

ÚLOHA A BUDOUCNOST PROSTOROVÉHO PLÁNOVÁNÍ VE STŘEDNÍ, VÝCHODNÍ A JIŽNÍ EVROPĚ

10. VÝROČNÍ KONFERENCE SPA-GE.NET, DRÁŽĎANY 25.-26. ZÁŘÍ 2013

Profesní síť prostorového plánování Spa-ce.Net zahrnující odborníky z univerzit, státní správy i projekční praxe svolala svou jubilejní konferenci do sídla Leibnizova ústavu ekologického územního rozvoje v Drážďanech ve dnech 25. a 26. září 2013.

Účastníci z deseti evropských států hledali jednak pod vlivem řady environmentálních, demografických i sociologických vavování, na druhé straně ve smyslu nových ekonomických rámců, výzev a dynamického vývoje, budoucí nové úlohy a metody prostorového plánování ve střední, východní a jihovýchodní Evropě.

Otázky a problémy, k nimž se účastníci konference vyjadřovali zejména, byly následující:

- *Jakou roli dnes hraje prostorové plánování a jak je úspěšné?*
- *Jaký byl dosavadní vývoj prostorového plánování a plánovací kultury a do jaké míry je v něm zohledněn pojem udržitelnosti?*
- *Jaké jsou vztahy mezi prostorovým plánováním a sektorovými (například environmentálními nebo krajinnými) plány?*
- *Jaké jsou v současnosti největší problémy a překážky prostorového plánování a jaké jsou způsoby jejich překonání?*

Uvedené otázky sloužily současně i jako názvy sekcí, do nichž byly jednotlivé příspěvky rozděleny.

Úvod – Prof. Dr. Bernhard Müller / ředitel, Leibnizův ústav ekologického územního rozvoje – IÖR, Dresden

Role plánování se v posledních desetiletích významně změnila od přísné byrokracie a restrikcí až po jeho úplné ztracování a ponechání vývoje na volné ruce trhu. To však mnohdy vedlo k nechtěným extrémům, za jejichž příklad může sloužit neřízená suburbanizace, nebo naopak vyprazdňující se města. Představení různých realistických

východisek a zkušeností očekáváme od zde shromážděných představitelů deseti evropských zemí včetně Ruska.

SEKCE A – PRINCIPY A KONCEPTY

Německé krajinné plánování – managementový nástroj pro ochranu, údržbu a rozvoj přírody a krajiny / Prof. Dr. Wolfgang Wende, IÖR

Tento významný plánovací nástroj účinně funguje v Německu už řadu desetiletí. Jeho existenci podpořila Evropská úmluva o krajině, která vysloveně vybízí k ustavení funkčních nástrojů k plánování a uspořádání krajiny. Krajinný plán má své hierarchické úrovně od spolkové přes zemskou, regionální, komunální až po lokální (úroveň našeho regulačního plánu). Krajinný plán v sobě zahrnuje management biotopů, úpravu vodního režimu, ochranu a čistotu vod a půd, ochranu proti znečištění ovzduší a hluku a v neposlední řadě koncepci rekreace a ochranu a rozvoj estetických hodnot krajiny. Krajinný plán je pak jako každý sektorový plán integrován do územního plánu příslušné úrovně.

Příspěvek prezentoval míru implementace opatření navržených v 28 náhodně vybraných krajinných plánech zpracovaných v letech 1992–2003 ze všech spolkových zemí. 17 z nich bylo implementováno jen z 25 %, 7 z 26–50 %, 3 z 51–75 % a jen 1 z více než 75 %. Hlavními faktory, které implementaci jednotlivých návrhů ovlivnily, byly: zainteresování klíčových osobností v obci, účast vlastníků pozemků v plánovacím procesu, rozsah a typ navržených opatření, tedy zda šlo jen o opatření ryze ochranného charakteru, ale i o taková, která mohla kvalitativně ovlivnit život v obci.

