

STANISLAV MARCHAL

ÚZEMNÍ PLÁNOVÁNÍ JAKO NÁSTROJ PÉČE O ŽIVOTNÍ PROSTŘEDÍ

UNIVERZITA KARLOVA
PRAHA

STANISLAV MARČAL

O ŽIVOTNÍ PROSTŘEDÍ JAKO NÁSTROJ PÉČE ÚZEMNÍ PLÁNOVÁNÍ

UNIVERZITA KARLOVA
PRAHA

© Univerzita Karlova, Praha 1986

OBSAH

I. kapitola: Úvodní poznámky	7
II. kapitola: K vymezení pojmů a vzájemného vztahu územního plánování a životního prostředí	10
a) Pojem územního plánování	10
b) Pojem životního prostředí	11
c) Obecně o vztahu územního plánování a životního prostředí	16
III. kapitola: Úkoly územního plánování v současnosti a jeho vztah k oblastnímu plánování	20
IV. kapitola: Nástroje územního plánování	32
a) Přehled územně plánovacích nástrojů	32
b) Soustava územně plánovací dokumentace	35
c) Soustava územně plánovacích podkladů	47
d) Územní rozhodnutí	47
V. kapitola: Orgány územního plánování a pořizování a schvalování územně plánovací dokumentace	50
a) Orgány územního plánování	50
b) Pořizování územně plánovací dokumentace	51
c) Schvalování územně plánovací dokumentace	51
VI. kapitola: Závěr	53

СОДЕРЖАНИЕ

I. глава: Вступительные замечания	7
II. глава: К определению понятий и взаимоотношения территориального планирования и окружающей среды	10
а) понятие территориального планирования	10
б) понятие окружающей среды	11
в) о взаимоотношении территориального планирования и окружающей среды в общем плане	16
III. глава: Задачи территориального планирования в настоящее время и его отношение к областному планированию	20
IV. глава: Орудия территориального планирования	32
а) обзор орудий территориального планирования	32

б) система документации территориального планирования	35
в) система материалов территориального планирования	47
г) территориальное решение	47
V. глава: Органы территориального планирования и оформление и утверждение документации территориального планирования	50
а) органы территориального планирования	50
б) оформление документации территориального планирования	51
в) утверждение документации территориального планирования	51
VI. глава: Заключение	53

INHALT

I Kapitel: Einleitende Bemerkungen	7
II. Kapitel: Zur Definition der Begriffe und des gegenseitigen Verhältnisses der Gebietsplanung und der Umwelt	10
а) Begriff der Gebietsplanung	10
б) Begriff der Umwelt	11
с) Allgemein über das Verhältnis der Gebietsplanung zur Umwelt	16
III. Kapitel: Die Aufgabe der Gebietsplanung in der Gegenwart und ihr Verhältnis zur Regionalplanung	20
IV. Kapitel: Die Instrumente der Gebietsplanung	32
а) Übersicht der Gebietsplanungsinstrumente	32
б) Das System der Gebietsplanungsdokumentation	35
с) Das System der Gebietsplanungsunterlagen	47
д) Die das Gebiet betreffenden Entscheidungen	47
V. Kapitel: Die Organe der Gebietsplanung und die Erarbeitung und Genehmigung der Gebietsplanungsdokumentation	50
а) Die Organe der Gebietsplanung	50
б) Die Erarbeitung der Gebietsplanungsdokumentation	51
с) Die Genehmigung der Gebietsplanungsdokumentation	51
VI. Kapitel: Schlußteil	53

ÚVODNÍ POZNÁMKY

1. Při současném stupni urbanizace naší krajiny vystupují stále více do popředí otázky *péče o životní prostředí*. Úspěšné řešení těchto otázek je možné jen při komplexní znalosti současného stavu území, jeho společenských a výrobních aktivit a zároveň znalosti dalšího rozvoje tohoto území a možnosti jeho usměrňování. V současném systému řízení rozvoje společnosti je úloha komplexně řešit urbanistický a architektonický *rozvoj* území v souladu s cíli a záměry národohospodářského plánování, tj. v úzké součinnosti zejména s oblastním plánováním, svěřena *územnímu plánování*. Jedním z hlavních úkolů územního plánování je zabezpečit při rozvoji území trvalý soulad všech přírodních i civilizačních prvků v území a vytvořit tak předpoklady pro plánovitou a soustavnou péči o životní prostředí, zejména pak o jeho hlavní složky: půdu, vodu a ovzduší. Tento úkol současně staví územní plánování do dvojjediné role. Na jedné straně je nutno zabezpečit v území ekonomický rozvoj, vyžadující zejména novou investiční výstavbu, na druhé straně je nutno minimalizovat zásahy této investiční výstavby do životního prostředí nebo dokonce využít tuto výstavbu k zlepšení současného životního prostředí. Tato dvojjediná role působí často rozpaky při interpretaci, resp. společensky optimální interpretaci poslání územního plánování, a to zejména v současné době, kdy jedním z hlavních úkolů je, aby vědeckotechnický rozvoj se stal osou plánování a řízení a široké a důsledné uplatnění výsledků tohoto rozvoje se stalo obsahem veškeré řídicí, plánovací a organizačské práce.¹⁾

Jednou ze *základních forem realizace výsledků vědeckotechnického rozvoje*, zejména všech inovací vyššího řádu, je *investiční výstavba*, která má téměř vždy nároky na území a ovlivňuje nezbytně *životní prostředí*. Na druhé straně je však nutno zdůraznit, že právě uplatnění výsledků

¹⁾ Srov. projevy člena předsednictva a tajemníka ÚV KSČ soudruha Miloše Jakeše na VI. sjezdu České vědeckotechnické společnosti (viz RP ze dne 21. 4. 1983, str. 3) nebo na 8. plenárním zasedání ÚV KSČ dne 16. 6. 1983 (viz RP ze dne 17. 6. 1983).

vědeckotechnického rozvoje má přispět rozhodující měrou ke zlepšení ochrany a tvorby životního prostředí.²⁾

Význam úlohy územního plánování jako nástroje péče o životní prostředí vyniká zejména vzhledem k tomu, že další vývoj územního plánování spočívá v tom, že *územnímu plánování* se v otázkách území jako základu a složky *životního prostředí* přisuzuje *rozhodující role*, přičemž v současné době je hlavní obsah územního plánování determinován výše zmíněným zařazením do procesu investiční výstavby a jejích technicko-ekonomických problémů.

Práce se snaží postihnout tu skutečnost, že právě institut územního plánování rozhodujícím způsobem přispívá k péči o životní prostředí. Je to dáno tím, že málokterý jiný institut právní a jiná činnost státních orgánů může *umístěním investic* tak rozhodujícím způsobem ovlivnit tvorbu životního prostředí a ochranu jeho jednotlivých složek, zejména pak složku hlavní a základní, půdu. Dále pak vody, vegetační kryt a nepřímo i ovzduší. Proto důkladně analyzuje celý *právní mechanismus* vztahu územního plánování a životního prostředí a na základě této analýzy poukazuje na nedostatky spočívající nejen přímo v současné právní úpravě, ale i jejím faktickém uplatnění a z toho vyvozuje náměty na prohloubení účinnosti těchto předpisů v současné etapě vývoje.

2. Téma práce bylo zvoleno jako doplnění (konkretizace) komplexního dílčího úkolu SPZV VIII 5-3-4: Zvyšování účinnosti socialistického správního, finančního a pozemkového práva v procesu zdokonalování socialistické zákonnosti. Zadané téma představuje samostatnou studii v rámci tohoto dílčího úkolu a má být zpracováno v samostatné etapě 4-7 nazvané Využívání a ochrana hlavních kategorií půdního fondu.

Práce se proto snaží o konkrétní uplatnění cílů tohoto úkolu státního plánu základního výzkumu, tj. zvyšování účinnosti socialistického pozemkového práva v oblasti územního plánování a péče o životní prostředí, resp. promítnutí postulátu zvyšování efektivnosti socialistického pozemkového práva do konkrétní oblasti, do konkrétní problematiky — totiž územního plánování ve vztahu k životnímu prostředí. Při vytipování základních problémů práce autor přihlížel nejen ke zvláštnostem územního plánování jakožto permanentní činnosti, úzce související s národohospodářským plánováním, ale i ke zvláštnostem životního prostředí jako ta-

²⁾ Při používání termínů „péče“, „ochrana“ a „tvorba“ životního prostředí nejde o terminologickou nejednotnost stejného pojmu, ale důsledně se vychází z toho, že pojem *péče* je pojmem širším, neboť v sobě zahrnuje jak *ochranu*, tak i *tvorbu* životního prostředí, tedy zjednodušeně řečeno, vycházím ze stanoviska, že péče = ochrana a tvorba.

kového, jeho ochrany a tvorby, i když *péče o životní prostředí není vyčerpána územním plánováním*. Podobně jako územní plánování musí se i péče o životní prostředí chápat a současně i provádět jakožto činnost permanentní, činnost související s rozvojem ekonomiky a obecněji pak celé socialistické společnosti.

3. Práce se soustředí jen na některé *vybrané otázky územního plánování ve vztahu k životnímu prostředí* vzhledem k tomu, že *územní plánování v každém ze svých nástrojů vytváří diferencované a četné právní, technické a ekonomické souvislosti, které by bylo možno zkoumat z různých aspektů a rovin z hlediska jejich působení a rozvoje*. Vždy je přitom třeba mít na zřeteli tu skutečnost, že jakmile dojde k neúměrné koncentraci aktivit³⁾ v prostoru, tedy typicky v území, musí územní plánování ve vztahu k životnímu prostředí hrát pozitivní úlohu, využívaje přitom svých výše zmíněných nástrojů. Protichůdné zájmy exploatace vycházejí ze *střetů různých zájmů v území*, které mívají často negativní důsledky na přírodní prostředí řešeného prostoru. Práce se snaží zdůraznit skutečnost, že územní plánování je schopno prostřednictvím svých nástrojů vyřešit tyto střety zájmů v území tak, aby přispívalo k péči o životní prostředí, jinými slovy, že *územní plánování může, resp. musí být nástrojem péče o životní prostředí*.

4. Územní plánování samo působí jednak prostřednictvím svých *koncepčních nástrojů*, kterými jsou územně plánovací dokumentace a územně plánovací podklady, jednak prostřednictvím *nástrojů* povahy *operativní*, kterými jsou územní rozhodnutí. Zejména v oblasti tvorby, tj. pořizování, projednávání a schvalování územně plánovací dokumentace, popřípadě pak v tvorbě územně plánovacích podkladů, se vytváří *základní nástroj* pro dlouhodobé usměrňování nejen investiční výstavby, ale i *životního prostředí* v území. V tomto směru je proto také nezbytné sledovat velmi pečlivě především celý proces přípravy a schvalování těchto dokumentů koncepčního charakteru, jejich závaznost, stabilitu, ale i proměnlivost, která je dána, resp. ovlivňována rozvojem společnosti s jejími územními nároky v investiční výstavbě na straně jedné a rozrůstajícími se problémy v ochraně jednotlivých složek přírodního životního prostředí na straně druhé.

³⁾ Viz Fábry V.: *Střety zájmů v území a přírodní životní prostředí*. Správní právo 1/1981, str. 26 a násl.; srov. též Kolektiv autorů: *Urbanismus zonální, sídelní, regionální struktury a jejich územní plánování*. Skripta ČVUT — fakulta architektury, 1980.

K VYMEZENÍ POJMŮ A VZÁJEMNÉHO VZTAHU ÚZEMNÍHO PLÁNOVÁNÍ A ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ

Srovnáme-li pojem územního plánování o pojem životního prostředí, pak lze jednoznačně říci, že pojem územního plánování lze vymezit bez větších potíží, jeho vymezení v nejrůznějších pracích jím se zabývajících je v podstatě shodné. Toto (jak bude poukázáno dále) nelze v žádném případě říci o pojmu životní prostředí.

a) POJEM ÚZEMNÍ PLÁNOVÁNÍ

Územní plánování je součástí systému řízení společnosti, která reguluje způsob funkčního využití území, organizuje a koordinuje v něm probíhající výstavbu s cílem zabezpečit trvalý soulad všech přírodních i civilizačních prvků a vytvořit podmínky pro ochranu a tvorbu optimálního životního prostředí. Ve stavebním zákoně je územní plánování chápáno jako organická součást systému řízení rozvoje společnosti.⁴⁾

Územní plánování je činností plánovitou a přitom soustavnou.⁵⁾

Územní plánování nelze ztotožňovat s národohospodářským plánováním. Jejich vztah, jakožto dvou samostatných činností, které tvoří organickou součást systému řízení společnosti, vymezuje např. důvodová zpráva ke

⁴⁾ Viz např. Hegenbart M.: Stavební zákon a souvisící předpisy. Panorama, Praha 1982, str. 53; srov. též Hegenbart M. a Sakař B.: Územní plánování, pomůcka pro účastníky investiční výstavby a projektové činnosti. Praha 1977, str. 5.

⁵⁾ Viz ustanovení § 1 odst. stavebního zák.: „Územní plánování je součástí systému řízení rozvoje společnosti. Je soustavnou činností, která v souladu se základními cíly a úkoly národohospodářských plánů komplexně řeší funkční využití území, stanoví zásady jeho organizace a věcně i časově koordinuje výstavbu a jiné činnosti ovlivňující rozvoj území.“ Na to pak navazuje ust. odst. 2: „Územní plánování vytváří předpoklady k zabezpečení trvalého souladu všech přírodních, civilizačních a kulturních hodnot v území, zejména se zřetelem na péči o životní prostředí, ochranu jeho hlavních složek — půdy, vody a ovzduší.“

stavebnímu zákonu nebo zákon o národohospodářském plánování číslo 145/1970 Sb.⁶⁾

Oblastně plánovací a územně plánovací činnost probíhají ve vzájemně velmi úzké součinnosti a návaznosti a vzájemně se ovlivňují při zabezpečování optimálního životního prostředí. Úlohou územního plánování v systému řízení rozvoje společnosti je územně technická regulace, která zabezpečuje, že se o všech technických zásazích do struktury území rozhoduje podle předem stanovených zásad jeho uspořádání, čímž dosahuje i souladu všech přírodních a civilizačních hodnot a tvoří se, udržuje a obnovuje se biologická hodnota území.

Plánovitost územního plánování jakožto soustavného procesu úzce souvisí s marxistickým pojetím vztahu společenského vývoje na životní prostředí. Vývoj lidské společnosti do dnešní podoby umožnila společenská výroba. V procesu společenské výroby vstupují lidé do aktivního vztahu k přírodě i do vzájemných vztahů mezi sebou. Působení přírody na společnost má celkově živelný charakter, působení společnosti na přírodu by mělo být výslednicí uvědomělého „boje“, který vedou lidé o svou existenci a tím přírodu modifikují a přetvářejí k „obrazu svému“. Pokud ale se lidská společnost vyvíjela živelně, bez poznání zákonitostí svého vývoje, nebylo v jejích silách působit na přírodu hospodárně. V tomto významu musíme také chápat výrok Karla Marxe, který říká: „Kultura, pokud se vyvíjí živelně a není uvědoměle řízena, zanechává po sobě spoušť.“⁷⁾

Územní plánování, které je nejdůležitějším nástrojem pro koordinovanou činnost v území, a tím tedy i nástrojem pro komplexní ochranu a tvorbu životního prostředí, analyzuje vzájemné vztahy a důsledky přírodních podmínek a lidské činnosti v území, tvůrčím způsobem řeší rozvoj území a vytváří záruky, že budou zachovány kulturní a přírodní hodnoty ohrožené postupujícím civilizačním procesem.

b) POJEM ŽIVOTNÍ PROSTŘEDÍ

Od vymezení pojmu územní plánování přecházíme nyní k pojmu *životní prostředí*.

S pojmem životní prostředí a péče o životní prostředí se můžeme zhruba od poloviny šedesátých let setkat stále častěji na stránkách odborné i populární literatury, v hromadných sdělovacích prostředcích apod. Podle

⁶⁾ V důvodové zprávě se konkrétně říká, že postavení územního plánování v systému řízení rozvoje společnosti se chápe v jednotě a v součinnosti s národohospodářským plánováním a to zejména s oblastním plánováním.

⁷⁾ Viz Karel Marx: Spisy sv. 32. Praha 1970, str. 73.

statistiky OSN a jejích informačních center patří tato problematika spolu s otázkami války a míru prakticky k nejčastěji zmiňovaným problémům lidstva v současnosti, vezmeme-li absolutní frekvenci tohoto pojmu v komunikačních médiích. Prakticky kromě rozvojových zemí se v této problematice klade stále větší pozornost, což je dáno určitou spjatostí negativních vlivů na životní prostředí s rozvojem průmyslové výroby, kteréžto vlivy tak lokalizují nejpalčivější problémy životního prostředí do průmyslově nejvyspělejších států světa. V žádném případě nelze říci, že by rozvojové země byly těchto problémů ušetřeny absolutně, je však nutno poukázat na skutečnost, že rozvojové země vítají další rozvoj průmyslu a tím přehlížejí negativní jevy toto provázející. Tedy to, co se snaží vyspělé země dnes eliminovat, chápou jinde jako pozitivní skutečnost. Tato do jisté míry paradoxní situace je dána faktickou situací v této části světa, kdy např. naprostý nedostatek tzv. infrastruktury přímo volá po podobných zásazích. Stejně tak by ani zde nenalezlo velkého pochopení naše pojetí ochrany zemědělského půdního fondu, neboť častým zdejším jevem je tzv. potravinový paradox, kdy se všichni obyvatelé živí zemědělstvím a přesto je v zemi citelný nedostatek potravin. Přes tyto výjimky však lze konstatovat, že péče o životní prostředí se dostává do popředí pozornosti ve většině států světa, bez výjimky pak ve všech státech průmyslově vyspělých.

