

EVROPSKÉ PLÁNOVACÍ SYSTÉMY

Základním rozdílem jednotlivých plánovacích systémů v Evropě je už samotně prostorové rozlišení. Například region může znamenat území s více než pěti miliony obyvatel (jako je tomu v Německu a zemích a standardních regionech Spojeného království) nebo území s méně jak 500.000 obyvatel (jako je tomu v Dánsku, Irsku a Finsku). Používání termínu „region“ v evropském smyslu si může protřečít s národními interpretacemi tohoto slova, jako je tomu v Německu, kde země (länder) jsou často nazývány „regiony“, ale kde regionální vlády existují i na nižších úrovních. „Regionální správa“ může mít různou institucionální formu; může to být kancelář ústřední vlády, přímo volená regionální vláda, nebo orgán spolupráce místních zastupitelstev.

Existuje velká variabilita v uspořádáních a úpravách plánování. Například, ve Spojeném království by popis územního plánování vyžadoval průzkum celé oblasti *town and country planning* nebo *land use planning* (plánování využití území) a územně prostorových aspektů *regional policy* (regionální politiky). Ve Francii by popis územního plánování vyžadoval průzkum prvků *aménagement du territoire, urbanisme a politique de la ville*. V některých zemích by mohlo být potřeba vysvětlit prvky zákonů, které se vztahují k vlastnictví pozemků, pokud je to základ metody pro uplatňování regulací využití území. Proto jsou také velké rozdíly v tom, co je to vlastně „systém“. Nicméně v hlavním centru pozornosti všude stojí úpravy a uspořádání pro řízení organizace činností v prostoru (v území). Řízení v tomto smyslu znamená jednak výkon vlastního řízení prostřednictvím regulací, ale i prosazování prostorových cílů prostřednictvím strategií a jiných implementačních mechanismů.

Základní rysy územního plánování jsou často zakomponovány v ústavách členských států:

1. Do jaké míry definuje ústava práva a odpovědnosti vlád a jednotlivců? V některých zemích definuje ústava specifická práva ve vztahu k územnímu rozvoji, vlastnictví pozemků a nemovitostí. Tato práva potom ovlivňují organizaci, priority a fungování územního plánování.
2. Jakou strukturu vlády stanoví ústava a jak rozděluje odpovědnosti ve vztahu k funkcím územního plánování? Struktura vlády je samozřejmě hlavním faktorem ve fungování plánování. V některých zemích může jít ústava až do ochrany autonomie nižších úrovní před intervencemi na národní úrovni.

Například v Nizozemí a Španělsku zaručuje ústava právo na kvalitní domov pro všechny občany. To vysvětluje částečně důraz, který oba systémy kladou na zajištění bydlení. V Itálii zaručuje také ústava právo na práci a domov. Ústavní zákon v Nizozemí jde ještě dále a požaduje po místních orgánech zajištění dobrých životních podmínek a ochranu a zlepšování životního prostředí.

Například v Německu se ústavní princip, podle kterého existuje právo na rovnocenné životní podmínky v celé zemi, odráží velmi konkrétním způsobem v mechanismu *Finanzausgleich*, tj. přerozdělování zdrojů mezi jednotlivými zeměmi (Länder). Některé země mají jen několik málo specifických ústavních ustanovení, která se vztahují k územnímu plánování.

V jednotných (unitárních) státech existuje všeobecné pravidlo, že legislativu týkající se územního plánování vytváří národní vláda a tato legislativa je potom aplikována na celou zemi. To je v podstatě případ Dánska, Finska, Francie, Řecka, Irsku, Lucemburska, Nizozemí, Portugalska, Švédska a Spojeného království. Nicméně rozsah delegovaných pravomocí na nižší úroveň se velmi liší. V Řecku bylo územní plánování výhradně odpovědností ústřední vlády, i když mnohé z úkolů byly vykonávány prefekturami.

Irsko, Portugalsko a Spojené království jsou také označovány za unitární státy, a přesto v těchto případech hrají místní vlády velmi významnou roli. V Portugalsku a Spojeném království je navíc ta komplikace, že části těchto zemí požívají určitý stupeň autonomie. Některé jednotné státy je možno popsat jako vysoce decentralizované, s regionálními a/nebo místními orgány, kterým je garantována značná autonomie. To je případ, v různých obměnách, Dánska, Finska, Francie, Nizozemí a Švédska.

