

**REFORMA ÚZEMNÍHO
PLÁNOVÁNÍ
V ČESKÉ REPUBLICE**



AGENDA

- Úvodní slovo
- Problémové oblasti územního plánování
- Návrh reformy
- Implementace a souvislosti

Následující prezentace je pouze stručným shrnutím základních prvků navrhované reformy, pro její plné pochopení doporučujeme kompletní materiál (k dispozici u MMR, nebo Deloitte).

Úvodní slovo



ÚVODNÍ SLOVO

- Projekt zpracován pro Directorate-General for Structural Reform Support (DG REFORM) a Ministerstvo pro místní rozvoj ČR: Analýza, návrh reformy a její legislativní návrh pro reformu stavebního zákona v oblasti územního plánování
- Projekt 2020 – 2021
- Tým Deloitte Advisory a Deloitte Legal: odborníci z oblasti územního plánování, nemovitostí a práva
- Stakeholderi z řad municipalit, stavebních úřadů, developerů, investorů, územních plánovačů, občanských sdružení a zájmových spolků
- Účast na řízených rozhovorech a celodenních workshopech
- Výstupem je
 - Analytická zpráva
 - Koncepční návrh reformy
 - Legislativní návrh (paragrafové znění)
 - Komunikační principy pro implementaci
- Územní plánování je upraveno zákonem a řídí se dalšími cca 50 zákony a reforma územního plánování přesahuje pouhou úpravu stavebního zákona
- **Komplexní téma s vlivem na podobu měst a krajiny v ČR a na ekonomiku**

PROCES

Analýza legislativy a odborné literatury

- Česká a zahraniční legislativa
- Odborná literatura

Kvantitativní analýza dat

- Výstavba
- Sčítání lidu, domů a bytů
- Satelitní data Copernicus
- Data z úředních desek stavebních úřadů

Hlubkové rozhovory s více než 30 stakeholdery

3 celodenní workshopy se stakeholdery

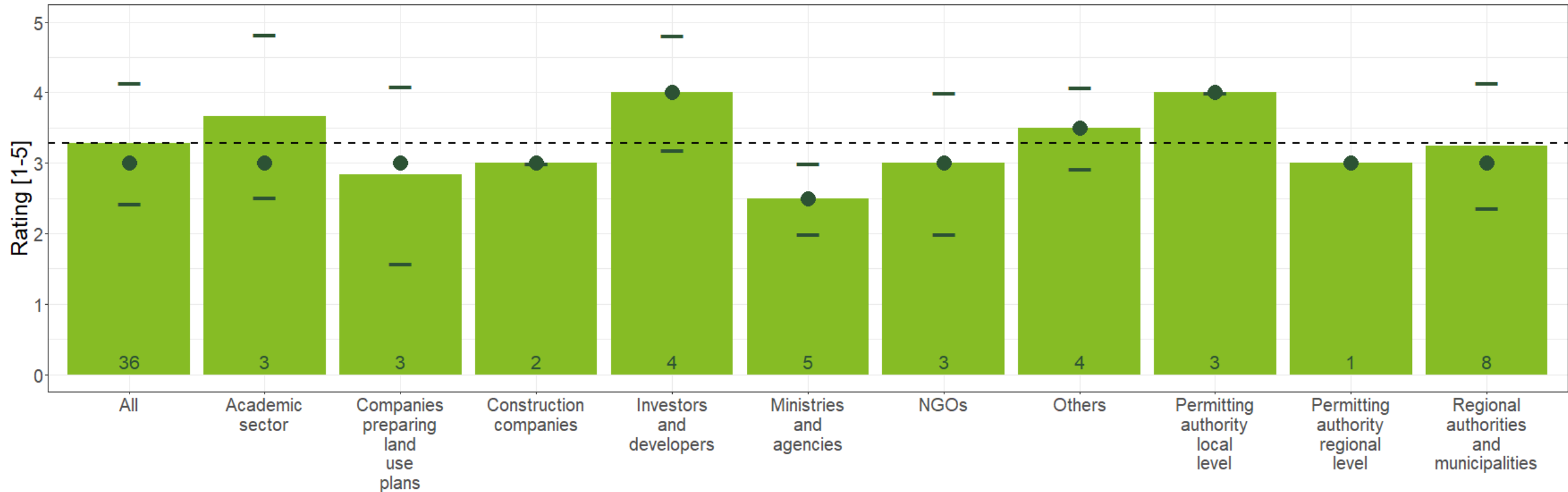
Identifikace 5 problematických oblastí

**Analýza stávajícího stavu
územního plánování**



PRŮZKUM MEZI STAKEHOLDERY

HODNOCENÍ SOUČASNÉHO SYSTÉMU ÚP (2020)



