

NOVÝ ÚZEMNÍ PLÁN DRÁŽĐAN

Barbara Grambow

V roce 1991 se na nás obrátil starosta města s otázkou, zda dokážeme do dvou let připravit nový územní plán města. Tato otázka následovala po vzrušené debatě městské rady o tom, zda je či není takový celoměstský plán potřebný. Zároveň v té době nabízely mnohé renomované externí urbanistické ateliéry zpracování takového plánu, většinou ovšem za větší nebo menší účasti tehdejších členů městského plánovacího úřadu. To vedlo k diskusím o přijetí úkolu i o odborné etice. Zároveň se zvažovaly možnosti našeho pracoviště a nakonec jsme došli k jednomyslnému závěru přijmout tento úkol.

Na základě odhodlání všech spolupracovníků byl nejprve připraven předběžný pracovní program, obsahující kromě předpokládaného časového průběhu prací na územním plánu především požadavky na vnější předpoklady a podmínky. Základní myšlenkou bylo ustavení tzv. "řídící

skupiny" pod přímým vedením starosty města. Řídící skupina měla mít právo plnomocných rozhodnutí a zároveň měla být odborně kompetentní.

Práce byla rozčleněna do dvou ročních etap. V prvním roce měly být projednány a formulovány hlavní zásady rozvoje města. V

následujícím roce pak měly být promítnuty do územního plánu.

Z hlediska materiálních aspektů bylo nutno reagovat na tehdejší fluktuaci dobrých odborníků z plánovacích úřadů. Zajímavé úkoly a lepší platy vedly mnoho mladých inženýrů, urbanistů a architektů k odchodu do

soukromého sektoru. To způsobovalo "vykrvácení" úřadů a útvarů, které nemohly nabídnout přitažlivé a výnosné úkoly. Bylo otázkou sebezáchovy uspokojit materiální požadavky spolupracovníků a motivovat je tak, aby se dlouhodobě udržela pracovní schopnost útvaru.

Souhlas s převzetím úkolu vedl k nezbytnosti řešit i tyto problémy a k diskusím s kolegy o jejich ochotě zvýšeného pracovního nasazení. Bylo to v době, kdy se naše oddělení teprve vytvářelo a personálně i materiálně vybavovalo. Pracovní podmínky byly neuspokojivé a bylo nutno přihlédnout zejména u spolupracovníků k jejich rodinným podmínkám, včetně péče o školou povinné děti. Přitom nikdo z nás dosud nepracoval na územním plánu města podle nových právních ustanovení Spolkové republiky.

Svoji práci jsme začali rozbohem existující dokumentace a datové základny. Přitom se zjistilo, že se nejen velmi liší výchozí situace v jednotlivých odvětvích, ale že mnohdy byl shromážděný podkladový materiál nedostatečný, neúplný nebo neexistoval vůbec. Dokonce i základní časové statistické řady - např. územně členěné údaje o obyvatelstvu - byly v letech 1989 až 1990 přerušeny. Zjistily se nesrovnalosti mezi údaji a realitou v počtech bytů a domů před rokem 1990. Mapové podklady byly zastaralé. Navíc se mnoho starších dat ukázalo být neslučitelných s nově zaváděnou výpočetní technikou. Za těchto dříve nepředvídatelných podmínek by byla činnost jakékoliv vnější urbanistické kanceláře tak složitou, že to jen posílilo naše rozhodnutí ujmout se úkolu sami.

Bylo nezbytné zavést soustavné předávání informací ze všech celoměstským plánováním dotčených odvětvových útvarů. To se týkalo jak těch nejdůležitějších (hospodářství, bydlení, přírodní prostředí), tak i sféry sociální infrastruktury (sport, školství, mládež, zdravotnictví, sociální péče) a stejně tak technické infrastruktury.

V souladu s pracovním programem byly vyžádány existující podklady a stanovena budoucí spolupráce. Mimořádně užitečným se ukázalo zřízení ústředního rozpočtu a financování přípravných územních podkladů a studií. Bylo tak možno financovat přípravné práce jednotlivých odvětvových útvarů a zároveň lépe sledovat a obsahově ovlivňovat nezbytné termínované podkladové práce k územnímu plánu.

