



Leibniz-Institut
für ökologische
Raumentwicklung



Výzkum návaznosti přeshraničních rozvojových os v Euroregionu Elbe/Labe

Untersuchung der Passfähigkeit der grenz-
überschreitenden Achsen in der Euroregion Elbe/Labe



Europäische Union. Europäischer
Fonds für regionale Entwicklung.
Evropská unie. Evropský fond pro
regionální rozvoj.



Ahoj sousede. Hallo Nachbar.
Interreg V A / 2014 – 2020



Výzkum návaznosti přeshraničních rozvojových os v Euroregionu Elbe/Labe

Untersuchung der Passfähigkeit der grenzüberschreitenden Achsen in der Euroregion Elbe/Labe

Autoři: Dr. **Andreas Ortner**,
Dr. **Juliane Albrecht**,
Dipl.-Geogr. **Sebastian Bartel**
(Leibniz-Institut für ökologische Raumentwicklung, Dresden - IÖR)

Mgr. **Vladan Hruška**, Ph.D.,
Mgr. **Kristýna Rybová**
(Univerzita Jana Evangelisty Purkyně v Ústí nad Labem - UJEP,
Přírodovědecká fakulta, katedra geografie)

Recenzenti: doc. RNDr. Jaroslav Koutský, Ph.D.
Univ.-Prof. Dr.-Ing. Robert Knippschild

Vydavatel: Univerzita Jana Evangelisty Purkyně v Ústí nad Labem
Leibniz-Institut für ökologische Raumentwicklung, Dresden

Ústí nad Labem, leden 2018

Tisk: Centrum digitálních služeb MINO, Ústí nad Labem

ISBN 978-80-7561-108-6

ISBN 978-80-7561-108-6



9 788075 611086

Obsah

1	Úvod a představení zkoumané oblasti	5
2	Design výzkumu a metodika	8
3	Zakotvení os v německém a českém systému plánování	9
4	Vyhodnocení plánovací dokumentace	14
5	Hodnocení plánovací praxe	23
6	Potřeba harmonizace přeshraničních os	29
7	Závěr	36
8	Seznam použitých zdrojů	38

Seznam obrázků

Obrázek 1: Nadregionální a regionální spojovací a rozvojové osy v česko-saském pohraničí dle projektu CROSS-DATA	6
Obrázek 2: Vymezení rozvojových os a center v Zemském rozvojovém plánu Sasko 2013....	15
Obrázek 3: Vymezení rozvojových os a center v Regionálním plánu Plánovacího svazu Horní Polabí/ Východní Krušnohoří v roce 2009	16
Obrázek 4: Vymezení rozvojových os a center v Regionálním plánu Plánovacího svazu Horní Polabí/ Východní Krušnohoří v roce 2017	17
Obrázek 5: Rozvojové oblasti a osy podle Politiky územního rozvoje ČR z roku 2015.....	19
Obrázek 6: Rozvojové osy a oblasti Ústeckého kraje podle Zásad územního rozvoje Ústeckého kraje z roku 2011.....	21
Obrázek 7: Návaznost přeshraničních os ve zkoumaném území	32

Seznam tabulek

Tabulka 1: Prostorové plánování v Německu (stav k roku 2017)	10
Tabulka 2: Územní plánování v Německu (stav k roku 2017)	12
Tabulka 3: Počet vozidel projíždějících přes hranice v úsecích rozvojových os pro roky 2005, 2010 a 2016	34

Shrnutí

Předkládaná zpráva představuje příspěvek k problematice konceptu rozvojových os v příhraničním regionu Saska a severních Čech na příkladu Plánovacího regionu Horní Polabí/Východní Krušnohoří a Ústeckého kraje. Výchozím problémem v tomto ohledu byla poptávka po harmonizaci přeshraničních rozvojových os z obou stran česko-německé hranice.

V rámci výzkumu se uplatnil široký soubor metod. Kromě literární rešerše týkající se konceptu rozvojových os a jejich aplikace byly analyzovány také plánovací dokumenty na různých plánovacích úrovních na české i saské straně. Realizovány byly také řízené rozhovory se zástupci institucí odpovídajících za regionální či lokální plánování a dalšími experty v této oblasti. Ukazuje se, že koncept rozvojových os je na obou stranách hranice významně využíván, nicméně jejich znázornění v plánovacích dokumentech zdaleka není jednotné. V Německu jsou rozvojové nadregionální či regionální osy zásadně vyznačeny v plánovacích dokumentech jako linie, zatímco na české straně jsou využívána jak liniová, tak i plošná zobrazení os.

Vyhodnocení plánovacích dokumentů a ohlasy z plánovací praxe naznačují, že zde zcela jistě existují možnosti harmonizace doposud rozdílných přístupů a východisek k vymezení rozvojových os. Na české straně se jeví jako smysluplné zavedení liniových způsobů zobrazení os, což by mnohem lépe navazovalo na využívaný německý systém. Na německé straně by bylo vhodné zvážit hierarchické stupně jednotlivých os, čímž by některé z nich mohly nabýt stejné řádovostní úrovně jako na české straně. Na obou stranách hranice lze nalézt významné mezery v implementaci rozvojových os do fyzického prostoru.

1 Úvod a představení zkoumané oblasti

Cílem Euroregionu Elbe/Labe a jeho orgánů je podporovat a usnadňovat regionální přeshraniční spolupráci. Tato spolupráce je založena na principu rovnoprávnosti s poukazem na dokument „Evropská rámcová úmluva o přeshraniční spolupráci mezi územními společenstvími nebo úřady“, který byl v roce 1980 přijat Radou Evropy.

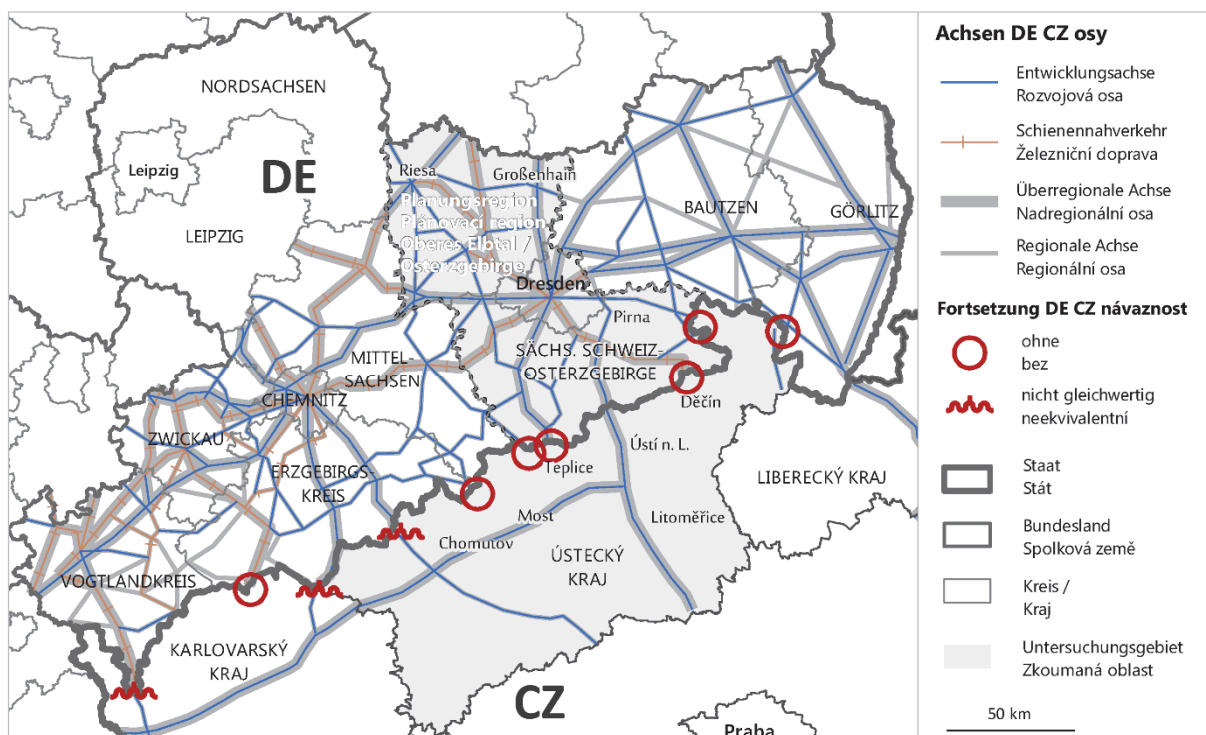
Česko-saská pracovní skupina pro územní plánování byla založena roku 2005 v Drážďanech. Vychází z Rothenburského prohlášení z 16. dubna 2004, v němž se Svobodný stát Sasko, polské Dolnoslezské a Lubušské vojvodství a český Karlovarský, Ústecký a Liberecký kraj hlásí k tomu, že na svém území úžeji prováží dopravní infrastrukturu, ochranu životního prostředí, preventivní protipovodňovou ochranu a turismus. Pracovní skupina pro územní plánování se zasazuje mimo jiné za lepší přeshraniční komunikaci v rámci územního plánování.

Předkládaný výzkumný projekt „*Výzkum návaznosti přeshraničních rozvojových os v Euroregionu Elbe/Labe*“ (název německého zrcadlového projektu zní „*Untersuchung der Passfähigkeit der grenzüberschreitenden Achsen in der Euroregion Elbe/Labe*“) vznikl z iniciativy Česko-saské pracovní skupiny pro územní plánování a Euroregionu Elbe/Labe. Cílem projektu je přispět k harmonizaci užívání konceptu rozvojových os v územním plánování pohraničních regionů Saska a severních Čech na příkladu Plánovacího regionu Horního Polabí/Východního Krušnohoří (Oberes Elbtal/Osterzgebirge) a Ústeckého kraje.

Územně plánovací koncepce rozvojových os se používají na obou stranách česko-saské hranice. V letech 2010-2013 realizovalo Saské ministerstvo vnitra, Saský zemský úřad pro životní prostředí, zemědělství a geologii, tři saské plánovací svazy Horní Lužice/Dolní Slezsko, Horní Polabí/Východní Krušnohoří a Chemnitz a tři české kraje Liberecký, Ústecký a Karlovarský projekt CROSS-Data podpořený z Evropské unie. Projekt vznikl v reakci na nekompatibilitu v používaných datech v územním plánování na obou stranách hranice a mj. identifikoval i nesoulad při styku rozvojových os na hranicích obou zemí (viz Obr. 1).

Předmětem tohoto projektu tudíž je popsat a analyzovat představy o cílech rozvojových os a metodiku jejich vymezování v kontextu územně plánovacích dokumentací. Také bude představena a zhodnocena návaznost nástrojů využívaných českou a německou stranou a budou identifikovány existující nesoulady podél česko-saské hranice mezi Horním Polabím/Východním Krušnohořím a Ústeckým krajem.

Koncept rozvojových os vychází z lokalizačních teorií. Ty slouží především k identifikaci typických podmínek pro lokalizaci hospodářských aktivit a k vysvětlení prostorového rozmístění průmyslu (Blažek, Uhlíř 2011). Mezi lokalizační teorie se řadí také teorie centrálních míst Waltera Christallera (Christaller 1933). Významné jsou v této oblasti také teorie polarizovaného rozvoje (Friedmann 1966). Diskuse nerovnoměrného územního rozvoje (jádro versus periferie) a jeho příčin představuje nástroj pro hledání možností, jak posílit hospodářsky slabší regiony. Rozvojové osy v tomto ohledu mají dodávat impulzy pro koncentraci hospodářských aktivit, jejichž intenzita se mění v závislosti na velikosti center (jader), která osa spojuje, a jejich vzájemné vzdálenosti.



Obrázek 1: Nadregionální a regionální spojovací a rozvojové osy v česko-saském pohraničí dle projektu CROSS-DATA

Zdroj: vlastní zobrazení IÖR na základě dat z www.cross-data.eu

V Německu tvoří teorie centrálních míst (Zentrale-Orte-Konzept) doplněná o hierarchizaci rozvojových jader a os, tzv. bodově-osový systém, a tím i základní vzorec pro plánování rozvoje sídelní struktury v jednotlivých spolkových zemích. Význam dané osy je často specifikován doplněním jejího převažujícího účelu, např. spojovací, resp. dopravní osa, urbanistická osa nebo rozvojová osa. Akademie prostorového výzkumu a zemského plánování (Akademie für Raumforschung und Landesplanung, ARL) již v 70. letech 20. století navrhla rozdělení na velké dopravní, resp. spojovací osy na straně jedné a malé urbanistické osy na straně druhé. Tato klasifikace se všeobecně používá, ale v plánovací praxi stále existují i přechodné formy, které vznikaly především dříve (Kistenmacher 2005, s. 19).

V Česku byl koncept centrálních míst poprvé aplikován v podobě tzv. střediskové soustavy osídlení z počátku 70. let minulého století. Tato soustava měla umožnit socialistickému režimu racionální prostorové plánování resp. distribuci finančních zdrojů v území. Se znovuzavedením tržního hospodářství a neoliberalních přístupů k prostorovému plánování na počátku 90. let byl tento plánovací systém opuštěn. Teprve až se schválením dokumentu Politika územního rozvoje v roce 2008 můžeme pozorovat pomalý návrat k Christallerovým teoriím doplněným o koncept rozvojových os.

Příhraniční regiony na obou stranách česko-německé hranice usilují o lepší územní, hospodářský, sociální a ekologický rozvoj. Právě rozvojové osy mohou představovat vhodný nástroj pro podporu regionálního rozvoje. Přeshraniční propojení os může posílit jejich rozvojový charakter a podpořit v příhraničí vytvoření životních podmínek srovnatelných s jádrovými metropolitními oblastmi obou států.

