

ZAMYŠLENÍ NAD NÁMĚTY K ÚZEMNÍMU ROZVOJI

Redakční poznámka

Následující příspěvek bychom rádi považovali za první námět k zamyšlení nad budoucností územního a regionálního plánování. Jedná se o příspěvek, jehož stručná verze byla autorem přednesena na konferenci o územním plánování a stavebním řádu v Olomouci v květnu t. r.

Vzhledem k tomu, že dotčená problematika je v současnosti velmi intenzivně zpracovávána relevantními resorty, předkládáme jej čtenářům v původní verzi, bez dalších připomínek ze strany účastníků konference a ostatních odborníků. Přesto, či právě proto, uvítáme další příspěvky na toto téma, které uveřejníme v některém z dalších čísel našeho časopisu.

Úvodní poznámky

Již více než deset let žijeme v nových společenských a ekonomických podmínkách, které zásadním způsobem ovlivnily životní podmínky, postoj a které mají, byť v různé intenzitě a s časovými rozdíly, dopady do všech sfér života společnosti včetně oblasti územního rozvoje, tedy i územního a regionálního plánování. (Záměrně zde zůstávám u tradičních pojmů, i když bych se spíše klonil k termínu „prostorové plánování“ či „územní rozvoj“).

Svoji stať jsem zaměřil na dva okruhy. V prvním zdůrazňuji potřebu posílení sociálních a kulturních hledisek v územním rozvoji, ve druhém připomínám náměty na tvorbu komplexních územních plánů pro každý kraj. Nezdůrazňuji zde ekonomická a ekologická hlediska, protože tato se přece jen už v ÚPD objeví, ač ne ještě na uspokojivé úrovni.

1. K posílení sociálních a kulturních hledisek v územním rozvoji

1.1. Zdůvodnění

V dosavadním přístupu k územnímu plánování a zpracování jednotlivých druhů ÚPD převládala územně technická a ekonomická hlediska, která se začala v posledních letech doplňovat zřeteli ekologickými. Bohužel, přes delší dobu trvající úsilí, posílit sociální a kulturní hlediska v praxi územního plánování a přesto, že formálně existovaly předpoklady k jejich uplatnění, jsou tato hlediska stále opomíjena, a to jak v rozborových, hodnotících, tak především v návrhových

částech ÚPD. To spolu s pokračujícím způsobem starého pojetí zpracování územních plánů vedlo, podle mého názoru, k četným omylům a vyvolávalo nedůvěru k územnímu plánování. Územní plánování ztratilo svůj původní humanistický cíl tím, že vyloučilo ze svého zřetel „lidský element“. Nebyla doceněna role lidského činitele jako objektu péče o hospodářský a sociální rozvoj a současně jako jednoho ze základních činitelů tohoto rozvoje. Přitom zkušenosti jednoznačně potvrzují, že obyvatelstvo patří k základním faktorům zvláště územního rozvoje a urbanizačních procesů. Na tom se prakticky všichni shodneme. V praxi to však mnohdy nerespektujeme, nedoceňujeme. Zahrnutí demografických dat tak často slouží jen bilančním účelům.

Tato situace je - zejména nyní v souvislosti se snahou o zajištění demokratického humanismu ve všech oblastech života - neudržitelná.

Proto by mělo dojít co nejrychleji ke změně. Změna by měla vést k podstatnému posílení humanistických východisek územního plánování a při formulaci cílů, při volbě prostředků i při hodnocení efektů, např. velkých investičních akcí, rozmístování bytové výstavby apod.

Posílení sociálních a kulturních hledisek v územním plánování by nevedlo jen k humanizaci této kategorie plánování, ale vedlo by zejména k realističtějšímu pohledu na prostorové procesy (změny systému osídlení, struktury měst apod.), které jsou v moderních společnostech ve stále větší míře určovány prostorovým chováním velkého počtu subjektů, počínaje jednotlivci, rodinami, ale také různých sociálních kategorií obyvatel, organizací a institucí. Toto chování není srozumitelné a tudíž i ovlivňovatelné bez sociologických znalostí a metod. Je to samozřejmě nákladnější a pracnější, nicméně profesionálně nezbytné.

1.2. Východiska a některé náměty na uplatnění sociálních a kulturních hledisek

Bez ohledu na úplnost výčtu námětů či jejich závažnost uvádím ty, které považuji za významné:

- a) Sociální a kulturní hlediska v územním rozvoji je nutné uplatňovat v rozborových pracích, hodnotících a hlavně v programových.
- b) Sociální a kulturní přístup k územnímu plánování neznamená přitom pouze re-

spektování hledisek sociálně politických, tj. nezabývá se pouze sociální infrastrukturou, nýbrž obecně sociálními procesy působícími na utváření tzv. prostorových procesů. Vychází ze sociální, kulturní motivace chování lidí v prostoru a z důsledků takového chování. Přitom se respektují a analyzují také ekonomické motivace všech „prostorových subjektů“.