Získali jsme tak v poměrně krátké době celkový přehled o stavu řízení města a zároveň jsme včas rozpoznali nezbytnost

úprav pracovního programu. Vycházeli jsme zprvu z toho, že je třeba klasickým způsobem připravit rozvojový plán města a z něj pak na základě hodnocení současného stavu, prognózy a rozboru existujících deficitů určit výhledové potřeby a jejich prostorový průmět. V důsledku zřejmých obtíží s formulací prognóz musela být metoda upravena tak, že práce na zásadách probíhaly souběžně s konkrétním řešením funkčního využití ploch.

Pojetí a metodiku prognózy lze nejspíše předvést na řešení obytných území. V důsledku již charakterizovaných obtíží s datovou základnou a vzájemně nesrovnatelnými časovými řadami v letech 1989-1990 se stalo nemožným přesněji určit vývoj obyvatelstva v časovém horizontu do roku 2005. Do jisté míry bylo možno spočítat přirozenou měnu obyvatel, avšak i přitom se zřejmě podcenil vliv značného poklesu porodnosti v důsledku změny společenských a sociálních podmínek. V prvé pracovní fázi jsme si proto pomohli použitím variantních scénářů. Na základě několika scénářů vývoje porodnosti jsme vypracovali čtyři předpokládané průběhy migrace obyvatelstva. Výhled se přitom pohyboval mezi 450- 520 tis. obyvatel.

U prognózy potřebné obytné plochy byla nejistota těchto výchozích údajů umocňována ztěží předvídatelným vývojem nároků obyvatel na výměru obytné plochy. Různé představy se pohybovaly mezi extrémně drastického snížení až do té doby obvyklých průměrů (cca 27m² na obyvatele) v důsledku zvýšení nájemného až po představy o rychlém vyrovnání nebo dokonce předstížení průměrných ukazatelů ve starých spolkových zemích v důsledku všeobecného hospodářského rozmachu a rozsáhlé nové bytové výstavby.

Právě toto byl zlomový okamžik, který ukázal, že nelze na Drážďany přenášet jakákoliv data a plánovací koncepce ze stejně velkých měst starých spolkových zemí. Rozvojové podmínky jak v minulosti tak v přítomnosti se zásadně lišily. Začali jsme si proto naopak klást otázku, jaká rozloha obytných území je v Drážďanech přiměřená k uspokojení určitého budoucího počtu obyvatel, aniž by přitom byl deformován charakter města. Obdobně jako pro bydlení jsme hledali přijatelné plošné rezervy i pro ostatní městské funkce - práci, rekreaci a komunikace.

S tímto zaměřením jsme podrobili rozboru celé město a rozdělili jsme jeho území do čtyř kategorií.

Výsledkem byl tzv. zónovací plán, který vyjádřil pro jednotlivé zóny přiměřené rozvojové možnosti:

Zóna 1:

Okrajové části včetně velkých souvislých - existujících i plánovaných území pro sport, krátkodobou rekreaci, zahrádkářské kolonie a kempování.

Zóna 2:

Souvisle zastavěná městská území, jejichž urbanistický charakter a vzhled má být zachován. Existující stavební mezery a nevelké volné rezervy pro výstavbu mohou být v souladu se stavebním zákonem parcelovány a stavebně využity.

Zóna 3:

Dynamické městské území s rozvojovými možnostmi na základě:

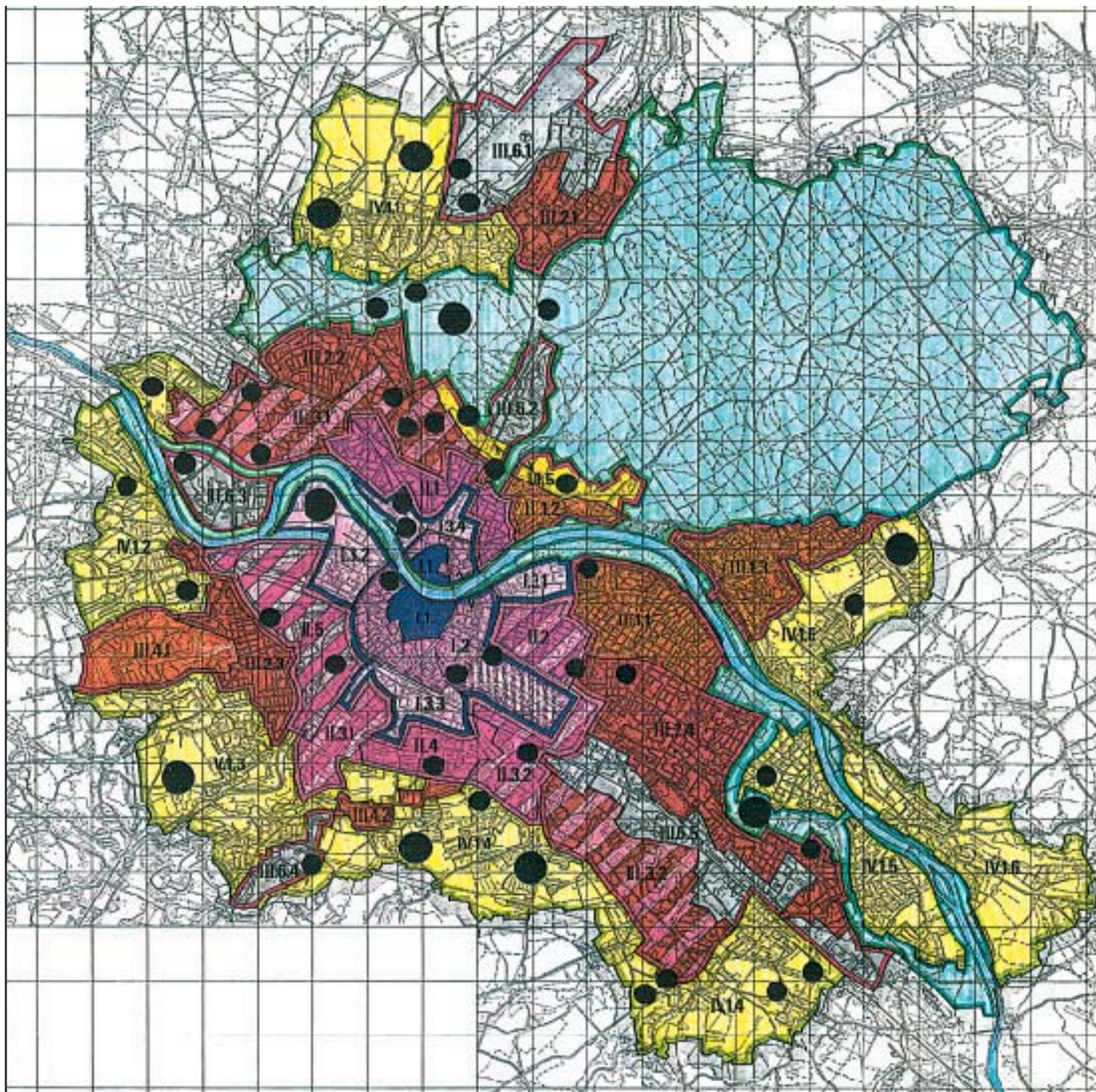
- změně funkčního využití a nového urbanistického uspořádání na základě rozboru současného stavu a urbanistických studií.
- zcela nového využití např. bývalých vojenských objektů a cvičišť nebo v důsledku restitucí,
- zhodnocení urbanisticky nebo funkčně důležitých lokalit v městském centru nebo v lokálních centrech.

Tato výstavba musí být přednostně připravena na základě zastavovacích plánů.

Zóna 4:

Větší souvislé rozvojové rezervy na plochách, využívaných dosud pro zemědělství nebo zahrady, případně i území dosavadních zahrádkářských kolonií v polohách, důležitých např. pro řešení dopravy. Také v této zóně musí být výstavba připravena na základě řádně projednaných a schválených zastavovacích plánů.

Ve 3. a 4. zóně byly jednotlivé rozvojové plochy přesně vymezeny a byly pro ně vypracovány pasporty. Ty pak byly předloženy prostřednictvím řídicí komise všem důležitým odvětvovým institucím k posouzení. Požadovalo se na nich, aby do pasportu uvedly svá stanoviska a poznámky, týkající se případných omezení (podezření z kontaminace půdy, pásma ochrany vod, důležité biotopy atd.) stejně jako specifické požadavky (např. lokality školských a dětských zařízení, uvažované tratě městské hromadné dopravy, umístování hasičských zbrojnic, drobných provozoven). Po získání stanovisek jednotlivých odvětví jsme výsledky vyjádřili v tzv. "plánu konfliktů a poten-



