

URBANISTICKÁ KONCEPCE A KOMPOZICE VERSUS SOUKROMÉ VLASTNICTVÍ POZEMKŮ

Kateřina Szentesiová

Proč to má být se Suchbátlem?
Tak složitě?

Chceme žít v příjemném a krásném prostředí. Obdivujeme kompozice měst zakládaných našimi předky. Ostatně jedním ze základních cílů urbanismu a územního plánování zakotvených v legislativě (byť řečeno strohými slovy zákona) je zakládat města a jejich části tak, aby jejich struktura byla nejen funkční a udržitelná, ale i krásná. Soukromí vlastníci pozemků jsou velkou a významnou skupinou lidí, která přítomný i budoucí vzhled města a jeho fungování zásadním způsobem ovlivňuje. Zásahy vlastníků pozemků, kteří nespádají do kategorie veřejných subjektů, tedy především fyzických a právnických osob, často utvářejí urbanistickou koncepci i kompozici města po svém, navzdory představám odborníků. Jak v takovém případě zajistit kvalitní urbanistickou kompozici?

Úvod

Téma hledání souladu mezi soukromým a veřejným zájmem není nové ani originální, je to jen další volání po uplatňování všech nástrojů, které jsou k dispozici, či spíše výzva k užívání všech dostupných postupů směřujících k tomu, aby nové části města, které naše generace k jejich stávající struktuře přidává, nebo jimi starou strukturu nahrazuje, vykazovaly alespoň základní kvality a v ideálním případě je obohacovaly o nové hodnoty.

Územní plány jako základní dokumenty ovlivňující fyzický obraz města vyjadřují koncepci rozvoje, ale konkrétní kompozici lokality mohou jen naznačit. Její konkrétní podoba může být znázorněna a prověřena v dokumentech s vyšší podrobností, než je územní plán, například v územní studii (US) nebo v regulačním plánu (RP). Proslulování odborníky prověřené kompozice pomocí nejběžněji používaného nástroje, územní studie, jako podkladu pro rozhodování o změnách v území,

selhává v důsledku její nedostatečné závaznosti. Ve sporu „územně plánovací podklad versus vlastnická práva“ územní studie bez dohody o parcelaci jasně prohrávají. Regulační plány, které jsou závazné, se téměř nepořizují. Lze dnešními prostředky realizovat kvalitně komponované části sídel i tam, kde je vlastnická struktura různorodá, nebo je to jen idealistická chiméra, kterou nelze dnešními nástroji uskutečnit?

Urbanistickou koncepcí a kompozicí se zabýval v roce 2013 materiál Asociace pro urbanismus a územní plánování ČR zpracovaný pro MMR ČR na téma: „Doporučený obsah textové části územního plánu a způsob vyjádření urbanistické koncepce a kompozice v grafické části územního plánu“.

Za základ kompozice v něm považuje měřítko, formu, proporce, rytmus, gradaci, kontrast a symetrii. Jak promítnout tyto prvky do územního plánu není jasné. Podle vyhlášky 500/2006 Sb. se územní plán omezuje na stanovení podmínek prostorového uspořádání

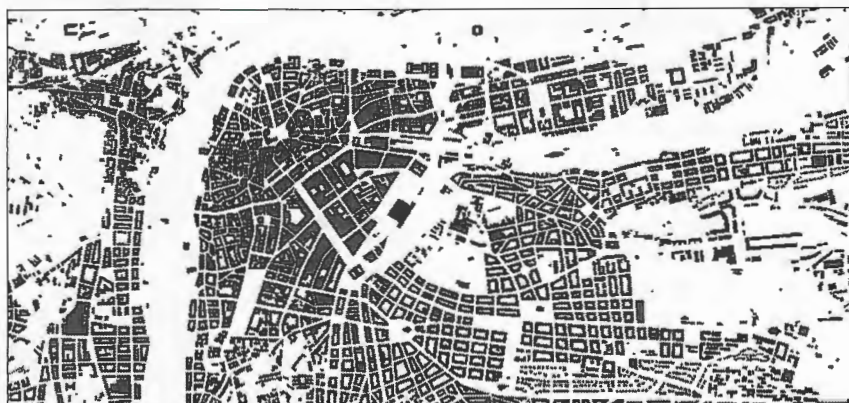
(např. výškové regulace zástavby, charakteru a struktury zástavby, rozmezí výměry stavebních pozemků a intenzity využití), zatímco prvky tvořící kompozici, jak byla výše definována (např. podrobné podmínky vymezení pozemků, prostorové řešení staveb, uliční čáry a stavební čáry, půdorysné velikosti staveb, podlažnosti a výšky, objemy a tvary střech), stanovuje regulační plán, popřípadě je může řešit územní studie.

