

# HAMBURG ALTONA

## PLÁNOVÁNÍ VELKÝCH ROZVOJOVÝCH PROJEKTŮ V NĚMECKU

### Vít Řezáč

*Nerozšiřování města do krajiny a využívání stávajícího zastavěného území pro novou výstavbu patří k oprávněným požadavkům kladeným na plánování měst. Podíváme-li se ovšem na skutečný stav v našich městech, na schopnost využít brownfieldy za poslední čtvrtstoletí například v Praze, kde je trh nemovitostí dostatečně silný, pozitivních příkladů je nemnoho. Kromě váhání o shodě na cílech rozvoje v daném území, tápeme v procesu, jak účinně sladit veřejný a soukromý zájem.*

*Na zahraničním příkladu rozvoje bývalého nákladového nádraží Hamburg Altona lze demonstrovat, že se lze s pro nás identickými problémy vypořádat, existují-li vhodné nástroje a postupy. Ty totiž v kombinaci se spolkovým stavebním zákonem a jeho ustanoveními o rozvojových územích a s finanční silou a připraveností obce při případném nuceném výkupu pozemků urychlují složitý proces hledání dohody mezi obcí a vlastníky nemovitostí. Pro úplnost je třeba podotknout, že Hamburg jako hanzovní město nemá svůj zemský stavební zákon (pouze zemský stavební řád). Ostatní spolkové země, vyjma Berlína a Brém, mají svoje stavební zákony, ty se ovšem týkají především plánování na úrovni spolkové země nebo regionů.*

### Jak se postupuje v případě velkého rozvojového území?

Obec v Německu může vymezit území vykazující potřebu jednotného řešení (staedtebaulicher Entwicklungsberiech dle §165 spolkového stavebního zákona). Tato území jsou definována konkrétněji než např. tzv. „velká rozvojová území“ v pražském územním plánu. Jsou to části obce nebo území, která mají zvláštní význam pro další rozvoj obce či dokonce regionu. Jedná se zejména o zajištění zvýšených nároků na potřeby bydlení, pracovních příležitostí, na zařízení občanské vybavenosti, nebo jde o transformaci brownfieldů, vyžadující nové prostorové a funkční uspořádání. V nich lze za zákonem předem daných podmínek předepsat tzv. „cíle rozvoje daného území“, které pak vlastníci či developéři musí dodržet. Žádný záměr s nimi nesmí být v rozporu – to vyplývá ze stavebního zákona, jinak mohou být pozemky vlastníků trvale či dočasně obcí vykoupeny (amtliche Bodennutzung). Aby se předešlo výkupu pozemků, mají jejich vlastníci možnost podřídit se cílům určeným městem a formou dohody (Abwendungsvereinbarung) se zavázat k jejich naplnění. Tato dohoda, vlastně plánovací smlouva, obsahuje i finanční kompenzace a plnění vůči městu, resp. jiným vlastníkům. Při tomto scénáři se nepracuje pod tlakem a je více času na nalezení řešení. Zárukou úspěchu je ovšem existence fondu, ze kterého město může případné výkupy okamžitě provádět.

### Urbanistická rozvojová opatření

Vlastnictví půdy představuje v Německu významnou hodnotu a požívá mimořádnou právní ochranu z ústavy. Stát nemůže soukromé pozemky bezdůvodně vykoupit, vyvlastnit, nebo definitivně rozhodovat o jejich rozvoji. Na druhou stranu má stát u centrálních a pro život města důležitých ploch prostřednictvím stavebního zákona zvláštní nástroj, který mu dává za určitých přesně stanovených podmínek možnost ovlivňovat jejich rozvoj. Tím je dle §165 spolkového stavebního zákona tzv. „urbanistické rozvojové opatření“ (städtebauliche Entwicklungsmaßnahme). Podle tohoto článku může město soukromým vlastníkům nemovitostí předepsat cíle rozvoje daného území. Ti pak musí odpovědět, zda uvedené cíle jsou schopni či ochotni naplnit. Pokud se zdráhají nebo odmítnou, může město přistoupit k formálnímu vyhlášení „urbanistických rozvojových opatření“. V tomto případě je město povinno pozemky od soukromých vlastníků vykoupit (za tržní cenu stanovenou posudkem) a zabezpečit dosažení cílů samo. Protože je tento proces citlivý, významně se dotýká soukromého vlastnictví osob, je obec povinna dle stavebního zákona předtím provést vyhodnocení právního stavu, vést jednání s vlastníky a učinit řadu dílčích rozhodnutí. Tento proces se nazývá „příprava a průzkumy“ (vorbereitende Untersuchungen) a je popsán v §141 spolkového stavebního zákona.

