

# Správa a využití území v České republice

PRAHA

Hlavní body

## Obsah

Trendy územního rozvoje v Praze .....	2
Správa a využití území v Praze.....	7
Hlavní doporučení .....	9

## Poznámky

Za zveřejnění tohoto dokumentu odpovídá generální tajemník OECD. Stanoviska a argumenty zde uvedené nemusejí nutně vyjadřovat oficiální názory této organizace či vlád jejích členských zemí.

Tímto dokumentem ani veškerými mapami v něm uvedenými není dotčeno postavení jakéhokoli území ani svrchovaná moc nad jakýmkoli územím, vymezení mezinárodních hranic ani název žádného území, města či oblasti.

## Trendy územního rozvoje v Praze

### Četné nároky na využívání území v historickém centru

**Praha je pulzujícím a rostoucím městem. Jedná se o ekonomické, kulturní a politické centrum České republiky a největší město v zemi.** Praha se rozkládá na území o velikosti 49 613 hektarů (ha) a má 1,26 milionu obyvatel, což je 12 % obyvatel země. Dalších 300 000 lidí do Prahy každý den dojíždí za prací nebo přijíždí jako návštěvníci. Pražské hospodářství tvoří 25 % hrubého domácího produktu (HDP), přičemž převážnou část (80 % hospodářské základny) zaujímá odvětví služeb.

**Jako hlavní město je Praha pod velkým tlakem z hlediska využívání území a územního rozvoje.** Historické centrum města pochází z 10.–18. století a je zapsáno na seznam světového dědictví UNESCO. Tato část je magnetem pro turisty. Územní plánování musí uspokojovat jak potřeby obyvatel, tak potřeby návštěvníků, pracovníků i osob, které do dané oblasti dojíždějí, a zároveň musí být zachovány památky a budovy, které jsou součástí kulturního dědictví. Město musí mít též pod kontrolou občasná záplavy, když dojde k rozvodnění Vltavy, která jím protéká, a využívání území musí být kompatibilní s vodním hospodářstvím. Průmyslové dědictví města zde zanechalo mnoho nevyužitých průmyslových areálů, které je třeba přeměnit k novému využití. Je zapotřebí vyvážit zájmy v oblasti ochrany kulturního dědictví a životního prostředí s rozvojem města a místním ekonomickým rozvojem.

**V Praze dochází k rychlému suburbánnímu a periurbánnímu rozvoji, který znamená větší zátěž pro dopravní infrastrukturu, jelikož roste počet dojíždějících.** Výzvou pro město je také zajištění kompaktního a udržitelného rozvoje v těchto oblastech. Uvedené problémy společně s potřebou cenově dostupného bydlení a kvalitní občanské vybavenosti patří k nejdůležitějším otázkám, které město v oblasti územního plánování v současné době řeší.

### Území a správa Prahy představují unikátní koordinační výzvy

**Přestože v Praze žije asi 1,26 milionu obyvatel, její funkční městská oblast (FMO /anglicky FUA/, oblast, kde lidé žijí, pracují a kam dojíždějí) je větší, zhruba 1,9 milionu.** Pražská FMO/FUA zahrnuje 435 obcí, včetně větších obcí, jako je Kladno, které leží severozápadně od Prahy a má přibližně 68 000 obyvatel, spolu s větším počtem menších obcí, jako jsou Krhanice, které se nachází jižně od Prahy a kde žije méně než 1000 obyvatel. Vzájemná propojenost velkých a malých obcí v tomto městském systému má zcela zřejmý dopad na územní plánování a využívání území, což zvyšuje význam koordinovaného přístupu na celém funkčním území. Praha je se zhruba 23 obcemi na 100 000 obyvatel podle OECD desátou nejfragmentovanější FMO/FUA.

**Praha je město i kraj.** Je zcela obklopena Středočeským krajem. Město Praha má jednu volenou samosprávu i 57 samosprávných městských částí s velmi rozdílným počtem obyvatel (od 300 do 130 000 občanů), které jsou dále seskupeny do 22 číslovaných správních obvodů. Můžeme tedy říci, že město/kraj Praha má buď tři, nebo dvě úrovně správy, podle toho, zda počítáme správní obvod nebo

městskou část. Městské části mají volenou radu se starostou stejně jako město Praha (město-kraj). **Praha spolupracuje se Středočeským krajem i obcemi v rámci své FMO/FUA v otázkách týkajících se dopravy.** Projekty zaměřené na koordinovaný rozvoj vznikají i v několika dalších oblastech. Neexistuje však žádný orgán metropolitní správy ani žádný právní či regulační mechanismus pro koordinaci územního rozvoje.

