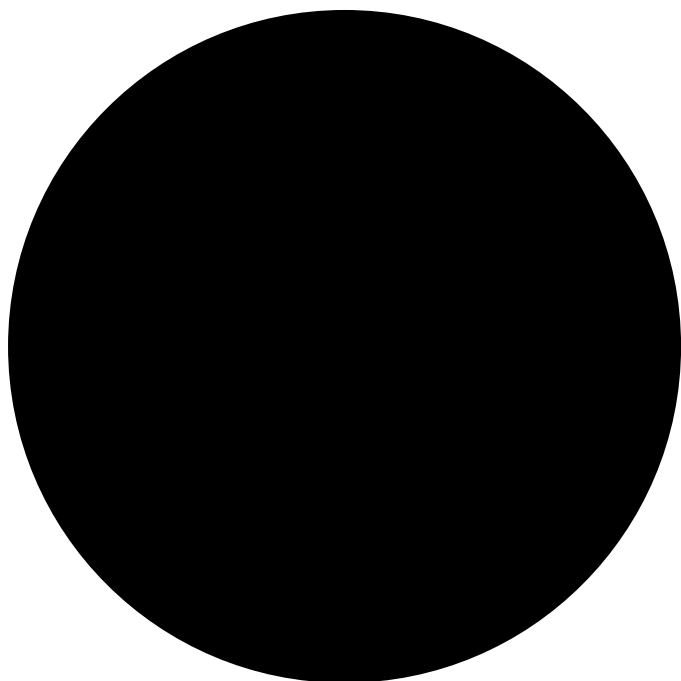


Řízení a správa města

Kniha první druhá třetí



Kniha druhá

**Dobrá správa města
v podmínkách
České republiky**

Obsah

Kniha druhá

Dobrá správa města v podmínkách České republiky

Úvod	135
IV. Rozhodování a správa města	137
10. Rozhodování a rozhodnutí	139
11. Primární a sekundární rozhodnutí města	151
12. Základní oblasti, mantinely a úloha správy města	163
V. Dobrá správa velkého města	175
13. Základní rozdíly správy malého a velkého města	177
14. Vrstevnatost samosprávy velkého města	191
15. Složitost administrativy velkého města	201
VI. Plánování	215
16. Plánování a strategie	217
17. Strategie rozvoje města	229
18. Rozvoj území města	241

V knize druhé se na města, jejich fungování a chování podíváme z úplně obráceného pohledu než v knize první. Pomocí poznatků o obecném vývoji a při znalosti základní triády koncentrace charakteristické triadickým taktům chaos – řád – volba se pokusíme unifikovat duality systém – rozhodnutí, město – člověk, řád – chaos.

Zaměříme se proto zevrubně v první části této knihy na podstatu rozhodnutí a na proces, při kterém se rozhodnutí tvoří – na rozhodování. Pomocí několika analogií mezi rozhodováním člověka a procesy odehrávajícími se v nejvyšších řídicích vrstvách města si pokusíme názorně popsat podstatu tvorby každého jednoho rozhodnutí.

Jak rozhodování města, tak i rozhodování lidí – samosprávných činitelů a úředníků v městské administrativě – je vždy založeno na nejistotě, která činí rozhodování obtížným. Ovšem nejen to. Významnou roli hrají i vymezené mantinely pro možná rozhodnutí. A také množství úsilí, které jsou schopni odpovědní decision-makeři vyvinout.

Každé rozhodnutí člověka má nějaké důsledky. Rozhodnutí lidí pracujících v řídicích vrstvách města má důsledky zpravidla větší. A platí, že vždy lze – jak v rovině osobní, tak v úřadu města – rozhodovat neuváženě a uváženě. To první mnohdy sklouzává k přílišnému bourání okolního řádu; to druhé zase zpravidla koketuje s nerozhodováním. Není snadné trefit ideální míru, tedy iniciativní, avšak extrémně uvědomělé rozhodování včetně možných důsledků.

Jádrem této druhé knihy je definice a rozbor toho, co se dnes nazývá dobrá správa. Nebudeme však k problému přistupovat z úzkého pohledu managementu, nýbrž využijeme poznatky systémové teorie z první knihy. Zkusíme si přiblížit, jak mohou samosprávní činitelé městu co nejlépe naslouchat a co nejpresněji tak odhadnout určitou „vůli“ města k akcím a dalšímu vývoji.

Také se velmi podrobně zaměříme na problematiku plánování jako formu rozhodování komplexních mnohovevratných systémů. Pokusíme se nejprve vnést trochu jasno do v minulosti vytvořeného propletence zdánlivě příbuzných

pojmu – strategie, plán, plánování, cíl aj., na jejichž dávný význam, který zároveň dobře vysvětluje jejich podstatu, se bohužel již zapomnělo.

Kriticky také zhodnotíme legislativní nastavení strategického a územního plánování v Česku a pokusíme se najít možná řešení dnešního neutěšeného stavu, zapříčiňujícího na jedné straně živelný a v podstatě nekoordinovaný rozvoj zejména našich největších měst či přímo metropolitních areálů, ovšem na druhé straně i neschopnost samospráv a administrativ velkých měst v Česku dobře a včas vůči trendům rozhodovat.

Část IV. Rozhodování a správa města

Rozhodnutí vyžaduje úsilí a bourá okolní řád. Je to povrchová nelinearita.

Rozhodnutím dochází k regulaci vývoje. Okamžik rozhodnutí je na pomezí reálného a duchovního světa, vědy i náboženství.

Příroda rozhoduje, když musí, zatímco člověk, když může.

Rozhodnutí vzniká mezi řídicími vrstvami. Vyšší řídicí vrstva je zpětnou vazbou pro vrstvy nižší.

Módy rozhodování jsou dva: v období klidu a v období krize.

Vědomí města tvoří samospráva a politici. Podvědomí administrativa a úředníci. Bez politiků město chvíli přežije. Bez administrativy nastane okamžitý chaos.

²²⁸ Příznačné je, že slovo rozhodnutí je v původním a dávno zapomenutém významu synonymem slova krize (Masaryk 1946).

²²⁹ U člověka se odhaduje počet jeho řídicích vrstev na 9 (Powers 1973).

²³⁰ O vrstevnatém řízení a řídicích vrstvách u strojů i člověka píše např. Wiener (1963).

10. Rozhodování a rozhodnutí

Z předcházející knihy již známe podstatu a základní charakteristiky vývoje. Víme také, že během nerovnovážného vývoje systémů dochází v místech prvotních nerovností k převládnutí koncentračního procesu nad řídnutím. A také, že součástí tohoto vývoje je za určitých podmínek i bifurkace, ve které systém volí náhodně, jakým směrem se přesně dále vyvine.

Volby, a můžeme použít také pojem rozhodnutí²²⁸, o směru dalšího vývoje systému při jeho nelineárním vývoji jsou podmínkou všech změn, které v něm probíhají. Změny během lineárně rovnovážné fáze vývoje systému znamenají ztrátu informace a dějí se samovolně. Takovéto deteriorační změny rozhodnutími nejsou. Není pro ně potřeba koncentrace. Volba dalšího směru vývoje se děje při převládnutí koncentračního procesu nad řídnutím. Volba vyžaduje přísun energie. Někaký typ úsilí. Je s ním vždy (v omezeném prostoru a čase) spojen pokles entropie a navenek se tato projevuje nějakou emergentní vlastností systému.

Rozhodování je pojmenování procesu tvorby rozhodnutí. Oproti pojmu rozhodnutí však pojem rozhodování nejsme zvyklí používat u systémů neživé přírody. Využíváme jej jako označení procesu rozhodování organismů či člověka, a také u lidmi tvořených společenských systémů, jakými jsou i města. V této a dalších částech se již budeme zabývat v podstatě výhradně těmito vývojově pokročilými komplexními systémy. Ty jsou charakteristické svou vnitřní vrstevnatostí, tedy – z pohledu kybernetiky – velkým počtem řídicích vrstev²²⁹. Platí, že čím složitější je systém, tím více řídicích vrstev se na každém finálním rozhodnutí podílí²³⁰ a tím složitější je proces jeho rozhodování. Proces rozhodování takového složitěho systému tvoří zpětné vazby mezi jeho řídicími vrstvami, a to jak pozitivní zpětné vazby, odpovědné mj. i za nelineární vývoj, tak i negativní zpětné vazby tento vývoj tlumící.

Výzkumem a popisem akcí jednotlivých řídicích vrstev, počtem opakování jednotlivých kroků, tedy obecně teorií rozhodování, rozhodovacími stromy, modelací rozhodování v podmínkách nejistoty a analýzou rizik se zabývají informatika a kybernetika, a u společenských systémů pak relativně mladá

vědecká disciplína zvaná rozhodovací analýza (z angl. decision analysis). Ta je založena mj. na propojování různých teorií z oblasti psychologie, ekonomie, managementu a manažerských oborů. Zjištěné poznatky rozhodovací analýzy jsou dnes mj. klíčovými znalostmi umožňujícími lidem tvořit počítačové programy, nacházet řešení mnoha faktory podmíněných problémů, zakomponovávat do rozhodovacích procesů a řetězců nejistotu a mnoho dalších. Osobnosti a významní teoretici této oblasti vědy – jakým je mj. např. i profesor Stanfordské univerzity Ronald A. Howard²³¹, považovaný za zakladatele rozhodovací analýzy – ji do jisté míry oprávněně považují za základ fungování a chování celé naší společnosti a zahrnují do ní i etiku a lidskou morálku. Jeví se proto jako vhodné při hledání podstaty rozhodování města či jiných společenských celků se napřed alespoň na chvíli ponořit do podstaty rozhodování něčeho nám známého, nejlépe přímo do našeho rozhodování osobního.

Již z knihy první víme, že živá hmota oplývá schopností aktivní reakce a že u člověka je ještě možné pozorovat určitou vyšší, tvůrčí činnost. Tyto dva druhy chování si lze s trochou zjednodušení představit jako rozdíl mezi schopností učit se z vlastních zkušeností a schopností učit se ze zkušeností jiných lidí pomocí transferu informací skrze nějaké pokročilé informační kanály. Za tento vývojový „odskok“ člověka od ostatních živočichů na Zemi může v průběhu evoluce pronikavější vrstevnatost rozhodovacího aparátu uvnitř našeho mozku. Mimo evoluci k dokonalosti vybroušeného výpočetního systému propojujícího naše vnitřní a vnější receptory disponujeme oproti ostatním tvorům kouskem mozkové kůry navíc. Mimo část mozku zvanou amygdala, párovou strukturu mozku ve střední části spánkového laloku odpovědnou za základní a hluboké emoce – strach a radost – disponujeme v přední části mozku nad očima také oproti vývojově nižším živočichům mnohem více vyvinutou částí zvanou tzv. orbitofrontální kortex²³². Díky němu jsme schopni se projevoval, cítit a hlavně pro své rozhodování využívat mnohem barvitější škály emocí, které nám při rozhodování pomáhají.

Člověk je z hlediska své fyziologie zřejmě nejemočnější tvor, který v nedávné historii chodil po planetě Zemi²³³, což by se mohlo zdát trochu v rozporu s obecně rozšířeným názorem, neboť již od dob filosofů a myslitelů ve starověkém Řecku²³⁴ sebe vnímáme jako tvory obdařené dvěma základními složkami chování – emoční a rozumovou. Ty již před více než 200 lety dostaly i odborná pojmenování – podvědomí a vědomí²³⁵. To, že člověk má vyvinutější vědomí než ostatní živočichové, značí větší vrstevnatost jeho řídicího aparátu. Každá řídicí vrstva

²³⁶ Jak shrnuje v souvislostech např. Wohlleben (2017). V minulosti se předpokládalo, že zvířata nemají ani emoce (Shuker 2001).

navíc umožňuje celostnější rozhodování daného organismu, schopnost různého a variabilnějšího propojení většího počtu řídicích vrstev, a tedy složitější zpětné vazby.

Vědomí člověka – a stále více se ovšem ukazuje, že určitou úroveň vědomí mají i jiní živočichové, mj. i ptáci²³⁶ – je třeba proto chápat jako emergentní vlastnost této „vícevrstevnatosti“ v lidském mozku. Vědomím je proto možné nazývat nejen řídicí vrstvu lidského organismu (to je právě celostní pohled psychologů), ale je to také označení pro vztah této nové vrstvy k řídicím vrstvám nižším. Vědomí je totiž i samotná zpětná vazba vůči podvědomí. Jinými slovy, máme vrstevnatější systém řídicích vrstev než ostatní živočichové, a proto se projevujeme „rozumněji“. Naše vědomí je více vyvinuté, s více řídicími vrstvami, a proto je možné toto vědomí vztáhnout i k řídicí vrstvě nejvyšší.

K vyvinutí dnešní úrovně vědomí člověka stačila v dávné minulosti našim prapředkům pouze minimální genetická mutace a zbývající část změny již dokončila socializace člověka uvnitř komunity. Naše nejvyšší řídicí vrstvy, vědomí zejména, jsou totiž zároveň součástí většího celku, společnosti. Na to, jak moc si uvědomujeme sebe sama, jak svou individualitu vnímáme vůči okolnímu světu, jak správně interpretujeme vlastní prožitky, jak vyhodnocujeme a zpracováváme informace, má vliv i naše okolí, které je z hlediska společenského mnohem rozmanitější než před stovkami či tisíci lety. Od prvního lidského uchopení nástroje jsme se sice geneticky neproměnili, avšak dnešní děti již od první chvíle vyrůstají uvnitř měst, států a s informacemi o globální vesnici.

Řídicí vrstvy mají každá svůj účel a schopnosti. Každá vyšší řídicí vrstva – ať už je tato propojena s čidly uvnitř našeho organismu či s receptory vnějšího okolí organismu – tvoří vždy zpětnou vazbu informacím a vzruchům z nižší řídicí vrstvy. Část našeho mozku zvaná thalamus je často nazývána bránou do vědomí, neboť podněty, které svou energií thalamu nedosáhnou, si neuvědomujeme²³⁷. Z našeho vnitřního prostředí organismu i z našeho okolí proto směrem k naší nejvyšší řídicí vrstvě zdaleka neproniká vše. Náš sluch pozná jen úzký výřez možných zvukových frekvencí, náš zrak jen malou část spektra elektromagnetického záření. A i tyto již značně prořídlé informace jsou v našem podvědomí znovu selektovány. Například jsme vybaveni ke vnímání pohybu, a proto spousta statických předmětů, třeba budov a jejich tvarů a barev, zůstává v našem podvědomí často nepostřehnutá.

Podvědomí s pomocí smyslových receptorů a díky schopnosti propojovat a přiřazovat vnímané informace s již dřívější zkušeností přenáší z vnějšího okolí obrazy, zvuky a další vjemy

²³¹ Rozhodovací analýza jako vědní disciplína je nerozlučně spjata s programováním, rozhodovacími řetězci a její základ tkví v matematizaci rozhodovacího procesu. Její vznik a rozvoj v 50. letech 20. století se však během následujících několika dekád ukázal jako klíčový v mnoha dalších vědních disciplínách. V jistém smyslu souhrnným dílem osvětlujícím mnohé k tématu rozhodování je jedno z relativně nedávných Howardových děl – *Etika pro reálný svět* (Howard, Korver 2008).

²³² Orbit značí oční důlek a frontální značí vpředu, jedná se o část mozkové kůry nad očima, např. Kringelbach (2005).

²³³ Více o roli emocí v rozhodování např. Lehrer (2010)

²³⁴ Mysl jako kočár tažený dvěma koňmi je známý Platónův příměr z díla *Ústava* (Platón 1993).

²³⁵ Vědomí jako pojem zavedl francouzský filosof a matematik René Descartes (např. Descartes 1992). Podvědomí mezi prvními popsal lékař a psycholog s moravskými kořeny Sigmund Freud (popisuje např. Markus 2002).

²³⁷ Centrální nervovou soustavu detailně popisuje v jedinečné třídilné odborné publikaci Čihák (2016).

do našeho vědomí. Podvědomí také dále pomocí autonomní nervové soustavy a senzorických a motorických neuronů v mozku udržuje optimální podmínky uvnitř organismu. Neustále provádí na řízení velmi komplikované úkony. Když rukou uchopujeme nějaký předmět, neuvažujeme o každém dílčím pohybu každého svalu, ale realizujeme pohyb celé ruky až k uchopení předmětu. Je to nepředstavitelně obrovské množství činností, a proto aktivita podvědomí zabírá v podstatě téměř veškerou aktivitu našeho mozku²³⁸.

Existence vyvinutého vědomí nás odlišuje od ostatních živočichů pokročilejší schopností sebekontroly. Tu je pro názornost vhodné si popsat na nějaké běžné situaci z našeho života. Mějme například před sebou na stole misku s jahodami. Při pohledu na jahody se zároveň s vizuálním vjemem skrze naše smysly do našeho vědomí dostane i podvědomá emoce – chci/nechci – podle toho, zda jahody máme rádi a máme s nimi dosavadní dobrou či špatnou zkušenost, či zda jsme zrovna hladoví nebo naopak sytí. Stamiliony aktivovaných neuronů se ve vzájemné „diskuzi“ již shodly na pozitivním obrazu jahod v naší mysli a naservírovaly nám jejich vjem společně s určitým nutkáním – přijmout a sníst je, či naopak. Člověk socializovaný ve společnosti má oproti ostatním živočichům mnohem větší schopnost nutkání svého podvědomí překonat. Jahody jsou třeba pro našeho malého syna nebo čekají na hotový dort z trouby, aby jej ozdobily. A samozřejmě můžeme vědomí využívat i obráceně a i když jahody zrovna nechceme, můžeme se přinutit po nich sáhnout, pokud by například bylo trapné je v určité společenské situaci odmítnout²³⁹.

Podvědomí je velmi silné, neboť uchovává zažitě zkušenosti a současně je také propojeno s naší biologickou podstatou. To je názorně vidět například u dýchání – umíme jej vědomě zrychlit, zpomalit či zadržet, ovšem vždy pouze po omezenou dobu. Sigmund Freud si proto myslel, že v našem organismu v případě, že se nějaký směr reakce dané podvědomím pokoušíme překonat, se tento transformuje do jiného pocitu a nás pak například bolí hlava, chováme se podivně a nevysvětlitelně atd. Jinými slovy, že překonání našeho podvědomí není zadarmo²⁴⁰. V reálném životě však naše podvědomá nutkání neustále bojují s mnoha jinými a proměňujícími se podněty, v krajním případě s naší konečností a smrtelností, a protože v čase stejně jako vše ostatní i tyto řídnu, problematičtější „stavy“ z potlačené emoce se nemusí dostavit. Rozhodující je však hloubka vjemu a síla emoce. Ta nejhlubší a nejsilnější – existenciální strach – je dlouhodobým evolučním vývojem přetvořená pasivní „snaha“ neživé hmoty o udržení celistvosti. A tento projev je vlastní nakonec i městům, zase jako jejich

„snaha“ udržet růst a zejména pozici v hierarchii systému osídlení.

Obecně platí, že vývojově pokročilejší systémy s větším počtem řídicích vrstev s inhibujícími zpětnými vazbami disponují větší volností v rozhodování než systémy jednodušší. Zatímco například fázový přechod mezi vodou a párou nastává za přesně daných podmínek vždy v podstatě ve stejný okamžik, hmyzí instinkty umožňují zvažovat mezi přežitím svým a přežitím celé kolonie, zvířecí emoce jsou podstatou podmíněných reflexů a schopnosti zvířat se učit ze svých zkušeností, a konečně my lidé se můžeme dokonce rozmyslet, zda se vůbec budeme rozmyslet. Lidé pokrývají svým úsudkem mnohem větší oblast času od minulosti přes přítomnost až do budoucnosti. Německý filosof moravského původu Edmund Husserl toto široké lidské vnímání přítomnosti pojmenoval časový dvorec²⁴¹. Příroda zkrátka rozhoduje, když musí, zatímco člověk, když může.

A je to právě tato naše schopnost vážení vlastních rozhodnutí, co činí jakýkoliv výzkum lidského rozhodování velmi nesnadným. Člověk totiž může vědomě odmítnout nutkání vlastního podvědomí, čímž při pohledu zvenku nekoná žádnou akci, a přesto provedl rozhodnutí, ke kterému potřeboval určité úsilí. Rozhodl se nereagovat na podnět. Což je poněkud paradoxní. Uvažme, že v případě našeho nekonání může být toto vždy způsobeno dvěma procesy – buď žádnou reakcí, nebo rozhodnutím nekonat. Ačkoliv se výsledek zdá stejný, podstata tohoto výsledku je velmi odlišná, a to jako rozdíl mezi člověkem moudrým a ignorujícím.

Rozhodovat se způsobem okamžitých reakcí na vnější či vnitřní podněty je z hlediska lidských schopností poněkud primitivní, ovšem rozhodovat se způsobem absolutního odmítání nutkání je zase nemoudré vůči vlastní podstatě života. Dobrá schopnost rozhodovat znamená umění nastavit vhodnou míru potřebných podnětů pro rozhodování. Což znamená schopnost uvážení potřeby rozhodnutí, resp. jeho odkladu. Jinými slovy, včasnosti či pozdnosti rozhodnutí²⁴². Zpravidla – ovšem ne vždy – platí, že s věkem naše rozhodnutí důsledněji vážíme a naši schopnost dobrého rozhodování spíše zvyšujeme.

Naši schopnost zvažovat vlastní rozhodnutí nazýváme u člověka svobodnou vůlí. S její hlubší definicí je to však složité²⁴³. Je-li v obecném smyslu rozhodnutí vždy určitou reakcí na změny ve vnějším či vnitřním prostředí systému, pak v rozhodnutí člověka to nevypadá, že je příliš prostoru pro něco nového, svobodného. Ostatně ryzí přírodovědci – jako např. i Charles Darwin, ale i bezpočet dalších – svobodnou vůli člověka nazývají nesmyslem. Problém není řešitelný v oblasti

²³⁸ Jaký je skutečný poměr aktivity vědomí a podvědomí v našem mozku, nikdo přesně neví, obecně se však uvádí 5 a 95% (např. Sheth, Sandkuhler, Bhattacharya 2009).

²³⁹ Podrobně o rozhodovacím procesu píší např. Lehrer (2010) či Kahneman (2012).

²⁴⁰ o vědeckých omylech, nejen o tom Freudově, více např. Youngson (2004).

²⁴¹ Nebo také jinak zvaná „rozlehlá přítomnost“, více např. Sokol (2004). Dle Husserla se bdělé vědomí vztahuje na přítomnost, ale k tomu vždy patří i minulost a otevřená budoucnost (Husserl 1972).

²⁴² Obdobně zdůrazňuje časový okamžik rozhodnutí jako nejdůležitější aspekt ve vývoji systémů významný český profesor kybernetiky Vladimír Mařík, v publikaci Bárta, Kovář a Foltýn (eds.) (2015).

²⁴³ Baumeister, Monroe (2014) ve speciální kapitole knihy *Advances in Social Psychology* věnované výhradně problémům a konceptům spojených se svobodnou vůlí.

vědy, neboť stejně jako každé rozhodnutí systému, a tedy i to lidské, má ve svém jádru v důsledku nelineárního vývoje a principu neurčitosti náhodu. Jistým návodem pro vysvětlení by mohl být tzv. Thomasův teorém²⁴⁴, či sebenaplnující prorocství, které popsal v první polovině 20. století americký sociolog W.I. Thomas, říkájící, že je-li nějaká situace definovaná lidmi jako reálná, stává se reálnou i ve svých důsledcích. Budťo jsme tedy optimisté a věříme, že máme svobodnou vůli, a pak ji skutečně máme, nebo jsme pesimisté a ve vlastní svobodnou vůli nevěříme, a pak jsme skutečně vláčení vnějšími okolnostmi. Je však asi rozumnější dívat se na to z té lepší stránky, což je ostatně základ vědy, jeden z postulátů humanistické psychologie. I tento ovšem opět neznamená nic jiného než věřit, čímž se opět vykračuje z oblasti vědy. V tomto bodě, v naší triádě koncentrace označeném jako „volba“, se proto všechno poznání, přírodní a společenské vědy, filosofie i náboženství potkávají.

Rozhodování města – jako komplexního systému – je v obecných rysech obdobné jako rozhodování lidského organismu. Obdobou nejvyšší řídicí vrstvy – vědomí – je volená samospráva města. Starosta, místostarostové, odpovědní radní a zastupitelé, ti všichni tvoří nejvyšší řídicí úroveň města. Městská administrativa se svými informačními kanály, úředníci, vrcholový, výkonný, taktický či funkční management, analytici, strategové a plánovači, ovšem také například bezpečnostní a jiné organizační složky městské správy pak tvoří podvědomí městského organismu, nervovou soustavu, receptory.

Rozhodnutí města jsou utvářena vzájemnou složitou interakcí vědomí a podvědomí města. To však neznamená, že každé jedno rozhodnutí třeba městské rady není důležité. Opak je pravdou. Pro celkové rozhodnutí města je důležité každé rozhodnutí lidí v samosprávě či správě města, neboť každá provedená volba určuje sousled voleb následujících. Tedy, jinými slovy, každé rozhodnutí jedné z řídicích vrstev systému reguluje volby následující. Vymezuje totiž prostor možných rozhodnutí pro rozhodnutí následující řídicí vrstvy.

Takto se vývoj postupně různě ve svých směrech zamyká, což jako myšlenkový koncept zvaný závislost na zvolené cestě (z angl. „path dependency“) popsal americký ekonom Paul David²⁴⁵. Použil přitom přírůbek ke klávesnici s rozložením písmen „QWERTY“, která zdaleka není tou nejlépe rozloženou klávesnicí pro anglický jazyk, neboť vznikla v době, kdy se používaly mechanické psací stroje, u kterých se časté používání blízkých liter o sebe zasekávalo. Tyto se tedy namísto dnes intuitivního rozložení umístily na její okraj. Celá evoluce živých organismů je plná takovýchto zámek vývoje – například lidé mají ne zrovna výhodně umístěný dýchací otvor v hrdle

²⁴⁴ více např. Merton (2007)

²⁴⁵ z mnoha např. Blažek, Uhlíř (2002)

pod otvorem pro přijímání potravy. Spousta lidí na tuto hříčku přírody vzniklou v době, kdy se savci vyvíjeli z ryb, již bohužel doplatila. Také každé rozhodnutí města do velké míry uzamyká následující možnosti jeho dalšího vývoje. Proto mají města každé jinou uliční síť, jiná náměstí, jinou infrastrukturu a jiné domy. Všechno jsou to důsledky minulých rozhodnutí, která determinovala rozhodnutí další.

Každá volba je pro volby následující určitým zámek vývoje, který vede k tomu, že se daný systém již na konci svého limitu složitosti nemůže dále vyvíjet a začne se propojovat s ostatními systémy, či začne podstupovat nelineární vývoj. Každé rozhodnutí je proto vhodné chápat jako regulaci. Regulaci následného vývoje. Každé rozhodnutí narušuje symetrii jsoucna²⁴⁶. Jeho provedení znamená, že byla vybrána jen jedna z možností. A nic na tom nemění ani to, že uvnitř tohoto rozhodnutí může být ponecháno více variant k dalšímu případnému rozhodnutí.

Rozhodnutí města nenazýváme projevem svobodné vůle, i když by jej tak při systémovém pohledu na obecné úrovni bylo možné chápat. Zatímco u člověka máme problém „jen“ s podstatou pojmu svobodná vůle, u města se nám jeho použití oprávněně přičítá. V rámci realizace určité vyšší vůle bylo totiž v minulosti již mnohokrát toto zneužito proti lidem a oprávněně se proto obáváme, že nějaký společenský celek – například stát – se bude chovat jako Hobbsův Leviathan²⁴⁷ příliš pošlapávající lidem jejich život a svobody ve jménu někým stanoveného vyššího dobra.

Obě nejvyšší řídicí vrstvy, vědomí a podvědomí u člověka a jejich obdoby u města, hrají odlišnou roli. Úkol vědomí města spočívá podobně jako u vědomí člověka ve schopnosti zvážit vnější okolnosti, uvažovat širší časový i prostorový rámec a podle toho co nejlépe ve vhodném okamžiku rozhodnout problémy, které k němu skrze podvědomí doputovaly.

Tak jako člověk vědomě pranic netuší o procesech, které se odehrávají uvnitř jeho orgánů, tak obdobně ani volená samospráva města o probíhajících procesech uvnitř (velkého) městského organismu příliš neví. Ani ta nejlepší samospráva ve (velkém) městě neřeší provoz na všech městských křižovatkách, zpoždění všech autobusů, trhliny na všech vodovodních trubkách, pohyb každé koruny či každé informace ve městě. Samozřejmě platí, že je vždy vhodné o vnitřních procesech a proměnách v organismu vědět co nejvíce, avšak u obzvláště velkého města toto zkrátka není možné. Tuto roli by však mělo hrát podvědomí města. To na rozdíl od vědomí nikdy nemůže mít dostatek informací, aby mohlo dobře zvážit všechny okolnosti budoucího rozhodnutí celku. Proto rozhodování úředníků

²⁴⁶ Problematika je značně široká a zasahuje fakticky do všech vědních disciplín. Rozhodnutí je ze své podstaty nesymetrické, nelze rozhodnout v jednom okamžiku více různými směry. Je to obdoba porušení symetrie v oblasti částicové fyziky, kde byla za výzkum v této oblasti v roce 2008 udělena třem laureátům Nobelova cena (Hořejší 2009).

²⁴⁷ v českém vydání např. Hobbes, Chotaš, Masopust, Barabáš (ed.) (2009)

v ne příliš dobře fungujícím úřadu někdy vyvolává pozvednutá obočí, protože vnější společenské důsledky jejich rozhodnutí z jejich pozice uvnitř úřadu lze jen obtížně dohlédnout.

Zjednodušeně a s určitou, i když omezenou platností lze říci, že vnitřní malé a každodenní problémy (velkého) města řeší jeho podvědomí, tedy administrativa, a teprve velké problémy či naopak závažné situace doputují až k městské radě a ke starostovi. Pokud se například stane havárie dvou aut na nepříliš rušné komunikaci ve městě a nikomu se nic nestane, obě dotčené strany účastníci se nehody si samy svůj problém vyřídí skrze pojišťovny a z hlediska města nedojde ani k evidenci události. Pokud se daná havárie neobešla bez zranění či je škoda větší, jsou do akce povolány již minimálně záchranná služba a policie a o situaci se uvnitř městského organismu vede evidence a statistika. Pokud se auta srazila na křižovatce a blokují například tramvaj, aktivuje se ve městě ještě vyšší řídicí centrum, dopravní podnik posílá okamžitě vozidlo dispečinku, které musí situaci urychleně vyřešit, jinak by problém s nepojízdnými tramvajemi brzy přerostl v celoměstský kolaps.

Jak je takové podvědomí města vlastně početné, je nevhodnější vyčíst přímo z reálných dat. V Praze, dle dat z kanceláře ředitele Magistrátu hlavního města Prahy, tvořilo k 31. 12. 2017 úřednický aparát samotného celopražského magistrátu okolo 2.100 zaměstnanců. Sečtou-li se však zaměstnanci městských částí, akciových a příspěvkových organizací, tedy včetně škol a zařízení sociální péče zřizovaných městem, dále všechny složky integrovaného záchranného systému, hasiči, policisté a další, tvoří podvědomí města celkově téměř 60.000 zaměstnanců. V podstatě není možné spočítat, kolik úkonů a rozhodnutí takového množství lidí provede každý den.

A zase z druhé strany, při stanovování strategií rozvoje, při rozhodování o investicích a rozvoji území, při stále častějším opakování dopravních havárií na určitém místě, ovšem také při velkých krizových situacích, kdy dochází k celoměstským krizovým stavům – například povodni – to všechno jsou situace, kdy informace o nich putují až k samosprávě. Ta má za úkol zahajovat jejich řešení či alespoň udávat hlavní směr tohoto řešení.

A opět pro představu, volenou samosprávu v Praze na úrovni celého města tvoří primátor a dalších 10 členů rady města, 55–70 členů zastupitelstva města a dále také obdobné, i když menší samosprávné orgány v městských částech. Jejich kompetence, práva a povinnosti jsou určeny zákony²⁴⁸, ministerskými vyhláškami, městskými usneseními, pracovními nařízeními či třeba u zaměstnanců firem a příspěvkových organizací zřizovacími listinami. Na jednání Rady hlavního města

²⁴⁸ zejména Zákonem o hlavním městě Praze (131/2000 Sb.), Zákonem o obcích (128/2000 Sb.), Zákonem o krajích (129/2000 Sb.)

Prahy doputuje každý týden zhruba stovka či dvě stovky problémů k rozhodnutí. Některá z těchto rozhodnutí – měsíčně opět tak 100 až 200 – musí být dle zákona ještě schválena Zastupitelstvem hlavního města Prahy, které se schází zpravidla jedenkrát za měsíc.

K rozhodnutí člověka i města jsou důležité obě řídicí vrstvy a zejména jejich interakce. V případě, že z důvodu indispozice některé z nich nefunguje, jsou důsledky vždy vážné. Když u člověka nefunguje vědomí, je jeho chování zaměřené více na řešení vlastních vnitřních problémů, tedy úžeji na zvládání fluktuací uvnitř vlastních subsystémů. Takový člověk méně zvažuje vnější důsledky svého chování, uvažuje v krátkodobých horizontech, převládají u něho v rozhodování emoce.

Když naopak nefunguje naše podvědomí, nemůžeme se rozhodovat vůbec. Chybí nám motor našich rozhodnutí. Chybí nám energie a schopnost vyvinout úsilí, které je potřeba pro každé naše rozhodnutí. Psychologové a psychiatři zdokumentované případy lidí s poškozením mozku v oblastech pro rozhodování klíčových ukazují, že bez správně nastaveného emočního podvědomého aparátu nejsme schopni vůbec provést volbu²⁴⁹. Jinými slovy to znamená, že absolutně racionální člověk/stroj se není schopen rozhodnout, donekonečna zvažuje všechny okolnosti a možné důsledky, klade si při počítání důsledků vlastního rozhodnutí stále další pro a proti, a není schopen udělat krok dopředu, aby se rozhodnul²⁵⁰.

K rozhodnutí člověka totiž donutí vždy až zasažení jeho hlubších emočních center. Proto když jsme vyčerpaní, nemáme a nechceme již nic řešit. Každé rozhodnutí vyžaduje energii. Každé rozhodnutí (nejen) člověka probíhá vždy tady a teď. Rozhodnutí uděláme, když naše motivace k jeho provedení převáží jeho náročnost a složitost. Když nám agregované zisky z rozhodnutí převáží agregované ztráty z nerozhodnutí²⁵¹. Rozhodneme se, když příčiny z minulosti společně s nejistými užitky z budoucnosti převáží nad silami udržujícími rovnováhu současného stavu. Jinými slovy, když nám vidina lepší budoucnosti společně s nevyhovujícím pocitem ze současnosti překoná obavy z nejistého a chaotického období, které nastává vždy mezi dvěma obdobími rovnováhy. Mezi dvěma po sobě jdoucími řádými z naší triády koncentrace.

Energii pro své rozhodování a konání čerpáme ze svých jednotlivých buněk, které jsou složitě propojené a podléhají částečně řízení našeho podvědomí. Jinou energii k dispozici nemáme. Bez podvědomí se nemáme jak odrazit od našich starých hlubokých struktur. Jan Amos Komenský by řekl, že necítíme libost a nelibost²⁵².

²⁴⁹ více např. Lehrer (2010) aj.

²⁵⁰ Toto je základní problém pojmu umělé inteligence – tedy její prvotní hybatel a zdroj energie. Profesor Jan Sokol k tomu s oblibou dodává, že umělá inteligence je inteligencí asi tak, jako je umělý chrup chrupem. Dokud bude schopno lidstvo bez nějaké člověkem „živené“ formy umělé inteligence se obejít, nehrozí mu z tohoto směru nebezpečí. Tak jako se kniha dá zavřít, lze i počítač, mobil či IT centrálu vždy vypnout.

²⁵¹ Popis procesu rozhodování jako volby mezi agregovanými užitky a náklady je nejčastěji možné nalézt v oblasti ekonomické, mimo ní se však tématem zabývá např. Hayes (2003).

²⁵² Komenský, Makovička (ed.) (2013)

U města, když nefunguje jeho vědomí, tedy volená samospráva nepracuje či pracuje velmi špatně, se schopnost rozhodování městského organismu omezuje na řešení pouze vnitřních (a spíše akutních) městských problémů. Vypnutím nejvyšší řídicí vrstvy se město „odpojuje“ od většího celku, tedy od dalších kooperujících měst v systému osídlení. A navíc přitom probíhá všudypřítomný proces řídnutí, a tedy celkově schopnost města řešit zejména nově vyvstálé problémy postupně a dlouhodobě upadá. Ovšem když nepracuje podvědomí města, zpravidla v důsledku nevhodných zásahů městské samosprávy do personálního obsazení klíčových úřednických a manažerských postů, jedná se o pro město a zejména jeho obyvatele velmi nebezpečnou situaci okamžitě. Například neprobíhá pravidelná kontrola, neudržuje se infrastruktura, neprobíhají zpravidla nové investice ani do údržby a obnovy.

