

Hledání odpovědí ... (k předchozímu příspěvku)

Zřídka se stává, aby otázku po smyslu nějaké činnosti položil její přední představitel, jako to učinil prof. Dr. Michael Krautzberger, vedoucí oddělení pro prostorové plánování a výstavbu měst Spolkového ministerstva pro prostorové uspořádání, stavebnictví a výstavbu měst v Bonnu¹⁾.

K napsání stati ho přivedly úvahy o potřebě prostorového plánování v rozšiřující se Evropě a obavy, aby přitom nedošlo k situaci, podobné té v Německu 70. let, kterou označuje za plánovací "past". Porovnává úspěchy, jichž bylo dosaženo v politice výstavby měst s výsledky územního plánování v širším smyslu, které považuje za diskutabilní. Mnohé lze vysvětlit nedorozuměními vyplývajícími již z pojmu "prostorové uspořádání" ("Raumordnung"), které vyvo-

lává ve veřejnosti různé asociace, protože praktická činnost a výsledky prostorového plánování mají pro občana obtížné vysvětlení.

O současném problému v chápání prostorového uspořádání lze hovořit v řadě souvislostí:

- politika prostorového uspořádání nemá žádné vlastní výstupy; jsou zprostředkovány působením procesů určených ekonomikou nebo vývojem celé společnosti, a to v různých rovinách těchto procesů;
- z toho vyplývá, že z politiky prostorového uspořádání nelze bezprostředně odvodit ani její přednosti, ale ani její zápory;
- prostorová politika nevykazuje pro prostého občana žádné vnímatelné "nástroje",

kteřé by chápal jako prvky této specifické disciplíny;

- prostorové uspořádání, resp. územní plánování se proto občanovi jeví jako souhrn jednotlivých činností, které netvoří žádný uchopitelný "celek" mající vliv na přetváření prostoru.

Vědci i praxe prostorového uspořádání jsou interdisciplinární. V tom je sice jeho síla, ale také slabost, vnímá-li se jako izolovaný faktor mající mít vliv na veřejné mínění. Pro územní plánovače z toho vyplývá nutnost objasnit některé okolnosti, které by veřejnosti lépe ukázaly na smysl politiky prostorového uspořádání ("Raumordnungspolitik"). Možno připustit, že terminologický a definiční aparát, zejména pro zahraniční uživatele, není vždy adekvátní.

Politika prostorového uspořádání v sociálně tržní ekonomice

V právním státě liberálního typu určuje vztahy mezi subjekty právní řád podporující subjektivní rozhodování v rámci konkurenčních aktivit. To se týká také rozhodování o vztazích mezi pozemkovými vlastníky soukromými nebo veřejnými, kdy územní rozhodnutí mají důsledky pro uspořádání území nebo jinak vymezeného prostoru. Sociální aspekty tržní ekonomiky vnášejí do ekonomiky morální prvky. Také v územním a prostorovém plánování má proto stát zvláštní povinnosti dbát na vyváženost práv a nároků. Avšak povinnosti vytvářet rámec pro "vzorové uspořádání prostoru" má nejen stát, ale také ostatní veřejné korporace na regionální nebo obecní úrovni. V Německu existuje propojený systém územně plánovacích orgánů, hierarchicky uspořádaný v horizontálních i vertikálních rovinách. Vychází z principu nadřazenosti a podřazenosti administrativních a politických orgánů. Vertikální hladiny představuje stát, země, svazy obcí, obce, horizontální hladiny vyplývají ze spolupráce decizních orgánů na téže územně - správní úrovni. Politika prostorového uspořádání je chápána jako integrující politika, která dává souhlas k územně relevantním rozhodnutím a která mají vyloučit v maximální míře kontroverzní územní rozhodnutí.

Prostorová politika má nadresortní funkci, má být "nestranná", není vázána sektorovými zájmy, má respektovat jak soukromé, tak veřejné zájmy vztahující se k území a prostoru.

