

URBANISTICKÁ HODNOTA ZÁSTAVBY A JEJÍ OCHRANA

Marek Hanák

„Po dlouhou dobu se chránily a restaurovaly nejvýznamnější památky, aniž by se dbalo na jejich prostředí. Ony však mohou ztratit velkou část svého charakteru, jestliže se toto prostředí změnilo. Kromě toho celky, i když jim chybí význačné stavby, mohou poskytovat kvalitu prostředí, která z nich činí rozmanitá a členitá umělecká díla. Jsou to také tyto celky, které je třeba chránit jako takové.“⁽¹⁾

Každé lidské sídlo, tak jak se postupně vyvíjí, zachycuje prostřednictvím zástavby na svém území stavební vývoj, kterým bylo toto sídlo v čase utvářeno. Obecně lze říci, že každá společnost vtiskne právě prostřednictvím staveb lidskému sídlu určitý obraz doby, ve které se daná vývojová etapa vesnice či města nacházela. V některých případech má stavba dokonce takové hodnoty, že je třeba ji pro budoucí generace chránit na úrovni památkové ochrany. Ne každé stavbě však lze památkovou ochranu i přes její kvalitu poskytnout a právě v těchto případech je třeba, aby ochrannou ruku nad charakterem zástavby pozvedla obec a stavební úřad.⁽²⁾

Co si ale konkrétně představit pod pojmem urbanistická hodnota? Urbanistická hodnota území spočívá například v uspořádání, návaznosti i vlastnostech prostorů a staveb, zejména přístupných veřejnosti (průhledové osy, orientační, architektonické dominanty území, členitost a různorodost zástavby apod.). Jedná se nejen o hodnotu dlouhodobě rozvíjené urbanistické struktury jednotlivých sídel a jejich vazeb, ale i o hodnotu krajiny, vytvořené a kultivované dlouhodobým hospodařením.⁽³⁾

Například návrh nového zákona o ochranném památkovém fondu, na jehož paragrafovém znění nyní intenzivně pracuje Ministerstvo kultury, uvádí, že „historickou kulturní krajinou je území jako celek představující kombinované dílo přírody a člověka, vzniklé a utvářené cílevědomou lidskou činností za účelem kulturní, estetické nebo hospodářské kultivace prostředí, dokládající vývoj společnosti a lidských sídel v průběhu staletí, případně krajinný celek historicky související s kulturním vědomím společnosti a její historií.“⁽⁴⁾

Úvod

Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (dále jen „stavební zákon“) obsahuje několik ustanovení, v nichž se na ochranu právě

zmíněných urbanistických a architektonických hodnot zástavby odvolává a ukládá obci, stavebnímu úřadu, případně investorovi (stavebníkovi) nové stavby, aby se těmito hledisky a principy ochrany charakteru území zabýval.

V této souvislosti je třeba poukázat především na ustanovení § 19 odst. 1 písm. b), d) a e) stavebního zákona, kde se uvádí, že úkolem územního plánování je zejména stanovovat koncepci rozvoje území, včetně urbanistické koncepce s ohledem na hodnoty a podmínky území, stanovovat urbanistické, architektonické a estetické požadavky na využívání a prostorové uspořádání území a na jeho změny, zejména na umístění, uspořádání a řešení staveb, stanovovat podmínky pro provedení změn v území, zejména pak pro umístění a uspořádání staveb s ohledem na stávající charakter a hodnoty území. Tím hlavním a prvořadým nástrojem regulace výstavby a tím také ochrany hodnot stávající zástavby je tedy územní plán.

Uplatňovat požadavky prostorové regulace v územním plánu má smysl tam, kde objektivně existují urbanistické a architektonické kvality sídla a hodnoty krajinného rázu, jež by mohla necitlivá nová zástavba znehodnotit. Tyto hodnoty by měly být pojmenovány v územně analytických podkladech a jejich ochrana vyjádřena v územním

plánu v základní koncepci rozvoje území obce. Přestože je pro některé samosprávy i dotčené orgány lákavé v rámci územního plánu regulovat detailně i jednotlivé stavby, taková regulace územního plánu nepřísluší a je nezákonná.⁽⁵⁾

V souvislosti s územním plánováním nutno zmínit také podrobnější stupeň územně plánovací dokumentace v podobě regulačního plánu, jenž podle § 61 odst. 1 stavebního zákona v řešené ploše stanoví podrobné podmínky pro využití pozemků, pro umístění a prostorové uspořádání staveb, pro ochranu hodnot a charakteru území a pro vytváření příznivého životního prostředí. Regulační plán vždy stanoví podmínky pro vymezení a využití pozemků, pro umístění a prostorové uspořádání staveb veřejné infrastruktury a vymezení veřejně prospěšné stavby nebo veřejně prospěšná opatření.