- c) Neměla by být uplatňována schematicky bez ohledu na konkrétní území. Podstatou tohoto přístupu je mimo jiné důraz na specifika jednotlivých regionů různých měřítek.
- d) Tento přístup se také zabývá nerovnostmi a diskriminací v možnostech využívání existující sociální infrastruktury podle prostorových hledisek. Tyto nerovnosti analyzuje v kontextu ekonomických, ale také mocenských příčin.
- e) Sociálně orientované územní plánování musí - má-li pomáhat humanistickému rozvoji společnosti - respektovat participativní roli širokých vrstev občanů.
- f) Sociální hlediska v územním plánování povedou nutně k posílení role obcí a měst v územních procesech. Ke zdůraznění tzv. lokálního hlediska vede celá řada společenských změn, včetně změn technologických.
- g) Nově vzniklá společenská a politická situace v České republice bude znamenat rovněž posílení kulturně regionálních faktorů.
- h) Obecně je zapotřebí promyslet vzájemný vztah tzv. globalizace společnosti a individualizace (lokalizace).

1.3. Některé prognosticky pojaté věcné problémy

Tyto věcné problémy uvádím jen heslovitě, opět bez pořadí jejich závažnosti:

1. Důsledky společenských a ekonomických podmínek v regionálním a lokálním smyslu. Důsledky změn v ekonomickém a politickém postavení správních orgánů (zejména měst), role komunálního hospodářství v budoucnosti. Rostoucí význam samosprávy a svépomoci v obcích a městech.
2. Problémy budoucnosti starých průmyslových regionů a měst. Územně plánovací problémy, problémy suboptimálního využívání objektů, ploch atd.

Možnosti konverze, využívání starých průmyslových ploch, ekologické a zdravotní problémy s tím spojené. Sociální otázky - ztráta pracovních příležitostí a reakce na sociální těžkosti.

3. Změny struktury pracovních příležitostí a důsledky těchto změn v územích a městech. Procesy polarizace regionů a měst - tj. měst stagnujících až upadajících a naopak rozvíjejících se. Možné principy územní politiky.
4. Důsledky technologického vývoje, odhad jejich intenzity a zejména specifické podoby v České republice; transformace tradiční průmyslové společnosti ve společnost „informační“, s aplikací vědecko - technických principů a s posílením terciární sféry. Odhad trajektorie tohoto vývoje a zejména promítnutí do území.
5. Problémy budoucích funkcí a vývoje malých měst České republiky. Možnosti „vtahování“ těchto měst do větších aglomeračních systémů. Osud izolovaných malých měst.
6. Regionální politika pro tzv. periferní území, většinou se zemědělskou bází.
7. Důsledky změn bytového systému do vývoje regionů a měst.
8. Důsledky klesání významu sociální spotřeby (tzv. kolektivní spotřeby) a růstu individuálně realizované spotřeby v územích a městech České republiky. Předpokládané změny v hodnotových orientacích, preferencích a chování obyvatelstva a také v celkovém způsobu života. Dopad těchto změn na územní a městskou strukturu.
9. Regionální a lokální důsledky rostoucího ekologického vědomí.
10. Nově se utvářející vztahy mezi tzv. globální a lokální společností, tj. mezi národním státem a jednotlivými lokalitami. Paradox současné integrace a globalizace a důrazu na místo, na bezprostřední lokalitu života lidí.

1.4. *Náměty na přístupy a metody práce*

Řešení shora uvedených problémů se může zčásti opírat o informační bázi a postupy dosud uplatňované v územním plánování, ale bude vyžadovat také nové metody a netradiční formy sběru informací a rovněž některé nové druhy informací. Zřetelně se jeví potřeba kontinuálního monitorování pečlivě vybraných reprezentativních územních jednotek, vypracování nebo doplnění nových sociálně ekonomických indikátorů území, nových analytických

postupů při zpracování dat a zejména prognostických metod.

Sociální a kulturní a také humanistický přístup k plánování jednotlivých území bude vyžadovat realizaci speciálních sociálních průzkumů vybraných území, zejména území s problémy „přetížení“ a naopak suboptimálního využití.

Minimálně lze využít existující techniky a metody. Takové pojetí ovšem „prodraží“ zpracování ÚPD. Přesto výsledný efekt těchto postupů by měl tyto „vícenáklady“ převýšit.

2. Územní plány krajů

2.1. *Zdůvodnění*

V úvodu chci vyslovit hypotézu, že v nových společensko ekonomických podmínkách při zvýšené kompetenci krajských a nižších článků řízení, každá garnitura bude usilovat o to, aby své veřejnosti předložila co nejužitečnější dokument rozvoje; dokument rozumný, jasný, a zejména konkrétní, aby byl schopen také veřejné kontroly.

