

# NĚMECKÝ POHLED NA SOUČASNÉ ČESKÉ ÚZEMNÍ PLÁNOVÁNÍ

Vážení čtenáři, v souvislosti s aktuální diskusí o připravenosti České republiky na vstup do Evropské unie vám předkládáme následující dva příspěvky. U prvního z nich jde o „pohled zvenčí“, část disertační práce německé urbanistky, doplněný vysvětlujícími poznámkami, v druhém najdete komentář z pera zkušeného českého odborníka – vysokoškolského pedagoga.

Karina Pallagst je absolventkou univerzity v Kaiserslautern a v současné době pracuje jako vědecká pracovnice Ústavu pro ekologický rozvoj v Drážďanech (Institut für ökologische Raumentwicklung – IÖR – Dresden). Jejím hlavním profesním zaměřením je prostorové a regionální plánování – participuje na řešení řady úkolů jak v Německu, tak v rámci mezinárodní spolupráce. Z nich uvedme zejména „Prostorové uspořádání středo- a východoevropských států na pozadí evropských snah o prostorové uspořádání – příklad Česká republika“ (skončeno v roce 1998) – u tohoto úkolu byla Karina Pallagst zodpovědnou řešitelkou. Na jeho výsledky navazuje ve stejnojmenné disertační práci na univerzitě v Kaiserslautern. Dále vede spolu s ředitelem IÖR Prof. Müllerem rozsáhlý úkol v rámci projektu INTERREG IIC „Komunální a regionální plánovací nástroje pro trvalý prostorový rozvoj v zemích prostoru CADSES“. Disertační práce byla poskytnuta Ústavu územního rozvoje v roce 1998. Po dohodě s vedoucím této práce Prof. Kistenmacherem z kaiserslauternské univerzity nabídla dvě kapitoly jako článek do našeho časopisu. V dubnu tohoto roku se dohodla s redakcí na zkrácení příspěvku. Text článku poskytuje čtenářům zajímavý pohled odborníka z členského státu EU, který má zkušenosti s integrací bývalé NDR do západoevropských struktur. I když autorka velmi seriózně a zevrubně prostudovala systém a podmínky územního plánování v ČR, neubránila se některým dílčím nedorozuměním. Důvodem může být i určitý nedostatek srozumitelných a výstižných informačních materiálů v cizojazyčných mutacích. Proto zpracoval ÚÚR pro potřeby MMR publikaci v angličtině (Town and Country Planning in the Czech Republic), která podává v našem oboru alespoň základní informace. Dalším důvodem je i výrazný vývoj oproti stavu před 2-3 lety, kdy práce autorky vznikala. V současnosti je předkládána vládě řada nových dokumentů pro podporu regionálního rozvoje. Tento fakt svědčí o rychlém vývoji v dané oblasti. Vzhledem k tomu, že redakční rada předpokládala, že článek vyvolá polemiku, požádala své členy, aby se k článku vyjádřili. Karel Maier (člen redakční rady) tuto výzvu iniciativně přijal – jeho příspěvek navazuje na článek Kariny Pallagst. Samozřejmě uvítáme i diskusní příspěvky od vás, čtenářů našeho časopisu.

## BUDE ČESKÉ ÚZEMNÍ PLÁNOVÁNÍ VYHOVOVAT POŽADAVKŮM EVROPSKÉ INTEGRACE?

**Karina M. Pallagst**

### I. DÍL: HODNOCENÍ A OTEVŘENÉ OTÁZKY

Od roku 1989 probíhá v České republice vnitrostátní hospodářská a politická restrukturalizace, která se týká i územního plánování ve fázi jeho orientace i vytváření jeho struktury. Je evidentní, že při nové organizaci a implementaci prostorového plánování<sup>1</sup> ve středo- a východoevropských státech se získávají zkušenosti „z vnějška“, tedy jak z evropské diskuse o prostorovém plánování, tak i od sousedních západoevropských států. Vedle zkušeností se systémy prostorového plánování jednotlivých států se pohlíží na oblast evropského prostorového uspořádání jako na možnost, která dodá podněty národnímu prostorovému plánování. To vychází z očekávání, že v této věci panuje minimální míra konsensu v rámci Evropy.

Vzhledem k celoevropské výměně zkušeností o systémech prostorového plánování a jejich rostoucímu vzájemnému propojení, vyvstávají na tomto pozadí tyto otázky pro prostorové plánování České republiky:

• Jak se v současnosti prezentuje prostorové plánování v České republice jako ve středo- a východoevropském státě, na které oblasti se v procesu transformace systému prostorového plánování pohlíží jako na problémové?

• Je Česká republika jako potenciální budoucí člen EU vzhledem ke svému systému plánování rozvoje a uspořádání území schopna spolupracovat se současnými členskými státy EU při další úpravě evropského prostorového uspořádání a v nadnárodních formách kooperace?

Z jednoho z autorčiných výzkumů<sup>2</sup> vyplynulo, že pokud jde o evropskou integraci České republiky, kladou se i na české

územní plánování požadavky, aby se přizpůsobilo. Přitom je nutno respektovat zvláště tyto požadavky:

1. Je české územní plánování již na cestě k subsidiaritě, pokud jde o organizační strukturu a rozdělení kompetencí?
2. Projevují se tendence k posílení regionální úrovně, pokud jde o rozdělení kompetencí v průběhu nového regionálního správního členění?
3. Ukazuje se české územní plánování jako schopné kooperace v mezinárodním

rámci, pokud jde o přeshraniční a transnacionální spolupráci?

4. Vyhovují koncepční přístupy na národní úrovni své funkci spojovacího článku mezi nadnárodní a regionální úrovní?
5. Dostanou se směrnice evropského významu, týkající se prostorového uspořádání, do postupů, zásad a směrnic České republiky, vztahujících se k prostorovému plánování?
6. Projevují se vzhledem k plánům a programům prostorového plánování, zvláště územního plánování, symptomy plánovacího konsensu zaměřeného na realizaci?