Naše právní teorie a praxe se sice celkem bez problémů shoduje v tom, že v Československu v současné době existuje několik set právních norem různé právní síly, které mají (užší či jen rámcovou) souvislost s péčí o životní prostředí. Současně však není ani pochyby o tom, že v současné době v ČSSR neexistuje právo životního prostředí, resp. právo ochrany životního prostředí, ve smyslu samostatného odvětví československého právního řádu, či lépe řečeno ve smyslu kritérií, která klade obecná teorie právní na existenci samostatného právního odvětví. Zdaleka však již není shoda v tom, co zahrnout do pojmu životního prostředí a co to *životní prostředí z právního hlediska je*.

Pojem životního prostředí se objevuje v našich právních normách poprvé zhruba před dvaceti lety⁸⁾ jako pojem vyjadřující souhrn složek hmotného světa, které působí na člověka nebo celou společnost. *Pojem životního prostředí se však neobjevuje v právních normách jako takový, ale vzniká, resp. lze jej vyvodit logickou abstrakcí právních norem.* Zjišťujeme však přitom, že tohoto pojmu se často užívá v mnoha i dost od sebe vzdálených významech a že s tímto pojmem jsou ztotožňovány i po-

⁸⁾ Viz ust. § 2 zákona č. 20/1966 Sb., o zdraví lidu; srov. též Fábry V.: Životní prostředí a péče o životní prostředí. In: Správní právo 4/1981, str. 220.

jmy další, sice s ním související, v žádném případě však s ním neztotožnitelné.⁹⁾

Výše zmíněné již také naznačilo, že pojem životní prostředí není jen pojmem právním, ale pojmem, kde závěr je výsledkem řady věd přírodních či společenských. Pojem životního prostředí se dnes vymezuje z tzv. antropocentrického hlediska, tzn. že hovoříme-li o životním prostředí, máme tím na mysli životní prostředí člověka, neboť člověk je subjektem péče o životní prostředí, současně však i zprostředkovaným objektem této péče, neboť člověk tím, že pečuje o životní prostředí jakožto o objekt péče, nepřímou tím působí i sám na sebe vzhledem ke zpětné vazbě na člověka samého.¹⁰⁾

Do určité míry bychom mohli hovořit o *dialektické jednotě životního prostředí, péče o životní prostředí a člověka*. Pojmy životního prostředí a péče o životní prostředí jsou pojmy velmi sobě blízké, nikoli však totožné nebo ztotožnitelné. Ztotožnění těchto pojmů nesprávně ztotožňuje hmotný svět a jeho části s určitou lidskou činností. Mluvíme tedy o hmotném světě člověkem ovlivnitelným jakožto o životním prostředí a proto také mohou být složkami životního prostředí jen ty součásti hmotného světa, které působí na člověka, ať již bezprostředně či zprostředkovaně. Je jisté, že lidskou činností lze životní prostředí ovlivnit, ať již v kladném či záporném slova smyslu, v žádném případě se tím však ještě určitá činnost sama nestává složkou životního prostředí, neboť tou může být jen součást hmotného světa. Jestliže bychom toto chtěli srovnávat s pracemi klasiků marxismu, když hovoří o přírodě a srovnávají potenciál přírody a akci, pak by tímto potenciálem bylo životní prostředí a akcí péče o životní prostředí.

Máme-li hovořit o postavení právních norem zabývajících se péčí o životní prostředí v československém právním řádu, pak musíme nejprve

⁹⁾ Na první pohled je patrný rozdíl např. v definici životního prostředí, kterou můžeme nalézt v Zásadách a pravidlech územního plánování, od definice, kterou podává B. Pospíšil ve své práci *Životní prostředí očima právníka* na str. 49. První definice vymezuje pojem životního prostředí následovně: „Životní prostředí (člověka) je souborem všech složek vnější materiální reality, které jsou (nebo mohou být) ve vztahu bezprostředního přímého působení (interakce) s uvažovaným společenským subjektem, tj. člověkem.“ — Viz *Zásady a pravidla územního plánování*, Brno 1979, str. 6 oddílu 6.1. Druhá zmíněná definice pak vymezuje životní prostředí v právním smyslu (tedy jako právní kategorii) jako souhrn přírodních a člověkem uměle vytvořených částí světa, ale také obklopující společnosti, v kterémžto prostoru člověk žije, pracuje a vyrábí, přičemž zmíněné složky reality na něj působí v kladném i negativním směru a on sám je svou prací a další společenskou činností ovlivňuje a přetváří.

¹⁰⁾ Viz Fábry V.: *Životní prostředí a péče o životní prostředí*. Správní právo 4/1981, str. 219.

vymezit, co je složkou životního prostředí, resp. co za složku životního prostředí prohlásit lze.

Zde bohužel není naše věda jednotná a mnohá stanoviska jsou od sebe dost protikladná. Pro srovnání můžeme uvést řešení v sovětském právním řádu, kdy v Sovětském svazu lze pojem životní prostředí zúžit na pojem přírodní životní prostředí, kdy tedy *životní prostředí* = *příroda*.

Vymezení pojmu životní prostředí v Československu je naproti tomu mnohem problematičtější. Z právnické literatury je dnes obecně nejuznávanější definice Z. Madara, která životní prostředí definuje takto: „Životní prostředí je souhrnem všech složek hmotného světa, které působí relativně bezprostředně na člověka jako jedince nebo na celou společnost.“¹¹⁾

Vzhledem k tomu, že složkami hmotného světa mohou být i složky umělé, složky vytvářené člověkem, je již z této definice patrné, že československá právní věda se oproti vědě sovětské spíše (a to již v mnohaleté koncepci) opírá o teorii, že oproti životnímu prostředí přírodnímu existuje i tzv. životní prostředí umělé.

V nedávné době se však u nás objevily některé koncepce další, které situaci ohledně vymezení pojmu životní prostředí učinily nepřehlednou v okamžiku, kdy je pod pojmem životní prostředí zahrnuto i například tzv. pracovní prostředí, jak je pojímá zákoník práce, nebo sociální struktura společnosti, která je nehmotná.¹²⁾

Z toho by ovšem mohl vyplynout závěr, že vlastně celý právní řád představuje ochranu životního prostředí a že vlastně v každé právní normě je v té či oné míře péče o životní prostředí zahrnuta.¹³⁾

Výše uvedený přístup je nutno odmítnout s poukazem na tu skutečnost, že by celou situaci postavil do tak absurdní polohy, že by se vlastní životní prostředí a péče o životní prostředí v tomto ztratily. Je proto nutné vy-

¹¹⁾ Viz Madar Z., Pfeffer A.: Životní prostředí. Praha 1973, str. 555.

¹²⁾ Jak to např. činí B. Pospíšil ve své práci Životní prostředí očima právníka, str. 51 a násl.

¹³⁾ Na toto nebezpečí poukazuje např. V. Fábry: Životní prostředí a péče o životní prostředí, str. 225. Zcela je třeba se na tomto místě ztotožnit s jeho názorem uvedeným na straně 219, že totiž žádnou lidskou činnost, která pečuje o člověka přímo, nelze zahrnout pod pojem péče o životní prostředí. Kdyby totiž byl za východisko zvolen závěr, kterým B. Pospíšil (v jiných dílech i Z. Madar) v c. d. v předchozí poznámce odůvodňuje např. tzv. složky péče o životní prostředí, pak by bylo možno tvrdit, že důležitým pramenem péče o životní prostředí je i hlava VII. trestního zákona chránící lidskou svobodu a zdraví. V podstatě totiž objekt této hlavy je totožný s objektem zákona č. 20/1966 Sb., o zdraví lidu, chrání jen tento objekt jinými prostředky a způsoby. Myslím, že takovéto tvrzení je natolik absurdní, že není třeba jej nějak podrobněji vyvracet, na druhé straně však podobný závěr (byť samozřejmě ne takto výslovně uvedený) de facto vyplývá z některých děl zabývajících se ochranou životního prostředí.

mezit pojem životního prostředí takovým způsobem, který by reálně vyjádřil podstatu životního prostředí a vymezil jeho složky. Celkem bez problémů lze do pojmu životní prostředí zařadit tzv. přírodní životní prostředí, resp. složky přírodního životního prostředí — půdu, vodu a ovzduší. Půda jako základní složka životního prostředí představuje určitý základ, od kterého se odvíjejí složky ostatní. *Půda, totiž zemský povrch* (a s ním spojené vegetace a vody), je *objektivně daným sjednocujícím kritériem* a zároveň hlediskem, které umožňuje redukovat základní složky přírody na rozumnou a souvislou míru, odpovídající potřebám právního řádu.¹⁴⁾

Určitý problém činí, co zařadit z tzv. umělého životního prostředí do pojmu životního prostředí tak, aby tento pojem nejlépe vyjadřoval zájmy právního řádu. Zcela postačí, budeme-li z tzv. umělého životního prostředí zahrnovat do pojmu životního prostředí pro potřeby právní ochrany tzv. *sídelní životní prostředí*. O sídelním životním prostředí (souvisí s uspořádáním sídelního útvaru, kterým se vytváří nový organismus města jako umělé životní prostředí) dnes hovoříme jakožto o složce relativně nesporné, kam by bylo možné zahrnout i kulturní památky, i když existence člověka na nich nezávisí.

Takovéto pojetí a vymezení pojmu životního prostředí dává jednoznačnou odpověď na otázku, které právní odvětví je problematice ochrany životního prostředí nejbližší. Takovou otázku si musíme položit vzhledem k tomu, že v našem právním řádu neexistuje právní odvětví, které by bylo možné považovat za právo ochrany životního prostředí ve vlastním slova smyslu. Hledáme-li toto právní odvětví, které má k problematice ochrany životního prostředí nejbližší, pak se musíme ztotožnit s názorem V. Fábryho, když říká, že tímto oborem je nesporně *pozemkové právo*, vzhledem k tomu, že *půda je nejdůležitější složkou a základem životního prostředí*, současně je půda ve smyslu *povrchu zemského* kritériem sjednocujícím hlavní složky životního prostředí.¹⁵⁾

S tímto závěrem korespondují i poznatky z řady dalších socialistických zemí, zejména poznatky SSSR, NDR a MLR. V Sovětském svazu stojí většina právní vědy na stanovisku, že nesporně nejbližší životnímu prostředí je právo pozemkové. Přitom se odmítá myšlenka, že by tzv. ekologické právo bylo součástí práva a právního řádu jako samostatné odvětví práva, že se však jedná o disciplínu vědeckou či pedagogickou (k podobnému závěru dochází většina naší právní vědy). V SSSR a v NDR se tedy kloní jednoznačně k závěru, že tato problematika má nejbližší k právu

¹⁴⁾ Viz Fábry V.: Životní prostředí a péče o životní prostředí. Správní právo 4/1981, str. 231.

¹⁵⁾ Viz Fábry V.: Životní prostředí a péče o životní prostředí. Správní právo 4/1981, str. 233.

pozemkovému a že v rámci pozemkového práva má být toto na právnických fakultách vyučováno.¹⁶⁾

Zároveň je však třeba zdůraznit i *interdisciplinární charakter problematiky ochrany životního prostředí*, což vylučuje úvahy o možném vytvoření samostatné právní disciplíny ve smyslu odvětví právního, kterou není možné vymezit pro různorodost společenských vztahů sem spadajících a sem zasahujících.

c) OBECNĚ O VZTAHU ÚZEMNÍHO PLÁNOVÁNÍ A ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ

Za výchozí tezi při řešení otázky *obecného vztahu územního plánování a životního prostředí* si můžeme vzít základní zásady nové právní úpravy územního plánování, tj. stavebního zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu.

Při tvorbě tohoto zákona bylo za výchozí zásadu akceptováno zhodnocení základní funkce územního plánování, která záleží v aktivní formě této výchozí a rozhodující činnosti, zabezpečující ochranu celospolečenských zájmů a tvorbu hmotného a kulturního životního prostředí. S tím pak bezprostředně souvisí řada dalších zásad, pro vztah k ochraně životního prostředí má nepominutelnou funkci *zásada posílení objektivní funkce územního plánování jako nejúčinnějšího a nejkomplexnějšího nástroje, umožňujícího celospolečensky nejoptimálnější tvorbu hmotného životního prostředí*. Územním plánováním se však péče o životní prostředí ani zdaleka nevyčerpává a naopak územní plánování se nezabývá jen péčí o životní prostředí.^{15a)}

Ve správném hospodaření s územním prostorem má důležitou úlohu právě územní plánování, kterážto úloha má klíčový charakter ve vztahu k péči o životní prostředí, neboť *ochrana a tvorba životního prostředí začíná rozdělením a přerozdělením teritoria na části s různým účelovým určením* (lesy, vody, zemědělská půda, pozemky určené pro dopravu, průmysl a těžbu nerostů, chráněná území a ochranná pásma různých druhů, národní parky a jiná velkoplošná území atd.) *pomocí institutu územního plánování*.^{16a)}

Pojem *péče o životní prostředí* zahrnuje v sobě dva komponenty, které jsou relativně samostatné, naproti tomu však v dialektické jednotě. Jedná

¹⁶⁾ Viz Petrov V. V.: *Ekologie a právo*. Moskva 1982.

^{15a)} Viz Úloha krajiny a územního plánování v životním prostředí. Vydala Rada pro životní prostředí při vládě ČSR, 1979.

^{16a)} Viz Fábry V.: *Životní prostředí a péče o životní prostředí*. Správní právo 4/1981, str. 231.

se o ochranu a tvorbu životního prostředí. Zatímco první činnost představuje záležitost spíše pasivní a defenzivní (i když v sobě zahrnuje řadu aktivních prvků), pak druhá činnost je činností vysloveně aktivní. Ve vzájemném souladu se pak *projevují jako péče o životní prostředí*, jako určitá *intenzivní lidská činnost*. Lze se domnívat, že územní plánování jako žádný jiný pozemkověprávní (lze snad říci i právní) institut v sobě zahrnuje ochranu a tvorbu životního prostředí. U ostatních institutů vždy jedna ze stránek výrazně převládá (dnes spíše ochrana, i když by to měla být tvorba), u územního plánování jsou, či lépe řečeno, by měly být vzájemně vyrovnané. *Domnívám se, že pojem životního prostředí by měl být vymezován právě vzhledem k územnímu plánování a jako složky životního prostředí by měly být označovány ty složky, které jsou územním plánováním bezprostředně ovlivnitelné.* Je-li totiž území oním sjednocujícím faktorem, jenž spojuje nejen různé složky přírodního životního prostředí, nýbrž je i samotné s umělým životním prostředím (sídlem), rozhodujícím pro existenci člověka, pak je územní plánování oním *nástrojem péče o životní prostředí*, který pomáhá samotný pojem vymezit. Proto by také mělo územní plánování respektovat tzv. ekologizaci všech svých prostředků, které používá, resp. těch prostředků, které mají vliv (ať již přímo či zprostředkovaně) na životní prostředí. Proti této koncepci lze sice namítnout, že by tento pojem nemohl zahrnout např. ovzduší. Při bližším prozkoumání této problematiky však zjistíme, že ve skutečnosti i ovzduší je územním plánováním bezprostředně ovlivnitelné. O tom konečně svědčí i fakt, že v ustanovení § 1 stavebního zákona je výslovně citováno a jeho vztah k územnímu plánování je dán koncentrací výrobních aktivit, které ovlivňují čistotu ovzduší. Nová stavba zpravidla ovlivňuje čistotu ovzduší podle daných technických možností.

Naše právní úprava vychází ze stanoviska, že *ekonomickou rovnováhu a dynamiku nelze zajišťovat na úkor rovnováhy ekologické.* Z tohoto pojetí pak také vychází ustanovení § 126 stav. zák. o ochraně složek životního prostředí a jiných zvláštních zájmů. V ustanovení § 126 se promítá skutečnost, že *územní plánování je nástrojem péče o životní prostředí.* Argumentace § 126 se týká pouze územního řízení, ne však koncepční práce, kde je nejdůležitější § 1 a § 2 stav. zák. a část II. a III. OTP, tj. vyhlášky FMTIR č. 83/1976 Sb., o obecných technických požadavcích na výstavbu. Ustanovení § 126 v podstatě se snaží sladit oba výše zmíněné fenomény tak, že orgán územního plánování musí jednat v součinnosti a v souladu s kritérii toho orgánu státní správy, který je řízením dotčen, a ten pak může svůj souhlas vázat na splnění podmínek, které vyplývají z příslušných předpisů na ochranu zemědělského půdního fondu, ovzduší, lesů, léčivých zdrojů apod. — tyto činnosti jsou vyjmenovány v ust. § 126 odst. 1 stav. zák. S ustanovením § 127 souvisí speciální zájem na ochraně

archeologických nálezů, případně jiných kulturních památek při stavbách. V Praze našlo toto ustanovení své uplatnění nejtypičtěji při stavbě metra.

