

# KOORDINACE ÚZEMNÍHO ROZVOJE V NĚMECKU

## VĚDECKÉ PLENÁRNÍ ZASEDÁNÍ AKADEMIE PRO PROSTOROVÝ VÝZKUM A ZEMSKÉ PLÁNOVÁNÍ

Německo v současné době věnuje velkou pozornost řešení aktuálních problémů a otázek spojených například s nepříznivým demografickým vývojem nebo klimatickými změnami a jejich dopadem do území. V procesu hledání optimálního řešení při současném respektování principů udržitelného rozvoje by mělo výraznou roli hrát prostorové (územní) plánování. Významu prostorového plánování při koordinaci územního rozvoje a jeho perspektivám bylo věnováno plenární zasedání Akademie pro prostorový výzkum a zemské plánování (ARL Hannover) pod názvem „Když se dva přou... koordinace jako prostředek ke zvýšení účinnosti prostorového plánování“, které se konalo ve dnech 18.–19. června 2009 v Mohuči (Mainz).

Zasedání zahájili zástupci pořadatelů institucí – prezident ARL **Hans Heinrich Blotevogel** a primátor města Mohuče **Jens Beutel**. V úvodu mimo jiné zaznělo, že německý zákon o prostorovém plánování vymezuje prostorové plánování jako nadrezortní plánování, které má koordinovat veškeré plány a prostředky s významným dopadem do území. Naproti tomu rezortní plánování má kompetence, které se mohou dostávat do konfliktu s požadavkem na koordinační funkci prostorového plánování. Toto napětí mezi rezortním plánováním a plánováním prostorovým bylo zvoleno jako hlavní téma plenárního zasedání. Zvláštní důraz byl kladen na to, do jaké míry prostorové plánování plní v praxi požadavek koordinace územního rozvoje a jaké možnosti a překážky přitom ve vztahu k rezortnímu plánování vznikají. Zazněly argumenty pro účinnější koordinaci, a naopak argumenty pro větší autonomii rezortního plánování při zohlednění legislativních podmínek.

První blok zasedání moderovaný viceprezidentem ARL **Bernhardem Heinrichsem** byl zaměřen na současný vztah mezi prostorovým plánováním a pláno-

váním jednotlivých rezortů v Německu. Bernhard Heinrichs uvedl, že v zásadě mohou vzniknout tři formy vztahů mezi prostorovým a rezortním plánováním:

- partnerství;
- účelová sdružení;
- prostorové plánování a plánování rezortů jako samostatné paralelní světy.

**Dirk Vallée** z Technické vysoké školy v Cáchách se ve svém příspěvku zamýšlel nad vzájemnými účinky prostorového plánování a rezortního plánování s významným dopadem do území. Podrobněji se věnoval aktuálním požadavkům na integrované strategie rozvoje sídel, volných stranství a dopravy, jejichž význam roste v důsledku značných změn ve struktuře obyvatel i sídel. V souvislosti s tím doporučil, aby se současná podoba regionálních plánů dále rozvíjela směrem k regionálním plánům využití ploch. Regionální plány využití ploch by umožnily ještě konkrétnější řízení rozvoje sídel a zjednodušily by plánování na regionální úrovni.

Dirk Vallée dále zdůraznil, že v současném plánování se používá integrovaný a nadmístní způsob pohledu, který má zajistit územní rozvoj respektující všechny tři pilíře udržitelného rozvoje. To vede k posilování pozice prostorového plánování. Prostorové plánování by se mělo dále obsahově i organizačně rozvíjet tak, aby mohlo plnit funkci manažera, iniciátora rozvoje území a organizátora procesů v území.

**Christina von Haaren** z Leibnizovy univerzity v Hannoveru se ve svém příspěvku zaměřila na problematiku vztahů mezi prostorovým plánováním a plánováním v oblasti ochrany životního prostředí. Autorka příspěvku vidí zásadní problém v tom, že zájmy ochrany životního prostředí nebývají v mnoha případech řešeny na odpovídající správní úrovni. Tento problém se ještě zvětšil s poslední reformou ve-

řejné správy v Německu, která přesunula více kompetencí na obce. Stavební zákon umožňuje prosazení zájmů ochrany životního prostředí v rámci prostorového plánování, podle Christiny von Haaren však na komunální úrovni často chybí vůle k maximálnímu využití této možnosti. Plán využití ploch<sup>1)</sup> tak v mnoha případech není vnímán a využíván jako plán celkového rozvoje území obce. Uvedený přístup znesnadňuje nezbytnou regulaci využití území například v otázkách přiměřených nároků na území, uchování a ochrany zelených ploch, budování a využívání obnovitelných zdrojů energie apod.