#### Funkční městské oblasti v České republice

Legend	Popisky k tabulce
City of Praha	Město Praha
Commuting zone of Praha	Zóna dojíždění do Prahy
Czech functional urban areas	Funkční městské oblasti v České republice

### Využívání území v Praze se během posledních několika desetiletí rapidně změnilo

**Praha zažila nejintenzivnější urbanizaci a suburbanizaci ze všech měst v České republice.** V letech 1985 až 2000 se zastavěná plocha rozrostla z 1,1 % území na přibližně 8,1 %. Praha má ovšem na svém území nadále velmi velké procento zemědělské půdy a přírodních ploch. Zhruba čtvrtinu území města tvoří volná příroda a téměř čtvrtinu zemědělská půda. Na předměstí se velké zalesněné plochy prolínají s obytnou zástavbou. Podíl zalesněných oblastí v Praze během minulého století vzrostl téměř o třetinu. Obytná zástavba zaujímá 12 % rozlohy Prahy, zatímco 5,5 % je vyhrazeno pro veřejné služby a občanskou vybavenost.

**Protipovodňová ochrana na řece je životně důležitá.** Praha se nachází ve středu České kotliny a protéká jí řeka Vltava, která se čas od času rozvodní. Oblasti kolem břehů řeky a protipovodňová opatření jsou klíčovým aspektem územního plánování města.

**Praha zažívá rychlý periurbánní rozvoj.** V letech 2000 až 2012 se urbanizované plochy v pražské FMO/FUA rozrůstaly o 0,7 % ročně, což je více než průměr v evropské FMO/FUA (0,40 %). Zdaleka největší nárůst urbanizovaných ploch byl zaznamenán v pražské zóně dojíždění, a sice o 1,03 % ročně v uvedeném období. To je téměř dvakrát tolik co evropský průměr za stejné období (0,52 % ročně).

**Přestože Praha zaznamenala nárůst urbanizovaných ploch v zóně dojíždění, tento růst byl pomalejší než růst počtu obyvatel a větší než v centru města za stejné období.** V centru města činila v letech 2000–2012 procentuální změna urbanizovaných ploch na obyvatele pouze -0,15; to znamená, že růst urbanizovaných ploch je jen nepatrně nižší než růst počtu obyvatel. Zatímco v pražské zóně dojíždění urbanizovaná plocha na obyvatele v letech 2000–2012 klesala o -0,62 % ročně.

**Územní plán Prahy (v současnosti platný) vyčleňuje v okrajových oblastech pozemky určené pro výstavbu rodinných domů.** Tato výstavba však uvedenou zónu z větší části přeskočila a místo toho se přesunula do nedalekých obcí ve středních Čechách. K uvedené periurbanizaci dochází vlivem řady faktorů: kulturní preference týkající se vlastnictví domu a auta; pozemky jsou v periferních oblastech v mnoha případech levnější a konečně, získat stavební povolení v periferních oblastech může být snazší než v Praze, a sice kvůli rozdílům v územním plánování a správě.

**Periurbanizace má významný vliv na životní prostředí.** Vlivem urbanizace přicházíme o kvalitní zemědělskou půdu. V letech 2006 až 2012 bylo v Praze celkem 2 816 ha zemědělské půdy přeměněno na zastavěnou plochu. Spilková a Šefrna ve své studii uvádějí, že k urbanizaci kvalitní zemědělské půdy dochází i přesto, že české právní předpisy stanoví povinnost chránit kvalitní půdu (2010).

**Praha je díky svému silnému hospodářství založenému na službách hlavním přispěvatelem k národnímu hospodářskému růstu.**

**Mezi funkčními městskými oblastmi OECD se Praha nachází v horním kvartilu, pokud jde o růst HDP (2000–2013), růst produktivity práce (2000–2013) a podíl na národní hodnotě (2013).** Z hlediska výše HDP na obyvatele pražská FMO za ostatními funkčními městskými oblastmi OECD nepatrně zaostává a nachází se v druhém kvartilu. Jelikož Praha výrazně překračuje hospodářské ukazatele v jiných částech České republiky, má nárok pouze na omezenou podporu z Fondu soudržnosti EU.

**Cestovní ruch v Praze neustále roste – ze zhruba 16 milionů přenocování v roce 2012 na zhruba 17,5 milionu v roce 2014.** Počet návštěvníků v roce 2014 dosáhl 6,1 milionu a valná většina uvedeného turistického ruchu se soustředí v historickém centru Prahy, které se rozkládá jen na 8,6 km<sup>2</sup>. Počet obyvatel v této oblasti klesl ze 170 000 v roce 1900 na 53 000 v roce 2001. Většina stávajících obyvatel se musela vystěhovat kvůli prudkému nárůstu cen nemovitostí v centru. V současné době probíhají debaty o tom, jak zachovat funkce centra z hlediska cestovního ruchu a zároveň zajistit, aby je mohli využívat místní obyvatelé.

**Četné památky, historické zóny a přírodní zóny ve městě vyžadují ochranu.** V Praze se nachází více než 2 000 památkově chráněných budov a centrum Prahy je zapsané na seznamu světového dědictví UNESCO. Lokalita zapsaná na seznamu světového dědictví UNESCO má rozlohu 898 ha (náravníkové zóny se rozkládají na dalších 9 016 ha) a nachází se zde 20 % všech pracovních míst ve městě. Praha má dále dvanáct přírodních parků, které zaujímají 20 % území města a představují oblasti podléhající zvláštní ochraně.

