

# ÚVAHY K NOVÉ KONCEPCI TRVALE UDRŽITELNÉHO ÚZEMNÍHO ROZVOJE SLOVINSKA - AKTUÁLNÍ NÁSTROJE ÚZEMNÍHO PLÁNOVÁNÍ

Slovinská republika má s územním plánováním dlouhodobou tradici a zkušenosti. Změna politického a hospodářského systému na začátku devadesátých let a vznik nezávislosti v r. 1991 byly důležitým bodem zvratu, protože teprve se vznikem nového státu skončilo tzv. společenské plánování. Rychlé strukturální změny doprovázené výzvami přicházejícími ze spojené Evropy propůjčily územnímu plánování jiný význam a funkci, což se nejvýrazněji projevuje v požadavku na vyrovnanost ekonomického, sociálního a územního rozvoje na straně jedné a potenciálů rozvoje na straně druhé.

## 1. Právní rámec

Účinnost státní správy v územním plánování je patrná mj. v právních předpisech týkajících se tohoto oboru. Ve Slovinsku zůstávají s určitými změnami a doplňky zatím v platnosti staré zákony a plány, které byly schváleny v osmdesátých letech, i když reforma právních norem i celého systému je již několik let v plném proudu. V příslušných ustanoveních ústavy jsou definovány kompetence státu a obcí. Zřízení veřejné správy na úrovni regionů není explicitně stanoveno, připouští se však zakládání regionů ve formě dobrovolných sdružení obcí.

Územní plánování a prostorové uspořádání jsou doménou státu a místních organizací územní správy. Stát určuje především dlouhodobou strategii využití území a na základě koncepcí jednotlivých prostorových systémů vytváří směrnice prostorového uspořádání. Stát plánuje opatření celostátního významu a pořizuje prováděcí plány infrastruktury státního a regionálního významu. Všechno ostatní je předmětem plánování místních organizací územní správy. Úřad Slovinské republiky pro prostorové plánování, který je podřízen ministerstvu, provádí odborné a administrativní úkoly, především pokud jde o vypracovávání prostorových plánů rozvoje a jejich regionálních komponentů včetně kontroly jejich realizace nebo implementace, což zahrnuje i kontrolu územních plánů obcí.

### 1.1 Tendence v územním rozvoji

V osmdesátých letech se po zrušení společenského plánování prosadil systém

plánování rozvoje, který z platných plánů využívá jen jeho prostorové (územní) komponenty. Zároveň vznikla iniciativa pořídit plán územního rozvoje Slovinska, na jehož vypracování se podílí více ministerstev. V dubnu 1999 byl usnesením vlády schválen program na vypracování plánu územního rozvoje Slovinska. V souvislosti s tím vláda zdůraznila nový význam a nové úkoly plánování územního rozvoje. Územní plán rozvoje Slovinska hraje v systému územního plánování rozhodující roli při harmonizaci návrhů na rozvoj a řešení možných konfliktů. To platí i pro koordinaci připravovaných klíčových dokumentů celostátního významu, což je zákon o prostorovém uspořádání a plánu územního rozvoje Slovinska, a pro právě schválený zákon o podpoře vyváženého regionálního rozvoje, který vytváří institucionální rámec plánování rozvoje na regionální úrovni a spolu se strategií hospodářského rozvoje, strategií rozvoje regionů a programu rozvoje státu představuje celý balík rozvojových dokumentů celostátního významu.

V uplynulých letech se velmi silně prosadilo rezortní (oborové, sektorové) plánování, což je zřejmě ze schválených národních programů a strategií. Mnoho těchto dokumentů obsahuje směrnice a ustanovení týkající se prostorového uspořádání na regionální a lokální úrovni, které vykazují četné nesrovnalosti a jsou realizovatelně omezené. To platí především pro velké veřejně prospěšné stavby, dopravu, energetiku, telekomunikace, zemědělství, bytovou a pozemkovou politiku, vodní hospodářství, ochranu přírody a životního prostředí, které v důsledku společenských změn (tržní hospodářství, globalizace, privatizace atd.) vedou ke stále větším změnám a ke vzniku nových modelů prostorového uspořádání.

