

Zeleň v územním plánu města Brna – jak jsme pomohli tvořit regulativy zeleně

13. 5. 2021

Mgr. Petr Bouda, Frank Bold Advokáti, s.r.o.

Struktura prezentace

1. Development území versus ochrana zeleně - falešné dilema

2. Regulativy zeleně

- Cíle regulativu zeleně
- Soulad s právními předpisy
- Srozumitelnost regulativu adresátům
- Aplikovatelnost regulativu v praxi
- Výjimky z regulativů nesmí regulativ vyprázdnit
- Proporcionalita, minimalizace zásahů, rovné zacházení

3. Principy regulace zeleně v novém územním plánu města Brna

4. Závěrečná doporučení

Development území versus ochrana zeleně



Development území versus ochrana zeleně I.

Územní plán (ÚP) musí být **v souladu s cíli a úkoly územního plánování**, stanovené v § 18 a 19 zákona č. 183/2006 Sb., stavebního zákona, ve znění pozdějších předpisů (StavZ), a při jeho tvorbě **musí být dodržen princip proporcionality**.

Cíle územního plánování

- vytváření předpokladů pro výstavbu a **udržitelný rozvoj území**
- **koordinace veřejných a soukromých záměrů** změn v území
- **konkretizace ochrany veřejných zájmů** vyplývajících z právních předpisů
- ochrana a rozvoj přírodních, kulturních a civilizačních hodnot území, včetně urbanistického, architektonického a archeologického dědictví
- **ochrana krajiny jako podstatné složky prostředí života obyvatel.**

Obec pečuje o všestranný rozvoj svého území a o potřeby svých občanů, při plnění svých úkolů **chrání též veřejný zájem.**

Development území versus ochrana zeleně II.

Úkoly územního plánování

- Zjišťovat a posuzovat stav území, jeho přírodní, kulturní a civilizační hodnoty
- Stanovovat **koncepti 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 umístění, uspořádání a řešení staveb a veřejných prostranství
- Stanovovat **podmínky pro obnovu a rozvoj sídelní struktury, pro kvalitní bydlení** a pro rozvoj rekreace a cestovního ruchu
- Uplatňovat poznatky zejména z oborů architektury, urbanismu, územního plánování a ekologie a památkové péče.

Územní plán (ÚP) představuje kompromisní řešení „střetu zájmů“ developerů na straně jedné a obyvatel města na straně druhé.

Development území versus ochrana zeleně III.

Zájem bytového developera – nejlepší plocha je maximálně zastavěná plocha, nejlepší vnitroblok je vydlážděný vnitroblok, nejlepší zeleň je žádná zeleň

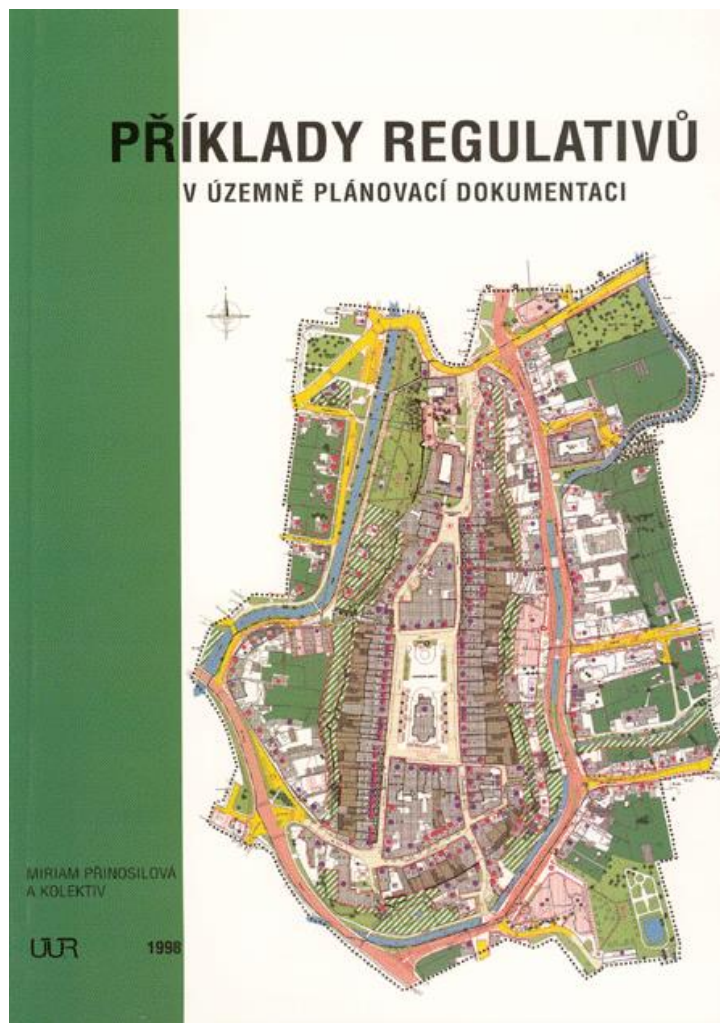
Zájem obyvatele – kvalitní bydlení ve městě, veškerá výstavba co nejdále od mého dvorku (NIMBY), nejlepší změna je žádná změna

