

IREAS, Institut pro strukturální politiku o.p.s



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

**TEZE K VÝZKUMNÉMU PROJEKTU MŠMT, NPV II  
Evidenční číslo 2D06025**

**PROSINEC 2008**

---

## **RÁMEC PROJEKTU 2D06025**

**Nové institucionální nástroje pro rozvoj území a přípravu pozemků  
v problémových oblastech se zaměřením na revitalizaci  
nevyužívaných objektů a ploch**

**1.7.2006 - 30.12.2008**

---

### **I. IDENTIFIKAČNÍ ÚDAJE PROJEKTU**

---

<b>Evidenční číslo projektu</b>	2D06025
<b>Název projektu česky</b>	Nové institucionální nástroje pro rozvoj území a přípravu pozemků v problémových oblastech se zaměřením na revitalizaci nevyužívaných objektů a ploch
<b>Název projektu anglicky</b>	New institutional instruments for urban development and land management in problematic areas - destined for the regeneration of vacant land and buildings
<b>Program</b>	2D - SOCIÁLNĚ-EKONOMICKÝ ROZVOJ ČESKÉ SPOLEČNOSTI
<b>Zahájení řešení projektu</b>	1.7.2006
<b>Ukončení řešení projektu</b>	30.12.2008
<b>Projektový tým</b>	

<b>příjemce</b>	<b>IREAS, Institut pro strukturální politiku, o.p.s.</b>
<b>IČ</b>	26465035
<b>Druh</b>	obecně prospěšná společnost
<b>Adresa</b>	Maňáková 292/9 , 16000 Praha 6
<b>Pracoviště</b>	IREAS, o.p.s. - kanceláře a pracovna
<b>ředitel</b>	<b>Mgr. A. Lucie Doleželová, Ph.D.</b>

---

## ŘEŠITELSKÝ TÝM:

---

Za účelem splnění cílů výzkumu byl vytvořen řešitelský tým složený z odborníků v oblasti práva, ekonomie, geografie a územního plánování. Všichni členové týmu se na řešení problematiky brownfields dlouhodobě podílejí. Někteří mají i dlouhodobé zkušenosti ze zahraničí.

Řešitelským pracovištěm byl IREAS, Institut pro strukturální politiku, o.p.s. IREAS si klade za cíl analyzovat a rozvíjet podmínky pro přizpůsobení strukturálním změnám v České republice, v kontextu mezinárodního vývoje. Zaměřuje se na regionální, hospodářskou, zemědělskou a sociální politiku i politiku životního prostředí jako základní směry strukturální politiky.

Hlavním dodavatelem služeb v oblasti ekologie území byl Ústav pro ekopolitiku.

Jméno	Organizace	Zapojení do projektu
Mgr.A. Lucie Doleželová, PhD.,- řešitel	IREAS o.p.s	2006, 2007, 2008
Mgr. Alena Dodoková – člen řešitelského týmu	ÚEP o.p.s.	2006, 2007
Mgr. Tomáš Gremlica – člen řešitelského týmu	ÚEP o.p.s.	2006, 2007
Mgr. Anna Chvojková – člen řešitelského týmu	IREAS o.p.s	2006, 2007, 2008
Mgr. Věra Kuklová (Slánská) – člen řešitelského týmu	IREAS o.p.s	2006, 2007, 2008
Ing. Martin Pělucha – člen řešitelského týmu	IREAS o.p.s	2006, 2007
Mgr. Markéta Seidlová - student	IREAS o.p.s	2006
Ing. Šárka Šebková - student	IREAS o.p.s	2007, 2008
Michaela Valentová - člen řešitelského týmu	ÚEP o.p.s.	2006, 2007
Ondřej Vejvoda - student	IREAS o.p.s	2007, 2008

Doba řešení projektu: 1. 7. 2006 – 30. 12. 2008

---

## 1. SOUČASNÝ STAV PROBLEMATIKY, METODICKÁ VÝCHODISKA

---

Problematika regenerací brownfieldů se během posledních deseti let rozšířila z odborného prostředí do povědomí veřejnosti a politických představitelů. Z původně cizího termínu brownfield se stal ustálený, česky skloňovaný odborný pojem, jehož definice: „*Brownfield je nemovitost (pozemek, objekt, areál), která je nedostatečně využívaná, zanedbaná a může být i kontaminovaná. Vzniká jako pozůstatek průmyslové, zemědělské, rezidenční, vojenské či jiné aktivity. Brownfield nelze vhodně a efektivně využívat, aniž by proběhl proces jeho regenerace*“<sup>1</sup>, se zásadně neodlišuje od definic používaných v ostatních evropských zemích.

V oblasti výzkumu a poradenství bylo v minulých letech zpracováno vícero studií<sup>2</sup>, jejichž cílem bylo najít obecné metody řešení problematiky. Nejčastěji byla zdůrazňována potřeba politické podpory regenerací, meziresortního přístupu, inventarizace a kategorizace brownfieldů, legislativních úprav, zejména v oblasti územního plánování, a finanční podpora ekonomicky znevýhodněných projektů regenerací před výstavbou na zelené louce. Mezi identifikovanými překážkami regenerací jsou obvykle jmenovány nezáměr investorů z důvodu zvýšené rizikovitosti projektů, komplikované vlastnické vztahy, nedůsledná limitace zastavování „zelených“ ploch apod.

