

# PLÁNOVÁNÍ V POST-PLÁNOVANÉ SPOLEČNOSTI: KDO POTŘEBUJE URBANISTY?

**Karel Maier**

*Příklad úvodního informativního referátu na kongresu AESOP v Brně 2000. Smyslem referátu bylo obeznámit mezinárodní účastníky s problematikou urbanismu - plánování v Česku, proto text obsahuje též sdělení českému odbornému čtenáři notoricky známá. Protože původní text je anglický, narazil jeho autor při převodu do své mateřštiny na problém překladu některých pojmů v anglické urbanistické literatuře běžných: největší problém byl jako obvykle s překladem pojmu planning a planner. Česká verze používá podle okolností pro překlad slova planning výrazů prostorové plánování = všechny druhy plánování zabývající se prostorovým uspořádáním, tedy územní, regionální atd., zejména v podobě vznikající po roce 1989; územní plánování; popřípadě plánování sídel a regionů. Pro slovo planner je použit překlad urbanista, popřípadě urbanista-plánovatel tam, kde by samotné označení urbanista mohlo být pro českého čtenáře zavádějící.*

## **Sbohem „plánované společnosti“**

Pod režimy sovětského stylu se země středovýchodní Evropy snažily o centrální „vědecké“ řízení a plánování hospodářství a celé společnosti. Rozsah a dosah tohoto centrálního řízení a plánování se v jednotlivých zemích a v různých obdobích odlišoval, ale vlastně teprve na konci osmdesátých let byl tento princip zcela opuštěn.

Plánování sídel a regionů, které bylo součástí celého tohoto mechanismu, tak po

dlouhou dobu nepotřebovalo, a tudíž postupně ztratilo schopnost uvažovat o společenských cílech své činnosti, tedy to, co *Faludi* nazývá profesionální doktrínou.

Když se systém centrálního řízení definitivně zhroutil, zároveň se dramaticky omezily veřejné investice, a tudíž přestal fungovat také mechanismus zajišťující realizaci plánů. Bez centrálního řízení a kontroly nad investicemi ztratila myšlenka „plánované společnosti“ definitivně jakýkoliv základ a smysl, ale urbanisté najed-

nou stáli před řadou otázek a problémů, které za ně do té doby řešil někdo jiný.

## **Plánování v turbulencích devadesátých let**

### *Sbohem plánování?*

Devadesátá léta byla obdobím velkých očekávání a později také jistých zklamání. Na začátku transformace považovali mnozí jakékoliv institucionalizované plánování za pozůstatek komunistické éry a samotná disciplína územního/prostorového pláno-

vání někdy musela bojovat o přežití tváří tvář dobové radikální liberalistické rétorice. Profesionální přežití se tak stalo klíčovými tématem urbanistické profese počátku devadesátých let. Nakonec se jako rozhodující ukázala vůle (a poptávka) v roce 1990 nově ustavených samosprávných orgánů obcí: ty totiž shledaly právní nástroje územního plánování jako potřebné a užitečné pro svoji činnost. Záhy nato také stát podpořil poptávku po místních územních plánech tím, že požadoval územně plánovací dokumentaci pro udělení podpory z postupně zakládaných státních rozvojových a regeneračních programů. Tak se právní závaznost a státní peníze zasloužily o to, že kontinuita územního plánování byla zachována, ať už byla nevráživost vůči jakémukoliv plánování v raném postkomunistickém období jakkoliv silná.

### *Nová pravidla hry*

Na úplném začátku devadesátých let byl stát v územním plánování všudypřítomný. Všechny druhy plánů do té doby zpracovávaly státní projektové ústavy, schvalovaly je okresní nebo krajské národní výbory, které byly státem kontrolovány, a nad realizací plánů ve výstavbě bděly státní stavební úřady. Návrhy plánů byly projednávány se státními orgány a organizacemi, které hájily specifické „společenské zájmy“. Veřejnost sice měla ze zákona právo zúčastnit se připomínkami projednávání, ale její spoluúčast byla spíše formalitou.

Proces odstátňování devadesátých let započal již v roce 1990, když právo schvalovat místní územní plány přešlo na nově zvolená obecní a městská zastupitelstva. V privatizaci zanikly projektové ústavy a řada veřejně potřebných služeb začala být zajišťována nestátními organizacemi. V roce 1998 pak obce dostaly plnou zodpovědnost za místní plánování.

