

Mgr. A. Lucie Doleželová PhD.
IREAS, Institut pro strukturální politiku o.p.s



Výstup z projektu NPV II č. 2D06025

NOVÉ INSTITUCIONÁLNÍ NÁSTROJE PRO ROZVOJ ÚZEMÍ A PŘÍPRAVU
POZEMKŮ V PROBLÉMOVÝCH OBLASTECH
SE ZAMĚŘENÍM NA REVITALIZACI NEVYUŽÍVANÝCH
OBJEKTŮ A PLOCH

STUDIE PŘÍNOSŮ NOVÉHO STAVEBNÍHO ZÁKONA PRO REGENERACE BROWNFIELDŮ

únor 2009

Obsah

Úvod.....	4
1. Rozbor současného stavu	7
1.1. Brownfieldy jako informace o území	7
1.2. Propojení cílů sektorových a územněsprávních politik a strategií do cílů územního rozvoje.....	8
1.4. Příprava a povolování územního rozvoje.....	13
1.5. Intervence veřejné správy.....	13
2. Přínosy nové právní úpravy.....	16
2.1. Územně plánovací podklady jako nástroj pro vytvoření systému informací	18
2.2. Politika územního rozvoje – celonárodní koncepce rozvoje území	21
2.3. Nové druhy územně plánovací dokumentace.....	26
2.3.1. Zásady územního rozvoje - ZÚR	26
2.3.2. Územní plán	28
2.3.3. Příklad připravovaného ÚP města Brna	35
2.3.4. Zastavěné území a jeho vymezování v územních plánech nebo samostatným postupem.....	35
2.3.5. Regulační plán jako hromadné územní rozhodnutí.....	36
2.4. Nové nástroje pro přípravu a povolování rozvoje.....	40
2.4.1. Územní řízení	40
2.4.2. Stavební povolení a dobrovolné odstranění stavby.....	43
2.4.3. Autorizovaný inspektor	43
2.5. Nástroje pro intervence veřejné správy	45
2.5.1. Územní opatření o stavební uzávěře	45
2.5.2. Územní opatření o asanaci území.....	46

2.5.3. Předkupní právo	46
2.5.4. Vyvlastnění.....	47
2.5.5. Náhrady za změnu v území	49
2.5.6 Nařízení o odstranění stavby	49
2.6. Evidence územně plánovací činnosti	49
Závěr.....	50
Seznam použité literatury:.....	54

Úvod

Legislativa je citována jako jedna z oblastí, jejíž reforma má být podmínkou pro účinnější podporu regenerací brownfieldů. V připravované Národní strategii regenerace brownfieldů, která bude dokumentem schvalovaným vládou, tvoří legislativa jeden ze čtyř pilířů projektu¹. Následující kapitola se zaměří na legislativu územního plánování a význam jejích nástrojů pro regenerace brownfieldů. Jelikož od 1. ledna 2007 je účinný nový stavební zákon, budeme se zabývat srovnáním současného stavu s výhledem na možné změny po uvedení zákona do praxe, jejich výhody, nevýhody a možná zlepšení.

Celý proces regenerací ovlivňuje několik oblastí legislativy, mezi něž patří:

- legislativa územního plánování a stavební právo;
- legislativa životního prostředí (ochrana půdního fondu, ochrana krajiny, odstraňování starých ekologických zátěží);
- daňová legislativa (daně z nemovitostí, daně z příjmu)
- občanský a obchodní zákoník (statut společností, úpravy vztahů mezi stranami, nakládání s majetkem).

Od 1. ledna 2007 je účinný nový stavební zákon č. 183/2006 Sb., který nahradil zákon č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu. Původní zákon z roku 1976 prodělal

¹ Více BFIC 2006, průvodní materiál ke konferenci Brownfield Invest Czech, která se konala 8-9 listopadu 2006 v Praze.

řadu změn, z toho zásadnější v letech 1992, 1998 a 2001, kdy obor ovlivnilo mnoho faktorů, jako byly: přechod k tržnímu hospodářství a změna vztahů mezi soukromým a veřejným sektorem, reforma státní správy a obnovení územní samosprávy, účinnější podpora ochrany přírody a nasměrování na trvale udržitelný rozvoj, mezinárodní vlivy, zejména vstup do Evropské unie a další společensko-ekonomické změny.

V červnu 2001 byl schválen Záměr nového stavebního zákona, který měl od roku 2003 paragrafové znění a byl upravován až do schválení zákona v roce 2006.

Hlavním cílem nového zákona bylo zlepšení efektivity činností v oblasti územního plánování a povolování staveb. Za hlavní cíle si zákonodárci určili :

- změnit druhy, hierarchii a způsob pořizování územně plánovací dokumentace;
- vytvořit systém „státní správou garantovaných informací o území“ a jejich využití pro účely plánování;
- zjednodušit procedury povolování záměrů rozvoje;
- předefinovat roli dotčených orgánů státní správy v procesech schvalování záměrů;
- zkvalitnit kontrolu v některých činnostech územního plánování a ve výstavbě.

Regenerací by se tedy většina změn měla dotýkat.

Potřeby úprav legislativy pro regenerace

Legislativa je oblastí, od které je pro podporu regenerací často očekáváno příliš mnoho, nebo se její význam a možnost úprav považují za lehce proveditelné. Tento postoj je často podporován získávanými informacemi o fungování legislativních nástrojů v jiných zemích. Přenos zahraničních zkušeností je však věcí obtížnou, někdy až nemožnou, a to z hlediska historického a společensko-ekonomického kontextu, ve kterém nástroje fungují.

Jako příklad lze uvést právě v našem projektu zkoumané institucionální nástroje – pozemkové rozvojové banky, či nástroje operačního urbanismu obsažené ve francouzské urbanistické legislativě², nebo hierarchický systém plánování v Nizozemí. V neposlední řadě mezi pravděpodobně nereálné patří v dohledné době návrhy týkající se zdanění pozemků

2 Znamé ZACy (zóny projednávaného rozvoje), jejichž fungování ale bylo ve Francii v posledních letech značně modifikováno a přiblížilo se více českému systému plánování a povolování rozvoje.

v centrálních částech měst dle polohy lokalizace, s možností vyvlastněním majetku v případě neplnění daňových povinností, jak je tomu v USA.

V prezentacích expertů bývá po legislativě územního plánování v souvislosti s regeneracemi nejčastěji požadováno:

- zjednodušit a zrychlit změny územních plánů pro projekty regenerace;
- nastavit metody spolupráce mezi veřejným a soukromým sektorem v oblasti výstavby nebo rekonstrukce infrastruktury a obecně v přípravě projektů;
- a případně významněji uplatňovat nástroj vyvlastnění³.

Kategorizace legislativních územně plánovacích nástrojů pro regenerace

Výše uvedená doporučení expertů lze rozdělit na doporučení podporující aktivity investorů a na doporučení podporující veřejnou samosprávu v plánování a řízení územního rozvoje, přičemž územní rozvoj je právě tou oblastí, kde se zájmy těchto účastníků potkávají společně s dalšími nepřímými účastníky rozvoje (dotčené orgány státní správy, účastníci rozvoje z titulu dotčených práv). Legislativní nástroje lze dále dělit podle toho, ve které fázi rozvoje se vyskytují. Dělení může být následující:

- příprava - podklady, rozborů a studie;
- definování strategie rozvoje území;
- územní plánování;
- příprava a povolování rozvojových záměrů;
- intervence veřejné správy.

V následujícím textu se zaměříme na jednotlivé kategorie nástrojů. Popíšeme jejich význam, současné využití, překážky pro regenerace, které budeme následně konfrontovat s obsahem nového stavebního zákona.

1. Rozbor současného stavu

1.1. Brownfieldy jako informace o území

Základním podkladem pro nakládání s brownfieldy jsou informace o jejich výskytu a druhu. Na téma potřeb databáze brownfieldů bylo již řečeno mnohé jak na poli vědecko-výzkumném, tak naštěstí i v konkrétních projektech měst a institucí. Jednu z prvních ucelených databází městských brownfieldů pořídilo město Brno⁴.

Databáze CzechInvestu jako unikátní zdroj

V současné době se pomalu spouští databáze Czechinvest čerpající z Vyhledávací studie brownfieldů, která byla provedena ve všech regionech České republiky s výjimkou Prahy. Z této studie byla zveřejněna část databáze, čítající 61 lokalit z třetího nejdetailnějšího kroku. Celkem studie obsahuje 2 355 lokalit, jejichž rozloha celkem činí 10 326 ha.

Počtem lokalit, jejich rovnoměrným rozložením po celé republice a stupněm dokumentace (fotografie, mapy, detailní popis) se studie stává srovnatelnou s jinými databázemi pořizovanými například ve Velké Británii nebo Francii. Problémem zatím zůstává další využití celé studie, které naráží na potřebu souhlasu vlastníků. Czechinvest a spolu s ním kraje, které byly spolupořizovateli studie, jsou nyní institucemi, které mohou informovat investory o výskytu lokalit brownfields. Aktualizace těchto dat, jejich doplňování a sledování není zatím zajištěno, stejně tak jako propojení této databáze do územně plánovacích podkladů.

Chybějící propojení informací o lokalitách brownfields s úkoly územního plánování

V oblasti systematického řešení brownfieldů chyběla povinnost sledovat lokality brownfields jako lokality vyžadující zvláštní pozornost mezi ostatními úkoly územního plánování. Obce nemají přesnou představu o rozloze těchto lokalit na svém území a nemají často představu o jejich rozvojovém potenciálu v porovnání s nezastavěnými plochami vymezenými pro nový rozvoj.

Izolované projekty

Neexistence veřejné databáze brownfieldů je překážkou v potřebě nabízet tyto lokality k novému využití přednostně před lokalitami na zelené louce. Pouze některé lokality se stávají předmětem urbanistických studií, které, pokud jsou pořizovány obcemi, často postrádají konfrontaci se zájmy investorů a zůstávají bez realizace. Naopak investoři předkládají projekty vycházející z jejich vlastních ekonomických studií a jsou často odmítány orgány veřejné správy neboť nezahrnují širší společenské zájmy. Projekty připravované ve spolupráci soukromého a veřejného sektoru jsou výjimkou, ještě výjimečnější jsou projekty vycházející ze strategie rozvoje obce nebo regionu⁵.

Pro investory, s výjimkou některých regionů, není k dispozici databáze s nabídkou lokalit⁶ a veřejná správa nemá strategii priorit regenerací pro již zmapované lokality.

Většina projektů regenerace se chystá v rámci projektů dotovaných ze strukturálních fondů. Až na výjimky projektů občanské vybavenosti se bude jednat o projekty připravené soukromými investory.

1.2 Propojení cílů sektorových a územněsprávních politik a strategií do cílů územního rozvoje

Přehled výskytu pojmu brownfields v politikách a strategiích vypovídá obecně o zájmu a veřejné podpoře této problematiky. Od roku 2006 zpracovává Czechinvest samostatnou Národní strategii regenerací brownfieldů. Strategie by měla vycházet z výsledků Vyhledávací studie brownfieldů, ze zkušeností této státní agentury s projekty regenerací podpořených ze státních a evropských prostředků a z doporučení expertů ze širokého spektra souvisejících oborů (životní prostředí, sanace, rekultivace, legislativa, urbanismus atd.). Vyhledávací studie prověřovala u lokalit brownfieldů i územní plány a legislativa územního plánování tvoří hlavní náplň legislativního pilíře. Proto lze od Strategie očekávat návrhy na nové, případně úpravy platné legislativy.

5 Za projekt s regionálním neboli nadmístním významem lze označit regeneraci bývalého vojenského letiště v Žatci, i tento projekt však vznikl spíše z náhlé poptávky investora.

6 Částečně již začala fungovat databáze agentury CzechInvest, která za každý kraj kromě Prahy obsahuje nabídku několika lokalit.

Pojem brownfields se dále vyskytuje i ve Strategii udržitelného rozvoje České republiky⁷ a Státní politice životního prostředí České republiky 2004-2010, která je již druhým dokumentem tohoto druhu. Problémem těchto dokumentů vzniklých pod vedením Ministerstva pro životní prostředí je jejich aplikace, neboť co se týče problematiky regenerace brownfieldů versus ochrana tzv. greenfields, cíle jsou definovány obecně a neadresně a chybí konkrétní výchozí a cílové parametry. Přestože tyto politiky mají být směrodatné pro další strategie a politiky, chybějící parametry neumožňují kontrolu plnění vytyčených cílů. Soulad například územních plánů s těmito strategickými dokumenty je často pouze formálně potvrzován nebo přímo nerespektován⁸.

Požadavky vyplývající z programů rozvoje krajů, obcí a měst tvořily podle vyhlášky č. 135/2001 Sb. přílohy I.g) součást zadání územního plánu velkého územního celku a územního plánu obce. V praxi se však toto propojení nerealizovalo ani v případě těch regionů a měst, kde jsou brownfieldy problémem a kde jsou regenerace vyjmenovány jako strategický cíl. Strategickým dokumentům, kde se požadavek regenerací vyskytuje, často chybí vazba na konkrétní data o území, propojení cílů do územního rozvoje a definování postupů pro finanční a organizační realizaci vytyčených cílů. Propojení mezi strategickým plánem rozvoje města a plánem územním bývá často nefunkční, neboť strategie se jako program spíše politický liší od územního plánu, který je dokumentem právním, navíc často málo zaměřený na řešení problémů v budoucnosti.

Dotace nevýhodňují projekty na brownfieldech

Neprovázanost mezi územním plánováním a rozvojem deklarovaným v některých strategiích platí často i v případě projektů realizovaných nebo finančně podporovaných z veřejných prostředků. Nejčastěji se tato kritika týká programů podpory investic a podnikání řízených Ministerstvem průmyslu a obchodu a realizovaných agenturou CzechInvest⁹. Tyto

7 Schválena vládou 8. prosince 2004 (usnesení č. 1242/04). Strategie je východiskem pro zpracování dalších materiálů koncepčního charakteru (sektorových politik či akčních programů) a pro strategické rozhodování v rámci státní správy a územní veřejné správy a pro jejich spolupráci se zájmovými skupinami.

8 Tyto dokumenty často neberou v potaz, že existuje závazná ÚPD, která koordinuje záměry a vychází z možností území, a že samotné instituce uplatňovaly k této ÚPD stanovisko, které je pro pořizovatele závazné. Strategické dokumenty mají být v souladu s ÚPD, nebo ze závažných důvodů vyvolat jejich změnu. Nebude-li na změně shoda, nemůže být strategie v rozporu s ÚPD přijata. V nejlepším případě by měla strategie předcházet ÚPD. Strategie nemůže být závazným podkladem již z toho titulu, že strategie jednotlivých oborů jsou často proti sobě a ÚPD je musí koordinovat (pozn. T.S.).

9 Přestože jsou projekty CzechInvestu z tohoto hlediska velmi viditelné a snadno napadnutelné, daleko větší

ani jiné programy veřejné podpory skutečně dosud nijak nezvýhodnily projekty realizované na brownfieldech před projekty na zelené louce¹⁰.

