

ESP N



EUROPEAN UNION

Co-financed by the European Regional Development Fund

Územními důkazy inspirujeme tvorbu politik

TEZE POLITIK

Udržitelná urbanizace v Evropě

Hledání příležitostí k podpoře
udržitelné urbanizace v mém regionu

Od roku 2000 bylo v Evropě každý den přeměněno na urbanizované využití území odpovídající přibližně 250 fotbalovým hřištím (180 ha). Tento vývoj značně převyšuje růst počtu obyvatel. Urbanizace probíhá i v regionech, které se zmenšují. V Evropě je přeměna zemědělské půdy na městskou výsledkem vědomých rozhodnutí.

Účelem těchto tezí politik je poskytnout městům, regionům a státům metodický přístup k zefektivnění současných postupů urbanizace, a tím podpořit realizaci Evropské zelené dohody, Územní agendy 2030 a Nové lipské charty. Uplatnění tohoto přístupu demonstrují dva případy, jeden v Chorvatsku a druhý v Litvě. Po zemětřesení v okolí Záhřebu v březnu 2020 si Ministerstvo pro územní plánování, výstavbu a státní majetek Chorvatské republiky vyžádalo doporučení, jak propojit procesy obnovy ve třech postižených regionech s udržitelným využíváním území. Ministerstvo životního prostředí Litevské republiky požádalo o podporu při realizaci Komplexního plánu území Litevské republiky.

Problémy, s nimiž se Chorvatsko a Litva potýkají, jsou podobné jako v jiných členských státech EU. Mnoho středomořských oblastí je vystaveno zemětřesení a rozvoj měst ve zmenšujících se oblastech není v Evropě zdaleka ojedinělý. Přístup k analýze situace a hledání možných řešení, který popisují tyto teze politik, je proto použitelný i v mnoha dalších evropských regionech.

KLÍČOVÁ POLITICKÁ SDĚLENÍ

- **Rozložení urbanizace a rozvoje území je velmi různorodé.** Například v některých částech Evropy pozorujeme silný růst měst, v jiných pomalejší rozvoj a v některých případech dokonce deurbanizaci. Vidíme také, že některá monocentrická města se rozšiřují prostřednictvím souvislé nebo shlukové zástavby, zatímco jiná vykazují hlubokou urbanistickou difúzi. Obecně lze urbanizaci do značné míry vysvětlit faktory, jakými jsou počet obyvatel a socioekonomický vývoj.
- I když obecné faktory vytvářejí tlak na přeměnu půdy, **místní postupy** stále určují směr, hustotu a podobu územního rozvoje. Je možné, že by tvůrci politik úspěšně navrhli intervence, které upraví náklady nebo orientaci zainteresovaných subjektů (a tím i jejich chování v procesu rozvoje) směřující k udržitelnějším cílům pomocí metody „cukru a biče“.
- V **Litvě** se evropská perspektiva ukázala jako důležitý klíč k nové interpretaci místních problémů. Litevské zúčastněné strany konstatovaly, že jejich regiony nejsou osamocené: intervence se provádějí i jinde a řeší podobné problémy v podobném kontextu. Navíc si uvědomily, že udržitelné využívání půdy je v Evropě důležitým tématem.
- V **Chorvatsku** byla bezprostřední a naléhavá otázka obnovy po zemětřesení z hlediska udržitelného rozvoje přeformulována. To přimělo zúčastněné strany, aby přehodnotily svou politiku ve strategičtějším smyslu: dlouhodobá perspektiva, integrace napříč politickými sektory a zdroji financování. Tato širší perspektiva také umožnila propojit místní iniciativy s politickými cíli na různých úrovních, což shrnuje například Evropská územní agenda.

1

Urbanizace v evropských regionech a městech

V letech 2000–2018 bylo na území států programu ESPON přeměněno na městské využití přibližně 1,26 milionu hektarů půdy, většinou pro výstavbu domů, podniků a infrastruktury. Většina této urbanizace proběhla na úkor zemědělské půdy (78 %), v několika regionech v Rakousku a ve Spojeném království (Skotsko) však většina nové městské půdy pochází z přírodních oblastí. Pouze v Rumunsku (-0,8 %) a Bulharsku (-0,1 %) se podíl městské půdy jako celku snížil, a to většinou na nezastavěné využití, například na staveniště nebo skládky. Celkově bylo přeměněno na městské/umělé využití 8,6krát více půdy než naopak.

Je prokázáno, že urbanizace neprobíhala ve všech obdobích a státech stejně. V letech následujících po finanční a hospodářské krizi bylo přeměněno na nové využití mnohem méně půdy, zejména v Irsku a Španělsku (kde byl dopad na rozvoj měst výrazný). Na druhou stranu v Polsku se urbanizace po vstupu do EU téměř ztrojnásobila.

Tyto teze politik používají spíše termín „urbanizace“ než „záběr půdy“ nebo „rozdrtání“, protože jde o neutrálnější způsob, jak popsat fenomén přeměny půdy na městské využití. Urbanizace neznamená pouze stěhování obyvatelstva do měst nebo rozšiřování zastavěného území, ale zahrnuje veškerý fyzický rozvoj měst. V Evropě lze rozlišit mnoho variant urbanizace, dokonce i deurbanizaci (přeměnu městské půdy na přírodní nebo venkovské využití). Je zřejmé, že některé formy urbanizace budou udržitelnější než jiné. Vzhledem k rozmanitosti Evropy a rostoucímu významu přístupu založeného na místě je urbanizace jako koncept také více v souladu s tradicemi územní správy a územního plánování a je tím přístupnější.

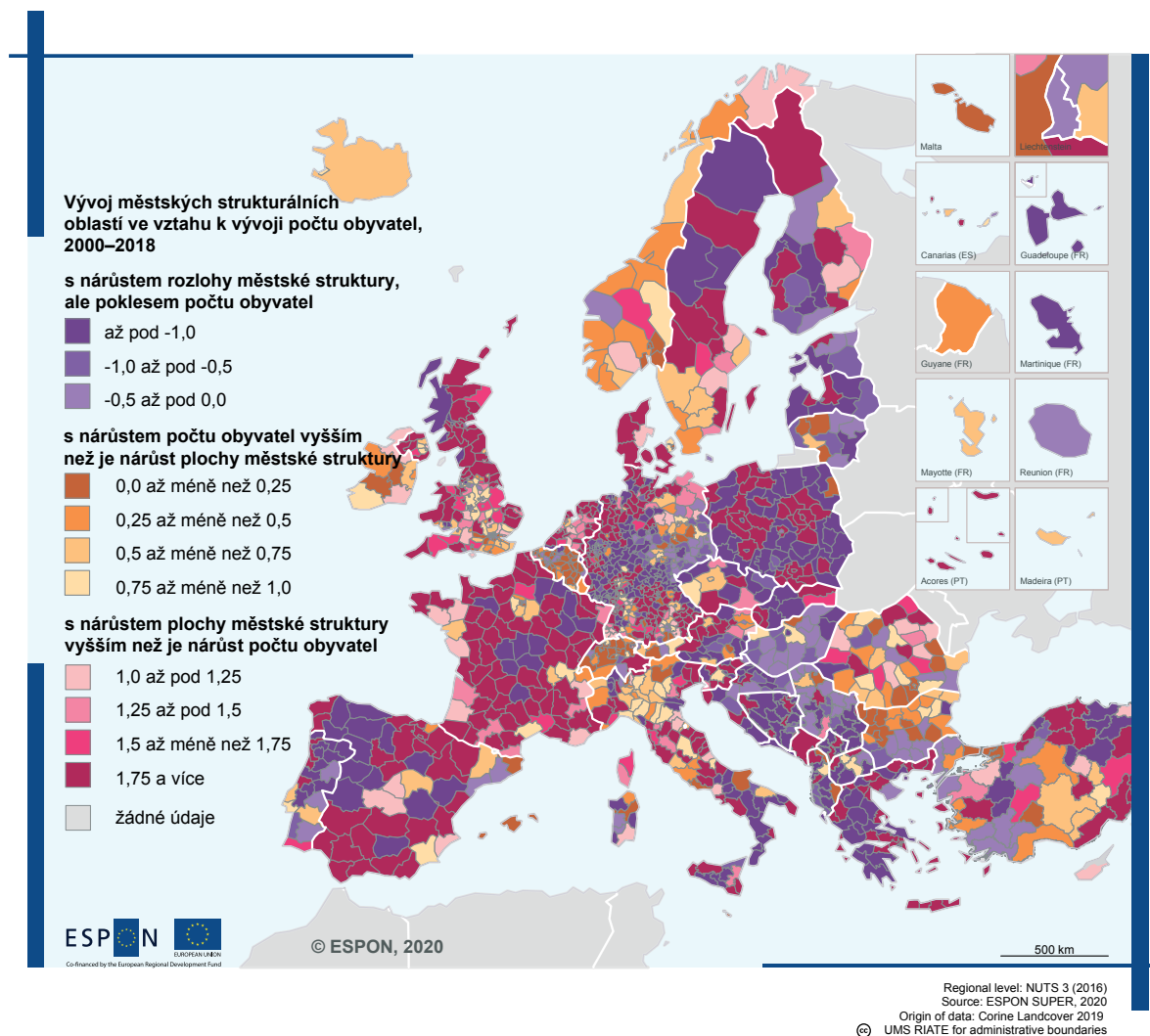
Mezi nejvýznamnější hnací síly regionálních urbanizačních procesů patří populační vývoj a migrace. Srovnání demografických změn s rozvojem měst ukazuje asymetrické geografické rozložení v Evropě, jak je patrné z mapy 1. Hodnota 1 zde označuje vyrovnaný vývoj, kdy „městská struktura“ (obecně rezidenční zástavba) následuje popu-

lační vývoj. Hodnota 0,5 znamená, že procentuální změna počtu obyvatel je dvakrát větší než urbanistický rozvoj (rostoucí hustota, odstíny oranžové), přičemž opak představuje hodnota 2,0 (klesající hustota, odstíny červené). Kromě toho v některých regionech počet obyvatel klesá, ale roste městská struktura (klesající hustota, odstíny fialové). Z analýzy vyplývá, že produkce ploch pro městské využití (záběr půdy) v letech 2000–2018 v Evropě převyšovala předpokládanou potřebu (růst počtu obyvatel). Oblasti, které zažívají úbytek obyvatelstva, stále obvykle vykazují nárůst ploch městského využití. Podle toho, k čemu se přikloníme, to můžeme považovat za známku „urban sprawl“ nebo neoprávněného záboru půdy. Podle této analýzy byly hlavními oblastmi, kde počet obyvatel převýšil urbanizaci v Belgii, Bulharsku, Rumunsku a Švýcarsku. (Interpretace belgických údajů je však velmi pravděpodobně způsobena tím, že rozptýlená zástavba je příliš malá na to, aby mohla být přesně zaznamenána v databázi půdního pokryvu).

Půda je stále omezeným zdrojem a způsob jejího využívání je jednou z hlavních příčin zhoršování životního prostředí. Urbanizace obvykle zahrnuje záboru půdy (trvalé pokrytí půdy nepropustným umělým materiálem, jako je asfalt a beton), což způsobuje nevratnou ztrátu ekologických funkcí a zvýšený odtok vody, který někdy vede ke katastrofálním povodním. Rozvoj měst může také zhoršovat efekt městského tepelného ostrova. Kromě toho se krajina může stát fragmentovanou a biotopy příliš malé nebo izolované, aby mohly podporovat určité druhy. Kromě toho je navždy ztracen potenciál této půdy pro produkci potravin. Dopady urbanizace se liší podle hodnoty, kvality a funkce půdy. Stejný jev zároveň vytváří ekonomickou hodnotu a zvyšuje kvalitu života lidí tím, že uspokojuje jejich potřeby bydlení, nakupování, cestování a rekreace. Jak si územní plánovači plně uvědomují, využití území obvykle zahrnuje kompromis mezi různými sociálními, ekonomickými a environmentálními potřebami.

