

Špatný vtíp - zahušťování panelových sídlišť v Olomouci

Magistrát města nedávno povolil 4 podlažní bytový dům v nejzahuštěnějším olomouckém panelovém sídlišti Mačkalov (hrubá stavba na nároží okružní a Jílové již stojí). Podle mého přesvědčení je povolen v rozporu se zákonem (zanedbání a ignorace ustanovení §§ 26 a 28 stavebního zákona).

Následně jsem si v Olomouckém Deníku přečetl článek o dalším magistrátem podporovaném zahuštění - tentokrát panelového sídliště Olomouc-Lazce, a to formou dostavby dalšího bytového domu na Dlouhé ulici, na ploše nefunkční kotelny a na ploše navazujících sídlištních pozemků (m.j. sportovního hřiště zarostlého travou).

K únosnosti či neúnosnosti této dostavby se v novinách a internetové diskusi vyjadřoval kde kdo. Ale jako vždy jsem marně čekal na kvalifikované územně-plánovací stanovisko někoho, kdo na magistrátu za výkon územně plánovací činnosti zodpovídá. Kdyby to totiž udělal, neplýtvalo by se energií a penězi žadatele, projekčním úsilím zpracovatele dokumentace a hlavně - nervy zoufalých občanů, z nichž 500 podepsalo petici...

Jak je v Olomouci zvykem, rada města vydala před jakýmkoliv řízením majetkoprávnímu odboru pokyn, aby vystavil souhlas s převodem veřejného sídlištního prostoru soukromému investorovi pro vydání územního rozhodnutí. Když pan primátor prohlásil, že radě se předložené vizualizace domu nezdají až zas tak strašné, psychicky jsem to nezvládl.

A rozhodl se postavit vedle „pocitů“ rady, názorů typu „líbí-nelíbí“ a amatérského přístupu (šlo-li skutečně o amatérský přístup) strohá fakta a zákonnou interpretaci pohledu na daný problém. Když to nedělá radnice, někdo to v Olomouci dělat musí... A napsal jsem níže uvedený text.

Snad byl příliš obsáhlý, anebo nějak jinak závadný (že by cenzura ?, doufám, že ne), takže se na internetu neobjevil. Poslal jsem ho proto autorce článku a panu šéfredaktorovi s žádostí o vysvětlení - rovněž bez sebemenší reakce.

Posudte sami, v čem byl závadný :

Okolnosti vzniku panelových sídlišť :

Hromadnou bytovou výstavbu v socialismu organizoval, financoval a realizoval stát. Přes veškeré výhrady k technické kvalitě domů, k architektonické monotónnosti, k přehuštěnosti, k nevalné kvalitě a rozsahu vybavení obytného parteru v okolí domů si tehdejší socialistický stát nedovolil připravovat nové obytné čtvrtě bezkoncepčně, bez potřebného nadhledu, bez zřetele na polyfunkčnost území a bez vážení vzájemných proporcí jednotlivých nepostradatelných složek kvalitního obytného prostředí.

Nebylo náhodou, že každá obytná čtvrt měla svoji základní školu, mateřské školky, jesle, logickou škálu zařízení občanské vybavenosti – obchody, služby, lékařské ordinace, knihovnu, kulturní zařízení, ale také nepřekročitelné procento nezastavěných a nezastavitelných ploch : okrskový park, veřejnou zeleň, sportoviště a hřiště. Zastoupení jednotlivých funkcí, jejich existence, škála a kapacita v územně-plánovacím procesu přitom nebyla pouhou možností, ale povinností - pevně zafixovanou v celostátně platných tzv. „Technicko-hospodářských ukazatelích“ (THU). O těch se nehlasovalo ani v zastupitelstvech, ani v tehdejší analogii parlamentu, ty vytvářeli špičkoví odborníci : urbanisté, architekti,

sociologové, technici. Politici – jistě po nejednoduché diskusi (šlo totiž hlavně o peníze) - je pouze učinili závaznými.