Federální státy mají společný rys sdílení pravomocí mezi národní vládou a další úrovní – spolkové země v Rakousku a Německu a regiony v Belgii. Ve federálních systémech vyvstávají významné rozdíly v rámci jednotlivých členských států jako důsledek autonomie na regionální úrovni, ale i zde se dopad těchto rozdílů liší v jednotlivých zemích. Rozdíly jsou zvláště nápadné v Belgii, kde národní vláda nemá v otázkách územního plánování žádné kompetence a v každém ze tří regionů platí jiný nezávislý zákon o územním plánování. V Rakousku je podobná situace. V Německu je odpovědnost za legislativu územního plánování sdílená mezi národní vládou a spolkovými zeměmi.

Dva členské státy, Itálie a Španělsko, není možné charakterizovat jako plně federální, ale přesto mají silnou regionální strukturu včetně její značné autonomie a včetně legislativních orgánů na této úrovni.

V Itálii má pět *regioni* zvláštní statut s rozšířenými pravomocemi k řízení vnitřních záležitostí. Ve Španělsku mají zvláštní statut a rozšířené pravomoci čtyři *comunidades autonomas*.

Na **národní úrovni** mají všechny vlády v členských státech s výjimkou Belgie určitou odpovědnost za oblast územního plánování. Rakouská vláda má také pouze omezené odpovědnosti. Jako druhý extrém může sloužit Řecko, kde nese celkovou odpovědnost za územní plánování jako jediný orgán národní vláda.

Na **regionální úrovni** hrají primární roli v územním plánování belgické regiony a rakouské země. Německé země (Länder) a španělské či italské regiony mají též určitou autonomii vůči centrální vládě. Regionální (anebo provincionální) struktura je významná ve Francii, Dánsku, Finsku a v Nizozemí. Naproti tomu nemá regionální úroveň velký význam ve Spojeném království, Irsku a za určitých okolností také v Lucembursku.

Důležitou roli mají ty orgány, které umožňují koordinaci politiky a spolupráci sousedících místních orgánů. Ty jsou vytvořeny z toho důvodu, že místní vlády jsou často příliš malými jednotkami pro efektivní strategické plánování nebo zajišťování nákladných infrastrukturních projektů. Odtud pramení potřeba sousedících obcí spolupracovat v zájmu svého vzájemného prospěchu. Takové orgány existují v Rakousku, kde například na základě zákona *Raumordnung Act* z roku 1992 byla v Salzburku vytvořena možnost pro skupiny obcí spojovat se do regionálních plánovacích svazů k provádění efektivnějšího strategického plánování; ve Finsku jsou to *maakunnallinen liitto*; ve Francii *organismes de coopération intercommunale a agences d'urbanisme*. V Nizozemí rozsah sedmi urbanistických regionálních plánů vyžaduje těsnou spolupráci obcí.

Rozšiřují se známky decentralizace rozhodování na nejnižší úrovni správy, jmenovitě na obecní úroveň. To je evidentní v Belgii, Finsku, Itálii, Lucembursku, Španělsku a Švédsku. V některých členských státech je proces decentralizace z velké části u konce, v jiných právě probíhá. Je však důležité zdůraznit rozdíl mezi pravomocemi a odpovědnostmi. Zatímco odpovědnosti se stále více decentralizují, téměř ve všech členských státech existuje také požadavek, aby plány na místní a obecní úrovni byly konzistentní s plány, které byly zpracovány na vyšším stupni správní struktury. To lze popsat jako princip „framework control“ (rámcového řízení), kterým jsou rozhodovací odpovědnosti na místní úrovni uděleny v momentu, kdy je vyšším orgánem v souladu s regionálními a národními cíli schválen místní rámec a detailní plány využití území.

Právní rámec územního plánování ve státech Evropské unie je velmi složitý s velkým podílem legislativy na úrovni národní a regionální. I když každý členský stát má svůj specifický právní rámec, je možné zhruba rozlišit tři kategorie těchto systémů.