Vnitřní město a jeho rozšíření

I.1	Historické jádro města
I.2	Vnitřní město
I.3	Rozšířené vnitřní město

Vnitřní město (okraj vnitřního města)

II.1	Smišené oblasti poznamenané gründerským obdobím s vysokou hodnotou pro obraz města, blokové okrajové zástavby
II.2	Měst. čtvrti pozn. gründerským obdobím s vysokým podílem bytů a vysokou hodnotou pro obraz města, otevřený způsob zástavby
II.3	Oblasti se smíšenou strukturou, s vysokým podílem bytů (převážně po r. 1945)
II.4	Stavební oblasti se zvláštním využitím, jako Technická univerzita atd.
II.5	Nedostatečně využitá obchodní a služební smíšená oblast na okraji vnitřního města, mající potenciály pro změnu struktury

Vnější město

III.1	Městské čtvrti poznamenané gründerským obdobím s otevřeným způsobem zástavby, s vysokým podílem zeleně a vysokou hodnotou pro obraz města
III.2	Heterogenně strukturovaná sídliště s různou urbanistickou strukturou
III.3	Heterogenně strukturované oblasti se značným potenciálem zhuštění, event. změnu struktury
III.4	Urbanisticky neintegrování nové výstavby
III.5	Vojenské plochy
III.6	Oblasti obchodu a služeb s významným potenciálem zhuštění

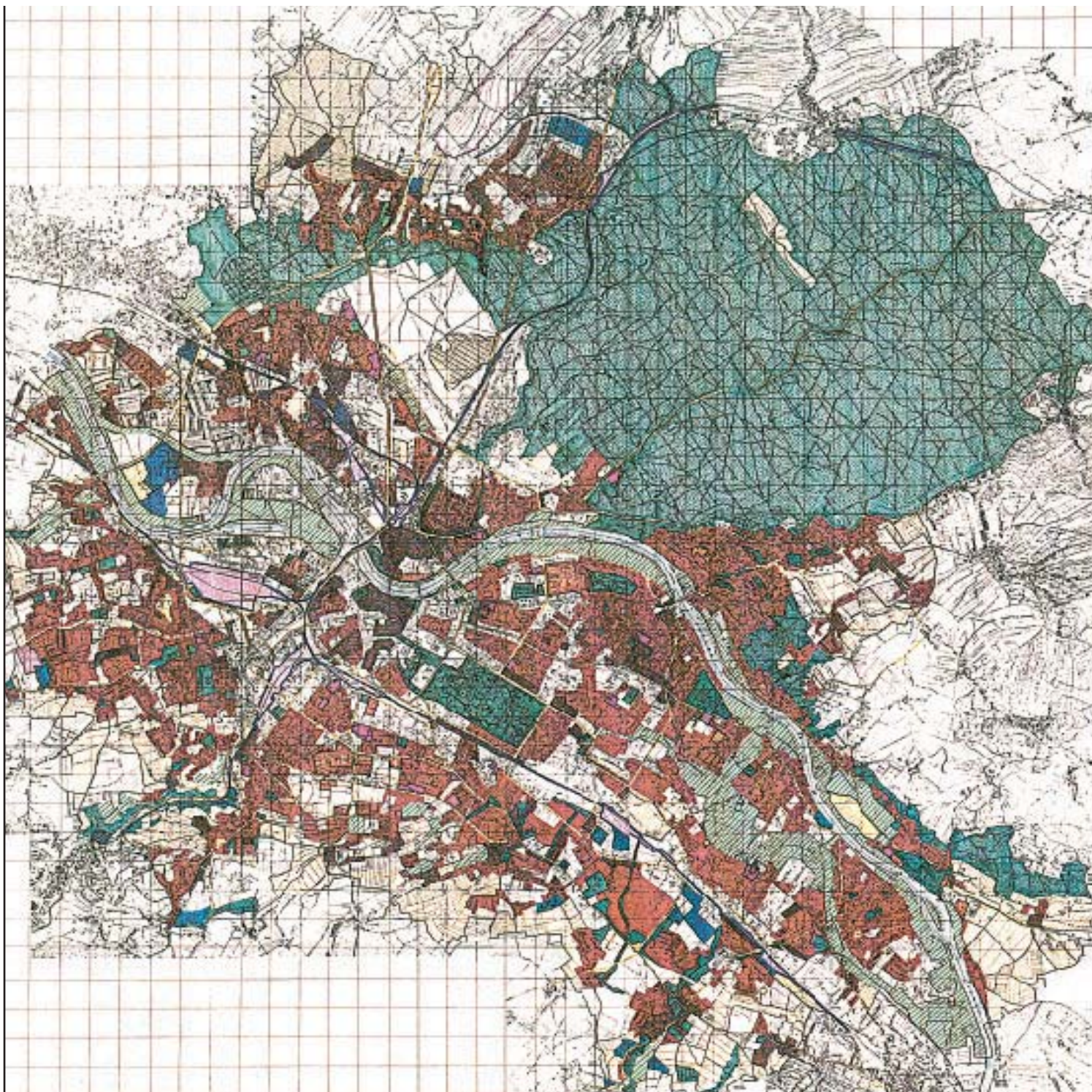
Periferie (přibližný obraz hranic)

