

ÚVOD

Pojem „plánování“ je pojmem mnohoznačným, který je v současné době aplikován v mnoha oborech lidské činnosti (průmysl, vzdělávání, veřejná správa). Příčinou je rostoucí komplexnost (technologická a společenská) současné společnosti. V dřívějších obdobích jednoduché a prostorově omezené ekonomické a sociální vazby nevyžadovaly takovou intelektuálně abstraktní činnost, jakou je plánování. Většina úkonů se řídila prostým opakováním zažitých tradic.

Peter Hall považuje plánování za obecnou aktivitu, která vytváří sled akcí, které vedou k dosažení určitého cíle. Plánování v nejširším slova smyslu je tedy univerzální lidskou aktivitou. „Vědecké“ plánování je doplněno statistickými podklady, matematickou reprezentací, kvantifikovaným hodnocením.

Z tohoto pohledu je územní a regionální plánování prostě speciálním případem obecného plánování, který zahrnuje i prostorové vyjádření. Územní (městské) plánování zahrnuje přirozeně i ekonomické regionální plánování, které je zase neoddelitelné od národního ekonomického plánování.

Hall často staví hranici mezi čistě územní plánování a plánování ekonomické, což je obrázek toho jak často si ekonomika nevěnuje prostorových aspektů na měřítku menším než je stát.

Územní a regionální plánování je často bráno jako racionální proces – reakce na stávající problémy. Plánování 20. století bylo z tohoto pohledu reakcí na plánovací anarchii 19. století, stejně jako rozvoj regionální politiky a plánování byl reakcí na hospodářské potíže 30. let, stejně jako poválečný plánovací systém byl odezvou na řešení poválečných škod.

V tomto pojetí plánování však často nekoresponduje s aktuálním klimatem společnosti a výkonnou společenskou mocí. Plánování není jen technickým procesem, odezvou na viditelný problém, ale je rovněž významným mocenským nástrojem. Řada autorů zmiňuje ideologický aspekt plánování, což byl fakt dobře zjevný např. v socialistických zemích.

Výkon plánování je nesen a zajišťován specializovanými agenturami, které jsou však málokdy neutrálními subjekty a také sledují vlastní ekonomické a mocenské zájmy. Plánování je tedy mnohem více ekonomickým politickým procesem, než procesem ryze technickým.

Plánování nemůže být charakterizováno pouze svým obsahem, nýbrž je vždy vyjádřením fyzických, společenských a ekonomických jednotlivých společností. S tím jak klesá role církve a státu jako určujících sil při utváření společnosti a vzrůstá role obchodu a kapitálu, přestává být plánování izolované (tj. vykonávané především státní mocí) a zapojuje se do něj stále více aktérů.

Na jedné straně škály stojí plánování vyznávající sílu trhu a snažící se o odstranění jakýchkoliv omezení pro investice, na straně druhé pak plánování jako součást státní byrokracie.

Příkladem může být debata o plánování/regulaci maloobchodu:

Prvním tématem je otázka liberalismu, svobodné volby, dopadů deregulace trhu, druhým je pak otázka dopadů různých politik na lokalizaci a strukturu investic do maloobchodu a třetím tématem je studium následků pramenících z investic (např. odliv maloobchodu z městských center).

Znovu zavedení regulace maloobchodu ve Velké Británii bylo plánovacím zásahem s cílem ovlivnit vývoj v jiných oblastech (regenerace brownfields a snížení rozsahu deprivovaných oblastí).

Plánování vždy odráží a snaží se naplňovat představu o ideálním územním a ekonomickém (městském či regionálním uspořádání).