Příprava nových obytných čtvrtí – vesměs panelových sídlišť - byla sofistikovanou multidisciplinární činností kvalifikovaných projekčních týmů. Které pro jejich vytváření, projednání a dosažení závaznosti !!! využívali jediný relevantní územně plánovací nástroj – podrobnou územně plánovací dokumentaci – ať už se v průběhu doby jmenovala jakkoliv (nejčastěji územní plán či projekt zóny = analogie současného regulačního plánu). Nikoliv tedy územní plán města, nikoliv urbanistickou (dnes územní) studii, nikoliv územní rozhodnutí – ty měly a mají naprosto odlišné poslání...



Pro ekonomicky nevykonný socialistický stát to vůbec nebylo jednoduché, naopak. Přesto měl tolik moudrosti a zodpovědnosti, že si uvědomoval význam spokojenosti a životních jistot lidí (a jejich dětí a vnuků), pro které se stane nová obytná čtvrť domovem. I když byl stát stále více pod tíživým ekonomickým tlakem, nedovolil si ignorovat axiom sociologů : že životní styl, mezilidské vztahy, angažovanost lidí, společenská atmosféra, a na opačném pólu sociálně patologické jevy – že na to vše má prostředí, ve kterém lidé žijí, naprosto zásadní vliv. Lhostejno zda v totalitě, nebo v demokracii.

S postupem doby socialistický stát ale již tak zásadový nebyl. Zásadní principy přípravy utváření obytných sídlišť sice zůstaly zachovány, ale pod tlakem vysokých ambicí a nevykonné ekonomiky stát postupně rezignoval na urbanistickou kvalitu a začal po projekčních ústavech vyžadovat čím dále větší intenzitu využití území připravovaných sídlišť = větší „míru zastavění území“. Té bylo tehdy dosahováno jediným (tím nejprimitivnějším) způsobem - zvyšováním podlažnosti a snižováním vzájemných odstupů obytných domů. Samozřejmě na úkor velikosti volných, nezastavěných a nezastavitelných ploch – především zeleně, která přitom musela v sobě zahrnout odpočinkové parkové plochy, dětská hřiště, sportovní plochy, filtrační a ochrannou zeleň...

To byly okolnosti, které provázely m.j. vznik panelového sídliště Olomouc – Lazce.



To nejhorší ale teprve mělo nastat. V agónii socialistické epochy se stát nerozpakoval sáhnout tentokrát k již k naprosto bezkonceptnímu kroku, k excesu nazývaném „zahušťování sídlišť“ – tedy k naprosto zoufalému, nekonceptnímu „vlamování“ dalších obytných domů do prostoru realizovaných panelových sídlišť. Samozřejmě na úkor zbývajících volných, nezastavěných a podle platné podrobné územně-plánovací dokumentace (nejčastěji územního projektu zóny) nezastavitelných !!! ploch – bez ohledu na založenou urbanistickou strukturu, na bilance počtu obyvatel a z toho plynoucích nároků na zdroje, funkce, plochy, kapacity občanského vybavení, na nároky statické dopravy, rekreace, bez ohledu na demografický vývoj a jeho prognózu, bez ohledu na sociologické důsledky... Škody, které se tak napáchaly (pod „ušlechtilou“ záminkou nových bytů pro naše pracující...) byly a jsou nevyčísitelné a hlavně nevratné... Nejenom v destrukci kvality hmotného prostředí, ale především ve vědomí lidí a v jejich vzájemných vztazích. V nabourání elementárních jistot, které by stát měl prostřednictvím územního plánování svým občanům garantovat.



