

KOMPENDIUM EVROPSKÉ UNIE O SYSTÉMECH, POLITIKÁCH A ZÁSADÁCH ÚZEMNÍHO PLÁNOVÁNÍ

Recenze publikace

V roce 1997 vydala Evropská komise srovnávací kompendium, věnované systémům územního plánování a politikám územního rozvoje v členských státech EU. Na tuto publikaci budou navazovat národní profilové publikace jednotlivých států. V současnosti jsou zpracovány národní publikace pro Německo a Nizozemí a postupně jsou zpracovávány další.

Kompendium je rozděleno do sedmi kapitol, které jsou v této recenzi dále popsány.

Velmi zajímavý je úvod k publikaci, který osvětluje důvod pro její zpracování a popisuje přístupy k řešení. Již v úvodu k publikaci „Evropa 2000“⁽¹⁾ v r. 1991 prohlásil komisař EU odpovědný za regionální politiku, že „*žolované územní plánování ve státech EU není možné*“. Bylo to jedno z prvních konstatování, které uznávalo roli územního plánování v oblasti řízení

ekonomického růstu a udržování evropského přírodního a kulturního dědictví. Od té doby se rozšířilo povědomí o významu role, kterou může mít územní plánování v procesu evropské koheze. Jsou k tomu následující důvody:

- rozpoznání dopadů územního rozvoje jednotlivých členských států nebo jejich regionů na ostatní státy unie;
- maximalizace potenciálu jednotného ekonomického trhu odstraňováním nekonzistencí v územním rozvoji;
- potřeba koordinace veřejných investic včetně strukturálních fondů;
- spolupráce členských států na přeshraničních a transnárodních problémech plánování společného zájmu;
- podpora trvale udržitelného územního rozvoje;
- integrace zemí střední a východní Evropy do EU.

Vznikla potřeba efektivní kooperace mezi jednotlivými správními úrovněmi, mezi sektory, mezi členskými státy a regionálními hranicemi.

Dále jsou v úvodu vyjmenovány jednotlivé publikace a další akce směřující ke sjednocování politiky územního rozvoje. Vyústěním těchto prací, počínajících publikací Evropa 2000, Evropa 2000+²⁾ je publikace Evropské perspektivy územního rozvoje ESDP – vydaná v r. 1999³⁾.

V úvodu je věnována velká pozornost významu anglického termínu „Spatial planning“. Tento výraz je možno překládat jako územní plánování anebo prostorové plánování. Protože je však svou praxí bližší našemu pojetí územního plánování, je již zavedenou konvencí materiálů ÚÚR a OÚP MMR překládat slovo „Spatial planning“ výrazem „územní plánování“.

V kompendiu se konstatuje, že v evropských zemích existuje mnoho termínů, které se používají k popisu určitých kombinací činností (odlišných v jednotlivých členských státech), které jsou úzce spojeny s myšlenkou územního plánování.

Je nutno pochopit, že termín územní plánování (Spatial planning) ve smyslu chápání EU neznamená přesně to, co vyjadřují termíny „Aménagement du territoire, Town and Country Planning, Raumordnung, ruimtelijke ordening“ a jakýkoliv z množství jiných termínů, užívaných v členských zemích a jejich regionech.

Tyto termíny byly používány v různých, více či méně přesných překladech. Kompendium ponechává názvy zákonů i názvy plánovacích dokumentů v originálním znění jazyka příslušného státu. Kompendium se snaží spíše definovat přesněji význam termínů, než předpokládat, že mají stejný obsah. Tyto termíny mají specifický význam pro příslušný stát a nelze je přenášet z jedné situace do druhé. To se týká i situace, kdy se používá termín ve stejném jazyce v několika zemích. Jejich použití a význam se vyvíjel v čase a reagoval na určité právní prostředí, socio-ekonomické podmínky a politické a kulturní tradice dané země nebo jejího regionu. Z tohoto důvodu se termíny v kompendiu nepřekládají.

V úvodu se dále stanovují obecné, společné rysy územního plánování, regionální politiky, regionálního plánování a plánování využití území.