ANALÝZA

IDENTIFIKOVANÉ PROBLEMATICKÉ OBLASTI

1. Nedostatečný systém posuzování veřejného zájmu a stanovování cílů v daném území pro dosažení udržitelného rozvoje
2. Nevhodné rozdělení plánovacích a řídicích kompetencí mezi jednotlivými úrovněmi (státní/krajská/obecní)
3. Příliš úzká definice územního plánování a jeho dokumentů
4. Nedostatečné zapojení digitálních technologií
5. Nízká informovanost veřejnosti, vzdělání a lidské zdroje
6. Omezená schopnost reakce na nové výzvy

NEDOSTATEČNÝ SYSTÉM POSUZOVÁNÍ VEŘEJNÉHO ZÁJMU A STANOVOVÁNÍ CÍLŮ V DANÉM ÚZEMÍ PRO DOSAŽENÍ UDRŽITELNÉHO ROZVOJE

PROBLÉMY RŮZNÝCH CHARATERŮ ÚZEMÍ

- Konkrétní požadavky na rozvoj (dané závaznou regulací) nemusí být v souladu s obecným principem udržitelného rozvoje;
- Relativně slabá pozice municipálních reprezentací ve stanovení místních cílů udržitelného rozvoje oproti národní úrovni;
- Rigidní a formální způsob ochrany veřejných zájmů s omezenými možnostmi vyjednávání o lokálně optimálním řešení (s definovaným postupem pro řešení konfliktů / řešení rozporů, který dnes nezahrnuje možnost dohody s případnými kompenzacemi) a příslušnou harmonizaci;
- Nadměrné zastoupení ochrany životního prostředí v rozhodování o územním rozvoji, a naopak nedostatečné zohlednění sociálního a ekonomického pilíře udržitelného rozvoje. Tyto pilíře reprezentované relevantními zájmy jako např. místní zaměstnanost a hospodářský rozvoj jsou dnes zastoupeny pouze velmi omezeně (respektive spíše vůbec).
- Aktuální systém téměř nepropojuje územní plánování se strategickým a finančním plánováním a nemotivuje ani nestimuluje rozvoj prospěšný pro místní komunity a životní prostředí. Systém také nedostatečně vyvažuje veřejné a soukromé zájmy a neumožňuje vyjednávání nebo kompenzaci v případě konfliktů.

NEVHODNÉ ROZDĚLENÍ PLÁNOVACÍCH A ŘÍDÍCÍCH KOMPETENCÍ MEZI JEDNOTLIVÝMI ÚROVNĚMI (STÁTNÍ/KRAJSKÁ/OBECNÍ)

NEDOSTATEČNÁ REFLEXE OPTIMÁLNÍ ÚROVNĚ PRO ŘEŠENÍ PROBLÉMŮ

- Odlišné zájmy v samostatné a přenesené působnosti správy
- Nedostatečné definování územního plánování jako tvorby dohody o využití území
- Obtížné řešení suburbanizace a rozvoje v nepříznivých územích (nadobecní koordinace)
- Nedořešené vztahy poskytování občanské vybavenosti mezi obcemi (free riding)
- Nízká institucionální kapacita malých obcí – personální otázky
- Celonárodní regulace problematik lépe řešitelných na místní úrovni
- Obtížné plánování a realizace projektů regionálního a národního významu
- Přespříliš regulované požadavky na formu a obsah plánovacích dokumentací (důraz na funkční zónování)

PŘÍLIŠ ÚZKÁ DEFINICE ÚZEMNÍHO PLÁNOVÁNÍ A JEHO DOKUMENTŮ

NEDOSTATEČNÉ PROVÁZÁNÍ PLÁNOVÁNÍ A PLÁNOVACÍCH NÁSTROJŮ

- Systém také není dobře integrován se strategickým a finančním plánováním a prakticky postrádá pobídky a nástroje na podporu rozvoje v žádoucích oblastech (brownfieldy, intravilán města apod.). Takto nastavený systém pak vede k neefektivním a neudržitelným vzorcům využívání půdy (suburbanizace).
- Plánování často nezohledňuje finanční zdroje a nenastiňuje další kroky v realizaci plánu
- Koordinace rozvoje na úrovni jednotlivých rozvojových lokalit nebývá dobře naplánovaná
- Územní plán jednoznačně nestanovuje, jaké požadavky budou muset být pro možnost výstavby splněny
- V systému téměř zcela chybí kompenzační nástroje za změnu hodnoty majetku
- Management rozvoje území obvykle končí pořízením územního plánu
- Řada faktorů důležitých pro rozvoj území není v kompetencích obcí - například slabé napojení na daňovou politiku
- Územní plány se stále věnují zejména funkčnímu využití území a často jsou příliš podrobné. Stávající přístup často nevede k tvorbě kvalitního urbánního prostředí