V oblasti prostorového, ekonomického a sociálního plánování v měřítku měst a regionů neexistuje velká přehlednost pojmů a jejich definic. V mnoha vyspělých průmyslových státech jako je např. Německo, Velká Británie či Japonsko má výraz town planning (městské plánování) stejný obsah jako urban planning (územní plánování) a to vzhledem k velkému podílu městského obyvatelstva. Územní plánování (překládáno také jako physical planning). vyjadřuje většinou něco precizního, více technického, s výraznou prostorovou/geografickou složkou. Cílem je prostorová organizace aktivit (land use), která je z mnoha důvodů pro společnost lepší než neorganizovanost a spontánní vývoj. Jinými slovy je prostorové plánování pouze úsekem obecného plánování.

Výrazy jako town and country planning, aménagement du territoire, ruimtelijke ordering či raumordnung mají zcela odlišný význam v jednotlivých zemích. EU používá jednotný výraz spatial planning. Územní plánování rozmisťuje aktivity v prostoru, racionálně organizuje využití území a prostorově se snaží zkoordinovat ostatní sektorové politiky.

Územní plánování obsahuje prvky národního a transnárodního plánování:

- Národní úroveň obvykle obsahuje směrnice a perspektivy, které nemívají prostorový charakter, nicméně usměrňují prostorové plánování na regionální a místní úrovni. Poskytuje reference pro formulování plánovacích nástrojů na nižší úrovni.
- Regionální politika je někdy označována jako národní regionální plánování. To se obvykle snaží formovat územní rozvoj pomocí strategie která spojuje fyzické změny se sociální a ekonomickou politikou. Vytváří tedy strategické reference pro nižší úrovně.
- Plánování regionální úrovně pak se snaží sladit národní regionální politiku s místními/regionálními podmínkami. Nástroje regionálního plánování jsou většinou strategické, a málokdy detailní a konkrétní.
- Samotné fyzické plánování, plánování využití území se odehrává na místní úrovni (municipality) a obsahují často velice detailní ustanovení týkající se land use, pozemkové politiky, vzhledu zástavby, apod.

Plánování v dané zemi je ovlivňováno 7 faktory:

1. záběr systému (určuje v jakých politických tématech má systém územního plánování nějaké kompetence, v zásadě lze zde rozlišit plánovací systémy, které integrují i ekonomické a společenské aspekty – Francie, Nizozemí, Německo a systémy, které jsou úzce zaměřeny na prostorové využití území – Irsko, GB; obecným trendem je rozšiřování záběru územního plánování, příkladem může být např. zda EIA patří k územnímu plánování či ke konkrétnímu projektu)
2. rozsah a typ plánování na národních a regionálních úrovních (ve všech členských zemích se neliší způsob plánování na místní úrovni, na národní a regionální úrovni jsou však velké odlišnosti – např. Nizozemí či Dánsko mají precizní prostorové plány i na národní úrovni)
3. centrum moci (liší se míra centralizace, lokalizace či regionalizace územního plánování; Rakousko, Belgie, Německo, Španělsko mají důležité kompetence delegované na regionální úroveň, obecným je spíše decentralizační proces)
4. podíl rolí veřejného a soukromého sektoru (zda je podoba a realizace plánování závislá spíše na veřejném či soukromém sektoru; rozvoj je pak buď více řízený trhem nebo více řízený plánem; ve většině zemí má veřejný sektor vedoucí úlohu – výjimkami jsou např. Řecko či spojené království)
5. povaha právního systému (závaznost územního plánování, vynutitelnost, roztržitost zákonných norem upravujících územní plánování)
6. vyzrálost systému (schopnost systému reagovat na nové typy rozvoje, přizpůsobovat se)
7. vzdálenost mezi vyjádřenými cíli a výsledky

Existují 4 hlavní typy/tradice územního plánování v Evropě:

