

OLOMOUCKÁ ZKUŠENOST S IROP

Jana Křenková, Petra Růžičková, Jiří Šobr

Statutární město Olomouc využilo možnosti požádat o dotace na podporu zpracování územně plánovacích podkladů a dokumentací z Integrovaného regionálního operačního programu (IROP) v případě regulačních plánů sídlišť a územní studie veřejných prostranství v MPR Olomouc, konkrétně náměstí Republiky a přilehlých veřejných prostranství. O zkušenosti s pořizováním těchto regulačních plánů a územních studií veřejných prostranství v MPR Olomouc bychom se rádi podělili.

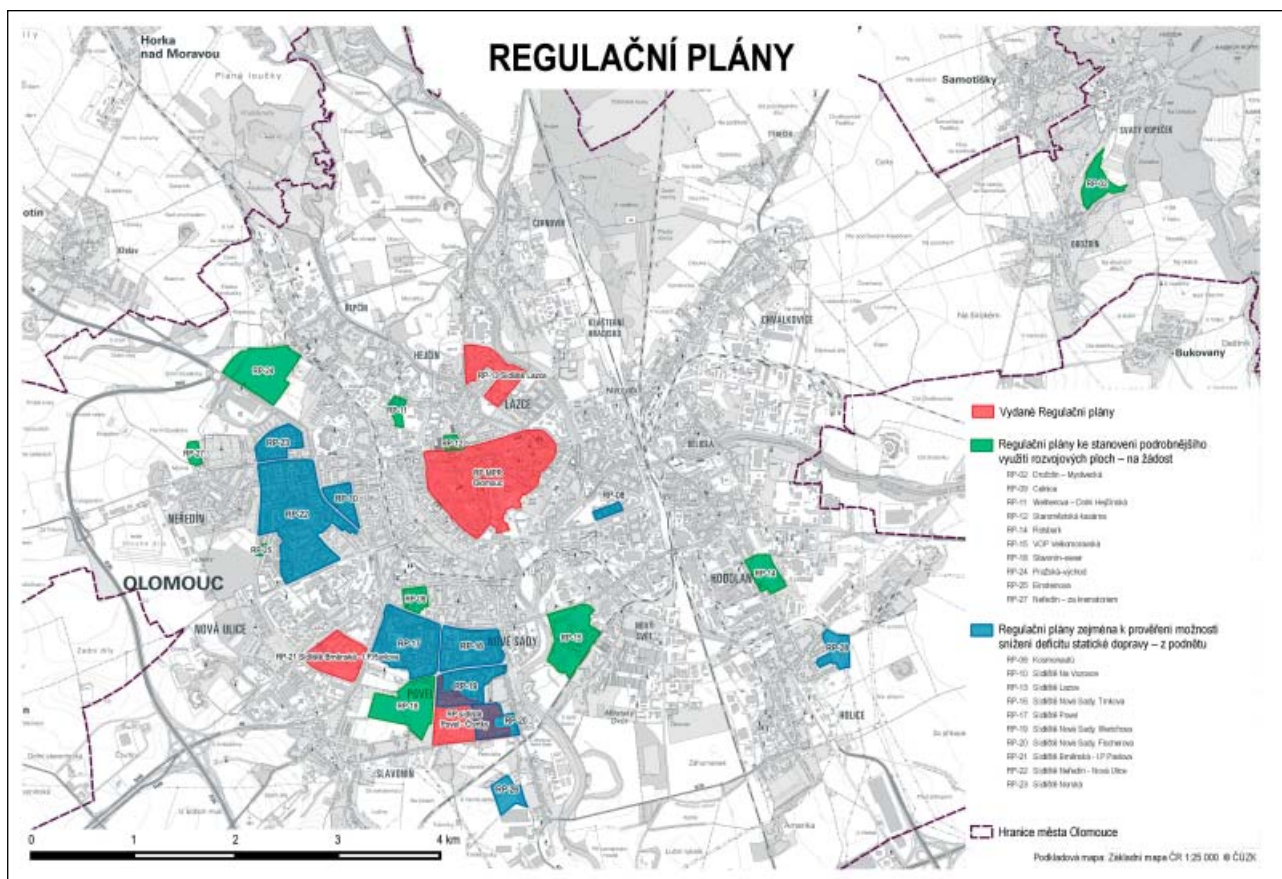
Regulační plány sídlišť

Stavební zákon rozlišuje regulační plány z podnětu a na žádost. Z hlediska procesu pořizování hraje ovšem podstatnou roli také skutečnost, zda regulační plán má řešit území (plochy) rozvojové, či stabilizované. Spojení regulačního plánu a stabilizovaného území se sice na první pohled může zdát jako protimluv, nicméně je třeba připomenout, že právě regulační plán je často užívaným nástrojem pro ochranu hodnotných území, zejména historických jader měst (kromě Regulačního plánu MPR Olomouce lze namátkou uvést regulační plány MPR Jihlava, Br-

no, či Jindřichův Hradec). V Olomouci nyní přibýlo specifikum, a to regulační plány pro stabilizovaná území sídlišť.

Aktuálně platný Územní plán Olomouc podmiňuje celkem ve 22 územích rozhodování o změnách pořízením regulačních plánů. Z toho 10 regulačních plánů se týká stabilizovaných ploch, konkrétně se jedná o území sídlišť, převážně panelových. Důvodem pro podmínění rozhodování o změnách pořízením regulačních plánů z podnětu je v těchto plochách především deficit statické dopravy (sídliště vznikla v době se zcela jinými nároky na parkování), a s tím související nutnost re-

gulovat novou výstavbu, která by tento deficit dále zhoršovala. Podrobnost regulačního plánu současně umožňuje řešit problematiku území sídlišť jako celku, nikoliv jen statické dopravy. Podmínka pořízení regulačních plánů sídlišť byla do územního plánu zapracována po jeho veřejném projednání na základě podaných námitek jak občanů, tak odborné veřejnosti. Námitky směřovaly zejména k tomu, že v případě pořízení regulačních plánů sídlišť bude mít veřejnost možnost připomínkovat budoucí navrhované záměry v rámci jejich veřejného projednání.