V I. díle příspěvku jsou sumárně prezentovány hlavní požadavky ze strany evropské úrovně na české územní plánování. Pro charakteristiku potřeb dalšího vývoje bude provedeno nejprve celkové hodnocení, vztahující se k jednotlivým uvedeným požadavkům a po něm budou následovat otevřené otázky. Výkladem k nim se zabývá II. díl příspěvku.

### **1. Subsidiarita ve vztahu k organizaci a kompetencím českého územního plánování**

Dosud chybějící střední úroveň veřejné správy se ukazuje jako problematický jev. Tato úroveň znamená i pro územní plánování decentralizaci kompetencí, která je v dlouhodobější perspektivě žádoucí v „Evropě regionů“, do které se i Česká republika hodlá začlenit. Za účelem vytvoření nové regionální úrovně veřejné správy budou od roku 2000 uvolněny cesty k větší míře subsidiarity.

Státní úroveň veřejné správy má v Ministerstvu pro místní rozvoj v rámci územního plánování silnou pozici, která musí být uvedena do souladu s kompetencemi nových samosprávných regionů. Proto v současné organizační struktuře územního plánování neexistuje princip zpětné vazby plánování<sup>3</sup>, která vertikálně propojuje plánování na jednotlivých úrovních.

V oblasti regionální politiky je již na rozdíl od toho usnesením vlády vytyčen horizontální a vertikální proces harmonizace<sup>4</sup>, který ve smyslu principu zpětné vazby umožňuje subsidiaritu ve prospěch regionálních a komunálních aktérů. Zprostředkující funkci mezi obcemi a úrovní státních orgánů veřejné správy by přitom mohla převzít nová regionální úroveň.

### **Otevřené otázky**

- Které změny, jež má realizovat krajská úroveň, jsou v systému plánování potřebné?
- Které kompetence by v evropském i národním rámci měly připadnout regionální úrovni?
- Jak lze pro územní plánování použít principu zpětné vazby?

### **2. Posílení regionální úrovně**

V rámci nadmístního územního plánování neexistují plánovací regionální celky, takže se nadmístní plány vypracovávají ve vztahu k dílčím prostorům (VÚC – pozn. překl.). Koordinaci programů a plánů mezi jednotlivými úrovněmi ani s oborovým plánováním pomocí celoplošných plánů<sup>5</sup> nelze dosud zajistit. Je snaha o vytvoření plánovacích regionů ve spojení s novými strukturami veřejné správy v rámci regionálně politických programů. Na nadmístní úrovni se souběžně s územním plánováním rozvíjí regionální politika jako celoplošné plánování se zřetelem k realizaci.

K tomu přistupuje fakt, že funkce nadmístní úrovně není jednoznačná, a to ani v současné úpravě územního plánování podle novelizovaného zákona o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon). V zákoně nejsou odděleny úkoly nadmístní a obecní úrovně plánování, takže chybí jednoznačné ustanovení kompetence, například souborná koordinační funkce regionální úrovně pro komunální úroveň.<sup>6</sup>

V praxi vypracovávání plánů a programů velkých územních celků neexistují žádné předpisy pro přenos informací, které by například vypovídaly o minimálním obsahu koncepcí českého regionálního plánování, aby tak byla zaručena určitá míra srovnatelnosti plánování.

Jako s novou formou organizační struktury plánování se nejprve počítalo se zřizováním regionálních agentur pro rozvoj, v jejichž kompetenci by mělo být vypracování regionálních programů rozvoje. Tyto rozvojové agentury by představovaly pružná, horizontálně orientovaná grémia, která by spojovala regionální a komunální aktéry jak z veřejného, tak ze soukromého sektoru vzájemnou sítí. Kompetence mezi Ministerstvem pro místní rozvoj, novými regionálními jednotkami veřejné správy a těmito regionálními agenturami pro rozvoj by musely však ještě být vyjasněny.

Na vytváření 14 regionů je třeba pohlížet jednoznačně ve smyslu evropských

tendencí k regionalizaci. Představy EU a České republiky o regionalizaci však, jak se zdá, nejsou shodné, protože EU pro Českou republiku zamýšlí 8 dílčích prostorů NUTS 2<sup>7</sup>. Národní regionální politika musí podle toho být kompatibilní s představami EU.

### **Otevřené otázky**

- V jak velkém rozsahu je zapotřebí plánování na nadmístní úrovni, existují-li paralelně územní plány a regionální programy rozvoje?
- Jak lze zaručit funkční regionální politiku, jestliže se národní představy v oblasti regionalizace (počet regionálních jednotek) rozcházejí s představami EU?
- Jakou roli by mohly v územním plánování hrát regionální rozvojové agentury, zvláště při jejich harmonizaci s novými regionálními orgány veřejné správy?

### **3. Schopnost českého územního plánování kooperovat v mezinárodním rámci**

Česká republika má velký zájem o spolupůsobení v přeshraniční a transnacionální spolupráci, protože tímto způsobem lze zpomalit ekonomický pokles na vnější hranici EU. Vzhledem k vysokému podílu pohraničních okresů hrají tyto dílčí prostory pro celkový rozvoj ČR nosnou úlohu. K mezinárodní kooperaci je dosud kompetentní Ministerstvo pro místní rozvoj. Protože regionální problematika vystupuje do popředí právě v rámci úkolů přeshraniční spolupráce, vyskytují se problémy kvůli chybějící „blízkosti“ státní úrovně k dotýcným dílčím prostorům. Nadto se vyskytují organizační problémy s koordinací, protože vzájemně kooperují různí aktéři každého státu.

Přeshraniční koncepce na vnějších hranicích EU se ukázaly pro národní územní plánování jako výhodné, protože české části těchto plánů byly převzaty do národních územních plánů. Regiony přesahující hranice státu mohly tudíž opřít svůj rozvoj o strategie v mezinárodním i národním rámci. Tento náskok ve zkušenostech dílčí prostory uvnitř země nemají.

