

CHARTA EVROPSKÉHO PLÁNOVÁNÍ

Josef Morkus

Článek představuje základní teze Charty evropského plánování, zpracované Evropskou radou urbanistů v roce 2013. Dokument definuje vize plánování evropských měst a regionů, výzvy územního plánování a úkoly pro územní plánovače. Kompletní překlad Charty evropského plánování je zveřejněn na www.uur.cz a je také přílohou toho čísla.

Autorem Charty evropského plánování (Charter of European Planning, dále též jen Charta) je Evropská rada urbanistů (European Council of Spatial Planners – Conseil européen des urbanistes, ECTP-CEU). Chartu schválilo valné shromáždění Evropské rady urbanistů v Barceloně 22. dubna 2013. ECTP-CEU je organizace sdružující asociace zaměřené na urbanismus a územní plánování ve více než 20 zemích. Byla založena v roce 1985 a pro asi 40 tisíc členů zastřešuje propagaci a sdílení znalostí. Tvoří též rámec pro vzdělávání a trvalé zvyšování profesní odbornosti. Za Českou republiku je členem ECTP-CEU Asociace pro urbanismus a územní plánování ČR.

Charta evropského plánování navazuje na „Novou Athénskou chartu“ z roku 1998, na její aktualizaci z roku 2003 a na tzv. „Istanbulský dodatek“ z roku 2010. Staví na „Evropských perspektivách územního rozvoje“ (1999), „Řídících principech trvale udržitelného územního rozvoje evropského kontinentu“ (2000), zohledňuje „Lipskou chartu“ (2007) a „Toledskou deklaraci“ (2010). Vyzdvihuje dokument ECTP-CEU „Try it this Way – Sustainable Development at the Local Level“, který popisuje, jak v běžné praxi na místní úrovni začlenit udržitelný rozvoj do územního plánování. Upozorňuje i na knihu zaměřenou na regionální problematiku „Fifteen Steps towards Territorial Cohesion: Spatial Planning Guidance“, jejímž autorem je Jan Vogelij.

Charta evropského plánování vyzývá obyvatele Evropy, aby plánování svých měst a regionů založili na dlouhodobé vizi s cílem ochránit přírodní zdroje a zvýšit kvalitu života. S tímto cílem stanovuje principy, které by měly usměrňovat činnost plánovačů v celé Evropě. Tvoří i sdílenou perspektivu pro konání politiků, veřejné správy, nevládních organizací či zájmových skupin obyvatel. Identifikuje specifické charakteristiky disciplíny územního plánování a její potenciál. Cílí na všechny úrovně územního plánování od místních plánů, přes regionální, celostátní a přeshraniční plány až po evropské rámcové programy.

Nosným tématem Charty je integrace a propojenost. Tyto termíny jsou užívány ve vazbě nejen na prostorové uspořádání, ale obecně na propojení měst a regionů ve všech měřítcích a v rámci celé společnosti, včetně sociální a kulturní propojenosti. Při překladu do češtiny však integrace a propojenost ve vztahu k některým slovům vytváří spojení, která nejsou běžně užívána. Proto je v tomto článku preferována srozumitelnost před důsledným překladem textu. Autor článku představuje jednotlivé teze Charty, přičemž se kromě závěru závažně vyhýbá vlastnímu hodnocení a komentářům.

Charta je členěna do několika částí:

- A Vize evropských měst a regionů
 - 1. Integrovaná a propojená města a regiony
 - 2. Sociální soudržnost a propojenost
 - 3. Ekonomická integrace a propojenost
 - 4. Propojenost životního prostředí
 - 5. Územní integrace: syntéza
- B Role územních plánovačů
Výzvy účinného plánování
- C Závazky územních plánovačů v Evropě
 - 1. Plánovač jako vedoucí subjekt změny
 - 2. Plánovač jako vědec
 - 3. Plánovač jako tvůrce a vizionář
 - 4. Plánovač jako politický poradce a prostředník
 - 5. Plánovač jako správce měst a regionů

Přílohy

Následující text není rozčleněn dle těchto kapitol, nýbrž soustřeďuje do ucelených bloků témata, kterým se Charta věnuje.

