

POZNÁMKY K ČLÁNKU KARINY PALLAGST

Karel Maier

Článek je výsledkem autorčina studia českého územního plánování v souvislosti s výzkumnými pracemi německých univerzit v Kaiserslautern a Drážďanech a činností pro Akademii prostorového výzkumu a plánování (ARL). Jedná se o ojedinělý, a tudíž velmi cenný pohled na naše územní plánování „zevně“.

Hodnotu tohoto pohledu „zevně“ spatřuji ve dvou směrech. Především autorka má zkušenost z poměrně stabilního systému německého prostorového / územního plánování fungujícího v podmínkách sociálně-tržní společnosti a není zatížena naší zkušeností totalitního „řízení společnosti“. Její vidění problematiky je spíše zaměřeno na to, kam směřujeme (kam chceme směřovat), zatímco naše analýzy se často soustřeďují spíše na vypořádání s minulostí.

Druhá hodnota článku podle mého názoru spočívá v tom, že nás informuje o tom, jak se jeví naše realita „zevně“. V dalším textu se pokusím podrobněji rozebrat i nejasnosti, nedorozumění a nepřesnosti, které jsem v článku našel, ale sám fakt, že ani po delším systematickém zkoumání se autorka těchto zkresení nevyvarovala, pokládám za velmi důležitý pro evropskou integraci našeho územního plánování – a nejen jeho. Vypovídá totiž o naší nedostatečné profesionální komunikaci s budoucími partnery v Evropě. Úsilí, které věnujeme množství a kvalitě informací, které svým partnerům poskytujeme, zřejmě nepostačuje k úplnému porozumění. Trochu se bojím domyslet, jaká další nedorozumění mohou vzniknout mimo profesionální prostředí, například při jednáních s bruselskou administrativou o tom, jak je naše prostorové / územní plánování vybaveno pro realizaci rozvojových záměrů asistovaných ze zdrojů EU. Je totiž docela možné, že bruselští úředníci budou mít mezi svými podklady i daleko méně propracované analýzy svých expertů, než je práce Kariny Pallagst.

Autorka člení svůj článek na pět okruhů otázek, které v prvním dílu analyzuje a k nimž následně v druhém dílu dává doporučení. Své poznámky budu členit podle okruhů otázek z článku.

1. Subsidiarita ve vztahu k organizaci a kompetencím územního plánování

Pokládám za potřebné sjednotit se na významech pojmů subsidiarita a zpětná vazba, s nimiž článek operuje a jež v našem územním plánování postrádá. Subsidiaritou rozumím delegaci rozhodování na

nejnižší možnou úroveň; princip zpětné vazby v plánování chápu jako institucionalizaci vzájemného provázání mezi jednotlivými úrovněmi plánování a rozhodování na ně navazujícím. České územní plánování podle mého názoru udělalo dva významné kroky směrem k subsidiaritě: obce se nejprve staly schvalovateli (1992), a poté i pořizovateli (1998) místních územních plánů (ÚP obce a regulační plán). Přihlédneme-li k existenci extrémně malých obcí, jedná se o míru decentralizace (subsidiarity), která může působit až kontraproduktivně. Další vývoj lze očekávat v souvislosti s ustavením vyšších územně správních celků (VÚSC), které by nepochybně měly převzít i významnou úlohu v prostorovém / územním plánování.

Vzájemné provázání úrovní územního plánování (v článku uváděno jako „princip zpětné vazby“), po kterém autorka v článku volá, je v českém stavebním zákoně zakotveno. Je však asymetrické: místní plány pořizované a schvalované obcemi lze schválit teprve na základě stanoviska nadřízeného orgánu územního plánování, který prověří soulad s platnými ÚP VÚC; naopak při projednávání ÚP VÚC jsou obce účastníky, nemohou však schválení vetovat – naopak je rozpor mezi (nově schváleným) ÚP VÚC a (starší) místní ÚPD důvodem pro změnu místní ÚPD. Nejsem zcela obeznámen s úpravou tohoto problému v Německu, ale vím, že řada zemí má zakotvenu asymetričnost „zpětných vazeb“ obdobně, jako je tomu u nás. Například v Anglii je nutno před ukončením (schválením) každé dílčí fáze pořizování lokálního plánu získat souhlas ministerstva, respektive jím stanoveného funkcionáře. Uplatňování „principu zpětné vazby“ tedy přinejmenším není v zemích EU uniformní.

