

ÚZEMNÍ PLÁNOVÁNÍ V PODMÍNKÁCH TRANSFORMACE – PŘÍKLAD BOSNY A HERCEGOVINY

Brankica Milojević

Urbánní transformace bosenských a hercegovských měst byla v posledních deseti letech provázána vlivem mnoha faktorů, mimo jiné územním plánováním, které bylo přizpůsobeno požadavkům měnící se společnosti uznáním významu soukromého vlastnictví, participace patřičných odborníků a nové role plánovačů. Aktuální požadavky investorů upřednostňovaly krátkodobé plány a soukromé zájmy nad veřejnými, což v mnoha případech způsobilo nenávaznost a absenci strategického plánování. Dynamika změn vyžadovala pružnější formu územně plánovací dokumentace, která ale byla omezena existujícím legislativním i metodologickým rámcem. V současné době dochází ke změnám v územním plánování i systému managementu – to představuje komplexní a všezahrnující proces včetně systematických změn legislativy a změn metodologického základu územního plánování. Základním cílem reformy je plánování, které bude založeno na demokratické, transparentnější společnosti a efektivnější místní administrativě, stejně jako na větší iniciativě jednotlivců. Modely západních zemí, zejména Spojených států, které byly prostřednictvím projektů USAID (Americká agentura pro mezinárodní rozvoj) výrazně zahrnuty do reformy územního plánování a rozvoje v Bosně a Hercegovině, upřednostňovaly efektivitu a poskytnutí větších svobod investorům prostřednictvím pružnějších regulačních prvků funkčního zónování, což je, obecně vzato, spojeno s omezenou účastí plánovacích specialistů a urbanistů na tvorbě prostoru. Plán funkčního zónování, který je předmětem zájmu v některých západoevropských zemích, představuje administrativní (tedy nikoli odborně regulativní) dokument vytvořený zaměstnanci městského urbanistického úřadu.

Tento článek vymezuje nové přístupy k plánování v podmínkách transformace. Současný zájem na změnách a jejich dopad na urbanismus a na budoucí urbánní transformaci měst v Bosně a Hercegovině vedou k nezbytné aktivní participaci urbanistů – plánovačů na reformním procesu prostřednictvím spolupráce na přípravě nového zákona a odpovídající definici významu a úlohy plánování ve společnosti. Na základě toho bude vytvořen nezbytný předpoklad k ochraně návaznosti a prvků strategického rozvoje, stejně jako komplexního přístupu k územnímu plánování. Pilotní projekt plánu funkčního zónování připravený v rámci projektu GAP USAID (Projekt vládní odpovědnosti) poskytl domácím odborníkům možnost definovat metodologii přípravy funkčního zónování upravenou na požadavky Bosny a Hercegoviny, což vedle efektivnějšího prostorového uspořádání (aplikací GIS) vytvoří mechanismy k ochraně urbánní identity a zároveň odpoví na výzvy nového urbanismu v podmínkách globalizace.

TRANSFORMAČNÍ ZMĚNY V ÚZEMNÍM PLÁNOVÁNÍ V BOSNĚ A HERCEGOVINĚ – PROBLÉMY A VÝZVY

V zemích přecházejících od socialistického zřízení k evropské integraci se komplexní změny sociálně-ekonomických vztahů přímo promítají do urbanizačního procesu. Složitá struktura vlivových faktorů, působících v rámci hlavních (sociálních, kulturních, politických, ekonomických a jiných) faktorů o různé intenzitě a ve vzájemné interakci produkuje efekty, jejichž výsledkem je rozeznatelný obraz urbánních struktur, které by měly vyhovět potřebám konzumní společnosti orientované na trh. Tyto efekty se mění v závislosti na existujícím rozvoji urbánních forem a především v závislosti na ekonomických stimulech mezinárodního charakteru.