Brownfieldy v procesu územního plánování

Územní plánování, jehož cílem bylo dle zákona č. 50/1976 Sb., platného do 31. 12. 2006, vytvářet „*předpoklady k zabezpečení trvalého souladu všech přírodních, civilizačních a kulturních hodnot v území*“ a mezi úkoly patřilo mimo jiné: „*stanovit limity využití území, regulovat funkční a prostorové uspořádání území, navrhopvat využití zdrojů a rezerv území pro jeho společensky nejefektivnější urbanistický rozvoj a řešit umístění staveb*“, mělo pro řešení problému brownfieldů dvě základní metody:

- a) limitovat rozvoj na nezastavěných plochách;
- b) navrhopvat změny využití na již zastavěných, ale nevyužitých plochách – brownfieldech.

Téměř jediným nástrojem k dosažení těchto cílů byl územní plán, případně plán regulační.

Téměř neomezené vymezení nových ploch k zastavění

Vymezení nových zastavitelných ploch v minulosti neprobíhalo na základě odhadu socioekonomických potřeb a plochy vymezené k zastavění v některých územních plánech obcí nejsou dodnes investory vyčerpány a to zpravidla proto, že se nedostavil očekávaný zájem investorů (plochy byly předimenzovány) nebo proto, že lokalizace ploch je nevyhovující.

Dále vymezení ploch neprobíhalo s ohledem na kapacity možného znovuvyužití již urbanizovaných ploch, k čemuž chyběly informace o výskytu a charakteru těchto ploch, jak

rozsah zastavěných ploch byl realizován soukromými investory bez využití veřejných dotací. Jedná se o logistické a obchodní plochy často realizované v katastru malých obcí, které nezpracovávají územní plán.

10 V tomto konstatování se odlišujeme od častého požadavku, aby dotace nebyly pro výstavbu na greenfieldech poskytovány vůbec, neboť požadavek často nemůže být splněn z důvodu nepřipravenosti ploch brownfieldů a naopak potřebě rychlého řešení problémů v oblasti pracovních míst. V mnoha případech lokality brownfields nevyhovují svými parametry (rozloha, poloha uvnitř města, nedostatečné napojení na komunikace) a nezbyvá než vymezit novou rozvojovou plochu. Investoři většinou vyžadovali zelenou ulouku a obce navíc nemohly ze svého rozpočtu připravit brownfields k novému využití tak, aby byly s greenfields konkurenceschopné.

jíme uvedli výše, a především zaostává jejich příprava pro nový rozvoj. V některých zemích se v územním plánování podmiňuje vymezení nových zastavitelných ploch dopravní dostupností a existencí nebo smlouvou o vybudování další infrastruktury. Toto podmiňování bylo v českých podmínkách teoreticky možné, ve skutečnosti se ale často děl opak, kdy nová území investoři vybavili nedostatečně.

Kontrola vymezení ploch nadřízeným úřadem územního plánování nebyla de facto možná.

Dalším neblahým aspektem byly časté změny územního plánu, které částečně vyplývaly z nepředvídatosti při pořizování plánu¹¹, nebo byly následkem přílišného zdetailnění podmínek plánu. Druhou hlavní příčinou častých změn bývá snaha vyhovět vlastníkovi (volič) a někdy i úzké kontakty radních s realitními kanceláři nebo investory.

Navrhované změny funkčního využití

V případech, kdy obce hodlaly územním plánem podpořit regeneraci brownfieldu, dělo se tak změnou funkčního využití v územním plánu. Pokud ale nebyl znám skutečný budoucí investorský záměr a změna územního plánu odpovídala jen přání veřejné správy, mohla se v důsledku stát brzdou pro jiné alternativní využití.

Pro mnoho ploch brownfieldů v centrálních částech měst byly pořizovány urbanistické studie, kterými si obce rovněž ověřovaly možnosti území a snažily se definovat rámec veřejného zájmu na rozvoji těchto území. Mnoho urbanistických studií nakonec nemělo pokračování v dalším procesu povolování rozvoje, neboť pohled investorů byl odlišný. Se stejným neúspěchem skončilo i několik mezinárodních urbanistických soutěží vyhlášených městy. Nejznámějším případem byla první urbanistická soutěž na výstavbu v ostravské Karolině¹². Naopak větší šanci na uskutečnění měly workshopy pořádané samotnými investory, kteří si ke zpracování studií pozvali domácí či dokonce zahraniční architekty a urbanisty. Těmto projektům se často podařilo stát se podkladem pro změny územního plánu¹³.

11 Velmi málo případů (pozn. T.S.)

12 Druhá soutěž, která měla za cíl výběr developera, byla úspěšnější. Vítězem se stala firma Multi Development, která si přizvala architekty z CMC Architects a.s.

13 Příkladem může být Masterplan pro Karlín od Richarda Boffila, nebo workshop pro rozvoj Rohanského ostrova.

Případ, kdy byl pro regeneraci městského brownfieldu využit regulační plán nám není znám. Využití regulačního plánu pořízeného bez účasti investora by však bylo ještě větší brzdou rozvoje, než například změna územního plánu, která by pro danou plochu definovala obecně funkci smíšenou bez uvedení mnoha detailů.

Zvláštní vymezení ploch brownfieldů v územních plánech

Ještě starší metodou, jak plánovat rozvoj území, ve kterém lze těžko odhadovat skutečné potřeby investorů a počítat navíc s určitou dynamikou těchto potřeb, bylo označení ploch jako „bílá místa¹⁴“. Tuto metodu používal územní plán hl. m. Prahy platný do roku 1997. V novém plánu platném od roku 1999¹⁵ bylo od této metody upuštěno. Nový územní plán použil pro přestavbová území pojem velká rozvojová území. Vymezené plochy byly v území ohraničeny a jejich funkční využití bylo pouze směrné, s výjimkou nadřazených celoměstských systémů (zahrnující územní systém ekologické stability, celoměstský systém zeleně, stavby systému dopravy a technického vybavení). Pro velká rozvojová území měla být pořízena podrobnější územně plánovací dokumentace nebo územně plánovací podklad v rozsahu celého velkého rozvojového území nebo jeho ucelené části. Do té doby platila v územích stavební uzávěra. Ne všechna přestavbová území byla brownfielddy, ale většinu z nich lze takto označit. Navržená metodika se však neosvědčila, neboť studie byly pořizovány velmi pomalu a rozvoj území zůstal často zablokovan téměř celé desetiletí.

Terminologie a procedury

Starý stavební zákon tedy znal pojem přestavbové území, dále ale postup pro jejich řešení neuváděl. Stejně tak se v zákoně vyskytovaly pojmy projekt nebo rozvojové území nebo zóna, ale bez další přesné definice a určení.

14 Což však nebylo v souladu s právními předpisy (pozn. T.S.)

15 V mezidobí byl podkladem pro rozhodování koncept nového územního plánu se schváleným souborným stanoviskem.

1.4 Příprava a povolování územního rozvoje

Neexistence urbanistické operace jako procedury

V české tradici územního plánování neexistuje speciální procedura plánování a povolování urbanistických operací, jako je tomu například ve Francii. Procedury územního a stavebního povolení probíhají podobně, ať se jedná o výstavbu „garáže“ či celé části města.

Finanční participace investora

Původní stavební zákon nedefinoval povinnost investora podílet se na rozvoji nové infrastruktury ať už přímou finanční nebo jinou (např. postoupení pozemku) účastí. Ve skutečnosti se tomu tak zpravidla dělo na základě dohod mezi obcí a investorem, neboť bez příslušné infrastruktury nemohl být rozvoj povolen, a tak se investory vybudovaná infrastruktura následně převáděla bezplatně na správce sítí či komunikací. V některých případech přispívali investoři obcím např. úpravou veřejného prostranství mimo lokalitu jejich projektu, což je praxe velmi sporná.

Pozemkové úpravy

Řešení majetkových vztahů k pozemkům probíhalo nejčastěji skrze prodej investorovi. Města běžně prodávala své pozemky, neboť investoři nebyli ochotni přistoupit na jinou formu řešení, například dlouhodobý pronájem pozemků pro výstavbu¹⁶ nebo jinou formu prodeje umožňující kontrolu budoucího rozvoje. Investor ve fázi stavebního povolení byl vlastníkem nemovitosti (pozemku) příslušných staveb. Sdružování pozemků v rámci větších pozemkových operací se provádělo pouze na zemědělských pozemcích, nikoliv již urbanizovaných.

1.5 Intervence veřejné správy

Nemožnost využití nástroje vyvlastnění a neexistence měkkých nástrojů

Vyvlastnění bylo v původním stavebním zákoně takzvaným hlavním vyvlastňovacím

16 S jednoduchým vysvětlením, že smlouva nájemní není zárukou zajištění majetku jako vlastnický titul.

předpisem. Bylo upraveno §110 zák. č. 50/1976 Sb. Zákon definoval účely vyvlastnění, kterými byly ve vyjmenovaném rozsahu veřejně prospěšné stavby, hygienická a ochranná pásma, asanace, vytvoření přístupu k pozemku a stavbě a účely určené zvláštními zákony¹⁷. Přestože mezi vyvlastňovacími tituly bylo „provedení asanace sídelního útvaru nebo jeho asanačních úprav podle schválené územně plánovací dokumentace“, pro regenerace brownfieldů vyvlastnění nikdy použito nebylo.

Mezi veřejně prospěšné stavby nepatřily parky, sociální bydlení ani podnikatelské plochy v ekonomicky slabých oblastech¹⁸. Vymezení veřejně prospěšných staveb bylo součástí územního plánu. Zákon upravoval i podmínky a proceduru vyvlastnění.

Největším nedostatkem původního zákona bylo zajisté určení finanční náhrady za vyvlastňovanou nemovitost. Ceny¹⁹ byly v menším počtu případů určeny ve schválených cenových mapách obcí, v případě neexistence cenové mapy pozemků na základě porovnaných cen prodejů²⁰. Bohužel nejčastěji byly ceny stanoveny na základě výměry, základní ceny za m² podle vyhlášky č. 178/1994 Sb., upravené o vliv polohy.

Prakticky jedinou variantou vyrovnání za vyvlastňované pozemky byla náhrada finanční, pokud příslušný zákon nestanovil jinak. V legislativě územního plánování nebylo dostatečně využito možností, které poskytují v západoevropských urbanistických legislativách předkupní právo nebo směna pozemků.

Dalším nástrojem, který představuje zásah veřejné správy do vlastnických práv je nařízení o odstranění stavby nebo nařízení udržovacích prací. V případě brownfieldů se jedná o rozhodnutí veřejné správy chránící zdraví občanů, ale několik případů úmrtí pod troskami rozebíraných opuštěných budov svědčí o nedostatcích těchto a podobných nástrojů, především s vymahatelností rozhodnutí.

Sporně využívaný nástroj stavební uzávěry

Stavební uzávěra podle § 108-109 zákona č. 50/1976 Sb. byla používána pro zabrzdění

17 Zákon o vojenských újezdech apod. atd.

18 Ve francouzské legislativě se pro tyto aktivity užívá pojem veřejně prospěšné operace a použití titulu expropriace je možné.

19 Karfík Z., Karfíková M., Spáčil J. ; Pozemky a právo, Orac Juris Context, Praha, 2001.

20 Případy nejsou známy.

spontánního a neřízeného rozvoje na územích, kde je třeba rozvoj dočasně zastavit do vyjasnění plánovacích podmínek. Pro plochy regenerace je to důležitý nástroj, ale v původní legislativě jeho časově neomezené použití jen podpořilo spekulace s pozemky nebo přímo odradilo případné investory. Dlouhodobá stavební uzávěra byla i výsledkem problému v managementu brownfieldových ploch ze strany veřejné správy, která s obtížemi definovala své cíle pro rozvoj těchto území.

2. Přínosy nové právní úpravy

Výrazná podpora regeneracím již v cílech a úkolech územního plánování

Nový stavební zákon splněním cílů reformy, které jsme uvedli²¹, by byl přínosem pro regenerace brownfieldů. Bohužel, některé cíle byly naplněny jen částečně, zejména se mizivě projevuje zjednodušení povolování záměrů rozvoje a předefinování role dotčených orgánů veřejné správy.

Podpora regenerací se objevuje již v cílech a úkolech územního plánování § 18-19 zákona č. 183/2006 Sb. (dále SZ). Úkoly a cíle územního plánování vyjmenované v zákoně platí obecně pro územně plánovací činnost a pro použití všech nástrojů územního plánování (včetně politiky územního rozvoje a územně plánovacích podkladů, územního řízení i úprav vztahů v území). Úkoly jsou pak zmocněním pro uplatňování cílů územního plánování.

Kromě obecných cílů vytváření předpokladů pro udržitelný rozvoj území, územní plánování ve veřejném zájmu dle § 18 odst. 4) ...*“určuje podmínky pro hospodárné využívání zastavěného území a zajišťuje ochranu nezastavěného území a nezastavitelných pozemků. Zastavitelné plochy se vymezují s ohledem na potenciál rozvoje území a míru využití zastavěného území.”*²²

Tímto cílem klade nový SZ větší důraz na hospodárnost využívání území, čímž je naplněn závazek České republiky vyplývající z ratifikované Úmluvy o krajině Rady Evropy.

Plnění obecného cíle udržitelného rozvoje je ověřováno pomocí nástroje vyhodnocování vlivů na udržitelný rozvoj, který se stal součástí nových nástrojů politiky územního rozvoje, zásad územního rozvoje a územního plánu, jak bude zmíněno později.

21 Změnit druhy, hierarchii a způsob pořizování územně plánovací dokumentace; vytvořit systém „státní správou garantovaných informací o území“ a jejich využití pro účely plánování; zjednodušit procedury povolování záměrů rozvoje; předefinovat roli dotčených orgánů státní správy v procesech schvalování záměrů; zkvalitnit kontrolu v některých činnostech územního plánování a ve výstavbě.

22 Přesnější vymezení pojmů, jako zde např. míra využití území, by měla přinést metodika MMR.

Soulad s cíli a úkoly územního plánování v procesu pořizování územně plánovací dokumentace kontroluje podle nové úpravy sám pořizovatel (např. § 53 odst. 4 SZ).

Sledování hospodárného využívání území při vymezování nových zastavitelných ploch souvisí s vyhodnocením potřeby vymezení zastavitelných ploch, které je uloženo v § 53 odst. 5 písm. d) SZ²³ a v § 55 odst. 3 SZ²⁴. Na základě vyhodnocení územního plánu, je podmínkou rozšíření zastavitelných ploch toto ustanovení: „*další zastavitelné plochy lze změnou územního plánu vymezit pouze na základě prokázání nemožnosti využít již vymezené zastavitelné plochy a potřeby vymezení nových zastavitelných ploch*“.

Mezi úkoly územního plánování je novinkou prověřování a posuzování změn v území s ohledem na vliv na veřejnou infrastrukturu a na její hospodárné využívání (§19 odst. 1. písm. c) SZ). Jedná se o další nástroj podmiňující novou výstavbu, který klade důraz na její kvalitu a udržitelnost. S posouzením tohoto druhu vlivu souvisí požadavek na uzavření plánovací smlouvy, která je novým nástrojem při pořizování regulačního plánu na žádost a v územním řízení.

Dalším novým úkolem je vytvářet v území podmínky pro odstraňování důsledků náhlých hospodářských změn [§ 19 odst. 1 písm. h]. Novým úkolem je prověřovat a vytvářet v území podmínky pro hospodárné vynakládání veřejných prostředků a neposkytovat prostředky veřejných rozpočtů v rozporu s vydaným územním plánem²⁵.