Christina von Haaren doporučila přístupy, které mohou vést k většímu využívání potenciálů prostorového plánování pro integraci a prosazení zájmů ochrany životního prostředí, např.:

- společný rozvoj strategií mezi plánováním životního prostředí a prostorovým plánováním;
- budování společných informačních systémů a standardů dat v návaznosti na směrnice EU;
- využívání kompetencí prostorového plánování jako nepolitického subjektu, zvláště v případě konfliktů ochrany životního prostředí s využitím území.

Po prvním bloku příspěvků následovala diskuse s plénem. V ní mimo jiné zaznělo, že koordinaci plánování rozvoje území výrazně ovlivňuje právo Evropské unie, ve kterém se pojí zájmy a přístupy zcela odlišných plánovacích systémů jako např. Německa a Francie. To může způsobovat problémy a v některých případech působit i kontraproduktivně. Účastníci diskuse rovněž zdůraznili nutnost zabývat se postavením obcí jako jednoho ze základních subjektů ovlivňujících rozvoj území. V závěru byla nadnesena otázka, zda by prostorové plánování mělo plně implementovat a koordinovat rozvoj všech složek území, nebo se zaměřit především na řešení možných konfliktů.

1) V českém prostředí tomuto dokumentu odpovídá územní plán.

Druhý blok příspěvků, který moderoval viceprezident ARL **Heinrich Mäding**, se zabýval možnostmi koordinace územního rozvoje na příkladu Německa a Rakouska.

**Wolfgang Durner** z Rýnské univerzity Friedricha Wilhelma v Bonnu popsal koordinaci prostorového plánování z právního hlediska. Ve svém příspěvku zmínil rozsudek soudu ve věci letiště Schönefeld z 16. března 2006, podle kterého volba umístění mezinárodního letiště je „rozhodnutím, které v prvé řadě přísluší do kompetence prostorového plánování“. Tento rozsudek lze chápat jako precedent, který předjímá renesanci ideje koordinace územního rozvoje prostřednictvím prostorového plánování.

Wolfgang Durner představil v závěru příspěvku tři návrhy na zlepšení koordinace územního rozvoje v Německu:

- posílení pozice prostorového plánování na vyšších správních úrovních, především na úrovni spolkové vlády;
- potřeba průběžné kontroly souladu navrhovaných opatření s cíli rozvoje daného území;
- jednoznačné rozdělení kompetencí.

Vývoj prostorového plánování ve 20. století v Rakousku a stávající problémy koordinace představil ve svém příspěvku **Heinz Faßmann** z Vídeňské univerzity. Rakousko se stejně jako jiné země potýká s problémy koordinace, k nimž přispívá i to, že ne všechny plánovací úkoly jsou regulovány na stejné úrovni veřejné správy. Základní kompetence k zabezpečení nadmístního územního rozvoje byly svěřeny spolkovým zemím, které si k tomuto účelu mohly schválit vlastní zákonné normy. Spolková vláda sice disponuje řadou důležitých kompetencí v oblasti rezortního plánování, nemá však žádné formální pravomoci v oblasti prostorového plánování. Z toho vyplývají problémy, příkladem může být hledání možnosti dopravního propojení mezi Štýrskem a Dolním Rakouskem, kdy každá spolková země má stanoveny jiné priority územního rozvoje. Spolková země Štýrsko klade důraz na ochranu životního prostředí a rekreaci, zatímco Dolní Rakousko má jako prioritu stanovenou dopravní

napojení do Vídně. V praxi vznikají také problémy v souvislosti s uplatňováním principu „vzájemné ohleduplnosti“, podle kterého nelze přijmout žádný zákon, rozhodnutí apod., jež se mohou dotknout zájmů jiné plánovací úrovně, bez projednání a odsouhlasení s touto úrovní.

Heinz Faßmann dále shrnul nejčastější problémy prostorového plánování v Rakousku do tří skupin:

- konflikt mezi cílem maximálního ekonomického růstu a požadavkem na respektování principů udržitelného rozvoje;
- konflikty, vyplývající z toho, že každá spolková země si definuje vlastní cíle prostorového plánování, které mohou být ve vzájemném protikladu;
- konflikty mezi prostorovým plánováním na různých správních úrovních.