V protikladu k překážkám jsou mezi přínosy regenerací citovány: hospodárné využívání již zastavěného území v souladu s principy udržitelného rozvoje, odstranění fyzických bariér nebo estetických závad v urbánní struktuře, zabránění poklesu cen nemovitostí v okolí brownfieldu, odstranění možných zón sociální deprivace a zejména odstranění ekologických škod. Méně často bývají zmiňovány přínosy regenerací v podobě využití stávající veřejné infrastruktury a přínosy vyplývající z centrální lokalizace těchto ploch.

Z přínosů by měla být patrná veřejná prospěšnost regenerací, která by následně ospravedlňovala použití nástrojů k překonávání překážek regenerací, a to jak legislativních, které mají často charakter represivní, tak ekonomických, které mají charakter spíše incitační. Vedle ekonomických a legislativních nástrojů jsou pro systematické řešení regenerací hledány i nástroje institucionální neboli organizační. Organizační zajištění regenerací je spatřováno v pevném nastavení spolupráce mezi aktéry. Mezi aktéry je často hledán klíčový aktér na některé z úrovní státní nebo místní veřejné správy. Řídící jednotkou je označováno některé ministerstvo, nebo centrální koordinační či výkonná brownfieldová jednotka, jindy je za klíčového aktéra považována obec nebo region.

Podle našeho názoru, který se stal metodickým východiskem pro návrh a zpracování tohoto výzkumného projektu, jsou pro úspěšnost organizačního zajištění regenerací důležité vazby mezi jednotlivými aktéry a především jejich váha a funkčnost. Ačkoliv váha vazeb může být definována legislativně, funkčnost může být pouze formální. Kromě vazeb vertikálních (hierarchie územní správy) jsou podstatné i vazby mezioborové a mezisektorové (veřejný, soukromý, neziskový sektor), neboli horizontální. Váhu vazeb vedle legislativního zakotvení udávají i ekonomické podmínky jednotlivých aktérů a časový charakter jejich strategií.

Přestože cíl většiny aktérů v procesech regenerací je většinou shodný a je jím regenerace co největšího počtu brownfieldů, vedle tohoto hlavního cíle sledují účastníci další vlastní cíle, kterými může veřejná prospěšnost nebo zisk. Za důležité považujeme zdůraznit skutečnost, že nazírání jednotlivých aktérů na problematiku brownfieldů má různou perspektivu, ať se jedná o perspektivu centrální vlády, starosty malé obce, vlastníka nebo investora.

Česká republika může pro návrhy řešení regenerací čerpat bohaté zkušenosti ze západoevropských zemí. Pro poznávání a případné přebírání těchto zkušeností je však podstatná znalost společensko-ekonomického prostředí daných zemí. Používané nástroje i vazby mezi aktéry jsou v jednotlivých zemích ovlivněny správním uspořádáním, legislativními podmínkami a ustálenými

---

1 Definice z Národní strategie regenerace brownfieldů, CzechInvest online.

2 Jednalo se především o výzkumné projekty z programu Ministerstva pro místní rozvoj „Výzkum pro potřeby regionů“. Další projekty podpořilo Ministerstvo životního prostředí a jiné organizace.

oborovými tradicemi, které ovlivňují fungování vztahů mezi aktéry. Tyto tradice a podmínky nemají statický charakter a podléhají vývoji, stejně jako vlastní předmět jejich zájmu – brownfieldy. I jejich struktura se v čase vyvíjí od velkých důlních a industriálních brownfieldů k brownfieldům městského charakteru a postiženým obytným čtvrtím.

Cílem politik a projektů regenerace brownfieldů, realizovaných veřejným nebo soukromým sektorem), je nalezení nového využití pro tyto nemovitosti. Hlavní příčinou, proč je resorpce těchto nemovitostí v rámci tržních mechanismů pomalá nebo nulová, jsou vysoké náklady, které způsobují, že výsledná cena nemovitosti není v daném místě konkurenceschopná. Další příčinou může být úplná změna požadavků na využívání území, a to taková, že nelze do budoucnosti počítat s ekonomickým využitím.

Důležitým metodickým přístupem pro nastavení systému podpory regenerací je její správné zacílení, neboli definování její strategie. Metodika zaváděná v současnosti v evropských zemích byla publikována v rámci evropského projektu Cabernet. Jedná se o rozdělení brownfieldů na základě jejich rozvojového potenciálu na kategorie A, B a C<sup>3</sup>.

Písmenem A jsou označeny tzv. samorozvojové brownfieldy (bez potřeby veřejné podpory), B jako „potenciálně“ rozvojové brownfieldy, vyžadující nějakou (třeba nepřímou) formu veřejné podpory, neboť se pohybují těsně u hranice ziskovosti, tudíž jsou pro soukromé investory příliš rizikové. Kategorie C označuje „nerozvojové“ brownfieldy, jejichž regenerace znamená ztrátu. Tyto lokality musí být pro své vlastnosti regenerovány z veřejných prostředků a často přímo veřejným sektorem, a to z důvodů ochrany životního prostředí, sociálních či ekonomických<sup>4</sup>. Soukromý sektor nemá o tyto lokality brownfieldů zájem, neboť ani po regeneraci vynaložené náklady nezajistí nárůst hodnoty pozemků umožňující nový rozvoj. Veřejné správe se může investice v delším čase vyplatit, pokud se pozemky mohou stát například územní rezervou.