Přehledná situace ploch podmíněných v územním plánu regulačními plány a ploch stávajících regulačních plánů

Výběr zpracovatele a zpracování návrhu

Původní harmonogram předpokládal postupné pořizování regulačních plánů (cca dva ročně), dva regulační plány byly vydány v závěru roku 2017. Ke změně harmonogramu došlo díky možnosti čerpat na pořizování regulačních plánů dotaci. Malý počet zpracovatelů je pak výsledkem výběrového řízení, ve kterém po dohodě s dotačním orgánem byla stanovena kritéria hodnocení – 80 % cena a 20 % kvalifikace. Uchazeči přitom měli ve výběrovém řízení možnost podat nabídku jak na zpracování všech osm regulačních plánů, tak jednotlivých regulačních plánů. Osm regulačních plánů je nyní pořizováno současně, z toho sedm (rozlohou menších) regulačních plánů má stejného zpracovatele, který pro město zpracovával rovněž již dva vydané regulační plány sídliště.

I přes počáteční obavy z časové náročnosti zpracování sedmi regulačních plánů jedním zpracovatelem se nakonec tento výsledek výběrového řízení ukázal jako výhoda. Vzhledem k tomu, že v současnosti neexistuje standard zpracování regulačních plánů (a i ten by sjednotil pouze grafické zpracování), lze bez nadsázky říct, že co zpracovatel, to jiný přístup. Jeden zpracovatel většiny regulačních plánů, a tedy jejich jednotné pojetí, znamenal pro pořizovatele výraznou výhodu, která se projevila zejména v rámci připomínkování rozpracovaných návrhů – vyřešili se nějaký obecný problém (např. zda v regulačních plánech konkrétně předurčovat přesnou polohu stanovišť kontejnerů na tříděný odpad), automaticky se zapracoval do všech ostatních regulačních plánů. Řešená území pěti regulačních plánů na sebe navíc vzájemně navazují, přičemž v plochách sídliště s modernistickou strukturou není hranice řešeného území vždy jednoznačně dána např. osou ulice – i z tohoto hlediska byl tedy jeden zpracovatel navazujících regulačních plánů jednoznačnou výhodou.

