

LOKALIZACE KLÍČOVÝCH AKTIVIT V ÚZEMÍ – MECHANISMY A MOTIVACE

Šárka Doležalová

Současné územní plánování je komplexní disciplínou správy prostředí. Nejedná se o pouhou organizaci města, tato organizace musí sledovat dlouhodobou vizi založenou na sdílených hodnotách a mít konkrétní, tomu odpovídající, náplň. Plánování je tedy spíše procesem, taktikou nebo implementací strategie, která by měla směřovat k zajištění udržitelnosti a posílení konkurenceschopnosti města skrze principy usměrňování energie rozvoje, vyvažování sociálních rozdílů a tvorby kvalitního obytného prostředí. K tomu plánování vyžaduje mnohem pokročilejší nástroje a postupy, jejichž vnitřní dynamika umožňuje sledovat přirozené vazby v prostředí, nebo jsou dostatečně flexibilní a dokážou tak reagovat na nepředvídané změny. Tento článek je zaměřen na analýzu vnitřních mechanismů nástrojů plánování s ohledem na distribuci městského vybavení v území. Na příkladech plánů šesti evropských měst sleduje podrobnost, zacílení a vnitřní vazby jednotlivých nástrojů regulace.

Úvod: Lokalizace, plánování a jejich procesy

Udržitelnost je pojem, který do diskurzu urbanismu a územního plánování přinesl větší důraz na časový rozměr a novou dynamiku ve formě zahrnutí zpětné vazby¹⁾ do úvahy o budoucím rozvoji. V dlouhodobém horizontu jsou tak města konfrontována se svou křehkostí. Nové dimenze urbanismu zahrnující mnohem více vazeb, procesů i aktérů odkrývají narůstající komplexitu měst a s ní spojené výzvy jejich plánování a správy. V tomto ohledu je citelné především rozostření hranic mezi soukromou a veřejnou zodpovědností za podobu a fungování prostředí. Nárůst frekvence výskytu těchto hybridních situací téměř na hranici běžnosti vyžaduje určitou změnu v pohledu na správu měst.

Udržitelnost rozvoje města ovlivňují z velké části dva faktory – odolnost, většinou ve formě stability urbánní struktury, a adaptabilita, reprezentovaná především flexibilitou a dynamickým přizpůsobováním „obsahové složky“ města. Obsahová složka v kontextu urbanismu zahrnuje různé formy využití území. Tento článek se soustřeďuje na jejich podмноžinu – „klíčové aktivity“ – pojem, který bude dále využit pro označování městského vybavení, tedy veřejného vybavení i komerčních služeb. Vztah obsahové složky ke struktuře, konkrétněji distribuce aktivit v území, je determinován dvěma liniemi procesů, zjednodušeně popsatelnými

jako „lokalizace společného vybavení ve veřejném zájmu“ a „alokace zdrojů pro maximální výtěžnost“ [Lindholm, 2015]. Tyto postupy podléhají jiným mechanismům a jsou obecně užívány jinými typy aktérů v oblasti územního rozvoje. Oba dva postupy mají své další vnitřní členění a síly, které určují výslednou lokalizaci, v prvním případě je to podle Michaela Teitze [1968] především aktivní vyvažování protichůdné síly úspor z rozsahu (economies of scale) a výhod rovnoměrnějšího prostorového rozptylu. Z pohledu správy města tedy v důsledku jde o hledání rovnovážného stavu mezi účinností a spravedlností, které zmiňuje jako základní metakritéria Lynch [1984] i DeVerteuil [2000]. Ve snaze o optimalizaci lokalizace veřejného vybavení, která je do jisté míry iteračním procesem, navíc teorie naráží na problém kvantifikace a objektivitu kritérií [Teitz 1968; Kiminami, 2014]. V případě druhé linie procesů (individuálního rozhodování o alokaci zdrojů pro maximální výtěžnost například v případě lokalizace komerčních zařízení) mohou být silami ovlivňujícími výsledné umístění podle typu aktivity dostupnost, aglomerace a agregace, konkurence, ekonomie měřítka atd. [Glaeser, 1991; Rappaport, 2008; Koster, 2012]. U těchto je naopak problémem nevyváženost distribuce sociálních a ekonomických výhod, zatížení prostředí [Rantanen et al., 2014] a problematický vztah k možnostem plánování, které mají většinou povahu restriktivních nástrojů.

Tyto mechanismy jsou zásadními vstupy do rozhodování o umístění funkce i nastavení samotného procesu umístění. Tento článek se na ně ale nebude primárně soustředit z globálního pohledu politických rozhodnutí, geografických vzorců nebo ekonomických modelů optimalizace distribuce vybavení. Východiskem naopak bude lokalizace jako aktivní úkon plánování, který z velké části musí na tyto mechanismy reagovat. Obecné principy tak budou analyzovány z perspektivy „mikroprocesů“ správy prostředí. Na procesy lokalizace i na jejich nástroje je pohlíženo skrze linie veřejného zájmu, které tyto procesy sledují, a jejichž suma je v jádru samotné potřeby institutu územního plánování.

Jaké jsou tedy konkrétní motivace plánování využití území a funkční regulace? Jaké možnosti mají současné systémy plánování ve vztahu k veřejné a ke komerční vybavenosti města? Je možné identifikovat v jejich rámci vnitřní vazby odpovídající na přirozené mechanismy distribuce aktivit v území? Jak se tyto systémy plánování přizpůsobily od metody základního zónování odpovídajícího na jednu otázku směrem k postupům, které umožňují reagovat na demografické změny, dynamiku trhu, které umějí podpořit aktivní městské prostředí a přispět k efektivnímu řízení města?