## 2. Současný stav a aktuální trendy v územním rozvoji

Model polycentrického územního rozvoje, použitý v platném plánu rozvoje státu, spočívá na vyvážené, decentralizované orientované struktuře prostorového uspořádání a osídlení, která měla mnoho výhod z hlediska rozvoje státu a jeho regionů, zvláště pokud jde o občanskou vyba-

venost, služby a vybavenost jednotlivých oblastí inženýrskými sítěmi. Slovinsko, pro které je charakteristické rozptýlené osídlení (2 miliony obyvatel žije v 6000 osídlených lokalitách) a rozvětvené správní členění (192 obcí, *pravděpodobně ve smyslu administrativních center i pro jiné obce*) je konfrontováno s četnými problémy prostorového rozvoje sídel. Projevuje se to v odchylkách od plánovaného modelu rozvoje aglomeračních center, což má za následek narůstání živelné výstavby a vytváření disparit mezi jednotlivými oblastmi – mezi městem a venkovem, mezi rovinatými a horskými regiony, především však mezi jednotlivými *zeměpisně podobně situovanými regiony*. Tyto nerovné možnosti brzdící další rozvoj jsou způsobeny mj. soutěžením jednotlivých obcí v bytové a průmyslové výstavbě.

Prostorovou polarizaci zesiluje také intenzivní provoz v dopravních koridorech, zejména po nově vybudovaných dálnicích. Efektivní dopravní síť usnadňuje i migrační proudy. Tím je trvale posilována pozice Ljubljany jakožto hlavního města, což se v budoucnu, po dobudování uzlu hlavních dopravních koridorů v blízkosti tohoto města, projeví ještě výrazněji. Roste též význam Mariboru a jeho okolí, což je území, které má – bez ohledu na nedávný útlum a oslabení jeho role jako průmyslového centra – velký rozvojový potenciál. Také Koper se v důsledku svého napojení na mezinárodní dopravní síť stává významným přístavem.

Kromě intenzivního osídlování území podél koridorů bude posilováno také vytváření sítí v zázemí městských center, bude podporován rozvoj samostatných rozvojových center s příslušnými zásobovacími funkcemi, avšak především vytváření pracovních míst. Tyto oblasti, které jsou již dnes relativně dobře funkčně rozvinuté, představují vhodnou alternativu k aglomeracím. Tyto oblasti jsou pro rozvoj sídel ve Slovinsku charakteristické a jako autonomní obytná a hospodářská centra vyžadují specifický přístup, v neposlední řadě vzhledem k nutnosti podpory ekoturistiky, pro jejíž rozvoj jsou v těchto oblastech velmi dobré podmínky.

### 3. Rozvoj nových nástrojů prostorového plánování

V zájmu zlepšení účinnosti politiky územního rozvoje státu je bezpodmínečně nutné harmonizovat cíle a vize rozvoje jednotlivých oborů a vytvořit nový referenční rámec. S prvními iniciativami se započalo na začátku devadesátých let. Důležitým krokem bylo rozhodnutí slovinské vlády z r. 1998 o zapojení – byť jen formálním – všech resortů relevantních z hlediska územního rozvoje do vypracování plánu územního rozvoje Slovinska. V dubnu 1999 byl rozhodnutím vlády schválen program vypracování tohoto plánu. Tím dostal zelenou kvalitativně nový přístup komplexního plánování, v němž prostor či území není jen doplňkovým faktorem rozhodování, nýbrž životně důležitým samostatným prvkem vytváření politik a strategií rozvoje. Ke koordinaci a kontrole vypracovávání plánu územního rozvoje Slovinska včetně harmonizace oborových aspektů byla zřízena vlastní poradní komise pro řízení programu vypracování plánu územního rozvoje Slovinska, kterou vede ministr pro životní prostředí a územní rozvoj. Při druhém zasedání poradní komise pro řízení programu byl schválen rámcový obsah dokumentu, na jehož textové a kartografické části se v současné době intenzivně pracuje.