Jednotné grafické zpracování představovalo výhodu i pro veřejnost (přestože jen malý počet občanů uplatňoval námítky či připomínky k více regulačním plánům) a především pro určené

ho zastupitele, který jako laik musí mít současně přehled o osmi regulačních plánech, různě zpracovaných.

Výše zmíněný odlišný přístup i grafické pojetí se projevily už při počtu dvou zpracovatelů, nicméně nepředstavoval neřešitelnou komplikaci. V některých případech byli dva různí zpracovatelé naopak výhodou, neboť přinesli různé pohledy na věc, a pořizovatel tak měl možnost výběru lepšího řešení některých obecných problémů, které ve specifických územích sídliště vyvstaly.

Veřejné projednání

Tomu, kdo má nějaké zkušenosti s pořizováním územně plánovací dokumentace, není třeba zvlášť zdůrazňovat, že nejsložitější fází pořizování zpravidla bývá veřejné projednání návrhu, respektive vyhodnocení výsledků veřejného projednání. V případě regulačních plánů to platí dvojnásob, a to především kvůli jejich podrobnosti.

V podrobnosti regulačního plánu řešící využití jednotlivých pozemků jsou logicky zásahy do faktických či domnělých práv jejich vlastníků či jiných dotčených osob větší, než v případě územního plánu, s do jisté míry abstraktními plochami s rozdílným způsobem využití. Podrobnější měřítko regulačního plánu má však i další důsledky. Veřejnost často není schopna rozeznat hranici, na níž podrobnost regulačního plánu končí, a častokrát jsme se setkali s představou, že podrobnost je „nekoněčná“. Celá řada námitek a připomínek se týkala věcí, které jsou zcela podrobnost regulačního plánu, např. výsadeb (a kácení) zeleně, umístění mobiliáře, osazení dopravního značení, úprav dopravního režimu komunikací. Část připomínek pak s problematikou územního plánování nesouvisela vůbec, týkala se např. nedostatečné zimní údržby chodníků. Pořizovatel, respektive město, nicméně díky tomu získal celou řadu dále využitelných podnětů.

Měřítka regulačního plánu dále svědčelo část veřejnosti k mylné představě, že se jedná o projektovou dokumentaci, tudíž že pořizování, respektive veřejné projednání návrhu regulačního

plánu je přípravou konkrétní investiční akce. I přes opakované upozorňování, že regulační plán je pouze územně plánovací dokumentací, která v tomto případě nenahrazuje územní rozhodnutí, tím spíš se nejedná o dokumentaci prováděcí, řada námitek či připomínek požadovala „odložení záměru“. Došlo dokonce k situaci, kdy někdo začal šířit mylné informace o připravovaném kácení stromů (regulační plán pochopitelně kácení konkrétních stromů vůbec neřešil, nicméně v místě stávajícího porostu navrhoval novou komunikaci), a to včetně označování „dotčených“ stromů přímo na místě samém.

V případě regulačních plánů řešících území z velké míry stabilizovaná se rovněž výrazně projevil intuitivní odpor obyvatel vůči jakémukoliv zásahu do stávajícího, pokojného stavu, ať už je ve skutečnosti tento stav jakkoliv problematický, a přestože časový horizont případné změny je neznámý. Typickým příkladem, kdy jsme na to narazili, byla snaha o eliminaci slepých dopravních závků, které jsou pro panelová sídliště poměrně charakteristické. Jistě nelze mít pochybnosti o tom, že slepé ulice či komunikace jsou zdrojem celé řady nejen dopravních problémů, a to tím větších, čím je větší jejich délka. Slepé ulice komplikují orientaci v území, z nutnosti vjezdu a výjezdu stejnou trasou vyplývají větší nároky na zpevněné plochy (obratišť, dvoupruhové komunikace, výhybny), a zhoršují dopravní obslužnost. To může zejména v případě vozidel integrovaného záchranného systému pochopitelně mít až fatální následky. Výjimku přitom nepředstavují slepé ulice v délce přes 200 m, nejdelší dopravní závků měří téměř 0,5 km, přitom dopravně napojují i desítky bytových domů. Např. v případě Fische-rovy a Handkeho ulice v katastru Nových Sadů u Olomouce se jedná o 36 domů (645 bytů, 1779 obyvatel dle údajů z června 2016), dopravně napojených z jediné křižovatky. Obyvatelé však chápou slepé komunikace jako jednoznačné pozitivum a jakákoliv snaha o propojení slepých obslužných komunikací narazila na obavy ze zvýšení intenzity dopravy, které byly v naprosté většině zcela neoprávněné. V několika případech by pak měly propojené komunikace křížit stávající pěší tra-