Péči o životní prostředí, zejména pak jeho ochranu, je možno považovat za jeden ze základních postulátů stavebního zákona. Zvýšený společenský zájem na zabezpečení souladu přírodních, civilizačních a kulturních hodnot v území a na jeho harmonickém rozvoji vedl zákonodárce k tomu, že *ochranu životního prostředí z hlediska stavebního zákona svěřuje kromě stavebních úřadů i dalším státním orgánům.* Péči svěřuje orgán územního plánování orgánu koordinujícímu a to s dalšími orgány, které hájí jednotlivé složky životního prostředí. Jde o zabezpečení péče o zdraví lidu, tvorbu a ochranu zdravých životních podmínek,¹⁷⁾ vody, o ochranu přírodních léčebných lázní a přírodních léčivých zdrojů, ochranu zemědělského půdního fondu, o les a lesní hospodářství apod. Výše uvedené lze shrnout následujícím způsobem:

Péči o životní prostředí klade zákon o územním plánování a stavebním řádu v ustanovení § 1 na jedno z předních míst, zejména pak ochranu jeho nejdůležitějších složek — půdy, vody a ovzduší. Jde o zdůraznění ochrany jednotlivých složek životního prostředí, které jsou sice chráněny i dalšími právními předpisy, jako je např. zákon č. 53/1966 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu ve znění zákona č. 75/1976 Sb. — úplné znění vyhlášeno pod č. 124/1976 Sb., zákon č. 61/1977 Sb., o lesích, zákon č. 138/1973 Sb., o vodách, zákon č. 20/1966 Sb., o zdraví lidu, zákon č. 35/1967 Sb., o opatřeních proti znečišťování ovzduší apod., ale právě *územní plánování, které má za úkol řešit komplexně dané území s cílem zabezpečit trvalý soulad všech přírodních, civilizačních a kulturních hodnot v území, může svými návrhy na uspořádání území vytvořit optimální podmínky a předpoklady pro péči o životní prostředí.* Z toho lze dovodit, že územní plánování je jedním z důležitých nástrojů péče o životní prostředí. Činnost orgánů, které hájí jednotlivé složky životního prostředí, a činnost orgánů územního plánování je propojena v procesu přípravy dokumentů pro zpracování územně plánovací dokumentace (ust. § 20 zákona o územním plánování a stavebním řádu) a při projednání návrhu územně plánovací dokumentace (ust. § 21 zákona o územním plánování a stavebním řádu), kdy musí mezi orgány dojít k dohodě, bez jejíhož dosažení nelze územně plánovací dokumentaci schválit.

Zákon o územním plánování tedy podstatně prohlubuje aktivní ochranu a tvorbu životního prostředí. Vychází přitom z péče o životní prostředí,

¹⁷⁾ Viz Fábry V.: Životní prostředí a péče o životní prostředí. Správní právo 4/1981, str. 221. Zde autor upozorňuje, že pojmy životní podmínky a životní prostředí se někdy nesprávně ztotožňují. Pojem životní podmínky je však širší než pojem životní prostředí, a *stav životního prostředí* jako materiálního světa obklopujícího lidskou společnost patří do životních podmínek a podstatně je ovlivňuje.

jak byla upravena již v dřívější právní úpravě územního plánování. V důvodové zprávě ke stavebnímu zákonu se k tomu konstatuje, že současné podmínky technického rozvoje a péče o životní prostředí vyvolávají nevyhnutelnost zdůraznit zvláštní společenské zájmy, které jsou při výstavbě chráněné ještě jinými orgány než stavebními úřady nebo orgány, kterým je svěřena pravomoc podle stavebního zákona.

ÚKOLY ÚZEMNÍHO PLÁNOVÁNÍ V SOUČASNOSTI A JEHO VZTAH K OBLASTNÍMU PLÁNOVÁNÍ

Územní plánování v novodobé historii (s nutnými reflexy z minulosti) i v současnosti, svým postavením v právním řádu a interakcemi v něm, vytváří bohaté společenské vztahy. Jedná se o vztahy originální, které se v souladu a pod vlivem vývoje legislativy, věcných otázek a vývojem právního okolí mění.

V silně urbanizované krajině, jakou naše republika bezesporu je, se musí hospodaření s jednotlivými částmi území a využívání jednotlivými částmi území a využívání jednotlivých pozemků plánovitě řídit, aby v každém stupni vývoje společnosti vznikala vždy *ucelený územní prostor optimálně uspořádaný pro život a práci jeho obyvatel*. Přitom se musí dbát zejména, aby základní složky území — půda, voda a ovzduší — byly při lidské činnosti, kterou je území formováno, maximálně chráněny a aby nové uspořádání území respektovalo zásady péče o životní prostředí a zabezpečovalo trvalý soulad všech přírodních a civilizačních prvků.

Socialistická společnost svěřila úkol regulovat funkční využití území, organizovat a koordinovat v něm probíhající výstavbu a další činnosti, územnímu plánování.

1. **Úkoly územního plánování** jsou dány v ustanovení § 2 zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, a to ve vztahu k základnímu poslání, vyjádřenému v ust. § 1 a dále v ust. § 126 tohoto zákona a konečně pak v úvodních ustanoveních § 1 a 2 vyhlášky č. 83/1976 Sb., kde jsou zdůrazněna *hlediska ochrany a tvorby životního prostředí*. Z tohoto je zřejmá *úloha územního plánování*:

1. na jedné straně řešit umístění nových aktivit v území,
2. na druhé straně vytvořit navrhovanou organizaci a uspořádáním území takové podmínky, aby bylo zachováno, popřípadě zlepšeno životní prostředí v daném území.

Svěřené úkoly nemůže územní plánování plnit samo, protože pouhá znalost územně technických podmínek území nestačí k tomu, aby mohl být správně řízen jeho rozvoj a určováno jeho funkční využití. K takovému organizování území musí územní plánování získat i znalosti o eko-

nomických záměrech v daném prostoru a s nimi spojených důsledcích pro jeho rozvoj, neboť *území determinuje ekonomické záměry*.

2. Územní plánování, které je *nejdůležitějším nástrojem pro koordinovanou činnost v území* a tím tedy i *nástrojem pro komplexní ochranu a tvorbu životního prostředí*, má v současnosti řadu úkolů, které souvisí s účelem a cílem zákona o územním plánování a stavebním řádu. Patří sem úkoly v oblasti řešení vztahů, resp. střetů zájmů v území, v oblasti tvůrčího řešení rozvoje území, dále pak cílevědomá regulace organizace území a koordinace investiční činnosti se zvláštním zřetelem na ochranu životního prostředí. Současně však územní plánování řeší i základní směry urbanistického rozvoje území, stanoví zásady uspořádání a tvorby tohoto území se zřetelem na aspektování zajištění trvalého vzájemného souladu všech územních prvků a společenských zájmů a vytváření dobrých životních podmínek. Má-li územní plánování tyto a řadu dalších úkolů plnit, pak zákon musí k tomu vytvářet potřebné předpoklady.¹⁸⁾

Jedná se o předpoklady pro zvýšení úrovně plánování, řízení investiční výstavby při její přípravě a realizaci, dále pak, což vše samozřejmě bezprostředně koresponduje s výše řečeným o úkolech územního plánování, pro zlepšování činnosti těch orgánů státní správy, kterých se výše uvedená činnost bezprostředně dotýká svou profesní náplní, tedy hlavně národních výborů a dále pak projektových úřadů.

Úkoly a činnosti územního plánování jsou stanoveny v zákoně o územním plánování a stavebním řádu č. 50/1976 Sb.

Jak již bylo řečeno dříve, tyto úkoly jsou zaměřeny do celé řady oblastí, pro potřeby této práce je třeba zdůraznit ty *úkoly územního plánování, které souvisí s územním plánováním jako nástrojem péče o životní prostředí*.¹⁹⁾

Kromě již zmiňovaných úkolů jsou to i úkoly, které souvisí s vymezením chráněných území, objektů a ochranných pásem a zajištění jejich ochrany, s rozvržením ploch pro jednotlivé prvky krajiny a území apod. Požadavky rozvoje společnosti jsou motivovány především ekonomickými účely a úkoly zabezpečujícími růst národního důchodu a zvyšující životní úroveň obyvatelstva. Tyto požadavky, realizované v rozvíjející se stávající struktuře osídlení a krajině republiky, vyžadují, aby rozvoj byl za-

¹⁸⁾ Viz Hegenbart M.: Stavební zákon, jeho cíle, systematika a některé otázky územního plánování. Správní právo 5/1976.

¹⁹⁾ Úkoly územního plánování jsou stanoveny v ust. § 2 stavebního zákona, který tyto úkoly stanoví taxativně, jde (jak se praví v důvodové zprávě) o „základní ustanovení, které vymezuje orgánům územního plánování rozsah jejich působnosti a pravomoci“.

bezpečení v širší komplexu problémů územně technického charakteru, uspořádání funkcí v území, péče o životní prostředí a společenské efektivnosti.

Již dříve bylo zdůrazněno, že činnost územního plánování je činností permanentní, činností, která v souladu se základními cíli a úkoly národohospodářských plánů řeší komplexně funkční využití území, stanoví zásady jeho organizace — tj. má důležitou úlohu v řízeném hospodářství s územním prostorem, věcně i časově koordinuje výstavbu jiné činnosti ovlivňující rozvoj území také se zřetelem na péči o životní prostředí. Úkoly stanovené územnímu plánování platnou právní úpravou si vyžadují regulaci všech činností probíhajících v území, resp. v prostorech, které mají převážně investiční povahu a projevují se zejména formou ekonomických a technických zásahů do současné struktury území. Územní plánování vychází z poznatků přírodních, technických a společenských věd a komplexně řeší urbanistický a architektonický rozvoj území²⁰⁾ v souladu se základními cíli a úkoly národohospodářských plánů.²¹⁾

3. Tato regulace prakticky neustále pokračujícího a vyvíjejícího se civilizačního procesu má v zásadě dvojí charakter, a to: *ekonomický* a *územně technický*. S tím pak koresponduje i příslušná forma regulace těchto činností v prostoru území, a to:

a) *Ekonomická regulace*, která je součástí národohospodářského plánování a je vyjádřena ve státním plánu národního hospodářství, spočívá ve stanovení hospodářských úkolů a působení oblastně diferencovaných ekonomických nástrojů (např. odvody do státních fondů — typicky např. do státního fondu pro zúrodnění půdy, ze státních fondů naopak čerpané různé dotace či úvěry). Nástroje ekonomické regulace si kladou za cíl působit na *ekonomická rozhodnutí hospodářských organizací* a na vyjádření těchto rozhodnutí v podobě formulování jejich technickoekonomických koncepcí a investičních záměrů při ovlivňování územního plánování. Pomocí ekonomických nástrojů stát aktivně ovlivňuje ekonomický rozvoj té či oné oblasti, a to buď ve směru pozitivním nebo negativním. Z výše

²⁰⁾ Architektura a urbanismus přetvářejí přírodu a obraz krajiny a současně vytvářejí životní prostředí, které ovlivní další materiální a duchovní život lidu.

²¹⁾ V monografii V. Fábryho a J. Drobníka *Vlastnictví a užívání půdy a pozemková správa*, Academia, Praha 1983, se o vztahu územního a národohospodářského plánování praví následující: „Územní plánování je součástí celkového systému řízení rozvoje společnosti, do této soustavy patří spolu s národohospodářským plánováním. Oba plánovací systémy jsou však rozdílné z hlediska jak jejich povahy a cílů, tak jejich metod, nástrojů, organizace a právních prostředků a důsledků“ — viz str. 349 — územní plánování tedy není součástí národohospodářského plánování ani naopak — pouze se vzájemně ovlivňují.

uvedeného však nevyplývá, že by územní plánování bylo součástí národohospodářského plánování. Územní plánování není podřazeno plánování národohospodářskému, ani naopak, stavební zákon vychází z toho, že jde o disciplínu souřadné, které si vzájemně vyměňují poznatky a ovlivňují se. Jde o vztah např. při vyjádření toho, jaké aktivity lze umístit, aniž by bylo narušeno životní prostředí apod. Zatímco podle předchozí právní úpravy šlo o prostý průměr národohospodářského plánování do území, dnes jsou obě tyto činnosti v postavení partnera, tedy dnešní koncepce je určitým protipólem předchozí úpravy. Ve vztahu k plánování národohospodářskému plní územní plánování funkci poskytování údajů, aby se mohly instituce umísťovat na vhodných místech apod.

b) *Územně technická regulace* spočívá ve stanovení koncepce hlavních směrů urbanizace státu, a to buď celé ČSSR nebo ČSR či SSR, jejich hlavních urbanizačních oblastí a jejich částí, tak i v určování technických podmínek a umísťování staveb nebo zařízení v konkrétním území a stanovení proporcionálního rozvoje a s tím souvisejících funkcí. Územně technická regulace tak *stanoví účel využití pozemků*. Nejde však jen o lokalizaci staveb a sídel, ale i dobývací prostory, chráněná území a ochranná pásma, vodní plochy, lesy, zemědělskou půdu apod. *Lokalizační funkci se úloha územního plánování jako nástroje péče o životní prostředí nevyčerpává!* V podmínkách současné vědeckotechnické revoluce, soustřeďování obyvatelstva do měst nebo městských aglomerací a za současného zhoršování životního prostředí se stává *řízení výstavby* a přestavby i celých území disciplínou *stále komplikovanější* a technicky, ekonomicky a výtvárně stále náročnější.

4. Oblastní plánování

Ekonomická regulace spadá v rámci systému regulace zásahů do stávající struktury území do činností *oblastního plánování*, vymezení pojmů oblastního plánování souvisí s vymezením pojmu plánování územního.²²⁾

Jak vyplývá z ustanovení § 1 nařízení vlády ČSR č. 36/1977 Sb., o oblastním plánování v ČSR, tak i ust. § 1 zákona o územním plánování a stavebním řádu, je oblastní plánování, stejně jako plánování územní, organickou součástí rozvoje společnosti.

²²⁾ Viz např. cit. monografie V. Fábryho a J. Drobníka, kde se na str. 349 k tomu říká: „Územní plánování a národohospodářské plánování na sebe *úzce navazují* zejména na úrovni *oblastního plánování* a vzájemně se ovlivňují. Zákon č. 145/1970 Sb., o národohospodářském plánování, nezařadil územně plánovací dokumentaci do soustavy národohospodářských plánů — sem patří jen státní plán rozvoje národního hospodářství, státní rozpočet, měnový plán, hospodářský a oblastní (regionální) plán. Též oblastní plán je národohospodářským plánem v jeho místním průřezu, nikdy však neřeší prostorovou strukturu a uspořádání území. To je úkolem územního plánování.“

Ekonomická regulace spadá v rámci tohoto systému do činnosti *oblastního plánování*, tj. ekonomické disciplíny, která vychází z rozborů přírodních a ekonomických podmínek a řeší ve své působnosti otázky hospodářského rozvoje příslušných oblastí státu v rámci celostátního národohospodářského plánu a vymezuje v tomto směru úkoly a prostředky na dosažení těchto cílů. Národohospodářské plány se vypracovávají k uskutečnění hospodářskopolitického programu vytyčeném na sjezdu Komunistické strany Československa. Jedná se o realizaci vnějších, tj. *celospolečenských norem* KSČ, neboť komunistická strana řídí vývoj společnosti ve všech oblastech.²³⁾ Tyto normy bývají vyjádřeny v plánech hospodářského a sociálního rozvoje.

Národohospodářské plány tedy realizují ty cíle a záměry komunistické strany z oblasti ekonomiky, které jsou v odpovídajících formách přejímány socialistickým státem a stávají se normami závaznými pro celou společnost. Národohospodářský plán tak představuje typickou formu realizace těchto norem. S tím souvisí, že národohospodářské plány vyjadřují zásady státní hospodářské politiky na dané období, včetně zásad pro realizaci nástrojů plánovitého řízení. S tím pak bezprostředně koresponduje stanovení a časová konkretizace cílů hospodářského a sociálního rozvoje, způsobů, prostředků a cílů jejich dosažení.

Výše již bylo zdůrazněno, že nedílnou součástí národohospodářského plánování je *oblastní plánování*, které zajišťuje plánovité řízení oblastí, neboť *komplexní a harmonický rozvoj oblastí je jedním z předpokladů efektivního, plynulého a proporcionálního rozvoje celého národního hospodářství* (viz ust. § 1 nařízení vlády ČSR č. 36/1977 Sb., o oblastním plánování).

Vezmeme-li nyní *vztah územního a oblastního plánování*, pak vidíme, že vývoj obou uvedených disciplín v legislativní praxi i věcném řešení otázek pokračuje. Hlavním problémem územního a oblastního plánování je jejich vzájemná návaznost a dále návaznost na dlouhodobé výhledy národního hospodářství. Úspěšné rozpracování těchto dlouhodobých výhledů umožňuje transformovat do oblastních plánů a územně plánovací dokumentace, jakož i do územních rozhodnutí, které na tyto koncepční dokumenty bezprostředně navazují, určitou pevnou základnu.