1. regionálně ekonomický přístup
Územní plánování slouží k naplňování širokých sociálních a ekonomických cílů. Většinou je to spojeno s úlohou centrální vlády v koordinaci různých rozvojových tlaků na území státu. Typické např. pro Francii, či byl tento přístup aplikován v Německu při obnově nových spolkových zemích)
2. komplexní integrovaný přístup
Plánování je řízeno pomocí složitě provázané hierarchie plánů od národní až po místní úroveň. Typické pro Dánsko či Nizozemí. Průvodním znakem je vysoká míra veřejných investic, politická stabilita a podpora tohoto systému.
3. řízení využití území
Plánování je na místní i strategické úrovni spojeno spíše s otázkami využití území. Většinu práce tak přejímají místní orgány. typickým je tento přístup ve Velké Británii.
4. urbanistické pojetí
Silný architektonický akcent, estetická hlediska, zájem o vzhled měst a řízení výstavby. Rigidní zónování. Typické ve středomořských státech.

PLÁNOVÁNÍ PŘED PRŮMYSLOVOU REVOLUCÍ

Moderní městské a regionální plánování vzniklo až na základě specifických ekonomických a sociálních problémů nesených průmyslovou revolucí na konci 18. století. Nicméně již pře průmyslovou revolucí existovala velká města – např. starověký Řím měl cca 1,000 000 obyvatel; alžbětinský Londýn cca 225 000 obyvatel. Takto velká města měla samozřejmě problémy s ekonomickou a sociální organizací či technickou infrastrukturou. Například Řím musel přivádět vodu na značné vzdálenosti pomocí akvaduktů na značné vzdálenosti a město se také potýkalo s vážnými dopravními zácpami. Londýn ve 14. století byl odkázán na dodávky paliva z nalezišť 270 mil vzdálených a vody ze zdrojů 35 mil od města. Tyto problémy ve zmíněných městech vyústily v první regulační opatření – například v Římě zakázali provoz kočárů v noci (první snaha o zamezení hluku z dopravy), v Londýně se trestalo spalování nekvalitního uhlí (snaha o omezení znečištění vzduchu).

Řada měst ve starověku či středověku byla plánována ať už z hlediska půdorysu či lokace. Největší vlna plánovaného zakládání a obnovování měst v předindustriální éře proběhla v kontinentální Evropě v období baroka 17. a 18. století (např. rekonstrukce Říma na konci 16. a počátkem 17. století, Tuilerejské zahrady a Champs-Élysées v Paříži, Versailles, město Karlsruhe v Německu). Města (resp. jejich forma) se stávala odrazem doby, ekonomické, světské či církevní moci. Např. někteří autoři vidí vznik měst se širokými ulicemi a třídami jako výraz silné moci absolutistických států/panovníků, forma některých čtvrtí ve městech post-cromwellovské Anglie zase odráží růst ekonomické síly obchodníků a aristokracie. Stejně jako byla plánována města se však určité plánovací prvky vždy projevovaly i v uspořádání zemědělské/kulturní krajiny.

VLIV INDUSTRIALISMU

První fáze průmyslové revoluce neměly závažný vliv na růst měst. První průmyslové podniky (textilní manufaktury, hutě) vznikající v Anglii v průběhu 18. století byly spíše rozptýleny v krajině mimo města. Koncem tohoto období (přelom 18. a 19. století) sestávala typická průmyslová krajina z malých průmyslových osad roztroušených ve víceméně venkovském prostoru.

Těžba, zpracování a využívání uhlí dramaticky změnilo situaci. Uhlí se rychle stalo klíčovým materiálem rozvoje průmyslu, když nahradilo vodu jako zdroj energie. Z prostorového hlediska tato změna vedla ke koncentraci průmyslových aktivit a souvisejícího osídlení do prostředí těžebních pánví a do jejich dopravně obsluhovatelne blízkosti. Fakt obrovské energetické náročnosti tehdejšího průmyslu (dané neefektivitou parního pohonu) a vysoké ceny dopravy (vázané zpočátku pouze na vodní kanály) vedl k vzniku nového fenoménu – průmyslových měst. Teprve po roce 1830 v Anglii rozvoj železniční dopravy přispěl ke zvýšení možností prostorové lokalizace průmyslu – nicméně v té době již byla základní síť průmyslových měst konsolidována.