**Počet obyvatel do roku 2050 podle prognóz poroste a bude se zvyšovat i podíl mladých obyvatel a seniorů**

**Počet obyvatel v Praze podle prognóz do roku 2050 poroste.** Podle nejpravděpodobnější (střední) varianty vývoje se očekává, že počet obyvatel v Praze do roku 2050 vzroste o 20 %, na 1,49 milionu (tato varianta byla použita v novém územním plánu pro hl. m. Prahu – Metropolitním plánu). Předpokládá se rovněž, že dojde k prodloužení průměrné délky života, což znamená, že obyvatelstvo v Praze bude stárnout. Střední varianta demografického vývoje počítá s tím, že se počet obyvatel starších 65 let v období 2016–2050 zvýší o 36 %, zatímco počet obyvatel mladších 25 let by měl stoupnout o 21 % a obyvatel ve věku 26–64 let o 12 %.

**To má významný dopad na způsob využívání území.** Nárůst počtu obyvatel si vyžádá nové bydlení, občanskou vybavenost a infrastrukturu. Různé věkové kohorty navíc budou mít další specifické potřeby. Například rostoucí počet seniorů v Praze vytvoří poptávku po dostupném bydlení za přijatelné ceny a dobré veřejné dopravě, aby jim bylo zajištěno příjemné stárnutí. Dále se očekává, že poroste

procento dětí. Tím se zvýší poptávka po školách, rekreačních zařízeních, parcích a další občanské vybavenosti.

#### Prognózy demografického vývoje v Praze, tři varianty

Low	Nízká
Medium	Střední
High	Vysoká

#### Prognóza demografického vývoje, střední varianta, podle věkových skupin

Ages 1-25	1–25 let
Ages 26-65	26–65 let
Population 65+	Starší 65 let

Zdroj: IPR Prague (2015c), „Demografie, bydlení a veřejná vybavenost v Praze, analýza a prognóza demografického vývoje Prahy“, [www.iprpraha.cz/uploads/assets/dokumenty/Demografie/2\\_Demografie\\_2015-06-29\\_final.pdf](http://www.iprpraha.cz/uploads/assets/dokumenty/Demografie/2_Demografie_2015-06-29_final.pdf).

### Vzhledem k vysoké poptávce po bydlení se z dnes nevyužitých průmyslových areálů stávají nová centra rozvoje zítřka

**Ceny bydlení v Praze jsou kvůli větší poptávce vyšší než ve zbytku České republiky.** V roce 2016 byla průměrná cena za metr čtvereční v Praze o 30 % vyšší než v druhém největším městě v zemi, v Brně. Ceny se také v jednotlivých částech města značně liší. V roce 2016 byla průměrná cena za metr čtvereční v historickém centru téměř 2,5krát vyšší než v Praze 9. V Praze roste poptávka jednak po levném a jednak po luxusním bydlení – poptávku po bydlení střední cenové kategorie uspokojují do velké míry satelity v okolí Prahy. Rostou obavy týkající se cenové dostupnosti bydlení v Praze vzhledem k nárůstu kupních cen nemovitostí za poslední rok.

**Praha – bývalé průmyslové areály v centru města – lokality, které mohou změnit celé čtvrti a obvody.** Spolupráce s developery/investory a místními občany v zájmu co nejlepšího využití těchto lokalit patří mezi hlavní priority místní samosprávy. Cílem je vytvořit z nich nové a dynamické prostory se smíšeným využitím.

**Ačkoli v Praze existuje sociálně prostorová segregace jen v malé míře, koncentrace lidí s vyššími příjmy v určitých lokalitách a růst uzavřených čtvrtí představují riziko v budoucnosti.** V Praze, stejně jako ve větších městech v České republice, panuje obecně nízká míra chudoby a socioekonomické nerovnosti. Na úrovni čtvrtí však v některých částech města dochází k větší koncentraci lidí s vyššími příjmy. Z dlouhodobého pohledu by to mohlo vést ke vzniku nových oblastí prostorově koncentrované chudoby, jelikož obyvatelé s nižšími příjmy budou nuceni se přestěhovat jinam a najít si cenově dostupnější bydlení. Kromě toho roste počet uzavřených čtvrtí, v nichž z podstaty panuje menší sociální rozmanitost. Celkově vysoké ceny bydlení navíc znemožňují, aby se do města stěhovali lidé s nižšími příjmy, což vede k obecně nižší míře sociální rozmanitosti. Je rovněž potřeba poukázat na marginalizované obyvatele (zejména seniory, rodiče samoživitele (většinou ženy), osoby s postižením, osoby bez domova a Romy), kteří mají neúměrně vysoké náklady na bydlení a kteří se soustředí v nevyhovujícím bydlení, často v krátkodobém a nejistém podnájmu v ubytovnách.