Mapa 1

Vývoj městských strukturálních oblastí ve vztahu k vývoji počtu obyvatel, 2000–2018



Vzhledem k tomu, že přeměna půdy na městskou je v Evropě výsledkem vědomých rozhodnutí lidí, může být ovlivněna také vědomými lidskými zásahy. Jinými slovy, záleží na politikách a postupech. Otázka zní: jak můžeme zefektivnit naše současné postupy a zvýšit jejich udržitelnost, abychom splnili cíl Evropské unie dosáhnout do roku 2050 nulového čistého záboru půdy a podpořili Evropskou zelenou dohodu, Územní agendu 2030 a Novou lipskou chartu?

Úkol navrhovat politiky na podporu udržitelné urbanizace a využívání půdy se týká všech územních úrovní od místní až po úroveň EU. V souvislosti s tím může regionální územní plánování a územní správa hrát důležitou roli při dosahování udržitelnějšího využívání půdy tím, že posoudí kvality a charakteristiky různých lokalit s ohledem na konkurenční cíle a zájmy. K tomu již dochází v celé Evropě prostřednictvím různých zásahů, které s různou mírou úspěšnosti řídí nebo se snaží řídit urbanizaci a využívání půdy. Vzhledem k tomu, že tyto zásahy mají v různých

národních kontextech odlišnou podobu, slouží rozdílným věcným cílům a jsou prováděny v různém měřítku, zůstává politický kontext velmi různorodý a roztržistý (viz box 2).

Po stručném úvodu do problematiky urbanizace v evropských regionech a městech tyto teze politik pokračují popisem toho, jak byly příručka a intervenční databáze vytvořené v rámci projektu ESPON Sustainable Urbanisation and Land-Use Practices in European Regions (SUPER) [ESPON, 2020a] využity k prozkoumání urbanizační situace v Chorvatsku a Litvě a jak mohou podpořit udržitelnou urbanizaci. Nejprve je vysvětlen metodický protokol a poté je každý ze čtyř kroků podrobněji popsán na příkladech Chorvatska a Litvy. V závěru této publikace je na jedné straně vysvětleno, jak mohou doporučení pro tyto dvě země platit i pro ostatní evropské regiony, a na druhé straně jakou roli hrají politiky EU při podpoře udržitelné urbanizace a využívání půdy na národní a regionální úrovni.

2

Hledání příležitostí pro udržitelnou urbanizaci

Zainteresované subjekty v Chorvatsku a Litvě požádaly o podporu program ESPON tak, aby mohly využít důkazy projektu SUPER, zejména jeho Průvodce (box 1), na podporu svých politických procesů souvisejících s tvorbou udržitelného využívání půdy a zamezení neudržitelné urbanizace. Konkrétně litevské Ministerstvo životního prostředí mělo zájem získat podporu pro realizaci Komplexního plánu území Litevské republiky (Comprehensive Plan of the Territory of the Republic of Lithuania – CPRL). Po zemětřesení v blízkosti Záhřebu v březnu 2020 se Minis-

terstvo územního plánování, výstavby a státního majetku Chorvatské republiky zajímalo o to, jak propojit procesy rekonstrukce ve třech postižených regionech s udržitelným využíváním území, se zaměřením na město Záhřeb, Záhřebskou župu a Krapinsko-záhřebskou župu. Tyto žádosti byly považovány za vynikající příležitost k otestování užitečnosti projektu SUPER pro tvorbu politiky.

BOX 1

Průvodce projektu SUPER

Průvodce SUPER k udržitelné urbanizaci a využívání půdy [ESPON, 2020b] může být použit pro podporu jednotlivců a institucí zabývajících se řízením využívání půdy na různých úrovních v Evropě při prosazování udržitelné urbanizace na jejich území. V průvodci lze nalézt zkušenosti a analýzy postupů udržitelné urbanizace a využívání půdy v evropských regionech, které nabízejí informace, nápady a perspektivy, jak aktivně přispět k rovnoměrnějšímu, vyváženějšímu a udržitelnějšímu územnímu rozvoji.

Průvodce SUPER poskytuje konkrétní pokyny pro:

- **místní a nižší než celostátní orgány s rozhodovací pravomocí** o hlavních typech dostupných intervencí (tj. omezení, zahušťování, regenerace, správa a odvětvové politiky v oblasti dopravy, životního prostředí a rozvoje venkova);
- **místní a nižší než celostátní tvůrce politik** o typech dostupných nástrojů (tj. vize a strategie, právní nástroje, předpisy pro územní plánování, pobídkové programy a projekty);
- **aktéry na národní úrovni** o různých možnostech politiky, kompromisech, které představují ve vztahu k různým dimenzím udržitelnosti, a nástrojích, jejichž prostřednictvím jich lze dosáhnout;
- **aktéry na úrovni EU** o typech nástrojů, které jsou k dispozici pro podporu udržitelné urbanizace a využívání půdy (tj. legislativa, nástroje financování a strategické dokumenty, se zvláštním zřetelem na partnerství pro udržitelné využívání půdy a k přírodě šetrná řešení v rámci městské agendy EU).

Příručka obsahuje příklady účinných politických intervencí, přístupů založených na místě, posílené územní spolupráce a řešení šitých na míru. Uvádí také varování související s překážkami při dosahování udržitelné urbanizace a udržitelného využívání území, které obvykle mohou vyvolávat vedlejší účinky nebo problémy s přenositelností. Kromě toho 11 textových boxů, z nichž každý se zaměřuje na jednu případovou studii, ukazuje, jak intervence ovlivňují rozvojové postupy v daném kontextu.

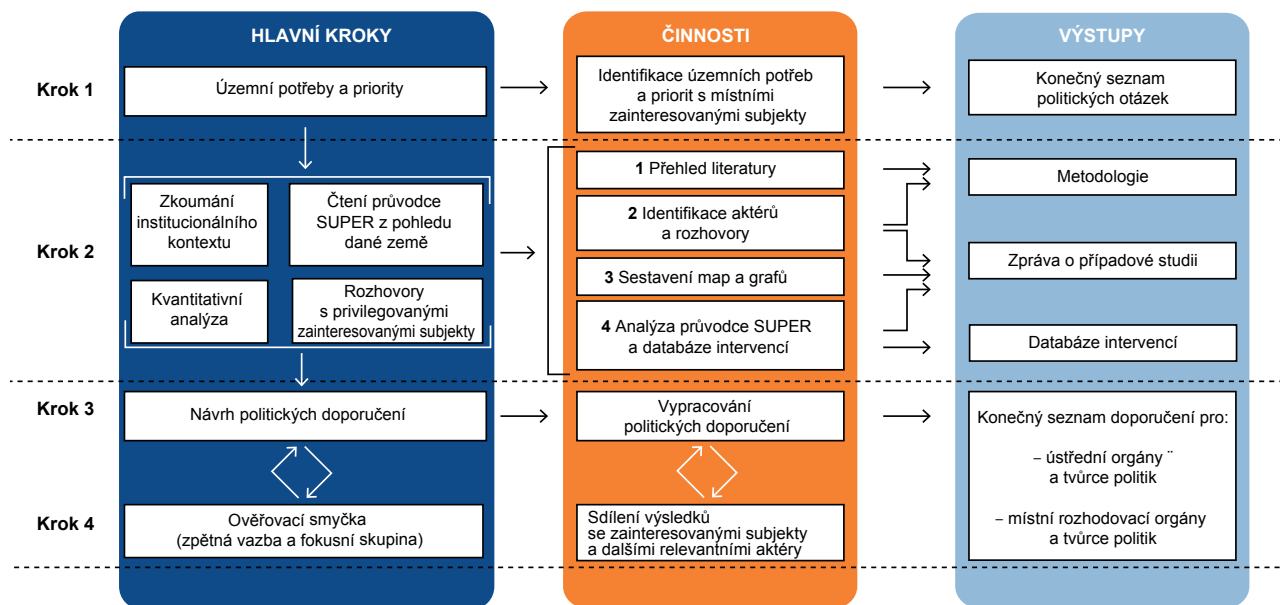
Byl vypracován metodologický protokol, aby se oba případy prováděly pokud možno stejným způsobem (obrázek 1). Ten se skládá ze čtyř různých, ale vzájemně propojených kroků, z nichž každý představuje specifický cíl a každý vyžaduje řadu činností a přináší jeden nebo více výstupů. Tyto čtyři kroky jsou prováděny postupně, ale zahrnují také některé procesy zpětné vazby. Cíle těchto čtyř kroků jsou následující:

- **krok 1 – identifikace potřeb a priorit:** identifikace jasných a realistických politických potřeb a priorit, které jsou základem pro hledání příležitostí pro udržitelnou urbanizaci;
- **krok 2 – průzkumné činnosti:** zkoumání institucionálního kontextu, provádění kvantitativní analýzy dat a analýza databáze průvodce SUPER a intervencí;

- **krok 3 – vypracování řešení a doporučení:** stanovení doporučení (a varování) pro jednotlivé země v souladu s politickými potřebami a prioritami zjištěnými v kroku 1;
- **krok 4 – zkoumání potenciálu přenositelnosti a úskalí:** testování, ověřování a resetování doporučení s klíčovými domácími zainteresovanými subjekty.

Použití tohoto protokolu bude dále v této publikaci rozvedeno na příkladech z obou případů.

Obrázek 1
Metodologický protokol



Zdroj: ESPON SUPER project (ESPON, 2020a).

V prvním kroku se program ESPON a poskytovatel služeb setkali se zainteresovanými subjekty, aby zjistili jejich politické potřeby a priority. Zainteresované subjekty vysvětlily svou politickou roli a výzvy, kterým čelí při prosazování udržitelné urbanizace a využívání půdy. Na tomto základě navrhly

předběžný seznam politických potřeb a priorit, který byl dále projednán, upřesněn a formulován tak, aby použití Průvodce SUPER mohlo přinést přidanou hodnotu. Výsledkem tohoto kroku byly politické otázky uvedené v tabulce 1.

Tabulka 1
Politické otázky pro Chorvatsko a Litvu

CHORVATSKÉ OTÁZKY	LITEVSKÉ OTÁZKY
Jak vypadá současné využití půdy v Chorvatsku?	Jak vypadá současné využití půdy v Litvě?
Které externality hrají v chorvatském kontextu významnou roli?	Které externality hrají v litevském kontextu významnou roli?
Řeší zásahy týkající se obnovy po zemětřesení dostatečně aspekty udržitelné urbanizace a využívání půdy?	Jak se vypořádat s protichůdnými politikami?
Které intervence mají potenciál pro podporu udržitelného využívání půdy na regionální a místní úrovni?	Jaké úspěšné nástroje k omezení rozrůstání měst by mohly být použity v rámci Komplexního plánu území Litevské republiky (CPRL)?
Jak by mohly národní programy „zelené infrastruktury v městských oblastech“ a „oběhové hospodářství prostor a budov“ přinést přidanou hodnotu pro udržitelnou urbanizaci a využívání půdy?	Jaké jsou politické důsledky pro CPRL (nástroje k omezení urban sprawl, faktory úspěchu)?
Jaké poznatky lze čerpat z intervencí zavedených jinde na různých územních úrovních	Jaké konkrétní poznatky z projektu SUPER by mohly být využity pro další rozvoj CPRL?