Mohlo by se zdát, že s odchodem totality a nástupem demokracie, s odchodem nomenklaturního obsazování klíčových manažerských funkcí, se záměnou politických nominací za svobodné volby, s ukončením diskriminace odborníků a naopak jejich

vyhledáváním, s rehabilitací občanské společnosti a demokratických nástrojů na ochranu veřejného zájmu, s nástupem soutěže a trhu - že podobné diletantství, amatérismus, ignorace odbornosti, preference dílčího zájmu před zájmem veřejným – že se již nikdy nemůže opakovat. Omyl.

Jak se nyní přesvědčujeme, olomoucký magistrát se k tradici socialistického „zahušťování sídlišť“ bez jakýchkoliv skrupulí vrací (Lazce nejsou jediné - na sídlišti Úzké díly „Mačkalov“, nejpřehuštěnějším olomouckém sídlišti, už absurdní dostavba - 4 podlažního bytového domu v hrubé stavbě stojí...).



Chceme-li odhalit, jak je dnes něco takového vůbec možné, ptejme se : Jak to bylo možné v době socialismu ?

Totalitnímu státu se totiž před obyvateli sídlišť podařilo utajit klíčovou věc, která platila stejně za socialismu, jako dnes :

Pokud by se stavební úřady při povolovacím řízení podobného „zahušťování“ řídily :

- jen platnými normami (oslunění, osvětlení, požární odstupy apod.),
- jen stanovisky úzkého okruhu dotčených orgánů státní správy (územní řízení širší okruh nevyžaduje),
- a jen celoměstským územním plánem (při rozhodování o jednotlivých parcelách zcela nekonkrétním stupněm územně plánovací dokumentace),

bylo by možné cestou územních rozhodnutí, a tedy ve „zdánlivém souladu se zákonem“, zaplevelit podobnými „přílepky“ drtivou část prvorepublikových obytných čtvrtí, panelových sídlišť, volných ploch, parků a náměstí (pokud nejsou v územním plánu vyjádřeny samostatnou funkční plochou), zastavovat technicky zanedbaná a proto nevyužívaná sportoviště (např. jako nyní v případě travou zarostlou sportovní plochu na lazeckém sídlišti) apod.

Jenomže ve skutečnosti (při důsledném dodržování zákona) to možné nebylo a není. Žádný civilizovaný stát na světě není tak naivní, aby připustil destrukci území svých sídel a jejich částí tím, že je ponechá bez účinné ochrany. Že je ponechá na pospas dravosti stavebních podnikatelů, bezzásadovosti architektů a stavebních firem, kteří potřebují práci, realitním makléřům, kteří potřebují udělat obchod za každou cenu – aniž by kdokoliv z nich nesl odpovědnost za nevratné znehodnocení území. A aby stát resp. obec ponechaly hájení trvalé udržitelnosti území a veřejného zájmu jen na občanech - většinou nekvalifikovaných, bezmocných nebo rezignovaných.

V územně-plánovací legislativě (m.j. i našeho státu) totiž existuje hierarchický systém mechanismů a nástrojů územního plánování, kterými je možné nenahraditelné hodnoty přírodní, kulturní, civilizační (tedy m.j. také urbanisticko-sociologické) účinně chránit. Ovšem pouze za předpokladu, že je uplatňován kontinuálně a kvalifikovaně – tedy vzdělanými, zkušenými, zásadovými a zodpovědnými lidmi.

Že to tehdy socialistický stát pod tlakem hroučícího se systému nedělal, že de facto obelhával občany a obcházel svá vlastní pravidla (stavební zákon a vyhlášku o územním plánování) nelze omluvit, ale lze to pochopit.

Proč to nedělá olomoucký magistrát nyní, to je klíčová otázka, na kterou by bylo zajímavé znát odpověď.



Tu poslední větu jsem tam asi psát neměl...

Na závěr ještě nezáživný dovětek pro čtenáře, kteří se v džungli územního plánování pohybují a alespoň zčásti orientují :

Územně plánovací činnost je činností kontinuální a komplexní. Stavební zákon a prováděcí vyhláška jasně stanovuje v čem spočívá a jaké mechanismy a nástroje je k tomu nutno používat (viz. §§ 25-83 stavebního zákona).

