

ÚVOD K TÉMATU SUBURBANIZACE

Martin Tunka

Proměny území českých zemí v posledních dvaceti letech byly obsahem č. 5/2010 časopisu *Urbanismus a územní rozvoj*. S těmito proměnami úzce souvisí i suburbanizace a proto se redakce rozhodla věnovat jí převažující část tohoto čísla časopisu. Suburbanizace se objevuje v denním tisku, stala se tématem posledních komunálních voleb, je jí věnována řada odborných publikací,¹⁾ existují speciální webové stránky.²⁾

Suburbanizace má řadu kritiků, používají se slova „urban sprawl“ (česky „roztahování/rozlézáání měst“), „urbánní kaše“ nebo „sídlíště na ležato“. Pro připomenutí – termín „vesnice na stojato“ se používal pro masovou panelovou výstavbu socialistické suburbanizace. Také byla kritizována. Překvapením byly výsledky šetření názorů obyvatel takových sídlišť provedené v 80. letech minulého století. Respondenti byli s byty a s bydlením v sídlišťích většinou spokojeni. Pro tehdejší sídlištní panelovou výstavbu by bylo v době jejího vzniku možné použít současnou charakteristiku suburbia³⁾ z roku 2006 „...do dálky rozlezlý okraj města, který není ani městem ani venkovem, ba ani jejich směsicí, ale čímsi zcela novým“. Jak asi hodnotí nová suburbia jejich obyvatelé?

Autoři textu „Suburbanizace pražského okolí: dopady na sociální prostředí a krajinu“⁴⁾ uvádějí, že „...víc jak polovina obyvatel Evropy sní o vlastním domě se zahrádkou někde za městem a na vlastním pozemku“. Tato touha se výrazně projevila po roce 1989 i u nás. Do té doby byl např. podíl obyvatel Prahy s rodinným domem výrazně nižší než v obdobně velkých městech „západní“ Evropy. Reakce, ke které došlo, proto byla víceméně přirozená. Na poptávku po nových (pokud možno levných) stavebních pozemcích tehdy reagovalo stavitelské podnikání tzv. „developerskými aktivitami“.

Suburbanizace je obecně chápána např. jako rozrůstání měst, zvětšování jejich zastavěného území, stěhování obyvatelstva a jeho aktivit (rezidenčních, komerčních) z jádrového města na jeho okraj, zpravidla na území jiné obce, jako srůstání dříve samostatných obcí.

Jako jeden z argumentů proti suburbanizaci posledního dvacetiletí bývá zmiňován viditelný nárůst zastavěných ploch v zázemí Prahy a některých krajských měst a s tím související úbytek zemědělské půdy. Existují sice různé zdroje dat a metody posuzování nárůstu zastavěného území, jeho interpretace ale vyvolává spíše další otázky. Změny rozsahu zastavěného území jsou tématem textu autorky Jiřiny Bergatt Jackson „Měření efektivnosti využívání urbanizovaného území“, který zaslala redakci časopisu. V něm je uvedena tabulka č. 1 „Ekonomie využívání zastavěných ploch“⁵⁾ v České Repub-

lice (zdroj: doplnění dat sestavených M. Řihou). Z porovnání dvacetiletých cyklů vyplývá, že největší nárůsty byly v letech 1950–1990, v době poválečné industrializace a urbanizace, v režimu socialisticky usměrňovaného územního plánování a výstavby. Oproti nárůstu zastavěných ploch (+14 072 ha) v letech 1970–1990 byl v letech 1990–2011 zhruba třetinový (+5 055 ha).

Suburbanizace – výstavba bez potřebné veřejné infrastruktury⁶⁾

Suburbanizaci před i po roce 1989 charakterizuje snaha minimalizovat náklady stavitele/investora (dříve socialistického státu, nyní soukromého podnikatele) a maximalizovat zisk těch, kteří hledají bydlení podle svých představ, nejčastěji s nejnižší pořizovací cenou. Socialistická suburbanizace se vyznačovala výstavbou

| Rok | Nárůst zastavěných ploch | | | | Počet obcí s územním plánem | |
|------|--------------------------|-------------|----------------------|----------------------------|-----------------------------|-------|
| | Zastavěné plochy (ha) | Nárůst (ha) | Nárůst v % roku 1930 | Nárůst v % 20letého období | | |
| 1930 | 74 682 | | 100 | | cca 200 | |
| 1950 | 85 854 | +11 172 | 115 | 115 | | |
| 1970 | 112 564 | +26 710 | 151 | 131 | | |
| 1991 | 126 636 | +14 072 | 170 | 113 | | |
| 1997 | | | | | | 1 225 |
| 2001 | | | | | | 1 989 |
| 2011 | 131 691 | +5 055 | 176 | 104 | | 4 186 |

