

ORGÁNY VEŘEJNÉ SPRÁVY - STRATEGICKÉ DOKUMENTY ÚZEMNÍHO ROZVOJE – „REGIONALIZACE“ FRANCIE

Eva Čermáková

Ústav teorie urbanismu, Fakulta architektury VUT v Brně

Abstrakt: *Suburbanizace se stala za posledních 10 let fenoménem urbanizačních procesů v České republice. Předměstí, vesnice i malá města, která leží v okolí velkých měst začala v tomto období významně růst v důsledku stěhování obyvatel z jádrových měst. Příspěvek se zaměřuje na procesy současné suburbanizace a problémy s ní spojené, ukazuje, že současné suburbanizační trendy nejsou trvale udržitelné a pokouší se najít nástroje pro „optimalizaci velikosti sídel“ z urbanistického a environmentálního hlediska. Příspěvek analyzuje situaci na datech z Hradce králové, který je tradičně v České republice považován za město s nejlepšími podmínkami v oblasti kvality života.*

Abstract: *Suburbanization starts to be a phenomenon of urbanization during last 10 years in the Czech Republic. Suburbs, villages and also small towns, which lie in the hinterland of large cities, start to grow up due to migration from city centre. The paper is focused on description of contemporary problems connected with suburbanization and tries to show the contemporary trends in suburbanization aren't sustainable and try to find suitable tools for towns "size optimization" from the urban and environmental point of view. The paper analyse situation in the city of Hradec Králové, who is traditionally evaluates as a city with the best quality of life in the Czech Republic.*

Klíčová slova: *suburbanizace, město, urbánní prostředí, místní samospráva*

Key words: *suburbanization, city, urban surrounding, local administration*

Studie role veřejné správy v územním rozvoji a tvorby územních strategických dokumentů ve Francii byly součástí rozšíření znalostí a demonstrací evropských praktických zkušeností, které napomohly rozvoji plánů případových studií veřejných prostorů pro řešení grantového výzkumného projektu MMR WB 09-05 „Problémy mikroregionů při tvorbě společných projektů“.

Jako ve všech ostatních státech evropské unie, tak i ve Francii dochází ke změnám v důsledku členství v EU, a to jak v organizaci systému územního plánování (Včetně zavádění nových nástrojů), tak v politikách, které tyto systémy provádějí.

Ve vládní struktuře probíhá kromě známé „ regionalizace“ řada jiných změn, které mají dopad na územní plánování. Ve Francii mezi hlavní zásahy patří snižování počtu orgánů s odpovědností za územní plánování, ať již je to na regionální či místní úrovni.

Ve Francii se ze stávajících 22 regionů stala spolupráce 7 větších regionů. V místním měřítku dochází například ke seskupování několika malých místních orgánů oblastními výbory dohromady.

Změny na úrovni ústřední vlády vedou ke zlepšení koordinace různých odvětvových politik a institucí. Ve Francii k tomuto účelu vznikají na mnoha ministerstev interní ministerské výbory, s užší specializací na rozvoj a koordinaci. Se změnami ve vládní struktuře je těsně spojena decentralizace pravomocí.

Evropská unie ovlivnila přímo územní plánování v členských státech prostřednictvím několika faktorů:

- Legislativy, především směrnic týkajících se životního prostředí a trvale udržitelného rozvoje;
- Politiky ve věcech s územně plánovacím podtextem, jakými jsou transevropské sítě, reforma společných politik atd.
- Formulace a implementace politiky koheze, podporované evropskými strukturálními fondy. Evropská unie měla na Francii a další její členy také nepříznivý vliv v tom směru, že posílila uvědomění důležitosti transnárodních a přeshraničních otázek.

Důležitý dopad na systém územního plánování mají ve Francii Transevropské sítě (TEN). Vzájemné vztahy jsou zvažovány v rámci teritoriálních plánů – *Planes directores territoriales de coordination*. Transevropské sítě mají důležitou úlohu pro zpracování a realizace národní územní politiky a jsou také důležité pro nástroje regionálního územního plánování. Přeshraniční spolupráce ve Francii tak funguje především s ohledem na rozvoj transevropských sítí.

Poslední změny systému územního plánování ukazují, že se do určité míry zvyšuje zájem o strategické plánování na regionální úrovni, které částečně odráží vnímanou zvyšující se důležitost evropské integrace. Tento zájem o strategie se ve Francii odráží v krocích na celonárodní úrovni.

Zvyšující se uvědomování významu územního plánování v evropském kontextu je evidentní při odhalování problémů způsobených omezeními systému územního plánování. Jedná se o absenci efektivních plánů a politik, které se vztahují k celoevropským záležitostem, či z absence regulace využití území s Evropskou unií a její programy financování atd.

Obecně je dnes vynakládáno úsilí na zlepšení rozsahu a obsahu plánů a na koordinaci investic.

Politika Územního rozvoje na celostátní úrovni

Francie jako jedna z mála evropských zemí aktivně podporuje rozvoj politiky územního plánování a rozvoje na národní úrovni. Většina ostatních států EU (mimo Dánska a Nizozemí) si pouze uvědomuje potřebu celkového, integrovaného a jednoznačného rámce územního plánování na národní úrovni, většina z nich však zatím nezpracovala potřebné dokumenty a strategie rozvoje.

