



UDRŽITELNÝ ROZVOJ ÚZEMÍ

Karel Maier a kolektiv



UDRŽITELNÝ ROZVOJ ÚZEMÍ

Karel Maier a kolektiv

Upozornění pro čtenáře a uživatele této knihy

Všechna práva vyhrazena. Žádná část této tištěné či elektronické knihy nesmí být reprodukována a šířena v papírové, elektronické či jiné podobě bez předchozího písemného souhlasu nakladatele. Neoprávněné užití této knihy bude **restně stíháno**.

Vznik publikace umožnil grant Ministerstva pro místní rozvoj WD-07-07-4 *Koncepce územního plánování a disparity v území* udělený Fakultě architektury Českého vysokého učení technického v Praze. V knize byly též využity poznatky získané ve Výzkumném záměru MSM 6840770006 *Management udržitelného rozvoje životního cyklu staveb, stavebních podniků a území*. Za laskavé zhlédnutí konceptu textu a řadu korekcí děkujeme Tomáši Gremlicovi z Ekologického právního servisu a oponentům Ing. arch. Vladimíru Dujkovi, Ing. arch. Jaroslavu Tušerovi, CSc., a RNDr. Bc. Martině Stuchlíkové.



Karel Maier a kolektiv autorů

■ Udržitelný rozvoj území

Vydala Grada Publishing, a.s.
U Průhonu 22, Praha 7
obchod@grada.cz, www.grada.cz
tel.: +420 234 264 401, fax: +420 234 264 400
jako svou 4703. publikaci

Odpovědná redaktorka Eva Škrabalová
Sazba JoshuaCreative, s. r. o.
Kresba na obálce Milan Valeš
Kresby v textu Milan Valeš
Ilustrace z archivu autora
Počet stran 256
První vydání, Praha 2012
Tisk Carter\reproplus s.r.o.

© Grada Publishing, a.s., 2012
© Illustrations Milan Valeš
Cover Design © Grada Publishing, a.s., 2012

Názvy produktů, firem apod. použité v knize mohou být ochrannými známkami nebo registrovanými ochrannými známkami příslušných vlastníků.

ISBN 978-80-247-4198-7 (tištěná verze)
ISBN 978-80-247-7728-3 (elektronická verze ve formátu PDF)
ISBN 978-80-247-7729-0 (elektronická verze ve formátu EPUB)

Obsah

Předmluva	9
1 Úvod	11
1.1 Udržitelný rozvoj: udržitelné společnosti, udržitelné hospodářství a udržitelné změny životního prostředí	12
1.1.1 Princip udržitelného rozvoje a jeho průmět do území	12
1.1.2 Píliře udržitelného rozvoje	14
1.1.3 Diverzita, vyvážený rozvoj a disparity	17
1.1.4 Změny poškozující udržitelný rozvoj území	19
1.2 Veřejné orgány a udržitelný rozvoj	22
1.2.1 Role veřejné správy a veřejného sektoru	22
1.2.2 Pravomoci a principy rozhodování o udržitelném rozvoji	22
1.2.3 Institucionální kapacita veřejné správy	24
1.3 Udržitelné plánování a management rozvoje území	25
1.3.1 Analýza, vize a koncepce rozvoje	25
1.3.2 Formy plánování rozvoje území	26
1.3.3 Změny podmínek a agend pro plánování rozvoje území	28
2 Institucionální prostředí pro prosazování udržitelného rozvoje	35
2.1 Koncepce udržitelného rozvoje a její prosazování v předpisech a strategických dokumentech	35
2.1.1 Udržitelný rozvoj území v dokumentech a nástrojích Evropské unie	35
2.1.2 Vývoj konceptu udržitelného rozvoje a životního prostředí u nás	37
2.2 Programy rozvoje územních samosprávných celků	38
2.2.1 Program rozvoje kraje	38
2.2.2 Program rozvoje obce	39
2.3 Prosazování udržitelného rozvoje „zdola“ – Místní Agenda 21	39
2.4 Strategické plánování	41
2.5 Územní plánování	44
2.5.1 Cíle, koncepce a výstupy územního plánování	44
2.5.2 Obecné možnosti územního plánování podporovat udržitelný územní rozvoj	46
2.5.3 Územně analytické podklady a rozbor udržitelného rozvoje území	48
2.5.4 Politika územního rozvoje a zásady územního rozvoje	51
2.5.5 Územní plán	53
2.5.6 Regulační plán	60
2.5.7 Územní studie	61
2.6 Regulace rozvoje území	61
2.6.1 Regulace jako dohoda	61
2.6.2 Optimální míra regulace	62
2.6.3 Regulace a vyvážený rozvoj území	66
2.7 Posuzování a vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území	67
3 Hodnoty území	70
3.1 Pojem hodnota v kontextu udržitelného rozvoje	70
3.1.1 Vlastní a účelové hodnoty	70

6 Udržitelný rozvoj území

3.1.2	Ekonomické a sociologické pojetí hodnoty	72
3.2	Hodnoty v území	74
3.2.1	Udržitelnost a vzájemné vazby hodnot v území	74
3.2.2	Zjišťování hodnot území	77
3.2.3	Ochrana hodnot v území	77
3.3	Hodnoty území v územním plánování	86
3.3.1	Zjišťování hodnot v územně analytických podkladech	87
3.3.2	Ochrana a rozvoj hodnot v území prostřednictvím územně plánovací dokumentace	88
3.3.3	Návrh standardu hodnot sledovaných v územně plánovacích podkladech a dokumentaci	89
4	Únosnost prostředí	97
4.1	Únosnost a únosná kapacita	97
4.1.1	Únosnost a únosná kapacita v území	97
4.1.2	Překročení únosné kapacity území	99
4.2	Prahy rozvoje území	100
4.3	Hygienická únosnost prostředí	106
4.3.1	Hygiena životního prostředí	106
4.3.2	Identifikace problematických oblastí	106
4.3.3	Identifikace zdrojů znečišťování	109
4.3.4	Možnosti prosazovat zlepšení hygieny prostředí v územním plánování	110
5	Krajina	112
5.1	Evropská krajina, vnímání krajiny a vztah k ní	112
5.1.1	Vymezení pojmu krajina	112
5.1.2	Proměny evropské krajiny	113
5.1.3	Vnímání krajiny a vztah k ní	114
5.2	Vlastnosti krajiny	116
5.2.1	Ekologická stabilita	116
5.2.2	Diverzita v krajině	119
5.2.3	Krajinný ráz	125
5.3	Koncepce a nástroje plánování krajiny	128
5.3.1	Přístupy k plánování krajiny	128
5.3.2	Územní systém ekologické stability	129
5.3.3	Krajina v územním plánování	133
5.3.4	Komplexní pozemkové úpravy	141
5.3.5	Dotační programy pro péči o krajinu	142
6	Sociální rozměr udržitelného rozvoje v území	146
6.1	Sociální soudržnost a územní předpoklady pro ni	146
6.1.1	Koncept sociální soudržnosti	146
6.1.2	Podmínky prostorového uspořádání pro sociální soudržnost	149
6.1.3	Možnosti vytvářet podmínky pro sociální soudržnost v území	151
6.2	Možné formy sociálně udržitelného uspořádání měst a venkovského území	152
6.2.1	Kompaktní město	152
6.2.2	Zelené a zahradní město	153
6.2.3	Město krátkých vzdáleností	155

