

SUBURBANIZACE A JEJÍ SOCIÁLNÍ, EKONOMICKÉ A EKOLOGICKÉ DŮSLEDKY

Recenze publikace

Ústav pro ekopolitiku v Praze vydal v r. 2002 publikaci, která je vybraným sborníkem příspěvků, které byly předneseny na seminářích „Udržitelný rozvoj městských aglomerací“, které Ústav pro ekopolitiku (dále ÚEP) pořádal v letech 2000 a 2001. Pořádání seminářů bylo součástí projektu „Transatlantické envi-

ronmentální sítě“, který je realizován za podpory The German Marshall Fund of the USA a Nadace VIA. Editorem sborníku je Luděk Sýkora, docent na katedře sociálního a regionálního rozvoje Přírodovědecké fakulty Univerzity Karlovy v Praze. Příspěvateli sborníku z české strany jsou převážně geografové z Uni-

verzity Karlovy v Praze a Masarykovy univerzity v Brně a za ÚEP Tomáš Gremlica, který je ekologem. Jediným urbanistou z české strany je prof. Karel Maier z FA ČVUT, člen redakční rady našeho časopisu.

Zahraničními příspěvateli sborníku jsou naopak převážně urbanisté, profesoři

a členové výzkumných organizací na amerických univerzitách.

Úvodní článek Ludka Sýkory „**Suburbanizace a její důsledky - výzva pro výzkum, usměrňování rozvoje území a společenskou angažovanost**“ seznamuje srozumitelnou formou s vývojem suburbanizace ve světě a v České republice po roce 1990.

V úvodu článku vysvětluje, co to vlastně je suburbanizace, jaké jsou její příčiny a jaké jsou její důsledky. Popisuje rozdíly mezi suburbanizačními tendencemi evropskými a severoamerickými, zvláště pak její extrémní formu, nazývanou v USA „urban sprawl“. Kořeny jsou v rostoucím bohatství společnosti, nárůstu automobilismu a touze bohatnoucích obyvatel po rodinném domku ve zdravém prostředí. Výsledkem je však rozsáhlá devastace krajiny a nárůst každodenního cestování, spojený s obrovskou spotřebou komunikací, jež po určité době přestávají vyhovovat.

V kapitole „Současná suburbanizace v České republice“ popisuje vývoj po r. 1990. Konstatuje, že tradiční předměstský rozvoj v předválečném období byl založen převážně na železnici. Současný prudký růst suburbanizace je založen na individuálním automobilismu a projevuje se v první řadě výstavbou supermarketů a velkoskladů, v menší míře pak spekulativní výstavbou souborů rodinných domků. Autor vyzdvihuje negativní důsledky suburbanizace. Z ekonomických důsledků to je nízké využití území, vysoká spotřeba energie, zejména pohonných hmot, nárůst cestovního času a zácpy na přístupových komunikacích. Jako sociální negativní důsledky popisuje autor zejména vznik „nových ghet“ vyšších sociálních vrstev, sociální konflikt mezi starousedlíky a přistěhovanci, ztrátu sociální identity a soudržnosti. Hlavním environmentálním důsledkem je pokračující devastace dopravy, úbytek zemědělské půdy a zbytečné cestování.

Možnosti omezení nežádoucích vlivů vidí autor správně ve větší plánovitosti rozvoje aglomerací a koncentrací výstavby do jader aglomerací a předměstských center, propojených kolejovou dopravou. Autor konstatuje, že suburbanizace není zatím v centru zájmu odborníků, a kritizuje ji spíše nevládní organizace a občanské iniciativy. Přímo konstatuje, že územní plány velkých územních celků zatím nové

trendy v osídlení nereflektují a suburbanizaci neumožňují.

Příspěvek „**Neuspořádaný, neregulovaný a z dlouhodobého hlediska neudržitelný růst městských aglomerací**“ Tomáše Gremlici přináší poměrně rozsáhlý přehled vývoje suburbanizačních tendencí ve světě. Neuspořádaný a neregulovaný růst městských aglomerací se odehrává převážně v Severní Americe, v menší míře ve velkoměstech evropských.