Transnacionální spolupráce v rámci INTERREG II C nabízí České republice tu výhodu, že lze vybudovat kooperační vztahy ke středo- a východoevropským sousedním státům, a to od problémů pohraničního pásma k vytyčení úkolů významných z hlediska celkového prostorového pláno-

vání republiky. Nadregionální projekt INTERREG II C umožňuje už v předstihu před přistoupením k EU zapojení do tematických okruhů a organizačních struktur evropského prostorového plánování. Optimálnímu zapojení České republiky do transnacionální spolupráce by pomohla rovněž existence národních strategií.

#### *Otevřené otázky*

- Jakou roli převezmou nové regionální správní jednotky v rámci mezinárodní kooperace?
- Jak je možno lépe zužitkovat zkušenosti z přeshraniční spolupráce na vnější hranici EU také pro pohraniční oblasti s Polskem a Slovenskou republikou, jakož i pro vnitrozemí?
- Jak lze národní strategie lépe zapojit do transnacionálních projektů kooperace?

#### **4. Respektování směrnic evropského významu, vztahujících se k prostoru**

Pokud jde o obsahy územních plánů nadmístní úrovně, používá se dosud nedostatečného instrumentaria. Plány představují dohromady často shluk údajů oborového plánování, aniž by se použilo originálního instrumentaria prostorového plánování.

Pokud se týká témat Evropského konceptu prostorového rozvoje (EUREK)<sup>8</sup>, existuje v rámci českého územního plánování jen málo výrazných rysů. V rámci úkolů „sídelní struktury“ a „sítě měst“, což je klíčové téma EUREK, se výhrady české strany proti nástrojům používaným za komunistického režimu – střediskové obce a městské regiony – ukazují jako překážka. Na pružné struktury sítě měst, spočívající na kooperaci, se v rámci územního plánování ještě nepamatovalo. Kromě toho se objevuje nutnost včlenit se do evropské sítě center. Tyto aspekty nebyly ještě v dostačující míře uznány. Pouze v oblasti regionální politiky se má využít kooperace měst jako realizačního prostředku, ale k jejich koncepčnímu ustanovení se dosud nikdo nevyjádřil.

Český zákon o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon) nezahrnuje obsahová ustanovení, která by mohla platit jako všeobecně platné směrnice pro prostorové plánování. Tím se rovněž projevuje nízký stupeň slučitelnosti s evropskými přínosnými dokumenty, jako např. s Evropskou chartou prostorového uspořádání, nebo s „Lipským dokumentem“: Základy evropské politiky prostorového rozvoje<sup>9</sup>.

Zásady regionální politiky vyhovují určením svého rámce všem na začátku zmíněným požadavkům na národní prostorové plánování na základě evropského prostorového plánování. Jsou jednoznačně orientovány na směrnice EU a nabízejí pro úroveň plánování České republiky – jinak než územní plánování – obsahové i organizační předlohy. Současně jasně ukazují, že tlak na přizpůsobení se opatřením EU, jak se projevuje ve všech středoevropských zemích kandidujících na přistoupení, je v konkrétních reakcích na záležitosti týkající se prostorového plánování na straně České republiky snižován.

#### *Otevřené otázky*

- Jak lze tematické okruhy EUREK lépe zapojit do územního plánování České republiky, zvláště v oblasti sídelních struktur?
- Mohou směrnice formulované v zásadách regionální politiky dosáhnout platnosti i pro územní plánování?

#### **5. Koncepční přístupy k prostorovému plánování celého státu**

Vzhledem k rostoucímu významu spolupůsobení v transnacionálních operačních strukturách a celoevropských koncepcích chybí celostátní koncepce, která by vnesla rozvojové představy České republiky do evropského rozvoje.

Praxe českého územního plánování je ze strany státu zaměřena příliš silně na rozsáhlé analýzy stávajícího stavu, aniž by se vypracovávaly perspektivy prostorového rozvoje ve smyslu strategických koncepcí, které by poskytly plánům nižších úrovní celkový rámec.

Pomocí strategie regionální politiky se vypracuje celostátní koncepce, která se bude opírat o regionální politiku EU. Tak mohou být vytvořeny koncepční předpoklady pro začlenění ČR do evropských koncepcí, jako je např. EUREK. Vztah této koncepce k nadmístnímu územnímu plánování je dosud nejasný.

#### *Otevřené otázky*

- Vyhovuje strategie regionální politiky požadavku vyplnění koncepčního rozhraní mezi evropskou a regionální úrovní České republiky?
- Může strategie regionální politiky nahradit územně plánovací koncepci na celostátní úrovni?

#### **6. Smysl plánování zaměřeného na realizaci**

Změněné rámcové podmínky a v důsledku toho zvyšující se požadavky na prostorové plánování vyžadují od české strany obsáhlou novelizaci stávajících právních předpisů. Četné novelizace a návrhy změn dosud realizované se však vztahují příliš jednostranně na zjednodušení dosavadního zákona o územním plánování a stavebního řádu, který byl vypracován již za komunistického režimu. Ve své dnešní podobě je územní plánování i v novelizaci z r. 1998 zaměřeno příliš „technicky“ a uspořádáno příliš málo integrativně mezi jednotlivými příslušnými obory, tj. nebere ohled na ekonomické, sociologické nebo širší požadavky vztahující se k prostoru, které na sebe vzájemně působí.

Koncepce rozvoje – pokud se vůbec vypracovávají – jsou vypracovávány pouze pro jednotlivé obory.<sup>10</sup> Jedná se hlavně o aktualizaci koncepcí rozvoje pro městské regiony a v pohraničních oblastech o vypracování plánovací dokumentace pro euroregiony, z české strany v rámci přeshraniční spolupráce. Jako pozitivní je třeba hodnotit zjednodušení vypracovávání územních plánů a redukci plánů na každé jednotlivé úrovni<sup>11</sup>. To je krokem k větší flexibilitě v systému plánování, který usnadní realizaci územního plánu. Územní plány nejsou spojeny s finančními nástroji na realizaci. Plánovací kanceláře, pověřené obcemi vypracováním,<sup>12</sup> nemají v žádném případě doprovodnou realizační funkci, takže mezera mezi plánováním a realizací se zvětšuje. Na rozdíl od toho se s regionálně politickými programy vytváří na regionální úrovni velkoplošný nástroj podpořený finančními prostředky.

