

GLOBÁLNÍ ZMĚNY V PRÁVNÍM POJETÍ PROSTOROVÉHO PLÁNOVÁNÍ

Na konferenci OECD v Paříži na téma „Nová úloha prostorového plánování“, která se konala ve dnech 29. – 30. března 1999 (viz Urbanismus a územní rozvoj č. 3/99), vzbudila pozornost přednáška právníka Prof. Carl-Heinz Davida z Univerzity v Dortmundu pod názvem „Globální změny v právu prostorového plánování a ve výkonu tohoto práva“. Přednáška se zabývala aktuálním a často diskutovaným tématem možnosti sblížení právního pojetí prostorového plánování v rámci Evropské unie, respektive v rámci Evropy jako takové. Prof. David konstatuje, že prostorové plánování pro-

žívá renesanci. Dokument „Perspektiva prostorového plánování Evropy“ (ESDP), který je garantován Konferencí ministrů zodpovědných za územní plánování (CEMAT) zdůrazňuje jeho význam a potřebu jeho koordinace.

Praxe však ukazuje, že prostorové, respektive územní plánování, je disciplínou, která je na úrovni jednotlivých států velice rozdílná, a to jak z hlediska právního pojetí, tak i z hlediska praktického politického provádění.

Již od 60. let, ve kterých existovala jistá plánovací euforie, se velmi lišilo „prostorové uspořádání“ v Nizozemí,

„městské a regionální plánování“ ve Velké Británii a „prostorové uspořádání“ v Německu.

Se založením Evropské unie nastává snaha koordinovat politické cíle i prostřednictvím regionálního plánování. Změny v terminologii ukazují, že prostorové plánování není jen politickým úkolem, ale zahrnuje i další právní, institucionální a organizační aspekty.

V 70. letech byly učiněny první kroky ke globalizaci prostorového plánování. Při těchto aktivitách se ukázalo, že anglická terminologie může vyjadřovat velmi rozdílné politické přístupy či koncep-

ce. K harmonizaci plánovací praxe v jednotlivých státech prakticky nedošlo.

Dalším fenoménem, který se projevil v 70. letech byl důraz na ochranu životního prostředí (environmentalismus). Tyto tendence nabývaly takového rozsahu, že začaly konkurovat komplexnímu prostorovému plánování. Snaha politiků a odborníků integrovat ekologické plánování do prostorového plánování se nedařila. V Německu v současnosti trpí prostorové plánování konkurencí politiky životního prostředí. V poslední době však vážnost prostorového plánování vzrostla, protože se prokazuje, že pokrývá širší a komplexnější problematiku než pouhé životní prostředí.

V současnosti se prokazuje, že společný obsah prostorového plánování pro evropské země není zcela jasný. Mezinárodní organizace, právě tak jako jednotlivé evropské státy a jejich orgány samosprávy i státní správy mají zcela různé chápání náplně prostorového plánování zejména ve vztahu k jednotlivým úrovním. Globalizační tendence Evropy v 80. letech, vedené snahami koordinovat plánovací aktivity v rámci Evropy byly spíše zaměřeny na různé druhy sektorového plánování. Konkrétně se to projevovalo zejména u přeshraničních sítí a systémů jako jsou komunikační systémy, tepelné a jaderné elektrárny, odpadové hospodářství apod. Národní zákony o prostorovém (územním) plánování se většinou globalizačním tendencím nepřizpůsobily.

Nová éra europeizace a globalizace začala v souvislosti s rozšířením aktivit EU na oblasti životního prostředí a regionální politiky, které byly označeny jako ekonomická a sociální soudržnost. Tyto rozsáhlé aktivity byly příčinou právních a politických kolizí, zejména ve vztahu k jurisdikci členských států. Jako typický rozdíl v přístupu k prostorovému plánování je možno uvést francouzské „aménagement du territoire“ a německé „Raumordnung“. Tyto rozdílné přístupy se staly do jisté míry brzdou společných aktivit prostorového plánování, protože se promítly do různých programů financování EU, sledujících rozdílné politické zájmy.

Francouzský i německý koncept prostorového plánování sledují stejný cíl snižování existujících disparit v území. Francouzský přístup je charakteristický přímým vypracováváním programů včetně vládních investic do infrastruktury.

Německý přístup je spíše nepřímý, protože investice do infrastruktury jsou v působnosti spolkových zemí. V kompetenci zemí je příprava zemských programů a plánů prostorového plánování (Pläne und Programme der Landesplanung), zatímco v kompetenci spolkové vlády je pouze zajištění právního rámce a specifické úkoly přesahující rámec zemí. Prostorové plánování funguje jako faktor koordinace na úrovni spolkové republiky, jednotlivých zemí a regionů, přičemž jeho záměry jsou závazné pro příslušné orgány veřejné správy. Na rozdíl od regionální hospodářské politiky nedisponuje v Německu prostorové plánování rozpočtem, ale má čistě koordinační funkci. Koordinace v rámci prostorového plánování nesmí konkurovat jiným koordinovaným politikám, ale musí tyto politiky zahrnovat. Z toho vyplývá podstatný rozdíl mezi prostorovým plánováním a plánováním sektorovým.