#### 3.1 Nový plán územního rozvoje Slovinska

##### *Předběžný návrh*

- I. **Východiska územního rozvoje:** Jedná se o zásady a cíle územního rozvoje na základě zlepšení stavu území, a to v souladu se vstupem (žadavacími údaji) ze sousedních států, především s perspektivami prostorového plánování v EU.
- II. **Strategické definice:** Jsou založeny na vizi územního rozvoje, ve které jsou specifikovány priority při vytváření konceptů územního rozvoje napříč resorty, a to za účelem vytvoření referenční báze pro stanovení strategických záměrů podle jednotlivých oborů (koncept územního rozvoje).
- III. **Koncepty prostorového uspořádání:** Obsahují podrobná ustanovení k rozvoji jednotlivých prostorových struktur, které musí být sladěny s možnostmi rozvoje jednotlivých resortů. Jsou v nich stanoveny také směrnice prostorového uspořádání pro následující oblasti:
  - A. Rozvoj sídel, který zahrnuje funkční koncept sídelních struktur,

prostorové kategorie jednotlivých území, síť sídel, stanovení rozvojových funkcí v rozvojových centrech, v okolí rozvojových os atd.

- B. Rozvoj inženýrských sítí: Ustanovení týkající se konceptů rozvoje dopravy, energetiky, komunálních systémů, telekomunikací, odpadového hospodářství atd.
  - C. Rozvoj krajiny jako struktury otevřeného prostoru se subsystemy a příslušnými funkčními a morfologickými prvky, které tento prostor podrobněji definují (zemědělství, lesy, vodstva, hornictví, ochrana přírody).
- IV. Strategie implementace plánu na celostátní, regionální a lokální úrovni, která slouží jako základ podrobnějšího prostorového uspořádání a územního plánování v jednotlivých oblastech a jejich částech.

#### 3.2 Koncept prostorového uspořádání

V rámci plánu územního rozvoje Slovinska zasluhuje zvláštní pozornost koncept územního rozvoje, který zdůvodňuje snahu o udržitelný rozvoj jako dlouhodobý a obecný záměr a v souladu s tím podporuje komplexně vyvážený ekonomický, sociální a ekologicky přijatelný územní rozvoj. Preferují se ty oblasti územního rozvoje, v nichž se projevují prostorové účinky ekonomického, technologického a sociálního rozvoje nejmarkantněji. Jde o dynamický proces rozvoje, jehož se účastní četní experti a instituce. Koncept spojuje a koordinuje různé nositele plánování, především ty resortní politiky, které svými zákony a programy spoluvytvářejí strategie prostorového rozvoje v následujících oblastech:

- rozvoj městských struktur a venkova – **Koncept rozvoje měst;**
- sladění dopravní a telekomunikační sítě s oblastmi určenými plánem k osídlení, a to na základě vytváření rozvojových sítí – **Koncept rozvojových sítí infrastruktury;**
- rozvoj krajinných struktur ve smyslu komplexní integrace ochrany a využití krajiny – **Koncept ochrany a rozvoje životního prostředí v krajině;**
- regionální rozvoj s aktivním začleněním do evropských procesů prostorového uspořádání – **Koncept regionálního rozvoje.**

*K diskusi budou předloženy základní směrnice, jejichž obsahová stránka bude při vytváření definitivního znění plánu územního rozvoje Slovinska předmětem konfrontací mezi odborníky, politiky a zájmovými skupinami.*