6.2.4	Venkovský mikroregion	156
7	Ekonomický rozměr udržitelného rozvoje	158
7.1	Udržitelný hospodářský rozvoj regionů	158
7.1.1	Hospodářský rozvoj území	158
7.1.2	Podmínky a faktory udržitelného hospodářského rozvoje	159
7.1.3	Současné globální podmínky pro hospodářský rozvoj	161
7.2	Udržitelné hospodaření veřejného sektoru	162
7.2.1	Role veřejných rozpočtů	162
7.2.2	Udržitelnost hospodaření obcí a regionů	163
7.3	Územní pohled na udržitelné hospodářství	165
7.3.1	Vyváženost pracovištní a obytné kapacity území	165
7.3.2	Přiměřená intenzita využití obytného území (obytná hustota)	167
8	Regionální rozvoj a koordinace udržitelného rozvoje	170
8.1	Rozvoj regionů	170
8.1.1	Region, regionální rozvoj a regionální politika	170
8.1.2	Regionální rozvoj jako činnost aktérů rozvoje	172
8.1.3	Rozvoj prostřednictvím vnějších investic a endogenní rozvoj	173
8.1.4	Rozvoj regionů a jejich velikost	174
8.1.5	Faktory rozvoje regionů	177
8.1.6	Rozvoj regionů v globálním prostředí	180
8.2	Koordinace rozvoje	181
8.2.1	Koordinace regionálního rozvoje	181
8.2.2	Koordinace rozvoje v územním plánování	183
9	Sledování a hodnocení udržitelného rozvoje území	186
9.1	Metody a systémy měření udržitelného rozvoje	186
9.1.1	Kvalitativní a kvantitativní hodnocení udržitelného rozvoje	186
9.1.2	Indikátorové systémy	188
9.1.3	Indikátory a jejich výběr	189
9.1.4	Systémy sledování příčin a následků	190
9.2	Indikátorová podpora územního plánování	191
9.2.1	Možnosti začlenění indikátorových systémů do procesu územního plánování	191
9.2.2	Doporučení pro tvorbu indikátorového systému v územním plánování.	193
9.3	Příklady indikátorového hodnocení udržitelného rozvoje území.	195
9.3.1	Indikátory Územně analytických podkladů ORP Frýdek-Místek.	196
9.3.2	Indikátory udržitelného rozvoje hlavního města Prahy.	197
9.3.3	Ukazatele pro hodnocení a srovnání udržitelného rozvoje území v územně analytických podkladech obcí	199
10	Modelování v procesu plánování územního rozvoje.	207
10.1	Komplexní simulační modely	207
10.1.1	Vzestup a pád první generace simulačních modelů	207
10.1.2	Komplexní simulační modely druhé generace	209
10.2	Systémy podpory plánování (<i>Planning Support Systems</i>)	212
10.2.1	Nástroj INDEX	214

10.2.2	What-If?	217
10.3	Využití simulačních modelů v našich podmínkách	218
10.3.1	Využití simulačních modelů při vytváření koncepcí územního rozvoje	218
10.3.2	Projekt experimentální aplikace modelu pro simulaci rozvoje mikroregionu	219
11	Participace jako nástroj udržitelného plánování a odstraňování disparit v území	224
11.1	Definice a kontext participace	224
11.1.1	Východiska participace	225
11.1.2	Proměny procesu plánování	226
11.2	Účastníci procesu participace a jejich role v rozhodování o území	226
11.3	Přínosy participace	228
11.4	Možnosti a vhodná míra participace	232
11.4.1	Hledání vhodné míry participace	232
11.5	Rizika a obavy z participace	237
11.6	Příprava participace	239
11.6.1	Modely vztahu objednatel – (pořizovatel) – projektant – konzultant	239
11.6.2	Plán participace	240
11.7	Specifika participace podle typů projektu	245
	Rejstřík	250
	Autoři	253

Předmluva

Debata o udržitelném rozvoji probíhá už téměř po dvě generace. Od „velkých“ globálních úvah a prognóz o celosvětovém vyčerpání přírodních zdrojů a znečišťování prostředí se postupně dostala i do každodenního rozhodování o jednotlivých akcích, o velkých i malých projektech. Toto rozhodování často souvisí se změnami ve využití konkrétního území: někdy tím, že je nějakou změnou vyvoláno nebo tím, že jeho důsledkem je změna v území – například vykácení lesa, stavba domu, zřízení přechodu pro chodce.

V českém prostředí získalo uvažování o udržitelném rozvoji území výrazný impuls přijetím stavebního zákona z roku 2006. První poznatky z praktického uplatňování požadavků zákona na udržitelný rozvoj území ale ukazují, že samotný předpis zřejmě nepostačuje k tomu, aby se kritérium udržitelného rozvoje v plánování rozvoje v území a v rozhodování o něm opravdu naplnilo. Můžeme se setkat s velmi odlišnými až extrémními postoji vůči udržitelnému rozvoji – od toho, že na luxus udržitelného rozvoje si musíme teprve „vydělat“ růstem ekonomiky bez ohledu na zdroje, až po snahu zamezit ve jménu udržitelného rozvoje jakýmkoliv změnám v území iniciovaným člověkem.