Rozsah kompendia není schopen postihnout všechna národní specifika a uplatnění metod v praxi. Proto na toto shrnutí budou následovat národní profily jednotlivých států.

Jako společné rysy plánovacích systémů a politik byly identifikovány:

- na národní úrovni: vytvoření rámce územního plánování, který poskytuje ústřední referenci pro formování nástrojů nižší úrovně a kterým je možno koordinovat meziregionální rozvoj a záležitosti národního a mezinárodního významu;
- na regionální úrovni: vytvoření politiky územního plánování, která koordinuje meziregionální rozvoj a poskytuje strategické referenze pro nástroje nižší úrovně;
- na místní – municipální úrovni: vytvoření rámcových dokumentů územního plánování, které vytyčují obecná kritéria pro regulaci změn ve využití území, nástroje pro regulaci

využití území na základě kterých je povolován fyzický (stavební) rozvoj, nástroje pro hodnocení rozvoje nebo změn ve využití území a nemovitostí.

Na různých úrovních jsou stanoveny speciální mechanismy k podpoře zásad rozvoje území a ochrany životního prostředí a další mechanismy regulace využití území, např. opatření k dělení pozemků, daňové a jiné povinnosti související se zvýšením ceny pozemků, kompenzace za zhoršení prostředí a mechanismy pro povinný prodej anebo vyvlastnění pozemků.

Kapitola A zahrnuje přehled systémů územního plánování a jejich souvislosti a popisuje tradice územního plánování a související faktory.

Za hlavní faktory považuje:

- záběr (rozsah témat) systému;
- rozsah a typ plánování na národní a regionálních úrovních;
- těžiště moci pro fungování systému;
- relativní roli soukromého a veřejného sektoru;
- právní systém;
- ústavní systém a správní tradice;
- vyzrálost a úplnost systému;
- distance mezi vyjádřenými cíli a výsledky.

Jako tradice územního plánování byly identifikovány čtyři hlavní typy:

- **Regionálně ekonomický přístup plánování**, uplatňovaný zejména ve Francii, ve kterém má územní plánování velký význam pro naplňování sociálních a ekonomických cílů, zejména ve vztahu k nevyváženosti mezi regiony. Také Německo uplatňovalo tento přístup při začleňování východních spolkových zemí do federace.
- **Komplexní integrovaný přístup**, který např. Dánsko popisuje jako „rámcové řízení“. Jde o velmi systematickou hierarchii plánů od národní až po místní úroveň, které koordinují činnost veřejného sektoru. Důraz je kladen spíše na územní koordinaci než na ekonomický rozvoj.
- **Řízení využití území**, ve kterém je plánování více spojeno s úkoly řízení změn ve využití území. Hlavním příkladem je Velká Británie, kde většinu činností přejímají místní orgány, avšak při určité moci centrálních orgánů.
- **Urbanismus**, který akceptuje silný vliv architektonické tvorby a zajímá se o urbanistic-

ké návrhy, vzhled měst a tvůrčí řízení výstavby. Tato tradice byla významným rysem středomořských členských států. Regulace byla garantována prostřednictvím rigidního zónování a zákonů. Tyto systémy však nepožívají velké politické podpory, ani podpory veřejnosti. Výsledkem je mnoho konfliktů a malá efektivita při řízení rozvoje.

Hlavním kontextem systému územního plánování příslušné země je státní zřízení (ústava), struktura vlády a příslušný právní rámec.

Kapitola A je doplněna tabulkami, popisujícími systémy veřejné správy členských států EU a hlavní zákony vztahující se k územnímu plánování. Názvy zákonů jsou uváděny v originále, tj. v řeči příslušného státu.

Kapitola B se zabývá tvorbou plánů a územně plánovacích zásad. Nástroje jsou rozděleny na:

- 1) národní politiky a plány,
- 2) strategické nástroje,
- 3) rámcové – směrné nástroje,
- 4) regulační nástroje.

Tabulky popisují jednak účel a záběr těchto nástrojů, jednak zastoupení těchto nástrojů v členských státech EU. Názvy nástrojů jsou uváděny opět v originálním jazyce. Každý jednotlivý druh je stručně popsán co do funkce a formy. U jednotlivých typů plánů a zásad je též stručně popsán proces pořízení, úloha konzultujících orgánů a veřejnosti. Kapitola je též věnována nástrojům pro přeshraniční spolupráci.