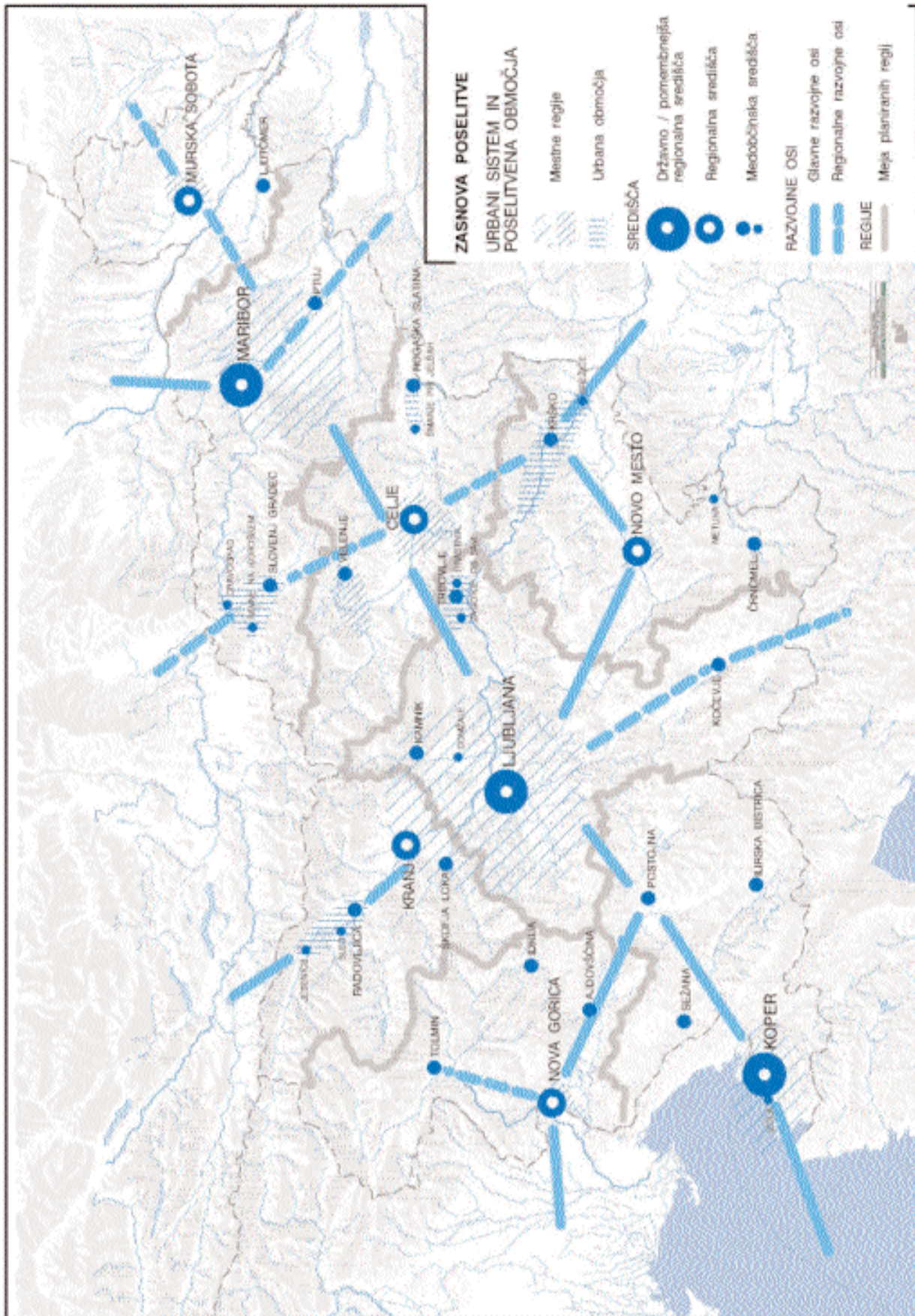
#### **Urychlený (silně podporovaný, forsírováný) rozvoj měst**

