

ROZVOJ MĚST VE SVOBODNÉM STÁTĚ SASKO 1989–2019 HODNOCENÍ Z POHLEDU STÁTNÍHO MINISTERSTVA VNITRA SE ZVLÁŠTNÍM ZŘEATELEM K OTÁZKÁM STÁTNÍ PODPORY

1. Historická situace v roce 1989 v Evropě

V Německé demokratické republice se říkalo, že ruiny zvládneme udělat i beze zbraní. Vyjadřovalo to názor na rozpad měst, památek a stavebnictví vůbec. Ve spojitosti se znečištěním životního prostředí, které působilo stejně na člověka, přírodu i stavby, byl politický „obrat“ poslední možností, jak neuvíznout ve slepé uličce. Rada lidí přijala tento dějinný okamžik s povděkem jako šťastnou událost dějin i osobního života. Jakmile byl naplněn cíl politiků v podobě jednoty Německa, proměnily se také dělicí mechanismy Evropy v obecný konsenzus.

Když Maďarsko v létě 1989 otevřelo hranice s Rakouskem, bylo v Evropě černou ovčí. Tento akt zapůsobil jako veskrze neočekávaná událost, která zastihla evropské politiky i evropskou veřejnost nepřipravené. Maďarsko mělo odvahu roztrhat železnou oponu za celou Evropu. Ještě když někdejší kancléř Willy Brandt v Berlíně v listopadu 1989 pronesl slova, že má srůst, co k sobě patří, bylo to stále ještě spíše osobní vyznání. Jakým způsobem má takový srůst proběhnout, nebylo známo. Stejně nevypočitatelné byly pro spolkového kancléře Helmuta Kohla reakce na desetibodový program k překonání následků rozdělení Německa, který představil v listopadu 1989.

Potom se však přece jen začala vyplácet prvotní odvaha a na jejím pozadí se rozehrálo drama srůstu Evropy, které neskončilo dosud. Evropa byla rozdělena od roku 1945, po čtyři dekády ji půlil novodobý limes na dvě navzájem odcizené hemisféry. Oblasti Svobodného státu Sasko, České Republiky a Slovenska byly součástí bloku východního. Ač patřily k oblastem hospodářsky přece jen rozvinutějším, společně trpěly všemi vadami socialistického systému. Nový začátek v roce 1989 byl těžký pro všechny země východního bloku, hospodářská propast proti Západu byla hluboká. Přesto: v bodě nula se vzrůstá síla k zahájení čehosi nového, k otevřenosti vůči změně, která zpočátku leccos věští, byť v konečném směřování je stěží představitelná. Máme dostatečný důvod provést bilanci, která by měla ukázat na úspěchy lidského úsilí. I ve východní části Německa byly patrné budovatelské snahy bezprostředně po válce. Jejich výsledky však byly úplně jiné než v Německu západním – na tamější straně sociálně-tržní ekonomika, kterou navzdory počátečnímu odporu politických stran prosadil spolkový kancléř prof. Ludwig Erhard, na straně zdejší plánované hospodářství s restrikcemi podnikání jednotlivce.

Nás ovšem zajímá, jak se v posledních třiceti letech rozvinula saská města. Od znovusjednocení Německa vyčleňuje spolková vláda značnou pomoc k rozvoji pěti východoněmeckých spolkových zemí. Od začátku 90. let do dneška využívají města a obce, soukromé osoby i podniky státní podporu. Tuto pomoc musejí ovšem zdatně doplňovat vlastními finančními prostředky, aby bylo díky ní možno stavět.

2. Místní rozvoj

2.1 Svobodný stát Sasko v číslech a uspořádání

Sasko je nejvýchodnější spolkovou zemí Německa s vnějšími hranicemi s Polskem a Českou republikou. Vnitřními hranicemi sousedí se Svobodným státem Bavorsko (*Freistaat Bayern*), Braniborskem (*Brandenburg*), Saskem-Anhaltskem (*Sachsen-Anhalt*) a Durýnskem (*Thüringen*). Třebaže jde o nejvýchodnější oblast Německa, z perspektivy evropské leží uprostřed našeho světa.



Zhořelec, Brüderstraße 8, Schönhof,
před obnovou



Zhořelec, Brüderstraße 8, Schönhof,
po obnově

dílu, přesněji řečeno centrálně ve střední Evropě. Tato poloha v srdci Evropy měla vždy v dějinách značný vliv na politickou, hospodářskou a kulturní orientaci Saska.

Kontury Saska tvoří zhruba trojúhelník, v jehož přibližných vrcholech leží tři velká města této země – Drážďany (*Dresden, zemské hlavní město*), Lipsko (*Leipzig*) a Saská Kamenice (*Chemnitz*). Sasko má rozlohu 18 450 km² a člení se na 419 obcí (stav k 1. 1. 2019), resp. 416 obcí příslušných k okresům a tři města bez okresní příslušnosti (Saská Kamenice, Drážďany a Lipsko). Na této ploše žilo k 31. 12. 2018 celkem 4 077 937 obyvatel, z toho 198 558 cizích státních příslušníků. Podíl zahraničních spoluobčanů na celkové populaci leží při 4,9 % výrazně pod průměrem Spolkové republiky, který činí 12,1 %. Sídlní oblasti Saská Kamenice / Cvikov (*Zwickau*), Drážďany a Lipsko jsou obklopeny rozličně strukturovanými venkovskými regiony, které částečně vykazují charakteristiky sídelních oblastí, ale zčásti jsou osídleny poměrně řídko.

Ještě jednou zvláštností se vyznačuje plocha Saska: historicky formovala jeho obraz mnohá menší města. Proti nim stojí tři zmíněná velkoměsta, ale měst střední velikosti, jako Zhořelec (*Görlitz*), Plavno (*Plauen*) nebo Cvikov (*Zwickau*) je značný počet. Tato geografická charakteristika dodává trojici velkoměst nezaměnitelnou atraktivitu pro širší okolí a související vazby jsou pro okolní oblasti z dopravně-technického hlediska výhodné.

Saská státní vláda má za cíl posílit města střední velikosti jako spádová ve venkovském prostoru. Jen tak lze dosáhnout vyrovnání životních podmínek mezi městem a venkovem. Zatímco velkoměsta rostou, a to nejen demograficky, ale i ekonomicky, okolní oblasti nadále čelí nepřehlédnutelným deficitům.

