

# POEVROPŠŤOVÁNÍ ČESKÉHO PLÁNOVÁNÍ?

Karel Maier

## 1. Úvod

Za plánování označujeme všechny institucionalizované činnosti, které usilují o koordinaci, regulaci a stimulaci prostorového uspořádání a územního rozvoje na místní, regionální a vyšší úrovni včetně úrovně nadnárodní (EU). Cílem činností plánování je dosahovat obecné prospěšnosti a užitku v podobě udržitelného rozvoje fyzického prostředí. Pro odlišení od obecného či ekonomického plánování používají některé evropské jazyky název prostorové plánování (Raumplanung, spatial planning). Adjektivum „prostorové“ zde naznačuje, že se jedná o činnost a procesy odehrávající se v interakci s prostorem. České územní plánování je tedy samozřejmě přinejmenším součástí této činnosti.

Snahy o „poevropšťování“ plánování jistě souvisí s celkovým trendem a úsilím propojit systémy hospodářství a vládnutí v evropských zemích (respektive členských zemích EU) tak, aby byl celek EU i jednotlivé členské země a regiony konkurenceschopnější v globálním měřítku a aby kvalita života v nich byla co nejlepší. Poevropšťování plánování má přitom přinejmenším dvě roviny: (1) vznik a vývoj institucí a činností národního plánování pro celou EU, evropské regionální celky a přeshraniční regiony a (2) změny „uvnitř“ stávajících národních, popřípadě jiných autonomních systémů plánování směrem k jejich napojení na evropské instituce nebo směrem k vzájemnému přibližování s ostatními systémy plánování v EU.

Článek se věnuje oběma rovinám poevropšťování plánování jako procesu probíhajícího během dvou uplynulých desetiletí, a to se zaměřením na Českou republiku: tedy tím, jak se Česko podílelo na evropském a nadnárodním plánování a tím, zda a jak se české plánování měnilo směrem k tomu, co se za plánování v zemích EU povětšinou považuje. Nakonec se příspěvek pokouší o shrnutí a zobecnění do závěru o tom, zda a do jaké míry je české plánování dnes kompatibilní, srozumitelnější a uchopitelnější v evropském kontextu, než tomu bylo před deseti a dvaceti lety a zda a do jaké míry jde vývoj plánování v zemích EU a v Česku týmž směrem.

Vývoj českého plánování a jeho vztahu vůči plánování v ostatních evropských zemích a plánování EU se samozřejmě odehrál v dynamickém prostředí, kdy evropské země a rodící se evropské společenství jako celek zaznamenaly rovněž významné změny. Obdobně jako tomu bylo v Česku v řadě jiných oblastí a agend, také české plánování muselo a musí současně překonávat důsledky své izolace vůči vyspělým zemím před rokem 1989 a zároveň – obvykle s jistým zpožděním – sledovat probíhající trendy změn. Proto si musíme předtím, než se budeme zabývat vývojem českého plánování, zrekapitulovat, co se dělo v plánová-

ní v uplynulém zhruba čtvrtstoletí na rodící se evropské scéně, tedy především nejprve v Evropském hospodářském společenství (EHS – předchůdce EU) a později v EU.

## 2. Plánování v evropských agendách a český podíl na nich

Ještě před tím, než se začala v Evropě bořit železná opona, přijaly v roce 1986 vlády tehdejších zemí EHS v Jednotném evropském aktu jako svůj společný cíl a zodpovědnost sdílelou společenstvím a členskými zeměmi hospodářskou a sociální soudržnost. Toto rozhodnutí legitimizovalo společné fondy a financování opatření pro regionální a sociální politiku na úrovni společenství, nikoliv však koordinaci či financování prostorového rozvoje z této úrovně. Činnosti plánování zůstaly plně záležitostí vlád členských zemí. Důvodem tohoto rozhodnutí zřejmě byly hluboké odlišnosti mezi národními systémy plánování, které by bylo velmi obtížné překlenout kvůli úzkému propojení těchto systémů s řadou dalších národně specifických institucí, jakými jsou například pozemkový katastr a právo k nemovitostem. Rozdílná byla také dělba plánovacích pravomocí a zodpovědností mezi státem, regiony a obcemi a v neposlední řadě i obsah, záběr a struktura činností plánování. Bylo zřejmé, že pevná hierarchie francouzského aménagement de territoire by byla těžko slučitelná s nizozemským Ruimtelijke Ordening zakotveným v autonomii jednotlivých provincií, anglosaským spatial planning spoléhajícím se na dohadování mezi plánovacími úřady a investory na základě textově formulovaných směrnic a politik, italskými formálně dokonalými plány, jejichž realizace je v rukou zájmových skupin, či severským důsledně plánovitým rozvojem založeným na pozemkovém monopolu měst. Ze všech těchto důvodů se agenda plánování v evropských institucích vyvíjela od počátku převážně mimo národní systémy či nad nimi, později pak vedle nich.