IV.1	Rozvolněná struktura zástavby (sídlíště rodinných domů a jádra vesnic)
Krajinné oblasti	Krajinné oblasti





Konflikty

●	Lokalizace důležitých konfliktních oblastí
---	--


**Rámcový koncept rozvoje
Zemského hlavního města Drážďan**






Způsob stavebního využití

	Stavební plochy určené pro bytovou výstavbu
	Smišené stavební plochy
	Stavební plochy určené pro obchod a služby
	Oblasti se zvláštním určením


Veřejně prospěšné stavby

	Plochy pro potřeby veřejnosti
---	-------------------------------



Plochy pro dopravu

	Hlavní dopravní trasy
	Drážní plochy/tramvaj
	Letiště


Energetická, vodní a kanalizační média

	Plochy pro zásobování vodou a energiemi a odstraňování odpadů včetně kanalizace a čištění vod a technického napojení
---	--


Veřejné i soukromé zelené a volné plochy

	Parky, natrvalo zřízené zahrádky, sportoviště, hřiště, kempinky a koupaliště, hřbitovy atd.
	Jiné krajinné oblasti poznamenávající obraz města

Vodní plochy

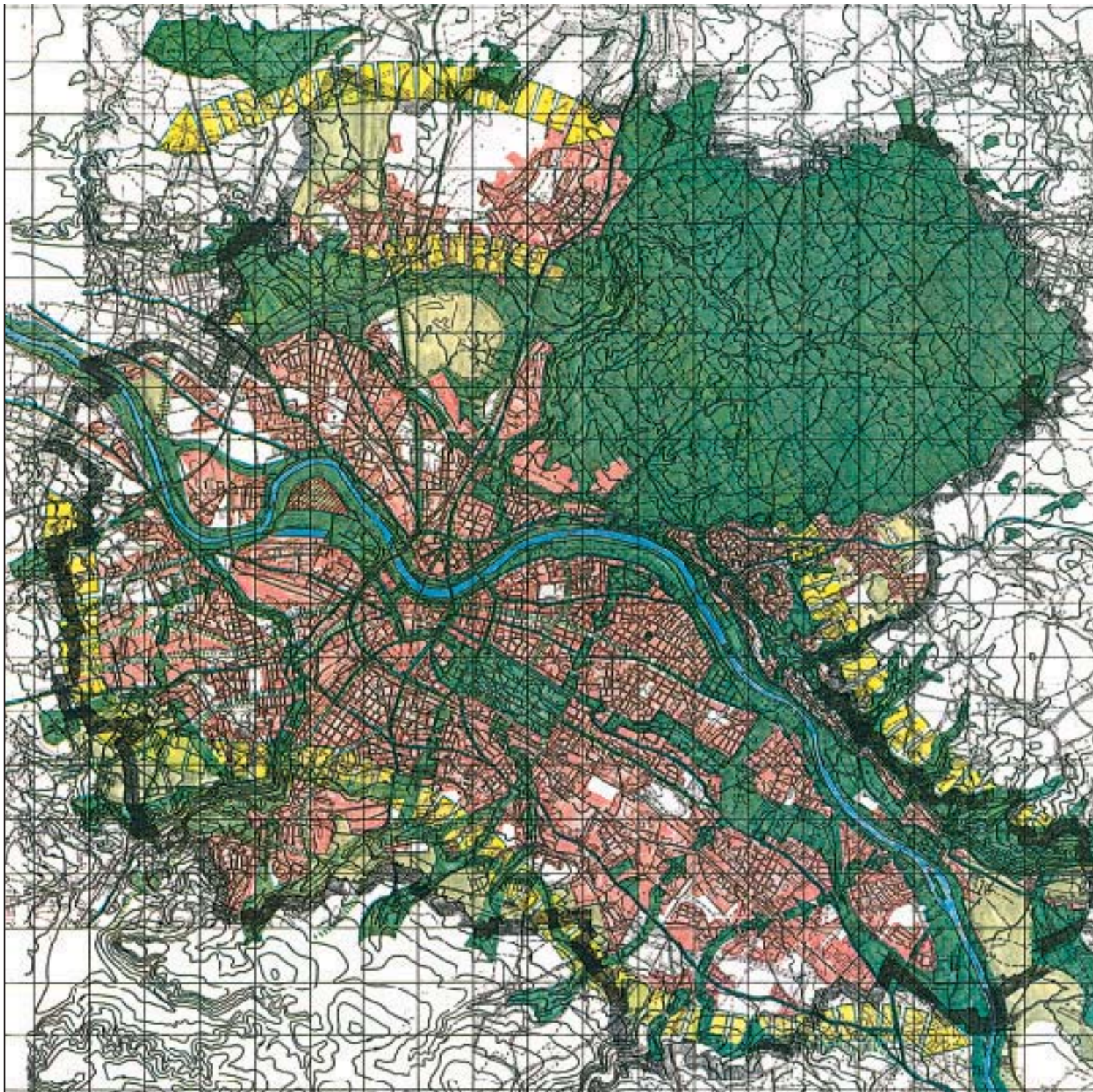
	Vodní plochy, přístavy atd.
---	-----------------------------

