

ZKUŠENOSTI VELKÉ BRITÁNIE SE ZVLÁDÁNÍM RŮSTU MĚSTA A S UDRŽOVÁNÍM JEHO KOMPAKTNÍ FORMY

Byl jsem vyzván, abych na konferenci o živelném růstu měst dne 21. května stručně pohovořil o přístupu k problému zvládnutí růstu města, který funguje ve Velké Británii. Mým záměrem je shrnout zde hlavní proudy působící ve Velké Británii a vyložit pravomoci, agentury a nástroje, jež jsou k dispozici. Není to úplně vyčerpávající debata o všech aspektech plánování a obnovy. Všechny nástroje, o nichž hovořím, se týkají Anglie a Walesu, Skotsko má totiž vlastní parlament s pravomocemi týkajícími se územního plánování a životního prostředí. Rovněž v Severním Irsku spadají tyto oblasti politiky do odpovědnosti správy Severního Irsku.

Velká Británie má s fungováním systému územního plánování zkušenosti minimálně padesátileté; ústřední i místní orgány veřejné správy v něm hrají významnou úlohu. Od r. 1947, kdy Parlament schválil zákon o územním plánování, zavádí každá veřejná správa změny, aby vyhověla měnícím se politickým a ekonomickým prioritám. V posledních dvou desetiletích prošla ekonomická základna velkých i menších měst ve Velké Británii změnou – od značné převahy především výrobního průmyslu k orientaci na oblasti růstu, jako jsou finanční služby a služby založené na informačních technologiích, turistickém ruchu a kultuře. Potřeba podporovat městské oblasti jako místa atraktivního umístění investic a předcházet živelnému růstu měst se nyní stala celonárodní prioritou číslo jedna.

Zastávám názor, že při usměrňování rozvoje do vhodných lokalit musí hrát významnou úlohu systém plánování na ústřední a místní úrovni. Stejnou důležitost má institucionální kapacita organizací a nástrojů k poskytování politiky a ovlivňování rozhodnutí o investicích. Pokud systém plánování funguje efektivně, zajišťuje důležitý rámec pro ovlivňování trhu nemovitostí tak, aby k rozvoji docházelo na místech, kde jsou náklady pro širší obec nižší a zisky co nejvyšší.

Třebaže se systém územního plánování Velké Británie vyvíjí minimálně 50 let, má mnoho nedostatků. Soukromí stavebníci dávají například stále přednost výstavbě „na zelených loukách“ na okraji města, zatímco v městských centrech zů-

stávají velké rozlohy zanedbaných pozemků částečně nebo zcela znehodnocených starými zátěžemi (brownfields). Většina nové soukromé bytové výstavby tedy charakterem, a často i absencí architektonické kvality míří na předměstí. Další slabinou je skutečnost, že příprava plánů rozvoje trvá dlouho – vypracovávání deset let a aktualizace dva či tři roky. Existuje však dosti plánovacích nástrojů, které mohou mít význam pro jiné členské a kandidátské země EU.

Rozvoj supermarketů

Téměř všechny britské supermarkety byly vybudovány v letech 1980 – 1999 jako důsledek souhry okolností. Byla budována extenzivní silniční síť a rostl počet majitelů aut. Pět nejvýznamnějších obchodníků s potravinami kromě toho soutěžilo o nové lokalizace, aby zvětšili svůj podíl na trhu a obrát. Orgány veřejné správy byly v té době ochotny systém plánování zmírnit, aby byl podpořen růst tohoto odvětví ekonomiky. V r. 1980 spotřebovaly supermarkety 1 milion metrů čtverečních a do r. 1994 vzrostlo toto číslo na 6 milionů m² podlažní plochy. Když se začal projevat negativní dopad těchto obchodů na stávající městská centra, začala se v polovině 90. let politika orgánů veřejné správy měnit a do r. 1999 docházelo k rozvoji maloobchodní sítě více uvnitř města než mimo ně. Jako dobré příklady integrace nového rozvoje maloobchodní sítě do stávajících městských center slouží Glasgow, Manchester a Birmingham. Glasgow má v současné době po Londýně druhou největší maloobchodní prodejní plochu, třebaže počet jeho obyvatel je pouze tři čtvrti milionu. Celostátní směrnice pro plánování městských center a rozvoje maloobchodní sítě zahrnuje předpoklad ve prospěch rozvoje v jádru města a od developerů se požaduje „postupný test“; musí prokázat, že žádné jiné zanedbané pozemky částečně nebo zcela znehodnocené starými zátěžemi nejsou k dispozici. Kromě toho se klade mnohem větší důraz na řízení městského centra, kde obchodníci, vlastníci pozemků a místní orgány veřejné správy pracují jako partneři na zdokonalování kvality obchodních center, to znamená veřejných prostorů, značení a směrovky k usnadnění přístupu pěšky nebo veřejnou dopravou. Velké ob-