Podepsáním Maastrichtské smlouvy v roce 1992 vznikla Evropská unie. Smlouva vytvořila předpoklady pro postupnou integraci zemí EU. K tomu bylo nezbytné také koordinovat prostorový rozvoj členských zemí (stále ještě pouze zemí „malé“ EU 12 respektive EU 15). Agenda koordinace plánování a prostorového rozvoje se vrátila na pořad jednání v roce 1994 ve formě dohody o Principech evropské politiky prostorového rozvoje. Na ni pak navázala Evropská perspektiva prostorového rozvoje (European Spatial Development Perspective, ESDP) z roku 1999 (CEC 1999).

ESDP poprvé přinesla do agendy EU pojem evropského prostorového rozvoje jako syntézu regulace funkčního využití převzatého z německého a nizozemského prostorového plánování a uspořádání s francouzským vybavováním území zaměřeným na stimulaci ekonomického rozvoje

(Faludi 2007:3). Protože ale prostorový rozvoj nebyl zařazen do pravomocí EU, nenašel ani přímé finanční zdroje v evropských fondech. Naproti tomu k dosažení společných cílů hospodářské a sociální soudržnosti vznikly rozsáhlé fondy soudržnosti a strukturální fondy podporující investiční rozvoj, restrukturalizaci, zaměstnanost a vzdělávání především v územích a oblastech, kde se nedá reálně očekávat spontánní odstranění disparit působením tržních mechanismů.

ESDP vznikala v době, kdy přinejmenším již existovala politická vize o tom, že země střední a východní Evropy, mezi nimi i Česká republika, se stanou dříve či později členy EU. Přesto se tento dokument nezabýval důsledky rozšíření EU na prostorové uspořádání a trendy prostorového vývoje v Evropě, natož aby se budoucí členové EU na tomto materiálu podílely. Také materiál publikovaný jako Evropa 2000+, který představoval jakýsi nezávazný doplněk ESDP, se věnuje zemím středovýchodní Evropy nanejvýše jako místům, odkud jsou země EU12 respektive EU15 ohrožovány environmentálním znečištěním.

Uvědomění si podstatných změn, ke kterým v EU dojde po jejím zásadním rozšíření (došlo k němu v roce 2004 a 2006) poprvé reflektoval rozsáhlý program Evropská monitorovací síť prostorového plánování (European Spatial Planning Observation Network, ESPON), jehož první období probíhalo v letech 2000 až 2006. Program se poprvé v historii pokusil analyzovat celý prostor rozšířené EU jako soustavu regionů (NUTS 2)<sup>1)</sup>, a to již za účasti týmů odborníků z nově přistupujících zemí. Vlády přistupujících zemí však zaujaly vůči evropské územní soudržnosti a koordinovanému prostorovému rozvoji rezervovaný postoj, který Faludi (2007:13) pojmenovává jako „playing down“. Spolu s obtížnou dosažitelností a kompatibilitou dat z přistupujících zemí se to bohužel projevilo v počátečních fázích programu i na kvalitě výstupů týkajících se regionů středovýchodní Evropy (srv. například ESPON 2006). Snad proto na české odborné i laické scéně vzbudily výstupy programu ESPON malý zájem. Kupodivu se ale nestaly předmětem diskuse ani scénáře rozvoje evropského prostoru z roku 2007 (ESPON 2007), které naznačují, že budoucí prosperita Česka je těsně závislá na míře soudržnosti mezi zeměmi EU: čím více bude EU podporovat ze společných strukturálních fondů rozvoj svých méně hospodářsky rozvinutých regionů, tím více a rychleji se Česko přiblíží k dosavadnímu evropskému jádru, tzv. evropskému Pentagonu<sup>2)</sup>. Obdobně, i když snad méně výrazně, jsou závislé na míře evropské soudržnosti v politikách EU i ostatní nové členské země EU ze středovýchodní a východní Evropy.

Krokem k institucionalizaci územní soudržnosti EU se stala Územní agenda EU podepsaná ministry členských zemí zodpovědnými za plánování v Lipsku v roce 2007, pod německým předsednictvím EU. Územní agenda je poku-

sem reflektovat územní rozměr rozšíření EU o nových 12 členů, vesměs chudších, nežli byly „staré země“, a zároveň reagovat na výzvy počátku 21. století – globální konkurenci a změny klimatu. Usiluje o nalezení nového optima pro evropskou rozvojovou politiku mezi soudržností vyjadřující solidaritu s méně rozvinutými a periferními regiony v duchu ESDP a posílením konkurenceschopnosti EU jako celku v globální soutěži podle lisabonské a göteborgské strategie.

O tom, že je řada otázek spojených s územní agendou a prostorovou soudržností EU dále otevřených, svědčí nedávná Zelená kniha o prostorové soudržnosti, ale také skutečnost, že se počítá s revizí Územní agendy v roce 2011, tentokrát pod maďarským předsednictvím EU.