Dalšími úkoly podle § 19 odst. 1 písm. i) je „*stanovovat podmínky pro obnovu a rozvoj sídelní struktury a pro kvalitu bydlení*“, podle písm. l) „*určovat nutné asanační, rekonstrukční a rekultivační zásahy do území*“. Tyto úkoly souvisejí na první pohled s regeneracemi, ale autoři zákona je nijak nekomentují²⁶.

23 Součást odůvodnění územního plánu (odůvodnění je součástí opatření obecné povahy)

24 Součást vyhodnocování územního plánu prováděné jednou za čtyři roky po schválení územního plánu a při pořizování jeho změn.

25 Územní plán je závazný pro...Poskytování prostředků z veřejných rozpočtů podle zvláštních právních předpisů nesmí být v rozporu s vydaným územním plánem; § 43, odst. 5 SZ).

26 J. Doležal, J. Mareček, V. Sedláčková, T. Sklenář, M. Tunka, Z. Vobrátilová; Nový stavební zákon v teorii a praxi. Linde, Praha, 2006.

2.1 Územně plánovací podklady jako nástroj pro vytvoření systému informací

„Územně plánovací podklady tvoří územně analytické podklady, které zjišťují a vyhodnocují stav a vývoj území a územní studie, které ověřují možnosti a podmínky změn v území“ (§ 25 SZ). Oba druhy nástrojů jsou pro regenerace využitelné.

Územně analytické podklady

„Územně analytické podklady (dále jen ÚAP) obsahují zjištění a vyhodnocení stavu a vývoje území, jeho hodnot, omezení změn v území z důvodu ochrany veřejných zájmů..., záměrů na provedení změn v území, zjišťování a vyhodnocování udržitelného rozvoje území a určení problémů k řešení v územně plánovací dokumentaci“ (§ 26 odst. 2 SZ).

ÚAP se sestávají ze dvou částí: z podkladů o území, které pořizovatel získá od poskytovatelů údajů a případně sám doplní (= podklady pro rozbor udržitelného rozvoje) a z rozboru udržitelného rozvoje území (§26 odst. 1 SZ a § 4 vyhl. č. 500/2006 Sb)²⁷.

Rozbor, obsahující dle bodu 1 citované vyhlášky zjištění a vyhodnocení udržitelného rozvoje se SWOT analýzou, je dělen tématicky (ochrana přírody a krajiny, půdní fond, hospodářské podmínky atd). Určení problémů k řešení v ÚAP dle bodu 2 vyhlášky zahrne především „urbanistické, dopravní a hygienické závady, vzájemné střety záměrů na provedení změn v území a střety těchto záměrů s limity využití území, ohrožení území například povodněmi a jinými rizikovými přírodními jevy“. Závěrem rozboru je vyhodnocení vyváženosti vztahu územních podmínek pro životní prostředí, sociální soudržnost a hospodářský rozvoj. Tímto se rozbor udržitelného rozvoje stává podkladem i pro rozvojové a jiné plánovací dokumenty.

Grafická část ÚAP obsahuje výkres hodnot území, limitů využití území, záměrů na provedení změn a výkres problémů k řešení v území [§ 4 odst. 4 vyhl. č. 500/2006 Sb]. Výkresy limitů, záměrů a hodnot jsou podkladem pro rozbor, problémový výkres je jeho součástí.

Kromě nástroje pro pořizování územně plánovací dokumentace slouží ÚAP jako podklad

27 Seznam jevů zjišťovaných jako podklad pro rozbor udržitelného rozvoje je uveden v příloze č. 1 vyhlášky. Rozbory jsou podkladem pro vyhodnocování vlivů politiky územního rozvoje a územně plánovacích dokumentací na udržitelný rozvoj území (např. podle § 19 odst. 2 SZ).

pro rozhodování stavebních úřadů v územích, pro která nebyl vydán územní plán, dále pro posouzení vlivů záměrů na veřejnou infrastrukturu a pro uzavření plánovací smlouvy.

ÚAP obcí zpracovává příslušný úřad územního plánování na podkladě katastrální mapy, s využitím technické mapy, pokud je alespoň pro část území k dispozici, dat a údajů o území. (o právech, povinnostech a omezeních, která se váží k území, a která vznikla nebo byla zjištěna zejména na základě právních předpisů a dále informace o záměrech²⁸). Údaje poskytuje orgán veřejné správy nebo vlastník veřejné infrastruktury. Zákon ukládá úřadům územního plánování pořídit tuto dokumentaci do konce roku 2008 a krajským úřadům do poloviny roku 2009. ÚAP se budou aktualizovat každé 2 roky.

Územně analytické podklady v rozsahu rozboru projednává Rada obcí, v případě kraje zastupitelstvo kraje. Rada obcí pro udržitelný rozvoj může (ale také nemusí) být řízena starostou obce s rozšířenou působností. Není-li rada ustavena, ÚAP se neprojednávají (§ 9 SZ).

Doporučení pro strategii brownfieldů

Seznam podkladů pro rozbor udržitelného rozvoje uvedený v příloze č. 1 vyhlášky ve věci brownfieldů obsahuje položku 4. *plochy k obnově nebo opětovnému využití znehodnoceného území*. Dále je pro strategii regenerací využitelné sledovat položku 1. zastavěné území, 2. plochy výroby a případně 3. plochy občanského vybavení, 6. Staré důlní dílo, 64. staré zátěže území a kontaminované plochy, 117. zastavitelná plocha apod.

Vyhláška pro položku č. 4 dále neuvádí další podrobnosti. Bude tedy záležet na obci, zda daný brownfield považuje z hlediska svého rozvoje za prioritní a zda ho do položky zařadí. Údaje o položce 4 mají poskytovat obce úřadu územního plánování. Pro první ÚAP toto mělo již být učiněno, dále se mají informace průběžně aktualizovat a doplňovat. Aktualizace je průběžná a jednou za 2 roky úplná, včetně potvrzování správnosti zakreslení údajů jejich poskytovateli.

Úřadům byl od 1.1. 2007 zvýšen příspěvek na výkon státní správy v průměru o 800 tis. Kč ročně pro ÚAP. Na jejich první pořízení měly ORP možnost požádat o peníze z fondů EU, konkrétně z Integrovaného operačního programu, položka 5.3. Tuto možnost využily

28 Vlastník své záměry oznamuje úřadu na základě vlastní aktivity.

přibližně $\frac{3}{4}$ ORP.

Z vyhlášky o ÚAP vyplývá, že krajský úřad by měl získat a pro měřítko své územně plánovací dokumentace upravit podklady převzaté od ORP a zpracovat své ÚAP do 6 měsíců od zpracování ÚAP obcí.

Dle § 166 SZ Územně analytické podklady a jejich aktualizace ukládá pořizovatel a poskytuje je stavebním úřadům v rozsahu potřebném pro výkon jejich působnosti. Pořizovatel poskytuje územně analytické podklady ostatním poskytovatelům údajů. Pořizovatel zveřejňuje územně analytické podklady a jejich aktualizace v rozsahu a způsobem umožňujícím dálkový přístup.

Z hlediska nastavení a realizace strategie regenerace brownfieldů by mělo být zajištěno důkladné zmapování položky č. 4 na úrovni ORP. Jelikož stavební zákon neupřesňuje charakteristiky brownfieldů, které mají obce sledovat a o nichž mají úřadu územního plánování předávat informace, bude třeba zajistit informovanost o významu sledování položky č. 4 na úrovni obcí a zejména ORP.

Kraje mohou přebírat kompletní informace o položce 4 od ORP. Brownfieldy nadmístního významu se objeví v ÚAP kraje. Kraj by měl být zároveň úrovní, kde by tyto informace měly být vyhodnoceny a případně doplněny, pokud naplnění položky č. 4 proběhlo nedostatečně z hlediska potřeb pro strategii regenerací. Kraj by měl poskytnout informace na centrální úroveň, kde může proběhnout další vyhodnocení.

Dále je na zvážení, jakým způsobem využít informace z ÚAP v souvislosti s aktualizací Vyhledávací studie pro lokalizaci brownfieldů. Pro Vyhledávací studii byly shromažďovány informace o brownfieldech nejčastěji nad 1 hektar. Je tedy na zvážení, zda pro celonárodní statistiky pokračovat s tímto nastavením. Vzhledem k tomu, že snížením hranice pod 1 ha se počet brownfieldů téměř zdvojnásobí, doporučujeme, aby hranice 1 ha byla na národní úrovni z důvodu zpracovatelnosti dat podržena. **Definice položky č. 4 a brownfieldů není shodná** a je tudíž nutné počítat s tříděním a vyhodnocováním informací. Přesto se využití tohoto nástroje a jeho doplnění jeví efektivnější, než jednorázové pořizování vyhledávacích studií brownfieldů v jednotlivých krajích. První ÚAP by měly být ověřením této praxe a jejich výsledky by měly sloužit k přesnějšímu nastavení postupů. Aktualizace národní databáze není nutná každé 2 roky, optimální by bylo 4-leté období.

Územní studie

Územní studie podle § 30 SZ navrhuje, „*prověřuje a posuzuje možná řešení vybraných problémů, případně úprav nebo rozvoj některých funkčních systémů v území, například veřejné infrastruktury, územního systému ekologické stability....*“

Územní studií, jako podle minulé úpravy územním generalem nebo urbanistickou studií, lze prověřovat a posuzovat změny v území bez formálních náležitostí, jaké jsou vyžadovány u územně plánovací dokumentace. Územní studie není právně závazná a není upravena prováděcím předpisem. Územní studie nevyžaduje projednání nebo konzultace s dotčenými orgány. Studii lze pořizovat pro ověření možností využití řešeného území, například zastavitelné nebo přestavbové plochy, pro prověření podmínek ochrany hodnot území nebo pro prověření řešení vybraných problémů (dopravní řešení, technické infrastruktury, umístění občanské vybavenosti apod.).

V případě regenerací jsou studie užitečné pro veřejnou správu, která si potřebuje ověřit možnosti přestavbového území a definovat veřejný zájem na novém rozvoji. Oproti minulé praxi je však vhodné zamyslet se nad možnou spoluprací s budoucími investory, pokud jsou známi, a zároveň zajistit účast veřejnosti na této fázi projektování. Vhodnou metodou je pořádání workshopů a veřejných debat.

Na základě schválené studie lze rozhodnout i v rozporu s územním plánem. Toto rozhodnutí však musí být zdůvodněno.

2.2 Politika územního rozvoje – celonárodní koncepce rozvoje území

Politika územního rozvoje je zcela novým nástrojem územního plánování (podrobně viz samostatná kapitola). Pořizuje ji Ministerstvo pro místní rozvoj pro celé území republiky a schvaluje ji vláda. Politika je závazná pro pořizování a vydávání zásad územního rozvoje, územních plánů, regulačních plánů a pro rozhodování v území²⁹.

Politika je závazným nástrojem územního plánování, ale není zařazena mezi standardní

29 K projednání politiky nejsou přizvány obce (§ 34 a 35), (ale veřejnost ano L.D.) přesto má politika dopad na jejich územně plánovací dokumentaci, neboť stejně jako krajům pozastavuje platnost částí dokumentace v rozporu s následně schválenou politikou. Obce se k ní ale mohou uplatňovat připomínky, které MMR vyhodnocuje a toto vyhodnocení předkládá spolu s politikou vládě. Politika je pro připomínkování zveřejněna na webu min. 3 měsíce (Pozn. T.S.).

územně plánovací dokumentaci, vzhledem k obsahu a způsobu pořizování a schvalování. Její obsah není upraven prováděcí vyhláškou.

Podle § 32 SZ politika územního rozvoje:

b) *„vymezuje oblasti se zvýšenými požadavky na změny v území z důvodů soustředění aktivit mezinárodního a republikového významu nebo které svým charakterem přesahují území jednoho kraje, to je rozvojové oblasti a rozvojové osy,*

c) *vymezuje oblasti se specifickými hodnotami a se specifickými problémy mezinárodního a republikového významu nebo které svým významem přesahují území jednoho kraje,*

e) *stanoví ve vymezených oblastech, plochách a koridorech kritéria a podmínky pro rozhodování o možných variantách nebo alternativách změn v území a pro jejich posuzování, zejména s ohledem na jejich budoucí význam, možná ohrožení, rozvoj, útlum, preference a rizika“.*

Návrh politiky pořizuje ministerstvo zejména na základě:

a) *územně plánovacích podkladů,*

b) *dokumentů určených k regionální podpoře,*

c) *podkladů a dokumentů veřejné správy, které mají v mezinárodních a republikových souvislostech vliv na využívání území státu, například politik, strategií, plánů, programů, generelů,*

d) *zprávy o stavu životního prostředí,*

e) *mezinárodních závazků České republiky vztahujících se k územnímu rozvoji (§ 33 SZ).*

Schválená Politika 2006

V současné době je schválená Politika územního rozvoje 2006, **usnesením vlády č. 561 ze dne 17. 5. 2006** jako koncepce odvětví a je problematické odvozovat její závaznost mimo oblast státní správy. Návrh Politiky územního rozvoje ČR 2008 tak, jak je pojat v SZ, má být předložen vládě České republiky ke schválení v termínu do 31. prosince 2008.

Politika územního rozvoje 2006 byla vydána jako příloha časopisu Urbanismus a územní rozvoj č. 3/2006. slouží ke koordinaci ostatních odvětvových koncepcí, politik území a v

následujících aktualizacích bude PÚR ČR zohledňovat další nové podněty v těchto nástrojích obsažené.

Jak je uvedeno v úvodu dokumentu, „*Politika územního rozvoje ČR je jedním z nástrojů k dosažení souladu rozvojových záměrů, vyjádřených mj. v Národním rozvojovém plánu a Strategii regionálního rozvoje, s možnostmi a předpoklady území. S ohledem na ně stanovuje rámcové podmínky pro umístění rozvojových záměrů ve vymezených oblastech, osách, koridorech a plochách a tím umožňuje zvyšovat přínosy lokalizace těchto záměrů a minimalizovat jejich negativní dopady. Při tom respektuje Strategii udržitelného rozvoje, Strategii hospodářského růstu a ochranu území evropsky významných lokalit a ptačích oblastí soustavy Natura 2000*³⁰“.

Politika územního rozvoje ČR koordinuje územně plánovací dokumentaci krajů zejména s republikovými prioritami územního plánování i územně plánovací dokumentaci obcí. Politika územního rozvoje ČR slouží rovněž ke koordinaci dalších nástrojů rozvoje území, kterými jsou např. program rozvoje územního obvodu kraje a program rozvoje územního obvodu obce.

Rozvojové oblasti

Hlavní náplní dokumentu je vymezení rozvojových oblastí a os. S ohledem na problematiku regenerací jsou zajímavé rozvojové oblasti. Rozvojové oblasti a rozvojové osy jsou vymezeny správními obvody obcí s rozšířenou působností (dále jen ORP), ve kterých se projevují zvýšené požadavky na změny v území z důvodů soustředění aktivit mezinárodního a republikového významu a těch, které svým významem přesahují území jednoho kraje.

Kraje dále v územně plánovací dokumentaci upřesní vymezení rozvojových oblastí a rozvojových os v rozlišení podle území jednotlivých obcí s tím, že součástí rozvojových oblastí a rozvojových os nemusí být celé správní obvody ORP.

Příklady rozvojových a specifických oblastí a regenerace brownfieldů v Politice 2006

Z námi zkoumaných krajů Ústeckého a Jihomoravského se požadavek na regenerace brownfieldů skutečně objevuje v Politice viz Rozvojová oblast Ústí nad Labem OB6. Oblast je vymezena ORP Ústí nad Labem a Teplice. Kritérii a podmínkami pro rozhodování o

změnách v území jsou:

- a) zlepšovat podmínky pro příznivé životní prostředí,
- b) chránit lázeňské funkce Teplic,
- c) podporovat využívání „brownfields“.