1. První z nich je skupina členských států, které mají jeden základní zákon, který poskytuje východisko pro regulaci výstavby a přípravu plánovacích nástrojů. To je většinou doplněno malým počtem dalších zákonů, které pokrývají takové specifické oblasti jako jsou památky, urbanistická obnova a hodnocení dopadů na životní prostředí.
2. Druhou kategorií představuje malý počet zemí, které se drží zcela odlišného modelu. V Řecku, Itálii a Portugalsku sestává legislativa pro územní plánování z velkého počtu zákonů, vyhlášek a směrnic, z nichž každá zvlášť zajišťuje určitý plán nebo jiný nástroj či postup. V těchto případech je obtížné identifikovat nějaký jednotící legislativní rámec systémů územního plánování. Toto jsou také země, které mají tendenci mít velký počet různých typů plánovacích nástrojů jedinečných pro každou situaci.
3. Třetí skupinou jsou členské státy s regionálními nebo federálními vládami, ve kterých regionální úroveň hraje při formulaci legislativy územního plánování důležitou roli. V Rakousku, Belgii a Španělsku si regionální vlády vytvořily nebo začínají vytvářet svůj vlastní právní rámec pro územní plánování. To má velmi závažné důsledky a vytváří se tak značné rozdíly mezi územně plánovací legislativou regionů, ve které se odrážejí místní podmínky a priority. Tento přístup se nejvíce uplatňuje v Belgii, kde nesou regionální vlády plnou odpovědnost za územní plánování.

Národní úroveň

V některých zemích poskytuje národní „*development plan or programme*“, který má obecný cíl řízení sociálních a ekonomických změn země, také rámec pro politiku územního plánování. Hlavními příklady jsou francouzské *Plan de la Nation* (nepřijaty po roce 1993) a *Schéma national d'aménagement et de développement du territoire*, které je uzákoněno zákonem z roku 1995 a které se právě zpracovává. Dalším příkladem je řecký *Pentaeti*, pětiletý rozvojový program, který byl naposledy vytvořen pro období 1983–87 a doposud nebyl aktualizován. Irsko má *National Development Plan*, který poskytuje strategii rozvoje pro celou zemi.

Několik členských států zpracovalo nebo zpracovává obecnou perspektivu územního rozvoje na národní úrovni. Rakousko má *Österreichisches Raumordnungskonzept 1991*, koncepci regionálního územního plánování, která poskytuje směrnice pro politiku územního a odvětvového plánování. Dánská *Landsplan perspektiv* vytyčuje současné národní zásady územního plánování a cíle budoucího územního rozvoje až do roku 2018. Podobnou funkci má finská územní struktura a využití území 2017. Německý *Raumordnungspolitische Orientierungsrahmen, 1992* stanoví obecné principy územního rozvoje.

Řada členských států zpracovává obecnější politické směrnice, někdy navíc k národní perspektivě. Např. německý *Raumordnungsbericht*, Federální zpráva o územním plánování, monitoruje a informuje o současné národní politice v oblasti široké řady témat, vztahujících se k územnímu plánování. Ve Spojeném království existují *planning policy guidance notes*, které poskytují velmi široké směrnice k celé řadě otázek územního plánování, jako jsou například otázky městských center a rozvoje maloobchodu.