Úloha prostorového plánování na obecní úrovni v procesu uchování přírodních hodnot Polska. Právni

úpravy a praktické dopady / Dr. Beata Warczewska, Ústav prostorového plánování Wroclawské univerzity

Důležitou součástí územního plánu obce jsou rozhodnutí o zásadách rozvoje území a rozhodnutí o cílovém umístění veřejných investic. Environmentální plánování v Polsku se opírá o komplex zákonů, z nichž nejdůležitějšími jsou zákon na ochranu životního prostředí a zákon na ochranu přírody. Významným nástrojem na ochranu přírody a krajiny je krajinný park (park krajobrazový), jichž je v Polsku celkem 122. Každý takový park (jakož i další typy chráněných území) má svůj plán ochrany, který se obvykle každých pět let aktualizuje. Řada obcí v Polsku má nedůvěru k orgánům ochrany životního prostředí, neboť jejich nařízení vnímá jako restriktce rozvoje obcí. Ve skutečnosti systém polského plánování umožňuje řadu velmi rozmanitých krajinářských opatření, které mohou k rozvoji obcí významně přispět.

Koncepce uspořádání krajiny v územním plánu – příležitosti a úskalí / Igor Kyselka, Ústav územního rozvoje, Brno

Autor představil současný stav zadávání a zpracování Koncepce uspořádání krajiny v územních plánech a následnou návaznost pozemkových úprav nezbytných pro realizaci jednotlivých opatření.

Stav a vyjednávání s orgány životního prostředí v plánovacích systémech Německa a Ruska / Dr. Peter Wirth, Dr. Elena Közle, IÖR; Andrej Lappo, Pavel Spirin, Národní ústav výstavby měst, St. Petersburg

Prezentovány byly výsledky dvouletého projektu, který srovnává oba plánovací systémy zejména z hlediska jejich vlivu na jednotlivé složky životního prostředí. Německé plánování široce zohledňuje a váží environmentální aspekty vůči hlediskům sociálním a ekonomickým. Krajinný plán je integrován do všech

úrovni prostorového plánu. Ruské plánování v sobě integruje plánování socio-ekonomické, rozpočtové a sektorální. Každá plánovací úroveň v Rusku zahrnuje územně plánovací dokumentaci a socio-ekonomickou rozvojovou strategii. Model udržitelného rozvoje na regionální a obecní úrovni sestává z udržitelného rozvoje socio-ekonomického, racionálního využití přírodních zdrojů, environmentálně vyvážené územní struktury a environmentální bezpečnosti. Ze srovnání vyplývá pro ruskou stranu mj. doporučení nezávislých environmentálních plánovacích nástrojů, lokalizace jednotlivých návrhů a tvorba environmentálního informačního systému na všech plánovacích úrovních.

SEKCE B – ODPOVĚDNOSTI A NÁSTROJE

Specifika a současný vývoj středoevropské plánovací kultury / Prof. Dr. Maroš Finka, Dr. Matej Jaško, Ústav managementu Slovenské vysoké školy technické v Bratislavě

Současná plánovací kultura v Evropě je charakterizována globalizačními, integračními a aproximačními procesy, rostoucím rozsahem společenských a individuálních aktivit včetně rostoucí role občanské společnosti. Roste také vnímání fenoménů jako komunita, identita, lidské hodnoty. Na druhé straně roste ale i nejistota a zranitelnost ve vzájemných vztazích. Změny jsou patrné v roli plánovačů – od tvůrce spíše ke koordinátorovi a k interdisciplinaritě. Silný návrh je nahrazován širokou rozhodovací platformou a dalšími měkkými plánovacími nástroji. Prosazuje se participativní plánování – aspekty environmentální a aspekty udržitelného rozvoje obecně jsou stále patrnější.

Plánovací kultura je integrální součástí společenských vazeb, má své jedinečné charakteristiky a hraje zásadní úlohu v procesech prostorového plánování a do velké míry ve společnosti jako takové. Plánovací kultura se také postupně proměňuje vlivem sociálních, politických, ekonomických a prostorových impulsů. Z uvedeného vyplývají otázky: Existují metodologie jak hodnotit plánovací kultury? Jaké jsou zá-

