

Sborník vědeckých prací Vysoké školy báňské - Technické univerzity Ostrava
číslo 1, rok 2008, ročník VIII, řada stavební
článek č. 16

Vítězslav KUTA¹, František KUDA²

**OČEKÁVANÉ PROBLÉMY A TRENDY V PROMĚNÁCH ČESKÉHO BYDLENÍ
A ÚLOHA LOKÁLNÍCH SAMOSPRÁV**

Abstrakt

Článek pojednává o jednotlivých dílčích problémech naší současné bytové politiky, jimž dosud nebyla věnována dostatečná pozornost. Uvádí výchozí situaci, přehled jednotlivých problémových okruhů i jejich stručnou charakteristiku. Zvažuje úlohu veřejné správy při jejich řešení a zejména klade otázku zda lokální samospráva je dostatečně způsobilá pro jejich zvládnutí.

1 ÚVOD

Poslední léta představují pro Českou republiku období nepřehlédnutelného oživení a ekonomického rozvoje. Nelze pochybovat o tom, že tento pozitivní trend se promítne do všech oblastí života naší společnosti. Promítne se tedy i do oblasti bytové výstavby, která nesporně z hospodářského oživení bude čerpat impulsy a bude přijímat podněty pro svůj další vývoj. V této souvislosti nelze ovšem opomenout, že bytová výstavba je jen jednou částí velmi složitého komplexu vzájemně silně provázaných problémů bytové politiky. Nebude tedy určitě na školu pokusit si odpovědět na otázku, zda obce, města i regiony jsou sdostatek připraveny na zvládnutí této nové situace. Následný text by tedy měl alespoň rámcově představit rámcové kontury naznačeného problému.

2 VÝCHOZÍ SITUACE

Není pochyb, že nové naznačené možnosti a z nich vyplývající úkoly si vyžádají nové formy řešení a tím i pravděpodobně nové nástroje pro realizaci bytové politiky. Bude proto vhodné řádově definovat jednotlivé segmenty bytové politiky i nad rámec tradičního pojmu bytové výstavby. Máme-li hovořit o výchozí situaci, pak je nezbytné se zmínit především o dvou významných faktorech. Především je nutno znovu podtrhnout fakt, že bydlení je základní městotvorný prvek. Výrobní aktivity nově vstupují do organismu našich měst a regionů, naopak zastaralé odumírají a odcházejí. Rovněž občanské vybavení prochází proměnami své druhovosti i objemů. Nejinak je tomu i v dopravě zejména ve vazbě na technický pokrok. Zatímco bydlení je konstanta, která prochází celou historií našich vesnic i měst a v podstatě celým osídlením. Neméně významným je však i fakt, že volné plochy vybavené nezbytnou technickou a dopravní infrastrukturou v období před rokem 1989 jsou dnes již v podstatě vyčerpány a nové bytové výstavbě bude již muset předcházet potřebná realizace zmíněné infrastruktury. Situace je o to závažnější, že současný ekonomický růst bude následovat i růst objemu bytové výstavby v jednotlivých letech. Lze očekávat, že nárůst ročního objemu bytové výstavby může dosahovat hodnot 45 až 50 tisíc nově postavených bytů. Při těchto objemech již nebude možno vystačit s převahou realizace formou tzv rozptýlené bytové výstavby, ale naopak bude stále ve větší míře nutno přistupovat k bytové výstavbě cestou přípravy nových ucelených vícekapacitních ploch vybavených potřebnou infrastrukturou a které v závěru výstavby

¹ Prof. Ing. Vítězslav Kuta, CSc., Katedra městského inženýrství, Fakulta stavební, VŠB - Technická univerzita Ostrava, Ludvíka Podéště 1875, Ostrava-Poruba, tel.:(+420) 597 321 961 e-mail vitezslav.kuta@vsb.cz.