Řada nových průmyslových měst se vyvíjela v podstatě z ničeho a velice rychlým tempem (Durham, Yorkshire). Současně docházelo ke stagnaci těch center, která nebyla přístavy či místy těžby. Existovala však i řada tradičních středověkých měst, která zužitkovala svoji výhodnou polohu vůči nalezištím uhlí, či splavným tokům a rychle se industrializovala (Leicester, Bristol, Nottingham). Důležitou roli pro výměnu zboží měla i dopravně exponovaná města (Londýn, Hull, Glasgow, Liverpool; v českém prostředí např. Ústí n. Labem)).

Průběh industrializace a s tím svázaný růst měst byl v prostředí Anglie opravdu mimořádný – ve srovnání s anglickými městy rostla např. francouzská (Bordeaux, Marseille, Lyon) či německá průmyslová města několikanásobně pomaleji.

V českém prostředí lze v první polovině 19. století za město podobné západoevropským průmyslovým centrům považovat snad pouze Brno a to díky výraznému soustředění průmyslu do továrních čtvrtí (vznikajících na předměstích v těsné blízkosti městského centra – mezi lety 1791 a 1834 se počet obyvatel brněnského vnitřního města zvedl z 9000 na 12000, zatímco na předměstích stoupl z 10000 na 23000).

Hygienické podmínky v průmyslových městech

Situace v anglických, resp. západoevropských průmyslových městech vzdáleně připomínala nynější podmínky velkých metropolí třetího světa – přetrvávající proud přistěhovalců z venkova (ti většinou pocházeli z chudších vrstev venkovského obyvatelstva a často byli z důvodů profesních či vzdělanostních obtížně uplatnitelní v průmyslové výrobě), nabídka pracovních míst v průmyslu kontrastující s nedostatkem sociálních služeb, bydlení a technické infrastruktury.

Zejména otázky nedostatečné technické infrastruktury (pitná voda, kanalizace) se ukázaly být brzy klíčovými. Výsledkem byly kontaminované vodní zdroje, neschopnost likvidace odpadu, které ve spojení s nevyhovujícími bytovými podmínkami, nízkou úrovní osobní hygieny a nedostatečnou lékařskou péčí vedly k řadě epidemií (ty navíc díky zvýšené mobilitě průmyslového věku mohly ohrožovat mnohem rozsáhlejší území, nežli v minulosti – např. epidemie cholery v Británii v letech 1832, 1848, 1866). Zejména vysoká dětská úmrtnost byla průvodním jevem, který postupně přestával být tolerován městskou společností a jejími orgány (navíc špatné zdravotní podmínky znamenaly i podstatné podnikatelské riziko pro továrníky a obchodníky).

V anglických městech začaly vznikat tzv. General Register Offices jako první statistické kanceláře mapující počty a strukturu obyvatel. Významné odborné práce té doby věnované tématice měst se prioritně zaměřovaly na otázky veřejného zdraví a hygieny a doporučovaly, aby místní autority měly ve svých pravomocích právě oblasti veřejné infrastruktury (kanalizace, dláždění komunikací, standardy nové výstavby a zdroje vody). Od poloviny 19. století bylo v Anglii přijato několik právních norem umožňujících místním orgánům účinněji zasahovat do hygienických a stavebních poměrů ve městech (hygienická kontrola, nucené asanace a rekonstrukce. Několik postupně následujících zákonů rovněž kodifikovalo hierarchii místní správy až do úrovně jednotlivých městských čtvrtí (The Municipal Corporations Act, 1882).

Od roku 1870 začala být v Británii poměrně široce uplatňována kontrola nové výstavby, jež musela splňovat určité standardy týkající se vzduchu, světla, sanitárního zařízení.

Utopie

Živelný vývoj průmyslových velkoměst a zhoršené životní podmínky se odrážely v reformních snahách a návrzích, mezi které patřily i tzv. utopie. Řada utopických autorů viděla v reformě sídelních systémů nutný předpoklad pro celospolečenskou nápravu.

