej vymezuje současná česká legislativa: „Územní plánování soustavně a kompletně řeší funkční využití území, stanoví zásady jeho organizace a věcně a časově koordinuje výstavbu a jiné činnosti ovlivňující rozvoj území. Územní plánování vytváří předpoklady k zabezpečení trvalého souladu všech přírodních, civilizačních a kulturních hodnot v území, zejména se zřetelem na péči o životní prostředí a ochranu jeho hlavních složek – půdy, vody a ovzduší.“ (zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (dále jen „stavební zákon“), § 18). Já se přikláním k definici Britského královského urbanistického institutu, který definuje územní plánování jako „řízení změn prostředí“ (slovník ÚÚR, s. 198). Prostředím se rozumí také prostředí společenské, tudíž zahrnuje také ekonomické a společenské aspekty změny. Cílem územního plánování je dosažení obecně prospěšného souladu mezi veřejnými a soukromými zájmy při rozvoji území.

Specifickým rysem územního plánování je to, že se vždy týká většího množství lidí, kteří vytvářejí různé zájmové skupiny (Maier 1993). Ty mají v území často velmi rozdílné zájmy. Pro Kubeše a Perlína (1998) je územní plán kompromisem a dohodou tří hlavních účastníků (obr. 1). Obecní zastupitelstvo hájí zájmy svých občanů, orgány státní správy

Obrázek 1: Tři hlavní účastníci územního plánování



Zdroj: Kubeš, Perlín 1998, s. 17

dohlíží na dodržování zákonů, vlastníci pozemků se snaží o zhodnocení svého majetku či realizaci svých zájmů. Dalším z významných atributů, je dlouhodobý účinek přijatých rozhodnutí, který vyplývá z dlouhodobé povahy urbanistických procesů. „Aby mohl být plán týkající se více než jednoho člověka uskutečněn, musí se všichni dotčení lidé vzdát části své svobody rozhodování ve prospěch záměru plánu“ (Maier 1993, s. 7).

2.1. Plánování územního rozvoje

Proč plánovat územní rozvoj?

Územním rozvojem rozumíme „cílevědomé zhodnocování území, tj. záměrnou změnu způsobu užívání území a staveb v něm a/nebo intenzity jeho využívání tak, aby se zvýšil jeho užitek“ (Maier, Čtyrský 2000, s. 59). Plán, plánování, plánovat a jiná odvozená slova používaná v souvislosti s územním plánováním se nevztahují jen k dovednosti navrhnout plán nebo vytvořit nákres na papíře. Pojem plánování znamená také zamýšlet něco či uvědomit si, čeho chci dosáhnout (Hall 1992) nebo také promýšlet budoucnost (Chadwick 1971). Ačkoli územní plánování zahrnuje většinou také vytvoření výkresu, plánováním rozumíme především vědomé dosahování cíle a seřazování úkolů do určitého pořadí (Hall 1992). Ward (2004) si pak myslí, že územní plánování se v podstatě zabývá modelováním budoucnosti.

Plánování dnes proniklo do mnoha oblastí lidské činnosti. Je součástí nejen státní správy ale našlo si místo i v soukromých firmách, které, aby obstály na volném trhu, plánují produkci, odbyt, stavy zaměstnanců apod. Plány do budoucna sprádaají také jednotlivci, kteří si stádaají na penzi, či se pojišťují pro případ úrazu. Důvodem, jak uvádí Hall (1992, s. 2) je že „moderní společnost je dnes nezměrně více komplexní, technicistní a sociální než ty předešlé“. Produkce byla dříve mnohem jednodušší, výroba i spotřeba se odehrávala převážně v jednom místě bez velkých předběžných úvah. Avšak nyní by se bez propracovaného plánování naše společnost nejspíše zhroutila.

Argumenty pro upuštění od plánování, omezení regulací a předpisů zdůrazňují špatný vliv těchto zásahů do volné tržní ekonomiky. Ty podle zastánců neoklasické teorie brání

inovacím, staví do cesty finanční a administrativní překážky. Stoupenci neoklasické teorie jsou proto pro minimální zásahy do svobody jednotlivce a propagují svobodu výběru a jednání a dále očekávají, že při splnění předpokladů (1. racionality aktérů, kteří se snaží o maximální zisk, 2. jejich dokonalé informovanosti, 3. dokonalé hospodářské soutěže a 4. dokonalé mobility zdrojů a pracovních sil) nastane tržní rovnováha a není potřeba restrikcí. Nicméně rozdíly mezi ideálním modelem ekonomů a skutečným světem jsou značné. Podle Adamse (1994) a Klostermana (1996) ale také bezvadně konkurenční trhy potřebují zásahy veřejného sektoru v případech, kdy trh selhává, např. veřejné zboží a spotřeba², vliv externalit³ a spill-over efekt⁴. Zásadní problém externalit, veřejného zboží i spill-over efektu spočívá ve vzájemné závislosti mezi individuálními činy, které doprovází rozdělení mezi individuální zisky a výdaje versus společenské zisky a výdaje. Jako příklad zde mohou sloužit developerské společnosti, které mohou naprosto ignorovat náklady na dopravní zácpy, hluk a ztrátu soukromí, když těmto problémům budou čelit jiní vlastníci. Klosterman dále zmiňuje argumenty dalších myšlenkových směrů. Z pohledu pluralistů je plánování nezbytné, aby reprezentovalo zájmy, které jsou opomíjeny v souboji mezi organizovanými skupinami, jež reprezentují pouze úzké zájmy. Tradicionalisté vnímají plánování jako službu nezávislé veřejné správy, která koná ve veřejném zájmu a zajišťuje komplexní koordinaci. Podle marxistické vize je třeba nahradit existující decentralizovaný trh centrálním plánováním, které reprezentuje kolektivní zájmy společenství a koná v zájmu společnosti jako celku.

Kromě zásahů do volné tržní ekonomiky jsou dobře známé také další kritiky územních plánů. Plán ztrácí důležitost, pokud není propojen s mocí; je příliš obecný a zaměřený na budoucnost, aby se zabýval každodenními záležitostmi; je příliš dlouho připravován a ve

² veřejné zboží – poskytování a spotřeba se neřídí tržními mechanismy. Je poskytováno všem na stejné úrovni, nikdo nemůže omezit spotřebu ostatních a nikdo nemůže být z jeho spotřeby vyloučen. Jako veřejné zboží můžeme označit například čisté životní prostředí nebo kontrolu nezávadnosti potravin

³ externalita – dopad na třetí osobu, která se transakce nezúčastní, může být negativní (znečištění, hluk apod.), i pozitivní (údržba veřejného prostranství = vyšší cena nemovitosti)

⁴ spil-over efekt – efekt přelévání, kdy se dopad nějakého činu přenesne na někoho jiného

chvíli, kdy je přijatý je předstižen novými událostmi; plány se snaží dosáhnout příliš mnoha, ale skončí provedením mála nebo ničeho (Neumann 1998).

Pohnutky pro plánování a regulace v historii

Spontánní organizace sídelního prostoru je podle Maiera (1993) stará jako lidská sídla trvalého charakteru, zatímco historie územního plánování zasahuje pouze do nedávné minulosti. Hlavním důvodem vzniku územního plánování je snaha usměrňovat územní rozvoj. S pokrokem ve společnosti se také objevují nové jevy a procesy, které chce člověk ovlivňovat a řídit nebo iniciovat či potlačovat. Pohnutky k plánování se často mění změnou ideologie režimu, společenských podmínek, s pokrokem vědy nebo rozvojem výroby.

Potřeba plánovat využití území a podobu zástavby vznikla v době průmyslové revoluce a s tím spojené urbanizace. Ta proběhla nejdříve ve Spojených státech, v Británii a dalších vyspělých státech zejména západní Evropy. Trendy v přístupech usměrňování zástavby se tak šířily po světě hlavně z těchto zemí. Nejvíce je územní plánování zkoumané především v angloamerickém světě, kde se tomuto tématu věnují Freestone et al. (2000), Ward (2004) a zejména Hall (1992, 1996). Podrobně se zabývají historií plánování, jeho hlavními milníky, velkými urbanistickými teoriemi, myšlenkami a osobnostmi, které měli zásadní vliv na plánovací procesy. Rozdíly mezi vývojem socialistického plánování v Sovětském svazu, střední a východní Evropě a kapitalistickými zeměmi zkoumá Musil (2001), který tvrdí, že socialistické společnosti do značné míry opakovaly procesy známé z doby kapitalistické industrializace.

První regulace se objevují ve Spojených státech asi v polovině 19. století, kdy vznikají nová velkoměsta z malých osad. Neexistence pravidel výstavby je příčinnou přehuštené zástavby a katastrofálních bytových podmínek s minimálním plošným a hygienickým standardem. Objevují se první zákony, ve kterých byly zakotveny zásady nové výstavby, která by měla vytvářet lepší hygienické podmínky ve městech. Zprvu byly zásahy vládních orgánů díky rozvinutému a respektovanému systému soukromého vlastnictví nemyslitelné. Veřejné mínění si ale později dokázalo vynutit, alespoň částečné intervence do práv majitelů. Byly stanoveny parametry pro výstavbu např. hustota zalidnění, poměr výšky

budovy a odstupu nebo minimální šířka ulice. Koncem 19. století se otázka plánování měst stává také předmětem zájmu vědců. Ve Spojených státech se uplatňuje koncept zónování (*land use zoning*) – vymezení zón pro bydlení, výrobu a obchod. Myšlenka Ebenezer Howarda dává vzniknout na začátku 20. století prvním zahradním městům. Zahradní město bylo plánováno tak, aby bylo samostatné. Kombinace ploch bydlení, průmyslu a zemědělství měla překonat tradiční protiklad města a vesnice.

V prvních dvou desetiletích 20. století převzala definitivně zodpovědnost za rozvoj měst veřejná správa. Zpočátku plány měst byly spíše jen urbanistické vize a teprve později bylo možné ovlivňovat výstavbu také na soukromých pozemcích. Prosazuje se povinnost žádat před stavbou o stavební povolení. Velká Británie přijala jako první na světě zákon o bydlení (Town Planning Act, 1909), který zabezpečoval vládní příspěvky na výstavbu.

Ve 20. letech 20. stol. bylo plánování měst vystaveno novému problému – suburbanizaci. Rozvoj automobilismu umožnil výstavbu i v dříve dopravně nedostupných oblastech. Howardův model sociálního zahradního města byl přetvořen pro potřeby řízení růstu měst do podoby obytných satelitů. Na předměstích vyrůstá zástavba rodinných domů, která se vyznačuje nízkou hustotou osídlení. Začínají se projevovat negativní důsledky rozvoje početných čtvrtí rodinných domů - obrovské zábory půdy a dopravní zácpy. Suburbanizace si vyžádala koordinaci rozvoje překračující hranice měst. Plánování, zaměřené dříve pouze na městskou zástavbu, se rozšiřuje na celé metropolitní regiony. V územním plánování vzniká teorie, inspirovaná francouzskou školou humánní geografie (*human geography*), že nelze plánovat města bez pochopení celého funkčního (přirozeného) regionu. Tento přístup je poznatkem britského vědce Patricka Geddes, který se zasloužil také o formulaci dnes již klasického postupu v plánování, kdy se musí začít nejdříve průzkumem reality (vzájemných vztahů mezi místem, procesem a lidmi) a pokračuje přes rozbor k návrhu plánu (Hall 1996). Ve Velké Británii idea zahradních měst i plánování v rozsahu celého regionu posloužila jako základ pro nejvýznamnější územně plánovací opatření 20. let tzv. politika zelených pásů (*greenbelt policy*).

Sovětský svaz používal územní plánování jako nástroj socialistické ideologie. Industrializace zde byla zahájena až ve 30. letech po nástupu Stalina k moci, kdy byla

najednou vystavěna celá průmyslová města. Zpočátku nebyl postoj politiků k cílům sovětského plánování vůbec jednoznačný a to proto, že zakladatelé socialistické doktríny nikdy jasně nevyjádřili názor na prostorovou organizaci nové společnosti (Musil 2001). Nakonec ústřední výbor Komunistické strany Sovětského svazu odmítl Engelsovu koncepci decentralizace a rovnoměrnější rozmístění obyvatelstva a doporučil, aby se rozdíl mezi venkovem a městem eliminoval tím, že se města přemění a venkov se přiblíží městské kultuře. Aby se rozdíl mezi městem a venkovem překlenul, byly nové průmyslové podniky zakládány v zemědělských oblastech a nepovolovala se výstavba průmyslových továren ve velkých městech (Musil 2001).

V poválečném období se centralizované plánování obecně soustředilo na všesměrné využívání prostředí a přírodních zdrojů pro rozvoj společnosti a je považováno za etapu největšího rozmachu územního plánování. Uplatňuje se detailní plánování funkčního využití jednotlivých částí města inspirované závěry Athénské charty. Ve Spojených státech vzniká řada štědrých federálních programů podporujících další územní růst měst a aglomerací, budování dálnic a asanaci slumů. Jedním z kritiků plánování amerických měst je Jane Jacobson (1965), která obhajuje přirozenou regeneraci komunit ve městě, odsuzuje funkční zónování a jednorázové zásahy, které vedou k funkční sterilitě měst.

V poválečných letech bylo územní plánování v Sovětském svazu a dalších státech východního bloku nástrojem pro urychlení industrializace, které rozmísťovalo investice. Na počátku 60. let posloužila „za základnu sídelních strategií poněkud upravená Christallerova teorie střediskových míst“ (Musil 2001, s. 28). Ideou bylo, po vzoru zásad socialistického plánování, eliminovat rozdíly mezi územními jednotkami. V socialistických zemích se prosadil způsob plánování, jehož výsledkem bylo oddělení tří základních funkcí: bydlení, výroby a rekreace. To sice znamenalo pro obyvatelstvo trávení volného času v lepším životním prostředí, ale zároveň takové oddělení vyžadovalo jeho hromadné přesuny.

Energetická krize 70. let upozornila na ochranu životního prostředí. Města se snaží o environmentálně přijatelný rozvoj. Vydání stavebního povolení je podmínováno napojením na inženýrské sítě, zajištěním likvidace odpadů a je vyvíjen tlak na větší ochranu životního prostředí v průmyslové výrobě. Posílil také význam místních samospráv,

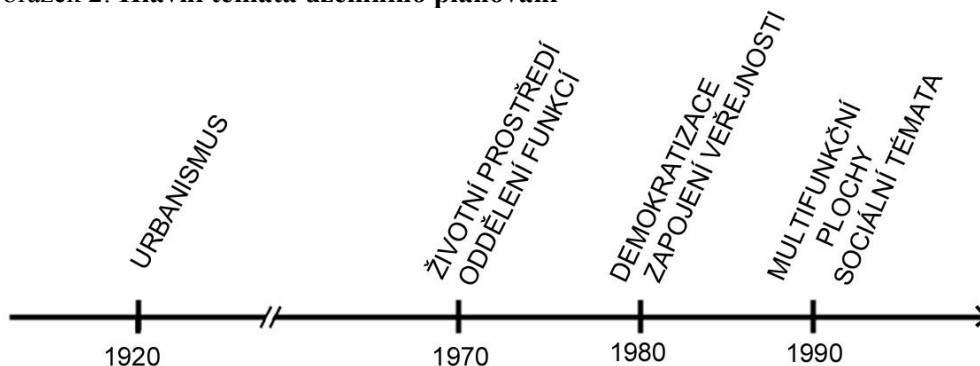
kteře mohou lépe přizpůsobovat plánování potřebám občanů. Novými aktéry územního rozvoje jsou místní samosprávy a občané. Prosazuje se decentralizované pojetí územního plánování.

80. léta se nesou ve znamení deregulace. Ve vyspělých státech se dostávají k moci konzervativci a omezují programy územního a sociálního plánování, které by zasahovaly do tržního hospodářství. Při realizaci investic se prosazuje soukromý kapitál, který stále častěji využívá státních programů rozvoje měst - spolupráce veřejného a soukromého sektoru.

Rozšiřování záběru disciplíny územního plánování

S historickým vývojem územního plánování se měnil jeho obsah. Zpočátku bylo územní plánování čistě technickou disciplínou. První plánovači navrhovali buď zcela nová sídla, nebo přestavbu již existujících s cílem dosáhnout co nejlepších podmínek pro život. Tento přístup, který zdůrazňoval především architektonickou podobu města (urbanismus), přetrvával až do první poloviny 20. století. Po roce 1960 je územní plánování v západních zemích považováno méně jako záležitost architektury a více jako činnost státní politiky (Adams 1994, s. 3). Poválečné pojetí územního plánování ve znamení neomezeného růstu, který byl automaticky považován za pokrok (Maier 2004), mělo proměnit město v moderní vědecký organismus a zajistit blahobyt. 70. léta však ukázala, že existují hranice růstu. Nemožnost technicky zvládnout bezbřehé aglomerace a energetická krize nastolily problém ochrany životního prostředí. To se však zpočátku nepromítlo do územně plánovací praxe, což zapříčinilo dočasný odklon vlád i veřejnosti od územního plánování. 90. léta revidují postoje k územnímu plánování (Maier 2004) a od roku 1990 se objevují dosud opomíjená sociální témata a snaha o větší demokratizaci územně plánovacího procesu. Všechny tyto problémy, jak se na sebe od průmyslové revoluce vršily, stále existují a tvoří dnes obsah územního plánování. Pouze se mění jejich prostorový (globalizace) a časový (větší dynamika) aspekt (Maier 2004). Vývoj územního plánování zachycuje obrázek 2.

Obrázek 2: Hlavní témata územního plánování



Zdroj: vlastní zpracování

Současné tendence v plánování územního rozvoje

Podle Maiera (1993, s. 29) se ukazuje, že „odmítnutí regulace a koordinace územního rozvoje plánováním je stejně neefektivní jako totalitní plánování všeho.“ V současnosti je územní plánování vnímáno jako nezbytnost, která má širokou podporu napříč politickým spektrem (Adams 1994). „Pravá strana politického spektra považuje územní plánování jako prostředek pro prosazování větší ekonomické výkonnosti, levice věří, že podporuje sociální spravedlnost“ (Adams 1994, s. 223). Zatímco dříve byl upřednostňován přístup top-down, tedy centralizované řízení územního rozvoje, v současné době se stále více států přiklání k přístupu bottom-up, při kterém se plánuje rozvoj od menších územních jednotek – samospráv. Další vývoj územního plánování zkoumají vědci s důrazem na aktuální výzvy územního plánování zejména z oblasti sociálních otázek a ochrany životního prostředí. Významný vliv na výstupy územního plánování na úrovni obcí má lokální politická a ekonomická situace a působení různých zájmových skupin.

Newman a Thornley (1996) zmiňují 4 hlavní trendy. Prvním z nich je **fragmentace zodpovědnosti** za plánovací proces. Existuje rozdílná úroveň decentralizace plánovacího procesu v různých zemích Evropy. Charakteristickým rysem je rozdělené rozhodování veřejného, polo-veřejného⁵ a soukromého sektoru a nepřehlednost procesu plánování. Rozdělení pravomocí je ovlivněno principem subsidiarity tedy snahou zvýšit pravomoci a

⁵ polo-veřejný sektor – (*quango*) je výraz který označuje kvasi-nevládní organizace, na kterou byla delegovány některé pravomoce

odpovědnost lokálních a regionálních správ za oblast územního plánování (ÚÚR 2000). Proti tomu se současně projevuje snaha o kontrolu důležitých oblastí. Centrální vlády přebírají sami zodpovědnost nad některými projekty. Druhou oblastí je **ekonomický rozvoj**. Existuje trend pro větší zapojení soukromého sektoru do územního plánování. V některých zemích totiž slouží plán jenom jako nástroj k usměrňování soukromého sektoru. Tady se ale střetávají dva různé cíle. Na jedné straně stojí snaha měst přilákat pozornost a investice. Na straně druhé snaha nadřazených orgánů po regulaci růstu – vytváření strategií, plánování dopravních spojení atd. Dalším bodem je ochrana **životního prostředí a sociální otázky**, které jsou podle Newmana a Thornleyho (1996) v územním plánování podceňovány. Územní plány v kontrastu k sociální politice EU sociální rozdíly prohlubují. Hodně ale záleží také na rozdílech ve státní politice, jestli se společnost polarizuje. V celé Evropě můžeme sledovat příklon k environmentálním myšlenkám a vzrůst politického vlivu zelených. Posledním zmiňovaným trendem je **obhajování samotné existence územního plánování a potřeba delegovat zodpovědnosti také na soukromý sektor**, který je do procesu rozhodování zapojen. Územní plánování se potýká s odporem veřejnosti k velkým plánům. Navíc se stále více projevuje kolize zájmů politiky, institucí a ekonomické soutěže.

Hague (2001) se zaměřil na vývoj plánování ve střední a východní Evropě a myslí si, že v budoucnosti bude čelit stejným výzvám jako předtím na západě, kde proběhl odklon od čistě technické podoby plánu. Plánování se stane disciplínou, která řeší praktické problémy spojené s tvorbou územního plánu. Pozice plánovače bude v budoucnosti vyžadovat znalosti z oblasti koordinace rozvoje, rozpočtové problematiky, schopnost práce s lidmi a schopnost sledovat problémy z různých zorných úhlů.

Územní plánování na počátku století může být symbolizováno pojmy, které používá (Ward 2004). Myšlenky udržitelného rozvoje, komunity, prosperity a dostupnosti prozrazují snahu dosáhnout souladu a prospěchu. Tato slova naznačují styl plánování, kterým se bude v dalších letech ubírat. Ward (2004) si klade otázku, zda tohoto lidmi vytouženého prospěchu můžeme dosáhnout prostřednictvím soukromých developerů, kteří jsou usměrňování nástroji územního plánování.

Významnou tendencí je také vliv EU na organizaci systémů územního plánování a zavádění nových nástrojů. EU zasahuje do územního plánování zatím nepřímo prostřednictvím legislativy z oblasti životního prostředí a společné zemědělské politiky. Nejvíce se zatím projevil evropský vliv, vytvářený prostřednictvím politiky a financování, zvýšením zájmu o strategické plánování na regionální úrovni (ÚÚR 2000).

2.2. České územní plánování v evropských souvislostech

2.2.1. Systémy plánování

Plánování využití území má v evropských státech velkou tradici. Počátky územního plánování na přelomu století byly reakcí na intenzivní a neorganizovaný rozvoj a jsou spjaty s bydlením a reformou zdravotnictví pro zajištění lepších podmínek pro bydlení. Od té doby se pole působnosti územního plánování značně rozšířilo – je dnes mnohem komplexnější. Vliv a kompetence územního plánování se ale v jednotlivých evropských zemích významně liší. Pro rozsah vlivu a moci územního plánování je určující zejména úroveň integrace mezi územním plánováním a plánováním investic. „Zásadní rozdíl je mezi systémy plánování, které integrují sociální a ekonomické plánování s politikou územního plánování a mezi systémy, které jsou spíše úzce zaměřeny na kontrolu využití území a rozvoje“ (ÚÚR 2000, s. 24). Některé rysy integrace ekonomického, sociálního, infrastrukturálního plánování a plánování v oblasti životního prostředí se systémem územního plánování jsou příznačné například pro Nizozemsko, Německo a Francii. Další země takovou integraci zavádějí, pro potřebu spojení integrovaných strategií s čerpáním financí z fondů EU. V České republice slouží pro tyto účely strategické plánování. Územní plánování je určeno pouze pro potřeby stanovení funkčního využití území. Z tohoto pohledu nemá územní plánování v Česku tak významnou roli jako v jiných státech EU.