### *Metodika plánování*

Poté, co se podařilo vyhrát elementární „boj o přežití“, zaměřili se urbanisté na technické a procedurální otázky. Obecně směřovat trend od navrhování „jak to má vypadat“ k regulativnímu plánování; od všeobecného, ideálního obrazu budoucího stavu k precizně vymezeným limitům a regulativům fyzického rozvoje a funkčního využití území. Při sledování tohoto trendu byla plánovací metodika „očistěna“ ode všech ostatních prvků, mezi jinými též od

ekonomické dimenze, takže stranou zůstala i ekonomická proveditelnost veřejných projektů navrhovaných plánem. Také problematika ochrany památek a ochrany životního prostředí byla chápána spíše jako vnější limit plánovaného rozvoje, nežli jako součást a vlastní cíl plánování. Naproti tomu se územní plány začaly pečlivě věnovat rozlišení mezi veřejným a soukromým majetkem a mezi veřejnými a soukromými investicemi. Veřejně prospěšné projekty (stavby) se nyní musejí v územně plánovací dokumentaci přesně specifikovat co do své funkce, zatímco pro soukromou sféru je definice funkčního využití flexibilní tím, že vymezuje přípustné, podmíněné a popřípadě nepřípustné využití pro každé území.

Tím, že se orientovalo na regulativy, ztratilo územní plánování iniciační roli, nemůže tedy dosti dobře aktivně napomáhat uskutečnění žádoucích změn, natožpak je garantovat. Tváří v tvář současnému nedostatku investiční aktivity na velké části území je tak jeho „pozitivní účinnost“ malá. Jeho zásluhy tedy často nespočívají v tom, co se pomocí plánu podařilo změnit (postavit, zlepšit), ale v tom, čemu se díky regulativům plánu zabránilo, nebo alespoň jaké tendence nežádoucí pro obec či region jako celek se jejich pomocí brzdí a oslabují: rozlézáání zastavěných území do krajiny, zhoršování prostorové hospodárnosti, zdržování a blokování jinak obecně potřebné výstavby způsobené odporem místních obyvatel proti jakémukoliv stavební činnosti v místě.

Zatímco tedy místní plánování našlo své patrony a obhájce v obcích a městech, regionální úroveň takového patrona postřádalo, a tudíž bylo v první polovině devadesátých let spíše na ústupu. Po roce 1996 se začaly projevovaly rostoucí disparity mezi regiony, do území začaly vstupovat velké projekty nadmístního významu, a také se ukázalo, že velké veřejné infrastrukturální investice národního významu jsou sice nezbytné, ale současně také velmi těžko prosaditelné vůči lokálním dílčím zájmům. To vše vedlo k poznání o nezbytnosti nějaké formy fungujícího, akceschopného nadmístního plánování. V cestě k němu stály dvě velké překážky: regionální úroveň veřejné správy od roku 1990 neexistovala a stávající územní plány se zabývaly jen fyzickou, technickou stránkou rozvoje území, takže se sotva mohly stát účinným komplexním nástro-

jem managementu prostorových změn. A tak v letech 1997–1998 vznikl nový, zčásti paralelní systém strategií jako základu pro politické dokumenty odpovídající přípravám země na vstup do EU. K zásadní změně však zřejmě dojde teprve vznikem regionálních orgánů veřejné správy od roku 2001.

### *Aréna a aktéři*

Až doposud zůstalo celé uspořádání procesu prostorového plánování ve sféře veřejné správy, ale těžiště pravomocí a zodpovědností se přesunulo od státní správy směrem k místní (a od roku 2001 i k regionální) samosprávě. Stát si podržel prostřednictvím pravomocí dotčených orgánů státní správy rozsáhlou kontrolu nad vývojem v území. Naproti tomu se zcela zprivatizovala odborná činnost zpracovatelů, kteří přešli z projektových ústavů do soukromých kanceláří. Jejich odborná činnost není příliš odlišná od toho, co dříve dělali v projektových ústavech: směřuje především k technicky správnému řešení územního plánu, ale prakticky se nezabývá procesní stránkou a implementací. Absentuje doktrína prostorového plánování, takže i praxe si jen okrajově uvědomuje společenský a politický rozměr tohoto plánování. Privátní urbanistické ateliery vnímají své pořízovatele – personalizované úředníky místní správy – jako své klienty a chtějí nechtě přejímají jejich vnímání ostatních partnerů.

Aréna, ve které se odehrává hra zvaná územní plánování, se ale privatizací a demokratizací podstatně změnila. Pluralita dílčích skupinových a osobních zájmů nahradila předchozí „společenský zájem“. Politické změny přelomu osmdesátých a devadesátých let slibovaly otevřít také arénu prostorového plánování občanské kontrole, ale postupně se ukázalo, že příležitosti ovlivnit děje v území daleko lépe využívají kapitálově silné skupiny nežli nezralé formace občanské společnosti nebo slabé a nestabilní nové a malé podniky.

