

SOUVISLOSTI ÚZEMNÍHO ROZVOJE ČESKÝCH ZEMÍ V LETECH 1989–2009

Martin Tunka

Uspořádání a využití území prochází neustálými proměnami. Účelem je zmínit v souvislosti s územním rozvojem posledních dvaceti let několik postřehů, které by snad jednou mohly napomoci jeho hodnocení. Text vychází z předpokladu, že proměny území by měly směřovat k rozvoji jeho hodnot, označovanému jako územní rozvoj. Ten byl požadován stavebním zákonem, platným v letech 1976 až 2006, stejný požadavek vyplývá z Evropské charty územního plánování (tzv. Torremolínská charta) z roku 1983, přijaté zeměmi tehdejší západní Evropy. Je zřejmé, že při shodě deklarovaných cílů zásadně ovlivňují územní rozvoj politické a institucionální rámce. Termín „územní rozvoj českých zemí“ je použit pro označení území, které bylo součástí bývalé ČSR, ČSSR, ČSFR, a které nyní tvoří Českou republiku.

Stav území do roku 1989

Svou stopu v Českých zemích zanechalo období industrializace, budování samostatného Československa, válečná období včetně období studené („3. světové“) války, která skočila v listopadu 1989. Čtyřicetileté období „budování vyspělé socialistické společnosti“, jak bylo nazýváno předlistopadovým režimem, zanechalo v upořádání území své nesmazatelné stopy. Jejich strůjcem byl centrálně řízený stát. Zůstala po něm sídliště s byty přidělenými státem (celé vesnice „na stojato“, v jednom domě např. i s 3 000 obyvateli), zkolektivizovaná krajina podřízená družstevnímu a státnímu zemědělství, se střediskovými obcemi, chatovými a zahrádkářskými osadami, s chalupářskými vesnicemi a rekreačními zařízeními národních podniků pro přidělování rekreace pracujícím. To je jenom jeden z možných pohledů, který vypadá poněkud ironicky. Nejde o ironii, ale o to vybat si stav území před rokem 1989. Součástí vládní ideologie bylo centrálně řízené hospodářství, kterému byly podřízeny podmínky výkonu profesí nezbytných pro řešení uspořádání území a jeho rozvoje, omezení vlastnických práv a samosprávy obcí. Budování socialismu se promítlo do vzhledu krajiny i sídel, podřídila se mu i kvalita životního prostředí. Tento stav byl i jedním z důvodů volání po změnách režimu.

Co se po 20 letech v území změnilo

V tisku je obvykle publikována např. nezvykle rozsáhlá výstavba rodinných domů mimo dřívější „střediskové obce“, hlavně v blízkosti velkých měst (označovaná jako tzv. „sídelní kaše“ – sídliště „na ležato“, urban sprawl nebo suburbanizace), opuštěné zemědělské areály, továrny, výrobní plochy, kasárny a vojenské prostory (tzv. brownfields), rozrůstání zastavěného území, zábory zemědělské půdy, zhoršování veřejné dopravy, zejména železniční, na úkor individuální automobilové dopravy, nová nákupní střediska a skladové haly na okraji měst, obvykle u dálničních křižovatek, nové kapacitní silnice a železniční koridory, bariéry, které vytvářejí v krajině. V podtextu kritických hlasů je často znát požadavek na regulaci, která by zabránila proměnám území, podávaným jako „selhání“ odborníků, politiků, státu nebo veřejné správy.

Příčiny proměn území

Po roce 1989 je patrný výrazný nárůst pracovních příležitostí ve službách zejména na úkor průmyslové výroby, ale i zemědělství. Zásadní je vliv nových technologií ve výrobě (menší počet pracovníků na výrobní plochu), ve skladování, distribuci a prodeji zboží. To se např. projevilo nárůstem flexibilitnější automobilové dopravy a poklesem železniční nákladní dopravy. Významný je vliv nových stavebních technologií a nároků na stavby, prakticky zmizely čtyřicetileté proluky v zástavbě měst. Nová obchodní centra na okraji měst nabízejí větší sortiment levnějšího zboží, do dávku do místa spotřeby si na své náklady zajišťuje zákazník, nakupování pěšky je nahrazováno nákupem do auta.

Jednoznačně vítězí nové technologie, které jsou schopny rychleji reagovat na poptávku klientů. V tržním prostředí, ve kterém nejsou komodity přidělovány státem, je výrazným momentem poptávka a nabídka zboží. Tím je pochopitelně také pozemek vhodný k realizaci uvažovaných aktivit – výroby zboží, poskytování služeb, bydlení. Hodnotu pozemku ovlivňuje prostředí, ve kterém se nachází, např. dostupnost, vybavení veřejnou infrastrukturou, kvalita životního prostředí i jeho společenský status. Tato hodnota však doposud není vyjádřena v daní z nemovitosti, která by motivovala využívat volné pozemky obklopené existující infrastrukturou. Tržní mechanismy nejsou pochopitelně jediné a vše vysvětlující, jejich uplatnění v takovémto míře je však relativně nové. Byla obnovena vlastnická práva a možnost soudní ochrany ve sporných postupech řešení územního rozvoje.