Téma vlastnických práv a veřejného zájmu je velmi aktuální, o čemž svědčí i celá řada materiálů, které se mu věnují. Mimo jiné tvořila tato problematika hlavní téma konference, kterou pořádala Asociace pro urbanismus a územní plánování ČR, a která se uskutečnila 18.–19. dubna 2013 v Žatci pod názvem Vlastnická práva a územní plánování (veřejný x soukromý zájem) a na stejné téma se 6. června 2013 v internetovém časopise Moderní obec objevil článek Petra Durdíka Vlastnická práva a územní plánování.

Na zmíněné konferenci v Žatci pojmenoval Ing. Tomáš Sklenář z MMR ČR nástroje pro uplatňování veřejného zájmu takto:

1. dohoda o parcelaci
2. předkupní právo
3. náhrada za změnu v území

Od této konference uplynuly dva roky a musím konstatovat, že jsme se tyto nástroje používat nenaučili, anebo alespoň ne v takovém měřítku, jak by bylo třeba. Určitě se jedná spíše o výjimečné postupy.



Urbánní struktura

K jednotlivým nástrojům:

Dohoda o parcelaci je zakotvena v následujících §§ stavebního zákona:

§ 43

(2) V územním plánu lze vymezit plochu nebo koridor, v němž je rozhodování o změnách v území podmíněno smlouvou s vlastníky pozemků a staveb, které budou dotčeny navrženým záměrem, jejímž obsahem musí být souhlas s tímto záměrem a souhlas s rozdělením nákladů a prospěchů spojených s jeho realizací (dále jen „dohoda o parcelaci“), zpracováním územní studie nebo vydáním regulačního plánu.

§ 66

(2) Žadatel o vydání regulačního plánu může uzavřít dohodu o parcelaci. Obec nebo kraj mohou podmínit vydání regulačního plánu uzavřením smlouvy o spoluúčasti žadatele na vybudování nové nebo na úpravách stávající veřejné infrastruktury (dále jen „plánovací smlouva“).

U většiny územních plánů pořízených před platností tohoto ustanovení ale tento nástroj není součástí územního plánu a bylo by třeba jej dodatečně do územního plánu pro všechna problematická území změnou územního plánu vložit. Dohodu o parcelaci nelze na majitelích pozemků vymáhat.

Současná pražská zkušenost ukazuje, že smysluplné urbanistické struktury, které jsou v podstatě inverzním obrazem veřejných prostranství, je možné vytvářet a kontrolovat jen v případě, že jsou pozemky a jejich vlastnické poměry příznivé, např. jeden vlastník investuje do rozvoje uceleného území, kde lze komponovat novou zástavbu včetně veřejných prostranství a vybavenosti, nebo když jeden developer ovládá ucelené území, anebo když je území rozparcelováno na základě regulačního plánu nebo dohody o parcelaci a vlastníci jednotlivých stavebních parcel již mají jasné podmínky pro zástavbu. Takový ideální stav ale nastává vzácně. Velmi často jsou v rozvojových plochách různě veliké a různě tvarova-

né pozemky v držení mnoha fyzických osob, jejichž možnosti, schopnosti a úmysly investovat do rozvoje území jsou rozdílné. Najít pak společné řešení, se kterým budou všichni souhlasit, je téměř nemožné. Snaha řešit tuto problematiku nástroji na úrovni územní či urbanistické studie se ukázaly jako neefektivní, i když se zpočátku do studií jako podkladu pro rozhodování v území vkládaly značné naděje a byly a jsou ve srovnání s regulačními plány nerosrovnatelně častěji pořizovaným územně plánovacím nástrojem.

Obvyklá situace:

Město má ve svém územním plánu zakotven rozvoj mimo zastavěné území na pozemcích s typickou zemědělskou parcelací. Vlastníkům se schválením územního plánu zhodnotí ze dne na den jejich majetek několikanásobně. Město ale před schválením územního plánu nepodnikne nic, čím by si pojistilo žádoucí strukturu zástavby a veřejných prostranství. Veřejně prospěšné stavby vyhlásí jen pro nadřazenou dopravní a technickou infrastrukturu. Podružnější síť veřejných prostranství je ponechána na libovůli soukromých subjektů a dodatečně vyjednávání s vlastníky na bázi dobrovolnosti nemusí být úspěšné.

Město má přitom díky stavebnímu zákonu k dispozici tyto možnosti:

1. Podmínit změny v území vypracováním územní studie – pořízení studie je neúčinné, nevymahatelné, pokud není povinnost studie zakotvena v územním plánu.
2. Podmínit změny v území regulačním plánem – je-li povinnost zakotvena v územním plánu, musí být regulační plán projednán ve stanoveném termínu – pokud se jej nepodaří úspěšně projednat a vydat, podmínka padá a uspořádání území je opět na libovůli vlastníků. Pokud by obec po neúspěšném projednávání RP usilovala o to, aby se rozvojové plochy staly zpátky nezastavitelným územím, vystavila by se riziku náhrady podle § 102 (což je absurdní).
3. Podmínit změny v území dohodou o parcelaci – tento nástroj se zdá jako nejlepší, nemá časové omezení; aktivní musí být obec (resp. městská část).