NEDOSTATEČNÉ ZAPOJENÍ DIGITÁLNÍCH TECHNOLOGIÍ

NEVYUŽITÝ POTENCIÁL TECHNOLOGIÍ PRO ZVÝŠENÍ EFEKTIVITY

- Roztříštěnost dat o území mezi řadou správců – propojení dat
- Předpoklad plánů jako papírového a nikoliv digitálního dokumentu
- Nedostatek standardizace u podkladových dat používaných pro územní plánování
- Nedostatečná míra analýzy územního rozvoje a následný propis do plánovacích dokumentů
- Nedostatek doporučení pro modelové rozhodování v plánování
- Chybí větší povědomí a odborné znalosti pro použití moderních digitálních technologií a nástrojů

NÍZKÁ INFORMOVANOST A ZAPOJENÍ VEŘEJNOSTI, VZDĚLÁNÍ A LIDSKÉ ZDROJE HROZBA PRO SPRÁVNÝ BĚH SYSTÉMU

- Obecně nízké povědomí veřejnosti o územním plánování, jeho cílech a nástrojích
- Participace se neděje ve vhodný moment (často formalistická)
- Nízká míra důvěry v instituce provádějící plánování
- Chybí interdisciplinarita expertů v územním plánování, případně jejich větší spolupráce (resortismus)
- Problém motivace úředníků na stavebních úřadech a úřadech územního plánování
- Výrazný nárůst agendy směrem k právu
- Systém tíhne ke konfliktu, nikoli ke spolupráci

OMEZENÁ SCHOPNOST REAKCE NA NOVÉ VÝZVY

VYSOKÁ MÍRA SETRVAČNOSTI SYSTÉMU

- Nízká dostupnost bydlení
- Malý důraz na obnovitelné zdroje energie a úsporná řešení
- Problémy s účinným řešením urbanizace a suburbanizace
- Nedostatečná reakce na nové technologie
- Nedostatečná reakce na hrozbu změny klimatu

Návrh reformy



CÍLE

1. Efektivnější a flexibilnější územní rozvoj na všech úrovních plánování a veřejné správy
2. Důraz na rozvoj v dobře obslužených oblastech a snaha vyhnout se nadměrným veřejným investicím do rozvoje na zelené louce

NÁVRH REFORMY

ZÁKLADNÍ PILÍŘE

1. Integrace územního plánování do jedné skupiny plánovacích procesů a dokumentů
2. Redefinice kompetencí
3. Podporovat nástroje pro spolupráci mezi obcemi a zúčastněnými stranami
4. Založit národní geoportál, provést digitalizaci a zlepšit odbornou podporu
5. Podpora účinného soudního přezkumu
6. Podpora zapojení veřejnosti a důraz na vzdělávání

INTEGRACE ÚZEMNÍHO PLÁNOVÁNÍ DO JEDNÉ SKUPINY PLÁNOVACÍCH PROCESŮ A DOKUMENTŮ

- **Koordinace strategických plánů** – stanovení priorit a cílů, definující rámec pro navazující dokumenty, definice veřejného zájmu, závaznost, princip subsidiarity, nástroje pro dosažení cílů a rámec financování
- **Ekonomické nástroje územního plánování** - nástroje k podněcování nebo demotivaci rozvoje v různých lokalitách (RUD, DPH, kontribuce, daň z nemovitosti, amenity a impact fees)
- **Flexibilnější povolování staveb v oblastech s vysokou poptávkou** – nástroje pro podporu výstavby v atraktivních lokalitách (omezení NIMBY a suburbanizace, ekonomické nástroje – DPH)
- **Zlepšení propojení územně plánovacích dokumentů a strategií na národní a regionální úrovni, zavedení aglomeračních plánů** – zlepšení koordinace, propojení ÚP a strategií (PÚR, ZÚR), optimálnější plánování projektů nadregionálního významu a koordinace aglomerací
- **Územní plány dvojí úrovně** – obecnější a podrobnější ve vybraných lokalitách (transformační území)
- **Flexibilita plánovacích dokumentů** – možné odchylky při zachování cílů z vyšší úrovně, transparentnost, srozumitelnost a přístupnost veřejnosti