Kapitola C se nazývá „Předpisy a povolení“ (Regulations and Permits). Zde existuje prakticky největší nejednotnost mezi členskými státy a z našeho hlediska se těžko rozhoduje, zda jde o územní rozhodnutí, stavební povolení či komplexní povolení k výstavbě. Tabulka proto uvádí tzv. hlavní povolení, bez kterého není možno povolit výstavbu. Z tabulky je zřejmé, že ve většině států jde o povolení stavět. Toto povolení v některých případech zahrnuje i územní rozhodnutí. V některých státech jsou vyžadována samostatná povolení na specifické problémy, jako např. dělení pozemků, demolice stavby, rekonstrukce historických budov a posouzení vlivu na životní prostředí. Dále jsou v této kapitole hodnoceny procesy pořízení hlavního povolení, konzultace s veřejností, vazba na územně plánovací dokumentaci a politiky a možnost výjimek. Důležitá je otázka po-

platků za zvýhodnění pozemků a kompenzací za jejich znehodnocení.

Kapitola D popisuje speciální mechanismy, které existují téměř ve všech členských státech na podporu rozvoje a na ochranu přírody a kulturního dědictví. Jde o programy a nástroje, které jsou založeny na realizaci cílů územního plánování, často mimo rámec vládních nástrojů a předpisů. Za základní předpoklad úspěšné implementace plánu se v současnosti považuje úspěšná spolupráce soukromého a veřejného sektoru. V EU je možno rozlišit tři základní přístupy v této oblasti:

- 1) přístup s převážným důrazem na veřejný sektor, zejména na regionální a místní úrovni. Tento přístup je na celostátní a regionální úrovni uplatňován zejména v Itálii a na obecní – místní úrovni zejména v Nizozemí, Finsku, Portugalsku a Švédsku;
- 2) přístup smíšený, ve kterém soukromý a veřejný sektor uzavírá partnerství. Ve Francii existuje dlouhá tradice společností se smíšenou ekonomikou (SEM) a zakládání smíšených rozvojových zón (ZAC). Další státy, uplatňující tyto politiky jsou např. Rakousko, Belgie a Irsko;
- 3) přístup s důrazem na soukromý sektor. V této oblasti je nutno zmínit zejména Velkou Británii, kde rozvoji dominuje soukromý sektor, ale v silném řídicím rámci, veřejně kontrolovaném. V tomto kontextu hrají státní a místní veřejné orgány úlohu stimulující, koordinační a usnadňující.

Za významný nástroj územního rozvoje se uznává pozemková politika. Za významné nástroje pozemkové politiky se považují:

- 1) nákup pozemků na základě smlouvy,
- 2) pozemkové banky,
- 3) vyvlastnění nebo nucený výkup,
- 4) předkupní práva,
- 5) rozvoj místní infrastruktury,
- 6) scelování pozemků.

Kompendium rámcově popisuje mechanismy těchto nástrojů v jednotlivých členských státech.

Dále jsou v této kapitole popsány speciální organizace a mechanismy pro podporu rozvoje území, ať již jde o státní /regionální/obecní agentury, anebo o organizace soukromé.

Rovněž jsou podobným způsobem popsány a seřazeny do tabulky organizace a mechanismy na ochranu přírodního a kulturního dědictví a na ochranu životního prostředí.

V kapitolách E a F jsou popsány politiky a zásady rozvoje území, a to v kontextu celoevropském, v kontextu evropských regionů, jednotlivých států a jejich regionů.

Jedná se o současné problémy a společně uznávané zásady jejich řešení formou politik, zásad a konkrétních plánů. Problémy jsou strukturovány takto:

- 1) komerční rozvoj,
- 2) ekonomický rozvoj,
- 3) management životního prostředí,
- 4) kulturní dědictví,
- 5) bydlení,
- 6) průmyslový rozvoj,
- 7) rekreace a turistický ruch,
- 8) přírodní zdroje.