To, že se z udržitelného rozvoje stala během posledních desetiletí ve všech rozvinutých i rozvíjejících se zemích jakási instituce, není náhoda, ale spíše se jedná o důsledek vzrůstající propojenosti vývoje společnosti, ekonomiky a přírodního prostředí z regionálního přes národní a kontinentální až po celosvětové, globální měřítko.

Člověku v době před průmyslovou revolucí pro jeho rozhodování o tom, jak bude hospodařit na svém statku a k němu přilehlých polích, postačila místní zkušenost předávaná z pokolení na pokolení. Pokud hospodařil „neudržitelně“, například nepečoval o hospodářská zvířata, nehnojil pole a neopravoval dům a stodolu, pocítil po nějaké době důsledky své nedbalosti na své vlastní kůži a na své rodině, popřípadě důsledky nesla další generace hospodářů na téže usedlosti.

Průmyslová společnost se na rozdíl od starších společností vyznačuje stále rostoucí mírou vzájemné závislosti jednotlivců a společností (obcí, regionů, ekonomických subjektů, odvětví hospodářské činnosti). Naše jednotlivá rozhodnutí jsou stále více ovlivňována „zevně“ – konkurencí na trhu, působením médií a reklamy, předpisy a regulací, image místa, dostupností infrastruktur a kooperačními vztahy. Vliv našich individuálních rozhodnutí na širší celek se nám může zdát zanedbatelný, ale velké projekty jako je například umístění automobilky, stavba dálnice nebo zřízení národního parku ovlivní život spousty lidí. Také kumulace individuálních rozhodnutí a „malých“ projektů v místě a čase může mít dalekosáhlé důsledky, jak můžeme vidět na příkladech suburbanizace v okolí velkých měst.

Na rozdíl od předprůmyslové éry ve většině případů nepostihují důsledky individuálních rozhodnutí zdaleka jen jejich původce, ale i řadu dalších subjektů: znečištění ovzduší průmyslovou výrobou nebo spalování plastových odpadů v kamnech poškozuje celé široké okolí; rozoráním mezí pro snadnější pohyb techniky po poli můžeme vyvolat vodní erozi, která při dalším přívalem dešti způsobí zaplavení celé vesnice bahnem.

K institucionalizaci udržitelného rozvoje došlo v době, kdy vnější vlivy a důsledky rozhodování dosáhly globálního / celosvětového měřítka překročily národní hranice a hranice mezi jednotlivými obory lidské činnosti. Proto již nepostačují regulace, zákazy a nařízení v národních předpisech. Komplexní souvztažnosti navíc neumožňují jednoznačně a obecně pro všechny případy pojmenovat hranice mezi tím, co je (ještě) udržitelné a tím co je (už) neudržitelné. K plánování a rozhodování o udržitelném rozvoji je tedy sice možno vytvořit řadu předpisů, nástrojů a pomůcek, ale vlastní rozhodování vždy zůstane předmětem rozvahy na základě znalosti konkrétních podmínek místa a času a dohadování mezi těmi, koho se toto rozhodování bezprostředně dotýká, kdo na něj mají vliv a kdo na něm mají zájem.

Předkládaná publikace proto nikterak neusiluje o úplný a vyčerpávající návod, jak „správně udržitelně“ rozvíjet území, respektive jak o udržitelném rozvoji území rozhodovat. Namísto toho nabízí čtenáři úvodní povšechnou informaci o tom, jak lze nahlížet na udržitelný rozvoj území obce či regionu, následovanou přehledem ustanovení předpisů a dalších institutů, které lze pro prosazení udržitelného rozvoje území v našich současných podmínkách využít. Dále se věnujeme vybraným tématům, která s udržitelným rozvojem území úzce souvisejí a která se ukazují jako kritická pro rozumné a citlivé rozhodování v konkrétních případech: pojednáváme o hodnotách území, únosnosti území, prazích rozvoje a o krajině a její ekologické stabilitě. Zvláštní kapitoly se zabývají sociálním a ekonomickým rozměrem udržitelného rozvoje, tedy těmi pilíři, jimž se někdy v debatách o udržitelném rozvoji věnuje menší pozornost nežli ekologii a přírodnímu prostředí. Poznatek o tom, že i dílčí rozhodnutí v zájmu jednotlivých společenství (obcí) mohou ve svém součtu vést k neudržitelnému rozvoji v širším měřítku a v delším časovém horizontu vedl k začlenění kapitoly, která se věnuje nezbytnosti nadmístní (regionální) koordinace v zájmu udržitelného rozvoje. Poslední skupina kapitol se věnuje vybraným nástrojům a postupům, které zatím nejsou běžně užívány, ale které mohou přispět ke kvalifikovanému rozhodování o udržitelném rozvoji území. Jedná se o hodnocení udržitelného rozvoje na podkladě kvantitativních ukazatelů / indikátorů, modelování rozvoje území a participaci v procesu hodnocení, posuzování a rozhodování o udržitelném rozvoji.

Publikace je určena co možná širokému okruhu zájemců o problematiku udržitelného rozvoje ve vztahu k území a změnám v něm. Při její přípravě jsme se snažili vyhnout se příliš odbornému způsobu psaní se spoustou termínů a zkratk, a to i za cenu některých zjednodušení, jež nám lze zajisté vytknout. Namísto složitě teoretizování se snažíme problematiku přiblížit na příkladech ze smyšlených i skutečných obcí a regionů, někdy i poněkud přehnaných a provokativních, aby lépe vyniklo to, co chtějí ilustrovat. V nejnútnejším rozsahu citujeme z předpisů a dokumentů, ale grafické odlišení těchto pasáží umožní tomu, kdo se nechce těmito pasážemi prokousávat, prostě je přeskočit, stejně jako různé vsuvky a poznámky pod čarou.

Pokud vám naše publikace alespoň trochu pomůže při uvažování, prosazování a rozhodování o tom, jak se má vaše bydliště, město nebo region vyvíjet, aby to bylo v souladu s principy udržitelného rozvoje, splnila svůj účel. A jestli máte k tomu, co je v ní obsaženo, jakékoliv připomínky, uvítáme, když nám je sdělíte, třeba na e-mailovou adresu maier@fa.cvut.cz.