chodní společnosti, jako např. Tesco, nyní opět investují v městských centrech a otevírají menší obchody se zbožím denní potřeby.

Bytová výstavba

Ústřední orgán veřejné správy podpořoval podobnou změnu politiky rozvoje bytové výstavby. Směrnice pro plánovací politiku č. 3 (PPG 3), zveřejněná v březnu 2000, stimuluje místní orgány veřejné správy, aby „zajišťovaly dostatečné množství pozemků pro bytovou výstavbu, ale aby dávaly před výstavbou „na zelené louce“ přednost opětovnému využívání pozemků, které již byly na městských plochách dříve zainvestovány, a to tak, že uvedou prázdné byty opět do užívání a změní využití stávajících budov. Vláda také stanoví celostátní cíl – do r. 2008 vystavět 60 procent dalších bytů na pozemcích částečně nebo zcela znehodnocených starými zátěžemi. Od místních orgánů veřejné správy se požaduje, aby vypracovaly studie kapacity bytové výstavby ve městě, aby bylo možno stanovit, kolik nových bytů lze v městských oblastech vybudovat. Pokud se v důsledku vyhovění požadavků na byty stále požaduje extenzivní rozvoj „na zelené louce“, měly by místní orgány veřejné správy zvážit plánované rozšíření města podél tras veřejné dopravy. Lze též revidovat hranice zeleného pásu:

Vláda velmi podporuje zachování zeleného pásu. Mohou se však vyskytnout případy, kdy hranice zeleného pásu byly navrženy velmi úsporně; to by mohl být případ revize těchto hranic a plánování rozvoje tam, kde by záměry rozvoje respektovaly co nejvíce trvale udržitelný rozvoj městské plochy do zeleného pásu by např. bylo možno dát přednost před novým rozvojem „na zelené louce“ v méně udržitelné lokalitě. Vláda však na to pohlíží jako na výjimečné politické opatření, které by nemělo ohrozit cíle, za jejich účelem byly zelené pásy navrženy. (viz PPG 3, odst. 68).

V r. 1988 se 51 % pozemků změněných na obytnou funkci nacházelo ve venkovských lokalitách; do r. 1996 se toto číslo snížilo na 43 %. V témže roce bylo 53 % nových domů budováno na pozemcích částečně nebo zcela znehodnocených starými zátěžemi a další 3 % byla výsledkem

změny využívání stávajících budov na účely bydlení. V Glasgowě bylo v důsledku silného zdůrazňování obnovy a také proto, že asi 10 % městských ploch vzniklo z opuštěných a kontaminovaných pozemků, dosaženo zřízení již 70 % nových bytů na pozemcích částečně nebo zcela znehodnocených starými zátěžemi.

Nástroje plánování pro řízení růstu měst

Celostátní politika plánování

Ministerstvo pro životní prostředí, dopravu a regiony (DETR – Department of Environment, Transport and the Regions) v plném rozsahu odpovídá za územní plánování, dopravu a obnovu měst. Vydává směrnice pro politiku, a je-li toho zapotřebí, může v Parlamentě podpořit novou legislativu. V posledních dvaceti letech jednotlivé vlády podle svých politických priorit modifikovaly systém plánování, a to zaváděním nových nástrojů anebo změnou nástrojů stávajících.

Ve Velké Británii se pro většinu záměrů územního rozvoje vyžaduje územní rozhodnutí vydané místním orgánem veřejné správy. Při vydávání rozhodnutí musí úřady respektovat směrnice celostátní politiky, plány rozvoje a místní poměry. Pokud je povolení zamítnuto, existuje právo na odvolání a případ zveřejňuje nezávislý inspektor pro plánování. Dalším nástrojem na místní úrovni je plánovací instrukce. Tu připravuje místní orgán veřejné správy, pokud chce podpořit rozvoj určité lokality. V této instrukci se stanoví škála přijatelných využití, sumarizují omezení a možnosti lokality a definují standardy, jejichž splnění se od developera očekává, např. pokud jde o parkování aut, smíšené využití a vztahy k okolní formě zástavby. Za jistých okolností lze vyžadovat od developerů „plánovací závazky“, jako příspěvky na místní infrastrukturu či výstavbu škol nebo dalších „dostupných“ bytových jednotek. Lze rovněž určit hranici zastavěného území obce, za nimiž nebude povolena nová bytová výstavba.