Regionální plánovací svaz Horní Polabí/Východní Krušnohoří je vzhledem k rozloze 3 437 km² nejmenším regionem územního plánování v Sasku, s ohledem na více než milion obyvatel je však nejhustěji osídlen. V aglomeraci zemského hlavního města Drážďan žije přibližně 800 tisíc lidí. Především zde také zaznamenáváme nárůst obyvatelstva, zatímco v odlehlých venkovských oblastech regionu je tomu naopak. V souhrnu ale plánovací region vykazuje mírný nárůst počtu obyvatel. Region je pojmenován podle údolí Labe a Krušných hor. Údolí Labe představuje z geologického pohledu zlomovou zónou (Labská zóna). Protikladem nížiny na severu jsou hory na jihu, díky čemuž je krajina regionu pohledově velmi atraktivní

Ústecký kraj je jedním ze 13 vyšších územních samosprávných celků České republiky. Nachází se na severozápadě Česka u hranice se Svobodným státem Sasko. Území Ústeckého kraje má rozlohu 5 335 km² a bydlí zde přibližně 821 tisíc obyvatel. Reliéf kraje je velmi rozmanitý. Podél hranice se Saskem se táhne krušnohorský hřeben (s nejvyšším bodem kraje na svahu Klínovce ve výšce 1 225 m n. m.), na východ od něj se nacházejí Děčínská vrchovina a Lužické hory. Hřeben Krušných hor představuje fyzicko-geografickou překážku pro dopravu, která znesnadňuje silniční a železniční spojení s Německem. Hřeben protíná labské údolí, ve kterém se na hranici se Saskem nachází nejnižší bod Česka (115 m n. m.). V podkrušnohorské pánvi se nalézají nedůležitější města kraje. Největšími městy jsou krajské město Ústí nad Labem s přibližně 93 tisíci obyvateli, Most s 63 tisíci obyvateli a poté Děčín, Teplice, Chomutov - všechna s přibližně 50 tisíci obyvateli. Společně tvoří velkou aglomeraci, jejíž rozvoj byl zásadním způsobem ovlivněn intenzivním dobýváním hnědého uhlí, které přineslo regionu v 19. a 20. století rychlou industrializaci. Pozitivní hospodářský rozvoj kraje byl ukončen první světovou válkou a následnými událostmi. Odsun Němců přerušil tradiční obchodní kontakty s Německem. Za socialismu v regionu převládal zejména těžký průmysl, který měl velmi negativní dopady na místní životní prostředí. V důsledku toho se v dnešní době musí zavádět celá řada opatření, která mají pomoci lépe čelit současným strukturálním změnám a s nimi souvisejícím výzvám.

2 Design výzkumu a metodika

Předkládaný projekt navazuje na výstupy projektu CROSS-DATA dokončeného roku 2013. Výsledky dřívějších analýz přeshraničního managementu dat v územním plánování ukazují, že přetrvává významný nesoulad ve vymezování rozvojových os, a že podél společné hranice neexistuje jednotné grafické znázornění dat.

Na tomto základě iniciovaly Leibniz-Institut für ökologische Raumentwicklung e. V. (IÖR) v Drážďanech z pověření Sdružení Kommunalgemeinschaft der Euroregion Oberes Elbtal/Osterzgebirge e.V. a Univerzita Jana Evangelisty Purkyně (UJEP) v Ústí nad Labem (katedra geografie) s podporou Regionálního plánovacího svazu Horní Polabí/východní Krušnohoří projekt „Výzkum návaznosti přeshraničních rozvojových os v Euroregionu Elbe/Labe (realizace: 12/2016–11/2017), který byl podpořen ze společného Fondu malých projektů Euroregionu Elbe/Labe. Obsah projektu zpracovávají oba výzkumné týmy „zrcadlově“ na obou stranách hranice, kdy průběžné výstupy a výsledky výzkumu s jednotnou metodikou jsou společně diskutovány, analyzovány a zhodnoceny.

Cílem projektu je porovnat použité koncepce rozvojových os v pohraničních regionech Saska a severních Čech na příkladu Plánovacího svazu Horní Polabí/Východní Krušnohoří a Ústeckého kraje a současně formulovat potřebu a doporučení pro jejich harmonizaci, která by přispěla ke zlepšení podmínek pro přeshraniční rozvoj.

Projekt se opírá o široké spektrum metod. Kromě rešerše literatury zabývající se koncepcí os a jejich využití a analýzy aktuální plánovací dokumentace na různých relevantních úrovních, byla použita i metoda řízených rozhovorů s aktéry plánování a dalšími experty na poli prostorového plánování s využitím rozvojových os. K hodnověrnosti výsledků přispěla řada prezentací a diskusí dílčích výsledků při expertních poradách v Odborné pracovní skupině pro územní rozvoj Euroregionu Elbe/Labe a na Česko-saské pracovní skupině pro územní rozvoj, ale také expertní rozhovory nad hlavními otázkami a jejich vyhodnocením. Na německé straně proběhly v červnu a červenci roku 2017 tři expertní rozhovory se zástupci Regionálního plánovacího svazu Horní Polabí/Východní Krušnohoří (Planungsverband Oberes Elbtal/Osterzgebirge), Saského ministerstva vnitra (Sächsisches Staatsministerium des Innern) a Saského zemského ředitelství (Landesdirektion Sachsen). Na české straně v červnu 2017 proběhly čtyři expertní rozhovory se zástupci Ministerstva pro místní rozvoj, Ústeckého, Karlovarského a Libereckého kraje.

Nashromážděné informace výzkumné týmy konzultovaly a vyhodnocovaly na setkáních v Drážďanech a v Ústí nad Labem nebo elektronickou komunikací. Dvoudenní projektový workshop na přelomu července a srpna 2017 se obsáhle věnoval diskusi výsledků a odvození potřeb pro harmonizaci přeshraničních os. Týmy se snažily také o zapojení veřejně dostupných dat o vývoji obyvatelstva a pracovního a bytového trhu, z důvodu nízké přidané hodnoty pro projekt však nakonec nebyl tento aspekt zohledněn.

Výsledky projektu jsou předloženy ve formě dvojjazyčné závěrečné zprávy (redakční uzávěrka: konec roku 2017). Kromě textové části obsahuje také společnou mapu přeshraničních os ve zkoumané oblasti.

3 Zakotvení os v německém a českém systému plánování

Německá strana

Územní plánování v Německu se dělí na nadmístní úroveň (tzv. Raumordnung) a plánování na obecní úrovni (tzv. Bauleitplanung). Nadmístní územní plánování je zakotveno v zákoně o územním plánování Spolku (Raumordnungsgesetz des Bundes, ROG), jehož novela z 23. května 2017 vstupuje v účinnost 29. listopadu 2017, a doplňují ho zákony o zemském plánování (např. Sächsisches Landesplanungsgesetz, SächsLPI), zatímco místní územní plánování se opírá o stavební zákoník (Baugesetzbuch, BauGB). Nadmístní územní plánování je formováno federativním uspořádáním Spolkové republiky Německo. Pravomoc rozhodovat o nadmístních územních plánech je tedy rozdělena mezi stát a 16 spolkových zemí.

Stát má pouze omezenou pravomoc pro vydávání nadmístních územních plánů, jež je upravena článkem 17 ROG. Omezuje se na územní plány v německé výlučné ekonomické zóně podle § 17 odst. 1 ROG, přeshraniční územní plány mezi spolkovými zeměmi za účelem preventivních protipovodňových opatření, koncepce hospodářských zón pro přístavy a letiště za účelem jejich dopravního rozvoje podle § 17 odst. 2 ROG a dále konkretizaci jednotlivých zásad územního plánování podle § 2 odst. 2 ROG v tzv. plánech zásad podle § 17 odst. 3 ROG. S výjimkou územních plánů německé výlučné ekonomické zóny v Severním a Baltském moři ještě stát tuto svou pravomoc neuplatnil.

Na rozdíl od státu mají spolkové země k dispozici obsáhlý inventář územně plánovacích nástrojů, upravený ROG a zákony o územním plánování spolkových zemí. Spolkové země mají podle § 13 odst. 1 č. 1 ROG povinnost sestavit územní plány pro celé území spolkové země (tzv. zemské územní plány, např. Zemský rozvojový plán Saska). Pro dílčí části spolkových zemí musejí vypracovat tzv. regionální plány, které vycházejí ze zemských územních plánů (např. regionální plán pro Regionální plánovací svaz Horní Polabí/Východní Krušnohoří). Regionální plánování v Sasku zajišťují zemské okresy a města s postavením městských okresů, které zvláště za tímto účelem zakládají tzv. regionální plánovací svazy.

Zemské územní plány a regionální plány se musejí řídit zásadami územního plánování formulovanými v § 2 odst. 2 ROG a mají zahrnovat obsah definovaný v § 13 ROG. Patří k nim zejména ustanovení o struktuře osídlení, nezastavěném území a infrastruktuře (§ 13 odst. 5 ROG). Osy jsou součástí struktury osídlení. Pojem „osy“ má sice podle § 13 odst. 5 s. 1 č. 1 písm. e) ROG 2017 (§ 8 odst. 5 s. 1 č. 1 písm. e) ROG podle starého znění) být v územních plánech obsažen, ale není blíže definován. Podle všeobecného chápání se osy vyznačují seskupováním pásové infrastruktury (především dopravních linií) a jsou důsledkem koncentrace osídlení (Kistenmacher 2005, s. 19). Zatímco v zemských územních plánech jsou zakotveny nadregionální osy, v regionálních plánech mají být určeny regionálně významné osy. Stanovení regionálně významných „spojovacích a rozvojových os“ je tudíž v § 4 odst. 2 písm. d) SächsLPIG uvedeno jako nutná součást regionálních plánů.

V souladu se zajištěním místní samosprávy podle § 28 odst. 2 s. 1 německé ústavy je místní plánování v rukou obcí. Zde je třeba rozlišovat územní plán města/obce (Flächennutzungsplan), který se stanovuje pro celé území obce, a regulační plán (Bebauungsplan), které se zpravidla vztahují na jednotlivé části obce. Regulační plány vycházejí z územního plánu města/obce (§ 8 odst. 2 s. 1 BauGB). Zatímco územní plán

(podobně jako v Česku) upravuje stavební využití obecní plochy pouze v základních rysech, v regulačním plánu je právně závazně stanoven způsob a rozsah stavebního využití v jednotlivých částech území obce. Místní územní plány se musejí přizpůsobit cílům nadmístního územního plánování (§ 1 odst. 4 BauGB). V Tab. 1 jsou výše zmíněné plány přehledně seřazeny podle jednotlivých plánovacích úrovní.

Tab. 1 Prostorové plánování v Německu (stav k roku 2017)

Úroveň plánování	Nástroje plánování	Obsah plánů
Stát	územní plány pro německou výlučnou ekonomickou zónu a celé území § 17 ROG	cíle a zásady pro vybrané druhy užívání a funkce prostoru (např. protipovodňová ochrana); konkretizace jednotlivých zásad podle § 2 odst. 2 ROG
Spolkové země	zemský územní plán, § 13 odst. 1 č. 1 ROG regionální plán § 13 odst. 1 č. 2 ROG	cíle a zásady pro užívání a funkce prostoru, zejména s ohledem na strukturu osídlení, nezastavěné území, infrastrukturu
Obce	územní plán města/obce (Flächennutzungsplan) §§ 5 ff. BauGB regulační plán (Bebauungsplan) §§ 9 ff. BauGB	druh užívání půdy s ohledem na zamýšlený urbanistický rozvoj druh a rozsah užívání půdy

Zdroj: vlastní zpracování

Nadmístní územní plány musí být přeshraničně odsouhlaseny. V § 9 odst. 2 s. 1 a 2 ROG (2017) se k tomuto píše: „Bude-li mít provedení nadmístního územního plánu pravděpodobně dopad na území sousedního státu, pak je nutné zpravit příslušný úřad stanovený tímto státem, nebo pokud stát neurčil žádný úřad, nejvyšší úřad pro územní plánování; úřadu se předá jedno vyhotovení návrhu plánu. Tomuto úřadu se stanoví přiměřená lhůta, v níž má úřad možnost vyjádřit své stanovisko.“ V § 13 odst. 2 SächsLPlIG je všeobecně ustanoveno, že územní plány a opatření, jež mohou mít zásadní dopady na sousední státy, je nutné koordinovat podle zásad vzájemnosti a rovnoprávnosti.

Pokud může mít provedení územního plánu zásadní dopad na životní prostředí jiného státu, je nutné přeshraniční zapojení úřadů a veřejnosti podle §§ 60 a 61 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí (Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung, UVPG) v novelizovaném znění z 20. července 2017 (předtím toto upravoval § 14j UVPG starého znění). To vychází z požadavků směrnice EU 2001/42/ES z 27. června 2001 o posuzování vlivu některých plánů a programů na životní prostředí.

Česká strana

Územní plánování v České republice je upraveno zákonem č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (dále v textu jako stavební zákon), který vstoupil v platnost 1. ledna 2007. Územní plánování na místní i nadmístní úrovni je v něm spojeno do jednoho komplexu. Do územního plánování se promítá centralistická struktura českého státu se státní, krajskou a komunální úrovní. Stát má legislativní pravomoc a pravomoc vydávat celostátní plány. Obce s rozšířenou působností mají zvláštní územně plánovací působnost.

Na úrovni státu je stanovena Politika územního rozvoje ČR (PÚR). Určuje požadavky na konkretizaci úkolů územního plánování v republikových, mezinárodních a přeshraničních souvislostech (srov. § 31 stavebního zákona). Politiku územního rozvoje připravuje Ministerstvo pro místní rozvoj a stanovuje republikové priority územního plánování pro zajištění udržitelného rozvoje území. Kromě toho vymezuje rozvojové oblasti; rozvojové osy; specifické oblasti; koridory a plochy dopravní infrastruktury a koridory; plochy a rozvojové záměry technické infrastruktury.

Podle § 32 odst. 1 písm. b) stavebního zákona Politika územního rozvoje vymezuje oblasti se zvýšenými požadavky na změny v území z důvodů soustředění aktivit mezinárodního a republikového významu, nebo které svým významem přesahují území jednoho kraje, to je rozvojové oblasti a rozvojové osy. Kromě toho vymezuje oblasti se specifickými hodnotami a se specifickými problémy mezinárodního a republikového významu, nebo které svým významem přesahují území jednoho kraje (tzv. specifické oblasti).

Územně plánovacím nástrojem na úrovni krajů jsou tzv. Zásady územního rozvoje (ZÚR), které je nutno závazně pořídit pro celé území kraje (§ 36 stavebního zákona). Obsahují rozvojovou koncepci kraje se základními požadavky na účelné a hospodárné uspořádání území kraje. Vymezují rozvojové plochy a rozvojové osy a zabývají se nadmístními a regionálními vztahy. Zásady územního rozvoje jsou závazné jak pro vydávání územních plánů na komunální úrovni, tak pro rozhodování v území. Zásady územního rozvoje pořizuje krajský úřad a vydává je zastupitelstvo kraje.

Územní plánování na komunální úrovni podléhá úřadu územního plánování. Územně plánovacími nástroji na komunální úrovni jsou územní plán a regulační plán. Územní plán obce stanovuje základní koncepci rozvoje území obce, jeho plošného a prostorového uspořádání pro celé území obce (§ 43 stavebního zákona). Regulační plán v řešené ploše závazně stanovuje využití pozemků a připravuje se pro část obce nebo celé její území (§ 61 stavebního zákona). Územní plány obcí se musejí podřídit Zásadám územního rozvoje kraje. V Tab. 2 jsou výše zmíněné plány přehledně seřazeny podle jednotlivých plánovacích úrovní.