Ekonomie využívání zastavěných ploch v České Republice

1) Např. „Současná česká suburbanizace a její důsledky“ – Martin Ouředníček, Jana Temelová.

2) <http://www.suburbanizace.cz>.

3) Viz portál Veda.cz – <http://www.veda.cz/article.do?articleId=13163>; charakteristika suburbia v rámci upozornění na přednášku „Městská periferie – suburbia – sídelní kaše: Jak v tom žít? Globalizační horor i nové okouzlení“; RNDr. Jiří Sádlo, CSc. (Botanický ústav AV ČR).

Viz též definici „suburbium“ na adrese <http://www.suburbanizace.cz> (z lat. sub urbs pod nebo vedle města – tedy předměstí). V současnosti je vnímáno jako samostatné sídlo mimo intravilán (kompaktní zástavbu) jádrového města. Za suburbia jsou někdy považována i izolovaná území sídlišť (např. pražské Jižní Město). Pro výzkum suburbanizace se za suburbium považují sídla uvnitř nebo vně administrativních hranic města s relativně autonomní funkcí a prostorovou identitou.

4) „Suburbanizace pražského okolí: dopady na sociální prostředí a krajinu“ – Václav Cílek a Miroslav Baše, Praha, listopad 2005.

5) Autorka v poznámce pod čarou uvádí, že jsou míněny pouze zastavěné plochy pod budovami a nádvořími, které uvádí katastr nemovitostí.

6) Veřejná infrastruktura – viz stavební zákon § 2 odst. 1 písm. k).

„holobytů“, současnou často charakterizuje výstavba „holodomků“. Budoucímu vývoji bylo/je (zpravidla) přenecháváno dovybavení nové výstavby potřebnou veřejnou infrastrukturou. Její nedostatek se ale objevuje poměrně brzy po zabydlení. Zjišťují jej obyvatelé suburbií i starousedlíci obcí, které novou výstavbu svými územními plány umožnily. Nejedná se přitom jen o volání po zlepšení dopravní infrastruktury (viz např. ranní a večerní dopravní zácpy). Není výjimkou, že v nové výstavbě chybí veřejná prostranství pro společenský život, chybí místní škola, chybí místa ve školách okolních obcí.

Za povšimnutí stojí, že nevybavená suburbanizace se začíná hůře prodávat. V soutěži o zákazníky se objevují projekty, které nabízejí budoucím obyvatelům lépe vybavené prostředí. Jaký bude další vývoj realizovaných suburbií, která bude obtížné dovybavit? Neznám jediný případ, že by obec, veřejná správa, vykoupila v suburbii stavební pozemek určený pro rodinný dům např. proto, aby jej využila pro občanské vybavení, které obyvatelům v území schází. Možnost dovybavení realizované zástavby potřebnou veřejnou infrastrukturou může být velmi obtížná, někdy i nereálná. Závisí na tom, zda jsou dostupné volné pozemky na vhodných místech.

Suburbanizace, levná v době výstavby, nakonec vždy vyvolá další dodatečné náklady (téměř vždy) veřejné správy. Určitá struktura zástavby umožňuje doplnění chybějící infrastruktury lépe, jiná hůře.

„Dobrou“ suburbanizaci je možné doplňovat, je-li zájem, o to, co bylo opome-

nuto. Mnoho předměstských čtvrtí a satelitů, které v době jejich vzniku byly kritizovány, je dnes (nejen jejich obyvateli) ceněno a vyhledáváno.

„Špatná“ suburbanizace, ve které nejsou vhodné pozemky k dispozici, dovybavení veřejnou infrastrukturou umožňuje velmi obtížně, nebo vůbec ne.