Předkládaná doporučení týkající se nově vznikajících lokálních a regionálních kompetencí mají univerzální platnost pro všechny země středovýchodní Evropy, pokud se týká postupného „odstátňování“ plánování a posilování regionální úrovně.

První vlna decentralizace proběhla počátkem 90. let, kdy se obnovily samosprávné funkce obcí. Jak však uvádí například profesor Dieter Biehl v textu Kooperace v územním plánování v kontextu rozšíření Evropské unie otištěném v Urbanismu a územním plánování 1/1999, je třeba uvědomit si, že „teritoriální decentralizace není pouze velmi citlivým politickým, ale také ekonomickým problémem“ a že „zemím střední a východní Evropy by měl být dán dostatečný čas na pečlivé posouzení všech pro a proti a na stanovení dobře vyvážených řešení“.

2. Posílení regionální úrovně

Je nesporné, že dosavadní neexistence regionální úrovně veřejné správy představuje velký problém pro nadmístní plánování, včetně jeho koordinace s oborovým plánováním. Na rozdíl od Kariny Pallagst však pokládám celkový trend a blízkou budoucnost za důležitější, nežli je momentální (popřípadě nedávny) stav. Zatímco ještě koncem první poloviny 90. let byla pro mnohé vedoucí politické představitele myšlenka oborového a regionálního plánování přinejmenším obtížně pochopitelná, staly se v posledních dvou letech práce na regionálních a oborových strategických politických dokumentech oblastí snad nejdynamičtějším změn v oblasti veřejné správy. Přesto ale nelze přeceňovat účinky těchto změn. Zejména institucionalizace regionálních orgánů bude vyžadovat čas a úsilí. Lze se opět odkázat na citovaný text profesora Biehla: „Po více či méně dlouhé období přeměny by EU a členské země měly akceptovat, že předběžné podmínky participace na tvorbě regionální politiky EU budou tvořit ústřední vlády a odpovědná ministerstva přístupujících zemí.“

S kritikou nedostatečně definovanosti nadmístní úrovně územního plánování se ztotožňuji, pokud se jedná o důsledky absence regionů jako nositelů této činnosti. Nemohu však zcela souhlasit s tím, že „chybí jednoznačná ustanovení kompetence, například souborná koordinační funkce regionální úrovně pro komunální

úroveň“. Zde lze opět odkázat na existující provázání regionální a lokální úrovně územního plánování. Spíše nežli v nedostatečně legislativě územního plánování vidím problémy v nedostatečné politické vůli a profesionální odvaze usilovat o regionální (zatím třeba okresní) koordinaci mezi často konkurujícími si obcemi, například u velkých investic do předměstských nákupních center nebo komerčních zón. V legislativní oblasti se tento problém týká spíše obecního zřízení.

Za závažnou považuji poznámku o tom, že „neexistují žádné předpisy... o minimálním obsahu koncepcí českého regionálního plánování, aby tak byla zaručena určitá míra srovnatelnosti plánování“. Lze sice namítnout, že minimální obsahový standard pro ÚPD je stanoven v příloze vyhlášky 131/1998, o územně plánovacích podkladech a územně plánovací dokumentaci, ale těžiště problému je jinde. Po několikaleté, téměř úplné absenci instancionalizovaného (sociálně – ekonomického) regionálního plánování a útlumu (územního) plánování regionů, se do našeho plánování navrátila dvojkojnost mezi převážně sociálně – ekonomickou a převážně územně – technickou větví nejen na nadmístní, regionální úrovni, ale tentokrát i na místní úrovni, kde řada měst pořizuje strategické plány bez jasných vazeb na územní plánování.

Karina Pallagst doporučuje vyzkoušet propojení územního plánování a regionální politiky na regionální úrovni. Toto doporučení lze chápat jako integraci obou struktur – rozhodně ne jako „požření“ jednoho systému druhým. Pokud by však z nějakých důvodů nebylo možno přijmout společnou strukturu („prostorové plánování“ diskutované kolem roku 1992), je nanejvýše potřebné alespoň obě větve plánovací činnosti účinně propojit a navzájem koordinovat, stejně jako vazby na oborové strategie, koncepce a politiky.