REDEFINICE KOMPETENCÍ

- **Možnost určit místní cíle udržitelného rozvoje volenými zastupiteli** – rozhodování na nejnižší možné úrovni, odpovědnost za místní rozvoj, respektování nadřazené dokumentace vs. umožnění odchylek - flexibilita
- **Vyšší fiskální autonomie** – úprava celkového složení daní, snížení míry redistribuce (RUD), propojení ÚP s plánováním investic, meziobecní kompenzace
- **Plánování infrastruktury a dalších záležitostí nadmístního významu na vhodné úrovni** – kompetence dle měřítko plánování, zamezení negativních důsledků nekoordinovaného a decentralizovaného rozhodování na místní úrovni. Motivace samospráv k zapojení do plánování vyšší úrovně a naplňování těchto plánů
- **Procesy povolování staveb v rámci státní správy** - Procesy povolování staveb by měly být zjednodušeny a zefektivněny snížením počtu požadovaných povolení. V rámci stavebního povolení by neměly být znovu řešeny otázky územního plánování, pouze posuzovat (mimo jiné) soulad s danou regulací
- **Revize národní regulace** – mezirezortní úkol, stanovení minimálních a optimálních požadavků, možnost odchýlení (hlukové limity, parkovací minima) - podpora cílů udržitelného rozvoje

PODPOROVAT NÁSTROJE PRO SPOLUPRÁCI MEZI OBCEMI A ZÚČASTNĚNÝMI STRANAMI

- **Pobídky pro obecnou meziobecní spolupráci a slučování obcí za účelem strategického a územního plánování** - zlepšení jejich plánovací kapacity a efektivity (6500 obcí), finanční motivace
- **Meziobecní územní plánování v působnosti obcí** - cílová velikost území 3 – 5 tis. obyvatel, plánování vybavenosti
- **Aglomerační plány** – dobrovolné, pozitivní motivace (úprava redistribuce - rozpočet), výstavba, mobilita veřejná vybavenost, Stavět na zkušenostech z integrovaných teritoriálních investic (ITI) a zahrnout do systému finanční pobídky
- **Vertikální spolupráce zúčastněných stran** – zapojení zástupců z více úrovní při plánování a schvalování, zapojení stakeholderů, participativní metody (workshopy, fóra, průzkumy), sběr zpětné vazby. Podle zahraničních zkušeností municipality obvykle zajišťují postup v projektu, zatímco regionální nebo národní vláda zajišťuje jeho kontinuitu a stabilitu, která zvyšuje zájem investice za strany soukromého sektoru

ZALOŽIT NÁRODNÍ GEOPORTÁL, PROVÉST DIGITALIZACI A ZLEPŠIT ODBORNOU PODPORU

- **Zpřístupnění podkladových dat z jednoho místa** - geoportál, který by integroval a zpřístupnil prostorová data a plánovací dokumenty z různých zdrojů a úrovní veřejné správy
- **Zobrazení plánovací dokumentace** - uživatelsky přívětivějším a interaktivnějším způsobem. Dokumentace by měla být strukturovaná a do určité míry pro potřeby srozumitelnosti standardizovaná, umožnění navigace a vyhledávání
- **Využívat systém Geoportálu pro projednávání a připomínkování územně plánovací dokumentace** – participace a zpětná vazba
- **Začlenit monitoring povolovacích procesů** - sledování a vyhodnocování povolovacích procesů pro výstavbu. Zpětná vazba pro vyhodnocení účinnosti procesu
- **Založit otevřenou encyklopedii prostorových dat jako nástroj digitální účasti veřejnosti**
- **Systematické poskytování metodické podpory pro rozhodování** - v rámci reformy navrhuje přenést více kompetencí na úroveň obcí, je důležitá metodická podpora ze strany kraje/státu ve formě pokynů, manuálů, osvědčené postupy a přesahy do dalších oblastí

PODPORA ÚČINNÉHO SOUDNÍHO PŘEZKUMU

Předpokládáme dva hlavní typy sporů podléhající soudnímu přezkumu: přezkoumání územně plánovací dokumentace a za druhé střety mezi samosprávnými celky a jednotlivci ohledně omezení vlastnických práv.