Změny v řízení územního rozvoje

Pouze velice stručně, a jen to nejdůležitější, co se (ne)změnilo. Základním nástrojem regulace proměn území zůstalo územní plánování. Jeho vztah k regionální politice je možno při určitém zjednodušení charakterizovat tak, že územní plánování zjišťuje důvody a možnosti změn v území a stanovuje podmínky pro jejich provedení, bez ohledu na to, kdo je bude realizovat a z jakých zdrojů je bude financovat. Na rozdíl od územního plánování podpora regionálního rozvoje (někdy nepřesně označovaná jako regionální plánová-

ni) spočívá ve vymezení území – regionů, na jejichž rozvoj má být poskytnuta ze státního nebo krajského rozpočtu finanční podpora podle státního programu regionálního rozvoje nebo programu rozvoje územního obvodu kraje.

Územní samospráva

V roce 1989 mělo zhruba jen 200 obcí územní plány, které byly pořizovány a schvalovány 75 okresními národními výbory, v nestřediskových obcích byla výstavba prakticky vyloučena. Nutno také dodat, že v roce 1989 zde bylo zhruba jen 4 500 obcí (tj. nárůst na cca 138 %). Např. obec, která rozhoduje o svém rozvoji, má v Anglii v průměru 100, minimálně 30 tisíc obyvatel, v Německu je velikost obce minimálně 6 tisíc obyvatel. V posledních 20 letech získaly územní samosprávy rozhodující vliv na povolování změn v území tím, že vydávají územně plánovací dokumentaci – nejdříve obce od roku 1990, následně nově vzniklé kraje od roku 2000. Význam územních plánů pro obce ilustruje velký nárůst pokrytí území České republiky. Vliv mělo pravděpodobně i to, že i když není povinností obce mít územní plán, je tato dokumentace vydávaná zastupitelstvem obce závazná pro rozhodování státní správy. Další důležitou motivací pro obce je i to, že v řadě případů je územní plán podmínkou pro poskytnutí různých dotací a příspěvků z veřejných rozpočtů.

V přechodném období, ve kterém neexistovala krajská samospráva, pořizovalo pořizovalo ministerstvo a schvalovala vláda pro regiony územní plány velkých územních celků. Tato dokumentace byla vyjádřením zájmů státní správy a z povahy věci neřešila územní rozvoj s ohledem na požadavky reprezentace těchto regionů.

Právo vydat územní plán přináší obcím a krajům přímý i nepřímý zisk, na kterém se podílí její politická reprezentace. Po roce 1989 zaznávají výhrady, zda je při tom sledována dlouhodobá prosperita obce a rozvoj hodnot jejího území, nebo spíše prospěch schvalujícího zastupitelstva, které rozhoduje např. o vzniku nových stavebních pozemků, a zda horizont volebního období koresponduje s dlouhodobými trendy územního rozvoje.

Státní správa

Pro tvorbu územně plánovací dokumentace, rámce pro rozhodování především stavebních úřadů, je charakteristické střetávání zájmů obce/kraje o rozvoj a prosperitu území, investorů/vlastníků nemovitostí se zájmy státní správy na ochraně veřejných zájmů podle právních předpisů (tzv. dotčených orgánů). Tato ochrana je někdy nešťastně stavěna do vyhroceného protikladu k zájmům obcí a krajů.

Po roce 1989 došlo k další specializaci státní správy, k vytváření dalších dotčených orgánů, k nárůstu požadavků na další speciální podklady a povinné autorizaci k jejich zpracovávání. Každá nová autorizace je nadějí pro jejich držitele na nové státní zakázky.

Zejména ochrana jednotlivých složek životního prostředí prošla v uplynulém období výraznou emancipací. Do českého právního prostředí byl včleněn institut posuzování vlivu záměrů a koncepcí na životní prostředí. Na rozdíl od praxe západoevropských zemí nebyl vyřešen jako nedílná součást územního plánování, ale jako jakási externí oponentura vyžadující další, státem udělovanou autorizaci. Toto komplikované pojetí není vyváжено zjevnými přínosy pro zkvalitnění územně plánovací dokumentace. Obcemi a projektanty územních plánů je vnímáno jako neodůvodněně složité, prodražující a prodlužující tvorbu územních plánů. Stavební zákon č. 183/2006 Sb. přinesl zatím jen dílčí posun v řešení tohoto problému, o vhodnějším řešení doposud probíhají diskuse.