Malý zájem nejen veřejnosti, ale i plánovatelů o práce a dokumenty pojednávající o územní soudržnosti a prostorovém uspořádání v evropském kontextu byly a jsou zářející, zvláště porovnáme-li to se vzrušenými mediálními diskusemi o tom, zda a jak mnoho jsme schopni čerpat z evropských fondů, jak se nám EU „vyplácí“. Nezazněla ani úvaha o důsledcích tolik diskutované Lisabonské smlouvy na územní a regionální rozvoj. Přitom právě tato smlouva poprvé začleňuje mezi kompetence sdílené mezi EU a členskými státy spolu s hospodářskou a sociální soudržností také územní soudržnost. Přijetím smlouvy se stane územní soudržnost, a tudíž i prostorové plánování jako nástroj k jejímu dosahování a posilování, součástí evropské agendy včetně důsledků v podobě určení fondů EU. To by mělo zajistit zajímat plánovatele a politiky, ale i širokou veřejnost v zemi, která sice těsně sousedí s prostorem evropského Pentagonu, ale co do stupně rozvoje je od něho v mnohých ohledech dosti vzdálená, a pro niž je míra podpory územní soudržnosti klíčovým rozvojovým faktorem. Možná, že právě zakotvení územní soudržnosti v Lisabonské smlouvě, pokud se bude opravdu uplatňovat v praxi politiky EU, bude tím nejvýznamnějším a dlouhodobým důsledkem této smlouvy pro budoucnost Česka.

### 3. Polistopadové změny českého plánování

Politické změny a počátek společenské a ekonomické transformace po roce 1989 se nemohly neprojevit v obou tehdejších paralelních liniích prostorového plánování, tedy v územním a tzv. oblastním plánování.

Oblastní plánování mělo za úkol koordinovat investiční rozvoj v území, mělo tedy být jakousi obdobou managementu územního rozvoje pro centrálně řízenou ekonomiku. Ve skutečnosti ale bylo zvyklé nanejvýše rozepisovat direktivy „shora“, a proto jako neslučitelné s tržními principy

1) NUTS, Nomenclature des unités territoriales statistiques – nomenklatura územních statistických jednotek – jednotný systém statistických územních jednotek zemí EU; NUTS 2 jsou v ČR tzv. regiony soudržnosti vytvořené jedním či více kraji.

2) Tzv. evropský Pentagon v současnosti vymezuje jádrový prostor Evropy mezi metropolitními prostory Paříže, Londýna, Hamburku, Mnichova a Milána. V tomto prostoru se soustřeďuje největší intenzita lidského potenciálu, kapitálu, finančních institucí, vzdělávacích, informačních a dopravních infrastruktur v celé Evropě. Scénáře ESPON modelují různou míru a různé formy územního rozšiřování tohoto jádrového prostoru.

reformy zaniklo bez náhrady již v roce 1990, tedy na samotném počátku transformace. Je docela pochopitelné, že revoluce musela zlikvidovat partajní byrokracii v krajích a s ní i oblastní plánování. Stalo se to ale paradoxně v době, kdy vyspělé evropské země začaly systematicky posilovat regionální úroveň plánování a územního managementu, protože pouze z této úrovně se dá koordinovat rozvoj v měřítku mikroregionů a městských regionů a na této úrovni je možno řešit dopady velkých projektů.

Vnímání územního plánování v očích veřejnosti nebylo příznivé, protože si ho lidé spojovali s předlistopadovou propagandou plánů, z nichž se ve skutečnosti realizovala ponejvíce šedivá sídliště, megalomanské výrobní závody a těžba devastující životní prostředí. Profesionální prestiž a autorita urbanistů proto v dobách normalizace postupně klesala. Katastrofální vývoj životního prostředí v osmdesátých letech vyvolal v územním plánování některé „pozitivní deviace“, jako bylo zavedení územního systému ekologické stability, ty však veřejnost nemohla vzhledem k malé informovanosti a dlouhodobé povaze účinků plánování reflektovat.

Do oblasti ochrany životního prostředí směřovaly také první porevoluční kroky směrem k evropsky přijatelnému a standardnímu plánování a územnímu managementu. Procedura hodnocení důsledků projektů na životní prostředí (EIA) byla zavedena v Československu v roce 1991; bohužel se časem ukázalo, že praxe jejího uplatňování, stejně jako tomu bylo v případě dalších evropských či amerických „importů“ do „nových demokracií“ střední a východní Evropy, může být od původního standardu uplatňovaného ve „starých demokraciích“ vzdálená.

Územní plánování jako instituce nakonec obstálo vůči útokům náhle se vynořivších českých libertariánů zývajících trh bez přívlastků, podle kterých je každá regulace břemenem svobodného podnikání. Obstálo především proto, že si jeho význam pro rozvoj svých obcí uvědomili první svobodně zvolení zastupitelé a starostové obcí. Nástroje územního plánování pro ně představovaly pevnou (a často jedinou) oporu územního managementu v jejich obcích. Pořizovateli i schvalovateli územních plánů se totiž staly již v roce 1990 obce, což se zejména pro menší města ukázalo jako velmi efektivní. Alespoň po formální stránce získaly územní plány silnou právní moc tím, že jejich závazná část nabyla podobu místní obecně závazné vyhlášky.