Tab. 2: Územní plánování v Německu (stav k roku 2017)

Úroveň plánování	Nástroje plánování	Obsah plánů
Stát	Politika územního rozvoje, § 31 stavebního zákona	republikové priority územního plánování, stanovení rozvojových oblastí a rozvojových os, specifických oblastí, koridorů a ploch dopravní a technické infrastruktury
Kraje	Zásady územního rozvoje § 36 stavebního zákona	vymezení rozvojových os a oblastí republikového významu, rozvojových os a oblastí nadmístního významu, ploch a koridorů dopravní a technické infrastruktury
Obce	územní plán obce, § 43 stavebního zákona	rozvojová koncepce území a funkčního využití ploch, vymezení zastavitelných ploch
	regulační plán, § 61 stavebního zákona	regulace využití ploch pozemků

Zdroj: vlastní zpracování

Zásady územního rozvoje, územní plán obce a regulační plán se souborně označují jako tzv. územně plánovací dokumentace. Kromě toho se na různých úrovních sestavují tzv. územně plánovací podklady. Jedná se o analytické dokumenty, které slouží jako základ pro pořizování územně plánovací dokumentace na krajské a komunální úrovni a jako základ pro Politiku územního rozvoje na celostátní úrovni. V tomto ohledu je nutné rozlišovat mezi územně analytickým podklady a územními studii (např. na komunální úrovni podle § 26, resp. § 30 stavebního zákona).

Kromě zákonně závazných územních plánů se v Česku vyhotovují na různých úrovních také strategické dokumenty, jejichž pořizování je nepovinné. Strategické plánování, jako jeden z nástrojů regionálního rozvoje, je upraveno zákonem č. 248/2000 Sb., o podpoře regionálního rozvoje. Tento zákon definuje obsah strategických dokumentů jak na celostátní, tak na krajské úrovni. Vymezení os resp. předpokladů pro jejich úspěšnou implementaci ve strategických plánech však zákon č. 248/2000 Sb., nezmiňuje.

Politiku územního rozvoje a Zásady územního rozvoje je třeba přeshraničně odsouhlasit (§ 33 odst. 5 a § 37 odst. 4 stavebního zákona). Ministerstvo pro místní rozvoj, resp. příslušný krajský úřad ve spolupráci s českým Ministerstvem zahraničí zašle na příslušné úřady sousedních států návrh Politiky územního rozvoje a nabídku konzultace. V případě zájmu se uskuteční odpovídající konzultace mezi příslušnými úřady sousedních států a České republiky. Zapojení přeshraničních úřadů a veřejnosti je navíc vyžadováno i směrnicí 2001/42/ES z 27. června 2001 o posuzování vlivu některých plánů a programů na životní prostředí, pokud by provedení územního plánu mohlo mít zásadní dopad na životní prostředí jiného státu. Tato směrnice byla implementována do českého práva §§ 10a–10j zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí.

Společný pohled

Osy jsou zákonnou součástí územně plánovacích dokumentů jak v Česku, tak v Německu. Zatímco v Německu jsou osy povinnou součástí územních plánů na zemské úrovni již dlouho a od zavedení ROG z roku 1998 jsou zmíněny i v zákonech, v České republice byly zákonně, a tím i plánech zakotveny až poté, co vstoupil v platnost nový stavební zákon z roku 2006. Na německé straně není pojem os v zákonech definován, v SächsLPIG se pod ním však chápou „spojovací a rozvojové osy“. V českém stavebním zákoně je obsažena obecná definice os bez bližší konkretizace. Přesné chápání os je tak v obou státech ponecháno na ustanovení v plánovací dokumentaci.

Úrovně plánování, které osy na německé a české straně určují, jsou rozdílné. V Německu jsou osy stanoveny pouze v zemských a regionálních územních plánech, což odpovídá federálnímu územnímu plánování, na celoněmecké úrovni je však nenajdeme. Naopak v Česku jsou osy stanoveny v Politice územního rozvoje na celostátní úrovni, navíc jsou součástí Zásad územního rozvoje na úrovni krajů. V územním plánování na komunální úrovni se stanovení os nepředpokládá ani v jednom státě, nicméně tyto územní plány se těmi nadřazenými plány resp. osami musí řídit. České územní plány doplňují strategické plány na národní, krajské i místní úrovni, které však s konceptem rozvojových os pracují jen minimálně.

Německé zemské a regionální plány je povinné konzultovat přeshraničně. Platí to i pro určení os v nich obsažených. Politika územního rozvoje v České republice i Zásady územního rozvoje na krajské úrovni včetně jimi vymezených os se rovněž řídí zákonnou povinností přeshraniční koordinace. Vzhledem k tomu, že k územním plánům se zpravidla vážou i dopady na životní prostředí, jsou oba státy povinny zapojit do rozhodování přeshraniční úřady i veřejnost podle směrnice EU o posuzování vlivu některých plánů a programů na životní prostředí.

4 Vyhodnocení plánovací dokumentace

Saská strana

Zemský rozvojový plán

Zemský rozvojový plán Svobodného státu Sasko konkretizuje pojem os v kapitole 1.5 a podle § 4 odst. 2 písm. d). SächsLPIG chápe osy ve smyslu „spojovacích a rozvojových os“. Podle toho jsou „nadregionální významné spojovací a rozvojové osy významnými osami na území celé spolkové země, které odrážejí provázání saských městských aglomerací a vyšších center s vyššími centry a městskými aglomeracemi sousedních spolkových zemí a sousedních států včetně propojení s evropskou dopravní sítí“.

Spojovací a rozvojové osy stanovené v Zemském rozvojovém plánu podle § 8 odst. 5 ROG jsou chápány jako koncepční nástroje, jež se vyznačují shlukováním dopravních a zásobovacích tras, resp. pásové infrastruktury a následně různě hustým osídlením. Společně s centrálními místy tvoří bodově-osovou strukturu, která představuje základní kostru prostorové integrace, uspořádání a rozvoje země, a která je v regionálních plánech podle § 4 odst. 1 SächsLPIG doplněna o regionálně významné spojovací a rozvojové osy.

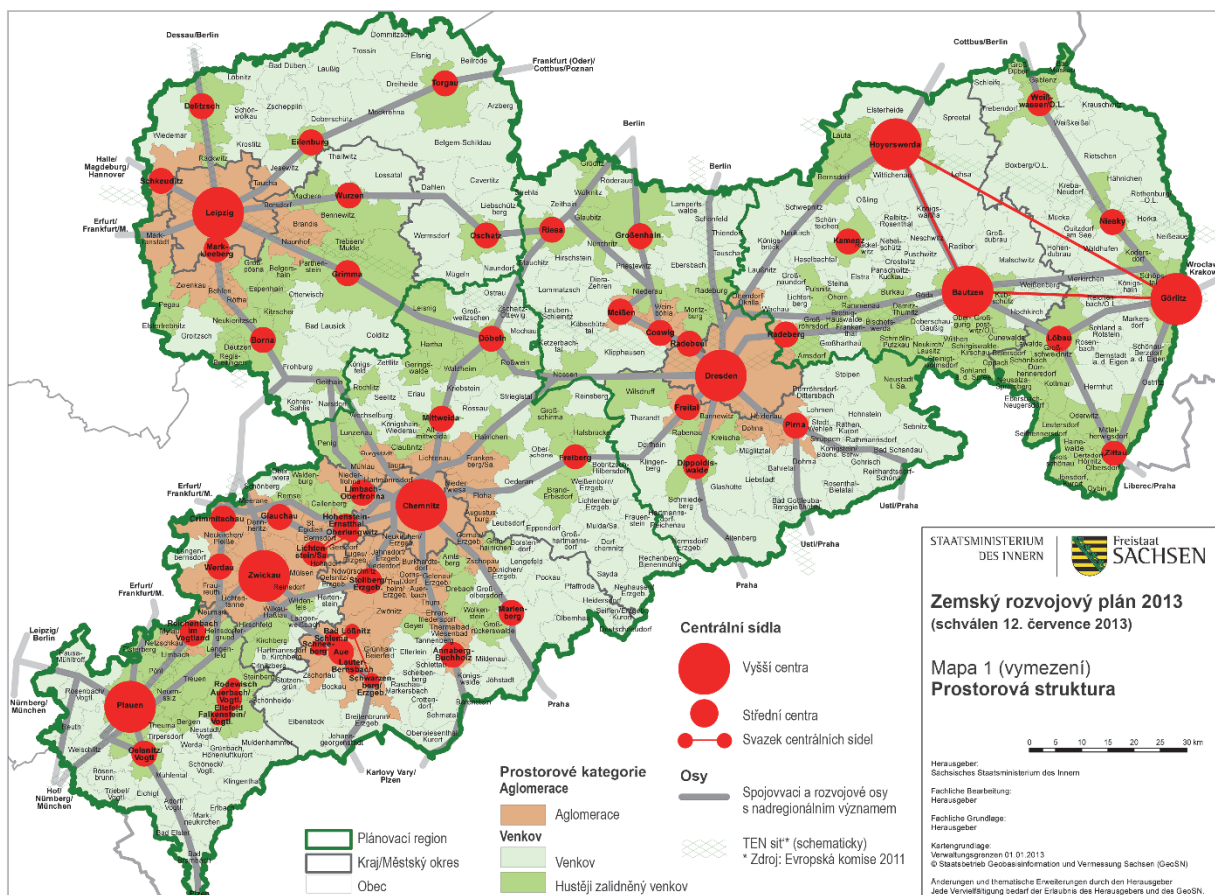
V odůvodnění Zemského rozvojového plánu je naznačeno, že osy využívané jako nástroj územního plánování v sousedních spolkových zemích a sousedních státech nejsou stanovovány, resp. zobrazovány vždy stejně. Vymezované osy však v zásadě mají v sousedních spolkových zemích a státech svůj funkční ekvivalent.

V zásadě G 1.5.1 je stanoveno, že na nadregionálně významných spojovacích a rozvojových osách musí být zachována a dále rozšířena dopravní infrastruktura spravovaná různými orgány s přihlédnutím k výměně služeb mezi metropolitními oblastmi a vyššími centry v Evropě, Německu a Sasku. V odůvodnění tohoto ustanovení se píše, že nadregionální spojovací a rozvojové osy mají zásadní význam pro výměnu služeb v rámci Německa a Evropy a že je nutné dostatečně rozšířit dopravní infrastrukturu. Proto je třeba odstranit stávající nedostatky, potažmo dlouhodobě očekávané nedostatky, především na straně správců silnic a železnic. Požadavky na rozšíření pásové infrastruktury se řídí evropskou perspektivou a daným oblastem by měly poskytnout jak výhody plynoucí z jejich polohy, tak impulsy pro jejich rozvoj a umožnit napojení Saska na sousední státy.

V cíli Z 1.5.2 je stanoveno, že při rozšiřování dopravní infrastruktury a dalších zařízení pásové infrastruktury má být na spojovacích a rozvojových osách uplatněna zásada sdružování. Tím mají být minimalizovány zásahy do dosud nedotčených částí krajiny a zamezeno efektu její fragmentace. Sdružování výkonných dopravních tepen a propojení vedení zajišťuje výměnu služeb s ohledem na zdroje, funkčnost spojovacích a rozvojových os a posiluje z nich vycházející impulsy pro rozvoj. Při plánování tras pro zařízení pásové infrastruktury by měl být kromě stávající územní a sídelní struktury využit efekt sdružování a měly by být také zohledněny požadavky ochrany životního prostředí, přírody a krajiny.

Doplnění spojovacích a rozvojových os s nadregionálním významem o regionálně významné spojovací a rozvojové osy v regionálních plánech stanovuje cíl Z 1.5.3. Regionálně významné spojovací a rozvojové osy představují územní spádové oblasti vyšších center, středních center a základních center a v městské aglomeraci splňují v první řadě funkci organizační, zatímco ve venkovských oblastech mají převzít především funkci napojovací. Při vymezování regionálních os napojujících střední centra na vyšší centra v Sasku, resp. v sousedních spolkových zemích a státech, a při propojování vhodných základních center s vyššími a středními centry v daném plánovacím regionu by se regionální plánování mělo řídit průběhem lokálních železničních tratí a stávajících spolkových a zemských silnic, které vykazují regionální spojovací funkci. Podle cíle Z 1.5.4 mají být území při spojovacích a rozvojových osách oddělována regionálními pásy zeleně a v blízkosti sídel má být zajištěna existence souvislých nezastavěných území. V odůvodnění se píše, že toto je třeba učinit z důvodu ochrany krajiny, přírody a lokálního klimatu, řízení podoby města a zachování rekreačních ploch v blízkosti města.

Spojovací a rozvojové osy s nadregionálním významem jsou zaneseny v Obr. 2.