Neformální moc soukromých developerů a zájmů realitních kanceláří stále rostla a stala se výzvou formální moci vládních úřadů i samospráv. Obzvláště pro nově se vytvářející místní samosprávy se ukázalo jako obtížné ale klíčové poradit si s touto výzvou a vyjasnit si svou pozici vůči tržním silám. V některých městech tak vznikly „koalice peněz a moci“ mezi pod-

nikatelskými skupinami a místními úřady, které vytvořily „plánovací oligarchii“, která je schopna překonat všechny překážky a ignorovat jakékoliv odlišné zájmy v území. V jiných případech se podnikatelé střetli s „frontou veřejného zájmu“, vytvořenou místními úřady a podporovanou urbanistou, který zpracovával územní plán: tyto případy ale většinou končily buď neschválením územního plánu nebo nemožností realizovat plán po jeho dokončení.

Zatímco spojení se soukromým kapitálem bylo představiteli měst stále častěji vnímáno jako „manželství z rozumu“, díky němuž se může podařit plány realizovat, nově se objevující nevládní organizace a občanské iniciativy jsou ponejvíce vnímány jako ti, kdo házejí do soukolí písek a dělají problémy. Podle zákona mohou v procesu přípravy územně plánovací dokumentace vznášet připomínky jednotliví občané, ale zatím pouze dobře informovaným a organizovaným skupinám občanů se podařilo bránit nežádoucím projektům; zpravidla však nikoliv prosadit své vlastní alternativy řešení. Využívat potenciálu občanských nátlakových skupin začaly také podnikatelské lobby. Ty v některých případech si buď občanské skupiny „koupily“ nebo si snad svoje vlastní podpurné občanské skupiny dokonce „vytvořily“, aby podpořily dosažení svých cílů.

Tím, jak narostl počet a zájmové spektrum aktérů územního rozvoje, objevil se problém nekomunikativnosti. Zákonem vymezení účastníci posuzovacího řízení (dotčené orgány státní správy), kteří mají hájit jednotlivé segmenty státního zájmu, jsou málokdy připraveni dohadovat se o kompromisech s ostatními. Odlišné pohledy jsou někdy vnímány spíše jako něco, co je třeba zlomit, a jejich nositelé bývají ignorováni či izolováni. Aktéři z oblasti podnikání a občanské sféry někdy nedokáží zvládat své úlohy. Zpravidla podceňují počáteční fáze zpracování plánu a o celou věc se začínají zajímat teprve tehdy, když už jsou základní principy řešení dány a odsouhlaseny. Když pak vstoupí do debaty, mají tendenci absolutizovat své pohledy a odmítají hledat kompromisy, někdy dokonce odmítají vůbec navzájem komunikovat.

## Hodnoty

### *Systém profesionálních hodnot urbanistů*

Centrální řízení sledovalo a prosazovalo své vlastní cíle a mělo vlastní hodnoto-

vý žebříček, čímž prakticky vylučovalo jakoukoliv profesionální hodnotovou doktrínu urbanismu. Dlouhodobý tlak tak změnil kdysi sociálně velmi citlivě zaměřenou profesi urbanisty na činnost bez vlastních profesních hodnotových systémů. Stačilo prostě jen splnit všechny předpisy a směrnice. V devadesátých letech, poté, co vlna revolučního idealismu odezněla, „bezhodnotová“ linie v urbanismu pokračovala; jen se dřívější byrokratické předpisy centrálního plánování nahradily nejprve vírou v dokonalý trh, který vždy najde to nejlepší řešení, později pak soustředěním na dokonalou techniku, nástroje a právní procedury.

Formálně byla vyjádřena profesionální doktrína a hodnotová orientace společně pro architektky a urbanisty v Etickém kodexu České komory architektů v roce 1992: člen komory musí dodržovat závazky vůči společnosti, klientovi, profesi, kolegům a své profesionální komoře. Současná podoba Profesního a etického řádu ČKA (1999) je daleko jednodušší: zdůrazňuje především závazky vůči klientovi a profesionální sounáležitost. Povinnost architekta ve vztahu společnosti podle tohoto řádu spočívá v dodržování slibu architekta, dodržování předpisů, předcházení střetu zájmů a poskytování odborných informací. Současné znění Stavebního zákona (2000) požaduje, aby územní plánování vytvářelo „předpoklady k zabezpečení trvalého souladu všech přírodních, civilizačních a kulturních hodnot v území, zejména se zřetelem na péči o životní prostředí a ochranu jeho hlavních složek: půdy, vody a ovzduší“ (§1, odstavec 2).