### Příprava a průzkumy

Město musí během tohoto procesu obdržet podkladové materiály, které obsahují analýzu právního stavu a doporučení, zda se má k urbanistickému rozvojovému opatření přistoupit nebo ne. Podle spolkového stavebního zákona se pro kladný případ musí splnit řada kritérií a musejí být pozitivně zodpovězeny dvě otázky: je možné plochy vůbec smysluplně rozvíjet a nebudou náklady plánovaného projektu neúměrné jeho přínosům?

Předtím, než se na vhodných plochách vyhlásí „urbanistické rozvojové opatření“, je město ze zákona povinno zahájit s vlastníky jednání o tom, zda by nebylo možné rozvojových cílů v území dosáhnout dohodou, tzv. plánovací smlouvou. Ta by se uzavírala mezi městem a vlastníky pozemků.

### Plánovací smlouva, resp. dohoda o odvrácení opatření

Myšlenka uzavřít dohodu má jednoduché pozadí. Jak již bylo řečeno, obec může vlastníkům pozemků stanovit v území s „opatřením“ cíle rozvoje. Takže může stanovit např. určitý podíl sociálního bydlení, velikost parku, požadavek na výstavbu nové školy atp. Pokud vlastník s těmito cíli souhlasí, musí svoje pozemky zastavět takovým způsobem, aby jejich vznik umožnil. Tím odpadne potřeba vyhlášovat „ur-

banistická rozvojová opatření“. Od-povídající smluvní vztah mezi obcí a soukromým vlastníkem se v tomto případě nazývá dohodou o odvrácení opatření ve smyslu § 27 stavebního zákona (Abwendungsvereinbarung).

Pokud by se město s vlastníky na naplnění cílů nedohodlo, mohlo by vyhlásit „opatření“ a pak soukromé pozemky vykoupit, aby je mohlo uspořádat tak, aby cíle mohly být dosaženy a pozemky napojeny na síť a komunikace. Poté si město nemůže tyto pozemky jen tak ponechat a zastavět, nýbrž je musí dle nového uspořádání (např. po nové parcelaci) a stanovení funkčního využití nabídnout k prodeji na realitním trhu. Přednostní právo koupě mají původní vlastníci těchto pozemků. Pouze pokud ti nabídku spojenou s povinností je zastavit dle cílů města odmítnou, může obec pozemky prodat za tržní cenu třetí osobě, která se zaváže k výstavbě. I tato osoba se musí smluvně předem zavázat, že pozemky zastaví požadovaným způsobem a využitím.

### **Příklad uplatnění nástrojů rozvoje v projektu Altona**

Projekt přestavby nádraží Altona se nachází v západní části Hamburgu asi 5 km od centra města. Plochy bývalého nádraží byly využívány množstvím subjektů v širokém spektru funkcí, které ovšem neodpovídaly svým charakterem kvalitnímu prostředí v okolí nádraží. Město si uvědomilo, že hrozilo nebezpečí, že by se oblast mohla postupně salámovou metodou vyvíjet

nepříznivým směrem. Při uspěchaném postupném zastavování by se promarnila šance na vytvoření kvalitní městské zástavby fungující jako celek, který by mohl jako v puzzle zapadnout do stávajícího městského organismu.

