

PROMĚNY PLÁNOVÁNÍ A ROZHODOVÁNÍ V ÚZEMÍ V TRANSFORMAČNÍM A POSTTRANSFORMAČNÍM OBDOBÍ

Třicet let svobody a demokracie znamenaly mimo jiné také významné proměny plánování a rozhodování v území. Cílem článku je kritická reflexe přístupů k územnímu a regionálnímu plánování a zamyšlení nad rozhodováním v území na lokální a regionální úrovni v transformačním a posttransformačním období v Česku.

Úvod

Třicet let svobody a demokracie přinesl do plánování a rozhodování o území řadu nových přístupů, aspektů i nástrojů. K zásadním patří v tomto ohledu jistě zejména změna v systému územního plánování, ale podstatné jsou i institucionální změny, vstup Česka do Evropské unie a v neposlední řadě i přístupy ve vzdělávání zaměřeném na regionální plánování, regionální rozvoj a management v území. Předkládaný text je kritickým zamyšlením nad těmito tématy z pohledu sociální a urbání geografie. Využívám při tom zkušenosti ze základního i aplikovaného výzkumu v Česku, a především ve specifickém prostředí metropolitního regionu Prahy, který slouží jako laboratoř urbáního výzkumu a představuje zároveň nejvíce exponované území v celém Česku. Cílem článku je zejména upozornit na některé problematické aspekty porevolučního vývoje v regionálním plánování a rozhodování v území.

Tri dekády porevolučního vývoje jsou relativně dlouhým obdobím, které je možné rozčlenit do několika etap. Pro počáteční transformační období 90. let byly typické rychlé změny zásadních politických, ekonomických ale i sociálních struktur, které významně ovlivnily zejména legislativu a rozhodovací mechanismy ve společnosti jako celku. Pro rozhodování v území hrály nejdůležitější roli privatizační a restituční procesy, které změnilly vlastnickou strukturu nemovitostí, půdy a většiny ekonomických subjektů a podnítily i transformaci tradičních institucí v oblasti plánování. Jako nejpříhodnější označení tohoto prvního transformačního období se jeví komercializace, která se bohužel v některých oblastech rozhodování o území – zejména v územním plánování – odrazila spíše negativním způsobem. Dynamika změn byla v krajině i v městských aglomeracích ale paradoxně počátkem transformačního období významně omezena. To je patrné například z intenzity bytové výstavby nebo migračních tendencí, které opětovně narůstají až ve druhé etapě transformace počátkem 21. století a rapidně až se vstupem do evropských struktur. Procesy jako suburbanizace, mezinárodní migrace, gentifikace nebo segregace jsou významnými tématy výzkumu i praktických debat a kulminují v mimořádných intenzitách až do ekonomické krize roku 2008 a 2009. Desátá léta můžeme ale již označit jako posttransformační. Byla dokončena většina transformačních procesů, dořešeny restituce, privatizace domovního fondu ustálila počty obecních bytů na relativně nízkých hodnotách [Burdová a kol. 2012], skončila regulace cen bydlení. O ukončení transformačního období svědčí například i pokles měr kriminality, které neobyčejně narostly v transfor-

mačních 90. letech a v současnosti se snížily zpět na hodnoty roku 1990 [Jíchová a kol. 2019]. S ohledem na téma článku je otázkou, do jaké míry se stabilizovaly také instituce související se správou území a územním plánováním.

Pokud budeme sumarizovat uplynulé transformační období, je dobré si všimnout, že se nenaplnily scénáře načrtnuté v 90. letech v rámci tzv. postsocialistického paradigmatu [Oufředníček 2016], který počítal s napravením chyb vzniklých za socialismu a postupným přerodem společnosti i osídlení podle modelu západních zemí. Všechny prostorové procesy měnící vnitřní strukturu měst nebo celý systém osídlení mají specifický průběh a prostorové vzorce, které jsou pouze částečně srovnatelné se západní Evropou nebo Spojenými státy, pouze částečně ovlivněny socialistickou minulostí. Pokud srovnáme dlouhodobé utváření krajiny i osídlení v Česku, jeví se období mezi lety 1948–1989 jako relativně krátká historická perioda. Developmentalismus postsocialistického paradigmatu tak nevnímáme jako vhodný teoretický koncept, který by pomohl vysvětlit prostorové procesy a vzorce v současném Česku a predikovat budoucí vývoj prostorových struktur. Mezi faktory ovlivňující prostorové procesy musíme zařadit dlouhodobé utváření českého osídlení a zejména geografickou polohu Česka ve střední Evropě, která silně ovlivňuje všechny externí toky na naše území v podobě struktury finančních investic, struktury zahraniční migrace nebo tranzitní dopravy.