² Ing. František Kuda, CSc., Katedra městského inženýrství, Fakulta stavební VŠB-TU Ostrava, Ludvíka Podéště 1875, 708 33 Ostrava-Poruba, email: františek.kuda@vsb.cz, tel.:(+420) 59 732 1934.

budou zkompleťovány kvalitními úpravami meziblokových prostorů, zahrnujících jak terénní a sadové úpravy, tak i realizaci pěších komunikací, potřebného mobiliáře a drobné architektury.

3 RÁMCOVÝ PŘEHLED NĚKTERÝCH PROBLÉMOVÝCH SEGMENTŮ BYTOVÉ POLITIKY

Jak již bylo řečeno nová bytová výstavba je pouze jedním problémovým okruhem komplexu bytové politiky. Jestliže se dá tušit, že výrazně nová situace si nezbytně vyžaduje nové postupy i nové nástroje pro řešení jednotlivých problémových okruhů bytové politiky, pak je zcela nezbytné provést základní rekapitulaci těchto okruhů a jejich základní charakteristiku i když se bude jednat pouze o velmi stručné konstatování. Půjde tedy o následující přehled problémových okruhů:

1) Výběr a vymezení lokalit pro novou bytovou výstavbu

Jednotlivé lokality musí respektovat obecné požadavky na novou lokalizaci bytové výstavby, ale současně musí vycházet z požadavku na ekonomickou efektivnost návrhu potřebné technické a dopravní infrastruktury. Musí rovněž brát na vědomí současnou vlastnickou situaci pozemků. Konkrétní návrhy pak musí být součástí schváleného územního plánu obce či města a počtem i kapacitou by měly převyšovat odhadovanou potřebu pro budoucí možnost operativního výběru.

2) Pozemková politika města jako součást bytové politiky

Je nesporné, že reálná situace ve vlastnictví pozemků i jejich předpokládaná cena, jsou rozhodujícími faktory pro uvolnění předemtných lokalit pro zahájení vlastní bytové výstavby. K úspěšnému řešení může přispět právě programově cílená pozemková politika jednotlivých měst, jež povede k tvorbě vlastnický ucelených ploch určených pro bytovou výstavbu. Samozřejmě pozemková politika se nerealizuje pouze formou nákupu a prodeje, při čemž město apriorně nemusí hrát roli vlastníka.

3) Příprava a realizace potřebné technické infrastruktury pro novou bytovou výstavbu

Jde o požadavek nezbytného předstihu v budování technické infrastruktury před výstavbou vlastních bytových objektů. Pouze v případě velkých investorů bytové výstavby může být budování technické infrastruktury součástí vlastní bytové investice. V tom případě se však otvírá otázka zdrojů a podílnictví na financování předemtné infrastruktury. Lze hovořit o nastavení pravidel pro financování infrastruktury ze strany veřejných rozpočtů.

4) Příprava a realizace potřebné dopravní infrastruktury pro novou bytovou výstavbu

Jedná se v podstatě o obdobnou situaci jako v případě technické infrastruktury i když struktura vlastníků případně provozovatelů bude zřejmě jednodušší. Nelze ovšem pominout, že součet investičních nákladů může představovat 30 až 50 procent nákladů na vlastní bytovou výstavbu a nelze rovněž zapomenout, že jako součást dopravní infrastruktury nutno chápat i požadavky na statickou dopravu.

5) Příprava a realizace terénních a sadových úprav meziblokových prostorů nové bytové výstavby

Na rozdíl od budování technické a dopravní infrastruktury jsou terénní a sadové úpravy realizovány až následně po výstavbě bytových objektů, v některých případech pak souběžně. Vlastnictví pozemků nebude často totožné s vlastnictvím pozemků vlastních bytových objektů a proto příprava může znamenat dosti obtížnou a náročnou operaci, ovšem pro bezkolizní výsledek nezbytnou.