Dalším rozlišujícím faktorem mezi evropskými státy je úroveň centralizace či decentralizace systému územního plánování. Zde je snaha posilovat kompetence na regionální a lokální úrovni s použitím principu subsidiarity. Je důležité však také rozlišovat mezi administrativní dekoncentrací, kdy dochází k delegaci kompetencí

na úroveň místních orgánů státní správy nebo skutečnou decentralizaci svěřením do rukou místních zastupitelstev. Potom záleží, jaký vliv si vláda ponechá v pravomoci dozoru nebo kontroly zdrojů. Například Velká Británie má v tomto směru velmi odlišný systém od ostatních kontinentálních států Evropy. Je známa „vysokým stupněm centralizovaného monitoringu a kontroly. Pravomoci místních samospráv jsou určeny centrální vládou a jsou vysoce omezeny“ (Newman a Thornley 1996, s. 39).

V Česku podle legislativy rozlišujeme tři úrovně územně plánovací dokumentace. Národní program rozvoje (PÚR) připravuje centrální vláda. Regionální i lokální úroveň územního plánování je svěřena do pravomocí územních samospráv (krajů a obcí) s volenými zastupitelstvy, které schvalují návrh územního plánu (v případě kraje ZÚR). Stát si ponechává pravomoc v některých oblastech prostřednictvím orgánů státní správy, které jsou zákonem pověřeny vydávat závazná stanoviska k územním plánům v rozsahu své kompetence, a zároveň je kontrolním orgánem. Funkci pořizovatele, který zajišťuje administrativní záležitosti a dohlíží na soulad územního plánu se zákonem, vykonává příslušný úřad státní správy - úřad územního plánování (ÚP), krajský úřad (ZÚR) a MMR (PÚR).

V EU se setkáme s rozdílnými vztahy veřejného a soukromého sektoru. Realizace politiky územního plánování může být závislá různou měrou na veřejných nebo soukromých zdrojích. Soukromé zdroje vstupují do plánovacího procesu ve státech, které spojují územní plánování s plánováním investic. „Vztah mezi plánováním a realizací může být v některých systémech velmi těsný a stát má rozsáhlé pravomoci v souvislosti s realizací takového rozvoje“ (ÚÚR 2000, s. 24). Z hlediska realizace lze rozlišit tři různé přístupy k implementaci plánů (ÚÚR 2000):

- přístup s převážným důrazem na veřejný sektor (např. Nizozemsko, Finsko, Dánsko)
- smíšený přístup, ve kterém má veřejný sektor roli podpůrnou, koordinační, roli formování společných podniků (*joint ventures*) nebo partnerství (Francie)

- přístup s převážným důrazem na soukromý sektor, který vede realizace a řízení ze strany vlády je minimální (Řecko) nebo probíhá řízeně a kontrolován veřejnou správou (Spojené království).

V českém systému nejsou zakotvena žádná pravidla pro spolupráci se soukromým sektorem.

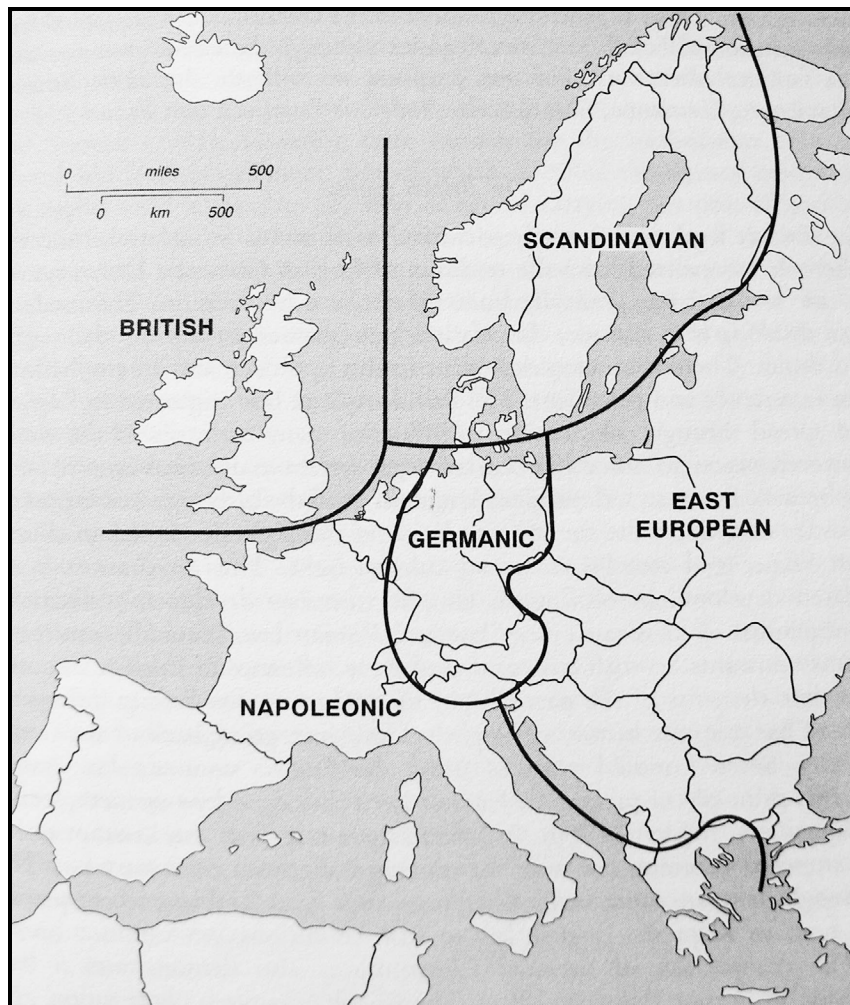
K dalším definujícím rysům plánovacího systému v každé zemi patří povaha soustavy právních předpisů a vyzrálost a úplnost celého systému. Tyto faktory umožňují definovat širokou tradici územního plánování v Evropě. Podle ÚUR (2000) můžeme rozlišit 4 základní skupiny.

- **Regionálně ekonomický přístup** plánování ukládá územnímu plánování naplňování širokých ekonomických a sociálních cílů. Má za úkol vyvažovat nerovnosti v zaměstnanosti, bohatství a sociálních podmínkách mezi jednotlivými regiony státu. Hlavní roli v tomto přístupu má centrální vláda, které ovlivňuje rozdělení investic (Francie a částečně Portugalsko, Německo při podpoře zemí bývalé NDR).
- **Komplexně integrovaný přístup** přistupuje k usměrňování využití území prostřednictvím velmi systematické a formální hierarchie od národní až po místní úroveň, které koordinují činnost veřejného sektoru. Realizace vyžaduje politickou oddanost takovému systému a veřejné investice (Nizozemsko a severské země).
- **Řízení využití území** je řízení rozvoje místních podmínek za propojení strategického a územního plánování na lokální úrovni. Cílem je zajištění trvale udržitelného růstu (Spojené království).
- **Urbanismus** je architektonicky zaměřená tradice. Prim zde tvoří urbanistické návrhy, vzhled měst a řízení zástavby (středomořské státy).

Česká republika se podle tohoto rozdělení řadí ke státům s komplexně integrovaným přístupem se 3 úrovněmi správy.

Plánovacími systémy a politikami ve vybraných zemích v Evropě se zabývá také Newman

Obrázek 3: Skupiny zemí rozdělené na základě právního a administrativního systému



Zdroj: Newman a Thornley (1996), s. 29

a Thornley (1996), kteří rozdělili systémy plánování v různých částech Evropy do 5 skupin (viz obr. 3). Kritérii pro rozdělení byly struktura správy, která vyplývá z jejich historie, rovnováha mezi centrální a lokální vládou, míra autonomie apod. Česká republika byla podle tohoto rozdělení zařazena do rodiny východoevropských států, jejichž pojítkem je socialistická minulost a v současné době se nachází v přechodném období. Newman a Thornley (1996) zmiňují, že i před společnou minulostí těchto států, kterou vytvářelo komunistické vedení, mezi nimi existovaly určité podobnosti. Český systém, typický administrativně důkladným postupem, který determinovalo historické spojení s Německem a Rakouskem, bychom mohli zařadit ke skupině zemí s německým způsobem plánování.

Přistoupení části bývalých socialistických států k EU v roce 2004 bylo příčinou, proč se územnímu plánování těchto nových členských zemí věnuje Altrock et al. (2006). Podle ní byl pád komunistického režimu pro většinu těchto zemí podnětem pro vytvoření nového sídelního uspořádání a nového systému územního plánování. Jako přistupující země k EU museli současně od roku 1997 zpracovávat evropské regulace a nařízení.

2.2.2. Nástroje územního plánování

Se znalostí rozdělení nástrojů územního plánování v Česku bychom mohli tyto nástroje odlišit podle jejich územního rozsahu (národní - regionální – místní). V různých zemích (systémech) se však na těchto úrovních připravují zásadně odlišné nástroje (zejména na regionální úrovni). Pro lepší pochopení se nástroje rozdělují na základě jejich hlavního účelu na národní politiky, strategické, rámcové a regulační (viz tab. 1). Další rozdělení předkládá Faludi (2002), který dělí územní plány podle jejich flexibility. Rozděluje plány na projekční (stanovují budoucí stav, ke kterému směřují, územní plán je konečným výstupem) a strategické (jsou seznamem dosažených dohod, vytvářejí rámec pro příslušná jednání, avšak budoucnost zůstává otevřena).

Základními nástroji územního plánování v České republice jsou podle stavebního zákona územně plánovací podklady (ÚPP), politika územního rozvoje (PÚR) a územně plánovací dokumentace (ÚPD). ÚPP je soubor informací o území, které jsou podkladem pro zpracování ÚPD. PÚR je politický dokument na národní úrovni, který deklaruje republikové zájmy územního rozvoje a stanovuje rámcová pravidla pro územní plánování v ČR. ÚPD komplexně řeší funkční využití území na lokální a regionální úrovni.

Stávající právní úprava rozeznává 3 druhy ÚPD lišící se podrobnostmi (měřítkem) a rozsahem řešeného území: zásady územního rozvoje na úrovni kraje, územní plán a regulační plán na úrovni obce. Všechny tyto dokumenty mají regulativní funkci. Strategické plány v Česku existují a mají iniciační funkci, ale nejsou součástí systému územního plánování. Přestože se od počátku 90. let vedla diskuze o propojení územního a strategického plánování do jednoho dokumentu, byla nakonec tato myšlenka odbornou veřejností odmítnuta. Strategické plánování tak tvoří samostatnou kapitolu plánování

Tabulka 1: Rozdělení územně plánovacích nástrojů

Typ nástrojů	Účel	Řešené území	Nižší kategorie
Národní politika a perspektivy	Identifikovat státní vládní územně plánovací politiky a strategie. Zahrnuje dokumenty, které poskytují všeobecné směrnice anebo prováděcí kritéria pro rozvoj, speciálně ty, které mají územní (prostorovou) specifiku a jsou označovány jako národní plány.	Celé území členského státu se zvláštním zřetelem na specifické území.	Národní perspektivy Směrnice územní politiky Sektorové plány / směrnice
Strategické	Identifikovat typy územního rozvoje pro území menší než území státu, avšak větší než území obcí. Všeobecně se nezabývají specifickým umístěním a jsou určeny k tomu, aby jejich záměry byly uplatňovány v nástrojích, které specifikují lokalizaci. Zpravidla jsou zahrnuty anebo těsně propojeny s formulací sociální a ekonomické politiky pro dané území. Strategické plány mohou být informující, ve smyslu široké škály typů rozvoje, anebo výhledové, programativní, které stanovují specifickou míru růstu a změny v území.	Vymezení jejich území je často propojeno s administrativní úrovní správy, která je také pořizuje (region anebo provincie). Mohou však být také připravovány pro „funkční plánovací region“, jako např. pobřežní zóna. Některé země mají více než jednu úroveň strategických dokumentů.	Všeobecné strategické dokumenty Druhá úroveň strategického nástroj pro část území Sektorové nástroje Plány městských reg
Rámcové – Masterplan (směrný plán)	Identifikovat všeobecný rámec a kritéria pro regulaci využití území. Je specificky zaměřen na lokalizaci. Může být závazný, anebo směrný ve svých regulativech, avšak je obecně uplatňován v plánech nižší úrovně.	Obecně pro celé území obce. Tam, kde jsou obce malé, může pokrývat území více obcí s možností vytvoření „funkčního plánovacího území“ jako je území města anebo velkoměsta	
Regulační	Regulovat rozvoj, ochraňovat jednotlivé pozemky. Regulačními nástroji mohou být všeobecné regulační (zónovací) plány, prováděcí nástroje, anebo speciální typy nástrojů k ochraně specifických typů rozvoje.	Mohou pokrývat území, pohybující se v rozmezí jednoho staveniště, přes okresek (část) jedné obce, celé území obce až po území větší než jedna obec. Výjimečně se nástroje identifikující využití území a jeho regulaci pořizují pro větší území, pokrývající administrativní region.	Regulační zónovací nástroje Nástroje místního stavebního řízení Prováděcí nástroje

Zdroj: ÚÚR 2000

rozvoje. Strategické plánování se na rozdíl od územního plánování nezaměřuje pouze na plánování územní stránky rozvoje, ale zabývá se současně také společenskými a ekonomickými procesy a změnami (Maier 2007). Strategické plánování v Česku není zdaleka tak institucionalizováno jako plánování územní. V legislativě je pouze určena

možnost použití strategického plánu na místních úrovních, ale již není blíže definována jeho podoba nebo vymahatelnost.

2.2.3. Členství v EU

Přestože EU nemá žádné skutečné formální pravomoce pro územní plánování, má přímý i nepřímý vliv na mnoho oblastí vztahujícím se k územnímu plánování. Velký vliv EU je v oblastech ochrany životního prostředí a v regionální politice. V posledních letech EU vytváří dokumenty, které spíše než územním plánem mají být určitým rámcem a zdrojem inspirace (Faludi, Waterhout 2002).

V roce 1999 byl podepsán ministry zodpovědnými za regionální plánování dokument s názvem Evropské perspektivy územního rozvoje (2000, *European Spatial Development Perspective*), který poprvé formuloval názor EU na politiku územního rozvoje a stanovil cíl dosáhnout rovnoměrného a udržitelného územního rozvoje. V roce 2007 následoval dosud nejvýznamnější dokument nazvaný Územní agenda (*Territorial Agenda*). V rámci této agendy se hovoří o tzv. "územní soudržnosti", která je Evropskou unií chápána jako třetí dimenze politiky soudržnosti. Hlavním globálním cílem tohoto dokumentu je společně koordinovat územní rozvoj v EU, jako reakce na postupující globalizaci. Státy EU se zde zavazují k podpoře těchto územních priorit:

- posílení polycentrického rozvoje a inovace prostřednictvím vytváření sítí městských regionů a měst,
- nové formy spravování území (territorial governance) a partnerství venkovských a městských oblastí,
- regionální seskupení (klastry) posilující hospodářskou soutěž a inovace v Evropě,
- posílení a rozšíření transevropských sítí
- transevropské řízení rizik včetně dopadů změny klimatu
- posílení ekologických struktur a kulturních zdrojů jako přidané hodnoty pro rozvoj

Podle Maiera (2007, s. 18) se „územní agenda více než kterýkoliv z předchozích dokumentů hlásí k rozmanitosti evropských regionů a měst jako k nosnému prvku soudržnosti EU. Zároveň ale volá po integrované politice územního rozvoje, jež by

využívala zdroje regionů a měst k dosažení konkurenceschopnosti EU v celosvětovém měřítku.“ Nicméně Územní agenda je politický dokument, který je pro jednotlivé státy EU nezávazný. Nepromítá se do rozhodování o využití území, proto je jeho praktický vliv na skutečné ovlivňování územního rozvoje sporný.

2.2.4. Práva občanů

Účast veřejnosti při tvorbě územního plánu

Proces zpracování územního plánu je spojen s řadou jednání mezi zpracovatelem a dalšími subjekty, které mají na plánu nějaký zájem. Postupy při této komunikaci jsou často formalizovány do určitých postupů a lhůt, které musí být při přípravě územního plánu dodržovány. Takovéto procedurální požadavky zajišťují zájmy určitých skupin a částečně transparentnost celého procesu. Nevýhodou přesně daného postupu je časová náročnost a větší složitost celé procedury. Zakotvení těchto pravidel však odráží rovnováhu mezi právy občanů na přímou účast v procesu tvorby plánu a potřebou orgánů přihlídnout k širokému spektru zájmů (ÚÚR 2000, s. 65). Ve všech systémech územního plánování existuje určitý řád pro jednání s veřejností a možnost konzultací. Je ale také třeba zdůraznit, že formální existence těchto jednání s veřejností ještě nezaručuje efektivitu takovýchto konzultací, ať již ve smyslu informovanosti veřejnosti, nebo její schopnosti ovlivnit podobu plánu (ÚÚR 2000, s. 66). V evropských státech existuje nejvíce předpisů pro zapojení veřejnosti do tvorby plánu v době prezentace jeho pevných návrhů. Jsou-li vzneseny námitky nebo připomínky, opět existuje určitý mechanismus, kdy správní orgán takovéto vznesení zvažuje a často se uskuteční jednání, kdy má stěžovatel právo vysvětlit svá stanoviska. Možnosti odvolání po přijetí plánu jsou ve většině zemí omezené. V některých zemích se mohou odvolávat státní organizace (Německo) nebo je možné zpochybňovat průběh procedury (Spojené království). Komunikace při projednávání jsou diskutovaným tématem v řadě evropských zemí. Na jedné straně se požaduje větší zapojení veřejnosti do procesu plánování a tím také zvýšení transparentnosti, na straně druhé větší zapojení veřejnosti umožňuje různým nátlakovým organizacím zdržovat přijetí plánu.

V Česku se může veřejnost zapojit do pořizování územního plánu prostřednictvím institutu veřejného projednání. Každé projednávání je vždy veřejné. Ve veřejnosti lze odlišit vlastníky nemovitostí, kteří mají právo podávat námitky (řešení s nimi musí být dohodnuto a mají právo veta vůči změně funkčního využití na vlastněných nemovitostech) a ostatní veřejnost, která může podávat připomínky (není povinnost je respektovat). Mohou se vyjadřovat jednotlivci nebo určitý počet obyvatel může zmocnit svého zástupce. Ve fázi zadání mohou obyvatelé do 30 dnů od vyvěšení o projednání zadání na úřední desce vyslovit své připomínky. K návrhu územního plánu se koná veřejné projednání. O termínu rozhoduje pořizovatel a oznamuje jej nejméně 30 dnů před konáním projednání vyvěšením na úřední desce. Písemně obdrží oznámení o projednávání územního plánu nadřízené orgány, orgány státní správy a dotčené obce (stavební zákon). Speciální postavení mají občanská sdružení, jejichž hlavním posláním je podle stanov ochrana přírody a krajiny. Taková sdružení jsou oprávněna požadovat u příslušných orgánů státní správy, aby bylo předem informováno o všech zamýšlených zásazích a zahajovaných správních řízeních, při nichž mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny chráněné (zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny). Zákon těmto sdružením umožňuje se těchto řízení účastnit.

Vyvlastnění

Většina států má uzákoněnou pravomoc vyvlastnit nebo nuceně vykoupit pozemek ve veřejném zájmu. Příslušné legislativní předpisy existují většinou odděleně od zákona o územním plánování. Ale např. v Dánsku najdeme hlavní pravomoci týkající se nucených výkupů v zákoně o územním plánování. Vyvlastnění je velmi časově náročný a politicky citlivý proces, proto je považován za poslední možnost a je využíván velmi výjimečně. Obvykle je pozemek vyvlastňovaný ve veřejném zájmu za tržní ceny. Zda je zamýšlený rozvoj ve veřejném zájmu, se ve Francii zjišťuje provedením veřejného šetření, ale třeba v Německu stačí označení, že se jedná o městskou rozvojovou zónu, aby měla obec možnost vyvlastnit všechny pozemky.

V Česku se vyvlastnění řídí speciálním zákonem o vyvlastnění, který ale velmi blíže souvisí se SZ. Veřejný zájem na vyvlastnění musí být prokázán ve vyvlastňovacím řízení.

Obecně lze vyvlastnit pouze pozemek určený pro výstavbu veřejné infrastruktury, který je v samostatném výkresu a v textové části veřejně prospěšných staveb územního plánu regionu (ZÚR) či obce (ÚP) označen jako veřejně prospěšná stavba nebo veřejně prospěšné opatření. Tento pozemek je označen v katastru nemovitostí a příslušný orgán má možnost jej vyvlastnit nebo na něj uplatnit při jeho prodeji předkupní právo (zákon č. 184/2006 Sb., o odnětí nebo omezení vlastnického práva k pozemku nebo ke stavbě).

2.3. Vývoj a problémy českého územního plánování

Socialistické plánování před rokem 1989 vycházelo z principu „střediskové soustavy osídlení, která se stala hlavním strategickým nástrojem územního a regionálního plánování“ (Hampl 2005, s. 36). Jeho cílem bylo racionalizovat rozmístění obslužných zařízení preferencí menších a středních měst. Důsledkem bylo úplné potlačení metropolizačního a suburbanizačního procesu (Hampl 2005). Přestože existovaly místní územní plány, ve skutečnosti bylo územní plánování podřízeno rozhodnutím centrální politické moci. „Neexistence trhu s pozemky a nemovitostmi za socialismu odbourala faktory, které v tržních ekonomikách komplikovali použití teorie v praxi“ (Hague, 2001, s. 11). Poslední předrevoluční stavební zákon č. 50/1976 Sb. (dále jen „starý stavební zákon“) absolutně neumožňoval participaci veřejnosti na tvorbě plánu (Kubeš a Perlín 1998, Maier 2000). Celý postup od zadání až po schválení byl plně organizován a zajišťován orgány státní správy, většinu plánů realizovaly státní ústavy jako Stavoprojekt či Terplan. Největšími bolestmi socialistického systému byly environmentální problémy a občanská práva.