3

Průzkumné činnosti pro analýzu území

Účelem druhého kroku je seznámit se s místním kontextem a vytvořit společný základ pro hloubkovou analýzu a doporučení. Provádí se pomocí průzkumných činností, zkoumání území, institucionálního prostředí a intervencí a s pomocí místních odborníků. Tato kapitola pojednává o území. Další dvě kapitoly se zabývají institucionálním prostředím a možnými intervencemi.

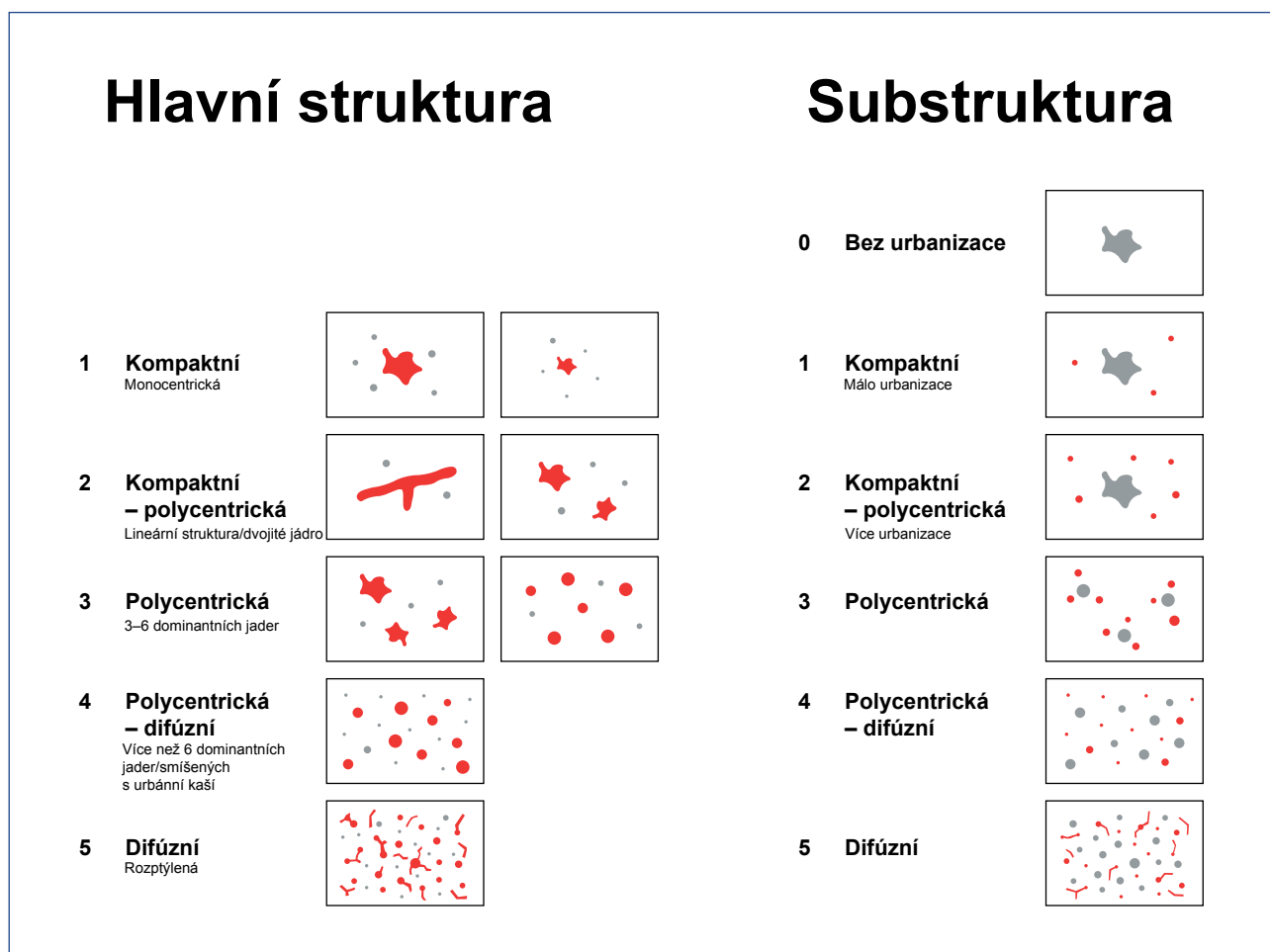
Cílem analýzy území je znázornit hlavní změny a trendy týkající se široké škály proměnných (obyvatelstvo, hospodářský růst, zaměstnanost, změny ve využití půdy, morfologie území atd.), aby bylo možné podrobněji popsat trendy urbanizace a využití půdy ve zkoumaném kontextu, a tím určit výzvy, kterým je třeba čelit tak, aby se podpořila větší udržitelnost. K analýze území je zapotřebí kvantitativní výzkum, který by popsal a pochopil hlavní socioekonomické, územní a morfologické proměny využití území, k nimž došlo v období 2000–2020. V ideálním případě může tato analýza vycházet z údajů shromážděných a zpracovaných v rámci projektu SUPER a dostupných v databázi programu ESPON. Ve specifických situacích může objasnění konkrétních kontextových prvků vyžadovat další sběr a zpracování dat.

Hnací síly urbanizace: Modely urbanizace lze vysvětlit na základě faktorů na straně poptávky, jakými jsou demografické faktory (růst počtu obyvatel, velikost domácností a dynamika migrace), ekonomické faktory (růst hrubého domácího produktu/hrubé přidané hodnoty, makroekonomické trendy, přístup k úvěrům a úroveň úspor domácností, režimy sociálního státu, vitalita, konsolidace a dostupnost zemědělského sektoru) a společenské a technologické faktory (preferenze v oblasti bydlení, vlastnictví a dopravy, jakož i společenské normy týkající se soužití a druhého bydlení). Urbanizaci však neurčuje pouze poptávka. Faktory na straně nabídky, jakými jsou rentabilita přeměny využití půdy, strategické vlastnictví půdy a zákonná práva na zástavbu, daňové aspekty a úroveň konsolidace nebo fragmentace správy, mohou být sice méně prozkoumané, ale přesto dosti významné. A konečně, podobu, intenzitu a směr změny využití půdy mohou určovat i další faktory, jako např. fyzické překážky

(např. hory, vodní plochy) a politika (např. vymezení lokality jako záplavové oblasti, přírodního stanoviště nebo průmyslové zóny). Vzhledem k tomu, že každý legální vývoj vyžaduje určitou formu plánovacího schválení ze strany orgánu veřejné správy, je další pochopení toho, jak k tomu dochází, nesmírně důležité.

Územní aspekty urbanizace a využití půdy: Jak bylo uvedeno v kapitole 1, urbanizace neprobíhá ve všech obdobích a státech stejně. Proto je pro pochopení situace v konkrétním státě nebo regionu důležité prozkoumat, jak se urbanizace, vývoj a trendy ve využívání půdy v daném státě nebo regionu řadí do hlavních trendů evropských. To lze provést pomocí řady map, tabulek a grafů, shromážděných a vytvořených v rámci projektu SUPER, které zobrazují socioteritoriální transformaci všech regionů v Evropě a identifikují hlavní trendy týkající se změn ve využívání půdy s využitím čtyř let měření: 2000, 2006, 2012 a 2018. Tyto čtyři roky se promítají do tří období změn ve využívání půdy: 2000–2006 (před krizí), 2006–2012 (krize) a 2012–18 (oživení).

Morfologické aspekty a městské formy: Pro udržitelnost je důležitý nejen rozsah urbanizace, ale i její fyzický projev, tedy forma města. Pro usnadnění analýzy městské formy byly v rámci projektu SUPER identifikovány tři hlavní městské formy: kompaktní (obvykle velká hustá města s možností pěší docházky, která jsou ve svých regionech dominantní), polycentrická (shlukovaná zástavba, obvykle dobře obsluhovaná veřejnou dopravou) a rozptýlená (rozptýlená zástavba s nízkou hustotou orientovaná na automobily). Na jejich základě vytvořil projekt typologii městských regionů definováním pěti modelů rozvoje pro posouzení městské formy: kompaktní, kompaktně-polycentrický, polycentrický, polycentricko-difúzní a difúzní. Projekt je rozpracoval do hodnotící příručky (obr. 2) a použil ji k posouzení urbanistické formy jak větších městských oblastí (hlavní struktura), tak zbývajících prostorů (dílčí struktura), a to ze snímků všech regionů NUTS 3 na základě odborného posouzení.

Obrázek 2**Průvodce hodnocením urbánní formy**

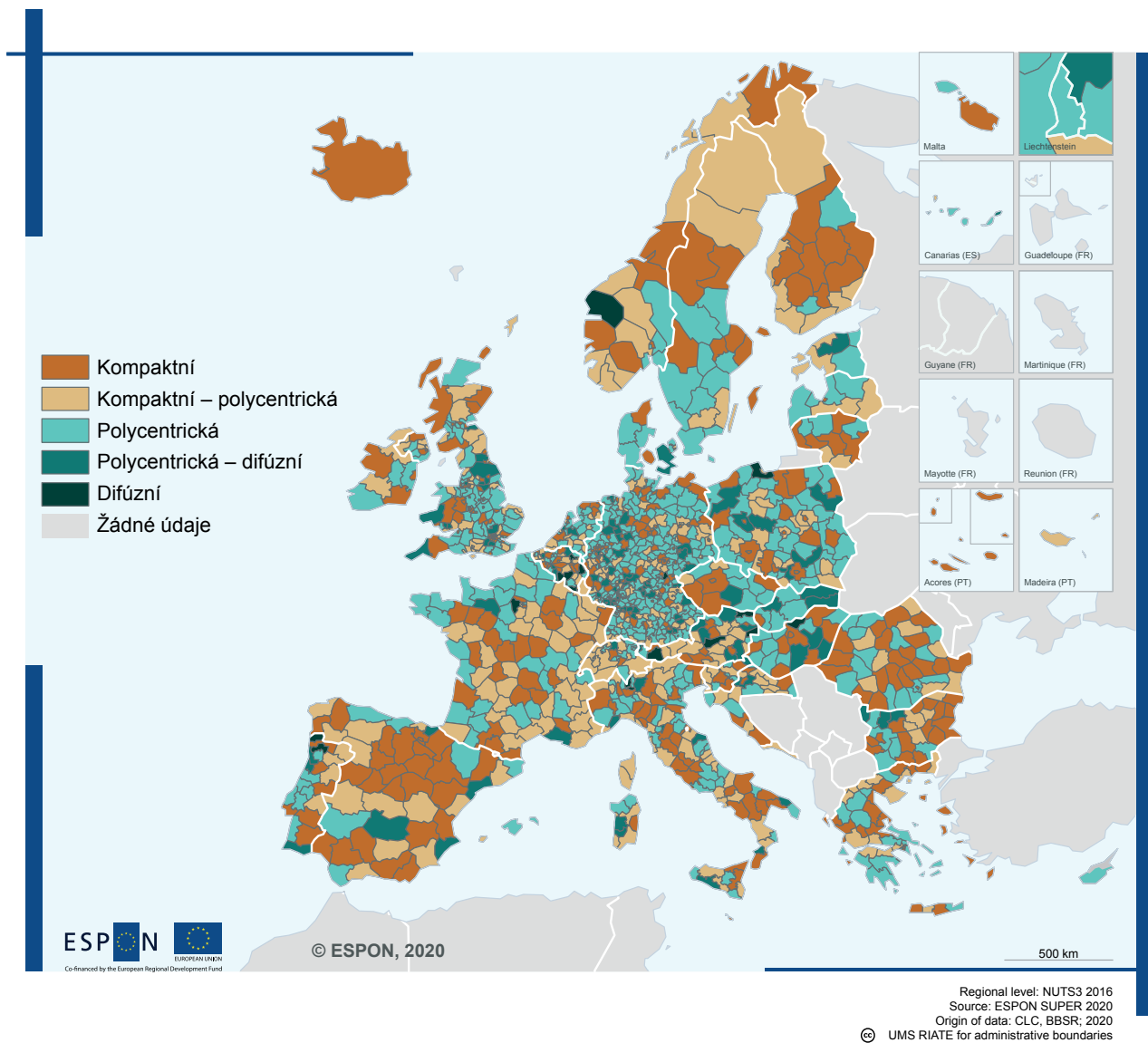
Zdroj: Projekt SUPER programu ESPON (ESPON 2020a)

Výsledek pro hlavní strukturu je uveden na mapě 2. Zde jsou jasně vidět národní rozdíly v hlavní struktuře, přičemž Finsko, Island, Norsko a Španělsko mají obecně kompaktní hlavní strukturu a Dánsko, Německo, Nizozemsko a Slovensko jsou více polycentrické. Rozdíly jsou patrné i v rámci jednotlivých zemí, přičemž Belgie, Bulharsko, Francie, Itálie, Polsko a Rumunsko jsou poměrně heterogenní. Švédsko je rozděleno mezi kompaktním severem a polycentrickým

jihem, zatímco Česko a Portugalsko jsou rozděleny na východ a západ. Tyto výsledky zpochybňují zažitě představy o tradiční kompaktní středomořské urbánní formě měst oproti rozptýlené zástavbě v severnějších regionech, nebo stereotypy o idylických kompaktních italských městech oproti rozrůstání měst v Belgii. Podle této analýzy je rozložení hlavních městských forem v prostoru ESPON poměrně rozmanité.