## **Praha má robustní síť městské hromadné dopravy, ale lidé na předměstích a v příměstských oblastech jsou odkázáni na auto.**

**Praha má integrovaný dopravní systém, který zahrnuje všechny formy hromadné dopravy ve městě.** V letech 2007 až 2015 došlo k výraznému nárůstu objemu regionální osobní přepravy (o více než 50 %), zatímco celkový objem městské osobní přepravy zůstal nezměněný. To ukazuje rostoucí poptávku obyvatel okolí Prahy po veřejné dopravě. Středočeský kraj má stejně jako Praha také integrovaný dopravní systém. Část pražského dopravního systému sahá za hranice města do pěti externích zón ve středních Čechách, které financuje Středočeský kraj. Pražský a středočeský regionální dopravní systém koordinují svoji činnost od roku 2015 a jednájí o další integraci v zájmu vytvoření jednoho dopravního systému.

**Rostoucí suburbanizace a periurbanizace vede k většímu zatížení silnic a nárůstu vlastnictví automobilů.** Počet osobních automobilů (a dodávek) v Praze v poměru k počtu obyvatel v letech 2009 až 2015 vzrostl celkově o 8,4 %. Ve stejném období vzrostl i ve středních Čechách, ačkoli o něco méně, a to asi o 5 %. Doprava v okrajových částech Prahy vzrostla mnohem více než v centru města, a to zejména osobní doprava, která v letech 2000 až 2015 vzrostla zhruba o 59 %. Intenzita dopravy v Praze často dosahuje plné kapacity komunikací a dopravní zácpy mají nepříznivé důsledky pro životní prostředí, jako je znečištění ovzduší, a ekonomické důsledky jako nárůst doby dojíždění. Probíhající procesy periurbanizace vyžadují nová dopravní řešení a opatření k řízení rozptýlené výstavby. Infrastruktura veřejné dopravy není rozšířena do mnoha satelitů, odkud lidé do Prahy každý den dojíždějí.

## Správa a využití území v Praze

### Česká republika má zavedený hierarchický systém plánování, kdy plány na nižší úrovni musejí být v souladu s plány na vyšší úrovni

**Tuto hierarchii zastřešuje národní Politika územního rozvoje.** Stanoví obecné pokyny pro plánování, specifické požadavky na udržitelný rozvoj a popisuje klíčové územní vazby v zemi a cíle vlády s nimi související (např. oblasti důležité pro rozvoj technické a dopravní infrastruktury). Na regionální úrovni hrají zásady územního rozvoje podobnou úlohu jako Politika územního rozvoje na národní úrovni. Stanoví však podrobnější pokyny pro specifické oblasti politiky (jako jsou komunikace) nebo pro zvlášť důležité oblasti. Na úrovni obcí existují tři druhy plánů: 1) územní plán, který stanoví povolené využití pozemků pro celou obec; 2) regulační plány týkající se specifických oblastí, jako jsou zóny obnovy; 3) územní studie, které nejsou zákonem stanovené jako plánovací dokumentace – často nejsou právně závazné.

**Správa Prahy je unikátní. Město má vlastní právní předpisy, jako je statut hlavního města a stavební předpisy.** Má pravomoci kraje a pravomoci obce, avšak některé z těchto pravomocí byly přeneseny na městské obvody a části. Mezi uvedenými úrovněmi probíhá určitá interakce, díky níž jsou plánovací procesy složitější.

### Nové pražské stavební předpisy vycházejí z urbanistických zásad a jejich cílem je vytvářet atraktivní čtvrti vhodné pro pěší a nabízející kvalitní veřejná prostranství a parky

**Územní plán Prahy je zčásti uveden do praxe stavebními předpisy města.** Předpisy stanoví technické normy týkající se výšky budov, jejich umístění na parcele, vzdálenosti mezi budovami, výšky jednotlivých místností v budově, počtu parkovacích míst na budovu a podobně. Nové pražské stavební předpisy také obsahují tradiční nástroje územního plánování, jako jsou uliční a stavební čáry.

### Praha má zdlouhavé dvoustupňové řízení k povolení staveb

**Přestože administrativní náklady spojené s vydáváním stavebních povolení v Praze jsou v porovnání s ostatními evropskými městy relativně nízké, vydání povolení zde trvá mnohem déle a je složitější.** Například zpráva Světové banky z projektu „Doing Business“ uvádí, že získat stavební povolení k výstavbě skladu v České republice trvá v průměru 247 dní. Česká republika se umístila na 183. místě z 213 zemí, které byly v rámci uvedeného projektu zkoumány. U složitějších projektů může vydání stavebního povolení v České republice trvat od tří do sedmi let.