Zatímco v období socialismu bylo územní plánování v Bosně a Hercegovině (dále jen B&H) nástrojem sociálního rozvoje, v současné době se spíše přizpůsobuje potřebám volného investičního kapitálu a soukromým zájmům. Existující právní úprava, s ohledem na nově probíhající sociálně-ekonomické procesy, nedefinovala územní plánování ve smyslu potřeb a požadavků nové doby, takže plánovací praxe, ovlivňovaná četnými faktory při hledání různých přístupů ve snaze vytvořit funkční a udržitelné územní plány, nastolila nové zásady.

V podmínkách existence tržních podmínek a přerušení rozvoje obcí z důvodu nedostatku vhodných rozvojových strategií a z důvodu nečinnosti a neúčinnosti společenských subjektů docházelo k potlačování veřejného zájmu ze strany soukromého kapitálu,

který se stal hlavním kritériem nové sociálně-ekonomické praxe.

V tomto období došlo k významnému narušení kontinuity územního plánování z následujících důvodů:

- neexistence rozvojových plánů a strategií jakožto podkladu pro přípravu územně plánovací dokumentace,
- byl sice vypracován Plán územního rozvoje Republiky srbské v B&H (dále jen Republika srbská) – Plán územního rozvoje Federace Bosny a Hercegoviny je ve stadiu přípravy – ale v poslední době nevznikly žádné územní plány obcí, které by umožnily kontinuitu harmonizovaného územního rozvoje od vyšší úrovně k nižší úrovni,
- stávající legislativa nevěnuje dostatečnou pozornost předběžné či zahajovací fázi přípravy plánu, v důsledku čehož v navrhovaném řešení chybí předem stanovený program,

- což způsobuje diskontinuitu v odborném vedení projektu a také nedostatečný institucionální a demokratický přístup k plánování,
- kontinuita, resp. koordinovanost plánovací činnosti byla rovněž narušena vzhledem k charakteru transformující se společnosti, ve které proces vytváření sociálního, ekonomického a institucionálního systému stále pokračuje a kde současná legislativa neřeší vzájemnou koordinaci mezi různými obory,
 - nedodržování pravidel zadávání veřejných zakázek zdiskreditovalo praxi a koordinaci odborných institucí při přípravě územně plánovací dokumentace, což ještě více zhoršilo situaci v tomto oboru bez ohledu na skutečnost, že je předmětem zvláštního zájmu celé společnosti.

Metodika územního plánování v Republice srbské, která byla vydána v roce 1996 a je dodnes používána, je vypracována v souladu s právními předpisy jako zjednodušená varianta metodiky používané v předcházejícím období a poukazuje zvláště na omezení přípravné fáze zpracování dokumentace (program pro přípravu plánu, prováděcí směrnice apod.) a omezení demokratické účasti při schvalovacích procedurách (bylo zrušeno schvalování konceptu územního plánu zastupitelstvem obce), čímž došlo k ohrožení kontinuity plánování a ochrany veřejných zájmů. Federace B&H, na rozdíl od Republiky srbské, schválila novou metodiku pro přípravu územně plánovací dokumentace (Úřední list B&H 52/02), která se do značné míry opírá o metodiku B&H z roku 1987 a považuje za adekvátní podrobnější přístup k přípravné fázi zpracování plánů.

Plánovací praxe na území B&H, i přes obtížnou situaci pokud jde o její podporu právními předpisy, je konfrontována s novými výzvami, které jsou z hlediska praxe a teorie územního plánování podobné těm, s nimiž jsou konfrontovány jak další transformující se státy (Srbsko, Chorvatsko, Česká republika ad.), tak i rozvinuté západní státy. Nové přístupy reflektují následující skutečnosti:

- soukromé vlastnictví se stalo součástí informační báze a významným kritériem pro plánování,

- soukromý sektor aktivně participuje spolu s ostatními zájmovými skupinami na plánovacím procesu,
- soukromí investoři se stali dominantním vlivovým faktorem při vytváření územně plánovací dokumentace,
- role plánovačů se změnila (vysoce respektováni jsou především kvalifikovaní a zkušení experti, jakož i experti zprostředkující koordinaci mezi protichůdnými zájmy).