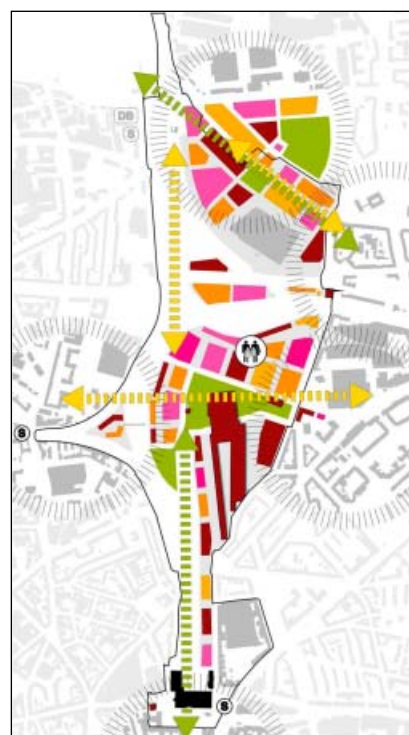
Hlavním impulzem k přeměně území bylo rozhodnutí německých drah přeložit regionální a neregionální nádraží Altona do nové lokality. Tím se vytvořil prostor pro změnu územního plánu a potažmo regulačního plánu. Území představuje jednu z největších plošných rezerv pro vnitřní růst města, čímž vytváří příležitost pro výstavbu kvalitního bydlení v centru města. Také přispěje k propojení doposud železnicí oddělených částí města. Současně se nabízí možnost založit nový park a veřejná prostranství nejen pro budoucí obyvatele rozvojové zóny, ale i pro ostatní obyvatele přilehlých čtvrtí, a snížit tak deficit zeleně panující v této části města.

Organizátorem plánovacího procesu je Senát města Hamburg, což je obdoba zastupitelstva, který u velkých rozvojových projektů přebírá vždy iniciativu. Technické řízení procesu měl na starosti celoměstský úřad pro rozvoj města a životní prostředí (Behörde fuer Stadtentwicklung und Umwelt). Úřad městské části Altona byl tedy pouze účastníkem řízení.

- Plánovací proces zahrnoval tyto fáze:
- a) Přípravné průzkumy (vorbereitende Untersuchungen)
  - b) Vize (Leitbild) a urbanistická soutěž
  - c) Masterplan a funkční plán
  - d) Regulační plán

### **Urbanistická rozvojová opatření a přípravné průzkumy**

Plánování území Altona-střed je mimořádně komplexní, neboť žádný z pozemků, na kterém se má odehrávat budoucí výstavba, není ve vlastnictví obce. Pozemky v první části projektu byly ve vlastnictví společnosti Aurelis Real Estate, Panta 112 Grundstueckgesellschaft a ECE (stav v roce 2013). To znamená, že město přistoupilo k hledání řešení relativně pozdě, až po prodeji majetku německých drah developerům. Plochy ve druhé části projektu jsou stále ve vlastnictví Deutsche Bahn AG.



*Tzv. „Leitbild“, který obsahuje hlavní principy návrhu před zadáním studie*



*Letecký snímek bývalého nákladového nádraží Altona*

*Základní údaje o území:*

*širší území: 75 ha, řešené území: 26 ha, z toho 8 ha park*

Území o celkové rozloze 75 ha je dnes velice různorodě využíváno, a proto bylo pro účely posuzování rozčleněno do 8 dílčích ploch. Vlastní řešené území nádraží Altona pak tvořilo 26 ha. Předmětem průzkumu ve smyslu § 165 spolkového stavebního zákona byla analýza rámcových místních podmínek včetně potřebných nákladů, urbanistické situace, ochrany přírody a ochrany památek, zatížení přírodního prostředí a napojení na technickou infrastrukturu včetně dopravy. Cílem průzkumů bylo nastínit možnosti a rizika stejně



jako doporučení před vyhlášením tzv. „urbanistických rozvojových opatření“ (städtebaulichen Entwicklungsmaßnahmen), resp. plánovací smlouvy mezi vlastníky v rámci procesu „dohody o odvrácení opatření“.