Nedojde-li k přesné obsahové a časové harmonizaci mezi oběma plánováními – regionální politikou a územním plánováním, vyvstává zde nebezpečí přetížení regionální úrovně plánování. Význam územního plánování může být vůči regionální politice oslaben, protože regionální politika je vypracována jako integrované instrumentarium, které podchycuje i sociální a ekologické otázky. Je tomu jinak než například u dřívějšího oblastního plánování, které bylo zaměřeno výlučně na hospodářský rozvoj. K tomu přistupuje skutečnost, že regionální politika – na rozdíl od územního plánování – působí na všechny dílčí prostory České republiky svým celoplošným přístupem. Právě integrovaný

nadresortní přístup regionální politiky by se mohl prostřednictvím programů, vztahujících se k realizaci na nadmístní úrovni kvalifikovat na „lepší územní plánování“.

#### *Otevřené otázky*

- Jak může dojít k účelnému propojení územního plánování s novou regionální politikou a jejími koncepty rozvoje?

- Jaká role připadne v budoucnosti územnímu plánování, aby nebyla regionální úroveň České republiky přetížena?
- Jak lze zaručit realizaci územního plánování, aniž by to bylo na škodu flexibility?

Je zřejmé, že pokud jde o požadavky v oblasti prostorového plánování podle evropské integrace, je pro české územní plánování zapotřebí ještě obsáhlejšího

objasňování. Ve II. dílu tohoto příspěvku se prezentuje pojednání o dosud otevřených otázkách, vztahujících se k jednotlivým požadavkům, aby bylo možno formulovat návrhy pro další rozvoj českého územního plánování.

## II. DÍL: DOPORUČENÍ PRO DALŠÍ ROZVOJ ČESKÉHO ÚZEMNÍHO PLÁNOVÁNÍ

Na základě požadavků na národní prostorové plánování v průběhu evropské integrace bylo v I. díle tohoto příspěvku české územní plánování zkoumáno z toho hlediska, do jaké míry je v něm možno rozeznat ohlasy, eventuálně reakce na evropský vývoj. Přitom se jasně ukázalo, že pokud jde o požadavky

1. subsidiarity,
2. posílení regionální úrovně,
3. schopnosti kooperace v mezinárodních rámci,
4. respektování směrnic vztahujících se k prostoru a majících evropský význam,
5. koncepčních přístupů celostátního prostorového plánování a
6. smyslu plánování zaměřeného na realizaci,

vyvstává v souladu se současnou situací v českém územním plánování ještě mnoho otevřených otázek. Pojednání o těchto otázkách v II. dílu tohoto příspěvku má posloužit k formulování návrhů pro další rozvoj prostorového plánování České republiky.

### **1. Subsidiarita vztahující se k organizaci a kompetencím českého územního plánování**

V systému plánování označuje subsidiarita souhrn mezi jednotlivými úrovněmi plánování, zvláště při integraci regionální a komunální úrovně a jejich aktérů do procesu plánování. Pro Českou republiku, v níž si státní úroveň dnes stejně jako dříve udržuje v územním plánování i v regionální politice centrální pozici, vyvstávají vzhledem k subsidiaritě otevřené otázky, týkající se dalšího rozvoje systému plánování. Zvláště velký význam přitom mají v plánovacím procesu nové krajské úrovně a jejich kompetence, jakož i vertikální propojení rozhodovacích procesů v plánování v důsledku principu zpětné vazby.

### *Změny v systému plánování vycházející z nové krajské úrovně*

V důsledku centralistického plánování hospodářství trvajících po desetiletí jsou zásadní pravidla hry EU, jako je princip subsidiarity, v středo- a východoevropských státech všeobecně novum, i když se rysují silnější tendence k decentralizaci, např. v podobě samosprávy na komunální úrovni.

Vzhledem k podílení se na rozvojových procesech v oblasti evropského prostorového plánování by mělo mít územní plánování v České republice ve smyslu principu subsidiarity k dispozici výkonnou a logickou organizační strukturu, která se neopírá pouze o státní úroveň. V současnosti je centralisticky poznamenaný systém plánování prostorového rozvoje sice schopný provozu, ale spolupůsobení „zdola“ není zajištěno v dostatečné míře, protože obce musí místo od místa zápasit se svými vlastními problémy rozvoje a regionální samospráva bude zavedena teprve po roce 2000.

Pokud jde o integraci České republiky do EU, zůstane státní úroveň hlavním partnerem, jež je třeba oslovit ve věci otázek prostorového plánování, týkajících se zapojení českých představ o prostorovém rozvoji do evropských struktur. Sem patří participace na studiích, jako jsou Evropský koncept prostorového rozvoje (EUREK) a „Guiding principles for a sustainable spatial development of the European continent“ (Hlavní zásady udržitelného prostorového rozvoje evropského kontinentu) a zapojení do strukturální politiky EU.

Regionální úroveň samosprávy by se na těchto rozhodovacích procesech měla podílet. Stejně jako by měla rozhraní mezi regionální úrovní a úrovní EU vyplňovat národní úroveň, je nutné, aby regionální úroveň splňovala zprostředkovací funkci mezi státní a komunální úrovní. Taková de-

centralizace systému plánování by odpovídala realizaci principu subsidiarity. Regionální nositelé rozhodnutí by navíc měli být integrováni i do grémií EU, například do Komise pro regiony.