*Za kolektiv autorů
Karel Maier*

1 Úvod

Karel Maier, Petr Klápště

Úvodní část publikace o udržitelném rozvoji území by zajisté měla čtenáři přiblížit, v čem udržitelný rozvoj území spočívá a čemu se tedy celá kniha bude věnovat. Především se pokusíme rozmotat klubko různých interpretací, představ, dohadů, mýtů a někdy i záměrně šířených zkreslení o tom, co udržitelný rozvoj znamená a jak jej uplatňovat v území a v rozhodování týkajících se jeho využití. K tomu vyjdeme z obecně přijímaných definic vytvořených světově uznávanými autoritami a institucemi a jejich aplikace v našem stavebním zákoně. Dále se budeme věnovat osvětlení obsahu tzv. pilířů udržitelného rozvoje. Do souvislosti s udržitelným rozvojem území zasadíme pojem disparita jako symptom porušení rovnovážného rozvoje, tedy porušení podmínky a předpokladu udržitelného rozvoje. Speciálně se budeme zabývat úlohou veřejného sektoru, jehož posláním je prosazovat a ochraňovat veřejný zájem, jímž je nesporně také udržitelný rozvoj v území. Součástí takto chápaného poslání veřejného sektoru je též vytváření vizi udržitelného rozvoje sdílených společenstvím, které orgány veřejné správy reprezentují, a plánování veřejného sektoru jako nástroje k jejich uskutečnění. Nakonec se v této úvodní části pokusíme o charakteristiku výzev, jež představují současně probíhající změny ve společnosti, hospodářství a životním prostředí rozvinutých zemí – mezi něž patříme – a jejich odrazu v plánování udržitelného rozvoje území.



■ 1.1 Udržitelný rozvoj: udržitelné společenství, udržitelné hospodářství a udržitelné změny životního prostředí

■ 1.1.1 Princip udržitelného rozvoje a jeho průmět do území

Udržitelný je takový rozvoj, který „zajistí potřeby současných generací, aniž by bylo ohroženo splnění potřeb¹ generací příštích a aniž by se to dělo na úkor jiných národů.“ [Brundtland, 1987]. Takto definovaný udržitelný rozvoj postihuje dva rozměry souvislosti udržitelného rozvoje:

- časový – vyjadřující zodpovědnost a solidaritu mezi různými generacemi téhož lidského společenství (komunity) – někdy popisovaný jako mezigenerační zodpovědnost
- prostorový – vyjadřující zodpovědnost a solidaritu mezi společenstvími sdílejícími prostor Země, kontinentů a regionů.

Evropský parlament definoval udržitelný rozvoj jako „zlepšování životní úrovně a blahobytu lidí v mezích kapacity ekosystémů při zachování přírodních hodnot a biologické rozmanitosti pro současné a příští generace“ [EU, 2000]. I tato definice obsahuje časový rozměr udržitelného rozvoje; udržitelný rozvoj pojímá z hlediska lidského společenství („lidí“) a z tohoto hlediska postihuje vztah mezi kvalitou života – vyjádřenou životní úrovní a blahobytem lidí – a přírodním prostředím, jako prvotním zdrojem veškerého bohatství a zlepšování kvality života lidí.

Udržitelný rozvoj území spočívá podle zákona číslo 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavebního zákona) ve „*vyváženém vztahu podmínek pro příznivé životní prostředí, pro hospodářský rozvoj a pro soudržnost společenství obyvatel území a který uspokojuje potřeby současné generace, aniž by ohrožoval podmínky života generací budoucích*“ (§ 18 odstavec 1 stavebního zákona). Toto vymezení se zjevně odkazuje na obě předchozí definice. Je postaveno na principu vyváženosti mezi třemi tzv. pilíři udržitelného rozvoje – ekologickým, sociálním a ekonomickým – jimž se bude podrobněji věnovat další část 1.1.2 *Pilíře udržitelného rozvoje*.

Aplikace takto vymezeného principu udržitelného rozvoje do přírodního prostředí, zpravidla představaného krajinou, se bude zřejmě vztahovat především k ekologickému pilíři udržitelného rozvoje: chování člověka vůči přírodnímu prostředí krajiny by zřejmě nikdy nemělo vést k narušení ekosystémů a snížení biologické rozmanitosti, a to především v dlouhodobém časovém horizontu.² Ve vztahu k převážně „umělému“, tedy člověkem zásadně přetvořenému a vytvořenému prostředí, představanému například městem, je konkrétnější vymezení principů udržitelného rozvoje složitější. Musí se totiž vztahovat ve stejné míře k ekologické, sociální i ekonomické stránce tohoto prostředí.

Formulaci obecných principů udržitelného rozvoje města najdeme v řadě teoretických prací urbanistů z posledních cca třiceti let. Jako příklad uvádíme čtrnáct principů z práce [Jepson a Edwards, 2010:421-422]

¹ Potřebami jsou v tomto případě míněny zejména základní potřeby světových chudých. Ostatní potřeby by měly podle Brundtlandové být uspokojovány až po dosažení těchto potřeb, pokud je to stále ještě v mezích únosnosti planety.

² Provázanost ekologického pilíře s ekonomickým a sociálním je dnes i v tomto případě podložena argumenty vyjadřujícími ve finančních jednotkách schopnost původně vyváženého přírodního prostředí poskytovat tzv. komplexní ekologický servis (ochrana proti kosmickým vlivům, stálé fyzikálně-chemické podmínky pro život, přírodní koloběh vody, zdroje látek, přirozená dekontaminace, úrodnost půdy, zdroje energie, biologické zdroje, životní prostor).