Mapa 2

Evropská mapa urbánní podoby jádrového města



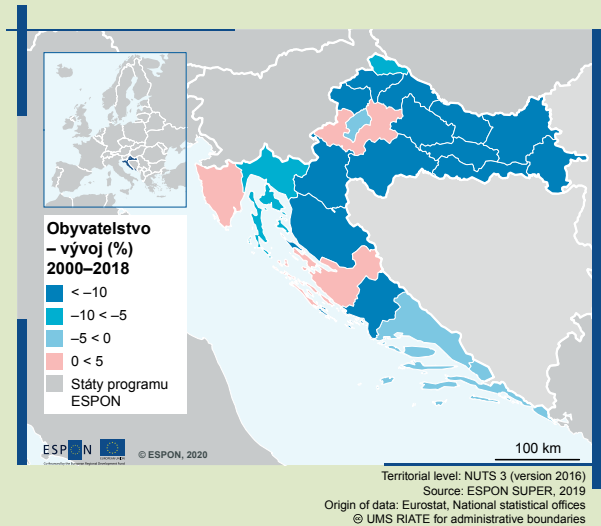
Níže jsou shrnuty poznatky vyplývající z analýzy území Chorvatska (se zaměřením na Záhřeb) a Litvy.

3.1 Chorvatsko

Populační vývoj, 2000–2018

Hlavní hnací silou urbanizace je **populační vývoj**. V případě Chorvatska analýza ukázala, že počet obyvatel klesá, a že populace rychle stárne. Studovaná oblast má o něco lepší demografické ukazatele než jiné části země. Přesto v letech 2000–2018 město Záhřeb zaznamenalo mírný pokles počtu obyvatel o 0,34 % (zmírněný přílivem migrantů), zatímco Záhřebská župa, bezprostřední příměstská oblast obklopující metropoli, vzrostla o nevelkých 0,43 %.

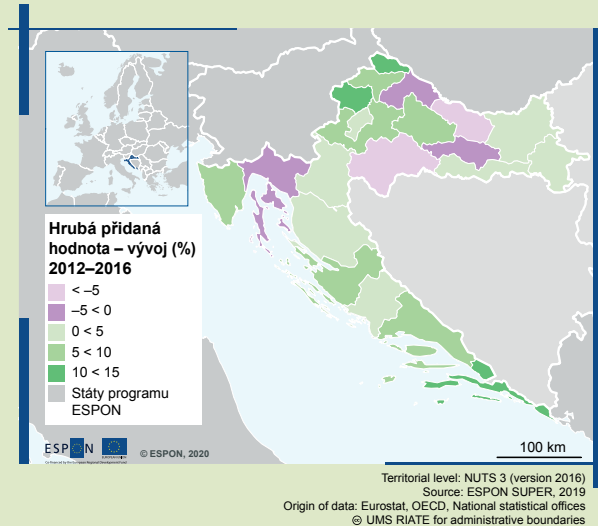
Mapa 3
Vývoj počtu obyvatel v Chorvatsku, 2000–2018



Hospodářský rozvoj, 2012–2016

Další hnací silou je hospodářský rozvoj, který vytváří poptávku po průmyslových plochách, skladových prostorách, obchodech a kancelářích. Město Záhřeb je nejsilnějším hospodářským centrem Chorvatska, kde se soustřeďuje téměř třetina národního HDP. Záhřebská župa, tedy oblast bezprostředně obklopující město, zaznamenala nárůst hrubé přidané hodnoty o 7,4 %, zatímco hrubá přidaná hodnota města Záhřebu vzrostla o 4,1 %. Tato analýza ukazuje na pozitivní ekonomické ukazatele, které pomohly přilákat obyvatelstvo a s ním i poptávku po městském využití. Zaměstnanost však vykazuje odlišný trend: Záhřeb zaznamenal nejvyšší nárůst zaměstnanosti. V roce 2016 bylo zaměstnáno o 17,0 % více osob než v roce 2000. Ve stejném období se však počet pracovních míst v Záhřebské župě snížil o 3,5 %.

Mapa 4
Vývoj hrubé přidané hodnoty v Chorvatsku v letech 2012–2016

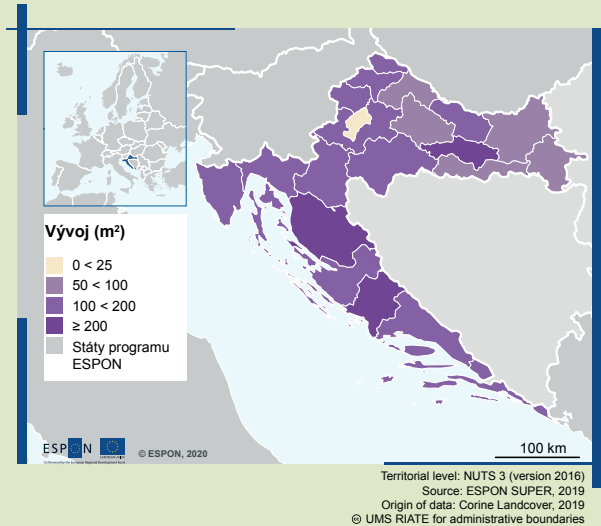


Vývoj využití urbanizovaného území na obyvatele, 2000–2018

Populační a hospodářský rozvoj částečně vysvětluje trendy urbanizace. V letech 2000–2018 se v celém Chorvatsku zvýšilo využívání urbanizovaného území. Pobřežní a severní Chorvatsko rostlo více než střední a východní Chorvatsko. Využití městské půdy v Záhřebské župě se zvýšilo o třetinu (34,0 %), zatímco ve městě Záhřeb se zvýšilo o 8,5 %. Po korekci na počet obyvatel vzrostla plocha města Záhřebu o 17,9 m² na obyvatele a Záhřebské župy o 126,8 m² na obyvatele.

Mapa 5

Vývoj využití urbanizovaného území na obyvatele, 2000–2018

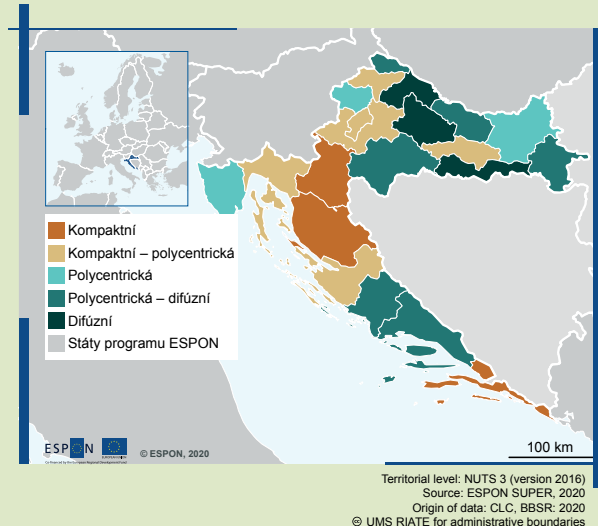


Urbanistická forma jádrového města, 2020

Analýza urbanistické formy Chorvatska odhalila jasný rozdíl mezi urbanistickou formou jádrového města (mapa 2) a jeho okolí. Hlavní struktura města Záhřebu má „kompaktně-monocentrické“ rysy. Hlavní struktura Záhřebské župy (polycentricko-difúzní) je výsledkem rozvoje satelitních měst v okolí hlavního města země, která se rozbíhají směrem ven podél hlavních dopravních tras. Substruktura Záhřebské župy je relativně kompaktní. Od roku 2000 Záhřebská župa zažívá suburbanizační tlak, takže změny v hlavní a vedlejší struktuře jsou spíše polycentrické, buď přiléhající, nebo vytvářející nová centra.

Mapa 6

Urbanistická podoba substruktury v Chorvatsku, 2020

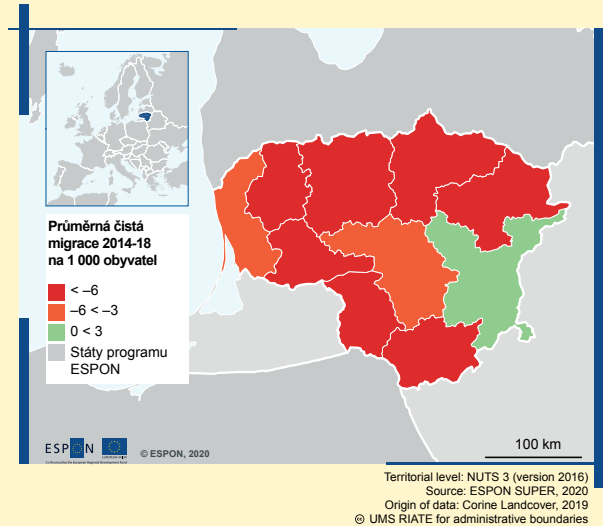


3.2

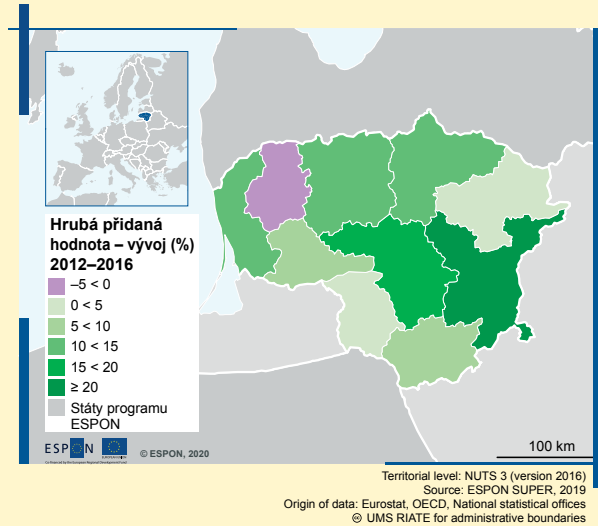
Litva

Populační vývoj, 2000–2018

Na rozdíl od Chorvatska jsou všechny litevské regiony ve značném demografickém poklesu – výrazně přes 10 %, s výjimkou Vilniuského kraje, který v letech 2000–2018 ztratil „pouze“ 6 % obyvatel. Utenský kraj, Tauragský kraj a Šiaulský kraj zaznamenaly téměř třicetiprocetní demografický pokles. Tento trend pokračoval i po krizi (2014–2018), kdy pouze ve Vilniuském kraji došlo k nárůstu počtu obyvatel.