kladní rysy středoevropské plánovací kultury? Existuje řada definic a typů plánovacích kultur v Evropě. Zejména jde o kulturu anglosasko-americkou (liberální), napoleonskou a germánskou (konzervativní), nordicko-skandinávskou (sociálně demokratickou), jižansko-mediteránní a východoevropskou (transformační). Existují tedy velmi různé přístupy a nástroje ke strategickému rozhodování o využití území, které lavírují mezi autokratickým byrokratickým a demokraticko-participativním, jakož i technokratickým. Posuzovat je lze takovými indikátory, jakými jsou míra a možnosti občanské iniciativy a zapojení všech aktérů do plánovacího procesu, způsoby rozhodování a zpětnovazební mechanismy, flexibilita a schopnost vstřebávat nové podněty. Ve střední Evropě se na současném stavu podepsaly zánik Rakousko-Uherska a čtyřicetileté oddělení východní Evropy od celoevropského dialogu. Plánovací kultura se zde vyznačuje spíše dlouhodobostí, ohledem na sociální aspekty, metodickou hloubkou, ale také nedostatečným mezioborovým přístupem, skeptickým postojem veřejnosti a jejím méně intenzivním zapojením.

Rozvojové výzvy a limity prostorového plánování – příklad ekovesnic / Dr. Kristine Ābolaņa, Univerzita Riga

Výzkum byl prováděn ve venkovské obci Putani, která rozvíjí principy samozásobitelství v potravinách a vzájemné spolupráce. Průměrný měsíční příjem na osobu v obci je 252 euro (životní minimum v Lotyšsku je 248 euro). Díky tomu 17 % domácností přestalo užívat jeden ze tří prostředků (telefon, televize, pračku), 42 % obyvatel neužívá auto. Nezaměstnanost je zde 20 %. Rozvoj tedy musel být hodnocen jinak, než klasickými růstovými indikátory. Některé rodiny se významně dokážou samozásobit ve většině potravin. Přebytky prodávají zákazníkům přímo z pole či dvora. Vysoce rozvinutá je sousedská nepeněžní výměnná výpomoc. Zatímco přímé platby na hektar jsou v Evropské unii průměrně ve výši 237 euro (v Nizozemí až 370 euro), v Lotyšsku jsou s 95 euro vůbec nejnižší. Zato zde fungují dobré osobní vztahy, včetně osobního vztahu k místu a děti mají k dispozici jedinečné přírodní prostředí.

Role spolkové vlády v prostorovém plánování po schválení zákona o prostorovém plánování v roce 2008 / Prof. Dr. Gerold Janssen, IÖR

Prostorový plán pro celé území SRN konkretizuje individuální principy využití území. Definuje minimální standardy plánu střediskové obce, stanovuje systém volných prostorů s ohledem na biotopy, chrání životně důležitou infrastrukturu, stanovuje povinnost protipovodňových plánů, integrovaných dopravních systémů, vymezení a využívání zdrojů nerostných surovin. Z úrovně spolkové vlády jsou umístovány mořské a říční přístavy a letiště. Závazné pro nižší úrovně plánování je dopravní spojení určitých bodů. Prostorový plán také vymezuje exkluzivní ekonomické zóny spolkového významu a záměry projednává se sousedními státy. Novými nástroji spolkové vlády jsou plán principů a plán přístavů a přímořské oblasti. Silnější závaznost vůči spolkovým zemím je jen v určování uložišť jaderného odpadu.

Prostorové plánování a současné geoinformace v době infrastruktury evropských prostorových dat / Dr. Jiří Hiess, Univerzita Palackého, Olomouc

Príspevek zkušeného průkopníka geoinformací v ČR se zamýšlel nad tím, jak prostorově plánovací teorie a praxe reflektují a vstřebávají současnou přehršel informací a podnětů všeho druhu. Očekává se vyšší kvalifikace v technologiích, než opravdová kvalita lidských zdrojů. Evropská směrnice INSPIRE byla vynikajícím impulsem v rozvoji a použití GIS, byť 3 000 stránek implementačních pravidel této směrnice bylo trochu moc. Do jaké míry technologie ovlivňují pokrok oborů? Vytvářejí nové požadavky i očekávání. Mělo by to být ale naopak. Prostorové plánování by mělo samo definovat, kterým směrem se má rozvíjet výzkum a vývoj v geoinformatice. INSPIRE v tomto případě přichází s mnoha dosud nevyužitými podněty. Jakým směrem se vývoj využití geoinformací v prostorovém plánování bude ubírat, záleží významně na překonání našich mentálních bariér, a tedy i na systému vzdělávání.