Posouzení urbanistických hodnot

Stavební úřady, pořizovatelé územních plánů či památkáři v praxi řeší problém, jak přistupovat k posouzení urbanistických hodnot zástavby, a to zejména v momentě, kdy je stavebnímu úřadu předložen stavební záměr, jenž razantně mění dosavadní charakter (strukturu) zástavby utvářené po desítky let,

1) Evropská charta architektonického dědictví přijatá Výborem ministrů Rady Evropy dne 26. září 1975.

2) Hanák, Marek. Ochrana urbanistických a architektonických hodnot zástavby, Právní rádce 3/2011.

3) Tunka, Martin. Obsah územně plánovací dokumentace. I. vydání. Praha: ABF, a. s., nakladatelství ARCH, edice STAVEBNÍ PRÁVO, 2003.

4) <http://www.mkcr.cz/cz/kulturni-dedictvi/pamatkovy-fond/legislativa/vecny-zamer-noveho-pamatkoveho-zakona-126465/>

5) Saktorová, Dagmar. Prostorová regulace v územním plánu 2/, Moderní obec 9/2013.

na který si lidé zvykli, a jakékoliv silné změny přijímají s velkou nedůvěrou.

Nedůvěra veřejnosti k novému stavebnímu projektu, který má zásadně změnit léta zažitou vizuální podobu veřejného prostoru, se v praxi často projevuje nejrůznějšími petičními akcemi za záchranu stávající podoby zástavby, návrhy (podněty) na prohlášení stávajících budov, které mají nové stavbě ustoupit, za kulturní památky, aktivitami občanských sdružení či jednotlivců, kteří prostřednictvím důsledně uplatňovaných procesních práv realizaci takového projektu brání.

Jedním z důležitých momentů, který může do značné míry ovlivnit průběh projednávání stavebního záměru, je otevřenost investora a jeho ochota seznámit se svým záměrem ještě v projekční přípravě celé stavby veřejnost. Jakékoliv pokusy o utajování projektu či snahy o vyloučení veřejné diskuse o daném záměru mohou vést ke ztrátě důvěry v jednání investora a následným obstrukcím ze strany případných účastníků územního či stavebního řízení, což se zpravidla odráží v prodloužení procesu výstavby a výrazném navýšení nákladů na realizaci stavby.

Nejvyšší správní soud v jednom ze svých rozhodnutí uvedl, že „otázka posouzení architektonického a urbanistického začlenění stavby do území je do určité míry i subjektivní záležitostí. Osoby, jejichž práva mohou být územním rozhodnutím přímo dotčena, nemají a ani nemohou mít subjektivní veřejné právo na to, aby se poměry v území, ve kterém se nachází jejich nemovitosti, zůstaly navždy zakonzervovány a nemohly se měnit. Změny ve využití území v průběhu času, včetně nejrůznějších stavebních aktivit, jsou přirozenou součástí vývoje společnosti a jednotlivec jim a priori nemá právo bránit.“⁶⁾

Ve vazbě na ochranu urbanistických hodnot zástavby lze odkázat na další rozsudek Nejvyššího správního soudu,⁷⁾ v němž jmenovaný soud rozhodl postup stavebního úřadu při vyhodnocení

námítky týkající se narušení hodnot zástavby. Nejvyšší správní soud poukázal na to, že k posouzení souladu či rozporu stavby s urbanisticko-architektonickým charakterem okolní zástavby musely správní orgány využít svého diskrečního oprávnění. Současně Nejvyšší správní soud konstatoval, že finální posouzení souladu stavby s urbanisticko-architektonickým charakterem okolní zástavby si musí udělat stavební úřad sám. V posuzovaném případě stavební úřad rozhodl na základě stanovisek dotčených orgánů a na základě ostatních podkladů založených ve spisu, že stavba nebude narušovat urbanisticko-architektonický ráz stávající zástavby.