2.2 Prostorové uspořádání a územní plánování

Zemská vláda je pověřena ve střednědobém horizontu vypracovat Územní rozvojový plán (*Landesentwicklungsplan – LEP*) a přizpůsobit jej trendům soudobého vývoje. Územní rozvojové plány jako nástroje územního plánování jsou koncipovány podle zákona o územním plánování Svobodného státu Sasko (*Landesplanungsgesetz – SächsLPlG*) a zákona o prostorovém uspořádání (*Raumordnungsgesetz – ROG*). Územní rozvojový plán je schvalován zemskou vládou jako legislativně závazný dokument. Vláda přijala 16. března 2010 usnesení o aktualizaci tohoto plánu z roku 2003. Šest požadavků přitom vytyčuje oblasti, v nichž je zapotřebí akčně jednat:

- Integrovat Sasko do procesu evropského územního rozvoje
- Podporovat růst a inovace, zabezpečit rámcové podmínky pro ekonomiku
- Zajistit veřejné služby v kontextu demografické změny
- Aktualizovat stanovený rámec pro mobilitu a integrovaný rozvoj dopravy

- Dbát na efektivní využití ploch a redukci nových nároků ne jejich zatížení
- Dále rozvíjet územně-plánovací strategii pro adaptaci na klimatickou změnu

Saská státní vláda schválila po obsáhlé veřejné debatě 12. července 2013 toho času závazný Územní rozvojový plán 2013 jako legislativní ustanovení, které nahradilo obdobný plán z roku 2003.

Jako už v případě plánu z roku 2003 byl do Územního rozvojového plánu 2013 začleněn Program rozvoje krajiny (předloha saského zákona o ochraně přírody). Myšlenky plánování ochrany a sanace přírody a krajiny tu vyznívají jako obsáhleji pojaté než v plánech a programech územního rozvoje jiných spolkových zemí. Výhodou tohoto postupu je, že jsou dříve zohledňovány zájmy ochrany přírody, že lze včas řešit související konflikty, a že jsou zjednodušena řízení na následujících úrovních (např. úrovni obcí).

Územní rozvojový plán 2013 obsahuje oproti plánu z roku 2003 rozšířenou kapitolu k relevantním územně-plánovacím rozhodnutím v sektoru dopravy. Také plán z roku 2013 je koncipován na zhruba desetileté období.

V Zákoně o prostorovém uspořádání je jednotně pro všechny spolkové země stanovena normativní závaznost cílů a principů územního plánování zakotvených v Územním rozvojovém plánu a regionálních plánech. Tyto závazky platí pro veřejné instituce a vybrané osoby v oblasti soukromého práva, které plní veřejné úkoly. Plány prostorového uspořádání mají charakter přesahující místní i oborové hranice. Je zapotřebí je odlišit od plánů úzce zaměřených. Pouze při určitém prostorovém vztahu je v rámci Územního rozvojového plánu relevantní odborný obsah. Vykazují-li úzce odborné plány prostorově relevantní obsah, jsou jejich nositelé vázáni na cíle a principy prostorového uspořádání podle § 4 zákona o prostorovém uspořádání, příp. podle klauzulí odborné legislativy, pokud se územního uspořádání týkají.

Důležitou klauzuli v souvislosti s územním uspořádáním obsahuje Stavební zákoník (*Baugesetzbuch – BauGB*): stavební záměry obcí musejí být přizpůsobeny prostorovému uspořádání, jehož cíle musejí obce zohledňovat. Jako stanoviska nositelů veřejného zájmu nepodléhají zvažování stavební plánovacího charakteru. Proti právním možnostem omezování komunální suverenity v plánování stojí spoluúčast obcí při tvorbě Územního rozvojového plánu a regionálních plánů.



Saské územní rozvojové plány z let 1994, 2003 a 2013

2.3 Struktura regionálního plánování

Regionální plánování je prostřednictvím Zákona o územním plánování delegováno jako autonomní úkol na komunálně koncipované Regionální útvary plánování. Obce mají při plánování značné kompetence i odpovědnosti. Regionální útvary plánování jsou svazky veřejného práva. Jsou v nich sdruženy okresy a města bez okresní příslušnosti v daném plánovacím regionu. Jako orgány útvaru plánování funguje shromáždění útvaru a jeho předseda. Právní poměry jsou řízeny stanovami.

V Sasku existovalo do roku 2008 pět útvarů plánování. Útvary Jihozápadní Sasko a Kamenice – Krušnohoří byly sloučeny do útvaru pod názvem Útvar plánování Region Saská Kamenice. Dnešní čtyři Regionální útvary plánování v Sasku jsou:

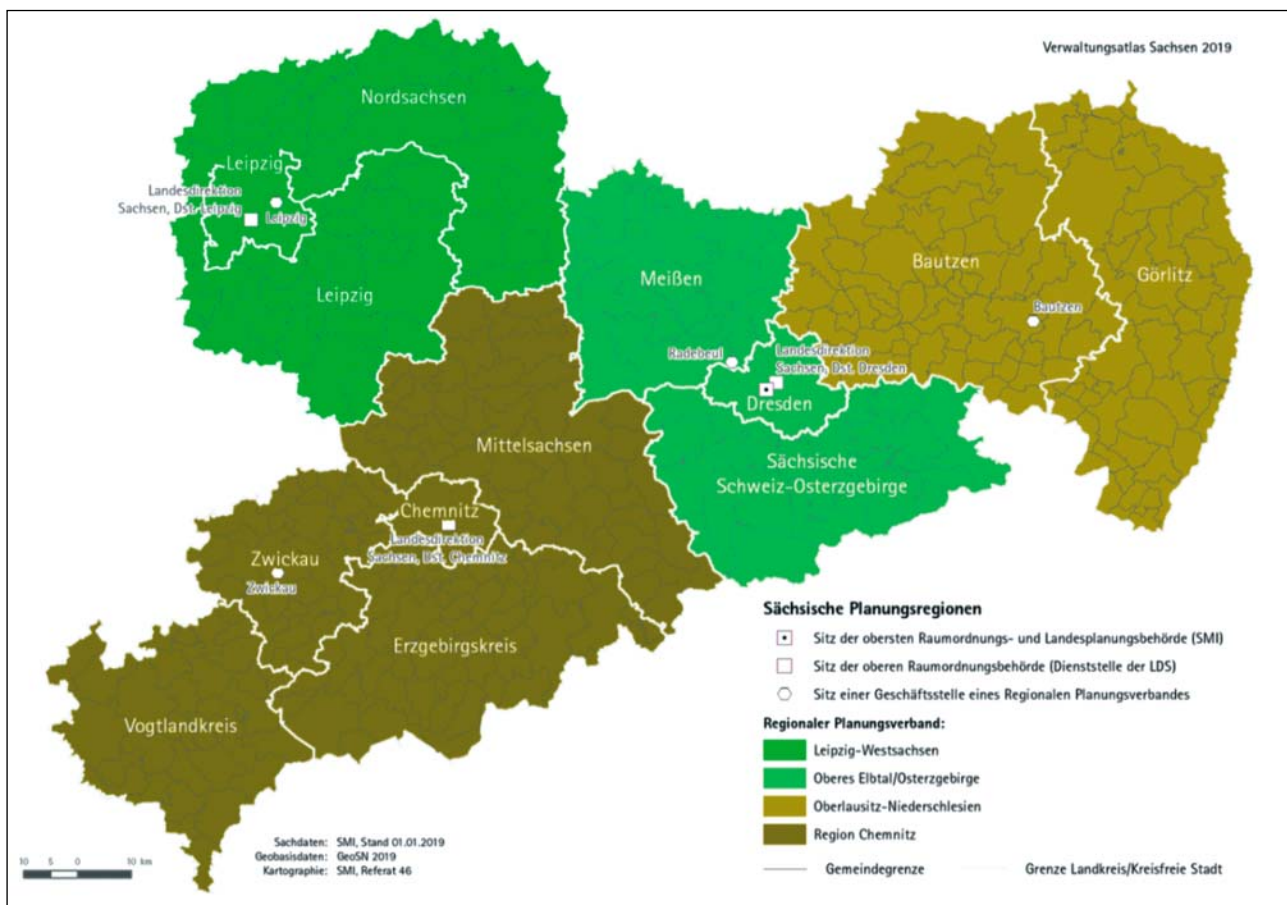
- Lipsko – západní Sasko
- Region Saská Kamenice
- Horní Polabí / Východní Krušnohoří
- Horní Lužice – Dolní Slezsko