Z výše napsaného plyne, že pro dobré fungování organismu – i toho městského – je klíčová určitá souhra a rovnováha obou řídicích vrstev. Podvědomí potřebuje neustále určité množství podnětů, jinak má tendenci lenivět a upadat. Vědomí zase potřebuje od podvědomí podporu, energii a informace zevnitř městského organismu pro své konání, jinak nemůže rozhodovat. V řeči městské samosprávy a administrativy to znamená potřebu určitého přiměřeně velkého napětí mezi politiky a úředníky či městskými manažery, ovšem i určitou míru vzájemné ohleduplnosti a pochopení. Kultivace tohoto vztahu – jak mezi politiky a úředníky, tak i mezi politiky navzájem a úředníky navzájem – je základním kamenem dobrého fungování města. A je trochu nasnadě otázka, jaký volební systém a jaká národní legislativa této kultivaci napomáhají nejlépe. Tímto se ještě budeme zabývat později.

Ze vzájemného vztahu, a tedy z možného převládnutí jedné řídicí vrstvy nad druhou, vychází dva různé módy rozhodování každého systému²⁵³. Opět je vhodné si to vysvětlit na příkladu lidském. Podvědomí u člověka je jako nižší a starší řídicí vrstva (tedy struktura) spolehlivější a rychlejší při rozhodování v situacích, které dobře známe a již jsme je několikrát s pozitivním výsledkem rozhodovali. V těchto případech je vhodné se jím řídit. Na schopnosti „na povel“ vypnout vědomí je mimo jiné založen trénink vrcholových sportovců. U nich je třeba při výkonu realizovat jen podvědomé reakce na hru či vnější prostředí. Vědomí je totiž pomalejší a u špičkových výkonů proto na škodu. Sportovci se proto učí dosahovat tzv. stavu „flow“, ve kterém jejich těžkým tréninkem naučené pohyby nejsou ničím brzděny.

Pokud je však situace pro nás nová nebo pokud volba závisí na mnoha faktorech, pak je podvědomí špatným rádcem.

Rozhodování opřené jen o něj je statisticky horší než náhodné. Pokud zpravidla muž vybírá auto, tráví spoustu času nad tabulkami jejich výkonů a spotřeby, aby po dlouhých týdnech vybírání konstatoval, že ideální auto neexistuje. V takových případech je nutné zapojit vědomí, schopnost našeho mozku vědomě od problému odstoupit a stanovit si pro danou volbu nejprve priority. Potřebujeme-li například velké, rodinné a úsporné auto, omezíme počet aut na určitou množinu a z ní pak vybereme snadněji. V těchto situacích se vyplatí rozhodovat pomalu, definovat si cíle svého rozhodování, vědomě zvažovat širší časový dvorec a vnější okolnosti. Nebo se muž také může zeptat své ženy. Ženy zpravidla podvědomě auto vybrat pro sebe umějí, neboť se technickými detaily příliš nezabývají.

Město má také dva základní módy rozhodování, rychlé a pomalé. Pomalé rozhodování probíhá v obdobích klidu a míru, zatímco rychlé rozhodování nabírá na důležitosti v dobách krizí, tedy povodní, požárů, velkých výpadků proudu či rozsáhlých havárií. V době pomalého rozhodování se schází zastupitelstvo města, dlouhodobě diskutuje záměry a plány, schvaluje rozpočtová opatření a ze zkušeností ostatních měst sbírá podněty pro nové úkoly, kterými by se město mohlo do budoucna zabývat či zlepšit své fungování. V době rychlého rozhodování se na město žene velká voda a je třeba jednat rychle. Myšlenky města se v těchto situacích stávají krátkými, v podstatě na úrovni života jeho obyvatel. Most se staví roky, evakuace trvá minuty či desítky minut.

V obdobích krizí je pak důležitost vědomí extrémně koncentrovaná do několika prvních okamžiků daného časového úseku. Na příkladu lidského konání si to lze opět připodobnit k neočekávanému ataku a výběru první reakce. Pravděpodobně se lekne a začne utíkat. Můžeme mít ovšem také již nějaké zkušenosti a umět protivníka zastrašit krokem vpřed. V krizi se každý chová tak, jak opravdu umí. Ať už se rozhodneme jakkoliv, veškeré další činnosti – již naprosto podvědomé a automatické – budou vykonávány podle tohoto prvního rozhodnutí.

Každé období krize vždy prověří kvalitu rozhodování města během předcházejících období klidu. V těch volená samospráva provádí rozhodnutí a dlouhodobé směry a rámce vývoje. Usměrnjuje další vývoj města. Proto není vhodné nazývat to řízením, vhodnější slovo je správa. Během období krize město funguje naopak více hierarchicky shora. Pravomoci jsou v případě krizí či dokonce v případech vyhlášení krizových stavů, např. Stavů nebezpečí²⁵⁴ či Nouzového stavu²⁵⁵, delegovány v případě Prahy na osobu primátora, u krajů na osobu hejtmána, u obcí a měst na starosty. Podrobněji se budeme krizovým řízením zabývat až úplně v závěru našeho povídání.

²⁵³ Dva základní módy rozhodování popisují např. Ariely (2010), Lehrer (2010), Kahneman (2012) a další.

²⁵⁴ § 3 Zákona č. 240/2000 Sb. o krizovém řízení

²⁵⁵ Čl. 5 a 6 ústavního zákona č. 110/1998 Sb. o bezpečnosti České republiky

Primární rozhodnutí jsou ta, která dělají ve městě jeho obyvatelé. Sekundární jsou rozhodnutí řídicích vrstev. Obojí jsou rozhodnutími města.

Správa města je souhrnem všech sekundárních rozhodnutí vykonaných politiky i úředníky v řídicích vrstvách.

Příroda rozhoduje, když musí. Člověk, když může. Města, když lidé chtějí.

Sekundární rozhodnutí mohou být vůči primárním pozdní a brzká.

Veřejná správa má nízkou motivaci rozhodovat a nést odpovědnost.

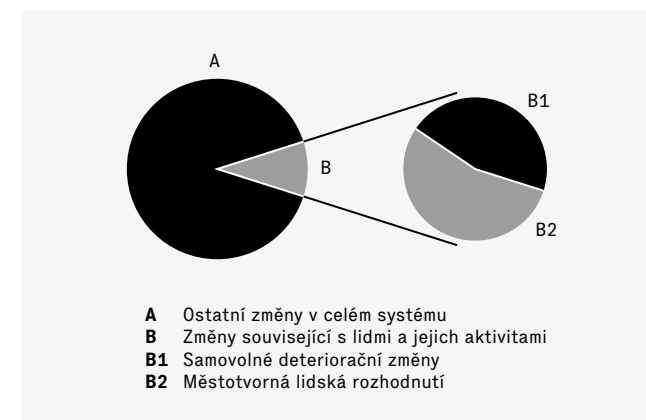
Dobrá správa znamená rozhodovat ve správný čas, aktivně reagovat na vývojové trendy a včas řešit jejich příčiny a následky.

11. Primární a sekundární rozhodnutí města

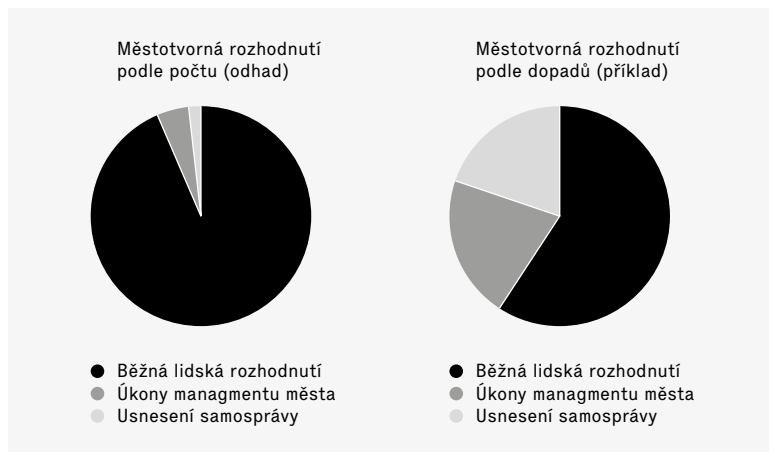
V každém i malém městském organismu se během dne udá nespočetně mnoho změn. Dějí se na všech úrovních. Těch nejmenších na úrovni částic je nejvíce, zatímco těch velkých, jakými jsou třeba stavba nového mostu, je minimum. Naprostá většina – z hlediska počtu změn – tak s fungováním města v našem lidském měřítku vůbec nesouvisí.

Ovšem i ta zbývající část změn – ty, které nějak souvisí s lidmi a jejich aktivitami – je co do počtu enormně velká. Mnohé z nich se dějí samovolně, jsou to změny z hlediska celých systémů deteriorační, jež jsou důsledkem řídnutí. Lidé umírají, domy se rozpadají, infrastruktura se stále častěji porouchává, ulice zarůstají plevellem atp.

Ve městě je však možné pozorovat i změny související s lidmi a zároveň město tvořící. Ty jsou důsledky koncentrace, růstu složitosti, rozmanitosti a řádu. Jsou to různá lidská rozhodnutí projevující se například jako stavba domů, zavedení a dodávka elektřiny, zprovoznění nových tramvajových linek. Ovšem jsou to také změny, ke kterým patří třeba i samotný příchod či příjezd lidí do města. Ve zdravém a rozvíjejícím se městě je těchto městotvorných změn o něco více než těch deterioračních (OBR. 22).



OBR. 22 – Aproximativní vztah počtu změn v prosperujícím městském organismu za jednotku času, zdroj: zpracováno autorem



OBR. 23 – Počet a význam změn ve městě, zdroj: zpracováno autorem

Všechna lidská rozhodnutí, probíhají, utváří rozhodnutí celého městského organismu. Nebo, chceme-li zdůraznit jejich malost, můžeme říci, že se jedná o malé kroky, které dohromady tvoří rozhodnutí města. Z dálky nejsou při pohledu na město vůbec vidět. Obzvláště jedná-li se o velké město. Souhrn mnoha lidských rozhodnutí však již zpravidla pozorovatelný je.

Některá rozhodnutí lidí jsou však významnější, což znamená, že dopady těchto rozhodnutí jsou větší. Tato vykonávají lidé zvolení či zaměstnaní v řídicích vrstvách města – v městské samosprávě či managementu, administrativě, bezpečnostních složkách města či v dalších městských organizacích. Tato rozhodnutí samosprávných orgánů, ovšem i početnější rozhodnutí městské administrativy a managementu, tvoří z celkového počtu lidských rozhodnutí ve městě malinký zlomek. Význam těchto rozhodnutí je však v obráceném poměru vůči jejich počtu. Jedno rozhodnutí městské správy v podobě například regulace dopravy, nočního života města či investiční akce má dalekosáhlejší dopady než běžná každodenní a extrémně početná rozhodnutí obyvatel města. Nelze jednoduše stanovit a ani není snadné odhadnout vztah počtu a dopadů těchto druhů městských rozhodnutí. V liberálně spravovaných městech bude tento poměr jiný než v direktivně řízených. OBR. 23 tak zobrazuje jeden z možných poměrů.

Rozhodnutí města provedená jeho řídicími vrstvami, tedy politiky i ostatními složkami správy města, jsou zcela jiného charakteru než běžná rozhodnutí obyvatel města; tedy než rozhodnutí provedená uvnitř „těla“ městského organismu. Jsou to zpětné vazby, rozhodnutí konaná původně jako důsledek rozhodnutí obyvatel města, i když po dlouhém historickém vývoji měst je dnes tato kauzalita stále obtížněji rozpoznatelná.

Tyto dva druhy rozhodnutí budeme proto nazývat primární a sekundární.

V době prvotních shluků obyvatel, zárodků pozdějších měst, byla konána pouze primární městotvorná rozhodnutí. Patří mezi ně i ta úplně prvotní rozhodnutí o usazení se obyvatel na daném místě. Primární rozhodnutí obsahují vždy aspekt spontánnosti vývoje. Z hlediska celého systému, tedy městského organismu, u nich není žádná zpětná vazba, jejich správnost byla/je posuzována přímo přírodním výběrem.

Dobře je to vidět v oblasti prostorového rozvoje, kde se primární rozhodnutí podepisovala na tvaru a struktuře města. Primární rozhodnutí utvářela prvotní organicky rostlou uliční síť plnou křivolakých a fraktálně uspořádaných uliček, jaké je možné vidět dnes už jen v jádrech historických měst, jakými jsou třeba Řím, Toledo či Praha, Olomouc a další²⁵⁶.

Jak shluky obyvatel postupně rostly, jejich provedená rozhodnutí – např. o tom, jak a později kdo bude vybírat daně, jak a kdo bude zjednávat pořádek, jak a kdo bude rozhodovat o porušování dohodnutých pravidel a mnoho dalších – se postupně začala usazovat. Nejprve zvykově, později a často už i uvnitř vyšších sociálních celků – knížectví, království či států – v podobě pravidel, norem a zákonů. Do primárních rozhodnutí proto patří i (komunální) volby.

(Vy)volení zástupci měli nejprve za úkol dohodnutá pravidla pasivně hlídat. S růstem intenzity mezilidských vztahů a rostoucího množství problémů byly však jejich služby stále více poptávány. Tito reprezentanti celého města tak postupně nashromažďovali dostatek energie, získali dostatečně silnou pozici a začali jim svěřenou oblast správy města vykonávat aktivně. Tím se do shluku obyvatel vnesl silný prvek zpětné vazby – regulace lidských rozhodnutí. Tím vznikl a stabilizoval se složitý společenský systém, který nazýváme městem. A právě toto nastolení pravidel, odpovědností a práv ve shluku lidí je podstatou latinského slova *civitas*²⁵⁷, ze kterého vzniklo anglické označení pro město – city. Výhradně primární rozhodování lidí se tak historickým vývojem proměnilo na smíšené rozhodování města plné primárních a sekundárních rozhodnutí (= regulací prvního a druhého řádu) povstávajících ze vztahu více vrstev městského organismu.

Tento proces vzniku systému trvá vždy nějakou dobu a je ve všech rostoucích sociálních systémech stejný – ať už se jedná o města či například korporace. Stejně započatý, avšak v porovnání se sociálními systémy mnohem méně dokončený obdobný proces je však možné pozorovat i u skupin zvířat či například i u lesa²⁵⁸. Nejprve se objeví zárodky vrstev, které mají elementům systému napomáhat v soužití, aby je později

²⁵⁶ Jedná se o vybraná města z bezpočtu možných, která uvádí např. Hrůza (2014).

²⁵⁷ Harper (2018d)

²⁵⁸ Wohlleben (2016 a 2017)

tyto již institucionalizované vrstvy začaly regulovat a omezovat. Tím dojde k organickému propojení těla a vzniklých řídicích vrstev systému a provázání jejich zpětných vazeb, které se již dále vyvíjí částečně i setrvačností. Takto vzniknou stabilní struktury odolnější jak proti narušení, tak ovšem i proti vývojové změně. Je to trochu jako když startujeme motor, zpočátku chvíli ne a ne chytit, ovšem pak již jede na plné obrátky a naopak mu chvíli trvá, než se zastaví.

A tento vývoj je opět dobře patrný v prostorovém rozvoji města. Okamžik dostatečně silného starosty v dostatečně bohatém městě znamenal najmutí architekta, který nakreslil více či méně pravidelnou uliční síť a další rozvoj města již šel podél takto plánovaných cest. Později založená města – zejména v Novém světě – takovou síť ve svém středu již rovnou začínala. Dnes se již žádné město ve svém rozvoji není schopno vrátit k organickému růstu, pouze pozůstatky těchto původních uličních sítí je možné najít v jádrech historických měst.

Primární rozhodnutí města jsou po sobě jdoucí lidská více či méně racionální rozhodnutí. Tedy v pořadí každý další rozhodující se obyvatel byl sice ovlivněn volbou předcházejícího, k dispozici však měl stejně široké možnosti volby – s jedinou výjimkou: tou, kterou provedl jeho předchůdce. Primární rozhodnutí ve velkém městě jsou reakcí na poptávku vývoje. Vždy se – v případě dostatečně rozvinuté svobody obyvatel – najde někdo, kdo poptávce vyhoví, a to v podstatě „okamžitě“.

Sekundární rozhodnutí, která konají samospráva a administrativa města, jsou jiná. Jsou to zpětné vazby, kdy je každý krok odpovědné osoby v jedné řídicí vrstvě uzavřen mezi mantinely předchozího rozhodnutí jiné odpovědné osoby ve vrstvě druhé²⁵⁹. Sekundární rozhodnutí jsou proto zpravidla:

- a. vázaná na konkrétní osoby, zaměstnance či volené zástupce, či alespoň na konkrétní úřednické a volené posty;
- b. vymezená předchozím rozhodnutím v některé z dalších řídicích vrstev města;
- c. omezená obrovským množstvím mantinelů – zákonů, norem, pravidel či zvyků – definovaných zpravidla vyššími společenskými celky.

Proto primární volby v souhrnu vykazují složitější tvary, například v uliční síti fraktální útvary – na hraně řádu a chaosu, na limitu složitosti našeho světa. A naopak sekundární rozhodnutí této míry složitosti nedosahují. U nich vítězí jednoduchost, například pravidelná uliční síť v podobě mřížky.

²⁵⁹ A zde leží styčný a problematický bod vztahu člověka a společenských celků. Vzdálený pozorovatel uvidí, že vždy nakonec někdo rozhodne, a podle toho bude usuzovat na evoluci a samoorganizaci společnosti. Jinými slovy: „vždy se najde někdo, kdo (se) nakonec rozhodne a daný úkon provede“. Avšak dotčené osoby „vědí“, že je samotné rozhodnutí na nich, a mohou jej vždy neudělat. Filosof Henry Bergson takto diskutuje právě ty případy, kdy teprve nerozhodnutí jednoho člověka má za následek rozhodnutí člověka druhého, či naopak rozhodnutí jednoho má za následek kritiku tohoto rozhodnutí od člověka druhého (např. Bergson 1947).

Sekundární rozhodnutí města utvářená během procesu rozhodování nazýváme správou města (a soustavné úsilí o správu je politika). Jsou to rozhodnutí vykonaná podle zákonů v daném státě buď jako kolektivní zastupitelské nebo individuální starostovo rozhodnutí. Jsou to veškerá (regulativní) opatření, investiční záměry, vyhlášení grantových schémat, rozpočtová opatření, operace s majetkem a územím, personální politika u zaměstnanců úřadu, městských společností či škol a mnoho dalších.

Sekundární rozhodnutí jsou konána vždy uvnitř řetězce na sebe navazujících kroků. Rozhodnutí městské samosprávy vždy předchází, ale i následuje mnoho rozhodnutí městské administrativy či ještě více primárních rozhodnutí konaných samotnými obyvateli města. Uvnitř takového rozhodovacího stromu je vždy mnoho lidských voleb a akcí. V každém z těchto kroků mají dotčení lidé určitou svobodu v rozhodování, avšak mantinely pro rozhodnutí jsou směrem k vyšším řídicím vrstvám zpravidla vždy menší a menší. Na úrovni samosprávy se pak až na výjimky (i ty jsou však důležité) jedná téměř výhradně pouze o možnost nerozhodovat, rozhodnutí odkládat, či naopak je vůči trendům vývoje urychlovat.

Právě to je příčinou toho, že vývojově pokročilejší systémy disponují větší volností v rozhodování než systémy jednodušší. Lidé se svobodnou vůlí se mohou rozmýšlet, zda se budou rozmýšlet, a toto se přenáší i na úroveň měst. Příroda rozhoduje, když musí. Člověk, když může. A město, když chtějí lidé²⁶⁰. Tato volnost v rozhodování znamená, že vůči měřitelným trendům – například prudkému nárůstu automobilové dopravy v ulicích města – samospráva a administrativa může, ale také nemusí, zareagovat hned, resp. nemusí reagovat vůbec. Na rozhodnutí řídicích vrstev města lze proto nahlížet z hlediska času jejich vhodnosti. Tato sekundární rozhodnutí města tak mohou být vzhledem k trendům vývoje v zásadě trojí – brzká, včasná a pozdní.

Když je rozhodnutí města příliš brzké, pravděpodobně šlo na nějaké řídicí úrovni o něčí odborně nepodložený soukromý zájem, korupci, či v nejlepším případě projev neuváženého plýtvání zdroji. Pokud je rozhodnutí města naopak vzhledem k hrozivým trendům pozdní, jedná se o určitý projev neschopnosti rozhodnout, projev nekompetentnosti samosprávy, či důsledek nějaké zásadní a problematické změny v okolnostech. Pozdní rozhodnutí jsou také často důsledkem příliš velkých třecích ploch uvnitř rozhodovacího procesu. Brzké rozhodnutí města se z dálky jeví jako zbytečné, pozdní rozhodnutí má zase často podobu hysterické a nepřipravené reakce na dlouho neřešený a již značně atrofovaný problém.

²⁵⁹ Z hlediska celého města nelze primární rozhodnutí rozporovat. Naopak sekundární rozhodnutí by měla být vždy dostatečně odargumentována.

U rozhodnutí města vykonaného vzhledem k trendům vývoje ve správný čas je velká pravděpodobnost, že se stane řešením daného konkrétního problému a nevyvolá kaskádu problémů nových. Vychýlení se při rozhodování mimo toto vhodné rozhodovací okno vyvolá zpravidla téměř vždy nějaký problém. Takováto nová opatření bývají později rušena, významně přepracována nebo se je nedaří realizovat kompletně celá. Výsledky však nejsou vždy takové, jaké by byly při rozhodnutí normálním, včasném.

Vhodným příkladem je dlouhodobé a kontinuální, avšak z hlediska jednotlivých úkonů diskrétní udržování infrastruktury. To, že například vodovodní či kanalizační síť funguje, je důkazem provádění rozhodnutí včasných. Avšak k tomu, aby to takto bylo stále, je třeba pořád sledovat četnost poruch a v případě rostoucí křivky jejich výskytu zintenzivnit jejich údržbu a více do její obnovy investovat finanční prostředky.

Brzká sekundární rozhodnutí města jsou zpravidla nepotřebné projekty vytvořené na základě soukromého zájmu samosprávy. Mohou jimi být třeba častější opravy komunikací z důvodu zajištění zakázek spřízněným subjektům, předražené zakázky na úklid, IT technologie či neodůvodněná podpora části území či některých organizací. Je možná až příznačné, že zejména brzká rozhodnutí se v Česku často nazývají rozhodnutími politickými, zatímco rozhodnutí řádná – přitom jsou stejně politická – tento přívlastek, či spíše „vysvětlení“, málokdy dostanou.

Jedním takovým typickým, ovšem velmi významným brzkým rozhodnutím byla snaha hlavního města Prahy z roku 2007 uspořádat v Praze letní olympijské hry²⁶¹. Tento záměr tehdejší samosprávy města nevycházel z žádných vnitřních potřeb a motivací města. Neexistovala analýza poptávky obyvatel po olympijských hrách. Ekonomické propočty a analýzy u takového komplikovaných problémů nestačí, neboť je možné je v podstatě vždy provést na zakázku tak, aby se uspořádání olympijských her „zdálo“ výhodné či naopak.

Olympijské hry jsou někdy výdělečné, někdy prodělečné. Postavená infrastruktura se někdy využije, někdy nevyužije²⁶². Napomoci může použití benchmarku – pro Prahu je velikostně srovnatelným městem, které olympiádu organizovalo, katalánská Barcelona. Letní olympijské hry se zde konaly v roce 1992 a Barcelonu doslova dostaly na mapu světa. A zde je nutné spatřovat kruciální rozdíl. Barcelona byla a je hlavním městem stále více separatistického Katalánska a pořadatelství olympiády zde bylo něčím jako národnostním bojem proti španělskému Madridu. Praha na rozdíl od Barcelony na mapě světa byla a je. „Prague“ zná každý, „Czech Republic“ málokdo. Praha

²⁶¹ usnesení Zastupitelstva hl. m. Prahy č. 5/1 dne 22. 3. 2007, také např. aktualne.cz (2007)

²⁶² Luňáková (2010)

²⁶³ Krupka (2010)

²⁶⁴ Na praktickém příkladu rozvojového projektu v kalifornském městě Oakland na konci 60. let 20. století ukazuje tuto závislost Pressman (1973).

je obecně ve světě známější než Česká republika, a to právě díky turismu, který navíc dnes už není v Praze díky svému místy extrémnímu rozsahu mezi obyvateli příliš vítaný. Olympiádu by tak měla pořádat spíše Česká republika, tedy dvě další velká města – Brno a Ostrava. V Praze taková motivace proto může od obyvatel pocházet těžko – i když se tehdejší samospráva snažila tvrdit opak. Toto typicky brzké (předčasné) rozhodnutí města v roce 2007 stálo nakonec, nezapočítá-li se investice 17 mld. Kč do stále v poli končícího prodloužení trasy metra C, jen na analýzách a posudcích mezi 70–100 mil. Kč²⁶³.

Brzká rozhodnutí podvazují jiné, potřebnější výdaje města, čímž se snižuje konkurenceschopnost města. Podobný negativní efekt však mají i rozhodnutí pozdní. Vhodným příkladem může být opět infrastruktura. Ukažme si modelový příklad pozdních rozhodnutí: Stále častěji jsou ve městě dosahovány limitní kapacity technické či dopravní infrastruktury během dne či týdne a toto není z různých důvodů politickou reprezentací reflektováno. Síť není posilována a adekvátně problému rozšiřována. Provést opravy takovýchto přetížených infrastrukturálních sítí znamená pro město obrovské problémy. Závažné důsledky takovéhoho pozdního rozhodování vyvolávají zpravidla kaskádu událostí, které vedou k poklesu životní úrovně obyvatel, či k nepříchodu nových a odlivu těch stávajících, k poklesu významu města, oslabení jeho konkurenceschopnosti a k dlouhodobému úpadku.

Velkou a významnou roli ve zpoždění rozhodování hraje složitost systému, ve kterém se realizuje rozhodovací proces. Rozhodnutí konaná odpovědnými činiteli v radě či zastupitelstvu města nebo v útrobách magistrátu na úrovni městského managementu jsou vymezena mnoha mantinely – zákony, normami, ale také třeba informačními, technologickými, avšak i etickými limity, které celý proces znesnadňují. Zpoždění v procesu rozhodování je funkce počtu rozhodovacích míst, počtu aktérů a jejich zájmů²⁶⁴. Jinými slovy, méně rozhodovacích kroků znamená méně příležitostí pro vznik problému, a tím je větší pravděpodobnost dokončení opatření. Avšak obzvláště u velkých projektů, jakými mohou být zavádění nových politik města, reformy veřejné správy či velké infrastrukturní investice, je velký počet aktérů, dílčích rozhodnutí a řídicích vrstev potřeba, a proto je na realizaci rozhodnutí města zapotřebí extrémního lidského úsilí každého z aktérů.

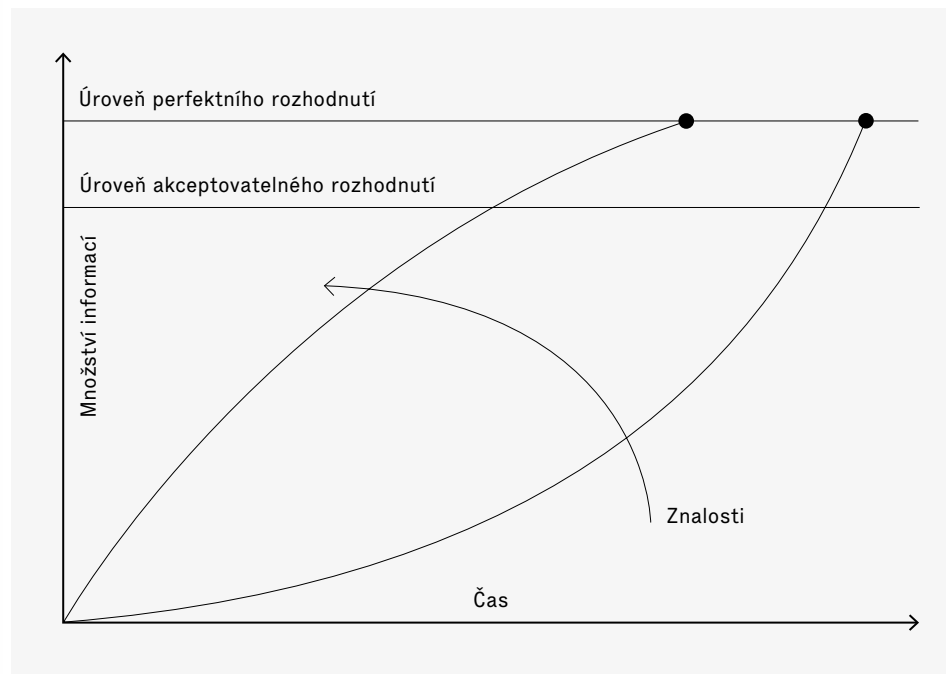
Velká složitost rozhodovacího procesu může být způsobena i nadměrnou velikostí daného rozhodnutí vůči schopnostem městské administrativy nebo také například špatnou volbou řídicí struktury u daného projektu. Často je tak na vině ponechání hlavní odpovědnosti za bezpočet projektů na pracovní

vytíženém řediteli odboru namísto jejich svěřením do rukou projektových manažerů. Je nepříliš známým faktem, že tunelový komplex Blanka (stavěný v Praze v letech 2006–2015, jehož náklady se z původně plánovaných 31 mld. Kč vyšplhaly na finálních 37 mld. Kč²⁶⁵, otevření se zpozdilo o 4 roky z důvodu 2 propadů při samotné stavbě a z důvodu právních problémů spojených se špatně vybraným dodavatelským modelem) na Magistrátu hlavního města Prahy obhospodařovala jedna jediná osoba.

Každé rozhodnutí je důsledkem koncentračního procesu, a proto vyžaduje úsilí a energii. Veřejná správa obecně – obzvláště uvnitř městské administrativy – nebude mít nikdy tolik energie jako soukromý sektor. Neumí proto překonat příliš velkou složitost v rozhodování. Zaměstnanci jsou ve veřejném sektoru zpravidla méně motivováni – například vlastním ziskem – než zaměstnanci v dobře fungující soukromé firmě. Je vždy snadnější nerozhodovat a nechat působit síly chaosu, než aktivizovat energii a nastolovat určitý řád.

Velkou roli při rozhodování ve veřejné správě proto bude vždy hrát lidský faktor, tedy nízká motivace rozhodnutí konat či nízká schopnost rozhodování u odpovědných decision-makerů. Tu dobře popisuje bývalý ministr dopravy a děkan Fakulty dopravní Českého vysokého učení technického, prof. Petr Moos, v publikaci *Manažerské rozhodování v praxi*²⁶⁶. Odpovědná osoba – starosta či člen rady – hledá vždy takové postupy jednání, které mu nabídnou maximální pravděpodobnost správného rozhodnutí, a tedy minimální nejistotu při rozhodování. Takový proces rozhodování je znázorněn graficky na obr. 25. Jedná se o funkci pravděpodobnosti správného rozhodnutí, která závisí na množství informací potřebných k rozhodnutí, čase potřebném k jejich zisku, ovšem také na schopnostech a znalostech rozhodující osoby (křivka znalosti v OBR. 24). Graf ukazuje, že při vyšší kvalitě informací jich stačí méně – horní křivka, a naopak. Moc měnit věci a konat dobrá rozhodnutí je založena sice na množství informací²⁶⁷, avšak z grafu mj. také vyplývá, že od jejich určitého množství již tyto ke kvalitě rozhodnutí příliš nepřispívají.

Je důležité si uvědomit, že rozhodování jednotlivých osob uvnitř procesu rozhodování města má z hlediska informací relativistickou povahu. Zatímco daná osoba má pocit, že vzhledem k informacím, pracovním či politickým tlakům dané rozhodnutí udělat musela, vzdálený pozorovatel má zpravidla pocit, že se rozhodnutí provést ještě nemuselo. A také naopak. Na každého působí jiná odpovědnost, jiné okolí a jiné informace. Osoby s nižší křivkou znalostí proto nemohou vědět, že bylo možné se rozhodnout lépe. Ovšem platí to i obráceně:



OBR. 24 – Křivka závislosti kvality rozhodnutí na množství informací, zdroj: Štědroň, Moos, Palíšková a kol. (2015)

osoby pozorující rozhodovací proces neznají všechny konsekvence, mnohdy i vnitropolitické či stranické, které danou osobu k ne/rozhodnutí vedly.

Nedostatky v rozhodovacích schopnostech jednotlivců, které snižují úroveň složitosti problémů, o nichž jsou tito schopni rozhodovat, bohužel z hlediska rozhodování města mnoho nezlepšují ani kolektivní rozhodovací orgány. Spíše naopak, protože na finálním rozhodnutí musí mezi členy těchto orgánů panovat shoda. Záleží na tom, zda rozhodnutí kolektivních orgánů více připomíná průnik zájmů než jejich sjednocení. Zpravidla dochází k průměrování názorů a kompromisním variantám. Pro takovouto techniku uvažování při skupinovém rozhodování se v angličtině ustálil výraz „groupthink“. Tato technika individuality ve skupině nutí, aby přemýšlely ve shodě se skupinou. Groupthink popsal již v roce 1952 americký urbanista William H. Whyte jako situaci, kdy se při skupinovém jednání v zájmu shody potlačuje nezávislost a rozhodování jednotlivce i jeho samostatnost a dochází skrze tlak na jednotnost k sebecenzuře. Výsledkem je to, že soudržnost a solidarita v rámci skupiny převáží hledání racionálního rozhodnutí²⁶⁸. Je proto dnes horkým tématem k diskuzi, zda je třeba mít na všech samosprávných úrovních v České republice

²⁶⁵ E15.cz (2017)

²⁶⁶ Štědroň, Moos, Palíšková a kol. (2015)

²⁶⁷ Roli množství informací v souvislosti s racionalitou při rozhodování ve veřejném sektoru podrobně rozpracovává např. Flyvbjerg (1991).

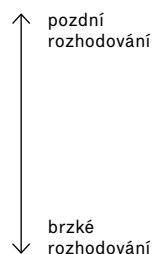
²⁶⁸ Článek byl po 60 letech znovu zveřejněn na webových stránkách časopisu Fortune (Whyte 2012).

povinnost kolektivního rozhodování. Zda by přece jen přímá volba starostů, kteří ve výkonu své funkce stejně podléhají až nepřiměřeně velkému omezení zákony i normami, a tedy jejich hypotetické přílišné uchopení moci u nich zdaleka nenaplnuje míru, jaké se můžeme obávat u poněkud „mimo“ zákony stojícího například prezidenta, nebyla pro fungování a rozhodování našich měst vhodnější.

Kombinací složitosti rozhodovacího procesu a lidského faktoru s extrémně nízkou motivací rozhodovat může dojít totiž i k situaci, kdy se pozdní rozhodnutí změní v nerozhodnutí. Příkladem z reálné praxe může být pád pěší lávky v Praze-Troji v roce 2017. K tomu došlo i přesto, že se k rukám rady města opakovaně dostávala zpráva o jejím špatném stavu²⁶⁹. Administrativa nevhodně čekala na pokyn samosprávy, která však vnitřní problémy města ignorovala. Nejenže lávka nebyla opravena, ale – a to je ten hlavní problém – nebyla ani uzavřena pro veřejnost. Její pád si naštěstí vyžádal pouze 4 zraněné. Nastalá situace následně vyvolala překotnou reakci. Nedlouho poté, v noci na 18. ledna 2018, byl zcela bez jakékoliv přípravy uzavřen jiný most v dlouhodobě špatném stavu – Libeňský – propojující ve Vltavském meandru Holešovice s Karlínem²⁷⁰. Městská administrativa, tedy podvědomí města, po vlastní špatné zkušenosti s „čekáním“ na samosprávu, tedy na vědomí města, konalo zase příliš samostatně. Nedávná chyba v rozhodování organismu vyvolala panickou emoční reakci, která se následně podobně jako epidemie šířila i do ostatních měst v Česku, jež okamžitě začala horečně přeměřovat stavy svých mostů.

Z výše popsaných příkladů plyne, že si lze varianty sekundárních rozhodování, které nazýváme správou města, rozdělit z hlediska jejich včasnosti do 4 skupin:

1. správa města nekoná a nerozhoduje
2. správa města realizuje pouze nutná opatření, hasí problémy
3. správa města postupuje aktivně, motivuje obyvatele, problémy řeší s předstihem, je prozíravá vůči trendům
4. správa města prezentuje či obhospodařuje zejména sebe samotnou



Situace, kdy se sekundární rozhodnutí města nedějí, již dnes ve městech ve vyspělých státech příliš nenastávají. Zabezpečení základního chodu měst je jistěno normami, zákony či případnou aktivitou státu. Ovšem také demokratickým zřízením, které je určitou (i když pouze v dlouhodobém pohledu) pojistkou

²⁷¹ Nemusi se však jednat o projekt. Jako brzké rozhodnutí je možné shledat i například schválení partnerské smlouvy Prahy s čínským Pekingem Zastupitelstvem hl. m. Prahy dne 25. 2. 2019 usnesením č. 14/2, které obsahovalo obecně většinou populací Prahy kritizovanou klauzuli o uznání politiky jedné Číny. Celé usnesení se nezákládalo na jediné relevantní spolupráci těchto měst z dřívější doby, a proto mimo jeho prvotní úzce zaměřený politický kapitál (vzdání holdu čínskému prezidentovi během jeho návštěvy v Praze v roce 2016) z něj nakonec nezbylo vůbec nic, neboť byl vztah obou měst znovu rozvázán další politickou reprezentací v druhé polovině roku 2019.

proti špatné správě. Bod poslední, čtvrtý, je z hlediska budoucího vývoje města ovšem v podstatě totéž co bod 1. V podstatě se nejedná o sekundární rozhodování města, činitelé samosprávy si pouze v orgánech města řeší své vlastní projekty²⁷¹.