Výsledky posuzování zákonných kritérií pro případné vyhlášení „urbanistických rozvojových opatření“ za jednotlivé plochy byly velice rozdílné. Některé byly urbanisticky vhodné, v jiných potřeba rozvoje nebyla doložena.

Po jednání s vlastníky pozemků se dospělo k závěru, že k takové dohodě s městem dojde.

## Urbanistická soutěž

Pořízení urbanistického konceptu pro Altonu-střed bylo schváleno zastupitelstvem Hamburgu v červenci 2010. Současně bylo vlastníkům pozemků v řešeném území (4 společnosti bez podílu města) nabídnuto vyhlášení urbanistické soutěže. Cílem města bylo získat různé nápady, pohledy a návrhy pro budoucí výstavbu nevyužívaných ploch. Aby se v zadání soutěže promítly taktéž náměty, požadavky a připomínky místních obyvatel, byla k zadávacím podmínkám připojena tzv.



Vítězný návrh ze soutěže

Vize (Leitbild) pro novou čtvrť. Ta se sestavovala nejprve na workshopech formou diskusí s občany, pak se předala zúčastněným architektonickým kancelářím. Před odevzdáním soutěžních projektů se konala veřejná diskuse s prezentací plánovacích podmínek. Zde uplatněné námítky a připomínky občanů byly taktéž dány k dispozici architektům, aby s nimi mohli svoji práci průběžně konfrontovat. Město umožnilo nakonec šesti zástupcům občanů účast v porotě soutěže. Neměli sice hlasovací právo, ale mohli se zapojit do diskuse a nechat zaznít pohled veřejnosti, a tím nepřímo ovlivnit rozhodování porotců.



Tzv. Masterplan

## Masterplan

Po určení vítězného projektu se muselo přistoupit k jeho detailnějšímu posouzení a dopracování. Dokončený projekt se pak během několika měsíců transformoval do podoby tzv. masterplanu. Ten, i když není v německém zákoně zakotven, představoval v tomto případě první plánovací krok. Masterplan představil základní prostorovou strukturu území a vysvětlil záměry rozvoje, ukázal, jak by měla nová čtvrť vypadat. Obsahoval proto údaje o poloze, velikosti a formě parku a dalších ploch, hlavní kostru

dopravní obsluhy, stejně jako údaje pro stanovení zásad výškového a prostorového uspořádání budov. Současně musel být konceptem, který lze realizovat po částech, flexibilně, musel nabízet prostor pro další náměty a možnosti prostorového uspořádání a umožnit reagovat na změny podmínek a požadavky rozvoje v průběhu dalšího procesu plánování.

Details, jako např. návrh parkových úprav, požadavky na fasády domů nebo koncepci dopravy v něm nebyly obsaženy. Masterplan neposkytuje stavebníkům právo stavět! K tomuto účelu se pořizuje regulační plán.

Původně železniční plocha o velikosti 26 ha bude nahrazena smíšenou funkcí zahrnující bydlení, obchody, služby a sociální infrastrukturu (škola, školky) s vysokou kvalitou prostředí. Projekt doplňují park, obchody a veřejná prostranství.

Na území se bude nacházet 3 500 bytů, místní základní škola. Důraz se kladl na promísení sociálních skupin, různé typy domácností a různé příjmové skupiny. Cílem bylo vytvořit živou čtvrť, třetina bytové výstavby má být subvenčována, další je určena na nájemní bydlení a pouze třetina na prodej do osobního vlastnictví. Dvacet procent ploch určených pro bydlení bude převedeno na bytová družstva, další část ploch bude dána k dispozici projektům integrace. Přitom budou respektovány historické stopy v území, zachována hala nákladového nádraží, věž s nádrží pro vodu, koleje, branky apod. Park na ploše 8 ha bude nabízet prostory pro sport, trávení volného času a pro hry.