Komplexní přístup k územnímu rozvoji, řešitelný pouze územním plánováním ve všech nutných souvislostech hospodářského rozvoje, vztahů v osídlení i kvality prostředí, je dílčími resortními přístupy nedosažitelný. Jako příklad témat, která dlouhodobě propadají „mezi prsty“ státní správy, je řešení vodního režimu v krajině, řešení dopravy jen s ohledem na odstranění dopravních závad, které nedostatečně přihlíží k tomu, že kapacitní dopravní cesta v nové trase může nastartovat územní rozvoj odlehklých oblastí. Místo možnosti využít existující nástroj veřejné správy – územní plánování určené zákonem k projednávání a ke koordinaci různých požadavků na území – se objevují pokusy o nové specializované druhy plánování jednotlivých složek státní správy (např. krajinné plánování). Ve stanoviscích dotčených orgánů při řešení otázek územního rozvoje se projevují tendence direktivně prosazovat dílčí podklady a přístupy, které v řadě případů neprošly potřebnou odbornou oponenturou a jsou pouze jedním z mnoha vstupů pro územně plánovací činnost. Opakujícím se problémem jsou pokusy státní správy, aby podklady pro její stanoviska opatrovaly obce a kraje při pořizování územně plánovací dokumentace.

Závěrem

Existují nějaké lepší způsoby regulace proměn území, které by vedly k jiným/lepším výsledkům? Se zjednodušením je možné konstatovat, že konec studené války zahájil v českých zemích obdobnou poválečnou regeneraci a adaptaci území, jakou prošly země západní Evropy po roce 1945, a jejíž výsledky si jsou velmi podobné. Rozdíly jsou ale především ve způsobu přípravy a provádění této adaptace. Kdyby totiž byly po 2. světové válce uplatňovány např. stejné požadavky na posuzování vlivů koncepcí a záměrů na životní prostředí jako nyní, probíhala by regenerace zemí západní Evropy složitěji a déle, zejména u výstavby dálniční sítě. Přitom pro přínos začlenění (nejen) České republiky do EU mají zásadní význam srovnatelně výkonné dopravní cesty odstraňující dosavadní bariéry v území EU. To je ovšem pouze jeden z mnoha příkladů, v územním rozvoji se přece nejedná jen o silnice.

Restrukturalizace území a jeho adaptace na skokem změněné politické, hospodářské a právní podmínky je náročná,

není ani po dvaceti letech ukončená a bude vyžadovat mnohem více času, než bychom si přáli. Pro ilustraci stačí upozornit jak např. dlouho trvá „zhojení“ nejrůznějších pozemkových reforem, horní činnosti a jiných zásahů do krajiny, že se doposud v některých případech nepodařilo uspokojivě vyřešit využití souborů dřívějších církevních staveb sekularizovaných reformami Josefa II., nebo armádou opuštěných pevností. Obměna existujícího stavebního fondu se děje v horizontu sta let, jeho adaptace na nově uplatňované požadavky např. energetické úspornosti je proto dlouhodobým procesem.

Ukazuje se, že minulý režim nezanechal stopy pouze v území, ale že se jeho nechtěné dědictví objevuje ve způsobech

jednání o otázkách územního rozvoje, např. státní správy i dominantních investorů veřejné infrastruktury celostátního významu s obcemi a veřejností. Nedostatek věcných a podložených argumentů bývá řešen snahou prosadit „nadřazenou pozici“, jednání blokovat nedodáním stanovisek, vynucovat požadavky, pro které není zákonná opora. Nedostatek poskytnutých informací může být vnímán jako snaha určité informace utajit a vyvolává podezřívavost. Odůvodnění návrhů, požadavků a stanovisek, potřebné např. pro soudní přezkum územně plánovací dokumentace, je někdy považováno za zbytečné slohové cvičení.

Proměny území probíhají dlouhodobě, vyvolávají i změny způsobů a podmínek jejich přípravy a projednávání.

*Ing. arch. Martin Tunka, CSc.
Odbor územního plánování MMR*

ENGLISH ABSTRACT

The Context of the Spatial Development of Czech Lands in 1989 to 2009, by Martin Tunka

The spatial arrangement and the use of land undergo constant transformations. The purpose of this article is to make a few remarks about spatial development over the last twenty years, hopefully contributing to its evaluation, as based on the assumption that such transformations are supposed to develop the values of land. That was required by the previous Czech Building Act, in vigour in 1976 to 2006, with alike requirement anchored in the European Charter of Physical Planning (also known as the Torremolinos Charter) of 1983, signed by the then West European countries. Evidently, spatial development is largely affected by its political and institutional contexts. The term spatial development of Czech lands refers here to the territory of the present-day Czech Republic as formerly part of its predecessor states.