Falešné dilema – pokud je zájmem developera prodat byty, pak musí být podmínky pro bydlení co nejlepší. Pokud je zájmem obyvatele bydlet ve městě, musí mít kde v něm bydlet.

Cíle a úkoly územního plánování se promítají i do regulace zeleně v území v návrhu nového územního plánu města Brna (ÚPmB), zejména:

- Vymezení ploch městské zeleně (Z), ploch lesních (L), ploch zemědělských (A) a dalších ploch
- **Stanovení minimálního zastoupení zeleně v plochách** bydlení (B), smíšených obytných (C), plochách rekreace (R) a plochách zahrádek (I)
- Vymezení **modrozelené infrastruktury**

Regulativy zeleně v území



Regulativy zeleně v území – východiska přístupu

Regulativ = ustanovení v závazné části ÚP, která obsahují zásady a limity uspořádání a využití území města. Mohou být odvozeny z platných právních předpisů anebo mohou být formulovány zcela nově (modrozelená infrastruktura).

Východiska přístupu k formulaci regulativů zeleně

1. Cíle regulativu zeleně
2. Soulad s právními předpisy
3. Srozumitelnost regulativu adresátům
4. Aplikovatelnost regulativu v praxi
5. Výjimky z regulativů nesmí regulativ vyprázdnit
6. Proporcionalita, minimalizace zásahů, rovné zacházení

Regulativy – cíle regulativů zeleně

Stanovení minimálního plošného zastoupení zeleně pro pozemky v dané ploše územního plánu by mělo sloužit k dosažení následujících cílů:

- **zachování stávající zeleně v území** – včetně ploch zahrádek, parků, zelených vnitrobloků
- **preferenci kvalitní zeleně na terénu** – rozlišování jednotlivých druhů zeleně (bylinné, keřové a stromové patro), vytvoření podmínek pro růst zeleně (např. vymezení minimální plochy pro růst stromů)
- **umožnění kompenzace zeleně na terénu** zelení na konstrukci, resp. jinými prvky modrozelené infrastruktury (např. umělé mokřady, jezírka) v případě, že nelze minimálního plošného zastoupení zeleně na terénu dosáhnout
- **umožnění umístování nových staveb v území** – je třeba výjimek pro případ, kdy regulativ zeleně nelze dodržet (nebo by byl neproporcionální)
- **zapojení zeleně do modrozelené infrastruktury** – cílem regulace mikroklimatu ve městě, zlepšení hospodaření se srážkovou vodou, protipovodňová opatření

Regulativy – soulad s právními předpisy

Zařazení regulativu do odpovídající části územního plánu

- **regulativy jsou součástí závazné**, nikoli směrné **části územního plánu** – rozsudek NSS ze dne 17. 9. 2013, č.j. 1 AOs 2/2013-116, ze dne 13. 3. 2014, č.j. 6 AOs 1/2013-53, ze dne 25. 1. 2018, č.j. 1 As 285/2017-69