V kapitole „Hlavní problémy neregulovaného růstu měst USA“ popisuje klíčové jevy: vytlidňování center měst, vytváření izolovaných okrajových čtvrtí, vznik suburbánních komerčních zón, růst nevyužívaných „brownfields“, snižování rozsahu sídelní vegetace, nevhodný rozvoj dopravních systémů v aglomeracích a radikální změny ve využívání krajiny. Jako extrémní příklad „urban sprawl“ je uváděn arizonský Phoenix (jemuž je věnován samostatný příspěvek ve sborníku). Ve srovnání s Amerikou jsou popsány hlavní problémy západoevropských měst. Je konstatováno, že růst aglomerací nerespektuje ekologické limity, mění se úloha centra a periferie, mění se městské zónování a stupeň motorizace přesahuje absorpční kapacitu tradičních urbanistických struktur. Možnosti regulace vidí autor především ve strategickém plánování a v realizaci Lokální Agendy 21. Rozvojové strategie musí koordinovat aktivity veřejné správy, soukromého sektoru a občanských iniciativ.

Příspěvek „**Suburbanizace v kontextu urbanizačního procesu**“ od Martina Ouředníčka, pracovníka na katedře sociální geografie a regionálního rozvoje PŘF UK je spíše akademickým, teoretickým článkem, který sleduje vývoj teorie, metodologie a názvosloví. Konstatuje, že suburbanizace není jenom změna lokalizace výstavby, ale také změna životního způsobu. Popisuje suburbanizaci jako změnu v prostorovém rozmístění obyvatelstva, dále popisuje vývojové fáze suburbanizace, od prvotní suburbanizace, přes klasickou (moderní) suburbanizaci až po současnou (postmoderní) suburbanizaci, rozvíjenou zejména v USA. Tato postmoderní suburbanizace nereflektuje pouze vztah jádro – předměstí, ale nárůst vztahů mezi předměstími navzájem a vznikají tzv. edge cities, což jsou nová administrativní,

komerční a společenská centra na okraji měst. Autor rozlišuje suburbanizaci jako fyzický proces a jako sociální proces. Při popisu sociálního procesu vidí i kladné stránky suburbanizace (což je v tomto sborníku spíše ojedinělé) jako je např. příliv vzdělaného a iniciativního obyvatelstva do předměstských obcí. V závěru konstatuje, že rozsáhlá plošná suburbanizace rezidenčního charakteru u nás ještě neprobíhá.

Příspěvek „**Suburbanizace v USA a Německu: zdroj inspirace a poučení**“

od Pavla Ptáčka, odborného asistenta na katedře geografie Palackého univerzity v Olomouci se zabývá srovnáním příčin a důsledků suburbanizace v těchto dvou státech. Americká města vycházejí ze zcela jiné tradice a jiného přístupu k urbanismu měst. Centra měst vznikají na základě tržních sil a právě tak zanikají. Dalším jevem je větší individualismus a větší etnická i sociální diferenciacie. Bohatnutí středních vrstev a poptávka mladých rodin po bezpečném a zdravém bydlení vyvolala nepředstavitelný růst výstavby pořademěstského rodinného bydlení. Příspěly k tomu i státní podpory pro budování dopravní infrastruktury i podpory nové výstavby. S Evropou nesrovnatelný je i růst předměstských nákupních center a tzv. malls tj. komplexních obchodních a zábavních center. Jako hlavní příčiny tohoto vývoje je možno vyjmenovat suburbanizaci obyvatelstva, dostupnost automobilu, dostupné a levné pozemky na předměstí, lepší životní prostředí, daňové zvýhodnění, liberální stavební předpisy a v neposlední řadě devastace a kriminalita v tradičních městských centrech. Důsledkem je pokračující úpadek městských center, která se daří regenerovat jen za cenu obrovských nákladů.

Suburbanizace v Německu nemá tak drastické formy jako v USA, ale v rámci Evropy je markantní. Hlavními příčinami suburbanizace v 60. letech bylo zrušení regulace nájemného (a v důsledku toho zhodnocování nemovitostí), vyšší životní náklady v centrech měst, vliv stavebních společností, vyšší prestiž předměstí, lepší životní prostředí. Rychlý nárůst životní úrovně znamenal i posun hodnot a vlastnictví domu se zahradou se stalo otázkou prestiže. Pokud se týče nákupních center, nedosáhla nikdy tak obřímých rozměrů jak v USA a také nedocházelo k úpadku tradičních center měst. Jako příklad je

v článku uváděn záměr výstavby obřího nákupního střediska v Oberhausen. Tento plán Spolková země Porýní – Vestfálsko odmítla. Podle mého názoru je to také způsobeno vyšší kvalitou a vyšší prestiží územního plánování v Německu. Srovnání suburbanizace v USA a v Německu vychází jednoznačně příznivěji pro Německo.