Masterplan byl představen veřejnosti, byl projednáván s občany, experty formou tematických dnů, při kterých se řešila doprava, mobilita, bydlení a každodenní život obyvatel v území. Po prvním veřejném představení masterplanu v dubnu 2011 byla zahájena série veřejných jednání. Nejprve se kriticky vyhodnotily zkušenosti z dosavadního průběhu participace veřejnosti na procesu pořizování dokumentace. Současně se sesbíraly připomínky k navrženému urbanistickému řešení území. Aby se ještě jednou shromáždily náměty a připomínky občanů, konaly se v srpnu 2011 dva celodenní

workshopy. Výstupy ze všech těchto setkání se shrnuly formou soupisu požadavků občanů (Bürgerforderungen), které odrážely všechny obavy, nápady a náměty osob, které participovaly.

## Vliv požadavků občanů na masterplan

Některé požadavky veřejnosti nebyly zohledněny v masterplanu, ale až v následné územně plánovací dokumentaci, jiné byly vypořádány ihned. K těm nejdůležitějším, které masterplan ovlivnily, patří:

- Respektování měřítka okolní zástavby, převažují šesti až osmi podlažní bloky, výškové stavby se nenacházejí.
- Promísení funkcí bydlení, služeb, volnočasových a kulturních aktivit. Kombinace různých forem bydlení – sociální bydlení, nájemní bydlení, vlastnické bydlení, bytová družstva.
- Vytvoření příjemného prostředí pro rodiny s dětmi – 1 200 bytů v subvencované výstavbě nebo družstevní výstavbě, nová škola.
- Nabídka pro společenství vlastníků – až 20 % ploch by mělo být nabídnuto této formě bydlení.
- Bydlení bez aut – až 20 % bytů bez parkovacích míst (obyvatelé požadovali více), vytvoření konceptu mobility ve čtvrti.
- Zachování některých původních budov (sklady, věž aj.).
- Vytvoření atraktivních pěších a cyklistických cest.
- Park o velikosti 8 ha.
- Požadavek na bezprostřední spolupůsobení při výstavbě nové čtvrti – např. formou spoluúčasti na přípravě soutěže na koncepci veřejných prostor.
- Požadavek na čtvrt' bez vyloučení skupin (např. invalidé). V plánovacím týmu budou zástupci těchto skupin.

Dalších asi 600 požadavků občanů bylo přeneseno do dalšího stupně dokumentace.

Po dopracování byl masterplan v prosinci 2011 předložen spolu se soupisem požadavků ke schválení zastupitelstvu nejprve městské části Altona a pak města. V tento okamžik se rovněž uplatnily

Občanské posudky (Bürgergutachten), které celý proces kriticky doprovázely a stejně tak dokument iniciativy „Forum Altona“ ve formě „Doplňků k inkluzivnímu masterplanu“. Po velice dlouhé a intenzivní diskusi s výborem pro rozvoj města (Stadtentwicklungsausschuss) nakonec senát Hamburgu masterplan a další doprovodné dokumenty v roce 2012 přijal. Ty obsahovaly například podrobnější údaje o městem podporované bytové výstavbě, nebo požadavky na bezbariérová řešení či náměty na vznik „malých sousedství“.

Schválením masterplanu byl zahájen standardní proces územního plánování. Masterplan totiž není závazným dokumentem a neobsahuje detaily. Je to východisko stále poskytující prostor pro další náměty a konkrétní řešení. Plán se stal podkladem pro rozvoj území. Závazným dokumentem je regulační plán (Bebauungsplan).

## Regulační plán (Bebauungsplan) a tzv. funkční plán (Funktionsplan)

Regulační plán představuje dle stavebního zákona ten dokument, podle kterého jsou vydávána stavební povolení. Regulační plán definuje na základě nadřazeného plánu územního funkčního využití (Art der Nutzung) – např. zóny pro bydlení, smíšená zóna apod. a prostorové charakteristiky (výška, způsob zastavění, např. blokový). Současně vymezuje uliční prostory a veřejná prostranství či parky.

