

KOMUNÁLNÍ DOPRAVNÍ POLITIKA A ÚZEMNÍ PLÁNOVÁNÍ

Jiří Růžička

Od roku 1989 dochází s rozvojem soukromého sektoru a omezováním veřejné dopravy zejména v zastavěném území k vyššímu využívání osobních vozidel. Důsledkem jsou vyšší intenzity na komunikacích v celodenním průměru a rovnoměrnější rozložení intenzity v průběhu dne na rozdíl od špičkových období v minulých letech. Tento jev nese s sebou vyšší nároky na parkování vozidel. Následujícím stupněm pak jsou i vyšší nároky na odstavení vozidel v obytných územích. Ta byla budována bez krytých odstavných ploch a s rostoucím stupněm automobilizace

nejsou stávající plochy dostatečné, nehledě k tomu, že proběh soukromých vozidel neroste tak rychle a podíl doby vozidla v klidu je vyšší.

V obecném pohledu se tak opakuje ve zrychlené podobě scénář západoevropských měst, kde byla infrastruktura postupně upravena v důsledku tlaku osobní automobilizace a snahy přizpůsobit této okolnosti městské prostředí. V současné době je však tento pohled v řadě měst již překonán a hledají se pracně cesty k nápravě. Ve skutečnosti totiž lidé, kteří využívají vozidla nadprůměrně, jsou nepřímou dotováním z veře-

jných zdrojů na dopravní infrastrukturu více, než občané, kteří jezdí méně nebo vůbec. V územním plánu je tedy nezbytné stanovit takový rozsah opatření, která budou únosná pro městské prostředí v dlouhodobé perspektivě.

Teoretická východiska:

- Konstantní - hybnost a čas strávený na cestě.
- Proměnná - vzdálenost zdroje a cíle, rychlost dopravy.

Pohyb obyvatel je lepším měřítkem

hodnocení dopravního systému než schopnost přenášet pohyb vozidel. Cílem každé cesty je dosažení nějaké aktivity, služby nebo zboží. To však může být dosaženo i při snížení přepravních nároků, pokud se neprodužují vzdálenosti.

Praktické nástroje:

- Základní právní úpravy. Zákon č.13/1997 Sb., o pozemních komunikacích. Zákon č. 197/1998 Sb., o územním plánování a stavebním řádu. Související vyhlášky a technické normy.
- Dopravní politika České republiky.
- Návrh rozvoje dopravních sítí ČR do roku 2010.

Budoucí vývoj dopravy a volbu dopravních prostředků v daném sídle určuje především územní plánování. Struktura využití území, jež pobízí člověka především k využívání automobilu je v krátkém časovém období nevratná a velmi obtížně změnitelná i v delší časové periodě. Územní plánování by z tohoto pohledu mělo být základním elementem dopravního plánování. Žádné technologické řešení nemůže nabídnout východisko, ale jen jej přenést do jiné oblasti. Celostátní dopravní politika a návrh rozvoje dopravních sítí poskytují obecný legislativní rámec a projevují se z hlediska zákona 197/1998 Sb., o územním plánování a stavebním řádu zejména v územních plánech velkých územních celků. V územním plánu obce představuje státní komunikační síť podle § 8 zákona 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích jen dílčí část a ostatní místní komunikace jsou spravovány samosprávou.

Na řešení územního plánu obce by proto měla navazovat diskuse o komunální dopravní politice. Tyto zásady vychází z celostátní dopravní politiky, ale deklarují vůli a zájem konkrétního sídla řešit proporce v dopravním systému - vztahy mezi veřejnou dopravou, individuální automobilovou dopravou, pěší dopravou, cyklistickou dopravou a statickou dopravou. V uličním prostoru dochází často k prostorovému střetu a musí být definovány priority. Tolik proklamovaná saturace stupně automobilizace není jasně definovaná hodnota, ale záleží na stanovení podmínek - politických, legislativních, ekonomických a technických. Růst počtu osobních automobilů navíc ještě nemusí být měřítkem jejich využití - obzvláště v centru města, vzájemná závislost není lineární. V dopravním systému nastáva-

jí dva základní stavy, když jsou prostředky dopravy v pohybu nebo naopak uvedeny do klidu.

Doprava v pohybu - šetrná mobilita

Vědomé úsilí by mělo podtrhovat kombinaci společenského a individuálního prospěchu, na němž je založen koncept "udržitelnosti dopravy". Společné úsilí je nezbytné pro zvyšování "image šetrné mobility", jež je ohleduplná k životnímu prostředí a vytváří novou kulturu pohybu po městech, jež je vhodnější a prestižnější než pouze jízda automobilem.