6) Regenerace panelových sídlišť a jejich koordinace s regenerací jednotlivých bytových domů

Regenerace panelových sídlišť představuje značně složitou operaci, neboť zahrnuje nejen regeneraci vlastních terénních a sadových úprav, nezbytné opravy venkovního mobiliáře, drobné

architektury regeneraci vnitrokrskových komunikací včetně parkovacích stání a zpevněných požárních ploch a chodníkových tras včetně úpravy dětských hřišť a pískovišť. Zahnuje však také, což je možná nejpodstatnější, i potřebnou rekonstrukci inženýrských sítí a zařízení, což vše společně klade značné koordinační nároky a to v oblasti provozní, technické, časové i koordinaci mezi vlastníky jednotlivých druhů majetku. Sladěno musí být provádění regenerace panelového sídliště s regenerací panelových domů, při čemž vlastnictví jednotlivých panelových obytných objektů nebo objektů občanského vybavení je dnes velmi různorodé a o to je samozřejmě koordinace náročnější.

Řešení regenerace vlastních obytných panelových domů z hlediska sledovaného pohledu obdobné s novou bytovou výstavbou, neboť lze očekávat, že bude především doménou privátních investorů

7) Řešení problému neobydleného bytového fondu

Neobydlený bytový fond vždy zahrnuje část bytů neobydlených tedy bytů, které jsou v podstatě mimo provoz. Důvodů lze uvést celou řadu. Podstatné však je, že v posledním období tento problém nabírá na významu, neboť objem neobydleného bytového fondu dosti rapidně narůstá. Při sčítání domů, bytů a lidí v roce 1980 představoval 7,0% , v roce 1990 již 7,7% a v roce 2001 dokonce 12,3% z celkového objemu bytového fondu. Neobydlený bytový fond je tedy natolik rozsáhlý, že řešení tohoto problému nrdá již nadále vyhýbat. Řešení však je podmíněno důkladnou znalostí jednotlivých charakteristik neobydleného bytového fondu. Monitoring a fundovaná analýza a to specificky pro jednotlivá města či vesnice, musí tedy předcházet návrhu i vlastnímu řešení.

8) Řešení a zajištění výstavby objektů pro sociální bydlení

Pokud pro část občanů našich obcí i měst bude přiměřené bydlení fyzicky a zejména finančně nedostupné, musí být vynaloženo úsilí na uspokojení jedné ze základních potřeb člověka tedy bydlení pro zmíněnou skupinu občanů. Prakticky to znamená zajistit dostatečný počet bytů charakteru sociálního bydlení pro občany sociálně slabé nebo občany v sociální nouzi. Samozřejmě v prvé řadě musí jít o bilanci stávajícího bytového fondu charakteru sociálního bydlení a teprve v řadě druhé o jeho potřebné doplnění o novou výstavbu. Není pochyb o tom, že současná situace je v jednotlivých sídlech výrazně odlišná a vyžádá si tudíž různé přístupy a různé řešení.

9) Příprava a realizace bydlení pro občany se zdravotním postižením

Zdravotně postižených občanů v naší společnosti stále přibývá a proto zajištění pro ně bezbariérové bydlení je závazným úkolem prosperující společnosti. Požadavek je o to naléhavější, neboť zdravotně postižení tvoří dnes již velmi výraznou skupinu našich občanů. Ostatně v souvislosti s našim členstvím v Evropské unii můžeme hovořit o významném závazku.