Regionální útvary plánování jsou podle Zákona o územním plánování povinny vypracovávat regionální plány pro oblasti své působnosti. Zajištění veřejných služeb a výhodných rámcových hospodářských podmínek je přitom nejdůležitějším příspěvkem k rovnovážným životním poměrům obyvatel všech regionů Saska.

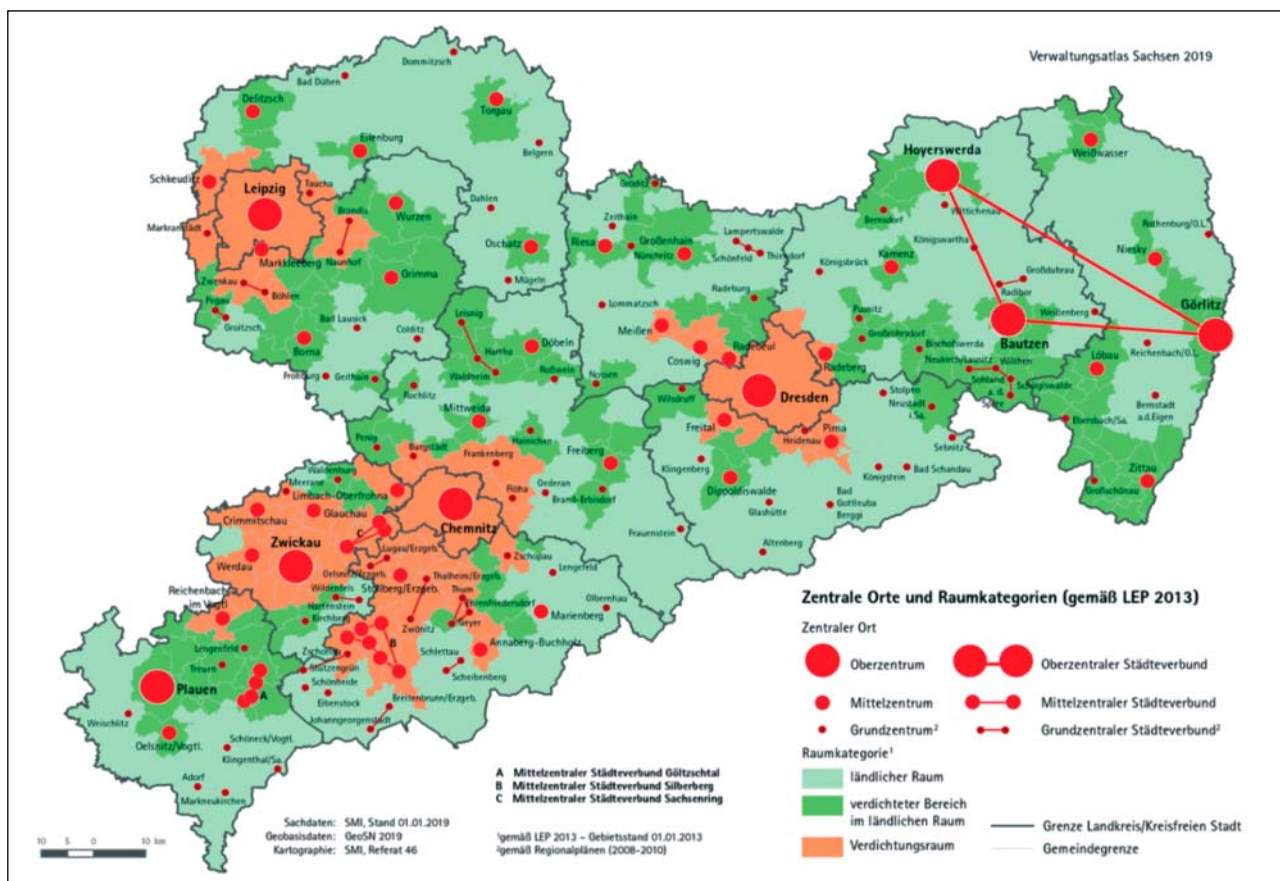
2.4 Princip střediskových míst v saském Územním rozvojovém plánu

Základní prostorovou osnovu tvoří vyvážená třístupňová síť center (vrchních, středních a základních). Zatímco podle koncepce ústředních střediskových míst v rozvojovém plánu z roku 1994 bylo ještě 1 564 obcí na úrovni základního centra, v plánu z roku 2003 to bylo už jen 527 obcí. Plánem z roku 2003 byl systém střediskových míst přepracován, když odpadl 4. stupeň (malá centra) a počet středních center byl zredukován z 56 na 38.

Síť vrchních a středních center stanovená Územním rozvojovým plánem z roku 2003 se osvědčila. Třebaže počet obcí klesl na 438, plán z roku 2013 do základní plánovací koncepce nijak nezasáhl. Nově začleněna ale byla ovšem opatření ke stabilizaci stupňovitě upravené sítě střediskových míst ve venkovském prostoru a k zajištění veřejných služeb a infrastruktury (kap. 6.1). Jsou tedy např. přípustná středisková zařízení i v nestřediskových místech, pokud neohrožují stávající zařízení v místech střediskových. Vrchní a střední centra (6 vrchních, z toho jeden svazek měst, a 38 středních, z toho 3 svazky měst) jsou rozvojovým plánem z roku 2013 potvrzena. Osmdesát základních center, která síť dotvářejí, je podobně jako v plánu z roku 2003 určeno Regionálními útvary plánování. Příslušná kritéria, která berou v potaz regionální kontext, jsou dána Územním rozvojovým plánem.