V závislosti na kultuře, politických zvyklostech, ovšem také pravomocích svěřených městům státem se správa města zpravidla pohybuje někde mezi body 2 a 3. Platí však, že správa města, která koná včasné rozhodnutí, je pouze nutnou, nikoliv postačující podmínkou správy dobré. Na další aspekty dobré správy se proto zaměříme v dalších kapitolách.

Správa města je balancování mezi tím, co město chce, co umí a co může.

Co město chce, určují lidé. Co město umí, vychází z historie jím provedených rozhodnutí. A co město může, je vymezeno státem či obecnými limity vývoje.

Základní oblasti správy jsou tři: prostor, ekonomika a společnost.

Nejvýznamnějšími mantinely správy jsou administrativní hranice, omezené finanční zdroje a lidská a občanská práva.

V Česku je správa města extrémně omezena výkonem přenesené působnosti státní správy.

Velká města v Česku příliš naráží na legislativně-unifikační snahu státu. Nelze řídit a spravovat velké město stejně jako malé.

²⁷² „Města vhodná a účelná pro život“ je definice používaná českým architektem Jiřím Hrzou (Hrůza 2014, s. 17).

²⁷³ Platón (2003)

²⁷⁴ Z bezpočtu řeckých filosofů je třeba jmenovat minimálně dva základní směry správy obce – Platónské ideální uspořádání (Platón 1993) a Aristotelovskou praktickou politiku rozhodování „tady a teď“ (Aristotelés 1998).

²⁷⁵ A nepříliš jinak je to i v oblasti ekonomické. Zatímco úroveň států má svou „hospodářskou politiku“, urbánní ekonomie se prosazuje až v posledních letech a velmi pomalu.

²⁷⁶ Urbanismus pracuje s architekturou sídla jako celku, tedy s jeho zastavěnou i přírodní částí (Jehlík 2016, s. 11). Architektura řeší lokální měřítka, tedy od budovy po sídlo (Sedlecký 2015, s. 21).

12. Základní oblasti, mantinely a úloha správy města

V minulé kapitole jsme si definovali správu města jako souhrn sekundárních rozhodnutí města, tedy rozhodnutí lidí – politiků v samosprávě a úředníků, manažerů a dalších v městské administrativě. Pojem správa města proto zahrnuje jak tuto skupinu lidí, tak také činnost, kterou skrze svá rozhodnutí tito lidé vykonávají. V této kapitole se pokusíme podívat na správu města z hlediska její kvality.

Lidé již od doby vzniku prvních měst hledají vhodný model jejich dobré správy. Napříč epochami se po celou naši historii snažíme svá města tvořit a následně spravovat jako vhodná a účelná pro život²⁷². Ale zároveň města také upadala a končila, protože byla zničena ponejvíce nevědomostí o nejdůležitějších lidských věcech²⁷³. V historii proto nikdy neexistoval jediný správný recept, který by byl zárukou jejich následné tisícileté existence a harmonického rozvoje.

Některá místa se ve vývoji ukázala jako vhodnější pro život obyvatel a jejich koncentraci, některá méně. Přirozený výběr v historii vývoje měst tu poptával úrodnou půdu, tu časté záplavy, tu bezpečí přístavu, dostupnost přírodních zdrojů, či třeba nedostupnost dobře situovaných pahorků. A stejně tak byly různorodé požadavky na zvolené zástupce lidu, samosprávné činitele, kdy v jedné epoše lidé poptávali zařízení lepšího života, aby začali být v epoše následující deprivováni z nedostatku svobody si tento sami tvořit.

Správa města byla původně, v dobách městských států např. ve starověkém Řecku, úzce spojena přímo s hledáním vhodné organizace společnosti.²⁷⁴ S rostoucím počtem úrovní společenské organizace se však města stala organismy uvnitř celospolečenské organizace. Vznikly „nad nimi“ státy a systémy osídlení. A došlo proto i k oddělení hledání dobré správy měst od nauky o státním či celospolečenském uspořádání. Zatímco se však na úrovni řízení států z filosofie postupně s růstem poznání vyčlenily státověda a později také politologie, na úrovni městské správy si žádná vědní disciplína zvaná městověda, či citylogy, svůj prostor nevydobyly²⁷⁵.

Dnes je za nauku o městě obecně považován urbanismus a částečně architektura²⁷⁶, ovšem obě vědní disciplíny

se přednostně zabývají zejména fyzickým prostředím města, i když i zde je patrné stále větší propojování s ekonomikou, sociologií a v poslední době i psychologii. Městská a regionální správa zůstala nikoli výhradně, ale přesto z velké části ponechána vědám (s)právním, které od druhé poloviny 20. století začaly doplňovat přístupy manažerské. A to nejprve mírně, v epoše zvané New Public Administration, později v epoše New Public Managementu²⁷⁷ více a dnes relativně střídme jako přístup zvaný *dobrá správa*, z angl. „good governance“²⁷⁸. Podle tohoto konceptu znamená dobrá správa vybrat a prosadit správně věci (účelnost), správně je provádět (efektivita) a správně je komunikovat²⁷⁹.

Trochu problém je však definice slova „správný“. S našimi znalostmi z minulých částí a předcházející kapitoly jsme však již dostatečně vybaveni, abychom se s tímto uměli vypořádat. Jeden aspekt dobré správy už známe. Je jím čas. Dobrá správa znamená rozhodovat včas vůči trendům, které musíme umět poznat a identifikovat. Dále je potřeba znát nástroje dobré správy a také její obsah. Na toto obsahové vymezení správy se podíváme nejprve.

Již jsme si popsali, že na jakékoliv primární i sekundární rozhodnutí města, tedy na rozhodnutí obyvatel města či odpovědných činitelů v městské administrativě a managementu města a samosprávných volených politiků, nelze pohlížet jako na samostatné a od okolí odstřižené události. V předcházejících kapitolách jsme si popsali, že svobodná vůle každého z nás je velmi tenký pramének mezi tlakem a změnami v okolním prostředí a naším vnitřním nastavením, našimi zkušenostmi. A také samozřejmě našimi touhami, které se dají popsat jako příčiny konání ležící v budoucnosti. A obdobně také správa města, tedy sekundární rozhodování města konané úředníky či politiky, leží na pomezí zájmů jednotlivých obyvatel, zájmů skupin či demokratické většiny, ovšem také lidem víceméně skrytých sil pocházejících z existence městského organismu a vyšších společenských celků.

Stejně jako všechny prvky i organismy v našem světě je i město neustále tlačeno ke konání rozhodnutí všudypřítomnou narůstající entropií, z čehož vychází cíle jeho chování. Těmi se budeme podrobněji zabývat v kapitole věnované plánování, na tomto místě se však pozastavíme u cíle základního – primárního. Města stejně jako všechny systémy se snaží zachovat svou existenci a celistvost. Při pokračujícím koncentračním procesu a zmenšování světa si však navzájem konkurují svou velikostí a významem, a musejí proto, pokud mají zůstat na mapě světa, zvýšit či alespoň udržet svou pozici v hierarchii a nějakým způsobem tak uspívat v konkurenčním boji

s ostatními městy. Jinými slovy to pro ně znamená být tváří v tvář zmenšujícímu se prostoru atraktivnější než jiná místa a města v okolí.

Primární cíl se u měst projevuje jejich přitažlivou silou, kterou lidé vědomě nevnímají. Popisujeme ji zpravidla úplně obráceně, a to jako naše vlastní chtění žít ve městě. Toto „chtění“ v našich myslích nabývá extrémní rozmanitosti. Automaticky si ve městech propočítáváme množství příležitostí pro svůj sociální a ekonomický růst. Zvažujeme svůj potenciál pro nalezení vlastní výjimečnosti. Potenciál pro nalezení vhodného partnera či v daném okamžiku nám co nejlépe odpovídající sociální skupiny. Využíváme anonymitu, která nám umožňuje snadno se vyvazovat z již uzamčených sociálních či ekonomických hierarchií. Jsem-li v například v rodině či v malé obci brán jako ten nejmladší a nejslabší a jakoukoliv dostupnou činností v okolí tento svůj „handicap“ mohu jen obtížně změnit, v anonymním městském prostředí pozbývají tyto okolnosti na významu²⁸⁰. I to je část podstaty letitého rčení, že městské prostředí osvobozuje.

Aniž si to uvědomujeme, přitažlivou sílu měst přijímáme, adaptujeme se na ni a utváříme podle ní své postoje a chováme se podle ní. Její velikost se zrcadlí v našich postojích. Proto si Newyorčané většinou myslí, že jejich město je celý svět. Jsou přesvědčeni – a do jisté míry oprávněně – že vedou celý svět. Proto žijí v New Yorku. Pražané si podobně nepřipouští, že by jejich město nebylo nejlepší v Česku, proto v něm ostatně žijí a podstupují i negativa povstávající například z velkého množství turistů, aut a dalších jevů. A samozřejmě se každý s věkem a sociální situací (rodina, výchova dětí) měníme, takže i naše priority se mění, a proto migrujeme – jak z města do jeho zázemí, tak i mezi městy.

Nejsme tedy jako obyvatelé měst zcela racionálními bytostmi. Jsme v každém okamžiku výsledky několika námi vnímaných, avšak zejména mnoha nevnímaných okolních sil a takto nastavení volíme ve městech některé z nás do samosprávy města. Těmto námi utvořeným řídicím vrstvám obětueme část své svobody a svěřujeme část své moci. A výměnou za to po této správě chceme, aby dobře balancovala zájmy naše i dalších obyvatel, spolků a firem, a to v souladu s vývojem okolí, systému osídlení, světa.

Jinými slovy, hlavní úloha (dobré) správy města znamená neustálé hledání odpovědi na klíčovou otázku: jak co nejlépe propojit nezměnitelný směr přirozeného vývoje, který v minulosti utvářel podstatu a specifika daného města, se zájmy (různých) obyvatel a jimi tvořených uskupení. Velkou minelou je ovšem zjednodušování této úlohy na „jak co nejvíce lidí dostat

²⁷⁷ např. Banovetz, Tang, Wiesenfeld (1967), Lane (2000), Waldo (2006)

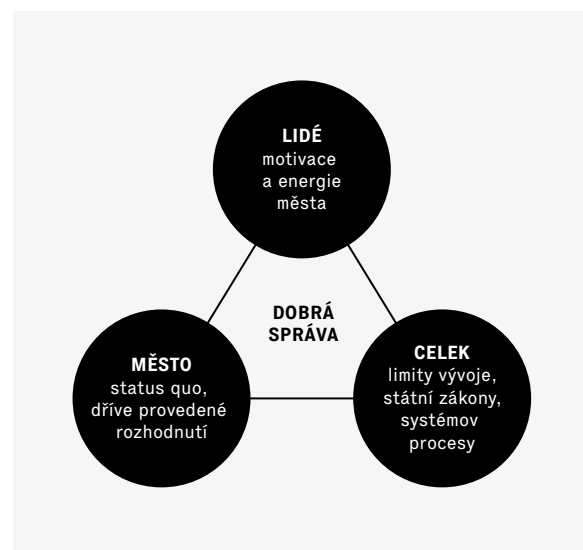
²⁷⁸ Její podoba je zpracovávána i v mnoha praktických příručkách mezinárodních organizací, např. Wilde, Narang, Laberge a kol. (2009).

²⁷⁹ Vychází ze spojení s problematikou leadershipu, více např. Bennis (1993) či Drucker (2004).

²⁸⁰ Stejně tak například utajit nevěru jednoho z partnerů na vesnici je téměř nemožné, zatímco ve velkých městech je to (bohužel) velmi snadné.

na co nejmenší prostor tak, aby byli tito spokojeni“. Správa města není totiž nikdy jen o obyvatelích daného území, nýbrž o schopnosti pojmout co nejlépe i širší vztahy, území a vazby. Je velký rozdíl mezi naslouchat lidem a naslouchat městu. Je velký rozdíl spravovat Prahu a naplňovat tak její odpovědnost za celé Česko vs. uzavírat na hranicích Prahy všechny příjezdové cesty, aby obyvatelé z okolí ty „naše“ neobtěžovali svými auty či jinak.

Správa města je neustálé balancování, tedy hledání rovnováhy uvnitř triády tvořené částmi, celkem a nadcelkem, v jazyce systémové vědy tedy elementy (subsystémy), systémem a nadsystémem. V případě běžného českého města tedy lidmi, samotným městem a státem, resp. Evropskou unií či světem. V zobecněné podobě znamenají tyto tři prvky trojici slov „chtít – umět – moci“. Je to totiž obdoba našeho lidského každodenního konání, které leží právě na průniku toho, co chceme, co umíme a co můžeme. A jinak je tomu i v případě rozhodování a konání města. Tuto triádu ukazuje OBR. 25 a je vhodné si ji pojmenovat jako triádu správy města.



OBR. 25 – Triáda správy města, zdroj: zpracováno autorem

LIDÉ – v triádě správy – jsou energií města nutnou k provádění jakýchkoli rozhodnutí a změn. Je to prvek, který správě města říká, co město chce. Město zpravidla nemá k rozhodnutí jinou energii než tu, která pochází (původně) od lidí²⁸¹. Pokud se tato utlumí buď uvnitř rozhodovacího procesu města, nebo je dokonce nechtěná a řídicí složky města či i státu ji úmyslně

²⁸² Znamenající, že každý občan od zákonem stanoveného věku může volit bez ohledu na to, jaké je jeho pohlaví, vyznání, původ, rasa atp. Na území Česka bylo zavedeno až po vzniku samostatné Československé republiky, ovšem např. Švýcarsko v některých svých kantonech neumožňovalo volit ženám až do r. 1990 (z mnoha pramenů více např. Český rozhlas (2014)).

²⁸³ I přes extrémní regionální rozdíly však platí v úvodu knihy zmiňované pravidelnosti – např. americké Los Angeles je obecně považováno za město s extrémním vlivem firem, korporací a obecně společnosti na chod a vývoj města (Davis 2006), avšak v datech používaných G. Westem (West 2018) přesto odpovídá populační velikost L.A. křivce rozdělení četností v americkém systému osídlení.

²⁸⁴ Riccardova teorie komparativních výhod, viz např. Blažek, Uhlíř (2002)

²⁸⁵ Hrůza (2014), s. 404

potlačují – což umí obzvláště totalitní režimy – tak za ni dlouhodobě není žádné náhrady. Hledat a cílit správu města tak, aby se aktivitě jeho obyvatel dostávalo dostatečně snadného průchodu a, současně, aby přílišný individualismus každého z nich město neničil, není lehkou úlohou. Obzvláště u velkého města není jednoduché zjistit, co vlastně město a jeho lidé chtějí. Zřejmý je zpravidla jen určitý zájem na participaci při správě města.

Možná se nemusí zdát správné tento prvek nazývat lidmi, neboť se dosavadním vývojem měst již stihnul extrémně rozrůznit. Obyvatelé tvoří komunity, sdružení a spolky, ale také vlastní firmy a organizace, a i ty se sdružují. Na jedné straně tedy stojí unifikující všeobecné volební právo²⁸², které propůjčuje v demokratickém zřízení každému jeden stejný hlas ve volbách, ovšem na druhé straně jsou obzvláště velké developerské firmy a investoři dnes tak významnými aktéry rozvoje města, že by bez nich jeho rozvoj nebyl mnohdy vůbec myslitelný. Přesto však jsou všechny organizace emergentní vlastností koncentrace lidí²⁸³, a proto i my zejména z důvodu názornosti a jednoduchosti u tohoto pojmenování zůstaneme.

MĚSTO – druhý prvek triády – neříká nic jiného, než co město umí. Předchozí volby, kterými si město od svého vzniku prošlo, jej předurčují do budoucna k určité lepší performanci v některých oblastech, a naopak k horšímu výkonu v jiných. U nás lidí je to zřejmé – někdo například rychle běhá, někdo se zase dobře učí. Na úrovni států je zase jistou obdobou teorie tzv. komparativních výhod²⁸⁴. U měst to například znamená, že horská střediska mají lepší předpoklady být centry zimní turistiky a sportu, města na křižovatkách cest se hodí více k obchodu atd. Je potřeba vždy a opakovaně provádět důkladnou analýzu historie města pro zjištění toho, co vlastně město dobře umí a co ne.

Ne všechna minulá rozhodnutí měst je nutné respektovat. A obráceně, mnoho z nich lze i překonat. Téměř vždy je však k tomu potřeba mimořádného a mnohdy dlouhodobého úsilí a energie, kterou zpravidla města a jejich správa nedisponují.

Názorné je takovéto překonání „sebe sama“, tedy včetně svých obyvatel zpravidla se změnám bránících, v oblasti územní a prostorové struktury města. Některým velkým městům se v historii podařilo zcela přebudovat své vlastní centrum – mj. např. Paříži v 19. století²⁸⁵. Bylo to však díky zapojení moci celého státního útvaru a souhře několika dalších faktorů, včetně vyhození či válečného soupeření států a říší, a k tomu ještě nejlépe nějaké významné technologické inovaci. Zdá se, že dnes v západním světě s liberálním smýšlením

²⁸¹ V mnoha epochách, i té dnešní, však toto nemuselo/nemusí platit zcela, neboť (některá) města mohou získávat energii (např. v podobě peněz na investice) i od systému osídlení či států (které spolu soupeří). S růstem komplexity světa, s postupným vznikem propojeného globálního systému osídlení a s pokračující demokratizací planety však budou města/urbanizované areály stále více triádu správy města naplňovat.

²⁸⁶ jak zmiňuje např. Koolhaas, Tichá (ed.) (2014)

lidí, propojeností veskrze všech obyvatel, díky vnitřní sounáležitosti lidského druhu a podobnému prožívání života města takovouto vnitřní energii potřebnou na překonání svých stabilizovaných a starých struktur již nemají²⁸⁶.

Proto je někdy zásah většího celku třeba, například v průmyslových městech v souvislosti s ukončením provozu starých průmyslových areálů s nevhodnou odvětvovou strukturou ekonomických aktivit či obecně nevyhovující zástavbou. Samy od sebe zpravidla nevznikají ani nové technologické areály na územích starých průmyslových, ani nové domy na území starých sídlišť či přímo sociálních ghett²⁸⁷. Komplexní sociální a fyzická deprivace prostředí je pro ostatní části městského organismu nebezpečná.

Pokusy ponechat takovéto deprivované oblasti jejich vlastnímu osudu se spíše nesetkaly s úspěchem. Aby totiž mohl být tento pravicový koncept – „každý si musí pomoci sám“ – úspěšně uplatňován i na úrovni měst, musely by dané město či region být ponechány zcela svému osudu. Tedy, musely by být například vyčleněny i ze zákonů, z daňové správy a všeho, co vzniklo v minulosti jako důsledek koncentrace lidí. Takovýto krok však většinou vážně ohrožuje fungování již rozvinutého státního celku, který je založen právě na unifikaci pravidel.

Proto, není-li deprivace extrémní a není-li záměrem vlády daného státu tvořit speciální ekonomické zóny, je jednodušší a zpravidla levnější alespoň částečný rozvoj problematičtějšího území zajistit svrchu. V reálné praxi to u urbanizovaných území znamená minimálně uvedení jejich prostředí do stavu, který negeneruje pro nový rozvoj žádnou zátěž. Odstranění starých ekologických zátěží, financování klíčové infrastruktury či například dobře cílenou sociální politiku aj.

CELEK – třetí prvek triády správy města – je v podstatě souhrnem regulací a mantinelů rozvoje města, které jsou dány vývojem a vyššími celky, a ty si nyní rozebereme podrobně. Jsou to zákonitosti vývoje a systémové procesy. Je to také legislativa státu či nadnárodního celku. Jsou to však i silně stabilizovaná minulá rozhodnutí města, na jejichž změnu město již nemá dostatek energie. Je to prvek triády, který říká, co město může. Neboť rozhodovat o čemkoli můžeme pouze v případě, že nad danou věcí máme moc.

Dnešní města nejsou tytéž obce, jaké popisoval ve svých dílech Platón²⁸⁸. V jeho době byla obec zároveň městem i státem. Dlouhodobým vývojem se část pravidel chování a rozhodování dřívější obce přenesla na vyšší celek, dnešní stát. Ten zase zpětně svým rozhodováním a výkonem moci proniká

²⁸⁷ jak ukazují na bezpočtu případů průmyslu např. Miao, Benneworth, Phelps (eds.) (2015), či u výběru místa bydlení např. Hall, Falk (2014)

²⁸⁸ zejména v Ústavě či Zákoněch (Platón 1993, resp. 2003)

skrze určité pilíře, na kterých vznikl a stojí, ale které též pomáhá utvářet a upevňovat, směrem dolů do rozhodování měst.

Tato dnešní určitá střecha nad městy má pro ně své výhody i nevýhody, často obojí zároveň. Dnešní města se uvnitř státu nemusí o spoustu věcí „starat“, současně se však také o spoustu věcí starat nemohou. Až na výjimky se tak dnešních měst netýkají například monetární politika, soudnictví, ale také třeba stanovování ekologických a hygienických limitů, což obecně považujeme za správné. Také se však měst zpravidla netýká například vlastní prostorové vymezení, což už ovšem pro jejich rozvoj není vždy vhodné. Mnohé problémy města také mohou a musí řešit částečně, tedy ve spolupráci se státem, což se týká například oblasti bezpečnosti či provozu na (obecních) komunikacích. A takto bychom mohli ve výčtu pokračovat.

Obecně lze tyto mantinely rozhodování měst rozdělit do několika skupin, a je vhodné toto dělení propojit přímo s dělením základních oblastí správy. Ty jsou v zásadě tři:

- **prostorová** – oblast správy týkající se geografického prostoru, vymezení prostředí města, urbanistické struktury, ale také dopravy a infrastruktury (z hlediska jejich lokalizace);
- **sociální** – oblast správy zahrnující veškeré aktivity města spojené s lidmi, tedy školství, zdravotnictví, sociální záležitosti, kulturu, ale i bezpečnost a částečně také například turismus;
- **ekonomická** – oblast správy města řešící rozpočet a rozpočtování, majetek města a jeho správu, řízení akciových společností, problematiku IT systémů zajišťujících chod města i městského úřadu, obecně tedy hospodářská a investiční politika města.

Některé subsystemy města patří i do více než jedné z těchto tří základních oblastí. Například infrastruktura je prostorově lokalizovaná, současně je však i majetkem města, a třeba školy částečně zasahují dokonce do všech tří. Je třeba proto vždy zvažovat, jakého aspektu dané oblasti se problémy k řešení týkají.

V radách velkých měst by za tyto základní oblasti měli být odpovědní náměstci starosty či primátora, kteří by tak měli koordinovat ostatní odpovědné osoby s detailně vymezenými kompetencemi. V praxi se tak však v České republice s kolektivními rozhodovacími orgány složenými z různých politických stran příliš neděje a správa je většinou fragmentovaná mezi různé, ne vždy příliš spolupracující politické subjekty.

Mantinely správy v oblasti prostorové

Týkají se zejména administrativního vymezení měst, ale také jejich geografické polohy. Do této skupiny lze proto řadit i mantinely ekologicko-environmentálního charakteru.

Města jsou vymezena svými administrativními hranicemi a jakékoliv jejich rozhodnutí nabývá platnosti pouze uvnitř těchto hranic. To má obzvláště u velkých středisek v systému osídlení svá velká negativa, neboť jejich přitažlivá síla generující dojížděku sahá zpravidla daleko za hranice, ve kterých mohou tato rozhodovat o rozvoji svého území. Obzvláště postiženou oblastí je v České republice právě Praha (ovšem stále více i další velká města tvořící vlastní aglomerace), jejíž v podstatě téměř polovina obyvatel žije nejen v jiných obcích, ale dokonce i v jiném kraji – Středočeském. Tito lidé pobývají v Praze, pracují v Praze, jejich děti chodí v Praze do škol, využívají pražskou infrastrukturu, ovšem v Praze nevolí a na rozhodování města se nijak nepodílejí. Mezi nimi a městem neprobíhá zpětnovazební vztah. Volená samospráva vzešlá z primárního rozhodnutí města na prudký prostorový rozvoj města za hranicemi vlastní působnosti neumí či nemůže reagovat, v důsledku čehož obyvatelé ztrácejí důvěru v systém správy i v politickou reprezentaci. A naopak za hranicemi Prahy původně malé obce extrémně rychle rostou²⁸⁹ a bohatnou, a tak urychlují další rozvolňování města do krajiny v podobě nekonečné sídelní kaše. Je více než alarmující, že výše popsany rozvoj sídelní kaše v Česku probíhá jedním z nejrychlejších temp v Evropě²⁹⁰. A je také více než alarmující, že stejná situace nastává vždy po několika letech či desítkách let opakovaně, aniž na ni veřejná správa v Česku umí adekvátně a dostatečně rychle zareagovat²⁹¹.

Vhodným dalším postupem v Česku je tedy náprava administrativního členění obzvláště v místech velkých aglomerací. Donucování sousedních územních celků různými nástroji ke spolupráci nestačí a nefunguje. Sousední administrativní celek je v podstatě hlavní konkurent, protože přímo soutěží o odlákání bohatých obyvatel z města. V případě Prahy se pak jedná o možnou změnu oběma směry. Jak umenšením území až k hranici kompaktní husté zástavby – čímž by se situace v Praze začala podobat situaci Paříže, kde správa města rozhoduje o relativně malém obvodu s 2,3 miliony obyvatel z celkového počtu 10 milionů žijících v rámci širšího urbanizovaného území – tak i rozšířením vnějšího prostoru – možno nazvat „velké Prahy“ – zhruba podle hranic denní dojížděky, jak to provedl Londýn po velké reformě v roce 2000, o které ještě bude řeč v další části.

V obou případech je však nutné přenést rozhodování o rozvoji města a jeho území na úroveň regionální. Právě toto regionální rozhodování, resp. plánování (které je řešeno v dalších částech knihy) je v dnešní době klíčové pro rozvoj urbanizovaných území, která v podstatě bez výjimky u velkých měst nejen v Evropě překračují své původní administrativní hranice. Toto se však v Česku téměř neděje a před Českou republikou leží v tomto ohledu velký a nesmírně důležitý úkol: Z důvodu nejen environmentálního (neřízený záběr cenné půdy v zázemí měst) je třeba nastavit zejména u velkých metropolí nové prostorové mantinely jejich rozhodování. A do budoucna je třeba být na úrovni státu připraven toto provádět stále znovu a znovu s tím, jak se bude situace vyvíjet.

Mantinely správy v oblasti ekonomické

Jsou všechny povinnosti a pravidla řádného hospodaření obce, zákonné správy majetku, povinnosti schvalování každoročního rozpočtu obce, vypracovávání zpráv o plnění rozpočtu, schvalování závěrečného účtu, ale také například schvalování střednědobého rozpočtového výhledu. Patří do nich i zákonná pravidla hospodaření akciových společností a příspěvkových organizací, ale také povinnosti a náležitosti vypisování veřejných zakázek, vybírání uchazečů a schvalování výsledků výběrových řízení. Z hlediska samotného rozhodovacího procesu o dalším rozvoji města je však nejdůležitějším mantinelem omezení jeho finančních zdrojů.

V Česku získávají obce finanční prostředky z tzv. sdílených daní. Všechny vybrané daně jsou státem na základě Zákona o rozpočtovém určení daní²⁹² pomoci v něm stanovených koeficientů velikostních kategorií rozděleny mezi kraje a obce (města) částečně plošně solidárně a částečně „zásluhově“, zejména podle počtu obyvatel²⁹³. Několik minulých reforem tohoto systému bylo vždy úpravami systému předcházejícího tak, aby až na drobné výjimky města a obce dostávaly pořád zhruba stejně²⁹⁴. Jistou přidanou hodnotou tohoto českého systému je dlouhodobá stabilita obecních příjmů – města a obce „dýchají“ s ekonomickými cykly státu. Nevýhodou je téměř nulové ocenění dobrých samospráv a jejich motivace. Příjmy si může v dnešním systému město navýšit v podstatě pouze daní z nemovitosti, avšak nejedná se obzvláště u velkých měst o zásadní zdroj příjmů. Zvýšením poplatků za psy, z ubytování a dalších, což však není příliš atraktivní politika. Výběrem poplatků za výherní a hrací automaty, což je však do jisté míry pro město spíše negativní jev. Také výběrem pokut při překročení pravidel silničního provozu, což za tímto účelem

²⁸⁹ z mnoha studií např. Koucký a kol. (2014), Ouředníček (2007) a další

²⁹⁰ Společně s potřebou koordinovaného rozvoje celé metropolitní oblasti Prahy tento problém zmiňuje např. jedna z nedávných studií OECD (2017).

²⁹¹ Významný český architekt a urbanista II. poloviny 20. století Jiří Novotný takto zmiňuje územní rozvoj překračující hranice tehdejšího kompaktního města již v 50. letech 20. století (Novotný 2002, s. 44). Situace byla řešena panelovými domy a sídlišti.

²⁹² č. 243/2000 Sb.

²⁹³ Peková, Pílný, Jetmar (2012)

²⁹⁴ Blažek (2002)

však mnohdy znamená šikanu řidičů. A samostatnou kapitolou jsou pak evropské dotace, které zase pokrývají trh. Jednou z mála dalších možností výdělků města, která s sebou nepřinášejí výše popsané negativní externality, je příjem z dividend a daní městských firem (které jsou příjmem města), což se však týká v podstatě jen středně velkých a velkých měst²⁹⁵. A samozřejmě je možné zvýšit příjem města růstem počtu jeho obyvatel, což jsme si jako problém popsali již dříve – dnes v Česku rostou zejména malé obce v zázemí velkých středisek.

Vhodným dalším postupem českého státu při respektování procesů vývoje je proto provést určité „zflexibilnění“ systému přerozdělování daní tak, aby nepřišla k újmě jeho pozitivní vlastnost určité stability a záruka minimálních příjmů obce, ovšem aby bylo současně pokud možno co nejvíce posíleno ohodnocení mimořádného výkonu jejich správy. Současný systém neumožňuje v podstatě žádnou změnu, žádný vývoj. Vše je příliš vzájemně provázané. Lidé žijící ve městě by měli mít právo platit více za cenu například zkvalitňování služeb dopravního podniku. A samosprávy by měly mít možnost se právě na tomto zkvalitnění domluvit přímo s obyvateli a cíleně za tímto účelem měnit městské daně. V New Yorku, jakkoliv jej nelze srovnávat s žádným městem v Česku, se jednou za čas vždy vede diskuze právě o navýšení městských daní v důsledku vylepšení fungování systému metra²⁹⁶. Něco takového jednoduše přímočarého je v českém prostředí v podstatě nemyslitelné.

Mantinely správy v oblasti sociální

Tyto, či lépe mantinely sociálně-právní, vychází z práv obyvatel, která jsou v České republice vymezena zejména Listinou základních práv a svobod²⁹⁷. Jejich ukotvení je však v západní civilizaci nadnárodní, neboť významnou roli v oblasti obrany a propagace lidských práv ve světě hrají mezinárodní spolky – např. Amnesty International, Human Rights Watch, Člověk v tísni a další. Seznam práv přirčených občanům se však liší stát od státu. To, co je v jedné zemi podrobeno kritické diskuzi – například právo na základní zdravotní péči či vzdělání – může být v jiné samozřejmostí a naopak²⁹⁸. Pro města a jejich rozhodování hrají tyto sociální mantinely klíčovou roli.

Veřejný zájem – tedy místní a časově omezené převládnutí práv většiny nad právem jednotlivce – je v hustě zalidněném urbanizovaném území častější třecí plochou než na řídké zalidněném venkově či na předměstích. Například ve stavebním či územním rozvoji by správně mělo platit, že v malém městě či řídké zalidněné oblasti vadí „přečnickující“ dům pouze několika

okolním sousedům, zatímco ve velkém městě se jakékoliv abnormality zpravidla dotýkají velké skupiny lidí (nikoliv však všech, jak je bohužel v našich končinách tak trochu zvykem). Asi nejnázornějším příkladem tohoto problému je pak spíše americká než evropská problematika práva na držení zbraně. Je jisté rozdíl bránit svůj pozemek v krajině před občasnými zbloudilci a ohrožovat zbraní stovky lidí v kině či na náměstí²⁹⁹. Řešení takovýchto společenských třecích ploch, které se významně propisují také do rozhodování měst, je nikdy nekončící společenský problém. Je to úkol pro justici a také předmět celé rozsáhlé oblasti právních i politologických disciplín³⁰⁰.

Do této skupiny mantinelů rozhodování patří veškeré normy a zákony související s problematikou zajištění zdraví, bezpečnosti a základních služeb občanům. Tato základní podpora a ochrana obyvatel je zajišťována buď zvláštními státními složkami či v rámci přenesené působnosti státní správy. Ta vykonává na rozdíl od samosprávy pouze a výhradně to, co je jí zákonem svěřeno³⁰¹. Přenesená působnost státní správy je v Česku hierarchicky organizována svrchu – v České republice až do 5 úrovní: ústřední orgány státní správy (ministerstva), krajské úřady (14), úřady obcí s rozšířenou působností (205), úřady pověřených obcí (389) a úřady obcí se základní působností (6.258). Vyšší úřad je v hierarchii nadřazený nižšímu. Dlouhodobým trendem je postupné přenášení dalších a dalších kompetencí směrem právě ke krajům, městům a obcím.

Činností a povinnostmi v přenesené působnosti státní správy je podle katalogu Ministerstva vnitra v České republice několik stovek³⁰². Mezi ty úplně nejzákladnější patří například evidence obyvatel, vydávání cestovních a osobních dokladů, řidičských průkazů, technických průkazů, živnostenských oprávnění, zajišťování voleb. Ovšem také například výplata sociálních dávek, sociálně-právní ochrana dětí, péče o staré a zdravotně postižené, katastr nemovitostí, široce vymezené povinnosti v oblasti dopravy a ochrany životního prostředí, ochrany zvířat, správy lesů a vodárenství. A v neposlední řadě také povinnosti obce na úseku požární ochrany a připravenosti na mimořádné události a další.

Přenesenou působnost státní správy nelze nahradit žádným rozhodnutím města. Obecně lze říci, že stát vymezuje, nařizuje, vynucuje a hlavně kontroluje provádění opatření. Platí však, že na činnosti přenesené působnosti státní správy se města (obce či kraje) podílejí, a to zejména z pohledu majetkového a personálního.

Dobře si to lze popsat na příkladu školství: Stát určuje pravidla a povinnosti prostřednictvím školského zákonu³⁰³, vyhlášek a vládních nařízení, kterými obcím ukládá povinnost zajistit

²⁹⁵ Benka (2019)

²⁹⁶ Allen (2017)

²⁹⁷ Ústavní zákon č. 2/1993 Sb. – Listina základních práv a svobod

²⁹⁸ Koncept sociálního státu s sebou obnáší takovýto právní bezpeč (např. Wintř 2013).

²⁹⁹ Fareed Zakaria, poradce bývalého prezidenta USA Baracka Obamy, takto okomentoval problematiku situaci ve Spojených státech v týdeníku Respekt (Zakaria 2013).

³⁰⁰ z mnoha např. Sandel (2015) či Lévinas (1997)

³⁰¹ Samospráva má naopak svěřeno vše ostatní, co zákony není vymezeno jinak. Zejména však obec má dle Zákona o obcích 128/2000 Sb. na starosti záležitosti, které jsou v jejím zájmu a v zájmu jejích občanů, včetně uspokojování potřeb, tedy bydlení, ochrany a rozvoje zdraví, dopravy a spojů, potřeby informací, výchovy a vzdělávání, kulturního rozvoje a ochrany veřejného pořádku. Dále je jejím úkolem vytváření podmínek pro rozvoj sociální, účelné a hospodárné využití majetku, včetně jeho zachování a péče o něj, tvorba rozpočtu a závěrečných účtů, spolupráce mezi obcemi, schválení programu rozvoje obce, územní a regulační plán a další.

³⁰² Dostupné na webových stránkách Ministerstva vnitra ČR (Ministerstvo vnitra České republiky 2012).

³⁰³ č. 561/2004 Sb.

Část V. Dobrá správa velkého města

předškolní a školní docházku, dále minimální průměrný počet žáků na třídu, rámcový učební plán atd. Školu však zřizuje, tedy staví a provozuje město (obec či kraj) a také vybírá ředitele. Toho může při závažných pochybeních pak i odvolat. Jeho plat i platy učitelů jsou záležitostí státu, město však může nad tento rámec zaměstnancům přispívat v rámci odměn.

Obdobné, i když o problematiku zdravotních pojišťoven složitější je to v případě zdravotnictví, z něhož pro rozhodování měst vyplývají mj. povinnosti zabezpečení zdravotnické záchranné služby, protidrogové a protialkoholní politiky.