Obecně se má za to, že komerčně proveditelným projektům není třeba veřejné podpory, s výjimkou marketingu. Veřejná podpora by se měla soustředit různou formou na komerčně nerealizovatelné projekty. Vedle dotací na nákladovou mezeru může podpora spočívat v:

- daňových úlevách na dekontaminační práce,
- snížení nabídky či dostupnosti greenfields, včetně zrušení obecných podpor na výstavbu na zelené louce,
- umožnění vyšší hustoty zástavby nebo nařízení minimálního koeficientu zastavěnosti,
- urychlení plánovacího procesu,
- realizaci projektů regenerace ve veřejném zájmu ochrany zdraví nebo životního prostředí,
- marketinku vhodných ploch a sestavení priorit projektů,
- před-přípravě pozemků atd.

V několika předcházejících studiích zahraničních zkušeností byly jako velmi úspěšný nástroj pro regenerace brownfieldů označeny veřejné pozemkové banky nebo veřejné rozvojové společnosti. Historie, právní statut, územní působnost, pravomoci a modely financování těchto institucí jsou velmi rozdílné. Výhodou využití pozemkových rozvojových společností pro regenerace brownfieldů je především řešení většího počtu lokalit jednotným postupem, který se na základě zkušeností neustále zefektivňuje. Ve většině případů využití pozemkových institucí umožňuje překonat překážky spojené s řešením vlastnických problémů nemovitostí. V neposlední řadě mají tyto instituce možnost a vysokou úspěšnost při získávání podpory z evropských strukturálních fondů. Pozemkové rozvojové společnosti pozemky nabývají do vlastnictví, upravují a dále převádí či prodávají, přičemž úzce spolupracují s obcemi, které ve většině případů neztrácejí své pravomoci v oblasti definování budoucího využití území. Instituce fungují jako prostředník mezi veřejnoprávními orgány a soukromými subjekty, jsou operativní a opírají se o podporu vládních nebo regionálních a místních aktérů.

3 Některé studie uvádí až čtyři kategorie. Zřejmě tak vycházejí z anglické Národní brownfieldové strategie, která rozlišuje lokality: 1- komerčně atraktivní, 2- komerčně na hranici schůdnosti, 3 – s rozvojem nerealizovatelným (náklady vysoce převyšují zisk), 4 - bez možnosti rozvoje (např. zelené či jiné plochy, jejichž revitalizace nemusí být nákladná, ale komerční hodnota nízká a s náklady na údržbu).

4 Ekonomickým důvodem může být nefunkční nebo zhroucený trh nemovitostí, který veřejné investice pomáhají napravit.

---

## 1. ZADÁNÍ - CÍL VÝZKUMNÉHO PROJEKTU

---

(Pozn. Zadání reprodukuje ve zkrácené formě, neuvádíme indikátory dosažení cíle a kritické předpoklady...)

**Cílem** výzkumného projektu je ověření možností vytvoření rozvojových pozemkových institucí určených pro regenerace brownfields a navržení strategie jejich činnosti, coby inovativního nástroje veřejné správy pro řešení před-přípravy pozemků.

Výsledkem projektu má být potvrzení nebo vyvrácení hypotézy výzkumu, podle které jsme navrhli vytvoření rozvojových pozemkových institucí jako nástroj, který by jí umožnil aktivní účast na přípravě pozemků pro regeneraci a stal se platformou pro partnerství veřejného a soukromého sektoru. Výsledky výzkumu budou obsahovat obecné poznatky z oblasti vztahů mezi trhem nemovitostí a rozvojem území, a zároveň konkrétní návrhy vycházející z ověřené hypotézy a týkající se metod založení a řízení rozvojových pozemkových institucí.

Závěrečným výstupem projektu bude zpráva obsahující důvody, které vedly k navržení rozvojových pozemkových institucí a popis metod, jak tyto instituce založit a řídit. V průběhu projektu počítáme s publikací několika odborných článků, jejichž témata budou dílčí úkoly projektu a jejichž zveřejnění budeme považovat za prospěšné pro získání zájmu odborné veřejnosti a podporu aplikace výsledků projektu.

---

Dílčí cíle projektu:

**DC1** - Zanalyzujeme zahraniční zkušenosti s rozvojovými pozemkovými institucemi (Anglie, Francie, Německo, Nizozemí) a doporučíme metody použitelné pro Českou republiku.

Způsob ověření výsledků: Výsledky analýzy budou zpracovány ve zprávě. Výstupy dotazníkových šetření budou zpracovány v přehledné tabulce tak, aby umožnily srovnání národních přístupů a následné zpracování závěrečných doporučení metod použitelných v ČR.

Na závěr úkolu bude uspořádána konference s mezinárodní účastí, na kterou budou pozváni zástupci veřejné správy, soukromých firem, odborná veřejnost a zástupci zájmových sdružení. Bude publikován článek „Způsoby zapojení pozemků do projektů regenerace území – zahraniční zkušenosti“

**DC2** - Vybereme 2 kraje a lokality pro případové studie

Výstupem bude zpráva, obsahující zdůvodnění výběru 2 krajů, stručný popis jejich rozvojových cílů a územně plánovacích dokumentů. Druhá část zprávy bude obsahovat klasifikaci brownfields a zdůvodnění výběru lokalit pro případové studie. Zpráva bude obsahovat kontakty na osoby, které budou partnery při zpracování projektu.

**DC 3** - Vyhodnotíme národní a mezinárodní veřejné politiky související s řešením brownfields v ČR z hlediska ekonomie využívání území

Výstupem bude zpráva o řešení dílčího úkolu doplněná tabulkami a grafickými přílohami. Bude publikován článek „Mezinárodní srovnání výchozích podmínek ovlivňujících zahájení veřejné politiky podpory regenerace brownfields – vztah potenciálu rozvoje území, regulačních a incitačních nástrojů vůči trhu nemovitostí.“

**DC 4** - Budeme identifikovat a analyzovat institucionální rámec řešení brownfields pro případové studie.

Výsledkem dílčího úkolu bude zpráva doplněná kontakty na identifikované účastníky, popisem jejich kompetencí a strategií včetně vyhodnocení váhy finančních prostředků a grafickými přílohami.