Jako odezvu na evropskou dimenzi můžeme ve Francii považovat zákon o orientaci národního rozvoje – *Loi D'orientation sur le Développement et l'Aménagement du Territoire*, který ve svém původním znění posiluje národní plánovací politiku.

Tento zákon spadá do první kategorie nástrojů územního plánování a to do Národní politiky a perspektiv. Tato kategorie zahrnuje dokumenty, které posilují všeobecné směrnice anebo provádějí kritéria pro rozvoj a to zejména ty které mají územní specifiku a jsou označovány jako národní plány. Řešenými územími jsou často celá území státu se zvláštním zřetelem na specifické území.

Jedním nástrojem je možné dosáhnout různých cílů národní politiky. Hlavními příklady těchto národních nástrojů jsou ve Francii dokumenty: *Plan de Nation*, který byl odmítnut roku 1993 a *Schéma national d'aménagement et de développement du territoire*, který je uzákoněn od roku 1995. Toto národní schéma rozvoje a územního plánování se stále zpracovává a upravuje. Je však na rozdíl od několika ostatních států evropské Unie již schválen uzákoněn.

Vedle nástrojů národní politiky země, můžeme nalézt řady nástrojů odvětvových politik na národní úrovni, které směřují specificky k zajištění infrastruktury v zemi.

Ve Francii se jedná o základní schéma rozvoje infrastruktury – *Schémas directeurs d'infrastructures*, který je zaměřen na udržení dlouhodobé promyšlenosti hlavních infrastrukturních sítí.

Strategická úroveň dokumentů

Jako další existují nástroje UP, které mají poskytovat strategii pro budoucí uspořádání využití území a rozvoje. Identifikují typy územního rozvoje pro území menší než území státu, avšak větší než území státu. Všeobecně se zabývají specifickým umístěním a jsou určeny k tomu, aby jejich záměry byly uplatňovány v nástrojích, které specifikují lokalizaci. Vymezení jejich území je často propojeno s administrativní úrovní správy, která je tak podřizuje. Francie má jednoúrovňový systém strategických dokumentů.

Většina těchto dokumentů se ve Francii nazývá „regionální plány“ – *Plans régionaux*.

Ve skutečnosti nejsou však existující dokumenty o regionálních strategiích široce používány a často jsou také ve fázi přípravy. Běžné jsou další nástroje strategického územního plánování, které se zaměřují na určitá odvětví činností. Odvětvové regionální plány ve Francii zkoumají zajišťování fungování dopravní infrastruktury, systému vzdělávání či výuky.

Nejvyšší úrovní státní správy, která odpovídá za přípravu a schvalování strategických plánů je Regionální rada a Prefekt územního celku.

Francie má v současnosti 25 regionů, včetně zámořských. Mezi hlavní strategické dokumenty v těchto regionech lze obecně označit:

- *Plan de la région* - „Plán regionu“
- *Contrat de plan Etat – Région* - „Smlouva o plánu v partnerství Stát – Region“
- *Schéma directeur de la région* – „Řídící regionální schéma“, který platí pro specifický region hlavního města Paříže a jeho přilehlých satelitních měst. *Region Ile de France*.
- *Schéma d'aménagement* – „Schéma zastavění“, platící pro území *Korsiky*

Průměrná rozloha územní jednotky – regionu v procesu strategického plánování ve Francii se pohybuje okolo 25 tisíc km².

Této rozloze ve Francii odpovídá průměrný počet 2560 tisíc obyvatel v regionu (Územní Jednotce).

Francie má ve svém politickém konceptu vytvořenou úroveň regionální správy a tudíž má v oblasti strategického plánování, v porovnání s ostatními členskými zeměmi Evropské Unie, velký počet obyvatel.

Francie má také stanovenou úroveň tzv. Velkých regionů s decentralizovanou zprávou ústřední vlády, což je základní úroveň pro strategické plánování.

Místní plánování – Kompetence městských radnic

Ve Francii jsou za místní orgány správy považovány radnice „Municipalités“, které nesou hlavní odpovědnost za podrobné řízení změn využití území a kontrolu výstavby s tím, že podléhají hlavnímu dozoru národní nebo regionální vlády.

Řešeným územím je obecně celé území obce. Tam, kde jsou obce jako celky malé, může pole působnosti pokrývat území více obcí s možností vytvoření „funkčního plánovaného území“ jako území města či velkoměsta.

Systém rámcových plánů, který má pokrývat rozsáhlé oblasti však ve Francii pokrývá pouze 50% území státu. Jedná se přibližně o 15 000 „*Plans d'occupation des sols*“, které v celém svém dosahu pokrývají pouze asi 80% populace ve Francii.

Ve Francii je od roku 1995 schválen zákonem o plánování a rozvoji dokument úrovně směrných plánů – *Schéma directeur a directive territoriale d'aménagement (DTA)*, který má v daném území širší než lokální rozsah. Tento dokument je také zabezpečen vládní vyhláškou.