Organizace územního plánování ve Svobodném státě Sasko



Prostorové kategorie a ústřední místa ve Svobodném státě Sasko

3. Rozvoj měst 1989–2019

3.1 Trojí stavebně-strukturální rozvoj měst

1. Začátek 90. let byl charakterizován suburbanizací měst i obcí. Vytyčeny byly nové sídelní oblasti. Bylo snazší – také s ohledem na nevyjasněné majetkové poměry ve městech – vymezit nové stavební oblasti na zelené louce. K tomu přispívalo i přání lidí konečně mít vlastní dům. Zároveň byla sanována panelová sídliště. I v tomto případě bylo možno uspět rychleji než v obtížném kontextu městského jádra.
2. V druhé fázi byly zvýšenou měrou sanovány stávající budovy ve městech a obcích, začleněny byly doplňující novostavby a strženy dezolátní historické stavby včetně památkových. Přesto narůstala atraktivita měst, takže se opět projevil trend k bydlení ve městech, expandovala zejména města Drážďany a Lipsko.
3. Několik let již stoupají ceny budov a nájmu v celém Německu. Z nižší výchozí úrovně vzrostly také v Sasku, především ve velkoměstech Drážďanech a Lipsku. Tato okolnost vedla ke snaze vyhnout se vyšším výdajům, takže se více staví v dosažitelné vzdálenosti za branami města.

Ač smyslem tohoto textu není uvádět statistická data, spotřeba plochy v Sasku silně vzrostla. Původní příčinou byl deficit existující již v roce 1989: nově musely být vymezeny plochy pro obchodní činnost, dopravu, obytné, užitkové a průmyslové objekty.

Dnes je patrný potenciál přiměřeného stavebního zahuštění ve městech. Především je žádoucí spotřebu plochy pojmát podstatně efektivněji, aby nepůsobila proti jiným cílům, jako je zalesňování (klima, suroviny) a zajištění ploch pro zemědělskou výrobu (potravinářství) i německý biokoridor (ochrana živočichů a přírody obecně).

3.2 Naše města – přehled vývoje

3.2.1 Jak probíhal vývoj po roce 1989?

Ohlédnutí za urbanistickým vývojem Saska na začátku devadesátých let je obrazem intenzivně probíhající, náročné doby. Ve výsledku bylo jasné, že rozvoj měst je možný je na základě realistického plánování. To musí zasahovat všechny oblasti života města, zvažovat různé zájmy a snažit se o jejich vyváženost, jde tedy o integrovaný rozvoj měst. Sasko v souvislosti s tímto poznáním angažované spolupůsobilo během předsednictví EU při tvorbě a uplatňování Lipské charty v roce 2007, aby byl nástroj integrovaného rozvoje měst etablován na celoevropské úrovni.

Mezi léty 1991 a 2000: Sanace a zajištění stávajících budov při současné intenzivní stavební činnosti v sektoru vlastního i nájemního bydlení.

V roce 2000: Zhruba 400 000 bytů zůstává volných. Intenzivní stavební činnost z let 1991 až 2000 vedla k nabídce převyšující poptávku po obytné ploše. Hrozilo, že trh s bydlením zůstane vychýlen z rovnováhy.

Od roku 2000 je politika podpory výstavby přesměrována. Města jsou nucena přizpůsobovat koncepci svého rozvoje realistickému populačnímu vývoji a demografické změně. Přednostně se nyní bourají vyprázdňené obytné budovy. Zároveň začíná přestavba a zhodnocování prostor trvale potřebných pro zásobování obytných ploch. Přestavba měst se etabluje jako forma jejich výstavby zaměřená na realizaci cílů urbanistického rozvoje.

Od roku 2006: Objem nevyužitého bytového fondu díky četným demolicím klesá. Potenciál zpětné výstavby v panelových sídlištích padá. Přetrvává vysoký podíl nevyužitých bytů v městských centrech.

Od roku 2010: stabilizace trhu s byty. Zpětná výstavba v panelových sídlištích na okrajích měst je na počátku tohoto období zastavena. Dochází k častější stabilizaci formou zvyšování hodnoty bytů. Vedle pokročilého stavu sanace panelových budov trvá místy značné nevyužití nesanovaných nebo částečně sanovaných bytů ve staré zástavbě. Od roku 2010 se rozvoj měst soustředí na posílení městských center – mimo jiné proto, že nelze očekávat zvyšování počtu obyvatel.

Rozvoj Svobodného státu Sasko vedl v uplynulých 30 letech k významnému zvýšení ekonomické síly a kvality života lidí ve městech. Viditelným znakem tohoto pokroku jsou světlá, renovovaná města. Podařilo se na základě urbanistických řešení natolik kompenzovat demografickou změnu (čili pokles počtu obyvatel v uplynulých letech), že naše města a obce neztratily svou tvář ani při existenci nevyužitých bytů. Naopak jsou upravenější, než kdy bývaly. Infrastruktura, veřejné a obytné objekty jsou do značné míry modernizovány, totéž platí i pro průmysl a prostory pro podnikání. Nehledě na místy ještě stále vysoký podíl prázdných bytů ve staré zástavbě se podařilo udržet tradiční urbanistické struktury, což je skutečnost, se kterou se lidé lokálně identifikují. Život ve městech znovu nabyl na atraktivitě.

3.2.2 Které podpůrné programy nám pomáhaly plnit stanovené cíle?

Díky prostředkům na podporu rozvoje měst ve výši 5,4 miliard eur se naše města od roku 1991 postupně opět stávala atraktivními místy pro život a práci. Do urbanistických rozvojových programů bylo začleněno více než 200 obcí. Podpora rozvoje měst je podle článku 104b základního legislativního dokumentu společným úkolem na úrovni federální, zemské i obecní. Programy rozvoje jsou každoročně schvalovány Svobodným státem Sasko v rámci správní dohody se spolkovými orgány podle § 165b Stavebního zákona na podporu urbanistických opatření měst a obcí.

Tato správní dohoda reguluje podle Stavebního zákona federální finanční pomoc na podporu urbanistických opatření a dělení federálních prostředků mezi jednotlivé spolkové země jakož i jejich uplatnění u konkrétních programů na rozvoj měst. Hledí se na celostátně aktuální úkoly politiky urbanistického rozvoje.

Podpora rozvoje měst se neposkytuje ani paušálně, ani na jednotlivé projekty, nýbrž se vztahuje k vždy přesně vymezené oblasti podpory na území obce. S pomocí komplexního šetření připravují obce, které mají v Německu při plánování rozhodující pravomoc, prostorové vymezení podporované oblasti, definují na základě integrovaného návrhu urbanistické cíle v podporované oblasti a stanovují jednotlivá opatření, jejichž prostřednictvím mají být cíle dosaženy.

Suma všech jednotlivých opatření se označuje jako souhrnné opatření, pro něž jako celek je následně u příslušné spolkové země – v našem případě Svobodného státu Sasko – podána žádost o podporu. Čerpání prostředků k souhrnnému opatření může trvat až 20 let. Jakmile je souhrnné opatření začleněno do podpůrného programu stavebního rozvoje, žádá obec zpravidla ročně nové finanční prostředky k pokračování realizace souhrnného opatření, a to až do jeho ukončení. Po ukončení souhrnného opatření je provedeno vyúčtování.