**DC 5** - Zpracujeme analýzu právního rámce pro vytvoření a činnost rozvojových pozemkových institucí

Výstupem dílčího úkolu bude závěrečná zpráva obsahující návrhy : (I) právního statutu rozvojových pozemkových institucí, (II) formy participace veřejného a soukromého sektoru, (III) formy řešení vlastnických vztahů při převodech nemovitostí. Bude publikován článek „Governance a PPP jako metoda řešení regenerace brownfields“.

**DC 6** - Navrhujeme metody řešení rozvoje a přípravy pozemků pro případové studie.

Výstupem této části dílčího úkolu bude sborník z workshopu. Průběžné výsledky budou zpracovány až v závěrečné zprávě projektu, poskytovatel bude o průběhu realizace informován zprávami o postupu výzkumu.

**DC 7** - Zpracujeme důvodovou zprávu a metodiku pro vytvoření, činnost a finanční zabezpečení pozemkovo-rozvojových institucí.

Závěrečným výstupem projektu bude závěrečná zpráva, rozdělená na tři části: úvod do problematiky, případové studie a možnosti zapojení rozvojových pozemkových institucí do procesu regenerace a návrhy metodiky pro vytvoření rozvojových pozemkových institucí

---

## 2. METODA PRÁCE

---

Výzkum možností vytvoření pozemkových rozvojových společností se opíral o zahraniční zkušenosti z vybraných zemí: Anglie, Francie a Německa (kapitola A)<sup>5</sup>. Fungování institucí bylo zkoumáno v kontextu územně plánovací tradice jednotlivých zemí. Důraz byl dán na srovnání struktury brownfieldů, se kterými instituce pracují, veřejných politik pro regenerace a právního prostředí, ve kterém instituce fungují. Soustředili jsme se na pochopení vztahů, které existují mezi jednotlivými aktéry regenerací. Cílem analýzy bylo zmapovat fungování zahraničních pozemkových rozvojových společností v jejich dynamice i s pokusem o odhad budoucího vývoje.

Paralelně byly v českém prostředí (kapitola B) analyzovány veřejné politiky podpory regenerací brownfieldů, nástroje územního plánování, nastavení finanční podpory regenerací a struktura brownfieldů na území České republiky. Zvláštní pozornost byla věnována nedávno zveřejněné Národní strategii regenerací brownfieldů, úpravám nového stavebního zákona a nastavení podmínek čerpání dotačních prostředků z evropských strukturálních fondů pro regenerace. V rámci výše vymezeného kontextu byly analyzovány vztahy mezi aktéry regenerací, přičemž byl tento úkol opakovaně proveden i na případových studiích.

Pro výzkum byly vybrány dva kraje (kapitola C) s odlišnou geografii, hospodářskou úrovní, sídelní a dopravní strukturou, skladbou brownfieldů a rozdílnými podmínkami na trhu nemovitostí. V těchto krajích byly s využitím výsledků dvou analýz porovnány a vyhodnoceny podmínky pro vznik pozemkových rozvojových společností. První analýzou byl průzkum strategií vlastníků brownfieldů v krajích, druhou pak vyhodnocení komerčního potenciálu brownfieldů po uskutečnění projektů regenerace.

Naším původním záměrem pro výzkum bylo nalezení lokalit – případových studií ve vybraných krajích, kde by mohlo být testováno fungování pozemkových rozvojových institucí. Tyto lokality však z důvodu nevyhovujících vlastností nalezeny nebyly, a proto byly zvoleny jiné případové studie (kapitola D), na kterých bylo možné demonstrovat různé podmínky pro přípravu a realizaci projektů.

Na základě analýz domácích podmínek na úrovni státní, vybraných krajů, případových studií a v porovnání se zahraničními zkušenostmi jsme provedli vyhodnocení možností pro založení

---

<sup>5</sup> Příklady z USA a Nizozemí jsme uvedli pouze ve výroční zprávě, do závěrečné zprávy nebyly z metodologického hlediska zařazeny.

pozemkových rozvojových institucí v České republice (kapitola E). Při definování návrhů a závěrů našeho výzkumu jsme se rovněž snažili uplatnit hledisko budoucího vývoje a trendů. Na závěr naší práce jsme vedle pozemkových rozvojových institucí ukázali další možnosti institucionálního řešení regenerací, které se během našeho výzkumu ukázaly jako hodné dalšího zkoumání.

Vedle odborné literatury jsme za nejdůležitější zdroje informací považovali osobní konzultace s odborníky, představiteli veřejné správy a především informace získané přímo z terénního šetření. Vstupní data o brownfieldech jsme získali od krajů, které byly společně s agenturou CzechInvest zpracovateli Vyhledávací studie pro lokalizaci brownfieldů.

Po celou dobu realizace projektu jsme se snažili o šíření znalostí o pozemkových rozvojových společnostech formou distribuce publikací, prezentací na seminářích a konferencích. Jelikož většina zástupců obcí nebo krajů neměla dosud možnost se s těmito nástroji seznámit, nepovažovali jsme za vhodné provést na toto téma dotazníkové šetření. Názory, které v závěrech prezentujeme jsme získali z minianket s odborníky (mezi kterými byli i zástupci obcí a krajů), kteří se problematikou brownfieldů dlouhodobě zabývají.

