

# ÚZEMNÍ PLÁNOVÁNÍ A PROSTOROVÉ ŘÍZENÍ ÚZEMÍ V NIZOZEMSKU

Zdeněk Opravil

*Územní a dopravní plánování má svá geografická, ekonomická a environmentální omezení a je úzce spojeno se sociálními a politickými podmínkami každé země a zároveň je pod vlivem globalizačních sil. Plánování v konečném důsledku není pouze jednostrannou záležitostí, ale vytváří složité otázky a klade vysoké nároky na pochopení pozadí a interakci klíčových faktorů při politickém rozhodování. Autor ve svém příspěvku představuje základní principy prostorového řízení území a organizaci veřejné správy v Nizozemsku, která se svým obsahem a přístupem stala vzorem pro rozvoj řadu měst a obcí.*

## Úvod

Územní a dopravní plánování je oblastí, která byla ve své historii silně ovlivňována, kontrolována a zároveň se vyvíjela na základě politických rozhodnutí. Zhruba od 70. let 20. století se pak v rámci územního a dopravního plánování hovoří o určité udržitelnosti, kde v procesu plánování dochází ke kombinaci ekonomických, sociálních i environmentálních otázek [Wheeler and Beatley, 2004]. V dnešní době existuje velké množství zpráv, vládních dokumentů, vědeckých prací a odborných publikací, které navazují a pokračují v diskusích politických řešení a jejich efektivnosti v otázkách územního a dopravního plánování [Geerlings and Stead, 2003]. Ačkoliv cílem všech těchto politických debat po celém světě je dosažení udržitelného rozvoje a blahobytu jedince, neexistuje vždy jediné řešení nebo ideální kombinace politických rozhodnutí, které by zajistily eko-

nomickou, sociální a environmentální udržitelnost a zároveň přijetí rozhodnutí řešeného problému veřejností [Hall and Pfeiffer, 2000]. Tento příspěvek podává základní přehled o systému územního plánování a jeho přístupech v jedné z industrializovaných zemí Evropy, konkrétně v Nizozemsku.

## Územní plánování v Nizozemsku

Nizozemsko je malá země se 17 miliony obyvateli (16,8 mil.)<sup>1)</sup> a vysokou hustotou obyvatelstva, která se pohybuje okolo 405 obyvk./km<sup>2</sup>. Přitom Nizozemsko je země, kde je pouze 12 % území určeno k zástavbě a 26 %<sup>2)</sup> země se naopak nachází pod hladinou moře. To je jeden z hlavních důvodů, proč je dnešní Nizozemsko postaveno na poldrech. Omezení ve formě zaplavení území vodou se stalo důležitou hybnou silou v otázkách územního plánová-

ní a zároveň vybízelo nejen politickou reprezentaci, ale i veřejnost k většímu zapojení do procesu územního rozvoje a správy země. Země si prošla obdobím, kdy byly přijímány národní politické dokumenty v oblasti územního a dopravního plánování. Mnozí experti se shodují, že v průběhu doby, zejména od konce 2. světové války do současnosti, se Nizozemsko vyvinulo do velmi dobře organizované společnosti, což se promítlo i do problematiky územního řízení.

Nizozemsko je decentralizovaným unitárním státem, který je členěn na 12 provincií, 408 obcí<sup>3)</sup> (municipalities) a 3 zvláštní správní obvody (bijzondere gemeenten), pro které se používá společné pojmenování „Karibské Nizozemsko“. Rozhodujícími orgány jsou vláda a parlament. Nizozemský systém územního plánování vychází z celkové organizace veřejné správy, která je třístupňová (stát – provincie – obec).