Rozsah územních studií na ortofotomapě centra Olomouce

sy, což rovněž narazilo na velký odpor a obavy ze zhoršení bezpečnosti chodců. V souvislosti s navrženými propojeními slepých ulic jsme obdrželi celkem 319 námitek a připomínek, město také obdrželo dvě petice občanů. Pořizovatel spolu s určeným zastupitelem se tak při koordinaci veřejných a soukromých zájmů (respektive zájmů veřejných a zájmů veřejnosti), ocitli v situaci, na jejíž řešení nelze dát univerzální odpověď. Jednotlivá propojení jsou řešena ad hoc, přičemž jsou znovu posuzovány závažnost stávající dopravní závady a počet došlých námitek. Také v již vydaných dvou regulačních plánech bylo v jednom případě námítkám vyhověno, v druhém nikoliv – nicméně na základě došlé petice právě proti navrženému propojení se aktuálně pořizuje změna regulačního plánu.

Aktuálně se všechny v současné době pořizované regulační plány sídliště nacházejí ve fázi zpracování výsledků veřejného projednání, v několika případech bude nutné opakované veřejné projednání. Nakolik budou regulační plány jako nástroj pro zlepšení život-

ního prostředí sídliště přínosné, ukáže čas. Informace o jednotlivých regulačních plánech jsou zveřejněny na adrese <http://www.olomouc.eu/o-meste/uzemni-planovani/regulacni-plany>.

Územní studie veřejných prostranství v MPR Olomouc

V tomto roce probíhají závěrečné fáze pořizování územních studií veřejných prostranství v městské památkové rezervaci Olomouc, konkrétně studie „náměstí Republiky – Křížkovského – Mariánská – Akademická – Wurmova“ a studie „Sokolská – Zámečnická“. O dotaci na podporu zpracování územně plánovacích podkladů a dokumentací z IROP požádalo město z důvodu časových souvislostí pouze v prvním případě. Do procesu pořizování byla zapojena veřejnost a shodou okolností je zpracovával projekční tým pod vedením stejných architektů. Obě studie již byly vloženy do evidence územně plánovací činnosti.