Naše územní plánování si tedy zachovalo právní i organizační kontinuitu, což je pro činnost pracující s dlouhodobými časovými horizonty nanejvýše důležité. Jeho adaptace na podmínky demokracie a tržní ekonomiky proběhla ve srovnání s ostatními zeměmi středovýchodní Evropy poměrně úspěšně. Cesta postupného „přešívání“ starého stavebního zákona z roku 1976 pomocí jeho dílčích novelizací, namísto jeho radikálního nahrazení novým předpisem, se s odstupem času a ve srovnání se zkušeností zemí, které volily radikálnější přístup (například Polsko) ukazuje jako méně problematická.

K významné změně došlo zánikem urbanistických pracovišť u projektových ústavů a ve velkých městech. Na rozdíl od měst a regionů ve většině zemí západní Evropy, kde jsou odborná pracoviště územního plánování součástí či agenturami veřejné správy, Česko a obdobně také další postkomunistické země oddělují „úřednickou“ činnost pořizování od „odborné“ činnosti projektantů územně plánovacích nástrojů. Privatizace projektové činnosti, jež se týkala i urbanistických pracovišť, „outsourcovala“ zpracování územně plánovací dokumentace. Urbanisté-plánovatelé se tak stali soukromými podnikateli-živnostníky, kteří pro svého klienta (obec, kraj) vypracují zakázku v objednané podobě a jejichž činnost pro tohoto klienta končí předáním zakázky. Implementace plánů se tak dostala převážně mimo působnost odborné plánovací činnosti. Posléze se privatizovalo i pořizování územně plánovací dokumentace vznikem tzv. „létajících pořizovatelů“.

Odkazem totalitního státu, který od územního plánování vyžadoval pouze „územní průmět“ centrálního řízení ekonomiky a společnosti, bylo úzké vymezení územního plánování jako činnosti věnující se především plánování fyzického stavebního rozvoje sídel, bez jasné institucionální vazby na ekonomiku měst a obcí, s nevyjasněnou polohou krajinného plánování a s malou reflexí sociálního prostředí. Územní plány ve snaze adaptovat se na potřeby a podmínky pluralitní demokracie s tržní ekonomikou se soustřeďovaly na regulaci funkčního využití ploch a na přesnou specifikaci nesporného veřejného zájmu do kategorie veřejně prospěšných staveb a opatření. V takto pojatých plánech praxe územního plánování často rezignovala na jeho koncepční a strategickou roli. V podmínkách privatizace a deregulace ale územní plánování představovalo prakticky jediný nástroj plánování, který byl obcím k dispozici. Poté co byl opuštěn princip komplexního vybavování nových obytných území obsažených v nechvalně známém mechanismu KBV (komplexní bytové výstavby), staly se územní plány vlastně jediným nástrojem v rukou veřejného sektoru, který měl zajistit koordinaci územního rozvoje s vybavováním území infrastrukturami. Obcím chyběly prostředky pro zřizování potřebných veřejných infrastruktur a neměly ani nástroje, jak přimět ty, kdo nové infrastruktury budou využívat, k účasti na jejich opatřování.

Obcím jako pořizovatelům územních plánů a současně hlavním nositelům rozvojových koncepcí pro jejich územní obvody tedy regulativní, pouze úzce pojaté územní plánování nevyhovovalo. Porevoluční zastupitelé, kteří očekávali, že nový územní plán nastartuje nový rozvoj svých měst a vesnic, se tudíž často zklamali.

Zúžením záběru územního plánování se rozšiřoval okruh problematik spojených s prostorovým uspořádáním a územním rozvojem, pro jejichž řešení neměly města a regiony odpovídající nástroje. Chyběly jednak strategické, předem méně definované plánovací nástroje, jednak nástroje pro implementaci plánů. Pro strategickou úroveň se nabízelo strategické plánování importované z USA a Spojeného království, které slibovalo komplexní pohled a soustředění se



na podstatu problémů včetně jejich ekonomické a sociální stránky. Na rozdíl od závaznosti „shora“ se strategické plánování ve své autentické podobě orientuje spíše na proces, ve kterém plán vzniká nežli na konečný produkt, přičemž do procesu vstupují pokud možno všichni významní potenciální aktéři budoucího rozvoje („stakeholders“, nebo v české terminologii konce 19. a počátku 20. století „zájemníci“). Zaužívané zvyklosti české praxe územního plánování ale vedly k tomu, že se práce na přípravě strategických plánů většinou „outsorcovaly“ do externí zpracovatelské firmy a ze strategického plánování se často stala zakázka na vypracování strategického plánu jako jednorázová, termínovaná a po dokončení plánu uzavřená akce. Participace na přípravě plánů se týkala nanejvýše úzkého okruhu současného vedení obce či regionu. Pokud ale jsou na straně politické reprezentace a občanů zastoupeni pouze vybraní představitelé momentálního vedení, stává se strategický plán nejspíše po následující volební výměně mocenských garnitur mrtvým dokumentem. Tím se stalo, že české strategické plánování má se svými jmenovci v západní Evropě společné hlavně své jméno.