Regulační plány se pořizují a schvalují podle stavebního zákona, přičemž v procesu schvalování existují dva stupně pro zapojení veřejnosti. Tím je zabezpečeno, že ve v průběhu plánování odhalí všechny pochybnosti, problémy, provede se jejich posouzení a vyhodnocení. První stupeň se v Hamburgu nazývá „veřejná diskuse o plánu“ (OPD). Během ní jsou představeny principiální cíle plánu. Následně je možnost podat dotazy nebo připomínky. Pak následuje zpracování přijatých připomínek. Ve druhém stupni se dopracovaný regulační plán vyvěsí na jeden měsíc k nahlédnutí veřejnosti. V této lhůtě lze podat námítky, které je nutno vypořádat se všemi dotčenými orgány a s nositeli veřejného zájmu. Výstupem je návrh na vypořádání připomínek.

Paralelně s regulačním plánem byl zpracován tzv. funkční plán. Ten detailně popisuje vybrané prvky v území, jako např. napojení na veřejné komunikace, funkční využití budov. Řeší například uliční profily nebo vstupy do budov.

## Souvislost regulačního plánu s „dohodou o odvrácení“

Souběžně s pořizováním regulačního plánu jedná město s vlastníky pozemků o dohodě o odvrácení procesu vyhlášení „urbanistického rozvojového opatření“. Regulační plán se může schválit pouze za předpokladu, že tyto dohody jsou podepsány soukromými subjekty a město je odsouhlasí. Do té doby nelze přijímat žádné žádosti o stavební povolení.

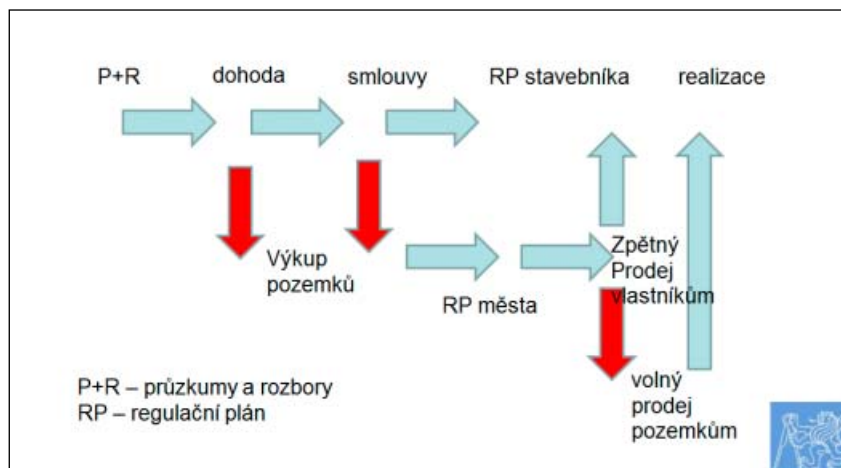
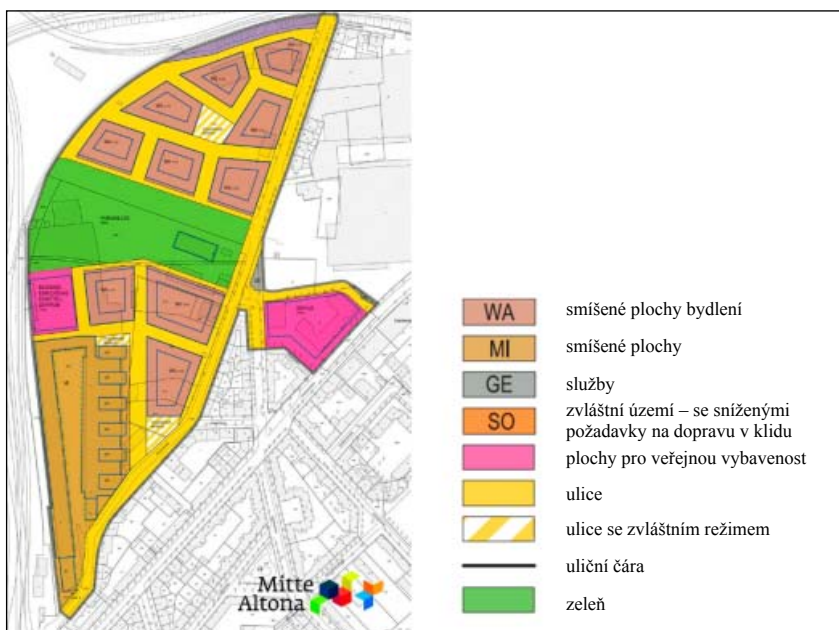