Úroveň veřejné správy	Volené zastupitelské orgány	Nevolené orgány s exekutivní pravomocí	Exekutivní orgány
stát	parlament (obě komory)	vláda (většinou koaliční vláda složená z 3 a více politických stran)	ministerstva
provincie	provinční vláda (Gedeputeerde Staten), Parlament provincie (Provincialen Staten)	královský komisař (jmenovaný), předseda provinční vlády (Gedeputeerde Staten)	mrovinční úřad
obce (Gemeenten)	městská rada (Gemeenteraad) zahrnující i přilehlé venkovské obce	královský starosta (jmenovaný) (Burgemeester)	městský (obecní) úřad (magistrát) (Burgermeester en wethouders)

Zdroj: Schulzig, G., Memon, A., Thomas, M., 2005.

Tab. 1: Organice veřejné správy v Nizozemsku

1) Údaj k říjnu 2013, Centraal Bureau voor de Statistiek, www.cbs.nl

2) Ministerstvo zahraničních věcí ČR, [http://www.mzv.cz/jnp/cz/encyklopedie\\_statu/evropa/nizozemsko/zakladni\\_informace\\_o\\_teritoriu.htm](http://www.mzv.cz/jnp/cz/encyklopedie_statu/evropa/nizozemsko/zakladni_informace_o_teritoriu.htm)

3) Údaj k 1. 1. 2013, Centraal Bureau voor de Statistiek, www.cbs.nl

Administrativní členění veřejné správy v rámci územní hierarchie v systému územního plánování v mnoha ohledech můžeme srovnat a americkým systémem států, zemí (krajů) a místní správy (obcí). Oba dva systémy (jak nizozemský, tak americký) pracují se sídelní strukturou větších měst a malých měst včetně venkovského zázemí. Zároveň v Nizozemsku je vnímána EU jako 4. hierarchický (nejvyšší) stupeň, který předkládá evropské směrnice, které jsou pak začleňovány do právních předpisů jednotlivých členských států. V tomto hierarchickém systému také dochází k přerozdělování celkových finančních příjmů. EU také poskytuje finanční prostředky k samotné realizaci směrnic a politik, jakými jsou např. evropská zemědělská politika nebo rozvoj chráněných krajinných ekosystémů a sítí. Veřejnými institucemi, které odpovídají za realizaci územního plánování v Nizozemsku, jsou vláda, provincie a obce (municipality).



Zdroj: <http://ruimtelijkeplannen.gorinchem.nl>

Obr. 1: Strukturální vize územního plánu města Gorinchem do roku 2015

mi. Nicméně vzhledem ke komplexní povaze systému územního plánování a lidského jednání, ať už v globálním či lokálním měřítku, celkové zvládnutí a koordinace územního rozvoje nebyly vůbec jednoduché. To je také případ Nizozemska.

Po 2. světové válce růst obyvatelstva a následná poptávka lidí po bydlení vedly ke koncentrickému růstu měst a vzniku suburbánních lokalit s nižší hustotou obyvatel oproti městům. Aby bylo možné nějakým způsobem řídit „přelévání toků“ obyvatelstva z přilehlých oblastí do center měst, a aby zároveň došlo k lepšímu využití země, byl přijat dokument „General extension plan“ představující myšlenku „Concentrated deconcentration“ [Faludi, van der Valk, 1994]. Tento dokument byl alternativou k moncentrické územní struktuře měst, která v té době převládala díky nárůstu obyvatel ve městech [Frey, 1999].

V polovině 80. let 20. stol. (4. plánovací období) se centrální politika územního rozvoje zaměřovala spíše k formě kompaktních měst. Politická rozhodnutí v oblasti plánování směřovala k nalezení rozvojových oblastí, které bezprostředně sousedí s kompaktním městem, nebo se zaměřovala na využití a přestavbu brownfields [Geurs and van der Wee, 2006]. Současný stav nizozemské politiky v územním plánování (4. a 5. plánovací

období) klade důraz na kompaktní rozvoj a chytrý růst (smart growth). Kromě kompaktního rozvoje jsou důležitými směry v ekonomickém rozvoji rovněž využití a přestavba brownfieldů a lepší propojení center [Maat, 2002; Vink, B., van der Burg, A., 2006].