Mezi přední utopisty patří např. Charles Fourier, který ve svém díle (např. *Dělnická města – návrh změn v architektuře měst*) předjímal takové regulativní nástroje jako je hustota zastavění, šířka ulic či zónování). Jeho současníkem byl Robert Owen, úspěšný textilní průmyslník, který si byl vědom vlivu sociálních podmínek na produktivitu práce svých zaměstnanců – své utopické představy uplatňoval na vlastním dělnickém sídlišti ve Skotsku.

Zdravotní aspekty života v průmyslovém městě byly zohledněny v dílech Edwina Chadwicka či Benjamina Richardsona, kteří formulovali žádané hygienické standardy budoucích měst.

Podobnými utopiemi jsou např. i díla J. Vernea *Ocelové město* či *Paříž ve 20. století*.

Vzorové komunity

Vedle již zmiňovaného R. Owena a jeho kolonie v New Lanark se v průběhu 19. století objevila celá řada dalších pokusů o vytvoření vzorových obytných komunit, často v blízkosti průmyslových podniků vystavěných mimo města „na zelené louce“. Dalšími známými dělnickými koloniemi byl např. Bournville u Birminghamu financovaný čokoládovým magnátem Georgem Cadburym či Port Sunlight na řece Mersex v blízkosti Birkenheadu vytvořený vlastníkem chemických závodů Williamem Leverem. Podobně v Německu strojírenská a zbrojařská firma Krupp zakládala dělnická sídliště v blízkosti svých závodů v oblasti Essenu (Margarethenhöhe). Železniční podnikatel George Pullman inicioval vznik podobné komunity poblíž Chicaga.

Hausmannizace Paříže

Růst počtu městského obyvatelstva vsi brzy vyžádal radikální změny nejen v technické, ale také politické organizaci městského života (ve velké většině případů však probíhaly tyto změny ruku v ruce).

Klasickým příkladem politicky odvážného prostorového plánování je zásadní přestavba Paříže. Georges-Eugene Haussmann se stal prefektem Paříže po státním převratu v roce 1853 – držel se přítom myšlenky,

že prostředky vložené projektování a výstavby nových čtvrtí, do obslužné sítě a městské dopravy se vracely do městského rozpočtu prostřednictvím růstu počtu daňových poplatníků a zvýšení jejich ekonomického statusu. Jeho správa města je tak spojena s masivní přestavbou velkoměsta ze středověké podoby. Dalšími (více či méně podružnějšími) pohnutkami rozsáhlých asanací a rekonstrukcí bylo např. zlepšení možností pohybu vojska ve vnitřním městě, rychlé spojení pařížských nádraží či snaha eliminovat zhoubné cholerné epidemie.

Během přestavby bylo z Paříže vystěhováno cca 350 000 většinou chudých obyvatel, v historickém jádru byla zdemolována zhruba polovina budov, vzniklo asi 600 km nových ulic.

Velkorysost a celkové pojetí přestavby Paříže (zejména vytvořený systém bulvárů) vyvolaly ohlas i v ostatních městech, byť v žádném se už podobná akce nedosáhla srovnatelného měřítka – např. Brusel (1865 – soustava vnitřních bulvárů), Barcelona (1885).

Asanace

Určitým a v průběhu 19. století dosti častým urbanistickým řešením byly tzv. asanace (někdy také sanace; z francouzského *l' assainissement* = ozdravení). Původním záměrem bylo opravdu ozdravení prostředí měst, tj. zajištění dodávek pitné vody, snížení hustoty obyvatel a nadměrné zastavěnosti, výstavba kanalizačních sítí.