Druhým základním úkolem je sblížit institucionálně orgány územního a oblastního plánování natolik, aby pracovně ve svých činnostech na sebe navazovaly a ve svých činnostech se vzájemně pozitivně ovlivňovaly. Bylo by však nesprávné spatřovat v tomto institucionálním přiblížení organizační propojení na různých stupních řízení. Jde o to, najít stejné zdroje dat, informací apod., které by byly shromažďovány a využívány jak

²³⁾ Viz Kučera E.: *Obecná teorie státu a práva*, II. díl. Orbis, Praha 1977, str. 336.

oblastním, tak i územním plánováním v dokumentacích různé povahy a různých podrobností, např. může jít o databanku o území apod.

Podle postulátů k právním úpravám územního a oblastního plánování, postavení územního plánování v systému řízení rozvoje společnosti je chápáno v jednotě a součinnosti s národohospodářským plánováním, a to zejména s oblastním plánováním, tedy jinými slovy: zatímco územně technická regulace spadá v rámci systému plánování do činnosti územního plánování a její úlohou je průběžně rozhodovat o všech stavebních, technických a jiných zásazích do území a organizace jeho funkční struktury podle předem stanovených zásad jeho fyzického uspořádání, pak *základním nástrojem řízení rozvoje oblastí jsou oblastní plány*. Ty ovšem mají regulovat záměry a požadavky územního plánování zejména pokud jde o ochranu životního prostředí.

Územní plánování a oblastní plánování má tedy probíhat ve *vzájemné návaznosti a spolupráci*, obě činnosti se mají *vzájemně ovlivňovat při zajišťování optimálního životního prostředí*. Z toho nelze odvozovat, že by jedna činnost byla přednější než druhá. To je také výrazná změna oproti úpravě v zákoně č. 84/1958 Sb., podle něhož územní plánování bylo chápáno praxí především jako činnost promítající záměry národohospodářského plánování do území. Proto nová právní úprava zdůrazňuje regulační funkci územního plánování a z toho pak plánování. Přitom posláním územního plánování v systému řízení, jak již konečně bylo výše naznačeno, je územně technická regulace, zatímco *úkolům oblastního plánování jsou v zásadě ekonomické regulace, usměrňování vývoje v různých oblastech za účelem dosažení rovnovážně vyvážené bilance výroby a pracovních sil, rovněž s přihlédnutím ke všem aspektům životního prostředí*.

Styčné úkoly ale diferencovaná institucionalizace a nástroje způsobují v legislativním vývoji i práci přirozeně některé *duplicitu* a překrývání, které je nutno chápat za přirozenou vývojovou etapu. *Územní plánování* historicky má *bohaté tradice* pracovní, materiální i ideové zázemí, zatímco oblastní plánování je *činností poměrně novou*, která se jako *sub-systém řízení společnosti teprve etabluje*.

Úkoly oblastního plánování vyplývají z již citovaného vládního nařízení vlády ČSR č. 36/1977 Sb., o oblastním plánování v ČSR, a dále pak především ze *Zásad postupu při projednávání návrhů na rozmístování (lokalizaci) staveb s orgány oblastního plánování*, které byly schváleny jako usnesení vlády ČSSR č. 369/1982, ČSR č. 341/1982 a SSR č. 29/1983.

Oblastní plánování se zaměřuje na řadu cílů a úkolů, z nichž za hlavní lze považovat *dosažení racionální oblastní struktury národního hospodářství*, s čímž souvisí i určení a rozvíjení základních funkcí, které mají jednotlivé oblasti plnit v souvislosti s potřebou vývoje socialistické dělby

práce a které vyplývají z přírodních a ekonomických podmínek oblasti a ze schválené struktury osídlení, a řada dalších úkolů.

Přitom však vše výše uvedené musí *vycházet z principu plánovitého řízení našeho národního hospodářství*, kterýžto princip je zakotven v ustanovení článku 7 Ústavy ČSSR(tj. ústavního zákona č. 100/1960 Sb.).

Předpisy, které upravují postavení plánu jako základního a nejdůležitějšího nástroje řízení hospodářského rozvoje naší společnosti lze podle jejich charakteru, resp. míry konkrétnosti či obecnosti dělit na předpisy obecné a speciální. Mezi speciální nařízení patří již zmiňované nařízení o oblastním plánování. Mezi předpisy charakteru obecného pak kromě hospodářského zákoníka patří i zákon č. 145/1970 Sb., o národohospodářském plánování. *Základní úloha v rámci oblastního plánování připadá národním výborům, které jsou současně i orgány územního plánování.*

Vzájemné vlivy oblastního a územního plánování vlastně představují ve svém souhrnu určité vazby v podobě vztahů mezi těmito činnostmi jakožto mezi komponenty jednotné zásady plánovitosti našeho hospodářství.

Zajímavý názor na vztah národohospodářského, územního a oblastního plánování přinesl průzkum zkušeností a názorů urbanistů na územní plánování a řízení územního rozvoje sídelních útvarů a velkých územních celků. Zde se totiž poukazuje na nedostatek věcné a časové koordinace všech těchto procesů, neboť resortní a podnikové plánování probíhá v jiných časových a tím i kapacitních relacích než plánování územní, které svým charakterem je záležitostí dlouhodobou, kdežto pro podniky je nejvyšším zákonem pětiletý plán, který se musí splnit i za cenu narušení územního plánu.

Vztahem územního a oblastního plánování se zabývá i E. Kružíková ve své kandidátské disertační práci nazvané „Právní úprava plánování a stimulování péče o životní prostředí“. Zde mimo jiné vyslovuje i tento názor: „Současná právní úprava vztahu územního a oblastního (a tedy i národohospodářského) plánování není z hlediska péče o životní prostředí dostatečná a neumožňuje skutečně aktivní a účinný přístup k plánování péče o životní prostředí. To je také jednou z příčin, proč nejsou důsledně realizovány územní plány a proč obecně tento nástroj plánování nemůže uspokojivě plnit svou úlohu, spočívající v zabezpečování harmonického rozvoje území, včetně optimálního řešení otázek péče o životní prostředí.“²⁴⁾

²⁴⁾ Viz Kružíková E.: Právní úprava plánování a stimulování péče o životní prostředí (kandidátská disertační práce). Praha 1983, str. 105.

5. Hovoříme-li o územním plánování, pak nesmíme kromě platné právní úpravy opomenout ani takové dokumenty, které sice z formálně-právního hlediska nemají sílu právních norem, neboť se jedná o předpisy určené jen určitým orgánům a institucím, tedy nikoli všeobecně závazující. Přesto však závažným způsobem ovlivňují činnosti na určitém úseku, byť mají někdy jen metodický nebo poradní charakter. V oblasti územního plánování a životního prostředí, resp. územního plánování jako nástroje péče o životní prostředí jsou to především:

Hlavní úkoly vyplývající ze závěrů XVI. sjezdu KSČ na úseku územního plánování, životního prostředí a stavebního řádu.²⁵⁾

Z hlavních záměrů hospodářského a sociálního rozvoje ČSSR obsažených v závěrech XVI. sjezdu KSČ vyplývá na úseku územního plánování a životního prostředí řada konkrétních úkolů. Na některé z nich bude konkrétně poukázáno v kapitole věnované nástrojům územního plánování. Na tomto místě je třeba alespoň se zmínit o takových úkolech, které souvisejí s minimalizováním požadavků na zábor zemědělské půdy a se *zvyšováním účinnosti nástrojů péče o životní prostředí* aj.

Pro řešení těchto strategických záměrů územního plánování a péče o životní prostředí je třeba vyřešit řadu konkrétních úkolů. Sem patří vydávání řady metodických pomůcek, jako jsou Zásady a pravidla územního plánování, vytvoření jednotných celostátních metodických pomůcek apod. Tyto a řadu dalších závěrů pak bylo třeba konkretizovat v souvislosti s usnesením 6. plenárního zasedání ÚV KSČ v roce 1982. Při této příležitosti byla projednána *organizační struktura* orgánů na úseku územního plánování v souladu se zřizováním stavebních úřadů v tzv. střediskových obcích.

V kontextu těchto úkolů je třeba v rámci celostátních stavebních dohledů se zaměřit na *dohled zejména z hlediska životního prostředí*. Přitom *řízení územního plánování je nezbytné rozvíjet především jako odbornou komplexní činnost koncepčního charakteru s významným celospolečenským posláním při zajišťování racionálního a proporcionálního rozvoje území celé ČSSR*. Důležité úkoly pro zkvalitňování péče o životní prostředí přinášejí i Hlavní směry hospodářského a sociálního rozvoje na léta 1986—1990, schválené XVII. sjezdem KSČ.

²⁵⁾ Jedná se o pokyny, které byly projednány na celostátní poradě náměstků ministra ČSSR pro technický a investiční rozvoj a náměstků ministrů výstavby a techniky ČSR a SSR s vedoucími odborů územního plánování KNV, NVP a NVB a s vedoucími pracovníky dalších orgánů a organizací konané ve dnech 28.—30. 10. 1981 v Bratislavě a dále pak na poradě federálního ministra pro technický a investiční rozvoj s ministry výstavby a techniky ČSR a SSR, konané dne 8. 1. 1982 v Praze.

6. Hlavní a rozhodující funkce územního plánování jakožto nástroje péče o životní prostředí je jeho *funkce řešení střetů v území*, která vychází z toho, že *územní plánování je nástrojem péče státního řízení exploatace území, je výrazem celospolečenského působení na organizaci určitého teritoria*. Jeho prostřednictvím se promítají určité záměry celospolečenského rázu do místních podmínek a jeho prostřednictvím se řeší fyzické uspořádání daného území za účelem vytvoření určitého organického celku.²⁶⁾

Každá územně plánovací činnost musí předvídat důsledky rozvoje lidských činností, zejména těch, které podstatně zasahují do krajiny a mění současný stav. Současně je třeba učinit opatření ke zmírnění nepříznivých důsledků těchto aktivit na přírodní složky životního prostředí. Je proto nutné najít pro uspokojování často *rozporných a konfliktních zájmů optimální variantu exploatace území*.²⁷⁾

Protichůdné zájmy exploatace mají často negativní důsledky na přírodní prostředí řešeného prostoru.

Střet zájmů se objevuje vždy, jestliže se jakýmkoliv způsobem mění dosavadní užívání určitého pozemku či území. Při eventuální změně dosavadního využívání pozemku tvořícího složku přírodního životního prostředí, popř. při omezení nebo ztížení realizace jeho hlavního účelového určení, dochází ke střetu zájmů v území, o němž je zásadně povolán rozhodovat celospolečenský objektivní orgán. Tento orgán však přímo rozhodnout řešení těchto rozporů může jen tam, kde se řídí volnou úvahou. Je-li obecně závazným právním předpisem předem jakkoliv toto řešení určeno, musí být řešitel těmito předpisy vázán. V prvním případě se jedná o možnosti tvůrčího řešení, kdy např. návrh dálnice může v sobě skrývat rozpor mezi ochranou zemědělského půdního fondu a dopravním řešením. V praxi není jednotný názor na otázku, kdo by tento rozpor měl tzv. signalizovat, podle stanoviska dnes již zrušeného federálního ministerstva pro technický a investiční rozvoj by tímto orgánem měly být všechny orgány územního plánování a stavební úřady.

Úloha územního plánování v tomto řešení přímo vyplývá z mnohokrát již citovaných úkolů územního plánování i z jeho postavení v systému řízení společnosti. Jedná-li se o řešení střetů zájmů v území, pak žádný jiný právní institut nemůže toto zajistit adekvátněji než právě územní plánování, má-li plnit úlohu nástroje péče o životní prostředí. Jedině územní plánování má k tomuto řešení adekvátní nástroje a prostředky,

²⁶⁾ Viz Fábry V., Drobník J.: Vlastnictví a užívání půdy a pozemková správa. Academia, Praha 1983, str. 348.

²⁷⁾ Viz Fábry V.: Střety zájmů v území a přírodní životní prostředí. Správní právo 1/1981, str. 26; srov též str. 27.

jedině územní plánování je k tomu kapacitně vybaveno potřebnou pravomocí a působností. V této souvislosti je třeba připomenout *ustanovení § 136 stavebního zákona*, které představuje *právní nástroj řešení rozporů*.

Rozpory a hodnocení přírodních podmínek se v územně plánovací činnosti zaměřují na posouzení vhodnosti prostředí pro různé druhy lidských činností — především hospodářských s cílem *plánovité lokalizace těchto činností*, využívající při tom všech dostupných ekologických informací o vhodnosti prostředí. Současně je třeba zkoumat a *posoudit i účinky různých druhů lidské činnosti* na přírodní prostředí s cílem modifikovat cíle a používané prostředky těchto činností z hlediska péče o životní prostředí. Jedná se tedy o řízení, kdy na jedné straně stojí orgány územního plánování a na druhé straně jednotlivé orgány, popř. organizace, které v řízení hájí předmětné společenské zájmy a zauímají svá stanoviska podle zvláštních předpisů, jimiž jsou zákony a vyhlášky upravující právní vztahy v jednotlivých odvětvích státní správy, popř. vzájemné vztahy hospodářskoprávní. Tyto speciální předpisy většinou určují nejen hlediska a skutečnosti, ale též jakou formou zaujme orgán státní správy nebo jiný orgán či organizace své stanovisko. Děje se tak buď způsobem kvalifikovaným, správním rozhodnutím, které má náležitosti zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení — tzv. správního řádu. Obsahuje rozhodnutí, tzv. výrok, jeho odůvodnění a poučení o odvolání. Většina uvedených orgánů však vyjadřuje svá stanoviska méně formálním způsobem, tj. pouhým sdělením, zda s řešením souhlasí, popřípadě za jakých podmínek.

Jedná se tedy o rozhodování o prvcích území podle speciálních předpisů. Konkrétně bude o některých z nich pojednáno v kapitole věnované nástrojům územního plánování, zde tedy alespoň na příklad uveďme, že se jedná o předpisy na ochranu zemědělského a lesního půdního fondu, vod, ovzduší, lázní a zřidel, dobývání a využívání nerostného bohatství, kulturních památek a řady dalších.

Územní plánování, jak z výše uvedeného vyplývá, je *pozitivním činitelem při tvorbě životního prostředí*, a to nejen sídelního, ale i přírodního. Spolupůsobí při vytváření nového životního prostředí (tj. v oblasti uspořádání sídelního útvaru), *respektuje* přitom *ekonomické a ekologické potřeby* a cílevědomě dotváří prostředí člověka na úroveň jeho potřeb a požadavků.²⁸⁾

Při přípravě a projednávání návrhu územně plánovací dokumentace spolupracuje a vyjadřuje se značný počet orgánů státní správy, které v tomto procesu *hájí jednotlivé dílčí zájmy společnosti podle zvláštních předpisů*.

²⁸⁾ Viz Fábry V., Drobník J.: Vlastnictví a užívání půdy a pozemková správa. Academia, Praha 1983, str. 353.

Pořizovatel — orgán územního plánování — je povinen v rámci projednávání *jednotlivá stanoviska* těchto orgánů *zkoordinovat*. Jeho povinnost je ztížena u územně plánovací dokumentace sídelního útvaru a zóny tím, že ust. § 21 odst. 2 stavebního zákona předepisuje, že při projednávání návrhu musí mezi orgány státní správy dojít k dohodě. Orgán územního plánování nemůže proto při své koordinační činnosti se stanovisky orgánů státní správy nakládat volně, ale musí dbát, aby byly do návrhu územně plánovací dokumentace zakomponovány, popř. musí při koordinaci stanovisek dosáhnout v zájmu dohody některé jejich změny.

Nepodaří-li se rozpory mezi stanovisky odstranit, nelze návrh územně plánovací dokumentace předložit ke schválení, protože ani schvalující orgán není zákonem nadán pravomocí o rozporech rozhodnout. Ve stavebním zákoně je totiž v ust. § 136 *otázka řešení rozporů upravena speciálně*, a to způsobem, který je v našem právním řádu ojedinělý. Úprava řešení rozporů je sice rovněž založena na principu především dohody nadřízených orgánů, ale v úrovni ústředních orgánů státní správy federace, popř. republik se rozhodnutí o rozporu svěřuje nikoliv příslušné vládě, jak je obvyklé, ale konečné rozhodnutí je zákonem svěřeno ministerstvu, které odpovídá za územní plánování a výstavbu. Jde tedy o bývalé federální ministerstvo pro technický a investiční rozvoj a bývalá ministerstva výstavby a techniky republik.

Tyto kompetence přešly v roce 1983 podle čl. II odst. 2 zák. č. 115/1983 Sb., kterým se doplňuje a mění zákon č. 133/1970 Sb. o působnosti federálních ministerstev na Státní komisi pro vědeckotechnický a investiční rozvoj, podle republikových předpisů pak na Českou a Slovenskou komisi pro vědeckotechnický a investiční rozvoj.

Z hlediska ochrany a tvorby je pravomoc Státní komise pro vědeckotechnický a investiční rozvoj řešit rozpory vzniklé při tvorbě a projednávání územně plánovací dokumentace významná, protože mezi úkoly tohoto orgánu stanovené v ustanovení § 52 zákona č. 115/1983 Sb., patří i koordinace zabezpečení jednotné státní vědeckotechnické, investiční a bytové politiky a koncepce ochrany a tvorby životního prostředí.