Po roce 1989 došlo ke zcela zásadním změnám podmínek pro činnost územního plánování. Na začátku, v době radikální liberální rétoriky, „považovali mnozí jakékoli institucionalizované plánování za pozůstatek komunistické éry a samotná disciplína územního plánování musela bojovat o přežití“ (Maier 2001, s. 5). Jako rozhodující se nakonec ukázalo vytvoření samosprávných orgánů obcí v roce 1990, kdy vyšel zákon o obcích (č. 367/1990 Sb.), kterým byla „znovu ustanovena autonomie obcí jako lokálních orgánů samosprávy“ (Maier 1998, s. 354). Nově ustanovené obce shledaly právní nástroje

územního plánování jako užitečné pro svou činnost a následně podpořily poptávku po místních územních plánech i stát, když podnítil vytvoření fondů pro jejich financování. V témže roce došlo také ke zrušení soustavy národních výborů a výkon státní správy na úseku územního plánování převzaly okresní úřady. V dalších letech pak následovaly novelizace starých a přijetí celé řady nových zákonů, které zasahovaly do stávající praxe tvorby územních plánů. V roce 1992 byl přijat zákon o ochraně životního prostředí a bylo zavedeno hodnocení vlivu projektů na životní prostředí (EIA). Novela starého SZ se přizpůsobila novému společenskoekonomickému prostředí řadou změn zákona a prováděcích předpisů. Územní plánování se stalo významným prostředkem pro prosazování veřejných zájmů v tržním prostředí formou obecně závazných předpisů (Maier 2000). Přesto si Maier (1998) myslí, že nevytvoření zcela nového zákona, který by byl zcela kompatibilní s tržní ekonomikou a soukromými zájmy hned zpočátku, bylo chybou, protože nebyly zcela odstraněny nevýhody předchozí verze.

„Těžiště pravomocí a zodpovědnosti se sice přesunulo od státní správy k místní samosprávě, ale stát si podržel prostřednictvím pravomocí dotčených orgánů státní správy rozsáhlou kontrolu nad vývojem území“ (Maier 2001, s. 6). Vedle orgánů státní správy vstoupily do procesu územního plánování také nové subjekty ztělesněné majiteli pozemků, budoucími investory v území a veřejností – zájmové skupiny, sdružení občanů atp. Změna společenských podmínek a především tlak nových tržních mechanismů v investičně atraktivních lokalitách přinutily starosty obcí usilovat o pořízení územního plánu hned od počátku 90. let, kdy pravidla pro územní plánování byla předmětem četných legislativních změn (jen od převratu do roku 2007, kdy vstoupil v platnost nový SZ, byl starý SZ 24krát novelizován (Spilková a Perlín 2010)). Zpočátku byla politická vůle plánovat a ovlivňovat prostorový rozvoj na úrovni obce veliká (Maier 2002). Pro první plány je charakteristické vymezení velkého množství ploch pro výstavbu (Spilková a Perlín 2010) zpravidla pro velké investiční projekty silných investorů a developerů, kteří se zavazovali doplnit výstavbu o technickou infrastrukturu - plynovod, čistírnu odpadních vod atp. (Perlín 2002). Ačkoli politické změny na přelomu 80. a 90. let slibovaly zpřístupnit územní plánování občanské kontrole, ukázalo se, že příležitost ovlivnit děje v území daleko lépe využívají kapitálově silné skupiny nežli nezralá občanská společnost (Maier 2001). Vliv soukromých

developerů rostl posílený slabou pozicí obecních i státních úřadů, které si s novou situací nedokázaly poradit.

V druhé polovině 90. let se situace stabilizuje. Zvyšuje se autorita některých orgánů státní správy a také zastupitelé obcí již získali zkušenosti s jednáním o územních plánech. Podle Perlína (2002) dochází k zpomalování či dokonce opouštění jednotlivých připravovaných nebo rozpracovaných projektů a to jednak kvůli nedostatku investic a jednak kvůli nedostatečné připravenosti jednotlivých projektů. Obce v suburbánním zázemí na tento vývoj reagují ve svých územních plánech mnohem rozmanitější nabídkou menších ploch pro výstavbu, které je možné napojit na veřejnou infrastrukturu. Na konci tohoto období má většina obcí již schválený územní plán, jehož nedostatky řeší vydáním změny platného územního plánu.

Zatímco lokální územní plány našly od počátku 90. let uplatnění v rozvoji obcí a měst, regionální plány zůstaly dlouho na okraji zájmu. Regionální úroveň od roku 1990 neexistovala a dosud existující plány byly pro tyto úkoly nepoužitelné. Absence dokumentu pro celé metropolitní regiony se projevovala nemožností jakkoli koordinovat rozvoj na vyšší než lokální úrovni. Obtížné prosazování národních investic vůči lokálním zájmům, NIMBY spory, četné disparity mezi regiony byly důvodem zavedení fungujícího nadmístního plánování (Maier 1998, 2001). Vznikají územními plány velkých územních celků (ÚP VÚC), které mohou stanovit limity a regulativy rozvoje. Jejich pořizování přechází v roce 2001 z Ministerstva pro místní rozvoj na nově vzniklé kraje (Maier 2002). Pražský metropolitní region však podle nového rozdělení krajů spadá pod dvě krajské správy (Praha a Středočeský kraj) a pro usměrňování rozvoje hlavního města a jeho suburbánního zázemí je třeba najít jednotné řešení. Sýkora (2002) a Maier (2002) upozorňují, že oba kraje se mohou v budoucnosti značně lišit ve svém pohledu na politiku prostorového plánování. Proto si Sýkora (2002, str. 18) myslí, že „usměrňování rozvoje hlavního města a jeho zázemí mělo být zabezpečeno z národní úrovně.“

V letech 1998 a 1999 vznikl zčásti paralelní systém strategických dokumentů. To, že se územní plánování příliš zaměřovalo na regulativy, zapříčinilo ztrátu jeho iniciační role (Maier 2001). „Jeho zásluhy spočívaly více v tom, čemu se díky regulativům podařilo

zabránit než v tom, co se pomocí plánu podařilo postavit či zlepšit“ (Maier 2001, s. 6). Nově vzniklé strategické plánování převzalo roli aktivního iniciátora změn v území, který by měl podněcovat rozvoj a pomoci dosahovat rozvojových cílů (Půček 2009). Strategické plány zároveň vyhovovaly požadavkům EU pro regionální rozvojové programy. „Žádá krajská strategie se však nevěnuje problému suburbanizace, ani se nepokouší procesy prostorových změn nijak přímo ovlivnit“ (Maier 2002).

Nový stavební zákon

Úprava procedur ve veřejné správě tak, aby byly srovnatelné s ostatními zeměmi EU a vytvoření stavebního práva, které umožní začleňování Česka do EU (Konference o ÚP 2001) byly nejdůležitějšími důvody pro vytvoření nové legislativy v oblasti územního plánování. Bylo nutné řešit také některé dosud nevyřešené nedostatky starého SZ jako absence nástroje pro koordinaci územně plánovací činnosti v republikových a mezinárodních souvislostech či nedostatečnou možnost účasti veřejnosti při pořizování územně plánovací dokumentace.

Vydání nového SZ předcházelo několik neúspěšných pokusů o jeho pořízení. První pokusy probíhaly od roku 1992, kdy se vedla debata o prostorovém plánování jako plánování činností a spojení územního plánování se strategickým do jednoho dokumentu. Tento záměr byl nakonec odmítnut odbornou veřejností. Od roku 1995 se pracovalo na novém SZ, jeho příprava však vyústila pouze v tzv. „velkou novelu“ starého SZ v roce 1998. Samotná příprava v současnosti platného SZ započala v roce 1999. První významnou etapu prací uzavřela vláda v roce 2001 schválením návrhu věcného záměru SZ. Po celou dobu přípravy byl chystaný SZ předmětem mnoha diskuzí jak v odborných kruzích, tak mezi laickou veřejností. V těchto letech se stupňuje výstavba nového bydlení v zázemí Prahy (Ouředníček, Posová 2006). Rychlý rozvoj umožňuje dostupnost hypotéčních úvěrů, které se staly „dostupné pro široký okruh zájemců a jsou masivně využívány“ (Ouředníček, Posová 2006, s. 104). Očekávalo se, že nová legislativa odstraní nedostatky starého SZ a vytvoří nástroje, které umožní lépe usměrňovat suburbanizaci, což se nakonec splnilo jen částečně.

SZ si ve svém úvodu klade široce definované cíle a úkoly (§ 18 a 19). Vyjadřuje snahu řídit nejen územní rozvoj, ale také ovlivňovat socioekonomické a environmentální aspekty rozvoje. Ani nově definované nástroje, vytvořené SZ k jejich naplňování, však neumožňují tyto cíle uskutečňovat.

Novým nástrojem územního plánování jsou **územně analytické podklady**, územně orientovaná data, která pořizuje příslušný pořizovatel pro správní obvod obce s rozšířenou působností nebo pro území kraje. Novým orgánem je rada obcí pro udržitelný rozvoj pro správní obvod obce s rozšířenou působností, která může být zřízena starostou obce s rozšířenou působností se souhlasem obcí v jejím správním obvodu. Rada obcí projednává územně analytické podklady a vyhodnocení vlivu územních plánů na udržitelný rozvoj území. Možnosti zřízení tohoto orgánu ale obce využívají spíše sporadicky.

Požizování územních a regulačních plánů bylo delegováno z obcí na tzv. úřady územního plánování obcí s rozšířenou působností (ORP), které tyto ÚPD pořizují v přenesené působnosti státní správy, kvůli výhradě z dosavadní praxe k nízké kvalitě územních plánů (Říha 2006). Zůstala však také zachována možnost pořizování těchto dokumentů přímo obcemi v případě, že pro ni tuto činnost vykonává osoba, která splňuje kvalifikační požadavky pro výkon územně plánovací činnosti. **Územně plánovací dokumentace** pořizována na úrovni obce, prodělala oproti starému SZ jen kosmetické změny. Vznikla možnost stanovení pořadí změn území (vyhláška č. 500/2006 Sb.), čímž lze bránit znehodnocení zemědělské půdy. Další novinkou je, že při pořizování územního plánu či regulačního plánu na žádost zajišťuje a hradí jeho zpracování žadatel. Nově zákon také umožňuje žadateli o vydání regulačního plánu uzavřít smlouvu s vlastníky pozemků a staveb, které jsou dotčeny navrhovaným záměrem, jejímž obsahem musí být souhlas s tímto záměrem a souhlas s rozdělením nákladů a prospěchů spojených s jeho realizací (tzv. dohoda o parcelaci). Obec nebo kraj může ušetřit finanční prostředky a zkvalitnit urbánní prostředí tím, že podmíní vydání regulačního plánu uzavřením smlouvy o spoluúčasti žadatele na vybudování nové nebo na úpravách stávající veřejné infrastruktury či občanské vybavenosti (tzv. plánovací smlouva). Regulační plán je účelné pořídit pro okrajové části obcí, ve kterých se chystá výstavba nového souboru staveb a

kteře jsou ohroženy negativními jevy suburbanizace. Pořizování regulačního plánu se řídí stejnými pravidly jako pořizování územního plánu a je tak značně zdlouhavé a nákladné. Časové hledisko a finanční náročnost jsou hlavními důvody, proč obce k pořizování regulačního plánu často nesahají.

Zásady územního rozvoje nahradily dřívější územní plán velkého územního celku. Zatímco ÚP VÚC byl zpracováván pro vymezené území více obcí, okresů či homogenních území se společnou problematikou (národní parky, chráněné krajinné oblasti, aglomerace) a byl nepovinným nástrojem územního plánování, ZÚR je krajská samospráva povinná pořádat a každé 2 roky aktualizovat pro celé území kraje. Tento nástroj umožňuje koordinaci většího území, než je území obce. Území pražského regionu, který nejvíce zasahuje proces suburbanizace, se však nachází ve dvou krajích – Praze a Středočeském kraji. Navíc v těchto samosprávných jednotkách v současnosti vládnou političtí rivalové se zcela odlišnými názory na řízení rozvoje území. Rada hl. města sice schválila koncepci zeleného pásu, který zasahuje i na území Středočeského kraje, s cílem vytvářet stabilní kostru zeleně, ale ten vyžaduje společný postup obou samospráv a na mnohých místech se jeví cíl jako nerealizovatelný (Szentesiiová 2009)

Novým nástrojem na celostátní úrovni je **politika územního rozvoje** (PÚR), která se zaměřuje na koncepční otázky využívání území a požadavky jeho změn v dlouhodobém výhledu. Jejím úkolem je koordinovat územní rozvoj uvnitř státu a zároveň v rámci evropského prostoru formou přeshraniční spolupráce. Politika územního rozvoje sice stanovuje republikové priority, mezi kterými najdeme také omezování negativních důsledků suburbanizace jako zajištění „ochrany nezastavěného území (zejména zemědělské a lesní půdy), zachování veřejné zeleně, včetně minimalizace její fragmentace a účelné využívání a uspořádání území úsporné v nárocích na veřejné rozpočty na dopravu a energie, které koordinací veřejných a soukromých zájmů na rozvoji území omezuje negativní důsledky suburbanizace pro udržitelný rozvoj území“ (PÚR 2008, s. 14). Jejich význam je však pouze proklamativní a těžko se z nich vyvozují nějaká konkrétní opatření pro další stupně dokumentace.

Očekávalo se, že nový SZ s pomocí nově pojatých nástrojů územního plánování umožní efektivnější usměrňování procesů suburbanizace. Zkušenosti s novým SZ však taková očekávání zcela nenaplnily. Nástroje pro koordinaci územního rozvoje na větším území než je území obce si tyto ambice nekladou. Aktivně předcházet negativním důsledkům suburbanizace na území obce lze kvalitním územním plánem, který může uložit vytvoření regulačního plánu pro území výstavby.

Zde jsou některé z dalších problémů současné územně plánovací legislativy a praxe.

ÚP se připravuje s výhledem alespoň na 10 let. Měla by o něm panovat všeobecná shoda jak mezi politickými stranami tak mezi veřejností. Zapojení široké veřejnosti významně přispívá k nalezení shody nad konečným zněním územního plánu a pozitivně ovlivňuje stabilitu a dlouhodobou udržitelnost územního plánu obce (Navrátilová a kol. 2009). Přestože nový zákon umožnil veřejnosti účastnit se projednávání územních plánů a vyjadřovat své připomínky, praxe v Česku je taková, že obce se mnohdy nesnaží své občany aktivně informovat a zapojit do procesu územního plánování. Zatímco spojení se soukromým kapitálem, díky němuž se může podařit plány realizovat, je zastupiteli obcí vnímáno jako nutnost, nově se objevující nevládní organizace a občanské iniciativy jsou podle Maiera (2001) ponejvíce vnímány jako ti, kdo házejí do soukolí písek a dělají problémy. Osvěta veřejnosti o tom, co je územní plán, jak funguje, a co je jeho obsahovým smyslem prakticky neexistuje (Jirovský 2007). Běžný občan se tak nezdá poprvé setkávat s územním plánem při žádosti o územní rozhodnutí, které je vydáváno na základě schváleného územního plánu a to už je pro vyjádření nesouhlasu pozdě.

Požizování územních plánů po roce 1990 je spojeno s vymezením velkých zastavitelných území a s tím spjatými zábory zemědělské půdy. Zatímco před rokem 1990 bylo zastavitelné území vymezeno pro určitý počet staveb na základě předpokládané výstavby a přírůstku obyvatel v obci, po roce 1990 mnohé územní plány slouží jako vymezení všech vhodných ploch pro výstavbu bez stanovení etapizace. ÚP slouží jako nabídka všech zastavitelných ploch, ale výstavba se realizuje jen na části území, často aniž by navazovala na stávající zástavbu. Tento jev se nazývá urban sprawl - rozlévání zástavby do krajiny, je

méně šetrný k životnímu prostředí, vyvolává vyšší ekonomické náklady a přináší neblahé sociální důsledky. Z českých autorů o tomto tématu věnuje např. Hnilička (2005).

Dalším problémem, který je částečně důsledkem již zmíněných nedostatků, je časté pořizování změn územních plánů. Tyto změny se týkají obvykle jen omezených částí území mnohdy jen jedné funkční plochy či několika parcel. ÚP se tak neustále nachází v některé z fází pořizování změny. Některé obce sahají po změně územního plánu dokonce tak často, že současně pořizují několik změn, které jsou v různých fázích celého procesu. Do procesu pořizování změny totiž není možné průběžně doplňovat další požadavky. V případě, kdy se nezpracovává hodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území a když jsou pokyny pro zpracování návrhu změny územního plánu součástí schválené zprávy o uplatňování územního plánu, může zastupitelstvo upustit od vytvoření zadání i konceptu územního plánu (SZ), čímž se proces zjednoduší. Opakované pořizování změn vede také k nepřehlednosti územního plánu. Přestože zákon ukládá pořizovateli zajistit pro obec vyhotovení územního plánu zahrnujícího právní stav po vydání jeho změny, pořizovatelé tak často nečiní. Nově je ve stavebním zákoně zakotveno, že změnou lze vymezit další zastavitelné plochy územního plánu pouze na základě prokázání nemožnosti využít již vymezené zastavitelné plochy a potřeby vymezení nových zastavitelných ploch (§ 55 SZ). Otázkou zůstává, co má být obsahem onoho prokázání nemožnosti.

Budoucím změnám územního plánu se dá částečně předcházet tak, že se ti, kteří ÚP vytvářejí, budou vyvarovat chyb, které znehodnocují budoucí relevanci a kvalitu tohoto veřejného dokumentu. Zde jsou podle mého názoru hlavní chyby, které vyvolávají následnou potřebu pořízení změny:

- V územním plánu nebylo dosaženo konsenzu mezi představiteli politických stran. Nová politická reprezentace obce vzešlá z obecních voleb má jiné představy o územním plánu.
- Ač v době pořizování územního plánu panovala shoda mezi politickými stranami, vedení obce následně změnilo názor na rozvoj obce a mění ÚP (často pod nátlakem veřejnosti nebo vlastníků pozemků či investorů a developerů).

- Plochy mají zbytečná omezení a jejich funkční vymezení je příliš konkrétní. Jakákoliv odchylka, přestože může být pro území přínosem, vyžaduje změnu územního plánu.
- Veřejnost nebyla dostatečně informována a zapojena do pořizování územního plánu. Jednotliví občané tak postupně žádají o drobné změny územního plánu na svých pozemcích nebo protestují proti výstavbě v obci.
- ÚP je nereálný. Navržený rozvoj neodpovídá možnostem charakteru nebo hodnotě území (Kubiš 2002). Typickým příkladem je nedostačující technická infrastruktura.

Změny mohou být ale také vyvolány snahami příchozích investorů/developerů prosadit v územním plánu změny, které z nějakého důvodu původní ÚP neschválil.

Od roku 1990, kdy byla zřízena samospráva obcí, nabyly obce pravomoc pořizovat a schvalovat územně plánovací dokumentaci. Obce v investičně atraktivním zázemí Prahy této možnosti brzy využily a jako jedny z prvních v zemi začaly pořizovat územní plány. V následujících letech po schválení územního plánu však dochází k častým změnám územních plánů. Szentesiová (2009, s. 49) tvrdí, „že snadná cesta vyrobit změnami územních plánů z levných nezastavitelných pozemků velmi cenné zboží přispívá k nekoncepčnímu rozvoji“. Nárůst počtu změn územních plánů zvyšuje riziko negativních dopadů spojených se suburbanizací např. neuspořádané rozlévání zástavby do krajiny (*urban sprawl*). Tento proces podporuje i snaha obcí získat na své území investice. Mnohdy obce v této snaze mohou přistoupit i na poměrně nevýhodné podmínky. Podle Maiera (2001) existuje také něco jako plánování podle poptávky developerů a investorů, které je zcela odlišné od vyváženého využití území. Takový přístup se podle něj nesnaží o komplexní pojetí, ale usiluje o překonání všech omezení, aby umožnilo všem investorům a developerům realizovat jejich projekty. „Plánování podle poptávky usiluje o co největší zisk ze změny“ (Maier 2001, s. 8).

V následující části práce se zaměřím na změny územního plánu podrobněji. Mým cílem bude zjistit, proč byly jednotlivé změny navrženy a jakou roli v procesu pořizování změny hráli jednotliví aktéři územního plánování. Budu zkoumat, jaké plochy byly předmětem změny vzhledem k umístění v obci a funkčnímu využití. Současně budu zjišťovat, zda byly tyto záměry změny ÚP naplněny.

3. METODIKA VÝZKUMU

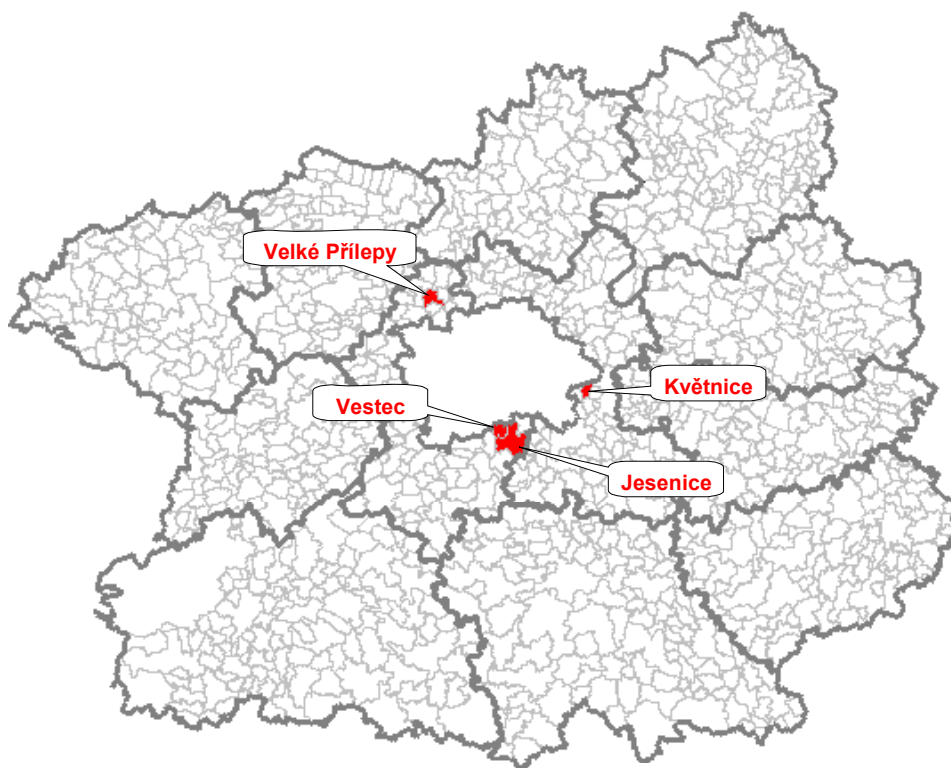
Předmětem výzkumu jsou změny územních plánů suburbánních obcí v zázemí Prahy. Zaměřila jsem se na obce v okolí hlavního města administrativně vymezené hranicemi okresů Praha–východ a Praha–západ ve Středočeském kraji. Jedná o dynamicky se rozvíjející obce, které v posledních letech výrazně změnilly podobu i charakter z víceméně venkovských obcí na obce městského typu vlivem nové výstavby a přílivem migrantů převážně z hlavního města ale i zbytku republiky.