Územní řízení

Při hodnocení toho, jakou změnu nová stavba do území přinese, je třeba posuzovat záměr s ohledem na architektonický ráz staveb v okolí, tedy zda a do jaké míry je tento ráz jednotný a charakteristický určitým typem architektonicky hodnotné zástavby.

Zcela zásadním momentem je nepochybně fáze umístění stavby, kdy se v rámci řízení vedeného stavebním úřadem formují základní parametry navrhované stavby (její výška, zastavěná plocha, podlažnost, typ zastřešení, celková hmota stavby). Základní kritéria ochrany hodnot zástavby v rámci územního řízení vyplývají z ustanovení § 90 stavebního zákona, kde se stanoví, že v územním řízení stavební úřad posuzuje, zda je záměr žadatele v souladu s vydanou územně plánovací dokumentací, jakož i cíli a úkoly územního plánování, zejména s charakterem území, s požadavky na ochranu architektonických a urbanistických hodnot v území.

Další nástroj ochrany charakteru zástavby je třeba spatřovat v respektování ustanovení § 76 odst. 2 stavebního zákona, podle kterého každý, kdo navrhuje vydání územního rozhodnutí nebo územního souhlasu, je povinen dbát požadavků uvedených v § 90 a být šetrný k zájmům vlastníků sousedních po-

zemků a staveb. Pro tento účel si může vyžádat územně plánovací informaci, nejsou-li mu podmínky využití území a vydání územního rozhodnutí nebo územního souhlasu známy. V tomto případě jde o jakousi obecnou prevenční povinnost při umísťování staveb, kterou stavební zákon přenáší na stavebníka.

V památkově chráněných územích akcentuje ochranu urbanistických hodnot zástavby Národní památkový ústav, jenž na svých webových stránkách uvádí, že „za nejproblematičtější lze v památkově chráněných územích považovat zastavování dosud nikdy nezastavěných parcel, a to i v případě architektonicky zdařilých návrhů novostaveb. Dlouhodobě uvolněné proluky v souvislé zástavbě zastavění naopak zpravidla vyžadují, přestože ani v těchto případech nelze zcela rezignovat na stanovení maximálního stupně zastavění parcely, stavební čáry nebo výškové hladiny nové zástavby. S rozvojovými plochami přímo souvisí i plánování změn ve využití pozemků. Jako zásadní se jeví vymezení trvale nezastavitelných ploch a ochrana urbanistické kompozice (měřítko, dominanty, osy, průhledy, panoramata atd.) i hodnotných přírodních ploch a prvků včetně uměle vytvořených (aleje, vodní nádrže atd.).“⁸⁾

Umísťováním staveb v prolukách se zabývala také bývalá zástupkyně veřejného ochránce práv v případě vedeném pod sp. zn. 1222/2012/VOP/MH, který je zveřejněn na webových stránkách www.ochrance.cz.⁹⁾ V řešeném případě nešlo hovořit o tom, že by navrhovaná stavba měla v daném místě doplnit stávající zástavbu, ale ve své podstatě se jednalo o umístění samostatně stojícího bytového domu v prostoru zahrady původního (následně zbouraného) domu. Pozemky dotčené stavbou netvořily nezastavěnou mezeru mezi stávající souvislou uliční zástavbou, ale byly součástí prostoru za souvislou zástavbou, kde měla být uliční fronta teprve založena, nikoliv doplněna.

Pojem „proluka“ není v žádném právním předpise závazným způsobem definován, proto je hodnocení tohoto neurčitěho právního pojmu běžně po-

6) Rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 2 As 49/2007 ze dne 12. 9. 2008, www.nssoud.cz

7) Rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 9 As 95/2012 ze dne 17. 7. 2013, www.nssoud.cz

8) <http://www.npu.cz/pro-vlastniky/pripravne-prace/planujeme-obnovou-kulturni-pamatky/>

9) <http://www.ochrance.cz/stiznosti-na-urady/pripady-a-stanoviska-ochrance/stanoviska-stavebni-rad-a-uzemni-planovani/umisteni-a-povoleni-staveb/>

užívaného ve stavebním právu vždy výsledkem individuálního posouzení specifických vlastností území a projednání jeho budoucího využití. Obecně přitom platí, že stavba v proluce musí být hmotově určena sousedními stavbami a musí se jednat o doplnění celku o v zásadě stejnorodou část. Předpokladem je přítomnost navazujících objektů, které nějakým způsobem předem determinují objem, výšku nebo půdorys nové zástavby.