Státní komise pro vědeckotechnický a investiční rozvoj je tedy orgánem, který s komplexní znalostí věci může kvalifikovaně rozhodnout případný spor mezi orgány hájícími jednotlivé složky životního prostředí a orgány prosazujícími rozvoj výroby v území, který přináší negativní důsledky.

Příslušnost k rozhodnutí o rozporu v úrovni ústředních orgánů státní správy je dána předmětem sporu. Tam, kde jde o otázky, jejichž řešení patří do pravomoci federace, je příslušná Státní komise, v otázkách patřících do působnosti republik jsou příslušné republikové komise pro vědeckotechnický a investiční rozvoj, příslušnost republikových komisí je

pak určena polohou území, které je předmětem řešení územně plánovací dokumentace.

Stavební zákon ani jeho prováděcí předpisy nemají ustanovení, které by podrobněji řešilo otázky procesu při rozhodování rozporů, ale z koordinační funkce orgánu územního plánování lze usoudit, že iniciátorem řešení musí být tento orgán, a to nejen v úrovni orgánů nadřízených spoujícím se stranám, ale i v úrovni jejich ústředních orgánů státní správy.

NÁSTROJE ÚZEMNÍHO PLÁNOVÁNÍ

a) PŘEHLED ÚZEMNĚ PLÁNOVACÍCH NÁSTROJŮ

1. *K plnění stanovených úkolů má územní plánování jako své základní nástroje územně plánovací podklady, územně plánovací dokumentaci a územní rozhodnutí (viz ust. § 2 odst. 3 stav. zák.).*

2. V existující soustavě nástrojů územního plánování existují nástroje *dvojí povahy*. Jsou to jednak nástroje, které z hlediska *koncepčního zaměření* a komplexní povahy zpracování jsou základním východiskem pro rozhodování orgánu územního plánování, ale i pro úvahy účastníků, podílejících se na investiční výstavbě, jednak jsou to nástroje, které již z těchto dokumentů vycházejí a které mají povahu *vlastních operativních rozhodnutí* orgánů územního plánování.

Ideálním by pravděpodobně bylo, kdyby celé území naší republiky mohlo být pokryto určitou koncepční územně plánovací dokumentací, která by rozvrhovala plochy pro různé účely, vytvářela ochranné bariéry pro existující přírodní a historické hodnoty apod. Problémem této dokumentace je však obtížnost jejího zpracování z hlediska všech souvislostí a stanoviska dotčených orgánů státní správy, které se v ní odrážejí. S tím pochopitelně koresponduje i dlouhodobost, s jakou se tato dokumentace zpracovává. Dokonce v praxi mohou existovat i takové názory, že lépe by bylo tuto dokumentaci nezpracovávat, neboť v okamžiku zpracování je z hlediska souhrnu všech komponentů, které se různorodě vytvářejí, již překonána nebo je konfliktní, takže pro splnění úlohy územního plánování by stačilo zpracovávat dokumenty více operativní povahy, které by v podstatě zahrnovaly již některé aspekty nebo řešily některou část území. Problém je však v tom, že územní plánování musí navazovat na požadavky národohospodářského plánování, které by měly být dány s náležitým předstihem a neměnily se.

V tomto směru také územní plánování počítá se dvěma druhy nástrojů:

2.1 Jde o tzv. *územně plánovací dokumentaci*, která je nástrojem *povahy komplexní* a která splňuje se všemi problémy nároky na ni ve skutečnosti shora uvedené.

2.2. *Územně plánovací podklady, které jsou nástrojem povahy dílčí, jsou nástrojem, který podle mínění praxe může za určité situace nahradit územně plánovací dokumentaci s tím, že mají výhodu méně formalizovaného zpracování a schvalování. Ve skutečnosti jim však chybí komplexní obsah a fakticky územně plánovací dokumentaci nahradit nemohou, pro svůj dílčí charakter představují jistý způsob východiska z nouze.*

Územně plánovací dokumentace i územně plánovací podklady nám vytvářejí určitou spojnici mezi záměry národohospodářského plánování, ať již z hlediska prognostických, dlouhodobých nebo časově kratších úvah v rámci pětiletého rozvoje národního hospodářství a obráceně, ovlivňují časově korespondující hospodářské plány. Současně jsou spojnici mezi specifickými vlastnostmi území, které historicky se svými aspekty a zejména základními komponenty životního prostředí (tj. půda, voda a ovzduší) má s těmito komponenty lidské činnosti umělé, které v civilizačním procesu v důsledku společenského a technického rozvoje získalo (typicky např. kulturní a historické památky, infrastruktura apod.). Územně plánovací dokumentace a územně plánovací podklady se nám jeví tedy jako fenomény dvojí povahy, jednak se zde ukládají záměry hospodářské aktivity společnosti, která se chce perspektivně v prostoru rozvíjet a jednak se kladou určité regulativy a bariéry pro tuto aktivitu z hlediska základních zásad zdravého životního rozvoje a zdravých životních podmínek území pro další generace, ale současně také kvůli střetu zájmů s jinou ekonomickou aktivitou.

Jedná se tedy jinými slovy řečeno o již zmíněné řešení střetů zájmů v území, při kterémžto řízení má územní plánování onu rozhodující, klíčovou úlohu vyplývající z jeho postavení v systému řízení společnosti a z jeho úkolů.

Koncepční dokumenty územního plánování přesahují vysoko jejich význam pro řízení investiční výstavby a stávají se určitým faktickým regulativem, ze kterého základně lze čerpat ve všech odvětvích národního hospodářství nebo různých úsecích státní správy při formování jednotné politiky těchto odvětví a úseků v území. V tomto směru koncepční dokumenty územního plánování, zejména ty, které řeší velké územní celky ve větších měřítcích a z hlediska dlouhodobých úvah, jsou základními ukazateli pro vytváření obrazu společnosti a ekonomické politiky v území bez ohledu na příbuznost nebo privilegovanost některého odvětví. V tomto směru začlenění územně plánovací dokumentace a územně plánovacích podkladů jako nástroje územního plánování ve stavebním zákoně, bude vždy diskutabilní, neboť *v právním řádu neshledáváme v žádné právní normě řešící problematiku životního prostředí takový podíl komplexnosti a takový podíl koncepce, jako v tomto případě.* Zároveň i z hlediska práv-

ního kontextu v zákoně samém (ust. § 2 stav. zák., pojednávající o úkolech územního plánování), jakož i ust. § 1 — posláním územního plánování, je zřejmé, že každý tento nástroj, ať už koncepční nebo operativní povahy, *zahrnuje v sobě programové aspekty ochrany a tvorby životního prostředí*, ale lze i konstatovat, že základní pracovní pozicí, *základním východiskem*, ze kterého orgány územního plánování přistupují při přípravě a při využívání nástrojů, je *ohled na péči o životní prostředí*, a to

1. z hlediska řešení umístění nových aktivit,
2. z hlediska zachování, případně zlepšení *přírodního životního prostředí*.

Samotné povaze činnosti v investiční výstavbě jsou přizpůsobeny individuální právní akty — *územní rozhodnutí*, které musí ze schválené územně plánovací dokumentace nebo z územně plánovacích podkladů již vycházet. Je tomu zejména v rozhodnutí o umístění stavby, o stavební uzávěře, zatímco územní rozhodnutí o ochranném pásmu, chráněných objektech a rozhodnutí o změně ve využití území má opět povahu opatření, které přesahuje pracovní potřeby investiční výstavby, hledá spojnicu v celkovém kontextu právní úpravy životního prostředí, resp. péče o životní prostředí v československém právním řádu. Ovšem i územní rozhodnutí o umístění stavby má v sobě prvky péče o životní prostředí (viz část II. a III., ale i ostatní části OTP).

Vezmeme-li celý systém řízení naší socialistické společnosti, pak vidíme, že jsou vytvořeny potřebné adekvátní předpoklady rázu legislativního i institucionálního pro zvýšení účinnosti jak územního plánování, tak i jeho nástrojů. Současně bylo dosaženo i vysokého stupně poznání těchto faktorů, které mají vliv na rozvoj a uspořádání jednotlivých oblastí. Základním problémem zvýšení účinnosti územního plánování a jeho nástrojů, jakož i plánování oblastního zůstává zabezpečení potřebné komplexnosti plánovacích i územních rozhodnutí, směřujících k cílevědomé regulaci a koordinaci odvětvově koncipovaných nástrojů lokalizace ekonomických aktivit.

Územní plánování vytváří jen prostorové předpoklady pro společensky vhodnou činnost, ekonomickou i jinou.

V těchto nástrojích se musí odrážet skutečnost, že v podmínkách prudce rostoucí urbanizace je ochrana a tvorba životního prostředí jedním z důležitých úkolů celé naší společnosti. Proto stavební zákon sleduje jako *jeden z hlavních cílů uskutečňování výstavby podle zásad jednotné technické politiky*, ve kterých se klade zvláštní důraz na péči o životní prostředí. Tento cíl je, pokud jde o územní plánování, vyjádřen jednak v úvodních ustanoveních § 1—2 a ve speciálním ustanovení § 126 stav. zákona, jednak ve vyhlášce č. 83/1976 Sb., o obecných technických poža-

davcích na výstavbu, a to v jejich základních ustanoveních — a zejména pak v části III.²⁹⁾

V citované vyhlášce je stanoven významný požadavek, aby nejen územně technické a urbanistické požadavky, nýbrž též požadavky ochrany a tvorby životního prostředí byly uplatňovány již ve stadiu zpracování jednotlivých územně plánovacích podkladů a územně plánovací dokumentace. Vyhláška obsahuje celou řadu *významných požadavků na ochranu a tvorbu životního prostředí*, např. v ustanoveních § 3, 5, 8 a 10, v celé části III., dále i v jednotlivých ustanoveních části IV., které zpracovatelé územně plánovací dokumentace a územně plánovacích podkladů musí respektovat při zpracování návrhu řešení. Zpracovatel má za povinnost v návrhu územně plánovací dokumentace sladit všechny potřeby a návrhy různých odvětví a oborů národního hospodářství se společenskými zájmy, zejména pak se zájmy na ochranu a tvorbu životního prostředí a jeho jednotlivých složek.

Obecně lze shrnout, že stavební zákon sleduje jako jeden z hlavních svých cílů *uskutečňování výstavby podle zásad jednotné technické politiky se zvláštním důrazem na péči o životní prostředí*.

b) SOUSTAVA ÚZEMNĚ PLÁNOVACÍ DOKUMENTACE

3. *Hlavním nástrojem územního plánování je soustava územně plánovací dokumentace.* Soustavou územně plánovacích podkladů a územně plánovací dokumentace se vytváří ucelený systém, který umožňuje výběr a zpracování dokumentů vhodných jak pro územní rozhodování a řízení výstavby a organizace území, tak i pro aktivnější účast územního plánování při přípravě a realizaci plánů racionálního rozložení výrobních sil, koordinovaného rozvoje oblastí a optimálního využití jejich přírodních a ekonomických podmínek.³⁰⁾

²⁹⁾ Jedná se o jednu z vyhlášek bývalého FMTIR, které byly vydány v části 17 Sbírky zákonů ČSSR z r. 1976, jako *prováděcí předpis* ke stavebnímu zákonu. Konkrétně sem patří výše zmíněná vyhláška č. 83/1976 Sb., která byla v některých ustanoveních drobnějšího rázu novelizována vyhl. č. 45/1979 Sb. Dále sem patří vyhláška č. 84/1976 Sb., o územně plánovacích podkladech a územně plánovací dokumentaci, která podrobněji upravuje rozebírané instituty z oblasti územně plánovacích podkladů a územně plánovací dokumentace. Vyhláška č. 85/1976 Sb., která byla změněna vyhláškou č. 155/1980 Sb., nese název „O podrobnější úpravě územního řízení a stavebního řádu“. Pod číslem 86/1976 Sb. byla vydána vyhláška o osvědčování vhodnosti výrobků pro stavební části staveb, pod č. 87/1976 Sb. pak vyhláška o informacích o výrobcích pro stavební části staveb, pod č. 88/1976 Sb. vyhláška o oprávnění k projektové činnosti a konečně pod č. 89/1976 Sb. o oprávnění k inženýrské činnosti.

³⁰⁾ Viz Kolektiv autorů: Úloha krajiny a územního plánování v životním prostředí. Vydala Rada pro životní prostředí při vládě ČSR, 1979, str. 56.

Základním problémem územně plánovací dokumentace jakožto komplexního koncepčního dokumentu zpracovávajícího problematiku rozvoje území je otázka politickohospodářského zadání, resp. tzv. vstupů územně plánovací dokumentace.

Způsob a hloubka zpracování a s tím související *kladné projednání* se všemi *dotčenými orgány státní správy*, *závaznost regulačních prvků* schválené územně plánovací dokumentace a v neposlední řadě pak i její *stabilita*, jsou klíčovými momenty těchto souvislostí. *Proces přípravy, projednání a schvalování*, konečně pak následného využívání územně plánovací dokumentace je poměrně *složitým mechanismem* s řadou reflexů do nejrůznějších oblastí právního řádu i nejrůznějších odvětví národního hospodářství, kde každý článek navazuje jeden na druhý a podcenění, resp. opomenutí některých zásad v některé fázi tohoto procesu má za následek neúplnost a v tomto případě *neakceschopnost územně plánovací dokumentace pro rozvoj řízení území*.

Při projednání územně plánovací dokumentace dochází k nesmírně četnému kontaktu dotčených orgánů státní správy. Problémem jejich vztahů je, že každý z těchto orgánů by měl mít relativně stejný odborný přístup ke zpracování této územně plánovací dokumentace. Zajisté můžeme oprávněně pochybovat, že tomu tak u všech těchto orgánů skutečně je. Stačí totiž jen *méně fundované hledisko* některého z nich při projednávání, které se v proměně času a v konfrontaci se změnou věcných problémů v území, se promění v *hledisko opačné* a celá územně plánovací dokumentace následkem této změny v nazírání na její obsah se dává do pohybu. Nebo-li *územně plánovací dokumentace jako základní nástroj územního plánování* bude vždy záležitostí složitou a do jisté míry i problematickou, neboť je komplikovaným a složitým procesem tvorby, kde se mají dostat *do souladu různá objektivní a subjektivní hlediska*, ale tento soulad je podmíněn vědní a odbornou fundovaností. Zajisté můžeme mít pochybnosti o tom, zda existuje nebo in futuro bude existovat okamžik, kdy k takové souhře, resp. ideální souhře všech činitelů může dojít. Proto díváme-li se na celý proces přípravy, schvalování a využívání územně plánovací dokumentace, pak si musíme být vědomi, že *v pozitivním momentu*, jakým je její *komplexnost*, se zračí i *rozpornost*. V souvislosti s těmito úvahami je nutno se ještě zamyslet nad tím, jaké funkce územně plánovací dokumentace se má přikládat hlavní pozornost, jaký detail má být podchycen ze složité mozaiky vztahů tak, aby došlo k optimálnímu vztahu k životnímu prostředí a co má v tomto směru hrát rozhodující roli — zda má být územně plánovací dokumentace jen rámcem nebo přísným měřítkem, s tím pak souvisí i otázka *míry její dlouhodobé stability*.

Územně plánovací dokumentace jako jeden z nástrojů územního plánování je ve stavebním zákoně koncipována tak, aby funkce území a pod-

mínky a možnosti jeho rozvoje aktivně působily na tvorbu národohospodářských plánů, tvořivě ovlivňovaly jejich cíle a úkoly. Termín územně plánovací dokumentace je podobně jako termín územně plánovací podklady termínem novým, který přinesl až dnes platný zákon č. 50/1976 Sb. Dřívější právní úprava zakotvovala termín územní plány pro všechny druhy územně plánovací dokumentace.³¹⁾

Aspekty péče o životní prostředí se projevují již v přípravě územně plánovací dokumentace, dále pak v územním, stavebním a jiných řízeních, v kritériích stanovených prováděcí vyhláškou č. 83/1976 Sb., o obecných technických požadavcích na výstavbu, ve znění vyhl. č. 45/1979 Sb. a také účinnějších represivních opatřeních vůči narušitelům životního prostředí při výstavbě. V této souvislosti je třeba též připomenout, že úkolem orgánů státní správy je zkoumat problematiku územního plánování ze dvou rovin, a to:

1. sem lze zahrnout kromě stavebního zákona a prováděcí vyhlášky číslo 83/1976 Sb. i vyhlášku č. 85/1976 a 88/1976 Sb.,
2. sem spadá vyhl. č. 105/1981 Sb., o dokumentaci staveb.

Zatímco první skupina norem zkoumá otázky společenských zájmů jako typicky *ochranu životního prostředí*, ochranu zdraví, bezpečnosti apod., pak v druhé rovině lze vysledovat zájem na rychlosti a efektivnosti staveb. Tyto dvě sféry musí být v rovnováze. V tomto kontextu je teď třeba hledět na soustavu územně plánovací dokumentace, která vychází z úkolů územního plánování jak vyplývají z výše zmíněných norem, a jejímž hlavním požadavkem je, aby územní plánování mělo v každé fázi plánovacího procesu k dispozici *komplexní dokument*, umožňující aktivní účast na přípravě a realizaci plánů rozvoje národního hospodářství.