---

### 3. VÝSLEDKY

---

Cílem naší práce bylo ověření možností vytvoření pozemkových rozvojových společností pro regenerace brownfieldů v České republice. Tyto instituce a podmínky jejich fungování jsme přiblížili na příkladech vybraných zahraničních pozemkových rozvojových společností. V následujících krocích jsme analyzovali podmínky pro vznik podobných institucí v České republice. Důraz jsme kladli na oborové politiky a strategie, rozvojové dokumenty, územně plánovací nástroje, dostupnost finančních prostředků a z těchto okolností vyplývající postavení klíčových aktérů regenerací.

Srovnali jsme i strukturu brownfieldů, se kterou mohou pozemkové instituce pracovat. Rešerši podmínek řízení procesu regenerací na národní úrovni jsme prohloubili o studium podmínek ve dvou krajích, kde jsme zároveň provedli průzkum strategií vlastníků brownfieldů a ekonomickou studii rozvojového potenciálu vybraného vzorku brownfieldů. Tyto dva druhy studií dosud nebyly provedeny v širším měřítku, jsou ale důležité pro nastavování strategií regenerací. Velkou variabilitu přístupů k řešení jednotlivých projektů regenerací a územního rozvoje jsme dokumentovali na případových studiích.

Během práce došlo k drobným úpravám, respektive přizpůsobení dílčích cílů 4 - 7 vývoji projektu. Jelikož nebyly nalezeny vhodné lokality pro případové studie, zaměřili jsme se podrobněji na kraje a úkoly spojené s analýzou institucionálního rámce, právního (majetkoprávního) rámce a metody řešení rozvoje založené na průzkumech trhu nemovitostí jsme řešili na úrovni krajů. Připojené případové studie mají spíše demonstrační charakter, neboť představují zapojení nástrojů či metod, které jsme hledali u projektů regenerací brownfieldů a nebo slouží k potvrzení závěrů našeho výzkumu.

Výsledkem šetření bylo zjištění, že za stávajících podmínek (zájmu politického, jednotlivých resortů, strategií rozvoje ÚSC, nastavení finanční podpory, majetkoprávních vztahů) není založení veřejných pozemkových společností v nejbližší budoucnosti pravděpodobné. To ovšem nevylučuje skutečnost, že by nebylo možné tyto instituce založit a rovněž neplatí, že by tyto instituce nebyly prospěšné. Proto jsme v závěru práce představili variantní přístupy k problematice institucionálního řešení regenerací brownfieldů.

#### Zahraněční zkušenosti s pozemkovými rozvojovými institucemi (část A)

---

Pozemkové rozvojové společnosti v Anglii, Francii a Německu jsme představili jako součást **veřejných pozemkových politik**, které ve Francii a Německu mají nepřerušenu tradici z let 70-tých. Tehdejší nástroje pozemkové politiky musely být upraveny, neboť pozemky k recyklaci se vyznačují specifickými vlastnostmi, zejména co se týká majetkoprávních vztahů a způsobů oceňování.

U každé společnosti jsme popsali historii jejího vzniku, právní statut, principy financování, metody spolupráce s obcemi a výsledky činnosti. Popis samotných společností jsme následně promítli širšího kontextu zejména legislativního, rozdělení kompetencí a druhy finanční podpory územního rozvoje. Ve shrnutí jsme definovali **základní podmínky** pro vznik a fungování pozemkových rozvojových společností.

Pozemkové instituce ve Francii a Německu se odlišovaly od instituce založené v Anglii. Francouzské *Etablissement public foncier* v Nord-Pas-de-Calais a Německý pozemkový fond patří do skupiny společností, které pozemky regenerují a připravují k prodeji nebo převodu. Obě instituce jsou co do rozsahu působnosti, výše investic, rozlohy spravovaných ploch a politické podpory velmi silným hráčem na poli regenerací v regionálním ale i státním měřítku. Soukromému sektoru částečně konkurují z důvodu lepšího přístupu k veřejným dotacím, ale vlastní investorské nebo **developerské činnosti se nevěnují**. Základem jejich činnosti je, že k regeneraci určené pozemky přecházejí do vlastnictví společností a zůstávají v něm na časově omezenou dobu. Společnosti nemají za cíl držet pozemky v permanentní správě a péči. Jejich rozpočty jsou plánované jako vyrovnané, zisk je budoucí investicí.

Příklad *Land Restoration Trust* z Velké Británie je odlišný. Jedná se o instituci výhradně zaměřenou na veřejně prospěšné aktivity, která pracuje s **brownfieldy s nízkým nebo nulovým rozvojovým potenciálem**. Zbytek trhu zůstává rezervován soukromým investorům a developerům. Trust tedy

vyplňuje mezeru, kterou tržní mechanismy v územním rozvoji a regeneracích vytvářejí. Na rozdíl od EPF a LEG má LRT pozemky v dlouhodobé držbě a péči, nicméně za spoluúčasti místních společností.

V závěru jsme se pokusili o nastínění **budoucího vývoje politik územního rozvoje** a v nich i pozemkových rozvojových společností. Kromě jiného jsme zmínili dopady globálního financování, vývoj legislativy související s vlastnickými vztahy, podmínky vyplývající z evropské legislativy a měnící se role soukromého a veřejného sektoru v oblasti územního rozvoje.