Plochy pro zemědělství a les

	Plochy pro zemědělství/les
---	----------------------------



Předběžné využití ploch ve statické struktuře města (plochy se stabilním využíváním)



System zeleně



Čára strukturující zelené a volné plochy



Důležité propojení zeleně, pokračování v přirozeném propojování zeleně, zajištění ve FNP (plánu využití ploch)



Propojení zeleně, jež je nutno rozvíjet, zajištění ve FNP (plánu využití ploch), respektování v B-plánu (zastavovacím plánu)



Rozvoj propojení zeleně bez potřeby významného zajištění ploch



Stávající krajinné plochy



Zajištění volných ploch např. pro Südpark, Westpark, Heller, Wilschdorf, Kaditz, arboretum atd.



Hlavní dopravní trasy

0 1000 2000 3000 5000



System zeleně

ciálů". Každé odvětví tam mělo svou barvu, která na mapě v měřítku 1:10 000 vyznačovala konkrétní plošné požadavky. Čím větší byl počet na ní vyznačených požadavků, tím pestřejší bylo šrafování na určité ploše. Zároveň to vyznačovalo míru konfliktních zájmů a prioritu při jejich řešení v další práci.

Současně se zpracováváním jednotlivých ploch v zónách 3 a 4 (jednalo se asi o 350 ploch) vynášely se do map způsobem využití "nesporných" území v 1. a 2. zóně. Výsledkem byl předběžný plán využití ploch na urbanizovaném území. Spolu s plánem konfliktů a potenciálů tak vznikl po jednoleté práci celoměstský přehled o městském rozvoji s členěním na jednotlivá dílčí území včetně jejich rozlohy. Současně jsme po jednom roce získali přehled o plošných nárocích jednotlivých odvětví. Výsledky této práce byly zveřejněny a předloženy k diskusi jako "rámcová koncepce městského rozvoje - předběžná zpráva k územnímu plánu".

Předložením plánu konfliktů a potenciálů započala pro správu města druhá dosud nepoznaná pracovní fáze - vyladování odvětvových zájmů. Jejím počátkem byla dvoudenní klauzura pracovníků městského plánovacího úřadu, řídicí skupiny a vedoucích představitelů odvětví a městských částí. Tato klauzura sledovala dva cíle: vzájemné pochopení na základě výměny informací a argumentů na úrovni správy města.