- (1) *Rozvojové oblasti sídel jsou aglomerace městských regionů se zázemím venkovských oblastí, s nimiž jsou ve vzájemném vztahu. Tato „focal points“ – ohniska rozvoje regionu zajišťují předpoklady pro realizaci ekonomických a sociálních změn.*
- (2) *Hierarchie středisek, která je podchycena v platné plánovací dokumentaci jako síť měst a obcí, bude doplněna neformálními koncepty propojení sítěmi na základě funkčních vazeb a kooperací, v nichž získávají důležitost informační a komunikační technologie.*
- (3) *Řízením rozvoje městských struktur v rámci politiky polycentrického rozvoje na zásadách decentralizované koncentrace má být realizována vize vyváženého, prostorově a ekonomicky harmonizovaného prostorového rozvoje. Je třeba převést některé centrální funkce na podřízená regionální střediska, čímž se na základě dekoncentrace pracovních míst, správních úřadů, vzdělávacích zařízení atd. sníží mobilizační tlak. Taková decentralizovaná politika prostorového rozvoje vyžaduje kontinuální spolupráci a koordinaci mezi prostorovým plánováním a politikou regionálního rozvoje, a to s přihlédnutím k zásadám hospodářného využití ploch.*

#### **Rozvoj infrastrukturních spojení**

- (4) *Zatímco platný územní plán definoval systém sítě sídel jednak na základě rozdělení občanského vybavení do jednotlivých bodů (míst) z hlediska sociálního, kulturního a ekonomického rozvoje, jednak na základě jejich propojení příslušnými kategorizovanými silnicemi a železnicemi, přičemž realizace podléhala resortním rozhodnutím, jsou v konceptu infrastrukturních spojení, jakožto součásti rozsáhlé a strukturálně koncipovaného konceptu osídlení, stanoveny rozvojové osy mezi hustě osídlenými oblastmi, které představují centra rozvoje na různých úrovních. Dopravní uzly získají vzhledem ke své výhodné lokalizaci další (dodatečné) rozvojové impulsy.*