10) Bydlení pro seniory

Do jisté míry tvoří senioři jistou podskupinu zdravotně postižených občanů. Závažnost problému není nutné nijak zdůrazňovat. Podíl seniorů v naší společnosti neustále narůstá a to v závislosti na zdravotním stavu naší populace a ve vazbě na dosahovanou délku života. I když je ideální jak pro seniory tak pro celou společnost, mohou-li senioři své stáří prožít v péči příbuzných zejména dětí, není pro řadu z nich z různých důvodů tento ideál dosažitelný. Forem bydlení pro seniory je k dispozici celá škála. Není však asi účelné je na tomto místě podrobně rozebírat. Na dva momenty při řešení naznačeného problému je však nutno upozornit. Prodlužuje se nejen lidský život, ale prodlužuje se i délka aktivní části života našich občanů. Bydlení, jež je tedy seniorům poskytováno, musí této prodloužené aktivitě vycházet vstříc a musí pro ni vytvářet přijatelné podmínky. Senior se musí v naší společnosti cítit zcela rovnoprávný. Druhý, snad ještě závažnější moment, představuje požadavek na zachování důstojnosti i v posledním období života člověka. Z tohoto hlediska pak sehrává bydlení jednu z klíčových rolí.

11) Řešení obytných lokalit charakteru ghet

Přestože na nebezpečí vzniku ghet v našem bydlení bylo odbornou veřejností již dlouhodobě poukazováno, teprve poslední zveřejněné informací o počtu lokalit, jež mají všechny znaky ghet v našich městech, vyvolalo zvýšený zájem o zmíněnou problematiku. Navíc zahraniční zkušenosti z posledních let dávají tušit o jak závažné až hrozivé skutečnosti se jedná. Je všeobecně známo, že nebezpečí až hrozby, které jsou s existencí ghet spojovány významně narůstají v okamžiku kdy se sociální segregace mění v segregaci etnickou. Řešení musí být hledáno a uskutečňováno rychle a bezodkladně, neboť nebezpečí z prodlení je pro naši společnost mimořádné.

12) Problematika bezdomovců

O tom, že se bezdomovectví stalo po roce 1990 u nás závažným problémem není pochyb. Ve velkých městech je dnes již potkáváme na každém kroku. Přesto objektivních informací o tomto fenoménu nemáme příliš mnoho. Nemáme dokonce ani přesnější údaje o jejich počtu. V různých materiálech a tiskovinách najdeme údaje v rozsahu od sto do dvouset tisíc. V každém případě jde o občany, kteří nemají k dispozici bydlení ani v té nejnižší úrovni standardů. Nejen, že jde o problém zatěžující už svým výskytem celou společnost, ale jde o vážný problém humanitní. Zdá se, že solidarita v naší společnosti v tomto ohledu jednoznačně selhává a to bez ohledu na příčiny, jež jednotlivce k bezdomovectví přivedli.

13) Realizace startovacího bydlení pro mladé manželství

Shodnost křivky vývoje příjmů rodiny a křivky nezbytných výdajů představuje svým způsobem ideální stav. Bohužel skutečnost je dosti odlišná. Manželské páry po uzavření sňatku a narození dítěte jsou postaveni před nutnost velmi vysokých výdajů spojených s péčí o dítě, nutností zařídit domácnost a zaplatit poměrně vysoké náklady na bydlení, aniž disponují dostatečnými prostředky na jejich úhradu. Situace vede buď k možným rodinným havariím, nebo daleko častěji k odkladu založení rodiny a narození dítěte. Obě situace nejsou pro společnost rozhodně pozitivním přínosem. Startovací bydlení byt s minimálním plošným standardem umožní začínajícím rodinám překlenout toto pro ně tíživé období. Výstavba objektů pro potřeby startovacího bydlení musí být programově připravována i realizována. Jen ztěžá lze očekávat, že by zde privátní sektor sehrál rozhodující roly.

14) Uskutečnění chráněného bydlení pro občany ve svízelné životní situaci

Nelze považovat za něco zcela mimořádného postihne-li člověka velmi obtížná životní situace. Nejčastěji se hovoří o situaci mladých matek těsně po porodu, o mladistvých, kteří opouštějí výchovné ústavy a jsou bez rodinného zázemí, ale hovoří se také o lidech opouštějících nápravná zařízení po ukončení trestu. I když jde o případy zcela rozdílné, jedno mají zcela evidentně společné. Jde o situace, jejichž nezvládnutí může jedince poznamenat na celý život a nejsou výjimkou případy kdy jedinec je zcela vyřazen z regulérní společnosti. V každém ohledu jde o případy společnosti silně zatěžující. Chráněné nebo záchytné bydlení je forma, která je schopna uvedené případy úspěšně řešit. Existuje zde již řada pozitivních zkušeností. Pořízení takového bydlení však musí být rovněž cíleně a programově připravováno a realizováno.