**Dvoustupňové stavební řízení poskytuje více prostoru k námitkám, jimiž se odbory územního plánování a stavební úřady krajských úřadů musejí zabývat.** Pokud jakýkoli z dotčených orgánů s výsledkem nesouhlasí, může si k dané záležitosti vyžádat stanovisko či rozhodnutí Ministerstva pro místní rozvoj. Poté je zde též možnost odvolat se k soudu. Řízení je navíc administrativně náročné, jelikož v obou stupních vyžaduje závazná vyjádření 23 orgánů. V některých případech se musí vyjádřit

i státní orgány. Může být zapotřebí celkem až 45 různých schválení státních a obecních orgánů. V některých případech si mohou schválení vydaná na různých úrovních správy či v různých odborech protičeřit, což znamená další překážky a průtahy.

**S vědomím, že je potřeba tento složitý schvalovací proces zjednodušit, byl podán návrh novely stavebního zákona.** Novela by obecním úřadům měla umožnit vydat jedno společné povolení v případě územního a stavebního řízení. Doposud byla tato dvě řízení oddělená. V souladu s návrhem novely je k vydání stavebního povolení potřeba závazné posouzení vlivů stavby na životní prostředí, přičemž tento rozhodovací proces by byl začleněn do společného řízení. Jedná se o významné změny, které by mohly snížit regulační zátěž a zjednodušit stavební řízení, aniž by došlo k omezení náležité péče o životní prostředí.

### **Praha má omezenou fiskální autonomii a málo fiskálních nástrojů k formování územního rozvoje**

**Praha má malou fiskální autonomii a může využívat jen omezené finanční nástroje.** To znamená, že na jedné straně není vystavena silnému tlaku, aby soustavně zvyšovala své příjmy, ani nemusí soutěžit s okolními obcemi o bydliště obyvatel z daňového hlediska (ačkoli tato konkurence panuje z environmentálního hlediska a dalších hledisek). Zároveň z hospodářského růstu neplyne pro město výrazný přínos. Koordinace fiskálního a územního plánování je nedostatečná. Například se nezhledňují fiskální dopady územních plánů.

**Valná většina příjmů Prahy pochází buď z daní, nebo v menší míře z transferů.** Daně, které Praha dostává, jsou nepřímé – vybírá je vláda, která je předává zpět městu. To znamená, že i když Praze plynou daňové zisky například z nových obyvatel, podniků a cestovního ruchu, neexistuje zde přímá vazba na tyto zisky. Daně a poplatky, které může Praha vybírat (např. daň z nemovitosti a další daně), jsou celkově nízké. Daň z nemovitosti představuje zhruba 1 % celkových příjmů Prahy.



## Hlavní doporučení

### Efektivní metropolitní správa je stěžejní pro úspěch regionu

**Toto je důležitá doba pro územní plánování a plánování rozvoje území v Praze.** Aktualizovaný strategický plán města stanoví postup, který doplní a posílí nový Metropolitní plán a vydané Pražské stavební předpisy. Po dlouhé době, kdy byly v platnosti zastaralé strategické a regulační dokumenty týkající se územního plánování, které nebyly dodržovány a měly omezenou veřejnou a politickou podporu, bylo vyvinuto úsilí na vypracování inkluzivnějších procesů, které umožní důkladnější posuzování hlavních problémů, s nimiž se město potýká, a stanovují pokyny k reformě.

**V nadcházejících letech se město zaměří na provádění (implementaci) plánů.** Dokáže Praha splnit své cíle v oblasti územního rozvoje? Dokáže například přeměnit stávající nevyužívané průmyslové areály na nové rezidenční a komerční čtvrti, které budou dobře napojeny na dopravní síť a služby; dokáže zlepšit kvalitu svých veřejných prostranství a parků; dokáže realizovat představu dynamických čtvrtí se smíšeným využitím; může být zastavena expanze do oblastí bez zástavby, která byla pro rozvoj metropolitní oblasti v minulých dvaceti letech tak charakteristická, a nahrazena udržitelnějšími formami rozvoje, a rozhodujícím bude také to, jak bude moci Praha spolupracovat s ostatními obcemi a Středočeským krajem v zájmu lepší koordinace územního rozvoje? Prostředky a nástroje, které má město k dispozici k formování těchto změn, velmi ovlivní jeho schopnost uvedené ambice naplnit. Níže uvedená doporučení navrhuji oblasti, na něž by bylo vhodné se zaměřit přednostně.

### Vláda by měla zavést daňové pobídky anebo regulační rámce na podporu metropolitního územního plánování

**Praha nemůže svoji vizi rozvoje nutit okolním místním samosprávám.** Místo toho musí přijmout přístup založený na spolupráci a řídit rozvoj společně s okolními obcemi a Středočeským krajem. Významnou novou pobídku pro takovou spolupráci představují fondy ITI (integrovaných územních investic) Evropské unie. Strategie integrovaných územních investic pražské metropolitní oblasti z roku 2016, která zahrnuje společné projekty se Středočeským krajem a dalšími partnery, propaguje koordinované metropolitní přístupy v řadě oblastí. Přestože strategie ITI řeší aspekty dopravního plánování, ještě ve větší míře nezahrnuje projekty koordinovaného územního rozvoje. Bude zásadní na základě tohoto programu vytvořit dlouhodobá partnerství, která se zabývají otázkami, které nejsou jen vzájemně přínosné, ale také potenciálně problematické.