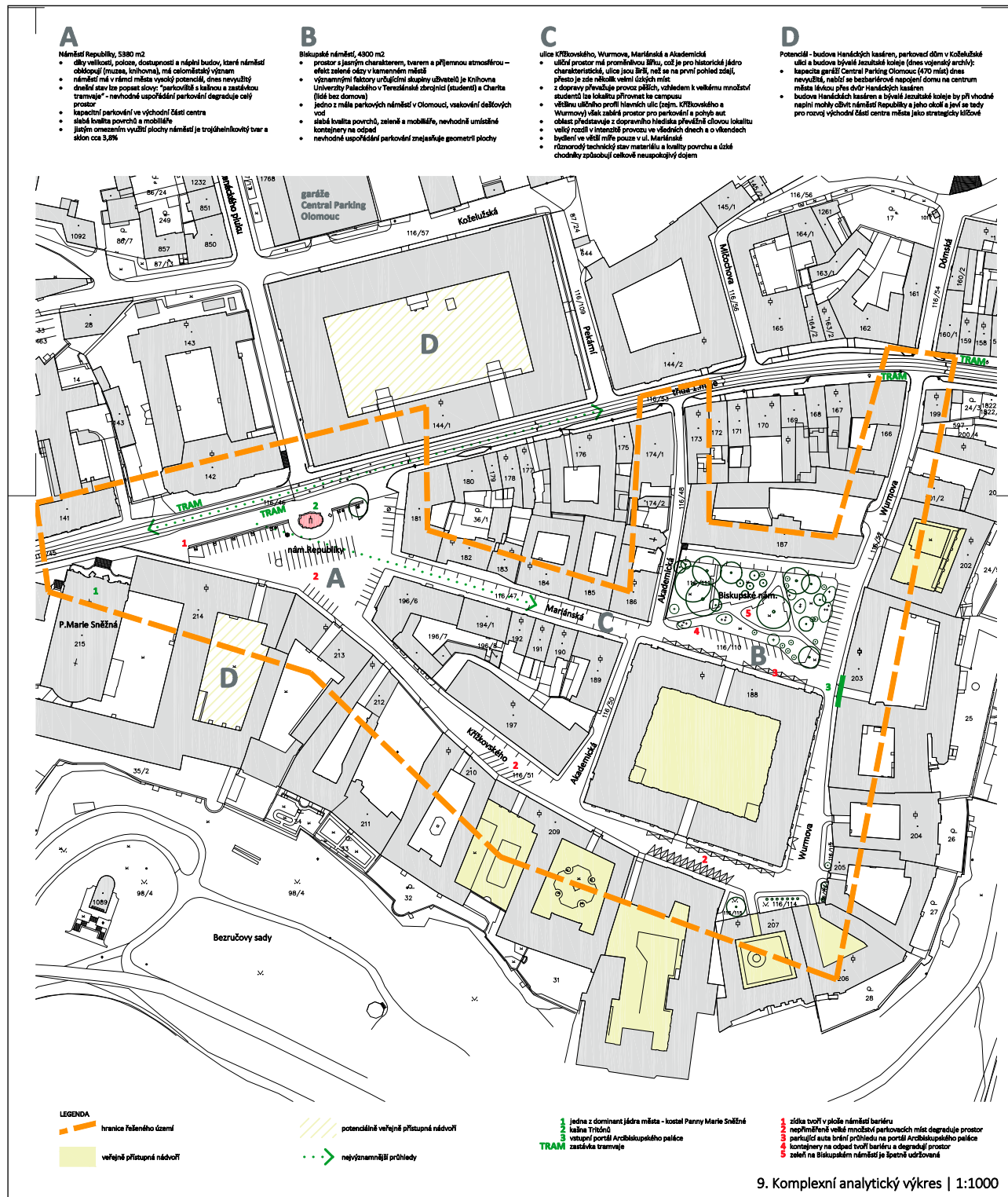
Zadávání

Vedle zpracování zadání, které jsme projednali v Komisi pro architekturu, územní plánování a program regenerace MPR Olomouc, jsme za pořizovatele zvažovali možnosti, jak dobře zadat tyto studie. Zadání studie náměstí Republiky a přilehlých veřejných prostranství bylo připravováno již od roku 2016. Studie řeší třetí největší náměstí v centru Olomouce a na něj navazující ulice. Jedná se o území bývalého Petrského návrší, jedné z nejdéle osídlené části města, historicky ležící mezi Novou a Hradskou branou a částí hradebního okruhu. V této lokalitě dodnes sídlí arcibiskupství, univerzita a další instituce, např. Vlastivědné muzeum, Muzeum umění, městská knihovna. Naopak, ve srovnání s ostatními částmi centra, se zde málo bydlí. Nutnost řešit tuto lokalitu vyvolal fakt, že dožívají sítě, zejména kanalizace, a stav komunikací a celkové úpravy náměstí a ulic neodpovídají jejich významu. Je to také část města, do které míří velké množství studentů, návštěvníků a turistů pěšky – studie tedy měla za úkol zlepšit podmínky pro pěší. Náměstí Republiky navíc dnes

slouží víceméně jako parkoviště pro centrum města, což není pro náměstí vhodná náplň. V únoru 2016 rozhodla rada města o pořízení studie a uložila pořizovateli postupovat při zadání studie vypsáním výběrového řízení na jejího zpracovatele a podáním žádosti o dotaci IROP, ačkoliv byla radě doporučena architektonická soutěž. Ve vý-