Tato obecná prohlášení mají jen omezenou užitečnost v každodenní urbanistické činnosti, ve stálých střetech mezi zájmy developerů, podniků, státních orgánů a politiků. V každém případě to ale jsou spíše hodnoty přinesené jinými aktéry plánování, které převládají v procesu plánování, nikoliv tedy hodnoty vyplývající z vlastní profesionální urbanistické doktríny. Protože ani stát nemá jasnou politiku prostorového rozvoje, současný „bezhodnotový“ urbanismus vlastně přijímá vždy ty hodnoty a cíle, které zastávají hlavní aktéři v tom kterém případě. Závazek vůči klientovi, popřípadě vůči společnosti, jak vyplývá z profesionálního etického kodexu, je tak nahrazen podřízením se moci - obvykle a pochopitelně spíše té faktické, neformální, nežli formální.

Namísto spíše idealistického „lepšího prostředí pro všechny“ počátku devadesátých let usilujeme stále více o ekonomický růst a zisk; to je přirozené pro vlastníky nemovitostí, developery či podnikatele, ale chovají se tak i obce, které nemají dost peněz a snaží se zlepšit si své rozpočty prodejem nemovitostí nebo očekávaným větším daňovým příjmem z nových podniků.

Tento důraz na ekonomiku a efektivitu je samozřejmě plně oprávněný - obzvláště v kontextu ekonomické transformace. V dlouhodobém pohledu se zřejmě ekonomická, sociální a environmentální kritéria hodnocení sblíží, ale časový horizont změn sledovaných z hlediska přírodního či umělého prostředí je velmi odlišný od časových horizontů sledovaných privátními investicemi a developery, ale také - někdy poněkud kontroverzně - obcemi a státem.

### *Hodnota času*

Časová dimenze je ústředním bodem nedávných a současných změn v prostředí, v němž se prostorové plánování nachází. Rychlost změn a hodnota času se v uplynulé dekádě zvýšily v transformujících se společnostech mnohem dramatičtěji, než tomu bylo v západních „etablovaných“ demokraciích.

Pro účastníky urbánních změn hodnota (významnost) přikládána současnému okamžiku a bezprostřední budoucnosti vzrostla oproti významu vzdálenější budoucnosti (a také minulosti), jež ztrácejí na své důležitosti. Důraz na momentální a bezprostřední efekt je zvláště silný ve společnosti, která má zažitou dlouholetou zkušenost s centrálním řízením a direktivním plánováním. V plánované společnosti, jež spoléhala na „vědecké plánování a řízení“, byli jednotlivci zbaveni většiny práv samostatně se rozhodovat, ale také téměř vši osobní zodpovědnosti za důsledky vlastního rozhodování. Dlouhodobé plánování bylo vyhrazeno totalitní moci, která představovala a definovala „společenský zájem“. Lidé zpravidla nemohli podstatně ovlivnit svoji budoucnost v delším časovém období; „plánovat“ mohli jen pro bezprostřední budoucnost. Hodnota budoucnosti se tak stala extrémně nízká, lidé namísto dlouhodobější plánovací perspektivy přežívali ze dne na den. Nejlepším způsobem, jak si zachovat něco cenného, bylo „sníst to“ - jinými slovy, nebylo rozumné investovat: vše, co se dalo s jakoukoliv

hodnotou dělat, bylo spotřebovávat ji. Tato zkušenost zůstává hluboko pod kůží post-plánované společnosti.

Orientace post-plánované společnosti na spotřebu spíše než na dlouhodobý užitek je v mnohém ohledu obdobná západnímu konsumerismu. Posun ke spotřební společnosti byl ale na Západě postupný, zatímco v přechodných ekonomikách se spotřební orientace projevila jakoby ze dne na den na začátku devadesátých let. Prudce klesající významnostní gradient budoucnosti typický pro naši dobu činí nanejvýše obtížným brát v úvahu dlouhodobé aspekty a účinky tak, jak tomu tradičně bylo v prostorovém plánování, natožpak tato hlediska prosazovat v každodenní rutině plánování a operativního rozhodování. Cíle harmonie mezi přírodními, civilizačními a kulturními hodnotami požadované proklamativně v zákonné úpravě územního plánování jsou zřejmě vzdáleny cílům požadovaným většinou rozhodujícími aktéry změn v území.

## Způsoby plánování

Turbulence, často protichůdné a s těžší předvídatelné změny devadesátých let rozdělily do té doby homogenní prostředí plánování na přinejmenším dva způsoby: jeden, který usiluje o „dobré město“ s odpovídající formou a vhodným prostorovým uspořádáním, čehož chce dosáhnout závaznými regulativy; tím druhým je plánování vyhovující poptávce klíčových hybatelů prostorových změn. Pokud vzroste úloha a význam občanské společnosti, může vzniknout ještě další způsob „lidového“ plánování založeného na komunitních principech.