## Územní plánování na národní úrovni

Na národní úrovni jsou pro oblast územního plánování stanovena legislativní pravidla, které schvaluje a vydává parlament. Parlament také schvaluje národní plánovací dokumenty – **národní plán**. Národní plán je parlamentu předkládán na doporučení:

- Národní plánovací agentury;
- Národní komise pro územní plánování;
- Ministerstvem pro bydlení, územní plánování a životní prostředí (*Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu* or *VROM*)<sup>4)</sup>.

Územní plánování na národní úrovni je obsaženo v **národním plánu**, který se skládá z následujících hlavních územně plánovacích dokumentů:

- Národní plánovací politika (*nota ruimtelijke ordening*) je dokument, který je aktualizován jednou za 10 let a je koordinován s dalšími územně plánovacími politikami (např. bydlení, rozvoj měst, vodní hospodář-

Zdroj: Schulting, G., Memon, A., Thomas, M., 2005.

Úroveň veřejné správy	Instituce
stát	národní plánovací agentury, Národní komise pro územní plánování, Rada ministrů (VROM)
provincie	Komise pro územní plánování, rada (vláda), parlament provincie
obec (municipalita)	rada (vláda) města

Tab. 2: Veřejné instituce zodpovědné za územní plánování v Nizozemsku

## Centrální územní plánování a politické dokumenty v Nizozemsku

Od 50. let 20. století se Nizozemsku dostalo dobré pověsti jako země, která se snaží řešit dlouhodobé územní problémy. Od této doby Nizozemsko prošlo celkem pěti plánovacími období-

4) The Ministry of Housing, Spatial Planning and the Environment

ství, dopravní infrastruktura, ochrana přírody a krajiny). Dokument vytváří předpoklady pro územní rozvoj provincií a měst.

- Národní strukturální plán – prezentuje směrnice územně plánovacích politik na národní úrovni (růst měst, rozvoj průmyslu, ochrana přírody a krajiny).
- Strukturální schéma – jedná se o národní strukturální plán pro jednotlivé sektorové politiky.
- Dílčí (specifické) projekty národního významu.

V poslední, páté aktualizaci Národní plánovací politiky jsou rozvojové směry (témata) formulovány až do roku 2020, s dalším výhledem až do roku 2030. Mezi základní rozvojové směry v Nizozemsku patří především *bytová výstavba*, která v sobě zahrnuje kombinaci soukromého a sociálního bydlení, vhodných lokalit pro bytovou výstavbu, *vodní hospodářství*, *energetické zdroje*, *územní požadavky na uspořádání území a doprava*. Jedná se o závazně právní dokument, který formuje základní směry regionálního rozvoje. Jednotlivé kroky jsou pak upřesňovány v územně plánovacích dokumentech provincií a municipa-

lit. Národní politiky územního rozvoje jsou definovány v obecné podobě strukturálních plánů a národních dokumentů. Každé klíčové rozhodnutí určuje jeho trvání a je právně závazné. Zároveň i projekty národního významu mohou být právně závazné (jedná se především o velké infrastrukturní projekty). Aby byl soulad mezi různými právními předpisy na různých vládních úrovních při provádění klíčových rozhodnutí, může centrální vláda vydávat směrnice (směrnice o tom, co by měly územní plány provincií a municipalit obsahovat), nebo příkazy k revizi územních plánů.

### Územní plánování na provinční úrovni

Nizozemsko se skládá z dvanácti provincií. Územní plánování provincií zahrnuje zejména odpovědnost:

- při podrobnějším popisu příslušných aspektů národní plánovací politiky územního rozvoje na úrovni provincií;
- při realizaci územně plánovací politiky na venkově;
- v dohledu nad územně plánovací politikou obcí v provinciích.

Na provinční úrovni je za oblast územního plánování odpovědná „Komise pro územní plánování provincie“, která předkládá jednotlivé dokumenty ke schválení „vládě provincie“. Pro každou provincii se vypracovává tzv. **regionální rozvojový plán**, který se skládá zejména:

- z popisu hlavních bodů územního rozvoje, a pokud to vyžaduje záměr, tak i z popisu jednotlivých etap plnění záměru;
- znázornění hlavních bodů v mapě (pokud je to možné);
- z vysvětlení, ve kterém jsou rozebrány hlavní výsledky průzkumu a jednotlivá projednání se sousedními provinciemi, úřady a dalšími orgány.