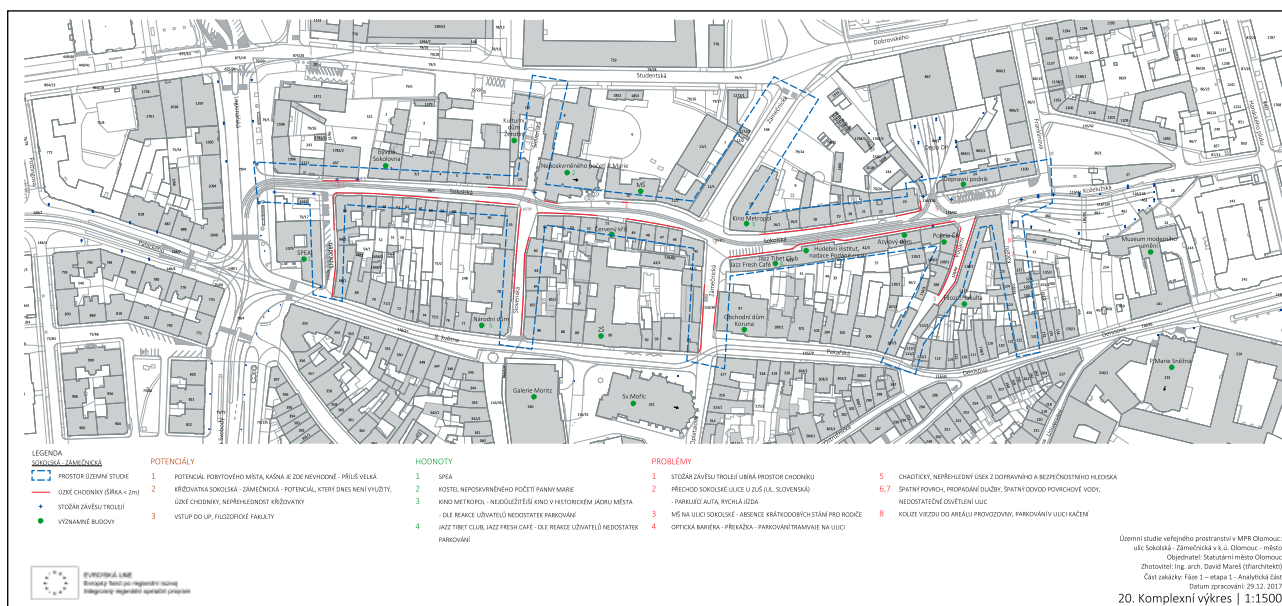
běrovém řízení jsme se zabývali tím, jak vhodně nastavit kritéria pro výběr zhotovitele. Po dohodě s dotačním orgánem byla nastavena kritéria hodnocení 60 % cena a 40 % kvalifikace se zdůvodněním, že zkušenosti osob zapojených do realizace mají významný dopad na plnění veřejné zakázky ve významném území města. Kvalifi-

kace a zkušenosti pak byly hodnoceny na základě splnění kvalifikace, délky odborné praxe a zkušeností, tady uvedením referenčních prací. Nejlépe byly hodnoceny oceněné soutěžní návrhy (ve smyslu soutěžního řádu ČKA) veřejných prostranství v městské památkové rezervaci či zóně, které byly podkladem pro další stupně projekto-



Zpracoval tým pod vedením Ing. arch. Davida Mareše

Náměstí Republiky – územní studie veřejného prostranství - analytická část



Sokolská – územní studie veřejného prostranství – analytická část

vé dokumentace a následnou realizaci. První výběrové řízení bylo zrušeno na doporučení dotačního orgánu, který měl za to, že ani jedna z nabídek nesplňovala minimální úroveň, která byla vyžadována dle zadávacích podmínek. Mnozí z projektantů ještě nejsou zvyklí ve výběrových řízeních přesně uvádět např. kdo se na jaké realizaci podílí apod. V opakovaném výběrovém řízení bylo nakonec hodnoceno pět týmů.