Regionální úroveň

Všechny členské státy mají nástroje územního plánování, které leží někde mezi nástroji národní politiky a nástroji místními, a které vyznačují obecné cíle a úkoly, zásady nebo modely fyzického rozvoje na daném území. Většina těchto strategických nástrojů se nazývá „regionální plány“, ale vlastní definice toho, co znamená „regionální“, se v jednotlivých členských státech značně liší. Existuje skupina členských států, které mají velmi silné strategické územní plánování, vyvinuté na a pro regionální úroveň. Rakousko a Německo se kupříkladu zabývají politikou strategického územního plánování jak na úrovni velkých regionů, tak na dalších subregionálních úrovních a mají federální systémy vlády. Například v Německu mají větší země dvouúrovňový systém, kde *Land* vytváří celostátní strategický plán známý jako *Landesentwicklungsplan* nebo *Landesentwicklungsprogramm* a subregionální plán, známý jako *Regionalplan*, zpracovává *Regierungsbezirke* (okresní správa) *Landkreise* (příslušného okresu), nebo regionální plánovací asociace místních orgánů. Běžné jsou další nástroje strategického územního plánování, které se zaměřují na určitá odvětví činností. Například v Rakousku jsou zpracovávány odvětvové plány, které se zabývají tématy jako turistický ruch nebo nákupní střediska. *Plans régionaux*, odvětvové regionální plány, ve Francii zkoumají zajišťování např. dopravní infrastruktury, vzdělání nebo výuky. V Itálii definuje *Piano territoriale paesistico* politiku životního prostředí a krajiny pro celý region nebo jeho část. Některé nástroje strategické politiky se zaměřují na „funkční plánovací regiony“. V Nizozemí je nyní také možné zpracovat strategické směrnice ve formě plánů *structuurplans* druhé úrovně pro městské regiony na základě spolupráce mezi obcemi. Italský místní vládní systém byl také reorganizován a dovoluje brát v úvahu otázky všech důležitých metropolitních oblastí, *citta metropolitane*.

Místní úroveň

Všechny členské státy používají rámcové nástroje na místní úrovni jako obecné směrnice když ne všechny používají další podrobnější statutární nástroje. Účel těchto rámcových nástrojů se dá popsat různým způsobem:

- poskytování dlouhodobých rozvojových cílů, úkolů nebo zásad;
- identifikace budoucího uspořádání osídlení včetně oblastí, které mají být rozvinuty nebo zvlášť chráněny;
- poskytování rámce pro podrobné místní plány a regulace;
- určení směrů a umístění hlavních druhů infrastruktury;
- propojení všeobecné struktury národních a regionálních strategických směrnic se závaznými ustanoveními podrobnějšího zónování a realizačních plánů.

Rozsah, ve kterém jsou rámcové plány skutečně připravovány a přijaty, se mezi jednotlivými členskými státy značně liší. Systém plánů, který má pokrývat rozsáhlé oblasti, ještě neznamená, že tuto oblast pokrývá kvalitně celou. Například ve Spojeném království na začátku roku 1994 pokrývaly *local plans* asi 30% území Anglie, i když mnohem více plánů se v té době nacházelo v různém stadiu zpracování.

Místní regulační plány se obvykle vyžadují jen tam, kde je jejich zapotřebí, tj. v oblastech rozvoje a změn využití území nebo v některých případech na zranitelných místech tam, kde je nutná statutární ochrana. Například ve Finsku *yleiskaava*, což je celkový nebo částečný rámcový plán, byl zpracován v 97% obcí. Závazné *asemakaava* a *rakennuskaava* byly zpracovány v 98% obcí, ale pokrývají pouze 3% celkové rozlohy země. Francie má asi 15 000 *plan d'occupation des sols*, které pokrývají asi 50% rozlohy země a asi 80% populace. Všechny členské státy s výjimkou Spojeného království a Irské republiky používají detailní závazné plánovací nástroje, které hrají klíčovou úlohu v regulaci rozvoje.

Kombinace národních, regionálních a místních politik – příklad komerce

V poslední dekádě probíhal významný růst a změny v komerčním sektoru. Před touto dobou existovala ve členských státech maloobchodní hierarchie městských center, obvodních center a sídlištních center. Ekonomický boom v osmdesátých letech, který vyvolal změny v požadavcích zákazníků, vedl ke zvyšování dodávek na straně prodejce současně s růstem čistých příjmů a ke zvyšování poptávky, podporované zvýšenou mobilitou. Výsledkem těchto trendů byla územní koncentrace obchodů a kanceláří v menším počtu větších center a decentralizace komerčních zařízení, především maloobchodních prostor, do míst mimo tradiční centra. V těch zemích, kde proběhly největší změny, se začaly objevovat problémy s dostupností služeb v některých oblastech, doprovázené přesyceností v místech jejich koncentrace a úpadkem v menších městských centrech. Reakce na tento stav často vycházela z národní úrovně. Detailní regulace, týkající se umístění a ochrany komerčních aktivit tradičních center, probíhá na regionální a ještě daleko spíše na místní úrovni. Tam, kde změny dosud nebyly tak velké, například v Řecku a Itálii, je uznávána potřeba přijetí zásad k regulaci a řízení budoucího rozvoje a prohloubení znalostí o měnících se vzorcích chování zákazníků při tušení nastávajících změn.