## Vývoj řešení regenerací v České republice – pohled na úroveň centrální (část B)

---

Prvním krokem byla analýza přínosů nového stavebního zákona. Legislativa územního plánování jen zdánlivě nesouvisí s institucionálním zabezpečením regenerací. Ve vývoji legislativy lze však sledovat reflexi společensko-ekonomických změn a reakce zákonodárců na tyto změny. Naším úkolem bylo najít posuny směrem k větší podpoře regenerací. Stavební zákon jsme podrobili detailní analýze<sup>6</sup>.

**Nový stavební zákon** poskytuje obcím nástroje, které umožňují řešit skutečně problematické brownfieldy (asanace s vyvlastněním, předkupní právo, stavební uzávěra v důsledku vymezení území pro územní studii nebo pořízení regulačního plánu, nařízení údržby nebo odstranění stavby). Tyto nástroje jsou použitelné pro „havarijní“ stavy brownfieldů a jejich využití je limitováno jednak politickým rizikem a především nedostatkem prostředků pro okamžitý zásah. Zároveň stavební zákon nabízí pro brownfieldy v komerčně atraktivních lokalitách několik postupů, které umožňují celý proces plánování rozvoje řešit pružněji, komplexně a zejména ho více otevřít iniciativám soukromých investorů. Využití těchto nástrojů se bude týkat zejména brownfieldů v kategorii A.

Kraje v pozici orgánu územně správních celků a zároveň v pozici pořizovatele územně plánovací dokumentace (ÚPD) na úrovni mezi státem a obcemi mohou získat díky novým nástrojům SZ přehled o problematice brownfieldů na celém území kraje a zároveň mohou v rámci vlastní ÚPD ovlivnit proces regenerace v jednotlivých obcích. Kraje mohou ve zvlášť problematických oblastech podpořit regenerace brownfieldů přímou účastí na přípravě a plánování projektů regenerace. Druhou možností je podpořit zahájené projekty regenerace v postižených obcích následnou limitací urbanizace v obcích periferních. Na tuto limitaci by se následně mělo vztahovat omezení pro udělování veřejné podpory na rozvoj brownfieldů (nad určitou hranici, např. 10 ha). Role státu je v pozici pořizovatele PÚR omezena na vymezení oblastí, kde jsou regenerace považovány za nadregionálně významný problém. Ústav územního rozvoje jsme navrhli jako instituci vhodnou pro potřebné sledování a srovnávání konzumace greenfieldů a regenerace brownfieldů.

Významným nástrojem legislativy územního plánování pro koordinaci procesu regenerací se mohou stát územně analytické podklady (ÚAP) za předpokladu, že se podaří nastavit parametry **položky 4** tak, aby byly využitelné pro aktualizaci databáze brownfieldů v krajích. Koordinace je nutná i z toho důvodu, že definice položky č. 4 a brownfieldu nemusí být shodné. Navrhli jsme postup, který by kombinoval cílené vyhledávání brownfieldů s evidencí v rámci pořizování ÚAP.

Stavební zákon se v oblasti územního plánování zabývá okruhem činností úzce souvisejících s pořizováním územně plánovací dokumentace. Ostatní legislativy, které jsme analyzovali v Anglii a Francii mají odlišný charakter, jejich záběr je širší a spektrum nástrojů bohatší<sup>7</sup>. Pokud by byly veřejné pozemkové instituce v České republice založeny, zajisté nebudou obsahem stavebního zákona.

Další legislativou podmiňující řešení regenerací, která byla analyzována, je legislativa týkající se **nápravy ekologických škod**. Ta zásadně ovlivňuje podmínky nakládání s jednou určitou kategorií nemovitostí, k níž se vztahuje nejvyšší položka výdajů na regenerace brownfieldů, totiž odstraňování ekologických škod v rámci závazků státu z privatizace podniků i důlních společností. Zjištěná částka převyšuje 130 mld. Kč. Zároveň se jedná o legislativu velmi ovlivněnou vývojem legislativy evropského Společenství.

V kapitole věnované **struktuře brownfieldů** v České republice jsme interpretovali výsledky Vyhledávací studie pro lokalizaci brownfieldů a srovnali je se zahraničními. Základním rozdílem oproti

---

<sup>6</sup> Tato studie byla lektorována jedním z autorů zákona. V závěrečné zprávě je jen její část, celé znění je obsahem příloh.

<sup>7</sup> Ve Francii až nepřehledné a v kompetencích se překrývající.

zahraničním databázím je skutečnost, že česká evidence obsahuje brownfieldy zemědělské, ale záměrně neobsahuje brownfieldy po povrchové těžbě. Česká evidence dokonce obsahuje odhady nákladů na regenerace, nezpracovává ale údaje o cenách pozemků, což jsou v zahraničních studiích základní parametry pro nastavení politik regenerací. Závěrem jsme doporučili doplnění databáze o brownfieldy po povrchové těžbě, naopak zvažít formu evidence zemědělských brownfieldů.

V kapitole Regenerace brownfieldů z pohledu **národních politik a strategií** jsme provedli tradiční analýzu dokumentů obsahujících podporu regenerací. Výsledky byly podkladem pro srovnání váhy aktérů v podpoře regenerací a hodnocení institucionálního rámce. Analyzované politiky jsme řadili chronologicky, podle data jejich vzniku: Státní politika životního prostředí (SPŽP) a teprve poté vzniklé strategie zaměřené přímo na regenerace brownfieldů: Česká strategie regenerace brownfields (Strategie Phare) a Národní strategie regenerace brownfieldů (NSRB)<sup>8</sup>.