Všechny výše uvedené charakteristiky představují velké výzvy a závazky v oboru územního plánování v situaci, kdy nefunguje a není jasně definován mechanismus ochrany veřejného zájmu. Dnes je územní plánování (z hlediska velkých investorů) v přímém vztahu k udržitelnosti a proveditelnosti plánů, ale není jisté, nakolik jsou skutečně udržitelné z hlediska dlouhodobých cílů a ochrany veřejného zájmu, které jsou podstatou udržitelného rozvoje v globálním plánu.

NOVÉ PŘÍSTUPY K ÚZEMNÍMU PLÁNOVÁNÍ V BOSNĚ A HERCEGOVINĚ

Aktuální požadavky určily směr a charakter plánování v B&H, které by mělo být orientováno na udržitelný územní rozvoj a mělo by mít následující determinanty:

- lepší kontrola ochrany veřejného zájmu,
- umírněná participace,
- pluralismus v rozhodování,
- plánovači fungující také jako experti – zprostředkovatelé,
- účinnější řízení územního rozvoje (aplikace technologie GIS).

Z obecného hlediska vyžaduje územní plánování pružnější přístup k definování regulačních prvků v podmínkách dynamického trhu, které však neodpovídají dosavadní legislativní a metodické bázi plánování. V tomto smyslu je třeba stanovit finální řešení spočívající v přípravě nového zákona o územním plánování a vypracovat metodiku pro přípravu územně plánovacích dokumentů přizpůsobených technologii GIS, která se ve světě běžně používá ke shromažďování, analý-

ze, plánování a řízení dat vztahujících se k územnímu plánování.

S ohledem na výše uvedené charakteristické rysy a problémy územního plánování, které vznikly během posledních patnácti let v Republice srbské a ve Federaci Bosna a Hercegovina jako celku a s přihlédnutím k problému nedostatečného počtu plánovacích dokumentů a k neúčinnému systému vydávání stavebních povolení (což vedlo ke zdržení celkového rozvoje a investic v této oblasti), B&H připravuje s pomocí Americké agentury pro mezinárodní rozvoj (USAID) Projekt vládní odpovědnosti (GAP, Government Accountability Project), v jehož rámci budou v souladu se systémem funkčního zónování, resp. urbanistického členění města, definovány prvky nové územně plánovací metodiky. Dále se jedná o doplňkové projekty SPIRA, které se budou zabývat přípravou návrhu nového zákona o územním plánování, a o projekt GTZ (Německé společnosti pro technickou spolupráci) pro přípravu unikátního elektronického systému pozemkové knihy a katastru nemovitostí pro B&H.

S ohledem na výše zmíněné aktivity lze konstatovat, že územní plánování a plánování měst se nachází ve fázi zavádění nových řešení v oblasti metodiky, přípravných a schvalovacích procedur, určení kompetencí a dalších prvků jako součástí cílevědomých řešení na širší společenské platformě. Odborné návrhy jsou očekávány také od profesionálních institucí v Republice srbské a Federaci B&H, které by měly vycházet z poznatků západoevropských a středoevropských zemí a aplikovat je na vlastní územně plánovací modely přizpůsobené místním specifickým potřebám a potenciálu.