Velmi zajímavým příspěvkem je článek Ethena Seltzera „**Suburbanizace a její ekologické, ekonomické a sociální důsledky. Poučení vývoje z Portlandu**“. Ether Seltzer je ředitelem The Institute of Portland Metropolitan Studies při Portland State University. Tato organizace má provázet akademický výzkum profesorů s problematikou rozvoje města. Portland, jako ostatně celé severozápadní pobřeží USA je známý svými ekologickými přístupy k územnímu plánování. Pacifické pobřeží se na severozápadě vyznačuje krásnou krajinou. Portland čítal v r. 1900 cca 90 tisíc obyvatel a počátkem 21. století žije v jeho aglomeraci přes 1,5 milionu obyvatel. Již v 50. letech bylo zřejmé, že úprk na předměstí má dramatický dopad na zdraví města. Nebezpečné se jeví zejména vyprazdňování centra. V r. 1958 vytvořily firmy, působící v centru společně se správou města Komisi pro rozvoj Portlandu. Velkým projektem bylo nahrazení zpustlých částí centra moderní zástavbou. Hlavní přelom v rozvoji města začal v 70. letech, kdy mladí nekonvenční členové městské rady zvolili starostou advokáta Neila Goldschmita. Základem rozvoje města se stal plán rozvoje centra, který zdůrazňoval potřebu hromadné dopravy a rozvoj veřejných prostranství. Z centra města byla odstraněna dálnice a plánované garáže byly nahrazeny náměstím Pioneer Square, jehož řešení bylo publikováno po celém světě.

V současnosti dojíždí do centra 35% lidí veřejnou dopravou a cca 15% na kole nebo pěšky. Firmy, sdružené v centru vytvořily Asociaci pro pokrok v Portlandu. Paralelně se snažil stát Oregon vytvořit systém využívání území na celostátní úrovni. V roce 1973 byl přijat zákon na využívání území. Tento plán vyžadoval, aby každé město a okres měly komplexní plány využívání území. Program celostátního využití půdy má mimořádný význam pro metropolitní oblast Portlandu. Další důležitou novinkou bylo vymezení metropolitní úrovně veřejné správy tzv. Metro.

Metro je voleným orgánem samosprávy a kontroluje limity růstu metropolitní oblasti. Metro kontroluje všechny místní plány využití území. Usiluje se o přesné rozdělení městského a venkovského využití. V roce 1991 Metro přijalo dokument „Cíle a záměry regionálního a městského růstu“. Tyto cíle zakládají regionální partnerství soukromého a veřejného sektoru a zástupců veřejnosti. Výsledná podoba regionu pod názvem Regio 2040 byla přijata na základě variantních scénářů a připomínek veřejnosti. Koncept je založen na rozšíření kolejové dopravy a jasném definování centra a subcenter. Součástí je systém zeleně. Ponaučení z rozvoje Portlandu jsou tato:

- nejde o experiment, ale veškeré aktivity vyšly z potřeby obyvatel rozhodnout o vlastní budoucnosti,
- plánování má význam a lze jím změnit existující trendy rozvoje území,
- významná je participace obyvatel,
- klíčovou roli hraje schopné vedení města,
- rozvoj regionu je nikdy nekončící činnost, přičemž výsledky jsou často dlouhodobé,
- není možno regulovat vše a do detailu,
- plánování se mění v období stagnace a v období růstu,
- řízení růstu vyžaduje náklady, ale přináší výsledky,
- programem řízení růstu není vymezení hranic města; vymezení hranic je důležité, ale je nutno kontrolovat, jak probíhá urbanizace uvnitř těchto hranic,
- trvale je nutno usilovat o kvalitativní rozvoj společnosti; na rozhraní 19. a 20. století poháněla Portland jasná myšlenka: být jedno z největších měst na pobřeží Pacifiku. V současné době je vůdčí myšlenkou zlepšování a zkvalitňování místa.