4. Vymezit rozvojové plochy jako územní rezervu a teprve poté, co se podaří formou US s následnou dohodou o parcelaci nebo RP zajistit průmět kompozice území do struktury pozemků, změnou územního plánu umožnit přeměnu rezervy na rozvojové území – tento proces je velmi zdoluhavý.

Dva příklady z praxe

Jako příklad takových problematických míst lze uvést dvě lokality v městské části Praha Suchdol. V lokalitě Na Mírách je typická zemědělská parcelace vzniklá dělením lánů. Proužky pozemků jsou ve vlastnictví různých fyzických osob, využívány jako zahrádky, s omezeným a pro urbánní strukturu nevyhovujícím oddělením a s nedostatečnými profily přístupových cest. V územním plánu jsou pozemky nestejněměrně zasažené významnými limitujícími prvky (koridor dopravní a technické infrastruktury, veřejně prospěšné, tzv. „plovoucí plocha zeleně“, tj. plocha parku předepsané velikosti, ale libovolného tvaru v předem neurčené poloze). Stavební úřad v případě, že neexistuje regulační plán, musí rozhodovat o jednotlivých žádostech, aniž by znal celkovou budoucí koncepci a kompozici místa, a pokud žadatel splní elementární předpoklady napojení na dopravní a technickou infrastrukturu, nemůže prakticky umístění stavby zamítnout, i když to může znamenat komplikaci pro vytvoření smysluplné kompozice. V území byla vypracována z iniciativy městské části studie, ne-



Suchdol – Na Mírách – zemědělská parcelace

jedná se ale o územní studii, která by byla zapsaná v evidenci územně plánovacích podkladů a dokumentací (UPP a UPD). Regulační prvky, jakými jsou stavební čára či výška římsy nebo hřebene, nebo dokonce tvar střechy, stanoveny nejsou, a tak lze předpokládat, že zde dojde k více méně živelnému naplňování území bez kompozice.



Suchbátka – Na Mírách – studie

Na ortogonálním snímku je vidět, že zde již dochází k umísťování staveb, zatím ve vazbě na stávající přístupovou komunikaci. Další postup v hlubších partiích území bude zřejmě vzhledem k potřebě vymezit uliční strukturu nesnadný.



Umístění stavby



Vlastnické vztahy



Ortofotomapa

Druhou lokalitou je centrální část Suchbátka – území kolem kompoziční osy ulice Internacionální.

severně od kompoziční osy, na kterých byla nevyhovující vybavenost určená k demolici, získal stát Palestina a rea-



Internacionální – komponovaná zástavba městského typu



US – hmotové řešení

Pro toto území byla pořízena urbanistická studie v roce 1998, která je evidovaná v evidenci UPP a UPD.

Situace je zde ale možná ještě horší, než v předchozím případě v tom smyslu, že projednaná a evidovaná studie není stavebním úřadem dodržována. Vlastníci pozemku ve střední části, severně i jižně od ulice Internacionální, nerespektovali urbanistickou studii. Pozemky

lízoval zde podle územního rozhodnutí z roku 2011 svoji ambasádu. Na protějším nezastavěném pozemku byl ve stejném roce umístěn bytový dům Májová. Nedošlo k parcelaci v souladu se studií, a v případě palestinské ambasády ani k dodržení stavební čáry a dalších regulativů. Struktura kolem vědomě založené kompoziční osy je porušena.

Text odůvodnění územního rozhodnutí k umístění stavby se o existenci evidované urbanistické studie vůbec nezmiňuje, natož aby odůvodnil, proč se od ní umístění staveb odchyluje.

Podle § 25 stavebního zákona slouží US jako podklad k pořizování politiky územního rozvoje, územně plánovací dokumentace, jejich změně a pro rozhodování v území. Přitom § 90 neukládá pro územní rozhodování posoudit soulad či vzít v úvahu evidované územní studie.