Politika prostorového uspořádání v současnosti

Politika prostorového uspořádání má v Německu dlouhou tradici. Lze říci, že v ní stále žije. Nejsou respektovány důsledky, které by vyplývaly z nového zákona o výstavbě, zákona o podpoře výstavby měst, z důsledků znovusjednocení Německa v roce 1990, předpisů o privatizaci a dalších norem, které mají vždy nesporné územně relevantní dopady. Platí to nejen celostátně, ale i pro jednotlivé svazové země.

Politika, již by bylo možné shrnout pod heslo "Pořádek v území" slavila své úspěchy v době, kdy bylo třeba nově uspořádat prostor země vcelku i v jeho částech. Jaké však jsou úkoly prostorové politiky dnes, kdy SRN představuje vcelku prostor v hrubých rysech již uspořádaný a kdy prostorová politika ztratila svou dynamiku? Jaké

jsou další úkoly? Je to vznik nových center a oblastí ekonomického rozvoje, center s různým sociálním zaměřením, vznik nových prostorových os?

Pole působnosti současné prostorové politiky lze definovat z různých pohledů. Týkají se konsensuálně nebo i kontroverzně oblastí, jako je výstavba měst a obcí, stav a vývoj životního prostředí, regionální hospodářská politika, nadmístní dopravní otázky (silnice, železnice, letiště), financování prostorových aktivit, ochrana přírodního bohatství, ochrana půdního fondu aj.

Politika prostorového plánování má i funkci "služebnou" pro ostatní druhy plánování a pro orgány zabývající se územní problematikou jen jako vedlejší činnost, a to na jakékoli rozhodovací úrovni. Míní se tím celkové rozvojové plány zemí nebo obcí.

Zvláštní úkoly připadají politice prostorového uspořádání v nových spolkových zemích, v bývalé Německé demokratické republice. Zde sice existují od roku 1993 normy, které by měly vést k vyrovnání rozdílů mezi starými a novými zeměmi, avšak jejich realizace není ještě dokončena. Jen tento úkol znamená pokračování v uspořádání prostoru, na základě vzniku řady nových aktivit.

Prostorové uspořádání v celoevropském kontextu

Politické, ekonomické a sociální změny po roce 1989, ev. 1990 staví Evropu před nové úkoly, mezi nimiž jako významné jsou pocítovány právě úkoly prostorového uspořádání. Území má vzrůst z 3 236 tis. km² na 4 314 tis. km² (+33,2 %) a počet obyvatel z 371,6 mil. na 476,9 mil. (+28,3 %). Zapojení kandidátských zemí do Evropské unie, byť někdy až počátkem příštího století, bude znamenat podstatné změny v územním plánování i celoevropském uspořádání. Nejdříve to znamená vypořádat se s otázkami ryze politickými, pak nastoupí řešení problémů územního rozvoje.

Náročné úkoly jsou spojeny s unifikací národních předpisů o územním plánování v podmínkách celoevropské koncepce decentralizované a subsidiární (zástupné) politiky. Koncepce volného pohybu osob, zboží, služeb a kapitálu není jen heslem nové evropské politiky, ale realitou, která změní sociálně politickou situaci rozšířené Evropy.

Prostorové plánování a prostorová politika dnešních členských zemí Evropské unie sice není zcela sjednocena, ale vzájemně je značně blízká. V tomto směru rozšíření Evropské unie nebude překážkou. Obtížné bude získat ochotnou spolupráci kandidát-

ských zemí v této oblasti, bez níž není realizace nové Evropy myslitelná.