Prostředky na podporu stavebního rozvoje města v podporovaných oblastech jsou regulovány obcemi. Sasko ovšem stanovuje stěžejní body a urbanistické cíle ročně vypisovaných programů. To platí i v případě, že pokračuje některé dříve schválené souhrnné opatření. Projekt Strategie urbanistického rozvoje Sasko 2020 je realizován s podporou na stavební rozvoj. Čerpání podpory je regulováno směrnicemi spolkové země.

Díky této finanční podpoře probíhá vývoj v Sasku sociálně, ekonomicky i ekologicky vyváženým způsobem. Jde také o ochranu životního prostředí, klimatu a přírodních zdrojů, údržbu i zkvalitnění přirozené rozmanitosti a podporu sociální soudržnosti v městských čtvrtích. Německá vláda soustředí stavební podporu měst do urbánních i venkovských oblastí s četnějšími strukturálními problémy. Více než polovina finanční pomoci míří do malých měst ve venkovském prostoru.

Svobodný stát Sasko má také za cíl posílit města v jejich zásobovací funkci jako spádová města pro okolní obce. Profitovat nemají jen podporovaná města, ale i jejich okolí. Tato podpora vychází z Integrovaných koncepcí rozvoje měst, které města předkládají. Podpora stavebního rozvoje přispívá k aktivnějšímu postoji obcí jako lokalit pro bydlení, ekonomiku, utváření pracovních míst i rozvoj kultury. Zároveň je tato podpora důležitým multiplikátorem, neboť již podnítila další investice v objemu kolem 40 miliard euro.

Proměna saských měst v živoucí centra společenského života je nadále velkou výzvou. Chceme-li, aby kvalita života ve městě a na venkově byla na srovnatelné úrovni, musejí tuto úlohu společně řešit urbanisté, odborníci na regionální plánování a vláda spolkové země.

3.2.3 Strategie urbanistického rozvoje Sasko 2020

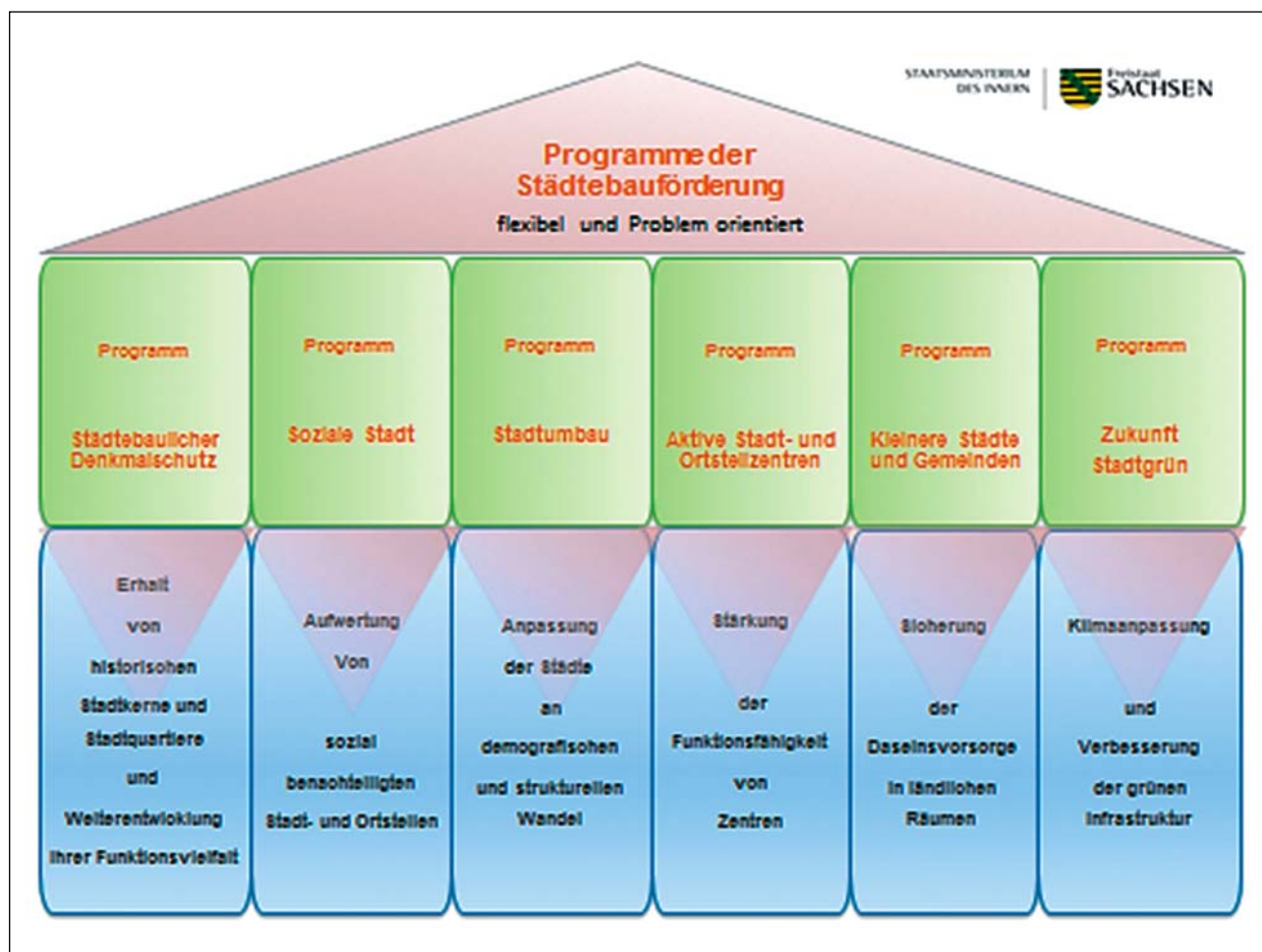
Svobodný stát Sasko stanovil rámcové podmínky a politické cíle rozvoje měst formou dokumentu z 22. března 2012 pod názvem Strategie urbanistického rozvoje Sasko 2020. Cíle, k nimž Strategie urbanistického rozvoje Sasko 2020 směřuje, jsou:

- **Kompaktní město:** Vnitřní rozvoj má přednost před vnějším, tzn. přednost má výstavba uvnitř města. Jde o udržení tradičních městských struktur, přiměřené zahušťování urbánního prostoru, novou výstavbu na plochách ležících ladem, odstranění prázdných budov na okrajích měst a nové využití budov v městských centrech.
- **Město krátkých cest:** Je třeba zasadit bydlení a práci do funkční a generačně uzpůsobené infrastruktury, snažit se o vysoce hodnotný veřejný prostor se snadnou dostupností zelených ploch.
- **Rozvoj obytného prostoru:** Chceme vytvořit generačně spravedlivý a atraktivní prostor pro bydlení a usilujeme o posílení a oživení městských center jako prostředí v rámci obytného prostoru.
- **Rozvoj města** musí být řízen skrze integrované celoměstské i prostorově dílčí koncepce. Odborné koncepce musejí být integrovány do celoměstského plánování.