Tyto kapitoly jsou poměrně obsáhlé a identifikují komplexně problematiku rozvoje území v Evropské unii. Je možno je považovat za předchozí stupeň politických zásad formulovaných ve známé publikaci „Evropské perspektivy územního rozvoje“³⁾.

Kapitola G se nazývá „porozumění fungujícím systémům“. V této kapitole se autoři kompendia snaží zjistit, v čem a proč je ten který systém úspěšný, a kde jsou jeho slabiny. Z tohoto hlediska je zkoumán vztah mezi cíli, plány a rozhodnutími, hodnocena volnost při rozhodování, možnost odchylek od plánů a sankce za nepovolený rozvoj. Na základě této analýzy byly územní plánovací systémy rozděleny do tří skupin podle jejich účinnosti. Tato kategorizace dělí systémy na „těsné“, „střední“ a „vzdálené“.

- 1) Systém je možno popsat jako „těsný“ tam, kde existuje shoda mezi formulovanými cíli systému a realitou územního rozvoje. Hlavní tendencí je shoda mezi politikou a jejími výsledky (i když konkrétní úloha systému územního plánování se může lišit nejen v jednotlivých státech, ale i případ od případu v rámci jednoho státu).
- 2) Systém je možno popsat jako „vzdálený“ tam, kde se cíle územního plánování v praxi nerealizují. Ve skutečnosti existují významné oblasti, pro které systém nefunguje. To může být způsobeno tím, že nástroje, které teoreticky existují, se ve skutečnosti nepoužívají, anebo nejsou aktuální. Může se stát, že regulační opatření nejsou vymáhána, anebo že pro realizaci vysoce stanovených cílů nejsou ekonomické ani sociální podmínky.
- 3) Mezi těmito extrémami existuje reálná situace mnoha členských států, kde existují

příklady shody mezi cíli a realitou, ale též příklady, kdy to neplatí.

Kompendium dále v této kapitole předkládá obecnou klasifikaci fungujících systémů, která vychází z míry libovolnosti mezi plány a rozhodnutími a současně z účinnosti při realizaci cílů územního plánování. Z této kategorizace autoři odvodili skupiny států, kde podle jejich názoru územní plánování dobře funguje.

První skupinu představují systémy, které vykazují dobrou shodu mezi cíli a realitou.

- 1) Velká Británie má zaveden velmi liberální systém, ve kterém existuje těsný vztah mezi cíli a skutečností. V tomto systému se nyní zavádí **jednotný rozvojový plán** a plány povinně pokrývají cíle celé území příslušné veřejné správy, což přinese větší míru jistoty v územním plánování.
 - 2) Dánsko, Finsko, Irsko a Nizozemí mají zaveden střední stupeň flexibility a cíle jsou relativně blízko skutečnému rozvoji. V těchto zemích je záměrem, aby místní plány byly závazné, ale s podstatně větší mírou flexibility než dříve.
 - 3) Fungujícími systémy mohou však být i ty, které vykazují nízkou flexibilitu. Francie, Německo, Lucembursko a Švédsko mají systémy poměrně rigidní, avšak reálný rozvoj je v souladu se stanovenými cíli a systém funguje relativně efektivně.
- Druhou skupinu tvoří systémy, které vykazují střední vztah mezi cíli a realitou. Není většinou dosaženo efektivní kontroly nad celým územím státu a v určitých regionech existují mezery v systému územního plánování.
- 1) Mezi tyto státy je možno zařadit Belgie a Portugalsko. V Belgii jsou zavedeny tři systémy s nově zaváděnými nástroji a postupy. V určitých oblastech je kontrola územního plánování nedostatečná a vyskytuje se i neřízený – nepovolený územní rozvoj. V Portugalsku se vyskytoval značný rozsah nepovoleného rozvoje. V současné době byl učiněn velký pokrok v revizi systému. Na místní úrovni se stále více uplatňují Plano Director Municipal, bez kterého obce nemají přístup k fondům ústřední vlády. Španělsko má zaveden závazný systém, ale v rámci země existují rozdíly, týkající se přísnosti a kontroly nad fungováním systému.
 - 2) Dále existuje skupina států, kde je systém teoreticky založen na principu závazných rozhodnutí v plánech, ale v praxi existují značné rozdíly mezi cí-

li systému a realitou ve významných částech země. Charakteristickými příklady jsou Řecko a Itálie, které připouští jen malou libovůli v rozhodování podle zákona, ale jsou charakteristické velkým výskytem nepovolené výstavby a také oblastmi, pro které plány nejsou zpracovány.