1) Touto zpětnou vazbou je myšlena korekce rozvoje ve smyslu druhé části definice udržitelného rozvoje podle WCED: „takový rozvoj, který naplňuje potřeby přítomných generací, aniž by ohrozil schopnost budoucích generací naplňovat potřeby své.“ [WCED, 1987]

Metodika: Studie zahraničních plánů

Nástroje plánování využití území v současné době není možné chápat jako jednoduché zónovací regulativy členící rovnoměrně území na jednotlivé plochy zamýšlených funkcí. Plánování má mnohem složitější vnitřní strukturu reagující pomocí politik a strategií na obecné tendence i aktuální problémy, obsahující zároveň množství vrstev plánů s různou mírou detailu a závaznosti. Metodika prezentovaného kvalitativního výzkumu je založena na studii postupující do podrobnosti individuálních regulativů tak, aby mohla odhalit jejich reálné záměry a obecné principy.

Nutným podkladem pro výzkum a jeho zasazení do kontextu bylo prostudování obecnější vrstvy základních systémů plánování v šesti evropských městech a odpovídajících národních systémů (Amsterdam, Berlín, Kodaň, Lyon, Praha, Vídeň).²⁾ V dalším kroku se výzkum soustředil na jejich instrumentář se zaměřením na nástroje lokalizace klíčových aktivit, tedy plány i předpisy, koncepční i regulační dokumenty a formalizované i neformalizované procesy usměrňující využití území ve struktuře města. V této fázi bylo zmapováno množství celoměstských, regionálních i národních strategií, jejichž prezentace

není předmětem tohoto článku, nicméně jejich znalost byla podkladem pro další fáze výzkumu, především v oblasti klasifikace cílů plánování. Tento článek se v rámci tématu lokalizace vybavenosti soustředí především na podrobnější měřítko prostředí, konkrétně měřítko čtvrti a lokality [viz Kohout, 2015], tedy na místo, kde se setkává strategické rozhodnutí s reálnou strukturou města, a kde se může manifestovat dopad tohoto rozhodnutí a způsobu jeho implementace na konkrétní lokalitu. Na problematiku není nahlíženo z pohledu možností optimalizování postupů centrálního řízení distribuce vybavení, které ve vyšších měřítkách bývá vedeno především ekonomickými a politickými rozhodnutími, ale spíše z pohledu **zmapování způsobů, jakými může plán umožněním a podmíněním lokalizace určitého typu vybavenosti přispět ke stabilizaci městského prostředí a vnímané obytné kvalitě prostředí.**

Následujícím krokem byl průzkum konkrétních regulativů vybraných plánů.³⁾ Z každého plánu byla analyzována regulace plochy obytné (v případě více typů té nejvíce monofunkčního charakteru), plochy smíšené (odpovídající prostředí polyfunkčního kompaktního města) a plochy veřejného vybavení, pokud taková v plánu existuje. Primárním cílem nebylo vytvoření přehledky nástrojů a příkladů „dobré praxe“ ze

zahraničí, ale nastínění systematiky a ukázka škály nástrojů se zaměřením na mechanismus a motivace ve vztahu k udržitelnému rozvoji a zajištění kvalitního obytného prostředí města.

Výzkum tedy analyzuje vnitřní vazby a podmínky existující v rámci samotných regulativů a obecné cíle, které tyto nástroje sledují. Zároveň jde cíleně napříč typy klíčových aktivit, tedy sleduje funkce s odlišnými mechanismy distribuce v území tak, aby zachytil různorodé vazby nástrojů plánování ve veřejném zájmu. Nesoustředí se tak pouze na lokalizaci veřejného vybavení nebo například regulaci maloobchodu, čímž umožňuje zároveň prozkoumat celou škálu hybridních situací mezi těmito dvěma polohami.

Cíle plánování a motivace lokalizace

Územní plánování se za dobu své existence, podobně jako samo město, vyvíjí vrstvením požadavků a postupně přibývajících nánosů inovací a proměn. Ne všechny vrstvy jsou však v současném kontextu účelné. Jak kriticky podotýká Alex Lehnerer [2009, p. 83]: „Urbanistická pravidla dnes nabírají formu byrokratických administrativních nástrojů, a nikdo se již neptá, jaký je jejich původ, ani



Obrázek 1: Plány reprezentující analyzovanou úroveň funkční regulace měst: Amsterdam, Berlín, Kodaň, Lyon, Praha, Vídeň

2) Výběr zkoumaných plánů sledoval města srovnatelná s Prahou, podobného evropského kulturního prostředí, velikosti výrazně přes 100 000 obyvatel, s vysokou úrovní kvality života. Zároveň navazoval na předchozí výzkumné práce [Kohout, 2015; Fialová, 2015].