Politika prostorového rozvoje Evropy (ESDP) by měla být prvním krokem na cestě k institucionalizaci koordinovaného evropského rozvoje. Vzhledem k současné neurčitosti struktury ESDP není možno s určitostí říci, zda vznikla jako reakce na francouzský anebo německý systém. Politika soudržnosti EU se v mnoha aspektech podobá spíše francouzskému plánování, zejména pokud se týká koordinace investic. Německý pohled naopak umožňuje širší pohled na budoucí vývoj. Německá iniciativa, směřující k vytvoření společné politiky prostorového rozvoje předpokládala vzájemný souhlas angažovaných členských států a počítala pouze s příležitostnou účastí Komise EU, při plném respektování principu subsidiarity. Tato iniciativa nebyla Komisí přijata, protože její výklad subsidiarity praví, že jurisdikci členského státu lze uplatnit pouze v případě, kdy evidentně nelze aplikovat žádnou jurisdikci EU.

V současné době je nesporné, že prostorové plánování nemá nadřazenou funkci v tom smyslu, že by nahrazovalo jiné (sektorové) plánování a mělo před ním administrativní přednost. Avšak prostorové plánování zaujímá čelní pozici v procesu koordinace a proto musí být jeho stanoviska podložena a dobře promyšlená. Koordinace musí být vždy zaměřena na dosažení známých a srozumitelných cílů. Stanovení politicky srozumitelných cílů je zřejmě nejobtížnějším úkolem prostorového plánování.

Hlavní rozdíl mezi komplexním a sektorovým plánováním je obecným problémem strukturace procesu rozhodování v rámci systému veřejné správy. Existuje rozdělení jurisdikcí, vztahující se ke klasické struktuře ministerstev. Avšak kromě toho existuje též potřeba kombinovat jednotlivé politické aspekty při realizaci složitějších politických cílů, což se v případě prostorového plánování projevuje ve vztahu k rozvoji území. Povinnost organizační jednotky (např. odboru ministerstva) je vykonávat tuto činnost v rámci své vlastní koordinace (horizontální koordinace), při respektování stanovisek jiných veřejných orgánů, které jsou považovány za orgány nižší úrovně (vertikální koordinace). Odpor proti prostorovému plánování, vycházející z odborů samotných je někdy větší než odpor vycházející z nižších úrovní. Ministerstva a jejich odbory, komise a správní rady nelze, pokud jde o koordinaci, považovat za kompaktní jednotky. Prostorové plánování se nezabývá pouze různými aktivitami, týkajícími se rozvoje území, ale také implementací programů a projektů a alokací fondů z veřejného rozpočtu do území. Řízení přidělu fondů z veřejného rozpočtu do určitého prostoru (území) nabývá stále většího významu, pokud se týká koordinace na národní, nadnárodní a dokonce i na globální úrovni. To znamená, že na vyšších úrovních jsou vztahy plánování a alokace veřejných fondů těsnější.

Podle německé právní doktríny vyplývá koordinace z komplexní funkce prostorového plánování. Protože v globalizovaném světě klasický model veřejných úkolů už neumožňuje čelit stávajícím složitým problémům, ztratilo rozlišování mezi komplexními a sektorovými aktivitami mnoho ze své funkce ve smyslu rozlišování pravomocí a jurisdikce. Mnoho úkolů veřejného sektoru se provádí v současnosti komplexně (např. dálniční projekty respektují jak ekonomické, tak ekologické aspekty). Objevují se zcela nové komplexní politické cíle. Na úrovni EU je příkladem těchto změn politika ekonomické a společenské soudržnosti. Je jí však nutno doplnit o konkrétní národní aplikace. Prostorové plánování je nástroj k identifikaci specifických kolizí, které vznikají v rámci národních a nadnárodních systémů a k nalézání nejdůležitějších kompromisů, inovací a syntéz nejrůznějších systémů.

Teoreticky by koherentní přístup v podobě komplexní prostorové představy měl vycházet vždy z celého plánovacího teritoria a zahrnout všechny relevantní veřejné sektory. V praxi tohoto ideálu nelze dosáhnout a plány jsou vypracovávány pro omezené účely a pro vybrané oblasti. Někdy nastává i rivalita mezi sektory i mezi oblastmi. Vypracovávání komplexních programů a plánů je časově i finančně náročné. Proto narůstá tendence, aby bylo nahrazeno vyhodnocovacími postupy ad hoc. Výhodou těchto postupů je, že mají blíže k aktuálním problémům, které je třeba řešit. Z ideového hlediska je prostorové plánování podmínkou racionální politiky. V důsled-

ku zavazujících účinků mají politici a exekutiva veřejných správních orgánů dobré důvody k tomu, aby se připojili k prostorové koordinaci. V praxi však tomu tak často nebývá. Hlavními obecnými cíli prostorového plánování jsou aspekt vyvážení stávajících disparit a aspekt trvale udržitelného rozvoje. Tyto aspekty mohou mít v různých státech i různých jazycích různé vyjádření (politika soudržnosti, regionální politika, obecná hospodářská politika apod.).

Na nadnárodní úrovni EU nemá Komise k dispozici explicitně stanovené jurisdikce, vztahující se k prostoru (území). Jednotlivé oblasti působnosti politiky EU (společenská soudržnost, ži-

votní prostředí, zemědělství) se však evidentně vztahují k prostorovému plánování. Dále se profesor David zabýval předpoklady sjednocení (anebo alespoň koordinace) jurisdikce a pravomoci prostorového plánování v rámci členských států EU. I když úplné sjednocení nebude pravděpodobně možné, považuje Prof. David postupné přibližování a systémové propojení za nezbytné.

Josef Markvart