Kompendium zdůrazňuje obtíže, které vyvstávají s přechodem od formálního popisu systémů územního plánování k posouzení jejich funkčnosti v praxi. Vztah mezi plány, regulací a rozvojem je složitý. Nicméně diskuse nad tvorbou kompendia dospěla k závěru, že systémy územního plánování mohou být organizovány podle odlišných principů, a přesto mohou být efektivní ve smyslu realizace obecných cílů politiky. Rigidní systémy se striktním systémem zónování a regulace mohou být stejně efektivní jako systémy s větší mírou libovůle. Je také zajímavé všimnout si faktu, že zvyšování složitosti anebo rigidity v přístupech k územnímu plánování nezaručuje úspěch. Systém územního plánování musí také respektovat tradice kulturní, politické a jiné podmínky, ve kterých v příslušném státě funguje.

Kapitola H obsahuje přílohy. Jsou to jednak odkazy na literaturu, slovník, který podává vysvětlení hlavních termínů, popis metody tvorby kompendia a směrnice pro jeho využití.

Kapitola I obsahuje ilustrační příklady plánovacích nástrojů v evropských zemích, včetně ukázky hlavního výkresu. Je uvedeno 16 příkladů všech úrovní, od nástrojů celostátních (Dánsko, Nizozemí, Lucembursko) přes strategické regionální nástroje (Velká Británie, Švédsko, Rakousko, Portugalsko), rámcové směrné nástroje (Řecko, Irsko, Itálie, Dánsko, Německo, Finsko), až po nástroje regulační (Francie, Nizozemí, Belgie).

Kompendium Evropské unie o systémech politikách a zásadách plánování bylo v letošním roce přeloženo do češtiny a vydáno Ústavem územního rozvoje. Vzhledem k tomu, že čtenáři našeho časopisu byli vyzváni k diskusi o návrhu věcného záměru stavebního zákona, může být kompendium pro tuto diskusi cenným informačním zdrojem. Skutečná informovanost o územním plánování v Evropské unii není ani v odborné, tím méně v laické ve-

řejnosti, na dostatečné úrovni. Většinou převládají informace ze stáží a zahraničních cest, někdy jsou to zkušenosti českých emigrantů či jejich přátel. Chybí však souborný, komplexní pohled vázaný na právní a správní tradice jednotlivých států, tak jak je kompendium poskytuje. Jeho studium nás může zbavit i některých mylných představ, které dosud o zahraničním územním plánování máme.

Josef Markvart

[THE EU COMPENDIUM OF SPATIAL PLANNING SYSTEMS AND POLICIES; EUROPEAN COMMISSION 1997, LUXEMBOURG OFFICE FOR OFFICIAL PUBLICATION OF THE EUROPEAN COMMITTEES. ČESKÝ PŘEKLAD: KOMPENDIUM EU O SYSTÉMECH, POLITIKÁCH A ZÁSADÁCH ÚZEMNÍHO PLÁNOVÁNÍ; VYDAL: ÚSTAV ÚZEMNÍHO ROZVOJE BRNO; TISK A SAZBA: GRAFEX, SPOL. S. R. O., 191 STRAN, 23 TABULEK, 16 BAREVNÝCH PŘÍLOH. PUBLIKACE JE K DISPOZICI NA ÚÜR BRNO, JAKUBSKÉ NÁM. 3, PANÍ ČERNÁ]

Literatura:

- 1) *Europe 2000: Outlook of the Development of the Community Territory, European Commission 1991*
- 2) *Evropa 2000+ Spolupráce na územním rozvoji Evropy, česky vydalo MMR v r. 1997*
- 3) *ESDP – Evropské perspektivy územního rozvoje, česky vydalo MMR v r. 2000*