Mapa 7**Průměrná míra čisté migrace v Litvě, 2014–2018****Hospodářský rozvoj, 2012–2016**

Zajímavé je, že Litva dosáhla dobrých výsledků v růstu hrubé přidané hodnoty ve srovnání s evropským průměrem po krizi (2012–2016). Jelikož však krize zasáhla různé části země odlišně, hrubá přidaná hodnota se v jednotlivých krajích značně liší. Například Vilnius a Kaunas si vedly velmi dobře, zatímco jinde byl hospodářský růst mírný, nebo dokonce poklesl. Pokud jde o zaměstnanost, pouze Vilnius (+15 %) a Kaunas (+0,5 %) vykazují v období 2000–2016 kladný růst.

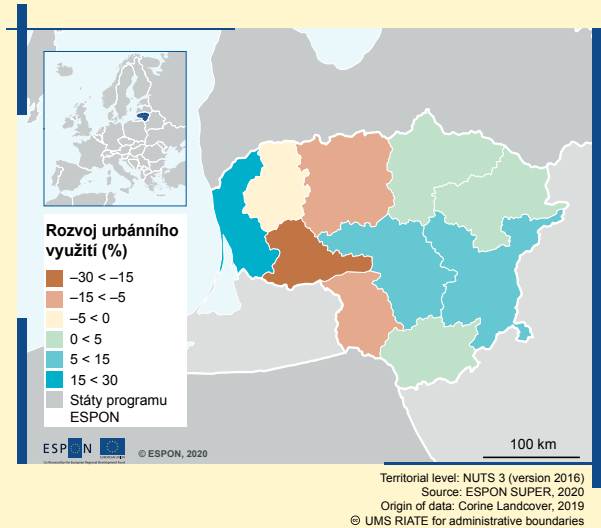
Mapa 8**Vývoj hrubé přidané hodnoty v Litvě v letech 2012–2016**

Rozvoj urbánního využití, 2000–2018

Litva je jednou z nejméně urbanizovaných zemí v Evropě. Všechny litevské okresy mají méně než 5 % urbánního využití s výjimkou okresu Kaunas, který je stále pod 10 %. Přestože Litva trpí intenzivním vylidňováním, většina okresů vykazuje rostoucí využití měst. Šest z deseti okresů získalo více městské půdy než obyvatel, zatímco u zbývajících čtyř okresů tomu bylo naopak.

Mapa 9

Vývoj využití urbanizovaného území v Litvě, 2000–2018

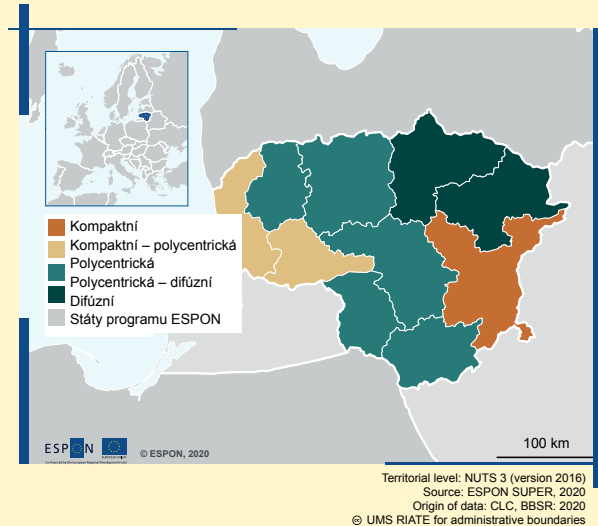


Urbanistická forma jádrového města, 2020

Litva je heterogenní i z hlediska morfologie měst. Hlavní struktura většiny okresů je poměrně kompaktní, pouze tři okresy jsou klasifikovány jako polycentrické (viz mapa 2). Od roku 2000 se urbanizace 7 z 10 okresů vyznačovala „souvislým rozvojem v blízkosti centra“, zatímco zbývajících 3 okresy se rozrůstaly „souvisle v odstupu“, což svědčí o mírně větším plošném rozprostření. Nápadná je heterogenita substruktury v Litvě, kde se mimo hlavní strukturu téměř nevyskytují městské pozemky. Vývoj substruktury v letech 2000–2018 ukazuje na poměrně kompaktní proces urbanizace: většina výstavby probíhala na okrajích městských pozemků využívaných k jiným účelům a několik okresů se dále štěpilo rozvojem nových jader.

Mapa 10

Urbanistická podoba substruktury v Litvě, 2020



4

Průzkumné činnosti pro analýzu institucionálního uspořádání

Na základě politických potřeb a priorit identifikovaných v kroku 1 je třeba prozkoumat institucionální kontext zainteresovaného subjektu a jeho vazby v rámci víceúrovňové správy. Cílem tohoto postupu je nastínit institucionální rámec, který znázorňuje celkové správní uspořádání státu a postavení zainteresovaného subjektu v rámci správního uspořádání, hlavní orgány územní správy a plánování, jejich pravomoci a jurisdikce, různé typy nástrojů, za které jsou odpovědné, a způsob, jakým tyto nástroje pozitivně či negativně ovlivňují urbanizaci a využívání území.

Pro získání relevantních informací o této problematice lze provést tzv. desk research (dokumentační průzkum), který zkoumá vybrané kapitoly akademických knih, články, konferenční příspěvky a statistické údaje. Pro začátek však lze nahlédnout do projektu ESPON Comparative Analysis of Territorial Governance and Spatial Planning Systems in Europe (COMPASS) [ESPON, 2018] a analyzovat příslušné zprávy o jednotlivých státech (box 2). Po vytvoření předběžného nástinu institucionálního rámce by měly proběhnout rozhovory s klíčovými aktéry tak, aby byly identifikovány problémy a příležitosti.

BOX 2

Zprávy o jednotlivých zemích v rámci programu COMPASS

Projekt COMPASS [ESPON, 2018] porovnával systémy územní správy a územního plánování ve všech 32 státech zapojených do programu ESPON a zkoumal změny v letech 2000–2016. Jednalo se o sběr dat z 32 států prostřednictvím dotazníků.

Pro každý z 32 států byly v rámci projektu vypracovány dvě zprávy. První z nich o zemi reflektuje formální systémy územní správy a územního plánování v dané zemi, konkrétně instituce a nástroje, které jsou zakotveny v zákoně. Druhá odráží skutečnou praxi, včetně rozsahu, v jakém jsou popsány nástroje uplatňovány, ale také plánovací výstupy.

Jedním z hlavních závěrů bylo, že systémy územní správy a územního plánování v Evropě jsou různorodé, a že jejich charakteristiky odrážejí rozdíly v tradicích plánování v Evropě, které vyplývají z jejich administrativních, právních a kulturních kořenů. To znamená, že v Evropě neexistuje univerzální řešení územní správy a územního plánování.

Společně s příslušnými zainteresovanými subjekty je třeba identifikovat klíčové aktéry z různých odvětví a úrovní plánování jako potenciální partnery pro rozhovor. Je třeba dbát na (1) heterogenní vzorek, jehož cílem je představit mnohost názorů a důkazů, (2) vyvážený úhel pohledu (úředníci veřejné správy, odborníci ze soukromého sektoru atd.) a (3) pokrytí různých úrovní územního plánování (od národní po místní).

Zapojení identifikovaných aktérů prostřednictvím hloubkových, polostrukturovaných rozhovorů nabízí příležitost hluboce porozumět tomu, jak v daném kontextu funguje územní správa a územní plánování: jaké jsou hlavní

síly, které vedou k urbanizaci a využívání území, jaké nástroje se používají k jejímu řízení a regulaci a jaké výzvy vnímají různé kategorie aktérů při řešení udržitelnějšího využívání území. Dotazovaní by měli být požádáni, aby odpověděli na předem připravený polostrukturovaný seznam otázek, a zároveň by jim měla být ponechána relativní volnost, aby diskusi rozšířili s ohledem na své vlastní znalosti a perspektivy.

Kompletní protokol použitý při rozhovorech s chorvatskými a litevskými zainteresovanými subjekty je uveden v technických zprávách případových studií projektu SUPER [ESPON, 2021a,b].

4.1

Chorvatsko – dokumentační průzkum

Chorvatský systém územního plánování je stanoven v zákoně o územním plánování a jeho prováděcích předpisech. Kromě tří hlavních úrovní veřejné správy spolupracují město Záhřeb, Krapinsko-záhřebská župa a Záhřebská župa. Tento trojúhelník vypracoval strategii rozvoje záhřebské městské aglomerace. Územní rozsah aglomerace je shodou okolností také oblastí postiženou záhřebským zemětřesením v roce 2020.

Obnova po zemětřesení je dlouhodobým procesem, který zahrnuje první reakce na záchranu životů, přípravu nouzového bydlení, vyhodnocení škod atd. Bezprostředně po zemětřesení začalo rychlé posuzování škod a potřeb souvisejících s využitelností postižených objektů/nemovitostí. Bylo zkontrolováno přibližně 25 000 budov a více než 5 000 z nich bylo označeno za dočasně nebo trvale nepoužitelné. Brzy poté byl vypracován legislativní a finanční rámec v zákoně o rekonstrukci budov poškozených zemětřesením na území města Záhřebu, Krapinsko-záhřebské župy a Záhřebské župy [Official Gazette, 2020a] a v prvním programu opatření pro rekonstrukci budov poškozených zemětřesením na území města Záhřebu, Krapinsko-záhřebské župy a Záhřebské župy [Official Gazette, 2020b]. V září roku 2020 byla ustavena Odborná rada pro rekonstrukci, jež plní poradní a v případě potřeby i další úkoly související s odbornými otázkami při provádění zákona o rekonstrukci. V říjnu 2020 byl zřízen Fond pro rekonstrukci města Záhřebu, Krapina-Zagorje a Záhřebské župy, který financuje odborné a další úkoly při přípravě, organizaci a realizaci rekonstrukce poškozených budov a monitorování realizace programu.

4.2

Chorvatsko – rozhovory

V Chorvatsku se mnoho oblastí, zejména brownfieldů, které kdysi plnily prosperující hospodářské a sociální funkce, dnes potýká s vážnými problémy. Město Záhřeb má zanedbané městské prostory, zatímco Krapinsko-zagorská župa se potýká s roztržitou urbanizací. Dotazovaní naznačili, že v územním plánování těchto oblastí je prostor pro zlepšení, zejména v oblasti rozvoje dopravy, zelené infrastruktury a přestavby brownfieldů. Nedostatečná koordinace je patrná při správě politiky integrovaných územních investic. Velká část jejích finančních prostředků je zaměřena na jednotlivé objekty bez zastřešující strategie, která by zohledňovala širší podmínky, jež způsobují stagnaci měst.

Dalším vnímaným problémem byla chybějící územní informovanost, pramenící částečně z nedostatečných znalostí, dat a technických možností. Dotazovaní poukázali na důležitost zapojení zainteresovaných subjektů na regionální a místní úrovni, zejména těch, které jsou odpovědné za otázky územního a udržitelného rozvoje. Kromě toho bylo

považováno za vhodné propojit finanční mechanismy se zapojením občanů a komunity. Na národní úrovni je důležitý Fond pro ochranu životního prostředí a energetickou účinnost, který poskytuje možnost (spolu)financování ekologické a udržitelné výstavby.