3) Vybrané plány a zdroje regulativů:

Amsterdam: Bestemmingsplan Bestemmingsplan IJburg 1e fase, 2013

Berlín: Bebauungsplan, ale především obecně Verordnung über die bauliche Nutzung der Grundstücke (Baunutzungsverordnung - BauNVO)

Kodaň: Kommuneplan 2011

Lyon: PLU GrandLyon - Règlement, Modification n° 11 – 2015

Praha: Územní plán sídelního útvaru hl. m. Prahy, Opatření obecné povahy č.6/2009

Vídeň: Bebauungsplan, obecně Bauordnung für Wien (BO)

+ pro doplnění jiných přístupů k plánování – New York: New York City's Zoning Resolution

jaké funkce měly naplňovat."⁴⁾ Problémem, který zmiňuje, je původ nástrojů plánování v reakci na samotné vystavené prostředí, které do systému vnáší umocnění zpětnou vazbou (positive feedback loop), ve které „regulované stanovuje regulaci a naopak“ [Lehnerer, 2009]. Setrvačnost některých regulativů reagujících na situaci, která již není aktuální, může z nástrojů vyvažujících negativní dobové vstupy udělat nástroje vychylující fungování měst z rovnováhy. V našem kontextu jsou toho typickým příkladem pravidla a požadavky na výstavbu reagující na problémy raně průmyslových měst [Hnilička, 2014]. Průběžná reflexe motivací nástrojů plánování má tedy jistě své opodstatnění.

Cíle územního plánování podle stavebního zákona⁵⁾ stavějí na třech pilířích udržitelného rozvoje. Plánování má zajistit „vyvážený vztah podmínek pro příznivé životní prostředí, pro hospodářský rozvoj a pro soudržnost společenství obyvatel území“ a zároveň reflektuje roli „správce rovnováhy“ usměrňováním „veřejných a soukromých zájmů na rozvoji území“.

Udržitelnost je stěžejním principem evropského plánování již několik desítek let [např. WCED, 1987]. Důraz na její průmět do prostorového plánování v podobě podpory rozvoje směrem k větší hustotě, omezení sprawlu a promíchání funkcí v městské struktuře, tedy hlavních prvků strategie „kompaktního města“ [Jenks et al., 1996 dle Jones & MacDonald, 2004] je patrný například v dokumentech Green Paper on the Urban Environment [CEC, 1990] a European Spatial Development Perspective [EC, 1999], nebo Thematic Strategy on the Urban Environment [EC, 2006]. Přestože tato strategie přirozeně není bez kritiků, je hlavní zásadou a politickým základem většiny současných plánovacích dokumentů evropských měst. Mezi principy kompaktního města patří i snaha o dosažení sociální a ekonomické diverzity a životaschopnosti [Jenks et al., 1996], na které plánování cílí nepřímými nástroji a specifickými hybridními (nejen prostorovými) politikami.

Co bývá často opomíjeno v globálním pohledu na plánování, protože se týká spíše municipálního měřítka, ale přesto často zaznívá v dokumentech vizí a strategií měst, je konkurenceschopnost, většinou také jeden z cílů specifických ekonomických politik většího měřítka. V drobnějším měřítku má nicméně konkurenceschopnost velice silnou vazbu na obytnost a kvalitu vystaveného prostředí, zvláště pokud vezmeme v potaz globalizaci a s ní spojenou zvýšenou mobilitu kreativních a inovativních pracovních sil, tedy novodobých zdrojů konkurenční výhody informační společnosti.

Ve výzkumu hledáme na pozadí nástrojů plánování lokalizace klíčových aktivit principy, jejichž cílem je **kompaktní, spravedlivé a obytné** město, a to ve dvou úrovních, nejprve jako obecně motivované **prostorové cíle lokalizace** a následně v úrovni konkrétních mechanismů lokalizování, tedy vnitřních vazeb v rámci regulativů.

Práce s obsahovou složkou a klíčovými aktivitami postupuje jako jedna z nejdůležitějších vrstev plánování všemi třemi zmíněnými cíli (udržitelnost, spravedlivost, konkurenceschopnost). Původní nástroje zónování zajišťují omezení **negativních efektů vycházejících z nekompatibility** určitých typů využití území. V současnosti je často vyvažují nástroje, jejichž cílem je zajištění diverzity funkcí odpovídající měřítku živého městského prostředí, přispívající k flexibilitě městské struktury. Z pohledu plánovacích nástrojů však nejde pouze o otázku umožnění, nebo lépe podpoření, promíchání monofunkčních ploch v jiném měřítku. Zásadní otázkou, která smíšení funkcí a udržitelnost spojuje, jsou vazby mezi těmito funkcemi, které větší hustota a menší zrno polyfunkčního prostředí [Lynch, 1984] přirozeně podporují, ale mohou být také paralelně iniciovány nebo umožněny vnitřními mechanismy plánovacích nástrojů. Tyto vazby zajišťují **dostupnost pracovních příležitostí a služeb** v místě bydliště, vytvoření **prostupného území respektujícího lidské měřítko**, snížení požadavků na dopravu, mohou přinést

větší míru lokálních interakcí a živější parter. Zásadní je také lokalizace veřejného vybavení, která je jedním z nejprůmočařejších nástrojů správy města přispívajících k spravedlivé a efektivní distribuci veřejných zdrojů ve městě.

Na základě výše zmíněných principů jsou cíle, které se promítají do podoby jednotlivých nástrojů lokalizace klíčových aktivit v území, rozděleny do čtyř kategorií:

1/ Kompatibilita funkcí

Omezení dopadu negativních efektů funkcí bylo původní motivací vzniku funkčního zónování. Oddělení bydlení a výroby, které bylo umožněno rozvojem dopravy, mělo přinést lepší podmínky pro život ve městech, do té doby sužovaných negativními vlivy průmyslové výroby a dlouhou dobu tak bylo ústředním principem plánování. To, co bylo dříve „funkčními plochami“ v plánování, od té doby dostalo mnohem pestřejší cíle a různé podoby od důrazu na strukturování města, přes obecné plochy „charakteru“ definované skrze průnik různých funkčních i prostorových parametrů, po nástroje podpory ekonomického růstu. Regulativy zaměřené na eliminaci nebo vyvažování negativních externalit mají v plánování stále svůj význam, jen změnila pozici v systému a z nástrojů organizujících území v celoměstském měřítku se staly klauzulí v textu regulativů vyžadující kompatibilitu (Vídeň, Berlín) nebo samostatnou „překryvnou regulaci“, např. klasifikací funkcí podle míry zatížení okolí (Amsterdam, Kodaň). Nemusí se jednat pouze o environmentální problematiku znečištění nebo hlukového zatížení, příkladem může být omezení staveb městského vybavení, jinak pozitivního efektu, který by ale území přetížil nárázovou dopravou. Plánování v demokratické společnosti navíc nemůže reagovat pouze na faktické efekty, ale musí pracovat i s očekávanými efekty a veřejným míněním. Od sedmdesátých let teorie lokalizace odstupuje od pozitivistického modelování a zahrnuje i dynamiku „lokalizačního konfliktu“ a širší politickou a společenskou problematiku [Cox, 1973 dle DeVerte-

4) Pozn.: překlad autorky

5) Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu

uil, 2000, p. 58-61]. Zvláštním typem aktivit jsou v tomto směru takzvané LULU, „locally unwanted land use“, spojené s fenoménem NIMBY, „not in my backyard“, což jsou funkce, jejichž umístění se občané brání, ve druhém případě i přes jejich zjevnou obecnou prospěšnost. Nástroje pracující s touto problematikou se objevují spíše v celoměstském měřítku v nastavení procesů participace veřejnosti a mechanismů zpětné vazby a korigování jednotlivých lokalitních „samospráv“. Zkoumané regulativy v drobném měřítku na řešení této problematiky nebyly zacílené.

2/ Dostupnost služeb a pracovních příležitostí

Zajištění dostupnosti je jedním z klíčových požadavků veřejného zájmu v plánování. Při lokalizaci občanského vybavení z pohledu správy města se jedná, jak již bylo zmíněno v úvodu, o vyvažování dvou úkolů – ekonomické optimalizace sítě veřejně spravovaných služeb, tedy distribuce zařízení směřující k minimálnímu počtu zařízení na plochu, a zajištění dostupnosti všech služeb obyvatelům (ohrazení minimálního počtu pěší dostupnosti). Zajištění dostupnosti služeb obyvatelům v sobě zahrnuje i problematiku korekce tržních mechanismů, které například vedou díky úsporám z rozsahu (economies of scale) ke konkurenční výhodě velkých nákupních center nad drobnými obchody distribuovanými v uliční síti [Koster, 2012; Rantanen et al., 2014], ale které jsou zároveň klíčové pro fungování města v měřítku lokality. Pouze při lehké změně úhlu pohledu parametry dostupnosti zároveň zasahují do jiných témat udržitelnosti, jakými jsou například otázka vytvoření pružné dopravní sítě a přizpůsobení lokalizace služeb podpoře udržitelných způsobů dopravy. Kompaktní město zároveň zlepšuje dostupnost pracovních příležitostí, a to nejen doplněním služeb do obytného prostředí, ale také například konkrétními vazbami v rámci využití území.

3/ Lidské měřítko a prostupnost

Lidské měřítko, jinak také „zrnatost“ urbánní struktury, skloňují jako základní parametr obytného města ve svých

textech autoři již od šedesátých let [Jacobs, 1961; Lynch, 1984]. Typickým řešením je nastavení požadavků na parcelaci v regulačním plánu. Jak ale ukázal průzkum, je možné pracovat i s jinými nástroji, například kodaňské Lokalplany mohou klást požadavky přímo na členitost fasád a četnost vstupů. V otázce zrnatosti se nejedná pouze o regulaci hmoty, ale i rozsahu a promíchání funkcí. Pokud se vrátíme k předchozí části, distribuce služeb v území by neměla být založena pouze na dostupnosti služby z pohledu jednotlivce, tedy její at' už metrické nebo topologické vzdálenosti od místa bydliště (minimum dostupnosti), ale současně na reálné prostupnosti území, která je dána skutečným užíváním města – například vytvořením dostatečně husté sítě a podporou široké nabídky klíčových aktivit tak, aby se člověku „vyplatil“ pěší pohyb (minimum prostupnosti). Lidské měřítko tedy nese pouze podmínku příjemných proporcí – srovnávací rovinnou jsou i možnosti lidského pohybu, orientace a vzorce chování – je tedy zásadní pro vytvoření podmínek pro živé multifunkční město.

4/ Intenzita a veřejný prostor

Prostupnost území zvyšuje míru využití veřejných prostranství, větší intenzita především lokálního pohybu zajišťuje jejich sociální kontrolu a bezpečnost [Jacobs, 1961; Hillier & Sahbaz, 2009].⁶⁾ Ne všude je žádoucí podpora hustoty a mixu funkcí typických pro oblasti městských center, přesto je ale možné cíleně usměřňovat energii do důležitých míst sítě veřejných prostranství a pracovat s rozhraním mezi zástavbou a veřejným prostranstvím, především soustředěním aktivit do parteru. Některé podrobnější plány umožňují i usměrnění aktivit v rámci plochy veřejného prostranství. Dánské Lokalplany pracují s „okrajovými pásmy“, kam může expandovat využití přílehlé budovy, nicméně je nutno podotknout, že tyto plány mají podrobnost bližší našemu regulačnímu plánu. V New Yorku existuje celoměstský regulativ „zahrádky kaváren“ (sidewalk café), povolující v rámci funkčních ploch a v dalších vymezených místech tři typy „zahrádek“ restaurací nebo kaváren se specifikovanými pro-

storovými parametry, který funguje jako podrobnější prostorový průmět politiky zobytnění veřejných prostranství.