Regionální rozvojové plány rovněž obsahují zásadní body rozvoje do budoucna a definují tak možné nebo žádoucí uspořádání území. Zahrnují dílčí faktory, jakými jsou ochrana přírody a krajiny, zemědělství, obyvatelstvo a technická zařízení. Plány jsou aktualizovány jednou za 10 let a zpracovávají se na základě národních dokumentů. Vedle regionálních rozvojových plánů mohou existovat *dílčí odborné plány* zejména pro oblast ochrany přírody a krajiny, rekreace, ochrany zdrojů vod apod. [Schulting, G., Memon, A., Thomas, M., 2005]

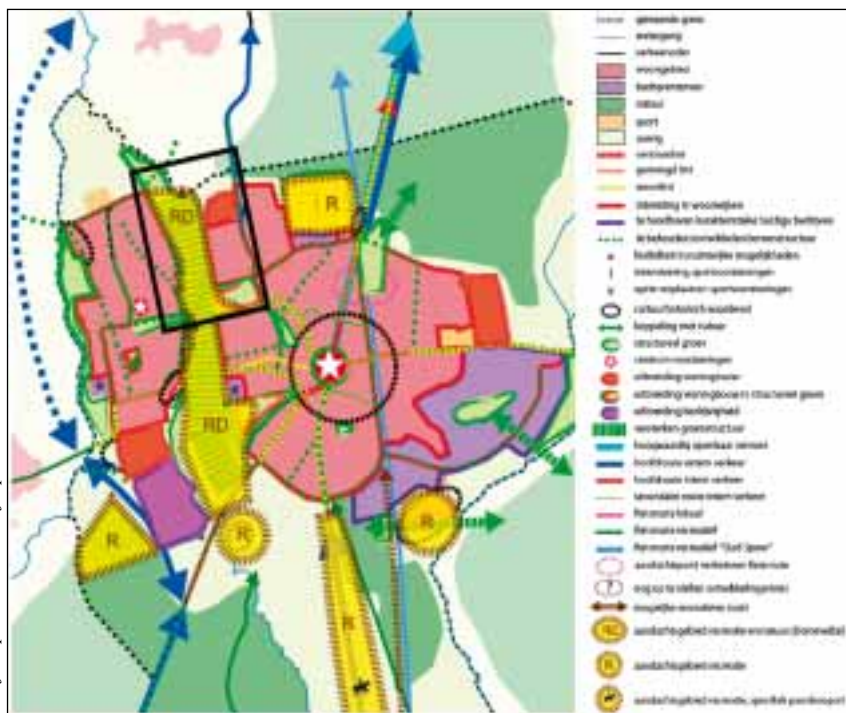
Vládní pravomoci v jednotlivých provinciích jsou podle ústavy rozděleny mezi:

- komisaře (za územní plánování je zodpovědná Komise pro územní plánování, která předkládá jednotlivé dokumenty ke schválení vlády provincie);
- vládu provincie (vydává politiku rozvoje provincie);
- provinční úřad (připravuje a rozvíjí jednotlivé politiky pomocí plánů a memorand, úřadu je zároveň zodpovědná provinční agentura pro územní plánování).

### Územní plánování na lokální úrovni

Provincie (regiony) Nizozemska se člení na jednotlivé obce (*gemeenten*). Obec je chápána jako vlastní sídlo a okolní venkovská oblast s menšími

Zdroj: <http://www.ruimte.nl/ruimteplannenenvalkenswaard.nl>



Obr. 2: Kartografická vizualizace strukturální vize územního plánu města Valkenswaard



**Obr. 3:** Výřez územního plánu při zónování ulice „Van Voorst tot Voorst“ ve městě Vught

sídly. Obce mají podobné pravomoci, ale autonomie obce je podřízena provinčním a národním politikám územního rozvoje. Podle zákona obce vypracovávají místní plány a politiky územního rozvoje. Zároveň na základě nařízení obce musí implementovat požadavky speciálních politik územního rozvoje národního nebo provinčního významu. Pro realizaci národních cílů územního plánování na provinční a lokální úrovni jsou důležité finanční prostředky měst a regionů.