### *Možné kompetence regionální úrovně v evropském a národním rámci*

V určitých okruzích úkolů se už dnes projevují problémy týkající se komunikace s příslušnými rozhodujícími místy v sousedních státech. Tak například chybí regionální partneři pro přeshraniční spolupráci, kteří by měli být osloveni, protože pro regiony ležící u hranic sousedních zemí nejsou v České republice odpovídající příslušné instance.

Regionální úrovni by měla příslušet kompetence pro přeshraniční spolupráci, protože tato mezinárodní forma kooperace ukazuje region jako příslušnou prostorovou jednotku. Tím by bylo v této oblasti úkolů zajištěno větší přiblížení občanům a vyšší stupeň uvědomění si problému. Vedle této „evropské“ kompetence by mělo dojít i k vypracování nadmístních územních plánů a ze strany státu i obce k participaci regionálních nositelů plánování na rozhodovacích procesech vztahujících se k prostoru. Přitom by bylo účelné více navzájem oddělit obsah regionálních plánů a územních plánů obcí, takže plán na regionální úrovni by měl pro místní plán shrnující nadmístní funkci. Tyto obsahy plánů by měly být pak při vypracovávání územních plánů obcí respektovány.

### *Implementace principu zpětné vazby v územním plánování*

Při operacionalizaci principu subsidiarity pro oblast prostorového plánování by v budoucnosti měl princip zpětné vazby hrát v plánovacím procesu významnou roli. Rozdělení kompetencí mezi státní, regionální a obecní úroveň, jak se zamýšlí pro

regionální politiku, by se hodilo i pro územní plánování. Úprava regionální úrovně ve smyslu funkce zprostředkovatele mezi úrovní státu a obce, jak to bylo prezentováno v předchozím úseku, se přitom ukáže jako podstatný faktor.

## 2. Posílení regionální úrovně

K posílení regionální úrovně dojde v České republice vytvořením 14 regionálních samosprávných jednotek. Otevřené otázky týkající se zřízení této úrovně v systému plánování vyvstávají především, pokud jde o rozvoj nové regionální politiky paralelně s územním plánováním a v souvislosti s tím o potřebnou míru regionálního plánování, o kompatibilitu národní regionální politiky a strukturální politiky EU se zřetelem na rozdílné představy o regionalizaci a o úloze možných nových aktérů, jako jsou regionální agentury rozvoje a nositelé regionální veřejné správy.

### *Nadmístní plánování prostřednictvím územních plánů VÚC a regionálních programů rozvoje*

Paralelnost regionálních programů rozvoje a územních plánů sice odpovídá posílení regionální úrovně; současný výskyt dvou integrovaných nadresortních plánů je však v rozporu s požadavkem jednoduchosti, transparentnosti a flexibility, který je pro realizaci plánu rozhodující. Právě v průběhu diskuse o deregulaci a „štíhlých“ strukturách plánování vyvstává otázka, zda toto dvojí plánování na regionální úrovni je účelné pro takový systém plánování České republiky, který bude mít budoucnost. Z tohoto důvodu by se mělo vyzkoušet propojení územního plánování a regionální politiky na regionální úrovni.

### *Vytvoření funkční regionální politiky v souladu s národními představami a představami EU v oblasti regionalizace*

Nová regionální politika České republiky tak, jak byla stanovena zásadami regionální politiky z r. 1989, demonstruje perspektivní strategie pro rozvoj území státu v národním a regionálním rámci. Nadto je zaměřena na evropská pravidla a přispívá k urovnání cesty k integraci do EU.

Jako překážka účinného skloubení mezi strukturální politikou EU a českou regionální politikou se mohou jevit rozdílné představy Evropské unie a samotné ČR o regionalizaci České republiky. EU sloučením některých ze 14 regionálních samosprávných jednotek vytvořila 8 jednotek NUTS 2. Je sice pozitivní, že se rozdělení

na NUTS orientuje podle hranic regionů České republiky, je však nejasné, jak rozumně rozdělovat subvence, aniž by regiony uvnitř jednotky NUTS propadly neproduktivnímu žárlivému soutěžení.

Pro dotyčné jednotky NUTS bude tudíž účelné zřídit nadregionální grémium, které se bude trvale starat o koordinaci rozvojových představ regionů s představami jednotek. Přitom je nutno zvážit, zda se působnost regionálních rozvojových agentur má vztahovat na 8 regionů NUTS, a nikoliv na 14 samosprávných regionů. To by rovněž znamenalo, že i regionální plány rozvoje by se vypracovávaly na úrovni NUTS.

### *Úloha regionálních rozvojových agentur v územním plánování v souladu s novými regionálními orgány veřejné správy*

Úlohou regionálních rozvojových agentur je formulování rozvojových strategií pro novou úroveň 14 regionů; tyto strategie mají respektovat nejen ekonomické, nýbrž i sociální a ekologické požadavky. Při vypracovávání těchto koncepcí v souladu se strategií regionální politiky je třeba integrovat nadmístní územní plány. Vytvořením regionálních rozvojových agentur by bylo vytvořeno grémium na regionální úrovni, které by se při zapojení příslušných aktérů vyrovnávalo s problémem nadmístního rozvoje. Kromě veřejných nositelů by tím byla poskytnuta možnost i zástupcům soukromého podnikatelského sektoru podílet se na procesu regionálního rozvoje ve smyslu Public Private Partnership (partnerství mezi veřejným a soukromým sektorem).

Protože územní plánování – na rozdíl od regionální politiky – nemá celoplošný přístup, bylo by účelné zařadit územní plánování do pravomocí regionálních rozvojových agentur. Pokud musí být vypracován územní plán pro dílčí prostor, který se z nadmístního hlediska dotýká zájmů několika regionů, měly by příslušné rozvojové agentury v tomto případě vzájemně kooperovat.