Jakým způsobem jsou všechny výše specifikované prostorové cíle lokalizace reflektovány v nastavení konkrétních plánovacích nástrojů evropských měst?

Dynamika plánování a vnitřní vazby regulativů

Téma distribuce funkcí v městské struktuře ukazuje, že současné plánování nabírá na komplexitě společně s dalšími procesy a silami působícími na utváření a proměny měst. V momentě, kdy není možné předjímat rozvoj a tvořit plány „definitivního“ ideálního obrazu města, je rozhodující přenesení pozornosti k zajištění odpovídající dynamiky nástrojů plánování. Obecně tato dynamika může mít podobu strategičtější zaměřených plánů fixujících podstatné napříč měřítky a vytvářejících podmínky pro postupnou adaptaci flexibilních částí [Reimer et al., 2014]. Nevyhnutelné je zároveň uvazování o procesu plánování jako o iteračním procesu schopném postupné adaptace pomocí zpětných smyček. V tomto textu je ale především sledována „mikrodynamika“ obsažená v plánování klíčových aktivit v území, strategie zahrnutí podmiňujících vazeb do samotných nástrojů, která přináší automatické přizpůsobení obecných regulací konkrétním podmínkám a zároveň tak zvyšuje efektivitu plánování.

V rámci průzkumu funkčních regulativů byly zaznamenávány jednotlivé vnitřní relace dílčích regulativů související s lokalizací městského vybavení a prostorového usměrnění některých aktivit (příkladem může být umožnění drobné komerce v převážně obytné ploše, ale v omezeném rozsahu nebo pouze v úrovni parteru). V plánech se samozřejmě objevovaly regulativy bez významnějšího sekundárního podmiňování a naopak i regulativy obsahující v sobě více relací. Vnitřní vazby nástrojů se ale vyskytovaly napříč všemi zkoumanými dokumenty v různých formách a byly na základě typu vazby rozděleny do čtyř kategorií. Tato klasi-

6) Více viz Carmona, 2010 p. 147–157

fikace není kompletním výčtem možných mechanismů, ale spíše průřezem nejčastěji se objevujícími formami.

1/ Podmínění funkce na základě jejího vlivu na okolí

Obecné podmínění se nejčastěji objevuje ve formě požadavku kompatibility, především v otázce environmentálního efektu daného využití na své okolí. Typickými příklady z pražského územního plánu jsou pojmy „nerušící výroba“ a „nerušící služby“, obsahující výčet nepřipustných funkcí. U vídeňských ploch je automaticky uváděna obecná klauzule, že využití nesmí svými efekty (kouřem, prachem, hlukem atd.) zatěžovat své okolí. Jiné plány mají systematictější nástroje jdoucí napříč funkčními plochami, například v dánských municipálních plánech (Kommuneplanen) je u ploch zmíněno, která nejvyšší environmentální třída (Miljøklasse) využití je v dané ploše povolena. Tyto kategorie se vztahují na podniky a zařízení od lékařských ordinací v kategorii 1 po ocelárny v kategorii 7. Zjednodušují tak samotné znění regulativu a zároveň jasně dávají najevo, co je jejich motivací a podle čeho by měla být vhodnost funkce posuzována. Z příkladů je patrné, že tento typ se váže k ochraně uživatelů území před negativními efekty.

2/ Funkční vazba

Ve městě existuje hustá síť drobných funkčních vazeb generovaných mimo jiné každodenními lidskými činnostmi. Vazby přinášejí městu potřebnou intenzitu jako přidanou hodnotu promíchání funkcí, např. Nikos Salingaros tento jev popisuje jako autokatalýzu [2005]. Tyto vazby je možné v plánování vnímat jako obecné struktury společnosti vytvářející síť s často diskutovanou topologií a specifickou vazbou k morfologii městské struktury [Alexander, 1965; Hillier, 1984; Read, 2008; Pope, 2008; Scoppa, 2013]. V některých případech je účelné zaměřit se na konkrétní opakující se interakce a společenské vazby a přizpůsobit tak regulativy „na míru“ životu. Poněkud banálním a přesto vysoce funkčním příkladem může být amsterdamský typ využití povolovaný v rámci obytných ploch –

„s bydlištěm spojená praxe a podnikání“ (aan-huis-verbonden beroep of bedrijf) týkající se například lékařských ordinací, právnických kanceláří a drobné řemeslné výroby (ale nikoli obchodu a komerčních služeb klasifikovaných jako „spotřebitelské služby“, které mají na území další dopady). S podpořením prostupnosti území a dostupnosti služeb souvisí funkční vazby vázané na lokalitu (sousedství). Příkladem může být povolení obchodů a nerušivých řemesel a služeb, které slouží „každodenním potřebám obyvatelů této oblasti“ v ploše berlínské „výhradně obytné oblasti“ (Reine Wohngebiete). Zarážející je v tomto směru prostorové usměrnění jinak podobného pražského regulativu umožňujícího v čistě obytné ploše využití zaměřené na „uspokojení potřeb území vymezeného danou funkcí“, který ve snaze určit lokalitu přesněji klade na vymezení funkčních ploch zpětně nárok, kterému nejsou tyto plochy nijak uzpůsobeny.

3/ Upřesnění lokalizace

Upřesnění lokalizace se vyskytuje ve dvou podobách: a) jako podrobněji označené oblasti v rámci plochy nebo b) v podobě obecného prostorového vymezení.