Není tomu tak však ve všech oblastech. Například oblast bezpečnosti vykonávaná Policií ČR patří do zvláštní působnosti státu na území měst a obcí, ovšem tato se na ní mimo určitou koordinaci aktivit nijak nepodílí. Města a obce však mohou uvnitř zákonných mantinelů na svém území zřizovat městskou policii³⁰⁴.

A pak existují také oblasti veřejné správy, na kterých se města svými rozhodováními podílejí pouze personálně. Stát si například z důvodu ochrany životů a majetku obyvatel vyhrazuje právo kontrolovat dodržování technických norem a zásad výstavby, k čemuž slouží primárně Zákon o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)³⁰⁵, včetně prováděcích vyhlášek a nařízení vlády. Výkon této moci je svěřen síti stavebních úřadů, speciálních stavebních úřadů a mnoha dalších povinných agend vykonávaných různými odbory magistrátů či městských a obecních úřadů, jejichž ředitelé jsou však vybírání městem.

A konečně existují také oblasti veřejné správy, na kterých se města nepodílejí vůbec a ani jakkoliv nemohou. Tak například krajské (tedy i pražské) hygienické stanice jsou zřizovány, řízeny a také placeny přímo státem, v tomto případě Ministerstvem zdravotnictví, na základě Zákona o ochraně veřejného zdraví³⁰⁶.

Základní oblasti a s nimi související mantinely správy jsou pro všechna města v zásadě obdobné. Jejich podrobnější členění či přesné vymezení, jinými slovy povinnosti správy a cíle dobré správy, se však již město od města významně liší. A opět platí, že nejvýznamnějším faktorem této diferenciaci je velikost daného města. Samozřejmě také se zřetelem na regionální kontext, daný zejména fyzicko-geografickými podmínkami, a kulturní kontext uvnitř daného státu. V dalších kapitolách se proto již při snaze o vymezení dobré správy – a to u popisu všech tří prvků triády správy města – nevyhneme potřebě alespoň velikostní specifikace daného města. Dobrou správu v další části budeme tedy definovat již zvlášť pro města velká a zvlášť pro města malá.

³⁰⁴ Zákon č. 553/1991 Sb. o obecní policii

³⁰⁵ č. 183/2006 Sb.

³⁰⁶ č. 258/2000 Sb.

Správa velkého a malého města se liší zejména v rozsahu administrativy.

Velká města mají odpovědnost za celý region či stát. Lidé v nich žijící mají tutéž odpovědnost.

V malém městě je klíčovou hodnotou místní komunita. Ve velkém udržení rovnováhy mezi sociálními, ekonomickými a environmentálními dopady jednotlivých rozhodnutí.

Lidstvo i planeta unesou, když se v malých městech bydlí řídce. Neudržitelná je však velkoměstská sídelní kaše.

Velká města se nesmí ve svém vývoji specializovat. Malá města naopak musí.

Dobrá správa velkých měst potřebuje více svobody v rozhodování. Světoví premianti – Vídeň a Singapur – si schvalují i vlastní zákony.

13. Základní rozdíly správy malého a velkého města

V předcházející části jsme si popsali, že správa města je neustálé hledání rovnováhy mezi tím, co město chce, co umí a co může. V ideálním případě při snaze o dobrou správu by proto stačilo, kdyby si obyvatelé města vždy zvolili takového svého samosprávného zástupce, který bude znát jejich potřeby, bude rozumět mantinelům rozvoje města a bude znát dobře jeho historii. Tedy bude znát dříve provedená rozhodnutí města, ze kterých pochází jeho dnešní silné a slabé stránky. To však je v reálném světě možné, pokud vůbec, pouze u nejmenších obcí.

Když je však například v milionovém městě potřeba každou ze tří základních oblastí správy ještě dále vzhledem k jejich rozsahu členit; když celkový rozpočet města, uvnitř kterého je třeba stanovovat priority, přesahuje 60 mld. Kč; když město (např. Praha) ovlivňuje a má tak odpovědnost za celý systém osídlení nebo alespoň jeho významnou část; když je zároveň potřeba řešit například zdražující se bydlení, růst počtu aut při neexistenci parkovacích stání, likvidaci starých průmyslových zátěží, stárnutí obyvatelstva a postupnou deterioraci desítek sídlišť, nabývá naplnění významu pojmu dobrá správa města poněkud jiných rozměrů.

Jak starosta malého města, tak i primátor města milionového je však „jen“ člověk a rada či zastupitelstvo jsou také co do počtu obdobné útvary. Složitost správy velkého města proto leží na bedrech administrativy. Nestačí přátelé starosty a sekretariát, je třeba mít dostatečně kvalifikované experty (a jim podřízené týmy lidí) se schopnostmi využívat pokročilé nástroje správy města.

Za úroveň úředníků je vždy do jisté míry odpovědná samospráva, tedy politici. Ta dotyčné experty, plánovače a úředníky může vybírat či za určitých podmínek vyměňovat. Alespoň částečně proto platí, že samospráva může administrativu města zlepšovat, ovšem i nerozváženými rozhodnutími destruuovat. A právě to je často prubířský kámen dobré správy velkého města.

U malých měst se lze totiž dobrou správu naučit praxí, neboť pro starostu není až takový problém se potkat se „všemi“

obyvateli a relativně snadněji balancovat potřeby a možnosti daného města. V malém městě pro společnou akci a rozhodnutí města zpravidla stačí komunitní nástroje rozvoje – komunikace, diskuze, setkání s obyvateli. Správa velkých měst členěná do několika řídicích vrstev a používající pokročilé sofistikované plánovací a modelovací nástroje je však jiná. Mimo potřebu všeobecných znalostí musí starostové velkého města umět rozpoznat erudici lidí v městské administrativě, tedy musí se umět obklopit schopnými lidmi a zvládat tak mj. navíc umění odpovědné personální politiky.

U největších a nejhustěji zalidněných měst, lídrů systémů osídlení, však ani toto často nestačí. Jejich správa k tomu všemu totiž zasahuje i do mantinelů rozhodování měst. Tedy do třetí složky z triády chtít-moci-umět, kterou jsme si pojmenovali jako triádu správy města. Žádné město nezmění běh základních vývojových procesů, avšak velká města mají větší sílu a hlavně větší potřebu měnit například státní zákony, vyhlášky či jiné podzákonné normy.

Ve velkých městech se v důsledku velké hustoty zalidnění také nejdříve projevují nelinearity vývoje, které teprve následně a později pronikají i do měst menších. Jsou to proto města, která se vymezených mantinelů v podobě různých regulací státu dotknou vždy jako první. Jejich dobrá správa proto musí mít schopnost přesahu i na úroveň státu, a umět tak odborně i politicky za změny zákonů a obecně norem „lobbovat“ a pomoci je prosadit.

Na jejich podporu je třeba říci, že větší míře odpovědnosti, kterou stát těmto největším městům zpravidla odmítá uznat, jsou tato svou silou a energií schopna dostat. Zejména v rozvoji vlastního území si Praha, Brno, Ostrava, Plzeň, ale i další velká města budou svá území umět spravovat vždy lépe, než to dokáže stát toužící mít jednotné stavební předpisy a regulace pro malé vesnice i hustě zalidněné město. Velká města jsou schopna si zaplatit světové architekty i špičkové mezinárodní experty, městské či infrastrukturní inženýry na jakoukoliv problematiku v rozsahu od bezbariérového prostředí až po výstavbu mrakodrapových administrativních center. Plánovací instituce hlavního města Prahy pomáhající se správou jejího území má 220 zaměstnanců a roční rozpočet 350 mil. Kč³⁰⁷, zatímco Ústav územního rozvoje Ministerstva pro místní rozvoj stanovující pravidla rozvoje celého státu disponuje cca 15 zaměstnanci³⁰⁸. Kdo naopak expertní pomoc často potřebuje, jsou malá města a obce, kterým se však tato dostává zřídka.

Některé největší rozdíly mezi správou malého města a velkého města ukazuje TAB. 3. Ta však není soupisem všech rozdílů, ani soupisem všech činností a potřeb města. Jedná se

Charakteristika správy	Malé město uvnitř hierarchie systému osídlení	Správa velkého milionového města, lídra systému osídlení
Hlavní cíle správy	Zvyšovat atraktivitu města prohlubováním specializace, zabránit jeho úpadku, udržovat chod města	Zvyšovat význam města zabraňováním specializace, lobbovat za město u vyšších celků, iniciovat vznik nových nástrojů správy a změn stávajících mantinelů rozhodování, růst a progres města
Hlavní úkoly správy v oblasti sociální	Udržovat minimálně stabilizovaný počet obyvatel, podporovat sounáležitost místní komunity a aktivizovat ji, naslouchat lidem	Udržovat rovnováhu mezi ekonomickou performancí a růstem počtu obyvatel, nebránit lidem v jejich lokálních aktivitách, naslouchat městu
Hlavní úkoly správy v oblasti ekonomické	Udržovat stabilní příjem města	Zvyšovat příjem města, udržovat ekonomický růst a „overperformanci“ města, účelně a výdělečně spravovat majetek, propagovat město jako centrum národního či nadnárodního turismu
Hlavní úkoly správy v oblasti prostorové	Převádět se jádrovým městem a blízkým okolím, hledat širokou shodu mezi obyvateli ohledně využití území a jeho rozvoje	Zvyšovat dostupnost okolních měst a obcí, zvyšovat provázanost a propojení města se systémem osídlení, využívat ekonomických úspor z hustoty, předcházet ghettoizaci a neustále zlepšovat průchodnost města, chránit životní prostředí
Správa v oblasti bezpečnosti a resilience	řešit zabezpečení životů a majetku, řešit zabezpečení na základě historických zkušeností města	zvyšovat obecně resilience města a systému osídlení proti sociálním, ekonomickým, ovšem i ekologickým krizím – chystat se a předcházet nelinearitám vývoje, zabezpečovat životy a majetek – počítat, analyzovat a investovat pravidelné výdaje, prostředky na zabezpečení
Prostorově-sociální odpovědnost a dopady správy	Za město, tedy v rozmezí obyvatel – město	Za celý systém osídlení, tedy v rozmezí skupiny obyvatel – města – aglomerace – státu
Definice optimálního rozhodnutí města	Takové, které je v souladu s míněním obyvatel a zvyšuje kvalitu jejich života	Takové, které průměrně zvyšuje kvalitu života lidem žijícím v systému osídlení s určitou preferencí obyvatel města
Nástroje správy	Komunitní správa, diskuze a sdílení informací a záměrů, samostatné projekty, odzkoušená řešení, upřednostňovat akci namísto papírování	Expertní plánování, aktualizace plánů (cyklický proces), využití poznatků Business Intelligence, inovativní řešení, provádět CIM – digitální City Information Modelling, tvorba digitálních dvojčat města či městských subsystémů, využívání rozšířené či virtuální reality
Hodnocení úspěšnosti správy a realizovaných opatření	Na základě spokojenosti obyvatel	Pomocí indikátorů výkonnosti (KPI z angl. Key Performance Indicator)
Klíčoví účastníci dobré správy	Obyvatelé, (administrativa) samospráva	Zástupci aktérů rozvoje, administrativa, samospráva, zástupci státu, experti a plánovači ve specializovaných institucích či odborech
Kvalifikační předpokl. pro samosprávu	Praxe a místní znalost	Řídicí dovednosti a personalistika, znalost plánovacích postupů, všeobecné vzdělání
Základní oblasti správy	Sociální – prostorové – ekonomické	Bezpočet oblastí – minimálně doprava, infrastruktura, finance, majetek, ŽP, školství, zdravotnictví, rozvoj území, kultura, cestovní ruch a další
Hlavní limity správy	Ekonomicko-sociální	Složitost rozhodovacích procesů, systémové limity
Počet úrovní správy	1	3
Počet řídicích vrstev celoměstské úrovně správy	1–2	3–4

TAB. 3 – Hlavní rozdíly (dobré) správy malého a velkého města, zdroj: zpracováno autorem

³⁰⁷ Institut plánování a rozvoje (2017)

³⁰⁸ ČSÚ (2018d)

pouze o výčet hlavních rozdílů správy mezi malými městy pevně situovanými uvnitř regionálního systému osídlení a velkým městem, lídrem národního systému osídlení, v případě Česka tedy o čtvrt druhého milionu velkou Prahu. Jednotlivé řádky v tabulce jsou koncipovány jako popis dobré správy pro danou velikost města.

TAB. 3 má úmyslně pro názornost pouze 2 sloupce, přičemž se ve skutečnosti jedná o určité kontinuum. A jistě je třeba si klást otázku, který ze sloupců platí pro středně velká města čítající v Česku mezi 50 až 100 tisíci obyvateli. Většinou jsou tato blíže městům malým, pouze v určitých oblastech se jich pak týkají návrhy opatření pro města velká. Pravý sloupec v České republice popisuje v zásadě situaci pouze ve třech největších městech – Praze, Brně a Ostravě. S tím, že u posledně jmenované Ostravy se jedná v současné době spíše o určité přání, které však nakonec může být i otcem myšlenky. Proč i menší a v Česku početná stotisícová města nelze jednoznačně řadit zejména k pravému sloupci, vyžaduje vysvětlení.

Již víme, že společnou snahou všech měst (nikoliv jejich správy, jejímž cílem je balanc v triádě chtít-umět-moci) je přilákat co nejvíce obyvatel a jejich aktivit. Tedy nejlépe aktivních a kvalifikovaných obyvatel, aby ti následně co nejvíce posílili nejen velikost, ale i význam a s ním přitažlivou sílu města. Způsob realizace této snahy je však značně odlišný u lídra v hierarchii systému osídlení a u malého města.

Malá města nacházející se uvnitř hierarchie propojeného kooperujícího systému osídlení mohou vyniknout pouze skrze jeho další sociální, prostorovou či ekonomickou specializaci. Tato města se, pokud chtějí uspět, musí snažit o nabídku nějaké relativně úzké vlastní jedinečnosti, kterou se odliší od jinak velmi obdobných blízkých konkurentů. Tvoří tak například výjimečnější prostředí pro rekreaci, či spravují, vylepšují a prezentují své často nemnohé zvláštnosti, místní školu, kostel či třeba naučnou stezku. Snaží se být jedinečným místem pro studenty nebo pro život rodin s dětmi, obzvláště pokud jsou v zázemí velkého města. A samozřejmě je třeba dodat, že to neznamená, že v jiných svých kvalitách mohou zaostávat. Vždy existuje určitý společenský úzus – například týkající se kvality bydlení či obecně života – který je třeba víceméně plošně naplňovat.

Lídři hierarchie systému osídlení se naopak potřebují jako motory růstu celého systému osídlení socio-ekonomické specializaci co nejvíce vyhnout. Potřebují nabízet co nejširší škálu možností bydlení, využití volného času a zejména pracovních příležitostí. Potřebují mít ode všeho trochu a vše na velmi dobré úrovni, protože pouze tak mohou dobře hrát roli lídra

systému osídlení. Potřebují se skrze tuto nesespecializaci umět propojovat s dalšími lídry osídlení a být prvními, přes které do jimi ovládaných systémů osídlení projdou v rámci difúzních procesů společenské, technické či jiné inovace.

Určitá míra specializace středisek je v Česku patrná již od úrovně stotisícových měst a níže. Takto se například Liberec v nedávné historii vyvíjel jako průmyslové město a zároveň jako středisko zimních sportů. Olomouc, ztrácející po celou svou tisíciletou historii postupně, pomalu a krůček po krůčku na svém dřívějším významu, je dnes zejména univerzitním městem. Naopak Praha a Brno jsou významná střediska služeb, obchodu, ale i průmyslu, zejména jeho řídicích složek. Jsou to velké aglomerace poskytující širokou škálu různých socioekonomických aktivit.

Ostrava by svou velikostí měla být obdobným centrem, avšak v důsledku historických konsekvencí, zejména obrovské devastace prostředí i sociální struktury v nedávné minulosti na svůj zásadní všestranný rozvoj teprve čeká. A to i přes v podstatě úspěšnou transformaci, kterou v uplynulých 20 letech podstoupila. Obdobně se v tomto duchu vyjadřuje i prozatím poslední analýza Sídlní struktury České republiky, zadaná Ministerstvem pro místní rozvoj ČR v roce 2017³⁰⁹ a vypracovaná jako podklad pro tvorbu Strategie regionálního rozvoje ČR pro roky 2021–2027. Střediska jsou v ní členěna na významná a ostatní s tím, že Praha je k tomu ještě vyčleněna do samostatné kategorie „výjimečná“ a naopak Ostrava je z důvodů starých strukturálních problémů k řešení na pomezí této kategorie. Je však třeba vždy brát v úvahu také určitý budoucí potenciál, a ten je u Ostravy naopak značný. Za 5 až 10 let při udržení současného tempa proměny je šance na ekonomický i populační skok Ostravy mnohem větší, a to i ve srovnání s městy většími, tedy Brnem i Prahou.

Směr rozhodování města daný jeho pozicí v sídlní hierarchii má za úkol naplňovat správa města svými rozhodnutími. Tento výše zmíněný rozdílný směr mezi rozhodováním velkých měst na jedné straně a středních a malých měst na straně druhé není jen trochu jiný, nýbrž je v podstatě opačný.

Není správné to chápat tak, že malá města se mohou specializovat a velká města nemusí. Skutečnost je v tomto ohledu černobílejší: Velká města, pokud chtějí udržet socio-ekonomický výkon celého systému osídlení, kterého jsou motorem, se specializovat za žádnou cenu NESMÍ. A naopak malá střediska, chtějí-li realizovat dobrou správu, se specializovat do velké míry MUSÍ. Velká města se musí snažit maximálně podporovat diverzifikaci v nich se tvořících lidských aktivit, zatímco malá města se při snaze o dosažení stejného cíle musí

³⁰⁹ Körner, Müller (2017)

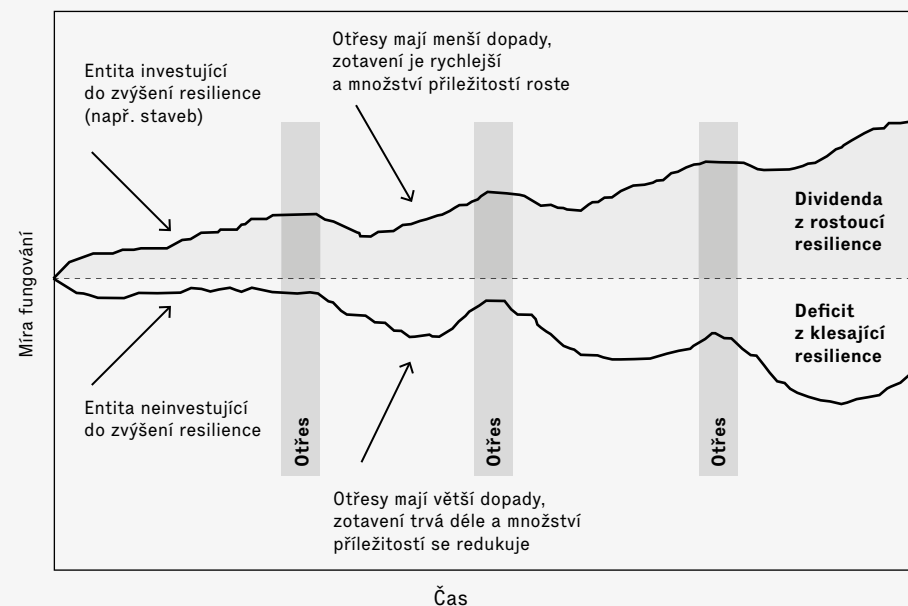
snažit podporovat určitou úzkou a specifickou oblast aktivit, ve které mohou alespoň ve svém nejbližším okolí dosáhnout jedinečnosti.

Míra této specializace velmi úzce souvisí s aspekty již dříve zmíněné resilience. Úspěšní, zdraví a významní, podpírání z mnoha stran, se zpravidla z problémových situací dostanou rychleji a snáze než neúspěšní, chudí, nemocní a závislí na jediném zdroji. Tato lidová slovní hříčka se již dočkala právě v oblasti resilience a z ní plynoucích benefitů i širší pozornosti (OBR. 26). Čím větší specializace, tím do budoucna nižší odolnost vůči krizím a nelinearitám vývoje. Úspěšní jako poslední padají při krizích na kolena a jako první se z krize vzpamato-vávají, zpravidla ještě posílení. Nespecializace alespoň u lídra hierarchie systému osídlení, se kterým socio-ekonomická performance celého propojeného systému osídlení roste, ovšem i padá, je proto klíčová.

Situace je ve stále se zmenšujícím světě a propojujícím se globálním systému osídlení pro lídry národních systémů osídlení stále těžší. Specializační tlaky jsou totiž stále silnější. V Česku je v případě Prahy projevem takového hrozby do budoucna například turismus, jehož ponechání svému vlastnímu neřízenému vývoji povede k postupnému navázání velkého množství socio-ekonomických aktivit na tento segment odvětvové činnosti. A naopak jeho přetavení do příležitosti – tedy proměny dnes převládajícího turismu společenského, nákupního či poznávacího alespoň do kulturně poznávacího, profesního či nejlépe kongresového – je pro správu města velkou výzvou³¹⁰.

Pro jakoukoliv budoucí pražskou samosprávu, ovšem také pro členy Parlamentu České republiky vytvářející zákony a další pravidla hry, podle kterých se města včetně Prahy rozvíjí, je potřeba zdůraznit, že úplně každý organický systém – tedy i město, i člověk – přirozeně vyhledává svou jedinečnost ve vlastní činnosti. Zároveň však tato jedinečnost každý systém i sama přitahuje, čímž se dodává smysl vlastní existenci a konání. To jinými slovy znamená, že směrem ke specializaci je ve zmenšujícím se světě i tak velké město jako Praha jak tlačeno, tak i z vnějšího prostředí vtahováno. A to tím silněji, čím se doba, společnost i technologie vyvíjejí. Tedy nečinnost a pozdní rozhodování samosprávy, podporované ze strany státu neustálým utahováním mantinelů pro rozhodování města, je zpravidla nejrychlejší cestou právě směrem k budoucí specializaci. V případě Prahy je proto opravdu nutné se tohoto pro zachování konkurenceschopnosti celého Česka maximálně vyvarovat.

Výše popsání rozdílné cíle rozhodování velkého a malého města, které jeho samospráva naplňuje, se vždy propisují do



OBR. 26 – Dividenda plynoucí z aktivně řešené resilience systému, zdroj: Rodin (2014)

všech oblastí správy města. Popíšeme si je opět v základním dělení na oblasti tři: sociální, prostorovou a z nich obou pak vycházející ekonomickou.

V oblasti sociální je patrný rozdíl mezi podporou co největšího rozsahu společenských aktivit ve velkých městech, tedy neomezování spontánnosti obyvatel či skupin, a snahou správy malých měst o vyvolání a podporu místní komunity podporujících aktivit. Velmi s tím souvisí také rozsah odpovědnosti správy města a šíře dopadů jejich rozhodnutí.

Lídři systému osídlení mají odpovědnost za výkon celého systému osídlení či alespoň jeho velké části. Zajišťují pro další města v jejich vlivu obslužné funkce, ovšem také definují a utvářejí kulturu dané oblasti, což je důsledkem v nich vždy začínajících nelinearit společenského vývoje. Na rozdíl od malých měst si mohou dovolit financovat v méně zalidněných oblastech absolutně nemyslitelné investiční projekty, jakými jsou například divadla, muzea, knihovny, planetária, kulturní a koncertní sály, zoo, velké nemocnice a další, soukromým sektorem opomíjené typy občanské vybavenosti. Mohou investovat samostatně i do výzkumu a pomáhat univerzitám na svém území³¹¹.

Všechny tyto projekty jsou však až na výjimky z úzkého, tedy pouze finančního hlediska jejich zřizovatele

³¹⁰ V aktualizaci Strategického plánu hlavního města Prahy z roku 2016 je věnována pozornost právě potřebě tzv. kulturního turismu, tedy nabízení autentického zážitku namísto přizpůsobování kulturní nabídky. Dále pak podpora kongresového a výstavního turismu a dalších aktivit s vyšší přidanou hodnotou (Duškov 2016).

³¹¹ V tomto ohledu se dnes ponejvíce zmiňují jako nejprogresivnější biochemické, nano-technologické a (geo) informační technologie.

³¹² Výzkum spolufinancovaný Městskou knihovnou hlavního města Prahy provedený v polovině druhé dekády 21. století ukázal, že každá návštěva knihovny pro čtenáře znamená úsporu průměrně ve výši 742 Kč a celková efektivita služeb knihovny je 5,412. Jinými slovy, za každou korunu vynaloženou na provoz knihovny je dosaženo benefitu překračujícího 5 Kč (Stejskal, Hájek, Řehák 2016). Těchto pět korun se však nevrací do pokladny zřizovatele knihovny, tedy do hlavního města Prahy, nýbrž zůstává „rozptýleno“ ve společnosti.

³¹³ Vztahem efektivit hustého bydlení se již ve 30. letech 20. století zabýval architekt Janák (1929).

³¹⁴ Gabal, Hudeček, Hlaváček (2018)

³¹⁵ Architekt Camillo Sitte používal v tomto smyslu příměr – živé se má zachovat, to neživé se musí podobně jako větve stromu řešit (Sitte 2012). Hall, Markusen (eds.) (1985) ukazují na příkladu nových technologických areálů nikdy zcela nepokrývajících území starých průmyslových areálů, že to nové nikdy nevznikne přímo na místě starého, ale někde poblíž, a teprve následně dojde k oživení i toho starého. Příkladem takového vývoje může být ostravská Karolina.

³¹⁶ Takto například město Amsterdam na konci minulého století vytvořilo skupinu Eastern Harbour District project group, jejímž úkolem bylo naplánovat a „developovat“ část města – Eastern

ztrátové. Jejich význam a benefit však tkví právě v užitku celospolečenském³¹².

V první části jsme v tomto smyslu několikrát zmínili výsledky dlouhodobých výzkumů amerického fyzika a biologa G. Westa prokazující, že poměr úspor vycházející z koncentrace obyvatel ve větším městě se projevuje právě jako socio-ekonomicko-kulturní benefit těchto měst. Správa velkých měst a ostatně i jejich obyvatelé svými rozhodnutími a chováním proto částečně odpovídají i za větší územní celek, oproti správě malého města starajícího se o spokojenost zejména vlastních obyvatel. Již jsme si řekli, že v největších městech se řeší problematika celého světa. V Praze by se tak měly kulturní a vzdělávací instituce zaměřovat na problematiku celého Česka, v Ostravě pak na Moravskoslezský kraj, Slezsko či severní Moravu atp.

V oblasti prostorové musí být u velkých měst cílem správy maximální využití územních rezerv uvnitř jejich území, volba takové urbanistické struktury zástavby, která přináší nejvíce úspor v následujících výdajích na údržbu a investice³¹³. Tedy využití činžovní zástavby namísto rozvolněné sídelní kaše, podpora růstu města do výšky, intenzifikace úspor z rozsahu, podpora dalšího ekonomického rozvoje a naopak nezatěžování životního prostředí, čemuž v moderní době nejvíce odpovídá tvorba již několikrát zmíněného města krátkých vzdáleností.

Je třeba proto zprůchodňovat město pro pěší. Zajišťovat v co největší míře prostorovou i sociální fluiditu města³¹⁴. Nevyužívanou zástavbu oživovat novými aktivitami v její blízkosti, neboť postižená místa si sama nepomohou, lze je však jejich propojením či blízkostí s tím živoucím nově rozvinout³¹⁵.

Takovéto úkoly jsou v případě velkých transformačních a rozvojových zón natolik komplexní, že velká města pro tyto účely budují vlastní městské akciové developerské společnosti – např. London Development Agency (LDA) v hlavním městě Velké Británie, v dánské Kodani pak např. Copenhagen City & Port Development Corporation (CPH), a mnoho jiných v dalších městech. Nebo alespoň pro jednotlivá území tvoří projektová konsorcia³¹⁶. V Česku se tato využívají prozatím sporadicky, což je dáno zejména tím, že většina českých měst již dnes na svém území téměř žádné pozemky vhodné k rozvoji nevlastní a – to je nutné si bohužel přiznat – nemá potřebné know-how a motivaci provádět vlastní městský development. V mnoha ohledech by však bylo vhodné, aby obzvláště velká česká města takovéto společnosti zakládala. Mimo jiné i proto, aby si i veřejná správa musela procházet sama procesem, kterým musí procházet investoři při každém jednotlivém

Harbour District (Abrahamse, Buurman, Hulsman a kol. 2006).

³¹⁷ Český statistický úřad (2016)

stavebním projektu, což by značně urychlilo proměnu zastaralé legislativy.

A naopak u malých měst to v oblasti prostorové znamená vážit při každém rozvoji území názor místních obyvatel, a to i při částečném upozadění ekonomické a ekologické povahy změny. Jinými slovy: planeta i Česko snesou, když se pár lidí namísto do dvoupatrového domu okolo náměstí malého města nastěhuje do rodinného domu se zahradou na jeho okraji, pokud toto méně rozhodí místní komunitu a sounáležitost obyvatel. A naopak, z hlediska ekonomického i ekologického je vážným problémem, když se desítky tisíc nových obyvatel během následujících 10 let namísto do skoro v centru města lokalizovaných pražských Holešovic usídlí v daleké suburbánní zóně tvořené sídelní kaší.

V oblasti ekonomické by se cíle správy malého města měly vyznačovat snahou o stabilizovaný příjem města na základě alespoň neklesajícího počtu obyvatel a od nich pocházejícího výběru daní, zatímco u velkých měst by mělo jít o snahu dosažení maximální ekonomické performance města. Velká města generují na jednoho obyvatele větší podíl HDP než města malá – v Praze takto vzniká čtvrtina HDP ČR³¹⁷ – a její i jen nepatrné zvýšení má násobně větší vliv na všechny obyvatele v Česku než v případě malého města. Obyvatel Prahy je z hlediska HDP Česka pro náš stát výkonnější, produktivnější, a tedy i ekonomicky přínosnější a cennější než obyvatel Kotěhůlek.

Velká města mají mnohem více a též hodnotnějšího majetku. Vlastní a provozují proto akciové správcovské, energetické, infrastrukturní, dopravní, odpadové, ale také i kulturní společnosti, které mohou zabezpečovat správu a zajišťovat sociální aktivity i pro mnohem větší území – a daně z jejich zisku jsou příjmem města. O velkém vlivu a přínosu turismu se asi netřeba zmiňovat.

Rozdílné cíle správy různých velkých měst, které jsme si uvedli ve všech třech základních oblastech správy, jsou velmi úzce spojeny také s mantinely rozhodování. I ty jsou totiž významně jiné pro města malá a velká, resp. významná a méně významná. Nejnázornější je to v oblasti ekonomické. Zatímco správa malého města bojuje nejvíce s limity ekonomickými, které jsou dány jejím malým a mnohdy pouze na běžnou údržbu stačícím rozpočtem, správa velkého města má více možností navýšení zdrojů i více variant jejich alokace. A obdobně by se daly hledat i rozdíly v oblasti sociální a prostorové.

Důležitá však je podstata této „jinakosti“ významu popsanych mantinelů. Tvorba zákonů či obecně jednotných pravidel na úrovni státu má totiž unifikační charakter. Platí jak pro

Prahu, tak pro malou obec. To je do jisté míry obecný princip chování jakéhokoliv systému. Je-li však v zákonech a podzákonných normách a při výkonu přenesené působnosti státní správy tento unifikační efekt příliš striktní, u největších měst a nejmenších obcí, tedy na koncích velikostně-hustotní osy, hromadí se problémy.

Například v oblasti územního a stavebního rozvoje vnímá Praha v důsledku své vysoké hustoty zalidnění a velkého mezinárodního významu určitý problém – například s bytovou výstavbou, růstem kriminality, automobilizací obyvatelstva, ale i mnohým dalším – vždy o několik let dříve než druhé město v pořadí dle velikosti a hustoty zalidnění – Brno. Obdobný časový rozestup je pak mezi Brnem a dalšími městy.

Dostatečně silný impuls pro změnu nevhodně nastavené a nepřítliš flexibilní národní legislativy však přichází až s rozšířením daného problému alespoň na úroveň statisícových měst v Česku. A to už je vzhledem k dlouhým schvalovacím lhůtám novel zákonů či i podzákonných norem většinou příliš pozdě. Praha musí na rozhodnutí celého státu zpravidla dlouho čekat. A naopak, malé obce mají pocit překotného vývoje legislativy, který právem považují za zbytečný. Podle Prahy rozhoduje stát extrémně pomalu, podle malých obcí extrémně rychle. Jinými slovy, velkým městům stát svým celoplošným rozhodováním škodí a malým obcím nepomáhá.

V případě oblasti školství či zdravotnictví, ale i dopravní obslužnosti je problém zase obrácený – poptávku po dobré zdravotní péči není problém pokrýt ve velkém městě, autodopravci jsou mezi velkým počtem obyvatel sami ziskoví atd.

Z hlediska tohoto principu mají v Česku rozhodování nejvíce usnadněny správy středně velkých měst, někde mezi 50 a 100 tisíci obyvateli. Jsou to města na misce vah, neboť zhruba s počátkem některých jejich problémů, zejména těch, které souvisí s hustotou zalidnění, které však tvoří většinu, se zpravidla zrovna měníávají i možné mantinely jejich rozhodování.

Vzhledem k rostoucímu velikostnímu a zejména významovému rozrůžňování měst v důsledku pokračujícího koncentračního procesu je zřejmé, že tlak vyvíjený na příliš těsná a unifikující pravidla rozhodování měst bude jen sílit. Pro růst české konkurenceschopnosti je ovšem naopak vhodné je maximálně diferencovat pro různé velikostní skupiny měst. Není logické a dost dobře ani možné, aby se Praha například územně plánovala stejně jako nejmenší obec. Není možné dusit rozvoj Prahy, jejíž socioekonomický potenciál je jedním z hlavních motorů českého hospodářství. Je proto třeba ponechávat u každého nově schvalovaného zákona, vyhlášky či

³¹⁸ Jako je tomu například ve výjimečném případě u Stavebních předpisů, které jsou v Česku alespoň dvojí – pražské a pro zbytek území, tedy dnes zejména ke škodě druhému největšímu a nejhustěji zalidněnému a zastavěnému městu v Česku, Brnu.

³¹⁹ Mercer (2018)

³²⁰ Přispívá k tomu i extrémní politická stabilita – poslední starosta zde byl změněn po dlouhých 23 letech a radnici ovládá po ještě větší počet let Sociální demokracie (např. Brož 2018).

³²¹ World Population Review (2018a)

³²² World Population Review (2018b)

normy dostatečně flexibilní mantinely jejich aplikace, aby je mohly používat jak hustě zalidněné městské oblasti, tak i malé venkovské obce. Nebo schvalovat či ponechávat pro určitou oblast specifická pravidla³¹⁸.

Vztah jakéhokoliv státu vůči svým obyvatelům je totiž zcela odlišný ve své hluboké podstatě než vztah státu vůči svým městům. U souboru lidí při posuzování jejich biologické výbavy (nikoliv majetkové) platí Gaussova křivka normálního rozdělení, zatímco u měst platí asymetrické rozdělení četností. Velkých měst je málo a v každém z nich žije hodně lidí, zatímco těch malých je hodně. Lidé jsou v zásadě všichni stejní a je základem humanismu, že jsou všem přiznávána stejná práva a platí pro ně tedy stejné zákony. Města však stejná nejsou, jsou každé jinak veliké, a proto pro ně unifikace pravidel chování příliš vhodná není.

Platí však, že žádné město – ani Praha – si v tomto směru sama nepomůže. Praha a kraje sice disponují zákonodárnou iniciativou, mohou předkládat návrhy zákonů do Poslanecké sněmovny, avšak to nic nemění na unifikačním principu schvalování nových zákonů na úrovni státu. Je třeba osvícených zákonodárců, nikoliv stále „dokonalejších“ avšak celonárodních pravidel.

Výše popsany problém je sice vlastní všem národním systémům osídlení, avšak existují nepočetné výjimky. Jsou to města, která si díky svému vymezení zároveň jako třeba spolkové země sama sobě schvalují legislativu. Nečekají na schválení potřebných pravidel pro vlastní fungování na stát, který zpravidla s (logickým) cílem unifikace legislativy na celém vlastním území v podstatě proti největším svým městům vlastně bojuje. Nejviditelnějšími představiteli těsného organického vztahu mezi vlastními obyvateli a městem jsou v blízkém okolí například Vídeň či Hamburg, Berlín a Brémy. Obzvláště Vídeň se již 9. rokem v pořadí umísťuje v žebříčku kvality života mezinárodní poradenské společnosti Mercer na 1. místě³¹⁹, což už lze i přes spousty výhrad k těmto srovnávacím žebříčkům považovat za dosti pádný ukazatel úspěchu města³²⁰. Přitom za posledních 15 let Vídeň narostla o pětinu své dřívější velikosti³²¹ a zdaleka tak nenaplnuje vize dřívějších urbanistů popisujících jako ideální město pro život sto až dvoustatisícové město.

Zcela samostatnou – ovšem neevropskou – kapitolou je jedna z největších současných ekonomik planety, kterou je v podstatě jediný dnešní velký městský stát – Singapur. Singapurská ekonomika je i přes prostorovou malost celého městského státu jedna z největších na světě. Počet obyvatel Singapuru také významně roste. V roce 2000 zde žilo 4,1 mil. obyvatel, zatímco dnes již téměř 5,5 mil. obyvatel³²². Jeho

(globální) význam očividně stále velmi převyšuje jeho populační velikost.