Druhým cílem bylo získat pro práci na územním plánu zhuštěný aktuální přehled o váze jednotlivých požadavků a jejich oprávněnosti. K tomuto cíli směřovaly dva základní postupy:

- První den byli představitelé odvětví požádáni o krátká desetiminutová vystoupení, v nichž by vyjádřili své výhledové představy, stav prací a dosud otevřené problémy. Odpoledne pak byly vytvořeny volné pracovní skupiny, jejichž úkolem bylo zpracovat určité téma a promítnout z toho vyplývající požadavky do městského území. Při této

"plánovací hře" např. vedoucí hospodářského oddělení záměrně neřídil skupinu "práce", ale působil jako poradce pro ostatní skupiny. Tímto způsobem byli zařazeni i členové řídicí skupiny. Z časových důvodů nebylo však možno měnit zaměření skupin, ale i tak se např. představitel dopravy zabýval nejvhodnějším umístěním skládek.

- Druhý den byli požádáni představitelé městských částí, aby opět krátce charakterizovali úlohu a význam své části v celoměstských souvislostech a charakterizovali jak záměry, tak i nedostatky. Odpoledne druhého dne dostali pracovní skupiny za úkol řešit odstranění závad v jednotlivých městských částech při současném zachování jejich specifiky. Také v tomto případě bylo měněno funkční zaměření jednotlivých členů skupin.

Tuto klauzuru hodnotili všichni účastníci jako užitečnou. Následovala po ní zasedání řídicí skupiny za účasti důležitých představitelů odvětví, na nichž se posuzovaly a řešily konfliktní situace. Pro každou ze 350 ploch byly porovnávány konflikty a žádoucí funkční využití. Přípravovala se tak další dvoudenní klauzura, kterou předcházela dotazníková akce k těmto plochám, jejíž výsledky uzavíral sám starosta města. Nevelký počet ještě trvajících konfliktů byl řešen na jednání řídicí skupiny se členy zastupitelstva.

Koncem května 1993 byl k dispozici uvnitř městského úřadu dohodnutý předběžný návrh územního plánu města Drážďan. Tím byla dodržena stanovená dvouletá doba pro jeho vypracování. Kromě opravdového pracovního nasazení pracovníků městského plánovacího úřadu se to podařilo jen díky důslednému zapojení celé městské správy, centralizaci financování těchto prací a ne na posledním místě angažovaností městského vedení.

Po rozsáhlém zapojení veřejnosti a dalším projednávání se podařilo v roce 1997

územní plán definitivně dokončit a v srpnu 1998 schválit.

Tato práce měla v Drážďanech dva zvláštní znaky. Ten první spočívá v tom, že se podařilo docílit dosud neobvyklé zapojení pracovníků městské správy do přípravy společného plánu i v situaci, kdy přirozeně nebyla k dispozici sto procentní znalost potřeb a omezení. Samozřejmě se přitom i na něco zapomnělo. Tím nejdůležitějším však bylo poznání významu celkového rozvoje města a omezení podstatnějších a nenapravitelných chyb, ke kterým docházelo ve východním Německu počátkem 90. let za zlatokopecské psychózy.

Stejně důležitou byla pracovní metoda, která skutečně vyjadřovala úroveň "plánovací kultury" ve velkoměstě. Použitá metoda ve skutečnosti jistě nebyla novinkou. Přinesla však v Drážďanech za obtížných podmínek (nová správa města a její nová struktura, minimální datová základna, časový tlak, nezbytnost paralelního zpracovávání dílčích plánů atd.) dobré výsledky. Celkový konsensus byl dosažen na základě koordinace, kontinuity práce, schopnosti kompromisů a především na základě celkové politické vůle zapojit se do diskuse o nadřazených celoměstských potřebách.

Záleží nyní na tom, aby dobré zkušenosti, získané při zvládnutí velkého úkolu, byly uplatněny i při běžné každodenní práci. Správě takového města, jako jsou Drážďany - s velkou tradicí strategického celoměstského plánování - by velmi slušelo, aby zvládala své úkoly i v této nové "zakladatelské" době. Jednotlivá dílčí rozhodnutí by měla být vždy v souladu s koncepčními záměry a s územním plánem, který podle § 5 stavebního zákona "vyjadřuje pro celé území obce v souladu s jejím uvažovaným urbanistickým rozvojem hlavní zásady využití území a hlavní potřeby obce".

*Dr. Ing.-hab. Barbara Grambow
vedoucí Oddělení urbanistické koncepce
Plánovací úřad města Drážďan
Překlad: Ing. arch. Jiří Hruza*