Ještě složitější vývoj zaznamenalo plánování na regionální úrovni. Po zrušení krajů a oblastního plánování v roce 1990 trvalo několik dlouhých a z hlediska dalšího vývoje rozhodujících let, než se vláda začala vážně zabývat managementem regionálního rozvoje. V roce 1998 pod vlivem narůstajících disparit mezi jednotlivými regiony republiky vláda schválila Zásady regionální politiky a v roce 2000 byl schválen zákon o podpoře regionálního rozvoje, ale teprve od roku 2001 byly (znovu)zřízeny kraje jako institucionální platforma pro regionální rozvojový management. Znovuzavedení regionálního rozvoje do agend české územní správy petrifikovalo zdvojenou institucionální linii plánování zděděnou z předlistopadového období: územní („fyzické“) plánování a regionální (ekonomickou a sociální) politiku a rozvoj. Plánování na regionální úrovni až doposud selhává v problémech územního rozvoje, jež vyžadují nadmístní koordinaci, jakými jsou suburbanizace a umísťování komerčních projektů s regionální dopadem, jakými jsou příměstská nákupní a logistická centra.

Formální transformaci právní úpravy našeho územního plánování do podoby odpovídající tržnímu hospodářství, přijatelné v kontextu evropských politik a směrnic, prozatím završil nový stavební zákon z roku 2006. Princip udržitelného rozvoje území jako cíl územního plánování, zákonem zavedené instituty, jako je například plánovací smlouva, a kompenzace za plánovací znehodnocení, snaha o „zrovnoprávnění“ krajiny jako rovnocenného předmětu plánování se zastavěným územím sídel a v neposlední řadě národní Politika územního rozvoje jsou s právními úpravami plánování v jiných zemích EU konformní a pro plánavatele jiných evropských zemí zcela pochopitelné.

#### 4. Krize profesionální identity a hledání doktríny plánování

V pozadí většiny problémů, které se kumulovaly od dob normalizace přes transformaci 90. let a z nichž mnohé zůstávají dodnes aktuální, je podle mého názoru hlubší krize profesionální identity prostorového plánování, kterou sdílíme s ostatními postkomunistickými zeměmi. Profese plánavatele v těchto zemích není vnímána a ani sebe samu nevnímá jako komunitu sdílející společné hodnoty a principy. Plánavatelé ani o pojmenování nějakých společně sdílených hodnot a principů nijak zvlášť neusilují, toto téma se zřídka objevuje v odborných teoretických debatách. Plánování měst, vesnic, krajiny a regionů je chápáno jako technika, jako nástroj, který je k dispozici tomu, kdo má moc. Plánavatel tuto techniku / tento nástroj ovládá a užívá ho v souladu s přáními a cíli svého klienta. Před rokem 1989 byl „klientem“ stát kontrolovaný komunistickou stranou, který direktivně „zevně“ stanovil cíle a neméně direktivně opatroval prostředky pro jejich uskutečňování. Deregulace a privatizace ekonomiky a pluralita moci jako podstatný výsledek transformace po roce 1989 postavily plánavatele do jakéhosi nejistého bezvládní – cíle ani prostředky k jejich realizaci nebyly zřejmé. Použijeme-li termínu Andrease Faludiho (srv. Faludi 1996, Faludi 2009), naše plánování nemělo profesionální doktrínu, tedy jasné vymezení svého poslání, které by profesní komunita urbanistů-plánavatelů obecně sdílela.

Při hledání profesionální doktríny plánování se především nabízelo navázat na tradiční středoevropskou školu stavby měst („Städtebau“) usilující o „formu dobrého města“ (Lynch 1981) pomocí kompozice a estetizace utváření městských prostorů. Tato tradice souvisí s architektonickým vzděláním převážně většiny praktikujících urbanistů-plánavatelů. Ukázala se ale jako slabá vůči vznikajícímu dravému kapitalismu, který relativizoval hodnotící polaritě „dobrý – špatný“ pokud se odlišovala od kategorií zisku a ztráty, stejně jako zpochybňoval legitimitu veřejného zájmu v prostorovém uspořádání městských a regionálních struktur.

Jinou možnou doktrínu pro české plánování nabízelo zejména v prvních letech po roce 1989 téma ochrany přírodních zdrojů a kulturních hodnot, tedy zdůraznění toho, co předlistopadová praxe systematicky podceňovala, popřípadě zcela ignorovala. Ekologická a ochranná hlediska rozvoje měst a obcí měla velkou podporu u první porevoluční generace zastupitelů, jejíž příslušníci se často rekrutovali z řad ekologických aktivistů, a byla srozumitelná na mezinárodním odborném fóru, které z velké části tyto priority sdílelo. Také „ochranná“ doktrína ale neuspěla ve střetech s nastupujícím dravým postkomunistickým kapitalismem.