Míra podrobnosti regulace

- **rozlišení** dané měřítkem územního plánu (1 : 10000 nebo 1 : 25000)
- **nesmí dosahovat podrobnosti regulačního plánu** nebo územního rozhodnutí – rozsudek NSS ze dne 4. 8. 2017, č.j. 4 As 92/2017-37

Definice používaných pojmů

- **zejména v případě použití jiných prvků regulace** než které lze dovodit z vyhlášky č. 500/2006 Sb. – nález ÚS ze dne 14. 5. 2019, sp. zn. III. ÚS 3817/17-3 (regulační bubliny)

Odůvodněnost

- **hodnoty IPP určitých ploch nemohou být nahodilé**, musí se odvíjet od charakteru celkové zástavby, poměru zastavěných a nezastavěných ploch, dosavadní výšky staveb - rozsudek NSS ze dne 17. 9. 2013, č.j. 1 AOs 2/2013-116

Regulativy – srozumitelnost adresátům I.

Regulativ zeleně by měl být srozumitelný a jednoduchý

- návrh ÚPmB: „**Minimální plošné zastoupení zeleně v plochách bydlení je stanoveno v rozsahu 30 % pro disponibilní pozemky stavebního záměru a pro plochu současně.**“
- Regulativ lze doplnit stanovením poměru jednotlivých druhů zeleně (trávník, keře, stromy), které jsou započítávány na minimální plošné zastoupení zeleně;
- **Stanovení způsobů kompenzace zeleně na terénu** (zeleň na konstrukci, zatravnovací dlaždice, umělé mokřady a jezírka s vodními rostlinami)
- **Způsob zápočtu zeleně na konstrukci**, kterou se kompenzuje (preferovaná) zeleň na terénu, ev. zápočtu jednotlivých druhů zeleně, musí být jednoduchý, např.:
 - kompenzace zeleně na terénu zelení na konstrukci ve stejném rozsahu;
 - vymezení základních parametrů zeleně na konstrukci, které jsou snadno ověřitelné z DÚR (např. **minimální mocnost souvrství** umožňující růst keřů a stromů v m, **minimální velikost části pozemku určené pro umístění stromů v m²**);

Regulativy – srozumitelnost adresátům II.

Regulativ minimálního procenta zeleně ve městě Říčany: „nejnižší povolené procento zeleně v rámci pozemku stavby. Započítává se zezeň na rostlém terénu v plochách nad 1 m², zápočty jiných forem zeleně (např. zatravnovací dlaždice, zelené fasády, zezeň na pergolách) se neberou v úvahu. **Zezeň na střechách je vyžadována povinně u všech novostaveb objektů nad 300 m² zastavěné plochy, případně u všech přístaveb stávajících objektů** (velikost přístavby přesáhne zastavěnou plochu 300 m²), **ve všech typech ploch s rozdílným způsobem využití, a to v rozsahu min. 80% plošné výměry střechy.** Do zápočtu % zeleně lze započítat polovinu výměry zelené střechy, takto smí být nahrazena max. 1/4 požadované zeleně na pozemku. Zelenou střechou (zelení na střeše) se pro účely tohoto územního plánu rozumí **střecha s trvale udržitelnou zelení s mocností souvrství min. 15 cm využitelné pro kořenění rostlin...** u veřejné zeleně v nezastavitelných plochách se předpokládá zápočet včetně vodních ploch.“

Problematické z hlediska „střešní krajiny“ a proporcionality.

Natolik inovativní řešení, že město Říčany očekává jeho napadení žalobou.

Regulativy – srozumitelnost adresátům III.