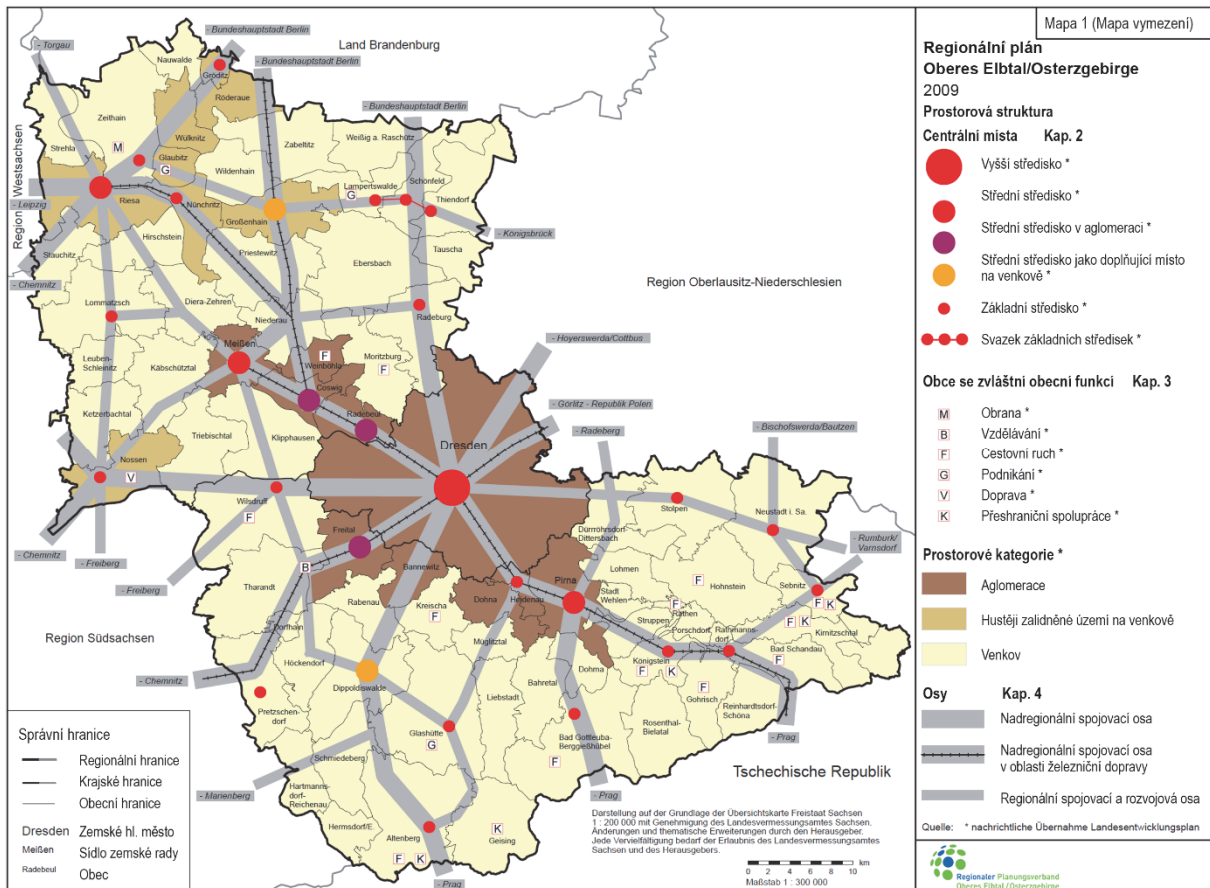


Obrázek 2: Vymezení rozvojových os a center v Zemském rozvojovém plánu Sasko 2013

Zdroj: Zemský rozvojový plán Sasko 2013, Mapa 1 - Prostorová struktura

Regionální plán Plánovacího svazu Horní Polabí/Východní Krušnohoří

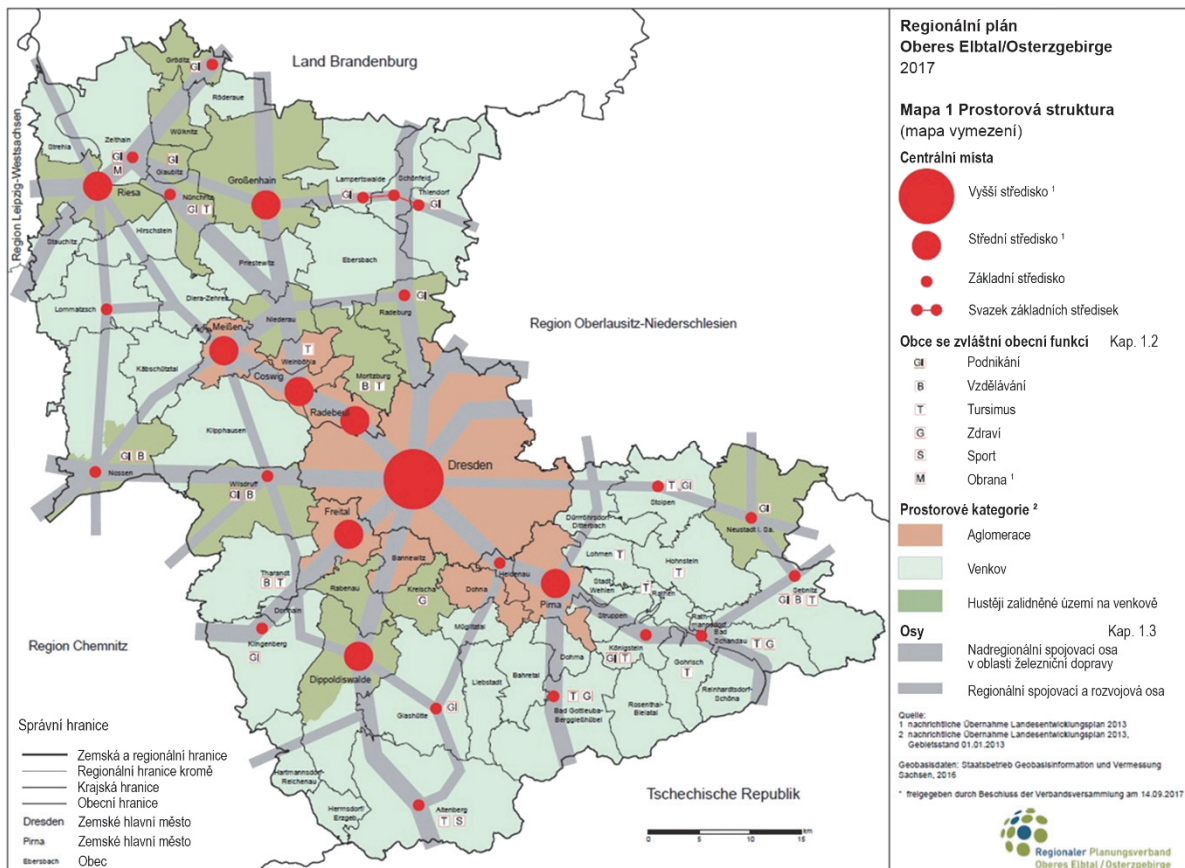
V Regionálním plánu Horního Polabí/Východního Krušnohoří je stanoveno, že regionální spojovací a rozvojové osy jsou významné osy, které slouží ve smyslu územních koridorů ke sdružování zařízení pásové infrastruktury a které doplňují síť nadregionálních spojovacích os. Jejich cílem je převzít spojovací funkci v regionu (jako doplněk k nadregionálním osám); kromě toho mají v zastavěném území především organizační funkci (Ordnungsfunktion) a ve venkovských oblastech také funkci rozvojovou (s. 29; viz Obr. 3).



Obrázek 3: Vymezení rozvojových os a center v Regionálním plánu Plánovacího svazu Horní Polabí/Východní Krušnohoří v roce 2009

Zdroj: Regionální plán Plánovacího svazu Horní Polabí/Východní Krušnohoří, 1. komplexní aktualizace 2009, mapa 1 (mapa ustanovení), územní struktura

V odůvodnění vymezených nadregionálních rozvojových os je uvedeno, že rozvojové impulsy vyplývající z velkoprostorové spojovací funkce os získají především venkovské oblasti v regionu. Tím přispívají osy k rozvoji sídelní struktury optimální z hlediska dopravy a zásobování i v podmínkách měnících se demografických podmínek (úbytek obyvatel, stárnutí populace). Nejdůležitějšími funkcemi regionálních spojovacích a rozvojových os jsou usměřování vývoje osídlení prostřednictvím koncentrace sídelních činností do center ležících na osách, ochrana volných ploch a zlepšování dopravní dostupnosti (RP Horního Polabí/Východního Krušnohoří: 33).



Obrázek 4: Vymezení rozvojových os a center v Regionálním plánu Plánovacího svazu Horní Polabí/Východní Krušnohoří v roce 2017

Zdroj: Regionální plán Plánovacího svazu Horní údolí Labe/Východní Krušnohoří, 2. komplexní aktualizace 2017 (stav z roku 2017), mapa 1 (mapa ustanovení), územní struktura

V návrhu druhé komplexní aktualizace Regionálního plánu Horního Polabí/Východního Krušnohoří (stav k 09/2017) se navíc píše, že spojovací a rozvojové osy nejsou identické s jednotlivými prvky pásové infrastruktury, jakými jsou silnice nebo železniční tratě. Tvoří spíše územně vymezený koridor pro prvky pásové infrastruktury, především dopravní, energetické, vodohospodářské a z části i telekomunikační infrastrukturu a i v regionálním plánu vykazují vysokou míru schematického zobrazení. Je proto nutné dát jim při plánování konkrétní podobu, např. jak bude vedena dopravní a další pásová infrastruktura a jak mají být s ohledem na strukturu území vymezeny trasy, jež je třeba rozšířit (návrh RP Horního Polabí/Východního Krušnohoří stav k září 2017, s. 33). V kapitole 2.3.1 návrhu druhé komplexní aktualizace regionálního plánu je dále pro podnikatelské činnosti vymezen kilometrový koridor kolem spolkových a zemských silnic. Jde o pozitivní kritérium pro bezpečné umístění průmyslu a podnikání v návaznosti na nadregionální a regionální osy.

Regionální plán Horní Lužice/Dolní Slezsko se bezprostředně odkazuje na vymezení os v sousedním plánovacím regionu, protože „přeshraniční osy [...] mohou plnit svou rozvojovou a spojovací funkci pouze tehdy, pokud na ně bude dbáno a navazováno i v sousedním plánovacím regionu“. Z tohoto důvodu mají osy Sebnitz–Neustadt im Sachsen–Bischofswerda a Pirna–Radeberg z plánovacího regionu Horní Polabí/Východní Krušnohoří své pokračování v regionálním plánu Horní Lužice/Dolní Sasko.

Plánovací dokumenty na komunální úrovni

Vyhodnocení plánovací dokumentace na komunální úrovni ukazuje, že v územních plánech měst/obcí jsou osy v souvislosti s nadmístním plánováním uváděny pouze ojediněle. Regulační plány koncepci územně plánovacích os neuplatňují. Rozvojová koncepce průmyslového pásu v drážďanském regionu (v zemském okrese Míšeň) a novější vývoj průmyslového parku Oberelbe (IPO) rozšířený k „průmyslové ose Oberelbe“ se na rozdíl od toho k osám jasně vztahují.

Česká strana

Politika územního rozvoje

Politika územního rozvoje (PÚR), vydaná na celostátní úrovni roku 2008 a aktualizovaná roku 2015, definuje kromě rozvojových os také rozvojové oblasti a specifické oblasti. Jak rozvojové osy, tak rozvojové oblasti „jsou vymezovány v územích, v nichž z důvodů soustředění aktivit mezinárodního a republikového významu existují zvýšené požadavky na změny v území“ (PÚR, čl. 33). Tato definice odpovídá definici § 32 odst. 1 písm. b) stavebního zákona. V této souvislosti mají rozvojové osy a rozvojové oblasti vytvářet, udržovat a koordinovat územní připravenost na zvýšené požadavky změn v území. Mají umožňovat odpovídající využívání území a zachování jeho hodnot při respektování republikových priorit územního plánování (PÚR, čl. 34). Rozvojové osy v tomto smyslu slouží částečně také jako „odkladiště“ pro rozvojové aktivity národního a nadnárodního významu (např. produkční a logistické haly), které by jinak měly negativní dopad na vzhled venkovské krajiny.

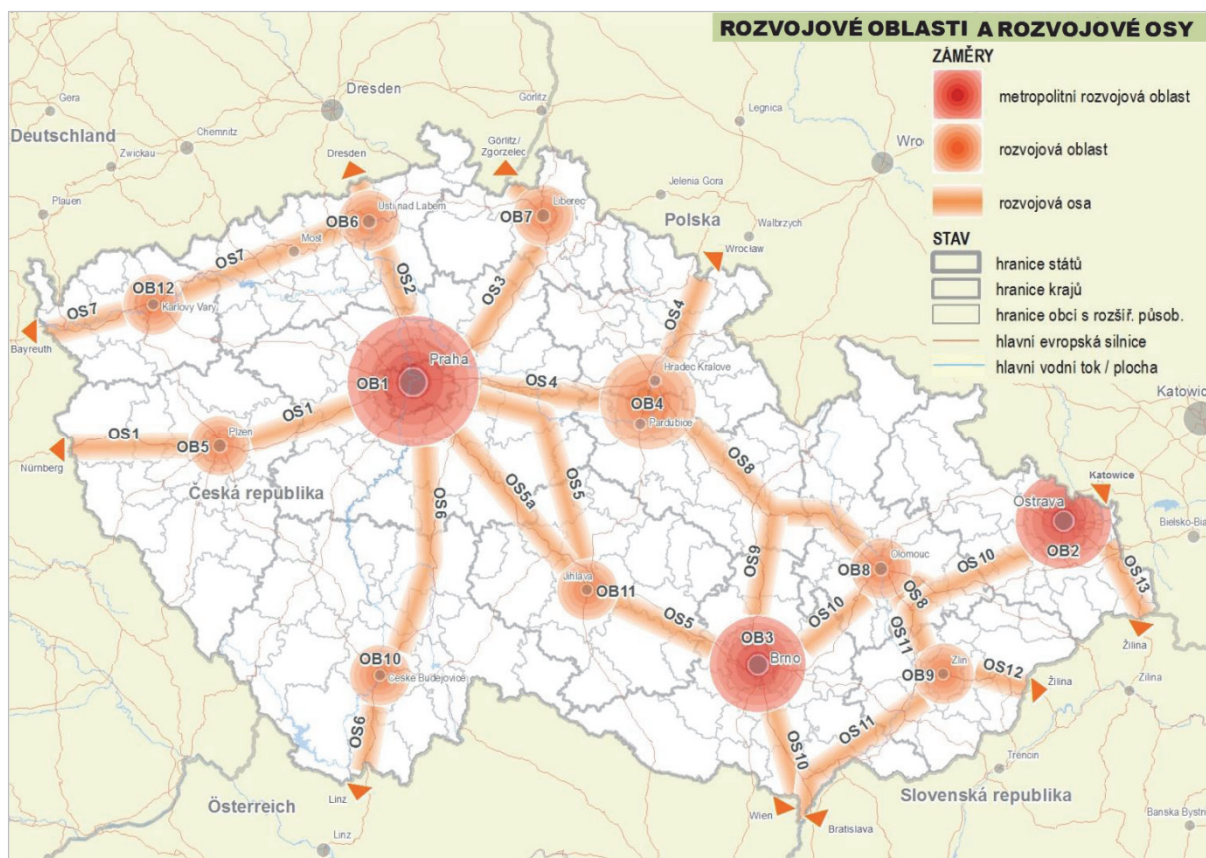
Územní stanovení rozvojových oblastí zahrnuje krajská města a jiné obce, které jsou ovlivněny vývojovou dynamikou hlavního centra (krajského města), i za možného spolupůsobení vedlejších center. Rozvojové osy „zahrnují obce, v nichž existují, nebo lze reálně očekávat zvýšené požadavky na změny v území, vyvolané dopravní vazbou na existující nebo připravované kapacitní silnice a železnice při spolupůsobení rozvojové dynamiky příslušných center osídlení“ (PÚR, čl. 37).