Poznání socioekonomické důležitosti komerčního sektoru vedlo většinu zemí k přijetí politiky na národní úrovni k řízení a regulaci rozvoje. I přes rozdílný stupeň vývoje komerčního sektoru v jednotlivých zemích existuje spousta společných politických témat.

Politiky a zásady se zaměřují na:

- ochranu a podporu funkcí městských center;
- zvyšování škály zařízení v městských, okresních a sídlištních centrech;
- omezování negativních dopadů mimo centra umístěných maloobchodů;
- udržování rovnováhy mezi různými typy komerčního rozvoje v urbanizovaných oblastech;
- regeneraci upadajících urbanizovaných oblastí a revitalizaci oblastí „v nebezpečí“;
- omezování cest autem koncentrací zařízení v jedné lokalitě;
- omezení nekontrolovaného rozvoje kancelářských prostor ve městech.

V Belgii, Dánsku, Finsku, Francii, Itálii, Německu a Spojeném království vypracovaly národní vlády politické dokumenty, které poskytují rámce pro detailní regulaci a implementaci komerčního rozvoje na místní úrovni. Například Zákon o umístění podnikatelských aktivit v Belgii, Obchodní zpráva v Dánsku, LEP/LEPros (státní komplexní plány rozvoje) v Německu, komerční plány v Itálii a *planning policy guidance notes* ve Spojeném království. V Dánsku je umístění nového komerčního rozvoje regulováno regionem prostřednictvím regionálních plánů, i když implementace je v kompetenci soukromého sektoru. Role regionu je v tomto směru „umožňující“ a zajišťuje dosažení patřičných podmínek rozvoje. Ve Francii jsou zásady komerčního rozvoje obsaženy v pětiletých regionálních plánech, které zpracovává společně stát a jednotlivé regiony. V Německu je systém centrálních míst (určených v LEP/LEPros) dále rozvíjen v regionálních plánech prostřednictvím lokalizačních zásad k ochraně hierarchie maloobchodu, které dále poskytují rámec pro zpracovávání plánů využití urbanizovaného území. Podobně ve Španělsku vyvolala regionální legislativa požadavek, aby umístění velkých komerčních center (např. hypermarketů) podléhalo před schválením autorizaci příslušnou kompetentní regionální vládou. Vazby mezi komerčním rozvojem a ostatními prioritami politiky jsou velmi dobře zavedené v Německu a Nizozemí, kde se národní politika snaží přitáhnout nový rozvoj kancelářských ploch do městských center. Lokalizační politika „ABC“ v Nizozemí podporuje velké zdroje dojížděky, jako jsou kanceláře a maloobchod, aby umísťovaly své prostory do lokalit „A“ – což jsou uzly veřejné dopravy (zatímco aktivity typu C, které mají malý počet pracovníků nebo návštěvníků, ale vyžadují velmi dobrou dostupnost osobními i nákladními automobily (např. sklady), mohou být umístěny v blízkosti dálnic). Politika je vedena cílem snížení nutnosti cestování autem.

Lze rozlišit tři různé přístupy k implementaci plánů, především z hlediska rozvoje, a rozdělit je do následujících kategorií:

- A. přístup **s převážným důrazem na veřejný sektor**, a to obzvláště na regionálních a místních úrovních. Například v Itálii plánem systém umožňuje jak národní, tak regionální vládě podpořit a garantovat rozvoj prostřednictvím práva vyvlastnění pozemků. V protikladu k tomuto důrazu, kladenému na národní a regionální orgány, je v Nizozemí většina aktivit spojených se shromážděním a obsluhou rozvojových pozemků zajišťována na obecní úrovni na základě schváleného *bestemmingsplan*. Do této kategorie přístupu orientovaného na veřejný sektor spadá také Dánsko, Finsko, Portugalsko a Švédsko.
- B. **smíšený přístup**, ve kterém může mít veřejný sektor jednu nebo více z následujících úloh: umožňující, podpůrnou roli; koordinační roli při shromažďování pozemků; roli při formování společných podniků (*joint ventures*) a partnerství. Ve Francii existuje například dlouhá tradice v širokém využití poloveřejných společností *SEM (Sociétés d'Economie Mixte)* a *ZAC (Zones d'Aménagement Concreté)*. To jsou smíšené rozvojové zóny, ve kterých využívají veřejné orgány svých pravomocí k zajištění realizace rozvoje pozemků, který je často iniciován soukromými investory. Realizace *ZAC* potom dává vzniknout dohodám mezi příslušnými investory pokud jde o zajištění infrastruktury. Široce se využívá smluv k zajištění nákupů, financování a garantování pomoci pro daný rozvoj, často také s podporou strukturálních fondů Evropské unie. Takový přístup je obzvláště patrný v Rakousku, Belgii a Irsku.
- C. přístup **s převážným důrazem na soukromý sektor**. Zde existují dva odlišné typy. První se týká situací, kdy soukromý sektor vede realizace a kdy řízení ze strany vlády je minimální. Řecko je příkladem, kde většina rozvoje pozemků pro průmysl, obchod nebo bytové účely je téměř úplně zajišťována soukromým sektorem. Často se to netýká rozvoje v rámci pevného plánu, ale spíše situací, kdy plán zaznamenává stávající rozvoj. Druhý se týká situací, kdy prakticky celému rozvoji dominuje soukromý sektor, ale v silném řídicím rámci, kontrolovaném veřejně. V tomto kontextu mohou národní nebo místní vláda sehrát důležitou usnadňující nebo umožňující úlohu pokud jde o široké spektrum veřejných projektů a programů. Tyto národní projekty pro určité oblasti vyžadují podporu financování od soukromých subjektů jako důležitý prvek celého realizačního kompletu. Příkladem tohoto přístupu může být Spojené království, obzvláště v oblasti urbanistické regenerace.

Při zkoumání vztahu mezi plány a rozhodováním vznikla jakási tendence kategorizovat systémy podle toho, zda jsou rigidní a závazné, nebo zda poskytují jistou míru libovольnosti. Většinu zemí je možno charakterizovat tak, že mají zavedeny v podstatě rigidní systémy, ve kterých by měly být detailní plány na místní úrovni v souladu s plány vyšší úrovně, a které poskytují vysoký stupeň jistoty v tom, který typ rozvoje bude povolen. Nicméně takový přístup, i když vytváří jistý stupeň jistoty, postrádá schopnost reagovat na rychlé změny technologie, změny sociální a ekonomické, na rostoucí požadavky posuzování otázek životního prostředí a na schopnost poskytovat soukromému sektoru širší prostor k většímu zapojení do procesu implementace. Ve Spojeném království není plán právně závazným dokumentem. Rozhodnutí však musí být v souladu s plánem, ledaže existují přesvědčující důvody pro podporu návrhu, který je v rozporu s plánem. Zde byla tendence posledních let opačná, a to zvýšit význam plánu při posuzování návrhů v průběhu procesu rozhodování. Existují tři obecné typy vztahů mezi plány a rozhodováním:

1. Závazné systémy, ve kterých je velmi malý prostor pro volné odchylky od místních nástrojů územního plánování, i když v praxi se může uplatňovat vyšší míra volnosti. Příklady členských států, které spadají do této kategorie, jsou Rakousko, Dánsko, Francie, Německo, Řecko, Itálie, Lucembursko, Portugalsko, Španělsko a Švédsko.
2. Umírněné systémy, kde se předpokládá, že rozhodnutí a plány budou v souladu, ale kde byly zavedeny mechanismy, umožňující větší volnost a flexibilitu při rozhodování v praxi. Příkladem mohou být státy jako Belgie, Finsko, Irsko a Nizozemí.
3. Systémy s velkou mírou volnosti, kde jsou návrhy rozvoje posuzovány podle individuálních vlastností, i když se předpokládá, že měřítko plánu rozvoje by měla převážet. Příkladem může být Spojené království.

Literatura a zdroje:

- ▶ Evropská komise, Kompendium Evropské unie o systémech, politikách a zásadách územního plánování, Ústav územního rozvoje, Brno, 2000, 194 s.