Úkoly pro územní plánování se týkají výstavby dálnice a lázeňské funkce Teplic. Úkoly pro ministerstva a jiné ústřední správní úřady se týkají podpory restrukturalizace ekonomické základny, za které zodpovídá Ministerstvo pro místní rozvoj v součinnosti s Ministerstvem průmyslu a obchodu. Za další úkoly v oblasti dopravní obslužnosti a lázeňství odpovídají Ministerstvo pro místní rozvoj a Ministerstvo průmyslu a obchodu. Podpora využití brownfields není tedy specifikována.

Rozvojová oblast 0B3 Brno definovaná ORP Brno, Kuřim, Rosice, Šlapanice, Tišnov, Židlochovice mezi kritérii a úkoly nemá žádný týkající se regeneraci brownfieldů. Hlavními cíli jsou zde přestavba železničního uzlu a výstavba R43.

V žádné z rozvojových oblastí nefiguruje mezi úkoly omezení urbanizace, které by regenerace mohlo podpořit.

Vedle rozvojových oblastí Politika vymezuje i tzv. specifické oblasti. Ve dvou z nich, SOB 5 Karvinsko a SOB 6 Mostecko jsou regenerace brownfieldů zařazeny mezi hlavní úkoly plánování a rozvoje.

SOB 5 Specifická oblast Karvinsko byla vymezena z důvodu charakteristiky strukturálního postižení útlumem těžkého průmyslu a racionalizací těžby uhlí. Mezi kritéria a podmínky pro rozhodování o změnách v území patří :

„a) vytvářet předpoklady pro dosažení vyvážených podmínek udržitelného rozvoje území,.....

...d) řešit rozpor mezi zájmy těžby černého uhlí a ohrožením zastavěného území a devastací krajiny,

e) podporovat restrukturalizaci stávající ekonomiky, výstavbou nových průmyslových zón a logistických center vytvořit nové pracovní příležitosti, f) vytvářet podmínky pro zajištění jak zájmů ochrany přírody, tak zájmů ekonomických a sociálních“.

Úkoly pro územní plánování, které z kritérií vycházejí:

„a) v hlavních ekonomických střediscích oblasti vytvářet územní podmínky pro regeneraci

sídel (přestavbu zastavěného území a jeho zkvalitnění) a rekultivaci devastovaných ploch za účelem jejich využití pro nové průmyslové zóny, případně pro rekreační krajinu,

b) vyhledávat vhodná území pro výstavbu nových průmyslových zón a logistických center i pro jiné využití, zejména opuštěné průmyslové plochy vhodné pro další využití a plochy v návaznosti na dopravní koridory D47 a R48 a v příhraničních oblastech“.

Úkoly pro ministerstva a jiné ústřední správní úřady v řešení kritérií pokračují:

„a) posoudit podmínky těžby,

b) investičně podporovat restrukturalizaci a diverzifikaci ekonomiky, zejména podporovat výstavbu průmyslových zón, především naplňování ploch typu brownfields s ohledem na charakter území,

c) informovat potenciální investory, včetně zahraničních, o možnostech rozvoje sídel a vhodných volných rozvojových plochách s dobrou dopravní dostupností...

... f) podporovat zemědělské využití rekultivovaných ploch“, atd.

Podobně jsou nastaveny kritéria a úkoly ve specifické oblasti SOB 6 Mostecko vymezené pro ORP Bílina, Litvínov, Most.

Význam Politiky pro regenerace brownfieldů

Politika jako závazný dokument pro pořizování navazující územně plánovací dokumentace krajů a obcí a zároveň jako dokument koordinující ostatní odvětvové koncepce a programy rozvoje území krajů či obcí může mít pro řešení regenerací velký význam především v těch oblastech, pro které jsou brownfieldy považovány za problém republikového významu.

Tento předpoklad se potvrzuje, neboť problematika regenerací se objevila nejen v kritériích a úkolech rozvojové oblasti Ústecka, ale i ve dvou (a částečně až třech včetně Jesenicka a Šumperka) z šesti specifických oblastí. Navazující dokumenty krajů, zásady územního rozvoje, které mají být pořizeny v návaznosti na Politiku 2008 do konce roku 2009, mají za úkol tyto úkoly zkonkretizovat. Pokud zásady územního rozvoje byly vydány dříve, než bude schválena Politika 2008 (např. kraje Olomoucký a Zlínský), byly práce na jejich ZÚR a Politice 2008 vzájemně koordinovány a v některých detailech, kde se mohou lišit, bude plné respektování Politiky 2008 zajištěno při první aktualizaci ZÚR, tj. do 2 let po

jejím vydání. Předcházející spolupráce zástupců příslušných krajů na pořizování Politiky by měla, vedle povinnosti uložené zákonem, tuto aktivitu podpořit.

2.3. Nové druhy územně plánovací dokumentace

2.3.1. Zásady územního rozvoje - ZÚR

Na úrovni krajů jsou novým územně plánovacím nástrojem zásady územního rozvoje. „Zásady stanoví základní požadavky na účelné a hospodárné uspořádání území kraje, vymezí plochy nebo koridory nadmístního významu a stanoví požadavky na jejich využití, zejména plochy nebo koridory pro veřejně prospěšné stavby, veřejně prospěšná opatření, stanoví kritéria pro rozhodování o možných variantách nebo alternativách změn v jejich využití. Zásady mohou vymezit plochy a koridory jako územní rezervy³¹“ (§ 36 odst.1).

Na vybraných plochách nebo koridorech mohou zásady uložit prověření změn jejich využití územní studií³² nebo uložit pořízení a vydání regulačního plánu jako podmínky pro rozhodování o změnách ve využití vybraných ploch nebo koridorů. Podmínky pro pořízení regulačního plánu obsažené v ZÚR jsou jeho zadáním. Zásady mohou stanovit podmínky vydání regulačního plánu krajem a jeho zadání jen v dohodě s dotčenými obcemi (§ 36 odst. 2 SZ). Textová i grafická část zásad proto vymezují plochy, ve kterých je toto detailní prověřování změn uloženo.

Zásady se vydávají pro celé území kraje. Jsou vydávány formou opatření obecné povahy a jsou závazné pro pořizování a vydávání územních plánů, regulačních plánů a pro rozhodování v území.

Návrh zásad územního rozvoje je posuzován ministerstvem pro místní rozvoj (§ 38 odst. 2 SZ, ale jen v rozsahu zajištění souladu s PÚR a koordinace širších vztahů v území). V řízení o zásadách mohou proti návrhu zásad podávat námítky obce v řešeném území, obce sousedící a zástupce veřejnosti, zmocněný občany kraje. Námitka musí obsahovat odůvodnění a vymezení území. Projednávají a vydávají se celé ZÚR.

31 Územní rezerva je součástí ZÚR vydávaných zastupitelstvem kraje v samostatné působnosti na rozdíl od stavební uzávery, která je vydávána pro území více obcí územním opatřením rady kraje v přenesené působnosti.

32 Zadání ÚS je v pravomoci pořizovatele, tj. úřadu. Zastupitelstvo nemá pravomoc ji na sebe převzít. Proto nemůže stanovit podmínky zadání ÚS, ale jen plošnou a prostorovou regulaci plochy (pozn. T.S.).

Před vydáním zásad přezkoumává krajský úřad sám soulad zásad s politikou územního rozvoje, s cíli a úkoly územního plánování, s požadavky stavebního zákona a jeho prováděcích předpisů a s požadavky zvláštních právních předpisů a se stanovisky dotčených orgánů, popřípadě s výsledkem řešení rozporů (§ 40 odst. 1 SZ).

Kraj je povinen uvést zásady do souladu s následně schválenou politikou územního rozvoje. Do té doby nelze rozhodovat a postupovat podle částí zásad, které jsou v rozporu s politikou rozvoje.

Regenerace na regionální úrovni

ZÚR podle přílohy č. 4 k vyhlášce č. 500/2006 Sb musí v textové části obsahovat zpřesnění vymezení rozvojových a specifických oblastí vymezených politikou územního rozvoje. Pokud tedy v politice regenerace brownfieldů byly zmíněny, nemohou být v zásadách opomenuty, ani zpřesněny odchýlně od PÚR. ZÚR však pouze nepřebírají řešení z PÚR, ale nad rámec PÚR mohou řešit i brownfieldy nadmístního významu.

Otázkou zůstává, jak k tomuto problému kraje přistoupí. Budou vycházet z ÚAP a řešit problém brownfieldů obecně (jen textově), nebo budou v zásadách vyznačeny brownfieldy jako plochy nadmístního významu a budou pro ně stanoveny podmínky?

Pro případy projektů na regionální úrovni (typ průmyslová zóna Triangle v Žatci) může kraj uložit zpracování studie, zpracovat vlastní regulační plán pro oblast vymezenou v zásadách a nebo může vymežit plochu pro regulační plán na žádost, pro který zásady obsahují i zadání. Vymezení ploch, ve kterých bude prověřeno změn uloženo regulačním plánem, plní funkci stavební uzávěry. Pořízení územních studií může být vhodné pro projekty podporované přímo krajem, avšak může narazit na požadavky obcí či měst, která mohou mít na rozvoj území jiný názor³³.

Zásady mohou zahrnout brownfields nadmístního významu do ploch vymezených k asanaci. Pro tyto plochy bude možné práva k pozemkům a stavbám vyvlastnit. V praxi se bude zřejmě jednat o výjimečné případy.

Jelikož zpracování zásad má následovat do 3 let od vydání nového zákona, tedy do

33 Podmínky pro zpracování RP musely být odsouhlaseny obcemi, a tak RP bude v rozporu s názorem obce jen výjimečně.

31.12. 2009, nelze zatím jejich vliv ověřit na konkrétních příkladech. Příklady lokalit z politiky územního rozvoje ale ukazují, že minimálně v několika regionech bude téma regenerací brownfieldů rozvíjeno a tudíž bude podmiňovat obsah navazující územně plánovací dokumentace.

ZÚR Ústeckého kraje

7.11. 2007 bylo schváleno zadání ZÚR ÚK. Dokument je velmi obecný, více méně kopíruje obsah přílohy č. 4. vyhl.500/2006 Sb. Jedinou zajímavou informací je výčet podkladů pro ZÚR, mezi kterými figuruje Vyhledávací studie lokalizace brownfields na území Ústeckého kraje pořízená agenturou CzechInvest ve spolupráci s krajem. Dalším dokumentem je Strategie udržitelného rozvoje Ústeckého kraje, která se problematice brownfieldů rovněž věnovala. Kupodivu mezi podklady chybí Regionální operační program regionu soudržnosti NUTS II Severozápad 2007-2013, Strategie rozvoje Ústeckého kraje a Program rozvoje Ústeckého kraje.

2.3.2. Územní plán

*„Územní plán stanoví koncepci rozvoje území obce, ochrany jeho hodnot, jeho plošného a prostorového uspořádání, uspořádání krajiny a koncepci veřejné infrastruktury; vymezí zastavěné území, plochy a koridory, zejména zastavitelné plochy a **plochy vymezené ke změně stávající zástavby, k obnově nebo opětovnému využití znehodnoceného území (dále jen „plocha přestavby“)**, pro veřejně prospěšné stavby, pro veřejně prospěšná opatření a pro územní rezervy a stanoví podmínky pro využití těchto ploch a koridorů“ (§ 43 odst.1 SZ).*

Územní plán řeší celé území obce a rozděluje jej na plochy se stanovením podmínek pro jejich využití. Může být pořízen z rozhodnutí zastupitelstva obce z vlastního podnětu, na návrh orgánu veřejné správy, na návrh občana obce a i na návrh fyzické nebo právnické osoby, která má vlastnická nebo obdobná práva k pozemku nebo stavbě na území obce³⁴.

Územní plán je závazný pro pořízení a vydání regulačního plánu zastupitelstvem obce, pro rozhodování v území, zejména pro vydávání územních rozhodnutí. Územní plán může ve vybraných plochách a koridorech uložit prověření změn jejich využití územní studií nebo

34 Je-li změna územního plánu nebo regulační plán zpracován pro výhradní potřebu třetí osoby, hradí tato vynaložené náklady.

pořízení regulačního plánu jako podmínku pro rozhodování o změnách v území.

Procedura pořizování a schvalování územního plánu

Podkladem k zadání územního plánu jsou ÚAP, doplňující průzkumy, rozborů a územní studie, pokud byly pořízeny³⁵. Požadavky vyplývající z ÚAP kraje a obce se do ÚP neopisují, ani do odůvodnění, ÚP na ně věcně reaguje. Pro územní plán jsou vedle politiky a zásad územního rozvoje závazné i regulační plány kraje.

Návrh zadání územního plánu zpracovává s pořizovatelem, zpravidla úřadem územního plánování, určený zastupitel. Návrh zadání obsahuje cíle a požadavky na zpracování návrhu územního plánu. Obsah zadání územního plánu upravuje příloha č. 6 vyhl. č. 500/2006 Sb. Pod bodem j) jsou uvedeny „*požadavky na vymezení zastavitelných ploch a ploch přestavby s ohledem na obnovu a rozvoj sídelní struktury a polohu obce v rozvojové oblasti nebo ose*“. Poloha obce má být určující pro odhad zájmu investorů (v rozvojových pólech se předpokládá větší zájem). Dotčené orgány se vyjadřují k obsahu návrhu zadání ve lhůtě 30 dnů. Zadání schvaluje zastupitelstvo obce. V odůvodněných případech se zpracovává koncept pro ověření variantních řešení. „*Pokud je tak stanoveno v zadání územního plánu, zajistí pořizovatel pro obec zpracování konceptu územního plánu a vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území. O konceptu územního plánu se koná veřejné projednání...*“ (§ 48 SZ). „*Na základě výsledku projednání konceptu územního plánu zpracovává pořizovatel ve spolupráci s určeným zastupitelem návrh pokynů pro zpracování návrhu územního plánu, včetně návrhu rozhodnutí o výběru výsledné varianty řešení...*“ (§ 49 SZ).

Dotčené orgány jsou ve svých stanoviscích vázány svým předchozím stanoviskem, které uplatnily k zadání ÚP, zásadám a politice územního rozvoje (pokud se podstatně nezměnily podmínky, za kterých bylo stanovisko vydáno). Sousední obce uplatňují své připomínky u pořizovatele a u krajského úřadu, který je může převzít do svého stanoviska³⁶.

Každý může ke konceptu ÚP uplatnit své připomínky a vlastníci pozemků a staveb dotčených řešením své námítky. Pořizovatel ve spolupráci s určeným zastupitelem vyhodnotí

35 Jedná se o výčet podkladů z oboru územního plánování, které nemusí být pro ÚP závazné (ve smyslu, že musí být beze zbytku respektovány). Závazné podklady vyplývají z jiných §. Zde vyjmenované jsou neopomenutelné: Naopak není zvykem vyjmenovávat podklady, které mají oporu v jiném zákoně. To neznamená, že se s nimi nepracuje (příklad: strategické plány, plány rozvoje apod).

36 Krajský úřad vydává stanovisko vzhledem ke koordinaci využívání území a k souladu se zásadami ÚR a s politikou územního rozvoje (a u konceptu i k souladu se stavebním zákonem a jeho prováděcími předpisy).

výsledky projednání a zpracuje návrh územního plánu.