Jako hustě osídlené území je moderní město se svými ekonomickými a společenskými aktivitami místem širokého spektra dopravních potřeb. Pro nalezení, který typ dopravy a jaký rozsah dopravy je vhodný, je potřeba nejprve porovnat dopravní prostředky z hlediska uspokojování dopravních potřeb, charakteristiky a technologie provozu a dostupnosti.

Vhodnost městských dopravních prostředků je určována jejich ekologickým a ekonomickým přínosem. Sečtením spotřeby energie, emisí, zaboru městského prostoru a počtu nehod jako indikátoru ekologické rovnováhy se ukazuje jasná hranice mezi dopravními prostředky, jež jsou vhodné více - pěší, cyklistická a veřejná doprava a těmi, jež jsou vhodné méně - osobní a nákladní automobily a letecká doprava.

Využití různých dopravních prostředků je široce určeno následujícími aspekty -

- vhodností,
- snadností přístupu,
- přínosem.

Nezanedbatelným prvkem jsou nároky na prostor. Je třeba mít na vědomí, že doprava soupeří o využití městského prostředí s jinými formami aktivit. Ulice, jež je veřejným prostorem pro všeobecné využití je zabírána jako parkovací plochy. Konečně je zde otázka co je "udržitelné maximum" motorizace. Je to strop motorizace závisující na dostupnosti veřejné dopravy. Přístupnost dopravních prostředků závisí většinou na struktuře osídlení. Dalším významným aspektem je subjektivní názor uživatelů. Zatímco prostředky veřejné dopravy přinášejí vysoký společenský prospěch a jsou považovány za ekologické a přijatelné v městském prostředí, osobní automobil je označován jako nositel individuálních výhod. Kombinace společenského a individuálního

prospěchu je základním prvkem konceptu "vhodnosti městské dopravy".

Řešení územních plánů musí doplňovat v nezbytném rozsahu komunikační systém města pro všechny druhy dopravy. Aktivity náročné na individuální dopravu by měly být orientovány ve vazbě na dopravní prostor průjezdných úseků silnic, zatímco v současné zástavbě je potřeba využívat veřejnou dopravu. Zklidňováním dopravy lze pak na krátkých přepravních vzdálenostech podporovat pěší a cyklistické vztahy.

Cílem opatření není omezovat vlastnictví motorových vozidel, ale různými nástroji ovlivňovat volbu dopravního prostředku a tím využití osobních automobilů. Přitom veřejnost vnímá tuto situaci velmi citlivě, neboť je jim často předkládána jako hotový fakt bez širší diskuse. Příkladem může být účast Amsterdamu a Brna v projektu "Car-free cities" - zatímco v Amsterdamu proběhlo referendum, v Brně většina obyvatel o projektu mnoho neví. V podvědomí občanů je veřejná doprava, jejíž využití hraje v dělbě přepravní práce stále podstatnou roli. Méně si již uvědomují, že vhodné uspořádání aktivit v území zkracuje přepravní vzdálenosti a vede k vyššímu podílu pěší dopravy a málo je známa možnost kombinace dopravních prostředků. V některých oblastech pak přetrvávají negativní informace. To je příklad využívání jízdního kola pro pravidelné cesty. Obecný názor veřejnosti je, že cyklistická infrastruktura mimo stávající vozovky je bezpečnější než využívání komunikací, neboť nedochází ke kontaktu s motorovou dopravou. Kolo proto není využíváno, neboť nejsou samostatné komunikace pro cyklisty a ty nejsou realizovány, neboť cyklistický provoz je slabý. Zkušenosti získané v zahraničí ukazují opak. Samostatně vedené cyklistické komunikace mohou vést ke stejně vážným úrazům jako na obyčejné vozovce. Čím více cyklistů jezdí mimo komunikace, tím méně očekávají motoristé jejich přítomnost na vozovce a jsou schopni se k nim chovat jako k účastníkům provozu. Téměř 80 procent nehod se odehrává na křižovatkách. Zlepšení těchto kolizních bodů je z hlediska návratnosti největším přínosem. Dalším vhodným nástrojem je pak dopravní zklidňování.

Problematické se jeví některé návrhové prvky a posuzování přípustných intenzit dopravy podle ČSN 736110, jež vede v konkrétních případech často k preferování motorové dopravy. V městském prostředí by mělo být více využíváno přiměřené kapacity s vyšším podílem zdržované jízdy. O kapac-

itě městských komunikací nemůže být rozhodováno pouze v oblasti dopravního inženýrství.