Účelem těchto rámcových dokumentů je:

- Poskytování dlouhodobých rozvojových cílů, úkolů a zásad
- Poskytování rámce pro drobné místní regulace a plány
- Identifikace budoucího uspořádání osídlení včetně oblastí, které mají být rozvinuty nebo zvláště chráněny
- Určení směrů a umístění hlavních druhů infrastruktury
- Propojení všeobecné struktury národních a regionálních strategických směrnic se závaznými ustanoveními podrobnějšího zónování a realizačních plánů.

V místní úrovni územního plánování existuje určité překrývání funkcí s nástroji územního plánování vyšších úrovní a to plánů regionálních a subregionálních. Tam kde tyto dokumenty existují, tvoří obecné rozvojové rámce pro hlavní sídla nebo oblasti.

Jak bylo již výše zmíněno, rámcové místní plány pokrývají přinejmenším celou oblast spadající pod správu místního orgánu nebo více než jednoho orgánu, jsou-li tyto jednotky malé nebo jsou-li tvořeny funkčně plánovacími jednotkami.

Tyto varianty lze ve Francii nalézt ve formě velmi malých jednotek – *Communes* – spadajících pod místní orgány a rámcové nástroje se tedy většinou připravují pro několik takových communes společně.

Regulační plány

Regulačními nástroji jsou všeobecné regulační – zónovací – plány, prováděcí nástroje a nástroje a plány k ochraně specifických typů rozvoje.

Ve Francii je na úrovni regulačních plánů jedna výjimka a to ta, že jeden regulační plán pokrýval území několika místních území. Důvodem toho je především malý počet obyvatel na úrovni místních orgánů. Regulační plány pokrývají celá území spadající pod místní orgán nebo část tohoto území, označuje podrobně místně specifické zóny pro výstavbu, využití území a infrastrukturu a má účinek přidělení práv stavět na pozemku nebo změnit jeho využití, což je dále předmětem povolovacích procedur nebo přípravy podrobnějších realizačních plánů.

Tyto plány jsou často hlavními nástroji územního plánování na místní úrovni a procházejí tudíž stadiem zapojení veřejnosti do procesu. *Veřejné konzultace* jsou považovány za samostatnou činnost, oddělenou od konzultací s oficiálními organizacemi, a obvykle probíhají v rámci procesu přípravy plánu později.

Francie tvoří výjimku v právech občanů a veřejnosti v zapojování do procesu tvorby a schvalování regulačních plánů.

Jako téměř v jediném evropském státě zde existují značná práva vznášet námitky proti plánu po jeho přijetí plánovacími orgány nebo schválenými vyššími autoritami, a to jak administrativním, tak právním postupem. Konzultace s příležitostí námitek je jeden měsíc po přijetí konceptu obcí a veřejnými orgány.

V závěru lze konstatovat, že i přes stále se vyvíjející a rozšiřující koncepce a regulace rozvoje, tvořenými orgány Evropské Unie, si Francie zachovává velmi výrazné a často ojedinělé podmínky pro vlastní územní strategie a rozvoj území. Od devadesátých let hraje v politice územního rozvoje politika decentralizace. Tvorba mnohých závazných a důležitých strategických dokumentů se tak odehrává na regionální a místní úrovni. Atypickým příkladem investičních záměrů jsou také předem vytipované lokality rozvoje a úpravy pozemkových

zákonů pro dané lokality pro administrativní vlastnictví či odkup pozemků do vlastnictví před zahájením celkového strategického plánu regenerace.

Ve Francii se stejně jako ve většině státech evropské unie odehrává územní plánování v několika úrovních určujících pole a dosah působnosti. Ve Francii nalezneme všechny úrovně popisované v celoevropských dokumentech o koncepcích a strategiích urbanistického rozvoje. Je to Národní politika, dále pak velmi rozšířená politika regionální a místní zprávy správy a konečně místní regulační plány, které mají, jak již bylo v textu uvedeno, také svoji evropskou jedinečnost.

Francie má zájem dále rozvíjet strategické plánování na regionální úrovni. Konkrétní realizace „předem“ vytipovaných oblastí rozvoje a následné investice do realizací však probíhají v několika správních úrovních - město, region, stát, partneři.

Literatura a podklady:

www.equipement.gouv.fr

www.urbanisme.paris.fr

Bertin Patrick; Chauvin Nicolas; Jégouzo Yves; Le Coq Vincent; Létang Pierre; *Code pratique de l'urbanisme* - Moniteur référence

Demeure Sylvain ; Martin Jean-Yves; Ricard Michel ; *La ZAC: Zone d'aménagement concerté*, Éditions Le moniteur, Paris 2004

Kompendium EU a plánovací systémy, Brno 2000, český překlad: Jan Bina

Tento **příspěvek** vznikl díky finanční podpoře Ministerstva pro místní rozvoj v rámci výzkumného projektu WB-09-05 „Problémy mikroregionů při tvorbě společných projektů“.

Kontaktní adresa:

Ing. Eva Čermáková
Fakulta architektury VUT v Brně
Ústav teorie urbanismu
Poříčí 5
639 00 Brno
evacermakova@seznam.cz
Tél.: 604/525 792