Hlavním kritériem po členění soustavy územně plánovací dokumentace je délka navrhovaného období, tedy faktor času. Délka navrhovaného období podmiňuje obsah i způsob vlastního řešení, navazuje na soustavu národohospodářských plánů a podle toho se územně plánovací dokumentace dělí na:

- ba) územní prognózu,
- bb) územní plán,
- bc) územní projekt.

Toto členění přináší ust. § 8 stav. zák. nazvané Kategorie územně plánovací dokumentace. Mezi jednotlivými kategoriemi není předepsána posloupnost, může však docházet k jejich vzájemné integraci.

³¹⁾ O územních plánech se podrobněji pojednává např. v publikaci V. Lorenze: Územní plánování, SNTL, Praha 1961, viz např. str. 17, 88 a další.

Na to pak navazuje *členění podle velikosti území*, které ovlivňuje obsah a podrobnosti technického řešení, velikost území tedy tyto záležitosti již předurčuje.

Podle ustanovení § 12 stav. zák. územně plánovací dokumentace se zpracovává pro tyto stupně:

bd) velký územní celek,

be) sídelní útvar,

bf) zónu.

Podobně jako i v předchozím případě se mezi jednotlivými stupni územně plánovací dokumentace nepředepisuje posloupnost, nemusí být tedy pro území zpracovány všechny stupně.

Tím, že mezi jednotlivými kategoriemi a stupni není předepsána žádná návaznost, může orgán územního plánování zvolit zpracování té kategorie a toho stupně územně plánovací dokumentace, která nejlépe vyhovuje z hlediska řízení výstavby v daném území a čase. Měl by přitom vycházet z uplatnění progresivních metod racionalizace územně plánovacích činností, které by umožnily do jisté míry homogenizovat proces řízení územního rozvoje. Vezmeme-li hlavní úkoly vyplývající ze závěrů XVI. sjezdu KSČ na úseku územního plánování, životního prostředí a stavebního řádu (viz pozn. 25), pak vidíme, že se nástrojům územního plánování, zejména pak územně plánovací dokumentaci přisuzuje velká úloha při zabezpečování postavení územního plánování v systému řízení společnosti a tomuto cíli je pak nutno podříditi metody, nástroje a uspořádání orgánů a organizační územního plánování. Cílem je zkvalitnit územní plánování vytvořením metod řízení, které by dovoľovaly postihnout vzájemné souvislosti existujících i nově vznikajících faktorů v oblasti sociálních, přírodních, ekonomických a technických podmínek, dále zkrátit cyklus zpracování rozborových a návrhových částí územně plánovacích podkladů a územně plánovací dokumentace a přitom plně využít připravovaného integrovaného informačního systému o území.

Nedílnou součástí metodiky pořizování územně plánovací dokumentace a územně plánovacích podkladů se musí stát *ekologické* aspekty, které současně musí být uplatněny i při výchově odborníků územního plánování s cílevědomým vytvářením podmínek pro uplatnění těchto odborníků i v organizační struktuře a v profesní skladbě pracovišť územního plánování na všech stupních národních výborů.

3.1. Zpřísněná opatření na ochranu zemědělského půdního fondu

V současné době se klade velký důraz na celostátní sjednocení postupu při posuzování, prověřování a schvalování územně plánovací dokumentace

s cílem zvýšit odbornou úroveň a účinnost nástrojů územního plánování, jakož i na zabezpečení jednotného metodického usměrnění všech etap prověrky územně plánovací dokumentace ve smyslu usnesení vlády ČSR č. 121/1981 a využití jejich výsledků pro zhospodárnění plánované investiční výstavby.

V této souvislosti je třeba pohovořit alespoň několika slovy o uplatňování zpřísněných opatření na ochranu zemědělského půdního fondu na úseku územního plánování a stavebního řádu,³²⁾ neboť to úzce koresponduje s výše zmíněnou prověrkou územně plánovací dokumentace. Tato prověrka navazuje na rozsáhlou kontrolu, kterou v průběhu roku 1980 provedl Výbor lidové kontroly ČSSR v součinnosti s výbory lidové kontroly ČSR a SSR a s dalšími orgány (např. s ministerstvy zemědělství a výživy), a to kontrolu dříve přijatých opatření na ochranu zemědělského půdního fondu. Na základě výsledků této prověrky přijala vláda ČSSR usnesení ze dne 22. října 1981 č. 292, o zpřísnění postupu při rozhodování při ochraně a zvelebování zemědělského půdního fondu. Vlády republik svými usneseními — vláda ČSR č. 28/1982, vláda SSR č. 187/1981 — uložily příslušným orgánům konkrétní opatření s cílem podstatně zpřísnit postup při odnímání zemědělské půdy. Cílem komplexních opatření bylo mimo jiné i zajištění stabilizace *výměry zemědělské a orné půdy* (což je z hlediska ochrany životního prostředí zvláště důležité) tím, že zemědělská půda bude pro investiční výstavbu uvolňována pouze pod podmínkou, že investoři zajistí *navrácení stejné výměry půdy zemědělské výroby*. Toto navrácení se děje zúrodněním ploch dočasně neobdělávaných nebo tzv. ostatních ploch. Zemědělská půda může být zemědělské výrobě odňata jen pod podmínkou *rekultivace* a navrácení nejméně stejné plochy pozemků do zemědělského obhospodařování.

V souboru úkolů, které uložil ve své působnosti k plnění citovaných vládních usnesení ministr výstavby a techniky ČSR, jsou promítnuty nové požadavky mimo jiné do oblasti bytové politiky v souvislosti s *možnými asanacemi* přestárlého bytového fondu, do zdokonalování technickohospodářských ukazatelů staveb, do postupu státní expertízy, do úseku územního plánování a stavebního řádu. K opatřením, která zásadně ovlivní lokalizaci budoucí výstavby na straně jedné a ochranu nejkvalitnější zemědělské půdy na straně druhé, je požadavek souhlasu vlády republiky k rozhodnutí, kterým má být udělen souhlas k odnětí zvláště chráněné půdy ve smyslu ustanovení § 7a odst. 1 zákona o ochraně zemědělského půdního

³²⁾ Viz např. Mareček J., Marchal S.: K uplatňování zpřísněných opatření na ochranu zemědělského půdního fondu na úseku územního plánování a stavebního řádu. Správní právo 7/1982, str. 420—427; nebo Kolář O.: Zpřísněné zásady ochrany ZPF v územně plánovací činnosti. Územní plánování a urbanismus 4/1983, str. 352.

fondy. Nejde o nějaký nový právní institut. Vláda zde důsledně využila zmocnění ustanovení § 7a odst. 2 věty druhé zákona.

Na úseku územního plánování bylo opatření vlády ve vztahu k udělování souhlasu s odnětím zvláště chráněné půdy promítnuto s pomocí ustanovení § 29 odst. 3 zákona o územním plánování a stavebním řádu. Jestliže přehodnocenou nebo nově zpracovanou územně plánovací dokumentaci (respektující usnesení vlády č. 292/1981) schválí v souladu s ustanovením § 27 odst. 1 vláda ČSR, není třeba znovu žádat vládu ČSR o souhlas s postupným odnímáním jednotlivých částí zemědělské půdy.

V ostatních případech (a to se již dostáváme do oblasti schvalování územně plánovací dokumentace, o kterém bude ještě podrobně pojednáno v samostatném bodu této kapitoly) územně plánovací dokumentace, schvalované podle ustanovení § 26 stav. zák. národními výbory, je nutné, pokud by mělo dojít k odnětí zvláště chráněné půdy, předložit navržené řešení vládě ČSR k udělení souhlasu s jejím odnětím ve smyslu ustanovení § 7a odst. 2 zákona o ochraně zemědělského půdního fondu.

Vláda ČSR dále uložila zpřísnit a urychlit postup všech orgánů zúčastněných na přehodnocení územních plánů, které počítají ve svých záměrech se zábory zemědělské půdy zvláště chráněné a v tomto duchu přistupovat ke zpracování nových územních plánů. Bylo stanoveno, že do doby, než budou jednotlivé územní plány přehodnoceny, bude se v případech, kdy je požadováno odnětí zvláště chráněné půdy, postupovat tak, jako by územní plán nebyl schválen. To znamená, že v přechodné době, než bude uzavřeno přehodnocování územně plánovací dokumentace, není schválená územně plánovací dokumentace, uvažující se zábozem zvláště chráněné půdy, v plochách dotčené půdy od 3. 2. 1982 podkladem pro vypracování dalších kategorií a stupňů územně plánovací dokumentace, pro územní rozhodnutí a pro vypracování dokumentace staveb ve smyslu ust. § 29 odst. 3 stavebního zákona. *Z usnesení vlády nelze vyvozovat, že je schválená územně plánovací dokumentace neplatná v celém rozsahu.*

Problematika uplatňování nových bonitací značně ovlivňuje efektivnost přehodnocování územně plánovací dokumentace. Příprava nové bonitace dosáhla vysokého stupně a její definitivní zavedení je otázkou dvou, tří let. Při úvahách o zavedení nové bonitace je třeba vzít na zřetel, že by bylo třeba opět upravit územně plánovací dokumentaci.

Jedním z prioritních záměrů přijatých opatření je požadavek uvolňovat zemědělskou půdu k investiční výstavbě pod podmínkou, že *bude socialistické organizaci uložena jako investorovi povinnost provést na vlastní náklad rekultivaci jiných dosud neobdělávaných pozemků podle zásady hektar za hektar*. Povinnost rekultivace se vztahuje na všechny investory, pokud jsou socialistickými organizacemi. Za nejdůležitější při uplatňování zásady rekultivace je nutno pokládat to, že se *nejedná o nějaký nový*

institut. Dosavadní výklad ustanovení § 7 odst. 2 písm. g) zákona o ochraně zemědělského půdního fondu však nepožadoval rekultivaci důsledně a ko-
gentně, např. v těch případech, kdy se jednalo o trvalé odnětí k určitému
zemědělskému účelu (např. výstavba sídlišť). Z toho vyplývá, že se *jednalo*
vlastně o jakousi mrtvou literu sui generis, využívanou jen v některých
případech. Zákon dává k ochraně zemědělské půdy řadu prostředků, které
však nebyly řádně a dostatečně využívány, tam je *spatřována dosavadní*
hlavní slabina v praxi ochrany zemědělské půdy (a šířeji i celého životního
prostředí, jehož zemědělská půda je základní složkou). Povinnost rekultiva-
ce je možno uložit pouze v rozhodnutí podle ustanovení § 13 nebo 14
zákona o ochraně zemědělského půdního fondu, nelze ji uložit občanům.
Nelze popřít, že v praxi by mohlo dojít jak *k oslabení úlohy seznamů*
pozemků pro výstavbu rodinných domků, tak k nežádoucímu přenášení
povinností při přípravě individuální výstavby na občany.

Stěžejním principem při umísťování komplexní, zejména však indivi-
duální bytové výstavby, staveb charakteru průmyslové výroby atd. se
musí stát ochrana zemědělského půdního fondu. Proto je třeba umísťovat
tyto stavby v zastavěném území obce nebo podle územně plánovací do-
kumentace přehodnocené již podle uložených opatření.

Již na XVI. sjezdu KSČ bylo konstatováno, že je *třeba podstatně zlepšit*
investorskou a projektovou přípravu staveb v tom směru, že je třeba
minimalizovat požadavky na zábor zemědělské půdy. Aniž by bylo ne-
zbytné opakovat na tomto místě v poslední době často citované údaje
o rozloze zemědělské půdy, o jejím absolutním úbytku od 30. let apod.,
je třeba alespoň uvést, že zatímco v roce 1937 činila zastavěná plocha
101 000 ha, pak to bylo v roce 1980 233 000 ha. Na jedné straně se tedy
značně zvýšila zastavěná plocha, na druhé straně však, jak v roce 1980
ukázal průzkum účinnosti zákona o ochraně zemědělského půdního fondu,
v poslední době neúměrně vzrostla i rozloha tzv. dočasně neobdělávané
půdy, která představuje vlastně jedinou rezervu, se kterou lze reálněji
počítat pro zvýšení rozlohy půdy intenzívně zemědělsky obhospodařované.
Tato skutečnost se stala jedním z důvodů, proč došlo k administrativnímu
ovlivnění dalšího odnímání zemědělské půdy zemědělské výrobě, a to
usnesením vlád ČSR a SSR. Usnesení se snaží řešit právě tuto disproporci
mezi půdou odnímanou zemědělské výrobě a mezi půdou, která není
v současné době z nejrůznějších důvodů obhospodařovaná.

ba) Územní prognóza

Postavení a funkce územních prognóz v systému trvalých prognostic-
kých prací vyplývá z ust. § 9 stavebního zákona, podle kterého územní
prognóza připravuje nebo proěřuje možnosti dlouhodobého urbanistic-
kého rozvoje území, popřípadě jen jednotlivých urbanistických funkcí.

Vychází přitom zejména z rozboru územně technických a územně ekonomických podmínek, demografických a sociologických úvah, jakož i z tendencí technického a hospodářského rozvoje území, a zpracovává se v souladu se základními cíli dlouhodobých výhledů. Územní prognózu nově zavedl až dnes platný zákon o územním plánování a stavebním řádu. Jak ukázal průzkum účinnosti stavebního zákona, *problematika prognóz podle stavebního zákona se dosud plně nevžila.*³³⁾

Metody urbanistického prognózování je třeba rozvíjet ve shodě se stavebním zákonem pro zabezpečení trvalého souladu všech přírodních, civilizačních a kulturních hodnot v území, především se zřetelem na tvorbu a ochranu životního prostředí.

Územní prognózu je třeba považovat za základní regulativní a koordinační nástroj pro usměrňování výhledového rozvoje činnosti v území. Územní prognóza se zpracovává na období odpovídající prognózám hospodářského rozvoje oblastí. Konfrontuje předpokládané nároky společnosti na území a jeho vlastnosti a navrhuje základní směry možného urbanistického rozvoje území. Charakteristickým znakem pro územní prognózu je *variantnost* navrhovaného řešení. Svým charakterem je územní prognóza v podstatě nezávazná pro široký okruh orgánů státní správy, je však závazná pro zpracovatele dalších územně plánovacích dokumentů. Zkušenosti z územně plánovací praxe, která se rozvíjela na základě společenských požadavků a mezinárodních zkušeností ze socialistických států, umožnily ve stavebním zákoně vytvořit územní prognózu jako nový typ, resp. novou kategorii územně plánovací dokumentace. S tím souvisí skutečnost, že *cílevědomé prognózování se v územním plánování rozvíjí teprve v nedávné době.*

Prognózování ve svém pojetí zkoumá tendence rozvoje, na základě toho pak předvídá budoucí stav. Územní prognózování je součástí sociálního a národohospodářského prognózování. Z toho vyplývá, že územní prognózy ve svém obsahu a zaměření musí být v souladu s politickými cíli, především s cíli sociální a hospodářské politiky našeho socialistického státu. Neznamená to však, že by územní prognóza byla součástí národohospodářského plánování.

³³⁾ Podobně jako u zákona o ochraně zemědělského půdního fondu, došlo v případě stavebního zákona k průzkumu jeho účinnosti. Tento průzkum provedly FMTIR, MVT ČSR a MVT SSR u vybraných národních výborů — viz Materiály FMTIR ze dne 5. 5. 1979; srov. též Hegenbart M.: Výsledky průzkumu účinnosti stavebního zákona u vybraných národních výborů, referát na školení Stavební zákon v praxi, vydala ČSVTS v roce 1979. Materiálem, který se problematikou územní prognózy v poslední době zabývá, je např. Horký J.: Gottwaldovská sídelní regionální aglomerace, koncept územní prognózy, vydal Terplan, Praha 1984.

Územní prognózy jako dokumenty územního plánování, resp. prognózování, které představují metodu a současně i nástroj permanentního řízení urbanizace a tím i *dlouhodobého formování hmotného životního prostředí* adekvátního rozvinuté socialistické společnosti, které nabývá stále většího významu i zvědečtění prognózních metod a nástrojů v tom směru, aby bylo využito při této činnosti nejnovějších poznatků vědy a techniky. Těmito metodami a nástroji budou *územní prognózy zprostředkovat a interpretovat v oblasti organizace území strategické, sociální, ekologické a ekonomické cíle rozvoje společnosti*. Urbanismus a územní plánování musí proto vstoupit do kontaktu s jinými vědními obory v zájmu postihnouti a exaktnějšího předvídaní vývojových změn.

Ke splnění těchto cílů je potřebné soustředit úsilí více specializací ve vědě a příbuzných oborů vědních při řešení teoretických problémů prognózování.

Společenské záměry vyplývající ze závěrů XVI. sjezdu KSČ je třeba realizovat při současném zkvalitnění urbanisticko-architektonické a kulturně estetické kvality prostředí a objektů pro práci, bydlení a odpočinek, *vyústujícím celkově ve zvýšenou péči o životní prostředí*, která musí být odrazem péče našeho socialistického státu o každého občana, o uspokojování jeho potřeb a zdravý rozvoj jeho osobnosti.