## 3. Schopnost českého prostorového plánování kooperovat v mezinárodním měřítku

Mezinárodní kooperace představuje pro Českou republiku v přeshraničním i v transnacionálním rámci významný prostředek evropské integrace. České územní plánování mohlo doposud profitovat zvláště z přeshraničních rozvojových kon-

cepcí. Potřeba dalšího rozvoje se projevuje, pokud jde o úlohu nových regionálních správních jednotek v mezinárodní oblasti kooperace, o zlepšení kooperace u hranic ČR s Polskem a se Slovenskou republikou, které nejsou vnějšími hranicemi EU, a integraci národních strategií prostorového rozvoje do transnacionálních kooperací.

### *Úloha nových regionálních správních jednotek v mezinárodní kooperaci*

Pokud jde o mezinárodní kooperaci, je zapotřebí, aby se regionální jednotky veřejné správy v oblasti přeshraniční spolupráce a transnacionální kooperace postupně profilovaly do role významných partnerů, se kterými by jejich protějšky ze zúčastněných států mohly účinně spolupracovat, a kteří by se významně podíleli na tvorbě věcně náplně koncepcí vypracovávaných v jejich regionu.

### *Možnosti využití zkušeností z přeshraniční spolupráce na vnější hranici EU, pro oblast u hranic ČR s Polskem a se Slovenskou republikou a pro vnitrozemí*

Jestliže vezmeme za základ požadavek koordinujícího, integrovaného a na realizaci orientovaného plánování, pak z kvalitativního hlediska jedinou formu českého územního plánování pro nadmístní úroveň představují přeshraniční kooperace na vnější hranici EU. Zkušenosti získávané při tom už od r. 1994 by měly být zužitkovány jak pro vnitrozemí ČR, tak i pro hranice s Polskem a se Slovenskou republikou. Pro tuto národní výměnu zkušeností by mohl být zřízen poradní sbor.

### *Šance integrace národních strategií do mezinárodních projektů kooperace*

Dokument Evropa 2000+ vysvětluje, že Česká republika leží na rozhraní několika různých kooperačních prostorů, v nichž je nutno sladit prostorové plánování. Je to o to významnější, že z české strany existuje národní perspektiva rozvoje, která umožňuje lokalizaci v rámci mezinárodních struktur.

Pro zajištění koordinace mezinárodních projektů kooperace, které se mohou několikanásobně překrývat, by bylo účelné začlenit programy budoucího rozvoje pohraničních oblastí do rámce celostátní koncepce prostorového plánování. Stejně důležité je stanovit základ pro společné projekty v rámci INTERREG II C. Mělo by se usilovat o to, aby mezinárodní projekty byly v budoucnosti odvozovány z ta-

kové státní koncepcce. Prvním rázným krokem tímto směrem je národní strategie regionální politiky.

#### 4. Respektování směrnice evropského významu vztahujících se k prostoru

Směrnice evropského významu vztahující se k prostoru, jak jsou obsaženy zvláště v EUREK, mohou nabídnout středoevropským státům opěrné body, protože odrážejí konsensus alespoň mezi státy EU. V oblasti českého plánování prostorového rozvoje existuje v územním plánování jen malý počet směrnic srovnatelných s tím, co říká Evropský koncept prostorového uspořádání (EUREK), ačkoli nová regionální politika svými zásadami<sup>13</sup> tomuto evropskému požadavku vyhovuje.

Možnosti dalšího rozvoje českého prostorového plánování spočívají jednak v integrování tematických okruhů EUREK do územního plánování, jednak ve spojení zásad regionální politiky s územním plánováním. Tyto zásady budou dále vysvětleny podrobněji.

#### *Spojení tematických okruhů EUREK s územním plánováním*

Protože EUREK poskytuje rámec pro opatření prostorového plánování a slouží jako směrnice pro oborové politiky na evropské úrovni, mohl by být užitečný i pro národní a státní prostorové plánování České republiky. Česká republika by tudíž mohla být pevněji integrována do evropského prostorového plánování už před potenciálním přistoupením. Pro zapojení i do evropských snah v oblasti prostorového plánování je nutno, aby česká strana k EUREK něčím přispěla. Protože dokument je vypracován ve formě stavebnice, mohly by jej tímto způsobem pružně využít i další státy. Pro Českou republiku je tento dokument předpokladem vypracovávání koncepčních přístupů na celostátní úrovni.

V rámci českého územního plánování se v záležitosti tematických okruhů EUREK vyskytují nedostatky právě vzhledem ke koncepcím sídelních struktur. Struktura měst se v evropském rámci ocitá v konfrontaci s rostoucí konkurencí, která vyžaduje pružné strategie umožňující skloubení národní a evropské úrovně. Jako jeden z politických cílů proto uvádí EUREK vytvoření vyváženého a polycentrického systému měst a nový vztah mezi městem a venkovem. EUREK obsahuje v tomto tematickém okruhu řadu po-

litických možností, které musí být pro specifickou situaci České republiky konkretizovány a ověřeny, pokud jde o jejich použitelnost.

Významným aspektem je přitom vytvoření sítí měst v národním i v evropském měřítku. K rozvoji funkčních sítí měst se v České republice posud koncepčně energicky nepřistoupilo. Koncepce sítí měst by mohla posílit polycentrickou sídelní strukturu České republiky. První ohlasy tohoto přístupu se objevily v „Zásadách regionální politiky“ a měly by být aplikovány i v rámci územního plánování jako nástroje prostorového rozvoje a rozvoje sídelních struktur.

Důležitá je i skutečnost, že hlavní město Praha se integruje do řady evropských metropolí. Jako kulturní centrum by mohla v přibližovacím procesu mezi Východem a Západem převzít funkci vstupní brány. Kromě toho by měla být právě na základě významného postavení hlavního města a s tím spojených růstových tendencí přiznána zvláštní důležitost partnerskému vztahu mezi městem a venkovem.

Český zákon o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon) nepředstavuje výhody pro zdokonalení prostorového plánování. Na evropské straně existují obsahová zadání ve formě Charty prostorového uspořádání z r. 1983 a tzv. „Lipského dokumentu“. Právě integrace směrnic a akčních okruhů posledně jmenovaného dokumentu může poskytnout významné opěrné body pro budoucí úpravu prostorového plánování v České republice, aby bylo v tomto oboru dosaženo alespoň minimální obsahové srovnatelnosti.