Poměrně podrobně jsme se zabývali srovnáním obou „brownfieldových“ strategií. **NSRB byla podrobena poměrně velké kritice** z několika důvodů: Za nejzávažnější nedostatek považujeme chybějící metodiku strategie čili její zacílení na podstatu problému. Strategie se neopírá o analýzu poptávky na trhu nemovitostí, ta by měla určit míru potřeby veřejné podpory. Pokud není u žádostí překládaných k dotacím hodnocena priorita projektů z hlediska strategie regenerací, neproblematické projekty regenerací (a zejména rekonstrukcí), které jsou méně náročné na přípravu a předložení žádosti o dotace, budou rychlejší. Bez klasifikace brownfieldů dle modelu podobného A, B, C, může po roce 2013 nastat situace, kdy bude třeba z veřejných zdrojů - ale již bez evropských prostředků, řešit zbylé, nejproblematičtější brownfieldy typu C. Vedle toho použitá terminologie NSRB pro dvě fáze regenerací (rekultivace a obnova) je chybná a nevhodná. NSRB nebyla zpracována v širší spolupráci s odborníky, kteří se problematikou dlouhodobě zabývají a nebyla konzultována alespoň s „v brownfieldech“ aktivními regiony, obcemi či městy. Nemá ani charakter meziresortního dokumentu. Navržený institucionální rámec neřeší vztahy mezi centrálními orgány a kraji, do procesu nebylo zařazeno Ministerstvo pro místní rozvoj (MMR) ani Ministerstvo zemědělství (MZE).

O 4 roky starší **Strategie Phare**, která byla vlastně návrhem strategie, byla jasně zaměřená na hospodářský rozvoj a tvorbu pracovních míst, přitom ale neignorovala existenci ostatních kategorií brownfieldů. Phare dala možnost krajům vytvořit vlastní strategie, čímž měla být Národní strategie jen rámcovým dokumentem. Kraje měly své strategie vypracovat na základě průzkumu trhu. Postup se tedy velmi liší. Dalšími dílčími cíli nebo principem Strategie Phare bylo, po vybudování databáze na regionální úrovni, vybírat jako pilotní projekty na jedné straně projekty „rychlé výhry“, na straně druhé projekty s jinými prioritami, například environmentálními. Regionům bylo uloženo vytvořit akční plán. I ve Phare byl podtržen význam strukturálních fondů. Strategie Phare rovněž navrhla odlišný institucionální rámec, čímž podala odpověď na otázku rozdělení kompetencí mezi kraji a centrálními orgány. Agentura CzechInvest byl navržena jako skutečná rozvojová společnost, která měla mít možnost nabývat pozemky do vlastnictví. Phare rozdělila brownfieldy dle rozvojového potenciálu a priorit přičemž uvedla, v jakém smyslu má být veřejná podpora zaměřena, aby přinesla nejvyšší společensko-ekonomický přínos.

Nastavení **finanční podpory regenerací** je v současné době motorem realizace regenerací. Cílem této kapitoly byl nikoliv vyčerpávající přehled zdrojů veřejné podpory, ale zmapování jejich směrů a srovnání ekonomické váhy jejich „garantů“<sup>9</sup>. Nejvíce projektů se zdá, má být realizováno s využitím strukturálních fondů. Daleko vyšší prostředky ale přicházejí do regenerací brownfieldů z národních zdrojů v podobě závazků státu k nápravě ekologických škod vzniklých před privatizací a to jak průmyslových podniků, tak důlních společností. S těmito závazky souvisí i tzv. Velká ekologická zakázka, jejímž cílem je rychlé řešení závazků státu pro sanace privatizovaného majetku. V této kapitole jsme analyzovali jednotlivé dotační programy a pokusili se o odhad prostředků teoreticky využitelných pro podporu regenerací brownfieldů (viz tabulka č. 1 v příloze). Z hlediska ekonomické váhy jsou vedoucími resorty Ministerstvo průmyslu a obchodu (MPO) a Ministerstvo financí (MF), významné je i postavení MŽP a MZE. Nejmenší váhu má MMR. V kapitole „Institucionální rámec pro regenerace brownfieldů z pohledu státní úrovně“ jsme popsali postavení a role hlavních aktérů na národní úrovni: MŽP, MPO, MF, MMR, MZE a pro účely našeho tématu i Pozemkový fond. Využitelné finanční prostředky na podporu regenerací jsme rozdělili do skupin budoucího využití brownfieldů (viz tabulka č. 2 v příloze). Bez započítání prostředků na sanace SEZ se tak ukazuje, že na budoucí

<sup>8</sup> Do rozboru jsme nezařadili národní koncepce, programy a strategie týkající se podpory regionálního rozvoje a Strategii udržitelného rozvoje České republiky z roku 2004. Tyto politiky sice odkazují na problematiku regenerací obsahují, konkrétně ji ale neřeší. Sektorové politiky, kde bychom zmínky o regeneracích očekávali (jako například Koncepce bytové politiky) se ale tímto tématem nezabývají. Politika rozvoje území byla představena v kapitole o legislativě územního plánování.

<sup>9</sup> Roli krajů ve finanční podpoře regenerací i k jejich Regionálním operačním programům jsme se věnovali v části C.

průmyslové plochy je vyčleněno více prostředků, než byl poměr ploch ve Vyhledávací studii. Převís je i u venkovských brownfieldů, kde navíc hrozí, že malé obce nebudou mít schopnost tyto prostředky absorbovat. Naopak nejméně prostředků je věnováno na budoucí urbánní plochy.