Územní plánování může za těchto okolností přispět tím, že pro každý kraj bude zajištěn **komplexní územní plán typu VÚC**. Musí však být zpracován v takové úrovni, která by postihla všechny rozhodující územní problémy týkající se území kraje a okresů a koordinace aktivit v něm. To proto, že veškerá rozvojová aktivita těchto správních celků včetně sestavení vlastních regionálních plánů různého zaměření bude muset vždy **vycházet z vlastností, podmínek a možností území**. Územním plánem kraje, okresu lze umožnit, aby se každá taková správní jednotka především vyznala ve svém vlastním území a rozpoznala své objektivní šance ve snaze jejich využívání.

2.2. *Smysl a pojetí územních plánů krajů*

Základní pojetí ÚPN krajů a okresů by mělo vycházet ze základní problémové situace, před kterou budou nové řídicí orgány vždy stát: řešit permanentně konflikty mezi současným stavem řízení, vztahy v něm a záměry, které do tohoto území nově přicházejí. Operativou nutno řešit konflikty existující, plánovitě konflikty budoucí. To předpokládá:

- především **současný stav území znát, zobrazit a rozpoznat jeho kolizní situace**;
- v druhé řadě **odlišit důsledně zakres stavu využití a uspořádání území od všech záměrů, které do území teprve přicházejí**. To proto, aby bylo jednoz-

načné, jak nové záměry na současný stav navazují či tento stav mění.

Takto lze **založit a pravidelně udržovat jednotný systém zakresu využití a uspořádání území České republiky** tak, jak budou postupně zajištěny ÚPN všech okresů a krajů. Tyto práce pak lze snadno i unifikovat a normalizovat.

Změní se i způsob vymezení tzv. širších územních vztahů, o které v ÚPN VÚC především jde.

Takto lze pro každou správní jednotku typu kraje zajistit:

- přehled o vlastnostech a působení všech územních prvků, které se nacházejí na území okresu, kraje;
- přehled o koncepcích rozvoje jednotlivých nižších složek (měst a obcí);
- znalost jejich vzájemného působení;
- vědomí vlastností a možností území (klady, zábrany, omezení aj.);
- optimální představu o dalším využití území, zpracovanou jednotně a společensky autorizovanou.

Bez vědomí těchto skutečností se nebude moci obejít prakticky žádný územní orgán.

ÚPN krajů by byly zpracovány postupně, leč jednotně, tj. i jednotně zobrazovány. Tím by byly navzájem plně srovnatelné a porovnatelné. Oddělení zakresu stavu využití a uspořádání území od všech teprve navrhovaných záměrů lze na jedné straně provádět permanentní aktualizací stávající územní reality (převod záměrů do reality). Na druhé straně ověřovat i stabilitu koncepce zapojení nových záměrů do území. Lze provádět nezávisle a přitom v plném sepětí se současným stavem i jiné aktuální operace (prognóza, studie apod.).

Racionalizaci těchto prací, doplňování, aktualizaci změn apod. umožňuje digitální zpracování dat a mapových souborů. Došlo by k tolik potřebnému propojení: okres > kraj > ústřední orgány a byly by zajištěny zpětné vazby a potřebná jak horizontální, tak i vertikální kooperace. Ve svém důsledku by šlo o stále aktualizovaný územní plán okresu, kraje a republiky.

V případě map navrhuji měřítko 1 : 25 000. (Měřítko 1 : 50 000 považuji pro tyto účely za nevhodné a hodící se pro vyjádření schémat nadmístních souvislostí. Měřítko 1 : 10 000 je už příliš detailní.)

Realizace tohoto záměru by představovala:

- permanentní znalost území státu v úrovni dílčích celků;

- pohotovost k úkolům, znamenajícím řešení územních konfliktů a různých územních úloh;
- schopnost objektivizace a zobecnění shodných jevů v různých podmínkách či různých jevů ve stejných podmínkách;
- nestrannost v řešení územních problémů dílčích území státu.

Závěrečná poznámka

Tento příspěvek jsem nazval „Zamyšlení nad náměty k územnímu rozvoji“. Snad výstižnější název by byl „Připomenutí k potřebě diskuse nad náměty k územnímu rozvoji“ s tím, že jde o náměty, které je třeba kriticky posoudit a dopracovat. Považuji však za užitečné na ně znovu upozornit v očekávání, že se mohou stát vstupním podkladem pro širší diskusi, pro rozhodnutí realizovat alespoň

pilotní zpracování v jednom či několika vybraných územích. To považuji za pozitivou snahu o uplatnění netradičního pojetí našich prací.

Alois Andrlé