**Musejí být zavedeny pobídky, které budou podporovat pokračující partnerství.** Vláda v tomto ohledu hraje stěžejní úlohu, jelikož by měla zavést buď trvalé daňové pobídky pro takovou spolupráci, nebo regulační rámce, které mohou překonat související koordinační problémy. V této souvislosti existuje mnoho možností. Z regulačního hlediska by vláda mohla zavést nový typ územní strategie řízení metropolitních oblastí (FUA – funkční městské oblasti), stejně jako to udělala Francie se svými plány územní soudržnosti. Tyto plány Francii umožnily vyřešit územní fragmentaci s velkým počtem obcí, což je rys, který je charakteristický i pro Českou republiku. Z hlediska financování by vláda mohla vytvořit specifický zdroj financování pro projekty nebo plány územního rozvoje založené na spolupráci. Jedním z hlavních cílů v této oblasti by mělo být posílení institucionální kapacity předměstských a příměstských

komunit v oblasti koordinovaného územního plánování, které zažívají největší nárůst počtu obyvatel nebo rozmach obchodu a průmyslu. Pražská funkční městská oblast/FUA podle definice OECD zahrnuje 435 obcí, přičemž její jádro tvoří hl. m. Praha a obec Kladno. Vzhledem k velkému počtu dotčených obcí by měly být priority partnerství určovány podle největší potřeby.

## Využívání fiskálních prostředků, nástrojů a pobídek jako doplnění cílů územního rozvoje

**Fiskální nástroje mohou být mocnými pobídkami z hlediska způsobu využívání území.** Jsou-li řádně strukturované, mohou vytvářet pobídky (nebo odrazující faktory), které formují chování jednotlivců z hlediska využívání prostoru a hospodaření s půdou. Existuje široká škála fiskálních nástrojů, které by město mohlo využívat k efektivnějšímu plnění svých územních cílů. Například daň z nemovitosti neodráží tržní hodnotu; je neutrální z územního hlediska a neodráží například zvýšení hodnoty nemovitostí na základě veřejných investic do infrastruktury. Je nutné přejít na daň z nemovitosti *ad valorem*, tj. daň, která zohledňuje skutečnou tržní hodnotu nemovitosti. Platné daňové sazby by měly být zvýšeny tak, aby stouplo procento příjmů, které mohou obce přímo kontrolovat, a jejich výpočet by měl vycházet z hodnoty nemovitosti spíše než z její velikosti a tyto hodnoty by měly být pravidelně aktualizovány, jak je tomu ve většině zemí OECD. To by mělo být kombinováno s nástroji územního plánování na úrovni obcí a krajů, aby se zamezilo nezamýšleným důsledkům, jako je tzv. „rozlézání“ měst.

**Řádně strukturovaná daň z nemovitosti může sloužit jako nástroj pro stanovení hodnoty pozemku – nástroj, který má velký potenciál a v Praze se v současnosti nepoužívá.** Takové nástroje zachycují změny ve využívání území, k nimž dochází v důsledku veřejných investic například do zeleně, občanské vybavenosti a nových dopravních spojů. Nyní ze zvýšené tržní hodnoty nemovitostí, kterou lze připisovat veřejným výdajům a investicím, těží pouze majitelé nemovitostí (soukromé osoby a podniky) a tomu by město mělo zabránit a přijmout opatření k „zachycení“ části této zvýšené hodnoty. Kromě daně z nemovitosti *ad valorem* lze použít ještě další mechanismy k „zachycení hodnoty“ související se specifickými projekty veřejné infrastruktury, jako je daň z nárůstu hodnoty nemovitosti (někdy označovaná jako *zvláštní daň z nemovitosti*).

**Další potenciální fiskální nástroje zahrnují parkovné, které by mohlo být používáno k řízení dopravních zácp stanovením nejvyšších sazeb v historickém centru a nižších sazeb na okraji města a slev pro obyvatele (jak je tomu v Amsterdamu).** V současné době vnitrostátní právní předpisy omezují částku, kterou lze vybrat na parkovném nebo novém mýtném. Město kromě toho aktuálně nevyužívá žádné fiskální nástroje k podpoře větší hustoty zástavby, a to i přesto, že se jedná o jeden ze stěžejních cílů územního plánování. Město by mohlo například využívat tzv. postoupení developerských práv, která zachovávají otevřená prostranství a omezují hustotu zástavby v nedostatečně obsluhovaných / periferních oblastech a zvyšují hustotu v těch s dostatečnou obsluhou (tj. omezovat „rozlézání“ města a zachovávat otevřená prostranství). Dalším pro město důležitým nástrojem by mohly být pobídky k obnově nevyužívaných průmyslových areálů, které by mohly nabízet dotace nebo granty jako pobídku k výstavbě. Mohly by být podmíněny dalšími kritérii, např. vytvoření kvalitních veřejných prostranství v rámci projektu. Další možností je zavést diferencovanou turistickou daň s vyššími sazbami v centru města, které by mohly návštěvníky podněcovat k tomu, aby se ubytovali mimo centrum, a aby se tak snížil dopad na životní prostředí v této frekventované zóně.