Přístup „otevřeného zdroje“ v prostorovém plánování: výzvy k aplikaci v Bulharsku / Dr. Elena Dimitrova, Angel Burov, Ústav urbánního plánování Univerzity architektury, stavebního inženýrství a geologie; Nikolaj Najdenov, Geoinformační centrum pro infrastrukturu stavebnictví, Sofia

Příspěvek shrnul zásady bulharského systému prostorového plánování a požadavky na jeho rostoucí komplexnost a na vyřešení potenciálních konfliktů v rámci udržitelného rozvoje a rostoucích aktivit občanské společnosti. Uvedl příklad komunity otevřeného zdroje, která umožňuje občanům pomocí volně šířeného softwaru účast na plánovacím procesu. Autorka popisuje malý projekt sledující aplikaci tohoto systému v Bulharsku. Systém je úzce navázán na směrnici INSPIRE. Vyvinutý geoportál umožňoval sledovat aktuální vývoj využití území Bulharska, podklady pozemkového katastru a zpracovaných územních plánů. Zejména malé obce se zapojily poměrně málo. Větší využití v budoucnu bude záviset na atraktivitě nabízených služeb a na systému šíření daného nástroje a příslušné osvěty.

SEKCE C – PROSTOROVÉ PLÁNOVÁNÍ JAKO VÝCHODISKO

Systémy prostorového plánování v Německu a Polsku. Poučení z přeshraničních zkušeností / Prof. Dr. Alexander Tölle, Německo-polský výzkumný ústav Collegium Polonicum, Slubice

Oba systémy včetně způsobu projednání a účasti veřejnosti jsou srovnatelné, pouze ten německý se odvíjí již od roku 1949, kdežto dnešní polský až od roku 1990. Určité významné legislativní nástroje však v polském systému dosud chybí. Jde zejména o dosud nepřijatý následující návrh: program urbánní revitalizace, zákon o metropolitním území, zákon o budování a provozování rozsáhlých maloobchodních objektů a nový zákon o prostorovém plánování a uspořádání. Kromě několika dalších je polský princip založen na vlastnictví půdy, které umožňuje stavět, kdežto německý motivuje

vlastníky pozemků ke zvyšování veřejného blaha dle principu „vlastnictví zavazuje“.

Funkční území a měkké plánovací nástroje – klíč k úspěchu ve střední, východní a jihovýchodní Evropě / Dr. Robert Knippschild, Technická univerzita, Dresden

Autor se zaměřil především na území zahrnující více států. Mohou být vymezena různě – např. Povodí Labe nebo česko-německo-polské trojmezí. V rámci schengenského prostoru již odpadá řada formálních překážek ke spolupráci, ale nerovnoměrný vývoj vedoucí např. k nákupům na jedné straně hranic, a tedy k dopravním zácpám a v důsledku toho k vysídlování na druhé straně hranic, je stále patrný. Takový region pak získává stigma postiženého území, má problémy s udržetím zaměstnavatelů, veřejných dopravců apod. V jakých aspektech tady může pomoci řešení přeshraničního charakteru? V některých případech se osvědčila spolupráce venkova s městy (tzv. urban – rural cooperation) řešící mezirezortní spolupráci, propagaci regionálních výrobků a firem, turismus, kulturu, technickou infrastrukturu, vzdělání či sport. Často však docházelo k duplikaci určitých činností, k malému propojení a nízké koordinaci, a tím i ke zbytečně vysokým nákladům. Je třeba stále pracovat na zlepšování evropských, národních i regionálních či přeshraničních rozvojových politik a hledat místní pozitivita i negativa.