S přesnějším umístěním funkce v rámci plánu pracuje Berlín i Vídeň pomocí nápisů, které specifikují konkrétní funkci, Amsterdam využívá obecnější označení oblasti s výjimkami. Lyon, Kodaň a New York mají nástroje překryvných vrstev regulujících obchod, které umožňují komerční služby v parteru cíleně směřovat do určitých ulic a regulovat je zvláště od standardních funkčních ploch, které skládají regulační hmoty a míry smíšení funkcí výsledný cílový charakter. Tyto překryvné vrstvy do systému doplňují standardizovaný nezávislý nástroj, který charakter obohacuje o parametr intenzity.

Druhou formou zpřesnění je obecné prostorové vymezení týkající se především třetí (výškové) dimenze plánu. Příkladem pro obě formy může být amsterdamský regulativ „v přízemí, podzemí, a místech s odpovídajícím označením v plánu je možné umístit spotřebitelské a obchodní služby, krea-

tivní funkce, kanceláře a sociální služby“. Tento mechanismus také nemusí být zaměřen pouze na usměrňování aktivit do parteru, ale může například zajišťovat provozní komfort a soukromí a s ním spojenou rezidenční atraktivitu (např.: Kodaň: „firmy, instituce a podobné by se obecně neměly umísťovat nad patry obytnými“).

4/ Podrobnější prostorové vymezení funkce

Se zrnitostí městské struktury a promícháním funkcí v potřebném měřítku souvisejí regulativy omezení rozsahu jedné funkce a) obecnou kategorizací měřítkem (např. „drobné“ stavby pro danou funkci), b) procentuálním vymezením, c) omezením absolutním objemem (plochou). Na amsterdamském příkladu z bodu 2 je možné ilustrovat i jeho prostorové vymezení: „s bydlištěm spojená praxe a podnikání“ může tvořit max. 30 % podlažní plochy přízemí a zároveň ne více než 50 m². Zároveň je důležité určení, na jakou oblast se vztahuje omezení.⁷⁾ Například Kodaň všude jasně specifikuje, že „maximální zastavitelná plocha se vztahuje na jeden pozemek, pokud podrobnější plán (Lokalplan) neurčí jinak“.

Přestože pražský územní plán má jednu z největších škál typů ploch i jimi regulovaných druhů využití (jde do podrobnosti, např. „zařízení pro pražskou integrovanou dopravu“, odlišení sportoviště pro organizovaný a neorganizovaný sport), které jistě mohou mít své opodstatnění, ve srovnání s ostatními plány je ale nevyvážená schopnost funkcí obecně vymezit a parametricky nebo konkrétně lokalizovat. Zajímavý protipól tvoří Vídeň, u které je patrný opačný extrém velice obecné funkční specifikace, která mezi podrobností územního a regulačního plánu téměř nemění podrobnost v kombinaci s jednou z nejpodrobnějších celoměstských prostorových regulací, specifikující souborem parametrů zastavitelné obálky budov.

7) Se změnou měřítka oblasti se výrazně mění i kvantitativní parametry zástavby a například poměry ploch tak mají velice proměnlivý výsledný význam [Berghauser Pont, 2010].

Typ dokumentu Město Název plochy	Kategorie funkční	Bydlení	Vzdělávání	Zdravotnictví	Kultura	Sport	Ubytování a pohostinství	Obchod	Služby	Výroba/řemesla	Administrativa
Bestemmingsplan Amsterdam Wonen - 1	smíšené služby	krátkodobé					pohostinství kat.IV B&B stravování		smíšené služby podnikání a soukromé praxe		
Bebauungsplan (+ BauNVO) Berlin Reine Wohngebiete	ostatní zařízení	zařízení pro péči o dítě						obchody a nerušíva	řemesla a služby		
Kommuneplan København		studentské bydlení, hausbøtø									
Plan Local d'Urbanisme Lyon UP - Zone pavillonnaire											
Územní plán Praha OB - čisté obytné	MŠ	ambulantní péče	neorg.								
	ZŠ	lůžková zařízení	org.				veřejné stravování				
Bebauungsplan (+ BO) Wien Wohngebiet	stavby pro sociální účely										

Legenda:

Míra podrobnosti členění typů využití území:
součást obecnější (společné) kategorie
konkrétní kategorie odpovídá členění tabulky
podkategorie (regulovaná zvlášť)



Vnitřní vazby a podmíněné regulativy:

1/ Podmínění funkce na základě jejího vlivu na okolí (kompatibilní funkce)

c

2/ Funkční vazba

2a/ pouze ve vazbě na hlavní funkci (přidružená funkce)

←

○

"

↕

↕

<

%

↑

Typ využití ve vztahu k charakteru regulované plochy:

hlavní

podmíněné

výjimečně přípustné

Obrazek 2: Příklad vnitřních vazeb a podmínek funkčních regulativů ploch bydlení napříč analyzovanými plány. Tyto vazby jsou ukázkou výskytu a formy přesnějšího prostorového zacílení a podmínění (viz značky) nebo funkční diferenciacce (více podtypů využití v rádcích pod sebou).