Doprava v klidu - parkování a odstavování vozidel

S mobilitou velmi úzce souvisí požadavky na dobu, kdy není dopravní prostředek v provozu - tedy na statickou dopravu. V současné době je mimo vlastní centrum města rozšířené bezplatné parkování soukromých vozidel na veřejných plochách. Je to "právo", které zabraňuje zavedení mnoha důležitých opatření jako pruhy pro cyklisty nebo přijatelné příčné uspořádání.

Doprava v klidu je neodlučitelným prvkem života každého města. Nalezení její optimální varianty je přijetím kompromisu mezi možným a nutným. Způsob řešení je podmíněn respektováním charakteru území, zejména jeho urbanistickými funkcemi, podmínkami životního prostředí a ochranou památek, existujícím systémem veřejných komunikací, demografickými hodnotami a řadou dalších aspektů. Je třeba, aby výsledné řešení umožnilo odpovídající dopravní obsluhu a současně minimalizovalo negativní vlivy a dopady na území. Jako cílová varianta není přijatelný extrém v žádném směru. Stejně nevhodný je neregulovatelný systém dopravy v klidu s nekorigovanou nabídkou, jako nadměrně rychlý útlum objektivních potřeb.

Statická doprava se dotýká široké veřejnosti a získává politický rozměr se všemi z toho vyplývajícími aspekty a možnými důsledky. Stává se důležitou součástí komunální dopravní politiky. Pro dosažení obecně přijatelného řešení je nutná a podmiňující součinnost a spolupráce politické samosprávy, správních útvarů, dopravních odborníků a budoucí kontrolní složky. V rámci dopravní politiky by měly být formulovány základní cíle a priority. Jedná se například o rozhodnutí, zda bude preferováno a zvýhodněno parkování rezidentů a abonentů, jaký bude přístup k řešení parkování návštěvníků, zda budou částečně, nebo úplně znepřístupněny některé lokality, o stanovení zásad cenové politiky a řadu dalších aspektů. Pro novou koncepci je nutné získat podporu politické reprezentace a přesvědčit veřejnost (tj. budoucí uživatele a současně voliče) o správnosti navrhovaného řešení. Do vývoje zasahují různě motivované a organizované zájmové skupiny. V neposlední řadě jde, zejména ve větších městech, o značné ekonomické profity, které

organizované parkování většinou přináší. Etapa argumentace, přesvědčování, vysvětlování a získávání široké podpory je v celém procesu řešení dopravy v klidu v městském prostředí velice důležitá a její absolvování je z hlediska budoucího bezkonfliktního provozování neopominutelné.

Problematika statické dopravy je součástí komplexního řešení, jak se bude žít ve městě. V oblasti parkování jsou k dispozici 3 základní nástroje hledání rovnováhy mezi nabídkou a poptávkou -

- zvyšování kapacity ploch pro statickou dopravu,
- snižování poptávky,
- cenová regulace.

Kombinace těchto opatření je součástí tzv. managementu parkovacích ploch, jenž by měl být součástí komunální dopravní politiky a městské vyhlášky o parkování. Management parkování znamená systém, kde vlastníci automobilů platí za parkování na veřejném prostranství ve vymezeném území (v hranicích centra města). Management je kombinován s časovým omezením. Pokud je odpovídajícím způsobem aplikován je dobrým opatřením dopravní politiky, které může být zavedeno rychle a je efektivní. Poplatek pro rezidenty je snížen. O tuto výjimku je však nutno žádat a cena poplatku je v relaci k úrovni jízdného veřejné dopravy nebo násobku sazby za hodinu parkování (např. 500 Kč/rok pro bydlící při 5 Kč/hod krátkodobého parkování pro dojíždějící). Jak je evidentní z popsaných opatření, management parkování způsobuje, že se dlouhodobě parkující (s výjimkou bydlících) vyhýbají městskému centru. Celý systém je úspěšný jen tehdy, jestliže je zajištěna důsledná kontrola. Jak ukazují

zkušenosti ve městech po zavedení progresivních sazeb, toto opatření funguje.

Požadavek na stavbu garáží pro dojíždějící přímo v městském centru je jistým anachronismem. Ve městě musí být tyto lokality určeny z hlediska komunikační sítě a provozu na ní a ne z pohledu investorů. Přednostně je potřeba uspokojovat potřeby rezidentů.