Závěr

Bezpochyby lze říci, že tím hlavním a prvořadým nástrojem regulace výstavby a tím také ochrany hodnot stávající zástavby je nepochybně územní

plán. Stavební zákon výslovně uvádí, že při územním řízení musí stavební úřad zkoumat, zda je záměr stavebníka (žadatele) v souladu s požadavky na ochranu architektonických a urbanistických hodnot v území.

Na výše uvedené principy ochrany architektonického a urbanistického charakteru zástavby upozornil veřejný ochránce práv ve sborníku svých stanovisek z oblasti památkové péče.¹⁰⁾ Ochránce v tomto sborníku mimo jiné poukázal na to, že stavební zákon obsahuje několik ustanovení, v nichž se na ochranu urbanistických a architektonických hodnot zástavby výslovně odvolává a ukládá obci, stavebnímu úřadu, případně investotorovi (stavebníkovi) nové stavby, aby se těmito hledisky a principy ochrany charakteru území zabýval.

Poznámky k článku „Urbanistická hodnota zástavby a její ochrana“

Zásadní význam pro ochranu urbanistických hodnot zástavby je jejich znalost a běžně dostupná informace o nich. V řadě (ne-li ve většině) případů se jedná o hodnotu, která není jednoznačně každému zřejmá nebo zjevná, ne vždy se v názoru na to, co je urbanickou hodnotou, shodnou všichni účastníci řízení, ve kterém musí stavební úřad rozhodnout o podmínkách ochrany těchto hodnot. V řadě případů obce územní plán nemají nebo byl pořízen před delší dobou, a proto není např. dostatečným podkladem pro správní uvážení stavebního úřadu, zda a jaké urbanistické hodnoty se v území vyskytují a jak je chránit.

Jediným všeobecně dostupným zdrojem informací o urbanistických hodnotách území jsou územně analytické podklady (ÚAP), v nich pak výkres hodnot území. Význam a jedinečnost tohoto zdroje informací o urbanistických hodnotách území spočívá v tom, že:

- územně analytické podklady jsou aktualizovány každé dva roky, do konce roku 2014 byla dokončena jejich již 3. aktualizace;
- územně analytické podklady a jejich aktualizace poskytuje jejich pořizovatel (úřad obce s rozšířenou působností, dle stavebního zákona označovaný jako „úřad územního plánování“) povinně všem stavebním úřadům;
- územně analytické podklady jsou (opět povinně) elektronicky zveřejňovány „na webu“ úřadů územního plánování;

At' již budeme hovořit o ochraně urbanistických či architektonických hodnot daného místa, hodnotách stávající zástavby či hodnotách území, vždy je třeba mít na paměti účel a smysl uvedených principů. Tím je ochrana před neuváženými a nevratnými stavebními zásahy do urbanistické struktury lidského sídla.

JUDr. Marek Hanák
Kancelář veřejného ochránce práv

Poznámka redakce: Článek publikujeme s laskavým svolením autora a redakce časopisu *Moderní obec*, kde byl uveřejněn v čísle 10./2014.

– urbanistické hodnoty zjišťuje, případně ověřuje jejich trvalou platnost, při aktualizaci ÚAP úřad územního plánování a k jeho návrhu aktualizace ÚAP se vyjadřují všechny obce ve správním obvodu obce s rozšířenou působností.

V územně analytických podkladech jsou uváděny urbanistické hodnoty území, jejichž zjišťování prochází procesem aktualizace s možností připomínkování. Záleží na aktivitě představitelů obcí, kteří se k návrhu aktualizace ÚAP vyjadřují, zda názor na urbanistické hodnoty konzultují s občany obce, čímž napomáhají k obecně shodě o urbanistických hodnotách území.

Ing. arch. Martin Tunka, CSc.

ENGLISH ABSTRACT

Urban planning value and preservation of built-up areas, by Marek Hanák

The appearance of buildings and built-up areas provides important evidence of the evolution of all human settlements. Every society leaves an image of its time and development by means of buildings in towns and villages. In some cases, a building is so valuable that it has to be protected for future generations by being listed as a historic monument. Nevertheless, not every building of quality can be preserved, so in some cases a protective hand has to be held over the character of built-up areas by municipalities and their building departments.

10) Viz Veřejný ochránce práv, Stanoviska 8, Památková péče, str. 36–37, www.ochrance.cz