Vize evropských měst a regionů

Podpora historického a kulturního dědictví a rozmanitosti proti standardizaci a ztrátě identity

Globalizace a narůstající kulturní homogenizace vytvářejí nové tlaky na územní rozvoj a oslabují lokální identitu. Města a regiony si musejí zachovat svoji odlišnost. Je třeba stavět na historické a kulturní identitě území, zachovat rozmanitost, podporovat genia loci a bojovat proti standardizaci. Různorodost prostředí a historickou hodnotu měst i krajiny je nutno vnímat jako zásadní konkurenční výhodu Evropy, a proto je nutné zajistit ochranu všech významných prvků přírodního a kulturního dědictví. Zvláštní ochranu si zaslouží archeologické lokality a památky, tradiční čtvrti či náměstí a další veřejná prostranství. Lokální komunity by měly být podporovány a měla by být zachována jejich identita a charakter.

Zvýšení atraktivity měst

Kvalita života ve městech by měla být podporována politikami, opatřeními a zásahy, které povedou ke zlepšení kvality prostředí a atraktivity měst. Aktivitu je třeba zaměřit na plánování veřejných prostranství – ulic, náměstí, cest a zelených spojení. Úsilí by mělo směřovat k rehabilitaci degradovaných ploch a budov. Je nutné usnadňovat setká-

vání ve městech, zajistit přístup ke kulturním, oddechovým a rekreačním zařízením a podporovat komunitní život. Zvláštní důraz je třeba klást na dostupnost pro starší občany.

Zabránění fragmentaci a neúměrnému rozšiřování sídel

Je třeba zabránit neúměrnému rozšiřování sídel a zabírání volné půdy. Lidské aktivity by měly být koncentrovány v městských jádrech, mělo by být zamezeno rozšiřování zástavby na úkor zemědělské půdy a přírodních oblastí.

Nežádoucí je i rozšiřování zástavby formou rozptýleného osídlení, které fragmentuje krajinu.

Ochrana krajiny a přírodního dědictví

Krajina je zásadním prvkem evropské kulturní identity, tvoří její rozmanitost, má význam pro ekologii, životní prostředí a přispívá k ekonomickému bohatství všech měst a regionů. Krajina je důležitým faktorem ovlivňujícím kvalitu života. Veřejnost by měla být zapojována do plánování krajiny a jejích úprav.

Je nutné chránit a rozvíjet jednotlivé prvky přírodního dědictví, přírodní rezervace, parky či vodní prvky.

Ochrana ekosystémů

Ochranu je nutné zaměřit na snížení rizika plynoucího z přírodních katastrof, např. zaváděním protipovodňových opatření či vhodným využitím území, která jsou ohrožena. Snížení rizika je třeba řešit i na celoevropské úrovni, zejména s ohledem na klimatickou změnu.

Rozlohu městských lesů a zelených oblastí ve městech i kolem nich je třeba zvětšovat s cílem zlepšování kvality ovzduší, bránění erozi a vyrovnávání teplotních rozdílů.

Základním předpokladem je chránit a rozvíjet biodiverzitu.

Péče o přírodní zdroje

K zajištění udržitelného rozvoje je nutná údržba a péče o přírodní zdroje. Zdroje, zvláště půdu, vzduch a vodu, je nutné využívat chytře, s přihlédnutím k opravdové potřebě a nikoliv pouze s ohledem na požadavky spotřebitelů.

Je nutné podporovat redukci spotřeby a recyklaci materiálů. Využívání obnovitelných zdrojů je prioritou. Zpracování odpadu by mělo být zajišťováno lokálně, bez vývozu do jiných měst, regionů či států.