Obce byly vybrány podle několika kritérií. Prvním byla existence územního plánu a změn územního plánu od roku 1990, kdy získaly obce pravomoc územní plány pořizovat. Dalším rozhodujícím kritériem byla existence občanského sdružení, které se zajímá o územní rozvoj v příslušné lokalitě. Tato sdružení jsem hledala na webových vyhledávacích zadáních občanského sdružení a názvu obce, v seznamu sdružení Ministerstva vnitra ČR dostupném v elektronické podobě (www.mvcr.cz) a v seznamu občanských sdružení, která podle § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny, požadují informace o zamýšlených zásazích a zahajovaných správních řízeních. Posledně jmenovaný seznam mi poskytl Krajský úřad Středočeského kraje. Kritérium občanského sdružení jsem si zvolila, protože povědomí občanů o územním plánu obce většinou není veliké a rozhovor s náhodně oslovenými občany by nejspíš pro mou práci nebyl přínosem. U občanských sdružení, která se aktivně zabývají rozvojem své obce, jsem předpokládala srozumění s touto tematikou.

Těmto kritériím vyhovovalo více obcí, z nichž jsem si náhodně 4 zvolila. Jsou to obce Květnice, Jesenice, Vestec a Velké Přílepy (viz obr. 4).

Pro zjištění příčin a důsledků změn územních plánů bylo použito několik metod kvalitativního šetření. První z nich je analýza jednotlivých změn územně plánovací dokumentace příslušných obcí. Pro tuto analýzu bylo potřeba nastudovat textové části změn územních plánů, kde jsem se soustředila na důvody uváděné touto dokumentací, pro které bylo přistoupeno ke změně územního plánu. Dále jsem sledovala zaměření těchto změn z hlediska vymezení nově zastavitelných ploch a záboru zemědělské půdy a typologii

Obrázek 4: Lokalizace obcí na mapě Středočeského kraje



Zdroj: vlastní zpracování

navrhovaných změn a to jak z pohledu funkčního využití tak polohy změny v obci. Hledala jsem, jaké jsou rozlohy zastavitelných ploch, které byly jednotlivými změnami navrženy a jaké rozlohy ploch byly určeny pro zábor zemědělského půdního fondu. Informace jsem čerpala také z grafické části územních plánů, ve kterých jsem si všímala především umístění změněných ploch.

K ověření informací získaných v analýze územně plánovací dokumentace obce byla pro účely diplomové práce použita metoda řízeného rozhovoru s významnými aktéry územního rozvoje v obci, s nimiž jsem se setkala osobně na předem domluvené schůzce. S žádostí o rozhovor jsem se obracela na vedení obce a občanské sdružení, které v obci působí. Formu řízeného rozhovoru s otevřenými otázkami jsem si vybrala z důvodu možnosti eventuální další diskuze na téma územního plánování a suburbanizace. Protože ÚP je politickým dokumentem, předpokládala jsem, že krátce před volbami do obecních

zastupitelstev může být obtížné získat odpovědi vedení, proto je osnova rozhovoru velmi obecná a stručná (příloha 1). Podobné otázky jsem kladla také občanským sdružením (příloha 2). Zda získám dalších informace, záleželo na ochotě jednotlivých respondentů k širší diskuzi. Rozhovory byly vedené v průběhu měsíce července 2010.

Tyto metody byly ještě doplněné terénním šetření aktuálního stavu zástavby v obci. Do mapy aktuální verze územního plánu jsem zakreslovala, na jaké části navržených zastavitelných ploch již byla realizována plánovaná výstavba.

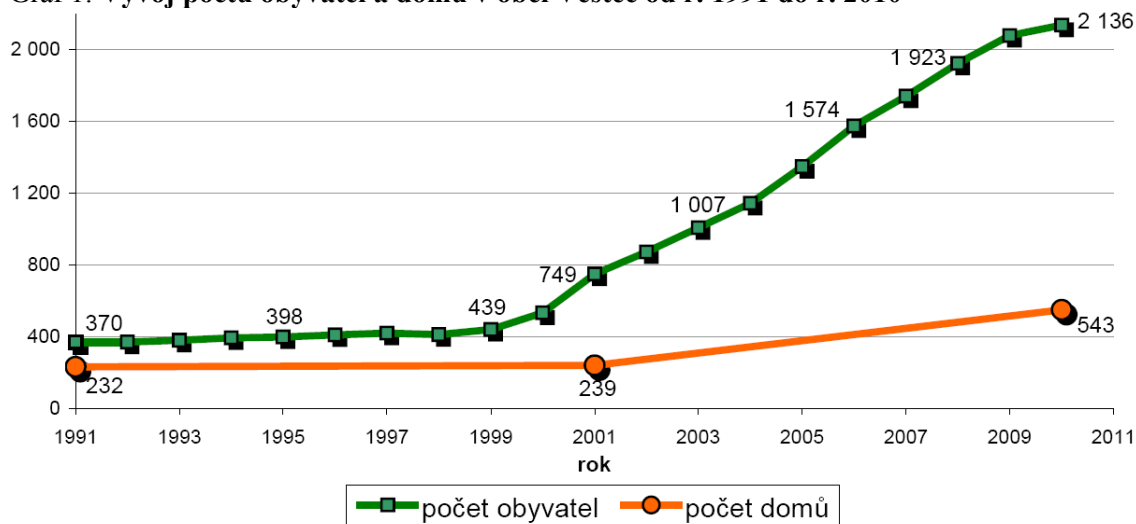
4. ZMĚNY ÚZMŇNÍCH PLÁNŮ OBCÍ

4.1. Obec Vestec

Charakteristika území

Obec se nachází v okrese Praha-západ a administrativně spadá pod obec s rozšířenou působností Černošice. Správní území obce o výměře 472 ha přímo navazuje na jižní část katastrálního území hlavního města Prahy. Okolní krajina je rovinná a po staletí byla intenzivně zemědělsky využívána. Obytná zástavba kolem komunikací má vesnický charakter, ostatní objekty v obci jsou novější rodinné domy. Na původní zástavbu navázaly od 90. let nové obytné lokality. Součástí zástavby obce jsou i průmyslové plochy na západním okraji zastavěného území. Podél ulice Vídeňské došlo k rozvoji komerční výstavby. Díky své poloze dnes patří Vestec mezi obce s nejvyšší intenzitou výstavby v okolí Prahy i v celé ČR. Tlak na rozšiřování zastavěného území je dán polohou obce těsně za hranicí Prahy s potencionálně velmi dobrým napojením na místní i nadřazenou síť komunikací. Dobré je také napojení na hromadnou autobusovou dopravu provozovanou v rámci Pražské integrované dopravy.

Graf 1: Vývoj počtu obyvatel a domů v obci Vestec od r. 1991 do r. 2010



Zdroj: Historický lexikon, Registr sčítacích obvodů a budov (www.czso.cz)

Územně plánovací dokumentace obce

Prvním územním plánem obce Vestec po roce 1990, zpracovaným na základě zadání obecní samosprávy, byl **územní plán sídelního útvaru**⁶ (ÚPSÚ), který je, doplněný o 4 změny, platný dodnes. Práce na územním plánu zahájila obec v červnu 1993. Hlavním důvodem pro pořízení územního plánu bylo vytvořit podmínky pro rozvoj hlavních funkcí v území s minimalizací možných střetů. ÚPSÚ byl schválen v červnu 1998. Nově navržené funkční využití území se dotýká 91,58 ha zemědělské půdy z toho 71 ha nově zastavitelných ploch mimo zastavěné území obce Vestec. Zbylé plochy jsou určeny pro územní systém ekologické stability (ÚSES), sport a rekreaci. Zpracovatel zdůvodňuje vysokou hodnotu záboru zemědělské půdy blízkostí hlavního města, kde již není dostatek volných pozemků pro podnikatelské aktivity ani pro bydlení. Největší procenta ze zastavitelných území zaujímají plochy pro bydlení a plochy pro výrobu a průmysl (viz tab. 2).

Po schválení ÚPSÚ Vestec byly postupně navrženy 4 změny územního plánu, z nichž všechny byly projednány a následně schváleny. **1. změna** územního plánu byla schválena v roce 2000. Důvodem pro pořízení této změny bylo, jak uvádí zpracovatel, praktické vyčerpání ploch pro novou zástavbu obce. Většina ploch pro bydlení byla v době návrhu změny územního plánu v realizaci nebo přípravě (vydáno územní rozhodnutí). Dalším faktorem zvyšujícím rozvojový potenciál je navrhovaná trasa přivaděče k Vestci v ÚP hl. m. Prahy a VÚC Pražského regionu. Změna č. 1 vymezuje jako zastavitelné území 15,7 ha, které je určeno pro bydlení, výrobu, služby a komerci, jehož se dotýká zábor ZPF, a 3,14 ha pro zeleň.

2. změna územního plánu byla zpracována v roce 2001 na základě podnětu soukromého investora a vlastníka pozemku na změnu funkčního využití na převažující funkci bydlení.

⁶ název územně plánovací dokumentace se odvíjí od platné legislativy, podle které byla pořizována. Do roku 1998 se mluví o územním plánu sídelního útvaru (ÚPSÚ). Od roku 1998 do roku 2006 zákon pracuje s pojmem územní plán obce (ÚPO). Nový stavební zákon používá pojem územní plán (ÚP).

Plocha o rozloze 304 m² byla změněna z plochy výrobní na plochu smíšenou centrální, jež byla odůvodněna sjednocením centrální obytné zástavby obce. Jednalo se pouze o změnu funkčního využití, která neklade nároky na zábor ZPF.

Schválení **3. změny** územního plánu předcházelo vyhlášení stavební uzávěry na celé území obce. Změna č. 3 územního plánu byla pořizována 2 roky a konečně schválena v březnu 2006. Je zde konstatováno, že obec ani orgány posuzující novou výstavbu nebyly dostatečně připraveny na tak rychlé tempo růstu. Obec od 90. let téměř zpětinásobila počet obyvatel, takže většina obytné i komerční zástavby nese stopy živelnosti svého vzniku, kdy mnohdy jediným kritériem byla maximální finanční výtěžnost území. To vyžaduje vybudování technické infrastruktury a komunikací pro dopravní obsluhu. Z tohoto důvodu přikročilo vedení obce k vyhlášení stavební uzávěry a současně schválilo upravit pravidla stanovená regulativy územního rozvoje. Současně bylo záměrem zastupitelstva soustředit také ve třetí změně (stejně jako ve změně první) řadu dílčích změn vymezení zastavitelného území. Soubor změn č. 3 územního plánu Vestec se týká ploch o celkové rozloze 41,3 ha z toho 30,3 je určeno jako zastavitelné území pro bydlení a komerci. Zábor ZPF se však vztahuje na 40,7 ha. Další navržené plochy, které jsou určené k vyjmutí zemědělské půdy, jsou určeny pro zeleň (viz tab. 2).

Zatím poslední **4. změna** územního plánu byla vydána v říjnu 2008 a nevyžaduje zábor ZPF. Změnou ÚP č. 4 byla vymezena nová plocha občanského vybavení pro stavbu mateřské školky v zastavitelném území obce.

Tabulka 2: Podíl funkčních využití území na nově zastavitelném území obce Vestec

	nově zastavitelné území podle funkční využití (%)						celkem nově zastavitelného území (ha)	ostatní nově vymezené plochy (ha)
	bydlení	neruš. výroba a komerce	výroba a průmysl	doprava	občanská vybavenost	sport, rekreace		
ÚPSÚ	38	-	30	20	7	5	70	20,6
změna č. 1	39	61	-	-	-	-	15,7	3,14
změna č. 2	změna funkčního využití						-	-
změna č. 3	62	38	-	-	-	-	30,3	10,4
změna č. 4	změna funkčního využití						-	-

Zdroj: územně plánovací dokumentace obce Vestec

V současné době se projednává změna č. 5, která je zatím ve fázi zadání. Podle informací vedení obce se jedná o změny ploch na žádost Středočeského kraje a vlastníka pozemků Ministerstva vnitra pro Biotechnologické a biomedicínské centrum Akademie věd a Univerzity Karlovy (BIOCEV).

Pozice aktérů územního rozvoje k navrženým změnám

O změnách územních plánů ve Vestci jsem měla možnost vést rozhovor s místostarostkou Eleni Zikovou a s občanským sdružením Vestecká zvonička.

Nejprve jsem oslovila s žádostí o rozhovor starostu obce Miroslava Paška. Ten se však odmítl ke změnám územních plánů ve Vestci vyjadřovat. Proto jsem následně oslovila místostarostku obce, která na rozhovor přistoupila. U rozhovoru byl přítomen, a také se zapojoval do diskuze, asistent starosty Tibor Švec. Paní místostarostka Eleni Ziková působí v zastupitelstvu obce od roku 1998. Z rozhovoru jsem se dozvěděla, že důvody, pro které byly schváleny změny územních plánů, byly různé. V první změně územního plánu se jednalo o rozmístění dalších ploch pro bydlení a nerušící komerci. Zpočátku obec neurčovala plochy pro občanskou vybavenost s tím, že tyto plochy budou umístěny v rámci ploch pro nerušící komerci nebo smíšených území. Změna č. 3 byla vypracována, protože plochy určené pro výstavbu se vyčerpaly. Existovala sice ještě nezastavěná území, ale ta jsou ve vlastnictví majitelů, kteří na nich nechtějí výstavbu realizovat. Cílem třetí změny bylo podle místostarostky uzavřít tvar obce do kompaktního celku. Obec si také slibovala, že nabídka nových ploch umožní prostřednictvím drobných investorů financování technické infrastruktury, kterou obec potřebuje. Všechny změny ploch činila obec na žádost majitelů pozemků po zvážení jejich vhodnosti pro vývoj obce. Podle vedení obce při zpracování změny č. 3 ani po jejím přijetí neprojevil dosud zájem o pozemky v obci žádný developer. Přestože změna č. 3 vymezila 10, 4 ha pro zeleň v blízkosti nových obytných lokalit, vedení obce je k realizaci těchto záměrů skeptické. Pozemky patří soukromým vlastníkům, kteří je prodají jen za cenu stavební parcely. Nízký rozpočet obce financování tak nákladných akcí neumožňuje. Čtvrtá změna ÚPSÚ je drobná změna funkčního využití, kterou si vyžádalo zbudování mateřské školky, s jejímž zbudováním se

v předchozích změnách nepočítalo. Tu bylo nutné postavit, protože v obci stoupl počet obyvatel, hlavně mladých rodin s dětmi.

OS Vestecká zvonička začalo v obci působit od roku 2005. Občanské sdružení má asi 10 členů, kteří se do obce přistěhovali v nedávné době. Členem OS je také architekt Jan Buchar, který je autorem 3. a 4. změny ÚPSÚ (nebyl přítomen na schůzce). OS bylo založeno za účelem účastnit správních řízení s cílem chránit životní prostředí a zeleň, hodnotné původní stavby a ráz urbanizované i neurbanizované krajiny. OS se také snaží o zlepšení informovanosti obyvatel o této problematice. Osobně jsem se setkala se dvěma aktivními členy toho sdružení, kteří se o problematiku územního plánování ve Vestci zajímají. Ti se domnívají, že hlavním důvodem pro změny územních plánů Vestce jsou soukromé zájmy některých zástupců ve vedení obce. Tito zástupci podle nich také iniciovali změny územního plánu. Dle jejich mínění jsou jejich osobní zájmy a zájem developerů upřednostňovány před zájmy obyvatel obce. OS se zapojilo do projednávání změny č. 3 a požadovalo větší podíl zeleně. Sdružení se nelíbí, že 20 % zeleně, která měla být navržena v nově zastavitelných lokalitách vymezených změnou č. 3, zde nakonec na požadavek vedení obce nebylo zakresleno. Zeleň se stala jen součástí regulativů a obec nechala na své náklady zpracovat pro tyto lokality urbanistické studie. OS dále nesouhlasí s vymezením nových ploch pro sklady a průmysl v okolí ulice Vídeňská, kde by podle nich měla vzniknout občanská vybavenost a jakési obchodní a společenské centrum obce.

Zhodnocení změn územně plánovací dokumentace

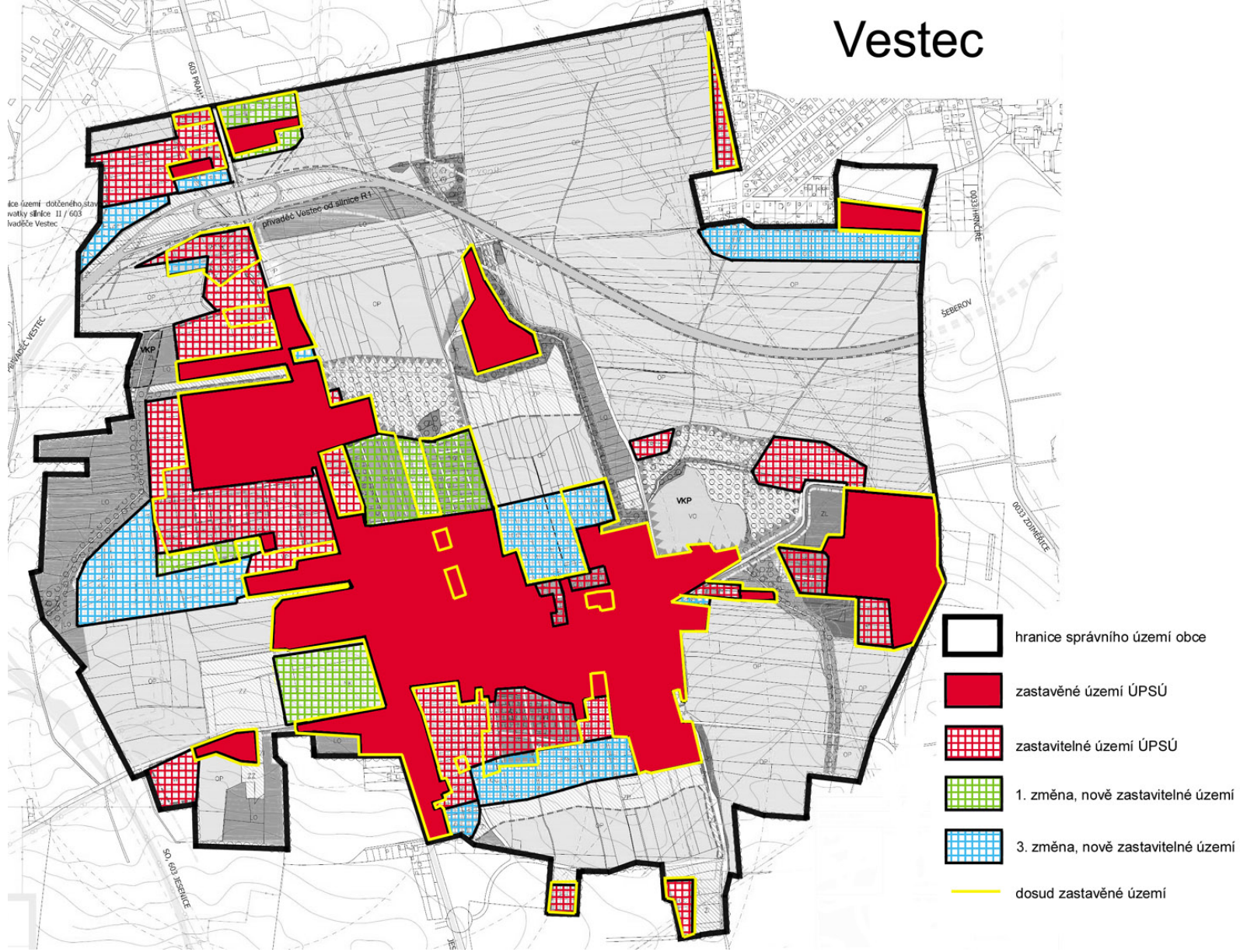
Obec Vestec po schválení územního plánu sídelního útvaru v roce 1998 postupně navrhla a přijala jeho 4 změny. Původní územní plán nabídl 70 ha pro výstavbu, z toho nejvíce bylo určeno pro výrobu a průmysl (38 %) a bydlení (30 %). Změny ÚPSÚ rozšířily zastavitelné území o dalších 36 ha zastavitelného území. Mimo něj čítaly další zábory zemědělské půdy cca 13,5 hektaru pro výsadbu zeleně. Z pohledu funkčního využití se změny týkaly zejména přeměny zemědělských ploch na zastavitelné území pro bydlení a plochy pro nerušící výrobu, služby a komerci, které byly doplněny o plochy zeleně. Jedná se o lokality, které navazují na dosud zastavěné území obce. Tři změny byly pořizovány

z podnětu obce. Změnu č. 2 obec pořizovala z podnětu vlastníka nemovitosti, který žádal změnu funkčního využití na bydlení.

Důvody, které vedly obec ke změně územního plánu, jsou u klíčových změn č. 1 a 3 podobné. V 1. změně se uvádí, že důvodem bylo vyčerpání dosavadních ploch pro novou zástavbu obce. Argumentuje se zde blízkostí Prahy a výstavbou přivaděče k pražskému okruhu, díky němuž dochází k silnému tlaku na využití území po obou stranách ulice Vídeňské. Změna č. 3 byla zpracována jako reakce na dosud živelnou výstavbu. Cílem bylo upravit regulativy územního rozvoje a opětovně vymezení nového zastavitelného území z důvodu vyčerpání ploch pro rozvoj obce. Obec při pořizování této změny postupovala stejně jako u 1. změny, kdy soustředila požadavky na změny od vlastníků pozemků a následně rozhodovala, které vyhovují záměrům a koncepci obce. Důvody pro pořízení změny se však podle mého zjištění také v něčem výrazně liší. Zatímco při pořizování 1. změny obec především vyhověla tlaku na vytvoření nových zastavitelných území, kdy brzy po schválení této změny započala výstavby obytné lokality řadových domů v severní části obce, při pořizování 3. změny již v obci bydlelo větší množství obyvatel, což klade vyšší nároky na technickou infrastrukturu. Obec ve 3. změně tedy vymezila nově zastavitelná území s vírou, že od nových investorů popř. developerů získá alespoň část finančních prostředků na financování vodovodu, kanalizace, ČOV.

V současné době v obci existují nezastavěné pozemky, které byly vymezeny jak původním ÚPSÚ Vestec, tak jeho následnými změnami. Jedná se především o pozemky pro komerční využití v okolí Vídeňské ulice, některé volné parcely pro bydlení v zastavěném území obce a další plochy pro bydlení na okraji obce vymezené změnou č. 1 a 3 a plochy v centrální části obce, kde zatím majitelka neplánuje výstavbu. Nevyužity zůstávají také plochy v blízkosti rybníka určené ÚPSÚ pro sport a rekreaci (viz obr. 5). Obec si nicméně zachovala poměrně kompaktní tvar zástavby, který umožňuje pěší pohyb po obci, a najdeme zde i nejzákladnější občanskou vybavenost (hypermarket). Školka je ve výstavbě. Nové obytné části se však vyznačují absencí veřejných prostor.