Principy udržitelného rozvoje města

- Vyváženost obytné a pracovní funkce. Vzájemné přiblížení obou základních funkcí v území zvyšuje produktivitu a efektivitu činností, přičemž zároveň snižuje spotřebu přírodních zdrojů a vznik odpadů.
- Prostorové propojení aktivit dopravou. Dostupnost dopravních systémů zlepšuje propojitelnost funkčních systémů a umožňuje kontakt mezi jednotlivci a společnostmi.
- Promísení činností v urbanizovaném území. Vzájemné přiblížení a různorodost činností v urbanizovaném území zvyšuje příležitost setkávat se a spolupracovat mezi příslušníky společností, ulehčuje jejich spolupráci a snižuje dopravní náklady.
- Využití místních obnovitelných energetických zdrojů nezatěžujících životní prostředí. Dlouhodobě udržitelná je zejména taková energetická strategie, která namísto importované energie využívá místní obnovitelné zdroje, jejichž zátěž životního prostředí nepřesahuje jeho únosnost a schopnost obnovy.
- Budovy a zástavba energeticky úsporné a šetrné vůči přírodním zdrojům. Navrhování staveb a uspořádání zástavby s ohledem na spotřebu energií a nároky na přírodní zdroje v celém cyklu od pořízení přes užívání až po odstranění a náhradu je podstatné pro udržitelnou spotřebu zdrojů, například nízkou spotřebou tepla a vody z neobnovitelných zdrojů, trvanlivostí a možností recyklace stavebních materiálů.
- Dostupnost pracovišť, vybavení a volnočasových aktivit nemotorovou dopravou. Možnost dosáhnout většiny každodenních cílů pěšky nebo na kole šetří náklady na dopravu, snižuje zatížení životního prostředí územními nároky dopravních infrastruktur, spotřebou energie vozidly a znečišťováním emisemi. Mimoto chůze a jízda na kole pozitivně ovlivňuje lidské zdraví.
- Dostupnost přiměřeného bydlení pro všechny sociální skupiny obyvatel. Pokud zejména nižší příjmové skupiny postrádají přístup k cenově dostupnému a přiměřenému bydlení, svědčí to o větší či menší míře jejich sociálního vyloučení. Všeobecná dostupnost bydlení chrání proti ztrátě soudržnosti komunity jako celku.
- Různé formy, typy a vlastnické druhy bydlení. Protože udržitelné systémy se vyznačují komplexitou a mnohotvárností, platí, že čím je nabídka bydlení rozrůzněnější, tím lépe vyhoví různým požadavkům, nárokům, potřebám a možnostem jednotlivých skupin obyvatel.
- Vyšší obytné hustoty. Kompaktní formy bydlení snižují spotřebu pozemků pro výstavbu a tím snižují tlak na ekosystémy a na zemědělskou půdu jako zdroj potravin. Mimoto vyšší intenzita využití území umožňuje zlepšit vybavenost a obsluhu obytného území. Kompaktní zástavba též umožňuje snížit energetické ztráty budov.
- Ochrana přírodních funkcí a biologických procesů. Protože jsou lidská společenství a jejich ekonomika závislé na přírodních zdrojích, je zachování jejich integrity a funkčnosti pro udržitelnost společenství a jeho ekonomiky nutnou podmínkou.
- Účast občanů a jejich podíl na rozhodování a zodpovědnosti za vývoj území. Pokud roste organizační kapacita občanů, vzrůstá také schopnost komunity rozpoznat trendy měnících se podmínek a odpovídajícím způsobem na změny včas reagovat.
- Veřejná prostranství. Napomáhají vytvářet kontakty mezi obyvateli, a tím posilovat soudržnost komunity.
- Identita místa. Posiluje pocit přináležitosti. Identifikace s místem kde žijeme posiluje ochotu spoluúčastnit se a spolupracovat, a tím se zvyšuje schopnost komunity organizovat se a reagovat na měnící se podmínky.
- Propojení mezi různými dopravními systémy. Zvýšená účinnost propojení umožňuje snazší a častější styk mezi příslušníky společností a snižuje jejich závislost na dopravních prostředcích s vysokými nároky na energii a s vysokým znečištěním životního prostředí.

Zdroj: [Jepson a Edwards, 2010:421-422]

Jak vidíme, principy udržitelného města se týkají široké tematiky od samotných staveb, přes využívání přírodních zdrojů, uspořádání zástavby a funkčního využití území až po sounáležitost, spolurozhodování a sdílenou odpovědnost občanů.



PRINCIPY UDRŽITELNÉHO ROZVOJE MĚSTA

Hlavní charakteristiky dobré správy města podle Programu pro lidská sídla OSN

- udržitelnost – vyrovnaní potřeb společenských, ekonomických a životního prostředí mezi současnou generací a generacemi budoucími;
- subsidiarita – rozhodování o užívání zdrojů a zodpovědnost za ně probíhá na nejbližší vhodné úrovni;
- rovnost přístupu k rozhodovacím procesům a k základním životním potřebám;
- efektivní poskytování veřejných služeb a podpora místního hospodářského rozvoje;
- průhlednost a zodpovědnost na straně rozhodovacích orgánů a těch, kdo se na rozvoji podílejí;
- občanská angažovanost a občanské postoje – uznává se, že lidé jsou tím hlavním bohatstvím měst a že jsou současně objektem i prostředkem udržitelného rozvoje lidstva;
- bezpečnost osob a jejich životního prostředí.

Zdroj: [UN-Habitat 2002]

Prosazování udržitelného rozvoje probíhá v měnících se podmínkách. Výzvy charakteristické pro vyspělé země Evropy a Ameriky pro počínající 21. století byly shrnuty v Celosvětové zprávě OSN o lidských sídlech [UN, 2009]:

Výzvy pro osídlení a sídla

- environmentální výzvy – klimatické změny a nadměrná závislost na automobilech poháněných fosilními zdroji;
- demografické výzvy – v rozvinutých zemích pokles počtu obyvatel vedoucí k smršňování měst, stárnutí populace a multietnické obyvatelstvo měst;
- ekonomické výzvy – nejistoty o budoucím růstu a pochybnosti o tržních principech, které zpochybnila zkušenost z globální finanční krize; nárůst neformálních ekonomických aktivit v rozvojových zemích;
- sociálně-prostorové výzvy – narůstající sociální prostorové nerovnosti, urban sprawl („sídelní kaše“) a neplánovaná suburbanizace;
- institucionální výzvy – expanze politického systému ve městech směrem ke governance (viz část 1.2.2) – společnému vládnutí několika úrovní veřejné správy za účasti nevládních aktérů; potřeba koordinace plánování na úrovni městských regionů.

Zdroj: Celosvětová zpráva o lidských sídlech Organizace spojených národů z roku 2009 [UN, 2009]

Koncept udržitelného rozvoje reprezentuje obecný přístup ke směřování rozvoje území a přímo nebo nepřímo se dotýká mnoha různorodých témat rozvoje území. Spíše než konkrétní návod na řešení současných problémů poskytuje obecná vodítka pro dlouhodobé směřování rozvoje. V případě územního rozvoje se prosadila interpretace udržitelného rozvoje jako rozvoje všestranně vyváženého. Konkrétně je sledována vyváženost rozvoje ve třech základních aspektech rozvoje, které se označují jako pilíře udržitelného rozvoje.