15) Dosažení potřebných proporcí mezi nájemným a vlastnickým bydlením

Nájemní bydlení je v České republice tradiční formou provozování bytových objektů. Nájemní forma nikdy neovládla zcela oblast našeho bydlení, ale také nikdy neztratila svou významnou pozici. V poslední době se však zdá, že nájemní forma bydlení silně ztrácí svou pozici ve prospěch bydlení vlastnického a to paradoxně v době, kdy je stále hlasitěji slyšet volání po zvýšení mobility našeho obyvatelstva, která by umožnila v rozsáhlejší míře stěhování za prací. Stěhování by pak umožnilo pružnější pohyb na trhu práce a snadnější řešení vzniklých lokálních nezaměstnaností. Uvedená argumentace není až tak jednoznačně přesvědčivá, ale fakt, že nájemné bydlení umožňuje velmi rychle řešit aktuální potřebu některých profesí v našich městech je zcela nesporná. Ostatně nájemní bydlení bylo vždycky součástí životního způsobu české společnosti. Nezbytná renesance nájemního

bydlení a obnovení potřebné proporce mezi nájemním a vlastnickým bydlením je úkol s nímž se bude muset nastupující období vyrovnat.

16) Profesionalizace provozu a správy bytového majetku

Poslední položkou v předkládaném přehledu jednotlivých významných aspektů bytové politiky je nezbytnost prohloubení profesionalizace provozu a správy bytového fondu. Jestli je provoz a správa bytového fondu označena jako poslední položka předkládaného přehledu, pak rozhodně nejde o položku poslední z hlediska jejího významu a závažnosti. V letech direktivního řízení našeho národního hospodářství došlo mimo jiné k hlubokému propadu profesionality a naopak k nárůstu amaterismu ve správě bytového majetku, který se významně promítl i do hlubokého dluhu v údržbě a obnově bytového fondu. Správa bytového majetku dokonce po dlouhou dobu byla odkázána do role činností společensky nepříliš významných. Má-li být odstraněn dlouhodobý dluh v běžné údržbě a obnově bytového fondu a má-li zamezit vzniku nového, pak správa bytového fondu musí být vykonávána zcela efektivně, což nelze dosáhnout bez plošného uplatnění metody facility managementu, tedy profesionalizací uvedených činností. Zavádění nebude ovšem snadné, ale k jeho zahájení musí být přistoupeno bezodkladně. Prohlubování škod na bytovém majetku si dál společnost již nemůže dovolit.

Samozřejmě všechny uvedené segmenty bytové politiky, problémové okruhy a skutečnosti volající po nápravě, nepředstavují přehled zcela vyčerpávající. Je rovněž jasné, že naléhavost řešení není u všech uvedených problémových okruhů totožná. Mezi jednotlivými okruhy jsou rovněž výrazné rozdíly v rozsahu a náročnosti. Pro všechny je však společný ekonomický a finanční rozměr problému. Žádný z nich není řešitelný bez výrazných finančních vstupů a v každém případě alespoň částečně na jejich řešení se musí podílet veřejné prostředky. Žádný z nich však není bezvýznamný, nepodstatný a tudíž žádný z nich nemůže společnost dlouhodobě ignorovat.