Obrázek 5: Postup vymezování zastavitelného území a stav zastavěného území v obci Vestec



Zdroj: územně plánovací dokumentace obce Vestec, vlastní zpracování
Poznámka: nejsou zakresleny plochy pro dopravu

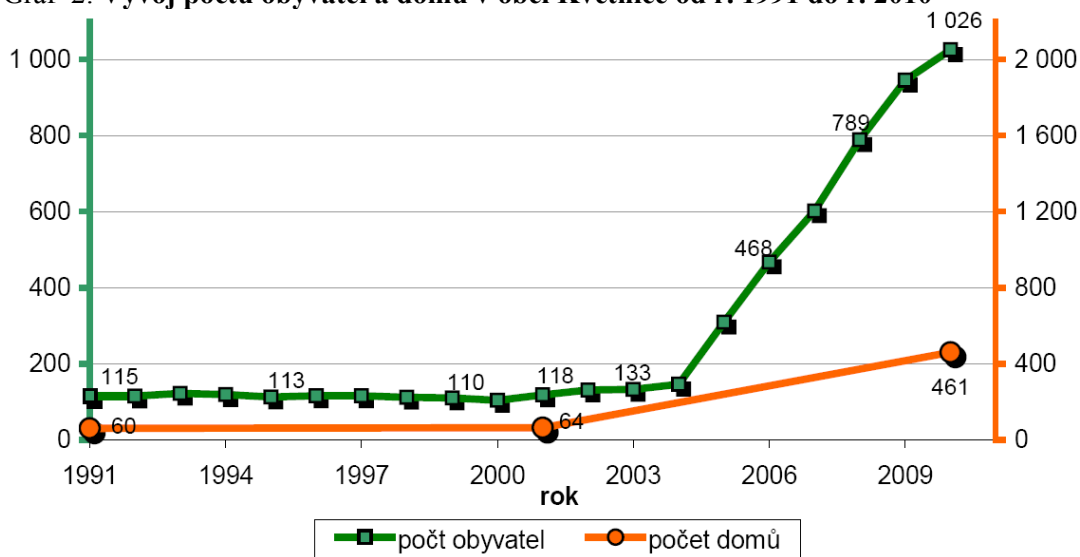
4.2. Obec Květnice

Charakteristika území

Obec Květnice se nachází východně od hlavního města v okrese Praha-východ, asi 2 km jižně od k. ú. Újezd nad Lesy, které je součástí hlavního města a s nímž má obec společnou severní hranici. Obec Květnice tvoří jediné katastrální území o výměře 284 ha. Nejbližší napojení na Prahu je po silnici I/12 (Praha – Úvaly – Kolín) u níž se počítá s přeložením, které by mělo být umístěno v severní části správního území obce, kde je plánovaná také výstavba mimoúrovňové křižovatky. Problematické je napojení na pražskou hromadnou dopravu. Do obce zajíždějí 2 spoje, ale jejich frekvence je nedostačující.

Do roku 1990 byla Květnice jedním z k. ú. obce Sibřina, od roku 1990 se stala samostatnou obcí se 115 obyvateli. Mohutný rozvoj rezidenční výstavby započal na začátku nového tisíciletí. Od té doby v obci přibylo 400 budov a počet obyvatel se téměř 10krát znásobil (viz graf 2). Velká část nově postavených domů však ještě není zkolaudována z důvodu nedokončení příjezdových cest a mnoho nových obyvatel zde nemá hlášené trvalé bydliště. Skutečný počet obyvatel žijící v Květnici je tak odhadován na 2,1 tis. (rozhovor se starostou). I přes vysoký počet obyvatel obec nedisponuje žádnou občanskou vybaveností,

Graf 2: Vývoj počtu obyvatel a domů v obci Květnice od r. 1991 do r. 2010



Zdroj: Historický lexikon, Registr sčítacích obvodů a budov (www.czso.cz)

za kterou tak musejí občané dojíždět. Další plánovaný rozvoj vyžaduje investice do technické infrastruktury, zejména rozšíření kapacity čistírny odpadních vod, protihluková opatření atp.

Územně plánovací dokumentace

Obec začala pořizovat ÚP v roce 1994. Pořizování tohoto dokumentu trvalo 4 roky, když v dubnu 1998 byl schválen místním zastupitelstvem. **Územní plán sídelního útvaru** vymezil nové lokality určené pro bydlení západním směrem od jádra obce směrem k Sibřině. Toto vymezení od počátku počítalo se zastavěním celého pásu orné půdy mezi Květnicí a Sibřinou. Celkem ÚPSÚ určil nově 20,6 ha zastavitelného území, z toho pro 97 % těchto ploch stanovil funkční využití bydlení a zbytek pro technickou infrastrukturu (tab. 3). Územní plán zakreslil i výhled budoucí zástavby na jih od nově navrženého zastavitelného území, který předjímal nové plochy pro bydlení a veřejnou vybavenost.

Pro tento územní plán sídelního útvaru Květnice bylo od té doby zpracováno 6 změn. Dosud byly schváleny zastupitelstvem první 3 změny ÚPSÚ. **1. změna** územního plánu se začala pořizovat ještě v roce 1998 a schválena byla v červenci roku 2002. Vypracování změny ÚPSÚ bylo odůvodněno odstoupením developerské společnosti od záměru soustředěné výstavby bytových a rodinných domů. Tato situace a zájem dalších investorů vstoupit do území vyvolala nutnost přehodnocení etapizace zástavby a vytvoření podmínek pro zainvestování území inženýrskými sítěmi. Oproti ÚPSÚ byl ve změně č. 1 snížen regulativ pro minimální velikost parcely z 800 m² u individuálního rodinného domu a 450 m² u řadových domů na 450 m² resp. 150m². Dále bylo změnou navrženo využít pozemek obce jako plochu nerušící výroby a služeb pro tvorbu nových pracovních příležitostí, které se během projednávání ukázalo lepší řešit jako všeobecně smíšené také s možností výstavby objektů bydlení. Pro deponii zeminy na severu obce bylo stanoveno funkční využití relaxační areál. Pozemek Za mlýnem byl změněn ze zemědělské půdy na plochu čistě obytnou a pro zřízení zahrádkové osady. Změna nově zpřesňuje také vedení komunikace I/112, která ovšem není v bilanci ploch započítána jako zastavitelné území. Celkem změna č. 1 vymezila 20,6 ha nově zastavitelných území, které je dotčeno zábořem ZPF, z toho 87 % bylo určeno pro funkční využití bydlení

Změna č. 2 ÚPSÚ byla zpracována v průběhu roku 2004 a schválena v prosinci 2005. Důvodem pro přijetí druhé změny, která vycházela z podnětu obce, byly rozvojové tendence obce a podmínky v obci. Podle textové části změny je správní území obce předmětem zájmu nových obyvatel i investorů. Obec tudíž požadovala přehodnocení funkčního využití a stabilizaci pozemků. Pro území na jihu obce, které bylo ve výhledu ÚPSÚ určeno jako kombinace ploch čistě obytných, všeobecně smíšených a veřejné vybavenosti, obec přehodnotila funkční využití z větší části na čistě obytné a v menší části na zahrádkové osady kvůli ochrannému pásmu vysokotlaké plynové stanice. V areálu bývalého statku bylo změněno funkční využití na občanské vybavení a parková plocha jižně od statku pro všeobecně smíšené území. Nově vznikla plocha nerušící výroby a služeb na severu obce. Celkem změna č. 2 vymezila 39,5 ha zastavitelných ploch dotčených záborem ZPF

Změna č. 3 byla schválena zastupitelstvem obce na konci prosince 2006. Podle textové části byla změna pořízena, s ohledem na tehdejší stav, kdy bylo území předmětem velkého zájmu obyvatel i investorů. Změna č. 3 upravuje funkční využití zastavitelných ploch, stanovené v předešlé ÚPD, převážně na obytnou funkci. Bylo opět změněno funkční využití území statku a jižně od statku, které bylo předmětem taktéž 2. změny, na všeobecně smíšené území a ostatní zvláštní území, které umožňují výstavbu bytových domů s občanskou vybaveností. Areál nerušící výroby vymezený ve změně 2 se mění

Tabulka 3: Podíl funkčních využití území na nově zastavitelném území obce Květnice

	nově zastavitelné území podle funkční využití (%)					celkem nově zastavitelného území (ha)	nově vymezené nezastavitelné plochy (ha)
	bydlení	veřejná vybavenost	technická vybavenost	rekreace	výroba a služby		
ÚPSÚ	97	-	3	-	-	20,6	-
změna č. 1	87	-	-	13		20,8	5,6
změna č. 2	74	5	-	12	9	39,5	-
změna č. 3	63	-	-	37	-	19,9	2,7

Zdroj: územně plánovací dokumentace obce Vestec, vlastní výpočty

na všeobecně obytné území. Dále byly vymezeny nové plochy pro sport a bydlení, celkem 19,9 ha zastavitelného území.

Změna č. 4 navrhuje změnu funkčního využití zastavěného území na severu obce z bývalých budov pro chov prasat na bydlení. Původně byla na této ploše plánovaná výstavba bytových domů, ale po změně majitele pozemků je v plánu výstavba řadových domů (rozhovor se starostou). V současné době je ve fázi zadání.

5. změnou je plánováno změnit cca 1,7 ha na zastavitelné území z toho 0,12 ha je určeno pro mateřskou školku a zbytek pro výstavbu rodinných domů. Tato změna narazila na odpor občanů a byla již zrušena. Některé její dílčí změny byly přesunuty do změny č. 6.

Změna č. 6 je v současné době ve fázi zadání. Hlavní příčinou, proč se tato změna začala pořizovat, byla žádost developera o změnu funkčního využití plochy na jihu obce, která byla určena jako zastavitelná pro bydlení 2. změnou (viz obr. 5). Ve 3. změně pak část tohoto území bylo změněno na plochy pro rekreaci, kvůli ochrannému pásmu vysokotlakého plynovodu. Po domluvě s plynárenskou společností s developerem, že dojde k výměně potrubí za novější je možné toto ochranné pásmo zúžit a developer žádal po obci opět změnu funkčního využití na bydlení (rozhovor se starostou). Mimo to byly do zadání zahrnuty další drobné změny na nové zastavitelné území nebo změnu funkčního využití pro bydlení. Občanská sdružení v obci nesouhlasí s novou výstavbou, dokud nebude dokončena příslušná infrastruktura. Ke změně č. 6 uspořádaly referendum, ve kterém také požadovaly po obci do této změny zahrnout regulativy, které by znemožnily výstavbu bytových domů v centrální části obce.

Pozice aktérů územního rozvoje k navrženým změnám

Pro zjištění názorů na změny územního plánu jsem oslovila starostu obce Květnice a občanské sdružení Květnice vzkvétající.

Starostou obce Květnice je Ladislav Rathouský, který je na této pozici od roku 2004 (v polovině volebního období vystřídal Jiřího Slavíka), ale již v předešlém období zastával funkci místostarosty. Vývoj celého procesu pořizování změn územních plánů v minulých

letech je mu proto známý. Na mou otázku, proč byly přijímány změny územních plánů, mě seznámil s tehdejší situací. Vymezení zastavitelného území v původním ÚPSÚ bylo požadavkem občana obce, který v restituci získal rozsáhlý pozemek mezi Květnicí a Sibřinou a jeho záměrem bylo zhodnotit část pozemků přeměnou na obytné území, část pozemků prodal novým majitelům. Tento občan byl zároveň v té době také květnickým zastupitelem. V 1. změně byla na podnět tohoto zastupitele/vlastníka zmenšena v regulativech minimální plocha pro výstavbu rodinného domu na 450 m². Podle starosty byly jinak tyto parcely neprodejně. Snížení minimální hranice velikosti pozemku zajistilo v následujících letech hromadný odkup těchto parcel budoucími majiteli, protože se staly cenově dostupnější i pro střední vrstvu obyvatel. Do změny byly zahrnuty také požadavky dalších investorů na rozšíření zastavitelného území pro bydlení. Starosta potvrdil, že všechny změny byly vytvářeny na základě žádostí majitelů pozemků či developerů, kteří také financovali náklady spojené s tvorbou změny územního plánu. Změny byly tedy přijímány z důvodu vyhovět těmto subjektům a umožnit tak výstavbu na území obce. Několik plánovaných projektů se nakonec nerealizovalo kvůli odstoupení investora od záměru či jeho nezákonného jednání. Tyto pozemky pak byly v zástavě banky nebo měly nevyjasněné majetkoprávní vztahy a nebylo možné na nich aktuálně realizovat výstavbu. Obec v takovém případě ponechala pozemky jako zastavitelné a vymezovala nová zastavitelná území.

V obci existují 3 občanská sdružení, která mají snahu ovlivňovat územní rozvoj v obci. Občanské sdružení Květnice vzkvétající vzniklo v roce 2008, má 6 členů. Náplní jeho činnosti je ochrana přírody a krajiny, zachování vesnického prostředí před další živelnou, nekoncepční a neúměrnou zástavbou. V praxi sdružení vyjadřuje odpor proti neúměrným rozvojovým projektům či naopak některé konkrétní záměry prosazuje, účastní se veřejných projednávání, podává námítky a odvolání ve správním řízení. V červenci jsem se setkala se zástupcem a zakládajícím členem tohoto sdružení. Občanské sdružení je toho názoru, že obec přijímá změny územního plánu s cílem zastavět co nejvíce ploch v obci obytnou zástavbou. Nesnaží se o koncepční zástavbu ve prospěch občanů s občanskou vybaveností a plochami pro relaxaci, ale vyhovět investorům, kteří se samozřejmě snaží o co největší zisk, kterého dosáhnou vyšší hustotou zástavby. Sdružení také vadí, že obec nepožaduje po

investorech financování projektů, které by zlepšily kvalitu bydlení v obci a naopak v územních plánech mění podmínky pro výstavbu, aby investorům vyhověla. Jako příklad člen sdružení uvedl, že ve změně č. 2 byla v jádru obce okolo rybníka plánovaná občanská vybavenost (existovala studie na rekonstrukci bývalého statku pro školku, restauraci, sportoviště atp.) a plochy zeleně, jež byly v další změně č. 3 nahrazeny projektem výstavby vícepodlažních bytových domů. OS sdružení se domnívá, že územní plán byl změněn na požadavek investora a nerespektuje potřeby občanů obce.

Zhodnocení změn územně plánovací dokumentace obce

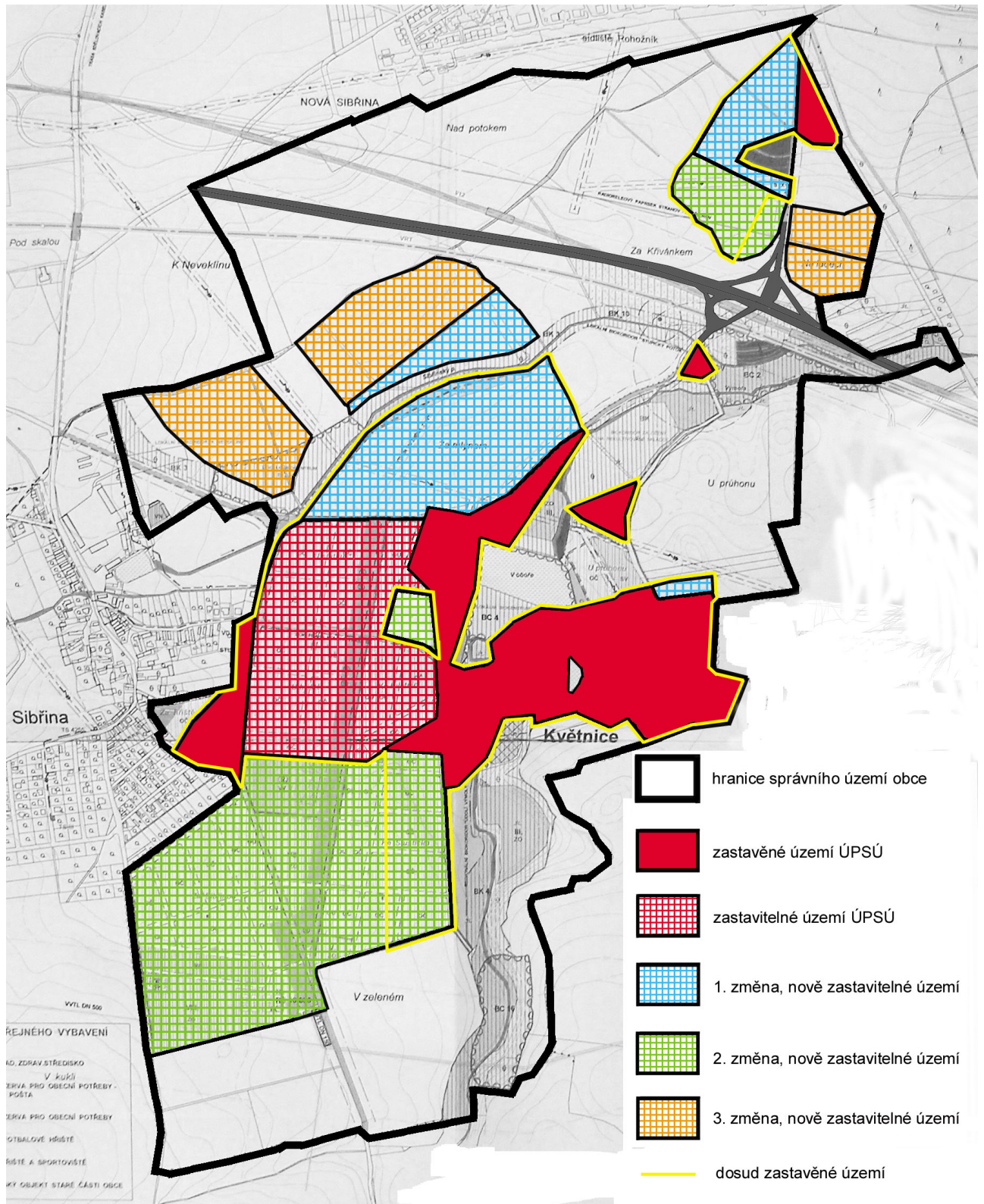
ÚPSÚ obce Květnice byl schválen v roce 1998 obecním zastupitelstvem, které postupně přistoupilo ke zpracování šesti změn. Dosud byly schváleny první 3 změny. Změna č. 4 a 6 je ve fázi zadání a od pořizování 5. změny bylo upuštěno. Původní územní plán počítal s 20,6 ha nově zastavitelného území pro novou obytnou lokalitu. Ve 3 doposud schválených změnách bylo přistoupeno k vymezení dalších 80,2 ha zastavitelného území. V součtu tato nová území výrazně (až několikanásobně) přesáhla velikost zastavěného území zakresleného v ÚPSÚ před přijetím těchto změn (obr. 6). U veškerých ploch bylo nutné přistoupit k vyjmutí ze zemědělského půdního fondu. Změny se týkají převážně rozšiřování zastavitelných ploch na bydlení. Částečný podíl ploch byl změnami určen také pro rekreaci, občanskou vybavenost, výrobu a služby. Tyto plochy však většinou byly v následujících změnách podrobeny změně funkčního využití na bydlení. Z hlediska polohy v obci se jedná zčásti o navazující zástavbu a zčásti o zcela nové lokality pro bydlení bez návaznosti na infrastrukturu.

Příčinnou pořizování změn byl zájem investora, developera nebo vlastníka pozemků o investici v území. Tak je tomu i u v současnosti pořizovaných změn. Tuto skutečnost mi potvrdil jak starosta obce, tak zástupce občanského sdružení Květnice vzkvétající. Financování změn je zajištěno rozpočítáním nákladů mezi jednotlivé žadatele na základě velikosti pozemku. Na počátku vymezení nově zastavitelného území v územním plánu a pořizení první změny stál zájem vlastníka, který získal rozsáhlé pozemky v restitučních. Tento vlastník byl v té době zároveň zastupitelem obce a celé vedení obce s těmito záměry souhlasilo. Další změny odrážejí zájem developerů o další výstavbu. Její nutnost je

v textových částech změn obhajována zájmem investorů vstoupit do území. Přestože se v obci od počátku výstavby několikanásobně zvýšil počet obyvatel i domů, změny územních plánů deklarují, že urbanistická koncepce obce zůstává stejná. Obec nechává budoucí podobu zástavby plně v rukách developerských společností, jejichž jediným zájmem je zisk. Pro rozsáhlou zástavbu dosud nepožadovala vypracování urbanistické studie, regulačního plánu ani podílení se na zbudování veřejné vybavenosti.

K datu 31. 7. 2010 již byla realizována výstavba bydlení jak na plochách vymezených ÚPSÚ, tak plochách 1. změny (viz obrázek 6). Zčásti byly realizovány záměry změny č. 2, na zbytku ploch této změny se v současnosti připravuje výstavba. Na jihu obce pozemek změnil majitele kvůli podvodnému jednání firmy a změnila se také podoba i termín výstavby plánovaného projektu. Dnes se zde počítá s projektem „Zahrady Květnice“, pro který bylo požadováno zpracování EIA. V jádru obce se jedná o bytové domy „Rezidence Flores“. Z návrhů 3. měny zatím bylo započato s výstavbou na severu obce, která však byla přerušena. V obci sice přibývá počet dokončených bytových projektů, dosud zde však chybí veřejná vybavenost. Kapacita čistírny odpadních vod a vodovodní sítě dosáhly svého maxima, není dořešena dopravní obslužnost území. Tyto problémy byly důvodem vzniku občanských sdružení v obci, které se snaží zabránit dalšímu územnímu rozvoji obce, dalšímu zahušťování zástavby, na které obec není připravena.

Obrázek 6: Průběh vymezování zastavitelného území a stav zastavěného území v obci Květnice



Zdroj: ÚPD obce Květnice, vlastní zpracování
 Poznámka: nejsou zakresleny plochy pro dopravu

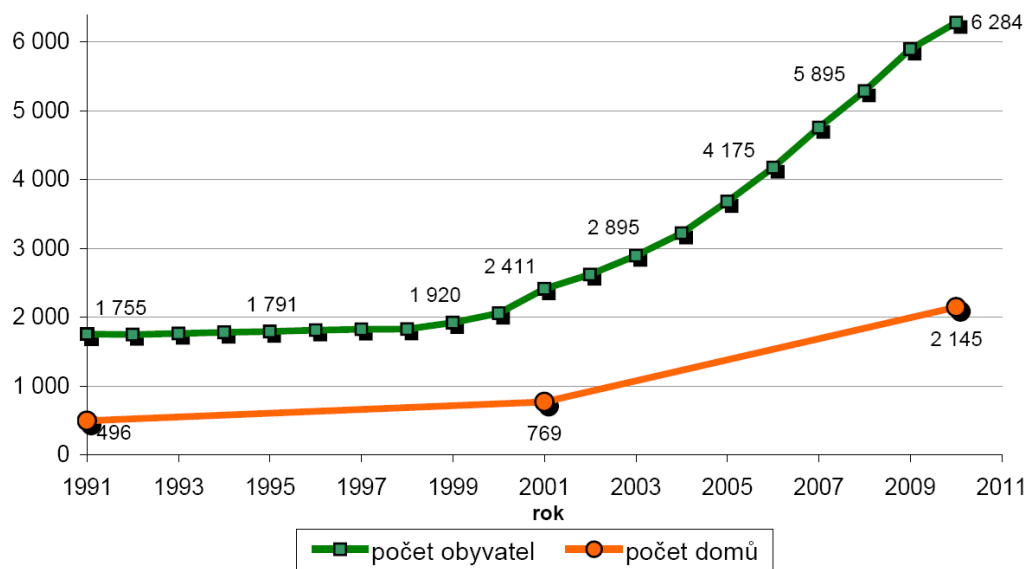
4.3. Obec Jesenice

Charakteristika území

Obec Jesenice se nachází v okrese Praha-západ. Správní území obce o výměře 1751 ha sousedí svým severním okrajem s územím hl. m. Prahy, na severozápadě s obcí Průhonice a územím Průhonického parku. Západní hranice je současně také hranicí s okresem Praha-východ. Poloha Jesenice při hranici s Prahou, nedaleký Průhonický park, dobrá dopravní dostupnost (ullice Budějovická a Hrnčířská, budoucí napojení na pražský okruh R1) činí z Jesenice velice atraktivní místo pro bydlení v zázemí hlavního města. Samotná obec se skládá ze 4 katastrálních území - Horní Jirčany, Jesenice u Prahy, Osnice a Zdiměřice u Prahy. Každá z těchto částí je tvořena starým jádrem, na něž navazuje nová zástavba. V části Jesenice je podíl zastoupení nové zástavby asi poloviční, centrum v okolí komunikace Budějovická plní funkci obslužnou. U ostatních katastrálních území převažuje nová zástavba téměř výhradně s obytnou funkcí.