Druhý blok příspěvků byl rovněž zakončen diskusí s plénem. Její účastníci se v návaznosti na příspěvek Wolfganga Durnera zamýšleli nad současným i budoucím postavením Spolku v procesu prostorového plánování v Německu a shodli se na tom, že současný systém, kdy spolková vláda stanovuje rámec politiky prostorového plánování a konkrétní úkoly jsou řešeny na nižších úrovních, je správný. Dále účastníci zasedání diskutovali o tom, zda prostorové plánování má vytvářet nadstavbu nad rezortním plánováním, nebo má pouze řešit otázky, které nespádají do pravomoci žádného rezortu.

Následující den plenárního zasedání probíhal formou tří paralelních pracovních skupin, ve kterých se podrobněji jednalo o třech plochách mezi prostorovým plánováním a rezortním plánováním s významným dopadem do území. Konkrétně se jednalo o plánování dopravy, životního prostředí a technické infrastruktury.

Pracovní skupinu, zabývající se vztahem dopravy a prostorového plánování moderoval **Heinrich Kill** z Odborné vysoké školy v Erfurtu.

**Theophil Weick** z Plánovací společnosti Vestfálsko v Kaiserslauternu se ve svém příspěvku zabýval vztahy mezi prostorovým plánováním

na úrovni plánovacích regionů (dále regionální plánování) a plánováním dopravy na příkladu Vestfálska. V úvodní části příspěvku definoval koordinaci plánování rozvoje území jako odsouhlasení cílů plánování, problémů vyžadujících společné řešení a právních, finančních a organizačních nástrojů k jejich řešení. Theophil Weick dále popsal postupný vývoj při propojení regionálního plánování a plánování dopravy ve Vestfálsku, které vyústilo ve zpracování a přijetí rámcové koncepce veřejné osobní dopravy.

**Lars Liebe** z Regionálního plánovacího centra Střední Durynsko ve Výmaru se pokusil zformulovat základní požadavky na budoucí rozvoj regionálního plánování v oblasti dopravy ve Středním Durynsku:

- financování;
- posouzení vytiženosti dopravních sítí;
- vypracování směrnice k integrovanému rozvoji sídel.

Lars Liebe shrnul hlavní důvody pro další rozvoj koordinace regionálního plánování a dopravy:

- požadavek na zajištění udržitelného rozvoje;
- vytvoření a další rozvoj integrované dopravy;
- úspora nákladů na dopravu;
- ekonomicky úsporné zajištění obslužnosti venkovských území;
- rostoucí konkurence mezi regiony.

Výsledkem koordinace v oblasti rozvoje dopravy by měla být regionální koncepce dopravy – dokument, který bude společným výstupem všech subjektů regionálního a dopravního plánování.

Problematické mobility, dopravy a logistiky se věnoval **Markus Hesse** z univerzity v Lucemburku. Dále upozornil na rostoucí význam multi-lokálního bydlení a práce a jejich vliv na rozvoj osídlení.

V diskusi se účastníci pracovní skupiny zamýšleli nad tím, jakou roli má převzít tzv. velké plánování dopravy na evropské úrovni. Dále upozornili, že v německém prostředí plní důležitou funkci regionální plány dopravy, chybí však plán dopravy na vyšší plá-

novací úrovni. Diskutující se shodli na tom, že hlavním kritériem při plánování dopravy by mělo být hledisko dostupnosti území při respektování principu udržitelnosti. Rovněž zmínili problematiku dopravy v příhraničních územích, které je třeba věnovat speciální pozornost.

Závěrečný příspěvek přednesl **Bernhard Müller** z Leibnizova institutu ekologického územního rozvoje

v Drážďanech, který popsal koordinaci jako projednání a odsouhlasení různých požadavků na území a hledání východisek konfliktů vznikajících na jednotlivých plánovacích úrovních. Dále se ve svém vystoupení zaměřil na otázky, jakou roli by do budoucna mělo zastávat prostorové plánování v procesu koordinace, na řešení jakých problémů by se mělo zaměřit a jaký přístup přitom využít.

Plenární zasedání ukázalo, že potřeba koordinace procesů v území v souvislosti s novými problémy a požadavky roste. Od původně teoretických úvah o koordinaci územního rozvoje postupně dochází k vývoji směřujícímu k věcnému řešení aktuálních problémů. Rovněž se vyvíjí postavení prostorového plánování v tomto procesu, přičemž hlavním cílem by vždy mělo být dosažení všestranného rozvoje území respektujícího princip udržitelnosti.

*Ing. Ludmila Rohrerová  
Ústav územního rozvoje*