Náměty ve směrnicích pro územní plánování, formulované v zásadách regionální politiky—Česká regionální politika, vychází ze směrnic, na něž existuje společenský názorový konsensus jak na národní úrovni, tak v rámci Evropy. Český zákon o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon) neobsahuje žádná srovnatelná ustanovení. Vedle obsahových aspektů regionální politiky jsou významné též její vertikální vztahy k evropským a národním úrovním plánování a horizontální vztahy k resortním plánováním. Podobným způsobem by měl být co do věcného obsahu rozšířen také právní základ územního plánování. Bylo by účelné integrovat do plánování prostorového rozvoje stejnou měrou též ekonomické, sociální a ekologické aspekty, aby se ostřeji vymezil jeho profil oproti oborovým plánováním.

#### 5. Koncepční přístupy celostátního prostorového plánování

Celostátní koncepcce prostorového rozvoje nabývají na významu jakožto spojovací článek mezi regionální a evropskou úrovní. V rámci územního plánování neexistovala dosud vhodná představa prostorového rozvoje pro celé území státu. Protože česká regionální politika má zatím takovou perspektivu vypracovat, vyvstává otázka, zda její obsah bude platit i pro územní plánování.

#### *Způsobilost české strategie regionální politiky jako koncepčního rozhraní mezi evropskou a regionální úrovní*

První návrh strategie regionální politiky má být předložen v polovině roku 1999. „Zásady regionální politiky“ z roku 1998 ji označují výslovně jako koncepci<sup>14</sup> což odpovídá přístupu prostorového plánování. Podstatným cílem této strategie je dále harmonizace regionální politiky EU se strategií České republiky. K tomu se zvolí programový postup, v němž se na základě analýzy silných a slabých stránek navrhne strategie pro regionální rozvoj České republiky. Ta má být rámcem pro regionální programy. V tomto smyslu může strategie regionální politiky koncepčně operacionalizovat spojení mezi evropskou a regionální úrovní České republiky.

#### *Možnosti propojení strategie regionální politiky s územním plánováním na celostátní úrovni*

Zákon o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon) v novelizovaném znění z r. 1998 nepočítá s vypracováním celostátní koncepcce, i když je plánování tohoto druhu zmíněno například v souvislosti s územními systémy ekologické stability.

Strategie regionální politiky na celostátní úrovni by byla k uznání funkce takové koncepcce územního plánování v zásadě vhodná, protože vyhovuje nadresortnímu nároku integrace ekonomických, ekologických a společenských požadavků a navíc je konkretizována v rámci regionálních koncepcí rozvoje. Stanovení dodatečné státní koncepcce ze strany územního plánování by bylo vzhledem k účinnosti plánování sotva odůvodnitelné. V této souvislosti se však zdá nutnou jednoznačná úprava propojení této koncepcce s územním plánováním. Proto by bylo účelné formulovat příslušná ustanovení v zákonech o územním plánování.

## 6. Smysl plánování zaměřeného na realizaci

Smysl plánování zaměřeného na realizaci se vyvíjí v České republice oklikou přes regionální politiku, jejíž programy na regionální úrovni jsou vybaveny finančními prostředky určenými na realizaci projektů. Územní plánování odpovídá nyní stejně jako dříve tradičnímu chápání plánu, při němž je ve středu zájmu plán jako konečný produkt a realizačnímu aspektu obsahu plánu se věnuje malá, nebo vůbec žádná pozornost.

Protože zaměření na realizaci kráčí ruku v ruce s účinností a pružností plánování, projevuje se kvalifikované plánování jednak v účelném propojení územního plánování a regionální politiky, jednak ve zlepšení realizace územních plánů.

### Propojení nadmístního územního plánování s novou regionální politikou

V evropském rámci se projevuje taková tendence, že těžiště prostorového plánování již nespočívá ve vypracování plánů jako předlohy, jež se má realizovat a jejíž laťka byla často postavena příliš vysoko, nýbrž spočívá stále více v realizaci plánování jako procesu. Tomuto pojetí odpovídá spíše než územní plánování právě regionální politika. Zatímco před zavedením regionální politiky celoplošné plánování na regionální úrovni neexistovalo, hrozí nyní nebezpečí, že dva typy plánování, lišící se od tohoto postupu a mající podobný cíl, budou uplatněny paralelně, více či méně nekoordinovaně.

Pro účinné prostorové plánování bude důležité oba dva typy plánování – územní plánování a regionální politiku – vzájemně zharmonizovat, a to v těchto bodech:

- konkrétní úkoly (musí být oba dva typy plánování nadresortní, nebo lze použít územního plánování podle potřeby jako plánování orientovaného problémově?);
- prostorový rozsah (musí oba typy plánování pokrývat celou plochu?);
- časové horizonty (na jaké časové období se plánuje?);
- organizace (je zapotřebí různých nositelů plánování?).

### Územní plánování v konfliktním poli „šitlého“ regionálního plánování

Nadmístní územní plány jsou z hlediska přístupu srovnatelné s koncepty, jichž se začíná používat v Německu, protože nepokrývají plochu celého území státu, ale vypracovávají se pro určité prostory, jako jsou aglomerace nebo pohraniční oblasti. Územní plány by si měly zachovat svůj

charakter, vztahující se k dílčímu prostoru, a měly by být i nadále orientovány problémově. Proto by neměly ztratit svou dosa- vadní pružnost a měly by doplňovat regio- nálně politické rozvojové programy, pokrývající celou plochu, jak už bylo vyló- ženo v předchozím úseku.

### Zdokonalení realizace územního plánování

Realizace obsahů územních plánů by mohla v rozhodující míře požívat výhod z finanční podpory projektů regionální politiky. K tomu je zapotřebí časové koordinace obou typů plánování.