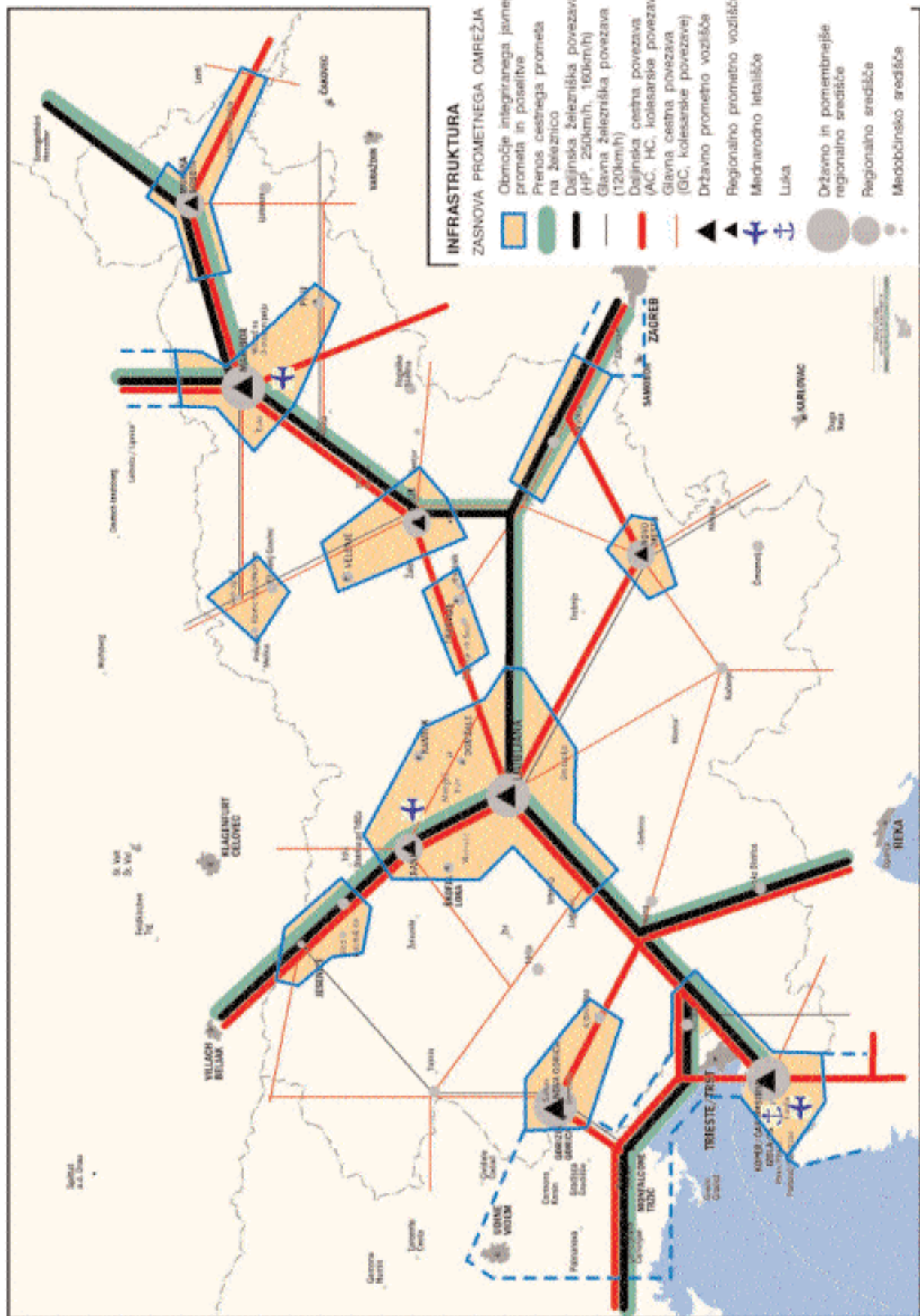




**PROSTORSKI PLAN SLOVENIJE**  
 - delovni osnutek

*Koncept rozvoje osídlení*



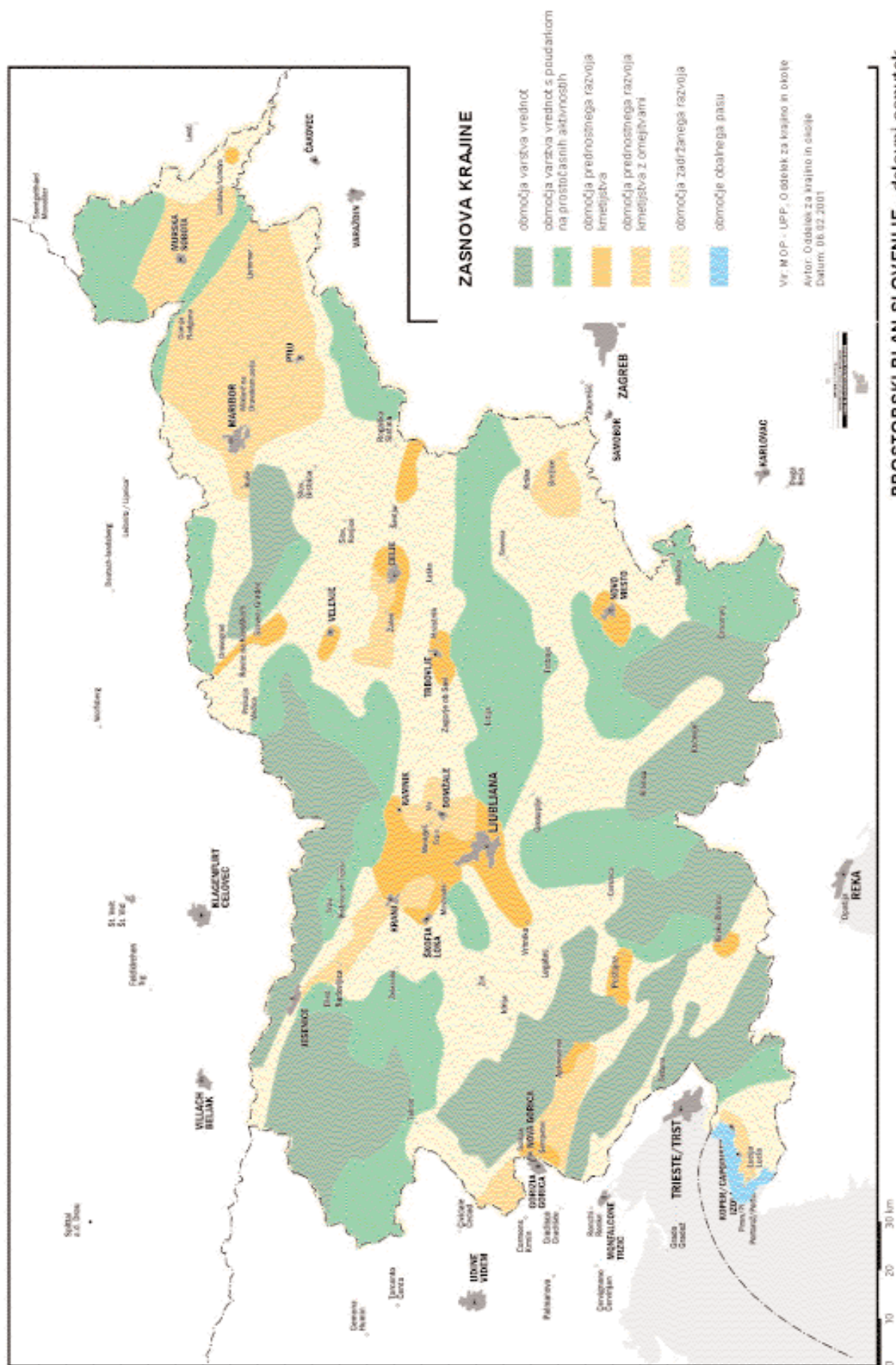


**PROSTORSKI PLAN SLOVENIJE**  
- delovni osnutek

Vir: UPP - A.Savac, februar 2001.

Kartografska obdelava: MCP - UPP, februar 2001.

*Koncept razvoja dopravnih sítí*



PROSTORSKI PLAN SLOVENIJE - delovni osnutek

Koncept ohrane a tvorby krajiny



- (5) *Rozvojové osy vyjdou z konceptu zasíťování infrastruktury dopravních a telekomunikačních systémů mezi centry městského rozvoje. Do těchto sítí budou zapojeny i venkovské oblasti v zázemí aglomerizovaných sídel. Ve spojení s volnou krajinou představující systém zeleně tak bude vytvořena velká rozvojová síť, která naváže na podobné sítě v sousedních státech.*
- (6) *Budou realizovány specifické rozvojové strategie pro plánování sítí infrastruktury v různých územních kategoriích (město: dopravní spojení, veřejná doprava; dopravní tranzitní koridory: náhrada silniční nákladní dopravy dopravou železniční atd.). Předpokladem je koordinace resortních politik a zásad územního plánování, které jsou determinovány také změnami modelů chování a organizace jednotlivých segmentů či oblastí infrastruktury, což je podmíněno liberalizační a deregulační čtenými aktivit. Úloha územního plánování na úrovni státu ve smyslu zajištění rovnocenných podmínek zůstává přitom zachována*