PÚR dále definuje úkoly nižších územních jednotek (krajů a obcí) a stanovuje navíc možná opatření, jež by měly odpovídající správní celky realizovat v rámci své působnosti – vše s obecným cílem udržitelného a vyváženého rozvoje českého území.

Rozvojové osy jsou stanoveny jak schematicky (viz Obr. 5), tak plošně (v textu). Pro druhý jmenovaný případ jmenuje Politika územního rozvoje pro každou rozvojovou osu seznam správních území obcí s rozšířenou působností (správní jednotky za účelem státní správy, zahrnující více obcí) nebo jejich částí, které tuto osu územně definují. Přesná územní definice na úrovni obce či jejích místních částí je úkolem krajské úrovně (při stanovení rozvojových os na krajské úrovni lze zahrnout jak území obcí, tak i katastrálních území či jejich částí – není tedy nutné zahrnout celé správní území obce).

PÚR neobsahuje žádnou specifickou metodiku vymezení rozvojových os, místo toho osy vymezuje na základě již existujících dopravních cest mezi krajskými centry. Většina spojení vede do Prahy nebo z ní, mezi menšími krajskými městy, kde neexistují rychlostní silnice a kde se v dohledné budoucnosti ani žádné rychlostní komunikace neplánují, však rozvojové osy chybí. Jmenujme spojnice Karlovy Vary–Plzeň, Ústí nad Labem–Liberec, Liberec–Hradec

Králové, Brno (Jihlava)–České Budějovice a České Budějovice–Plzeň. Zejména v Čechách má síť rozvojových os silně monocentrický charakter, neboť hlavní město Praha přebírá rozhodující strukturující funkci.



Obrázek 5: Rozvojové oblasti a osy podle Politiky územního rozvoje ČR z roku 2015

Zdroj: Politika územního rozvoje ČR, verze v němčině (2015)

Politika územního rozvoje neobsahuje konkrétní metodiku ani pro konkretizaci rozvojových os na celostátní úrovni, ani pro stanovení os na nižší plánovací úrovni (na úrovni kraje). Krajská úroveň má možnost stanovit si vlastní, tzv. nadmístní rozvojové osy. Protože však není k dispozici žádná přesná metodika k vymezení rozvojových os na nadmístní úrovni, je rozdíl mezi charakterem os na národní úrovni (celostátních rozvojových os) a úrovni krajské (nadmístních rozvojových os) nejasný.

Co se týče implementace rozvojových os, PÚR obsáhle definuje, co je v dané rozvojové ose zapotřebí. Tato opatření mají být převzata do hierarchicky nižších plánovacích dokumentací na krajské a komunální úrovni. Ve vymezených rozvojových oblastech a osách má být při rozhodování a přezkoumání změn v území na regionální úrovni upřednostňován především aspekt rozvoje bydlení – pokud možno uvnitř zastavěného území – a má být také předcházeno prostorové sociální segregaci a fragmentaci krajiny nově vymezenými zastavitelnými plochami. Bráněno má být i záborům ploch veřejné zeleně. Přezkoumáno má být také nové využití nevyužívaných průmyslových, skladových, dopravních a jiných ploch.

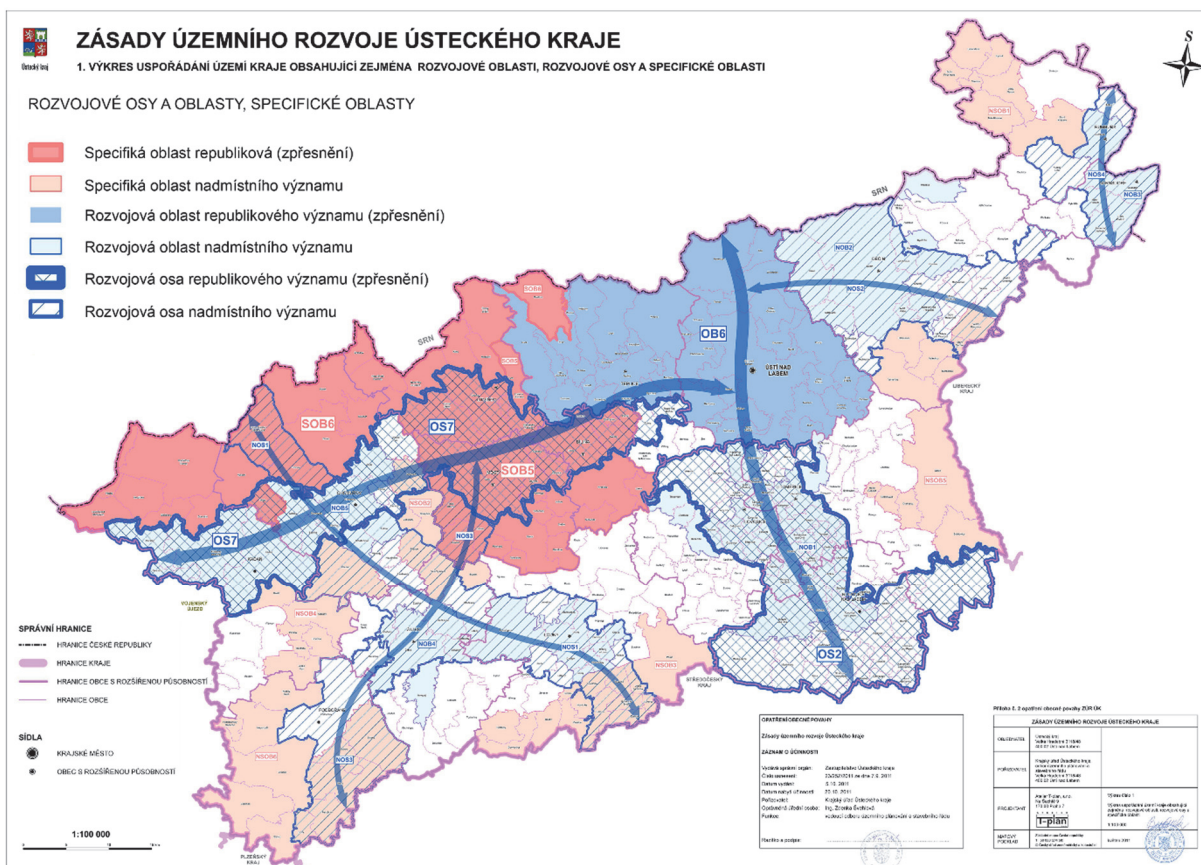
Plánovací dokumenty na krajské úrovni

Zásady územního rozvoje (ZÚR) představují klíčovou plánovací dokumentaci na úrovni kraje (v našem výzkumu jsme zohlednili pouze první znění ZÚR Ústeckého kraje z roku 2011, následující analýza tedy vychází z tohoto dokumentu, novější varianta ZÚR v době výzkumu nebyla k dispozici). Účelem tohoto dokumentu je mimo jiné konkretizovat rozvojové osy a rozvojové oblasti až na komunální úroveň či úroveň místních částí a specifikovat úkoly pro územní plány.

Při konkretizaci rozvojových os na státní úrovni, resp. stanovení os na úrovni krajů Zásady územního rozvoje přebírají definici rozvojových os obsaženou v PÚR – jinou definici nadmístních rozvojových os dokumentace nenabízí. Autoři se přesto snažili odůvodnit rozvojové osy v ZÚR na základě statistické analýzy. Za tímto účelem byla analyzována statistická data, jež se zabývají počtem obyvatel, nezaměstnaností, úrovní vzdělání, bytovou výstavbou a neobydlenými byty, technickou infrastrukturou a dalšími tematickými okruhy jako existence územních plánů, dostupnost území, životním prostředím atd. Nicméně konkrétní vazba této analýzy na přesné vymezení jednotlivých rozvojových os není zcela jasná.

Rozvojové osy obou úrovní (celostátní i nadmístní osy) jsou v plánovacím dokumentu zakresleny jak plochou (byla použita plocha obcí bez dalšího dělení na katastry), tak liniemi (schematicky, viz Obr. 6), přičemž liniové znázornění rozvojové osy je pouze orientační a kraje ho mohou používat dobrovolně – závazné je vymezení plošné na základě vymezení obcí (popř. jejich částí), které do rozvojové osy spadají.

Další důležitý dokument prostorového plánování na krajské úrovni představuje Program rozvoje Ústeckého kraje, který je svým charakterem součástí strategického plánování. Tento dokument pracuje s jiným pojetím rozvojových os (vyvinutým samotnými autory strategického dokumentu), než jak je definováno v Politice územního rozvoje a Zásadách územního rozvoje. Rozvojové osy v tomto dokumentu jsou výsledkem vlastní regionalizace provedené krajem a zpracovateli plánu. Tyto osy tak nemají žádnou oporu ve stavebním zákoně, Politice územního rozvoje nebo Zásadách územního rozvoje.



Obrázek 6: Rozvojové osy a oblasti Ústeckého kraje podle Zásad územního rozvoje Ústeckého kraje z roku 2011

Zdroj: Zásady územního rozvoje Ústeckého kraje (2011)

Plánovací dokumenty na obecní úrovni

Na komunální úrovni mají rozvojové osy význam jen v rámci povinností vyplývajících z plnění úkolů definovaných v ZÚR Ústeckého kraje ve formě vymezení rozvojových ploch a definice jejich funkčního využití. Územní plán města Teplice (z roku 2014) tak má podpořit vytvoření rekreační krajiny mezi Teplicemi a Ústím nad Labem. Územní plán města Ústí nad Labem (z roku 2011) má vytvořit územní podmínky pro protipovodňovou ochranu v sevřeném údolí Labe a vytvářet územní podmínky pro řešení negativních dopadů velkoplošné a pohledově exponované těžby surovin. V Chomutově (územní plán z roku 2017) mají být vytvořeny územní podmínky pro řešení přestavby vybraných úseků silnice I/13 mezi Ostrovem a Chomutovem (tento požadavek však zasahuje na území města pouze marginálně). Rumburk (územní plán z roku 2009) svůj územní plán neaktualizoval od doby, kdy byly schváleny Zásady územního rozvoje Ústeckého regionu (2011), podobně i územní plán Varnsdorfu (z roku 1998) – ten také nedefinuje žádné konkrétní úkoly, které by byly odvozeny od umístění na nadmístních rozvojových osách.

Strategické plány analyzovaných měst rozvojové osy prakticky nezohledňují. Strategické plány Varnsdorfu a Chomutova rozvojové osy nezmiňují vůbec, Ústí nad Labem uvádí tento pojem a umístění města na rozvojové ose, nevyvozuje z něj však žádné další důsledky pro plánování. Rumburk a Teplice žádný strategický plán nemají.

Srovnávací pohled

V Německu jsou spojovací a rozvojové osy definovány v saském Zemském rozvojovém plánu a v mapách územní struktury jednotlivých regionálních plánů. Osy jsou v plánech zobrazeny jednotně čarami.

V Česku se vymezení národních a nadmístních rozvojových os konkretizuje až do úrovně území jednotlivých obcí, přičemž se používá jak jejich plošné (povinné), tak čárové (dobrovolné) zobrazení. Kraje rozhodují samostatně, jak rozvojové osy vymezí. Některé kraje upřednostňují pouze plošné vymezení, jiné využívají i čárové zobrazení. Ve strategických plánech mají osy v Česku jen mizivý význam.

Pokud jde o měřítkovostní hierarchii, na české straně nalezneme republikové a nadmístní rozvojové osy, zatímco v Německu se rozlišují nadregionální a regionální osy. Chápání os je na obou stranách hranice odlišné. Zatímco v Sasku dominuje spojovací funkce, v Česku má silný význam i jejich rozvojový charakter.

Další rozdíl spočívá v silně monocentrickém vymezení os v Čechách, které míří převážně do Prahy, zatímco na saské straně jsou osy vymezovány polycentricky. Podobnosti nalezneme naopak při pohledu na nízké využívání nadregionálních os komunální úrovní, zde se s rozvojovými osami pracuje jen v rámci povinností danými nadřizenými úrovněmi plánování, pro marketing jejich území a potenciální nalákání nových investorů (v rámci strategického plánování či mimo něj) či jiné účely prakticky nejsou využívány.

5 Hodnocení plánovací praxe

V létě roku 2017 se v rámci projektu konaly expertní rozhovory nad klíčovými otázkami. Na německé straně proběhly rozhovory se zástupci zemské a regionální plánovací úrovně a s odborníky z oblasti prostorových věd (Raumwissenschaften). Na české straně byly provedeny rozhovory se zástupci Ministerstva pro místní rozvoj a plánovači a odborníky na krajské úrovni (Karlovarský, Ústecký a Liberecký kraj). Hlavní postřehy z rozhovorů jsou shrnuty v následujícím oddíle.

Expertní rozhovory na německé straně

Význam os

S ohledem na význam os bylo zdůrazňováno, že jsou důležitým nástrojem pro uspořádání územní struktury a že slouží jako spojovací prvky mezi centrálními místy. Zemský rozvojový plán se omezuje na vymezení nadregionálních os, aby byla naplněna spojovací funkce v rámci bodově-osového systému. Rozlišuje se při tom mezi rozvojovými a organizačními funkcemi (Ordnungsfunktion), přičemž v hustěji osídleném území převažuje spíše funkce organizační a na venkově spíše rozvojová funkce. Zemský rozvojový plán z roku 2013 mluví ještě dokonce jen o napojovací funkci. Kombinací s pásy zeleně a dělicími pásy zeleně se má zamezit srůstání osídlení (organizační funkce). Rozvoj osídlení lze územně přerušit, infrastruktura však potřebuje průběžné osy (trasy se udržují volně, infrastruktura se sdružuje).

Dále bylo zdůrazněno, že je nutné rozlišovat mezi formálním vymezením os a tím, co mohou přinést obsahově. Koncepce os v plánovacích nástrojích (v zemském rozvojovém plánu, v regionálním plánu) hraje formálně velmi podstatnou roli, neboť koncepci je věnována vlastní kapitola a osy tvoří významnou součást mapy „Struktura území“. Obsahové dopady jsou však spíše menší. Stanovení os se ve smyslu plánovacích dopadů je chápáno především jako požadavek na odborné aktéry v plánování dopravní a jiné infrastruktury vedení, aby své plány seskupovali podél os.