Kromě toho je účelná harmonizace nositelů plánování z oblasti územního plá- nování a regionální politiky. Pro ni by se moh- hl nabízet tento postup:

- státní úroveň: na Ministerstvu pro míst- ní rozvoj je oddělení příslušné jak pro územní plánování, tak i pro regionální politiku;
- regionální úroveň: nositel je odpovědný za oba typy plánování (buď regionální rozvojové agentury, anebo regionální nositelé samosprávy);
- komunální úroveň: obce jsou v rámci své plánovací svrchovanosti odpovědné za vypracování územních plánů obce a současně jsou příslušné pro realizaci opatření a projektů regionální politiky.

### Résumé

Z těchto výkladů jasně vyplývá, že po- žadavky na národní prostorové plánování v souladu s evropskou integrací vyvolávají tlak na přizpůsobení se České republiky prostorovému plánování. V jeho průběhu lze již rozeznat změny, týkající se zásad EU, obsažených v uvedených bodech sub- sidiarita, posílení regionální úrovně, schop- nost kooperovat v mezinárodním rámci, re- spektování směrnic evropského významu vztahujících se k prostoru, rozvoj celostát- ních představ prostorového plánování a smysl plánování zaměřeného na realizaci.

Ač jsou procesy změn pro zaručení účinnosti prostorového plánování obecně nutné, ukazuje se přece nebezpečí, že do- jde ke konfrontaci představ o plánování v EU a jednotlivých národních států, které nejprve nebudou vzájemně kompatibilní. Pro Českou republiku je to možné ukázat na napjatém vztahu mezi „tradičním“ územním plánováním a novou regionální politikou podle vzoru EU. A právě když je třeba rozhodnutí v časové tísni, lze imple- mentovat nové struktury, které vedou na- příklad k přetěžování regionální úrovně plánování. V této souvislosti existuje

v České republice ještě mnoho otevřených otázek, týkajících se budoucí úpravy plá- nování prostorového rozvoje. Návrhy v tomto příspěvku mají poskytnout podně- ty k dalším diskusím.

*Dipl.–Ing. Karina M. Pallagst  
Ústav pro ekologický prostorový  
rozvoj, Drážďany*

*Překlad: PhDr. Marta Severová*

### POZNÁMKY:

- 1) V originálním textu je uveden pojem „Raumordnung.“ Tento pojem je v zákoně o prostorovém uspořádání BRD (Raumordnungsgesetz) používán pro uspořádání prostorových jevů na území celého státu, zatímco pro plánování menších prostorových celků jsou zavedeny pojmy „Landesplanung“ a „Gemeindeplanung“. Souhrn všech těchto úrovní plánování rozvoje prostorových celků je zpravidla nazýván „Raumplanung“ (prostorové plánování), tento pojem však není legislativně zakotven. Protože autorka používá pojmy „Raumplanung“ i „Raumordnung“ také ve smyslu celkové soustavy prostorového plánování jako paralely našeho územního plánování, tedy nikoli jen pro uspořádání celostátního území, překládáme v těchto případech i pojem „Raumordnung“ podle smyslu jako „prostorové plánování“ nebo „pláno- vání prostorového rozvoje“. Vyhýbáme se tím záměně s českým významem pojmu „prostorové uspořádání“, kterým se rozumí vzájemné vztahy fyzických prvků v území. (pozn. překl.)
- 2) V letech 1995–1999 provedla autorka výzkum k tématu „Prostorové plánování středoevropských států na pozadí evropských snah o prostorové uspořádání – příklad České republiky“.
- 3) Princip zpětné vazby platný v německém prostorovém plánování znamená, že plánování dílčích prostorů je nut- no včlenit do plánování celého prostoru a naopak pláno- vání celého prostoru musí respektovat danosti dílčích pro- storů (§ 1 odst. 4 německého zákona o prostorovém uspořádání).
- 4) Government of the Czech Republic (vyd.): Principles of go- vernment regional policy; resolution No. 235 of the Go- vernment of the Czech Republic of April 1998, Praha 1998.
- 5) Rozumí se plány pokrývající beze zbytku celé území stá- tu nebo regionu. (pozn. překl.)
- 6) Zde autorka do jisté míry nepochopila funkci územního plánu velkého územního celku (ÚPN VÚC). ÚPN VÚC řeší „nadmístní úroveň“ (§9(2) stavebního zákona) a zá- vazná část tohoto plánu je určující při zpracování územ- ního plánu obce (§139a(4) stavebního zákona. Pozn. re- dakce.
- 7) Jednotky NUTS (Nomenclature des unités territoriales statistiques) tvoří regiony EU pro statistické účely.
- 8) Neformální setkání ministrů příslušných pro prostoro- vé uspořádání v Evropské unii: Evropský koncept pro- storového rozvoje (EUREK) – kompletní návrh, Glasgow 1998.
- 9) Evropská charta prostorového uspořádání (1983); publi- kována v ILS (vyd.): Evropská charta prostorového uspo- řádání, Zvláštní publikace ILS, sv. 0.028, Dortmund 1984. Zásady evropské politiky prostorového rozvoje (1994), otištěno v: Deutscher Bundestag 13, volební ob- dobí 13. Informace Spolkové vlády – Zpráva Spolkové vlády o dosažených výsledcích a o stavu spolupráce mezi členskými státy v oblasti prostorového plánování v rámci Evropské unie, tiskoviny Spolkového sněmu 13/1078 ze dne 6.4.1995.
- 10) Mimo rámec ÚPD – vypracovávají se oborové genery, které jsou koncepty rozvoje, avšak v rámci územního plá- nování jsou pouze územně technickými podklady. (pozn. redakce.)
- 11) V rámci novelizace z r. 1998.
- 12) Zpracovatelé ÚPD (pozn. překl.)
- 13) Government of the Czech Republic (vyd.): Principles of go- vernment regional policy; resolution No. 235 of the Go- vernment of the Czech Republic of April 1998, Praha 1998.
- 14) Srv. Government of the Czech Republic (vyd.): Principles of government ..., 1998, s. 16.