### Plánování „dobrého města“

Jedná se o způsob plánování založený na urbanistické tradici, požadovaný předpisy, vyučovaný na školách a představovaný většinou závazných formálních plánů. Řádné hierarchické pojetí směřující shora dolů odpovídá platným předpisům a má v nich formálně silnou mocenskou oporu. Díky své závaznosti se stala územně plánovací dokumentace jedním z neúčinnějších nástrojů kontroly užívání území, které stát a obce mají k dispozici. Méně jasné ale bývají konkrétní cíle tohoto způsobu plánování: samotná představa „dobrého města“ je poněkud mlhavá a za ní se mohou skrývat některé ne zcela nesporně přijímané cíle a pohnutky.

Po většinu uplynulého období tento způsob plánování v územních plánech převládal. Jakkoliv je však právní pozice územního plánování stále silná a stát různými cestami vyžaduje, aby obce a regiony plány pořizovaly, pozice plánování „dobrého města“ může být v budoucnu otřesena. Zcela totiž závisí na prostředcích státu a obcí. Má jen malou, pakliže vůbec nějakou, podporu privátního sektoru: vlastníci nemovitostí a developeři vnímají územní plány spíše jako překážku, kterou je třeba nějak překonat, než jako pomoc a zdroj cenných informací. Někteří namítají, že úředně požadované a závazné plány mají málo společného se skutečnými silami, které způsobují změny v prostředí sídel a krajiny. Za těchto okolností je politická podpora tohoto způsobu plánování omezená, a tudíž také může mít krátký život poskytování veřejných prostředků, na nichž je toto plánování bezvýhradně závislé (přímo či nepřímo, například prostřednictvím rozvojových programů). Kdyby veřejné prostředky vydávané na územní plánování a/nebo právní moc územně plánovací dokumentace přestaly existovat, tento způsob plánování by nemohl dlouho přežít.

### Plánování podle poptávky

Poptávka se stala počátkem devadesátých let pro tranzitivní ekonomiky zcela novým fenoménem. Od té doby její význam stále roste a stává se stále významnější silou ovlivňující v mnoha ohledech urbanistický vývoj. Stát, obce, občané a uživatelé, developeři i vlastníci nemovitostí jsou pro prostorové plánování poptávající stranou, ti všichni jsou pro prostorové plánování legitimními zákazníky.

V důsledku obrovských přerozdělování bohatství a chudoby způsobených konfiskacemi a znárodněním čtyřicátých a padesátých let a privatizací let devadesátých má jen úzký okruh domácích investorů dostatek ekonomické síly, aby se mohli stát opravdovými „poptávajícími“ na trhu územního rozvoje. Tím se stává mezinárodní kapitál relativně velice silným a dostatečně vlivným, aby vyřadil ze hry místní občany stejně jako ekonomicky slabé obce a veřejnou správu. Zřejmě nejslabší je pozice konečných uživatelů sídel a krajiny, tj. místních obyvatel a zemědělců: ti mají kupní sílu v porovnání s ostatními nejslabší, a jejich schopnost ovlivnit vlastní poptávkou proces plánování je tudíž velmi omezená.

Plánování podle poptávky developerů a investorů je zcela odlišné od myšlenky „dobrého města“ s nekonfliktním a vyváženým využitím území. Rozhodujícím kritériem plánování je zde bezprostřední zisk ze změny. Z jistého pohledu je plánování poptávané developery a investory komplementárním doplňkem úředně požadovaného, formálního, „veřejného“ plánování: je oportunistické a postupuje kousek po kousku, aniž by se snažilo o komplexní pojetí. Zatímco regulativy závazných plánů omezují rozvojové iniciativy komerčních investorů, plánování podle poptávky usiluje překonat všechna omezení tak, aby umožnilo všem investorům a developerům realizovat jejich projekty. Všechny překážky rozvoje je třeba odstranit: právní omezení, ochranu památek a přírody, technická úzká místa, odpor občanů. Vysoká hodnota současnosti způsobuje, že poptávka developerů ignoruje dlouhodobé důsledky rozhodnutí činěných teď a tady, a tedy ji nezajímá udržitelnost změn vyvolaných nebo podporovaných jejich rozvojovými projekty.

Poptávka po ziskově orientovaném a tím ziskem řízeném plánování zastihla urbanismus-plánování nepřipravené. Územní plánování se vlastně od celého problému jakoby ještě odtáhlo, když se územní plány začaly „očisťovat“ od všeho „neurbanistického“. Tváří v tvář objednávkám nových územních plánů měst po roce 1990 měli urbanisté málo co nového nabídnout municipalitám, aby jim pomohli vypořádat se s výzvami trhu, ale také jej podpořit, aniž by se přitom (urbanisté i města) zpronevěřili veřejným zájmům. Později začal vliv ziskově orientovaného plánování vzrůstat také v domně formálních nástrojů územního plánování, ruku v ruce s rostoucí rolí soukromého podnikání a jeho vlivem na rozhodování obcí i centrální vlády.