Příklad problematického regulativu zeleně - koeficient zeleně v ÚP Prahy

- koeficient zeleně (KZ) každá plocha má stanovený vlastní minimální koeficient zeleně, který se dále liší dle typického charakteru zástavby

TABULKA MÍRY VYUŽITÍ PLOCH

KÓD MÍRY VYUŽITÍ PLOCHY	KPP nejvyšší přípustný koeficient podlažních ploch	KPPp nejvyšší podmíněně přípustný koeficient podlažních ploch	KZ minimální koeficient zeleně ⁸		Typický charakter zástavby
			při podlažnosti*	průměrné	
A	0,2	0,3	0,65	1	izolovaná rodinná zástavba
			0,80	2 a více	rodinné domy s nadstandardními parcelami
B	0,3	0,5	0,50	1	přízemní rozvolněná zástavba ¹
			0,65	2	rozvolněná zástavba ³¹
			0,75	3 a více	velmi rozvolněná zástavba ¹
C	0,5	0,8	0,30	1	přízemní zástavba, halové stavby
			0,45	2	nízkopodlažní zástavba
			0,55	3 a více	převážně nízkopodlažní zástavba

- v případě proluk v centru města nebo jiných místech, kde nelze koeficient zeleně na terénu splnit, stanoven zvláštní, individuálně stanovený koeficient S
- Koeficient zeleně je odvozován z koeficientu podlažních ploch a průměrné podlažnosti a jeho výpočet je proto komplikovaný.

Regulativy – srozumitelnost adresátům IV.

- Plocha zeleně je stanovena plochou zeleně na rostlém terénu (min. 50% zeleně) a ostatní zelení, přičemž podle kvality zeleně je tato různým způsobem započítávána.
- Mocnost vegetačního souvrství a velikost korun stromů – obojí lze určit pouze u existující zeleně, nikoli u zeleně „umísťované“

	Typ plošných, liniových a solitérních výsadeb	Měrná jednotka	Započet plochy	Poznámka	
Rostlý terén (min. 50% započítávané plochy)	Výsadby stromů a keřů v trávníku	m ²	100%	Komplexní sadovnické úpravy	
	Travnatá hřiště	m ²	20%	Součást sportovních a rekreačních areálů	
	Popínavá zeleň ¹	m ²	100%	Pás podél zdi o šíři max. 0,5 m	
	Stromy ve zpevněných plochách ¹	Strom s malou korunou	ks	10 m ²	Vegetační plocha min. 2 m ^{2,3}
		Strom se střední korunou	ks	25 m ²	Vegetační plocha min. 4 m ^{2,3}
		Strom s velkou korunou	ks	50 m ²	Vegetační plocha min. 9 m ^{2,3}
	Mocnost vegetačního souvrství více než 0,15 m	m ²	10%	Trávník	
	Mocnost vegetačního souvrství více než 0,3 m	m ²	20%	Trávník, keře	

Regulativy – aplikovatelnost v praxi

- **Regulativ vyžadující dosažení kvality zeleně musí zohlednit fakt, že samotná zeleň se v rámci územního řízení neumísťuje** (proto se požadavky na vzrůst stromů nebo minimální velikost koruny nedá vztáhnout na dosud „neumístěnou“ zeleň);
- **Zasakování vody** jednotlivými druhy zeleně na terénu **a evapotranspirace jednotlivými druhy zeleně jsou neporovnatelné** – nutné zavést **index modrozelené infrastruktury**, který by oba aspekty zohlednil (připravuje se v Praze). Studie z jiných měst (Manchester, Ontario) jsou nepřenositelné;
- **Regulativ zeleně neumožňuje zajistit udržitelnost zeleně** (např. stromy mohou být vykáceny / ponechány svému osudu ihned po kolaudaci);
- **Požadavek na zajištění závlahy srážkovou nebo šedou vodou** – v územním plánu lze nanejvýše jako „měkký“ regulativ (doporučení);
- **Modrozelená infrastruktura nemá legální definici** – návrh ÚP Brna definuje jako: **„environmentální urbánní infrastruktura složená z vegetačních prvků a prvků městského systému odvodnění. Konkrétní opatření mohou oscilovat od čistě „zelených“ (např. stromy) až po zcela „modré“ (např. vodní plochy). Převážně se však jedná o objekty, zařízení nebo opatření založené na principech přírodě blízkého hospodářství s průřezovými prvky“**