Rozvoj jako základní parametr územních politik

Mezi nejdůležitější institucionální změny patří zavedení dvou zcela nových ministerstev, které mají zásadní vliv na rozvoj a ochranu krajiny i lidských sídel. Již v prosinci 1989 bylo rozhodnuto o zřízení samostatného Ministerstva životního prostředí a následně v roce 1996 i Ministerstva pro místní rozvoj. Z profesní zkušenosti vyplývá velmi odlišné zaměření obou ministerstev a časté střety zejména právě v oblasti nakládání s krajinou. Zatímco MMR například vymezuje ve svých strategických dokumentech rozvojové oblasti a osy, MŽP se snaží ve stejných územích krajinu chránit. Pokud bychom měli tento střet popsat sportovní terminologií, MMR je zejména v oblasti územního plánování a regionálního rozvoje silnějším soupeřem a ochrana krajiny v mnoha případech odsunutá až na druhé místo. Je možné zdokumentovat, že tento souboj se odehrává i na nižších hierarchických úrovních samosprávy na úrovni krajů i jednotlivých obcí. Požadavek

na místní rozvoj je zakotven nejen v názvu samotného ministerstva, ale objevuje se na prvních stránkách všech nejdůležitějších dokumentů územního plánování a regionálního rozvoje. Požadavek rozvoje je natolik silný, že ovlivňuje uvažování na všech stupních rozhodování o území. Když jsme se například v rámci výzkumu negativních aspektů suburbanizace ptali na jednom stavebním úřadě, proč jsou v územních plánech vymezovány rozsáhlé plochy na první třídě půdní bonity, odpověděla zodpovědná úřednice, že případné nevynění těchto půd by znamenalo zastavení rozvoje obce. Preference extenzivního stavebního rozvoje je zřetelně vyjádřena názory starostů suburbánních obcí v zázemí Prahy a jednoduše doložitelná ve stovkách územních plánů obcí po celém Česku se stále novými zastavitelnými plochami.

Ačkoliv je v současné době rozhodující část kompetencí rozhodování o území přenesena na obecní úroveň, je zřejmé, že požadavek na rozvoj je pevně zakotven v národních i krajských plánovacích dokumentech. Pokud bychom se přenesli na úroveň Prahy a porovnali plánované zastavitelné plochy ve vnějším prstenci města, zjistíme, že nový Metropolitní plán přebírá naprostou většinu zastavitelných ploch vymezených v předchozí plánovací dokumentaci a termín suburbanizace nebo zmínka o Středočeském kraji se v textové části nevyskytuje ani jednou. Rozvoj je ale plánován i v řadě měst a obcí, které populačně stagnují a hodily by se pro ně některé přístupy konceptů *shrinking city* nebo *shrinking region* [Schmeidler a kol. 2011]. Ačkoliv se ve spojení se slovem rozvoj často používá adjektivum „udržitelný“, není tato udržitelnost vždy při rozvoji konkrétních lokalit pravidlem. Proto i vyvážení mezi rozvojem a ochranou, omezením a variantními formami regulace by mělo podle mého názoru zaujímat výraznější pozici v prezentaci zásadních politických i plánovacích dokumentů.

Kam se ztrácí zodpovědnost při rozhodování o území

Sametová revoluce a následná institucionální transformace přinesla novou organizaci v oblasti územní správy. S decentralizací samosprávy i úřadů souvisí i řada pozitivních aspektů, které spočívají především v přiblížení rozhodování do konkrétních lokalit obcí nebo sídel úřadů pověřených obcí nebo s rozšířenou pravomocí. V případě obecních zastupitelstev, a především starostů a starostek došlo jednoznačně k etablování nových lokálních a regionálních elit [Illner 1992, Ryšavý 2007]. Pozitivní dopady této dekoncentrace jsou viditelné v mnoha obcích Česka v budování technické, sociální nebo sportovní infrastruktury nebo v šikovnosti čerpat z evropských fondů. Většina rozhodnutí obcí má však nadlokální, regionální charakter a jejich dopady ovlivňují nejen samotnou obec, ale týkají se téměř vždy okolního regionu nebo dokonce ovlivňují mnohem širší okolí. Kompetence zejména u zastupitelů malých obcí rozhodovat o takových typech rozvoje v území je sporná, což bylo mnohokrát diskutováno [Hampl, Müller 1998] a potřebuje usměrňování jak profesionály v oblasti regionálního plánování, tak i v institucích státní správy.