4 NĚKTERÉ PODMÍNKY ŘEŠENÍ

Je-li konstatováno, že žádný z problémových okruhů nelze úspěšně řešit bez značných finančních výdajů, i když jejich konkrétní výše může být v jednotlivých případech různá, nezbyvá než toto konstatování doplnit o požadavek vysoké efektivity při vynakládání požadovaných finančních prostředků. Je-li požadována vysoká efektivnost, pak nutno říci, že jí nikdy nelze dosáhnout bez důkladného poznání a důkladné přípravy jejich řešení. V podstatě je řeč o potřebnosti výzkumných prací postupně pro všechny problémové okruhy a jejich pokračování v podobě jasně nastavených realizačních programů. Snad zbývá ještě dodat jak chápat onen zdánlivě jednoznačný pojem efektivnost. Hovoříme-li o efektivnosti, pak musíme mít na mysli vždy dvojí efektivnost a to ekonomickou a efektivnost společenskou. Bohužel na stránku společenské efektivnosti, která především zohledňuje společenské důsledky jednotlivých aktivit či naopak jejich absenci, se velmi často zapomíná a nebo se nebere dostatečně v úvahu. Nutno říci, že u většiny uvedených problémových okruhů naší bytové politiky, je společenská efektivnost kritériem rozhodujícím.

5 ZÁVĚREČNÉ KONSTATOVÁNÍ

Již v úvodu statě je naznačeno, že úloha veřejné správy je pro řešení rozvedených problémových okruhů nepostradatelná. Je patrné, že svůj význam má a bude mít minimálně metodická a finanční účast státu. Je rovněž patrné, že i regionální úroveň státní správy a samosprávy musí sehrát svou úlohu zejména v rovině koordinace bytové politiky v rozmezí regionů a v tomto směru bude muset sehrávat i svou iniciační roli. Zcela jednoznačná je však role lokální samosprávy. Role lokálních samospráv je v uskutečňování úspěšné bytové politiky na svých územích zcela nepostradatelná, ale i zcela nezastupitelná. Utvrzují nás v tom nejenom naše minulé zkušenosti, ale i současné přístupy zemí Evropského společenství. Za základní však musíme považovat otázku zda naše současné lokální samosprávy jsou schopné a hlavně připravené úkoly spojené s řešením

uváděných problémových okruhů bytové politiky úspěšně řešit. Nalézt jednoznačnou odpověď na takto formulovanou otázku není v současné situaci nijak snadné. Při bližším zkoumání je však slyšet mnoho varovných hlasů a lze se setkat s velkou dávkou skepse. Má-li být námaha vynaložená na přípravu řešení souboru naznačených okruhů bytové politiky korunována úspěchem, pak současně musí proběhnout docela zásadní ověření, zda lokální samosprávy jsou schopny se úspěšně vypořádat s naznačenými úkoly.

Závěrem nutno podtrhnout skutečnost, že žádný z uvedených problémových okruhů není řešitelný bez aktivní účasti lokální samosprávy, i když je zřejmé, že míra účasti při řešení může být u jednotlivých problémových okruhů různá. To vše lze snad závěrem ještě zdůraznit tím, že řešení je neodkladné a mimořádně naléhavé a pro zdravý vývoj naší společnosti i zcela nezbytné.

6 PŘEHLED LITERATURY

- [1] HORÁKOVÁ J. a kol.: Zadávací teze bytové politiky města Ostravy – 1. etapa, Fakulta stavební, VŠB-TU Ostrava, prosinec 2000
- [2] SRB L.: Populační situace a vývojové tendence obyvatelstva a domácností města Ostravy do roku 2020, Terplán a.s. Praha, duben 2001
- [3] KUTA V. + KUDA F.: Regenerace panelových obytných domů jako součást bytové politiky Ostravy, Sborník konference, Fakulta stavební, VŠB-TU Ostrava, únor 2003
- [4] KUTA V. + KUDA F.: Koncepce bytové politiky měst a obcí, Sborník konference, Fakulta stavební, VŠB-TU Ostrava, únor 2005
- [5] KUTA V. + KUDA F.: Bydlení – součást kvality života, jeho funkce a změny, Urbanismus a územní rozvoj, číslo 1, ročník 2005

Oponentní posudek vypracoval: Ing. Regina Kuchtová