Regulativy – výjimky nesmí regulativ vyprázdnit

Z regulativu minimálního plošného zastoupení zeleně v ploše bydlení (30% výměry disponibilního pozemku a plochy současně) připouští stávající návrh ÚPmB následující výjimky: **„Takto stanovené minimální plošné zastoupení zeleně na terénu není třeba dodržet v následujících odůvodněných případech:**

- ***V případě přiměřené kompenzace zeleně na střešní konstrukci s funkčními vegetačními úpravami zeleně na konstrukci intenzivní, která plně nahrazuje funkci zeleně na rostlém terénu a která umožňuje růst bylinných i dřevinných vegetačních prvků, nebo***
- ***u záměrů ve stávající husté kompaktní zástavbě na základě individuálního vyhodnocení, zda navrhované řešení výrazně nenaruší podíl zastavěných a nezastavěných pozemků v ploše, nebo***
- ***pokud by v důsledku uvedeného požadavku v území vznikala urbanisticky nelogická řešení v území (např. zástavba nároží v blokové zástavbě, nerovnoměrná či jinak problematická parcelace), nebo***
- ***pokud je množství zeleně přiměřeně kompenzováno na okolních veřejných prostranstvích.“***

Takto stanovené výjimky z regulativu nevyhovují developerům ani
organům územního plánování (OÚPR)

Regulativy – proporcionalita, minimalizace zásahu

Účelem limitů v územním plánu je ochrana daného území před zástavbou, která neodpovídá charakteru daného území a zatěžuje ho negativními vlivy nad přípustnou míru – rozsudek NSS ze dne 29. 8. 2008, č.j. 5 As 10/2008-103

Územní plánování může zasáhnout (omezit) vlastnické právo – zpravidla se vychází z toho, že územní plán stanoví meze výkonu vlastnického práva, za které se neposkytuje náhrada, avšak v případech stanovených v § 102 StavZ náleží vlastníkovi nemovitosti náhrada – rozsudek NSS ze dne 27. 6. 2018, č.j. 22 Cdo 2291/2016

Zásah do vlastnického práva musí být odůvodněn veřejným zájmem – rozsudek NSS ze dne 10. 2. 2016, č.j. 1 As 67/2015-42

Vymezení zastavitelné plochy o nikoli zanedbatelné rozloze v území, na němž se nachází zemědělská půda I. či II. třídy ochrany, je třeba řádně odůvodnit – rozsudek NSS ze dne 6. 6. 2013, č.j. 1 AOs 1/2013-85

Principy regulace zeleně v návrhu ÚPmB

Připravovaný Územní plán města Brna – Návrh pro veřejné projednání



Principy regulace zeleně v návrhu ÚPmB

Upravené znění návrhu ÚPmB bude veřejnosti představeno 17. 5. 2021

Do té doby nelze zveřejnit konkrétní znění regulativů, lze však obecně popsat principy upraveného znění návrhu ÚPmB:

- Požadavek na **minimální zastoupení zeleně** je doplněn o **požadavek na zajištění určité plochy pro růst stromů** a je obsažen ve více plochách, než jen plochách pro bydlení a smíšených obytných, plochách zahrádek a rekreace;
- **Zeleň na konstrukci je srovnatelná se zelení na terénu**, je vyžadována minimální mocnost souvrství na intenzivní či extenzivní zelené střeše;
- **Minimum úzce vymezených výjimek z regulativu** minimálního zastoupení zeleně např. pro zastavění proluk, řešení nerovnoměrné parcelace nebo v případě stavebních úprav existujících staveb;
- **Karty lokalit mohou stanovit vlastní požadavky** na minimální plošné zastoupení zeleně (možnost individuálního řešení jednotlivých ploch včetně kompenzačních opatření).
- **Podpora modrozelené infrastruktury** v územním plánu



Frank Bold
Advokáti

Děkuji za
pozornost.

www.fbadvokati.cz