V Olomouci je ovšem šířena (v každodenní praxi i při pořizování nového územního plánu města) fikce, že cílů a úkolů územního plánování (viz. §§ 18 a 19 stavebního zákona) lze dosáhnout pouze účelově vybranými nástroji : pořízením a následnými aktualizacemi územního plánu města a územními rozhodnutími. Zcela je přitom pomíjen absolutně klíčový nástroj ÚP, a to **podrobná územně plánovací dokumentace** – tedy regulační plány a retroaktivně jeho předchůdci (především územní plány resp. projekty zón).

Podrobná ÚPD je přítom stěžejním a ničím nenahraditelným nástrojem pro zodpovědný výkon státní správy na úseku územního plánování. Jedině ona je totiž schopna komplexně a multidisciplinárně posoudit konkrétní potřeby prostorově a funkčně autonomního fragmentu území města, stanovit podrobné podmínky pro využití pozemků, umístění a prostorové uspořádání staveb, reagovat na změny demografické, sociologické, technické, normové...ale především : chránit hodnoty a charakter území pro vytváření příznivého životního prostředí (viz. § 61 odst. (1) stavebního zákona). To neumí :

- ani územní plán města (ten stanovuje pouze základní koncepci rozvoje sídla, ale neumí posoudit detailní stav a stanovit podmínky pro rozhodování v území !!! – viz §43 odst. (1) a (2) stavebního zákona),
- ani územní rozhodnutí (viz. §§ 76 až 79 stavebního zákona), které se zabývá podmínkami umístění konkrétně navrhované stavby, ale nikoliv celým komplexem urbanistických, dopravních, demografických, sociologických aspektů souvisejícího území...m.j. zda je vůbec pro jeho udržitelný rozvoj umístění další stavby účelné resp. možné... O vyloučení veřejnosti nemluvě...
- ani územní studie, která je velmi praktická, rychlá, levná – ovšem použitelná pouze u bezkolizních záměrů (kolik je takových v každodenní ÚP praxi ?), resp. jako podklad pro zpracování či aktualizaci řádné ÚPD. Jinak je ovšem nekomplexní, i v případě zaevidování je zcela nezávazná, dá se kdykoliv nahradit studií jinou, neprojedná se ani s dotčenými orgány státní správy, natož s veřejností – v řešeném území bydlícími občany. Neposkytuje tedy naprosto nikomu žádnou jistotu a vzniká „za zády“ (bez vědomí) veřejnosti.

Poznámka : je signifikantní, že koncept nového územního plánu města Olomouce navrhuje zpracování více než 150 územních studií, ale pouze 1 regulačního plánu – pro historické jádro města... Nabízí se otázka, zda je to jen pohodlnost zpracovatele územního plánu (musel by pro každý z navržených regulačních plánů zpracovat návrh zadání) nebo lenost magistrátu (ten by musel regulační plány následně pořizovat). Nebo je to jinak a pro magistrát je výhodné vyloučit veřejnost z procesu diskuse o konkrétních územně plánovacích a stavebních záměrech a relativizovat ochranu veřejného zájmu, jakékoliv jistoty a stabilitu uspořádání území dokonce i v

nerozvojových plochách města (viz. sídliště Lazce). A otevřít tak cestu k exploataci území ve prospěch vlivných, bohatých a mocných bez jakýchkoliv překážek.

Ne, nemalují čerta na zeď – přesně tímto přístupem magistrátu přišlo v těchto dnech 700 obyvatel kobercové zástavby 200 řadových a atriových domů na Tabulovém vrchu o poslední nezastavěnou plochu a sportoviště (asfaltové kurty a odrazová stěna na tenis) na Einsteinově ulici. Evidovaná územní studie na rekonstrukci sportoviště a dostavbu dětského hřiště, byla po spekulativní koupi pozemku obratem nahrazena studií jinou, jejichž obsah si nadiktoval nový majitel.