- Je zapotřebí posilovat **města s centralizující funkcí (spádová města)** tak, aby byly zajištěny veřejné služby, infrastruktura a vyvážené životní podmínky.
- **Energetická efektivita** města musí být průřezovým úkolem ve všech oblastech.
- Je třeba věnovat pozornost **klimatické adaptaci** měst.

3.2.4 Současná klíčová témata rozvoje měst ve Svobodném státě Sasko

- Posílení center měst a obcí s jejich urbanistickými strukturami a funkcemi, a to s přihlédnutím k otázkám památkové péče
- Obnova trvalých urbanistických struktur v oblastech postižených funkčními ztrátami; znamením takových ztrát je především trvalý převis nabídky stavebních objektů, vysoký počet uprázdněných bytů a nevyužitých ploch v centrech měst, především ploch průmyslových, konverzních a drážních
- Podpora sociálního smíru, zejména ve znevýhodněných čtvrtích, zkvalitnění životních podmínek a rovnost příležitostí
- Zajištění a posílení veřejných služeb a infrastruktury
- Energetická obnova a přizpůsobení klimatu



Prostorové kategorie a ústřední místa ve Svobodném státě Sasko

3.2.5 Čeho bylo v našich městech dosaženo? Kde se dnes nacházíme?

Pokud v roce 1989 stál fond stavebních objektů před kolapsem, po 30 letech je obrázek úplně jiný. Pokrok v našich městech je patrný pro každého, na druhé straně víme, že na soupisu úkolů zůstává mnoho nevyřízeného a rýsují se nové výzvy.

Kvantitativní hledisko

Jakmile byly krátce po znovusjednocení Německa vyjasněny vlastnické vztahy a zvýšila se dostupnost úvěrů pro soukromé osoby, nastala čilá stavební činnost. Brzy se ukázalo, že stavební záměry v podporovaných oblastech v centrech měst se realizují rychleji než v jiných částech sídel. Zároveň bylo sanováno mnoho veřejných objektů. Až v druhé fázi se do popředí dostala nová výstavba veřejných budov. V této fázi pak obce přistupovaly k novému uspořádání veřejného prostoru, náměstí, tržišť, ulic a zelených zón. Mimo vnitřní město zůstávala výstavba ponechána na iniciativě jednotlivců. Finanční pobídky a daňová zvýhodnění dodala ovšem mnohým záměrům křídla. Pravděpodobně neexistuje statistika, která by sumárně vypovídala o tom, co bylo ve městech opraveno. Lze však říci, že sanaci prošla velká většina veřejných budov. Zároveň platí, že průběžně procházely opravami panelové domy z časů NDR. Omezené lze říci totéž o soukromých obytných domech, neboť ne každý může (nebo chce) sanovat svůj majetek.

Kvalitativní hledisko

Města nejprve kladla velký důraz na to, aby svůj veřejný prostor a budovy mohla vystavovat na odiv. I dnes často obohatí vzhled městského centra nový obklad z přírodního kamene, podél ulic se sázejí stromy, mnoho dalšího bylo vykonáno. O budovy našich měst je ve většině pečováno tak, aby působily líbivým dojmem. I to je však kvantitativní hodnocení, které neříká nic o kvalitě oprav. V ohledu kvalitativním je třeba opatrného hodnocení. Například u stavebních památek, ale nejen u nich, jsou nutné další opravy, mnohé výsledky rychlého „restaurování“ v 90. letech potřebují přepracovat. Například u památek v centrech měst zpravidla předepisují podobu fasádní barvy příslušné úřady a je zřejmé, že tu nelze očekávat experimenty s nápadnými tóny barev. Jinak je tomu ovšem u soukromých objektů, kde je volba jednotlivce místy pochybná. Ne každá sanace je ku prospěchu budovy. Celkově vzato je však i kvalitativní souhrn velmi pozitivní, stačí pomyslet na někdejší neutěšenou výchozí situaci.

Urbanistické hledisko

Města jsou atraktivní teprve díky svým urbanistickým strukturám. Válka zničila mnohá náměstí a uliční tahy. Obnova v tomto ohledu jen málo přispěla k lepším urbanistickým strukturám. Pro urbanistickou politiku je tato oblast dosud nejobtížnější úlohou, stále je třeba hojit rány války i poválečné obnovy. Lipské Tržní náměstí a drážďanský Nový trh ukazují, že s novým pojetím sevřenějších náměstí může opět vzniknout prostorový dojem s lidským měřítkem. Pozorujeme-li novostavby, které jsou vsazeny do kontextu (uliční linie tahu), konstatujeme v mnoha případech, že ve svých dimenzích ční nad okolní staré budovy. Tím je mnohdy narušena urbanistická souvislost. Vhodného působení stavebního

díla dosahujeme pojetím fasády, nikoli dimenzemi vnějšku. K realistickému zobrazení úspěchů urbanistické politiky je zapotřebí nezamlčovat negativní tendence. Slovo chátrání není dostatečným výrazem pro popis stavu celých městských čtvrtí. Nové stavby, historické památky a dopravní zařízení bývají nasprejovány nedlouho po tom, co je řemeslníci dokončí. Tady se zapomíná, že osobní svobodu nelze uplatňovat na oblasti, které patří i druhým, totiž veřejnosti.

3.2.6 Úkoly příští dekády

Nejenže lidé znovu rádi žijí ve svém městě, také lidé z okolí se rádi do atraktivních měst stěhují. Venkovský prostor – menší města a vesnice – přichází o stále více obyvatel. To naopak vede ke koncentraci urbanistických problémů (nově uprázdněné byty, infrastruktura, nabídka obchodu atd.) v městech a vesnicích, z nichž lidé odcházejí. Míra poklesu populace v obcích je charakterizována polohou a funkcí v regionální skladbě a proměnlivým vlivem silných a slabých stránek obcí sousedních.

Tak vznikají vítězové a poražení, tedy města, která jsou cílem migrace, a ta, která obyvatele ztrácejí. Města, která jsou cílem vnitřní migrace, musejí převzít za venkov zvýšený počet úkolů souvisejících se zajištěním veřejných služeb a infrastruktury. Zajišťují rovnocenné životní podmínky v regionu a starají se o to, aby jej lidé neopouštěli ještě dál do velkoměst.

Úlohou příští dekády je natolik zlepšit životní podmínky ve venkovském prostoru, aby tam lidé rádi žili a měli příležitost realizovat své životní cíle a sny i mimo velkoměsto.



*Zhořelec, Untermarkt 23,
před obnovou*



*Zhořelec, Untermarkt 23,
po obnově*

3.2.7 Vývojové trendy v oblasti památkové péče a ochrany

Svobodný stát Sasko má bohatý kulturní a památkový fond. Z milionu památkových objektů na území Německa se jich více než 100 000 nachází v Sasku. Ze všech spolkových zemí má jen Bavorsko nominálně více památek.