Teprve třetí alternativní doktrína plánování se ukázala jako životaschopná, protože vyhovovala požadavkům kladeným na územní rozvoj v transformačním období. Tato „rozvojářská“ doktrína je plně konformní s libertariánskou interpretací ekonomiky jako zcela volné hry tržních sil, kde úlohou veřejného sektoru je servis pro individuální tržní subjekty. Podle ní má mechanismus plánování umožnit

všem potenciálním investorům, aby našli vhodné místo pro svůj podnik či jinou investici. Územní plán se stává jakýmsi hypermarketem, který nabízí široký výběr pozemků, kde si každý může vybrat podle svého gusta a peněženky. Na rozdíl od doktrín „Städtebau“ a ochranné nenabýlo „rozvojářství“ charakter doktríny formálně proklamované; jedná se spíše o neformální součást soudobé „plánovací kultury“. V praxi se „rozvojářsky“ smýšlející urbanisté stali vítanými spolupracovníky radnic, které jsou propojeny na developery a další bezprostřední aktéry územního rozvoje a jejichž hlavním cílem je co nejrychlejší ekonomický růst vyjádřený ziskem.

Téma udržitelného rozvoje se do soupeření alternativních profesionálních doktrín dostalo opožděně a spíše zevně, v rámci příprav na vstup do EU. Doktrínu udržitelného rozvoje proto mnozí vnímají jako úlitbu Bruselu, jiní zase jako rozšíření ekologické a ochranné doktríny. V každém případě je postoj „rozvojářské“ komunity vůči tématu udržitelného rozvoje spíše ostražitý. Šance „evropské“ doktríny udržitelného rozvoje do budoucna zůstávají otevřené a budou zřejmě závislé na postojích nastupující generace i na tom, jak bude česká společnost reagovat na probíhající celosvětovou krizi.

Pragmatismus rozvojářské doktríny spolu s faktem, že se z územního plánování stala živnostenská činnost, se projevily v postupném vytráčení se tématu profesionální etiky ve vztahu ke společnosti občanů a „netrzním“ hodnotám. To lze pozorovat na úpravách Profesního a etického řádu České komory architektů, který urbanisté sdílejí s architekty. V původní verzi z roku 1993 (ČKA 1993) a ve verzi z roku 2002 se požaduje, aby architekt (tedy i urbanista-územní plánovatel) nepřijal zakázku, jejíž povaha je ve zjevném rozporu s veřejným zájmem, nebo která významně ohrožuje kulturní nebo přírodní hodnoty. Platná verze z roku 2008 ukládá povinnosti ve vztahu k profesi, ke klientovi, ke společnosti, k ostatním architektům a ke komoře. Ve vztahu ke společnosti je zakotvena pouze povinnost dodržovat autorizační slib, řídit se obecně platnými i komorovými předpisy, předcházet střetu zájmů a podle potřeby a možností na požádání podávat odborné informace, zejména pokud se dotýkají veřejných zájmů (ČKA 2008). Komora tedy své členy již nezavazuje ve vztahu ke společnosti k tomu, aby sledovali veřejný zájem komunity občanů. Nezmiňuje se ani o vztahu činnosti architektů, urbanistů a plánovatelů k udržitelnému rozvoji, nenabádá je k šetrnému zacházení s hodnotami a zdroji – abychom jen namátkově uvedli možná témata profesionální doktríny. Tím se profesionální etika již ve své teoretické podobě liší od toho, co vyžadují od urbanistů-plánovatelů obdobné etické řády a kodexy ve „starých demokraciích“.

V konkurenci na trhu územně plánovacích služeb se nejnáze prosazují pragmatičtí urbanisté, kteří nezatěžují své služby (územní plán) poskytované klientům (radním a zastupitelům, jejich prostředníky pak developerům) balastem ohledů na estetiku prostředí měst, vesnic a krajiny, šetrností vůči přírodním či kulturním hodnotám a zdrojům či „nadstandardní“ komunikací s občany.

## 5. České prostorové plánování v EU

Motorem změn v českém územním plánování a důvodem vzniku politiky regionálního rozvoje bylo až do přijetí do EU v roce 2004 naplnění „předvstupních“ požadavků na formální kompatibilitu s obdobnými institucemi zemí EU 15. Vedle již zmíněné procedury EIA jsme tak zavedli posouzení a monitoring důsledků strategie či plánu na životní prostředí (SEA), účastníkem projednávání územně plánovací dokumentace mohou být občanská sdružení a iniciativy, zákon umožňuje funkci mediátora atd. Teprve praxe po vstupu ukázala, především ve spojitosti s přípravou a čerpáním z projektů evropských fondů, že řada předchozích úprav ve stávajících institucích k opravdové kompatibilitě nevedla, protože nově zavedené nebo upravené instituce se v reálných podmínkách od svých západoevropských vzorů dosti odlišují. Setrvačnost („path dependency“) a odlišná plánovací kultura ve středoevropských nových členských zemích EU začínají být v poslední době tématem zkoumání západoevropských teoretiků i agendou jednání na úrovni EU; příznačně minimálního zájmu se těmto tématům dostává od teorie plánování i od politiků v zemích dotčeného regionu.