Zainteresované subjekty zaznamenaly v posledních letech nárůst povědomí občanů o udržitelném rozvoji a jejich rostoucí potřebu podílet se na rozhodování o budoucím rozvoji jejich obcí. Občané měli pocit, že proces rekonstrukce po zemětřesení dostatečně neakceptoval názory odborníků a komunity. Například náhradní domy v plánovaných nových sídlištích byly postaveny s vyšší hustotou. Existuje potenciál pro regeneraci zanedbaných bloků a jejich vnitrobloků, což by rovněž pomohlo řešit problém starého, nevyhovujícího bytového fondu. Navíc nedostatečně organizované a zastaralé dopravní systémy, odpadové hospodářství, zásobování vodou a další městská infrastruktura, rozsáhlé opuštěné areály a zanedbané historické dědictví představují skutečnou výzvu pro udržitelné využívání území.

4.3

Litva – dokumentační průzkum

Téměř dvě desetiletí byla odpovědnost za územní plánování v Litvě rozdělena mezi tři úrovně. Na národní úrovni stanovil litevský parlament směry a funkční priority územního rozvoje území státu. Za regionální rozvoj byly zodpovědné kraje. Na místní úrovni byly obce zodpovědné za organizaci přípravy plánovacích dokumentů pro městské a venkovské oblasti. V roce 2010 byla vydána vyhláška, která zrušila přibližně 44 % povinností krajů. Většinu z nich převzala centrální vláda a sporadicky 60 obcí. Bývalé okresy jsou nyní statistickými jednotkami bez plánovací pravomoci.

V důsledku reformy (poslední z nich proběhla v roce 2017) má nyní systém plánování dvě hlavní úrovně: národní plánování a plánování na úrovni obcí/lokalit. V současné době centrální úroveň stanovuje územní koncepcce, zásady a priority, zatímco obecní/místní úroveň odpovídá za realizaci plánů v souladu s místními potřebami a podmínkami. Každá úroveň má své vlastní plánovací dokumenty pro řízení využití území, jakými jsou komplexní plány pro území země, komplexní plány pro obce, podrobné plány a různé zvláštní plány (např. dokumenty pro územní řízení, zvláštní plány pro chráněná území, plány týkající se ochrany nemovitého kulturního dědictví, plány pro rozvoj infrastruktury).

Nejdůležitějším strategickým plánovacím dokumentem v Litvě je Komplexní plán Litevské republiky (Comprehensive Plan of the Republic of Lithuania – CPRL), který stanoví hlavní směry pro rozvoj území státu, definuje zásady racionálního využívání území a určuje záležitosti celostátního významu. Tento dokument byl schválen vládou 29. září 2021.

4.4

Litva – rozhovory

Dotazované zainteresované subjekty se domnívaly, že zrušení regionální úrovně v roce 2010 a s ním i regionálních územních plánů přineslo některé nežádoucí účinky. Mezi obcemi například panuje větší konkurence než spolupráce v oblasti rozvoje, investic a veřejných služeb. Tato roztržičnost nepřispívá k podpoře udržitelné urbanizace. Všichni dotazovaní zavedení CPRL vřele uvítali. Všichni se shodli na hodnotě dlouhodobé perspektivy (2050) a dokumentu, který stanoví zásady, hodnoty a územní trajektorie, jež pomohou ústředním a místním orgánům v nadcházejících letech. Přesto existují některé nevyřešené otázky týkající se provádění a formulování cílů.

Podle odborníků plány na místní úrovni často nadhodnocují objemy výstavby a vyčleňují více pozemků pro zástavbu, než je nutné. Místní plány navíc nejsou schopny

zvládnout územní nerovnováhu a zmenšování, kterému čelí většina obcí. Jejich rigidita a často nedostatečné personální zajištění obcí brzdí účinnost těchto plánů. Jeden z odborníků poznamenal, že pouze obce mohou převzít iniciativu k úpravě plánu, ale ve většině případů k tomu nemají dostatečné technické kapacity.

A konečně, podle respondentů hraje klíčovou roli při vytváření neudržitelných rozvojových postupů „amerikanizace“ litevské společnosti. Byl prosazován ideál příměstského bydlení s novou nízkou hustotou zástavby a osobními automobily. Aktéři na trhu se také obávají regenerace (je příliš nákladná a časově náročná) a dávají přednost rozvoji na zelené louce. Podle respondentů se tato mentalita začala měnit teprve v posledním desetiletí. Pozornost věnovaná kvalitě života, účast občanů na rozhodovacích procesech a ekologická hnutí otevírají nové možnosti udržitelného využívání území.

5

Průzkumné činnosti pro analýzu intervencí

Přeměna půdy na jiné využití ovlivňuje kvalitu našeho života i života budoucích generací. Rozhodovací orgány a tvůrci politik mohou aktivně přispět k rovnoměrnějšímu, vyváženějšímu a udržitelnějšímu územnímu rozvoji zavedením zásahu veřejného sektoru. Najít vhodný zásah však není snadný úkol. V rámci projektu SUPER byla vytvořena databáze intervencí (viz box 3), kterou lze využít jako inspiraci pro vytvoření intervence šité na míru, jež může vést k udržitelnější urbanizaci a využívání území.

Projekt rozlišuje pět hlavních typů intervencí podle cílů a rozsahu iniciativy: zahušťování, regenerace, omezování, správa a sektorové politiky. Udržitelné urbanizace a využívání půdy by bylo možné dosáhnout zavedením různých nástrojů. V rámci projektu bylo identifikováno pět hlavních typů nástrojů: vize a strategie, pravidla a právní nástroje, předpisy pro využívání půdy, programy a projekty. Tyto nástroje se vzájemně nevylučují a lze je snadno

kombinovat, aby se dosáhlo synergie a zvýšila se tak jejich účinnost.

Výběr mezi různými intervencemi a nástroji je těžkým rozhodnutím a jeho realizace může vyžadovat silné politické odhodlání a odvážné vedení. Zaručený recept na úspěch, pokud jde o typy intervencí nebo nástroje používané k jejich provádění, nebyl nalezen. Zelené pásy byly v některých kontextech vysoce účinné, ale v jiných selhaly; závazné předpisy byly v některých kontextech věrně dodržovány, ale v jiných ignorovány. Aby bylo možné do této problematiky lépe nahlédnout, shromáždil projekt informace o 235 intervencích a prozkoumal vysvětlení, proč byly či nebyly úspěšné, aby bylo možné vyvodit obecné závěry co do jejich úspěšnosti (box 3). Výsledkem bylo zjištění 41 faktorů, které ovlivňují úspěšnou implementaci nástrojů (obrázek 3).

BOX 3

Databáze intervencí projektu SUPER

Územní správa a územní plánování v Evropě ovlivňují urbanizaci a využívání půdy mnoha různými způsoby. Aby to bylo možné zohlednit, provedl projekt SUPER průzkum zásahů ve 39 evropských zemích. Bylo shromážděno až 235 intervencí, které byly popsány, analyzovány a následně vyhodnoceny z hlediska míry jejich úspěšnosti. Kompletní seznam intervencí je veřejně dostupný [ESPON, 2020].

Analýza intervencí ukázala, že jsou velmi různorodé, pokud jde o cíle, měřítko, měkké nebo závazné nástroje a míru úspěšnosti z hlediska jejich cílů a udržitelnosti. Intervence úspěšné v některých regionech se v jiných jeví jako neúspěšné. Aby bylo možné přesto vyvodit obecné závěry s ohledem na úspěšnost, zkoumalo se, jaká vysvětlení byla uvedena, proč byla každá z 235 intervencí úspěšná nebo neúspěšná. Výsledkem byla identifikace 41 významných faktorů, které podmiňují a ovlivňují míru úspěšnosti intervencí. Patří mezi ně socioekonomické podmínky, předpisy územního plánování a urbanizační struktury a procesy, ale také méně zjevné prvky, jakými jsou kulturní faktory nebo úroveň důvěry ve veřejné orgány.

Je třeba mít na paměti, že i když se právní či kulturní souvislosti nebo typy území opakují, může mít stejný faktor v jiném nebo dokonce podobném kontextu jiný dopad nebo působit jiným způsobem. K faktorům je proto třeba přistupovat nikoli jako k přímočarým doporučením či receptům na úspěšné zásahy, ale spíše jako k inspiraci.

Obrázek 3
Soubor nástrojů pro udržitelnou urbanizaci



Zdroj: projekt SUPER programu ESPON [ESPON, 2020a].

Pro Chorvatsko a Litvu byly z databáze intervencí vybrány takové příklady, které by mohly být užitečné pro vypracování doporučení na podporu udržitelného využívání půdy a pro identifikaci příležitostí a varování. Pro Chorvatsko bylo vybráno 13 zahraničních intervencí a pro Litvu 25 intervencí. Kromě toho byly pro každou z těchto dvou zemí vybrány všechny relevantní domácí intervence. Ty byly analyzovány a porovnány s vybranými zahraničními inter-

vencemi. Pro Chorvatsko bylo vybráno 13 domácích intervencí a pro Litvu 22 intervencí. Získané informace byly shrnuty v tabulkách seskupených podle typu intervence. Vzhledem k tomu, že v Chorvatsku byly nejdůležitějším typem intervencí „programy“ a v Litvě „vize/strategie“, jsou zde uvedeny jejich analýzy.

5.1

Chorvatsko – programy

Přestože je zákon o obnově [Official Gazette, 2020a a 2021] hlavním právním nástrojem pro obnovu po zemětřesení, měl by být správněji vnímán jako program, protože stanoví rámec pro finanční podporu v procesu obnovy. Zákon organizuje pomoc vlastníkům nemovitostí a institucím, které zaznamenaly škody – není určen k řízení procesů urbanizace a využívání půdy.

V celé Evropě se k podpoře spravedlivého, rovného a vyváženého využívání půdy přímo či nepřímo využívá řada zajímavých programů [ESPON, 2020]. Pro chorvatský případ se zdají být zvláště důležité dva zajímavé zásahy (viz tabulka 2).

Tabulka 2

Vybrané programy pro Chorvatsko

NÁZEV (ZEMĚ)	TYP INTERVENCE	HLAVNÍ OBSAH	ZÍSKANÉ ZKUŠENOSTI	PŘÍNOS
Program 22@ Barcelona (Španělsko)	Regenerace	Rehabilitace 200 ha průmyslové půdy na inovativní čtvrť nabízející moderní zázemí pro intenzivní komerční a znalostní aktivity.	Programy regenerace mohou podpořit udržitelnou urbanizaci, pokud jsou podpořeny silnou politickou vůlí.	Celý proces obnovy po zemětřesení v Chorvatsku potřebuje účinný program a silnou politickou vůli, která jej podpoří.
Pobídky ke zvýšení ozelenění střech v Linci (Rakousko)	Regenerace	Pobídky ke zvýšení podílu zeleně v zastavěných oblastech vedoucích k snížení znečištění ovzduší	Cílené pobídky mohou zvýšit kvalitu území a snížit spotřebu půdy ve stávajících městských oblastech.	V Záhřebu je nedostatek veřejné zeleně. Je potřeba celostátně zavést zelenou infrastrukturu a řešení založená na přírodě, aby se zabránilo dopadům změny klimatu.

Zdroj: ESPON [2021a]

Chorvatsku se doporučuje vzít na zřetel poznámky v průvodci projektu SUPER, které konstatují, že programy mohou účinně podporovat regeneraci, pokud splňují následující kritéria:

- Jsou vhodně navrženy tak, aby se zabránilo vedlejším účinkům a kompromisům nebo aby se tyto účinky omezily. To je obzvláště důležité v případě, že sektorové iniciativy nezohledňují prostorovou dimenzi.