Výtku o neshodné regionalizaci ČR a EU týkající se velikosti regionů, pokládám za poněkud zavádějící. Lze (donekonečna) diskutovat o správnosti vymezení VÚSC v ČR, jejich velikost a podoba by ale neměla být výsledkem administrativního rozhodnutí od kteréhokoliv stolu, protože se jedná (mělo by se jednat) o teritoria objektivně existující. Problémem tedy nemusí být „neshodné představy ČR a EU“, ale objektivně odlišné měřítko regionalizace v ČR, dané přirozenými, historickými a infrastrukturními podmínkami. Kritika „nesoula-

du“ mezi českými VÚSC a „evropskými“ NUTS 2 navíc směřuje problematiku regionu jako veřejnosprávní jednotky a standardizované statistické jednotky. Pokud přistoupíme na představu, že členění země mělo respektovat NUTS 2, zdá se, že smyslem regionalizace je hlavně „dosáhnout“ na fondy EU, což by bylo velmi krátkozraké a ve svých důsledcích nepřilíš povzbudivé.

Obdobně jako v případě vztahu územního plánování regionů a (sociálně – ekonomického) regionálního plánování, také v případě regionalizace a jejího napojení na „evropské“ NUTS 2 je možno problém řešit různými organizačními a institucionálními formami. Je zřejmé, že orgány EU budou potřebovat jasné partnery na straně NUTS 2. Vnitřní uspořádání NUTS 2 a VÚSC (NUTS 3) z hlediska prostorového / územního plánování však nemusí být nutně uniformní. To platí zejména u NUTS 2 vzniklých z více VÚSC, ale „nestandardní“ úpravy mohou být žádoucí také například pro vztahy plánování Prahy a Středočeského kraje.

Otevřenou otázkou také zůstává, jak a zda zachovat stávající pojetí ad hoc vymezených území pro řešení ÚP VÚC, pokud bude regionální plánování organizováno pro celky VÚSC, popřípadě podle doporučení Kariny Pallagst dokonce pro NUTS 2. Lze si též představit dvojí úroveň (měřítko) prostorového nadmístního plánování: „velké“ regionální plány s důrazem na celkovou strukturu, sociální a ekonomický rozvoj a „malé“ regionální plány bližší svým pojetím dnešním ÚP VÚC. Toto uspořádání existuje i v německém prostorovém plánování, které zná úroveň zemských a regionálních plánů.

3. Schopnost územního plánování kooperovat v mezinárodním rámci

Positivní vliv přeshraničních koncepcí, plánů a projektů je nesporný, mimo jiné i pro zpracovávání krajských strategických rozvojových dokumentů. Neměli bychom tento pozitivní vliv však ani přeceňovat. Nepokládám také za postačující zužovat problém mezinárodní kooperace jen na přeshraniční plánování.

Doporučované zužitkovávání zkušeností z přeshraničních regionů s Němckem a Rakouskem i pro polské a „nové“ slovenské příhraničí umožňuje již současná podoba programů EU. Reálné podmínky jsou samozřejmě zejména na polské

hranici zcela odlišné a potřeba asistence z fondů EU může být výrazně vyšší na obou stranách hranice. Pomoc z členských zemí EU při jednání o této asistenci s EU by byla velmi žádoucí.

4. Respektování evropských směrnic, vztahujících se k prostoru

Autorka kritizuje malou slučitelnost české územně plánovací legislativy s dokumenty EU jako je Evropská charta prostorového plánování a ESDP/EUREK, a to zejména u nadmístní úrovně plánování. Kritiku pokládám za legitimní potud, pokud se týká absence některých instrumentů prostorového uspořádání, respektive jejich zrušení po roce 1989. Z textu vyplývá, že si je autorka vědoma politického pozadí těchto kroků. Myslím, že nastal čas, aby se otevřela odborná i politická diskuse o obnově instrumentů prostorového uspořádání na pozadí zkušeností vyspělých zemí evropského kontinentu.