Zpracovávat územní plán města, nebo podrobnou územně-plánovací dokumentaci jeho částí není zákonnou povinností. Lazecké sídliště ovšem svoji podrobnou územně-plánovací dokumentaci mělo, a bylo podle ní skutečně realizováno. A jestliže tato dokumentace existuje, bylo by výrazem krajní nezodpovědnosti, kdyby magistrát dopustil, aby pozbyla platnosti.

Stavební zákon obsahuje ustanovení (viz. §§ 187-188), která uvádějí okolnosti, za kterých k tomu může dojít. Kdo sledoval legislativní proces vzniku stavebního zákona ovšem dobře ví, že toto přechodné ustanovení zákona sledovalo jediný cíl – zajistit, aby v ÚPD nebyly trvale zakotveny pozůstatky překonané „socialistické“ legislativy. Svědčí o tom fakt, že uvedené §§ obsahují také návod jak lze starší ÚPD upravit, projednat a vydat v souladu se současnou dikcí stavebního zákona.

Existence platné ÚPD v zonální úrovni např. v měřítku obytné čtvrti – panelového sídliště, má i po jeho úplné realizaci nesmírný význam. Ona totiž kromě toho, že stanovuje podrobné podmínky pro využití pozemků, umístění a prostorové uspořádání staveb, zajišťuje také ochranu hodnot a charakteru území pro vytváření příznivého životního prostředí (viz. § 61 odst. (1) stavebního zákona), zajišťuje m.j. také nedotknutelnost nezastavitelných ploch...

Vydaná ÚPD – představuje dohodu pořizovatele ÚPD s ostatními partnery v území, kteří do procesu jeho pořizování vstupují (tedy s dotčenými orgány státní správy, s orgánem územního plánování vyššího stupně, se soukromými subjekty a s veřejností). Orgán územního plánování nemůže sám (bez uvedených subjektů účastnících se pořizování ÚPD) tuto dohodu zrušit. Jestliže ÚPD zastará, je povinností orgánu územního plánování ji aktualizovat. A nikoliv dopustit uplynutí platnosti.

Ukončení platnosti ÚPD bez náhrady odporuje principu právní jistoty.



Nerespektovat platnou, anebo dopustit uplynutí platnosti dřívější ÚPD bez snahy o její aktualizaci je v prvním případě nezákonné a ve druhém případě neprofesionální.

Fakt, že OKR nechal "zestárnout" všechny podrobné územně plánovací dokumentace realizovaných panelových sídlišť, takže jim vypršela platnost (náhoda, lenost, záměr ?) ale neznamená, že to otevírá cestu k možnosti rozhodovat v autonomním území obytné zóny formou parciálních územních a stavebních řízení. Neohlížet se na původní navrženou urbanistickou koncepci, rozhodovat vytrženě, bez informací, bez nadhledu, bez souvislostí, za zády většiny orgánů státní správy a bez účasti jednoznačně dotčené veřejnosti. Naprosto bez možnosti objektivního posouzení komplexních důsledků povolované stavby, bez jakéhokoliv - natož systematického vyhodnocení vývoje v území (demografie, životní styl, potřeby obyvatelstva, stav sociální integrace, fyzické a morální opotřebením území atd.). Takový postup je výrazem ignorance, diletantismu, nerespektu a nezodpovědnosti vůči občanům lazeckého sídliště – dokonce i vůči těm, kteří by se přistěhovali do navrhovaného obytného domu. Ale nejenom to, je to také v přímém rozporu se zákonem.

§§ 28 a 26 stavebního zákona naprosto exaktně stanovují frekvenci a rozsah vyhodnocování stavu a vývoje území, ale především : určení problémů k řešení v územně plánovací dokumentaci !