Pokyny pro zpracování návrhu obsahující výběr výsledné varianty jsou pořizovatelem a určeným zastupitelem předloženy zastupitelům ke schválení společně s vyhodnocením vlivů na udržitelný rozvoj, vyhodnocením souladu se stanovisky dotčených orgánů nebo výsledkem řešení rozporů, stanoviskem krajského úřadu, politikou a zásadami územního rozvoje a vyhodnocením, jak byly řešeny námitky a připomínky. Stanoviska dotčených orgánů nebo výsledek řešení rozporů jsou pro pořizovatele závazné.

Na základě schváleného zadání nebo schválených pokynů (v případě, že byl zpracován koncept) pořizovatel zajistí zpracování návrhu územního plánu. Následuje projednání územního plánu rozdělené do tří fází:

- společné jednání o návrhu územního plánu s dotčenými orgány,
- posouzení krajským úřadem,
- řízení o územním plánu spojené s veřejným projednáním.

Návrh územního plánu se nejprve projednává na společném jednání s dotčenými orgány. Stanoviska dotčených orgánů nebo výsledek řešení rozporů jsou pro pořizování závazné.

Návrh plánu posuzuje před řízením o jeho vydání krajský úřad z hlediska koordinace využívání území a souladu s politikou územního rozvoje a plánovací dokumentací vydanou krajem (zásady ÚR a regulační plán kraje). Pořizovatel musí stanovisko krajského úřadu respektovat.

Návrh územního plánu je veřejně projednáván. Připomínky může uplatnit každý. Námitky pouze vlastníci dotčených pozemků a staveb, které byly dotčeny řešením. Námitku může podat i zástupce veřejnosti. Osoby uplatňující námitky při veřejném projednání musí doložit odůvodnění a vymezit území dotčené námitkami. Dotčené orgány musí na závěr veřejného projednání uplatnit své stanovisko k připomínkám a námitkám.

Pořizovatel vyhodnotí připomínky a zpracuje návrh rozhodnutí o námitkách, případně zajistí upravení návrhu územního plánu. Pořizovatel sám přezkoumá soulad návrhu územního plánu (= přezkoumání z hlediska veřejných zájmů) s:

- politikou územního rozvoje a plánovací dokumentací vydanou krajem,
- cíli a úkoly územního plánování, zejména s požadavky na ochranu architektonických a urbanistických hodnot a požadavky na ochranu nezastavěného území,

- s požadavky stavebního zákona a jeho předpisy,
- s požadavky zvláštních předpisů a se stanovisky dotčených orgánů.

Územní plán se neschvaluje, ale vydává formou opatření obecné povahy.

Výroková část ÚP obsahuje jen části řešení, o kterých může rozhodnout zastupitelstvo obce. Neobsahuje žádnou vysvětlující část, ale jen zásady a pokyny pro rozhodování. Vše ostatní je obsaženo v odůvodnění. Za nejdůležitější výkres pro navazující rozhodování se považuje koordinační výkres³⁷, který je součástí odůvodnění. Koordinační výkres obsahuje navrhované řešení i limity využití území a další informace důležité pro posouzení návrhu a pro rozhodování o území. (§ 2 b) vyhl. č. 500/2006 Sb). Součástí odůvodnění územního plánu je i vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj, stanovisko krajského úřadu k vyhodnocení vlivů³⁸, vyhodnocení připomínek a rozhodnutí o námitkách.

Nejpozději do 4 let od vydání územního plánu se zpracovává zpráva o uplatňování územního plánu. Podkladem pro zprávu jsou územně analytické podklady, které jsou pravidelně aktualizovány. Zpráva může nahradit zadání změny územního plánu. Při změně územního plánu se aktualizuje i zastavěné území podle skutečného stavu. Změny územního plánu týkající se vymezení dalších zastavitelných ploch lze provádět pouze na základě prokázání nemožnosti využít již vymezené zastavitelné plochy a potřeby vymezení nových zastavitelných ploch (§ 55 odst. 3 SZ).

Obsah územního plánu

Obsah upřesňuje příloha č. 7 vyhl. č. 500/2006 Sb. Textová část obsahuje, kromě dalších bodů:

a) „vymezení zastavěného území,

c) urbanistickou koncepci, včetně vymezení zastavitelných ploch, ploch přestavby a systému sídelní zeleně,

37 Pozn. T.S.

38 Vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území ani stanovisko krajského úřadu k vyhodnocení vlivů na životní prostředí není pro zastupitelstvo obce závazné, ale důvody, proč nebylo respektováno musí být uvedeny a zveřejněny. Stanovisko krajského úřadu z hlediska vlivů na životní prostředí není klasickým stanoviskem podle § 4 SZ, ale stanoviskem podle zákona č. 100/2001 Sb. O posuzování vlivů na ŽP, ve znění prováděcích předpisů. (Pozn. T.S.)

g) vymezení veřejně prospěšných staveb, veřejně prospěšných opatření,a ploch pro asanaci, pro které lze práva k pozemkům a stavbám vyvlastnit“.

Pokud je to účelné, textová část dále obsahuje např.:

a) „vymezení ploch a koridorů územních rezerv a stanovení možného budoucího využití včetně podmínek pro jeho prověření,

b) vymezení ploch a koridorů, ve kterých je prověření změn jejich využití územní studií podmínkou pro rozhodování, a dále stanovení lhůty pro pořízení územní studie...

c) vymezení ploch a koridorů, ve kterých je pořízení a vydání regulačního plánu podmínkou pro rozhodování o změnách jejich využití a zadání regulačního plánu....“

Textová ani grafická část neobsahují údaje z právních předpisů a tudíž limity využití území jsou součástí koordinačního výkresu v odůvodnění. Grafická část obsahuje:

a) výkres základního členění, obsahující hranice řešeného území, zastavěného území, zastavitelných ploch, ploch přestavby, ploch a koridorů územních rezerv a ploch a koridorů, kde je podmínkou pro rozhodování územní studie nebo regulační plán³⁹.

b) hlavní výkres obsahující urbanistickou koncepci, zejména vymezení ploch s rozdílným využitím, dále koncepci uspořádání krajiny, koncepci veřejné infrastruktury, vymezení zastavěného území, zastavitelných ploch a ploch přestavby, ploch a koridorů pro veřejně prospěšné stavby, opatření a asanace, pro územní rezervy...Tento výkres je v případě potřeby možné dělit na několik samostatných výkresů.

c) výkres veřejně prospěšných staveb, opatření a asanací

d) dle potřeby výkres etapizace.

Pokyny k vymezení ploch v hlavním výkresu (§ 43 SZ) obsahuje část druhá vyhl. č. 501/2006 Sb. Zavedení legislativní úpravy způsobu vymezení ploch má posílit srozumitelnost územně plánovací dokumentace i větší předvídatelnost v rozhodování úřadů. Vyhláška zavádí 16 druhů ploch s rozdílným využitím a definuje základní přípustné, nekolidující funkce. Převažující účel využití bude možné doplnit o funkce přípustné, nepřípustné případně podmíněně přípustné. Ve zvlášť odůvodněných případech je možné

39 Do doby schválení možnosti využití územní studie pořizovatelem a vložení údajů o ní do evidence územně plánovací činnosti nebo do doby vydání a nabytí účinnosti regulačního plánu se fakticky jedná o stavební uzávěru.

vymežit i jiné plochy, než 16 uvedených, musí to být ale zdůvodněno v odůvodnění územního plánu. Vedle funkčního využití existuje členění podle významu, např. plochy zastavitelné a zejména plochy přestavby. Obě skupiny lze kombinovat, přičemž plocha přestavby nese označení budoucího funkčního využití.

Obsah odůvodnění:

Jako u zásad územního rozvoje, textová část obsahuje vyhodnocení koordinace využívání území z hlediska širších vztahů, soulad s PÚR a územně plánovací dokumentací vydanou krajem, údaje o splnění podmínek zadání, komplexní zdůvodnění přijatého řešení včetně vyhodnocení důsledků tohoto řešení, zejména ve vztahu k rozboru udržitelného rozvoje území. Dále informaci o vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj s informací, zda bylo respektováno stanovisko k vyhodnocení vlivů na životní prostředí, vyhodnocení předpokládaných důsledků navrhovaného řešení na zemědělský půdní fond a pozemky určené k plnění funkce lesa, vyhodnocení připomínek a návrh rozhodnutí o námitkách včetně samostatného odůvodnění.

Grafická část odůvodnění obsahuje koordinační výkres, výkres širších vztahů a výkres předpokládaných záborů půdního fondu.

Přínosy nové úpravy pro regenerace

Nová právní úprava přinesla pro regenerace zásadní změnu v tom, že v územních plánech bude možné vyznačovat brownfieldy jako plochy přestavby. Pro brownfieldy se v územních plánech nabízí několik řešení:

a) Brownfield bez změny funkce v územním plánu, projekt bude spočívat pouze v odstranění nebo dostavby budov a případně rekonstrukci nebo doplnění infrastruktury. Řešeno bude územním rozhodnutím, případně zrychleným postupem viz níže.

b) Brownfield vyžadující změnu územního plánu buď z důvodu změny funkce, nebo nově navržené veřejné infrastruktury. Řešení je více, pro všechny plochy ale platí, že mohou být vyznačeny jako přestavbové. Zároveň může územní plán obsahovat:

- navržení nové funkce a nové infrastruktury. Pro veřejnou dopravní a technickou infrastrukturu platí možnost předkupního práva i vyvlastnění pro další veřejně prospěšné stavby, pro veřejná prostranství platí jen předkupní právo.

- navržení speciální plochy (nově definovaná plocha s rozdílným využitím podle

ustanovení vyhl. č. 5001ú2006 Sb. § 3 odst. 4). Pro plochy není předurčena funkce hlavní a platí pro ně obecnější regulativy. Řešení pomocí speciální plochy umožňuje operativní rozhodování. V případě vymezení území jako speciální plochy, je třeba tuto novou funkci, neobsaženou v seznamu vyhlášky zdůvodnit.

- Vymezení plochy pro pořízení studie nebo regulačního plánu (podmínky pro pořízení regulačního plánu jsou jeho zadáním⁴⁰) je ve svých důsledcích stavební uzávěrou.

- Vymezení ploch jako ploch asanace. Platí možnost vyvlastnění. Vymezení musí být spojeno se stanovením podmínek pro budoucí těchto ploch a může být spojeno s pořízením regulačního plánu nebo územní studie.

V případě navržení nového využití územním plánem by měl být záměr na využití území znám, nebo musí být podmínky stanovené územním plánem velice volně formulovány, jinak nastane potřeba další změny územního plánu. Tyto problémy mohou nastat i v případě pořizování regulačního plánu z podnětu.

Nepřímou podporu regeneracím přinesla nová úprava v oblasti zpřísnění podmínek pro vymezení nových zastavitelných ploch. Jak bylo uvedeno výše, pokud návrh změny územního plánu obsahuje návrh na vymezení nových zastavitelných ploch, musí být posouzení zaměřeno i na prokázání nemožnosti využít již vymezené zastavitelné plochy v porovnání s reálnou potřebou vymezení nových zastavitelných ploch (§ 55 odst. 3 SZ). Odůvodnění změny územního plánu pak musí obsahovat i vyhodnocení účelného využití zastavěného území a vyhodnocení potřeby vymezení zastavitelných ploch.

Zpráva o uplatňování územního plánu vzpracovávaná do 4 let od vydání územního plánu, pokud navrhuje vymezení nových zastavitelných ploch, obsahuje rovněž prokázání nemožnosti využít již vymezené zastavitelné plochy a vyhodnocení potřeby vymezení nových zastavitelných ploch podle § 55 odst. 3 SZ. Zprávu schvaluje zastupitelstvo obce.

Podle § 43 SZ „*poskytování prostředků z veřejných rozpočtů podle zvláštních právních předpisů na provedení změn v území nesmí být v rozporu s vydaným územním plánem*“. Dotační programy strukturálních fondů tuto podmínku často samy obsahují. Programy by však při vícestupňovém přijímání žádostí měly brát ohled na projekty, které budou připravovány v rámci ploch procházejících změnou územního plánu, nebo pro které je

40 Není přitom důležité, zda jsou stanovené podmínky zadání regulačního plánu z podnětu nebo na žádost.

pořizován plán regulační. Tyto projekty by měly být přijaty pod podmínkou, že ve fázi žádosti o platbu bude územní plán v souladu s poskytnutím dotace, v opačném případě by měl investor počítat se zamítnutím platby.

2.3.3. Příklad připravovaného ÚP města Brna

V připravovaném územním plánu města Brna jsou navrženy plochy transformace. Plochy transformace mají být použity pro lokality brownfields a lokality, kde stávající využití není vhodné. Tyto plochy umožňují flexibilní podmínky využití z důvodu složitých podmínek v daných lokalitách a nejistých investorských záměrů a zájmů. Transformační plocha nemá stanovenou hlavní využití. Přípustné je využití, které je slučitelné s umístěním plochy v území, zejména s okolními plochami, ale i z pohledu širších vazeb, a nevyvolává nadměrné nároky na veřejnou infrastrukturu, zejména na dopravní a technickou. Jednotlivé plochy v územním plánu však obsahují konkrétní podmínky. Tato metoda umožňuje operativní rozhodování, přičemž se využití území specifikuje až při detailnějším prověření lokality v souvislosti s konkrétním investičním záměrem. Využití těchto ploch je zpravidla podmíněno prověřením lokality územní studií nebo zpracováním regulačního plánu.

2.3.4. Zastavěné území a jeho vymezení v územních plánech nebo samostatným postupem

Tento nástroj se stal nástrojem pro zpřísněnou ochranu nezastavěného území. Jelikož se však jeho účel obrátil proti němu samému, neboť ve spojení s § 18 odst. 5 SZ výrazně omezil výstavbu mimo zastavěné území i v oblastech strukturálně postižených⁴¹. Zastavěným územím se rozumí území vymezené územním plánem nebo na žádost obce samostatným postupem⁴². Na území obce se vymezuje jedno nebo více zastavěných území. Pokud nevydává obec vymezení zastavěného území, platí hranice vymezená v mapách evidence nemovitostí k 1.9. 1966⁴³. Podmínky vymezení upravuje § 58 až 60 SZ.

V případě, že byla hranice zastavěného území vymezena samostatným postupem, tato se

41 K § 18 odst. 5 SZ proto byla zákonem č. 191/2008 Sb. Přijata přechodná ustanovení do konce roku 2015 (§ 188 a), která umožňují omezenou výstavbu (zejména bytovou) v přímém dotyku zastavěného území i u obcí, které nemají územní plán (a tím nemají vymezené zastavitelné plochy v dosud nezastavěném území).

42 Obec může požádat o vymezení úřad územního plánování. Žadatelem je rada obce.

43 Tzv. intravilán, jelikož k novějšímu vymezení hranice zastavěného území až do přijetí nového SZ nedošlo.

neaktualizuje, protože nové zastavitelné plochy v nezastavěném území lze vymezit pouze územním plánem nebo u ploch nadmístního významu zásadami územního rozvoje (§58 SZ).