Brzy se však ukázalo, že tyto akce jsou v podmínkách staré zástavby nesmírně nákladné a že z ekonomického hlediska je výhodnější starou zástavbu odstranit a nahradit novými objekty podle zastavovacího plánu. K takovýmto zásahům docházelo stále častěji až pojem asanace přestal vyjadřovat ozdravovací akce a stal se synonymem pro rozsáhlé demolice.

Rozsáhlými asanacemi prošla i velká česká města – např. Praha (pražské Židovské město), Brno (centrum města v 90. letech 19. století – nová výstavba byla ovšem regulována pouze částečně, dílem šlo i o relativně živelnou spekulativní výstavbu;). Z evropských měst lze uvést např. Hamburk, Neapol, Kolín nad Rýnem či Curych.

Asanace bývá také někdy vysvětlována jako snaha uvolnit prostor pro akumulaci kapitálu, tj. pro investice v podobě nemovitostí pocházející ze zisků rychlé se rozvíjející průmyslové elity.

Další vývojové fáze rozvoje anglických (resp. anglo-amerických) se liší od vývoje sídel v kontinentální Evropě. Vlivem masivnějšího rozvoje veřejné dopravy v období mezi lety 1870 a 1914 (omnibusy a koněspřežky v první fázi, elektrické tramvaje, motorové autobusy a příměstské vlaky ve fázi druhé) vyvolal v anglických městech zárodečné procesy suburbanizace a vznik alternativních rozvojových center v blízkosti železničních stanic. Byl to proces nastartovaný samozřejmě i změnou jiných podmínek (týkajících se například organizace pracovní doby).

Oproti tomu města kontinentální Evropy, ač zaznamenala podobný vývoj veřejné dopravy, zůstala u vysokých hustot zalidnění ve svých centrálních částech. Typické kontinentální město sestávalo z vysokých obytných bloků.

V řadě případů docházelo k vytváření slumů, které však měly odlišnou podobu od slumů anglických měst – šlo o dělnické kolonie sestávající z nájemních činžovních domů nízké kvality, zatímco v anglickém případě i nejchudší sociální vrstvy držely ve vlastnictví či nájmu malé rodinné domy. Hustota zalidnění v evropských slumech byla tak daleko vyšší než tomu bylo v Anglii (pozn. Skotsko – např. Glasgow - se vyvíjelo spíše podle kontinentálního modelu).

Nicméně i v případě Brna lze identifikovat rozrůstání města, jak faktické, tak administrativní. Rozvoj průmyslu na předměstích k sobě přitahoval dělnické obytné soubory – např. Křenová, Cejl, Dornych. Na počátku 19. století začalo postupné administrativní propojování předměstských území s městem. Integrovaný trend byl završen vytvořením Velkého Brna v 1850, které tak více než desetinasobně zvětšilo svoji plošnou rozlohu (na přibližně 1800 Mezi roky 1848 a 1918 lze vydělit několik dílčích fází prostorového vývoje. Vedle vzniku brněnské okružní třídy a asanace vnitřního města šlo o vznik nových městských čtvrtí velkoměstského charakteru, popřípadě pokračující urbanizaci předměstí připojených v roce 1850 s dosud vesnickým charakterem. Po polovině 19. století vznikaly obytné čtvrti, které v současnosti tvoří vnitřní rezidenční prstenec (Veveří, Obilní trh, Lužánky). Již v 70. letech 19. století se vytvářely zárodky vilových čtvrtí v Pisárkách, před rokem 1918 pak i tzv. úřednické čtvrti.

Literatura:

- ▶ HALL, P. (1992): Urban and Regional Planning. Routledge, London, 259 s.
- ▶ HRŮZA, J., ZAJÍC, J. (1996): Vývoj urbanismu II. ČVUT, Praha, 137 s.
- ▶ PACIONE, M. (2001): Urban Geography: A Global Perspective. Routledge, London, 663 s.

- ▶ Evropská komise, Kompendium Evropské unie o systémech, politikách a zásadách územního plánování, Ústav územního rozvoje, Brno, 2000, 194 s.