■ 1.1.2 Pilíře udržitelného rozvoje

V předchozí části jsme zmínili vzájemnou podmíněnost udržitelného rozvoje měst, vesnic a regionů s udržitelným rozvojem společnosti a ekonomiky. Udržitelný rozvoj proto bývá vysvětlován či normativně definován jako rovnováha mezi tzv. pilíři udržitelného rozvoje:³ ekologickým, sociálním a ekonomickým; někdy se uvádí ještě čtvrtý pilíř kulturní a další pilíř, kterým je dobrá správa veřejných věcí.

³ Metafora pilířů udržitelného rozvoje vznikla pro usnadnění uvažování o udržitelném rozvoji v celé jeho šíři, jako určitá alternativa k oborově zúženým pohledům, které sledují pouze například hledisko přírodního prostředí. Jedná se o přístup, který byl přijat také naším stavebním zákonem.

System tří pilířů můžeme odvodit z předpokladů naplnění základní definice udržitelného rozvoje podle Brundtlandové – smyslem udržitelného rozvoje je naplňování lidských potřeb.

Naplňování lidských potřeb je ekonomicky podmíněno, pro zajištění udržitelného rozvoje je tedy nezbytný jeho ekonomický pilíř. Ekonomika nemůže existovat mimo společnost a její instituce.

Protože společnost ani její ekonomika nemohou existovat jinak než jako součást životního prostředí (ekologický pilíř), je zřejmá vzájemná závislost jednotlivých pilířů udržitelného rozvoje. Z předpokladu této závislosti potom vyplývá požadavek na vyváženost rozvoje území z hlediska všech tří pilířů.



Často se považuje za hlavní ekonomický ukazatel a cíl zásahů do hospodářství růst hrubého domácího produktu. Kritici tohoto přístupu však namítají, že omezení na jedno číslo nemůže reprezentovat stav ekonomiky jako celku, navíc vypovídací hodnota právě tohoto ukazatele je velmi omezená, neboť ho mohou ovlivňovat faktory, které zcela zřejmě nijak nezvyšují blahobyt (například náklady na dopravu) a naopak některé aktivity, které nejsou součástí oficiální ekonomiky (například výpomoc sousedů při hlídání malých dětí, svépomocné práce) jeho součástí nejsou.

Sílu či robustnost pilíře udržitelného rozvoje je možno popisovat pomocí pojmu kapitál – ve smyslu prostředků produkce respektive potenciálu pro vytváření bohatství a blahobytu – rozšířeného na všechny pilíře udržitelného rozvoje. Kapitál vyrobený ekonomickou činností je základem ekonomického pilíře. Sociální kapitál tvoří soudržnost společnosti, institucionální kapacita, kultura atd. Přírodní kapitál tvoří zdroje energie a surovin, kapacita výtupstí pro odpady, rozsah a spektrum ekosystémových služeb, půda aj.

Vyjádření pilířů udržitelného rozvoje prostřednictvím ekonomického, sociálního a přírodního kapitálu je v současnosti poměrně časté například v dokumentech Evropské unie, jako je Územní agenda [CEC, 2007], kde se pro ekonomický, sociální a přírodní kapitál v území používá souhrnný pojem územní kapitál.

Předmětem sporů mezi teoretiky udržitelného rozvoje, které se promítají i do politické debaty a praktického rozhodování, jsou dva názorové proudy zastávající tzv. silnou a slabou udržitelnost.

Slabou udržitelnost lze zjednodušeně definovat jako stav, kdy je z hlediska udržitelného rozvoje oprávněně snížit množství určitého kapitálu tehdy, pokud je toto snížení vyváжено vznikem většího množství jiného kapitálu. Například čerpání neobnovitelných přírodních zdrojů je v pojetí slabé udržitelnosti oprávněné, pokud vede k posílení blahobytu společnosti.

Naopak silná udržitelnost je založena na principu nesnižování množství přírodního kapitálu. To zastánci silné udržitelnosti zdůvodňují tím, že přírodní kapitál je výjimečný tím, že má hodnotu v případě jakýchkoliv preferencí případných budoucích společností, naopak vyrobený kapitál se může snadno stát neužitečným. Pro celou diskuzi včetně teoretického rozboru viz [Ott, 2003].

Jak silná tak i slabá udržitelnost přitom vycházejí z antropocentrického přístupu, který klade na nejvyšší stupeň zájmy člověka jako druhu. Jiný názor zastávají zastánci tzv. ekocentrického přístupu, kteří zájmy lidského druhu podřizují ekosystému Země jako vyššího celku.

V této publikaci vycházíme v souladu s již zmíněnou definicí udržitelného rozvoje podle Brundtlandové, s citovanými dokumenty a řadou dalších z antropocentrického přístupu k otázkám udržitelného rozvoje. Kriterium udržitelnosti tedy vždy vztahujeme k lidskému druhu, prospěšnosti a užtku pro lidi, chápáno vždy dlouhodobém časovém horizontu.

Zájmem člověka jako druhu je žít v bohatém, pestrém, tedy vnitřně rozrůzněném (diverzifikovaném) a vyváženém přírodním prostředí, které je schopno se samo vyrovnávat se změnami. Dostupnost a kvalita základních přírodních zdrojů – vzduchu, vody, půdy a energie – je předpokladem pro existenci života vůbec, tedy i pro existenci lidského druhu. Ke své obživě člověk potřebuje rostliny a živočichy, k dosažení hmotného životního standardu a jeho dalšímu rozvoji lidé využívají nerostného a energetického bohatství přírody. Kvalitní přírodní prostředí včetně přítomnosti živočichů a rostlin v něm je také psychickou potřebou člověka. Proto je v zájmu lidských společností usilovat o udržitelný rozvoj v jeho přírodním pilíři, tedy předcházet jeho poškození překročením mezi / prahů únosnosti ekosystémů a nedopustit vyčerpání přírodních zdrojů.