Povinnost vymezovat nové zastavitelné plochy pouze územním plánem má význam pro ochranu nezastavěného území zejména u obcí v okolí velkých měst, které jsou pod tlakem suburbanizace. Obec, která nemá územní plán, se může rozvíjet jen v zastavěném území. Mimo ně lze umístit jen stavby uvedené v § 18 odst. 5 SZ nebo do roku 2015 stavby uvedené v § 188 a SZ.

Pro regenerace však tento nástroj (bez detailu, že platí intravilán z roku 1966) nebyl bezúčelný. Proti málo regulované výstavbě na zelené louce protestují sami vlastníci brownfieldů, kteří by rádi viděli větší zájem o své pozemky. Tlak na obce, aby i ty nejmenší měly alespoň jednoduchou formu územně plánovací dokumentace, existuje i v jiných zemích a je aktuální zejména pro obce v chráněných územích a nebo v okolí velkých aglomerací.

2.3.5. Regulační plán jako hromadné územní rozhodnutí

Regulační plán je nástrojem na pomezí územně plánovací dokumentace a povolování rozvoje, neboť v řešené ploše a ve schváleném rozsahu nahrazuje územní rozhodnutí a je závazný pro rozhodování v území (skupinové nebo hromadné územní rozhodnutí). Regulační plán nenahrazuje územní rozhodnutí v nezastavěném území⁴⁴.

„Regulační plán 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“ (§ 61 SZ).

Regulační plán se vydává formou opatření obecné povahy z podnětu nebo na žádost fyzické nebo právnické osoby.

V případě regulačního plánu na žádost tak musí stanovit zásady územního rozvoje nebo územní plán. Jejich součástí je zadání⁴⁵ regulačního plánu, jehož pořízení je podmínkou pro

44 V nezastavěném území lze regulační plán použít namísto plánu společných zařízení komplexních pozemkových úprav, kdy nahrazuje územní rozhodnutí. V ostatních případech sice v nezastavěném území nenahrazuje ÚR, ale je závazný pro rozhodování.

45 Zadání stanoví, která územní rozhodnutí regulační plán nahradí

rozhodování o změnách v území. Zadání obsažené v zásadách územního rozvoje nebo v územním plánu zároveň stanoví, která územní rozhodnutí, nad povinný rozsah, regulační plán nahradí. Žadatel zajišťuje pořízení i projednání plánu s dotčenými orgány sám⁴⁶.

Z podnětu (kohokoliv) může vydat regulační plán zastupitelstvo kraje (v ploše nebo koridoru vymezeném v zásadách), zastupitelstvo obce (v ploše nebo koridoru vymezeném v územním plánu) a zastupitelstvo obce není-li vydán územní plán v zastavěném nebo nezastavěném území, pokud se nemění jeho charakter nebo pokud jde o komplexní pozemkové úpravy (§ 62 SZ). U regulačního plánu z podnětu zpracovává zadání, zajišťuje zpracování návrhu a projednání pořizovatel. U regulačního plánu z podnětu je možné souběžné pořízení regulačního plánu a změny územního plánu podle § 70 SZ, přičemž změna územního plánu musí být vydána jako první.

Podnět k vydání regulačního plánu musí obsahovat návrh zadání, které je následně součástí veřejného projednání a schvalování zastupitelstva. Podnět k pořízení regulačního plánu obsahuje příloha č. 8 vyhl. č. 500/2006 Sb. Zadání je vystaveno a projednáváno s dotčenými orgány a s veřejností. Zadání⁴⁷ je schvalováno zastupitelstvem, přičemž zastupitelstvo jej nemusí přijímat tak, jak bylo předloženo. Na základě schváleného zadání pořizovatel pro obec nebo kraj zajistí zpracování návrhu regulačního plánu, včetně vlivu záměru na veřejnou infrastrukturu. O návrhu se koná společné jednání s dotčenými orgány a obcí. Projednaný návrh je zveřejněn, doručen veřejnou vyhláškou a veřejně projednán za účasti dotčených orgánů⁴⁸. Upravený (pořizovatelem nebo žadatelem) regulační plán je přezkoumán⁴⁹ pořizovatelem a vydáván zastupitelstvem (obce nebo kraje). Po vydání nabývá regulační plán účinnosti⁵⁰. Při vydání se již nerozlišuje, zda byl regulační plán vydán z podnětu nebo na žádost.

46 Projednání s veřejností zajišťuje pořizovatel.

47 Obsah zadání pro oba druhy plánu upravuje příloha č. 9 vyhl. č. 500/2006 Sb. Kromě jiného obsahuje zadání požadavky na vymezení pozemků a jejich využití,....požadavky na veřejně prospěšné stavby a opatření, požadavky na asanace, ...případné požadavky na plánovací smlouvu a dohodu o parcelaci,... (pouze pro regulační plán na žádost). Zadání regulačního plánu též obsahuje požadavky vyplývající z územního plánu, politiky a zásad územního rozvoje a požadavky vyplývající z ÚAP.

48 Námitky a připomínky lze uplatnit nejpozději při veřejném projednání.

49 Z hlediska souladu s územně plánovací dokumentací, cíly a úkoly územního plánování, stanovisky dotčených orgánů, z hlediska požadavků na soulad se SZ a jeho prováděcími předpisy, nároků na infrastrukturu..Výsledek přezkoumání je uveden v odůvodnění (§ 68 SZ). Obsah odůvodnění viz příloha č. 11 vyhl. č. 500/2006 Sb.

50 Součástí procedury je i EIA.

Regulační plán na žádost je platný 3 roky, není-li stanovena lhůta delší. Do té doby musí být podána úplná žádost o stavební povolení nebo započato s plánovaným využitím.

Pokud nedojde k vydání regulačního plánu v dané ploše nebo koridoru do 2 let od podání úplné žádosti, která musí být v souladu s právními předpisy a zadáním regulačního plánu, pozbývá platnosti pro dotčenou plochu nebo koridor podmínka vydání regulačního plánu a může být podána žádost o územní rozhodnutí.

Obsah žádosti o vydání regulačního plánu na žádost

Žádost o vydání regulačního plánu na žádost (příloha č. 10 vyhl. č. 500/2006 Sb.) obsahuje identifikaci území a zdůvodnění žádosti pořízení regulačního plánu včetně návrhu, která územní rozhodnutí plán nahradí. K návrhu regulačního plánu jsou přiložena stanoviska dotčených orgánů. Součástí žádosti o vydání regulačního plánu, který vyžaduje přeparcelaci, musí být dohoda s vlastníky pozemků, jejíž součástí musí být souhlas vlastníků s rozdělením nákladů a prospěchů vzniklých realizací plánu (dohoda o parcelaci)⁵¹. Obec nebo kraj mohou podmínit vydání regulačního plánu uzavřením smlouvy s žadatelem o spoluúčasti na vybudování nové nebo na úpravách stávající veřejné infrastruktury (plánovací smlouva)⁵².

Údaje o nárocích na veřejnou infrastrukturu jsou součástí žádosti, stejně jako doklady prokazující vlastnická práva žadatele nebo doklad o právu založeném smlouvou provést stavbu nebo opatření k pozemkům, nebo souhlas vlastníků či dohodu o parcelaci.

Veřejná infrastruktura, zmíněná v plánovací smlouvě, se týká nejen infrastruktury dopravní a technické, ale i občanského vybavení (vzdělávání, zdravotní a sociální služby, kultura..) a veřejného prostranství. Obsah plánovací smlouvy je uveden v příloze č. 13 vyhl. č. 500/2006 Sb.

Obsah odůvodnění regulačního plánu je podobný jako u územního plánu, včetně vyhodnocení souladů, dopadů na zemědělský půdní fond, rozhodnutí o námitkách včetně odůvodnění vyhodnocení připomínek atp. Vyhodnocení vlivů na životní prostředí není součástí vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj, neboť nejde o koncepci. Zpracovává se proto samostatně.

51 V případě, že lze pro daný účel vyvlastnit, dohoda o parcelaci se nevyžaduje.

52 Plánovací smlouvu dává nejprve pořizovatel schválit zastupitelstvu, pokud je žádost o vydání regulačního plánu úplná.

Regulační plány pro projekty regenerace

Nahrazení hromadného územního rozhodnutí pro plochy regenerací vydáním regulačního plánu se nabízí jako nástroj urychlující rozvoj. Otázkou však zůstává náročnost zpracování takovéto dokumentace pro větší plochy, jejichž podmínky rozvoje se mohou v průběhu času měnit. Navíc povinnost podat všechna stavební povolení do 3 let je pro velké plochy rovněž nereálná.

Pro investory připadá v úvahu pořízení regulačního plánu jak na žádost, kdy jednoznačně hradí všechny náklady, tak z podnětu. V případě, že investor je osobou, která vyvolá pořizování regulačního plánu z podnětu, může být obcí vyzván k úplné nebo částečné participaci na nákladech na pořízení plánu. Výhodou pořizování regulačního plánu z podnětu je možnost sloučení se změnou územního plánu. Nevýhodou je časová a zřejmě i finanční náročnost takového postupu a nejistota výsledku, neboť zadání může být upraveno zastupitelstvem podle jeho potřeb nebo může být změněno při veřejném projednání. Naopak výhodou regulačního plánu na žádost je, že zadání již není veřejně projednáváno (neboť bylo součástí územního plánu), projednáván je však návrh. U regulačního plánu na žádost je však návrh předem projednán žadatelem s dotčenými orgány a vyžaduje vyřešení majetkoprávních vztahů (dohoda o parcelaci, viz níže) případně může obcí vyžadován a po investovi uzavření plánovací smlouvy⁵³.

Dle zkušeností ze zahraničí se pro komplexní projekty hodí metoda rámcového plánu (může ho zastoupit studie a územní plán), který upřesňují detailní regulační plány pořizované dle etap projektu. Jelikož regulační plány dle české legislativy musí povinně stanovit podmínky pro vymezení a využití pozemků, pro umístění a prostorové uspořádání staveb veřejné infrastruktury a vymezuje veřejně prospěšné stavby nebo opatření. Pokud by měl být regulační plán použit pouze pro přeparcelování a umístění veřejné infrastruktury, musí být nějakým způsobem určeno využití pozemků.

Hlavní výhodou regulačního plánu tedy je nabytí účinnosti 15. dnem po vyvěšení veřejné vyhlášky oznamující jeho vydání. Poté lze hned žádat o stavební povolení, protože se proti regulačnímu plánu nelze odvolat⁵⁴. Další výhodou je, že regulační plán zabraňuje salámové

53 Plánovací smlouvu (viz níže) předkládá pořizovatel zastupitelstvu po obdržení žádosti o vydání regulačního plánu. Návrh plánovací smlouvy je součástí žádosti.

54 Na rozdíl od územního rozhodnutí, proti kterému se mohou odvolat i občanská sdružení, čímž územní rozhodnutí nenabude právní moci, nelze žádat o stavební povolení a řešení odvolání s častým rušením územního

metodě rozvoje. Je-li pro území schválen regulační plán, navazuje pouze stavební řízení.

Regulační plány mohou pořizovat i kraje a územní a regulační plány obcí je musí respektovat. Může však jít o projekty, jejichž význam přesahuje území jedné obce. S dotčenými obcemi musí být zadání regulačního plánu dohodnuto.

2.4 Nové nástroje pro přípravu a povolování rozvoje

2.4.1. Územní řízení

Povolování rozvoje lze provádět jen na základě regulačního plánu nebo územního rozhodnutí, popřípadě územního souhlasu (pokud se nejedná o výjimku, která tyto nevyžaduje). Územní rozhodnutí může nahradit i veřejnoprávní smlouva (§ 161 SŘ⁵⁵).

Tituly územního rozhodnutí se oproti minulé právní úpravě trochu mění. Územní rozhodnutí jsou nyní o:

- umístění stavby nebo zařízení,
- dělení nebo scelování pozemků,
- změně stavby a změně vlivu stavby na využití území,
- dělení nebo scelování pozemků,
- ochranném pásmu.

Upřesněním je dvojitý způsob doručování oznámení o zahájení řízení a územního rozhodnutí. V případě existence schváleného územního nebo regulačního plánu je to vyhláškou pro ostatní účastníky mimo žadatele a obce (§ 85 odst. 1 a 2, § 87 odst. 1 a § 92 odst. 3).

Stejně jako u žádosti o vydání regulačního plánu, musí žadatel (pokud je třeba přeparcelace a žadatel není jediným vlastníkem) v žádosti o územní rozhodnutí předkládat

rozhodnutí protahuje přípravu území někdy i o roky.

⁵⁵ Podmínkou této úpravy je souhlas ostatních účastníků řízení, což dosti významně omezuje využití tohoto postupu. Zároveň je územní rozhodnutí formou veřejnoprávní smlouvy oznamováno občanským sdružením.

dohodu o parcelaci nebo doklad o právu založeném smlouvou provést stavbu či souhlas vlastníka. Kromě závazných stanovisek dotčených orgánů⁵⁶ musí žadatel předložit i stanoviska vlastníků veřejné infrastruktury, na kterou bude stavba napojena. Požadavky na veřejnou dopravní a technickou infrastrukturu jsou znovu prověřovány při posuzování záměru úřadem. V případě, že záměr vyvolává nároky na výstavbu nové nebo změnu stávající veřejné dopravní a technické infrastruktury, je povinností uzavřít plánovací smlouvu. Pokud není vydána územně plánovací dokumentace, posuzuje úřad záměr podle souladu s cíli a úkoly územního plánování a na základě územně plánovacích podkladů.

Území řízení je veřejné, oznamování probíhá dvojím způsobem, viz výše. Účastníkem řízení jsou ale nejenom vlastníci sousedních staveb, ale i vlastníci jejichž práva budou projektem dotčena a občanská sdružení. Posuzování záměru žadatele se provádí s ohledem na soulad s územně plánovací dokumentací, cíli a úkoly územního plánování, požadavky stavebního zákona a jeho prováděcích předpisů, s požadavky na veřejnou dopravní a technickou infrastrukturu, s požadavky zvláštních právních předpisů a se stanovisky dotčených orgánů, s nimiž musí být dosaženo shody⁵⁷, a s ochranou práv dotčených účastníků řízení.

Územní rozhodnutí je platné 2 roky (a je platné stále, pokud je v této lhůtě požádáno o stavební povolení), není-li v odůvodněných případech stanovena lhůta delší.

Územní řízení a regenerace

Pro regenerace přichází v úvahu nejčastěji územní rozhodnutí o umístění stavby. Jeho zjednodušené formy, nemusí být výjimečné, pokud není v nezastavěném území a záměr nepodléhá EIA.

Pro některé etapy projektu bude možné využít i rozhodnutí o ělení nebo scelování pozemků nebo v případě terénních úprav rozhodnutí o využití pozemků. Pro nástavby, přístavby případně projekty změny užívání stavby s vlivem na veřejnou infrastrukturu lze využít nové rozhodnutí o změně stavby a změně vlivu stavby na využití území.

56 Žadatel již nemusí předkládat koordinované stanovisko, stavební úřad musí získat sám závazná stanoviska od úřadů vlastního správního úřadu. Rozhodnutí o tom, kterých veřejných zájmů se může rozhodnutí (opatření) dotknout, činí příslušný stavební úřad úsudek sám. Dotčené orgány nemohou nyní uplatňovat stanoviska a námítky, o nichž bylo rozhodnuto při vydání územního nebo regulačního plánu

57 Ne vždy, může vzniknout rozpor mezi dotčenými orgány navzájem nebo mezi nimi a stavebním úřadem. Ten se řeší podle § 136 odst. 6 Správního řádu (pozn. T.S.).