- Zaměřují se na několik dobře definovaných cílů. V některých případech jsou cíle rozvojových programů příliš vágní a jejich prováděcí opatření jsou příliš špatně definována. V každém případě je důležité vyhnout se konfliktům mezi programy hospodářského rozvoje a právními předpisy územního plánování.
- Jsou aktivovány jako nástroje na podporu veřejných nebo soukromých iniciativ k dosažení strategických cílů. Ve většině případů může partnerství soukromého a veřejného sektoru (PPP) podpořit realizaci programu rozvoje.

5.2

Litva – vize a strategie

Litva nedávno schválila nový Komplexní plán rozvoje území Litevské republiky do roku 2050 (Comprehensive Plan of the Territory of the Republic of Lithuania for 2050 – CPRL), který je hlavním nástrojem územního plánování země s dlouhodobou vizí. Plán „stanovuje obecné cíle a směry rozvoje území země a funkční priority pro využití vzdálených lokalit“ [Ministry of the Environment, 2020, p. 9]. Podle CPRL je pro Litvu prioritou udržitelná urbanizace

a využívání území. Konkrétněji CPRL podporuje (1) polycentrický městský systém (metropolitní, regionální, místní centra), (2) kompaktní městský rozvoj a (3) hierarchii urbánních center a jejich propojení.

V posledních několika desetiletích se v oblasti územního plánování rozšířily vizionářské a strategické dokumenty. Vize mohou definovat konkrétní cíle i nové zásady územního plánování ve snaze změnit praxi územního rozvoje. Přehled relevantních příkladů vybraných pro Litvu je uveden v tabulce 3.

Tabulka 3

Vybrané vize a strategie pro Litvu

NÁZEV (ZEMĚ)	TYP INTERVENCE	HLAVNÍ OBSAH	ZÍSKANÉ ZKUŠENOSTI	PŘÍNOS
Vision Rheintal of Vorarlberg (Rakousko)	Omezení	Prosazuje a podporuje vytvoření vzájemně propojeného polycentrického regionu.	Vize mohou podpořit spolupráci mezi obcemi.	V Litvě chybí kooperativní přístup, a to i v oblasti plánování.
Tri-City metropolitan area planning (Polsko)	Správa	Podporuje harmonický, úplný a dynamický rozvoj metropole Trojměstí (Tri-city).	Odrazuje od škodlivé konkurence a zlepšuje spolupráci při respektování tradic a identity každého města.	V Litvě si města často konkurují, místo aby spolupracovala.
High urban density expansion in Amsterdam (Nizozemí)	Zahušťování/regenerace	Usiluje o snížení záboru půdy a posílení městského rozvoje s vysokou hustotou zástavby.	Zásahy mohou podpořit kompaktní a přitom atraktivní městské oblasti.	Urbanizace v Litvě stále probíhá rozptýleně.
Corona Verde (Itálie)	Omezení	Podporuje alternativní vizi území založenou na kvalitě životního prostředí a kvalitě života. Zahrnuje zásahy pro omezení.	Strategie mobilizovala značné finanční prostředky na krátkodobé projekty, které zapadají do širší dlouhodobé strategie.	Tento příklad ukazuje, jak lze zásady omezování emisí uplatňovat při zapojení více než 80 obcí.
Brownfield development targets (Spojené království)	Regenerace	Vláda Spojeného království si stanovila cíl, že do roku 2008 by mělo být nejméně 60 % všech nových bytů postaveno na brownfieldech.	Definování měřitelných cílů se vyplatí. Regenerace brownfieldů nabízí konkrétní alternativu k záboru půdy.	Litva má značné množství průmyslových stavebních pozemků, které lze regenerovat.

Zdroj: ESPON [2021b]

Litvě se doporučuje, aby vzala na vědomí poznámku v průvodci projektu SUPER, že stejně jako každý jiný nástroj mohou mít vize a strategie vedlejší účinky, nebo dokonce nepřinést výsledky. Následující doporučení mohou pomoci zlepšit účinnost.

- Vzhledem k tomu, že územní rozvoj v Litvě není homogenní, doporučuje se při přípravě vizí a stanovování cílů zohledňovat konkrétní lokality. Pro území, která sdílejí podobné potřeby a výzvy, lze vytvořit společné perspektivy.

- Vize a hospodářské programy v Litvě nejsou tak integrované a účinné, jak by mohly být. Vize a strategie by proto měly být doplněny programy ekonomické proveditelnosti, aby se zvýšila jejich účinnost.

- Důležitý je politický závazek, který musí být dlouhodobě udržitelný.

6

Identifikace řešení a vypracování doporučení

Účelem čtvrtého kroku je otestovat a prodiskutovat politická doporučení identifikovaná v kroku třetím. Na konci tohoto kroku by měla být doporučení ověřena tak, aby byla potvrzena jejich provázanost a soulad s očekáváními, národními ambicemi a četnými nuancemi, které charakterizují místní institucionální prostředí. Tento poslední krok zahrnuje integraci návrhů a úvah získaných na dvoustranných setkáních a ustavení jedné nebo více cílových skupin s klíčovými domácími zainteresovanými subjekty.

Metody zapojení zainteresovaných subjektů jsou samozřejmě různé (nejde jen o cílové skupiny) a experimentování s různými řešeními je vítáno (rozvoj kontaktních míst s využitím delfské metody, dotazníky atd.). Ve všech případech je důležité, aby účastníci měli možnost:

- porozumět souboru doporučení: každý účastník by měl vědět, jaká jsou doporučení a proč byla vypracována;
- diskutovat na základě vlastních zkušeností, očekávání a záměrů;
- přispět ke zlepšení konečného souboru doporučení.

Proces zapojení zainteresovaných subjektů může využít:

- inkluzivní přístup: všechny potenciální zainteresované subjekty by měly být přizvány nebo zapojeny do procesu;
- vzájemné učení: neexistují žádné hierarchické mechanismy a všichni pozvaní mají stejné právo diskutovat a rozvíjet myšlenky;
- transparentnost: konečný soubor doporučení by měl nějakým způsobem odrážet diskusi se zainteresovanými subjekty.

Pro každou zemi byl uspořádán online seminář s cílovou skupinou, jehož se zúčastnily zainteresované subjekty vybrané dříve pro rozhovory tak, aby se ověřila a prodiskutovala politická doporučení. Měly možnost vyjádřit své názory a předložit návrhy na úpravy a změny. Jejich zpětná vazba pak byla zapracována do konečné verze.

Na závěr aplikace metodického protokolu byly vypracovány četné závěry a doporučení, a to propojením obecných doporučení projektu ESPON SUPER [ESPON, 2020a], územní a institucionální analýzy a poznatků získaných z rozhovorů a cílových skupin. Doporučení jsou strukturována jako seznam možných intervencí a politik pro osoby s rozhodovací pravomocí a pro tvůrce politik.

6.1 Chorvatsko

Vzhledem k tomu, že se tato studie zaměřila na nižší než národní úroveň, jsou zde uvedena pouze zjištění na této úrovni. Pro rozhodovací orgány na místní a župní úrovni přinesla studie následující doporučení:

- podporovat dlouhodobé plánování obnovy po zemětřesení prostřednictvím integrované revitalizace měst;
- uvažovat vícerozměrně;
- přijmout integrovaný přístup při rozhodování;
- posílit participativní přístup v projektech rozvoje měst.

Pro tvůrce politik na místní a župní úrovni studie uvádí následující návrhy:

- přizpůsobit územní plány;
- provádět průběžnou a efektivní správu území;
- obnovit zanedbané a nelegálně zastavěné oblasti, aby se vytvořila jejich odolnost;
- zlepšit odolnost veřejných a soukromých budov a prostor vůči nebezpečí;
- zajistit bezpečnost jako prioritu;
- zaměřit se na realizaci plánů rekonstrukce po zemětřesení a integrované revitalizace měst;
- provádět zásahy, které zajistí udržitelnost urbanizace a využití území;
- uplatňovat osvědčené postupy týkající se zelené infrastruktury a zásad oběhového hospodářství při správě budov a prostor;
- usilovat o zahušťování a regeneraci;
- zachovat kulturní dědictví;
- zajistit účast veřejnosti, občanů a soukromých zainteresovaných subjektů v procesu obnovy po zemětřesení a integrované revitalizaci měst.

6.2 Litva

Vzhledem k tomu, že hlavní pozornost byla zaměřena na národní úroveň, budou zde prezentovány pouze národní poznatky. Pro **rozhodovací orgány na národní úrovni** výzkum nabídl následující doporučení.

- Zaujmout přístup založený na spolupráci. V celé zemi by měla být vedena inkluzivní diskuse, která bude mít dlouhodobou perspektivu udržitelného využití území, a do níž budou zapojeny zainteresované subjekty působící na různých územních úrovních, ve veřejném i soukromém sektoru a v občanské společnosti.
- Využívat otevřené a koordinované prováděcí mechanismy. Toho lze dosáhnout společným vypracováním „pravidel hry“ a vytvořením jasných protokolů a společného souboru pojmů týkajících se udržitelného využití území.

Pro **tvůrce národních politik** byly na základě výzkumu vypracovány následující úvahy, které je třeba zvážit.

- Intervence mohou mít vedlejší účinky. Politické iniciativy (a zejména ty, které mají spíše sektorový charakter) někdy způsobují nepředvídané a nežádoucí účinky na urbanizaci a využití území. Aby se tomu předešlo, lze provést předběžné posouzení územních dopadů, které předpoví potenciální účinky.
- Udržitelnou urbanizaci mohou ovlivnit pobídky a překážky. Například regeneraci brownfieldů lze podpořit tím, že se zabrání výstavbě na zelené louce (např. zavedením poplatků za zástavbu).
- Monitorování a hodnocení jsou klíčová pro reflexivní tvorbu politik. Stanovení měřitelných a realistických cílů usnadňuje sledování výkonnosti v oblasti ukazatelů udržitelné urbanizace a využití území.

7 Závěry

7.1 Význam politiky EU

Ačkoli se obě případové studie projektu SUPER zaměřovaly na poskytování doporučení pro národní a nižší zainteresované subjekty, výzkum zvažoval také relevanci na úrovni EU.

Na jedné straně jsou problémy, které se vyskytly v Chorvatsku a Litvě, a jejich možná řešení podobné problémům v jiných členských státech. Například mnoho středomořských oblastí je náchylných k zemětřesení, a proto by se mohly poučit z chorvatského případu. Zemětřesení se vyskytují zřídka a jsou nepředvídatelná, takže se při plánování rozvoje měst často neberou vážně. Když však k nim dojde, způsobují velké materiální škody a narušují městské funkce a služby. Proto je důležité zdůraznit na úrovni EU potřebu posílit odolnost vůči zemětřesením a dalším přírodním rizikům, aby byla zachována udržitelná urbanizace a udržitelné využití území. Něco podobného lze říci i o Litvě. Úbytek obyvatelstva zejména ve venkovských oblastech není v Evropě zdaleka ojedinělý, stejně jako pokračující urbanizace. Závěry a doporučení litevského případu jsou proto platné i pro ostatní evropské regiony, a proto by jim měla být na úrovni EU věnována patřičná politická pozornost.