Jak ale vypadala situace v roce 1989? Znovusjednocení přišlo s ohledem na stavební stav památek v NDR v posledním možném okamžiku. Památky včetně starých měst byly až na výjimky ponechány bez sanace a chátraly. Skutečnost, že na jedné straně se nacházely v žalostném stavu, měla však na straně druhé v sobě cosi velmi pozitivního: velká část budov z předválečné doby, gründerského období a starších stavebních období byla zachována v původní podobě.

Památková péče je řízena zásadami kulturní politiky jednotlivých spolkových zemí a spadá pod jejich výlučnou kompetenci. Podle saského zákona o ochraně památek mají vlastníci v rámci sociálně závazné povinnosti s památkami šetrně zacházet, přiměřeně je udržovat a chránit je před poškozením. Památková péče je zakotvena v saské ústavě, podle níž stavební památky a další kulturní statky stojí pod ochranou a v péči zemských orgánů. Proto Svobodný stát Sasko uvolňuje prostředky na podporu majitelů při plnění tohoto závazku. Vícenáklady související s památkovou péčí a stanovené na základě zákonných požadavků jako procentní paušál jsou dotovány.

Ve sledovaném období již dvě třetiny památek v Sasku prošly sanací. Památkám v rámci zemských a spolkových projektů posloužily podpůrné prostředky ve výši přes 3 miliardy eur. Tato podpora je organizována na okresní úrovni nižšími úřady památkové péče, zároveň schvaluje Zemský úřad pro památkovou péči v Drážďanech prostředky pro obzvláště významné památky.

V letošním roce dává Sasko na památkovou péči k dispozici 20 milionů eur. Navíc jsou podporovány významné památky celonárodní hodnoty prostřednictvím pověřence spolkové vlády pro kulturu a média, přičemž v identické výši doplňují tyto sumy spolkové země. V minulých deseti letech bylo vydáno cca 40 % podpůrných prostředků církvím, 20 % soukromým osobám, 10 % nižším správním jednotkám a téměř 10 % spolkům.

Ve výčtu saských památek nacházíme také vysoký počet technických objektů (7 tisíc položek), zahrad a sadů (3 tisíce) a více než 800 zámků a panských domů. O některé zámky pečuje státní obecně prospěšná společnost Zámky, hrady a zahrady, mnohé jiné jsou naopak v majetku obcí, spolků a soukromých osob. Pokud však pro ně není nalezeno nové využití, jsou ohroženy.



Wadlitz, podstávkový dům, před obnovou

Zápis Hornického regionu Erzgebirge/Krušnohoří do Seznamu světového dědictví UNESCO, který byl proveden 6. července 2019, je výsledkem dlouhodobě se prohlubující a důvěrné spolupráce mezi Českou republikou a Svobodným státem Sasko. Sasko je pyšné, že svět může dnes pohlednout na toto společné česko-saské dědictví.

3.2.8 Evropské fondy

Sasko včas zaregistrovalo možnost využití programových prostředků Evropské unie (URBAN, EFRE a ESF) pro problematické oblasti měst. Integrované uplatnění programů URBAN I a URBAN II, následované později programy EFRE a ESF, bylo impulsem pro trvale vyvážený urbanistický rozvoj.

Evropský fond pro regionální rozvoj (EFRE)

Pomocí fondu EFRE jsou plněny dlouhodobé cíle, například jsou zpřístupňovány nevyužité plochy urbanistickému rozvoji. Prostřednictvím programu Udržitelný rozvoj měst 2014–2020 dokázal program EFRE oživit, zpřístupnit a znovu začlenit do koloběhu využití řadu dříve průmyslových, komerčních, dopravně-technických a vojenských ploch, které přišly o původní smysl. Kromě toho byla podporována opatření směřující k redukcí emisí oxidu uhličitého, péči o životní prostředí a vyrovnání demografických a sociálních deficitů. V programovém období 2014–2020 bylo uvolněno 191,8 milionu eur, v obdobích 2000–2006 a 2007–2013 celkem 367,17 milionu eur. Spoluúčast obcí činí zpravidla 20 %.

Evropský sociální fond (ESF)

Lipská charta o udržitelných evropských městech se vyslovuje pro to, aby znevýhodněné městské čtvrti byly zhodnocovány nejen urbanisticky, ale aby byly podporovány i sociálními programy. Znevýhodněnými oblastmi rozumíme čtvrti, které jsou konfrontovány s vysokou mírou nezaměstnanosti a sociálním vyloučením. Program nabízí obcím koncepci zaměřenou na zkvalitnění životní situace dlouhodobě nezaměstnaných a příjmově slabých obyvatel a migrantů. V období 2014–2020 je takto k dispozici 38,1 milionu eur, spoluúčast obcí obnáší 5 %.



Wadlitz, podstávkový dům, po obnově

4. Bytová výstavba

4.1 Masová výstavba bytů v NDR v letech 1949–1990

Nedostatek obytného prostoru existoval v NDR od založení státu v roce 1949 do jeho zániku v roce 1990. Po konci války bylo mnoho budov ve špatném stavu, neprováděná údržba během válečných let a zničená města s ruinami charakterizovaly situaci v německých sídlech, včetně těch saských.

Obnova měst začínala za socialistických hospodářských poměrů ztěžka. V prvních poválečných letech se stavěly cihlové novostavby, ale tímto způsobem nebylo možno nedostatek obytného prostoru dostatečně nahradit. Pozornost se proto brzy zaměřila na sériové objekty z betonových prefabrikátů, vznikaly malé typizované byty. Urbanistické nároky nebo nároky na kvalitu bydlení nestály v této souvislosti v popředí. Vedle toho stála mnohem větší část nesanovaného fondu budov z předválečné doby.

V roce 1973 schválil Ústřední výbor vládnoucí Jednotné socialistické strany Německa program výstavby bytů v NDR. Průmyslová panelová výstavba měla zajistit mnohem výkonnější bytovou výstavbu, měly se zlepšit podmínky bydlení více než poloviny obyvatel NDR. Plnění programu bytové výstavby bylo intenzivně sledováno a přinášelo úspěchy. Panelová sídliště vznikala téměř ve všech větších městech, bloky novostaveb byly budovány i na venkově.

Na druhé straně tu působilo politicky motivované zaměření na socialistickou společnost s předobrazem socialistického člověka, které odsouvalo do pozadí pozornost věnovanou stavebnímu fondu z dob před rokem 1945. Šedá města byla důsledkem jeho zanedbávání, proti této šedi tu stála jen ponuřenosť panelových sídlišť.

4.2 Renovace bytového fondu

Začátek 90. let byl charakterizován kvalitativním deficitem v nabídce obytných prostor. Nejprve byl bytový fond jen opravován, časem začaly první modernizace, v dalších letech

se projeví první úspěchy federálních podpůrných programů. Zároveň vedla migrace obyvatelstva z východního Německa na západ k zrychlenému trendu uprazdňování bytů.