Velké podniky a soukromé společnosti si pořizují vlastní plány, kde prostorové aspekty hrají velmi významnou roli. Protože vliv těchto subjektů na územní rozvoj je dominantní, ocitají se statutární pořizovatelé plánů před dilematem: buď zapojí územní plánování plně do služeb ekonomiky a jejich představitelů nebo přijmou vznikající dichotomii mezi soukromopodnikatelským, „skutečným“ plánováním a formálním, „teoretickým“ oficiálním plánováním.

Plánování podle poptávky může přinést pozitivní efekty tím, že obrátí ekono-

mický vývoj od poklesu směrem k růstu. Pokud bude ale přijato jako trvale převládající způsob, může dále devastovat existující přírodní, kulturní a společenské zdroje. Jeho orientace na okamžitá a krátkodobá efekty je v příkrém rozporu se samotnou podstatou prostorového plánování jako činnosti pracující s dlouhodobými časovými horizonty.

### **Lidové, komunitní (anti?) plánování**

V současnosti je pozice občanů v plánovacím procesu stále ještě poměrně slabá. Nemají zpravidla dost kapitálu, aby ovlivnili plánování a územní rozvoj svou vlastní poptávkou, tedy ani, aby v případě neodvrácené devastace prostředí svého bydliště prostě „volili svýma nohama“ tím, že by se prostě odstěhovali někam jinam. Navíc je „tichá většina“ uživatelů vystavena masivní manipulaci v médiích, reklamě atd., která spíše znemožňuje než poskytuje relevantní informace týkající se rozvojových možností a variant připadajících v úvahu a jejich možných důsledků na prostředí, kde žijí. V procesu pořizování územně plánovací dokumentace je právní pozice občanů zdánlivě silná díky požadavkům na veřejná projednávání apod., ale vlivem „malé významnosti budoucnosti“ mnozí občané podceňují důležitost územních plánů a plánování pro svoji budoucnost.

Převládající formou účasti občanů na územním plánování jsou samozřejmě jejich protesty a nesouhlas s rozvojovými záměry a projekty. Lidové (anti)plánování dosáhlo významných výsledků, ale jen v negativním smyslu, tedy v tom, že se mu podařilo některé záměry či projekty znemožnit. Pokusy o pozitivně orientované „lidové plánování“ se vyskytují jen výjimečně, většinou v malých městech a na vesnicích. Také ty typicky začínaly jako protesty proti plánům nebo projektům „shora“. Pokud ale mají tyto pokusy dosáhnout realizace, dříve či později musejí přijmout zastřešení v podobě závazného územně plánovacího dokumentu, jinak se dostávají do vlivu některé silné zájmové skupiny.

Profesionální urbanisté, až na výjimky, nespátávají v občanských iniciativách a nevládních organizacích své partnery nebo dokonce spojence. Jen zcela výjimečně se urbanisté stávají v případě konfliktů mezi občany a představiteli obce nebo státu obhájci toho, oč usilují občané.

## **Potřebné plánování**

Cíle plánování měst a regionů se tradičně definovaly jako společné bohatství a veřejný zájem zlepšování životního prostředí. V éře plánované společnosti se tyto cíle zdeformovaly do „společenského zájmu“ reprezentovaného státem. Návrat k původním cílům a k urbanismu–plánování jako prostředku k jejich dosahování se zdá velice obtížný poté, co se konsensuální vymezení veřejného zájmu stalo přinejmenším mlhavé a kdy se otázka úlohy urbanismu–plánování stala předmětem diskuse i na Západě.

### **Kdo potřebuje plánování?**

Stávající podoba prostorového plánování uspokojuje především správní orgány. Platný územní plán je podmínkou, aby město či obec získaly od státu podporu či příspěvky na výstavbu. Obce také potřebují závazné plány, aby vymezily rozhodovací prostor pro stavební úřady, které vydávají konkrétní územní rozhodnutí a stavební povolení. Zájem obcí na územním plánování může rázem opadnout, pokud by se obce staly méně závislými na státních financích a pokud by se vydávání územních rozhodnutí nebo stavebních povolení dostalo do jejich pravomocí. Tam, kde vznikly místní „koalice peněz a moci“, preferovaly by nejspíš plánování podle poptávky, ale možná by k tomu nepotřebovaly urbanisty.

Pro stát jsou územní plány nástrojem, kterým lze prosadit velké a významné celonárodní projekty a zvláštní a specifické státní zájmy v území. Územně plánovací dokumentace a její pořizování legitimuje vstup státní správy do procesu územního rozvoje i na místní úrovni. Mimo prosazení „velkých“ státně důležitých projektů budou liberální či pravicové vlády nejspíš inklinovat k plánování podle poptávky; centristické a levicové vlády budou zdůrazňovat sociální aspekty – ale ne vždy to bude plánování „dobrého města“.