Pro posuzování a hodnocení kvality přírodní složky prostředí a jeho eventuálního znečištění či poškození byla vyvinuta řada různých metodik, indikátorů a normativů, které informují o tom, zda nehrozí překročení prahů (mezi) únosnosti v jednotlivých ukazatelích či kritériích, popřípadě se takovému překročení snaží pomocí různých intervencí zabránit. Metody přírodovědného výzkumu, založené na pozorování ekosystémů v předem vymezených podmínkách a předpokládající zákonitý vztah mezi příčinou (změnou vnějšího prostředí) a následkem (chováním zkoumaného systému) dokážou poměrně jednoznačně s využitím statistických metod stanovit prahové hodnoty, kdy je překračována únosná kapacita ekosystému.

Význam sociálního pilíře udržitelného rozvoje vyplývá ze skutečnosti, že člověk je společenskou bytostí. Po dosažení elementární úrovně v uspokojování hmotných potřeb se rovnocennou složkou lidských potřeb stávají bezpečí a sociální potřeby: pocit sounáležitosti, přátelství a partnerství [Maslow, 1943]. Udržitelný rozvoj v sociálním pilíři tedy musí zajistit naplnění sociálních potřeb lidí ve společnostech. K tomu je nezbytným předpokladem dosažení soudržnosti společnosti lidí – tzv. sociální soudržnost. Sociální soudržnost v území se může vztahovat k nejbližšímu okolí našeho bydliště, k městské čtvrti, obci, regionu, státu nebo i k nadnárodnímu společenství (například Evropské unii).

Sociální a hospodářský pilíř udržitelného rozvoje spolu úzce souvisejí. Soudržnost společnosti obyvatel území je do značné míry podmíněna ekonomickou prosperitou; naopak dosáhnout trvalé prosperity může jen soudržná komunita. Sociální a ekonomická udržitelnost vychází z chápání lidského společenství, měst, regionů a jejich hospodářského systému obdobně jako by to byly přírodní systémy. Společenství a jejich hospodářství jsou tedy udržitelná, pokud jsou schopna přizpůsobit svoji spotřebu přírodních, lidských a hospodářských zdrojů možnostem jejich přirozené regenerace.

V oblasti společenských věd včetně ekonomiky je vytvoření jakýchkoliv „objektivních“ postupů a indikátorů pro hodnocení udržitelnosti obtížné. Na rozdíl od přírodních věd je v případě společenských věd prakticky téměř nemožné oddělit zkoumaný systém či strukturu (například komunitu občanů nebo podniky působící v místě) od toho, kdo tuto strukturu zkoumá a analyzuje procesy, které v ní probíhají. Hodnocení sociální a ekonomické udržitelnosti je tedy ponejvíce spekulativní. Rozhodování o tom, co je sociálně a ekonomicky udržitelné, zřejmě nelze uskutečnit bez uvažování místních podmínek a dosažení konsenzu mezi dotčenými obyvateli a ekonomickými subjekty. I potom ale bude zřejmě obtížné stanovit hranici, za kterou se změny v území stávají pro další fungování komunity obyvatel nebo pro ekonomiku obce, regionu či země dlouhodobě neudržitelné. Lidé a jejich společenství jsou totiž velmi přizpůsobiví vůči změnám prostředí, ve kterém žijí, a jejich ekonomické chování velmi pohotově reaguje na změny v prostředí. Někdy dokonce dokáží některých na první pohled nežádoucích změn překvapivě využít k blahobytu a faktickému zlepšení své kvality života. Lze proto pouze obtížně určit reálné dopady změn v území na sociální a ekonomický pilíř udržitelného rozvoje.

Přes obtíže s posuzováním a hodnocením dopadů změn na sociální a ekonomický pilíř udržitelného rozvoje rozhodně není správné význam těchto dvou pilířů opomíjet. Namísto zřejmě nedosažitelného komplexního posuzování všech sociálních a hospodářských faktorů vztahujících se k udržitelnosti rozvoje můžeme přinejmenším sledovat alespoň některé vybrané charakteristické jevy nebo jejich parametry, přičemž pevné normativy lze nahradit porovnáváním se situací v jiných obdobných územích s obdobnými

podmínkami nebo tím, že vývoj vybraného jevu sledujeme do minulosti a z toho usuzujeme na trend jeho dalšího vývoje.

Schopnost společností a jejich hospodářství reagovat na proměny vnějšího prostředí, respektive tyto změny předjímat, je v přímém vztahu k tomu, do jaké míry jednotlivci a společnosti dokáží včas a nezkresleně přijímat informační signály o podmínkách vnějšího prostředí a zda a nakolik mají možnost odpovídajícím způsobem na tyto informace reagovat. Lepší schopnost reagovat vykazují zpravidla společnosti, která jsou rozrůzněná (různí lidé s různými přístupy, pohledy a schopnostmi) a která jsou komplexní a mnohotvárná (lidé a jejich seskupení jsou navzájem propojeni množstvím vazeb, které umožňují konstruktivně reagovat na probíhající změny a vzniklé výzvy). [Jepson a Edwards, 2010:420-421]

■ 1.1.3 Diverzita, vyvážený rozvoj a disparity

Poznatky ekologické vědy nás učí o tom, že mnohotvárné, vnitřně rozrůzněné a strukturované systémy se lépe dokáží přizpůsobit měnícím se podmínkám prostředí a že jsou odolnější i vůči náhlým katastrofickým zvratům. Toto poznání lze aplikovat i na lidská společenství a na jejich ekonomiku. Společenství, která umožňují, aby každý jedinec či každá skupina využívala svých schopností a možností pro bohatství a prosperitu celku, dokáží lépe využívat příležitosti vyplývajících ze změn prostředí a čelit výzvám s tím spojeným. Stejně vlastnosti má i strukturované a diverzifikované hospodářství, vnitřně provázané vztahy kooperace a konkurence.

Pokládáme za zcela přirozené, že některá území mají lepší podmínky pro některé činnosti díky například úrodnosti půdy, nerostnému bohatství, turistické atraktivitě nebo dostupnosti zdrojů energie. Za stejně přirozené považujeme, že do lépe dostupných míst s lepšími možnostmi obživy směřuje více obyvatel a s nimi více hospodářských aktivit, takže ve výsledku v takto atraktivních místech žije více lidí nežli v oblastech méně atraktivních a ekonomika v nich vytváří více materiálního bohatství. Takto vzniklá přirozená různorodost / diverzita území (regionů) posiluje udržitelnost rozvoje v širších měřítcích. Cílem usilování o udržitelný rozvoj by tedy rozhodně nemělo být potlačovat přirozené rozdílnosti a specifika jednotlivých území, vyplývající z přirozených odlišností podmínek, které v průběhu předchozích staletí přispěly k různé míře zalidnění, různé dostupnosti a rozdílné intenzitě využívání území. Naopak bychom měli napomáhat využití všech specifík, předností a výhod každého místa a každého území, identifikovat i jeho dosud nevyužité potenciály a vytvořit podmínky pro jejich využití.