Magistrát má ze zákona povinnost pořizovat a každé 2 roky aktualizovat územně plánovací podklady, z nichž by muselo pro Lazecké sídliště vyplynout :

- že zjištění a vyhodnocení stavu a vývoje území (růst stupeň automobilizace a uspokojení bilance statické dopravy a plochy pro případnou dostavbu garáží a parkingů, demografický vývoj, výskyt neobydlených bytů, uspokojení požadavků na zdravý životní styl – plochy a zařízení pro neorganizovaný sport v místě bydliště, nabídka občanské vybavenosti služeb a plochy pro ně apod.) ukazuje, že sídliště je zcela saturováno, a naopak trpí nadbytkem ploch, vykazuje rezervy pro nárůst počtu obyvatel, jejich vozidel, technické a občanské vybavenosti a že případná dostavba bude přínosem pro udržitelný rozvoj sídliště (Samozřejmě by se prokázal pravý opak, že totiž nový bytový dům, nárůst počtu obyvatel a automobilů je to poslední, co lazecké sídliště potřebuje.),
- že přestal existovat veřejný zájem na omezení změn v území vyplývající z právních předpisů nebo limitů stanovených v době projektování sídliště (Samozřejmě by se prokázal pravý opak.),
- že rozbor a vyhodnocení udržitelného rozvoje území sídliště dovoluje, nebo dokonce vyžaduje dostavbu dalšího bytového domu (Což je samozřejmě nesmysl a prokázal by se jednoznačně opak.),

a především : musely by vyústit v určení problémů k řešení v územně plánovací dokumentaci (viz. § 26)! Samozřejmě v podrobné územně-plánovací dokumentaci – tedy regulačním plánu. Ten by byl jediným relevantním (protože komplexně pojatým a demokraticky projednaným) podkladem pro další, již parciální územně a stavebně správní rozhodování. Nebo dokonce by vydaný regulační plán mohl územní rozhodnutí nahradit..



Poslední poznámka se týká konfrontace záměru na „zahuštění“ sídliště Lazce a konceptu nového Územního plánu města Olomouce. V územním plánování existuje zásada, že nové zastavitelné plochy se navrhuje až v situaci, kdy jsou v územním plánu města dosud navržené rozvojové zastavitelné plochy vyčerpány (nebo jsou objektivně nedostupné). Ačkoliv demografická situace, ani demografická prognóza (porodnost, úmrtnost, migrace, emigrace) nenaznačuje dramatický nárůst počtu obyvatel Olomouce (v jedné z možných verzí je v horizontu 50 let uvažován dokonce nárůst 0), navrhuje koncept územního plánu města Olomouce zvětšení výměry obytných ploch o 35 % proti současnému stavu !? S odůvodněním, že obyvatelé stávajících panelových sídlišť budou odsud odcházet za menší přehluštěností a vyšší kvalitou obytného prostředí.

Jestliže magistrát města jako pořizovatel nového územního plánu prosadil, či alespoň akceptoval tak monstrózní zábory zemědělské půdy za hranicemi města, musí mít všechny disponibilní rezervy zastavitelných ploch rozvojových území vyčerpány. Má nebo nemá ? Lhalo město při formulaci zadání územního plánu ? Proč tedy nesměruje developery nové bytové výstavby do těchto nově vymezených rozvojových ploch ? Proč jim jde tak devotně na ruku a „zahušťuje“ přehluštěná panelová sídliště ? Proč se vůbec zabývá a proč zjevně vychází vstříc nesmyslnému zahuštění před nedávnem Mačkalova – sídliště Úzké Díly a nyní lazeckého sídliště, které nejsou ani rozvojovým územím, ani navrženou a dosud

nevyčerpanou plochou určenou k dostavbě bytových domů ? Sídliště, kterému naléhavě chybí mnohé – dětská hřiště, sportoviště, parkování, garážování – ale další bytový dům ?



Stašek Žerava
V Olomouci 08/2011