Singapur je určitým prototypem (či možná spíše archetypem) městského státu a jako takový umožňuje nahlédnout jistým způsobem do budoucnosti měst poté, co budou možná ještě více překonány a oslabovány kulturní předěly či národní hranice. Nehlasuje v něm a na správu se nijak nepodílí jediný obyvatel řídké zalidněného území – „venkovan“. Hustota zalidnění Singapuru je více než 6.000 obyvatel na km², více než v kterékoli zemi na světě³²³. Všichni jeho obyvatelé obývají hustě zalidněné urbanizované území a jsou si proto kolektivně schopni díky tomu extrémně omezit určité aspekty svobody, což by v běžném evropském či americkém městě bylo nemyslitelné. Tak je možné v Singapuru najít například zákaz žvýkání žvýkaček na ulicích, sdružování se po desáté hodině večerní, vlastnění koček, kouření a několik podobných³²⁴, z hlediska evropských měst až bizarních omezení vycházejících z toho, že každý čin – ať už se jedná o pohození papírku na ulici či bujaré veselí – se dotýká jiných obyvatel.

Ačkoliv úspěch těchto měst nemusí souviset pouze s jejich schopností včas a dobře rozhodovat, jejich dlouhodobý úspěšný rozvoj však o mnohém vypovídá. V dalších kapitolách, ve kterých se zaměříme na vrstevnatost a složitost správy a rozhodování měst v Česku, bude tato problematika ještě zřetelnější.

³²³ Keay (2018)

³²⁴ Metz (2017)
či Mawi (2018)

Pro dobrou správu velkého města je potřebná vrstevnatost městské administrativy.

Existence samosprávných vrstev – městských obvodů – bez dobře vymezených vztahů nadřízenosti a podřízenosti, je pro město zničující.

Pouze starostové velmi malých měst se mohou potkat se všemi obyvateli.

Dělení na městské části má smysl v Česku pouze u Prahy, Brna a Ostravy.

Starostové dvoumilionových městských částí New Yorku jsou najatí manažeři jediného starosty celého města.

Město musí zodpovídat za rozvoj, strategii, dopravu, bezpečnost a tvořit rámce dalších oblastí správy. Městské části mají za úkol údržbu území.

14. Vrstevnatost samosprávy velkého města

Na úvod této kapitoly zabývající se složitostí správy velkých měst je třeba si oddělit dva základní aspekty této složitosti, které se na první pohled mohou mylně zdát podobné a příbuzné. Prvním z těchto aspektů je počet samosprávných vrstev a druhým je počet řídicích vrstev v městské administrativě.

Počet samosprávných vrstev značí vícero úrovní starostů a zastupitelských sborů politiků. Tedy znamená to souběžnou existenci jednoho voleného celoměstského primátora a zároveň v územně vymezených městských obvodech spousty dalších „malých“ starostů.

Počet řídicích vrstev v městské administrativě značí něco zcela jiného. Jde napříč těmito samosprávnými úrovněmi a má souvislost se schopností expertů, plánovačů či úředníků vypořádat se s komplexitou městského organismu. Nejprve se zaměříme na úrovně samosprávné.

Historický růst dnešních velkých měst všude na světě, v Evropě i v Česku nevyjímaje, byl zpravidla provázen postupným připojováním venkovských obcí či rezidenčních čtvrtí k prudce rostoucím jádrům dnešních měst. Velká města jsou tak až na úplné výjimky vždy členěna do určitých historických celků, původně organických samostatných jednotek, dnes však již neoddělitelných a většinou – hlavně u těch blízko centrální části města – od sebe i nerozpoznatelných částí celoměstského organismu.

Ne vždy bylo připojování těchto dnešních městských částí považováno z jejich pohledu za správný krok. Obzvláště sebevědomé a určitými specifiky či bohatstvím oplývající obce o své připojení k většímu sousedu nestály. V Česku takovými příklady mohou být ostravské Vítkovice³²⁵ či také pražské Vinohrady³²⁶, ovšem i spousta dalších. Nezřídka proto takového připojení s sebou obnášelo určité ústupky z obou stran, z nichž častým bylo ponechání určité míry samostatnosti a správy. Počáteční propojování se zpravidla dějí v malém počtu a s velmi individuálním postupem, s rostoucím městem se však připojování dalších a dalších okolních obcí a jejich přeměna na městské části děje již v hromadných a individuálního jednání prostých vlnách. V případě Prahy to ukazuje OBR. 27.

³²⁵ Korbělářová, Žáček, Kocierzová (2002)

³²⁶ Státníková (2012)

Z původní množiny jednotlivých obcí, které spolu územně sousedily, se postupným vývojem stal organický celek. V různých státech a v různých městech se s tímto vývojem různě reformovala i jejich správa. Na celém světě je tak možné v různých státech pozorovat dnes různá specifika městské správy a hlavně množství různých druhů vztahů mezi velkým městem a jeho částmi.

Správa desetimilionového, administrativně vymezeného území města New York je například velmi centralizovaná. New York je členěn jen na 5 městských částí (angl. boroughs), z nichž každá má svého správce – místostarostu. Ten však není volen, nýbrž je jmenován jediným voleným celoměstským starostou. K tomu je zde ještě 51členný, v samostatných volbách volený městský parlament³²⁷.

Město Londýn je uvnitř území tzv. Velkého Londýna, čítajícího bezmála 9 milionů obyvatel, členěno do 33 čtvrtí (angl. též jako v New Yorku zvaných boroughs). Každá disponuje vlastní zvolenou radou, která si však může zvolit jeden ze tří modelů správy a přijímání usnesení. Vnitřních 13 částí je menších jak rozlohou, tak i počtem obyvatel. Všechny však mají mezi 150.000 a 300.000 obyvateli³²⁸.

Mnohem menší Praha je členěna na 57 velikostně značně rozrůzněných městských částí, každá se svým starostou, radou a zastupitelstvem. Vnitřní městské části jsou větší i zalidněnější. Čtyři z nich mají přes 100.000 obyvatel, ovšem mnoho malých okrajových městských částí má obyvatel jen pár set. Celé město spravuje 55–70členné městské zastupitelstvo, rada a primátor³²⁹.

S Prahou počtem obyvatel srovnatelný texaský Dallas, i když se svým sousedním a blízkým městem Forth Worth tvořící aglomeraci s více než 7 miliony obyvatel, má 14 správních oblastí, uvnitř kterých je volen vždy jeden její zástupce. Ten společně s dalšími a jedním celoměstsky voleným starostou tvoří radu města³³⁰.

S příklady by se dalo pokračovat stále dále, neboť územní členění měst na části či obvody, ze kterého vychází vícevrstevnatost městské administrativy, je v každém státě upraveno jinak. U Praze blízkých hlavních středoevropských měst ukazuje počty městských částí TAB. 4.

Na území našeho státu jsou města, která si mohou upravovat správu na svém území vlastní vyhláškou a členit se tak na samosprávné obvody či části (to jsou synonyma), vyjmenována v Zákoně o obcích³³¹. Takováto města se nazývají statutární a zmíněná městská vyhláška nese název statut města. Změna města na statutární město se provádí změnou zákona. V Česku je dnes 26 statutárních měst a také hlavní město Praha, které

Město	Počet městských částí
Vídeň	23
Berlín	96
Praha	57
Budapešť	23
Varšava	18
Bratislava	17

TAB. 4 – Počty městských částí ve významných středoevropských městech, zdroj: Trojan (2018)

³²⁷ New York City Council (2018)

³²⁸ Denik.cz (2018)

³²⁹ Zákon č. 491/2001 Sb. o volbách do zastupitelstev obcí

³³⁰ City of Dallas (2018)

³³¹ Č. 128/2000 Sb.

je sice jejich obdobou, avšak jeho správa se řídí podle Zákona o hlavním městě Praze³³².

Počet statutárních měst v Česku v čase postupně roste s tím, jak se daří stále menším městům se doslova prolobovat u předsedy Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky. Dne 31. 8. 2018 tak byl v Česku na základě novely výše zmíněného zákona vyhlášen jako prozatím poslední statutární město pouze 35 tisícový Třinec³³³. Statutární města lze poznat podle toho, že se jejich městský úřad nazývá magistrátem a starosta primátorem, aby se v případě využití možnosti rozdělení na obvody tyto orgány odlišily od městských úřadů a starostů městských částí.

Při pohledu na lídry globálního systému osídlení, které jsme si popsali výše, je zřejmé, že dělení na dostatečně a smyslně velké městské části, tedy disponující minimálně 50, spíše však alespoň 150 tisíci obyvateli, má smysl v Česku v podstatě pouze ve 3 městech – v Praze, Brně a Ostravě. Ostatně, většina statutárních měst v Česku dělení svého území a své správy nevyužívá³³⁴.

Snaha nedělit se na městské části, pokud to není dáno silnou historií města, má navíc v Česku jeden velmi zásadní důvod. Jedná se v podstatě o určitou chybu v zákoně o obcích či v zákoně o hlavním městě Praze. Zastupitelstvo celého města totiž může podle zákona městské části vytvořit, ustanovit jejich hranice a v určité omezené míře upravovat i vztahy mezi těmito částmi a celým městem. Platí však také, že jednou založené městské části v podstatě nelze následně zrušit, a tedy ani spojit, neboť v takovém případě by s tímto krokem musely tyto samy souhlasit. Proces této vnitroměstské subsidiarity je v České legislativě zakotven pouze jako jednosměrná jízdenka.

Při pohledu na zahraniční města lze lehce zjistit, že i světová velkoměsta, jak ta milionová, tak i o řád větší – desetimilionové megalopole – jsou spravována pouze ze dvou úrovní. Lze u nich najít pouze úroveň městských částí a celoměstskou

úroveň správy. Je to zajímavé obzvláště při srovnání milionové Prahy a například desetimilionového Londýna či New Yorku. Mohlo by se zdát, že když stačí stotisícovému městu jedna centrální volená samospráva a milionovému dvě, pak by desetimilionové město mělo mít řídících (volených) samosprávných úrovní ještě více. Avšak není tomu tak zcela.

Nutnost co nejmenšího počtu úrovní samosprávy v jakkoliv velkém městě je totiž založena na průměrných lidských schopnostech a fyzických omezeních. Své zástupce do volených orgánů zpravidla vybíráme dvěma přístupy – buďto volíme co nejdůvěryhodnější a nejzkušenější z nás, u kterých předpokládáme, že budou naši obec spravovat nejkvalitněji, nebo volíme zástupce naší „skupiny“, aby tento prosazoval vlastní zájmy. Někdy se mohou oba přístupy více blížit a dokonce u někoho i potkat, někdy méně.

Primátor milionového a většího města se nemůže z důvodu našich fyzických omezení potkat se všemi lidmi, přesvědčovat je o svém záměru, dlouze s každým diskutovat a snažit se jeho názory implementovat do bezpočtu svých následných rozhodnutí. Tady se proto zpravidla hodí spíše první z obou zmíněných přístupů. Naopak v blízkosti obyvatel, tedy v městské čtvrti či městském obvodu je opodstatněné volit osoby reprezentující místní komunitu. Tedy využívat spíše toho druhého z možných přístupů vybírání vlastního samosprávného zástupce ve volbách. Co však dělat, když jsou i městské části příliš velké a vzniká tak přirozený tlak odspodu na nějakou další formu a úroveň samosprávy?

Takovouto potřebu blízkosti k lidem si uvědomil na přelomu milénia i svou správou extrémně centralizovaný New York. Jeho centrální městská část Manhattan – čítající v noci 1,6 mil. obyvatel a během dne narůstající na více než 4 mil. obyvatel³³⁵ – je světově výjimečná. Ani místostarosta pro Manhattan, který, jak jsme si již řekli, je osoba jmenovaná starostou New Yorku, se fyzicky nemůže potkat se všemi obyvateli. Bylo proto přistoupeno k vytvoření třetí – participační – úrovně³³⁶. Obyvatelé, vlastníci nemovitostí, spolky či firmy mohou v každém z 12 manhattanských distriktů vytvářet lokální skupiny, které se podílejí mj. i na víceletých zakázkách na údržbu veřejných prostranství. Tato částečná privatizace veřejné moci je založena na předpokladu vyššího zájmu o okolí u místních a zainteresovaných, pro které je vyšší cena nemovitostí, výhodnější pronájem bytů a třeba lepší prostředí před vchodem do obchodu klíčovým faktorem.

New York je tedy příkladem extrémně centralizované správy města, která však uměla zareagovat na moderní poptávku po určité participaci na veřejné moci. Dělá to obzvláště

příhodným způsobem, který dává průchod přirozenému aktivismu občanů a občanských spolků a umožňuje také aktivním obyvatelům se postupnou a nenásilnou formou učit politickému řemeslu a schopnostem zvažovat i širší kontext vlastního konání. Neporušuje přitom výše zmíněnou základní premisu – netvoří další (volené) samosprávné úrovně, které nemohou přicházet do styku s občany.

Spíše pro zajímavost je dobré uvést i případ obráceného postupu. V Londýně na rozdíl od New Yorku se správa v minulosti skládala směrem vzhůru. Výše jsme si popsali základní členění území Londýna na 33 samosprávných (historických) čtvrtí. Do 19. století vstupoval Londýn jako centrum aglomerace se 100.000 obyvateli. Naléhavá potřeba boje s kriminalitou vedla již v roce 1829 ke zřízení policejního okrsku Velkého Londýna, o čtvrt století později se začal o inženýrskou infrastrukturu starat Metropolitní úřad veřejných prací a v roce 1888 bylo založeno Londýnské hrabství, zahrnující na rozloze 303 km² souvisle urbanizovanou aglomeraci. Další vývoj, který prokázal nedostatečnou účinnost uskutečněných reforem, vedl ke zpracování Abercrombieho plánu Velkého Londýna, který se stal podkladem pro výstavbu satelitních zahradních měst v londýnském zázemí. Avšak až v roce 1964 byla zřízena Rada Velkého Londýna pro území o rozloze 1.604 km² v podstatě s dnešními 8 mil. obyvateli. Z politických důvodů na popud tehdejší premiérky Margaret Thatcherové byla však tato v roce 1986, po pouhých 22 letech, zrušena.

Celé následující období bylo protkáno ustavováním a opětným rušením různých rozvojových komisí a poradních výborů jednotlivých územních celků. Zrušení Rady Velkého Londýna se nakonec ukázalo spíše jako chybný politický krok a v roce 2000 byla celoměstská úroveň samosprávy znovu obnovena jako tzv. Správa Velkého Londýna (angl. Greater London Authority) v čele s přímo voleným starostou. Jistým paradoxem celého pohybu tam a zase zpátky bylo se 14letou přestávkou znovuzvolení stejného člověka do čela obnovené celoměstské správy, nově však už s funkčním pojmenováním jako starosta, nikoliv dřívějšího správce města – Kena Livingstona³³⁷.

Výkon moci obnovené celolondýnské správy je od roku 2000 rozdělen do dvou základních těl – přímo voleného starosty a Londýnského zastupitelského sboru, který starostovi a jeho administrativě schvaluje rozpočtová opatření. Správě celého Londýna byly přiřknuty odpovědnosti za strategický, územní a ekonomický rozvoj měst, policii a bezpečnost, hasičský záchranný sbor a veřejnou dopravu³³⁸.

Ať už sledujeme vývoj od centralizované správy města k participaci obyvatel jako v New Yorku či od samosprávy

³³⁵ Moss, Quing (2012)

³³⁶ tzv. Community Boards (New York City 2014)

³³⁷ BBC News (2000)

³³⁸ Greater London Authority (2018)

Úroveň správy	Činnost a odpovědnost
Celoměstská	Rozvoj města: strategie, bezpečnost, doprava, koncepce a rámce jednotlivých oblastí správy
Městských obvodů	Údržba území části/obvodu vymezená mantinely celoměstské správy
Lokální či lokální	Údržba veřejných prostranství

TAB. 5 – Úrovně (samo)správy a jejich kompetence, zdroj: zpracováno autorem

malých čtvrtí směrem k centrální správě, jejímu zrušení a opětovnému obnovení jako v Londýně, je třeba chápat podstatu této vrstevnatosti a z ní odvozovat také vymezování kompetencí jednotlivých úrovní správy. Je do jisté míry nemožné, aby primátor celého milionového či většího města řešil každý obrubník v ulicích. Stejně tak je však také nemyslitelné, aby místní tzv. NIMBY efekt paralyzoval celé město. NIMBY – „Not In My Back Yard“ – je zkratka původně popisující postoj obyvatel například k dálnicím – každý ji chce, avšak nikdo u sebe na dvorku. S rostoucí hustotou zalidnění se stala podstatou aktivistického přístupu proti záměrům vyšších celků. Aktivismus musí být lokální, kde má své opodstatnění, nemůže být celoměstský³³⁹. A toto platí i pro větší geografické celky – chceme-li zachránit životní prostředí na planetě Zemi, musíme se ubytovat blízko sebe v hustě zalidněných a zastavěných městech. Lokální aktivista bránící výstavbě je tak z nejhlubšího principu opakem skutečně environmentálně založeného člověka.

Vícevrstevnatost městské správy má opodstatnění v tom, že v lokálních věcech, kterých mají obyvatelé možnost se účastnit, existuje jim blízká odpovědná volená osoba a že zároveň na úrovni celoměstské lze na základě diskuze se zástupci občanů, sdružení, firem, svazů průmyslu, profesních komor a dalších aktérů lépe nastavovat budoucí rozvoj celé metropole. Tři úrovně správy a jejich kompetence lze v hrubých rysech popsat tak, jak ukazuje TAB. 5.

Avšak, a to je podstatné, vždy by mělo platit, že v organicky fungujícím městě musí mít centrální samospráva v prostoro-ovém, ovšem i sociálním a ekonomickém rozvoji nadřazenou pozici vůči samosprávám částí města. Samozřejmě to znamená možnost zasahování do lidských práv jednotlivců. Ta jsou ostatně dobře ukotvena v zákonech a Ústavě České republiky. Znamená to komplexní posuzování rozvoje města z hlediska jeho potřeb, které samosprávy městských částí posoudit nemohou. A právě s tím souvisí vícevrstevnatost a robustnost městské administrativy. Na tuto problematiku se podíváme v další kapitole.

³³⁹ Toto konstatování mj. uvádí i Glaeser (2011), s. 262.

Praha zaměstnává
téměř 60 tisíc lidí.

Čím je město větší,
tím musí být složitější
jeho administrativa,
nikoli politické řízení.

Systém (ne)oddělené
samosprávy a přenesené
působnosti státní správy
je pro velká města
v Česku nevhodný.

Velké subsystémy města
musí být spravovány
akciovými společnostmi
či příspěvkovými
organizacemi.

Součástí dobré
správy velkého
města je plánovací
a koncepční instituce.

Budoucnost řízení
města je v digitálním
modelování: CIM – City
Information Modelling.

15. Složitost administrativy velkého města

Volená samospráva u velkého města je co do počtu činitelů a vlastních schopností rozhodovat na sice vyšší, avšak stále relativně srovnatelné úrovni jako volení představitelů u města malého. Primátor Prahy je také člověk, stejně jako starosta Kotěhůlek. Složitost správy velkého města je tedy třeba umět zpracovat „uvnitř“ jiné řídicí vrstvy města. V této kapitole se proto budeme zabývat potřebou robustního managementu a administrativy u velkého města.

Připomeňme si nejprve raději znovu, co že je to vlastně administrativa města. Je to podvědomí městského organismu, druhá nejvyšší řídicí vrstva městského organismu, skrze niž se k té nejvyšší – k samosprávě tvořené politiky, tedy k vědomí města – dostávají informace z městského organismu. Je to vrstva tvořená úředníky uvnitř městského úřadu, která je propojená s dalšími složkami města, i těmi bezpečnostními. Která vypracovává podklady pro usnesení primátora, rady či zastupitelstva a po jejich schválení je následně uvnitř vymezených mantinelů realizuje a znovu zpětně informuje volenou samosprávu. Je to vrstva, která je volenou samosprávou ovlivňovaná i často přímo vytvářená.

Malé obce nemusí mít administrativu téměř žádnou, pokud společnými silami starosta a obyvatelé správu jim svěřeného území a statků zvládají. Správu malého města pak může dobře vykonávat spolu se starostou i jen několik úředníků zaměstnaných na částečný úvazek.

Ve středně velkých městech je situace již trochu jiná. Na jedné straně je u nich ještě možné, že se samospráva potkává alespoň s většinou obyvatel města a podle toho koriguje a tvoří svá rozhodnutí. Na druhé straně již u nich ale není možné, aby právě tato samospráva sama realizovala dohodnutá opatření. Administrativa středně velkých měst proto musí disponovat početnějším sborem úředníků a několika manažerů. Ti však někdy s volenou reprezentací přicházejí a odcházejí. Respektive mohou odcházet a přicházet, aniž by to záměry a rozvoj města mělo významněji ohrozit.

Velká města jsou však jiná zcela. Jejich administrativu tvoří mnohatisícihlavá, svou expertízou extrémně rozrůzněná

skupina zaměstnanců. Již jsme si popsali dříve, že např. hlavní město Praha takto k 31. 12. 2017 zaměstnávalo téměř 60.000 lidí, přepočteno na úvazky je toto číslo o něco nižší, což ukazuje TAB. 6.

Pro běžný chod velkého města je administrativa mnohem důležitější než politická reprezentace. Je to stejné jako u člověka, kde je pro základní funkce našeho těla potřeba více podvědomí než vědomí. Nechat ve městě zmizet řídicí dopravní středisko, policii, hasiče, úřednice na přepážkách, správce IT služeb, správce městského rozpočtu, ovšem i projektanty či plánovače by vytvořilo z území velkého města velmi rychle válečnou zónu. Přilíší si to neuvědomujeme, ale to, že velké město nějak funguje, je na úrovni zázraku. Vůbec to není samozřejmost. A je to díky extrémně složitému spleť pracovních vztahů úředníků, manažerů, inženýrů, expertů, bezpečnostních složek a mnoha dalších. Teprve v dlouhodobém úspěšném vývoji velkého města, kdy se nad fungující administrativou města střídají kvalitní volené samosprávy, lze spatřovat jejich pozitivní vliv a kvalitní práci.

Čím je město větší, tím je struktura jeho administrativy složitější. Ani v úřadech milionových měst se zpravidla nevyužívá více než čtyřúrovňová hierarchická struktura zaměstnanců (OBR. 28). Tyto úrovně na příkladu hlavního města Prahy zpravidla tvoří:

1. zaměstnanci, referenti, s průměrnou hrubou měsíční mzdou³⁴⁰ ve výši 20.000–25.000 Kč
2. oddělení, zpravidla čítající 5–20, někdy však i mnohem více zaměstnanců, v jejichž čele stojí vedoucí oddělení (střední management) s průměrnou hrubou měsíční mzdou ve výši 33.000–38.000 Kč
3. odbory, čítající zpravidla několik oddělení, v jejichž čele stojí vedoucí či ředitel odboru (senior management), s průměrnou hrubou měsíční mzdou ve výši 50.000–55.000 Kč
4. vedení magistrátu s ředitelem magistrátu, které je někdy členěné do sekcí, v jejichž čele jsou pak zástupci ředitele (výkonný management, angl. executive), s průměrnou hrubou měsíční mzdou ve výši 70.000–80.000 Kč.

Ačkoliv všichni zaměstnanci magistrátu (u Prahy a statutárních měst) či městského úřadu (u měst a městských částí) tvoří administrativu města, ne všichni jsou podřízeni samosprávě. Je tomu tak proto, že města jsou organismy vyvinuté zpravidla uvnitř států, a právě ty pro udržení určité jednotnosti některých pravidel na celém svém území vykonávají část správy, již

v jedné z předcházejících kapitol zmíněnou tzv. přenesenou působnost státní správy. Zpravidla se jedná o tu nejnútnejší část veřejné správy týkající se zajištění bezpečnosti a ochrany obyvatelstva a majetku: veřejný pořádek pomocí policie, evidenci obyvatelstva a firem, základní ochranu životního prostředí, hygienické limity, stavební normy a dopravní předpisy, školské a jiné inspekce – to je jen stručný výčet činností v přenesené působnosti státní správy tak, jak je ustavena v České republice.

Dělení výkonu veřejné správy na samosprávu a státní správu lze nalézt v podstatě ve všech Česku blízkých zemích – např. Rakousku, Francii, Německu, Slovensku a dalších. Situace v Česku je však velmi specifická, z hlediska organického fungování měst spíše problematičtější, zejména proto, že:

- Zaměstnanci státní správy i samosprávy sídlí ve stejném domě, často pracují ve stejném odboru a nezřídka jsou to dvojediní zaměstnanci částečně placení městem a vykonávající samosprávné agendy a částečně státem a řešící přenesenou působnost státní správy. Přitom „státněsprávní“ úředníci by správně s politickou reprezentací neměli přijít do kontaktu a jakkoliv jí podléhat. Samostatnou kapitolou v tomto ohledu je přímo ředitel magistrátu či tajemník městského úřadu, který je nejvyšším představitelem přenesené působnosti státní správy a zároveň samosprávy.
- Výběr zaměstnanců – i těch státněsprávních – probíhá pod kuratelou politické reprezentace. Docela často proto dochází na městských úřadech v Česku k mnohdy nerozumnému decimování úřednického sboru politickou reprezentací. Politici se zbavují jim neloajální úřednické administrativy či dokonce i managementu bezpečnostních složek a dosazují na jejich místa kolegy ze své politické strany. Po volbách se pak znovu situace opakuje, a vlastně částečně oprávněně, neboť často takovéto osoby nemají potřebnou odbornost a potřebnou politickou nezávislost. Úřednický aparát měst začal být proti zvlášť politiků částečně chráněn v Česku v roce 2002 schválením Zákona o úřednících územních samosprávních celků³⁴¹. Těsně před schválením tohoto zákona, který vyhození ředitele odboru podmiňoval závažnými okolnostmi, tehdejší primátor Prahy vypsál výběrová řízení na všechny stávající ředitele odborů Magistrátu hlavního města Prahy, což dnes již nelze. Je však na druhou stranu pochopitelné, že každý volený starosta či člen rady města by měl mít možnost si utvořit svůj nejbližší

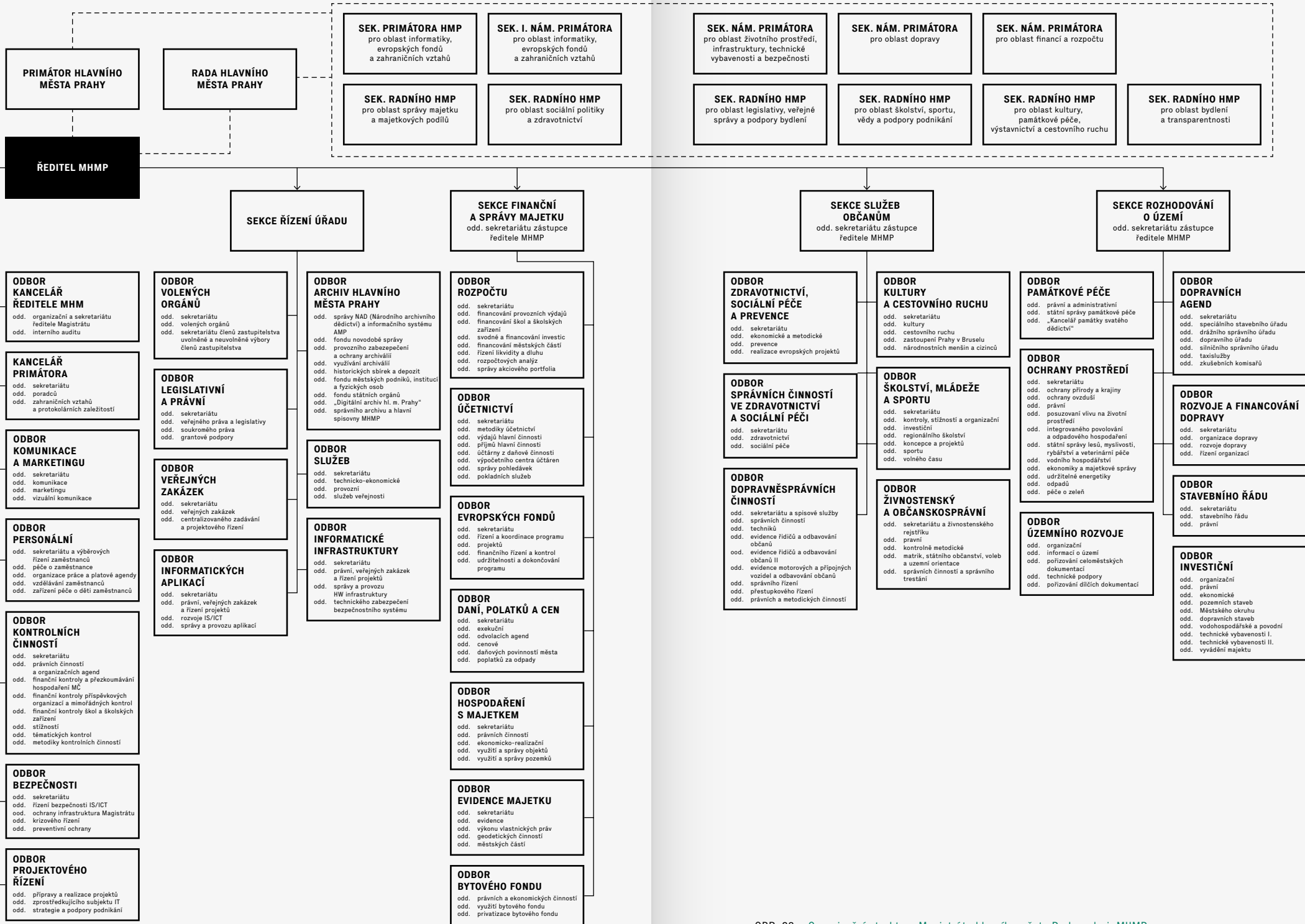
³⁴⁰ Jedná se o aproximativní hodnoty (bez odměn) platné v roce 2014, které autor získal během své praxe v Radě hlavního města Prahy. Do r. 2018 se tyto základní platy bez osobních ohodnocení a odměn navýšily o cca 2–5 tis. Kč v závislosti na manažerské úrovni.

³⁴¹ č. 312/2002 Sb.

Organizace		Počet zaměstnanců přepočtený na úvazky
Úřady	Magistrát hlavního města Prahy	2.064
	MČ Praha 1	320
	MČ Praha 2	212
	MČ Praha 3	252
	MČ Praha 4	358
	MČ Praha 5	293
	MČ Praha 6	318
	MČ Praha 7	206
	MČ Praha 8	335
	MČ Praha 9	165
	MČ Praha 10	395
	MČ Praha 11	215
	MČ Praha 12	219
	MČ Praha 13	231
	MČ Praha 14	170
	MČ Praha 15	157
	MČ Praha 16	70
	MČ Praha 17	103
	MČ Praha 18	96
	MČ Praha 19	62
	MČ Praha 20	126
	MČ Praha 21	71
	MČ Praha 22	90
	Ostatní městské části (23-57) celkem	343
Akciové společnosti ve vlastnictví hl. města Prahy včetně jejich dcer a vnuček (zaměstnanci přepočtení dle majetkového podílu města)	Dopravní podnik hl.m. Prahy, akciová společnost vč. dcer	11.179
	Kolektory Praha, a.s.	119
	Kongresové centrum Praha, a.s.	107
	Obecní dům, a.s.	40
	Operátor ICT, a.s.	69
	PPF banka, a.s.	15
	Pražská energetika Holding, a.s. vč. dcer a vnuček	1.187
	Pražská plynárenská Holding, a.s. vč. dcer a vnuček	859
	Pražská vodohospodářská společnost, a.s.	109
	Pražské služby, a.s. vč. dcer	1.589
	PVA, a.s.	0
	Technická správa komunikací HMP, a.s.	364
	TCP Vinohrady, a.s. (od r. 2018 - Technologie hlavního města Prahy, a.s.)	0
	TRADE CENTRE PRAHA, a.s.	54
	Úpravna vody Želivka, a.s. vč. dcer	70
	Výstaviště Praha, a.s.	0
	Zdroj pitné vody Káraný, a.s. vč. dcer	0

Příspěvkové organizace města a městských částí	Institut plánování rozvoje hl. m. Prahy	217
	Zoologická zahrada hl. m. Prahy	214
	Botanická zahrada hl. m. Prahy	93
	Lesy hl. m. Prahy	193
	ROPID	72
	TSK	4
	Zdravotnická záchranná služba hl. m. Prahy	475
	Nemocnice, domovy a sociální služby zřizované městem celkem	3.091
	Centrum sociálních služeb Praha	182
	Městská knihovna v Praze	432
	Divadla zřizovaná hl. m. Prahou celkem	750
	Symfonický orchestr hl. m. Prahy FOK	131
	Muzeum hl. m. Prahy	140
	Galerie hl. m. Prahy	59
	Hvězdárna a planetárium hl. m. Prahy	29
	Národní kulturní památka Vyšehrad	19
	Pražská informační služba	61
Ostatní	Správa služeb hl. m. Prahy	305
	Správa pražských hřbitovů	176
	Školy a školská zařízení zřizovaná městem celkem	9.309
	Školy a školská zařízení zřizovaná městskými částmi celkem	16.147
Celkem		56.963

TAB. 6 – Počty zaměstnanců hl. m. Prahy k 31. 12. 2017, zdroj: Magistrát hl. m. Prahy, odbor rozpočtu (2018)



tým spolupracovníků. Neexistuje jediné správné řešení, avšak mělo by například platit, že čím jsou úředníci více chráněni, tím by stát měl více zajistit jejich profesionalitu, například pomocí národních úřednických škol, což se však v Česku neděje.

- Primátor či starosta nemá formálně samostatně podřízeného jediného zaměstnance. Dokonce i jeho sekretariát podléhá ve struktuře úřadu/magistrátu jeho tajemníkovi/řediteli. A ten jediný je skutečně formálně podřízeným politické reprezentaci. Všichni ředitelé či vedoucí odborů jsou již dále podřízeni této osobě. Veškeré úkony, které samospráva v Česku chce konat, by se proto měly dít skrze usnesení adresovaná řediteli úřadu, což je samozřejmě v reálné praxi obtížně proveditelné. Klíčem k fungování úřadu jsou proto neformální vztahy mezi politickou reprezentací a úředníky. Platí tedy někdy bohužel, že čím slušnější a etičtější je politická reprezentace, tím méně věcí se jí podaří v úřadu prosadit a naopak.
- Rozdělení kompetencí na státní správu a samosprávu je mnohdy nelogické, resp. nepříliš funkční. O struktuře magistrátu rozhoduje politická reprezentace, stát skrze zákony pouze ukládá městům, obcím či krajům povinnost vykonávat přenesenou působnost státní správy. O tom, zda například Praha bude mít jeden stavební úřad či úřadů více, zda budou tyto pod stejným odborem, a tedy stejným úředníkem, jako speciální stavební úřady, či ne, to vše už je na politické reprezentaci. Obdobně „výhodně“ pro jakoukoliv stranu lze řešit státněsprávní památkovou péči, dopravně správní agendy a i další oblasti.

Z výše uvedeného je zřejmé, že systém „odděleného“ výkonu veřejné správy na shora hierarchicky řízenou státní správu a odzvola volenou samosprávu v Česku je plný paradoxů. Premisa, že do přenesené působnosti státní správy by volení političtí představitelé neměli zasahovat, je ve skutečnosti znetvořená do nejhorší možné varianty. Ve skutečnosti lze takto činit velmi snadno a naopak v praxi dochází k té nejhorší možné situaci.

Na jedné straně v případě velkých měst a obzvláště v Praze platí, že politici jsou částečně spoluzodpovědní za téměř všechno, co se ve městě stane, ovšem jejich pravomoci měnit věci jsou relativně omezené. A na druhé straně platí, že to málo, co „si“ politická reprezentace potřebuje zařídit, si snadno prosadí. A ještě se k tomu lehce schová za odpovědnost státní správy.

Ovšem i při pominutí postranních záměrů politiků, rozdělení výkonu veřejné správy v České republice v mnoha oblastech dobrou správu měst zesložituje a někdy i znemožňuje. A naopak v podstatě v žádné z oblastí ji nezjednodušuje. Jako typický příklad je možné uvést nikdy nekončící a spíše silící diskuze o hluku ve městech – což u hluku indukovaného například tramvajemi je poněkud zvláštní. Do hlukových limitů sice správně promlouvají hygienické stanice svými normami (i když v minulosti velmi bizarními, posuzujícími například hluk zejména před fasádou), ovšem již do nich nemůže promlouvat město, pro které jsou právě třeba tramvaje klíčovým prostředkem dopravy, zdaleka nejlepším (mimo řádově dražší metro) pro řešení mnoha dalších problémů a právě i hygienických limitů. Bytová výstavba v blokové zástavbě – tedy ono město, z angl. „downtown“ – dnes z tohoto důvodu nelze stavět (OBR. 29). Alespoň trochu přelomové a stejného problému se dotýkající je v tomto ohledu rozhodnutí Ústavního soudu České republiky z přelomu let 2018 a 2019 konstatující, že na určitou hladinu hluku je třeba si částečně i zvyknout, neboť moderní společnost bez něj neumí fungovat³⁴².