Spontánní chování jednotlivců a jejich společností a rozhodování ekonomických subjektů ale mohou narušovat přirozenou územní různorodost / diverzitu. K nevyváženému rozvoji území, který nelze považovat za udržitelný, dochází tehdy, když namísto přirozené různorodosti měst, vesnic, regionů a krajiny, kterou pokládáme za hodnotu podporující udržitelný rozvoj, dochází ke vnášení nežádoucí nerovnováhy („disparity“) mezi nimi. Disparity jako projev nevyváženého rozvoje mohou v rámci jednoho území vznikat nadměrným čerpáním jeho územního kapitálu v některém pilíři udržitelného rozvoje. Riziko nevyváženého rozvoje vedoucího k disparitám může nastat také uvnitř jednotlivých pilířů snižováním diverzity, například rozvojem pouze jedné ekonomické činnosti a současně úpadkem či stagnací všech ostatních činností, nebo rostoucími rozdíly mezi životní úrovní různých sociálních skupin v území. Disparitou v území je, pokud se například výrazně odlišuje kvalita veřejných služeb anebo veřejných prostranství v různých částech města či regionu.

Disparitu nejčastěji způsobuje využívání určitého zdroje v území na úkor jiných zdrojů a hodnot v území. Toto nevyvážené a nadměrné využívání bývá často doprovázeno exportem užitku z územního kapitálu mimo vlastní území. V těchto případech se projevuje prostorový aspekt udržitelného rozvoje.

Konečným důsledkem nevyváženého disparitního rozvoje území je nárůst rozdílů mezi kvalitou života v jednotlivých územích (částech měst, obcích, regionech) či mezi jejich obyvateli.

Region 1 má velmi kvalitní přírodní prostředí, ale slabou zaostávající ekonomiku, což nutí řadu místních obyvatel odcházet za prací někam jinam. Dochází tedy k nerovnováznému vývoji, kdy se oslabuje sociální pilíř odchodem obyvatel v ekonomicky aktivním věku, což oslabuje soudržnost a dlouhodobě i obnovu a životaschopnost společenství obyvatel. Odchodem produktivní složky obyvatel se zároveň oslabuje ekonomický pilíř udržitelného rozvoje, protože roste podíl starých obyvatel (podíl dětí neporoste, protože jejich rodiče z regionu odešli).

Region 2 se vyznačuje rostoucí ekonomikou založenou na těžbě nerostných surovin a na jejich následném zpracování, ale za cenu devastace prostředí těžbou. Disparitní vývoj takového regionu spočívá v poškozování životního prostředí. Navíc je region zatížen riziky spojenými s jednostranným ekonomickým zaměřením. V dlouhodobém časovém horizontu je jeho budoucnost nejistá – nikdo neví, co bude poté, až bude nerostné bohatství vytěženo – a je zřejmé, že dříve nebo později k tomu nutně dojde.

Atraktivní a hospodářsky rostoucí Region 3 se pyšní kvalitním životním prostředím. Kvalitní prostředí je vlastně zdrojem prosperity, protože hlavní ekonomickou aktivitou regionu je cestovní ruch. Velká část příjmů ale odtéká mimo region investorům turistického průmyslu, kteří sídlí převážně v zahraničí. Přímo v regionu tak z turismu bohatne jen malá část obyvatel. Zároveň turistický průmysl vytlačuje nabídku tradičních služeb pro místní obyvatele za ceny odpovídající jejich kupní síle (například stravovací zařízení a obchody) a vede k přetížení území turisty. Turistický průmysl změnil i identitu a smysl tradičních součástí života v regionu. Z místních zvyků a tradičních aktivit, které posilovaly soudržnost společenství místních obyvatel, se stalo divadlo pro turisty. Tím dochází k narušení sociálního pilíře trvalé udržitelnosti. Z původní autentické komunity místních obyvatel se stávají zaměstnanci turistického průmyslu.



Jak jsme již uvedli, disparitní vývoj může způsobovat spontánní chování lidí, ekonomika a s tím související ovlivňování přírodního prostředí. To, že disparity vznikají spontánní volbou, znamená, že trh nedokáže včas rozlišit společensky a ekologicky „přijatelnou“ míru nerovnováhy od „nežádoucí“. Tržní mechanismus začne spontánně snižovat „nežádoucí“ míru disparit teprve tehdy, až nepříznivé efekty disparitního rozvoje začnou postihovat rozhodující část subjektů rozvoje – investorů, podnikatelů, mocenských elit. K tomu dochází zpravidla opožděně, v době, kdy většina subjektů rozvoje již utrpěla značné škody. Navíc se dá oprávněně předpokládat, že tyto škody postihly ve svých důsledcích subjekty, které nemají účinné prostředky, jak disparitní změny odvrátit nebo jak se vyhnout dopadům – třeba odchodem z takto postiženého regionu někam jinam.

Příklady selhání tržních mechanismů s důsledky na udržitelnost rozvoje

- **Negativní externalita** – tedy přenos nežádoucích důsledků činností subjektu působícího v jednom území na subjekty v jiném území. – V Regionu 1 funguje těžební a navazující energetický průmysl, který vypouští velké množství exhalací. Tyto exhalace vedou k poškození lesnictví v sousedním Regionu 2. Vzhledem k tomu, že původce znečištění nenese následky tohoto znečištění, jedná se o příklad vzniku externalit a sekundárně i disparit, kdy dochází k poškození Regionu 2 v ekologickém a pravděpodobně i navazujícím ekonomickém pilíři.
- **Tragédie obecní pastviny.** – Název odkazuje k bajce, v níž všichni vesničané v malé vesnici kdesi v horách pasou své ovce na obecní pastvině. Na počátku má každý vesničan jednu ovečku. Trávy je dost pro všechny, tak si jeden vesničan pořídí druhou ovci a také ji začne pást na obecní