Trvalé hledání té správné cesty – slovinský plánovací systém 20 let poté / Dr. Naja Marot, Prof. Dr. Mojca Golobčič, Ústav krajinářské architektury, Biotechnická fakulta, Univerzita v Lublani

Na úvod některé typické charakteristiky: chátrání budov, všudypřítomné billboardy, zastavování záplavových území, dynamická výstavba dálnic, komerční zóna v každé obci atd. Obce obvykle mají zpracován strategický i územní plán vycházející z národního strategického prostorového plánu a regionálního rozvojového programu. Slovinsko má 210 obcí a 64 administrativních jednotek podobných

naším obcím s rozšířenou působností. S vybranými představiteli obcí a plánovacích firem byl proveden výzkum, jakou roli hraje legislativa v plánovacím systému. Obce nejčastěji udávaly komplikovaný text a nejasnou formulaci úkolů. V zaměstnancích obcí nejvíce figurovali architekti (24 %), stavební inženýři, geografové a geodeti. Více obcí vyjadřovalo pozitiva, pokud se oddělily od obcí větších (lepší znalost území a vlastní rozhodování o něm, někdy ovšem nutnost zvládat více úkolů a silné zájmy vlivných osob). Na plánování obce věnují cca 3 % svého rozpočtu. Nejvíce obcí je v současné době ve fázi doplnění zadání územního plánu. Přes publikaci plánů všemi dostupnými místními médii je dosud účast veřejnosti na procesu plánování nízká, nicméně je vnímána pozitivně. Celkově obce považují současnou plánovací legislativu za málo účinnou, nedostatky jsou i v její transparentnosti a celkové udržitelnosti. Nově připravovaná plánovací legislativa by měla obsahovat lepší možnosti prosazení schválených návrhů, lepší začlenění všech aktérů, možnost individuálních řešení a lepší hospodaření s pozemky.

Nezbytné propojení integrovaného strategického plánovacího rámce a měnicího se režimu prostorového plánování v Maďarsku / Dr. Zsuzsanna Földi, Ústav regionálních studií, výzkumné centrum pro ekonomická a regionální studia, Maďarská akademie věd

Maďarsko má 7 regionů NUTS 2, 19 žup, 175 okresů, 346 obcí má status města, z toho 17 má status vyšší. Obce mají dle nového zákona o prostorovém plánování z roku 2011 větší samostatnost a posílila se také role žup. Evropské peníze umožňují investice, ale je nutno dodržovat principy udržitelnosti a sociální integrace. Cíle strategického plánování jsou někdy špatně srozumitelné a zpracovávány jsou velmi nekonkrétně. Participace je dosud na nízké úrovni. Pozitivně se jeví spontánní iniciativy spolupráce městských center s okolními obcemi na různých společných projektech.

SEKCE D – AKTUÁLNÍ VÝZVY

Urbánní revoluce a plánovací magnáti. Vzestup participativně prostorového uspořádání v Polsku / Prof. Dr. Mariusz Czepczynski, Ústav prostorového uspořádání, Univerzita Gdaňsk

Prostorové plánování ve svobodné společnosti nabízí velké možnosti, ale politické i byrokratické zájmy je mnohdy podstatně mění. Převládají architektonické principy, které nedostatečně vyjadřují ekonomické a sociální zájmy a v době schválení jsou již plány často zastaralé. Současné městské plánování vyžaduje větší účast veřejnosti, která se prostřednictvím různých občanských iniciativ stále více profesionalizuje, tradiční projednání jen prostřednictvím úředníků a volených zastupitelů již nestačí. Silně se uplatňují nová media, například facebook. Plánovací strategie tedy musejí být flexibilnější, musejí více naslouchat účastníkům a obce musejí být připraveny na činné kompromisy mezi zájmy široké veřejnosti a investorů, právními předpisy a společenskou kulturou.

Prostorové plánování v polských městských regionech: místní autonomie a (celo)metropolitní problémy / Tomasz Kaczmarek, Łukasz Mikula, Andrzej Mizgajski, Univerzita Adama Mickiewicze, Poznaň