PILOTNÍ PROJEKT PLÁNU FUNKČNÍHO ZÓNOVÁNÍ ČÁSTI CENTRA MĚSTA BANJA LUKA

Město Banja Luka bylo v rámci projektu GAP jako jedno z pilotních měst B&H začleněno do realizace projektu funkčního zónování a účinnějšího řízení dat souvisejících s územním plánováním. Během realizace tohoto

projektu Ústav urbanismu Republiky srbské v Banja Luce připravil pro jednu část centra města pilotní projekt plánu funkčního zónování, který byl vypracován technologií GIS a prezentován jako modifikovaná verze plánu funkčního zónování, který je běžně aplikován v některých amerických městech, z nichž některá své projekty předváděla na workshopech GAP. Plán funkčního zónování představuje obecně akceptovanou formu „územního plánu“, která se v rozvinutých zemích stala předmětem správních aktů v proceduře územního plánování. Primární rozdíl mezi podmínkami v B&H a západním modelem je, že plán funkčního zónování by měl být v B&H brán jako operativní nástroj územního plánování, tj. jako „pružnější forma územního plánu“, se všemi výhodami účinnějšího řešení požadavků investorů (viz obr. 1 a obr. 2).

Plán funkčního zónování vymezuje (rozlišuje) veřejné stavební pozemky od jiných pozemků, přičemž další podrobnosti jsou definovány v regulativech a v plánu terénních úprav a zemních prací na pozemcích ve vlastnictví nebo správě veřejného sektoru (pozemky pod dopravní infrastrukturou, veřejná zeleň a volné pozemky, pozemky zastavěné veřejně prospěšnými stavbami), zatímco veřejné i soukromé plochy umístěné v blocích jsou ohraničeny a jsou pro ně definována pravidla pro výstavbu, aniž



Obr. 2: Funkční zónování části centra města Banja Luka

by předem byl stanoven půdorys staveb a plán parcelace. Takový přístup k plánování – v podmínkách velmi nízkého stupně urbanizace v B&H, při nepravidelných tvarech pozemků evidovaných v katastru nemovitostí, zastaralých neaktualizovaných pozemkových knihách a při složitém vlastnickém řízení a vlastnických vztazích – je navíc konfrontován s nutností systematického řešení zájmů všech dotčených oborů včetně změny příslušných zákonů. Funkční zónování sice poskytuje větší pružnost a různé varianty řešení, ale

v podmínkách neurčitosti či nedořešenosti bloků a nízké úrovně urbanizace vzniká riziko nejisté realizace etapových i celkových finálních efektů transformace měst.

Z uvedeného vyplývá, že územní plán funkčního zónování má své silné (ale i slabé) stránky, které musejí být identifikovány předem. Musejí být také vytvořeny odpovídající regulační mechanismy rozvoje měst, a tím i účinnější systém řízení rozvoje území. Význačný aspekt plánování s využitím principu funkčního zónování představuje ochrana identity města, která bere v úvahu větší pružnost plánování, ale je zatížena vyšším rizikem. V pravidlech pro výstavbu by tudíž měly být stanoveny všechny prvky relevantní pro adekvátní řešení dané lokality včetně regulačních účinků plánované interpolace.

Jednou z očekávaných pozitivních změn v novém systému územního plánování podle zásad funkčního zónování (jak jsou doporučeny v návrhu na změnu zákona o územním plánování v Republice srbské) je přímé zapojení všech kompetentních institucí (místní veřejné správy, organizací spravujících infrastrukturu, institucí péče o kulturní a historické památky, inspekčních služeb aj.) do procesu přípravy plánů funkčního zónování, čímž je sledována mimo jiné účinnější správa dat týkajících se územního rozvoje.



Obr. 1: Prostorové uspořádání části centra města Banja Luka – převzato z existujícího regulačního plánu

Plány funkčního zónování budou připravovány s využitím technologie GIS, která jediná umožňuje dosáhnout všech efektů účinného plánování a řízení územního rozvoje. V přechodné fázi technického vyhodnocení územně plánovací dokumentace ve městě Banja Luka (která byla právě zahájena) bude provedena konverze všech platných rozvojových plánů softwarem GIS do digitální a tištěné podoby. Pomocí GIS bude vytvořena platforma pro převzetí všech příslušných dat, která budou v dalším roce přiřčena k vlastnímu informačnímu systému města Banja Luka.