**Prahu do velké míry omezují vnitrostátní právní předpisy, ale možná najde konkrétní podobu poplatků nebo subvence, které může přijmout, a určité daňové nástroje, které by mohla využívat.** Nicméně takové záležitosti, jako je přechod na daň z nemovitosti *ad valorem*, spadají do působnosti státu a vyžádaly by si změny systému sdílení příjmů mezi jednotlivými úrovněmi státní správy.

### **Zlepšení integrovaného územního plánování sladěním sektorových plánů a plánů na úrovni městských částí se strategickým plánem**

**Strategický plán Prahy představuje důležitý rámcový dokument, který předkládá integrovaný přístup k politice územního plánování a využívání území. Stanoví strategické cíle města v různých oblastech.** Účinnost této strategie však omezuje skutečnost, že strategické plány na úrovni městských částí nemusejí být v souladu s jejími cíli. Se strategickým plánem navíc nemusejí být v souladu ani další obecní strategie a rámce, programy nebo sektorové koncepce vypracované správou města. To zásadním způsobem narušuje koordinační účel takové strategie a možnost jejího provádění. Přetrvávající sektorové členění oslabuje schopnost města řešit složité problémy.

**Strategický plán města by měl být dokumentem, z něhož vychází město i jeho městské části při plánování investic.** Je to jednak politický dokument, který ukazuje, do čeho se bude v budoucnosti investovat, a jednak veřejný dokument, který byl vypracován na základě veřejného dialogu a zapojení veřejnosti. Provádění strategického plánu by mělo být monitorováno a měly by být sestavovány pravidelné zprávy tak, aby byli voláni k odpovědnosti jak vládní subjekty, tak zvolení představitelé. To na oplátku pomůže budovat důvěru občanů, což je pro město prioritou, zejména pokud jde o územní plánování.

### **Zlepšování vztahu mezi obyvateli, developery a místní samosprávou**

#### ***Monitorování a vyhodnocování plnění strategických cílů územního plánování***

**Zlepšování vztahu mezi obyvateli, developery a městem a městskými částmi je významnou prioritou, kterou zmiňuje jak Strategický plán Prahy, tak Metropolitní plán.** Tato zásadní činnost by měla pokračovat a měla by být rozšířena tak, aby zahrnovala podávání zpráv o pokroku při plnění územních strategií a monitorování změn ve čtvrtích. Měly být vypracovány klíčové ukazatele a každoročně sdělovány veřejnosti. Mohly by zahrnovat subjektivní ukazatele zjišťující, jak obyvatelé vnímají prostředí, ve kterém žijí.

#### ***Posílení funkce zapojení veřejnosti a přezkoumání předpisů upravujících odvolací řízení***

**Námítky a odvolání v územním i stavebním řízení a proti dalším plánům a dokumentům v rámci českého systémů územního plánování jsou běžné.** Podat takové odvolání je relativně snadné a levné. Systém se vyvíjí konfrontačním a sporným způsobem. Je zapotřebí přijmout řadu opatření, aby došlo ke zlepšení vztahů a snížení využívání formálních odvolacích řízení. Dialog o projektech by měl být v koncepční fázi procesu schvalování plánů otevřený, a to zejména u velkých projektů. Měly by být regulovaným způsobem zapojovány nevládní organizace a mělo by být vyvíjeno úsilí zaměřené na jasné

a transparentní poskytování informací k usnadnění zapojení veřejnosti. V případě větších projektů může být užitečné podporovat využívání nevládních organizací jako prostředníků mezi městem, developerem a obyvateli. Tento postup se používá například v Amsterdamu a výsledky jsou pozitivní.

**Kromě toho je zapotřebí revidovat předpisy upravující podávání odvolání a zapojení veřejnosti, včetně jejich časového rámce.** Měla by být například zavedena omezení týkající se odvolání z důvodu způsobených nepříjemností, což je v mnoha zemích OECD běžnou praxí. Kromě odvolání ve věci stavebního povolení nebo územního rozhodnutí v současné době existuje tříletá lhůta, během níž se občané mohou odvolat k soudu vůči schváleným a přijatým plánům, a to na všech úrovních a z jakéhokoli důvodu. To může vést k obavám ze soudních sporů a orgány územního plánování se mohou začít snažit vyhýbat rizikům a případně ve výsledku přijímat méně efektivní (a inovativní) řešení.