Schéma procesu rozvoje území se smlouvou a bez plánovací smlouvy





### Schéma změny územního plánu

Nahoře: původní územní plán – funkční využití: plochy pro dopravu

Uprostřed: návrh změny územního plánu – funkční využití: plochy pro bydlení a plochy zeleně

Dole: územní plán po změně

### Regulační plán Mitte Altona

nepřímo svázaná s hrozbou nuceného vykoupení pozemků, resp. je dosažena po uzavření smlouvy mezi veřejným a soukromým sektorem. Proto je klíčové v rozvojových územích včas určit roli veřejného sektoru a připravit konkrétní podmínky pro vstup, resp. podnikání sektoru soukromého. Při tom lze vytvořit předpoklady pro používání stávajících nástrojů v nových rolích (např. územní studie jako ekonomická studie rozvoje). Jiným poučením z německého příkladu může být požadavek na vybavení města institucemi pro obchodní jednání se soukromým sektorem, které pak řeší případné výkupy a odprodeje nemovitostí. Výhodou je schopnost

města zřídit zvláštní tým pro řízení projektu a komunikaci s developery v otázkách ekonomických a právních.

Aktuální informace o dění ve čtvrti naleznete na [www.hamburg.de/mitte-altona](http://www.hamburg.de/mitte-altona). Město zřídilo navíc informační kancelář, která poskytuje informace návštěvníkům i obyvatelům čtvrti.

### Závěrem

Mají-li procesy odehrávající se v územním plánování vést ke konkrétním výsledkům (dohodám, výstavbě apod.), musí fungovat celý systém nástrojů, které předcházejí nebo navazují na kroky potřebné ke schválení příslušné územně plánovací dokumentace. V případě Altona-střed je změna územního plánu

### Použité zdroje:

- Flächenmanagement in Hamburg, Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt, Hamburg, 2009.
- Fundamente für ein neues Stück Stadt, Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt, Hamburg, 2013.
- Vorbereitende Untersuchungen Mitte Altona, Hamburg, 2012.

Ing. arch. Vít Řezáč

Ústav prostorového plánování FA ČVUT

### ENGLISH ABSTRACT

### Hamburg Altona: Planning of large development projects in Germany, by Vít Řezáč

Well-founded requirements for today's urban planning state that cities must stop expanding into the surrounding landscape and only the areas that have already been built-up should be used for new development projects. Nevertheless, if we look at the real situation in our cities and the ability to use brownfields in the last quarter of a century, positive examples are hard to find in places such as Prague, where the real estate market is strong. Besides hesitation about common development objectives for certain territories, there is a lot of groping in the process of harmonizing public and private interests. The example from abroad of the development of the former freight railway station in Hamburg's Altona quarter shows that such problems can be solved if suitable tools and procedures are available. In combination with the Federal Building Act, not least its provisions on development areas, the financial power and readiness of municipalities in case of forced purchase of plots, they accelerate the difficult process of negotiations between municipalities and real estate owners. For explanation, as a Hanseatic city Hamburg does not have its own Federal State Building Act but only a Building Order, while the other states, excluding Berlin and Bremen, use Building Acts applicable to planning at the level of Federal States or regions.