Potřeba přímých vazeb na institucionální požadavky související s fondy EU zatím vede spíše k další fragmentaci plánování vznikem nových nástrojů a institucionálních struktur. Nové nástroje se většinou daří více méně propojovat na stávající struktury a nástroje územního plánování, nicméně jejich existence je odvozena od fondů EU a je jimi podmíněna – například integrované rozvojové plány měst jsou takto svázány s integrovanými operačními programy. Pokud se tedy například po roce 2013, kdy končí současné programové období EU, toto nasměrování fondů zruší nebo budou například orientovány do jiných zemí, lze očekávat, že se s nimi z našeho plánování ztratí i české ad hoc nástroje a struktury. Integrovaný faktor fondů EU by se v takovém případě zřejmě uplatnil jen krátkodobě a tedy okrajově, bez významnějších trvalých efektů.

Větší a hlubší význam pro plánování jako management prostorového uspořádání a územního rozvoje nežli účelové struktury a nástroje fungující jako interface s EU mají a zřejmě i nadále budou mít „tradiční“ struktury, zejména v územním plánování. Jestliže formální nekompatibilita se dá překonat vznikem účelových interfaces, zbývá ještě otázka kompatibility doktrín, respektive agend, kterým se plánování věnuje. Evropské agendy nejnověji pojmenovala Územní agenda z roku 2007, s prioritami polycentrického uspořádání urbanizovaných oblastí, partnerství měst a venkova s vyváženými veřejnými službami, podporou inovací v klastrech, transevropských dopravních, informačních, komunikačních a energetických sítí a transevropským managementem technologických havárií a přírodních katastrof. Bloetvogel (2009) k těmto agendám dodává hlavní výzvy, kterým bude muset plánování v Evropě čelit: hledání rovnováhy mezi soudržností a konkurenceschopností, udržitelné využití území, demografické změny a adaptace či zmírňování dopadů klimatických změn. České plánování

obdobně jako plánování v ostatních zemích středovýchodní a východní Evropy se ale v duchu rozvojářské orientace soustřeďuje především na vytváření podmínek pro ekonomický růst prostřednictvím územního rozvoje; téma udržitelného rozvoje se často redukuje na hledání přijatelné míry ekologických zátěží. Na tom nic nezmění proklamace udržitelného rozvoje ve všech třech pilířích jako hlavního cíle územního plánování, jež je uvedena ve všech národních legislativách zemí EU upravujících plánování.

Otázku konkurenceschopnosti vnímají země středovýchodní a východní Evropy výhradně v lokálním, regionálním a především národním měřítku; konkurenceschopnost EU jako celku nebo Evropy jako světového regionu je zcela mimo zorné pole plánovatelů i regionální politiky v těchto zemích. Demografické a klimatické změny, ačkoliv o nich probíhá veřejná diskuse, jakoby pro tyto země zcela postrádaly prostorový rozměr a územní dopad (s výjimkou povodní).

Scénář postupné integrace prostorového plánování v EU, vzniklý již někdy v 80. letech 20. století, měl za základ model prostorového plánování severozápadní Evropy představovaný především Velkou Británií, zeměmi Beneluxu a Skandinávie postupně expandovat do dalších zemí. Za ideový svorník této integrace lze považovat udržitelný rozvoj území. Po rozšíření EU na jih a východ tento model získává alternativu v podobě „regionálních“ plánovacích kultur, přičemž Česko zatím jednoznačně patří do východoevropského regionu. Zdá se, že společným rysem charakteristickým pro nové členské země EU se stává převaha „rozvojářského“ plánování. Společně s prvky klientelismu, populismu a spíše formálním přístupem k udržitelnému rozvoji a účasti veřejnosti na procesu plánování se vytváří možný základ alternativní „plánovací kultury“ sdílené zeměmi středovýchodní, východní a asi také jižní Evropy. Uvažování o možných scénářích budoucího vývoje plánovací kultury v tomto regionu Evropy či o případném možném vzniku společné evropské doktríny plánování ale přesahuje téma tohoto textu.

## 6. Shrnutí

Podstata činností plánovatelů je v zásadě stejná ve všech rozvinutých zemích Evropy a věcné problémy, jež plánovatelé v jednotlivých zemích a evropských regionech řeší, se spíše sbližují. Naproti tomu se české plánování, a s ním podobně asi i plánování ve většině zemí středovýchodní Evropy liší od pomyslného evropského standardu v tom, do jakého institucionálního a v širším smyslu politického kontextu je zasazeno. To má své důvody v minulém vývoji, jímž plánování prošlo. Územní plánování v Česku jako jediný nástroj řízení prostorového uspořádání a výstavby z doby před rokem 1989 prokázalo svoji legitimitu a životaschopnost i v podmínkách otevřené demokracie a tržní ekonomiky. Dosáhlo toho tím, že se v 90. letech 20. století soustředilo především na regulaci (funkčního) využití území a lokální úroveň. Díky tomu je dnes sice