Financování jednotlivých provincií, obcí či měst vychází do značné míry z národních zdrojů (daní) ve formě obecních nebo zvláštních grantů na základě počtu obyvatel. Přidělené finanční prostředky provincií a měst odrážejí povahu a rozsah rozvojových aktivit (plánů), které jsou uvedeny v národních plánech. Systém financování představuje významný kontrolní mechanismus na lokální úrovni. Celkové národní výnosy se zvyšují prostřednictvím národních příjmů a daní z prodeje. Zdanění na provinční a lokální úrovni je velmi malé. Výnosy z daní se staly nejdůležitějším zdrojem příjmů pro obce v Nizozemsku v posledních padesáti letech. Výnosy z daní a poplatků vzrostly z 98 mil. euro (1960) na 7,9 mld. euro (2010). To je ekvivalentní nárůstu na hlavu

z 9 euro (1960) na 474 euro (2010). Hlavním zdrojem příjmů na lokální úrovni jsou v omezené formě daně z nemovitostí a poplatky za komunální služby (voda, kanalizace, odpady, energie apod.) V roce 2010 byla daň z příjmů jedním z hlavních zdrojů obcí, kdy celková výše se pohybovala okolo 3 mld. euro. Z celkového rozpočtu místní daňové příjmy tvoří 18 % všech příjmů [CBS, 2012]. Od daní z nemovitostí jsou osvobozeny pouze církve a zemědělská půda.

Na místní úrovni je za prostorové plánování zodpovědná obecní rada (*gemeenteraad*), která plánovací dokumenty schvaluje na návrh magistrátu (*burgermeester en wethouders*). Výkonným orgánem je starosta (*burgermeester*). Mezi hlavní územně plánovací nástroje na lokální úrovni patří:

- Plán uspořádání území
- Zastavovací plán
- Plán obnovy území
- Podmínky (vyhláška) o úrovni životních podmínek

**Plán uspořádání území** zobrazuje místní úroveň a uspořádání funkcí území. Jeho zpracování vychází z regionálního (provinčního) rozvojového plánu. Místní úřad vymezi v plánu uspořádání území možné využití pozemků, které vychází z rozsáhlých

analýz uspořádání obce a zahrnuje témata, jakými jsou přírodní prostředí, rozložení obyvatelstva, sociální a kulturní vývoj. Zohledněna je také hospodářská proveditelnost plánu.

Zastavovací plán se zpracovává v případě, že je potřeba dosáhnout vyváženého stavu rozvoje. Předepisuje uspořádání území a stavebních pozemků pro dosud nezastavěná území. Plán stanovuje zejména hustotu a výšku zástavby, popř. druh budovy, míru zastavění pro účely zemědělství, plochu pevnin nebo vodních cest v oblasti dopravy, chráněná území.

Na místní úrovni se lze také setkat s **plány obnovy území**. Plány slouží zejména pro revitalizaci urbánních prostor a mají především charakter zastavovacího plánu. Dále se můžeme setkat s **podmínkami (vyhláškou) o úrovni životních podmínek**. Jedná se o materiál, jehož cílem je chránit kvalitu obytného prostředí nebo estetické hodnoty území. Pomocí této vyhlášky probíhá intervence rychleji a umožňuje obci účinnější a rychlejší obnovu městského prostředí, než by tomu bylo u zastavovacího plánu. [Schultig, G., Memon, A., Thomas, M., 2005]