OBR. 29 – Obrazové vyjádření reálné nemožnosti výstavby blokové struktury dle dnešních norem a legislativy v České republice, zdroj: IPR, kancelář komunikace

Český systém veřejné správy a odděleného výkonu její moci bez povinnosti se domluvit je poněkud zvláštní systém a je otázkou, zda Česká republika nestojí před velkou reformou systému veřejné správy. A lze jen doufat, že pokud tato nastane, bude to v případě měst znamenat posun jejich

správy směrem k větším pravomocem, ale i odpovědnosti samosprávy, a nikoliv ještě větší kolektivní neodpovědnosti všech napříč všemi úřady.

Ať už se však vývoj v Česku posune jedním či druhým směrem, magistrátům a městským úřadům zůstane hierarchická struktura, kterou jsme si popsali výše. Ta má své nesporné výhody, ovšem i nevýhody. Mezi ty největší lze řadit možná trochu překvapivě problém volebních cyklů.

Pro výkon volené samosprávy pracující v Česku na bázi čtyřletého volebního období se totiž více než hierarchická struktura úřadu hodí spíše řízení pomocí metod projektového managementu. Politici potřebují prokázat výsledky své činnosti uvnitř jim vymezeného časového období. To však vyžaduje, aby vedoucí projektů, projektoví manažeři, procházeli svou odpovědností napříč hierarchickou strukturou úřadu³⁴³. Ty na to však nejsou připraveny. Ředitelé odborů se zpravidla necítí být níže postavení než projektoví manažeři. Rigidní hierarchická struktura většiny magistrátů a městských úřadů v Česku si umí jen obtížně poradit s vertikální a horizontální dělbou práce i rozdělenou odpovědností.

K tomu příliš nepřispívá volební systém v České republice, nepřímá volba starostů a primátorů, v jejímž důsledku má každý člen rady města vlastní vymezené kompetence a odpovědnosti. Uvnitř vymezené gesce neformálně úkoluje ředitele příslušného odboru – aniž je tento jemu formálně podřízen. Dochází tak k nefunkční situaci, kdy jsou ředitelé odborů z hlediska práce pro „svého“ radního něčím jako projektovými manažery, avšak z hledisek ostatních radních či ředitelů odborů nikoliv³⁴⁴.

Proto, lze-li to, jsou velké městské subsystémy – například sítě vodovodů, kanalizace, obecně technická a dopravní infrastruktura, ovšem i velké množství kulturních, školských či jiných sociálních institucí – spravovány samostatně pomocí samostatných organizací, akciových nebo příspěvkových organizací³⁴⁵. Akciovými společnostmi v municipálním či regionálním vlastnictví jsou například Pražská plynárenská, a.s., Ostravské či Brněnské vodárny a kanalizace atd. Příspěvkovými organizacemi bývají zpravidla zoologické či botanické zahrady, kulturní domy, školy či sociální zařízení.

Základní rozdíl mezi příspěvkovou organizací a akciovou společností se týká účelu – generování či negenerování zisku. Akciové společnosti obecně jsou běžně zakládány za účelem výdělků. Městské akciové společnosti jsou pak od těch soukromých akciových společností trochu odlišné. Jejich zisk i cíle jsou ovlivněny politickým zadáním a tím, že provozují veřejnou službu.

³⁴⁶ Č. 134/2016 Sb.

Akciové společnosti mají vlastní majetek, se kterým hospodaří, který jim byl svěřen v rámci zakládací listiny. Po jejich založení jim město již nemůže – samozřejmě mimo navýšení základního kapitálu, a také na výjimky v podobě tzv. kompenzací za veřejné služby, které jsou vyjmenované v Zákonu o zadávání veřejných zakázek³⁴⁶ (dopravy osob, oprav komunikací, svozu odpadů) – žádným způsobem přispívat na jejich hospodaření.

Příspěvkové organizace jsou oproti tomu v podstatě odbory magistrátu města. Příspěvkové organizace hospodaří přímo s majetkem města. Žádný nevlastní, jen jej mají od města svěřen. Mají však samostatné hospodaření a zpravidla i sídlí v od magistrátu odloučené budově. Jejich rozpočet a prostředky hospodaření jsou zcela závislé na rozhodnutích městské rady či zastupitelstva. Mohlo by se proto zdát pro město výhodnější zakládat místo akciových organizací příspěvkové. Realita je však jiná.

Příspěvkové organizace podléhají interním personálním předpisům městského úřadu, na rozdíl od společností akciových, což jinými slovy znamená, že platy jejich zaměstnanců jsou nízké a nekonkurenceschopné vůči platům v odpovídající úrovni soukromého podnikání. Chce-li město kvalitní management pro správu svého majetku, je vhodnější takovéto lidi zaměstnávat v akciových společnostech.

Akciové společnosti mohou města spoluvlastnit se soukromým sektorem, avšak takovéto ne 100% vlastněné společnosti nemohou dostávat od města práci přímo v tzv. in-house formě. Neúplně městem vlastněné akciové společnosti se musí o zakázky ucházet v rámci výběrových řízení společně s dalšími subjekty. Od přelomu milénia proto sílí z důvodu takto nastavených pravidel – což je poněkud nešťastné – snaha měst v Česku dostat veškeré své služby do výhradního vlastnictví. Praha se již od roku 2013 takto snaží vytvořit obdobu v Německu ve velkých městech fungujících městských holdingových koncernů³⁴⁷.

Množství z magistrátu vyčleněných subsystémů s vlastní správou – v Praze jsou akciových společností téměř dvě desítky a příspěvkových organizací několik stovek – jejich zakládání, lokalizace, funkce, správa, provoz a další, kladou extrémní nároky na koordinaci všech těchto činností. Jistě, každá takováto organizace může, a v realitě také zpravidla disponuje vlastním rozvojovým technickohospodářským úsekem, avšak každá akce těchto společností musí být navíc koordinována také v rámci celého města. I „jen“ opravy technické infrastruktury a opravy dopravní infrastruktury vyžadují vzhledem k jejich každodennímu zatížení důsledné načasování jejich

³⁴³ Bendová (2018)

³⁴⁴ A pokud jsou k tomu agendy v rukou několika koaličních stran, je fragmentace správy extrémní – majetek města pak například nepodléhá územnímu rozvoji, školství nenásleduje kulturu atd.

³⁴⁵ Ekonomické aktivity měst v ČR podrobně rozpracovávají např. Toth a kol. (2014).

³⁴⁷ V německých velkých městech je běžné, že jak energetické služby, tak ovšem i služby zajišťující úklid, veřejnou dopravu a technickou infrastrukturu včetně vodovodů a kanalizací jsou součástí městské akciové společnosti. Probíhá však neustále intenzivní debata i výzkum o formě a potřebách takového veřejno-soukromého partnerství – z mnoha např. Wagner, Berlo (2017).

oprav. A to často na úkor jejich individuální hospodárnosti – různá životnost různých druhů infrastruktury vyžaduje jejich různé opravy v čase, což však v případě vytížené ulice není z důvodu fungování města nejen dobré, ale někdy ani možné.

Milionová a větší města musí proto používat pokročilé nástroje správy, pracovat s obrovskými databázemi geografických, ekonomických i sociálních dat, a to nejen ze svého území, ale i z blízkého i dalekého okolí. Sběr těchto dat – např. o pohybu lidí, turistů, dopravních prostředků, vytíženosti infrastruktury, ale také o kvalitě bytového fondu a budov obecně, pohybu kapitálu či změnách v demografické struktuře – sice mohou vykonávat příslušné akciové společnosti, příspěvkové organizace či odbory magistrátu, avšak jejich analýzou z pohledu celoměstského již musí být pověřena organizace jiná. Musí je zpracovávat samostatná řídicí vrstva městské administrativy, jejíž potřebnost vzrůstá právě s velikostí a také vyspělostí města. Aby velká města mohla dlouhodobě řádně fungovat, musí být součástí druhé nejvyšší řídicí vrstvy odborná, analytická a plánovací instituce.

Dříve takovouto roli, ovšem zejména v kontextu rozvoje území, plnily kanceláře hlavního městského architekta. Pokročilejší doba a rostoucí komplexita města, množství vazeb mezi městem a aktéry rozvoje a zároveň mezi městem a okolím, si však stále více vyžadují rozšíření těchto dříve téměř architektonických ateliérů o další segmenty správy města. Vídeň se rozhodla jít cestou robustního odboru uvnitř městského úřadu, odboru č. 18 pojmenovaného Vídeňský městský odbor plánování. Stejně tak Amsterdam, kde je touto činností pověřen Odbor rozvoje a plánování³⁴⁸. V Paříži tuto činnost vykonává Pařížská urbanistická agentura³⁴⁹ s 84 zaměstnanci a rozpočtem odpovídajícím 250 mil. Kč a zajímavé je, že na její činnosti participuje dalších 26 organizací a většinu jejího rozpočtu proto nezajišťuje samo město. Jejím ředitelem je náměstek primátora s odpovědností za územní rozvoj. V Praze vznikl v roce 2013 Institut plánování a rozvoje hlavního města Prahy (zkr. IPR) jako nástupnická organizace Útvaru rozvoje města³⁵⁰. Jedná se o příspěvkovou organizaci s ročním rozpočtem 350 mil. Kč s 220 zaměstnanci. Dnes ovšem začínají obdobné instituce zřizovat další, i menší města – např. Bratislava (MIB)³⁵¹, Brno (KAM)³⁵² či Ostrava (MAPPA)³⁵³.

Hlavním úkolem těchto organizací je uspořádat nespočetné množství informací povstávající ze složitosti města, jeho vnitřku a jeho okolí do takové úrovně složitosti, která bude pro politiky zvládnutelná a problémy budou rozhodnutelné. Jejich základními nástroji, které ke své činnosti používají, jsou plánování, modelování a nově také modelování digitálních

dvojčat a využívání rozšířené či virtuální reality. Což lze souhrnně pojmenovat jako tzv. CIM z angl. City Information Modelling, česky pak nejspíše Městské digitální modelování. To není vhodné chápat jako „pouhé“ trojrozměrné mapování území a zástavby ve městě, nýbrž jako pokročilý nástroj fungování celého města využitelný i např. pro správu majetku či pro modelování možné zátěže území při plánování jeho rozvoje³⁵⁴. Až na spíše zárodečné pokusy hlavního města Prahy³⁵⁵ se však prozatím tvorba těchto městských digitálních dvojčat v Česku nerozvinula. O propracovaném Městském digitálním modelování tedy v Česku nelze v podstatě prozatím mluvit.

Plánovací instituce může být do jisté míry nahrazena i velmi těsnou spoluprací města s univerzitami a výzkumnými institucemi v daném regionu. Obzvláště regionální a menší střediska, kde se nějaká takováto ekonomicko-geografická či technická univerzita nachází, zpravidla nemají z důvodu omezených finančních prostředků a obdobně omezené expertízy lidí v daném regionu jinou možnost. Tato spolupráce je však podmíněna extrémní snahou a pochopením vzájemných potřeb na obou stranách – jak u správy města, tak ovšem i u vedení univerzity či výzkumné organizace, což se v českých městech prozatím příliš nedaří. Příčiny tohoto vzájemného nepochopení je třeba hledat na obou stranách – bohužel i v samotném velmi rozdílném vnímání pojmu a procesu plánování. Na tuto problematiku se proto zaměříme v další části této knihy.

³⁵⁴ Pro potřeby tvorby Metropolitního plánu Prahy byly takovéto zátěže počítány pomocí multifaktorové analýzy dat z databáze vlastněné Institutem plánování a rozvoje (podrobně Koucký a kol. 2014). CIM je však založené na modelování on-line dat, a jako takové prozatím v žádném českém městě využíváno není.

³⁵⁵ Prozatím posledním takovýmto počinem je publikace *Pražské veduty* (Koucký (ed.) 2018) vzniklá na základě trojrozměrného modelu hlavního města Prahy a určená mj. k veřejnému diskurzu nad dnešní i budoucí výškovou regulací v území.

³⁴⁸ Department of Planning and Sustainability, dříve Department of Physical Planning a do roku 2003 Department of Urban Development (Feddes 2012).

³⁴⁹ angl. Paris Urbanism Agency, orig. ve franc. L'Atelier parisien d'urbanisme (APUR)

³⁵⁰ Praha v podstatě již od první republiky disponovala nějakou plánovací institucí, dokonce i za protektorátu během II. světové války (Hořejš 2013).

³⁵¹ Metropolitný inštitút Bratislavy, aktualita.sk (2019)

³⁵² Kancelář architekta města

³⁵³ Městský ateliér prostorového plánování a rozvoje

Plánování je rozhodování v období klidu. Je to inici-
ační činnost, která vyža-
duje energii a koncentraci.

Naplánování je roz-
hodnutí – regulace
budoucího vývoje.

Neplánuje celek, plánují
části či elementy sys-
tému, tedy ve městě lidé
a složky administrativy.

Každý systém má pri-
mární cíl, se kterým
ve vývoji vzniká. Je
jím prodloužení exis-
tence jeho částí, zacho-
vání vlastní existence.

Sekundární cíle jsou mil-
níky na cestě vedoucí
k naplnění cíle primárního.

Harmonie mezi primárními
cíli celku a částí je v pří-
rodě běžná. U lidí a měst
ji musíme aktivně hledat.

Prostor možných rozhod-
nutí pro naplnění primár-
ního cíle je ohraničen

dvěma strategiemi:
vnitřní proměnou a růs-
tem. Vnitřní proměna
vyžaduje větší úsilí.

V období krizí máme vel-
kou nejistotu budouc-
nosti, ale velkou jistotu
ve vlastním rozhodo-
vání. V období klidu je
to přesně naopak.

Nevyhovuje nám absolutní
svoboda, ale ani absolutní
řád. Hledáme rovnováhu
mezi změnou a jistotou.

Plánování je naší snahou
nastolit určitý řád
v nejisté budoucnosti.
Plánujeme, protože se
obáváme toho, co přijde.

Plánování znamená
prioritizaci budou-
cích variant vývoje.

Pořadí činností podle
potřebného úsilí je: neplá-
nování – plánování –
naplánování – cílení.

16. Plánování a strategie

Plánováním se dnes v obecné, jak laické, tak i odborné mluvě
označuje lidská činnost, a tedy proces, při kterém se tvoří plán.
A plánem pak určitá posloupnost budoucích dějů či kroků
vedoucí k nějakému cíli. Skutečné významy a hlavně vztahy
těchto pojmů jsou však jiné.

Plán znamenal původně, na přelomu 17. a 18. století,
v perspektivním geometrickém zobrazování dvourozměrnou
kresbu objektu, v případě zemského povrchu tedy mapu³⁵⁶.
A ačkoliv se s vývojem stále přesnějších metod mapování
zemského povrchu a vznikem vědecké disciplíny – nazvané
matematická kartografie – významy slov mapa a plán od
sebe postupně oddělily a částečně se od prostoru přenesly
také k času, pojem plán se stále vyznačuje značnou blízkostí
k pojmu mapa.

Druhý klíčový pojem, plánování, se však pro tvorbu mapy
v kartografii – vědním oboru zabývajícím se zobrazováním
zemského a dalších vesmírných těles, a tedy mapami a plány –
nepoužívá. Procesu vytváření mapy se říká tvorba či kresba
mapy nebo v případě (dnes již velmi řídké) tvorby původních
map také mapování³⁵⁷. Tvůrce mapy je kartograf, výjimečně
pak mapař – označení používané pouze v oblasti orientačního
běhu jako sportovní disciplíny³⁵⁸.

Pojem plánování se v souvislosti s mapami používá jinak,
a to u činností prováděných s hotovou mapou, jakými jsou
například plánování trasy a vedení dopravních linek. Je zřejmé,
že původní vztah pojmů plán a plánování je proto v obráceném
příčinném stavu, než jsou dnes v běžné mluvě tyto pojmy pou-
žívány. Výsledkem plánování není plán, nýbrž nad plánem lze
teprve plánovat nějaký druh pohybu.

Jedním, a to hlavním z těchto pohybů v minulosti byl také
postup vojsk v území při bojích, válkách a konfliktech. A právě
kvůli procesní blízkosti vedení boje a jeho přípravě nad mapou
došlo v minulosti pravděpodobně k p(r)opletení pojmů plán,
plánování a pojmu dalšího, kterým je strategie. Ta označuje
časovou či věcnou posloupnost kroků a činností k dosažení
nějakého, zpravidla dlouhodobého cíle a její význam původně
pochází z řeckého *strategos* (*stratos* – vojsko, *agein* – vést,

³⁵⁶ Harper (2018e)

³⁵⁷ Voženílek,
Kaňok a kol. (2011),
s. 14 a 20. Mapy je
možno obecně dělit na
původní a odvozené. Ty
odvozené vznikají z map
původních. Například
na podkladu katastrální
mapy tvořené parcelami
vznikne tematická mapa
mapující zástavbu atd.
Dnes, kdy mapy vznikají
na základě digitálních
dat, je dělení již poněkud
zastaralé. Stále však
platí, že pouze v případě
tvorby mapy původní –
zpravidla přímo v terénu
pomocí vyměřování
a následného zakreslení
naměřených hodnot – se
používá pojem mapování.

³⁵⁸ Více o mapování
v této sportovní
disciplíně, kde kartograf
dodnes hraje významnou
rolí, např. Kynčlová,
Hudeček, Bláha (2009).

pohybovat se) označujícího generála, v přeneseném smyslu tedy umění a schopnosti velitele vojska³⁵⁹.

Pojem plán tak postupně a nepřiliš vhodně částečně pozbyl svůj plošný, dvojdimenzionální význam a společně s podobně významově pozměněným pojmem plánování vstoupil do dříve výsostného prostoru pojmu strategie, v důsledku čehož je mj. dnes možné rozeznávat bezpočet druhů plánů a plánování – například osobní, sportovní, korporátní, státní, bezpečnostní, válečné, městské, regionální a mnoho dalších, i včetně projektové činnosti, čímž ještě více dochází k upevňování zmíněných chyb ve významu a s nimi bohužel i k nepochopení plánování jako takového. Plánování může ve své podstatě u každého celku vždy být jen jedno, jak si popíšeme dále.

Pro náš další postup se proto musíme pokusit nejprve výše zmíněné pojmy – plán, plánování, strategie, cíl – jasně od sebe oddělit, abychom mezi nimi mohli najít odpovídající vztahy, a teprve ty využít v dobré správě měst.

Nejjednodušší je začít od pojmů strategie a cíl, a jejich vzájemného vztahu. Máme-li nějaký cíl, ať už je jím například večerní schůzka, nebo v případě města například postavení mostu, cesta k němu by se správně měla nazývat strategie. Ta má podobu nějakého harmonogramu činností či prací.

Jak však takový cíl vznikl? Kde se vzala potřeba ve městě postavit most? Kde se vzala naše potřeba se večer sejít s přáteli? Proč jsme z obrovského penza možných činností vybrali pro další vývoj zrovna tento konkrétní most na tomto místě či tohoto přítele v tento čas a v této restauraci? S odpověďmi si pomůžeme systémovou teorií.

Cíl v budoucnosti je vždy výsledkem volby systému během koncentračního procesu, tedy výsledkem například našeho rozhodnutí či třeba rozhodnutí města při nepolevujícím lidském úsilí. A z minulých částí již víme, že rozhodnutí znamená regulaci vývoje. Lze si to jednoduše představit na nějakém jednoduchém osobním cíli. Například, domluvil-li jsem si večerní schůzku s přáteli, zredukoval jsem obrovské penzum možností trávení večerního volného času na jednu jedinou, čímž jsem nastavil a do jisté míry omezil směr dalšího vývoje.

Cíl v budoucnosti je regulace na jedné straně silnější než „obyčejné“ provedené rozhodnutí, neboť má vliv na mnohem více postupně po sobě v budoucnosti jdoucích dalších potenciálních rozhodnutí. Na druhé straně však cíl v budoucnosti není totéž jako proběhnutý okamžik v minulosti. Lze s ním – někdy více a někdy méně – ještě něco dělat.

Cíle je vhodné, podobně jako jsme to už udělali u rozhodnutí, dělit na primární a sekundární, popřípadě i další, hierarchicky nižší. Primární cíl je výsledkem dohody elementů

systému při jeho samotném utváření. Je to důvod, proč se tyto prvky daly dohromady, proč odevzdaly část své moci i svobody vyššímu celku. Primární cíl je podstatou samotného vzniku systému. Milníky na cestě k dosažení primárního cíle jsou pak cíle sekundární.

O primárních cílech jsme se již sporadicky v minulých částech, když to již bylo nevyhnutelné, sem tam zmínili. V našem světě se shlukování a provazování prvků do větších systémů děje samotným vývojem, tedy koncentračním procesem nastupujícím v místech nerovností, rostoucích v důsledku vždy a všude přítomného řídnutí. Prvky vytváří celky proti silám rozkladu, protože pohromadě je to pro ně výhodnější, lepší, bezpečnější. Lze v tom spatřovat ekonomický termín – úspory z rozsahu, nebo v případě států podstatu chování lidí – zachování a zvýšení vlastní moci a další. Všechny tyto koncepty jsou však důsledky a projevy přetahované základních systémových procesů odehrávající se v naší realitě.

Každý systém má proto vždy primární cíl, se kterým ve vývoji vznikal. Tímto cílem ze strany jeho prvků je proto vždy vlastní existence. Existence celku složeného ze svých částí. Existence celku, aby se prodloužila existence částí. U neživé hmoty se tento cíl projevuje jako pasivní snaha systémů o jejich přetrvání v čase, v případě vesmíru o zvětšení deformace časoprostoru. U živé hmoty se pak tento cíl projevuje jako vlastní šíření a předání genetické informace. Jedná se tedy o aktivní snahu genů o zachování vlastní existence³⁶⁰. U živých organismů je tato existence časově ohraničená a lidé se svůj primární cíl naučili nazývat vzrovněji jako naplnění vlastního smyslu³⁶¹. Měštům jakýkoliv úmysl neradi přičítáme, neboť jako lidé chceme a potřebujeme neustále mít pocit, že o nich rozhodujeme, tvoříme je a jsme za jejich existenci odpovědní. Primární cíl existence města je proto třeba spatřovat podobně jako u neživé hmoty v jeho samotné existenci.

Ve městech žít chceme a vzhledem k rostoucí urbanizaci stále více. Tvoříme je, aby se nám lépe žilo. Primární cíl měst – účelnost a vhodnost pro život – vždy proto byl a dodnes je v souladu se společným cílem všech lidí – dobrý život ve spravedlivých institucích – který popsal francouzský filosof Paul Ricoeur³⁶². K tomu u měst proto patří vytvoření bezpečného prostředí, zajištění podpůrné infrastruktury, unifikace pravidel chování a konání a několik dalších. Měštům, kterým se tyto cíle daří, resp. v minulosti dařilo, naplňovat dobře, narůstá jejich přitažlivá síla, velikost a význam. Jinými slovy, lidé se tam rádi vracejí, ať už z pracovních či jiných cest. A právě tento institut návratu lidí do daného města bude ještě více sílit s rostoucí

³⁶⁰ např. Dawkins (2003)

³⁶¹ K čemuž ovšem potřebujeme uznání okolí a z něho vycházející pocit jedinečnosti. Naplnění vlastního smyslu proto přichází jako všechno ostatní z našeho okolí (prostorového i časového).

³⁶² Sokol (2016, str. 62)

dostupností míst na Zemi. Je proto přirozenou snahou každého města naplňovat svůj primární cíl lépe než další města v okolí.

Mezi celkem, částmi a elementy se jedná o neustálé hledání rovnováhy, neboť primární cíle vyššího celku musí být vždy v určité harmonii s primárními cíli částí a naopak. Primární cíl každého systému vznikl a přenáší se z primárních cílů prvků tohoto systému. V přírodě je přirozené, že jsou primární cíle systémů v souladu s primárními cíli jejich elementů. Naše buňky a geny, pokud je člověk zdravý, „chtějí“ přežít stejně jako on samotný, který je z nich tvořen.

Ve společenských systémech však tuto rovnováhu musíme neustále aktivně hledat. U měst to znamená udržovat prostředí své či svých částí v určitých mezích tolerance lidí. U států to znamená hledání mezi individuální svobody³⁶³. Prozatím v historii vždy, když jsme se vychýlili směrem například k despotickým státům snažícím se lidem vnucovat své vlastní cíle, se směr vývoje ukázal být slepou uličkou. Celek, který nemá být odsouzen k postupnému zániku v důsledku vnitřního zřídnutí poté, co jej vývoj začne obcházet, nemůže svými primárními cíli být v protikladu k primárním cílům svých elementů. To odporuje principu strategie nenulových zisků, skrze který se děje vývoj³⁶⁴.

Ostatně, dnes jsme již poučení z experimentů totalitních států upřednostňujících svou vlastní existenci, tedy existenci politického režimu, nad existencí a svobodou lidí, které měly v historii prozatím vždy za důsledek ukončení vlastního vývoje. Tedy postupný a nakonec obrovský vnitřní dluh, jak hospodářský, tak zejména sociální a kulturní, který byl příčinou jejich pozdějšího rozpadu.

Primární cíl se ustavuje jako důsledek primárních rozhodnutí daného systému. Ty jsme si popsali v 10. kapitole. Jsou to rozhodnutí, která daný systém v jeho raném stádiu utvářela a jsou tak hluboce ukotvena v jeho podstatě. Jsou to rozhodnutí konaná elementy systému. U člověka jsou za ně odpovědné buňky a naše geny. U měst jsou to rozhodnutí, která vykonávají jejich obyvatelé. A podobné je to u firem, které vznikají jako důsledky lidské podnikatelské aktivity.

Sekundární cíle, tedy hierarchicky nižší cíle, mají vytyčovat cestu k naplnění cíle primárního. Sekundární cíle jsou výsledkem sekundárních rozhodnutí systému. Stanovuje je nějaká řídicí vrstva systému. V případě člověka je to naše podvědomí či vědomí, v případě firmy je to management a vlastníci, v případě města je to jeho správa. Sekundární cíle jsou milníky ve strategii vedoucí k dosažení primárního cíle.

Existuje zpravidla velký prostor možností jak směrem k naplnění primárního cíle postupovat, a navíc se v důsledku

³⁶⁵ Tento další rozměr vývoje akcentuje ve svém díle Teilhard de Chardin (1990).

³⁶⁶ více např. Maslow (2014)

vývoje v širším okolí tento prostor různě proměňuje. Vždy je však ohraničen dvěma krajními cestami – strategiemi. Buď zachováním existence – projevujícím se přetrváním v čase a zároveň prostorovým růstem, anebo kvalitativní vnitřní proměnou systému. Jinými slovy, vývoj každého systému se může rozprostírat „ven“ do prostoru a času, ale zároveň též „dovnitř“, do hloubky³⁶⁵. Tedy jinými slovy (lineárně nerovnovážně) růst nebo se vnitřně (nelineárně nerovnovážně) proměňovat.

V soukromém sektoru je primárním cílem zpravidla zisk, tedy prosperita firmy, obdoba zachování vlastní existence. Diskuze se v každé firmě vedou o cílech sekundárních, tedy o hledání cesty jak co největšího a nejdéle trvajícího zisku dosáhnout. Dvěma krajními cestami vývoje jsou růst podílu na trhu a inovace produktů a postupů. V případě například jednoho výrobku jsou to pak růst jeho prodeje až do nasycení trhu a vyplnění daného segmentu vs. jeho inovace.

Například během válečného konfliktu či obdobně během sportovního utkání je až na opodstatněné výjimky primárním cílem vítězství. Sekundární cíle pak tvoří strategii k jeho dosažení. Dvě krajní možnosti jsou zde množství a koncentrace síly vs. důmyslnost postupu.

U člověka vychází primární cíl z jeho nejhlubší emoce, kterou má společnou se všemi dalšími živočichy – ze strachu. Bojíme se o svou celistvost, o existenci, o budoucnost, o vlastní život. Sekundární cíle pak sledují Maslowovu pyramidu potřeb³⁶⁶, udržujeme sociální vztahy, realizujeme se atd. U lidí jsou však sekundární cíle konání v čase proměnlivé, až bychom řekli „tekuté“. Mění se s věkem, s okolní situací a s mnoha dalšími faktory. Dva základní směry proto můžeme pojmenovat pouze velmi obecně jako další růst některé z forem naší moci (nad územím, nad lidmi, nad majetkem) a na druhé straně hloubku vnitřního poznání.

U města je primárním cílem zachování a pokračování koncentračního procesu, tedy růstu významu a s ním i přitažlivé síly. A tento cíl může být opět naplňován cestami vývoje v prostoru mezi dvěma krajními cestami – růstem či vnitřní proměnou. Města mohou svůj význam zvyšovat územním, populačním či ekonomickým růstem. Mohou se přibližovat okolním střediskům a propojovat se s nimi v rámci metropolitního areálu. Ale také mohou podstupovat změny vnitřní, zlepšovat své životní i sociální prostředí. A platí to i pro každý subsystém ve městě, například časté dopravní zácpy v ulicích je možné odstranit buď postavením nové silnice, nebo zákazem vjezdu automobilů.

Vnitřním proměnám, tedy nelinearitám, se každé město a obecně systém vždy spíše brání. Nelineární vývoj znamená

³⁶³ Takovéto hledání brilantně rozpracovává z poslední doby například americký sociální psycholog Jonathan Haidt ve svém bestselleru *Morálka lidské mysli* (Haidt 2013).

³⁶⁴ Vývoj světa na základě tohoto principu nenulových zisků, neboli strategie win-win, podrobně rozebírá Wright (2011).

období chaosu a nové období řádu, které po něm nastává, je zpravidla příliš nehmátemelné, nejisté a daleko. Proto může-li město či obecně jakýkoli jiný systém, má dostatek prostoru, prostředků, tedy obecně zdrojů, využívá raději cestu extenzivního rozvoje růstu. A my již z předchozích částí víme, že i tato krajní cesta může být zhoubná.

Dvě krajní cesty ohraničující prostor možného dalšího vývoje systému, a tedy sekundární cíle ať už konání města či chování člověka, mají velmi úzký vztah s módy rozhodování, které jsme si popsali v jedné z předchozích částí. Tedy s rozhodováním v období krize a v období klidu. Jinými slovy, cesty k dosažení primárního cíle jsou někdy velmi blízké a někdy je prostor mezi nimi naopak velký.

V době krize jsou primární cíle velmi zřetelné. Rozhodování naše či městské se mění na rychlé. Primární cíle se stávají přímými hybateli podvědomého chování. Lidé utíkají z nebezpečného místa. Ve městě v případě nějaké havárie zasahuje administrativní a zejména krizové složky města, tedy hasiči, policisté a další složky integrovaného záchranného systému. Každý se v krizi chová tak, jak umí. Čím jsme blíže krizi, tím se chováme podvědoměji. Zmenšuje se náš časový dvorec. Široké vnímání přítomnosti z dávné minulosti až do vzdálené budoucnosti se zužuje z obou stran k přítomnosti.

A naopak, během období klidu jsou primární cíle zpravidla málo zřetelné. Jsou zanesené pod nánošem jiných činností a jiných aktuálních cílů konání a rozhodování. S tím, jak se od krize vzdalujeme, primární cíle subjektivně slábnou a naše schopnost dobrého nastavení sekundárních cílů s nimi. Začínáme být roztěkaní, neboť jsme ztratili ze zřetele, co je v životě důležité. Lze si to představit jako pohyb zrněk písku v trychtýři, která jsou přitahována směrem k centrální díře. Čím jsou od ní dále, tím více je z důvodu pomalého pohybu dolů „pálí“ spíše problém tlačence na vrstevnici. Je to stejné jak u člověka, tak i u města. Investice do protipovodňových opatření se dějí zejména v období po povodních. Rekonstrukce mostů a jejich důkladné kontroly až poté, co nějaký z nich spadne.

Obecně lze proto říci, že v období krizí, kdy máme zpravidla největší nejistotu své budoucnosti, máme naopak velkou jistotu ve svém rozhodování. Rozhodování je pro nás jednodušší, a proto zpravidla rozhodujeme aktivně. Vývoj zkrátka jde z dlouhodobého hlediska stále dále skrze to, co potřebujeme, nikoliv skrze to, co chceme. A obráceně, v období klidu máme o něco větší jistotu blízké budoucnosti, ovšem máme zase velkou nejistotu ve svém rozhodování. To je pro nás těžší, a proto zpravidla nejsme schopni příliš se rozhodovat. Lenošíme či

³⁶⁷ Z dnes opravdu nepřeberného množství knih popisujících tento stav, někdy obecně a ne příliš vhodně pojmenovávány jako postmodernismus, lze jmenovat např. práce britského historika Tonyho Judta (např. Judt 2011) či francouzského sociologa Gillesse Lipovetského (např. Lipovetsky 2011), který uvádí jako možné východisko ze současné celospolečenské situace důraz na etiku. Na druhou stranu je to proces přirozený i ve zvířecí říši. Sám Charles Darwin popisuje ztrátu instinktů u zvířat, resp. jejich oslabení při domestikaci (Darwin 2008).

³⁶⁸ Potřebu řádu, podnětů a uznání akcentuje ve svých dílech mj. nestor české psychologie Radkin Honzák (z mnoha např. Honzák (ed.) (2011)).

³⁶⁹ A nevyhovuje ani společnosti jako celku, jak uvádí např. Zakaria (2004).

³⁷⁰ Jak plánování snížit nejistotu rozebírá podrobně např. Benveniste (1989).

³⁷¹ I jeden z prvních, a dnes už legendárních úspěšných pokusů, o simulaci života a vývoje – hra britského matematika Johna H. Conwaye nazvaná „Life“ – obsahuje mantinely z obou stran (herní žeton je ze hry vyřazen, když má kolem sebe příliš málo, ovšem i příliš mnoho ostatních prvků), Stewart (2014).

³⁷² K tématu existuje bezpočet výzkumů i publikací, z mnoha např. výzkum Cawley, Ruhm (2011).

prokrastinujeme. To je mimochodem to, co v současné době právě prožívá tak trochu celá bohatá západní společnost³⁶⁷.

Ani jeden z extrémů nám však nevyhovuje. Ani příliš velká nejistota budoucnosti, ovšem ani příliš velká jistota. Na jedné straně nám vyhovuje určité množství svobody, ale zase nám nevyhovuje žádný řád. Jsme biologicky nastavení na určitou míru jistoty a nejistoty. Určitou míru řádu pro svůj život potřebujeme³⁶⁸. Potřebujeme nějakou jistotu, nějaké vztahy, nějaký cíl před sebou. Bezbřehá svoboda nám nevyhovuje stejně jako svoboda žádná³⁶⁹. Když je nejistota příliš velká, děje se příliš mnoho změn a příliš mnoho neznámého, jsme dezorientovaní. Potřebujeme míru nejistoty nějakým způsobem snížit. Chceme myslet a jednat s předstihem a vyvarovat se omylů. Zvažujeme proto možné varianty událostí, které nastanou, pokoušíme si z nich v souladu s primárními cíli vybrat ty nejlepší varianty, prioritizujeme je. Jinými slovy, plánujeme³⁷⁰.

Plánování je naší snahou nastavovat určitý řád v chaosu plné budoucnosti. Plánujeme, protože se obáváme toho, co přijde. Náš mozek proti stresu potřebuje plán a je mu paradoxně trochu jedno, co v něm je.

Každý plánujeme trochu jinak. Někdo z nás si potřebuje přesně stanovit, co bude dělat. Někdo méně. Někdo má větší toleranci vůči okolnímu chaosu, někdo menší. Někdo je schopen bez jakékoliv přípravy sednout na letadlo a letět do neznámé země, někdo ne. Jasně vytyčený cíl někomu pomáhá k rozhodování. Jinému zase strach z jednoznačně stanoveného cíle způsobuje demotivaci k akci. Každý hledáme celý život vhodnou míru řádu a chaosu³⁷¹. A tato míra se nám navíc – s tím jak stárneme a získáváme různé zkušenosti – postupně mění. Obecně jsme ochotni méně podstupovat riziko ve stáří než v mládí, kdy máme ještě dlouhodobé cíle. Ekonomové k tomu používají pojem ochota akceptovat riziko³⁷².

Plánování je součástí běžného chování člověka. V mnoha oblastech lidské činnosti je neustálé stanovování cílů a tvorba strategií k jejich dosažení zcela normální. Nad naprostou spoustou takovýchto regulovaných postupů dokonce vůbec neuvažujeme. Když si třeba čistíme zuby, napřed vezmeme zubní pastu, kterou vytlačíme na kartáček a pak si začneme čistit zuby. Podvědomě realizujeme naučený postup, který jsme se krůček po krůčku naučili v mládí. Umíme ale také plánovat vědomě. Není možné proto zamítnout plánování jako takové, protože pak bychom se dostali na úroveň nižších živočichů. Vše, co člověk dosud vytvořil, bylo důsledkem určité – i když v různých chvílích a dobách různě omezené – schopnosti plánovat. Plánování znamená selekci z možností, které k nám z budoucna připlouvají.