Závěrem příspěvku je kladena otázka: kam směřujeme? Cílem není absolutní hospodářský a územní růst, ale i „zachování stávajícího“, tj. ochrana tradičních hodnot a specifík, ať již jsou z ekonomické, environmentální či kulturní oblasti.

Dalším zahraničním příspěvkem je článek Johna Puchera „**Suburbanizace příměstských oblastí: mezinárodní srovnání**“. John Pucher je profesorem na katedře urbanismu Rutgers University v New Brunswick, New Jersey. Zabývá se zejména vztahem dopravy a uburbanizace. V úvodu konstatuje, že nezabránění roz-

ptýlené suburbanní výstavbě v nízkých hustotách je osudovou chybou veřejné politiky, která má dlouhodobé následky, neboť odsuzuje velkoměsta k absolutní závislosti na osobním automobilu. Článek se opírá o studii pro Národní akademii věd USA, která byla zpracována pod názvem „Cena za urbánní rozptyl“ v r. 1998. Tato zpráva zkoumá náklady urbánního rozptylu a dochází k šokujícím číslům. Škodlivé vlivy suburbanizace je možno najít takřka ve všech oblastech. Jsou to zejména:

- státní a soukromé investiční a provozní náklady,
- náklady na dopravu,
- poškození přírodních biotopů,
- kvalita života,
- společenské problémy.

Náklady na veřejnou infrastrukturu jsou např. až o 60 % vyšší než u koncentrované výstavby. Zábor zemědělské půdy je až o 30 % vyšší, zainvestovanost stavebních pozemků je až o 24 % vyšší apod. V článku je také kritizována americká politika územního rozvoje, například levnější a nechráněná půda v zázemí aglomerací, státní podpora bydlení v rodinných domcích, kapacitní síť silnic a extenzivně řešené územní plány. Převažujícím dopravním prostředkem je automobil, přičemž jeho podíl na dopravě neustále vzrůstá (v r. 1995 89% dopravní kapacity). Ve srovnání s Evropou je ohromný počet v kilometrech ujetých automobilem na osobu a rok. Např. v Itálii je to 3 338 km, kdežto v USA 8 485. I tak vyspělé státy jako je Německo anebo Nizozemí ujedou sotva polovinu této hodnoty. Naopak v Evropě v průměru 20% přepravy se odehraje pěšky, kdežto v USA je to pouze 6%. V bývalých socialistických státech byl podíl veřejné dopravy relativně příznivý, ale neustále se zhoršuje ve prospěch automobilové dopravy. Zpráva je doložena grafy, ve kterých je ilustrován vztah hustoty osídlení, ujetých km a spotřeby energie na dopravu. Tyto grafy mají exponenciální průběh s klesající hustotou. Závěrem John Pucher varuje Českou republiku a zejména Prahu, aby se nedopustila omylu, které měly katastrofální důsledky pro americká a západoevropská města.

Dalším zahraničním příspěvkem ve sborníku je článek Ignacio San Martina „**Vnímání živelného rozpinání měst: bitva o udržitelný růst v Arizoně**“. Ignacio San Martin je profesorem na Fakultě

architektury University Arizona a ředitelem programu urbanismu a územního plánování měst. V úvodu příspěvku formuluje vědecká východiska procesu nazývaného „Urban Sprawl“. Kromě již obecně známých příčin se zmiňuje také o naivním americkém idealismu ideálního bydlení. Prof. Salomon z Kalifornské univerzity k tomu říká: „*Čím více podle toho snu postavíme, tím méně se to podobá naší původní představě. Suburbanizace ničí krajinu mazáním rozdílů mezi městem a venkovem, pohlcuje čas lidí a diskriminuje lidi, kteří nemají zájem o tento netolerantní trh*“. Kromě odpůrců suburbanizace existují i její zastánci, kteří např. označují „sluneční pás“ (Sunbelt) osídlení od Kalifornie po Texas za novou kvalitu, která se odlišuje od evropských tradic urbanismu. Prof. Martin demonstruje suburbanizaci na Phoenixu, největším arizonském městě. Počet obyvatel tohoto města vzrostl z 29 tisíc v r. 1920 na 1 049 tisíc v současnosti. Rozloha vzrostla ze 44 km² na 1 075 km². Jeho metropolitní oblast zahrnuje dalších 21 měst, má rozlohu 6 144 km² a žije zde celkem 2,6 milionu obyvatel. Veškeré osídlení přitom závisí na dálkových vodovodech a umělém zavlažování. Bydlení je realizováno téměř výhradně rodinnými domy, z nichž většina má bazén. Průměrná hustota osídlení klesla z 2 430 os/km² na 914 os/km². Demografická prognóza metropolitní oblasti Phoenixu pro rok 2030 je 6 mil. obyvatel. Pokud bude výstavba rodinných domů pokračovat stejným tempem jako doposud (tj. 35 000 RD ročně), tak se každou hodinu přemění téměř 1 ha krajiny. S tím, jak se ekonomika Phoenixu mění z bavlny na počítače, tak se mění nádherná arizonská poušť na nekonečná předměstí.