SHRNUTÍ

Územní plánování v podmínkách transformace probíhá v rámci všeobecných sociálně-ekonomických vztahů, které procházejí fází přechodu a adaptace na požadavky nové doby. Ve většině zemí tato transformace neprobíhá tak, že by byly předem formulovány charakter a pozice územního plánování včetně nových právních předpisů, naopak praxe vyhodnocuje situaci v souladu s dynamickými potřebami trhu a předkládá pozitivní a negativní příklady nových trendů.

B&H prochází reformou územního plánování (v Republice srbské se pracuje na přípravě nového zákona o územním plánování a ve Federaci B&H jsou připravovány doplňující a prováděcí předpisy k nově schválenému zákonu

a metodika přípravy územně plánovací dokumentace). Tyto předpisy by neměly být pouhými „importovanými modely“, ale měly by vycházet také ze zkušeností domácí plánovací praxe a charakteristik B&H.

Reforma územního plánování a řízení územního rozvoje v podstatě sleduje dosažení vyšší pružnosti nástrojů územního plánování (aplikací funkčního zónování) ve vztahu k dynamickým potřebám tržního kapitálu a vyšší operativnosti (aplikací GIS) tak, aby byly urychleny schvalovací procedury jak z hlediska potřeb obyvatelstva, tak – a to zvláště – investičních zájměrů většího rozsahu.

Snaha o vytvoření integrovaného jedinečného informačního systému řadí územní plánování a plánování měst mezi aktivity sledované s velkým zájmem celou veřejností. Tento informační systém, jehož primární role spočívá v poskytnutí mechanismu usnadňujícího realizaci transformačních změn, bude fungovat i jako regulátor a kontrolor krizových situací vyplývajících z disparit v rozvoji, které byly a jsou pro B&H příznačné.

Nová forma plánování, která by se při povrchní interpretaci mohla jevit jako metoda, která redukuje plánovací prvky a snižuje odbornou úroveň přípravy transformačních urbanistických projektů, má naopak výhodu v tom, že dokonale propojuje všechny relevantní prvky ovlivňující územní plán. Prvky

jsou uspořádány v prostředí GIS, což umožňuje najít optimální vztah mezi flexibilitou a předepsanými podmínkami tak, aby mohl být akceptován urbánní kontext a identita řešené části města v návaznosti na širší okolí.

Hledání „kouzelného receptu“ je mimořádně složitý a odpovědný úkol, který bývá často prováděn bez součinnosti mezi veřejnou správou, příbuznými obory, institucemi a ve vztahu ke skutečným potřebám společnosti.

B&H v současné době prochází fází, ve které je ještě možné synchronizovat některé prvky právní úpravy a metodiky s pozitivní praxí územního plánování, ale do finálního schválení zákona (v Republice srbské je návrh zákona již projednáván v parlamentu) už nezbyvá čas na hlubší odbornou analýzu, zvláště vezmeme-li v úvahu, že zatím se takovou analýzou v Republice srbské ani ve Federaci B&H žádná kompetentní instituce dosud nezabývala.

*Brankica Milojević
Master of Architecture
Ústav urbanismu Republiky srbské
Banja Luka, B&H*

*Překlad: Ing. Petr Martykán,
Mgr. Robert Veselý
Ústav územního rozvoje*

ENGLISH ABSTRACT

Spatial Planning under the Conditions of Transition: The Example of Bosnia & Herzegovina, by Brankica Milojević

In the last ten years, the urban transformation of Bosnia and Herzegovina's towns was carried out under the influence of many a factor. Urban planning was adjusted to the needs of a society in transition, recognizing the role of the private ownership model, the participation of specialized experts, and the new role of urban planners. Western models, especially those of the US, looked for efficiency in the reform of the spatial arrangement, offering more freedom to developers through more flexible regulatory elements in zoning planning, but restricting thus the participation of urban planning specialists in the creation of space. This article defines new attitudes to planning under the conditions of transition, supporting the active participation of urban planners in the reform process, including the word they can have in the shaping of the relevant legislation.