Vybavení území veřejnou infrastrukturou – úloha územního plánování

Plánování ve vlastním slova smyslu, včetně územního, je schopností předvídat budoucí vývoj, tedy co bude v území účelné změnit s ohledem na budoucí potřeby. Cílem územního plánování je vytvářet v území předpoklady pro výstavbu a pro udržitelný rozvoj území.⁷⁾ Suburbanizace je vhodným příkladem pro vysvětlení, co se za touto zdánlivou frází skrývá. Jestliže při rozvržení budoucí zástavby nejsou rezervovány plochy pro vybudování potřebné veřejné infrastruktury, pro zvětšení kapacit infrastruktury existující, vytváří se riziko v budoucnosti velmi obtížné a nákladně řešitelné situace.

Dosud realizovaná suburbanizace byla v naprosté většině případů umožněna územními plány schválenými podle stavebního zákona platného do konce roku 2006. Právě v reakci na výstavbu z let 1990–2006 byly do nového stavebního zákona promítnuty požadavky a postupy na zjišťování a posuzování vzájemných souvislostí územního rozvoje jednotlivých obcí.⁸⁾ Řada, spíše většina zařízení veřejné infrastruktury má

nadmístní význam,⁹⁾ slouží obyvatelům více obcí. Navrhovaný nárůst počtu obyvatel jedné obce je proto nutné posuzovat z hlediska jeho vlivu na veřejnou infrastrukturu vlastní obce, ale i obcí okolních. Čím menší obec, tím spíše budou její noví obyvatelé využívat veřejnou infrastrukturu okolních obcí. Povinností stavebního úřadu je podle § 88 SZ přerušit územní řízení v případě, že „...záměr klade takové požadavky na veřejnou dopravní a technickou infrastrukturu, že jej nelze bez vybudování příslušných nových staveb a zařízení nebo úpravy stávajících realizovat, a zároveň vyzve žadatele k předložení plánovací smlouvy“.¹⁰⁾ Význam vzájemných vazeb rozvoje obcí vzal v potaz rozsudek Nejvyššího správního soudu 1 Ao 1/2009-185, kterým byl zrušen územní plán obce Vysoká nad Labem. Důvodem bylo to, že obec navrhla rozvoj nadmístního významu, který má vliv na okolní obce, aniž k tomu měla oprávnění vyplývající z nadřazené územně plánovací dokumentace. Soud uvedl v rozsudku podrobnou argumentaci k tématu vzájemných souvislostí rozvoje jednotlivých obcí, vyplývá z něj nezastupitelný význam zásad územního rozvoje pro koordinaci územně plánovací činnosti obcí.

Otázkou není, zda suburbanizace ano, či ne, otázkou je kvalita nové výstavby a možnost jejího dalšího vývoje, jaké jsou nástroje k vytváření kvalitního prostředí, jak dalece jsou využívány, co jejich účinnému využívání brání.

*Ing. arch. Martin Tunka, CSc.
Ministerstvo pro místní rozvoj ČR*

ENGLISH ABSTRACT

Introduction to the topic of suburbanization, by Martin Tunka

Transformations of the territory of the Czech Republic in the last twenty years was the subject of the 5/2010 issue of Urban Planning & Spatial Development. As suburbanization has very much in common with these transformations, the editors have decided to make it the focus of the present issue. Suburbanization is discussed in the press, became a theme of the last municipal elections, and is focused on by numerous specialist publications and web sites.

7) Viz stavební zákon § 18 odst. 1.

8) Jen stručně a heslovitě – plánovací smlouva, definice veřejné infrastruktury, nadmístního významu ploch, hodnocení vyváženosti územních podmínek atd.

9) Viz stavební zákon § 2 odst. 1 písm. h).

10) Připravená novela stavebního zákona doplňuje text: „...pokud se záměr dotýká veřejné dopravní a technické infrastruktury ve vlastnictví obce, nebo smlouvy s příslušnými vlastníky veřejné dopravní a technické infrastruktury, a stanoví mu k tomu přiměřenou lhůtu. Pokud žadatel nepředloží požadované smlouvy ve stanovené lhůtě, stavební úřad územní řízení zastaví.“