Pokud bychom se podrobněji podívali na strukturu aktérů ovlivňujících lokální rozvoj a zejména územní plánování, je situace mnohem složitější a pozice starostů a samospráv je v tomto ohledu značně obtížná. Kromě decentralizace samosprávy prošly podobným procesem i další instituce účastníci se územního plánování. Významná je v tomto ohledu výše zmiňovaná komercializace profese územního plánovače. Územní plány zejména středních a malých obcí jsou často pořizovány za velmi nízkou cenu. S tím ovšem souvisí i velmi nízká kvalita některých dokumentů, absence některých analytických podkladů a účelové zpracování územních plánů na základě požadavků obcí a developerů. Jako příklad můžeme uvést územní plány Sluštice, Květnice a Sibřiny, které společně vymezily odstrašující lokalitu Na Kukli, ale i územní plány podporující urban sprawl v Jesenicích, Zlaté, Nupakách a desítkách dalších obcí v zázemí Prahy i dalších českých měst.

Typickým příběhem vzniku nové satelitní výstavby v polích za obcí je posloupnost restituace – změna územního plánu – nová výstavba rezidenčních nebo komerčních objektů – problémy obce vyplývající z nekoordinované výstavby. S trochou nadsázky a jako paralela k oblíbenému chytrému (*smart*) rozvoji by se dalo říci, že se v mnoha případech jedná o hloupý rozvoj, který přináší místo výhod spíše problémy pro obec samotnou i pro metropolitní region jako celek. Zodpovědnost za správné nakládání s územím leží v počátku na vlastnících nebo restituentech pozemků, kteří odmítli dosavadní využití pozemku, dále na zastupitelstvu, které odsouhlasilo nový územní plán a vyjadřuje se ke všem stavebním aktivitám a v některých případech samozřejmě také na tlaku developera nebo investora. Tyto snahy jsou do značné míry pochopitelné a jsou vedeny ekonomickým ziskem zúčastněných aktérů. Klíčovým slovem v tomto procesu je kontrola a vyváženost síly aktérů v plánovacím procesu. Na druhé straně plánovacích rozhodnutí a zodpovědnosti za území by totiž v ideálním případě měl stát profesně zdatný a zodpovědný tým zpracovatelů a pořizovatelů územně plánovací dokumentace, který se řídí profesními pravidly nakládání s územím, jeho ochranou a udržitelným rozvojem. Toto se však – i díky soutěži o zpracování územních plánů – děje jen v některých případech a je možné doložit stovky územních plánů se zřejmými pochybeními proti zásadám vštěpovaným na ministerstvech, univerzitách i profesních konferencích a diskusích. Je možné se následně ptát, kam se ztrácí zodpovědnost při lokálním rozhodování o území?

Tři kroky k dokončení transformace v územním rozhodování

Na závěr bych rád nabídl k diskusi tři konkrétní návrhy, které sice byly již mnohokrát diskutovány, přesto je vhodné je pro třicetileté bilancování zopakovat. Jsou to kroky, které by podle mého přesvědčení mohly vést k větší zodpovědnosti v území vytvářet také vhodné prostředí pro profesně správná rozhodnutí.

První návrh směřuje do vlastních řad. Vzdělávací instituce od základních až po vysoké školy musejí správnému rozhodování učit nejen studenty ale zaměřit se ve spolupráci s mi-

nisterstvy nebo krajskými úřady i na praktiky v území. Například geografové nebo architekti často zastávají klíčové pozice v managementu území nebo regionů, na vysokých školách dostávají v rámci univerzitních kurzů teoretické i metodické znalosti o správném rozhodování v území, ale každodenní realita na úřadech je dosti vzdálená od univerzitních ideálů. Pedagogové a výzkumníci by měli více než v současnosti spolupracovat s praxí a nabízet informace o správných a nesprávných postupech a dopadech v území [např. Ouředníček a kol. 2008]. Výhodnou platformou, která se relativně úspěšně rozvíjí jsou různé projekty Technologické agentury a stále častější smluvní výzkum v oblasti územního rozvoje. Slabínou je však stále důsledná implementace výsledků výzkumu.

Druhé doporučení je zřejmě nejsnáze aplikovatelné a souvisí s vertikální kontrolou rozhodování v území ze strany státní správy, ale i z pozic profesních komor a svazů. Úředníci na některých klíčových pozicích jsou v současnosti zvyklí kontrolovat pouze formální nikoliv věcnou podstatu svých rozhodnutí s dopady na ochranu a utváření krajiny i sídel. Obvykle je kladen důraz na formální dodržení legislativy a podstatu plánování rozvoje na jedné straně a ochrany hodnot krajiny a sídelní struktury na straně druhé nejsou v mnoha případech dodržovány. Kontrola kompetentních ministerstev, krajů a profesních komor, ale také metodická podpora a institucionální opora představují v současnosti slabá místa obecně správně nastaveného legislativního systému [Feřtová a kol. 2013].