### *Zavedení jasných pokynů pro jednání developerů s orgány územního plánování*

**Podle českého stavebního zákona může obec s developerem uzavřít smlouvu o spoluúčasti developera na vybudování nové dopravní a technické infrastruktury.** To však není mezi českými obcemi běžnou praxí. Takový proces je z právního hlediska komplikovaný a v Praze se používá jen zřídka. Praha a její městské části by měly vypracovat jasný rámec na podporu účasti developerů na budování infrastruktury. Měl by být stanoven transparentní rámec pro taková jednání a měl by být jednotným způsobem uplatňován. Tím by se zlepšila jednání a důvěra mezi investory a veřejnými orgány. V případě velkých projektů by spoluúčast developera měla být projednána předem a výsledné dohody by měly podléhat veřejné kontrole a veřejnost by měla mít možnost se k nim vyjádřit.

**Je třeba přehodnotit omezování spoluúčasti developerů pouze na technickou a dopravní infrastrukturu.** Mohla by být například rozšířena na spoluúčast na výstavbě veřejných prostranství, škol a občanské vybavenosti, což jsou stěžejní investice pro podporu budování dynamických čtvrtí. Městské části jsou oprávněny diskutovat s investory o tom, zda jsou připraveni na to zapojit se do změn ve veřejném prostoru, před zahájením stavebního řízení a zkušenosti z nedávné doby ukazují, že taková jednání mohou být přínosem pro všechny, jelikož developeři je mohou využít k vlastní propagaci a zlepšení vztahů ve čtvrti. Tento druh jednání však nemá oporu v žádném právním předpisu a městské obvody nemohou uzavírat plánovací dohody.

### *Snížení regulační zátěže pro developery při stavebním řízení*

**Město by se mělo snažit snížit regulační zátěž kladenou na developery například zavedením jednotného místa pro vyřizování stavebního povolení tak, aby developer nemusel obdržet několik povolení od různých odborů.** V současnosti je toto řízení zdoluhavé, složité a administrativně komplikované. Developeři se tak mohou rozhodnout realizovat své projekty mimo správní hranice Prahy, což je v rozporu s cílem města být atraktivní oblastí pro investice a podporovat rozvoj kompaktní zástavby. Nemusí se jednat o zmírnění regulačních požadavků, ale spíše o zlepšení administrativních procesů v rámci různých odborů města i městských částí, jichž se to týká.

## Posílení monitorování a vyhodnocování trendů územního rozvoje – jak pro Prahu, tak pro její funkční městskou oblast

**Kvalitnější monitorování a vyhodnocování trendů územního rozvoje (sociálně-územních, ekonomických, fyzikálních/environmentálních) pomůže posuzovat dopady nového Metropolitního plánu po jeho přijetí a určovat, zda je město na dobré cestě ke splnění svých cílů územního rozvoje.** To pomůže monitorovat změny, reagovat na ně a informovat o nich občany. Dále monitorování městu pomůže zajišťovat rizika a reagovat na ně, jako je riziko rostoucí sociální segregace, nebo reagovat na demografické trendy, jako je nárůst počtu seniorů. Zvláštní pozornost je třeba věnovat monitorování ukazatelů kompaktnosti zástavby ve městě. Vláda (např. Ústav územního rozvoje) by mohla podporovat tvorbu strategií územního rozvoje v příměstských oblastech prostřednictvím provedení tematického výzkumného projektu, který bude jednak monitorovat trendy územního rozvoje v příměstských oblastech a jednak posuzovat dopady jednotlivých politik (strategií, plánů nebo legislativy) například na poskytování služeb a zajišťování dopravy. To by mělo být též výsadním právem krajských samospráv v zájmu podpory soudržných strategií územního rozvoje venkova a měst. Taková, fakty podložená hodnocení, pomohou určit prioritní oblasti spolupráce.

## O práci OECD v oblasti řízení využívání území

Zpráva s názvem **Správa a využití území v České republice: Praha** je součástí výzkumného programu Výboru pro politiku regionálního rozvoje (RDPC) OECD a jeho Pracovní skupiny pro městskou politiku (WPURB) a Pracovní skupiny pro venkovskou politiku (WPRUR) zaměřeného na řízení využívání území.

Tato studie věnovaná územnímu plánování a správě a využití území v České republice je jednou z několika případových studií o správě a využití území, které organizace OECD realizovala (tj. v Polsku, Nizozemsku, Izraeli a Francii). Tato zpráva společně s ostatními případovými studiemi o správě a využití území byla základem pro vypracování zprávy **The Governance of Land Use in OECD Countries: Policy Analysis and Recommendations** (Správa a využití území v zemích OECD: Analýzy a doporučení, 2017), která přináší analýzu legislativního prostředí a politik a shrnuje hlavní doporučení práce OECD o využívání území. Organizace OECD též vypracovala doprovodný dokument k výše uvedené zprávě – **Land-Use Planning Systems in the OECD: Country Fact Sheets** (Systémy územního plánování v OECD: údaje o jednotlivých zemích, 2017) – která obsahuje přehled systémů územního plánování v zemích OECD.

Více informací o naší práci naleznete na adrese: <http://www.oecd.org/cfe/governance-of-land-use.htm>

Úplné znění zpráv je k dispozici na adrese: <http://www.oecd-ilibrary.org>

Celá publikace je k dispozici na adrese: <http://www.oecd-ilibrary.org>