#### **Ochrana a tvorba krajiny**

- (7) *V konceptu ochrany a tvorby krajiny je na základě kategorizace krajiny zdůrazněna ochrana rozvojových potenciálů, při čemž se podporuje koordinace jednotlivých funkcí otevřeného prostoru. Budou definovány směrnice pro rozvoj prostorově relevantních aktivit podle jednotlivých oblastí, a to včetně aktivit využívání volného času a rekreace. Kritéria pro rozdělení různých způsobů využití budou vycházet především z potřeb aktivit, s přihlédnutím k potřebným omezením z hledisek ochrany, která vyplynou ze zjištěných přirozených a kulturních hodnot území. V konceptu budou definovány směrnice rozvoje jednotlivých území, v nichž se nacházejí důležité přirozené a krajinné potenciály, především vodní zdroje, jejichž ochrana je prioritní záležitostí. Tyto směrnice budou mít rozhodující vliv též na rozdělení funkcí struktury bydlení a lokalizace pracovních míst.*
- (8) *V konceptu musí být vzaty v úvahu také aspekty životního prostředí, především v ekologicky znehodnocených oblastech. V souladu se zásadami*

*udržitelného, ekologicky příznivého rozvoje, bude v zájmu ochrany kvality života chráněna volná krajina při současném důrazu na aspekt jejího rozvoje, který je významný především ve venkovských oblastech a v tzv. mezilehlých oblastech, tj. v oblastech mezi rozvojovými regiony a v městských aglomeracích.*

- (9) *V konceptu budou stanoveny směrnice prostorového uspořádání v zázemí městských aglomerací („systém zeleně“), kde se přednostně podporuje ochrana a zajištění optimální otevřené krajiny. Zájem o venkovské oblasti bude posílen zavedením nových funkcí sledujících udržení osídlení venkova, čímž se sníží tlak na osídlování nových lokalit.*

#### **Regionální rozvoj**

- (10) *Samostatným, endogenním regionálním rozvojem na základě decentralizovaných regionálních strategií a aktivit vnitřních potenciálů budou odstraňovány regionální rozdíly a podporovány kooperace různých aktérů (partnerství veřejného a soukromého sektoru) a různé úrovně rozhodování (obec-region-stát).*
- (11) *Stěžejní vizi je vyvážený regionální rozvoj, který v souladu se strategickým záměrem ekonomického a regionálního rozvoje řeší problémové zóny a potřeby rozvoje strukturálně slabých oblastí uvnitř státu. V popředí zájmu jsou více sjednocené Evropy, zejména přeshraniční spolupráce, která je podporována výstavbou transevropských infrastrukturálních sítí.*
- (12) *V konceptu budou definovány směrnice pro vytváření konceptů regionálního rozvoje a realizační strategie pro tyto koncepty, které kromě ekonomických budou zahrnovat také navzájem odsouhlasené sociální a ekologicky zaměřené možnosti rozvoje. Implementace směrnic, která bude vyžadovat stálou kooperaci a koordinaci mezi územním a regionálním plánováním, bude založena na ekonomickém využití ploch a na decentralizovaném rozdělení center urbanistického rozvoje na území celého státu.*

*Metka Šitar*

#### **Literatura:**

- European Spatial Development Perspective, 1999*  
*Globalna vizija prostorskega razvoja Slovenije, MOP/UPP, UIRS, Ljubljana 2000*  
*Guiding Principles for Sustainable Spatial Development of the European Continent, CEMAT, 1999*  
*Krajina in prostorski razvoj Slovenije - zasnova, MOP/UPP/ACER, 2000*  
*Mednarodna izhodišča in prostorski razvoj Slovenije, MOP/UPP, FGG, Ljubljana 2000*  
*Program priprave prostorskega plana Republike Slovenije, MOP/UPP, Ljubljana 1999*  
*Omrežja naselij in prostorski razvoj Slovenije, MOP/UPP, Inštitut za geografijo, Ljubljana 2000*  
*Outskirts of European Cities, COST Action C10, European Commission, Bruselj, 1999*  
*Republic of Slovenia, National Report to the Second United Nations Conference on Human Settlements, Part A, 1995*  
*Towards an urban agenda in the European Union, Commission of the European Communities, 1997*  
*Vision Planet, Strategies for Integrated Spatial Development of the Central European, Danubian and Adriatic Area, 2000*  
*Zasnova regionalnega prostorskega razvoja Slovenije, MOP/UPP, UIRS, Ljubljana 2000*