Zlepšování dopravy a infrastruktury

Regiony musejí ve svých strategických plánech spolupracovat na zajištění adekvátní kapacity infrastruktury, na posílení a rozšíření transevropských sítí TEN.

Dopravní vzdálenost k nabídce základního zboží a služeb by měla být minimalizována. Upřednostňovány by měly být energeticky úsporné a lokálně zajišťované služby a zboží. Na místní úrovni je třeba přijmout opatření, která povedou k omezení závislosti na používání osobních vozidel. Zlepšena musí být možnost přestupu mezi jednotlivými druhy dopravy.

Plánování venkovských regionů

Venkovské regiony nabízejí lepší kvalitu životního prostředí, ale trpí ekonomickými tlaky kombinovanými se špatnou dostupností základních služeb a přístupností vybavenosti. Zároveň se mnoho venkovských regionů stává zázemím měst.

Přístup k venkovským regionům by měl být integrovanými. Plánování by mělo souhrnně řešit městská i venkovská území, spojovacím prvkem se může stát plánování např. v oblasti vodních zdrojů či produkce potravin.

Posílení sociální spravedlnosti a soudržnosti

Větší sociální soudržnost zajistí větší pocit bezpečí měst a regionů. Jedním z prostředků, jak dosáhnout sociální spravedlnosti a soudržnosti mezi obyvateli, je územní plánování. Dále k pocitu bezpečí napomáhá dostupnost zdravotní, vzdělávací a sociální infrastruktury pro všechny, včetně minorit a sociálně slabých a znevýhodněných. Je též třeba zvýšit přístupnost bydlení a zaměřit se na výstavbu bytů za dostupné ceny.

Demografické změny v Evropě, zejména stárnutí populace, musejí být řešeny nejen v sociální a ekonomické oblasti, ale i přizpůsobováním prostředí měst, např. zlepšením řešení a dostupnosti veřejných prostranství.

Participace veřejnosti

Rozhodnutí jsou často ovlivňována majetnými občany a zájmovými skupinami. Pro zajištění prosperity všech sociálních skupin je nutné do plánování zapojovat veřejnost. Je třeba rozpoznat i potřeby okrajových skupin (např. nekvalifikovaných dělníků nebo vysoce mobilních profesionálů). Ke zlepšení zapojení veřejnosti je vhodné zajistit větší účast aktivních skupin obyvatel a lokálních komunit, měl by se rozšířit počet zainteresovaných stran (např. o nevládní organizace a privátní sektor).

Technokratický přístup je nutné vyvažovat neformálními formami participace a využíváním znalostí místních komunit. Měly by být rozvinuty metody umožňující syntézu formálních a neformálních přístupů. Je třeba se zaměřit na všechny tři úrovně zapojení: informování, participaci a spolupráci na zpracování dokumentů.

Podpora ekonomického rozvoje měst a regionů

Základem pro ekonomický rozvoj měst a regionů jsou jejich kulturní a přírodní kvality. Konkurenční výhodou jsou jedinečnost a rozmanitost místa, které musejí být doplněny nabídkou přívětivého, zdravého a bezpečného prostředí pro bydlení i práci.

Je třeba rozvinout evropské metropolitní regiony, které budou konkurenceschopné a přívětivé pro své obyvatele, a zároveň se stanou protiváhou světovým megalopolím. Rozvoj by měl být zaměřen na znalostní ekonomiku a aplikaci inovativních technologií. Zároveň však poroste poptávka po produktech a službách vázaných na tradiční místa nebo způsoby produkce.

Města a regiony musejí spolupracovat, aby byla zvýšena jejich konkurenceschopnost. Ta může být zajištěna buď spoluprací podobně zaměřených měst (s cílem zajištění propagace a velikostí schopné konkurovat na globálním trhu), nebo naopak propojením měst s různou specializací s cílem vzájemného doplňování.

Pro dosažení synergičtých efektů by měla města spolupracovat i při plánování svého rozvoje.