Bylo již zdůrazněno, že *urbanistické prognózování je součástí sociálního a národohospodářského prognózování*. Navazuje na jejich analýzy a ovlivňuje jejich syntetizující představy *promítnutím do konkrétních území*. Územní průměty potom zpětně, na základě situace a podmínek území, ovlivňují konstrukci odvětvových a národohospodářských prognóz.

bb) Územní plány

Na dlouhodobé výhledy národního hospodářství navazují územní plány. Obsahem územních plánů je podle stavebního zákona (srov. ust. § 10) řešení organizace území ve vztahu k výhledovým cílům společenského a ekonomického rozvoje a *stanovení dlouhodobě platných zásad funkčního vymezení* a uspořádání ploch včetně stanovení postupu jejich využití. Územní plán je základním územně plánovacím dokumentem pro řízení výstavby v řešeném území.

Územní plán se zabývá v podstatě regulací území, ať již jde o regulaci sídelní struktury (velký územní celek), regulaci ploch (sídelní útvar), nebo regulační čáry, vymezuující soubory staveb (zóna). Stavební zákon zpracování územního plánu váže na dlouhodobý plán rozvoje národního hospodářství, nevylučuje však možnosti řešit v územních plánech možný urbanistický rozvoj i po časovém horizontu vymezeném národohospodářským plánem, a to metodami prognózy. V této části však platí řešení územního plánu pouze orientačně.

Použití územního plánu je typické zejména pro sídelní útvar a zónu.

bc) Územní projekt

Územní projekt řeší koordinaci jednotlivých investičních akcí a jiné činnosti v území, které jsou místně a časově soustředěny. Přitom řeší nejen jejich umístění na vymezených plochách, ale i jejich vzájemnou časovou návaznost. Zpracovávají se na návrhové období, které zhruba odpovídá období střednědobých státních plánů rozvoje národního hospodářství. Úkoly a cíle územního projektu stanoví § 11 stavebního zákona. Tato kategorie je typická hlavně pro řešení zóny a má úzkou vazbu na přípravu a projektovou dokumentaci staveb.

bd) Územně plánovací dokumentace velkého územního celku

Územně plánovací dokumentace velkého územního celku se zpracovává pro území, na kterém je umístěno více sídelních útvarů, nebo pro velké území, ve kterém se uplatňují speciální zájmy (těžba, průmysl, zemědělství, rekreace apod.) — srov. ustanovení § 13 stavebního zákona, ze kterého vyplývá poslání územně plánovací dokumentace velkého územního celku. Intenzivní rozvoj všech oblastí národního hospodářství našeho socialistického státu, vyjadřovaný v hospodářských střednědobých (pětiletých) plánech, se promítá neustále ve větším měřítku do širších územních souvislostí.

Charakteristické a přirozené jsou vzájemné souvislosti ve smyslu *vzájemných střetů zájmů* jednotlivých prvků a složek v území, dané často protichůdnými požadavky a *územní důsledky* jejich rozvoje, které se tak v neustále větším rozsahu dostávají do rozporu s potřebami a možnostmi harmonického rozvoje jednotlivých sídel a širších územních celků.

Současně pak *narůstají negativní důsledky ekonomického a společenského rozvoje na základní složky životního prostředí*, které je třeba řešit ve stále širších prostorových souvislostech a vztazích.

Za velké územní celky považujeme:

- rozsáhlá ekonomickými, územně technickými a urbanistickými vztahy provázaná území,
- oblasti charakterizované stejnorodými geomorfologickými a přírodními podmínkami (srov. ust. § 1 odst. 1 vyhlášky č. 84/1976 Sb.).

Pro potřeby zpracování územně plánovací dokumentace, ve smyslu výše uvedeného, lze velké územní celky dále členit na:

- sídelní regionální aglomerace,
- významná centra osídlení a jejich zájmová území,
- střediska osídlení obvodního významu a jejich zájmová území,
- těžební oblasti,
- zemědělské oblasti,

- rekreační oblasti,
- vodohospodářské oblasti,
- chráněné krajinné oblasti.³⁴⁾

V podmínkách pokročilého urbanizačního vývoje naší republiky, to je v podmínkách složitých územně technických vztahů a pestré geomorfologie terénu nelze prakticky najít velký územní celek, který by bylo možné zařadit zcela jednoznačně do jednoho z výše uvedených typů.

Návrh koncepce řešení velkého územního celku spočívá:

1. v návrhu sídelní struktury a funkčních vztahů sídel,
2. v návrhu funkčního využití (zónování) a územního (prostorového) členění území,
3. v souboru specifických opatření směřujících k soustavnému zlepšování rozhodujících složek životního prostředí,
4. v návrhu vývoje urbanizace a zásad pro koncentraci obyvatelstva,
5. ve vymezení zájmů ekonomického a demografického vývoje,
6. v návrhu řešení dopravy a technické infrastruktury.³⁵⁾

Územní plány velkých územních celků představují nejčetnější kategorii územně plánovací dokumentace.

Řešení územních prognóz velkých územních celků se soustřeďuje především na vymezení variant ekonomického a demografického vývoje a na návrh variant urbanistického využití území etapizací jeho urbanizace. Jednotlivé varianty by měly být zpracovány tak, aby umožňovaly vzájemné porovnání kladů a záporů jednotlivých koncepcí a srovnatelné vyhodnocení pro výběr varianty optimální z hlediska ochrany a tvorby životního prostředí.

Řešení územních projektů velkých územních celků bude vždy zaměřeno na poměrně úzce specializovaný problém lokalizace ekonomicky náročné investice s výraznými územními důsledky a vlivy. Z tohoto důvodu není možné blíže specifikovat zásady a požadavky na řešení, které se převážně budou měnit případ od případu.

Lze tedy shrnout, že obsah územně plánovací dokumentace velkého územního celku je zaměřen zejména na řešení sídelní struktury a s ní souvisejících ostatních prvků v území. Návrh se zpracovává v měřítku 1 : 100 000, 1 : 50 000, 1 : 25 000, nebo případně 1 : 20 000 či 1 : 10 000. Posledně uváděné měřítko vychází z potřeb ustanovení § 1 vyhl. č. 84/1976 Sb., neboť podle tohoto ustanovení je za velký územní celek považováno i území hl. m. Prahy a území hl. m. SSR Bratislavy.

³⁴⁾ Viz Zásady a pravidla územního plánování, ověřovací vydání. VÚVA 1980, část 2.3.1, str. 1.

³⁵⁾ Tamtéž, str. 3.

be) Územně plánovací dokumentace sídelního útvaru

Územně plánovací dokumentace sídelního útvaru se zpracovává pro celé území sídelního útvaru včetně jeho zájmového území, pro seskupení sídelních útvarů a pro územní střediska cestovního ruchu a rekreace (viz ust. § 14 zákona č. 50/1976 Sb.).

Sídelním útvarem je každá jednotka osídlení. Řeší-li se sídelní útvar, předepisuje zákon i povinnost řešit zájmové území, které je charakterizováno jako území přilehlé k sídelnímu útvaru, v němž převládají současné nebo výhledové vztahy k sídelnímu útvaru a jehož řešení musí být ve vzájemném funkčním a technickém propojení se sídelním útvarem. U střediska osídlení místního významu se za zájmové území považuje celé spádové území střediska.³⁶⁾

Při jedné příležitosti bylo již vzpomenuto, že jedním z cílů stavebního zákona je zabezpečit, aby se výstavba uskutečňovala podle zásad jednotné technické politiky ve výstavbě a péče o životní prostředí. K uplatnění tohoto cíle byla vydána vyhl. č. 83/1976 Sb., o obecných technických požadavcích na výstavbu. Ustanovení § 14 této vyhlášky upravuje otázky struktury sídelních útvarů. *Struktura sídelních útvarů* je členěna na tři zóny: obytnou, výrobní a rekreační. Základním požadavkem je, aby zóny a jejich dopravní a rozvodové sítě vytvářely vyváženou strukturu sídelního útvaru ve všech etapách jeho rozvoje a aby tak byly vytvářeny optimální předpoklady pro práci a život jeho obyvatel.

Z uvedeného vyplývá, že zatímco v případě velkých územních celků se spíše jedná o zásah do přírodního životního prostředí, pak v případě sídelního útvaru jde o nové, umělé, sídelní životní prostředí.

Územně plánovací dokumentace sídelního útvaru (prognóza, plán, projekt) se zpracovává na mapách v měřítku 1 : 10 000, 1 : 5000, popřípadě pak 1 : 25 000. Řeší vzájemné vztahy mezi plochami vymezenými pro jednotlivé účely vzájemnou rovnováhou mezi jednotlivými prvky v území.

Na území hl. m. Prahy a hl. m. SSR Bratislavy jsou za sídelní útvar považovány jednotlivé obvody, resp. území s rozsáhlou bytovou výstavbou (v Praze typicky např. Jižní Město v Praze 4, Jihozápadní Město v Praze 5).

bf) Územně plánovací dokumentace zóny

Nejpodrobnějším druhem územně plánovací dokumentace je územní projekt zóny, který je zejména vázán na střednědobé národohospodářské plány.³⁷⁾

³⁶⁾ Viz důvodová zpráva ke stavebnímu zákonu.

³⁷⁾ Při průzkumu účinnosti stavebního zákona v roce 1979 bylo zkoumáno, do jaké míry v praxi se územní projekt zóny váže na jiné druhy územně plánovací dokumentace. Byla zjištěna vazba na tyto dokumentace, bez jejichž zpracování se postupovalo jen v nepatrném množství práce.

Jinak obecně se územně plánovací dokumentace zóny zpracovává pro ucelené části sídelního útvaru. Tento druh územně plánovací dokumentace se zpracovává na mapách v měřítku 1 : 2000, 1 : 1000, popřípadě 1 : 10.000. Podrobně řeší konkrétní využití ploch a způsob výstavby z hlediska urbanistického a architektonického, vnitřní uspořádání, a to ve vazbě na sídelní útvar.

Co se rozumí zónou, je vysvětleno v ust. § 1 odst. 3 vyhl. č. 84/1976 Sb., kde se za zónu považuje ucelená část sídelního útvaru, zejména část průmyslová, obytná, centrální a historická, může jí být však také ucelená část rekreačního nebo krajinného celku nebo i celé území malého sídelního útvaru. Rozhodujícím předpokladem pro vytváření samostatných zón je především velikost sídelního útvaru a jeho hospodářská a společenská funkce. Také přírodní podmínky mohou podstatně ovlivnit zónování sídelního útvaru a vytváření většího počtu samostatných ucelených zón.

Vyhláška vyžaduje, aby každá zóna byla územně organizována tak, aby byla schopna plnit v každé časové etapě komplexně svou funkci, a to i v těch případech, kdy se její rozvoj předpokládá v několika časových etapách. Ustanovení § 15 vyhlášky 83/1976 Sb. zdůrazňuje, že se zóny nemají vytvářet jako izolovaná území, naopak je žádoucí, aby při uplatnění zásad zónování se současně vytvářely v sídelním útvaru takové urbanistické prvky, které by napomáhaly zajištění funkcí jednotlivých zón, současně i spolupůsobily při celkovém urbanistickém uspořádání.

c) SOUSTAVA ÚZEMNĚ PLÁNOVACÍCH PODKLADŮ

4. Stavební zákon z roku 1976 nově zakotvil jako nástroj územního plánování soustavu územně plánovacích podkladů.

Jedná se o pojem souhrnný, který zahrnuje: *urbanistické studie, územní generely, seznamy pozemků pro výstavbu rodinných domků a územně technické podklady*. Svým charakterem se jedná o podklady *dílčí*, které mají za úkol poskytnout orgánům územního plánování určitou základnu pro územní rozhodování nebo pro zpracování územně plánovací dokumentace. Výpočet těchto nástrojů lze označit za příkladný, nikoli za taxativní vzhledem k uvození § 3 slovem zejména.

d) ÚZEMNÍ ROZHODNUTÍ

5. Územní rozhodnutí jsou vedle územně plánovacích podkladů a územně plánovací dokumentace dalším *základním nástrojem územního plánování*. Umísťovat stavby, měnit využití území a chránit důležité zájmy

v území lze jen na základě územního rozhodnutí, kterým je:

- da) rozhodnutí o umístění stavby,
- db) rozhodnutí o využití území,
- dc) rozhodnutí o chráněném území nebo ochranném pásmu,
- dd) rozhodnutí o stavební uzávěře.

Z hlediska péče o životní prostředí, jeho ochranu a tvorbu má územní rozhodnutí prakticky klíčový význam, neboť se jedná o *konkrétní rozhodnutí orgánu územního plánování, které se týká účelového určení a způsobu využívání určitého pozemku.*

Prostřednictvím územních rozhodnutí tedy dochází k realizaci projektů územních řešení navržených ve schválených územních plánech, zejména sídlišť a zón.

Územní rozhodnutí je individuální správní rozhodnutí zajišťující soulad navrhovaného umístění stavby nebo jiného opatření v území se zájmy společnosti a omezení zásahů do práv a právem chráněných zájmů organizací a občanů na nezbytnou míru. Územní rozhodnutí musí být v souladu zejména s cíli územního plánování a se schválenými územními plány a projekty, popř. územně plánovacími podklady.

Možnosti preventivní péče o dochovaná území s kvalitním životním prostředím jsou vytvořena platnými právními normami a jejich realizace je v kompetenci územního rozhodování.

Územní rozhodnutí zabezpečuje vazbu záměrů a požadavků územního plánování, které jsou stanoveny zejména v územně plánovací dokumentaci na:

- přípravnou a projektovou dokumentaci a na proces výstavby,
- jiné činnosti, které se projevují změnami ve funkčním využití a v organizaci území.

Na zmíněný vliv územních rozhodnutí na životní prostředí pamatuje i důvodová zpráva ke stavebnímu zákonu, kde se připomíná, že umístění stavby nebo jiná změna ve využití území *ovlivňuje zpravidla podstatně a trvale životní prostředí* a zájmy v území. S těmito faktory tedy musí územní rozhodnutí počítat. K územnímu řízení a územnímu rozhodnutí je příslušný stavební úřad. Územní rozhodnutí neplní vždy svoji úlohu při ochraňování půdy, typickým příkladem je problematika rekreačních oblastí.

da) **Rozhodnutím o umístění stavby** se určuje stavební pozemek, pro terénní úpravy, výsadbu a větší úpravy vinic, chmelnic, lesů, sadů, pro zřizování hřišť, skladovacích a odstavných ploch, pro dělení nebo zcelování pozemků apod. (viz vyhl. č. 85/1976 Sb., ust. § 10 odst. 1, srov též Pokyny pro přípravu a schvalování pozemkových úprav z hlediska jejich vlivu na krajinné prostředí, Praha 1975).

dc) **Rozhodnutím o chráněném území nebo ochranném pásmu** se vymezují území, ve kterých se zakazují nebo omezují určité činnosti (viz vyhl. č. 85/1975 Sb., ust. § 11 odst. 1).

dd) Posledním druhem územního rozhodnutí je **rozhodnutí o stavební uzávěře**, ve kterém se vymezuje území, kde se trvale nebo dočasně omezuje stavební činnost — viz vyhl. č. 85/1976 Sb., ust. § 12 odst. 1. Rozhodnutí o stavební uzávěře nemění určení pozemku. Stavební pozemek zůstává stavebním pozemkem, i když nelze realizovat jeho účelové určení až do zrušení nebo uvolnění stavební uzávěry.

Na závěr je třeba připomenout, že s *ochrannými pásmy musí počítat zpracovatel územně plánovací dokumentace* a akceptovat je při tomto zpracování a při územním rozhodování. Většina z nich totiž *nevzniká na základě územních rozhodnutí, ale jiných předpisů*. Na jedné straně je tedy třeba s nimi v územním plánování počítat, na druhé straně vznikají přímo v územním řízení a zde tedy hraje *územní plánování aktivní roli při jejich vytváření*. *Ochranné pásmo* může působit buď jako území ochraňující vnitřní prostor před účinky zvenčí, nebo naopak jako území ochraňující vnější prostor před účinky zevnitř. V prvním případě se jedná o ochranu území před zásahy a účinky zdrojů nacházejících se mimo ochranné území, přičemž chráněné objekty se mohou nacházet buď uvnitř ochranného pásma, nebo mimo ně. V opačném případě se jedná o ochranu okolí před účinky objektu, nacházejícího se uvnitř ochranného pásma. Zřizování ochranných pásem je motivováno ochranou obecných zájmů nebo v zájmu zajištění výstavby, provozu a bezpečnosti určitých zařízení, jejichž ochrana je společensky prospěšná a důležitá.

ORGÁNY ÚZEMNÍHO PLÁNOVÁNÍ A POŘIZOVÁNÍ A SCHVALOVÁNÍ ÚZEMNĚ PLÁNOVACÍ DOKUMENTACE

a) ORGÁNY ÚZEMNÍHO PLÁNOVÁNÍ

1. *Orgány územního plánování jsou:* národní výbory, dále Státní komise pro vědeckotechnický a investiční rozvoj ČSR a SSR (do 31. 10. 1983 ministerstvo výstavby a techniky republik), Státní komise pro vědeckotechnický a investiční rozvoj ČSSR (do 31. 10. 1983 federální ministerstvo pro technický a investiční rozvoj), na území vojenských újezdů pak orgány federálního ministerstva národní obrany.