Polsko má 6 jednotek NUTS 1, 16 NUTS 2 (vojvodství), 66 NUTS 3, 314 NUTS 4 (okresů) + 65 městských okresů a 2480 NUTS 5 obcí. Nejpodrobnější úroveň plánování leží na obcích. V posledních 17 letech ve všech metropolitních oblastech s výjimkou Varšavy a Krakova klesal počet obyvatel jádrových měst, zatímco všude s výjimkou hornoslezské aglomerace stoupal počet obyvatel v suburbii, nejvíce v Poznani. To je spojeno se stárnutím městských center a dynamickým komerčním rozvojem na okrajích včetně masivního záboru

zemědělské půdy. Tyto nároky jsou často předimenzovány bez ohledu na demografické prognózy a na potřeby umístění technické a dopravní infrastruktury do území. Přitom návaznost na další obce a koordinace s nimi je nedostatečná. Podle legislativního návrhu z roku 2009 mají mít Varšava, Horní Slezsko a Trojměstí (Gdaňsk) metropolitní vládu (řízení). Meziobecní spolupráce je v Polsku na nižší úrovni, než ve většině západoevropských zemí. V květnu 2007 uzavřelo město Poznaň a 17 okolních obcí Radu poznaňské aglomerace s cílem podpory komerčních iniciativ, veřejné dopravy, vzdělání, péče o zdraví a prostorové politiky. Hlavním úspěchem Rady bylo vytvoření rozvojové strategie „Poznaň Metropolis 2020“ schválené místními zastupitelstvy v červnu 2011, což vyústilo ve vznik Asociace Poznaň Metropolis. Konečně tedy došlo ke koordinaci dosud živelné příměstské zástavby. Orgány ochrany přírody vyčíslují náklady na škody v rámci ekosystémů, což poněkud zvýší ceny investic a některým obcím částečně omezí rozvoj. Zlepšilo se tím však vnímání přírodních a krajinných hodnot, byla vytvořena zelená síť a platby za ekosystémové služby v obcích, které poskytují vynikající environmentální a rekreační hodnoty. Vzniklo metropolitní fórum prostorového plánování se zastoupením všech okolních obcí. Tyto zkušenosti mohou vyvolat změny v řízení území směrem k povinné spolupráci místních samospráv.

Obnova strategické správy a plánování na regionální úrovni v Srbsku / Dr. Miodrag Vujošević, Tamara Maričić & Slavka Zeković, Ústav architektury a urbánního a prostorového plánování, Beograd

Díky nerovnoměrnému politickému vývoji země v posledních desetiletích je potřeba obnovit strategické myšlení a řešit palčivé problémy zejména směrem k demokratické decentralizaci a regionalizaci země. Demokratické

instituty se vyvíjejí opožděně, velká část bývalého průmyslu je nefunkční. Teprve v březnu 2012 bylo Srbsko přijato za kandidátskou zemi EU. V posledních letech vznikla řada plánovacích koncepcí a strategií, ovšem s mizivým dopadem a životností. Plánování slouží spíše divoké privatizaci a nekontrolovanému trhu. Srbsko má jednu z nejvyšších nezaměstnaností v Evropě (30 %, z toho 50 % mladých lidí) s nízkou udržitelností, nízkými hrubými příjmy, vysokým odlivem mozků, rostoucí mírou stárnutí, hlubokou zadlužeností a nejvyšším počtem uprchlíků v Evropě. Nejvíce rozvinutým regionem je tzv. srbský banán – 10 % území Srbska mezi Bělehradem a Novým Sadem vytváří více než 50 % národního HDP. Z celkových 172 okresů jich 42 dosahuje 80–100 % průměru národního HDP a polovina z nich je v srbském banánu. Zatím 73 okresů dosahuje méně než 60 % tohoto průměru. Je potřeba selektivně silné centrum s dostatkem silných regionálních partnerů a množstvím lokálních aktérů. Veřejná správa musí směřovat k lepšímu využití centrální pozice Srbska na Balkáně a ke zlepšení soudržnosti regionů a vyrovnávání regionálních disparit. Centrum musí změnit postoj k perifériím, což by se mělo týkat i postoje Bruselu a Washingtonu.

Závěr / Bernd Müller, Maroš Finka
Na závěr konference představil Maroš Finka návrh Drážďanské deklarace sítě výzkumných a plánovacích institucí ve střední, východní a jihovýchodní Evropě nazvané „Lepší prostorové plánování pro lepší život“, která byla následně účastníkům zaslána k diskusi. Konference byla vyhodnocena jako významné setkání spojené s výměnou poznatků a zkušeností představitelů různých úrovní plánování v deseti zemích Evropy, kteří je mohou s užitekem přenášet do své každodenní praxe.

*Ing. Igor Kyselka, CSc.
Ústav územního rozvoje*