Management parkovacích ploch je klíčovým problémem dopravní politiky. Tyto principy jsou v souladu s dopravní politikou, jež je šetrná a vhodná v městském prostředí -

- omezování počtu pohybů vozidel,
- zlepšování alternativy za použití osobního automobilu,
- parkovací plochy zajišťovat pouze pro nezbytnou dopravu,
- parkovací prostory uspokojující požadavky obyvatel by měly být vytvořeny mimo uliční prostor,
- odpovídající parkovací plochy pro dopravu zboží (zásobovací doprava, ne nakupování) zůstává na ulicích ve formě vyhrazených prostor,
- omezený počet parkovacích stání - podle pravidla mimo uliční prostor - by měl být za vhodnou úhradu k dispozici pro návštěvníky a rekreační aktivity; počet parkovacích stání musí být navržen podle situace na přístupové komunikaci, aby nedocházelo ke zhoršování dopravní situace a životního prostředí,
- aplikování pravidel tržního hospodářství : cenu za garáže musí platit plně vlastníci automobilů,
- zavedení poplatků pro odstavování a parkování na ulicích.

Parkovací nároky pro občanskou vybavenost dimenzované podle ČSN 73 6110

Dostupnost veřejné dopravy (chůze a čekání)

Typ území	menší než 7min	7 - 15min	větší než 15min
Centrum	A	A	A
Intenzivní zástavba (špatně dostupná IAD)	A	B	B
Intenzivní zástavba (dobře dostupná IAD)	B	C	C
Ostatní území (špatně dostupné IAD)	B	C	C
Ostatní území (dobře dostupné IAD)	C	C	D

V zónách A - D je pak určen povolený počet parkovacích míst buď podle počtu zaměstnanců nebo podle užité plochy.

Zóna	Povolený počet míst	
	na 100 zaměstnanců	na 1000 m ² užité plochy
A	5	2
B	12	5
C	20	10
D	35	20

V literatuře byla dokumentována výchozí situace a stav po 1 roce "SOFT" a 6 letech "HARD" dopravní politiky -

	pěší	jízdní kolo	IAD	veřejná doprava
výchozí stav	24%	5%	60%	11%
SOFT	27%	14%	51%	7%
HARD	20%	16%	60%	5%

zohledňují polohu řešeného území koeficientem kv, jehož hodnota roste směrem ke středu města. Hodnota koeficientu pro centrum města je nejvyšší, i když právě zde vznikají největší dopravní problémy. Jde o zcela opačný princip, než je doporučován prostřednictvím materiálů Evropské federace pro dopravu a životní prostředí. Podle tohoto přístupu je rozhodující dostupnost veřejnou dopravou a napojení na komunikační síť. Město je tak rozdělováno do zón, ve kterých jsou předepisovány nejen minimální, ale také maximální přípustné kapacity ploch statické dopravy.

Zatímco u ukazatele počtu zaměstnanců jsou hodnoty od zóny B vyšší než podle ČSN, v případě komerčních aktivit nedochází ani v zóně D k dosažení hodnot podle ČSN 73 6110. Obecně platné předpisy nestanovují vlastně žádné limity pro maximální kapacitu parkovišť v citlivých oblastech. Parkoviště pak může výrazně ovlivnit dopravní situaci na příjezdových komunikacích.

Závěr

Pro jednotlivé druhy dopravy je důležité si uvědomit některé další souvislosti. Celkový potenciál daného dopravního prostředku dosahuje určitého podílu v rámci celkové dělby přepravní práce, ale pouze jeho část je stabilní. Např. potenciál jízdního kola za optimálních podmínek je maximálně 41% celkového objemu jízd. Stabilních je však pouze 24%, z jiných dopravních prostředků lze atrahovat do 10% uživatelů, zatímco ztratit lze až 17% potenciálních cyklistů. Chybnými kroky lze tedy snáze podíl cyklistů snížit, než dodatečnými opatřeními získat. V tomto ohledu je důležitý přístup k řešení, jenž je označován v zahraniční literatuře jako "SOFT" a

"HARD".

"Měkký" přístup jednoznačně zohledňuje potenciál daného dopravního prostředku. Vychází z reálné situace a podmínek a zohledňuje názory veřejnosti. Příkladem může být opět vliv cyklistické infrastruktury. Zhruba 19% jízd se neuskuteční kvůli nedostatečné cyklistické infrastruktuře. Z toho však 25% veřejnosti by kolo stejně nepoužilo, 28% by nejelo ani při zlepšení infrastruktury a na 39% nemá vliv ani zlepšení celkové dopravní situace. Vliv infrastruktury není tedy možné přeceňovat a za jistých okolností má větší vliv zlepšení bezpečnostní situace ve městě.