Na straně druhé by politiky EU mohly hrát větší roli při podpoře udržitelné urbanizace a využívání půdy v Chorvatsku a Litvě. Konkrétně **obě země jsou způsobilé pro Fond soudržnosti**, protože jejich HDP na obyvatele byl nižší než 90 % průměru EU. V tomto období je 8 % prostředků z Evropského fondu pro regionální rozvoj určeno na udržitelný rozvoj měst a pro nový program pro vytváření sítí a budování kapacit městských orgánů, Evropskou urbánní iniciativu [ESPON, 2021c]. V obou případech je relevantní také **Zelená dohoda pro Evropu** (European Green Deal – EGD). V případě Chorvatska obsahuje cíl „chránit zdraví a pohodu občanů před riziky a dopady souvisejícími s životním prostředím“, jako jsou zemětřesení. EGD rovněž podporuje jak odolnost proti klimatickým změnám, tak budování dalších odolností (i když nejsou specificky zaměřeny na zemětřesení), a také poskytuje otevřenou platformu pro diskusi o renovaci. Pokud jde o případ Litvy, EGD podporuje spolupráci, která má spojit občany v celé jejich různorodosti, přičemž národní, regionální a místní orgány, občanská společnost a průmysl úzce spolupracují s institucemi a poradními orgány EU.

Územní agenda 2030 [Informal meeting of ministers responsible for spatial planning and territorial development, 2021] je rovněž pro tyto dva případy relevantní, protože

prosazuje zásady územního plánování, jakými jsou na místě založený přístup, koordinace politik a účinné víceúrovňové politické rámce. S ohledem na chorvatský kontext tento dokument zmiňuje, že „zvýšené riziko... přírodních a smíšených přírodních a technických rizik vyžaduje reakce založené na místě, spolupráci a koordinované politiky“ (s. 12), a vyzývá k podpoře „vývoje nových nástrojů krizového řízení s cílem zvýšit bezpečnost a odolnost lokalit“ (s. 19). Ministři, kteří agendu podepsali, nakonec prohlašují: „Zaměříme se na zlepšení informovanosti a posílení postavení místních a regionálních komunit tak, aby mohly chránit, obnovovat, využívat a znovuvyužívat své (zastavěné) životní prostředí,... kulturní statky... prostřednictvím nástrojů Politiky soudržnosti EU, Politiky rozvoje venkova, územního plánování nebo jiných nástrojů posilujících integrovaný územní nebo místní rozvoj“ (s. 20). V případě Litvy se agenda zasazuje o podporu „vyváženého a harmonického územního rozvoje mezi zeměmi, městy a obcemi i uvnitř nich“ (s. 3) a o „potřebu řešení šitých na míru různým typům území“ (s. 6). Konkrétněji agenda konstatuje, že „demografická a společenská nerovnováha... včetně vylidňování představuje výzvu pro evropské systémy sociálního zabezpečení a pro místní a regionální rozvoj“ (s. 9). Stejně jako Litva agenda podporuje polycentrický rozvoj a vyzývá tvůrce politik ke spolupráci s cílem „uvolnit jedinečný potenciál území se specifickou geografii“ (s. 16).

K oběma případům se vztahuje i **Nová lipská charta** [Informal ministerial meeting on urban matters, 2020], která zdůrazňuje, že „Města musejí zavést integrované a udržitelné strategie rozvoje měst a zajistit jejich implementaci ve městě jako celku, od funkčních oblastí až po jednotlivé čtvrti.“ (s. 6). Pokud jde o Chorvatsko, konstatuje, že „dobré městské plánování... zahrnuje také správu a přeměnu stávajících budov, jakož i navrhování a výstavbu moderních budov, infrastruktury a veřejných prostor.“, a dále uvádí, že „Prediktivní a preventivní politiky, plány a projekty by měly zahrnovat různé scénáře pro předvídání environmentálních a klimatických výzev, hospodářských rizik, ale i sociální transformace nebo záležitostí v oblasti zdraví.“ (s. 2). V případě Litvy charta znovu potvrzuje „podporu transformace prostřednictvím integrovaného rozvoje měst s místně orientovaným, víceúrovňovým a participativním přístupem“ (s. 1) a vyzývá města a obce, aby „spolupracovaly a koordinovaly své politiky a nástroje s okolními předměstskými a venkovskými oblastmi mimo jiné v oblasti politik bydlení, komerčních oblastí, mobility, služeb, modrozelené infrastruktury, materiálových toků, místních a regionálních potravinových systémů a dodávek energie.“ (s. 3). Charta dále vyzývá k zapojení široké veřejnosti a uvádí, že „je třeba podporovat a vylepšovat nové formy participace veřejnosti, např. spoluvytváření

a společné navrhování řešení ve spolupráci s obyvateli, sítěmi občanské společnosti, komunitními organizacemi a soukromými podniky“ (s. 6). Kromě toho je „pro města klíčem k řádné správě měst vertikální a horizontální víceúrovňová spolupráce a spolupráce mnoha zúčastněných stran, zdola nahoru i shora dolů.“ (s. 7).

7.2 Reflexe

Projekt SUPER poskytl podklady pro podporu tvůrců politik v Chorvatsku a Litvě při jejich plánovacích rozhodnutích. Pro každou zemi poskytly územní analýzy poznatky, především díky umístění/porovnání země v rámci Evropy a díky novým informacím o urbanizaci a využití území, jako je morfologická analýza. Průvodce projektu SUPER a databáze intervencí navíc poskytly dostatek informací k nalezení zajímavých případů, které by mohly vrhnout světlo na domácí situaci. Navíc byly velmi užitečné pro rámcování škály možných řešení.

Při reflexi zkušeností s prováděním vedlejších případů byla role výzkumníků považována za důležitou pro získané poznatky. Průvodce projektu SUPER a zejména databáze intervencí, ačkoli jsou teoreticky poměrně jednoduché a využitelné zainteresovanými subjekty, mohou být v praxi lépe využity s podporou výzkumného týmu uplatňujícího zde popsany protokol. Interaktivní metodika výzkumu navíc přinesla následující přidanou hodnotu.

- V Chorvatsku byla bezprostřední a naléhavá otázka obnovy po zemětřesení přeformulována z hlediska udržitelného rozvoje. To přimělo zainteresované subjekty, aby tuto politiku přehodnotily ze strategičtějšího hlediska. Jde zde o dlouhodobou perspektivu, integraci napříč politickými sektory a zdroji financování. Tato širší

perspektiva také umožňuje propojení místních iniciativ s politickými cíli v jiných měřítcích, jako je například evropská územní agenda.

- V Litvě se evropská perspektiva ukázala jako důležitý klíč k nové interpretaci místních problémů. Důkazy ukázaly, že litevské regiony nejsou osamocené: intervence k řešení podobných problémů se provádějí i jinde v podobných souvislostech. Kromě toho si rozhodující činitelé uvědomili, že udržitelné využívání půdy je v Evropě důležitým tématem.

Pokud jde o evropský rozměr, v průběhu provádění případových studií Chorvatska a Litvy se ukázalo, že (1) evropské politiky jsou také relevantními faktory a možnými řešeními, která je třeba zvážit, a (2) oba případy mají význam pro další regiony v Evropě. Pokud jde o první bod, v rámci projektu SUPER bylo také vytvořeno 59 informačních listů o politikách EU, které ovlivňují urbanizaci a využití území. V budoucích studiích tohoto druhu by bylo vhodné je konzultovat při vypracovávání závěrů a doporučení pro zkoumanou zemi nebo region.

Závěrem lze říct, že dvě doprovodné studie pro Chorvatsko a Litvu ukazují, že průvodce projektu SUPER a intervenční databáze představují solidní základ pro informování a inspiraci zainteresovaných subjektů. Oba dokumenty lze považovat za výchozí bod pro zahájení diskuse o možnostech politiky a strategiích provádění. Nelze je však považovat za příručky nebo manuály. Chorvatský a litevský případ také přinesly nové poznatky, které by mohly obohatit Průvodce projektu SUPER a vytvořily by nové vstupy do intervenční databáze. Proto by v ideálním případě měly být oba dokumenty zpřístupněny na platformě s otevřeným zdrojovým kódem, aby uživatelé mohli informace aktualizovat.

Literatura

ESPON (2018), 'COMPASS – Comparative analysis of territorial governance and spatial planning systems in Europe' (<https://www.espon.eu/planning-systems>).

ESPON (2020a), 'SUPER – Sustainable urbanization and land-use practices in European regions' (<https://www.espon.eu/super>).

ESPON (2020b), *SUPER Guide to sustainable urbanisation and land use*, Luxembourg: ESPON.

ESPON (2021a), 'SUPER – Sustainable urbanization and land-use practices in European regions: Croatia – Spin-off' (<https://www.espon.eu/sustainable-urbanization-and-land-use-practices-european-regions-case-croatia>).

ESPON (2021b), 'SUPER – Sustainable urbanization and land-use practices in European regions: Lithuania – Spin-off' (<https://www.espon.eu/sustainable-urbanization-and-land-use-practices-european-regions-case-lithuania>).

ESPON (2021c), 'METRO – The urban dimension of Cohesion Policy 2021–2027' (<https://www.espon.eu/metro>).

Ministry of the Environment (2020), *The Comprehensive Plan of the Territory of the Republic of Lithuania*, Vilnius: Ministry of the Environment.

Informal ministerial meeting on urban matters (2020), New Leipzig Charter – *The transformative power of cities for the common good*. (https://ec.europa.eu/regional_policy/en/newsroom/news/2020/12/12-08-2020-new-leipzig-charter-the-transformative-power-of-cities-for-the-common-good).

Official Gazette (2020a). *Act on the Reconstruction of Earthquake-damaged Buildings in the Territory of the City of Zagreb, Krapina-Zagorje County and Zagreb County*. Zagreb: Official Gazette (102/20).

Official Gazette (2020b). *The first programme of measures for the reconstruction of buildings damaged by the earthquake in the City of Zagreb, Krapina-Zagorje County and Zagreb County*. Zagreb: Official Gazette (119/20).

Official Gazette (2021), *Act on the Reconstruction of Earthquake-damaged Buildings in the Territory of the City of Zagreb, Krapina-Zagorje County, Zagreb County, Sisak-Moslavina County and Karlovac County (amendments)*. Zagreb: Official Gazette (10/21).

Informal meeting of ministers responsible for spatial planning and territorial development (2021), *The Territorial Agenda 2030 – A future for all places*. (<https://territorialagenda.eu>).

ESPON 2020

ESPON EGTC
11, Avenue John F. Kennedy
L-1855 Luxembourg
Lucembursko
Tel.: +352 20 600 280
e-mail: info@espon.eu
www.espon.eu

ESPON EGTC je jediným příjemcem kooperačního programu ESPON 2020. Každou operaci v rámci tohoto programu realizuje ESPON EGTC a spolufinancuje Evropský fond pro regionální rozvoj, členské země EU a partnerské země Island, Lichtenštejnsko, Norsko, Švýcarsko a Spojené království.

Poděkování:

Ingrid Gojević, Ministry of Physical Planning, Construction and State Assets, Institute for Spatial Development (Chorvatsko)
Karolis Kінčius, Ministry of Environment (Litva)

Obsah této publikace nemusí reflektovat názory Monitorovacího výboru programu ESPON 2020.

Redakční tým:

Marjan van Herwijnen (ESPON EGTC)
Ivana Katurić, Mario Gregar, Sven Simov, Ranko Lipovac (URBANEX – Chorvatsko)
Giancarlo Cotella, Erblin Berisha, Donato Casavola (Politecnico di Torino – Itálie)
Mailin Gaupp-Berghausen, Cristian Andronic, (ÖIR GmbH – Rakousko)
David Evers (PBL – Nizozemsko).

ISBN: 978-2-919816-11-8 (anglická verze)

ISBN: 978-80-7663-031-4 (česká verze)

© ESPON 2020

Anglické vydání:

ESPON EGTC, říjen 2021

České vydání:

Ústav územního rozvoje, červenec 2022

Překlad: Lubor Fridrich

Redakce české verze: Lubor Fridrich a Milada Hroňková

Přetisk povolen, pokud je uveden zdroj a jeden výtisk odeslán na adresu ESPON EGTC