## Závěr

Nizozemské zkušenosti v oblasti územního a dopravního plánování se staly „doktrínou“ územního rozvoje pro ostatní města a regiony nejen svým obsahem, ale i způsobem vypracování a přijetím, a mohou být inspirací pro řadu odborníků. Územní plánování je pevně zakořeněno ve všech třech úrovních organizace veřejné správy v Nizozemsku. Vyvinulo se v komplexní správu růstu a racionálně se přizpůsobilo těmto dopadům. Plánování má dvě podoby. Jedna se týká vývoje prostorové struktury a druhá směřuje k organizaci a správě plánovacích procesů. Plnohodnotné plánování se skládá ze vzájemně propojených a pevně stanovených pojmů. Komunitní plánování současně sdružuje lidi, kteří více či méně sdílejí stejné hodnoty, normy a pojmy. Systém územního plánování v Nizozemsku lze charakterizovat jako hierarchický – dokumenty na nižší úrovni musejí být v plně souladu s dokumenty vyššími.

## Použité zdroje:

CBS – Centraal Bureau de Statistiek [online]. [cit. 2013-12-11]. Dostupné z: <http://www.cbs.nl/nl-NL/menu/home/default.htm>

CBS – Centraal Bureau de Statistiek [online]. Tax revenues increasingly important for municipalities. 18. 12. 2012 [cit. 2013-12-16]. Dostupné z: <http://www.cbs.nl/en-GB/menu/themes/overheid-politiek/publicaties/artikelen/archief/2012/2012-3755-wm.htm?RefererType=RSSItem>

FALUDI, A., VAN DER VALK, A. J., *Rule and Order Dutch Planning Doctrine in the Twentieth Century*. Kluwer Academic Publishers, Amsterdam: 1994.

FREY, H., *Designing the City: Towards a More Sustainable Urban Form*. E&FN Spon, London: 1999.

GEERLINGS, H., STEAD, D., The Integrations of land use planning, transport and environment in European policy and research. *Transport Policy* 10 (3) 2003, 187–196.

GEURS, VAN DER WEE, Ex-post evaluation of thirty years of compact urban development in the Netherlands. *Urban studies* 43 (1) 2006, 139–160.

HALL, P., PFEIFFER, U., *Urban Future 21: A Global Agenda for Twenty-first Century Cities*. E&FN Spon. London: 2000.

MAAT, K., The compact city: conflict of interest between housing and mobility aims in the Netherlands. In: STERN, E., SALOMON, I., BOVY, P.H.L. (Eds.), *Travel Behavior: Spatial Patterns, Congestion, and Modeling*. Edward Elgar Cheltenham, Northampton 2002, pp. 3–19.

MINISTERSTVO ZAHRANIČNÍCH VĚCÍ ČESKÉ REPUBLIKY [online]. [cit. 2013-12-11]. Dostupné z: <http://www.mzv.cz/jnp/cz/index.html>

SCHULTIG, G., MEMON, A., THOMAS, M., Land Use Planning and Growth Management: Comparative Policy Perspectives on Urban Sprawl and Future Open Space, *Research Report 587*. Department of Community, Agriculture, Recreation and Resource Studies Michigan State University: 2005.

VINK, B., VAN DER BURG, A., New Dutch spatial planning policy creates space for development. NSL Network City and Landscape: *The planning Review* 164 (1) 2006, 41–49.

WHEELER, S. M., BEATLEY, T., *The Sustainable Urban Development Reader*. Routledge, New York: 2004.

Mgr. Zdeněk Opravil  
Katedra sociální geografie a regionálního rozvoje  
Přírodovědecká fakulta  
Ostravská univerzita v Ostravě

## ENGLISH ABSTRACT

### Physical planning and spatial control in the Netherlands, by Zdeněk Opravil

Physical and transportation planning has its geographic, economic and environmental limits. It is closely linked to the social and political conditions of each country and, at the same time, influenced by the forces of globalization. After all, planning is not a unilateral process but one that generates complex questions and requires understanding of the background and interaction of key factors in political decision-making. The author of this article presents some basic principles of spatial control and organization of public administration in the Netherlands, which by its content and approach has become a model example for the development of a number of cities and settlements.