Role územních plánovačů, výzvy pro plánování

Plánování v 21. století čelí mnoha globálním výzvám, jako je rychlá urbanizace, narůstající chudoba či klimatické změny. Plánovači by neměli čekat, až vlády převezmou iniciativu k jejich řešení. Lokální akční plány se musejí stát v tomto ohledu hlavní hybnou silou.

Územní plánování by se mělo stát integrální součástí evropských politik. Efektivní plánování jako klíčový prostředek pro řešení problémů vidí např. Evropská agentura pro životní prostředí (European Environment Agency) v oblasti kvality života ve městech, či Rada Evropy – Evropská konference ministrů zodpovědných za územní a regionální plánování (CEMAT) v oblasti územní demokracie.

Při plánování je třeba se zaměřit i na místa, kde administrativní hranice nesouhlasí se spádovými oblastmi, a plánovat tyto lokality společně.

Při plánování by měl být dodržován princip subsidiarity.

Plánování by se mělo odklonit od spoléhání se pouze na funkční zónování. Je nutné ho doplnit i o management poptávky, tj. ovlivňovat neudržitelné způsoby chování.

Doporučuje se opouštět systém založený na monetárním oceňování zboží a služeb a přiklonit se ke skutečné ekonomické hodnotě zdrojů.

Závazky územních plánovačů v Evropě

Územní plánování je mezioborovou disciplínou zahrnující široké spektrum odborníků i ostatních účastníků. Plánovači musejí chránit veřejné zájmy a místní demokracii. Měli by se zasadit o dodržování dlouhodobé koncepce a omezit krátkodobé zásahy a roztržitěné přístupy. Plánovači musejí být i mediátoři, měli by umět usnadňovat dialog mezi jednotlivými dotčenými stranami, místními obyvateli a podnikateli a orgány, které jsou kompetentní k rozhodování. Měli by usměrňovat požadavky jednotlivých stran k cílům, které jsou nad soukromé zájmy, a měli by stimulovat partnerství mezi soukromým a veřejným sektorem. Plánovači musejí podávat kompletní, jasné a přesné informace pro dotčené orgány, politickou reprezentaci, vlastníky i širokou veřejnost.

Úkolem plánovačů je analyzovat, prověřovat, navrhovat, implementovat a monitorovat rozvojové strategie, podpůrné politiky, programy a klíčové projekty. Plánovači musejí přispívat k zajištění aktualizace plánů.

Součástí disciplíny je i neustálé zvyšování odbornosti a výzkum v oblasti plánování. Podporována by měla být i konstruktivní kritika teorie a praxe plánování.

Plánovači musejí vycházet z „Evropských perspektiv územního rozvoje“ a respektovat „Řídící principy trvale udržitelného územního rozvoje evropského kontinentu“. Musejí se zasazovat o převedení úmluv a mezinárodních smluv do národních zákonů a vytvářet rámce pro transpozici jednotlivých evropských směrnic. Plánovači by měli přispívat k tvorbě legislativy.

Plánovači by měli spíše uplatňovat strategický přístup k prostorovému plánování než jen naplňovat byrokratické administrativní požadavky.

Torremolinská charta

V souvislosti s popisovanou Chartou evropského plánování je vhodné upozornit na tzv. „Evropskou chartu regionálního a územního plánování“, známou spíše pod názvem „Torremolinská charta“. Jde o materiál Rady Evropy – Konference ministrů zodpovědných za územní a regionální plánování (CEMAT), přijatý v roce 1983.