Budoucnost prostorového uspořádání

Na základě německých zkušeností dochází M. Krautzberger k zevšeobecnujícím poznatkům o možnosti fungování prostorového uspořádání v nových evropských podmínkách. Základní koncepce, kterou je plán územního rozvoje, vznik nových hlavních center osídlení a struktury osídlení, vedle informačního servisu a poradenství se jeví jako nutné realizovat co nejdříve. K tomu ve zvýšené míře přistupuje nutnost regionálního plánování na různých územních úrovních, a to do té hloubky, aby to odpovídalo místním politickým a sociálně ekonomickým potřebám příslušných území. V Německu by se měla od 1. ledna 1998 zajistit novela zákona o prostorovém uspořádání ("Raumordnungsgesetz"). Měla by znamenat revitalizaci koncepcí a právní úpravy moderního územního a prostorového plánování. Zákon by měl představovat nové koncepční možnosti územního a prostorového uspořádání země. Představa je, že by se měly v duchu nové doby uvést "sociální a ekonomické nároky na prostor do souladu s jeho ekologickými funkcemi s cílem trvalého prostorově vyváženého rozvoje". V tom by měl spočívat smysl nového zákona. Nejde jen o samo plánování, ale také o realizaci záměrů a projektů. Prostorové plánování vyžaduje spolupráci orgánů na různé úrovni řízení a fungování.

Jak v mezinárodním konceptu, tak v národních programech se v plánování bude ve stále větší míře prosazovat privatizace lidských aktivit, výroby i služeb (viz. např. doprava nebo pošta ap.). To se promítne i do požadavků na detailnější prostorové uspořádání. Změní se adresáti prostorového plánování: od veřejných orgánů budou programy směřovány k orgánům privátním, od právnických organizací k jednotlivým občanům nebo korporacím soukromého práva, které bude ve srovnání s veřejným právem nabývat na větším rozsahu i významu.

Závěry a facit

Provokativní otázky M. Krautzbergera byly sice zaměřeny na vnitřní problematiku SRN, ale mají obecnější povahu. Proto i odpovědi, závěry a návrhy mohou být přijímány obecněji než na úzké národní úrovni.

Od politik prostorového uspořádání musíme žádat odpovědi na několik hlavních problémů.

- Především by se tato politika měla přesněji vyhranit, a to formou rozšířených informací poskytovaných směrem ven, včetně formulování "únosného prostředí" v programech a v politických vyjádřeních.
- Měly by být zavedeny nové formy projednávání problematiky prostoru: od pouhého plánování by se mělo přistoupit přímo k řízení aktivit, projednávání programů územního uspořádání by mělo být flexibilní a počítat s alternativami včetně jednání orgánů. Týká se to hlavně územně plánovacích úřadů včetně propojování odpovědných orgánů komunálních.
- Odpovědnost za prostorové uspořádání by se měla přesouvat ze státních orgánů směrem dolů k obcím, jimž by měly být přiznány příslušné pravomoci.

- Od politiky prostorového uspořádání se očekává odpověď na budoucnost lidské společnosti ve vztahu k prostoru. Ta by rozhodně neměla mít defenzivní charakter, ale měla by obsahovat jasné a věcné představy o budoucnosti rozvoje v prostoru a osídlení.
- Od prostorové politiky se očekává nejen vypracování koncepcí, ale také konkrétních opatření, kterými má být dosaženo předpokládaných záměrů včetně dodržení ekologických zásad.
- V úhrnu všech souvislostí prostorové politiky, její koncepce a realizace by se pak z její slabosti měla stát její síla, jak o tom byla zmínka v úvodu příspěvku.

Otázky prostorového a územního plánování nabývají na významu především v no-

vých celoevropských souvislostech. Také Česká republika je vysoce zainteresována na řešení územní problematiky. Jsme v současné době v etapě nedokončené ekonomické transformace a privatizace. To nepochybně znesnadňuje efektivní řešení i nejaktuálnějších problémů jako např. v dopravě, spojích, ale i ve stavebnictví, zaměření výzkumu, celého školství ap. I když se počítá se vstupem České republiky do Evropské unie teprve na počátku příštího století, ztráta každého roku dobré přípravy i v oblasti prostorového plánování znamená nepříjemné zdržení.

1) Krastsberger, M:
Brauchen wir noch Raumordnungspolitik?
In: Raum 1997, 28, 45-49.

Alois Andrlé