„Posuzování záměru žadatele

V územním řízení stavební úřad posuzuje, zda je záměr žadatele v souladu a) s vydanou územně plánovací dokumentací,

b) s cíli a úkoly územního plánování, zejména s charakterem území, s požadavky na ochranu architektonických a urbanistických hodnot v území,

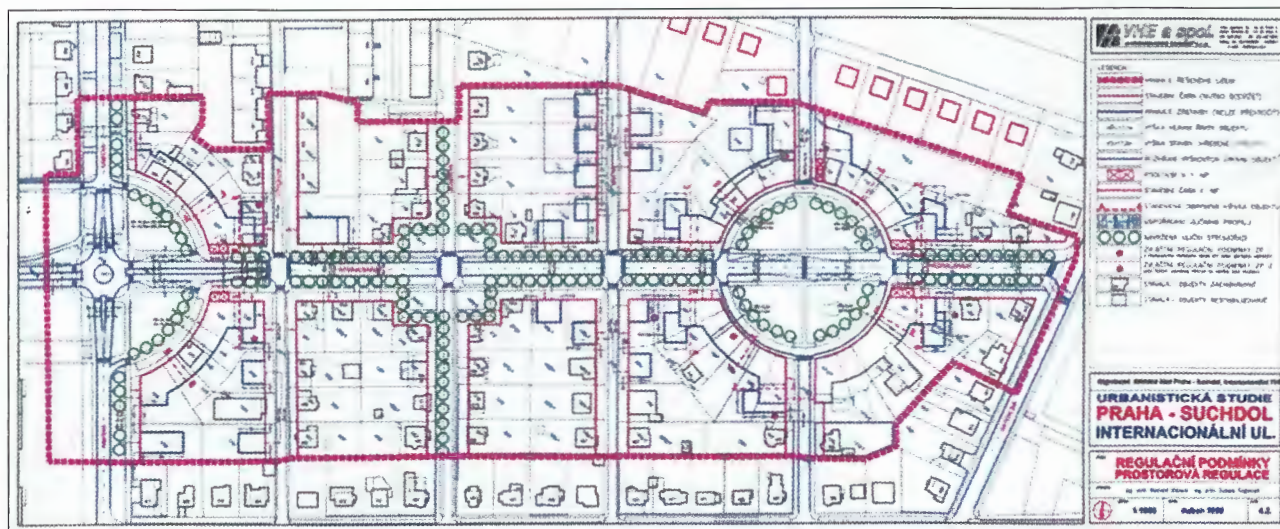
c) s požadavky tohoto zákona a jeho prováděcích právních předpisů, zejména s obecnými požadavky na využívání území,

d) s požadavky na veřejnou dopravní a technickou infrastrukturu,

e) s požadavky zvláštních právních předpisů a se stanovisky dotčených orgánů podle zvláštních právních předpisů, popřípadě s výsledkem řešení rozporů a s ochranou práv a právem chráněných zájmů účastníků řízení.“

Nic nezavazuje stavební úřad posuzovat soulad se studií.

Z toho lze vyvodit dílčí závěr: územní studie sama o sobě pro řešení konfliktu



Urbanistická studie



Realizace v rozporu se studií

mezi vlastnictvím, resp. vůlí vlastníka a urbanistickou koncepcí, nemá žádnou váhu a není tedy použitelným nástrojem. Územní studie jako nástroj k pro-
věření dílčích problémů v území má význam pouze jako podklad pro územní plán, nebo jako předstupeň k regulačnímu plánu. Použití přímo územní studie ke stanovení koncepce a kompozice je iluzorní a většinou nakonec jenom konstatujeme, že byly zbytečně vynaloženy prostředky a energie, přičemž se výsledek nedostavil.

Koncepci a kompozici je třeba smluvně nebo v podrobné dokumentaci zakotvit a právně zajistit před územním řízením. Územní studie sama o sobě není dostatečnou zárukou dodržování navržené koncepce a kompozice. Prostřednictvím dohody o parcelaci nelze účinně prosazovat zájem na koncepčním založení rozvojového území na pozemcích v soukromém vlastnictví, pokud obec žádné pozemky v lokalitě nevlastní a není jedním z účastníků této dohody. Jako jediný účinný

nástroj se v takovém případě jeví podmínka pořízení regulačního plánu, která je zakotvená v územním plánu obce.

jediný "RP" v

Použité zdroje:

Mapové aplikace: zdroj IPR Praha

Stavební zákon

Použité odkazy:

<http://moderniobec.cz/vlastnicka-prava-a-uzemni-planovani/>

http://www.urbanismus.cz/assets/user/publikace/bulletin_aktuality/Aktuality_92.pdf

*Ing. arch. Kateřina Szentesiová
Institut plánování a rozvoje hl. m. Prahy*

ENGLISH ABSTRACT

Urban concept and composition versus private property of plots, by Kateřina Szentesiová

We want to live in a pleasant and beautiful environment. We admire the composition of towns and cities founded by our ancestors. After all, one of the basic objectives of legislation in urban planning and spatial development is to found towns and their parts so that their structure is not only functional and sustainable but also beautiful. Private proprietors of plots constitute an important group of people who have a very strong impact on the current and prospective appearance and functioning of towns and cities. The interference of plot proprietors who are not in the category of public subjects, i.e. they are physical and legal persons, often shapes the urban concept and composition according to these proprietors' ideas. In such cases, how can we provide for good urban composition?