Od roku 1991 se dosud zvýšil počet obyvatel v důsledku suburbanizace více než 3krát a počet budov v obci více než 4krát (graf 3). Velký nárůst počtu obyvatel je však nezbytně

Graf 3: Vývoj počtu obyvatel a domů v obci Jesenice od r. 1991 do r. 2010



Zdroj: Historický lexikon, Registr sčítacích obvodů a budov (www.czso.cz)

spojený s vyššími nároky na technickou infrastrukturu a občanskou vybavenost, která se v obci tak rychle nerozvíjí.

Územně plánovací dokumentace obce

První územní plán, pořizovaný v samostatné působnosti obce Jesenice, se začal zpracovávat v první polovině 90. let. Nakonec byl schválen zastupitelstvem v březnu 1997. Tento **územní plán sídelního útvaru**, který již nahradil územní plán nový, se bohužel nenalézá u žádného z příslušných orgánů, tudíž nemůže být zahrnut do analýzy. Obecní úřad v Jesenici zasáhl v 90. letech požár a nedochovala se žádná dokumentace z této doby.

V roce 1998 odstartovalo pořizování nového **územního plánu obce** Jesenice, který je se dvěma změnami platný dodnes. Tento územní plán zahrnuje poprvé také k.ú. Zdiměřice, které bylo dříve součástí územního plánu sousedních Průhonic, a k.ú. Horní Jirčany, které bylo součástí územního plánu Psáry. Jedním z důvodů pro jeho pořízení byla proto potřeba jednotné územně plánovací dokumentace pro celé administrativní území obce. Dalšími důvody, které uvádí textová část ÚP, jsou:

- vyčerpání rozvojových ploch v některých k.ú.
- založení nové rozvojové strategie založené na spolupráci obcí v tomto území
- přesměrování rozvojových tendencí do lokalit, které je z hlediska infrastrukturních i majetkoprávních možné využít v nejbližším období.

Dále se zde uvádí, že územní plán znamená určitou nabídku ploch „k zastavění“, neznamená to však, že tato nabídka bude v celém rozsahu využita. Územní plán obce Jesenice byl schválen v listopadu 2000. Tímto územním plánem je nově vymezeno ve správním území obce 267,7 ha zastavitelných území. Z tab. 4 je patrné že největší podíl 79 % zastavitelných ploch zaujímá funkční využití bydlení a to 210,2 ha.

Po schválení ÚPO Jesenice byly postupně navrženy 3 změny územního plánu, z nichž 2 již byly schváleny. 3. změna územního plánu je v současné době ve fázi projednávání návrhu. **1. změna** územního plánu byla schválena na podzim 2002, těsně před komunálními volbami. Důvodem pro její přijetí bylo, že značná část záměrů sledovaných v ÚPO již byla

realizována nebo realizace proběhne v blízké době a dynamický rozvoj obce vyžaduje územní přípravu dalších rozvojových ploch zejména pro bydlení, sport a rekreaci. Podstatná část zastavitelného území v k. ú. Osnice je vzhledem k bankovní zástavě nevyužitelná. Změna č. 1 vymezuje nově 70 ha zastavitelného území z toho nejvíce 50 % je určeno pro funkční využití bydlení, 16 % pro obchod a služby (ve změně č. 2 změněno funkční využití na bydlení). 26 % ze zastavitelného území, což se rovná 18 ha, stanovila změna pro zbudování silničního okruhu (viz tab 4). Celkový zábor ZPF v 1. změně činí 125 ha, přičemž 55 ha z tohoto součtu tvoří nezastavitelná území pro zeleň, resp. zalesnění.

2. změna ÚPO se začala pořizovat rok po schválení změny první a byla schválena na posledním zasedání zastupitelstva před komunálními volbami na podzim 2006. Změna byla pořizena ze stejného důvodu jako změna č. 1, protože plochy z první změny byly ze značné části již využity. Pouze je doplněno, že dynamický rozvoj obce také vyžaduje částečné doplnění komunikační sítě a změny funkčního využití ploch na smíšené území umožní realizaci budoucího městského centra. V severovýchodní části k. ú. Osnice se vypouští ze zastavitelného území plocha 63,3 ha, která je stále v bankovní zástavě. Změna č. 2 vymezuje 83,3 ha nově zastavitelného území z toho cca 61 % je určeno pro čistě obytnou funkci.

Tabulka 4: Podíl jednotlivých funkčních využití území na zastavitelném území obce Jesenice

	zastavitelné území podle funkčního využití (%)					celkem nově zastavitelného území (ha)	nově vymezené nezastavitelné plochy (ha)
	bydlení	obchod, služby, výroba	doprava	sport, rekreace	občanská vybavenost		
ÚPO	79	9	-	9	4	268	-
změna č. 1	50	16	26	9	-	70	55
změna č. 2	66	3	10	20		83,3	-

Zdroj: územně plánovací dokumentace obce Jesenice, vlastní výpočty

Poznámka: centrální smíšené plochy byly u změny č. 2 zahrnuty do bydlení, jedná se o 4,9 %

V současné době se připravuje, již podle nového SZ, změna č. 3 územního plánu obce Jesenice. Jako zdůvodnění pro pořízení změny č. 3 ÚPO bylo uvedeno, že významná část záměrů sledovaných v územním plánu (zejména rozvoj bydlení) již byla realizována nebo

realizace proběhne v blízké době, dynamický rozvoj území obce vyžaduje částečné doplnění komunikační sítě i územní přípravu dalších rozvojových ploch. Stejně zdůvodnění bylo uvedeno také v textových částech změn č. 1 a 2 ÚP. Zatím v neprojednaném a neschváleném návrhu 3. změny ÚP je navrženo 46 ha nově zastavitelných území převážně pro bydlení a komerci a 145 ha zeleně.

Pozice aktérů územního rozvoje k navrženým změnám

Na názory ohledně změn územních plánů jsem se ptala místostarostky obce Evy Čmelíkové a občanského sdružení Rozumný rozvoj.

Paní místostarostka Čmelíková je na této pozici od voleb v roce 2006, od roku 1996 byla v obci Jesenice členkou zastupitelstva. Také jí jsem se ptala na důvody přijetí změn ÚP. Důvodem rozšiřování komerčních ploch bylo, že na počátku se obec snažila nalákat do obce firmy, aby získala finanční prostředky⁷. Avšak jak sama tvrdí, v předchozích letech nebyla ve vedení obce a tudíž neví, proč tehdejší vedení přijalo 2 změny ÚP. S bytovou výstavbou, která v obci probíhala, nesouhlasili (sdružení Naše obec, za které v minulých volbách kandidovala) a proto se snažili, aby tehdejší vedení dále nerozhodovalo o rozšiřování zastavěného území. Podle ní jsou tlaky na zastavění území v Jesenici veliké, ale přesto si myslí, že výstavba bytových a řadových domů v Jesenici vzniknout neměla. Pokud už měla vznikat nová zástavba tak to měly být rodinné domy, s nimiž nepřibude neúnosný počet obyvatel. Protože tyto změny jsou již dané a schválené, snaží se obec alespoň získat od developerů prostředky na financování občanské vybavenosti, dopravní infrastruktury atp. S developerem je uzavřena smlouva, která upravuje příspěvky obci stanovené k územnímu rozhodnutí, stavebnímu povolení či kolaudaci. Ke 3. změně ÚP současné vedení přistoupilo, protože měli povinnost vytvořit jeho aktualizaci na základě nového SZ. Nové vedení jinak nemělo podle místostarostky ambici měnit územní plán, protože poslední změna byla schválena 2 dny před volbami. Obecní úřad přijal od občanů spoustu žádostí o změnu (Podle seznamu žádostí dostupných na web. stránkách obce jich bylo přes 110 a celkem byly podány požadavky na zastavění cca 300 ha území). Z těch

⁷ V letech 1996-2000 se do rozpočtu obce vracela část daně z příjmu firmy (fyzické osoby) podle jejího sídla.

byly vybrány na doporučení zpracovatele především plochy komerce kolem nového obchvatu Prahy s úmyslem oddělit obytnou výstavbu od této nové komunikace a plochy pro individuální bydlení, které mají ucelit tvar zastavěného území v k.ú. Zdiměřice.

Občanské sdružení Rozumný rozvoj vzniklo v roce 2008. Jeho členové, kterých je asi 80, jsou převážně nově přistěhovalí obyvatelé Jesenice. OS Rozumný rozvoj bylo založeno především proto, aby prostřednictvím svých zastupitelů prosazovalo politiku směřující k promyšlenému dlouhodobému rozvoji obce. Snaží se dosáhnout transparentnosti rozhodování obce, rozhodování o důležitých otázkách rozvoje obce v referendech a odstranění korupce z vedení obce. Letošní rok bude sdružení poprvé kandidovat v komunálních volbách. S OS jsem se setkala na jeho schůzi, kde jsem měla možnost se ptát a diskutovat s některými jeho členy. Problematika územního plánování je členům tohoto sdružení známá. Sdružení kritizuje vedení obce za přijímání změn územního plánu. V současné době protestují proti pořizování změny č. 3 a chtějí, aby obec uspořádala o jejím přijetí referendum. OS si myslí, že změny územního plánu byly přijaty, aby rozšířily zastavitelné území, která pak developeři zhodnotí prodejem nebo zbudováním sítí či obytné zástavby. Tvrdí, že vedení obce má zájem na tom, aby právě nově vymezené zastavitelné území vlastnily a rozvíjely developerské společnosti, které obec upřednostňuje také při schvalování podnětů na změnu na zastavitelné území. OS podezřívá vedením obce ze spojení s developerskou společností, která spravuje velkou část zastavitelných území v Jesenici. V obci přitom zůstává velké množství dosud nezastavěných parcel. Sdružení si proto myslí, že změny územního plánu podněcují developerské společnosti.

Zhodnocení změn územně plánovací dokumentace

Obec Jesenice schválila územní plán obce v roce 2000. Poté byly navrženy a schváleny 2 změny této územně plánovací dokumentace, se kterými je platná dodnes. Od roku 2008 obec pořizuje 3. změnu, která je v současné době ve fázi návrhu. ÚPO nabídl k zástavbě 268 hektarů ploch, ve kterých se 79% podílem převažovala území určená pro výstavbu bydlení. Změny ÚPO rozšířily tato území o dalších 153 ha zastavitelných ploch. S dalšími 55 ha pro zeleň činí celková plocha záboru zemědělského půdního fondu pro obě změny 208 ha převážně kvalitní orné půdy. Zvětšování zastavěného území v Jesenici ovlivnil plán

výstavby Pražského okruhu a to jak přímo, vymezením ploch pro vedení okruhu a navazující komunikace, tak nepřímo, dalším rozšiřováním ploch pro komerci (zejména v návrhu 3. změny) a bydlení. Z hlediska funkčního využití ve změnách č. 1 a 2 převažovaly plochy pro bydlení. Další významné rozlohy byly vymezeny pro obchod a služby. Nezřídka však byly tyto plochy následně změněny na funkční využití, kde převažuje obytná funkce. Časté a četné změny funkčního využití, nové rozšiřování zastavitelných ploch činí územní plán značně nepřehledným.

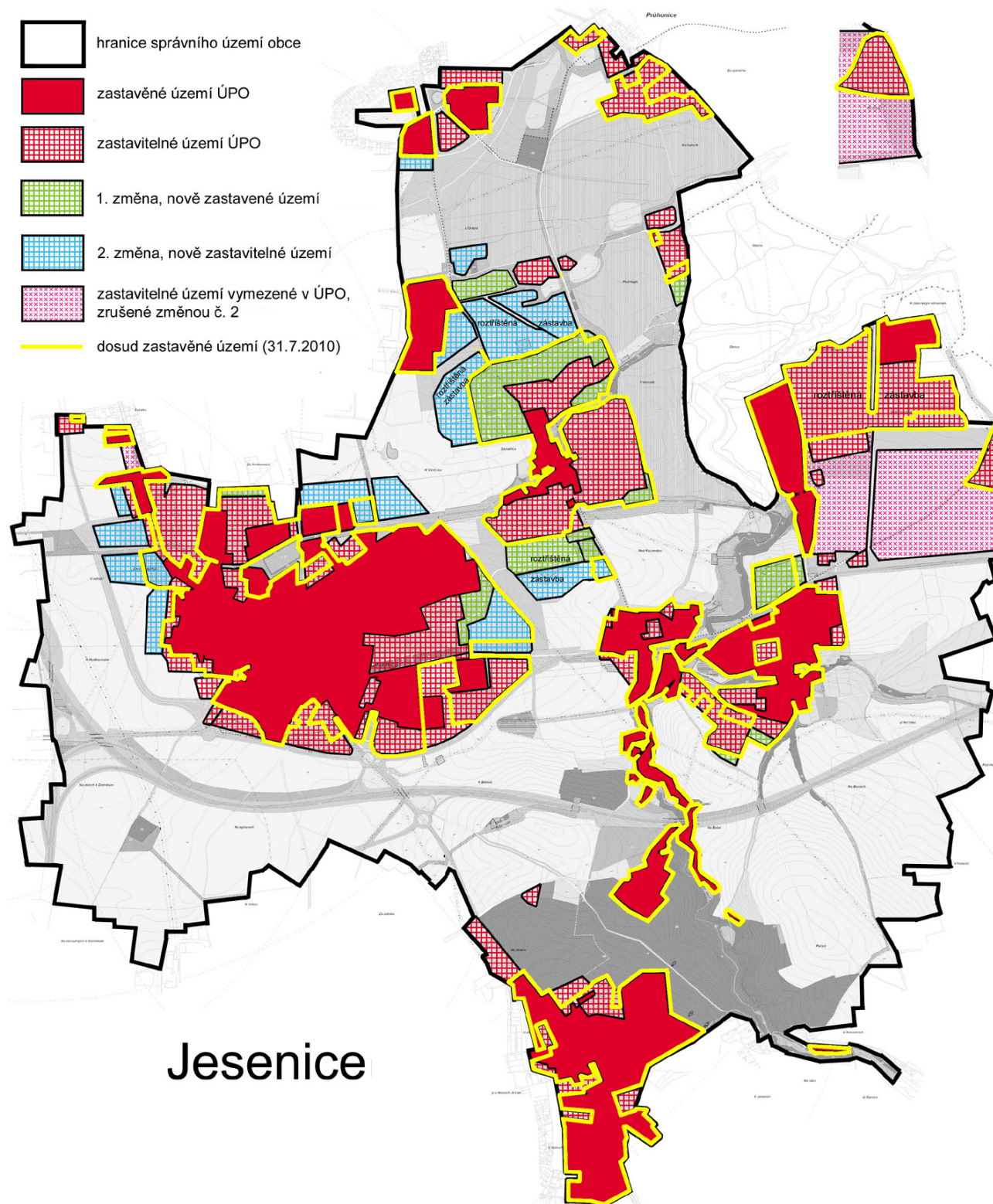
Všechny změny ÚPO Jesenice byly pořizovány z podnětu obce. Pořizování změn územního plánu bylo doprovázeno silným tlakem na vymezení zastavitelných území, o čemž svědčí jak obsah textových částí územních plánů, tak rozhovory s aktéry. Příčinou změn je zde tedy pravděpodobně tlak soukromých společností na vymezení ploch zejména pro bydlení a komerci a ochota vedení obce a zpracovatele těmto společnostem vyhovět. To potvrzuje i skutečnost, že na pozemky, které mohou být teoreticky předmětem změny na zastavitelné, v mnoha případech existuje předkupní právo zapsané v katastru nemovitostí. Tímto právem disponují developerské společnosti, které pak odkoupí pozemek za nižší cenu. Developerské společnosti v Jesenicích používají 2 základní způsoby zhodnocení pozemků, které se liší svým dopadem na „rozvíjené“ území. Prvním je odkup pozemku a následná výstavba zahuštěné zástavby bytových nebo řadových domů s cílem maximalizovat výnos z m² zástavby. Druhým způsobem zhodnocení je zbudování dopravní a technické infrastruktury (sítí) na rozlehlých územích a následně nabídka jako stavebních parcel jednotlivým zájemcům. Rozsáhlá území byla rozvíjena bez koncepce. V minulosti zde nebyl zpracován regulační plán ani zastavovací studie. Tento způsob rozvoje prostředí je doprovázen zvýšenými požadavky na infrastrukturu, občanskou vybavenost a finanční náklady z rozpočtu obce, které vyplývají z rychlého nárůstu počtu obyvatel resp. nároků na obsluhu území. Za největší problém z tohoto pohledu však považují vymezení zastavitelných území, která nijak nenavazují na stávající zástavbu (viz obr. 7).

Změna č. 3 vznikla kvůli požadavku na aktualizaci podle nového SZ a nyní je ve fázi návrhu. Změna je opět předmětem četných vymezení nových zastavitelných území a změn funkčního využití. Jejich příčinou je budování Pražského okruhu, jehož výstavba

podněcuje přeměnu na komerční plochy a také změna ve vedení obce, které upravuje územní plán podle své představy. Nové vedení si slibuje získat od investorů v území prostředky na budování infrastruktury a veřejné vybavenosti. Pro nové obytné lokality většího rozsahu ukládá zpracování regulačního plánu, resp. pro větší komerční plochy územní studii.

V současné době existují v Jesenici rozsáhlá nezastavěná území zejména s obytnou funkcí, vymezená jak ÚPO, tak následnými změnami (viz obr. 7). Mají podobu jak četných volných parcel v území připraveným developerem, tak celých kompaktních ploch (viz příloha 3). Drobná sídla, která tvoří obec, dříve s počtem několika desítek obyvatel několikanásobně zvětšila svou plochu a počet obyvatel, chybí zde takřka veškerá vybavenost. Jejich obyvatelé musejí za těmito službami dojíždět do Jesenice nebo do Prahy, což neúnosně zvyšuje dopravní zátěž v oblasti.

Obrázek 7: Průběh vymezování zastavitelného území a stav zastavěného území v obci Jesenice



Zdroj: ÚPD obce Jesenice, vlastní zpracování
Poznámka: nejsou zakresleny plochy pro dopravu

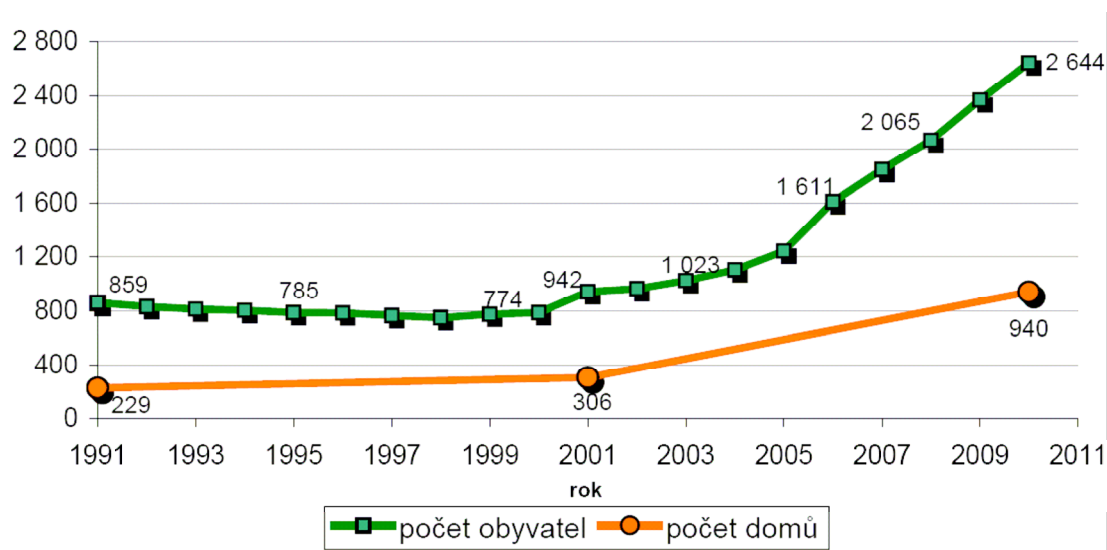
4.4. Obec Velké Přílepy

Charakteristika území

Obec Velké Přílepy se nachází severně od hlavního města v okrese Praha- západ. Správní území obce tvoří dvě katastrální území Kamýk a Velké Přílepy. Oblast se vyznačuje výskytem cenných úrodných půd. Před rokem 1990 byly Velké Přílepy obcí střediskovou, která zahrnovala i dříve samostatné obce Lichoceves, Noutonice, Okoř, Svrkyni a Úholičky. Dnes je obec opět samostatná a tvoří ji jedno kompaktní sídlo. V centrální části kolem potoka najdeme vesnickou zástavbu. Od 70. let se zde rozrůstala výstavba rodinných a bytových domů, která však byla provázena demolicí několika starších statků. Od 90. let probíhá rozvoj obce výstavbou velkých urbanistických celků, které navazují na původní zástavbu, nejsou s ní však v mnohých případech propojeny.

Obec je atraktivním místem pro bydlení, kvůli dobrému dopravnímu napojení na Prahu, které je realizováno převážně po Pražské komunikaci. Dobré je také spojení v rámci Pražské integrované dopravy. Bouřlivý suburbánní rozvoj minulých let zajistil obci velký nárůst obyvatel. Od roku 1991 se počet obyvatel podle informací statistického úřadu ztrojnásobil, přičemž další podíl z nově přistěhovalých zde nemá přihlášený trvalý pobyt.

Graf 4: Vývoj počtu obyvatel a domů v obci Velké Přílepy od r. 1991 do r. 2010



Zdroj: Historický lexikon, Registr sčítacích obvodů a budov (www.czso.cz)

Obec se v důsledku velkého nárůstu počtu obyvatel potýká s nedostatečnou dopravní a technickou infrastrukturou a také veřejnou vybaveností.