institucionálně pevně zakotveno, ale pokrývá jen část potřeb managementu prostorového uspořádání a územního rozvoje. Další složky tohoto managementu, které by měly pokrývat na jedné straně strategickou úroveň a regionální/mikroregionální dimenzi a na straně druhé implementaci plánů a strategií, jsou nedostatečně rozvinuté. Pod plánováním se v praxi rozumí především vytváření formálních plánů (navíc institucionálně rozdělené na jejich pořizování a projektování), méně pak je zdůrazňována potřeba politik obcí a regionů zajišťující jejich implementaci a součinnost ostatních subjektů územního rozvoje na ní. Přes obnovu regionální správy v roce 2001 a odpovídající změny v systému územního plánování i nadále dominuje lokální úroveň, její koordinace z úrovně regionů je vzhledem k probíhajícími procesům v území slabá. Některé cíle udržitelného rozvoje území deklarované na národní úrovni, odvozené z evropských dokumentů, se jen pomalu a těžko prosazují v místní praxi.

Pokud dosavadní vývoj směřoval k zaplnění mezer a koordinaci v komplexu managementu prostorového uspořádání a územního rozvoje, dělo se to spíše formou vzniku dalších paralelních institucí k územnímu plánování, nikoliv cestou integrace jednotlivých složek tohoto komplexu. Tento trend dále přispívá k fragmentaci plánování, s narůstající složitostí vzájemných vztahů a vazeb a s výskytem překryvů a bílých míst. V evropském kontextu je institucionální struktura českého plánování obtížně srozumitelná, což v případech, které vyžadují kompatibilitu s institucemi EU odvozenými od plánovacích systémů severozápadní Evropy, vedlo k vzniku dalších ad hoc nástrojů a činností. Jejich budoucnost, respektive možnost jejich integrace s institucemi historicky vzniklými z českých podmínek, závisí především na tom, do jaké míry bude evropská politika územní soudržnosti ovlivňovat dění na domácí scéně územního rozvoje a prostorového uspořádání.

Tento text vznikl na Českém vysokém učení technickém v Praze s využitím výstupů výzkumného záměru MSM6840770006 Management udržitelného rozvoje životního cyklu staveb a území.

## Použité zdroje:

- Bloetvogel, H. Comparing spatial planning practice in Europe: A theoretical perspective. ARL Hannover – draft. 2009.
- CEC. European Spatial Planning Perspective (ESDP). 1999.
- CEC. A New Partnership for Cohesion, Third Report on Economic and Social Cohesion, Communication from the Commission. 2004.
- CEC. Territorial Agenda of the EU: Towards a more competitive and sustainable Europe of diverse regions. 2007.
- CEC. Green Paper on Territorial Cohesion: Turning territorial diversity into strength. [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/consultation/terco/](http://ec.europa.eu/regional_policy/consultation/terco/). 2008.
- ČKA. Etický řád České komory architektů. ČKA Praha, 1993.
- ČKA. Profesionální a etický řád, znění 2008. Česká komora architektů, 2008. Dostupné z: <http://www.cka.cc> 10/10/2008.
- ESPON. ESPON Atlas – Mapping the structure of the European territory. Federal Office for Building and Regional Planning, BBR, Bonn, 2006.

ESPON. ESPON Project 3.2 – Scenarios on the territorial future of Europe. Ministry of Interior and Spatial Development in Luxembourg, 2007. ISBN 2-9600467-4-9; Dostupné z: [http://www.espon.eu/mmp/online/website/content/publications/98/1378/index\\_EN.html](http://www.espon.eu/mmp/online/website/content/publications/98/1378/index_EN.html).

FALUDI, A. European planning doctrine: A bridge too far? *Journal of Planning Education and Research* 16(1),1996. 41-50.

FALUDI, A. A Turning Point in the Development of European Spatial Planning: the Territorial Agenda of the European Union and the First Action Programme, *Progress in Planning*. 2009.

Lynch K. *Good City Form*. Massachusetts Institute of Technology, Cambridge Mass, 1981.

REPUS. Strategy for a regional polycentric urban system in Central Eastern Europe Economic Integrating Zone. Final Report, VÁTI Budapest, 2007.

Treaty of Lisbon. Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community. 3/12/2007.

*prof. Ing. arch. Karel Maier, CSc.  
Ústav prostorového plánování  
Fakulta architektury ČVUT v Praze*

## ENGLISH ABSTRACT

### **Europeanization of Czech Planning?** by Karel Maier

This text defines the terms of planning and europeanization. Focusing on two levels of the europeanization of planning as a continuous process of the last two decades, special attention is devoted to the situation of the Czech Republic. Described is how the country has participated in the European and transnational planning and whether, and how, Czech planning was changing towards what is usually meant by planning in the EU. Concludingly, a generalizing summary attempts to say how much compatible today's Czech planning is, whether it is now more comprehensible in the European context than it used to be ten or twenty years ago, and to which extent the development of planning in the EU and the Czech Republic keep in touch with each other.