- **Potenciální spory mezi samosprávami** – nastane odlišnost názoru na priority na jednotlivých úrovních samosprávy a mezi obcemi. Navrhujeme nové nástroje pro řešení sporů: mediace, rozhodčí řízení apod. Současně je třeba zapracovat na včasném řešení sporů (než až při přezkumu)
- **Přezkum plánovací dokumentace v daném časovém rámci** – zachování přezkoumatelnosti ÚPD soudem, cílem je odstranění nejistoty (incidenční přezkum v rámci povolení umístění stavby)
- **Referenční východiska územního plánování daná strategickými dokumenty** - v případě soudního přezkumu by měl strategický plán být zásadním výchozím bodem pro posuzování územně plánovací dokumentace
- **Rozhodování o územně plánovací dokumentaci a zvažování spravedlivé kompenzace** - soudy měly vždy projednat optimální nápravu nad rámec pouhého zrušení plánovací dokumentace, které by mohlo způsobit mnohem větší ztráty. Příkladem takové nápravy může být materiální nebo finanční kompenzace

PODPORA ZAPOJENÍ VEŘEJNOSTI A DŮRAZ NA VZDĚLÁVÁNÍ

- **Účast veřejnosti ve vhodný čas** - v rané fázi plánovacího procesu, kdy jsou definovány problémy a cíle, a nikoli až při přípravě návrhu plánu. Konstruktivní vstupy od veřejnosti a předcházení konfliktům v pozdějších fázích. Plán participace jako součást zadání ÚDP
- **Participace relevantních stakeholderů s ohledem na rozsah plánu** - v principu navrhujeme, aby čím abstraktnější plán je, tím profesionálnější a odbornější by měly být oslovené zúčastněné strany. Národní úroveň (profesní komory, akademická sféra, samospráva), lokální úroveň (veřejnost)
- **Stanovení minimálních požadavků na participaci a zavedení individuální participačních plánů** - současný rámec pro účast veřejnosti je příliš formální a rigidní, navrhujeme stanovit minimální požadavky na participaci pro každou plánovací úroveň a umožnit plánovacím orgánům navrhnout individuální plány participace, které vyhovují jejich specifickým potřebám a cílům
- **Podpora informovanosti široké veřejnosti v oblasti územního rozvoje a plánování**
- **Zahrnout územní rozvoj a plánování do všeobecného vzdělávání** – podpora kultury územního rozvoje a zvýšení angažovanosti
- **Zlepšit vzdělávání odborníků v oblasti plánování** – důraz na interdisciplinární vzdělání

Implementace a souvislosti



IMPLEMENTACE

- Stávající nedostatky jsou tak výrazné, že reforma se jeví jako nezbytná
- Zvážit cíle a hloubku reformy – od nulové varianty (beze změny) po komplexní variantu (hluboká a široká změna) = RÁMEC REFORMY
- Ochota a připravenost zúčastněných stran reformovat stávající systém a očekávaných přínosech a nákladech každé varianty
- Řízení reformního procesu projektovým způsobem – řídicí komise, projektový manažer a tým, komise stakeholderů, politické zastoupení
- Participace relevantních stakeholderů a plán komunikace, řízení očekávání a zpětné vazby

REFORMA ≠ NOVÉ PARAGRAFOVÉ ZNĚNÍ ZÁKONA

REFORMA = VIZE, CÍLE, PARTICIPACE, NÁSTROJE,
PROCESY A PERSONÁLNÍ ZAJIŠTĚNÍ,
IMPLEMENTACE, KOMUNIKACE, VYHODNOCENÍ



Děkuji za pozornost.

Ondřej Zabloudil

Director

ozabloudil@deloittece.com

Deloitte refers to one or more of Deloitte ToucheTohmatsu Limited, a UK private company limited by guarantee ("DTTL"), its network of member firms, and their related entities. DTTL and each of its member firms are legally separate and independent entities. DTTL (also referred to as "Deloitte Global") does not provide services to clients. Please see www.deloitte.com/cz/about for a more detailed description of DTTL and its member firms.

Deloitte Central Europe is a regional organization of entities organized under the umbrella of Deloitte Central Europe Holdings Limited, the member firm in Central Europe of Deloitte ToucheTohmatsu Limited. Services are provided by the subsidiaries and affiliates of Deloitte Central Europe Holdings Limited, which are separate and independent legal entities.

© 2024 For more information contact Deloitte Česká republika