Územně plánovací dokumentace obce

Obec Velké Přílepy začala pořizovat svůj první územní plán z podnětu obecního zastupitelstva v roce 1993. **Územní plán sídelního útvaru** Velké Přílepy byl schválen v březnu 1996. Od té doby byly navrženy a vypracovány 3 změny ÚPSÚ. S těmito třemi změnami je ÚPSÚ platný dodnes.

Územní plán sídelního útvaru navrhl nově zastavitelné plochy, které byly rozděleny do 3 funkčních celků, o celkové výměře 43,3 ha vyžadující zábor ZPF. Nově vymezené plochy jsou určeny výhradně pro funkční využití bydlení. Pro funkční celek I, pro nějž již bylo v té době vydáno územní rozhodnutí, byla současně s územním plánem vypracovaná urbanistická studie. Jednalo se o výstavbu 500 rodinných domů realizovaných firmou H systém. Další funkční celky (II a III) byly určeny pro celkové zainvestování včetně dopravní a technické infrastruktury a ukládají investorovi zpracování zastavovacího plánu, který bude sloužit jako podklad pro územní rozhodnutí. Územní plán stanovil, že zóny musí být zastavovány postupně podle stanovené priority, jež byla určena na základě připravenosti jednotlivých investorů.

Změna č. 1 se začala zpracovávat z podnětu obce Velké Přílepy v roce 2000. Schválena byla na konci roku 2001. Důvody, které vedou k této změně, nebyly v textové části ÚP uvedeny. Ve změně bylo nově navrženo 3 ha zastavitelných území pro bydlení, komerci a průmysl (viz tab. 5), které vyžadují zábor ZPF. Na dalším 1,1 hektaru území v centrálních částech obce bylo změněno funkční využití na bydlení v již zastavitelném území obce. Tyto plochy byly původně určeny jako louka, veřejná vybavenost a garáže.

Ve 2. změna přibily 2 nově zastavitelné plochy. Počátek zpracování změny se datuje k roku 2003. Práce na ní byly dokončeny v roce 2008, kdy byla schválena zastupitelstvem obce. V textové části se uvádí, že rozvoj obce je vhodný pro bydlení a příměstskou rekreaci a že obec je ovlivněna svou polohou k hlavnímu městu a dobrou dostupností. Změna

plochy na severu obce na zastavitelné území s funkčním využitím nízkopodlažní bydlení byla zdůvodněna potřebou zlegalizovat tehdejší reálný stav. V lokalitě byly v době pořizování územního plánu některé domy již postaveny a územní plán jen doplnil zástavbu tak, aby byla urbanisticky uzavřená. Příčinou změny plochy na východě správního území pro nízkopodlažní bydlení bylo už takřka úplné vyčerpání počtu volných ploch k bydlení v obci. Změna se dotýká celkem 4,4 ha území, které je nově zastavitelné pro funkční využití nízkopodlažní bydlení. 4,1 ha z těchto ploch je zasaženo zábořem především orné zemědělské půdy.

Změna č. 3 je doposud poslední změnou ÚPSÚ Velké Přílepy. O jejím pořízení bylo rozhodnuto v roce 2004 a schválena byla po pěti letech na počátku roku 2009. Tato změna řeší 61,1 ha ve správním území obce z toho 59,5 hektaru je v seznamu záboru ZPF (asi 75 % plochy celkového záboru bude vyňato pouze dočasně). Tato změna si nicméně neklade nároky na nově zastavitelné plochy. Veškerá plocha záboru ZPF (59,5 ha) bude využita pro funkční využití sport a rekreace – v lokalitě na jih od obce je plánováno zbudování golfového hřiště, které navazuje na plánovanou výstavbu v sousedních Statenicích a pro které bude zpracován posudek vlivu ÚP na životní prostředí (SEA) V dalších 3 lokalitách se jedná o změnu funkčního využití a regulativů. V jedné lokalitě zastavitelného území ze stávajícího ÚPSÚ se specifikuje funkční využití na nízkopodlažní bydlení. Dvě lokality v již zastavitelném území se mění z komerce na bydlení pro 2 bytové jednotky resp. ze zeleně na sport a rekreaci (dětské hřiště).

Tabulka 4: **Nově vymezené plochy v obci Velké Přílepy podle funkčního využití**

	nově zastavitelné území podle funkčního využití (%)			celkem nově zastavitelného území (ha)	nově vymezené nezastavitelné plochy (ha)
	bydlení	komerce	průmysl a skladové plochy		
ÚPSÚ	100	-	-	43,3	-
změna č. 1	58	10	32	3	-
změna č. 2	100	-	-	4,4	-
změna č. 3	změna funkčního využití			-	61,1

Zdroj: ÚPD Velké Přílepy, vlastní výpočty

Pozice aktérů územního rozvoje k navrženým změnám

Na otázky ohledně územního rozvoje a územního plánování ve Velkých Přílepech jsem se měla možnost ptát starostky Věry Čermákové a občanského sdružení Kamýcké sdružení pro klidné bydlení, které jsem oslovila s žádostí o rozhovor.

Paní Věra Čermáková vykonává funkci starostky od roku 2007. Do zastupitelstva obce byla zvolena v roce 2006 za sdružení Pro Přílepy, které vystřídalo sdružení nezávislých kandidátů, jež vedlo obecní úřad v předchozích volebních obdobích. Nové vedení má jiný názor na územní rozvoj obce než to předchozí. Podle starostky změny ÚPSÚ Velkých Přílep započaté za minulého vedení iniciovaly soukromé firmy – developéři, kteří vyvíjeli tlak na obec, aby se v územním plánu vymezilo co nejvíce zastavitelných ploch a tuto myšlenku realizoval v územních plánech architekt vybraný tehdejším vedením obce. Tak bylo za předchozího vedení započato se zpracováním 2. změny, která původně obsahovala větší počet ploch nově zastavitelných území. Pořizování této změny přešlo po volbách na nové vedení obce, které s plány bývalého vedení zástavby nesouhlasilo. Změna byla tedy předělána a z původně navržených ploch zůstaly jen některé. Zpracování 3. změny také započalo již za působení bývalého vedení. Jedná se o změnu pořízenou na žádost soukromé firmy, která chce vybudovat v jižní části správního území golfové hřiště. Tato soukromá firma se také podílela na financování změny.

Současné vedení obce ani do budoucna neplánuje pokračování v rozvoji velkých obytných celků, jaký probíhal ve Velkých Přílepech od přelomu tisíciletí. Do roku 2013 musí obec podle SZ pořídit nový územní plán a bude záležet na novém zastupitelstvu, jak si bude počínat. Existuje zde velký tlak investorských společností, které zde skoupily pozemky. Obci již bylo předloženo několik verzí na jejich parcelaci a zastavění (příloha 4). Investor má v současné době v zastupitelstvu jednoho spřízněného zastupitele, který se snaží prosazovat jeho zájmy. Podle slov starostky rychlý rozvoj obci spíše uškodil, než prospěl. Developéři pouze postavili domy a odešli, aniž by se podíleli např. na vybudování nové školky nebo chodníků, které teď musí obec financovat ze svého rozpočtu. Noví občané se do obce nastěhovali většinou z větších měst a tyto služby a vybavení po obci vyžadují.

Obec podle starostky však tehdy nejspíš z neznalosti a nezkušenosti po těchto firmách nepožadovala financování potřebných projektů, výměnou za povolení zástavby.

Kamýcké sdružení pro klidné bydlení, o. s. působí ve Velkých Přílepech od roku 2004. Občanské sdružení bylo zpočátku založeno za účelem zrušení výstavby třípatrových domů v ochranném pásmu lesa. Hlavní cíle OS jsou ochrana přírody a krajiny, kvalitní informovanost občanů a zvýšení zájmu občanů o veřejné dění. OS tvoří asi 10 členů, nově přistěhovalých obyvatel Velkých Přílep. Rozhovor jsem uskutečnila s předsedou tohoto sdružení a další členkou, která je současně členkou zastupitelstva obce Velké Přílepy. Také těchto členů OS jsem se ptala na změny územních plánů. Podle OS hromadnou výstavbu celých obytných celků odstartoval prodej zemědělských ploch majitelů, kterým se vrátil majetek v restitucích a k půdě a místu už neměli žádný vztah. Developerské firmy mohly těmto majitelům nabídnout za tato pole mnohem větší částku, než byla v té době cena zemědělské půdy, protože již byly s obcí domluveny na změně na zastavitelné pozemky v územním plánu nebo se chystaly obci o této změně přesvědčit. Podle OS to byl také důvod, proč byly započaty změny ÚPSÚ. Obec však za tuto změnu nepožadovala po developerech adekvátní příspěvek, který by pomohl vybudovat další zařízení spojená s nárůstem počtu obyvatel. OS si myslí, že poté, co odmítl předchozí zpracovatel vypracovat 2. změnu, si obec vybrala nového zpracovatele, který plně vyhověl požadavkům developerských společností. Změny územního plánu ve Velkých Přílepech podle mínění OS iniciovaly developerské společnosti, které se také nezdráhají pro hladší průběh schvalování přispět dotčeným orgánům finančním obnosem. S tímto přístupem se setkalo také OS, když protestovalo proti výstavbě bytových domů v obci.

Zhodnocení změn územně plánovací dokumentace

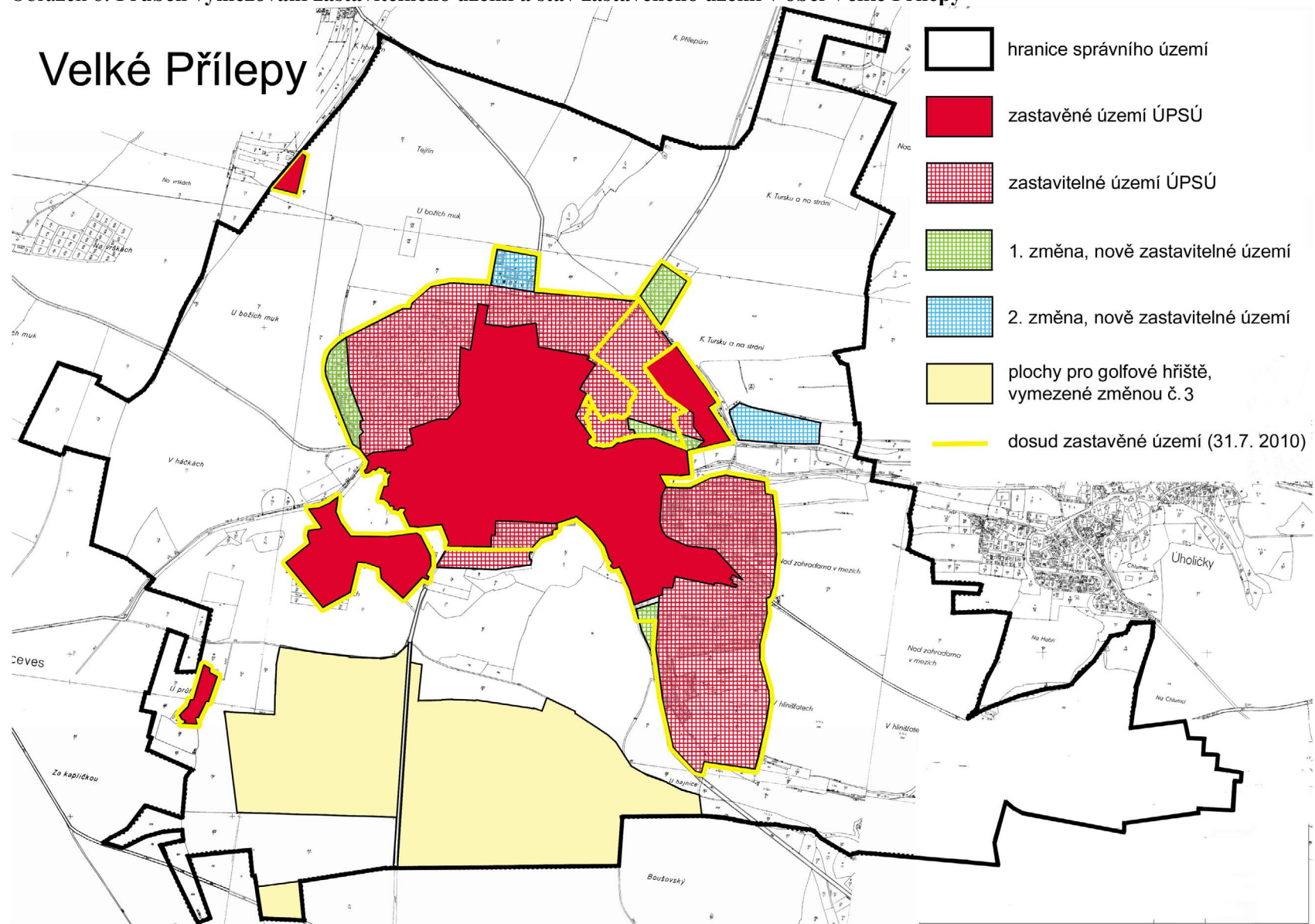
Obec Velké Přílepy po schválení ÚPSÚ v roce 1996 přijala další 3 změny této dokumentace. Původní územní plán vymezil nově 43,3 ha zastavitelných území určených výhradně pro bydlení, což asi odpovídalo tehdejší rozloze zastavěného území. ÚPSÚ navrhl také nové plochy pro občanskou vybavenost a parky v centrální části obce. Ty však byly v následujících změnách ÚPSÚ předmětem změny na bydlení nebo nebyly realizovány. Obsahem prvních dvou změn bylo hlavně vymezení nově zastavitelného

území a přeměna funkčního využití ploch v zastavěné části obce na bydlení. 3. změna nerozšířila zastavitelné území obce, pouze se změnilo funkční využití. Z hlediska polohy změn se jedná o plochy navazující na stávající zástavbu či celé nové obytné lokality (obr. 8).

Na počátku změn ÚPSÚ Velkých Přílep stála snaha developerů o rozšíření dalších zastavitelných území bydlení nebo změnu funkčního využití na bydlení. Obec tyto snahy posvětila a začala s přípravou změn územního plánu. Iniciátorem změn ÚPSÚ byly investoři a developeři. První změnu schválilo zastupitelstvo v roce 2001. V roce 2006 převzalo rozpracované změny č. 2 a 3 nové vedení obce, které má zcela jiné představy o územním rozvoji obce. Nové vedení obce nechce pokračovat v rozšiřování zastavitelného území pro bydlení, protože obci chybí potřebná infrastruktura a dosud tato rychlá výstavba přinesla obci spíše potíže. Změny pod novým vedením byly nakonec sice dokončeny a schváleny, ale změnil se jejich obsah. Obec pro jejich dokončení vybrala nového zpracovatele a snížila rozšíření zastavitelných ploch na minimum. Důvodem pro změnu některých dílčích ploch bylo např. snaha legalizovat již započatou výstavbu, zabránit další výstavbě bytových domů změnou regulativů a vymezení ploch pro sport a rekreaci. Příčinami, které stály za změnami územních plánů ve Velkých Přílepech, jsou jak tlak vyvíjený soukromým sektorem, tak změna politické reprezentace obce.

V současnosti zůstává v obci část ploch k bydlení nezastavěna (viz obr. 8). Výstavba v jižní části obce byla dokončena i přes značné komplikace, které byly způsobené podvodným jednáním firmy H-systém. Další rozšíření rozvojových ploch obec zatím neplánuje a dnes ani další výstavba není možná z důvodu vyčerpané kapacity čistírny odpadních vod. Obec se potýká s nedostatečnou infrastrukturou i občanskou vybaveností. Nedávno za přispění fondů EU realizovala rozšíření mateřské školky, ale chybí zde obchody a chodníky u nových obytných lokalit pro bezpečný pohyb obyvatel.

Obrázek 8: Průběh vymezení zastavitelného území a stav zastavěného území v obci Velké Přílepy



Zdroj: ÚPD obce Velké Přílepy, vlastní zpracování
Poznámka: nejsou zakresleny plochy pro dopravu

4.5. Shrnutí

Na závěr této kapitoly bych chtěla sumarizovat a zobecnit výsledky, k jakým jsem při zkoumání územního plánování v mnou vybraných obcích v zázemí Prahy dospěla.

Ve všech obcích, ve kterých jsem zkoumala změny územních plánů, došlo v prvním desetiletí nového tisíciletí k velmi rychlému rozvoji. Obce schválily své první územní plány mezi lety 1996 a 1998. V těchto územních plánech vymezily rozsáhlé plochy pro novou výstavbu. V následujících letech obecní zastupitelstva přijala postupně několik změn ÚP. Nejvíce změn se ve vybraných obcích pořizovalo od roku 2000 do roku 2006 v době největšího stavebního boomu. Jednotlivé dílčí změny v území se nejčastěji týkaly rozšíření zastavitelných ploch pro bydlení. Ve Vestci, který protíná silnice 1. třídy, se jednalo také o významné podíly komerčních ploch. Důležitou úlohu při změnách územních plánů hráli majitelé okolních zemědělských pozemků, které jim byly navraceny v restitucích. Tito restituenti již neměli zájem na nich hospodařit, neměli již k tomuto místu žádný vztah nebo prostě neodolali nabízené částce za odkup od společností, které se chystaly v tomto území investovat.

Jak se při analýze změn územního plánu ukázalo, zcela zásadní roli při jejich pořizování měly soukromé společnosti (zejména developeři). Jednotlivé textové části změn územních plánů zdůvodňují potřebu změny územního plánu podobně – dynamickým rozvojem obce, rozvojovým potenciálem obce v zázemí Prahy a vyčerpáním ploch pro výstavbu. Pouze v případě Květnice je ve změnách uvedeno, že jsou vyvolány zájmem občanů a investorů. Avšak oslovení aktéři většinou při rekapitulaci změn obcí uváděli, že změny byly vyvolány zájmem soukromých společností nebo soukromých vlastníků, kteří chtěli zhodnotit zemědělské pozemky. Výjimku tvořilo vedení obcí Jesenice a Vestec. Ačkoliv paní místostarostka Jesenice, se kterou jsem hovořila, byla členkou zastupitelstva již v předchozích volebních obdobích, nevěděla, proč předchozí vedení ke změnám ÚP přistupovalo. Ve Vestci vedení trvalo na tom, že obec není předmětem zájmu developerů a investorů. Charakter zástavby, která v obcích vyrostla za posledních 10 letech i poutače na prodej pozemků či staveb developerských společností, však jednoznačně svědčí o tom,

že změny územních plánů byly, ať již otevřeně nebo skrytě, pořizované na zakázku těchto soukromých společností. Pozice samospráv byla v procesu pořizování změn velmi slabá. Obce po developerech nepožadovaly financování projektů, které bylo v obci třeba zbudovat v souvislosti s následným nárůstem počtu obyvatel. I přesto, že změny vymezují rozsáhlá zastavitelná území, není zde stanovena etapizace ani požadavek obce na zpracování studie zastavění území nebo regulačního plánu. Naopak obce často požadovaly financování zpracování změny ÚP. Překvapivé pro mě bylo zjištění, že nejméně ve dvou obcích mají developerské společnosti „své“ zastupitele, kteří se snaží aktivně prosadit zájmy těchto společností.

Pokud bychom se zaměřili na charakter změn z hlediska polohy obcí, jednalo se většinou o plochy navazující na stávající zástavbu, ale nezdědka narazíme ve změnách i na plochy vzdálené od kompaktní zástavby. U posledních změn můžeme sledovat v těchto obcích nový trend. Rychlý nárůst počtu obyvatel vyžaduje v budování a rozšiřování infrastruktury a občanské vybavenosti. Ve změnách se to projevuje vymezením nových ploch, nebo změnou funkčního využití stávajících ploch pro zeleň, rekreaci a občanskou vybavenost. Vedení obcí Jesenice a Vestec uvádělo, že si vymezením nových ploch pro komerční funkce a bydlení slibují, že získají od investorů v území finanční prostředky pro obec na tyto veřejně prospěšné projekty.

Přestože se ve změnách ÚP jednalo o rozsáhlé zábory hodnotné zemědělské půdy, státní orgány rozšíření zastavitelného území povolovaly navzdory tomu, že v obci existovaly dosud nezastavěné plochy. Změny nedokázaly efektivně usměrňovat ani autorizovaní zpracovatelé územních plánů. První hlasy proti dalším změnám a další výstavbě se většinou ozvaly teprve z řad nově přistěhovalých obyvatel, kteří do obce přišli většinou z větších měst a postrádaly v obci občanskou vybavenost a místa pro trávení volného času. Vlnu občanské aktivity vzedmul mnohdy nesouhlas s konkrétním projektem, nebo snaha v obci něco vybudovat. Občané svůj názor vyjádřili také v komunálních volbách v roce 2006, kdy v Jesenicích a Velkých Přílepech došlo ke změně vedení obce za zcela nová občanská uskupení.

Při hodnocení důsledků změn územních plánů na jednotlivé obce jsem se zaměřila na současnou podobu zastavěného území a problémy, se kterými se obce v důsledku změn ÚP potýkají. U všech obcí, jejichž územní plány jsem analyzovala, byla vymezována nová zastavitelná území, aniž by byly zastavěny ty plochy, které určila předcházející úpravy ÚPD. Výsledkem jsou mozaikovitě zastavěná území s velmi nízkou hustotou zalidnění, kde na vysokém podílu parcel určených k výstavbě nebyla ještě realizována výstavba. Opakem jsou plochy, kde došlo k jednorázové výstavbě celého developerského projektu. Zahuštěná zástavba neskýtá jejím obyvatelům dostatek soukromí, které si od bydlení za městem slibovali. Zkoumané obce se potýkají s nedostatečnou technickou infrastrukturou. Ve všech změnách územních plánů bylo uvedeno, že urbanistická koncepce obce se změnou nezmění a to i když předpokládá vysoký nárůst počtu nových obyvatel. Změny většinou nevymezily nová veřejná prostranství ani občanskou vybavenost spojenou s nárůstem počtu obyvatel. Pokud změna navrhla nové plochy zeleně či jiných neziskových projektů, často tato opatření nejsou realizována. Z toho plyne následná nespokojenost občanů se stávající situací v obci. Paradoxně to znamená, že tyto obce v zázemí Prahy se potýkají s problémy, kterým má pořízení a následné uplatňování územního plánu předcházet.

5. ZÁVĚR

Suburbanizace je proces, který v Česku v současnosti studují odborníci z přírodních, technických i společenských vědních oborů. Mnozí z nich zejména varují před negativními jevy, které jsou se suburbanizací spojené. Suburbanizace zasáhla s největší intenzitou především zázemí Prahy, ale podobné procesy, byť s menší mírou intenzity, lze sledovat i v zázemí dalších velkých měst. Nástroje územního rozvoje, které by mohly tento proces ovlivňovat, jsou dnes velmi omezené. V prostředí Pražského metropolitního regionu tuto situaci ještě umocňují specifické podmínky, kdy jsou hlavní město a jeho okolí rozděleny do dvou samosprávných jednotek – krajů. Prakticky veškerá zodpovědnost za územní rozvoj v subúrbánním zázemí Prahy tak leží na obcích.