Šetření mezi pracovníky veřejné správy v r. 1988 prokázalo, že vedoucí pracovníci vnímají pozitivní i negativní stránky tohoto obrovského růstu. Jako největší negativum byl vnímán nárůst automobilové dopravy a s tím související zhoršování kvality ovzduší.

Protože se Arizona stává atraktivní pro celé USA, je nutno její rozvoj usměrňovat na federální úrovni. Federální zákony o hospodaření s půdou byly přijaty ve dvou fázích. První, zhruba v 60. letech 20. století se soustředila na ochranu citlivých území jako jsou pobřežní lokality, mokřady apod. Druhá vlna politiky hospodaření s územím se váže více na lokální politiku,

na spolupráci soukromého a veřejného sektoru a na sociální otázky. V této oblasti jsou důležité zákony jednotlivých států.

Pokud se týče Arizony, byly jejím občanům předloženy dva návrhy. Jeden je občanská iniciativa k řízení růstu a druhý je iniciativou státu. Tyto iniciativy používají řadu ekonomických stimulů, jako jsou úhrady za veřejné služby, pobídky k výstavbě uvnitř zastavěného území a politika dostupného bydlení.

Iniciativy mají ve svobodomyšlném jihozápadě USA řadu odpůrců, zejména ze strany vlastníků půdy, stavebních podnikatelů a spekulantů. Ve výhledu musí však být dosaženo konsensu mezi protichůdnými zájmy, nemá-li být Arizonská příroda zcela zničena.

Sborník zakončují příspěvky domácích autorů, kteří jsou více obeznámeni s praxí územního rozvoje a rozumějí reálným aspektům, které často vyúsťují v rozporná stanoviska a záměry.

Radim Perlín, odborný asistent na katedře sociální geografie a regionálního rozvoje PřF UK se dlouhodobě zabývá problematikou venkova a malých sídel. Ve svém příspěvku „**Nízkopodlažní výstavba v územních plánech obcí v záměstí Prahy**“, stručně hodnotí vývoj po r. 1990. Charakterizuje jej útlum zástavby výškových nájemných domů, nereálné představy o velké poptávce po rodinném bydlení, vznik malých a velmi malých projekčních firem a neexistující tradice socialismu ve výstavbě předměstských rezidenčních čtvrtí RD. Autor člení rozvoj nízkopodlažní zástavby do několika etap: první etapou je určité bezvládní a spontánní rozvoj bez plánů, druhou v letech 93–94 jsou ambiciózní developerské projekty velkého rozsahu (včetně neslavného H systému). Třetí etapou je probouzející se opozice vůči těmto typům rozvoje až po současné vystřízlivění z ambiciózních záměrů. Kromě jihozápadu Prahy k překotné rezidenční suburbanizaci nedochází a realizují se spíše malé soubory v návaznosti na stávající obce.

Ivana Horáková je geografka, která se věnuje nové bytové výstavbě v Praze, v současnosti v poradenské společnosti AC Nielsen. Ve svém příspěvku, vycházejícím ze statistických údajů rozvoje bydlení pod názvem „**Suburbanizace či urbanizace? Nová bytová výstavba v Praze**

a jejím záměstím“ prokazuje, že komerční výstavba bytů neodpovídá dosud potřebám a významu Prahy. Mnohá bytová výstavba přispívá k procesu urbanizace a rozvíjí kompaktní území Prahy. Rozvíjí se však okrajové plochy jádra aglomerace a počet obyvatel v centru trvale klesá. Teprve po roce 2005 je možno předpokládat masivní výstavbu rodinných domů v příměstském pásmu aglomerace.