V r. 1988 zavedla vláda systém Poznámky k směrnicím pro regionální plánování (RPGs – Regional Planning Guidance Notes) a Poznámky k směrnicím pro politiku plánování (PPGs – Planning Policy Guidance Notes). RPGs stanoví rámec rozvoje pro devět regionů v Anglii. Tyto regiony a jejich rozvoj je nutno respektovat při přípravě strukturálních (tj. regio-

nálních – pozn. překl.) územních plánů na úrovni hrabství. PPGs se používají pouze v Anglii. 25 PPGs řeší různé aspekty politiky plánování a při přípravě plánů rozvoje a při určování aplikací plánování je nutno, aby byly dodrženy. Dva z nich mají specifický vztah k růstu města a jeho udržování v patřičných mezích; je to PPG 3 o bytové výstavbě a PPG 6 o městských centrech a rozvoji maloobchodní sítě. Oba prosazují důležitost směřování nového rozvoje na zanedbané pozemky částečně nebo zcela znehodnocené starými zátěžemi pomocí nástrojů, jako je postupný test vysvětlený výše, a v případě bytové výstavby vypracování studií kapacity bytové výstavby ve městě.

PPG 1 poskytuje směrnice politiky, které mají široký záběr a týkají se účelů a cílů systému plánování. PPG 12 informuje o problémech, které mají být zařazeny do strukturálních územních plánů a místních plánů rozvoje, a o postupech při jejich schvalování. Poznámka na konci vysvětluje, jak zpřístupňovat tyto dokumenty na Internetu. Všeobecně řečeno, PPGs jsou pro vládu efektivní cestou stanovení parametrů, co systém plánování může dělat a co by dělat měl, přičemž ponechávají místnímu orgánu veřejné správy určitou míru svobodného rozhodování, aby si směrnici interpretoval v souladu s místními podmínkami a požadavky.

Městský operační tým a obnova města

V r. 1997 byla skupina odborníků za předsednictví architekta Richarda Rogerse vyzvána ke zkoumání příčin úpadku měst a k vypracování doporučení, jak zlepšit stav malých i velkých měst tak, aby se stala místy, v nichž lze bydlet a pracovat. Závěrečná zpráva byla zveřejněna v r. 1999 (Městský operační tým 1999). Výsledkem byl soubor více než 100 doporučení zaměřených na obrácení dlouhodobých trendů vystěhovávání a úpadku a na podpoření vysoce kvalitního rozvoje měst prostřednictvím řady politických a finančních stimulů. Zpráva byla sice kritizována za to, že dává přednost fyzické změně a kvalitě návrhu před sociálními, ekonomickými a ekologickými opatřeními, je z ní však evidentní poznání, že debata je seriózně zaměřena na celostátní priority pro následující desetiletí. Obsahuje rovněž diskusi o politice plánování i o obnově měst, na což se často pohlíží jako na paralelní, leč oddělené systémy.

Reakcí vlády na zprávu Městského operačního týmu byla „Bílá kniha pro

město“ (DETR 2000). V ní se diskutují problémy politiky a identifikují budoucí akce a problémy, které vyžadují legislativu schválenou Parlamentem. Identifikuje se v ní též, jak bude prostřednictvím nových agentur, možností financování a daňových stimulů docházet k implementaci. Jako příklad může sloužit zřízení Společností pro obnovu měst, které v řadě lokalit uzavírají nové partnerské dohody. Místní strategická partnerství svádějí dohromady nejdůležitější veřejné a soukromé agentury v oblasti působnosti místního orgánu veřejné správy; jemuž budou poskytnuty prostředky z Fondu obnovy městských částí, v jejímž rámci je řešen také problém společenské izolace.