Třetí krokem je přenesení kompetencí za územní plánování na nadobecní úroveň. Řada zejména malých obcí nedisponuje ani lidským kapitálem, potřebnou odborností ani dostatečnými financemi na pořízení, projednání a rozhodnutí o správnosti zejména v případě územních plánů. Tento integrační krok může přijít zdola a řada obcí již nyní by územní rozvoj ráda vzájemně koordinovala, ale také selektivně svrchu v případech velké dynamiky například v těsných zázemích velkých měst ve formě skutečných metropolitních plánů například v souvislosti s rozvojem nástrojů integrovaných územních investic. Tato situace je zřejmě nejpalčivější právě v zázemí Prahy, kde chybí nejen společná regionální plánovací dokumentace [Körner 2016], ale i zohlednění existence přilehlých území v plánovacích dokumentech obou krajů (ZÚR, Metropolitní plán).

Přeji našim sídlům a krajině mnoho správných rozhodnutí do dalších třiceti let svobody a demokracie.

Použité zdroje:

- BURDOVÁ, Blanka, CHLUPOVÁ, Dana, POLEŠÁKOVÁ, Marie, ROHRE-ROVÁ, Ludmila. *Výsledky dotazníkové akce o změnách v obecním bytovém fondu ve vybraných městech (2010, 2011)*. Brno: Ústav územního rozvoje. 2012. <https://www.uur.cz/default.asp?ID=4591>.
- FEŘTOVÁ, Marie, ŠPAČKOVÁ, Petra, OUŘEDNÍČEK, Martin. Analýza aktérů a problémových aspektů rozhodování při nakládání s územím v suburbánních obcích. In: M. Ouředníček, P. Špačková, J. Novák, eds.: *Sub Urbs: krajina, sídla a lidé*. Praha: Academia, 2013, s. 234–255.
- HAMPL, Martin, MÜLLER, Jan. Jsou obce v České republice příliš malé? *Geografie*. 1998, roč. 103, č. 1, s. 1–12.
- ILLNER, Michal. K sociologickým otázkám místní samosprávy. *Sociologický časopis*. 1992, roč. 28, č. 4, s. 480–492.
- JÍCHOVÁ, Jana, PŘÍDALOVÁ, Ivana, OUŘEDNÍČEK, Martin. Testing criminological theories beyond the West: evidence from Czechia during and after transition. *Eurasian Geography and Economics*. 2019, roč. 59, č. 5–6, s. 733–759.
- KÖRNER, Milan. Čtvrtstoletí plánování a vývoje středočeského prostoru a některá srovnání s regionem Mnichova. *Urbanismus a územní rozvoj*. 2016, roč. XIX, č. 4, s. 12–30.
- OUŘEDNÍČEK, Martin ed. *Suburbanizace.cz*. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Přírodovědecká fakulta, katedra sociální geografie a regionálního rozvoje a Urbánní a regionální laboratoř. 2008. http://suburbanizace.cz/odborne_brozura_down.htm.
- OUŘEDNÍČEK, Martin. The relevance of “Western” theoretical concepts for investigations of the margins of post-socialist cities: the case of Prague. *Eurasian Geography and Economics*. 2016, roč. 57, č. 4–5, s. 545–564.
- RYŠAVÝ, Dan. První generace lokálních a regionálních politických lídrů. *Sociální studia*. 2007, č. 1–2, s. 115–130.
- SCHMEIDLER, Karel, JIŘÍČKOVÁ, Hana, ZÁMEČNÍK, Petr. Výzva shrinking cities u nás, v Evropě i ve světě. *Urbanismus a územní rozvoj*. 2011, roč. XIV, č. 6, s. 21–27.
- Textová část Metropolitního plánu*. Institut plánování a rozvoje hlavního města Prahy. 2018. http://plan.iprpraha.cz/uploads/assets/prohlizeni/zavazna-cast/textova-cast/TZ_00_Textova_cast_Metropolitního_planu.pdf.

doc. RNDr. Martin Ouředníček, Ph.D.
Katedra sociální geografie a regionálního rozvoje
Přírodovědecká fakulta Univerzity Karlovy

ENGLISH ABSTRACT

Transformation in planning and decision-making in territories during the transformation and post-transformation periods, by Martin Ouředníček

Among other consequences, thirty years of freedom and democracy have brought about important changes in planning and decision-making in territories. This article is a critical reflection on the approach to spatial and regional planning and decision-making at local and regional levels during the transformation and post-transformation periods in the Czech Republic.