Závěry

Flexibilita nástrojů:

Vztah prostorových a funkčních regulativů

Příklady plánů ukazují vysokou flexibilitu v podrobnosti prostorového určení funkce. Na jedné straně dochází k většímu uvolnění „zónování“, tedy posunu od modernistické segregace bydlení a jiných funkcí směrem k multifunkčnímu prostředí, které je patrné i v pražském plánu.⁸⁾ Zato rozšíření operativního prostoru ve druhém směru, na které se tento článek soustředí, tedy v obohacení nástrojů o možnost přesnějšího lokalizování klíčových aktivit, má zatím v českém prostředí poměrně omezené možnosti. Podrobnější nebo podmíněná lokalizace a zpřesnění parametrů regulace ve vybraných místech, kde by to směřování nebo křehkost území vyžadovala, jsou možné pouze s využitím regulačního plánu, tedy pouze v kompletním zpřesnění podrobnosti napříč vrstvami prostředí opět do jednotné míry podrobnosti v celém území. To, že českým plánům chybí flexibilita v míře abstrakce a úrovni detailu zobrazení a regulace konkrétních jevů nebo území zmiňuje také Kohout [2015].

Další výzkum by se měl podrobněji zaměřit na celoměstské strategie a nastínění možností nástrojů lokalizace založených

na negativní motivaci i pozitivním podpoření. Měl by také směřovat k neformalizovaným strategickým nástrojům a politikám, které zamezují přeúčtení plánu, ale jsou přesto klíčové k zanesení souvislosti do podkladu pro rozhodování. Tato osa nicméně vyžaduje hlubší průzkum mechanismů plánování v přesném zasazení do legislativního rámce a reálné rozhodovací praxe. Jak zmiňoval Volkmar Pamer z vídeňského magistrátu (MA 21) v průzkumu vedeném v rámci výzkumu, součástí plánování nejsou jen dokumenty a politiky, ale i samotná diskuse. Vývoj směrem ke komunikaci v plánování má svůj teoretický podklad už v textech Patsy Healey [1992] a jedním ze současných úkolů plánovacích systémů je tedy schopnost této diskusi připravit prostor a nástroje. Průzkum této neformální dimenze plánování je ale jen velmi těžko proveditelný bez bližší spolupráce s konkrétními městy a jejich plánovacími institucemi, protože jak podotýká Newman and Thornley [1996 dle Reimer et al., 2014, p. 3], „nejsou to jen oficiální dokumenty, ale skutečná procesní plánovací realita v daném místě, které rozhodují o podobě měst.“

Vnitřní vazby:

Od vymezení ke koordinaci

Výzkum potvrdil výskyt prvků vazeb v rámci regulativů přinášejících do plánování „mikrodynamiku“ v podobě pa-

rametrizace obohacující instrumentář o další rozměr. Regulativy s prvky těchto vazeb tvoří důležité, efektivně zacílené nástroje, jednu z forem zpřesnění regulace v oblastech, které to vyžadují. Plánování není založeno na vymezení škály ploch určitých, více či méně promíchaných, typů využití, ale na pečlivém balancování vztahů v území. Obohacení plánování o dimenzi vazby umožňuje přirozenější způsob sledování cílů daných konkrétním veřejným zájmem a sdílenými hodnotami ve směru k dlouhodobé udržitelnosti města. Díky tomu mají takto obohacené regulativy důležitou informační hodnotu. Tyto vnitřní vazby jsou indikátory motivace, která za nimi stojí, a proto dokážou mimo jiné lépe formulovat své zacílení, a je tak jednodušší podle nich rozhodovat. Analýza regulativů také naznačila, že čím více vazeb obsahuje plocha, tím méně rozsáhlý výčet využití vyžaduje. Tedy je definována skrze svůj cíl, nikoli skrze své ohraničení (okrajové podmínky).

Výzkum regulativních plánů zároveň ukazuje, že v měřítku lokality se ztrácí ostré sektorové rozdělení klíčových aktivit optimalizovaných v celoměstském měřítku často v oddělených vrstvách, a že důraz je naopak kladen na koordinaci, která je zaměřena na prostorový průmět klíčových aktivit napříč sektory a jejich městotvornou roli. Přirozené

8) Pozn.: minimálně v posunu k uvolnění funkčního členění (viz změna Z1000/00 Územního plánu sídelního útvaru hl. m. Prahy z roku 2009)

je, že v situaci, kdy nemá všechny tyto sektory v rukou státní nebo městská správa, je nutné přizpůsobit postupy tak, aby koordinaci umístování klíčových aktivit sloužily jiné nástroje než direktivní vymezení a právě zde získávají prostor v celoměstském měřítku strategické pobídky a v nižším měřítku vazby a podmínění v rámci regulativů.

Tato práce byla podpořena grantem Studentské grantové soutěže ČVUT č. SGS15/098/OHK1/1T/15

Použité zdroje:

- ALEXANDER, Christopher, 1965. *City Is Not a Tree*. Architectural Forum.
- BERGHAUSER PONT, Meta a Per HAUPT, 2010. *Spacematrix: Space, Density and Urban Form*. ISBN 9056627422.
- CARMONA, Matthew, 2010. *Public places, urban spaces: the dimensions of urban design*. Routledge.
- CEC (COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES), 1990. *EU Green paper on the urban environment* [online]. Dostupné z: doi:97-22-77-61187-1
- DEVERTEUIL, Geoffrey, (2000). Reconsidering the Legacy of Urban Public Facility Location Theory in Human Geography. In: *Progress in Human Geography*. 24(1): 47-69.
- EC (European Commission), 1999. *European Spatial Development Perspective (ESDP) – towards balanced and sustainable development of the territory of the European Union*, available at: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/pdf/sum_en.pdf
- EC (European Commission), 2006. *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament: Thematic Strategy on the urban environment*.
- FIALOVÁ, I. ČECHOVÁ, K. KUNEŠOVÁ, D. Sběr územních plánů – EU. In: *Metodika zadávání územních plánů – Analýzy vybraných témat*. Praha: ČVUT, 2015. 368 s. ISBN 978-80-01-05705-6.
- GLAESER, Edward L., et a, 1991. *Growth in cities*. National Bureau of Economic Research.
- HEALEY, Patsy, 1992. Planning through Debate: The Communicative Turn in Planning Theory. *The Town Planning Review* [online]. roč. 63, č. 2, s. 143–162. ISSN 0041-0020. Dostupné z: doi:10.2307/40113141
- HILLIER, Bill; HANSON, Julienne, 1984. *The social logic of space*. Cambridge: Cambridge university press.
- HILLIER, Bill; SAHBAZ, Ozlem, 2009. An evidence based approach to crime and urban design, or, can we have vitality, sustainability and security all at once. In: R. Cooper, G. Evans, C. Boyko, C.(eds.), *Designing Sustainable Cities: Decision-making Tools and Resources for Design*, Wiley Blackwell. 163-186.
- HNILÍČKA, Pavel, 2014. *Pražské stavební předpisy s aktualizovaným odůvodněním*. 1. vyd. Praha: Institut plánování a rozvoje hlavního města Prahy, 215 s. ISBN 978-80-87931-17-2.
- JACOBS, Jane. *The Death and Life of Great American Cities*. Random House, 1961.
- JONES, Colin a Charlotte MACDONALD, 2004. Sustainable Urban Form and Real Estate Markets. *European Real Estate Conference*, Milan. s. 2–5.
- KIMINAMI, Lily; BUTTON, Kenneth; NIJKAMP, Peter, 2006. *Public facilities planning*. Edward Elgar. ISBN: 978-1845420260
- KOHOUT, Michal; Filip TITTL; Jan KARÁSEK; Šárka DOLEŽALOVÁ; David TICHÝ. Analýzy vrstev a procesů – Části / Mezoúroveň II. In *Metodika zadávání územních plánů – Analýzy vrstev a procesů*. Praha: Fakulta architektury ČVUT, 2015, s. 145-217. ISBN 978-80-01-05704-9.
- KOSTER, Hans R. A. a Jan ROUWENDAL, 2012. The Impact of Mixed Land Use on Residential Property Values. *Journal of Regional Science* [online]. roč. 52, č. 5, s. 733–761. ISSN 00224146. Dostupné z: doi:10.1111/j.1467-9787.2012.00776.x
- LEHNERER, Alex, 2009. *Grand Urban Rules*. Rotterdam: 010 Publishers.
- LINDHOLM, Gunilla, 2015. Localization as an act of planning: Contextual conditions for planners' acting space. In: Ed. Milan Macoun & Karel Maier. *Book of Proceedings AESOP Prague Annual Congress 2015*. Association of European Schools of Planning. 2846–2856. ISBN 978-80-01-05782-7.
- LYNCH, Kevin, 1984. *Good city form*. MIT press.
- POPE, Albert, 2008. Terminal Distribution. In: SEGAL Rafi, VERBAKEL Els. *AD Cities of Dispersal*. 136. ISBN: 978-0-470-06637-9
- RANTANEN, Annuska; Sanna ILTANEN; Anssi JOUTSINIEMI, 2014. Systemic Sustainability and Emerging Diversity of Shopping Concepts in Urban Multi-agent Networks. In: *New Urban Configurations*. B.m.: IOS Press, s. 510 – 517. ISBN 978-1-61499-365-0.
- RAPPAPORT, Jordan, 2008. A productivity model of city crowdedness. *Journal of Urban Economics* [online]. roč. 63, č. 2, s. 715–722. ISSN 00941190. Dostupné z: doi:10.1016/j.jue.2007.04.008
- READ, Stephen a PINILLA, Camilo, 2008. Visualizing the Invisible: Towards an Urban Space. In: *Spacelab*, 1. Amsterdam: Techne Press, 196. ISBN: 90-8594-003-6
- REIMER, Mario; GETIMIS, Panagiotis; BLOTEVOGEL, Hans (ed.), 2014. *Spatial Planning Systems and Practices in Europe: A Comparative Perspective on Continuity and Changes*. Routledge.
- SALINGAROS, NIKOS A, 2005. *Connecting the Fractal City*.
- SCOPPA, Martin Dennis, 2013. *Towards a theory of distributed attraction: the effects of street network configuration upon the distribution of retail in the city of Buenos Aires*.
- TEITZ, Michael B, 1968. Toward a theory of urban public facility location. In: *Papers of the Regional Science Association*. Springer-Verlag. p. 35–51.
- WCED (WORLD COMMISSION ON ENVIRONMENT AND DEVELOPMENT), 1987. Our Common Future. *Report of the World Commission on Environment and Development*. Oxford University Press, USA. p. 383.

Ing. arch. Šárka Doležalová
Fakulta architektury ČVUT v Praze

ENGLISH ABSTRACT

Localization of Essential Activities within the Urban Fabric – Mechanisms and Motivations, by Šárka Doležalová

Current spatial planning is a complex discipline of environment management. The objective of planning isn't a mere organization of urban pattern, the organisation has to follow a long-range vision based on shared values and requiring adequate content. Therefore, planning tends to be a tactical process implementing strategies that promote sustainability and competitiveness of towns and cities, which should be realized by means of directing development energy, balancing social differences and creating a high-quality built environment. For this, planning requires advanced tools and procedures able to detect natural connections in space and react flexibly to unexpected changes. The objective of this article is to analyse inner mechanisms of planning with particular regard to the distribution of urban equipment. Plans of six European cities exemplify the detail, focus and inner connections of specific tools of regulation.