„Torremolinská charta“ s „Chartou evropského plánování“ zdánlivě nijak nesouvisí, svým obsahem a zejména řešenými tématy jsou si však i přes rozdíl 30 let od přijetí překvapivě blízké. „Torremolinská charta“ se podobně jako „Charta evropského plánování“ zabývá tématy jako:

- evropská dimenze územního plánování,
- spolupráce regionů bez ohledu na jejich administrativní hranice,
- integrovaný přístup k plánování,
- stanovení a dodržování dlouhodobých cílů,
- participace veřejnosti,
- vyvážení sociálního a ekonomického rozvoje,
- odpovědné nakládání se zdroji a ochrana životního prostředí,
- rozumné využití půdy,
- zlepšování kvality života,
- koordinace zájmů jednotlivých aktérů a disciplín územního rozvoje.

Závěr

„Charta evropského plánování“ není závazným právním předpisem ani dokumentem, který je nutno promítnout do právního řádu jednotlivých evropských zemí. Definuje však směry, kterými by se mělo ubírat uvažování o územním plánování a tvorbě prostředí obecně.

V mnoha aspektech nepřináší revoluční myšlenky a spíše sumarizuje přístupy, které jsou považovány za všeobecně akceptovatelné. V celém spektru oblastí se však snaží dávat impulzy ke změně uvažování. V následujícím textu jsou zdůrazněny myšlenky Charty, které se dříve neobjevovaly tak často a nebyly tak jasně formulovány.

V reakci na postupující globalizaci Charta zdůrazňuje hodnotu jedinečnosti, různorodosti a rozmanitosti. Evropské kulturní prostředí s obrovským historickým odkazem, a to ve městech i v krajině, chápe jako jasnou konkurenční výhodu. Klade důraz i na tradiční postupy a lokální produkty, které je třeba chránit.

Vnímání neúměrného rozrůstání měst jako negativního aspektu územního rozvoje je již všeobecně rozšířené. Charta navíc poukazuje na problém fragmentace krajiny a nabádá k jejímu zamezení.

Oproti dřívějším dokumentům klade Charta větší důraz na potřebnou kvalitu prostředí měst a upozorňuje na její souvislost s kvalitou života všech skupin obyvatelstva.

Do obecného povědomí již vstoupil narůstající význam přizpůsobování měst potřebám stárnoucí populace.

Trendem, který je obecně uznáván, je zajištění minimální vzdálenosti k nabídce základního zboží a služeb. Charta jej podporuje snahou o upřednostňování lokálně zajišťovaných služeb a zboží. Jedním z jasně vyjmenovaných cílů je omezení závislosti na používání osobních vozidel.

V oblasti hospodaření se zdroji a energiemi se k všeobecně přijatým principům redukce a recyklace přidává i požadavek reagovat nejen na požadavky spotřebitelů, ale důsledně spravovat zdroje s ohledem na jejich vzácnost a vyčerpatelnost. Oproti dřívějším přístupům je čím dál více zdůrazňována potřeba propojování měst. Důraz by měl být kladen ne na jednotlivá sídla, ale na jejich síť.

Zajímavé je vnímání zapojování veřejnosti v územním plánování, kterou zejména francouzský komentář k Chartě chápe jako prostředek proti monopolům a silovým skupinám. Tento přístup není v našem prostředí příliš zdůrazňován, přínosy participace jsou u nás obvykle akcentovány v jiných oblastech.

V souladu s obecně přijatými trendy je zdůrazněna role plánovačů nejen jako tvůrců plánu, ale v mnohem širším pojetí od popularizátorů oboru až po prostředníky, kteří mají napomáhat hledání konsenzu.

Charta evropského plánování obsahuje mnoho impulzů, které mohou vést k pozvednutí kvality prostředí, ve kterém žijeme.

*Ing. arch. Josef Morkus, Ph.D.
Ministerstvo pro místní rozvoj*

ENGLISH ABSTRACT

Charter of European Planning, by Josef Morkus

The article presents the basic theses of the Charter of European Planning published by the European Council of Spatial Planners in 2013. This document defines the vision of planning in European cities and regions, challenges of spatial planning and tasks for spatial planners. A complete translation of the Charter of European Planning has been published at www.uur.cz and is attached to this issue of the journal.