"Tvrdý" přístup je nám do značné míry bližší. Takto byly budovány komunikace v našich městech. Dominantní byly požadavky motorové dopravy, požadavky ostatních účastníků byly řešeny až ve zbytkových prostorech. V určitém smyslu lze uplatnit tento přístup i při budování infrastruktury pro

nemotorovou dopravu. Špatně založený koncept, snaha o řešení za každou cenu, výstavba nelogických propojení. Na rozdíl od motorové dopravy je pohyb pěších a cyklistů možno méně organizovat a využití špatné infrastruktury bude vždy minimální.

I když na první pohled podíl nemotorové dopravy vzrostl, je reálným důsledkem návrat ke stejnému podílu individuální automobilové dopravy jako ve výchozím roku a citelný pokles veřejné dopravy.

Technicko-investiční princip řešení dopravy ve městě je nejdražší a nejméně účinný způsob. Z hlediska vlivu na individuální automobilovou dopravu byla ověřena účinnost jednotlivých opatření - (tab. dole)

Problém není v tom, že by tyto poznatky byly neznámé, ale v tom, že se je nedaří vždy prosazovat při projednávání územně plánovací dokumentace i v reálném životě. Důvodem je většinou fakt, že nemají širokou podporu. Proto bylo vždy snahou při diskusích o nových projektech - např. v rámci konzultací s PPS (Project for Public Spaces) věnovat značnou pozornost "public relation" - jednání se širokou veřejností - laickou i odbornou. Příkladem ze zahraničí mohou být např. dny bez aut ve francouzských městech v září 1998 nebo mezinárodní dny šetrné dopravy v Linzi v týdnu od 21. do 24. září 1998.

Zatímco intenzitu dopravy jako měřítko využití motorové dopravy lze snadno zjistit průzkumem, chybí měřítko šetrnosti a vhodnosti dopravy v městském prostředí. Potenciálními indikátory šetrného dopravního systému mohou být -

- Průměrný podíl výdajů domácností věno-

Opatření

Vliv na individuální automobilovou dopravu

- Investice do veřejné dopravy redukce do 2%
- Investice do veřejné dopravy plus investice do nemotorové dopravy redukce do 4%
- Investice do veřejné a nemotorové dopravy plus vhodné územní a organizační členění města snižující přepravní vzdálenosti redukce od 5 do 10%
- Investice do veřejné a nemotorové dopravy, vhodné územní a organizační členění města snižující přepravní vzdálenosti plus management parkování a fyzické přerozdělení dopravního prostoru redukce od 10 do 25%
- Investice do veřejné a nemotorové dopravy, vhodné územní a organizační členění města snižující přepravní vzdálenosti, management parkování a fyzické přerozdělení dopravního prostoru plus opatření ekonomická redukce nad 25%

vaných na dopravu, a to jak přímých včetně výdajů za vozidla a jízdné, tak i nepřímých jako poplatky za parkování a garážování, daně a dopravní infrastrukturu.

- Průměrná doba strávená dopravou na pravidelných cestách (ne rekreačních).
- Využití osobních automobilů (proběh za rok na jednoho obyvatele).
- Možnost dosažení zaměstnání a služeb pro nemotorizované.
- Plocha dopravní infrastruktury na jednoho obyvatele.
- Kvalita pěší a cyklistické infrastruktury.
- Kvalita veřejné dopravy (interval spojení, doba provozu, průměrná rychlost vzhledem k rychlosti motorové dopravy, bezpečnost, komfort, vybavení zastávek,

informovanost cestujících a stupeň integrace s ostatními dopravními prostředky).

- Kvalita dopravní obsluhy pro občany se speciálními potřebami (hendikepování).
- Podíl obyvatel v izochroně dostupnosti do 500 na zastávku veřejné dopravy.
- Počet dopravních nehod motorové dopravy
- Spotřeba energie dopravních prostředků na jednoho obyvatele.
- Léčebné výlohy vztahující se k dopravě (zranění v nehodách, nemoci dýchacího a sluchového aparátu).
- Podíl výdajů na dopravu z veřejných zdrojů
- Spoluúčast veřejnosti na projednávání a rozhodování v procesu územního plánování a výstavby dopravní infrastruktury.

ture.

Šetrná mobilita není technickou disciplínou, ale součástí životního stylu. Může být ovlivněna stanovením řady vnějších podmínek, ale v konečném důsledku bude vždy do značné míry záležet na rozhodnutí každého jednotlivce.

Ing. Jiří Růžička

Urbanistické středisko Brno, spol.s r.o.