Zjednodušené územní řízení podle § 95 SZ je možné pro projekty v zastavěném území nebo zastavitelné ploše, jestliže záměr nevyžaduje posouzení vlivu na životní prostředí a jestliže je žádost doložena závaznými stanovisky dotčených orgánů a souhlasem účastníků řízení, kteří mají majetková nebo jiná věcná práva k dotčeným pozemkům a pozemkům sousedícím. Stanoviska a souhlasy musí obsahovat souhlas se zjednodušeným řízením. Návrh výroku je zveřejněn na místě stavby včetně ilustrace projektu. Připomínky veřejnosti lze uznat jen za předpokladu, že by mohla být ohrožena ochrana veřejného zájmu podle zvláštních právních předpisů, zejména ochrany životního prostředí. Těmito dodatečnými ustanoveními je pravděpodobnost úspěšného dokončení zjednodušeného územního řízení minimalizována.

Územní souhlas je podle § 96 SZ vyhrazen pro stavby dle § 103 odst. 1 a 2, malé nekomplikované terénní úpravy a změny staveb, které nevyžadují územní rozhodnutí. Může být udělen i pro dělení a scelování pozemků. K územnímu souhlasu jsou ovšem opět třeba závazná stanoviska dotčených orgánů a souhlasy vlastníků infrastruktury a vlastníků dotčených pozemků dle § 85 odst. 2 a-b.

Dohoda o parcelaci

Dohoda o parcelaci, která je novým nástrojem pro uspořádání vlastnických vztahů a podmínku pro rozhodování představuje hromadný souhlas vlastníků pozemků dotčených projektem navrženým v regulačním plánu nebo projektem pro územní rozhodnutí v případě, že žadatel nemá vlastnické právo k těmto pozemkům. V dohodě je možné upravit podíly na novém využití pozemků i na nákladech na infrastrukturu. Obsah dohody je variabilní dle projektu, upravuje ho příloha č. 12 k vyhl. č.500/2006 Sb. V dohodě jsou uvedeny podíly před zahájením projektu, případně i podíly osob, které nemají v lokalitě pozemky, dále závazky ke snížení podílu nebo strpění realizace infrastruktury na pozemku, souhlasy s dělením, scelováním případně odprodejem pozemků v novém řešení. Dohoda obsahuje plnou moc k podání žádosti o vydání regulačního plánu nebo územního rozhodnutí a na vklad do katastru.

Do projektu musí být zahrnuty pozemky souvisle a projekt musí být v souladu se zadáním obsaženém v územním plánu nebo zásadách rozvoje.

Plánovací smlouva

Plánovací smlouva představuje dohodu mezi žadatelem o pořízení regulačního plánu nebo vydání územního rozhodnutí a příslušným orgánem územní samosprávy o úpravě vztahů při budování veřejné infrastruktury potřebné pro realizaci projektu žadatele. Obsah smlouvy upravuje příloha č. 13 k vyhl. č. 500/2006 Sb a může se odvíjet od charakteru projektu. Kromě popisu potřebné infrastruktury a závazků obou stran obsahuje smlouva „*h) závazek žadatele k využití veřejné infrastruktury v dohodnutém termínu a rozsahu, i) závazek žadatele provést nezbytná opatření, zabraňující ohrožení veřejných zájmů v případě, že nedojde k realizaci navrhovaného záměru v dohodnutém rozsahu a čase a j) záruky žadatele k zajištění jeho závazku (bankovní záruka, zástava, složení peněžní částky)*“.

Plánovací smlouva a dohoda o parcelaci jsou pro regenerace jednoznačně přínosným nástrojem, který má obdoby a široké využití v zahraničí. Je dobře, že se ve vyhlášce objevila podmínka, že infrastruktura zmiňovaná v plánovací smlouvě musí souviset s projektem investora. Zákon zároveň umožňuje, aby obec vyžadovala pojistku pro případ nedodržení smlouvy a aby tak mohla zajistit vybudování potřebné infrastruktury ze zajištěných prostředků.

2.4.2 Stavební povolení a dobrovolné odstranění stavby

Stavební povolení je již součástí stavebního řádu. Většina staveb v oblasti regenerací bude vyžadovat řádné stavební povolení (§115-116 SZ) vyjma udržovacích prací a drobných nekomplikovaných terénních úprav a stavebních úprav dle § 103 SZ a staveb na ohlášení dle § 104 SZ. Se stavebním povolením souvisí další předpisy o změně stavby před dokončením (§ 118 SZ), kolaudaci a užívání staveb (§ 119-121, § 122, §123-127 SZ).

Dále mohou projekty regenerací vyžadovat povolení k odstranění stavby, terénních úprav a zařízení. Odstranění stavby se podle nové úpravy ohlašuje stavebnímu úřadu s dokumentací (§ 128 odst. 1). Pokud bourací práce vyžadují povolení, stavební úřad si vyžádá další podklady a dnem jejich předložení zahájí řízení. Zpřísněný režim platí pro kulturní památky nebo stavby v památkové zóně, kde o podmínkách bourání rozhoduje orgán památkové péče (§ 128 odst. 6 SZ).

2.4.3. Autorizovaný inspektor

Autorizovaný inspektor je zcela novým nástrojem stavebního zákona, který představuje

částečnou privatizaci stavebního rozhodování, tedy jeho přenesení ze stavebních úřadů na inspektora.

Využití autorizovaného inspektora znamená možnost zkráceného stavebního řízení (§ 117 SZ). Stavebník uzavírá s inspektorem smlouvu o provedení kontroly projektové dokumentace stavby. Stavba nesmí být v územně plánovací dokumentaci uvedena jako nezpůsobilá ke zkrácenému řízení a zároveň stanoviska dotčených orgánů a vyjádření osob, které by byly účastníky řízení i být souhlasná. Stavebník předkládá stavebnímu úřadu pouze oznámení stavby, projektovou dokumentaci a certifikát vydaný inspektorem. Inspektor certifikátem stvrzuje, že ověřil projektovou dokumentaci a připojené podklady z hledisek uvedených v § 111 SZ odst. 1 a 2 a že navrhovaná stavba může být provedena.

Inspektor je dále oprávněn vykonávat kontroly provádění stavby a vydat certifikát pro vydání kolaudačního souhlasu, nebo např. schvalovat změny stavby před jejím dokončením.

„Pokud ve vyjádřeních byly uplatněny námitky, inspektor je posoudí a projedná s osobami, které je uplatnily. Nepodaří-li se při vypořádání námitek odstranit rozpory mezi osobami, které by byly účastníky řízení, předloží jejich vyjádření spolu s projektovou dokumentací a závaznými stanovisky dotčených orgánů stavebnímu úřadu, který zajistí vypořádání námitek podle § 114 SZ“...(§ 117 odst. 4 SZ). Podání má charakter podnětu k zahájení řízení, nikoliv podání žádosti. Pokud stavební úřad námitky uzná jako oprávněné, nepotvrdí stavbu jako způsobilou ke zkrácenému řízení. Stavebník má možnost podat novou žádost o stavební povolení nebo navrhnout stavebnímu úřadu uzavření veřejnoprávní smlouvy o provedení stavby (§ 116 SZ).

Inspektor může tedy vydat pouze kladný certifikát a nemůže rozhodovat o námitkách osob, které by byly účastníky řízení a o výhradách či stanovených podmínkách dotčených orgánů. Tím se jeho možnosti poměrně zužují a navíc stavebník tak může **ztratit čas, pokud je stavba shledána nezpůsobilou ke zkrácenému stavebnímu řízení.**

2.5. Nástroje pro intervence veřejné správy

2.5.1. Územní opatření o stavební uzávěře

Stavební uzávěra je „opatřením obecné povahy⁵⁸, které omezuje nebo zakazuje v nezbytném rozsahu stavební činnost ve vymezeném území, pokud by mohla ztížit nebo znemožnit budoucí využití podle připravované územně plánovací dokumentace, jestliže bylo schváleno její zadání, nebo podle jiného rozhodnutí či opatření v území“ (§97 SZ).

Podmínkou použití nástroje je tedy zahájení pořizování územně plánovací dokumentace, které zamezuje pouhé blokaci území. Uzávěra je možná pouze má-li dojít ke změně využití území pro jiný účel, nebo má-li se území zablokovat pro stavby veřejné infrastruktury.

Opatření vydává rada obce v přenesené působnosti. Návrh uzávěry musí být projednán s dotčenými orgány, námítky a připomínky podávají pouze dotčené osoby.

Opatření o stavební uzávěře musí přesně stanovit omezení nebo zákaz stavební činnosti a musí obsahovat identifikaci pozemků podle katastru a v případě velkého území lze vymezit popisem parcel. Nutnou součástí uzávěry je doba trvání. Odůvodnění obsahuje vždy rozhodnutí o námitkách.

Pro regenerace je tento nástroj poměrně významný a nová právní úprava předchází problémům (časově neomezená blokace území), které vyvolávalo ustavení uzávěry podle starého zákona. Pokud nedojde v případě regenerace ke změně využití území, je stavební uzávěra možná jen v případě, že se v dané ploše bude doplňovat veřejné infrastruktura.

Pokud jsou plochy regenerace vymezené pro pořízení studie nebo regulačního plánu jako podkladu k rozhodování o využití území, toto opatření platí nepřímo jako stavební uzávěra a opatření o stavební uzávěře není třeba vydávat.

58 Podrobnosti o opatření obecné povahy jsou uvedeny v § 171 až 174 správního řádu; podstatným znakem tohoto rozhodnutí je jeho jednoinstančnost, a to jak v procesu správním, tak v přezkumném procesu správně soudním. Proti rozhodnutí nelze podat ve správním řízení odvolání (pouze je přezkoumat v přezkumném řízení z hlediska zákonnosti). Lze je napadnout soudní žalobou správní (ve velmi omezeném okruhu aktivně legitimovaných subjektů), přičemž rozhodovací působnost je v tomto případě svěřena přímo Nejvyššímu správnímu soudu, jehož rozhodnutí je rovněž jednoinstanční (J. Plos, Územní řízení, Bulletin stavebního práva, 1/2008).

2.5.2. Územní opatření o asanaci území⁵⁹

Územní opatření o asanaci se vydává rovněž jako opatření obecné povahy, na území postiženém živelní pohromou nebo závažnou havárií a rovněž pro zastavěné území, ve kterém jsou závadné stavby z důvodů hygienických, bezpečnostních, požárních, provozních a ochrany životního prostředí, u nichž je ve veřejném zájmu nutné nařídit odstranění závad staveb a úpravy staveb a nařídit opatření k asanaci území (§ 97 SZ).

Situace odpovídá té, kdy nelze postupovat podle dosavadních opatření, zejména podle schválené územně plánovací dokumentace. Opatření se vydává na základě průzkumu dotčeného území a vyhodnocení stavu staveb a pozemků. K opatření se vyjadřují dotčené orgány a osoby. Vedle podmínek stavebně technického řešení stavu a jeho nápravy obsahuje opatření o asanaci i podmínky budoucího využití. Opatření o asanaci je platné do pořízení změny nebo nové územně plánovací dokumentace. Je to tedy jediný případ, kdy rozhodnutí nebo opatření lze vydat v rozporu s územně plánovací dokumentací.

Území asanace může být vymezeno při vydání územně plánovací dokumentace. Pro takto vymezené území platí rovněž možnost vyvlastnění. V případě nesouhlasu vlastníka s určením plochy pro asanaci proběhne nejdříve proces vyvlastnění. **Může proběhnout vyvlastnění ve prospěch soukromoprávní osoby?**

2.5.3. Předkupní právo

Tento nástroj je nově zařazen ve stavebním zákonu (§ 101). Zákonodárce vycházel z předpokladu, že pozemek vymezený územně plánovací dokumentací pro veřejně prospěšné stavby nebo veřejně prospěšná opatření nemůže být využit v rozporu se schváleným plánem, a proto je předkupní právo obce, kraje nebo státu logické. Nástroj umožňuje uplatnit předkupní právo pro obec, kraj nebo stát k pozemku určenému územním nebo regulačním plánem pro veřejně prospěšnou stavbu nebo veřejně prospěšné opatření a i pro veřejné prostranství (poslední jen obec). Předkupní právo má tedy širší rozsah než možnost vyvlastnění, neboť kromě veřejných prostranství⁶⁰ lze označit i veřejně prospěšné stavby včetně staveb a pozemků občanského vybavení. Předkupní právo může mít i stát⁶¹, je-li tak

59 Asanace v územním plánu není tímto územním opatřením.

60 Dle zákona č. 128/2000 Sb., o obcích.

61 Podle druhu vlastnictví, např. dálnice a silnice 1. třídy.

stanoveno v ÚPD.

Vlastník má takto vymezený pozemek označený v katastru nemovitostí a v případě prodeje je povinen pozemek nabídnout obci, kraji nebo státu ke koupi za cenu obvyklou. Předkupní právo může být uplatněno do 6 měsíců od doručení nabídky obci, kraji nebo Úřadu pro zastupování státu ve věcech majetkových. Uplynutím lhůty předkupní právo zaniká⁶². Nevyužití práva ale neznamená změnu využití určenou ÚPD, nicméně vlastník může pozemek prodat komukoliv nebo může dojít k vyvlastnění. Pokud v případě občanské vybavenosti a veřejných prostranství nedojde k uplatnění předkupního práva a není možné využít vyvlastnění, pak nastává patová situace do doby dobrovolného prodeje nebo změny využití v ÚPD. Předkupní právo je širší než možnost vyvlastnění, nevztahuje se však na asanace.

Zákon neuvádí, jak bude řešena situace při neshodě o prodejní ceně nemovitosti.

2.5.4. Vyvlastnění

Stavební zákon již není hlavním vyvlastňovacím předpisem jako v minulé úpravě, neboť podmínky pro vyvlastnění, principy náhrady a vyvlastňovací řízení upravuje samostatně zákon o vyvlastnění č. 184/2006 Sb.

Nový zákon především mění podmínky pro stanovování výše náhrady za vyvlastnění, ale řeší i otázky práv třetích osob, upravuje procesní stránku řízení a další činnosti.

Jak uvádí Listina základních práv a svobod v č. 11 odst. 4, „*vyvlastnění nebo nucené omezení vlastnického práva je možné jen ve veřejném zájmu, a to na základě zákona a za náhradu.*“

Vyvlastnit je tedy možné pouze pro účely stanovené zákonem. Účely jsou upraveny v řadě platných zákonů, kromě stavebního v zákoně o památkové péči, horním zákoně a dalších. Stavební zákon tedy zachovává tzv. tituly (účely) vyvlastnění. Jsou jimi (stavby a opatření musí být vyznačeny v územně plánovací dokumentaci):

a) veřejně prospěšná dopravní stavba a technická infrastruktura,

b) veřejně prospěšné opatření, a to snižování ohrožení povodněmi a jinými přírodními katastrofami, zvyšování retenčních schopností území, založení prvků ekologické stability a

ochrana archeologického dědictví,

c) stavby a opatření k zajišťování obrany a bezpečnosti státu,

d) asanace (ozdravění) území (§ 170 SZ).

Vyvlastňovacími úřady jsou obecní úřady ORP a magistráty statutárních měst (přenesená působnost). Je-li vyvlastnitelem, vyvlastňovaným nebo jiným účastníkem řízení obec, jejíž úřad je příslušný pro vyvlastnění, krajský úřad nebo MMR pověří řízením jiný úřad. Podobně se postupuje, je-li účastníkem osoba, jíž je obec zřizovatelem. Vyvlastnitelem, tedy tím, kdo se domáhá, aby na něj přešlo vlastnické právo, nebo aby v jeho prospěch bylo zřízeno břemeno, však může být osoba veřejnoprávní i soukromoprávní.