Jelikož statistiky z dob NDR nevykazovaly spolehlivá data, máme k dispozici první údaje vypovídající o míře vybavenosti ze sčítání domů a bytů v roce 1995. Sčítání z roku 2011 pak umožňuje první širší srovnání.¹⁾ V tomto roce mělo Sasko nejstarší domovní fond z celého Německa (53 % budov bylo postaveno před rokem 1949), přesto to znamenalo díky demolici starých budov a nové výstavbě omlazení oproti roku 1995 (69 % postaveno před rokem 1949).

Kvalita bydlení se od roku 1995 podstatně zlepšila. Ze všech sledovaných bytů mělo 92 % velmi dobré sanitární vybavení s koupelnou/sprchou a WC a bylo zásobováno teplem ze zdroje ústředního vytápění. Lokální vytápění pro jednu nebo několik místností mělo jen 6 % bytů (40 % v roce 1995). Novější statistické údaje budou k dispozici teprve po sčítání domů a bytů v roce 2021.

Dvě třetiny všech bytů byly v roce 2011 nájemní byty v bytových domech. Sasko je dosud spolkovou zemí s nejnižším podílem osobního vlastnictví nemovitostí (33,2 %).

4.3 Podpora pro obytný prostor

Mezi lety 1991 a 1999/2000 spočívalo těžiště bytové politiky v podpoře modernizace, údržby a nové výstavby. Saská rozvojová banka přislíbila na toto období podporu v celkovém objemu 40 miliard marek. Skrze programy bytové výstavby Svobodného státu Sasko bylo podpořena výstavba více než 400 tisíc najemních bytů a 78 tisíc bytů v osobním vlastnictví.²⁾

Vysoké a stále rostoucí počty volných bytů v různých regionech Saska vedly ke změně tohoto paradigmatu od roku 2000. Přednostním cílem bylo od té doby udržení funkčního trhu s bydlením za podpory zpětné výstavby (demolice obytných budov). Až v roce 2007 byly spuštěny nové programy bytové výstavby, které se pravidelně přizpůsobují aktuálnímu vývoji na trzích s byty v rámci Saska. V některých oblastech, zejména ve velkoměstech Drážďanech



Weißenburg, podstávkový dům, před obnovou.



Weißenburg, podstávkový dům, po obnově.

1) Zdroj: Statistický zemský úřad Svobodného státu Sasko, tisková zpráva 116/2013 k censu 2011.

2) Zdroj: SAB – Saská rozvojová banka, *Monitoring Wohnungswirtschaft* 2001.

a Lipsku, poptávka po bytech opět narůstá, čímž rostou i nájmy. Mnohé ostatní regiony čelí naopak úbytku populace, jejímu stárnutí a dalšímu uprazdňování bytů.

Sasko podporuje od roku 2017 sociální bytovou výstavbu na pomoc příjmově slabým domácnostem v Drážďanech a Lipsku. Do konce roku 2018 byly schváleny dotace pro více než 2 200 bytů v celkové výši přes 50 milionů eur. Ve venkovském prostoru pomáhá Sasko rodinám formou cílené podpory vlastního bydlení. Je třeba brzdit pohyb směrem z venkova do velkoměst a zvýšit vlastnickou kvótu. Tvorba bytového vlastnictví pro rodiny je od roku 2007 podporována modifikovaným způsobem. Do konce roku 2018 bylo podpořeno půjčkami v celkové výši kolem 315 milionů eur zhruba šest tisíc případů osobního vlastnictví bytů.

Aby bylo možno pokrýt rostoucí poptávku, podporuje Sasko na venkově výstavbu bezbariérových bytů uzpůsobených pro bydlení seniorů. V souladu s různými směrnici bylo takto podpořeno mezi lety 2007 a 2018 zařízení pro cca 7 600 bytů, a to částkou přibližně 80 milionů eur. Kromě toho byla podpořena energetická sanace asi 15 tisíc bytů částkou okolo 200 milionů eur.

5. Společné rysy středoevropského prostoru

Střední Evropa byla jako hospodářský a kulturní prostor v 19. století a v první polovině století dvacátého veličinou, která byla rovnocenná centřům Evropy západní. Města Berlín, Drážďany, Praha, Vídeň a Budapešť ležela v centru evropského dění, byla v každém ohledu ambiciózní.

Po roce 1945 se všechna jmenovaná města ocitla v okrajové poloze. Tato poloha byla překážkou rozvoje. Dnes Praha opět leží ve středu Evropy, Drážďany nejsou už jen nejjihnější okresní město NDR a Vídeň má 1,9 milionu obyvatel. Tato změna perspektivy znamená, že skutečně ležíme v srdci Evropy, a výrazem této změny je mimo jiné skutečnost,

že jmenovaná města leží v regionech, jejichž hrubý národní produkt, který byl před časem na nízké úrovni, trvale roste. Míra růstu překonává dnes jih a západ kontinentu.

Hospodářský prostor východní střední Evropy se vrací – třebaže zvolna – k někdejší nosné síle. Tento proces bude ještě léta trvat. Vazby fungující před druhou světovou válkou byly po několik desetiletí přetrženy. Západní Evropa nadále dominuje, ale odstup se může znatelně snížit.

Města jsou všude na světě motorem rozvoje pro celý stát. O budoucím potenciálu země se rozhoduje ve městech. Kdo chce dosáhnout blahobytu, nemůže se obejít bez uznání měst jako iniciátorů růstu. Města budou i v budoucnu střediskem společenského pokroku, a to možná ve větší míře, než jak tomu bylo v minulosti. Zároveň jsou silná města referenčním bodem pro celou zemi. Chceme-li stabilizovat zemi, musíme ve městech střední velikosti udržovat kvalitní infrastrukturu pro veřejné služby.

Jak můžeme tomuto závazku dostát? Principem Evropské unie je subsidiarita. Subsidiarita ponechává prostor pro to, aby se každý rozvíjel podle vlastních možností, zároveň připouští konkurenci, neboť koneckonců jen v takovém prostředí se může proměnit síla jednotlivce v dobro celku. Jakmile princip subsidiarity naráží na přílišnou regulaci v místech, kde není potřebná, slábne hlas Evropy v „koncertu“ velmocí. Síla i atraktivita Evropy spočívá v tom, že politický model sociálně-tržního hospodářství spojujeme s myšlenkou otevřené soutěže a svobody podnikání.

Poučení z rozdělení Evropy nechť nám zůstane ve vzpomínkách a je vodítkem našeho politického myšlení.

*Kolektiv autorů
Ministerstvo vnitra
Svobodný stát Sasko
Překlad: Jan Mattuš*

ENGLISH ABSTRACT

Urban development in the Free State of Saxony, 1989–2019: an assessment by the Ministry of the Interior with special regard to issues of government support, by a team of authors from the Ministry of the Interior of Saxony

This article deals with the development of Saxon towns and cities in the last thirty years as seen from the perspective of spatial planning and spatial arrangement. Ever since the reunification of Germany, the federal government has allocated considerable funds for the development of the five eastern states. Since the beginning of the 1990s, state support has been used by municipalities, businesses and private persons. Nevertheless, in order to build, these entities have to complement this support heavily from their own resources.