Formování nadregionálních os

Zásadním úkolem, který klade zemský rozvojový plán na regionální plánování, je doplnit nadregionální osy osami s regionálním významem. V předchozí generaci územních plánů v Sasku mělo územní plánování kromě toho za úkol konkretizovat nadregionální osy. V současnosti v Zemském rozvojovém plánu 2013 zůstává již vymezení os stejné z důvodu zajištění kontinuity plánování. Odhlédneme-li od grafických oprav, převzal Zemský rozvojový plán Saska osy vymezené regionálním plánováním. Bohužel však nebyly převzaty i konkrétní důvody vymezení jednotlivých os, které byly obsaženy v regionálních plánech, v důsledku toho bylo od zdůvodnění jednotlivých os upuštěno i na úrovni regionálních plánů. Vymezení nadregionálních os tak vychází zcela ze Zemského rozvojového plánu Saska a jeho zdůvodnění.

Regionální plánování již nemá možnost nadregionální osy doplnit. Sporná je však formulace, že stanovení nadregionálních os se orientuje podle požadavků na rozšíření pásové infrastruktury (navíc v evropském ohledu). Pak by se mělo argumentovat, že nadregionální

spojovací osu lze najít pouze tam, kde existují požadavky na rozšíření. Tak to však není a ani nemůže být.

Přeshraniční vymezení a užití os

Otázka, proč existuje tak velký zájem na přeshraničním stanovování os, byla objasňována tím, že osy, jež jsou součástí mapy „Struktura území“ v Zemském rozvojovém plánu, mají adekvátně pokračovat i na svém konci, aby byla propojena vyšší centra a metropolitní regiony i v česko-saském příhraničí. Zemský rozvojový plán sice funguje na principu teritoriality, provázání by přesto mělo být zobrazeno. Za problematický aspekt je považováno, že systematika plánování os si zcela neodpovídá. V tomto ohledu existují i problémy v územně plánovacích rozhodnutích mezi Saskem a Durynskem nebo Braniborskem, nejen s českou stranou. Osy ze Saska tak nemají vždy návaznost s těmi v sousedních spolkových zemích. Funkční provázanosti a spojení však většinou existují i bez srovnatelného způsobu zobrazování. Konzistentnost plánování v pohraničním prostoru si vyžaduje nutnost domlouvat se nejen mezi plánovacími regiony v rámci Saska, ale i na hranici států. Téma os je citlivé i z toho důvodu, že pohraniční oblasti jsou zároveň i socioekonomickou periferií. Osy v tomto smyslu mohou být nástrojem pro iniciaci rozvojových impulzů, v přeshraničním smyslu to platí o to více.

Koordinace přeshraničního vymezení os

V souvislosti s přeshraniční výměnou informací mezi oběma státy ohledně vymezení (přeshraničních) os byl v Zemském rozvojovém plánu 2003 stanoven cíl koordinovaného přeshraničního plánování. Avšak překlady klíčových dokumentů a někdy i příliš krátké lhůty na vyjádření stanoviska představují velkou výzvu. Překlady jsou navíc finančně náročné a musejí být obhájeny před účetním dvorem. Aktuálně platný Zemský rozvojový plán 2013 byl přeložen jak do polštiny, tak do češtiny a je volně k dispozici na internetu. Plánovací svazy navíc přeložily části svých dokumentů. Česká strana si přála i překlady map, což bylo v rámci druhé komplexní aktualizace Regionálního plánu Horního Polabí/Východního Krušnohoří splněno.

Koordinace při oznámení plánů probíhá prostřednictvím formálního „účastnického řízení“ (Beteiligungsverfahren, tedy přes formální koordinaci). Jednotlivé překlady byly české a polské straně poskytovány již v průběhu sestavování. Celkový plán byl přeložen a poskytnut až po svém schválení. Jako orgány vhodné pro projednání byly uváděny především Česko-saská pracovní skupina pro územní rozvoj a Odborná pracovní skupina pro územní rozvoj Euroregionu Elbe/Labe. Navíc se poukazuje na dobré kontakty s českými kraji, avšak také na to, že důležitá rozhodnutí se činí v Praze. V jednotlivých případech dochází i k osobnímu sladování. Partneři rozhovorů na německé straně navrhovali, že by se měla například více zavést simultánně tlumočená setkání pracovních skupin k určitým otázkám, například k otázce aktualizací plánů, neboť představují vhodný typ grémia.

Za účelem koordinace německo-polského územního rozvoje existuje mezi Německem a Polskem vládní komise. S Českem podobné grémium neexistuje. Proběhly sice již snahy ke zřízení takové vládní komise i mezi Německem a Českou republikou, k jejímu vytvoření však nedošlo.

Rozdíly v systematice plánování

Rozvojové osy v Sasku jsou v první řadě osami spojovacími, které slouží i dalšímu rozvoji. Bylo by žádoucí, kdyby dopravní trasy na saské straně mohly být vymezeny i na české straně. Mnohé závisí na komunikaci s překladateli. Nedorozumění v grafickém vymezení pochází obzvláště z koncepce jader a os (používané v Německu), která v České republice nachází jen omezené využití. V Česku neexistuje hierarchie center a jejich příslušných spádových oblastí s výjimkou vymezení rozvojových oblastí v rámci Politiky územního rozvoje, které by částečně mohly být chápány jako centrální místa.

Postup vymezení os se v obou státech liší. Při otázce, jaký manipulační prostor systémy plánování ponechávají, aby bylo možné vymezit přeshraniční osy ekvivalentně, je poukazováno na význam vzájemného uvědomění si, že existují různé způsoby vymezení vycházející z různého institucionálního pozadí.

Saské osy jsou v územně plánovacích mapách zakresleny na německé straně šedou barvou až k české hranici, jako např. směrem na Prahu (dálnice). Při tom je snadno pochopitelné, že tato osa hraje roli i v českých mapách, protože tato dopravní trasa má význam z hlediska dopravy a navázání dalších funkcí a na české straně jsou do blízkosti dálnice lokalizovány také průmyslové zóny.

Pozitivní a negativní příklady vymezení os

V rámci expertních rozhovorů padla dále otázka, kde v rámci zkoumané oblasti je možné nalézt dobré, respektive špatné příklady přeshraničního vymezení os. Za pozitivní příklad se většinou uvádí osa Drážďany – Praha. Jako negativní příklad je vnímána především oblast Šluknovského výběžku, protože v něm nepokračují žádné regionální osy (více k tomuto v kapitole 6).

Celkově je třeba více se zamyslet nad tím, k čemu osy vůbec mají být (shlukování infrastruktury a/nebo rozvoj). Na místech, kde jde o infrastrukturu, je zájem o přeshraniční koordinaci velký (např. v otázce plynovodů podél os).

Působení os na lokální úrovni

Pokud jde o vnímání os na lokální úrovni, bylo uvedeno, že lokální úroveň se osami téměř nezabývá, pokud nemá být vymezeno nové zastavitelné území. Potom jsou osy používány jako významný argument. Větší obce používají osy rády v plánovacích dokumentech jako zdůvodnění pro nové stavební plochy. Obce, které leží na některé z os, ale nejsou centrem, používají tento argument k odůvodnění rozvoje, např. pokud má být v obci vystavěna silnice.

Občas byly osy zmíněny v souvislosti se železničními tratěmi, když jde o zachování osobní železniční dopravy nebo stanic. Status centra je pro obec důležitý z toho důvodu, že je na něj navázáno zachování infrastruktury, a obec se statutem centra má možnost vymezovat a rozvíjet stavební plochy nad rámec své vlastní potřeby. Osy samotné však hrají méně významnou roli. Pokud jde o přístup lokálních aktérů k osám, uvádí se, že mezi starosty a zemskými radními (čelními představiteli zemského okresu) existují tací, kteří se zcela cíleně orientují podle vymezených os a vidí v nich možnost dotací. Dopravní podniky jako regionální aktéři zohledňují územně plánovací osy, protože mají význam pro místní osobní dopravu a výstavbu komunikací.

Kdyby se osídlení v Německu nerozvíjelo pouze v centrech, ale bylo by možné i v určitých oblastech podél os, pak by koncept os získal na významu. Rozšiřování osídlení má na venkově kvůli demografickým změnám spíše podřadnou roli (dostatečná nabídka nemovitostí pro bydlení – není nutná další výstavba), z pohledu měst a jejich funkční zázemí by však toto dávalo smysl především kolem rostoucích center, jako jsou Drážďany nebo Lipsko. Mohlo by být smysluplné opětovně zavést konkrétní rozlišení mezi spojovacími a rozvojovými osami. Osy by pak mohly v různých úsecích získávat různé funkce (funkci spojovací a/nebo napojovací).

V souvislosti s dalšími (územně plánovacími) nástroji a opatřeními, jako je regionální marketing, regionální management a koncepce rozvoje, které využívají pojetí os, se poukazuje na to, že především v regionálním marketingu jsou osy důležité jako symboly dostupnosti. V nadnárodních projektech navíc hrají roli velké rozvojové koridory, zobrazují se tedy taky, např. v projektech transevropských sítí, v nichž jde i o velké nadregionální osy.

Kromě toho probíhají diskuse, jak směřovat přeshraniční dotace v souvislosti s vymezením územně plánovacích os. Tomuto by pomohl úřad s přeshraniční působností, která by se věnovala podpoře přeshraniční projektů v návaznosti na přeshraniční osy, takovou myšlenku je však těžké realizovat a také financovat.

Expertní rozhovory na české straně

Na české straně dotazovaní experti zdůrazňovali, že by byla potřeba jasnější metodika pro konkretizaci či vymezení rozvojových os. Dokumentace PÚR v současnosti nabízí pro vymezení os pouze slabý teoretický základ. Další výzvou je, že PÚR osy sice definuje, definice však není vhodná pro krajskou úroveň, protože na nadmístních rozvojových osách nelze vždy očekávat zvýšenou koncentraci mezinárodně a národně významných aktivit (které se mají podle PÚR a stavebního zákona na rozvojových osách koncentrovat). V důsledku chybějící metodiky na státní úrovni se přístupy ke stanovení os a také charakter regionálních os mezi kraji liší. Liberecký kraj má například hustší síť rozvojových os než Ústecký kraj.

Čeští zástupci krajů zdůrazňují, že v současnosti chybí dotační, respektive realizační programy na národní úrovni (ani na krajské úrovni nebyl podobný program zaveden). Pro komunální úroveň se v ZÚR a zčásti i v PÚR uvádějí konkrétní opatření, chybí však finanční, legislativní i jiné nástroje, které by tato opatření implementovaly. Výjimku v tomto ohledu tvořilo programové období 2007–2013, kdy Integrovaný operační program Ministerstva pro místní rozvoj poskytoval dotace na vyhotovení územního plánu těm obcím, které se nacházejí na rozvojové ose nebo v rozvojové oblasti.

Slabé povědomí o rozvojových osách

O rozvojových osách se v českém plánovacím diskurzu hovoří na národní, regionální a lokální úrovni jen zřídka. Ukázala to mimo jiné i analýza plánovací dokumentace (viz kapitola 4). Ve většině územních plánů není poloha města na rozvojové ose vůbec zmíněna. Obce, města nebo i kraje rozvojové osy nevyužívají pro další účely, například pro regionální marketing nebo jako nástroj pro zvýšení atraktivity pro lokalizaci domácích i zahraničních investic.

Samotné obce se o tom, že leží na rozvojové ose (resp. mimo ni) dovídají například v rámci procesu pořizování ZÚR, kterého mají právo se zúčastnit. Na základě tohoto zjištění se zástupci obce většinou ptají, proč jejich obec leží (či neleží) na ose. Někteří zástupci chtějí, aby se jejich

obec stala součástí určité osy, protože se domnívají, že je s tím spojena i možnost finanční podpory. Jiní zástupci naopak upřednostňují polohu mimo rozvojové osy, aby si v obci zachovali klid a idylickou krajinu. Všeobecně však obce nejeví o rozvojové osy velký zájem. Toto smýšlení by se však mohlo změnit, pokud by realizaci záměrů spojených s osami podpořily dotační programy.

Povědomí o rozvojových osách nemají ani potenciální investoři. Mají samozřejmě povědomí o významných dopravních spojnicích, průmyslových zónách apod., ale samotný pojem "rozvojová osa" nepoužívají. Z výše zmíněného je tedy patrné, že rozvojové osy (myšleno slovní označení, nikoli konkrétní území) tak zatím nevstoupily do povědomí klíčových rozvojových aktérů.

Začlenění do strategického plánování

V České republice se prostorové plánování realizuje formou územního a strategického plánování, tyto dvě části však nejsou integrovány do jednoho celku tak, jak je tomu v Německu. Rozvojové osy jsou v Česku součástí územního plánování, územně plánovací dokumenty by však měly se strategickými plány komunikovat a interagovat. Pokud jde o rozvojové osy, tato vzájemná propojenost nefunguje – strategické plány jen výjimečně používají termín "rozvojové osy", byť jednotlivá opatření mohou souviset s tím, co je v rámci území rozvojových os potřeba. Jak ukázala analýza strategických plánů českých měst, koncept rozvojových os se v plánech objevuje jen zřídka, přestože právě strategické plány by mohly rozvinout potenciál vymezených rozvojových os pro lokální a regionální rozvoj více. Poloha na rozvojových osách by v tomto kontextu mohla být využita jako marketingový nástroj pro nalákání domácích či zahraničních investorů.

Rozdílné kartografické zobrazení v plánovací dokumentaci

Pro stanovení rozvojových os se v české a německé plánovací dokumentaci volí různá kartografické znázornění. Platí to i pro jednotlivé české kraje. Každý kraj používá pro stanovení rozvojových os jinou symboliku, přičemž liniové zobrazení je pouze orientační a nepovinné, zatímco plošné - na základě území jednotlivých obcí či jejich částí – je závazné. V Karlovarském kraji se rozvojové osy definují plochou podle území obce, zatímco v Ústeckém a Libereckém kraji se volí liniové i plošné zobrazení. Pokud se na české straně využívá plošného zobrazení a na německé výhradně čárového, vzniká nedorozumění plynoucí z toho, že vyobrazené linie os končí na české hranici, německá strana se pak mylně domnívá, že osa z německé strany na té české nemá pokračování. Nicméně takto tomu je jen v ojedinělých případech.