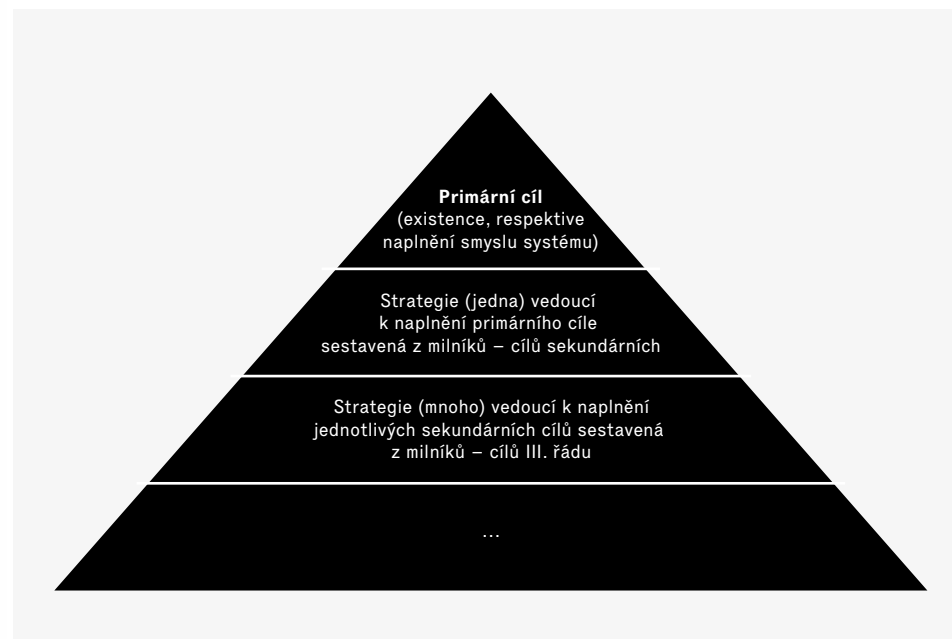
V případě našeho osobního plánování však ve skutečnosti neplánujeme my. Z pohledu z dálky na nás není vidět ani náš cíl, ani plánování. Není vidět, že jsme si domluvili schůzku s přáteli. Je však vidět naše provedené rozhodnutí vyjít na schůzku. Říkáme sice, že jsme si něco naplánovali, ale ve skutečnosti cíl našeho konání vznikl interakcí mezi našimi řídicími vrstvami. Neplánuje systém jako celek, nýbrž plánování je výsledkem interakce jeho částí. A tedy neplánuje město, nýbrž plánují lidé v jeho řídicích vrstvách. Město při pohledu z dálky koná rozhodnutí.

Plánování je proto forma rozhodování systému. Jeho výsledkem jsou rozhodnutí a akce. Je to způsob rozhodování v období klidu. Je to pomalý mód rozhodování. Děje se při pokračujícím koncentračním procesu a je pro něj proto třeba úsilí. Plánování je procesem vývoje systému ve fázi lineárně nerovnovážné. V ní se tvoří hierarchie – v tomto případě mj. ve formě prioritizace možných variant budoucího vývoje. Při plánování je nejprve ze zřetele odstraňováno obrovské množství nevhodných či nedůležitých možných cílů a u těch zbývajících jsou zvažovány jejich výhody a nevýhody, až směrem k případnému výběru. Výběr jedné z možností vývoje a její ustanovení pak znamená přechod od lineární fáze k nelineární. Jedná se již o rozhodnutí. O proměnu chování systému – nás samotných v případě osobního plánování, či města v případě plánování města.

Stanovit cíl znamená naplánovat. Toto rozhodnutí v budoucnu něco uskutečnit je totožné s rozhodnutím neudělat ostatní věci či akce. Naplánovat proto znamená rozhodnout a regulovat budoucí vývoj. Je třeba proto odlišovat pojmy plánování a naplánování. Plánovat znamená projevovat iniciativu ve vývoji, zatímco něco naplánovat znamená budoucí vývoj

	Rozhodování o hierarchicky vyšších cíli		Rozhodování o hierarchicky nižších (následujících) cílech	
Druh činnosti s ohledem na budoucnost	Žádná akce	Zvažování	Zvažování, hodnocení a výběr	Výběr a tvorba strategie
Druh činnosti v přítomnosti	Podvědomé reagování na přicházející situace	Vědomé, přichystané reagování na přicházející situace	Odmítání provádění akcí bez zřejmé souvislosti s cílem	Aktivní provádění akcí směrem ke stanovenému cíli
Pojmenování dané činnosti	Neplánování	Plánování	Neplánování, pasivní cílení	Aktivní cílení
Potřebná velikost úsilí				

TAB. 7 – Vztah rozhodování a plánování, zdroj: zpracováno autorem



OBR. 30 – Vztah hierarchických úrovní cílů a strategií, zdroj: zpracováno autorem

regulovat. Plánování značí fázi růstu, naplánování značí nelineární vývoj, rozhodnutí.

Toto vychází z triády koncentrace, kterou jsme si uvedli v kapitole šesté. Z ní je patrné, jak se v systému z chaosu vynořuje řád, který se v určitý okamžik promění do nelinearity, tedy volby systému. V základním schématu této triády koncentrace se proto jedná o posloupnost: plánovat => naplánovat. Respektive, když míru úsilí doplníme i o nulovou variantu, pak tato posloupnost zní: neplánovat => plánovat => naplánovat. Ukaže ji levá část TAB. 7.

V započatém procesu lze však pokračovat stále dále. Lze si to představit tak, jako by se základní triáda koncentrace otáčela, avšak nejedná se o cyklus, nýbrž spirálu směrem do stále detailnějšího měřítka, období fraktálu. Nemáme však již vhodné jazykové pojmy, sloveso naplánovat je už ve vidu dokořavém. Ve druhé iteraci si však ještě můžeme pomoci jeho záměnou za cílení, a to dělit na aktivní a pasivní. To ukazuje pravá část TAB. 7.

Další iterace je však již těžké nějak nazývat. Například velké výrobní procesy však takto koncipované jsou. Cíl n-tého řádu pak odpovídá strategii n+1 řádu atd. Strategie k dosažení některého z cílů vyšší hierarchické úrovně je pak vlastně samotným cílem (OBR. 30).

Vždy, když je cíl vyššího řádu pevný a stabilizovaný, lze plánovat dále směrem do nižších pater hierarchie a stanovovat cíle stále nižších řádů a k nim vedoucí strategie.

Společnost si však na čele vývoje vždy napřed potřebuje vydiskutovat, co je stabilní a co ne, a tedy co se má, co lze a co naopak nelze plánovat. Vždy nově vznikající společenský systém si svůj primární cíl a možné strategie k němu vedoucí teprve stabilizuje. Nejprve ve starém Řecku to byly městské státy, později v době osvícenství státní útvary a dnes se takto první patro hierarchie cílů řeší u nadnárodních celků.

Pojem plánování v případě společnosti či společenských systémů je proto třeba používat s rozmyslem. V úzkém pojetí je to proces, při kterém se v nejisté budoucnosti hledají vhodné možnosti dalšího vývoje systému, a probíhá na ně v systému příprava. Zde se jedná o projevování iniciativy. V obecném smyslu, a při větším odhlédnutí, při kterém cíle splývají se strategiemi k jejich dosažení, je však součástí pojmu plánování také rozhodnutí o volbě další cesty. Naplánování a cílení, tedy regulace budoucího vývoje. Proto se i přístup společnosti k plánování porůznu vyvíjel a lišil v různých epochách i regionech, což si popíšeme v další kapitole.

Plánování je jen jedno. V Česku je však po městech požadováno iniciační strategické plánování a zároveň regulační plánování územní.

Strategicky plánovat města z důvodu krátkých volebních cyklů lze jen velmi obtížně. Samotný název je špatným překladem korporátní metody strategií.

Základem městského plánování je Strategie rozvoje města, která začíná dvěma čísly: cíleným počtem obyvatel a rokem dosažení tohoto počtu.

Strategie rozvoje města vychází ze základní zpětnovazební smyčky: měření – vyhodnocování – oprava dosavadní aktivity.

V malých městech je důležitá společná akce, pouze ve velkých má smysl tvořit plány a dokumenty.

Základní analýza strategie rozvoje by měla identifikovat staré a pevné struktury v dosavadním vývoji města, popsat trendy vývoje a jejich příčiny a srovnání s jinými městy.

17. Strategie rozvoje města

Postoj západoevropské části světa a společnosti k plánování se v průběhu epoch proměňoval a vyvíjel. Staré plánovací myšlení, nazývané všeobecně racionální přístup³⁷³, bylo na počátku 20. století výsledkem přesvědčení, že s dostatečným množstvím dat lze dobře odhadovat budoucnost a řídit společnost. Na tomto přístupu bylo později mj. založeno centrální východoevropské plánování, které v komunismem postižené části světa další vývoj v přístupech k plánování zdrželo³⁷⁴.

V demokratické části západního světa již v druhé polovině 20. století bylo všeobecně známé, že ve velkých společenských systémech, kde je příliš mnoho decision-makerů, nad kterými není a z podstaty věci ani nemůže být kontrola, není možné vývoj příliš predikovat. Věřilo se však, že jejich zainteresováním lze kvalitu plánování zvýšit. Do popředí se tak postupně dostala cílová skupina plánování, a to lidé. Stále však bylo plánování dílem úzké skupiny expertů. Všeobecně rostoucí odpor k byrokracii a celkové emancipační hnutí tedy pokračovaly dále.

Americký teoretik plánování a právník Paul Davidoff nazval v 60. letech 20. století plánování nástrojem k utužení moci vládnoucí třídy³⁷⁵. Plánovači se sice ještě v 70. letech bránili a tvrdili, že jejich role je pouze technická a odborná³⁷⁶, avšak s příchodem filosofického směru – tzv. kritické teorie³⁷⁷ – poukazující na člověkem sice stále větší překonávání přírodního determinismu, avšak zároveň pokračující sebepodrobování se přetechizované společnosti, došlo na přelomu 70. a 80. let ke změně paradigmatu socio-ekonomicko-geografického plánování. Plánování se stalo procesem, ve kterém plánovači vystupují již ne jako technici, ale jako manažeři celého procesu.

To otevřelo zejména v 80. letech 20. století prostor k propojení manažerismu ze soukromé sféry s administrativními postupy ve veřejné správě. Původní metoda strategií dosahování korporátních cílů byla poněkud nevhodně přejmenována na strategické plánování. Metoda strategií dosahování cílů začala být používána v soukromém sektoru v 50. letech jako úloha managementu. Napřed jako neformální způsob práce, později jako určitý standard. Jejím cílem bylo zvýšit schopnost

³⁷³ Takto plánování člení a pojmenovává první éru např. Beneviste (1989).

³⁷⁴ Ve druhé polovině 20. století v důsledku plánování fungování celé společnosti v socialistických státech dostal například ve Spojených státech amerických tento pojem dokonce takové nálepky levicovosti, že se pro obdobné „plánovací“ postupy používalo raději sousloví „politická analýza“, (Altshuler 1965).

³⁷⁵ Davidoff (1965)

³⁷⁶ Faludi (1985)

³⁷⁷ např. Marcuse (1976), avšak zejména práce německého sociologa J. Habermase (např. Habermas 1988)

³⁷⁸ Tento vývoj dobře shrnuje např. Bracker (1980).

³⁷⁹ Bryson, Delbecq (1979)

³⁸⁰ více např. Below, Morrisey, Accomb (1987)

³⁸¹ Problematiku evropského strategického plánování dobře shrnuje např. Trusínová (2007).

³⁸² Jehlík (2015) uvádí, že územní plán (v Česku) je dnes většinou chápán jen jako restriktivní nástroj.

³⁸³ např. Půček, Koppitz (2012)

manažerů vnímat časový horizont a pojmout informace více systematicky³⁷⁸. Její podstatou byla snaha o určitou aproximaci současného stavu a hledání vhodných postupů činností pro různé možnosti vývoje.

Dnes již zažitě pojmenované strategické plánování je tak přirozenou reflexí na postupně se v minulosti zjevující nedůvěru v naše schopnosti dobře předpovídat budoucnost. Není proto zaměřeno na dlouhodobý vývoj, spíše na konkrétní projekty³⁷⁹. Hledá podstatné faktory rozvoje a priority pro akci a naopak neříká, že existuje nejlepší řešení³⁸⁰.

Zatímco v USA se strategické plánování stalo určitým trendem regionálního městského plánování pouze dočasně, v Evropě a zejména dnešní Evropské unii je běžná tvorba strategických plánů a rámců na mnoha úrovních. Na úrovni EU byly vytvořeny a jsou neustále aktualizovány tzv. Strategické obecné zásady společenství, do nichž by se měly národní státy umět vměstnat svými národními strategiemi. V Česku je takto dnes platný Strategický rámec rozvoje ČR a Strategie regionálního rozvoje 2014–2020 a v současné době se na další programovací období připravují oba dokumenty nové³⁸¹.

Zároveň je však v Česku platné a stavebním zákonem přesně vymezené plánování územní. I to je členěné do několika úrovní – na státní úrovni je to politika územního rozvoje, na regionální úrovni jsou to pak Zásady územního rozvoje kraje, na úrovni obcí a měst jsou to územní plány a dále ještě plány regulační a další nástroje.

Tato dualita plánování, obzvláště právě na úrovni měst v Česku, je velmi nešťastná. Na jedné straně je po českých městech požadován rozvojový dokument a na druhé straně je legislativou uzákoněna velmi silná prostorová regulace³⁸². Plánování musí být jedno, jak ostatně říkal jak odbornou, tak i laickou komunitou uznávaný a v roce 2014 zesnulý anglický urbanista Sir Peter Geoffrey Hall. A tato jedinečnost vychází ze samotné podstaty plánování – jedná se o rozhodování města – a proto jej nelze dělit.

Na tento problém je již nějakou dobu upozorňováno a objevují se proto různé návrhy jeho řešení. Vznikají například tzv. Programy (nesprávně pak plány) rozvoje obcí, které se snaží být střechou jak strategického, tak i územního plánu dané obce. Ani tyto však nejsou schopny překrýt jejich vzájemný rozpor v podobě protichůdné iniciační a regulační podstaty.

Nebo se objevují také „návody“ jak situaci vyřešit společnou – nejlépe souběžnou – tvorbou strategického a územního plánu dané obce či města³⁸³. Ani to však není tím nejvhodnějším řešením, obzvláště ve stále se zrychlující době, kdy oba dokumenty zastarávají různě rychle v závislosti na rozmarech

vývoje. Jediným skutečným řešením zabezpečujícím budoucí rozvoj měst je proto jednotné komplexní plánování. A proto se znovu vrátíme k podrobné analýze pojmů, kterou jsme započali v minulé kapitole.

Tam jsme si mj. popsali, že plánování není vhodné chápat jako tvorbu plánu. Strategie ani cíl nejsou totéž co plán. Pojem plán by měl být dáván do souvislosti s prostorem, tedy územím a mapou. Není tedy příliš vhodné mluvit o plánech, máme-li na mysli strategii, a naopak, nemáme-li na mysli prostor. Základním dokumentem každého města proto musí být Strategie rozvoje města, nebo lze říci i jinak – Rozvojová strategie města.

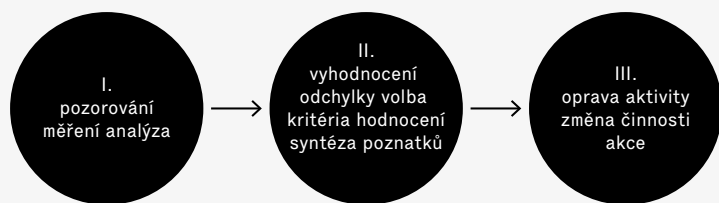
Takový dokument by měl být důkladným popisem cesty vedoucí k naplnění primárního cíle daného města – tím je růst jeho významu v souladu s vůlí jeho obyvatel. V jeho úvodu by proto vždy měla být alespoň dvě čísla. Prvním je hustota, resp. intenzita, tedy jinými slovy plánovaný či alespoň zamýšlený budoucí počet obyvatel v území. A druhým je rok, ke kterému se tento údaj vztahuje.

V dalším textu by měly být popsány kroky jak tohoto cíle dosáhnout. A zde samozřejmě bude již každé město mít dokument jiný. Rozvojová strategie města, které populačně i významově roste, bude logicky odlišná od města řídnoucího, které například na základě starých průmyslových zátěží nemůže očekávat v nejbližší době ani populační ani ekonomický růst a ve kterém je zpravidla nutné nejprve přistoupit k řízené likvidaci nevyužívaných pozůstatků předchozí lidské činnosti, brown-fieldů, ale i třeba sídlištních ghett.

V případech měst či území, kde je stav jak sociálního, tak i ekonomického a životního prostředí opravdu vážný, nezbyvá zpravidla nic jiného, než k rozvojové strategii města přizvat vyšší celek, stát, a vytvořením nějakých výjimek z plošně aplikovaných pravidel, zejména ekonomických, umožnit restart regionu. Takovéto vytvoření speciální ekonomické zóny uvnitř jinak socialistického státu stálo na počátku například jednoho z dnešních nejprogresivnějších měst světa – čínské Šanghaje³⁸⁴, i mnoha dalších. Ovšem, netřeba pro příklady chodit tak daleko. Také prudký rozvoj letiště Pyrzowice a s ním i samotného města (Katowice) je připisován společné velké aktivitě města i polského státu. Na rozdíl od stagnace blízkého letiště Leoše Janáčka v Mošnově.

Stejně tak bude odlišná strategie rozvoje města velkého a malého, historického a moderního, turistického či průmyslového. Přesto však by podstata tvorby tohoto dokumentu měla být stejná – odvozená ze základní zpětnovazební smyčky popsané systémovou teorií a kybernetikou. Tu si lze dobře ilustrovat na jednoduchém příkladu z živé přírody. Když zvířecí

³⁸⁴ Yang (2002)



OBR. 31 – Základní zpětnovazební smyčka řídicího procesu, zdroj: zpracováno autorem

predátor honí před sebou kličkující oběť, v každém okamžiku tento měří a analyzuje její pohyb, vyhodnocuje změnu směru jejího běhu a podle toho opravuje svou vlastní aktivitu³⁸⁵. Pokud je rychlost konání jeho zpětných vazeb dostatečná, pravděpodobně bude ve svém honu úspěšný.

Zpětnovazební smyčka je proto tvořena vždy třemi částmi: měřením³⁸⁶, vyhodnocením a akcí (OBR. 31). Vždy je třeba začít proces plánování krokem pozorování a měření, sloužícím ke zjištění toho, co dané město v daném okamžiku chce, co umí a co může. Pouze to, co lze měřit, je možné řídit a plánovat. Druhým krokem po analýze je vyhodnocení pozorování a shoda nad potřebou změny. A jako třetí krok následuje akce, provedení změny samotné. Touto změnou může být stanovení cíle i tvorba strategie k jejímu naplnění.

Zpětnovazební smyčka přímo vychází z triády koncentrace. Akce značí rozhodnutí města, nelinearitu, oddělující dvě otočení triády koncentrace. První dvě části zpětné vazby – měření a vyhodnocení – jsou součástí nelinearity přecházející lineárně nerovnovážné fáze vývoje.

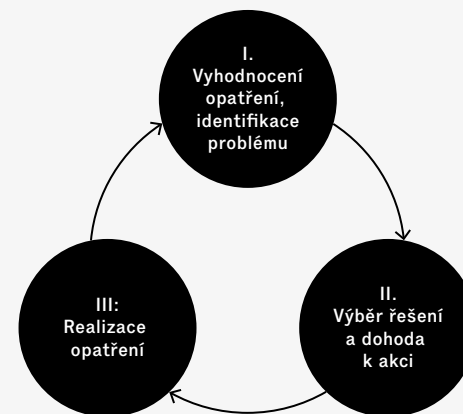
Měření značí interakci nižších řídicích úrovní systému se smyslovými receptory. Během ní se uvnitř řídicích složek utváří model vnější reality, vnějšího prostředí. Dochází k modelování situace na základě informací přicházejících skrze smyslové orgány, v případě města tedy skrze různé informační kanály. Kvalita vytvoření modelu je tak přímo závislá na citlivosti měřících přístrojů, na podrobnosti a přesnosti datové základny. Málo datových zdrojů či jejich nepřesnost znamená opomenutí některého z významných aspektů současného stavu. Opomenutí některého z problémů či trendů.

Vyhodnocení je pak interakcí mezi dvěma nejvyššími řídicími úrovněmi. Dochází při něm k hodnocení, porovnávání naměřených dat s etalonem znalostí a zkušeností řídicích

vrstev, či s již dříve stanovenými prioritami. Kvalita vyhodnocení proto odpovídá zkušenostem a znalostem řídicí úrovně. U velkých měst proto musí mít na starosti plánování nějaká odborná analytická instituce, či alespoň odbor magistrátu města.

K výše napsaným třem částem je vždy třeba ještě připočíst (z)hodnocení úspěšnosti každé akce. U malých měst tato zpravidla nabývá formy spokojenosti obyvatel, u velkých měst se však tato špatně měří a je třeba využít různých kvantitativních ukazatelů hodnocení (z angl. Key Performance Indicators, KPI) a provádět jejich pravidelný monitoring. Hodnocení je však jako poslední krok zpětnovazební smyčky vždy také součástí dalšího cyklu nové zpětné vazby. Je tedy zároveň její první částí – měřením (OBR. 32).

Je však značný rozdíl v plánování velkého a malého města. Velké město má hierarchii cílů o více úrovních než město malé. Malá města mají málo obyvatel, tedy málo energie, a tvorba strategií mnoha úrovní u nich tolik potřebnou aktivitu lidí a aktérů rozvoje může snadno zabít. Pozitivní naladění lidí, které vede k aktivitě, má málokdy podobu papírování či dlouhých schůzí. Klíčová v malých městech je akce, nikoliv cílení. Důležitá je vzájemná důvěra obyvatel tvořená na základě častého setkávání se. Existence dokumentů je naopak důkazem nízké vzájemné důvěry (nebo právě velkého počtu lidí, kde vzájemná důvěra nemůže nastat). V malých městech má proto



OBR. 32 – Cyklus základní regulační zpětnovazební smyčky rozhodování města, zdroj: zpracováno autorem

³⁸⁵ Například liška honící králíka v každém okamžiku měří jeho současný stav a polohu, následně vyhodnocuje odchylku v podobě porovnání směru pohybů obou dvou a podle toho činí další akce a mění svůj pohyb (Lauschmann 2015).

³⁸⁶ „Pokud to nedokážete změřit, nemůžete to řídit,” říkával bývalý starosta New Yorku a jeden z nejbohatších lidí na Zemi, Michael Bloomberg (Makovský a kol. 2016).

smysl souslednost po sobě jdoucích malých, lidem blízkých a příjemných kroků. Ne někým či něčím řízený proces. K akci není potřeba strategie, stačí neustálá široká diskuze s obyvateli a aktéry rozvoje, a ta je v malých městech možná. Klíčovou komoditou města jsou lidé, nikoliv napsané strategie. Ty samy o sobě žádnou akci nepřinesou.

Ostatně i tento přístup, zvaný inkrementalismus, byl již popsán, a to v roce 2018 zesnulým profesorem ekonomie a politických věd Yaleské univerzity Charlesem Edwardem Lindblomem. Každá společná akce se skládá zejména z naší (omezené) motivace konat a je třeba ji živit malými pokroky a malými krůčky, které neustále nastavujeme podle vývoje³⁸⁷. Připravená strategie tohoto postupu nemá smysl. Je to podobné, jako když se chceme vzájemně vyhnout na přechodu, kde jednáme již podle náznaků v přímém pohybu a nikoli na základě dlouhodobě stanovených cílů. Stačí, že jsme si vědomi primárních cílů či cílů z nich odvozených (v tomto případě vyhnout se protijdoucímu), a ty v rámci své aktivity sledovat.

Velká města plánování potřebují více než malá. Je třeba u nich v případě realizace velkého opatření (zavedení politiky, stavebního projektu aj.) stanovit celou hierarchii cílů a strategií. Velká opatření či investiční akce často vyžadují vytvoření i dodatečných řídicích vrstev – projektového manažera, inženýring, monitoring a další – neboť jejich součástí je totiž vždy velká míra nejistoty. Tu lze zase snižovat mnoha dalšími nástroji, například rozdělením úkolů, mapováním ohnisek rizik, použitím kvalitativních metod, controllingových ukazatelů a dalších metod.

U velkých měst se tak při tvorbě Strategie rozvoje města z „jednoduchého“ měření a pozorování stává analýza současného stavu města (I), zájmů a potřeb obyvatel, ovšem také mantinelů rozhodování daných obecným vývojem či vyššími společenskými celky. Proto musí být v úvodu vždy provedena socio-ekonomicko-geografická analýza obsahující zejména:

- identifikaci starých a pevných struktur, na kterých celé město stojí,
- identifikaci trendů vývoje a rozpoznání jejich příčin,
- benchmark stavu a trendů s jinými městy.

Identifikace starých a pevných struktur

Při tvorbě rozvojové strategie města je třeba se vždy ptát, co je vlastně v budoucí existenci města jisté. Absolutně neměnné jsou základní vývojové procesy – koncentrace a řidnutí,

ostatně z nich jsme již odvodili primární cíl existence měst. Dále již není absolutně samozřejmé nic, avšak dostatečně jisté jsou staré a zpravidla velké struktury pevně ukotvené v historickém vývoji města a jeho okolí. Ty mají větší pravděpodobnost svého dalšího trvání než struktury mladé a nestabilní. Jinými slovy, město bude pravděpodobně zítra existovat, zákony a předpisy budou nejspíše platit, tramvajové koleje budou stále nejspíše na stejném místě, avšak tramvaj již s větší pravděpodobností přijet nemusí, či naše domluvená schůzka již docela pravděpodobně může být zrušena.

Stabilita struktur souvisí zpravidla s jejich velikostí, stářím, vzájemnou provázaností a několika dalšími faktory. Názorné je to u časového aspektu našich osobních cílů. Cílím-li na zítřejší den například běh, tak i když jsem nikdy dříve neběhal, jsem přesto s velkou pravděpodobností schopen tuto aktivitu i realizovat. Vlastní motivace a stanovený cíl nejspíše budou stačit k tomu, abych obtíže spojené se začátkem nové činnosti překonal. A je také mnohem menší pravděpodobnost, že mi do tohoto plánu za jediný den vstoupí něco neočekávaného. A naopak, novoroční předsevzetí – zhubnu – proti mým starým a zajetým kolejím zpravidla neuspěje. Staré stabilizované struktury táhnoucí se našimi dosavadními životy jako dlouhé a pevné koleje z naší minulosti do daleké budoucnosti hravě překonají naše momentální rozpolezení a entuziasmus.

Není to samozřejmě dogma, i staré struktury lze měnit, avšak je to náročné. Vyžaduje to extrémní koncentraci, která musí být nějak odvozená od hierarchicky velmi vysokého cíle, nejlépe od primárního. U člověka tak mohou působit třeba život ohrožující zdravotní problémy či obdobné různé druhy obav zasahující naše hluboká emoční centra. Každá změna vyžaduje zpravidla spojení silných „push & pull“ faktorů.

A střednědobé plánování je někde mezi. Vydržím pravidelně běhat měsíc, když jsem nikdy neběhal? Jak kdy. Může to vyjít a nemusí. Vliv starých vyjetých kolejí, našich záměrů a vlivů okolí může být vyrovnaný. Mimochodem, právě původní strategické plánování převzaté veřejnou správou ze soukromého sektoru v polovině 20. století proto bývá maximálně střednědobé. Neklade si za cíl odhadovat budoucnost, naopak uvnitř jakž takž jisté budoucnosti se snaží nalézt nejlepší cestu.

Identifikaci dostatečně stabilních struktur je vhodné při tvorbě Rozvojové strategie u velkých měst provádět minimálně ve třech základních oblastech správy města – prostorové, sociální a z nich obou vycházející oblasti ekonomické. Staré struktury v těchto jednotlivých oblastech správy město definují, lze je měnit pouze obtížně, pomalu a drazě, a je třeba na nich zpravidla postavit další rozvoj města a dobrou správu.

³⁸⁷ Tento princip Lindblom poprvé rozsáhle a souhrnně popsal ve své knize *Intelligence of Democracy* (Lindblom 1965), ovšem později jej zakomponoval i do svých dalších prací.

V oblasti prostorové je každé město determinováno v historii dávno vybranou polohou a s ní spojenými fyzickogeografickými podmínkami, nadmořskou výškou, podnebím a počasím, geologickým podložím, geomorfologickými a terénními charakteristikami. Teprve na nich jako mladší struktury stojí uliční síť, budovy a jejich funkční využití.

V oblasti sociální jsou nejstaršími strukturami prvotní a dávná rozhodnutí jeho původních obyvatel, týkající se buď přímo založení města nebo jeho zlaté éry. Někdy se tyto přechovávají jako určité pověsti nebo jako obecný popis vnímání města lidmi. Praha je zvaná matkou měst, Zlín a Pardubice průmyslovými městy, Olomouc církevním a vzdělanostním centrem Moravy atd. Ne vždy jsou však pozitivní. Takovými příklady mohou být určité sociální „nálepky“, jako například černá Ostrava, původním přívlastkem značící „barvu“ průmyslu a postupně se transformujícím do pojmenování „barvy“ ovzduší či ještě hůře pleti romské menšiny.

V oblasti ekonomické vystávají nejstarší struktury zpravidla z prostorové lokalizace města, úrodné půdy, blízkosti nerostných surovin či obchodních cest. Staré ekonomické struktury mohou být jak limitem dalšího rozvoje města, jak ukazují příklady měst plných starých průmyslových areálů, tak i odrazovým můstkem pro další rozvoj v případě vhodných pracovních návyků obyvatel či tradičního podnikatelského ovzduší.

Staré a stabilní struktury – i když jejich vliv vývojem společnosti neustále slábne – významně ovlivňují cílení správy a plánování města. Města rozkládající se v blízkosti hor, krásné krajiny plné řek a rybníků, vyžadují jiné cílení správy města než města rozkládající se v aglomeracích velkých center osídlení, která tvoří zpravidla „noclehárnu jeho zaměstnanců“. A ta zase vyžadují jinak cílenou správu a plánování než třeba univerzitní města.

Poznání trendů vývoje a rozpoznání příčin

V analýze není vhodné mapovat pouze aktuální stav, nýbrž používat trendové ukazatele. Z části věnované vývoji systému již víme, že pro město může být v různých oblastech stejně problematické jak řídnutí, tak ovšem i přílišný růst. Dosažení kritické a minimální hodnoty počtu nových bytů může znamenat zažehnutí pozitivní zpětné vazby – nákupu bytů na investice, krátkodobé pronájmy, odkládání další výstavby a mnoha dalších – jak se to mj. stalo v Praze v letech 2016 a 2017³⁸⁸.

Má-li nějaký negativní trend řešitelnou příčinu, je vždy dlouhodobě efektivnější řešit primárně tuto, a tak provádět

³⁸⁹ Keizer, Lindenberg, Steg (2008)

³⁹⁰ veřejně přístupná on-line databáze New York City Police Department (NYPD 2018)

³⁹¹ Postupně však na tento systém přechází další a další estonské regiony (Gray 2018) a situace tak začíná následovat již letitou ekonomickou poučku o chování lidí v kině a tvorbě regulací. Na počátku všichni diváci v kině sedí, ovšem poté, co se jeden, který přes ostatní neviděl, postaví, začnou si stoupat i ostatní. Na konci všichni v kině stojí, ale vidí stejně špatně, jako když všichni seděli. Je vhodné tedy stání v kině zakázat.

³⁹² Společně s dlouholetou politikou udržitelné dopravy toto a další opatření popisuje např. studie Buehler, Pucher, Altshuler (2016).

³⁹³ Informační zpráva o opatření např. Aktualne.cz (2015), informační zpráva o výsledcích např. Sůra (2018). Detailní výzkum a analýza skutečných dopadů a efektů prozatím chybí.

³⁹⁴ Luxner (2013)

prevenci. Jsou-li naopak příčiny určitého trendu neznámé či příliš komplexní, tedy jinými slovy navázané přímo na základní systémové procesy koncentrace a řídnutí, nezbyvá než řešit projevy a následky. Základní systémové procesy je třeba respektovat, smířit se s nimi a adaptovat se na jejich důsledky. Ve vývoji plaveme doslova v řece v silném proudu. Lze sice plavat proti, ale jde to jen chvíli. Nikdy na to není dost zdrojů. To stejné se však týká i rychlého plavání vpřed. Příkladem takového účinného léčení symptomů může být přístup města New York na konci 20. století. Na základě tzv. Teorie rozbitého okna, která popisuje neblahý vliv již jednou poničeného prostředí na jeho pokračující deterioraci³⁸⁹, byla významně snížena v letech 1995–2002 do té doby extrémně atrofovaná jak drobná, tak závažná kriminalita³⁹⁰. Neléčily se příčiny. Léčily se následky.

Benchmark s jinými městy

Vzájemná blízkost měst v dnešním zmenšeném světě předznamenává jejich stále ostřejší konkurenci. Je třeba neustále sledovat a s předstihem identifikovat budoucí problémy či naopak rozmělnovat obavy z růstu sledovaných hodnot. Benchmark s jinými městy mimo svou vlastní podstatu, pro kterou vznikl (tedy pro tvorbu referenčních hodnot pro srovnávání), pomáhá také upozorňovat na manka, která v důsledku akce konkurentů mohou danému městu v budoucnu uškodit. Například školka postavená ve vedlejším městě může výrazně zahýbat s preferencemi obyvatel při výběru vhodného místa pro život atd.

Je však třeba vždy mít na paměti specifickou a jedinečnost každého města, bezpočet jeho provedených voleb v minulosti a zamknutých vývojových cest v duchu již zmíněné teorie závislosti na zvolené cestě. Bezplatná veřejná doprava v Tallinnu v Estonsku pro město nebyla ztrátová, neboť donutila dostatečný počet obyvatel k přepisu jejich trvalého bydliště, čímž město v rámci místního systému výběru daní na tomto jejich přesunu celkově vydělalo³⁹¹. Stejně tak zlevnění veřejné dopravy například ve Vídni³⁹² a další návazná opatření mohou zvýšit podíl tohoto dopravního módu na celkové přepravní kapacitě, avšak ani jeden z těchto „úspěchů“ nemusí znamenat, že se to stejně podaří i například v Praze³⁹³, kde již dnes využívá MHD pro své cestování po městě více než 60 % obyvatel (zatímco ve Vídni 39 %³⁹⁴) a jízdné není v porovnání s jinými městy v České republice vůbec drahé.

Z druhého kroku zpětné vazby – vyhodnocení – se stává u velkého města extrémně náročná syntéza poznatků (II), tedy extrakce priorit z provedené analýzy, identifikace sekundárních

³⁸⁸ Hainc, Červinka, Šajtar a kol. (2019)

cílů a strategií pro jejich realizaci. Z obrovského množství informací o možnostech rozvoje města, starých strukturách města a jejich stabilitě je třeba vyvodit priority společného úsilí a vynakládání finančních prostředků. A u těch by měla být mezi správou města a dalšími aktéry rozvoje shoda. Té je v zásadě možné dosáhnout dvěma způsoby.

Jednou z nich jistě mohou být represivní metody, tedy řízení všeho, všude, stále. Toto je možné přirovnat k tréninku a sportovnímu výkonu atleta. Ten, chce-li dosáhnout špičkového výkonu, vědomě navštěvuje sportoviště a učí své svaly poslouchat, správně a včas reagovat, a to až na automatické podvědomé úrovni. V klíčovém okamžiku pak v jeho dobře trénovaném organismu „všechny“ buňky v těle nejen nebrání, ale aktivně pomáhají sportovnímu výkonu – každý sval i každá buňka „chce“ vyhrát. Z krátkodobého hlediska – právě třeba pro následný okamžikový sportovní výkon – mohou být tyto metody úspěšné. Avšak pro dlouhodobou správu města v dnešní době jsou tyto pro město, ale i pro celou společnost, škodlivé a mj. také v podstatě neproveditelné.

Mnohem vhodnější a z dlouhodobého hlediska účinnější je proto pro dobré fungování města v co největší míře sdílení informací, tedy co nejširší informační propojenost. Mezi obyvateli jsou všeobecná znalost budoucích rozvojových záměrů samosprávy, transparentní hospodaření s veřejnými penězi a celková predikovatelnost jejich chování znakem kvalitního informačního propojení shora dolů. A naopak důkladný sběr dat (částečně i jejich sdílení v mezích ochrany osobních údajů) o pohybu obyvatel, vytíženosti dopravních prostředků, kvalitě infrastruktury, opotřebení domů, koncentraci firem či obchodů v ulicích je zase znakem chytrého plánování správy a rozhodování města. Chytré město tedy tvoří chytrá správa a chytří obyvatelé, technologie jsou k tomuto jen nástrojem³⁹⁵.

V této fázi tvorby plánu je do velké míry také třeba součinnost politické reprezentace a městské administrativy. A také vysoká znalostní úroveň a vzdělanost lidí v těchto řídicích vrstvách města. Vhodné proto je, když je práce úředníků nastavená tak, aby negenerovala „správná“ řešení, nýbrž alternativy, o kterých samospráva po zvážení širšího časového dvorce a dalších souvislostí rozhodne.

A konečně třetí krok zpětnovazební smyčky – akce – se v případě velkého města stává vytvořením, schválením a základem pro následnou implementaci samotného dokumentu, který jsme pojmenovali Strategie rozvoje města (III). Tento okamžik rozhodnutí města je zahájením dalšího rozpracovávání v něm stanovených cílů a strategií nižšího řádu do potřebných

podrobností, podle kterých budou následně konat nižší řídicí úrovně města.