Vyvlastnění je přípustné jen pro účel stanovený zvláštním zákonem a jen jestliže veřejný zájem na dosažení tohoto účelu převažuje nad zachováním dosavadních práv vyvlastňovaného. Sleduje-li se vyvlastněním provedení změny ve využití nebo v prostorovém uspořádání území, včetně umístění staveb a jejich změn, lze je provést jen v souladu s cíli a úkoly územního plánování (§ 3 zák. č. 184/2006 Sb.). Veřejný zájem zůstává neurčitým právním pojmem a proto správní orgán naplnění veřejného zájmu a jeho převahu nad ochranou vlastnického práva musí posuzovat v každém jednotlivém případě. Soulad s cíli a úkoly územního plánování se prokazuje územním rozhodnutím nebo regulačním plánem.

Vyvlastnitel musí prokázat, že učinil vše, aby získal práva smluvní cestou. Vyvlastňovanému musí být znám účel vyvlastnění po dobu 6 měsíců. Odmítnutí dohody nebo nečinnost vyvlastňovaného musí být žadatelem prokázáno.

Řízení se zahajuje na žádost vyvlastnítele. Úřad může zamítnout žádost o vydání rozhodnutí, pokud zjistí, že nebyly splněny podmínky pro vyvlastnění. Rozhodnutí o vyvlastnění upravuje (§ 24 zák. č. 184/2006 Sb.).

Pokud není záměr uskutečněn, vlastník má nárok na navrácení svých práv.

Náhrady za vyvlastnění stavby, pozemku a jejich příslušenství se určují ve výši ceny obvyklé, pokud není nižší než cena tabulková. Vyvlastňovanému náleží i náhrady spojené se stěhováním apod. Místo finanční náhrady lze poskytnout jiný pozemek nebo stavbu, dojde-li k dohodě, případně s vyrovnáním cenového rozdílu. Vyvlastnit lze i neznámého vlastníka, náhrada je pak uložena v úschově u soudu.

2.5.5. Náhrady za změnu v území

Náhrady se týkají pozemků, na která se vztahuje nově vyhlášená stavební uzávěra nebo pozemků, u nichž bylo změnou územního či regulačního plánu zrušeno určení k zastavění či u kterých bylo zrušeno územní rozhodnutí⁶³. Náhrada se stanoví ve výši rozdílu mezi cenou pozemku stavebního a nezastavitelného. Uzávěra znamená omezení vlastnického práva, tudíž je blíže institutu vyvlastnění. Zrušení zastavitelnosti pozemku znamená ztrátu jeho hodnoty. Náhradu škody žádá vlastník s doložením posudků a dokladů o vynaložených nákladech⁶⁴.

2.5.6 Nařízení o odstranění stavby

Stavební úřad může, jako podle předchozí úpravy, využít možnosti nařízení odstranění stavby, která svým závadným stavem ohrožuje život a zdraví osob nebo zvířat, bezpečnost, životní prostředí anebo majetek třetích osob a její vlastník před rozhodnutí stavebního úřadu neodstranil závadný stav stavby⁶⁵. Dále lze nařídit odstranění černých nebo dočasných staveb, což v případě brownfieldů mohou být některé přístavby a provizorní stavby, které zároveň nemusí být nebezpečné jako předchozí kategorie.

Náklady na odstranění stavby nese ten, komu bylo odstranění stavby nařízeno, tedy nejen vlastník (§ 131 SZ). **Nenašla jsem ustanovení o odstranění stavby úřadem na náklady vlastníka, které se pak vymáhají.**

2.6. Evidence územně plánovací činnosti

Podle nového SZ může být i tento nástroj nápomocen cíli hospodárného využívání území, neboť předmětem evidence budou i informace o zastavitelných plochách nad 10 hektarů s informací o účelu jejich využití.

Stále však chybí v jiných zemích důležitý nástroj a tím je sledování skutečné „konzumace“ nezastavěných ploch přepočtená např. na rok. Pokud by nástroj evidence musel zpětně sledovat, kolik ze zastavitelných ploch vymezených v územních plánech se skutečně zastaví, byl by potřebný údaj dostupný. Údaje zjistitelné z katastru nejsou pro tyto potřeby vhodné⁶⁶.

63 Pro poslední uvedené platí účinnost až od 1.1. 2012.

64 Vlastník obdrží hodnotu odpovídající rozdílu v ceně pozemku plus vynaložené náklady, například na projekt.

65 Vyjma staveb, které jsou kulturní památkou.

66 Je to dáno definicí zastavěných ploch podle předpisů pro katastr, neboť mezi zastavěné plochy se

Závěr

Provedená analýza nových nebo modifikovaných nástrojů územního plánování potvrzuje, že nový stavební zákon je alespoň částečným přínosem pro řešení regenerací brownfieldů, neboť splňuje několik požadavků citovaných v úvodu, které pro připomnění zněly:

- zjednodušit a zrychlit změny územních plánů pro projekty regenerace;
- nastavit metody spolupráce mezi veřejným a soukromým sektorem v oblasti výstavby nebo rekonstrukce infrastruktury a obecně v přípravě projektů;
- a případně významněji uplatňovat nástroj vyvlastnění.

1. Do pojmů stavebního zákona se dostal termín plochy přestavby. Tyto plochy je možné vyznačovat v územních plánech, žádný konkrétní předpis v souvislosti s brownfieldy se k nim ale neváže a územní plán nabízí několik variant, jak postupovat při navrhování využití ploch brownfieldů.
2. Prostřednictvím analytických podkladů je orgánům územního plánování uloženo sledovat výskyt brownfieldů (plochy k obnově nebo opětovnému využití znehodnoceného území). Zákon ani vyhláška přímo neuvádí pojem brownfield a uvedená položka je jednou z mnoha, které mají být v územně analytických

nepočítají odstavné plochy, parkoviště a plochy infrastruktury. Ty jsou zahrnuty pod tzv. ostatní plochy a ty oproti zastavěným plochám skutečně v celoročních bilancích narůstají. Zastavěných ploch paradoxně ubývá.

podkladech sledovány. K položce číslo 4 ÚAP nejsou uvedeny další požadavky tak, aby bylo data možné využít pro strategii regenerací, nebo pro vyvození požadavků pro územní plánování a povolování rozvoje, případně intervence veřejné správy.

3. Výstupy územního plánování a územního řízení jsou prověřovány z hlediska souladu s cíli a úkoly územního plánování (které kladou důraz na hospodárné využití území a ochranu nezastavěného území), z hlediska souladu s nadřazenou územně plánovací dokumentací a ze souladu s požadavky stavebního zákona a jeho předpisů. Tento soulad ověřuje jak sám pořizovatel, tak jeho nadřízený orgán. Odpověď na splnění cílů a úkolů územního plánování bude možné hledat v odůvodnění, což je část územně plánovací dokumentace, která sice je součástí opatření obecné povahy, ale nelze se k ní odvolat ani dát podnět k přezkumu⁶⁷. Je otázkou, zda se odůvodnění nestane pouze slohovým cvičením zpracovatele.
4. Nástroje regulačního plánu, zjednodušeného územního řízení, územního souhlasu, sloučeného řízení a autorizovaného inspektora umožňují zrychlení povolování rozvoje. Využití regulačního plánu pro regenerace není jasnou výhodou. Proti výhodě získání hromadného územního rozhodnutí stojí náročnost pořizování a pak pouze 3 roční lhůta na předložení stavebních povolení. Výhodné ale pomalejší může být využití regulačního plánu z podnětu, které může být spojeno se změnou územního plánu. Vedle toho, většina forem zjednodušených povolování je buď vyhrazena pro stavby, které měřítku brownfieldů neodpovídají, nebo se musí uskutečnit v jednoduchých podmínkách nebo jsou podmíněny získáním pouze kladných stanovisek a souhlasů. Tím se až na výjimky projekty brownfieldů nebudou moci vejít do těchto forem povolování, možná jen některé etapy projektů. Podobně ztíženou pozici při povolování staveb má i autorizovaný inspektor.
5. K větší systematičnosti a potažmo urychlení procesů územního plánování a řízení patří i některé úpravy týkající se kontinuity a koordinovanosti ve vydávání závazných stanovisek dotčených orgánů, jejich nevyjádření pojmávané za souhlas a vymezení podmínek účasti zainteresované veřejnosti. Bohužel, s výjimkou koordinovaného stanoviska se počet dotčených orgánů nezmenšil, ani jejich vliv.

6. Zákon nastavil některé způsoby spolupráce mezi veřejným a soukromým sektorem možností využít veřejnoprávní smlouvu, která nahradí územní rozhodnutí, nebo uzavřením plánovací smlouvy. Plánovací smlouva je pro regenerace evidentním přínosem, neboť umožní transparentně a rychle řešit problémy nedostatku prostředků na infrastrukturu.
7. Nová úprava obsahuje nové nebo upravené nástroje pro řešení majetkových vztahů v území. První skupinou je nástroj fungující na principu dohody, kterým je dohoda o parcelaci. Pro regenerace velmi prospěšný nástroj, který umožní vlastníkům participovat na rozvoji bez prodeje pozemku s možností podílu na zisku z operace. Druhou skupinu tvoří nástroje poněkud represivní, kterými jsou opatření obecné povahy o stavební uzávěře a o asanaci. Asanace, a to zejména asanace v ÚPD, bude využitelná pro regenerace jako nástroj pro ozdravení území. Proces vyvlastnění již není součástí stavebního zákona, ale jeho úprava, ve spojení s vyvlastňovacími tituly uvedenými ve stavebním zákoně, umožňuje jeho použití pro regenerace. Může se jednat o plochy určené k asanaci a plochy určené k umístění veřejné a dopravní infrastruktury. Poněkud uprostřed těchto nástrojů stojí předkupní právo, které má oproti vyvlastnění širší záběr i pro umístění veřejných prostranství a staveb občanského vybavení.
8. Zákon zpřísnil podmínky urbanizace dosud nezastavěných ploch a provázal je s prokazováním (v odůvodnění) nemožnosti využít již vymezené zastavitelné plochy. Vymezování zastavěného území mělo v případě neuskutečnění tohoto plánovacího úkonu omezit urbanizaci mimo zastavěná území tam, kde nebyl pořízen územní plán. K tomuto ustanovení však již bylo přijato přechodné ustanovení do konce roku 2015, které dopady nástroje zmírňuje.
9. V oblasti stavebního řádu je novým nástrojem již zmíněný institut autorizovaného inspektora, jehož certifikát umožňuje stavbu úřadu pouze ohlásit.
10. Zlepšení pro regenerace přinesla i úprava v oblasti odstraňování staveb, které se provádí ohlášením, není-li stavebním úřadem rozhodnuto o potřebě povolení. Stavební úřad získal větší pravomoci uzákoněním povinnosti vlastníka provádět údržbu stavby. V případě závadnosti stavby pro okolí může stavební úřad nařídít její odstranění.

Úvahy na závěr

Stavební zákon zůstal vůči regeneracím „na cestě“. Vychází to z pojetí zákona, který neřeší speciální situace speciálními nástroji, ale je jaksi plošně platný pro obecné situace (například nerozlišuje mezi aglomeracemi, venkovem, chráněným územím).

Zákon v nové úpravě umožnil řešit nejzávažnější situace, kdy lze u brownfieldu nařídít odstranění stavby nebo rovnou použít nástroj asanace. Dokonce otevřel možnost, aby se vyvlastnitelem v případě asanace stala i **soukromoprávní osoba**. Částečně zákon otevřel cestu i obcím, které by na plochách brownfieldu chtěly realizovat veřejnou infrastrukturu a tudíž mohou využít předkupního práva nebo vyvlastnění. V případě vyvlastnění by se však zřejmě nejednalo o celé plochy brownfieldů, ale o jejich části. V případě předkupního práva toto má velmi krátko lhůtu a může narazit na nedostatek prostředků nákup obcí realizovat.

Nová úprava umožnila vtáhnout brownfieldy do procesů územního plánování skrze ÚAP, naopak ale rezignovala na propojení zásad územního rozvoje a územních plánů na rozvojové a především dotační programy. **Zásadám a územním plánům zřejmě bude chybět širší a mezioborová strategie.**

Regulační plány sice umožňují po schválení téměř okamžité zahájení realizace, chybějí ale jejich jednodušší formy, které by umožnily území sanovat a navrhnout pouze jeho základní strukturu (bez definování využití pozemků hlavní funkcí), přičemž by upřesňující plánování probíhalo postupně v závislosti na postupu operace. Řešením jsou regulační plány v nejužším pojetí.

Nabízí se užší propojení mezi akcemi stavebního úřadu v nařizování údržby staveb a případně nařizování odstranění staveb a sledováním brownfieldů v ÚAP. Takto odlišené plochy by mohly být prohlášeny za brownfieldy ve veřejném zájmu, kde by platilo například předkupní právo obce (pokud by nešla rovnou asanace), které by ale obec mohla postoupit investorovi (nejen soukromému a ziskovému). Nezbyvá, než pro takové odkupy zajistit i dotační prostředky.

U brownfieldů, pro které není třeba používat represivní nástroje, bude vhodné skutečně podpořit zjednodušené formy povolování, role územního souhlasu, zjednodušeného řízení a autorizovaného inspektora by zde měla velké uplatnění. Možným řešením se může stát využití metody speciální plochy, které otevře cestu investorům, kteří se zaváží k užší

spolupráci na procesu plánování s obcí.

Obce by vůbec měly mít větší roli....

Více zásadní

Regenerace by více podpořil takový koncept stavebního zákona, který by více diferencoval, v jaké oblasti jednotlivé legislativní nástroje působí. To znamená, že by platily přísnější podmínky ochrany pro území, která z nějakého důvodu chráněna být mají, a naopak by se umožnilo více a snadněji zasahovat v oblastech, které jsou poškozené, nevyužité, nebo vymezené k rozvoji, který neproběhl. V principu a v souvislosti s jinými právními předpisy by tento přístup však měl fungovat.

Příklad: v legislativě územního plánování je viditelná váha ochrany životního prostředí, do zákona se promítla i Úmluva o krajině. Regenerace a obnova, a to nejen brownfieldů, ale i sídlišť, neboli přestavby, budou do budoucna důležitým úkolem tohoto oboru. Narážejí především na ochranu vlastnických práv, která převážila nad povinností vlastníků starat se o svůj majetek. Stavební zákon by se měl tedy rozšiřovat o nástroje, které zásahy v plochách přestavby podpoří.

Seznam použité literatury:

Doleželová L.; Politiky a nástroje pro rekonverze nevyužitých průmyslových ploch, disertační práce, ČVUT Praha, 2003

Doležal J., Mareček J., Sedláčková V., Sklenář T., Tunka M., Vobrátilová Z.; Nový stavební zákon v teorii a praxi, Linde Praha 2006.

Plos J.; „Územní řízení“, Bulletin stavebního práva, 1/2008.

Poláčková V.; „Územní plán v podmínkách nového stavebního zákona – modelový příklad“, Metodické pokyny MMR, 2007, www.mmr.cz

Urbanismus a územní rozvoj; Politika územního rozvoje, Brno, 3/2006