Srovnávací pohled

Osy jako nástroj mají na německé straně větší důležitost než na české, to pramení z delší doby užívání tohoto konceptu v územním plánování. V Německu jsou osy chápány zejména v souvislosti s dopravou a jinou infrastrukturou, zahrnují však i jiné aspekty. V Česku dominuje také dopravní funkce, velký význam má i rozvojová funkce, především ve formě vytváření příležitostí pro získání domácích či zahraničních investic. Aspekty jako rozvoj venkova se v Česku s osami nespojují (snad jen omezeně v podobě podpory specifických oblastí vymezených v PÚR resp. ZÚR). Kromě toho mají na obou stranách hranic i legitimizační funkci, kterou plánovači resp. představitelé daných územních celků ospravedlňují své požadavky na výstavbu infrastruktury různého druhu. Předpokládaná rentabilita takových projektů na rozvojových osách je pak vnímána jako vyšší než u těch umístěných mimo ně.

Převládající pohled na územně plánovací osy na opačné straně hranice nebyl dotazovaným odborníkům znám. Rozvojový potenciál územně plánovacích os však spatřují experti na obou stranách hranice. Na německé straně upřednostňovali experti vymezování nadregionálních os takovým způsobem, jak to bylo možné v předchozí generaci zemských rozvojových plánů, protože jinak se právě při pohledu na přeshraniční osy ztrácí flexibilita pro jejich harmonizaci. Na obou stranách hranice se v rozhovorech poukazovalo na chybějící, potažmo nedostatečné možnosti implementace koncipovaných os do území.

6 Potřeba harmonizace přeshraničních os

Analýza plánovací dokumentace a vyhodnocení expertních rozhovorů ukazují, že na obou stranách hranice je využití konceptu os v prostorovém plánování relevantní. S ohledem na použité metody vymezení os lze konstatovat, že osy nejsou v plánech zobrazovány jednotně. V Německu se osy vymezují výhradně jako čárová zobrazení nadregionálního či regionálního významu. V Česku jsou osy zobrazovány liniemi jen orientačně a nepovinně, zatímco jejich plošné vymezení na úrovni území jednotlivých obcí či jejich částí je povinné pro všechny kraje.

Možnou příčinu, proč se v územně plánovacích dokumentech v Česku nepoužívá liniové vymezení os, lze spatřovat v krátké historii konceptu rozvojových os jako takové. Rozvojové osy jako plánovací nástroj byly poprvé představeny v rámci prvního vydání Politiky územního rozvoje v roce 2008. Překážkou pro efektivnější využití os jako rozvojového a plánovacího nástroje je slabé povědomí mezi odbornou veřejností a veřejnou správou především na lokální úrovni. Potvrzují to analýzy vybraných územních plánů a především strategických plánů obcí, které leží na rozvojových osách. Implementace koncepce os do českého strategického plánování tak je spíše snahou „shora“, od národní úrovně, která zatím nevyvolala odpovídající reakce na lokální úrovni – kromě povinného přejímání relevantních úkolů ze ZÚR se koncept na komunální úrovni prakticky nepoužívá.

Prosazení, respektive realizaci rozvoje zamýšleného v rozvojových osách národních a regionálních plánů by mohlo pozitivně ovlivnit jeho propojení s dotačními programy, které by financovaly realizaci investičních záměrů lokalizovaných na rozvojových osách. Tím by snad bylo možné dosáhnout cílů definovaných v PÚR a ZÚR rychleji. Přestože kraje by také mohly zřídit dotační program, který by naplňoval význam os, nečiní tak. V jednom ze zkoumaných krajů se domnívali, že vymezení rozvojových os není nutné, protože stejně nebudou kvůli chybějícím možnostem pro implementaci a realizaci fungovat jako komplexní celek. Není tudíž ani tak důležité vymezovat osy v plánovací dokumentaci - z tohoto důvodu by byl dostatečný seznam nutných opatření v jednotlivých obcích, čehož se zatím de facto v současnosti drží běžná praxe.

V některých případech kraje přiřazují osy k již existujícím dopravním komunikacím i z toho důvodu, že se snaží poukázat na nutnost jejich dalšího zkapacitnění či rekonstrukce. Jejich cílem je pak poukázat v komunikaci s nadřazeným orgánem na všeobecnou nutnost rekonstrukce dané silnice resp. železnice. V tomto případě tak koncepty os nabývají tzv. legitimační funkce související s ospravedlněním/prosazením investičních projektů vnímaných jako důležité pro rozvoj území krajů.

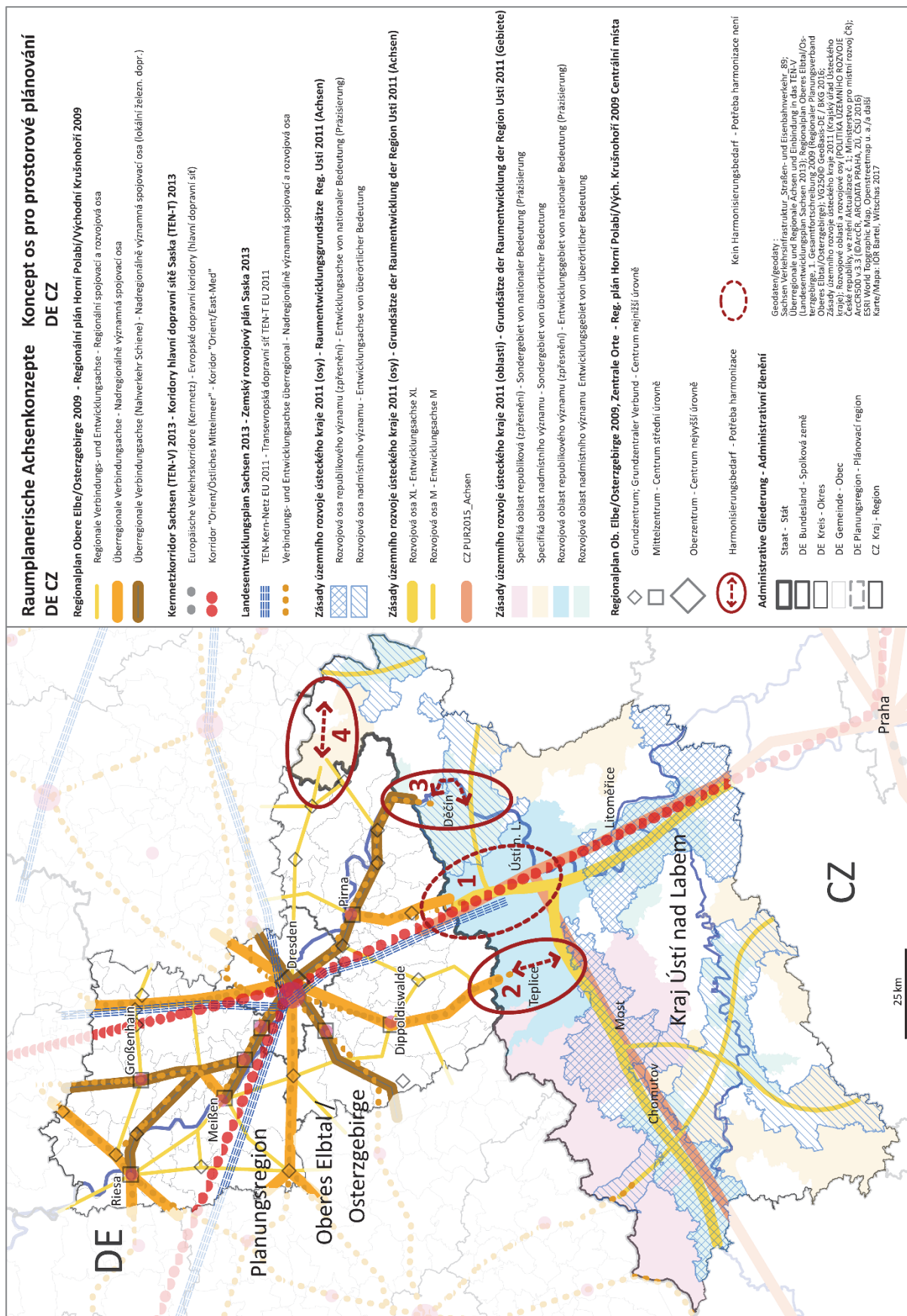
Dokument PÚR i český stavební zákon dosud nabízejí prostor pro interpretaci, jak rozvojové osy využívat. PÚR definuje rozvojové osy nejasně a neudává jasnou metodiku pro jejich vymezení. Chybí tak například přesná definice nadmístních os (a rozdíl v jejich významu oproti národním osám) a o jejich účelu chybí konkrétní formulace. Upřesnění pojmu osy, jejich účelu a předpokladů pro jejich vymezení přitom představuje důležitý krok pro další rozvoj konceptu os v Česku. Cílené určení, zda mají osy převážně mezinárodní, potažmo národní význam, nebo zda mohou přejímat i důležité funkce v krajích, by vyslalo důležité impulzy pro regionální a lokální rozvoj. Díky tomu by bylo také možné sít os na české straně lépe propojit s německými osami a bylo by možné se vyhnout rozdlům na hranicích.

Následující formulace z PÚR by bylo možné se chopit a dále ji rozvinout: „Vytvářet podmínky pro koordinované umístění veřejné infrastruktury v území a její rozvoj a tím podporovat její účelné využívání v rámci sídelní struktury. Vytvářet rovněž podmínky pro zkvalitnění dopravní dostupnosti obcí (měst), které jsou přirozenými regionálními centry v území tak, aby se díky možnostem, poloze i infrastruktuře těchto obcí zlepšovaly i podmínky pro rozvoj okolních obcí ve venkovských oblastech a v oblastech se specifickými geografickými podmínkami“ (PÚR, s. 18). Pro realizaci podobných opatření (rozvoj venkovských obcí) je však nutné mít dostatečně hustou síť nadmístních a regionálních rozvojových os. Při současném stavu věci tomu tak není.

V Německu neplatí s ohledem na rozvojové a spojovací osy ty výzvy, které byly výše popsány pro Česko. Stávající definice i metodika pro vyznačování os jsou považovány za dostatečné. Je tomu i díky dlouhé tradici používání os v německém systému plánování (zejména kvůli úzkému propojení s teorií centrálních míst) a díky tomu, že existují snahy koncepci os neustále rozvíjet, aby odpovídala aktuálním výzvám doby.

Přestože je kooperace mezi českým a německým plánováním na vysoké úrovni, lze doporučit ještě intenzivnější koordinaci při harmonizaci os a především za účelem vzájemné návaznosti grafických zobrazení. Ačkoli vyznačování rozvojových oblastí na základě administrativně ohraničených ploch (jako v Česku) není v Německu z hlediska metodiky plánování možné, lze z něj vyvozovat důležité závěry. Rozvojové osy jsou na mapách sice vymezeny jako linie, ale ve skutečnosti – v prostoru – jde o plochy, koridory, či zóny. Také proto se skutečný vývoj nedá měřit na základě liniového znázornění, protože se týká území. Stejně tak i při případné evaluaci významu rozvojových os z čistě statistického pohledu by bylo nutné je měřit a hodnotit pouze prostřednictvím dané administrativní jednotky, tedy plochou. Proto se nabízí vyznačovat osy alespoň pro pracovní účely územím obcí či jejich částí a následně vyhodnocovat indikátory územního rozvoje statisticky. Tato analýza by pak mohla být zahrnuta do procesu vyznačování os na obou stranách hranice. Důležitými indikátory mohou být vývoj obyvatelstva, hospodářský vývoj nebo i využívání ploch. Pro interpretaci výsledků analýzy se však může jevit jako problematická příliš velká rozloha nejmenších dostupných administrativních jednotek, pro které jsou pravidelně zjišťovány statistické údaje – obcí (přičemž obce v Česku jsou plošně i populačně průměrně mnohem menší než v Německu).

Na základě obecného výkladu a poznatků budou v následujícím textu uvedeny a vysvětleny potřeby a možnosti harmonizace na příkladu čtyř současných, resp. potenciálně možných přeshraničních rozvojových os ve zkoumaném území (viz Obr. 7).



Obrázek 7: Návaznost přeshraničních os ve zkoumaném území

Zdroj: vlastní návrh autorů na základě plánovacích dokumentů

(1) Rozvojová osa Drážďany–Ústí nad Labem–Praha

Návaznost os zajišťuje PÚR (stav k roku 2015) a Zemský rozvojový plán Sasko (stav k roku 2013). Harmonizace zde není potřeba, protože pokračování os mezinárodní a národní úrovně je zajištěno na obou stranách hranice obsahově i graficky. Tato osa bude navíc posílena díky odsouhlasenému plánování výstavby nové vysokorychlostní tratě Praha – Drážďany. Problematické ale je, že minimálně na saské straně není dálnice podkladem pro vedení osy a osa vede vedle dálnice. V novém Zemském rozvojovém plánu by mohla být vymezena nová nadregionální osa, která by vedla podél dálnice a budoucí nové železniční tratě.

(2) Rozvojová osa Dippoldiswalde–Zinnwald–Cínovec–Teplice

Podle současného stavu plánovací dokumentace se nadregionální spojovací osa ze Saska, vedoucí od Drážďan přes Dippoldiswalde až na českou hranici k Zinnwald setkává na české straně (Cínovec) s rozvojovou oblastí národního významu. Na české straně není osa dále znázorněna linií.

Před dostavěním dálnice D8 (E55, resp. A14 na německé straně) mezi Ústím nad Labem/Teplicemi a Drážďanami se jednalo o nejdůležitější spojovací osu mezi těmito městy (resp. mezi Prahou a Berlínem), ale i mezi Ústeckým krajem a Saskem (srov. Tab. 3 vyhodnocující frekvenci dopravy za různá období). Význam dopravní trasy silně poklesl v souvislosti s otevřením přeshraničního úseku dálnice v roce 2006, V členitém a příkrém terénu je navíc obtížné zpřístupnit na české straně další plochy pro umístění nových rozvojových aktivit (které jsou z definice pojmu osa na české straně nutné) s výjimkou těch, které pomáhají kultivovat typické a výjimečné přírodní a kulturní hodnoty, které vytvářejí charakteristické znaky území.

Za předpokladu, že funkcí os by bylo zajištění dostupnosti venkova, mohla by být (regionální) osa zobrazena i na české straně. Pro centra Teplice a Altenberg ležící na této ose by mohlo její vymezení přinést nové rozvojové impulsy, ze kterých by mohlo profitovat i okolí měst. Na německé straně by bylo na místě zvážit reklasifikace osy z nadregionální na regionální, protože výstavbou dálnice Drážďany–Praha výrazně ztratila na významu, takže by označení regionální osa více odpovídalo současné situaci.