Výtku, že územní plány jsou jen shlukem údajů oborového plánování, by bylo potřeba podrobit hlubší analýze. Ve stávající podobě územní plány samozřejmě přebírají oborové záměry a usilují o jejich nekonfliktní územně technické řešení. Přitom by měly především sledovat hledisko „celospolečenského“ veřejného zájmu (ochrana životního prostředí, přírodních zdrojů a kulturního dědictví, zajištění funkce a dostupnosti infrastruktur atd.). Další řada prvků ovlivňujících územní plán vyplývá z limitů využití území. „Iniciační“ role územního plánování, jejíž absenci autorka článku kritizuje, může v současné době jen ztěžít výrazně přesáhnout oblast veřejných investic. Protože v této oblasti došlo po roce 1989 k výraznému útlumu, pokládám za logické, že pojetí územních plánů se mění od „ideálních vizí dokonalého města / regionu“ k pragmatičtějším, regulativním a koordinačním dokumentům. Posílení „iniciační“ role lze očekávat teprve tehdy, podaří-li se pro realizaci záměrů zpracovávaných strategických materiálů regionů a měst vytvořit zájmové koalice veřejných a privátních subjektů.

Územní plánování (alespoň ve své stávající „čisté“ technické podobě) nemůže překročit své instrumentální omezení. Problém tedy podle mého názoru opět spočívá v propojení či alespoň koordinaci sociálně – ekonomického a územně –

technického plánování. V tomto smyslu souhlasím s doporučením „integrovat do plánování prostorového rozvoje stejnou měrou též ekonomické, sociální a ekologické aspekty“.

6. Konceptní přístupy k prostorovému plánování celého státu / celostátního prostorového plánování

Snad nepřesností překladu se názvy kapitol I. a II. dílu liší, jak je zde uvedeno. Zmiňuji se o tom hlavně proto, abychom si uvědomili, jak ošidné jsou překlady a jak snadno se jimi informace uložená v originálním textu zkreslí.

Oproti době, kdy autorka psala svůj příspěvek, se situace změnila v tom, že již existuje národní strategický rozvojový dokument (Strategie regionálního rozvoje ČR – souhrnný dokument). Ze spíše malicherných důvodů se ale zpozdila příprava celostátního územně technického podkladu, který je tím opět spíše v poloze „územního průmětu“ strategických záměrů. Integrace či alespoň kooperace mezi národními rozvojovými koncepcemi a územním plánováním je jistě velmi důležitá.

7. Smysl plánování zaměřeného na realizaci

Také tato část analýzy obsahuje některé drobné nepřesnosti: rozvojové koncepce si vypracovávají a schvalují také obce podle zákona o obcích (Programy rozvoje); v rámci územního plánování lze vypracovávat územní generely. Konceptních nástrojů je tedy více, než uvádí článek.

Významnější nežli tyto nepřesnosti jsou dva body kritiky: chybějící účast odborného profesionálního pracoviště na realizaci / implementaci ÚPD a úzké technické pojetí územního plánování. Navíc, na rozdíl od Kariny Pallagst, se domnívám, že také v rodící se regionální politice může převládnout zúžené pojetí, zaměřené téměř výhradně na ekonomický rozvoj, podobně bývalému oblastnímu plánování, navíc bez účinné „koncovky“ v realizaci jednotlivých projektů.

Doporučení k realizační fázi plánování považuji za logická. Z hlediska metodiky plánování bych chtěl podtrhnout zvláště důraz na plánování jako proces oproti dosud přežívající orientaci na „výrobu plánů“. U ostatních návrhů oceňuji zejména snahu o jejich flexibilitu a variabilitu. Myslím si totiž, že funkční a efektivní pro-

storové / územní plánování, o které bychom měli usilovat, nemusí být detailně přeuročeno co do vymezení a obsahu svých dokumentů, ale mělo by mít jasně vymezené vztahy mezi jednotlivými úrovněmi a mělo by mít možnost přizpůsobovat své instituce, postupy a dokumenty potřebám místa a času.

Chápu tedy článek Kariny Pallagst jako výzvu k široké a zcela otevřené diskusi směřující k reformě plánování na místní, regionální i národní úrovni nejen k tomu, abychom splnili kritéria EU, ale především proto, aby toto plánování efektivně fungovalo. Domnívám se, že časopis Urbanismus a územní rozvoj je vhodnou platformou pro tuto diskusi. Zároveň ale pokládám některé body článku za podnět k účinnějšímu a cílenému osvětlování naší pozice a důvodů pro některá provizorní a atypická řešení, jež se bez tohoto osvětlení mohou zdát odborníkům ze zemí EU jako neodůvodněná.

*Doc. Ing. arch. Karel Maier, CSc.
ústav urbanismu
FA ČVUT Praha*