Obce v intenzivně využívaném zázemí Prahy začaly pořizovat první územní plány po roce 1990. Následně po jejich schválení však obce přistupují k jejich změně. Hlavním cílem diplomové práce bylo na příkladu několika obcí analyzovat příčiny a důsledky změn územního plánu a zjistit, jakou roli v procesu pořizování změny hráli jednotliví aktéři územního plánování. Pro nalezení odpovědí na stanovené cíle práce byly použity tři výzkumné metody. Územně plánovací dokumentace obcí byla analyzována a následně byl její obsah ověřován rozhovory s aktéry územního rozvoje v obci. Tyto metody byly ještě doplněny o terénní šetření přímo v obci. Prostřednictvím těchto metod byla ověřována pravdivost hypotéz souvisejících se změnami územních plánů.

První hypotéza se zabývá vlivem soukromého sektoru na rozhodování o změně územního plánu. Na základě použitých metod bylo zjištěno, že na počátku většiny změn byl zájem soukromých společností o změnu funkčního využití na bydlení. Obce na tyto změny přistupovaly, aniž by požadovaly financování nákladů, které obci do budoucna vznikají s nárůstem počtu obyvatel. Naopak často ze strany obce vznikl požadavek na úhradu zpracování příslušné změny územního plánu. Ukázalo se také že, soukromé firmy se snaží získat pro schválení svého záměru jednotlivé zastupitele, aby tak zvýšily šanci na jeho prosazení. O tom, že změny byly pořizovány na objednávku developerů svědčí i podoba zástavby, jež byla na těchto plochách v budoucnosti realizována. Plochy, které nenavazují

na dosud zastavěné území, jsou důkazem prosazení individuálních zájmů před zájmy obce. První hypotéza se tedy potvrdila. Snaha developerských společností byla hlavní příčinou většiny změn, které jsem analyzovala a o kterých jsem diskutovala s aktéry územního rozvoje v obci.

Druhou hypotézu, „že předmětem změn územních plánů v metropolitním území je zejména vymezení nových zastavitelných území pro bydlení a komerční funkce“, mohu rovněž potvrdit. Nejvyšší podíly ve zkoumaných změnách ÚP dosahovaly plochy s obytnou funkcí. U většiny změn tento podíl činil více jak 50 % z nově vymezených zastavitelných území, ale často je mnohem vyšší. Výjimku tvoří obec Vestec, kde vzhledem k průchodu komunikace 1.třídy převažovaly změny na funkční využití nerušící výroby a komerce. Plochy bydlení jsou ve Vestci v pořadí funkčních využití nově vymezených změn až na druhém místě. Ve zkoumaných obcích se za posledních 10 let několikanásobně zvýšil počet obyvatel. U posledně schválených změn můžeme sledovat, že obsahují více nové plochy pro občanskou vybavenost, rekreaci a zeleň. Tyto změny jsou vyvolány nespokojeností občanů, se současným stavem v obci.

V poslední třetí hypotéze jsem předpokládala, že obce vymezují ve změnách nová zastavitelná území, aniž by byly využity plochy vymezené v předchozí úpravě ÚPD. I tato třetí hypotéza se potvrdila. Textové části změn územních plánů uváděly, že změny jsou přijímány, protože dosavadní plochy již byly využity. Velké množství ploch však ve skutečnosti využito nebylo a nejsou zastavěny dodnes. U některých ploch bylo uvedeno, že nejsou v současné době z nějakého důvodu využitelné. Ke změně zpět na funkční využití orné půdy, které odpovídá současnému reálnému stavu, přistoupili pouze v Jesenici.

Ukázalo se, že obce v okolí Prahy jsou vystaveny velkému tlaku ze strany soukromého sektoru na zastavění svého území. Záleží hlavně na vedení obce jak se s touto situací vyrovná. Zejména u malých obcí je problém, že v jejich vedení často usedají osoby, které problematice územního plánování nerozumí. Pro profesionály z developerských společností, pak není problém je přesvědčit, že rozsáhlá výstavba obci prospěje. Překotná výstavba velkého množství bytových jednotek však vyžaduje také zbudování nebo

rozšíření technické infrastruktury a občanské vybavenosti. Ve změnách, které byly přijímány, tato skutečnost nebyla dostatečně zohledněna. V některých případech developéři jejich vybudování slibovali, ale z realizace z různých důvodů sešlo. Obce musí tyto projekty dnes financovat ze svého rozpočtu nebo lákají nové investory k další výstavbě s tím, že si od nich slibují získání části finančních prostředků. Rozvolněná zástavba se vyznačuje velkými zábery zemědělské půdy a představuje pro obec velké náklady do budoucna. Především při zajišťování běžných provozních náležitostí jako je veřejné osvětlení údržba a čistota veřejných komunikací a další.

Výstavba v zázemí Prahy dnes probíhá zcela náhodně a územní plány obcí prakticky nejsou schopny zajistit koordinaci jednotlivých projektů mezi obcemi. Koordinace nadmístní, subregionální nebo regionální v celém pražském metropolitním zázemí díky rozdělení území na dva administrativní celky – kraje zcela chybí. Navíc Zásady územního rozvoje kraje jako nový územně plánovací dokument na krajské úrovni prakticky ani tuto podrobnější koordinaci neumožňuje. Soukromé společnosti realizují výstavbu v místech, kde se jim nabízí pozemky k odkupu a kde předpokládají, že obec bude přístupná změnit tyto pozemky na zastavitelné. V některých místech v okolí Prahy tak vzniklo bydlení pro vysoký počet obyvatel, kteří dojíždějí za prací do Prahy, bez napojení na odpovídající dopravní komunikace. Tuto situaci by mohlo zlepšit zpracování územně plánovací dokumentace, která by do budoucna řešila území hlavního města a jeho zázemí a stanovovala prioritní území výstavby s napojením na kapacitní komunikace.

Nový stavební zákon dnes umožňuje obcím lépe usměrňovat územní rozvoj i uzavřít výhodnou spolupráci se soukromým sektorem. Skutečný vliv nového stavebního zákona na plánování rozvoje obcí by se mohl za několik let stát předmětem dalšího výzkumu v této oblasti. V dalším výzkumu by bylo také zajímavé blíže se zaměřit na aktivitu veřejnosti při pořizování územně plánovací dokumentace.

6. SEZNAM POUŽITÉ LITERATURY A PRAMENŮ

6.1. Literatura

6.1.1. Knihy a časopisy

ADAMS, D. (1994): Urban planning and development process. First published, UCL Press, London, 248 s.

ALTROCK, U., et al.(2006): Spatial planning and urban development in the new EU members states: from adjustment to reinvention. 1. vyd., Ashgate, Hampshire, 2006, 292 s.

Evropské perspektivy územního rozvoje (2000): český překlad ESDP (European spatial development perspective), Ministerstvo pro místní rozvoj ČR, Praha, 79 s.

FALUDI, A. (2002): Výkon územního plánování. Urbanismus a územní rozvoj, roč. 5, č. 1, s. 10-17

FALUDI, A., WATERHOUT, B. (2002): The Making of the European Spatial Development Perspective, first published, Routledge, London, 205 s.

FREESTONE, R., et al. (2000): Urban Planning in a Changing World, first published, Routledge, Londýn, 304 s.

HAGUE, C. (2001): Územní plánování na křižovatce. Urbanismus a územní rozvoj, roč. 4, č. 1, s. 11-15.

HALL, P. (1992): Urban and regional planning. Third edition, Routledge, London, 259 s.

HALL, P. (1996): Cities of tomorrow: an intellectual history of urban planning and design in the twentieth century. Blackwell Publishing, Oxford, 502 s.

HAMPL, M. (2005): Geografická organizace společnosti v České republice: transformační procesy a jejich obecný kontext. Praha, Univerzita Karlova v Praze, PřF, KSGRR, 147 s.

HNILIČKA, P. (2005): Sídlní kaše. Otázky k suburbánní výstavbě kolonií rodinných domů. Era, Brno, 131 s.

- CHADWICK, G. (1971): *A System View of Planning*. Pergamon, Oxford, 390 s.
- JACSON, J. (2002): Urban sprawl. *Urbanismus a územní rozvoj*, roč. 5, č. 6, s. 21 -28
- JACOBS, J. (1965): *The death and life of great American cities*. 1st ed., Harmondsworth Penguin, 474 s.
- JIROVSKÝ, M. (2007): Quo vadis územní plánování? *Urbanismus a územní rozvoj*, roč. 10, č. 6, s. 26-29.
- KLOSTERMAN, R. E. (1996): *Arguments for and Against Planning*. In Campbell, S., Fainstein S. S. (eds): *Readings in planning theory*. 1st edition, Blackwell Publishing, Cambridge, s. 150 - 168
- Konference o ÚP (2001): Významná témata přípravy nového stavebního zákona. Konference o územním plánování a stavebním řádu Hradec Králové 26. – 27. 11. 2001. *Urbanismus a územní rozvoj*, roč. 4, č. 6, s. 2-14.
- KUBEŠ, J., PERLÍN, R. (1998): *Územní plánování pro geography*. Skripta. Karolinum, Praha, 89 s.
- KUBIŠ, K. (2002): Co je dobrý územní plán? *Urbanismus a územní rozvoj*, roč. 5, č. 3, s. 29-31.
- MAIER, K. (1993): *Územní plánování*, Vydavatelství ČVUT, Praha, 85 s.
- MAIER, K. (1997): Strategické plánování a programové rozvojové dokumenty obcí a regionů. *Územní rozvoj* č. 4 a *Územní plánování a urbanismus* č. 6, s. 7-9.
- MAIER, K. (1998): Czech planning in transition: Assets and deficiencies, *International Planning Studies*, Volume 3, Issue 3, 1998, pages 351-365
- MAIER, K. (2001): Plánování v post-plánované společnosti: Kdo potřebuje urbanisty. *Urbanismus a územní rozvoj*, roč. 4, č. 1, s. 5-10.
- MAIER, K. (2002): Právní nástroje a reálné možnosti ovlivnit suburbanizaci. In: Sýkora, L., ed., *Suburbanizace a její sociální, ekonomické a ekologické důsledky*, Ústav pro ekopolitiku, o.p.s., Praha, s. 183-191

- MAIER, K. (2004): Územní plánování, FA ČVUT Praha, 81 s.
- MAIER, K. (2007): K dokumentu územní agenda Evropské unie. Urbanismus a územní rozvoj, roč. 10, č. 3, s. 14-19
- MAIER, K., ČTYROKÝ, J. (2000): Ekonomika územního rozvoje, Grada Publishing, Praha, 142 s.
- MICHALIK, V. (2009): Dolní Břežany – jak mlýnici suburbanizace ovlivnit. Sborník ze semináře AUÚP, Příloha časopisu Urbanismus a územní rozvoj č. 4/2009, AUÚP Praha, MMR Praha, ÚÚR Brno, Beroun, 95 s.
- MUSIL, J. (2001): Vývoj a plánování měst ve střední Evropě v období komunistických režimů. Sociologický časopis, roč. 37, č. 3, s. 275-296.
- NEUMAN, M. (1998): Does Planning Need the Plan? Journal of the American Planning Association, Spring 1998, Vol. 64, Issue 2, Chicago, s. 208 – 220.
- NEWMAN, P., THORNLEY, A. (1996): Urban planning in Europe: international competition, national systems and planning projects. Routledge, London. 291 s.
- OUŘEDNÍČEK, M., POSOVÁ, D. (2006): Suburbánní bydlení v Pražském městském regionu: etapy vývoje a prostorové rozmístění. In: Ouředníček, M. (ed). Suburbanizační proces v pražském městském regionu. Karolinum, Praha. s. 96-113.
- OUŘEDNÍČEK, M. a kol. (2008): Suburbanizace.cz. Univerzita Karlova v Praze, Přírodovědecká fakulta, katedra sociální geografie a regionálního rozvoje a Urbánní a regionální laboratoř, Praha, 96 s.
- PERLÍN, R. (2002): Nízkopodlažní výstavba v územních plánech obcí v zázemí Prahy. In: Sýkora, L., ed., Suburbanizace a její sociální, ekonomické a ekologické důsledky, Ústav pro ekopolitiku, o.p.s., Praha, s. 141-155.
- PŮČEK, M. (2009): Strategické versus územní plánování. Urbanismus a územní rozvoj, roč. 12, č. 1-2, s. 3-8.
- SPIPKOVÁ, J., PERLÍN, R. (2010): Czech physical planning at the crossroads: towards the regulation of large-scale retail developments? Environment and Planning C: Government and Policy. volume 28, s. 290-303.

SÝKORA, L. (2002): Suburbanizace a její důsledky: výzva pro výzkum, usměrňování rozvoje území a společenskou angažovanost. In: Sýkora, L., ed., Suburbanizace a její sociální, ekonomické a ekologické důsledky, Ústav pro ekopolitiku, o.p.s., Praha, s. 9-19.

SZENTESIOVÁ, K. a kol. (2009): Suburbanizace a územní plánování Prahy. Sborník ze semináře AUÚP, Příloha časopisu Urbanismus a územní rozvoj č. 4/2009, AUÚP Praha, MMR Praha, ÚÚR Brno, Beroun, 95 s.

ÚUR (2000): Kompendium Evropské unie o systémech, politikách a zásadách územního plánování: studie regionálního rozvoje. Evropská komise, přel. Jan Bína, redakce Josef Markvart a Lubor Fridrich, Ústav územního rozvoje, Brno, 191 s.

Územní Agenda EU (2007): český překlad Territorial Agenda of The European Union. Urbanismus a územní rozvoj, roč. 10, č.3, s.5-11.

WARD, S. V. (2004): Planning and urban change, Sage Publications, London, 312 s.

6.1.2. Internetové zdroje

CEMAT (2007): Spatial development glossary - European Conference of Ministers Responsible for Regional/Spatial planning (CEMAT), 2007, (Territory and landscape 2), Council of Europe Publishing; [online] [cit. 2010-05-15].

dostupné na:

<<http://www.coe.int/t/dg4/cultureheritage/heritage/cemat/VersionGlossaire/Bilingue-en-fr.pdf>>

NAVRÁTILOVÁ a kol. (2009): Principy a pravidla územního plánování. Účast veřejnosti v procesu územního plánování. MMR a ÚÚR, Brno, 28 s. [online] [cit. 2010-05-29]

dostupné na:

<<http://www.uur.cz/default.asp?ID=3214>>

ŘÍHA, M. (2006): Nový stavební zákon očekávání a zkušenost. Společnost pro trvale udržitelný rozvoj. Dostupný na <<http://www.stuz.cz/view.php?cisloclanku=2006031001>> [online] [cit. 2010-06-12]

Slovník ÚÚR (2009), 370 s. dostupný na <www.uur.cz/slovník2/slovník2.pdf> [online] [cit. 2010-04-01]

6.1.3. Legislativa

Politika územního rozvoje České republiky 2008

Zákon č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu

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

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

Zákon č. 367/1990 Sb. České národní rady o obcích

Zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny

Zákon č. 184/2006 Sb., o odnětí nebo omezení vlastnického práva k pozemku nebo ke stavbě

6.1.4. Dokumenty

Územní plán obce Jesenice

Změna č. 1 ÚPO Jesenice

Změna č. 2 ÚPO Jesenice

Územní plán sídelního útvaru Květnice

Změna č. 1 ÚPSÚ Květnice

Změna č. 2 ÚPSÚ Květnice

Změna č. 3 ÚPSÚ Květnice

Územní plán sídelního útvaru Velké Přílepy

Změna č. 1 ÚPSÚ Velké Přílepy

Změna č. 2 ÚPSÚ Velké Přílepy

Změna č. 3 ÚPSÚ Velké Přílepy

Územní plán sídelního útvaru Vestec

Změna č. 1 ÚPSÚ Vestec

Změna č. 2 ÚPSÚ Vestec

Změna č. 3 ÚPSÚ Vestec

Změna č. 4 ÚPSÚ Vestec

6.2. Prameny

6.2.1. Statistické

Historický lexikon - počet obyvatel a domů podle výsledků sčítání od roku 1869, Veřejná databáze ČSÚ <<http://vdb.czso.cz/vdbvo>> [online] [cit. 2010-06-09]

Městská a obecní statistika, Veřejná databáze ČSÚ <<http://vdb.czso.cz/xml/mos.html>> [online] [cit. 2010-06-12]

Registru sčítacích obvodů a budov, ČSÚ <http://www.czso.cz/csu/rso.nsf/i/prohlizeni_rso> [online] [cit. 2010-06-12]

6.2.2. Internetové zdroje

Asociace pro urbanismus a územní plánování (AUÚP).
Dostupné na: <<http://www.urbanismus.cz/>> [cit. 2010-04-10].

Český úřad zeměměřický a katastrální. Nahlížení do katastru nemovitostí.
Dostupné na: <<http://nahlizeni.dokn.cuzk.cz/>> [cit. 2010-07-20].

Mapy.cz. Dostupné z : <<http://www.mapy.cz/>> [cit. 2010-06-27]

Občanské sdružení Kamýcké sdružení pro klidné bydlení.
Dostupné na: <<http://www.volny.cz/klidnebydleni/>> [cit. 2010-06-25].

Občanské sdružení Květnice vzkvétající.
Dostupné na: <<http://www.kvetnice.info/>> [cit. 2010-06-24].

Občanské sdružení Rozumný rozvoj.
Dostupné na: <<http://www.rozumnyrozvoj.cz/>> [cit. 2010-06-25].

Občanské sdružení Vestecká zvonička.
Dostupné na: <<http://www.vesteckazvonicka.cz/>> [cit. 2010-06-22].

Obec Jesenice. Dostupné na: <<http://www.oujesenice.cz/>> [cit. 2010-06-25].

Obec Květnice. Dostupné na: <<http://www.kvetnice.net/>> [cit. 2010-06-24].

Obec Velké Přílepy. Dostupné na: <<http://www.velke-prilepy.cz/>> [cit. 2010-06-25].

Obec Vestec. Dostupné na: <<http://www.vestec.cz/>> [cit. 2010-06-22].

Seznam občanských sdružení. Ministerstvo vnitra ČR.
Dostupné na: <<http://aplikace.mvcr.cz/rady/sdruzeni/sdruz079.html>> [cit. 2010-06-16].

PŘÍLOHY

Příloha 1: **Otázky kladené zástupci vedení obce**

Odkdy jste starostou / starostkou / místostarostkou?

.....

Proč byly přijaty změny územního plánu?

.....

Kdo tyto změny inicioval (vyvolal)?

.....

Kdo dával podnět(y) pro změnu územního plánu?

.....

Požadoval obecní úřad úhradu za změnu územního plánu?

(v případě pořizování ÚP z podnětu žadatele)

.....

Příloha 2: **Otázky kladené zástupci občanského sdružení**

Kdo tvoří občanské sdružení a kolik má členů?

Starousedlíci/nově přistěhovalí.....

Za jakým účelem bylo občanské sdružení založeno a co je náplní jeho činnosti?

.....

Účastní se občanské sdružení veřejných projednání územních plánů popř. se jinak zapojuje do tvorby územního plánu?

.....

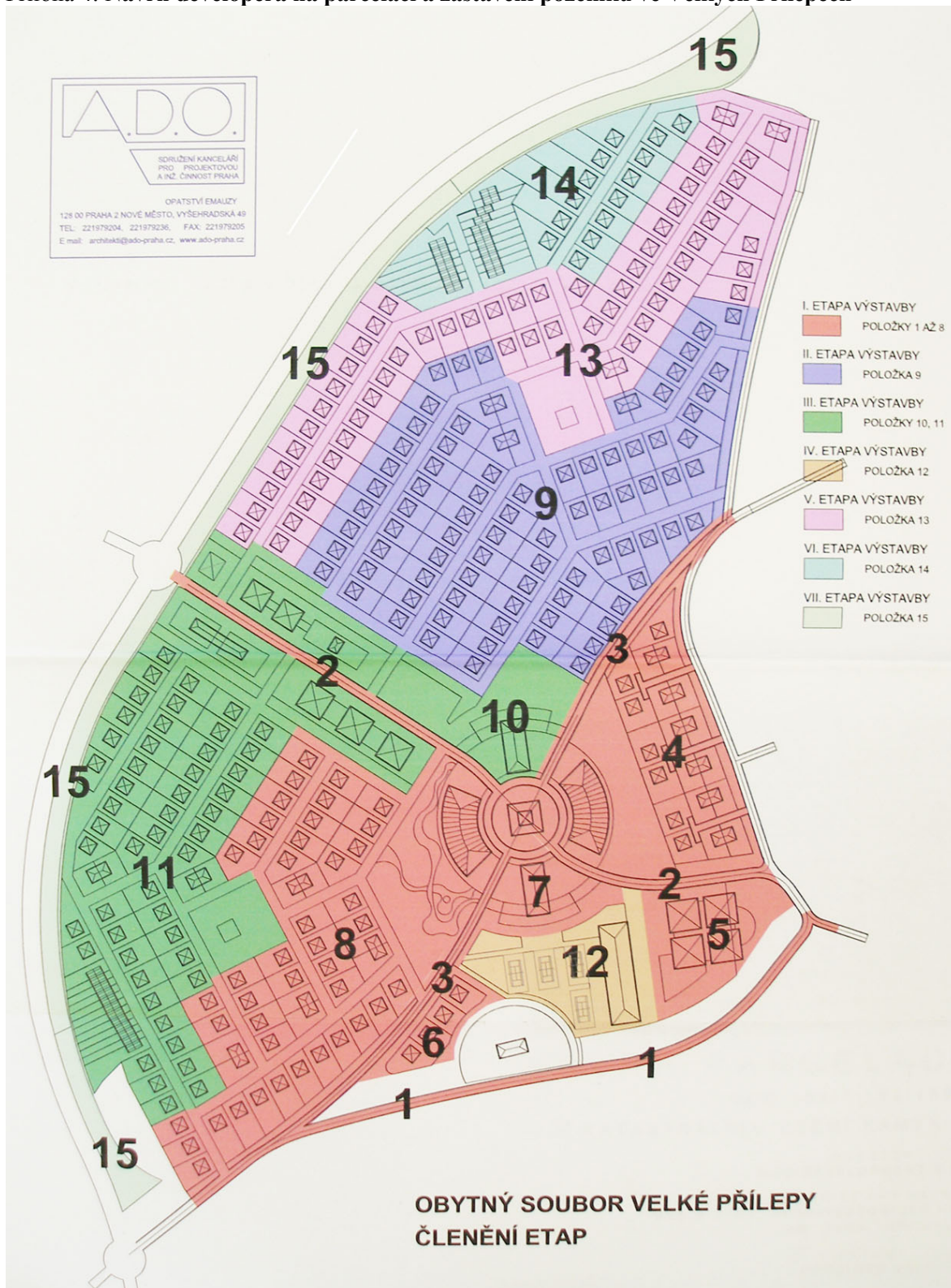
Proč si občanské sdružení myslí, že byly přijaty změny územního plánu obce?

.....

Kdo tyto změny podle občanského sdružení inicioval (vyvolal)?

.....

Příloha 4: Návrh developera na parcelaci a zastavění pozemků ve Velkých Přílepech



Zdroj: Obecní úřad Velké Přílepy