Dalším doporučením Městského operačního týmu bylo, aby DETR vydal směrnice pro místní orgány veřejné správy a jiné korporace, jak prostřednictvím systému plánování dosáhnout vysoké kvality urbanistického projektu. To bylo publikováno pod názvem *By Design* (Projektem k cíli) (DETR 2000).

Jinou inovací zavedenou v r. 1999 bylo zřízení Regionálních agentur pro rozvoj (RDAs – Regional Development Agencies) v Anglii. Tyto agentury jsou odpovědné za ekonomický rozvoj, školení a investice, mají však zdroje na obnovu a zlepšení infrastruktury. Pro přilákání investic mohou nabízet i finanční stimuly a budou pracovat v partnerství s jinými veřejnými a soukromými organizacemi. Vláda je pověřena ustavit volená regionální shromáždění, která budou dohlížet na práci RDAs.

Závěry

V současnosti je ve Velké Británii zapojen do plánování a obnovy velmi složitý systém agentur, nástrojů a stimulů. Nyní je nutno přednostně zajistit práci a soulad těchto agentur na evropské, celonárodní a místní úrovni a jasně definovat pravomoci a odpovědnosti každé úrovně. V evropském kontextu je to známo pod pojmem „subsidiarita“ a ve Velké Británii se to nazývá „institucionální struktura území“ (Robson aj., 2000). Znamená to, že každá úroveň veřejné správy by měla mít jasně definované pravomoci a odpovědnosti a že všechny úrovně by měly pracovat k dosažení těchto strategických cílů.

Roste také počet nástrojů politiky a finančních stimulů, které mají dodat soukromému sektoru odvahy k investicím do vhodných lokalit (hlavně lokalit částečně, nebo zcela znehodnocených starými zátěžemi).

Shrneme-li to, zaměřuje se Velká Británie z hlediska prevence neplánovaného růstu měst na tyto priority:

- efektivní systém plánování, který podporuje větší míru využívání pozemků v lokalitách částečně, nebo zcela znehodnocených starými zátěžemi;
- řada pružných finančních a daňových stimulů;
- výkonné agentury na celostátní, regionální a místní úrovni s adekvátními zdroji a se zájmem pracovat v partnerství se soukromým sektorem a místními obcemi;
- velká odpovědnost vůči územnímu plánování, urbanistickému projektování a architektuře vysoké kvality;
- smíšené využití území, smíšené hustoty a smíšené druhy držby bytů (sociálních i ostatních), kdekoli je to možné a držby bytů (soukromých i sociálních);
- maximální využití stávající infrastruktury;

- angažovanost s obcí a konzultace ve všech fázích;
- odpovědnost vůči trvale udržitelnému rozvoji s tím, že bude zajištěno, aby veškeré investice přispěly k dlouhodobé ekonomické, společenské a ekologické prosperitě.

Nick Bailey
Překlad: -ms-

Poznámky:

1. Veškeré dokumenty DETR týkající se celostátní politiky plánování jsou přístupné na <http://www.databases.detr.gov.uk/planning/npp>.
2. Z těchto devíti agentur pro regionální rozvoj lze uvést jako příklad Agenturu pro rozvoj jihovýchodní Anglie (SEEDA – South East England Development Agency). Více informací lze nalézt na internetové stránce: www.seeda.co.uk.

Literatura:

Department of the Environment, Transport and Regions, 2000. *Our towns and cities: The future. Delivering an urban renaissance.* London, Stationary Office.

DETR/CABE. 2000. *By Design. Urban design in the planning system, towards better practice.* London, Thomas Telford Publishing.

Urban Task Force. 1999. *Towards an urban renaissance: Final report of the Urban Task Force.* London, E(FN Spon).

Robson, B., Parkinsdon, M., Boddy, M. (MacLennan, M. D. 2000. *The state of English cities.* DETR.
(www.regeneration.detr.gov.uk/policies/our-towns/state)

Poznámka redakce: Tento příspěvek byl přednesen na semináři o živelném růstu měst (urban sprawl), organizovaném Institutem pro dopravní a rozvojovou politiku (Institute for Transport and Development Policy). Tento institut je neziskovou organizací zabývající se výzkumem, advokací a realizací pilotních projektů (viz www.idtp.org). Organizátorkou aktivit ve střední Evropě je paní Jiřina Jackson. Autor příspěvku Nick Bailey je ředitelem postgraduálního studia a výzkumu na škole uměle vytvořeného životního prostředí při Univerzitě Westminster.