Pro investory a developery by informace a regulativy obsažené v plánech mohly být vodítkem, které by snížilo rizika jejich podnikání. Bohužel ale současné územní plány obsahují spíše omezení než garantované informace a pravidla pro územní rozvoj. Důvěryhodnost a spolehlivost územních plánů je zpochybňována častými změnami, obvykle ušitými na míru partikulárním zájmům (ekonomicky) mocných.

Také místní obyvatelé by jistě uvítali plány jako garanci kvality prostředí. V praxi se ale lidé setkávají s územním plánováním nejspíše až tehdy, když je jejich klid a domov ohrožen nějakým rozvojovým záměrem. Nerozumějí plánovacím procedurám a řízením, složitým mapám a profesionálnímu slangu. Nemají pocit, že by jim bylo územní plánování nějak zvlášť užitečné, přinejlepším je tolerují jako jednu z byrokratických daností.

Problémem je, že většina těch, komu by mělo být plánování měst a regionů užitečné, jeho užitečnost nevnímá. Pozitivní efekty plánování totiž nejsou většinou přímo viditelné – spočívají spíše v druhotných, externích efektech. Proto ti, kdo by mohli mít a nejspíš i mají z prostorového plánování užitek, je nepodporují a spíše je považují za něco, co jim komplikuje život. Tento paradox může být pro budoucnost plánování velkou hrozbou.

Spoléhat se na trvalou podporu vlády a veřejných rozpočtů je ve světě klesajícího významu vlád a omezování veřejných výdajů neprozřetelné. Udržitelnost stávající podoby prostorového plánování je tedy z pohledu politické podpory a financování pochybná. Na druhé straně je stále zřejmější, že plánování vyhovující poptávce po krátkodobém ekonomickém růstu může vyvolávat trvale neudržitelné změny a tím v dlouhodobém časovém horizontu zhoršovat i podmínky pro rozvoj ekonomiky a společnosti. Třetí možný způsob plánování, tedy „lidové“ komunitní plánování, je stále spíše zbožným přáním nežli reálným řešením a nejspíš i v budoucnosti může nanejvýš pomoci „demokratizovat“ chování úřadů v jinak tradičně definovaných plánovacích procedurách.

Měli bychom tedy hledat udržitelnost pro prostorové plánování jako proces hledající environmentálně a politicky udržitelná řešení a současně pro prostorové plánování jako společenskou instituci a odbornou profesi.

### **Od udržitelnosti změn životního prostředí...**

Udržitelností změn prostředí se zabývá řada programových dokumentů EU. Hodnocení jednotlivých dimenzí udržitelnosti rozvoje přitom zůstává předmětem politické diskuse a volby. V tranzitivních ekonomikách a společnostech, posedlých představou růstu a zisku, mívají často krátkozraká kritéria ekonomického růstu a zisku stále větší váhu oproti „zdr-

žující“ ohledům na kvalitu životního prostředí a sociální spravedlnost. Malá hodnota čehokoliv mimo bezprostřední profit oslabuje samotný koncept udržitelnosti a jeho používání v každodenním operativním rozhodování. Pod termínem „(trvale) udržitelný rozvoj“ lidé obvykle rozumějí „přijatelné tempo růstu“. Přísné uplatňování principu environmentální, sociální a ekonomické udržitelnosti se tak může dostávat do střetu s realitou politické proveditelnosti. Někdy je možno setkat se s argumentem, že samotný princip (trvalé) udržitelnosti není kompatibilní se specifickými podmínkami transformace (tranzitivní ekonomiky). Naproti tomu by ale dnešní změny měly vést k udržitelnosti rozvoje v budoucnosti. Trvalé opomíjení hledisek udržitelnosti totiž bude zhoršovat budoucí konkurenceschopnost měst, regionů a celé země.

### *...k udržitelnému způsobu prostorového plánování*

Bez ohledu na to, zda je koncept trvalé udržitelnosti relevantní pro tranzitivní ekonomiku, je třeba zabývat se tím, jaký způsob prostorového plánování je udržitelný. Pro udržitelné plánování budou zřejmě zapotřebí podstatné změny v profesionální urbanistické přípravě, v celkovém pojetí a metodice prostorového plánování. Je třeba vzít v úvahu fakt, že historie institucionalizovaného a profesionálního „vědeckého“ plánování měst a regionů je vlastně dosti krátká a že není žádná jistota o tom, že toto plánování bude trvat navěky. Pokud má profese urbanisty zabývajícího se prostorovým plánováním do budoucna přetrvat, budou muset urbanisté-plánovatelé nabízet společnosti takové služby, které tato společnost potřebuje.