Ondřej Mulíček je absolventem na katedře geografie Přírodovědecké fakulty Masarykovy univerzity v Brně. Ve svém příspěvku „**Suburbanizace v Brně a jeho okolí**“ ukazuje, že půlmilionové Brno není zasaženo suburbanizačními trendy v neúměrné míře. Více než rozvoj rodinného bydlení ovlivňuje suburbanizaci rozvoj supermarketů a zakládání nových průmyslových zón.

Sborník uzavírá příspěvek Karla Maiera „**Právní nástroje a reálné možnosti ovlivnit suburbanizaci**“. Autor je profesorem urbanismu na Fakultě architektury ČVUT v Praze. Věnuje se zejména metodickým a právním otázkám územního plánování, a to v evropských i světových souvislostech. V úvodu srovnává výchozí podmínky postsocialistických a tradičně kapitalistických měst, přičemž socialistické město, zejména pokud se týká využití území a fungování veřejné dopravy, nedopadá nejhůře. Deregulace a přechod na tržní podmínky, spolu s nízkými znalostmi a nezkušeností způsobil mnoho problémů. První etapa postsocialistického rozvoje měst je charakterizována rychlou regenerací centra a vymístěním neefektivních funkcí z center měst. Druhá etapa je charakterizována nadšením z „nákupních rájů“ v předměstských hypermarketech. Suburbanizace bydlení a masivní výstavba rodinných domků nás teprve čeká. V kapitole věnované nástrojům pro ovlivňování suburbanizace se zabývá úlohou územně plánovací dokumentace, zejména ÚPN VÚC.

ÚPN VÚC však neřeší vždy problematiku městských regionů. Pokud se týká územních plánů obce, není tajemstvím, že existuje silné lokální sobectví jednotlivých obcí a velmi těžce se dochází k souladu mezi zájmy jádrového města a obcemi v příměstském pásmu aglomerace. Paralelním nástrojem jsou dokumenty regionální politiky, zejména na úrovni kraje a NUTS 2.

V závěru autor konstatuje, že „tvrdé“ právní nástroje, ačkoliv jsou legislativně zdánlivě velice silné, nejsou dostatečně účinné, nejsou-li podloženy investiční politikou. Úspěchu při plánování, tedy i při regulaci suburbánního rozvoje je možno dosáhnout pouze při formální i neformální spolupráci všech aktérů a to jak horizontální, tak i vertikální.

Závěrem: Sborník svou šíří je velmi dobrým informačním materiálem o relativně novém jevu, kterým suburbanizace je a může posloužit jako základní informace zejména pro širší veřejnost. Dostáváme v něm infor-

mace z Ameriky, kde je suburbanizace plně vyvinuta a právem se poukazuje na její negativní jevy. Autoři, kteří se zabývají praxí územního plánování v České republice však správně poukazují na to, že u nás není proces suburbanizace ještě plně rozvinut. Ústav pro ekopolitiku již z titulu svého názvu sleduje zejména negativní dopad suburbanizace na životní prostředí. Mezi ekology a územními plánovači se stalo téměř „politickou korektností“ strašit nedozírnými důsledky suburbanizace. Bylo by však poctivé hodnotit i její kladné stránky jako např. zvýšení nabídky v supermarketech, bydlení v zeleni pro širší vrstvy obyvatel apod.

Udržitelný rozvoj, který, jak je notoricky opakováno, je vyváženým rozvojem sociálním, ekonomickým a environmentálním. Proto je nutno hodnotit suburbanizaci v celém kontextu územního rozvoje České republiky, a to ze všech aspektů.

Ing. arch. Josef Markvart, CSc.

[Suburbanizace a její sociální ekonomické a ekologické důsledky. Luděk Sýkora, editor. Ústav pro ekopolitiku o.p.s. 2000 Hradební 3, 110 00 Praha 1. Publikace je ve fondech odborné knihovny ÚÚR]