V případě studie „Sokolská – Zámečnická“ rovněž proběhlo opakované výběrové řízení. Důvodem jejího zadání byla primárně potřeba řešit možnost odbočení tramvají z ulice 8. května do vozovny v ulici Sokolské přes ulici Zámečnickou. Do řešeného území jsme zahrnuli logický celek města, dříve samostatné městské čtvrti Bělidel. Tato čtvrť běličů prádla a koželuhů vyrostla historicky mezi dvěma pásy hradeb kolem v podstatě jediné ulice, dnešní Sokolské. V její ose je vedená vlečná kolej pro zajištění tramvají do vozovny dopravního podniku města. Vedle samotného dopravního řešení měla studie zohlednit postavení této značně obydlené části města se zajímavými historickými objekty a pestrým charakterem občanského vybavení (bývalé sladovny a solnice, dominikánský kostel s klášterem, mateřská škola, univerzita, služebna policie, sídlo Červeného kříže, městské

kino) a vyvážit potřeby všech uživatelů území. Je třeba říct, že vzhledem k požadavkům na řešení tramvajové dopravy by pro tuto studii architektonická soutěž nebyla zcela ideálním nástrojem. Ve výběrovém řízení na zpracovatele studie se ukázalo, že týmů schopných zajistit kvalitního odborníka na tramvajové tratě nebylo mnoho. I z toho důvodu bylo nutné výběrové řízení opakovat, jeho výsledkem bylo podání jediné nabídky.

Podklady

Pro obě studie byly kromě běžných podkladů zpracovány stavebně-historické analýzy Národním památkovým ústavem v Olomouci. Tyto analýzy se zabývaly nejen povrchy veřejných prostranství, ale vždy obsahovaly krátký výťah z historie řešeného území a byly dobrým odrazovým můstkem pro pořizovatele i zpracovatele.

Projednávání se stakeholdery¹⁾

Impulsem pro způsob projednávání studií s veřejností byly pro pořizovatele příklady dobré praxe prezentované na různých seminářích i vnímání nespokojených reakcí rezidentů po pořízení jiné studie veřejného prostranství, byť byl její výsledek kvalitní. Pomocí byl rovněž Manuál tvorby veřejných prostranství,

zpracovaný Institutem plánování a rozvoje hlavního města Prahy. A ačkoliv jsme museli konstatovat, že na to pustit se do participativního projednání studií není mnoho lidských ani finančních zdrojů, získali jsme podporu resortního náměstka, tedy podporu politickou, bez čehož by se participace neobešla.

V případě studie náměstí Republiky a přilehlých veřejných prostranství jsme rozdělili stakeholdery do dvou skupin, neboť v řešeném území sídlí značné množství celoměstsky i nadregionálně důležitých institucí. Rezidenti a uživatelé prostranství pak tvořili skupinu druhou. Zvlášť se pak vedla jednání s olomouckým arcibiskupstvím jakožto vlastníkem důležitého prostranství zahrnutého do studie, a to Biskupského náměstí. K zadání i konceptu studie proběhlo setkání s oběma skupinami stakeholderů. Veřejnost jsme oslovili přes webové stránky města, prostřednictvím tištěného měsíčníku Olomoucké listy, tištěnými pozvánkami spolu s dotazníky vloženými do schránek rezidentů a provozoven v území a plakáty v dotčeném území i okolí. Cílem setkání ve fázi zadání bylo seznámit účastníky se studií jako takovou, s jejími cíli a úkoly a prozkoumat společně řešené území, najít jeho hodnoty, zápor, problémy a příležitosti k řešení. Setkání s veřejností se zúčastnilo asi šedesát osob. Instituce