Udržitelné prostorové plánování nemůže spoléhat jen na zákonné pravomoci. Raději by mělo prokázat svou hodnotu jednotlivým účastníkům a aktérům územního rozvoje tím, že jim bude poskytovat potřebné **informace**. Sběr dat, jejich zpracování a předávání informací by měly mít přinejmenším stejnou váhu jako vytváření regulativních rámců uplatňovaných v závazné části územně plánovací dokumentace. Urbanisté-plánovatelé by měli získávat relevantní „tvrďá“ data sekundární analýzou a vlastním technickým průzkumem, ale také pozorným nasloucháním prioritám, steskům a přáním těch, koho se pro-

storové plánování přímo týká. Oba tyto proudy dat by měli urbanisté-plánovatelé s využitím svých odborných znalostí přetavit do relevantní informace užitečné pro uživatele území, některé z nich v podobě limitů, příkladů řešení a regulativů. Tím, že podněcují a umožňují vzájemnou mnohostrannou komunikaci, mohou urbanisté-plánovatelé shromáždit kritické množství podpory pro realizaci řešení navrhovaných plánem a pro překonání odporu proti plánovaným změnám, čímž mohou možná vyvážit nedostatečné právní mocenské nástroje a veřejné finanční zdroje.

Plán jako ideální zobrazení žádoucí budoucnosti zastaral již v devadesátých letech, ale vypracovávání fixních, pevně stanovených „dobrých“ plánů zůstává i nadále hlavním polem činnosti urbanistů. Chtějí-li urbanisté-plánovatelé vytvořit poptávku, a tedy také podporu pro prostorové plánování, měli by opustit Corbusierovskou představu „tvůrce budoucnosti“ a otevřít prostorové plánování **interakci a spolupráci**, také s „laickými“ aktéry územního rozvoje a uživateli území. Prostorové plánování by nemělo být výhradní zodpovědností; musí se stát právem a odpovědností celého dotčeného společenství.

Prostorové plánování se týká životního prostředí v neširším smyslu, a proto si musí podržet svůj dlouhodobý, strategický rozměr. V proměnlivém a nestálém tranzitivním socio-ekonomickém prostředí si ale nemůže trvale udržitelné plánování dovolit ignorovat též momentální a krátkodobé aspekty. Mělo by nabízet potřebnou pomoc pro řešení každodenních rozhodovacích dilemat týkajících se kontroverzních rozvojových projektů, která nemůže být součástí dlouhodobých závazných plánů. Tradiční územní plánování orientované na vytváření plánů jako produktů by měl vyvážit zvýšený zájem o **proces**, v němž plány vznikají, v němž jsou posuzovány a hodnoceny a v němž jsou (či nejsou) realizovány. Závazné regulativy ovlivňující změnu jednotlivých míst budou moci být uvolněny, pokud je bude moci nahradit tok relevantních informací a transparentní, jasně formulované politiky a precizně definované formální i obecně přijímané neformální procesy vyjednávání, dohadování a rozhodování.

Aby se tedy prostorové plánování stalo udržitelným v post-plánované společnosti,

musí se naučit být komunikativní, interaktivní a současně strategické a operativní. Navíc k roli technických expertů pro vytváření „dobrých měst“ a těch, kdo umožnění uskutečnění poptávky po územním rozvoji, musí se urbanisté-plánovatelé stát také zprostředkovateli a informačními managery. Pro praxi prostorového plánování tento požadavek znamená zásadní změnu a k jeho naplnění se musí změnit obsah urbanistického vzdělávání. Tyto změny je třeba vnímat jako příspěvek profese urbanisty-plánovatele v procesu transformace post-plánované společnosti.

Plánování je činnost zabývající se budoucími změnami. Proto každý jedinec, který chce mít nějakou budoucnost podle svých představ, potřebuje plánovat. Totéž platí pro společenství, počínaje malými komunitami a konče třeba státy, pro podnikání stejně jako pro veřejný sektor. Ti všichni plánovat potřebují. Úkolem pro profesionální plánovatele je pomáhat jim, aby jejich rozhodnutí byla udržitelná jak z hlediska toho, kdo rozhoduje, tak i z hlediska celé společnosti.

Plánování zřejmě nemůže změnit priority jednotlivých aktérů rozvoje: není prostě možno měnit lidi a celý svět. Prostorové plánování ale může a podle mého názoru ve vlastním zájmu musí přispět k další podstatné a nezbytné přeměně, následující předchozí transformaci devadesátých let, spočívající v přechodu od plánované k post-plánované společnosti: k přeměně dříve plánované společnosti na společnost plánující prostřednictvím plánujících společenství.

*Doc. Ing. arch. Karel Maier, CSc.  
FA ČVUT*