(3) Rozvojová osa Drážďany–Reinhartsdorf-Schöna–Hřensko–Děčín

Nadregionální spojovací osa z německého území se setkává s rozvojovou oblastí nadmístního významu na české straně. Rozvojová oblast na české straně je součástí východozápadní osy, která má spojit Ústecký a Liberecký kraj – na rozdíl od saské osy, která prochází údolím Labe ze severu na jih. Důvodem pro neexistenci osy v labském údolí na české straně je jednak skutečnost, že kvůli sevřenému terénnímu profilu – stejně jako v případě rozvojové osy z Dippoldiswalde do Teplic – je spatřován nedostatek plochy pro umístění nových aktivit, jednak také díky stabilizaci socioekonomických poměrů v obcích na české straně, proto není na české straně spatřována potřeba pro novou rozvojovou osu.

Pokud by se zdůrazňovala funkce os jako prostředku pro zajištění dostupnosti venkovských oblastí, mohla by být osa labským údolím i na české straně. Toto spojení má vysoký turistický význam, protože prochází přes hranici mezi národními parky České a Saské Švýcarsko a navíc z důvodu vyšší frekvence dopravy je významnější než osa přes Zinnwald–Cínovec. Osa může být chápána i ve smyslu udělení vzájemného impulsu městům Pirna, Bad Schandau, Děčín a Ústí nad Labem, která se na ní nacházejí. Pokračování osy přes Děčín až k ose na české

straně dává tedy smysl i s ohledem na regionální přeshraniční rozvoj. Zároveň lze zvážit změnu klasifikace osy na německé straně na osu regionálního významu kvůli poklesu frekvence dopravy na této trase (viz Tab. 3). Vymezení osy pouze regionálního významu by mohlo stačit i vzhledem k tomu, že v případě realizace plánovaného železničního spojení tunelem skrz Krušné hory ztratí labské údolí do jisté míry svůj dopravní význam.

Tab. 3: Počet vozidel projíždějících přes hranice v úsecích rozvojových os pro roky 2005, 2010 a 2016

Úsek hranice a označení silnice	Počet vozidel za 24 hodin		
	2005	2010	2016
8 Cínovec–B170 Zinnwald	6 048	1 593	1 631
D8 Ústí nad Labem–A17 Dresden	úsek ještě neexistuje	9 145	12 580
62 Hřensko–B172 Reinhartsdorf-Schöna	3 467	2 253	2 521
Lobendava–Langburkersdorf	neexistuje spojení	neexistuje spojení	neexistuje spojení
267 Dolní Poustevna–S 154A Sebnitz	neexistují data	neexistují data	neexistují data

Zdroj: Sčítání dopravy 2005, 2010, 2016

(4) Dvojitá rozvojová osa Neustadt in Sachsen–Langburkersdorf–Lobendava – Velký Šenov respektive Sebnitz–Dolní Poustevna–Velký Šenov

Tato dvojitá rozvojová osa je potenciálně důležitá pro saská města Neustadt in Sachsen a Sebnitz, protože představuje jejich nejkratší spojení na město Zittau přes Rumburk (odkud toto spojení dále vede do Liberce a Bogatynie). Zatímco silniční spojení mezi Dolní Poustevnou a Sebnitz bylo v roce 1994 obnoveno a od roku 2014 existuje mezi oběma městy i železniční spojení, silniční propojení mezi Lobendavou a Langburkersdorfem stále chybí. Tato silnice je v ZÚR Ústeckého kraje uvedena mezi prioritami obnovy. Na německé straně však existuje v Langburkersdorfu občanská iniciativa, která je proti této obnově, protože se obává navýšení dopravy v obci. Přestože obnova tohoto spojení má v ZÚR prioritu a i přesto, že by podpořilo rozvoj specifické oblasti Lobendavsko–Křečansko, jež byla vymezena kvůli slabé socioekonomické situaci regionu, nedostatečné dopravní a technické infrastruktury, není na české straně vymezena žádná rozvojová osa. V ZÚR je uveden úkol pro tuto oblast, „nástrojí územního plánování zajistit zlepšení silniční a železniční dopravní dostupnosti specifické oblasti z vnitrozemí ČR i ve vztahu k příhraničním prostorům SRN“ (ZÚR Ústeckého kraje, s. 24). S ohledem na napojení venkovských oblastí na české straně by tato osa měla určité odůvodnění.

V rámci aktualizace regionálního plánu byla do návrhu saského regionálního plánu doplněna alespoň všeobecná zásada pro vytvoření dalších přeshraničních silničních propojení. V

zásadě G 2.1.2.5 se píše, že „za účelem dalšího přeshraničního rozvoje ekonomických a turistických vztahů [...] má být usilováno o otevření dalších silničních propojení“. V odůvodnění k G 2.1.2.5 se dále píše, že existence silnic a cest představuje zásadní infrastrukturní předpoklad pro přístup k zařízení hospodářského charakteru, veřejným službám a pro přístup k turistickým cílům. Z analýzy jedné z přeshraničních pracovních skupin, která prověřovala realizovatelnost několika silničních propojení na české i německé straně, vyplynulo, že v současné době je nezbytné vytvořit dodatečné přeshraniční silniční propojení v oblasti Neustadt in Sachsen/Sebnitz kvůli lepšímu napojení šluknovského výběžku. V tomto smyslu se výše uvedená zásada G snaží o naplnění této skutečnosti a podporuje otevření dalších silničních spojení pro rozvoj příhraničních oblastí.

7 Závěr

Vyhodnocení plánovací dokumentace a zhodnocení plánovací praxe umožňují vyslovit závěr, že existují možnosti pro harmonizaci rozdílných přístupů k územně plánovacím osám. Ukazuje se, že na obou stranách česko-německé hranice v zásadě existuje možnost grafické harmonizace vymezení os. Na české straně by bylo vhodné pro lepší názornost znázorňovat rozvojové osy liniemi (nikoli jen plošně), čímž by byla také zajištěna kompatibilita s německými grafickými přístupy. V současné době není možno na české straně vymežit rozvojové osy pouze liniíovou metodou (jejich použití je jen pro orientační účely) - územní plánování musí pracovat s plošnou metodou na základě správních území obcí či jejich částí – to je pro všechny kraje závazné. Na druhou stranu Ministerstvo pro místní rozvoj České republiky dovoluje v jednom území (včetně rozvojových oblastí) překryv obou způsobů značení, a tak v tomto ohledu zde není významné bariéry pro grafické napojení německých os přes hranice s českými oblastmi. Stejně tak by ale i německá strana mohla zvážit možnost plošného zakreslení os jako na české straně, protože rozvojové osy ve skutečnosti (v terénu) nejsou liniemi, nýbrž plošnými jevy, které je možno označit spíše jako plochy, pásy, koridory či zóny.

Na saské straně za účelem zvýšení přeshraniční návaznosti, alespoň co se týče jejich hierarchického řádu, existuje možnost reklasifikace některých nadregionálních os – podle jejich skutečné funkce – na regionální osy, a tím dosáhnout srovnatelné důležitosti jako u nadmístních os vymezených v ZÚR na české straně. V oblasti šluknovského výběžku by bylo možné, aby německá strana zcela upustila od jedné ze dvou vymezených os, pokud by toto přání vyjádřila i česká strana. Kromě toho by stálo za úvahu na české straně upravit definici rozvojových os na národní úrovni (ve stavebním zákoně a následně v PÚR) tak, aby bylo jednou z možných funkcí os i napojení venkovských oblastí.

Kritickým momentem na německé straně je skutečnost, že plánovací svazy už nemají dřívější možnost vymežovat nadregionální osy. Regionální plánování tak na jedné straně postrádá odůvodnění (ne)vymezení rozvojové osy (srov. Zemský rozvojový plán 2003 vs. Zemský rozvojový plán 2013) na druhé straně by regionální úroveň byla díky své prostorové blízkosti k aktuálnímu dění v regionu a díky blízkým vztahům s plánovači v krajích lépe predisponovaná pro tento úkol.

Obtížný je také někdy obsahový transfer koncepce územně plánovacích os na lokální úroveň, protože v současné době chybí nástroje pro implementaci. Aby nástroj územně plánovacích os získal větší význam, mohly by být osy silněji propojeny s jinými plánovacími nástroji. Kromě toho by bylo v zájmu přeshraničního rozvoje a také rozvoje v jednotlivých příhraničních regionech žádoucí, aby byly na obou stranách hranice posíleny rozvojové aspekty os ve spojení s nástroji regionálního rozvoje (např. prostřednictvím regionálních rozvojových koncepcí, sítí měst a přeshraničních partnerství měst). Další zvýšení významu by podpořilo také vytvoření finančních pobídek pro implementaci rozvojových záměrů na osách.

Další důležitý bod týkající se přeshraničního vymezení os, který byl v rámci zpracování identifikován, je včasné přeložení plánovacích podkladů. Za tímto účelem by měly být poskytnuty i odpovídající finanční prostředky, aby tak bylo možné zapojit všechny aktéry již v rané fázi vzniku plánovací dokumentace.

Při zpracovávání projektu se jasně ukázalo, že existující orgány pro koordinaci přeshraničních aktivit ve zkoumaném prostoru (Česko-saská pracovní skupina pro územní rozvoj a Odborná

pracovní skupina pro územní rozvoj Euroregionu Elbe/Labe) představují vhodný formát, jak konstruktivně diskutovat o aktuálních výzvách a otázkách. Koordinace mezi Českem a Německem by mohla být doplněna o tematické workshopy, které by mohly posloužit jako fórum pro početnější odbornou veřejnost. Další výzkum v oblasti aplikace konceptu rozvojových os by se mohl zaměřit na jejich vnímání na komunální úrovni. Nabízí se také otázka, jaká očekávání si obce spojují s umístěním na ose. Za tímto účelem by bylo možné uspořádat regionální workshop a diskutovat s komunálními zástupci z Česka i Německa. Na základě takových rozhovorů by mohl být identifikován společný rozvojový potenciál pohraničí a podpořena přeshraniční spolupráce. Dále je možné věnovat se také výzkumu využívání os a jejich přeshraničního rozměru v dalších pohraničních regionech nebo studiu skutečných dopadů os do území.

8 Seznam použitých zdrojů

- Baugesetzbuch (BauGB) in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. September 2004 (BGBl. I S. 2414), das zuletzt durch Artikel 2 Absatz 3 des Gesetzes vom 20. Juli 2017 (BGBl. I S. 2808) geändert worden ist.
- Blažek, J., Uhlíř, D. 2011. Teorie regionálního rozvoje: nástin, kritika, implikace. Karolinum, Praha.
- Celostátní sčítání dopravy 2005. <http://www.scitani2005.rsd.cz>
- Celostátní sčítání dopravy 2010. <http://scitani2010.rsd.cz>
- Celostátní sčítání dopravy 2016. <http://scitani2016.rsd.cz>
- Christaller, W. 1933. Die zentralen Orte in Süddeutschland. Eine ökonomisch-geographische Untersuchung über die Gesetzmäßigkeit der Verbreitung und Entwicklung der Siedlungen mit städtischer Funktion. Jena.
- Friedmann, J. 1966. Regional development policy: a case study of Venezuela. MIT, Cambridge, Massachusetts.
- Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 24. Februar 2010 (BGBl. I S. 94), das zuletzt durch Artikel 2 des Gesetzes vom 8. September 2017 (BGBl. I S. 3370) geändert worden ist.
- Gesetz zur Raumordnung und Landesplanung des Freistaates Sachsen (Landesplanungsgesetz - SächsLPIG) vom 11. Juni 2010 (SächsGVBl. S. 174), das zuletzt durch Artikel 3 Absatz 4 des Gesetzes vom 13. Dezember 2016 (SächsGVBl. S. 652) geändert worden ist.
- Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (GG) in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 100-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 13. Juli 2017 (BGBl. I S. 2347) geändert worden ist.
- Kistenmacher, H. 2005. Achsenkonzepte. In: Ritter, E.-H.: Handwörterbuch der Raumordnung. Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Hannover.
- Landesentwicklungsplan 2013 vom 14. August 2013. SächsGVBl. S. 582.
- Obecně závazná vyhláška č. 35/1998 o závazných částech územního plánu sídelního útvaru Varnsdorf. Městský úřad Varnsdorf, 1998.
- Politika územního rozvoje ČR. Ministerstvo pro místní rozvoj ČR, 2015.
- Program rozvoje Ústeckého kraje 2014 – 2020. Krajský úřad Ústeckého kraje, 2012.
- Program rozvoje města Varnsdorf na období 2015-2020. Městský úřad Varnsdorf, 2015.
- Rámcová strategie rozvoje města Chomutov pro období 2014 – 2024. Magistrát města Chomutov, 2014.
- Raumordnungsgesetz (ROG) vom 22. Dezember 2008 (BGBl. I S. 2986), das zuletzt durch Artikel 2 Absatz 15 des Gesetzes vom 20. Juli 2017 (BGBl. I S. 2808) geändert worden ist.

Regionalplan Oberes Elbtal/Osterzgebirge, 1. Gesamtfortschreibung 2009 in der Fassung des Satzungsbeschlusses VV 12/2008 der Verbandsversammlung des Regionalen Planungsverbandes Oberes Elbtal/Osterzgebirge vom 15.12.2008, des Nachtragsbeschlusses zur Satzung VV 02/2009 vom 25.02.2009 und des Genehmigungsbescheides vom 28.08.2009; in Kraft getreten mit der Bekanntmachung nach § 7 Abs. 4 SächsLPIG am 19.11.2009 RP.

Regionalplan Oberlausitz-Niederschlesien (in der Fassung des Satzungsbeschlusses vom 9. April 2009 und des Genehmigungsbescheides vom 27. Oktober 2009).

Richtlinie 2001/42/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. Juni 2001 über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme (SUP-RL).

SMI et al. 2016. CROSSDATA: Raumplanung im Freistaat Sachsen und der Tschechischen Republik. Erste überarbeitete Fassung vom Juli 2016.

Strategie rozvoje města Ústí nad Labem 2015 – 2020. Magistrát města Ústí nad Labem, 2015.

Územní plán města Chomutov - 3. návrh. Magistrát města Chomutov, 2017.

Územní plán sídelního útvaru Rumburk. Městský úřad Rumburk, 2009.

Územní plán města Teplice. Magistrát města Teplice, 2014.

Územní plán města Ústí nad Labem. Magistrát města Ústí nad Labem, 2011.

Zákon č. 248/2000 Sb., o podpoře regionálního rozvoje.

Zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí.

Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu - stavební zákon.

Zásady územního rozvoje Karlovarského kraje. Krajský úřad Karlovarského kraje, 2015.

Zásady územního rozvoje Libereckého kraje. Krajský úřad Libereckého kraje, 2011.

Zásady územního rozvoje Ústeckého kraje. Krajský úřad Ústeckého kraje, 2011.