Mezi tyto cíle nižší hierarchické úrovně by měly patřit i priority týkající se prostoru města, procesů výstavby. Součástí Strategie rozvoje města by tedy měla být mj. i mapa území města; respektive budoucí mapa města či, ještě lépe, mapa budoucího stavu města. A na tuto prostorovou část Rozvojové strategie města se zaměříme v další kapitole.

³⁹⁵ Oblast využití chytrých technologií při správě a rozvoji města se dnes soustředí do třech hlavních oblastí: 1) chytré budovy, 2) dopravní systémy a 3) technické, energetické i digitální infrastruktury. V poslední době se však již objevuje pronikání tohoto trendu i do oblasti řízení (Svítek, Postránecký a kol. 2018, či také Widmann 2012).

Mapa budoucí podoby města se nazývá Strategie rozvoje území. Měla by ukazovat, kde budou noví obyvatelé bydlet a realizovat se.

Současné územní plány českých měst jsou vším ostatním, jen ne iniciačními rozvojovými dokumenty.

V Praze je nesmyslné mít Zásady územního rozvoje a současně pro stejné území i územní plán.

Komplexní reforma politiky a hlavně nástrojů rozvoje území v Česku je stále potřebnější.

V Praze by bylo lepší rozhodovat o území bez územního plánu.

Naplánovat ve velkém městě v dnešní rychlé době lze jen stabilní struktury. V území jsou jimi uliční síť a bloky.

18. Rozvoj území města

Část Rozvojové strategie města související s územím či prostorem města je vhodné si v souladu s definicí pojmů z předcházejících kapitol nějak pojmenovat. Významný český architekt a urbanista 2. poloviny 20. století Jiří Novotný přemítá ve svých pamětech³⁹⁶ nad názvem „územní charta“. V souladu s moderním pojetím plánovací teorie se však jako vhodnější jeví Strategie rozvoje území města. Je třeba městem zamýšlený a cílený počet obyvatel a s nimi spojených aktivit někde v prostoru města umístit či přímo ubytovat, čímž se ze stavební aktivity stává jedna z klíčových priorit města. A obráceně – rozvoj města je možné s dostatečně velkou objektivitou hodnotit na základě stavební aktivity v něm³⁹⁷.

Strategii rozvoje města by mělo odpovídat zhruba to, co je v České republice dnes pojmenované jako územní plánování. Bohužel tomu tak však příliš není, a to jak v rovině obsahové, tak ovšem i v rovině významové i v použitém názvosloví. Tím nyní začneme.

Sousloví územní plánování, které se do českého jazyka dostalo jako doslovný překlad německého *Gebietsplanung*, svému významu ještě docela odpovídá. Vhodnější by byl ovšem termín *plánování území*, které by lépe vyjadřovalo podstatu plánování, tedy přípravu na možné varianty rozvoje území v budoucnu.

Stejně tak docela dobře odpovídají rozvoj podporujícím dokumentům i dvě ze tří základních územně plánovacích dokumentací v Česku³⁹⁸. Jsou to však bohužel ty, na které je kladen v územně plánovacím procesu v Česku menší důraz. Nejméně podrobné Zásady územního rozvoje kraje, které mají slovo „rozvoj“ i ve svém názvu, se opravdu snaží být určitým nástrojem koncepce či rámcem dalšího postupu při plánování území. Stanovují základní požadavky na účelné využití území kraje, vymezují plochy a koridory nadmístního významu s cílem prověřit možnosti jejich dosavadního využití. Ovšem, a to je velmi důležité, značně se od sebe liší jak podrobnost vlastního zpracování, tak i metodika Zásad územního rozvoje jednotlivých krajů.

A stejně tak – i když obráceně – je možné nahlížet i na nejpodrobnější Regulační plán části obce či města. Z předchozích

³⁹⁶ Novotný (2002), s. 62

³⁹⁷ Tak je mj. koncipován i tzv. jeřábní index, z angl. crane index (např. Kolomatsky 2018).

³⁹⁸ Zákon č. 183/2006 Sb. o územním plánování a stavebním řádu

kapitol již víme, že regulace vzniká rozhodnutím, tedy naplánováním. Je-li tedy poslední fází před zahájením výstavby v nějakém území třeba mít podrobnou mapu budoucího stavu, období územní studie, pak je zcela v pořádku toto cílení nazývat Regulačním plánem. V reálné praxi se však z mnoha důvodů v Česku regulační plány až na výjimky netvoří.

Jiná je situace u třetí základní územně plánovací dokumentace, u klíčového dokumentu územního plánování v Česku, kterým je územní plán. Ten je pro všechny obce a města v Česku ze zákona povinný, a stejně tak bohužel i ne zrovna vhodně unifikovaná a flexibilní metodika jejich tvorby. Název „územní plán“ je podobně jako v případě „územního plánování“ doslovně převzatý z jazyka německého – *Gebietsplan*. Ten nevhodně prohazuje význam slova plán jako mapy za význam plán jako strategie. Prostorovou složku tohoto sousloví totiž zajišťuje pojem „území“. A s takto prohozeným významem pojmů se bohužel pojí i určitý specifický obsah „českého“ územního plánu i podstata procesu územního plánování.

Určitou inspirací pro více vypovídající českou terminologii mohou být anglická pojmenování územně plánovacích dokumentů a procesů, které se vůči primárnímu cíli města, kterým je jeho rozvoj, jeví jako mnohem vhodnější. Ostatně, posuďme sami – anglická obdoba českého „územního plánování“ je „territory planning“ (někdy též „territorial planning“), avšak nic jako „territory plan“ v anglickém jazyce neexistuje, což je zcela v souladu s našimi poznatky z minulých dvou kapitol. Používanými termíny jsou „unitary development plan“, tzv. UDP, který se vytváří pro hrabství (county). Menší celky – města – mají svůj „land-use plan“ v překladu doslova plán využití půdy. A konečně pro rozvoj nějaké části území se používá pojem „master plan“ – hlavní, komplexní plán – jehož smyslem je v podrobné mapě vyznačit hlavní elementy rozvoje území. Uvidíme ještě dále, že použití slov jako rozvoj (development), využití území (land-use) a komplexní (master) má při snaze o rozvoj území velmi silné opodstatnění. Vše přehledně ukazuje TAB. 8.

Problém v Česku používané územně plánovací terminologie je hlubší a netýká se pouze názvů základních územně plánovacích dokumentů a procesů. Stavební zákon se poněkud vyhýbá mnoha základním a všeobecně chápaným pojmům. Jistě je třeba brát v úvahu, že každý zákon je psán právnickým jazykem, který více než jakýkoliv jiný vyžaduje přesnost a jasnost ve vyjadřování. Přesto je poněkud překvapivé, že tento nezná například pojem město. A to i v částech týkajících se úkolů a cílů územního plánování³⁹⁹, kde by je člověk více než očekával. A navíc, i přes doslovně zmíněný cíl zákona – potřebu řešit rozvoj území komplexně s ohledem na mnoho

Měřítková úroveň	Plánovací dokumentace v ČR	Plánovací dokumentace ve VB
Region – kraj, hrabství	Zásady územního rozvoje	Unitary development plan
Město	Územní plán	Land-use plan
Část území města	Regulační plán	Master Plan

TAB. 8 – Měřítkové srovnání územně plánovací dokumentace ČR a VB, zdroj: Urban (2018)

⁴⁰⁰ § 18 odst. 2 Zákona č. 183/2006. Sb.

⁴⁰¹ A to ještě ve značně obecné podobě; říká, že jedním z úkolů územního plánování je stanovovat podmínky pro obnovu a rozvoj sídelní struktury a pro kvalitu bydlení (Kuta, Endel 2018).

faktorů⁴⁰⁰ – zákon nerozpoznává ani různou míru zalidnění, ani zastavění. Rozdílná koncentrace obyvatel a z ní povstávající socio-ekonomické aktivity v území v zákoně zohledněna není. Stejně jako například rozdíl mezi urbánní či suburbánní oblastí. A v neposlední řadě, o nejdůležitější části a funkci plánování území – o bydlení – se v zákoně hovoří výslovně pouze v jednom případě⁴⁰¹.

Unifikace základních nástrojů rozvoje území je z hlediska celonárodní legislativy ve stavebním zákoně samozřejmě pochopitelná, neboť jedním z úkolů celku je vždy snaha o jeho jednotné vnitřní prostředí. Ovšem i přesto, že je tato snaha částečně zmírňována některými podzákonnými normami, či různými doporučeními Ministerstva pro místní rozvoj České republiky, v praxi a dnešní rychlé době není tento stav dále dlouhodobě udržitelný. Zejména problematické je ustanovení, že všechny základní územně plánovací dokumentace – tedy již zmíněné Zásady územního rozvoje kraje, Územní plány i Regulační plány – jsou zákonem definovány jako závazné pro rozhodování v území. Jsou soudně přezkoumatelné a vydávají se formou tzv. opatření obecné povahy, což je správní akt s konkrétně určeným předmětem, avšak s obecně vymezeným okruhem adresátů.

Tento český systém územního plánování nemá v okolních státech příliš obdoby. Jak v Německu, tak i v Rakousku je základním dokumentem pro rozhodování v území plán nejjednodušší, který je zároveň závazný pro obyvatele i stavebníky. Z něj jsou tvořeny a odvozovány plány méně podrobné, které jsou chápány jako koncepční materiály pro správy měst a pro strategie rozvoje území, a tedy soudně nepřezkoumatelné.

V Česku existuje pro obce a města základní a povinný dokument středního měřítka – územní plán. Ten je terminologií zákona navíc směřován k funkčnímu zónování, od kterého již před několika desítkami let obzvláště ve městech v Evropě dochází k odklonu⁴⁰². U velkých měst směřuje v praxi tento stav v podstatě až k jeho reálné neprojednatelnosti.

Systému územního plánování platnému v České republice v tomto ohledu již nějakou dobu zvoní hrana. Stále větší

⁴⁰² Z mnoha přehledně shrnuje např. Rezáč (2014). Jehlík (2015) uvádí, že funkce přestává být rozhodující informací, roste význam prostorové struktury.

³⁹⁹ uvedených v § 18 a § 19 Zákona č. 183/2006. Sb.

potřeba velkých měst starat se v souladu s přáním svých obyvatel o vlastní rozvoj a jejich rostoucí schopnosti tento rozvoj provést opravdu stojí v protikladu s unifikačními tendencemi stávající legislativy. Nelze se dále příliš dlouho tvářit, jakoby nebyl rozdíl mezi malou obcí a velkým, hustě zalidněným městem.

Malé obce samozřejmě potřebují rámec, o který se při úvahách o rozvoji svého území mohou opřít, a dost možná i velké množství z nich potřebuje v tomto ohledu pomoc a odpovědné vedení celonárodního ministerstva. Velká města si však umí rozvoj svého území zajistit nejlépe sama a ne každé pravidlo vyhovující malé obci je pro jejich rozvoj vhodné.

Jistě je třeba při jakékoliv změně být obezřetný a nepodceňovat obavy z reformy, která by situaci v Česku srovnala alespoň s německým systémem. Ty dnes ponejvíce vycházejí z problému současné neexistence regulačních plánů, a proto nemožného přenesení regulace na v podstatě neexistující úroveň územně plánovací dokumentace. Právě tento argument je však do velké míry lichý. Způsoby zastavení výstavby jsou vždy více po ruce než vyvinutí a použití vhodných nástrojů pro dobré plánování. Každá obec a město v Česku má k dispozici katastrální mapu a minimální změnou Stavebního zákona lze dosáhnout stavu, kdy by bylo obcím a městům umožněno obdržet fixem v mapě každý investiční záměr a ten následně projednávat samostatně na základě dalších pravidel vtělněných do jiných dokumentů a předpisů. Ostatně takto to přesně probíhá i v desetimilionovém New Yorku, a není tedy zrovna důvod, proč by to nemohlo probíhat i v jakémkoliv městě menším.

S budoucím přesunem regulace na podrobnější úroveň územně plánovací dokumentace bude třeba proměnit také povolovací proces tvořený dnes zejména územním a stavebním řízením realizovaným v rámci přenesené působnosti státní správy. Ovšem i tohoto se netřeba obávat, neboť města mohou posuzovat soulad každého investičního záměru se svou Strategií rozvoje území, zatímco státu zbude podobně jako v jiných oblastech „pouze“ dohled nad souladem těchto záměrů s ochranou obyvatelstva. Jinými slovy, územní rozhodnutí může bez problémů příslušet samosprávám měst a obcí, zatímco stavební povolení postavené na stavebních, hygienických a mnoha dalších normách poskytujících ochranu obyvatelům může zajišťovat stát.

Možná by proto dnes rozvoji velkého města v Česku pomohlo nejvíce, kdyby žádný podle současné české legislativy tvořený územní plán nebyl a rozhodovalo se (odpovědně, tedy na základě dlouhodobé schválené strategie zabývající se

i ochranou pro město cenného území a dalších hodnot) podle dalších zdrojů, jakými jsou třeba městy povinně zpracovávané a pravidelně aktualizované územně analytické podklady. Vývoj totiž směřuje k větší odpovědnosti jednotlivých měst a obcí. Zpočátku budou této odpovědnosti schopna dostat pouze velká města a těm malým bude třeba dále ze strany celostátních orgánů aktivně pomáhat. Je však třeba s reformou z nějakého bodu začít. V opačném případě bude časem stejně vývojem a pokračujícím koncentračním procesem tato změna vynucena a je pravděpodobné, že se v překotném vývoji následně spíše udělají chyby.

Že je již dnes dost pozdě pro pomalou změnu, je zřejmé z raketového růstu cen nemovitostí probíhajícího v posledních třech letech až na výjimky ve všech největších městech v České republice, což je dnes v podstatě jednotně připisováno na vrub složitému a extrémně dlouhému procesu povolování (nejen bytové) výstavby. Společenský vývoj si sice vždy najde nějakou svou cestu a domy a bydlení se vždy pro lidi nakonec nějak zařídí. Lze si snadno představit zvolení nějakého populistického lídra či přímo proměnit demokratické státní zřízení v despotii, obzvláště v případech, kdy jde o problémy týkající se základních aspektů lidského života. Mladí lidé se nebudou řídit historickými zkušenostmi a poučkami o hrozbě komunismu a socialismu tváří v tvář tomu, že nebudou mít kde bydlet. A i pro města budou důsledky této cesty kvalitativně horší. Již jednou jsme v relativně nedávné minulosti rozhodnutím státu bytovou krizi takto řešili – pro dnes bezmála 3 miliony obyvatel vznikla v druhé polovině 20. století panelová sídliště⁴⁰³.

Aby reforma nakonec proběhla poklidně a s rozvahou, města na ni musí být připravena. Velká města musí mít připravené stavební předpisy, které jim umožní ve svém centru vytvořit město krátkých vzdáleností, kde obyvatelé nepotřebují automobily a dopravují se pěšky či hromadnou dopravou. Musí mít tedy takové předpisy, které umožní v závislosti na lokalitě pracovat s povinnými, nepovinnými či naopak zakázanými parkovacími a garážovými místy. A které také umožní tvorbu živoucího parteru, patra či dvou pro administrativní účely a zbývající horní část pro bydlení, zejména rodin s dětmi⁴⁰⁴. V České republice je tvorba takovýchto samostatných stavebních předpisů v současné době povolena stavebním zákonem pouze pro oblast hlavního města Prahy, ačkoliv se výše napsané týká bezmála desítky největších měst.

Města zároveň musí mít vzhledem k blížící se a potřebné reformě územního plánování připravené dokumenty pro rozvoj svých veřejných prostranství, manuály rozvoje parků, říčních břehů a náplavek a dalších veřejně přístupných exponovaných

⁴⁰³ Panelovými sídlišti (nejen) v Česku se celoživotně zabývá prof. Ing. arch. Michal Kohout z Fakulty architektury Českého vysokého učení technického v Praze, a to i v kontextu jejich dalších nutných proměn v budoucnosti (z mnoha publikací např. Kohout, Tichý, Tittl a kol. 2016).

⁴⁰⁴ Právě tak jsou koncipovány nové Pražské stavební předpisy (Hnilička a kol. 2016).

⁴⁰⁵ jsou to dokumenty Melková (2013, 2014), Melková, Fialka, Cach (2014)

míst. Mezi ty budou v budoucnu stále více patřit i v minulosti dosti neprávem opomíjené hřbitovy. V Praze byly některé tyto materiály zpracovány v letech 2013 a 2014⁴⁰⁵. V dalších měsících v Česku jejich tvorba probíhá nyní, či se v nejbližší době chystá.

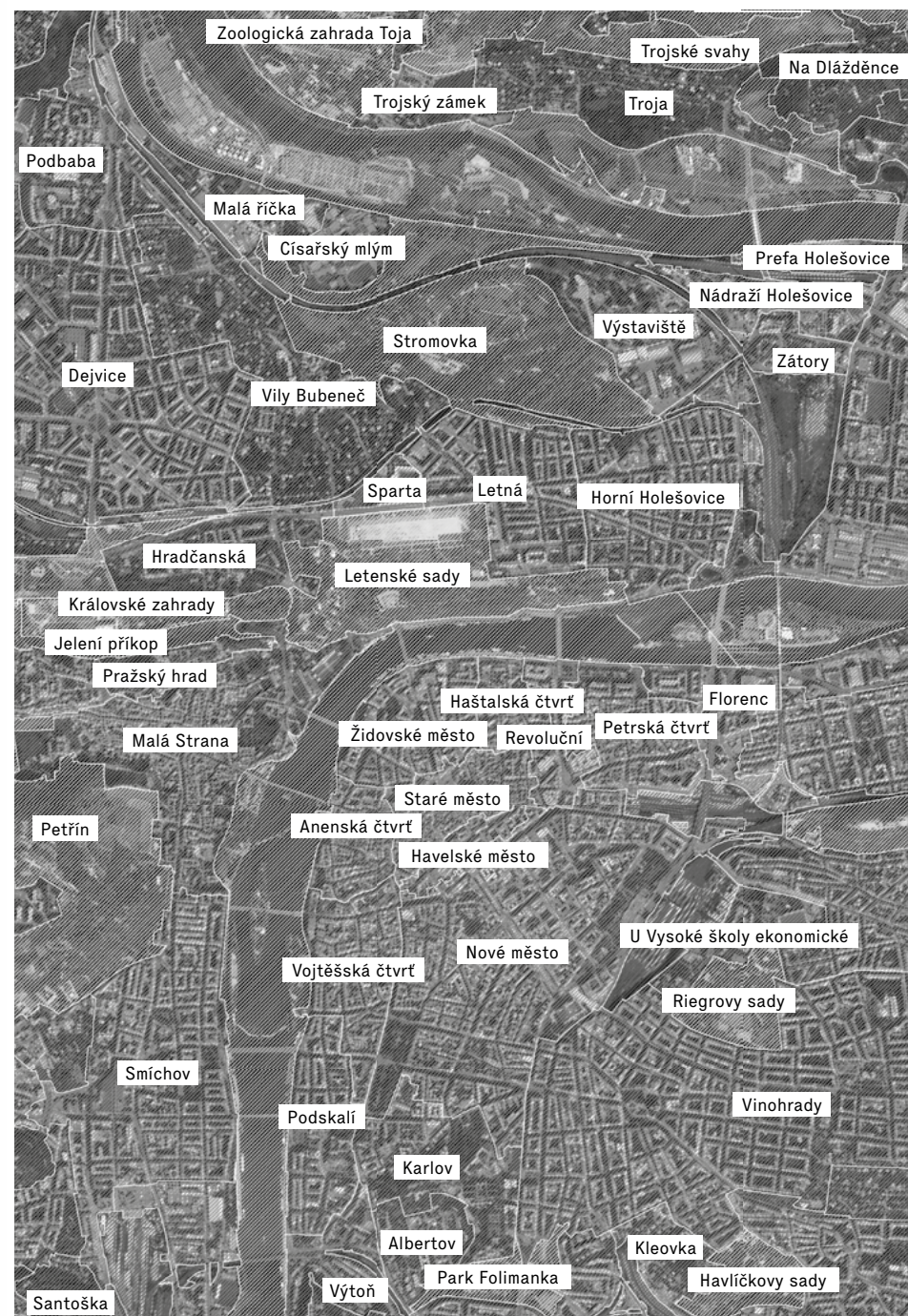
Hlavně však města v rámci své Strategie rozvoje území musí mít, mimo výše zmíněné dokumenty, připravenou mapu svého budoucího zamýšleného stavu, vycházející z cíleného počtu obyvatel a jejich hustoty v budoucnu. Koncepční dokument, nikoliv dnešní územní plán, ale plán budoucí podoby města, podle kterého se budou posuzovat investiční projekty města či soukromých investorů.

Města a obce v Česku se v průběhu 90. let a první dekády 21. století majetků spíše zbavovaly, bytový fond privatizovaly a dnes skrze zbývající vlastní majetek tak svůj rozvoj příliš neuvytváří⁴⁰⁶, na rozdíl například od výjimečné Vídně, kde více než dvě třetiny obyvatel bydlí v městských bytech⁴⁰⁷, od které se Evropa dnes ve velkém učí⁴⁰⁸. Česká města jsou schopna svůj územní rozvoj pouze usměrňovat.

Budoucí mapa města proto nemůže obsahovat přesnou definici využití, neboť takováto schopnost je již za mantinely rozhodování města v Česku. Aby k něčemu byla, musí být proto vytvořena jako mapa toho, co každá část území unese. Nebo obráceně, mapa budoucího stavu území města musí říkat, která místa není možné bez proměny odpovídající infrastruktury rozvinout. Řešením je proto mapa možné zátěže území, doslova v anglickém smyslu land-use, označující plán budoucího možného a maximálního využití půdy. Jinými slovy, jedná se o mapu, která určuje, co v území být může. Což je velký rozdíl oproti současnému českému legislativou upřednostňovanému funkčnímu využití území nařizujícímu, co v území být musí.

Nový, v současné době projednávaný územní plán hlavního města Prahy, zvaný Metropolitní plán, je takto ve svém základním schématu již koncipován. Rozděluje území hlavního města na cca 800 lokalit (OBR. 33) a každou z nich řadí do jedné ze 4 hierarchicky uspořádaných úrovní:

- produkční oblasti, logistické areály tvořené obrovskými plochami, do kterých každým dnem zajíždí stovky nákladních automobilů,
- administrativní a obytná oblast, která je každé ráno či večer startovní či cílovou destinací velkého množství lidí v moderně koncipovaných, hustě zalidněných městech krátkých vzdáleností



OBR. 33 – Lokality vymezené v Metropolitním plánu Prahy, zdroj: Koucký a kol. (2014)

přepravujících se nejlépe hromadnou městskou dopravou či pěšky,

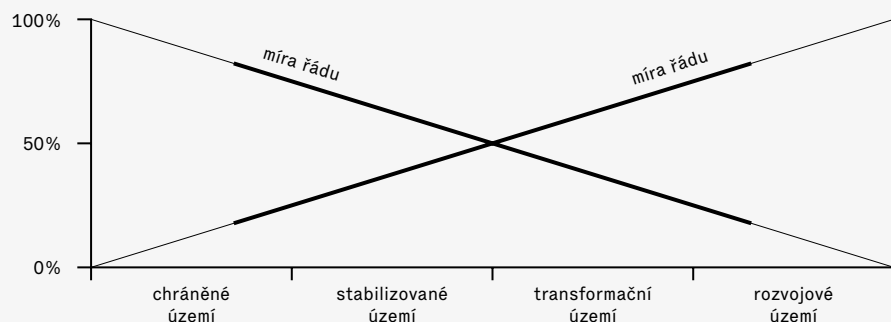
- rekreační oblasti sloužící k oddechu a klidu,
- nezastavitelná oblast, více či méně kulturní krajina tvořená přírodními útvary, loukami či lesoparky.

Kategorie jsou vzájemně sobě nadřazené. Například území schopné pojmout velké množství bydlících a pracujících jistě může zvládnout i rekreační funkci atd. Samozřejmě se předpokládá, že v prostoru města bude snaha možnou zátěž využívat co nejvíce.

Lokality v Metropolitním plánu nejsou všechny určené k rozvoji. Mimo oblasti nezastavitelné je velká část zastavitelných oblastí svou urbanistickou strukturou stabilizovaná. Metropolitní plán proto řeší hlavně území ostatní, tzv. transformační a rozvojová.

Transformační území leží uvnitř kompaktního území města a jsou tak ze všech stran obklopena a napojena na již existující zástavbu. Při tvorbě jejich koncepce rozvoje je tak možné v okolním prostředí napravit nedostatky například v uliční síti či distribuci veřejných prostranství a parků. Rozvojová území leží vně kompaktního území města, a proto jsou možnosti jejich rozvoje do jisté míry širší. Poměr míry řádu a chaosu při jejich rozvoji ukazuje OBR. 34.

Jak transformační, tak i rozvojové plochy byly při tvorbě Metropolitního plánu podrobeny multifaktorové analýze, která hodnotí například jejich polohu ve městě, přítomnost přírodních zvláštností, sousední urbanistickou strukturu, veřejnou infrastrukturu a mnoho dalších aspektů rozvoje. Každá takováto nestabilizovaná lokalita je tak v konečném návrhu



OBR. 34 – Míra řádu a chaosu v rozvoji území, zdroj: Koucký a kol. (2014)

⁴⁰⁹ dle Koucký
a kol. (2014)

doporučena k jedné ze čtyř úrovní rozvoje podle maximální možné budoucí zátěže území. Podle Metropolitního plánu je podstatou strategie rozvoje území hlavního města Prahy prioritně a adekvátně možnostem zaplnit transformační (přestavbové) zóny, kterých bylo v Praze v roce 2012 evidováno celkem 94 o celkové rozloze 1.442 ha. Z nich 37 je větších než 10 ha a největší – Slatiny u Vršovického hřbitova – má dokonce 113 ha⁴⁰⁹.

Tvůrci Metropolitního plánu se tak zkusili jako jedni z prvních v České republice podívat na územní plánování prizmatem rozvojového a koncepčního dokumentu, nikoli specifickou optikou českého víceméně čistě regulačního územního plánování. Jedná se o přístup vycházející ze systémové teorie popsané v předchozích částech a kapitolách a my si jej v hrubých rysech nyní na několika dalších řádcích popíšeme.

Vývoj, jak již víme z přecházejících částí, vždy využívá jako základní kameny ke každému svému dalšímu kroku stabilizované struktury. V prostoru města jsou těmi nejstabilnějšími fyzicko-geografické podmínky. Terén, údolí a kopce, řeka, geologické podloží, lokalizace města, sklonitost svahů a jejich orientace, klimatické podmínky, to vše jsou nejstarší struktury, na nichž stojí samotná existence města a které jsou dle vývojové teorie základními nerovnostmi v realitě určujícími další vývoj. Jejich změna je většinou téměř nemožná, resp. za cenu extrémních nákladů. Jsou to struktury zpravidla starší než město samotné. Pro městský organismus jsou v podstatě určitým systémovým okolím, které na vývoj města působí a usměrňuje jej. Je vhodné je využít pro urbanistickou kompozici města, pro plánování nových čtvrtí, výškových domů a dominant.

O poznání mladšími, a tedy i méně, avšak stále velmi stabilními strukturami, jsou tvar a vedení uliční sítě a síť veřejných prostranství. V evropských městech, v jejich centrech a blízkém okolí má jejich stabilizovaná struktura ulic a veřejných prostranství zpravidla mnohaleté trvání. Její podoba je již dlouholetým vývojem jak pevně posazena na struktury starší, tak také obroušena do podoby pro život daného města dostatečně vhodná. Jinými slovy, zatímco domy se mění, představují, bourají a staví nové, již jednou provedená parcelace ulic většinou přetrvává, a to stovky let. Výhodou dobře navržené parcelace je její univerzálnost a schopnost bez potíží se adaptovat na probíhající změny ve společnosti.

Existovaly však i relativně nedávné výjimky, jakou byla například Hausmannova přestavba pařížských bulvárů v předminulém století, a další⁴¹⁰. Ty byly však v podstatě vždy důsledkem síly vyššího celku – celého císařství. Tehdejší správa se

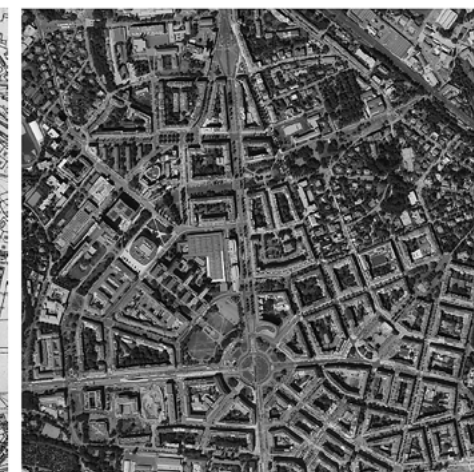
⁴¹⁰ Souhrnně popisuje velké proměny evropských měst v novodobé historii např. Geurtsen (2009).

opírala jak o sociální, tak hlavně ekonomické zdroje většího celku. Města sama – alespoň ta v Evropě – již dnes nemají dostatek vůle, síly a energie tyto své staré a stabilizované struktury proměnit. Dokonce, a to se může jevit i jako částečně překvapivé, ani města velmi poničená po druhé světové válce, a za všechny jmenujme alespoň Londýn či Drážďany, nepřistoupila k proměně své uliční sítě⁴¹¹. Naopak obnovila její původní podobu, v případě Drážďan v jejich centru dokonce i vnější podobu samotných domů. Prostorové struktury měst jsou totiž stabilizované nejen v prostoru, ale i uvnitř sociálních a kulturních struktur. Lidem se tak příliš nelíbí bourání ve městě, mají pocit ztráty určitých jistot, které jim okolní prostor zajišťuje. Takto ostatně vzniklo i památkářské hnutí v 19. století, jako reakce na přílišné bourání ve městech v 19. století⁴¹². Dnes se v západních městech již do takové míry nebourá, a je proto otázka, zda není namísto znovu zvážit míru tohoto způsobu ochránářství, které – ať chceme či nechceme – vždy bude stát trochu v protikladu k rozvoji⁴¹³.

O něco méně stabilizovanou strukturou ve městě jsou ulicemi a veřejnými prostranstvími vymezené bloky domů. A ne náhodou i měřítkově menší. Jejich stabilitu je třeba posuzovat na atributech těchto bloků – zejména na výšce budov, počtu jejich pater, typu střechy, barvě fasády a mnoha dalších. Zůstane-li nyní jen u výšky, pak například z fotografií historického jádra Prahy z konce 18. a 19. století lze rozpoznat, že domy v historickém centru povyroستly za 100 let v průměru o dvě patra⁴¹⁴. Ne každé město však již v té době vedlo takovou diskusi o zachování svých historických hodnot a ihned za hranicí historického jádra panovala podobná situace jako v dalších centrech tehdejšího světového dění. U charakteru zástavby, výšky budov, vzhledu a vnější fasády, tvaru střechy a dalších charakteristikách celých bloků či urbanistických souborů můžeme tedy mluvit o určité neměnnosti v délce maximálně několika desetiletí.

Co se však mění rychle a ještě k tomu stále rychleji, je vnitřek domů a bytů, jejich funkční využití. A opět není náhoda, že se jedná o měřítkově nižší úroveň. Založit si firmu a začít podnikat na nějakém typu digitálního přístroje je dnes možné ve vlastním bytě ze dne na den. A tato pracovní bude nejspíše mnohem tišší než průměrná rodina s malými dětmi. Celospolečenský vývoj uvnitř globálně propojeného světa s chováním lidí neustále provádí drobné povrchové nelinearity, které nelze předpokládat ani plánovat.

Velká změna pomalu mizí a je nahrazována stále větším množstvím změn malých. Doby, kdy průmysl či administrativa vyháněly svými negativními externalitami na dlouhou dobu lidi



OBR. 35 – Plán rozvoje území A. Engela z roku 1920 a reálný stav po téměř sto letech v Praze – Dejvicích, zdroj: Koucký a kol. (2014)

daleko od továren a práce, a fixovaly tak vnitřní funkce bytů a domů do Athénskou chartou stanovených tří kategorií – bydlení, práce, rekreace – jsou již pryč. Hygienické limity, včetně limitů hlukových, dnes vytvořily stav, ve kterém je třeba průmyslové areály před bydlením spíše chránit, než naopak.

Metropolitní plán pracuje právě s výše popsanou stabilitou struktur. Soustředí se na měřítkovou úroveň a struktury, které je ve schopnostech města ještě proměňovat, ale které zároveň nepodléhají rychlé nelineární proměně, na niž je jakékoliv plánování krátké. Do této úrovně patří právě řazení území podle jeho maximální možné zátěže, výšková regulace (v metrech či podlažích), podrobný popis charakteru zástavby v jednotlivých lokalitách, v transformačních a rozvojových zónách vymezení uliční sítě, veřejných prostranství a parků, možné umístění výškových dominant aj. Naše schopnosti plánovat v území snad nejlépe ilustruje porovnání plánu pražských Dejvic vypracovaného architektem A. Engelem v roce 1920 se současným stavem daného území, jak jej ukazuje OBR. 35.

Co je však třeba uvést závěrem: Podstata Strategie rozvoje území, a tedy i Metropolitního plánu, by se měla vzhledem k nevyhnutelně se blížící reformě územního plánování v Česku stát brzy standardem pro všechna nejprve alespoň velká města. Ta největší – mimo Prahu tedy ještě Brno či Ostrava – by však již dnes měla cílit ještě dále, neboť rozvoj měst bude podléhat společně s rozvojem složitosti společnosti stále náročnějším výzvám.

Plánovat lze dobře vždy jen uvnitř lineárního vývoje, kde známe dobře příčiny a následky. Avšak věda o městech už dostatečně pokročila a dnes umíme proto plánování použít

⁴¹¹ jak popisuje např. Hruza (2014)

⁴¹² Tuto epochu v Praze popisuje např. Bečková (ed.) (2000).

⁴¹³ Mj. i o to se snaží dosud poslední vydaná publikace týmu profesora Kouckého a Institutu plánování a rozvoje zvaná *Pražské veduty* (Koucký (ed.) (2018).

⁴¹⁴ Takovouto publikací snažící se prostřednictvím fotografií stejného místa v Praze zachytit rozdíl mezi lety 1898 a 1998 je kniha *Praha letem po sto letech* (Bárta a kol. 2006), s. 12–13, 24–25, 98–99, 106–107 a další.

⁴¹⁵ Více a v různých konotacích uvádějí tuto souvislost např. inženýři curyšské techniky Dietmar Eberle a Eberhard Tröger (Eberle, Tröger 2015) porovnávající různé urbanistické struktury a jejich specifika ve městě, či lépe přímo významní dopravní experti Peter Newman a Jeffrey Kenworthy, zabývající se mj. problematikou vztahu dopravy, velikosti a hustoty měst již více než 30 let (např. Newman, Kenworthy 2015).

i například tam, kde známe pravděpodobný průběh i nelineárního vývoje (např. ze situace v jiných městech). Například již dnes víme, že zhruba u hodnot hustoty zalidnění 100 obyv./ha a vhodně zvolené urbanistické struktury začínají lidé vyset z aut⁴¹⁵. Na takovéto modelace zahrnující fázové přechody již však není v podstatě možné aplikovat jednoduché metody výpočtu, typické pro tvorbu dnešních plánů. Území je třeba řešit současně v jeho detailu i při jeho začlenění do většího celku, buď celého města či aglomerace. Nepatrná změna jednoho parametru, například v dojíždce či automobilizaci obyvatel, může znamenat velký rozdíl ve fungování celého modelu. Statická mapa, jakou je například i územní plán, stále více nestačí prudkému rozvoji složitosti našeho světa a s ním i měst, zejména těch velkých.

Funkční Strategie rozvoje území měst se tak obzvláště u těch největších bude stále více muset tvořit jako dynamický digitální model města. Ke slovu se proto dříve či později dostanou metody počítačové modelace měst, která bude určitou obdobou dnešní metody ve stavebnictví známé jako BIM (z angl. Building Information Modelling), pro města tedy nejlépe nazvatelná jako tzv. CIM – City Information Modelling. Správě měst tato metoda umožní v případě dobře nastaveného modelu kvalifikovaně vážit všechny rozvojové záměry, vizualizovat on-line jejich dopady, či naopak ukazovat úzká hrdla stávajících infrastrukturních sítí, a to i při zahrnutí známých a již prozkoumaných nelinearit ve vývoji měst. Je tak nyní trochu výzvou, které z velkých měst v České republice se jako první něčeho takového ujme.

**Tomáš Hudeček je stále hladový vše-
žravec, jakákoliv intelektuální potrava
v jeho dosahu musí být na pozoru. Až jde
strach z toho, jestli to zvládne, pojme
a zpracuje. A on to zvládá! A skvěle! Mám
za to, že v této zemi není nikdo takový,
kdo by nám byl schopen (a vždy ochoten)
sdělit tolik přínosného a potřebného ke
spravování měst. Navíc v šíři od abstrakt-
ních úvah ke konkrétním činům kovaným
v politické řezi. A ještě něco: toto je
kniha vskutku odvážného člověka. Díky.**

Jan Jehlík, prof. FA ČVUT