1) „Stakeholder“ – zainteresovaný subjekt, který má určitý zájem v daném území

stejně jako občané pak měly přibližně měsíc na to vyjádřit se písemně, analogově – písemným dotazníkem, nebo elektronicky přes webové stránky města. Vedle jedenácti institucí se zapojilo dalších 330 respondentů. Výsledky posloužily zpracovateli i pořizovateli k ověření závěrů diskuse i vyhodnocení problémů území, byly zveřejněny na stránkách města a zájemcům zaslány přímo emailem. Druhé projednání ke konceptu zpracovávané studie proběhlo se stakeholdery jak pro veřejnost, tak pro instituce. Pro nejširší veřejnost se odehrálo v rámci festivalu Dne architektury v Olomouci, kterého se zúčastnilo asi padesát osob. Setkání s veřejností se odehrávala v sále Vlastivědného muzea Olomouc na náměstí Republiky, tedy přímo v řešeném území. Postřehy a připomínky ke konceptu zaznívaly spíše na samotném setkání, písemně se k němu vyjádřila již jen asi desítka lidí. Příjemným překvapením bylo, že připomínky byly věcné a pokud zazněl hlas třeba menšinový a extrémní, dokázali jej ostatní vyslechnout. Samozřejmě je pak na zpracovateli zvážit, co je možné promítnout do celkového řešení. První fáze studie, včetně závěrů z jednotlivých projednání, i druhá fáze, která dopracovává koncept do většího detailu, byly zve-

řejněny na webových stránkách města. V případě studie „Sokolská – Zámečnická“ byla skupina stakeholderů jen jedna. Instituce sídlící v řešeném území jsme kontaktovali emailem, případně osobně, rezidenty jsme opět oslovovali tištěnými pozvánkami vloženými do schránek, prostřednictvím webových stránek, Olomouckých listů a plakátů v řešeném území, tedy v restauračních zařízeních, kině apod. Pro místo setkání jsme našli opět sál v rámci řešeného území, konkrétně v klášteře dominikánů. Úvodní setkání jsme připravili ještě bez zpracovatele, neboť probíhalo opakované výběrové řízení a proběhlo za účasti 15 až 20 občanů. Výsledky diskuse jsme zpracovateli předali jako podklad ke studii. Následně na projednání konceptu byla účast mezi 20 až 40 osobami. Reakce a postřehy byly velmi různorodé a vyvstala rovněž potřeba zdůvodnit některé otázky přesahující rámec studie, např. proč se nevyvíjí vozovna dopravního podniku. Informace k veřejnému projednání a studii samotná jsou k nahlédnutí na adrese <http://www.olomouc.eu/o-meste/uzemni-planovani/verejna-prostranstvi>. Závěrem bychom uvedli, že za velmi důležitou vnímáme dobrou spolupráci se zpracovatelem, který s takovým postupem od začátku počítá, a kte-

rý je schopen citlivě závěry projednání s veřejností zvážit a zapracovat. Dále je zapotřebí mít podporu politickou a v neposlední řadě kvalitního facilitátora pro jednotlivá projednání. Zatímco např. stakeholderi z řad institucí jsou partneři uvyklí jednáním a tedy poměrně disciplinovaní, je dobré pro veřejná setkání najít někoho, kdo je tzv. nezajímavý a tudíž má od věci odstup a je schopen setkání vést a usměrňovat. Nakonec je důležité komunikovat výsledky a podrobně o nich informovat. Zda půjde o smysluplně vynaložené síly a prostředky či nikoliv, záleží i na dalších krocích projektové přípravy a na realizaci samotné. A ačkoliv se nám většina předpokladů během projednání spíše jen potvrdila, než že bychom objevili při projednání nějaká velká a zapomenutá témata, doplnila vždy celkově obraz toho, nakolik jsou dané téma, hodnota a problém důležité. Jako nejpodnětější tedy vnímáme setkání v přípravné fázi, kdy se společně definují hodnoty a problémy k řešení. Jejich pojmenování nabízí už většinou i nasměrování řešení. Na definitivní zhodnocení si ale budeme muset ještě chvíli počkat.

*Ing. arch. Jana Křenková
Ing. arch. Petra Růžičková
Ing. arch. Jiří Šobr
Magistrát města Olomouce*

ENGLISH ABSTRACT

Regulatory plans and studies for public space: IROP experience from Olomouc, by Jana Křenková, Petra Růžičková and Jiří Šobr

The statutory city of Olomouc has taken advantage of the opportunity to apply for subsidies for spatial planning documents from the Integrated Regional Operational Programme, namely for regulatory plans for housing estates and a spatial study for a public space located in the Urban Conservation Area of Olomouc. The article describes the process of elaborating regulatory plans and spatial studies for public space in the historic town of Olomouc.