Územně plánovací dokumentaci pořizují orgány územního plánování.

Ve stavebním zákoně (odlišně od některých jiných) se přesně definuje, že *je-li orgánem územního plánování národní výbor, myslí se jím příslušný odbor národního výboru. V praxi je jím odbor výstavby a územního plánování, případně odbor územního plánování, resp. odbor územního plánování a architektury.* Výjimku připouští stavební zákon v ust. § 142, podle něhož je orgánem územního plánování v hl. m. Praze *Útvar hlavního architekta hl. m. Prahy*, jako odborná organizace zřízená národním výborem hl. m. Prahy. Jedná se o výjimečné opatření, které je zdůvodněno tím, že *správní a tvůrčí činnost na úseku územního plánování tvoří koordinovaný proces, kterého výsledkem má být dosažení optimální územní koncepce při realizaci značně rozsáhlé výstavby a přestavby hl. m. Prahy i jeho zájmového území.*

Pojem pořizování územně plánovací dokumentace zahrnuje přípravné práce pořizovatele, vypracování prognostického úkolu nebo hospodářských a územních zásad či programu výstavby, zadání práce oprávněné projektové organizaci a projednání návrhu územně plánovací dokumentace zpracovaného projektovou organizací a jeho předložení ke schválení (viz ust. § 16 odst. 2 vyhlášky č. 84/1976 Sb.).

Orgány územního plánování jsou povinny pořizovat územně plánovací dokumentaci v souladu s potřebami rozvoje území a v přiměřeném a hospodárném rozsahu. Jednou z hlavních povinností orgánů územního plánování je pořizování územně plánovací dokumentace.

2. *Orgány územního plánování pořizují územně plánovací dokumentaci:*

- A. *z vlastního podnětu,*
- B. *na příkaz nadřízeného orgánu územního plánování,*
- C. *na návrh národních výborů nižších stupňů, jiných orgánů státní správy nebo socialistických organizací.*

b) POŘIZOVÁNÍ ÚZEMNĚ PLÁNOVACÍ DOKUMENTACE

Príslušnost k pořizení územně plánovací dokumentace je stanovena v ustanovení § 16 stav. zákona takto: *Územně plánovací dokumentaci pořizují orgány územního plánování.*

Pořizování územně plánovací dokumentace se v podstatě řídí zásadou akceschopnosti, která spočívá v tom, že pořizování jednotlivých kategorií a stupňů je svěřeno orgánům, které se díky své pracovní náplni, personálnímu vybavení apod. mohou tohoto nejlépe zhostit. Proto je také pořizování územně plánovací dokumentace svěřeno především národním výborům, které mají odpovědnost za rozvoj svého území. Základním kritériem pro pořizování této dokumentace nejsou kategorie, ale stupně. Zákon neudává vypracovat pro určité území všechny druhy územně plánovací dokumentace. Záleží tedy na orgánech územního plánování, aby vzhledem k potřebám daného území a jeho rozvoje zvolily optimální kombinace.

Vlivy na životní prostředí se hodnotí podle sociálních a ekonomických účinků, které vyvolávají u uživatelů prostředí dotčených těmito vlivy jak bezprostředně, tak i zprostředkovaně. Za účelem zjištění a vyjádření, jakož i zhodnocení vlivu na životní prostředí se zkoumá:

1. velikost vlivu do prostředí (tzv. emisní hodnoty),
2. způsobená změna bezprostředně dotčené složky prostředí,
3. způsobená změna zprostředkovaně dotčených složek prostředí,
4. vyvolané účinky u dotčených subjektů.

c) SCHVALOVÁNÍ ÚZEMNĚ PLÁNOVACÍ DOKUMENTACE

Závěrečnou část tvorby územně plánovací dokumentace tvoří její schvalování, které je svěřeno těm národním výborům, které ji pořizují. Pořizování a schvalování územně plánovací dokumentace bylo závažnou mírou dotčeno při novelizaci předpisů z oblasti národních výborů. Tzv. velká novela zákona o národních výborech, což je zákon ČNR č. 137/1982 Sb., kterým se mění a doplňuje zákon o národních výborech a upravuje

působnost městských národních výborů na některých úsecích státní správy, v ust. § 10 odst. 3 hovoří o tzv. městech první kategorie. V příloze B tohoto zákona se na národní výbory v těchto městech přenáší působnost příslušející okresním národním výborům a mimo jiné i působnost v oblasti pořizování a schvalování územně plánovací dokumentace. Hovoříme-li o vztahu územního plánování a životního prostředí, pak musíme v novele zákona o národních výborech podtrhnout, že podle ust. § 18 v relaci k ust. § 19 národní výbory podle zvláštních předpisů vykonávají státní správu mimo jiné též na úseku územního plánování a stavebního řádu.

Novela se též zabývala problémem schvalování územních plánů, kdy před novelou je, podobně jako u územních projektů, v naprosté většině případů schvalovala rada národního výboru, ačkoliv by je mělo schvalovat plenární zasedání.

Schvalování územně plánovací dokumentace si mohou vyhradit republikové vlády a v taxativně stanovených případech i vláda federální.

ZÁVĚR

Funkční využití státního území ČSSR představuje proces racionálního hospodaření s hodnotami tohoto území ke prospěchu sociálního a ekonomického rozvoje společnosti jako celku.

Hodnoty státního území jsou symbiózou přírodních faktorů i elementů civilizačních, vytvořených ve složitém a variabilním procesu historického vývoje. V současné době je přitom nutno počítat s tím, že vysoký stupeň funkční determinace ploch i míra investiční nasycenosti území vylučuje jakoukoli možnost extenzivního hospodaření s hodnotami státního území.³⁸⁾

Zejména ČSR patří stupněm ekonomického rozvoje i intenzitou osídlení k vyspělým oblastem. V porovnání s jinými státy s odpovídajícím stupněm industrializace je obvykle konstatována relativní nižší úroveň urbanizace a roztržitost územní struktury. Z dlouhodobého rozvoje vývoje rozmístění obyvatelstva vyplývá, že základním rysem vývoje osídlení bylo zvyšování územní koncentrace a podílu městského obyvatelstva.

Vliv na kvalitu životního prostředí má celá řada faktorů a činností (přírodní podmínky, sídelní struktura, rozsah a kvalita sociální a technické infrastruktury — zejména rozvoj dopravy, rozsah povrchové a hlubinné těžby nerostných surovin, negativní vlivy průmyslu a zemědělství atd.). Je velmi obtížné, aby územní plánování v rámci svého hlavního úkolu „komplexně řešit funkční využití území“ našlo *správnou rovnováhu* mezi požadovaným umístěním výrobních aktivit v území a nutnou ochranou a tvorbou životního prostředí v území s cílem, který je rovněž vyjádřen v úvodním ustanovení stavebního zákona — zabezpečit trvalý soulad všech civilizačních a přírodních hodnot v území, zejména zvýraznit ochranu hlavních složek životního prostředí — půdy, vody a ovzduší. Vystupuje zde do popředí již zmíněná *dvojí funkce sídel*:

1. tvorba nového životního prostředí — tzv. sídelního,
2. zásah do dosavadního přírodního životního prostředí.

³⁸⁾ Tento poznatek úzce koresponduje s přechodem celého národního hospodářství na cestu intenzivního rozvoje — srov. např. vystoupení člena předsednictva a tajemníka ÚV KSČ soudruha Miloše Jakeše na 7. plenárním zasedání ÚV KSČ v listopadu 1982.

Úroveň životního prostředí se v silně narušených územích stává jedním z limitujících faktorů dalšího rozvoje národního hospodářství i rozvoje celé naší společnosti.

Ze znalosti současných trendů životního prostředí a jejich hodnocení z hlediska cílové funkce socialismu vyplývá potřeba respektovat kritéria ochrany životního prostředí tím způsobem, že budou začleněna do širší koncepce územního rozvoje včetně nezbytných nákladů, které nemohou být bez dalekosáhlých škod odsouvány do období příznivějších ekonomických podmínek.

Soubor ekologických hodnot životního prostředí je v rozhodujícím procesu jedním z mnoha faktorů a jeho postavení bývá zřídka rovnocenné s hodnotami ekonomickými a technickými. Aktivní rozvoj péče o životní prostředí však vyžaduje, aby ekologická kritéria se stala cílovými a teprve v jejich rámci pak budou posuzovány zásahy do území (především pak investiční výstavba — srov. úvod) z hlediska ostatních.

Možnosti územního plánování jako nástroje péče o životní prostředí jsou dány jeho postavením v systému řízení společnosti. Územně plánovací složka péče o životní prostředí může přispívat ke zlepšení úrovně životního prostředí především v oblasti funkčního využití ploch a v oblasti usměrňování nebo ovlivňování asanačních opatření v narušeném prostředí, jakož i preventivní péče o dochované kladné hodnoty území. Přitom je nanejvýš účelné využívat shodných zájmů se zdravotnictvím, ochranou přírody, vodním hospodářstvím, ochranou biologických zdrojů, lesní a zemědělské výroby a památkovou péčí. *Možnosti preventivní péče o dochovaná území a kvalitním životním prostředím* jsou vytvořeny platnými právními normami a jejich realizace je v kompetenci územního rozhodování.

Územní plánování v posledním období přechází u nás, podobně jako i v jiných socialistických zemích, od dílčích prognostických prací k *vytváření jednotného prognostického systému*.

Východím světonázorovým základem vědního předvídaní je marxistickoleninská filozofie, která umožňuje formulovat obecné závislosti, principy, kategorie přírody a společnosti. Proto je dnes charakteristické využívání komplexní systémové analýzy, studium dynamického chování prognózovaných funkcí nebo jejich systému, modelování variant a alternativ budoucího vývoje pomocí výpočetní techniky.

To vše úzce souvisí s procesem urychleného rozvoje vědy a techniky, uplatňování výsledků vědeckotechnického rozvoje do praxe a spojení vědy s výrobou.³⁹⁾

³⁹⁾ Srov. projevy člena předsednictva a tajemníka ÚV KSČ soudruha Miloše Jakeše na VI. sjezdu České vědeckotechnické společnosti — viz Rudé právo ze dne 21. 4. 1983, str. 3, nebo na 8. plenárním zasedání ÚV KSČ dne 16. 6. 1983 — viz Rudé právo ze dne 17. 6. 1983.

V zájmu vyššího přínosu vědy a techniky do praxe došlo též k některým institucionálním změnám v organizaci nejvyšších státních orgánů z oblasti vědeckotechnického rozvoje. Namísto dosavadních, federálního ministerstva pro technický a investiční rozvoj a ministerstev výstavby a techniky ČSR a SSR byla s účinností od 1. 11. 1983 vytvořena Státní komise pro vědeckotechnický a investiční rozvoj v čele s místopředsedou vlády ČSSR a dále česká a slovenská komise pro vědeckotechnický a investiční rozvoj v čele s místopředsedy vlád ČSR a SSR. *Smyslem této právní úpravy* je vytvořit optimální podmínky a předpoklady pro tvorbu a realizaci jednotné státní vědeckotechnické politiky zabezpečující urychlené uplatňování výsledků vědy a techniky v praxi, jak to bylo stanoveno XVI. sjezdem KSČ. a konkretizováno usnesením a jednáním 8. zasedání ÚV KSČ. Státní komise pro vědeckotechnický a investiční rozvoj má ve srovnání s FMTIR zvýšenou odpovědnost v otázkách zpracování a tvorby jednotné státní vědeckotechnické politiky, při koordinaci a kontrole řady úkolů státní správy a rozšíření působnosti při zpracování návrhů celostátní koncepce ochrany životního prostředí.⁴⁰⁾

Územní plánování je činností, která zásadním způsobem ovlivňuje ochranu a tvorbu životního prostředí, činnosti neustále zaměřenou do budoucna v zájmu i budoucích pokolení. V tomto smyslu je třeba chápat slova, která v roce 1980 zazněla na zasedání České národní rady:

„Nebudeme-li dnes dostatečně důslední, můžeme zkomplikovat budoucím generacím život ve zdravém a krásném prostředí.“ Aby k tomu nedošlo, k tomu může, resp. *musí přispět i územní plánování.*

Práci lze uzavřít slovy francouzského geografa Jeana Labasseho, která se dotýkají především vztahu územního plánování a životního prostředí: „Člověk se projevuje krajinou, ve které lze jasně vidět úspěchy nebo neúspěchy jeho činnosti.“

⁴⁰⁾ Viz projev místopředsedy federální vlády J. Obziny na 10. společné schůzi sněmoven Federálního shromáždění. Rudé právo ze dne 27. 10. 1983, str. 2.

ТЕРРИТОРИАЛЬНОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ В КАЧЕСТВЕ ОРУДИЯ ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ

Резюме

При современном уровне урбанизации все в большей мере на передний план выступают вопросы, связанные с охраной окружающей среды. Успешное решение этих вопросов является возможным лишь при комплексной ознакомленности с современным состоянием территории, ее общественных и производственных (производительных) активных факторов, и в то же время со знанием дальнейшего развития этой территории и возможности его регулирования. В существующей системе управления развитием общества задача комплексного решения урбанистического и архитектурного развития территории возложена на территориальное планирование. Одной из основных целей территориального планирования является обеспечение в развитии территорий постоянного соответствия всех природных и цивилизационных элементов на территории и создание, таким образом, предпосылок для планомерной и систематической охраны окружающей среды, в частности, в отношении ее основных компонентов — земли, воды и воздуха. Территориальное планирование в каждом из своих орудий создает дифференцированные и многочисленные правовые, технические и экономические взаимосвязи, которые можно рассматривать с разных аспектов и уровней с точки зрения их действия и развития.

Территориальное планирование действует посредством орудий концепционного характера, каковыми являются документация и материал территориального планирования, и далее посредством орудий оперативного характера, каковыми являются территориальные решения. Территориальное планирование по отношению к окружающей среде действует двумя способами — с одной стороны, оно вмешивается в окружающую среду существующую, а, с другой стороны, создает окружающую среду новую, искусственную, застроенную.

В отдельных главах работы сначала определяются понятия территориального планирования и окружающей среды и их взаимоотношение. За этим следует изложение задач территориального планирования в настоящее время и его отношения к областному планированию. Основную часть работы представляет собой анализ отдельных орудий территориального планирования. С этим связаны составление и утверждение документации территориального планирования и органы территориального планирования. В заключении работы обобщаются указанные данные и намечаются возможности улучшения действующего правового регулирования.

GEBIETSPLANUNG ALS INSTRUMENT DER UMWELTPFLEGE

Resumé

Beim gegenwärtigen Grad der Urbanisierung unserer Landschaft treten die Fragen der Umweltpflege immer mehr in den Vordergrund. Die erfolgreiche Lösung dieser Fragen ist nur dann möglich, wenn man komplexe Kenntnis vom gegenwärtigen Zustand des Gebietes, seiner gesellschaftlichen und produktiven Aktivitäten besitzt und gleichzeitig auch die weitere Entfaltung dieses Gebietes und die Möglichkeiten, ihm Richtung zu geben, kennt. Im jetzigen System der Lenkung der gesellschaftlichen Entwicklung ist die Aufgabe, die urbanistische und architektonische Entfaltung Komplex zu gestalten, der Gebietsplanung anvertraut. Eines der Hauptziele der Gebietsplanung ist es, bei der Entfaltung des Gebietes die dauernde Übereinstimmung aller natürlichen und der zivilisatorischen Elemente im Gebiet sicherzustellen und auf diese Weise auch die Voraussetzungen für eine planmäßige und systematische Pflege der Umwelt, besonders ihrer hauptsächlichen Komponenten: Boden, Wasser und Luft, zu schaffen. Die Gebietsplanung bildet in jedem ihrer Instrumente differenzierte und vielfältige rechtliche, technische und ökonomische Zusammenhänge heraus, die unter verschiedenen Aspekten und Niveau vom Standpunkt ihrer Wirkung und ihrer Entwicklung untersucht werden können.

Die Gebietsplanung wirkt vermittels ihrer Instrumente konzeptionellen Charakters, wie es die gebietsweise Planungsdokumentation und die gebietsweisen Planungsunterlagen sind, sowie auch vermittels ihrer Instrumente operativen Charakters, wie es die das Gebiet betreffenden Entscheidungen sind. Die Gebietsplanung wirkt sich im Verhältnis zur Umwelt auf zweierlei Weise aus; sie verursacht einerseits Eingriffe in die bisherige, die natürliche Umwelt und bildet andererseits eine neue, künstliche Umwelt der Siedlungen heraus.

In den einzelnen Kapiteln der vorliegenden Arbeit werfen vorerst die Begriffe Gebietsplanung und Umwelt sowie deren gegenseitiges Verhältnis umschrieben. Dann folgt die Darlegung der Aufgaben der Gebietsplanung in der Gegenwart und ihrer Beziehung zur regionalen Planung. Der den Schlüssel zur Problematik enthaltende Teil der Arbeit ist die Analyse der einzelnen Instrumente der Gebietsplanung. Im Zusammenhang damit stehen die Erarbeitung und Genehmigung der Gebietsplanungsdokumentation und die Organe der Gebietsplanung. Im Schlußteil der Arbeit werden die angeführten Erkenntnisse zusammengefaßt und die Möglichkeiten einer Verbesserung der geltenden rechtlichen Regelung angedeutet.