V závěru této části jsme se zabývali hodnocením návrhu institucionálního rámce pro regenerace navrženém v NSRB a zejména otázkou, zda by (teoreticky) **CzechInvest** mohl být více, než navrženou Národní koordinací jednotkou. Naším závěrem bylo, že by agentura za podmínky změny statutu byla vhodným nástrojem pro před-přípravu pozemků pro strategické projekty ve spolupráci s kraji, přičemž by tímto řešením byla odstraněna překážka v omezení čerpání ze strukturálních fondů. Zaměřením se na před-přípravu by pak nevznikal problém s veřejnou podporou. V současnosti však neexistuje dotační program ani zdroj, který by tuto činnost včetně nákupů pozemků podporoval.

## Vývoj řešení regenerací brownfieldů na úrovni krajů (část C)

---

Studii oteřování podmínek pro založení a fungování pozemkových rozvojových společností jsme prováděli na příkladech dvou krajů, Jihomoravského a Ústeckého, záměrně s velmi rozdílnými podmínkami pro územní rozvoj, danými charakterem území, osídlení a hospodářskou úrovní. V rámci srovnávání krajů jsme konstatovali, že Ústecký kraj je z hlediska ekologických kritérií měřených dle intenzity využívání půdy územím (konkrétně oblast Severočeské uhelné pánve), kde by politika limitace urbanizace měla být nastavena současně s podporou regenerací brownfieldů. Oproti tomu se Jihomoravský kraj jeví jako investorsky zajímavější s fungujícím trhem nemovitostí ve většině větších obcí.

Při srovnání struktur brownfieldů jsme v Ústeckém kraji narazili na problém metodiky evidence. Srovnání výsledků z Vyhledávací studie však zásadní rozdíly mezi kraji neprokázalo, neboť se jednalo o vybraný vzorek brownfieldů. Rozdíly byly nalezeny v budoucím využití brownfieldů, lokalizaci brownfieldů vzhledem k velikosti obcí a samozřejmě v pravděpodobnosti výskytu ekologických škod. Zajímavé výsledky jsme získali srovnáním s brněnskou evidencí brownfieldů.

V obou krajích jsme provedli **šetření strategií vlastníků brownfieldů**. Cílem tohoto prvního pokusu bylo zjistit, jaký podíl vlastníků lze považovat za vlastníky aktivní, to znamená, že uvažují o projektu regenerace nebo jsou ochotni nemovitost prodat investorovi. Po vyhodnocení odpovědí, které přišly pouze od 20 % dotázaných (což není výjimečné) jsme dospěli k závěru, že za aktivní vlastníky lze označit 20 % vlastníků brownfieldů v obou krajích. Navíc „projektově“ aktivních vlastníků je - se zahrnutím vlastníků oslovených během zpracování Vyhledávací studie, téměř polovina. V odpovědích se projevovaly regionální rozdíly. V Jihomoravském kraji lepší situace na trhu nemovitostí umožňuje vlastníkům uvažovat o prodeji brownfieldu bez projektu regenerace. Naopak v Ústeckém kraji se staví vlastníci k prodeji skeptičtěji a lze je pokládat za pasivnější. Pokud nebudou moci realizovat nějaký projekt nebo převod, zůstanou pasivními vlastníky. Velký význam má pro vlastníky pomoc v podobě dotačních prostředků, ale i marketinku a poradenství. Naprostá většina respondentů z obou krajů (přes 70 % v Jihomoravském a přes 80 % v Ústeckém kraji) tvrdila, že jejich potenciální projekt není možné realizovat bez získání finančních prostředků z dotací. V případě nedostatku finančních prostředků na realizaci regeneračního projektu by přes 70 % dotazovaných z obou krajů spoléhalo na získání dotací. 20 % dotázaných by nedostatek prostředků řešilo bankovní půjčkou. Další zajímavostí je, že nejčastěji byla lokalita zakoupena již jako brownfield. 80% respondentů bylo navíc jedinými vlastníky nemovitostí. V Jihomoravském kraji se jako aktivní respondenti projeví obce a kraj. Poměrně nerovnoměrně byla zodpovězena podotázka, zda by vlastníci uvítali pomoc ve formě **spolupráce s obcí nebo jinou veřejnou institucí**. 46 % fyzických osob z Ústeckého kraje by tuto pomoc uvítalo, vedle toho pouze 18 % v Jihomoravském kraji. Z právnických osob v Ústeckém kraji spolupráci nepožaduje žádný respondent, v Jihomoravském 18%. Z obcí se pro spolupráci s jinou veřejnou institucí vyslovilo pouze 8 % v Ústeckém a žádná obec v Jihomoravském kraji! I toto byla důležitá odpověď pro náš výzkum. Otázkou na závěr šetření zůstává téměř 80 % vlastníků, kteří své záměry odmítli komunikovat. Lze nedešláním dotazníku považovat za nezájem o budoucnost a o rozvoj jejich nemovitého majetku? Odpověď na tuto otázku by mohlo dát pouze podrobnější šetření, které by vyžadovalo opakované oběsnání dotazníků. Výzkum by měl být doplněn ve vybraných obcích přímými rozhovory s vlastníky.

Další originální studií našeho projektu byla **ekonomická analýza rozvojového potenciálu brownfieldů** v krajích. Naším cílem bylo vyhodnotit „komerční potenciál“ vybraných lokalit po uskutečnění projektu regenerace. Předmětem srovnání byly výsledné ceny pozemků (nemovitostí) po

regeneraci, zahrnující investiční náklady a možné dotace s cenami pozemků v lokalitě obvyklými. Základním přístupem bylo hodnocení ekonomické proveditelnosti regenerace, tj. porovnání rentability vložených prostředků z hlediska investorů. Kritériem hodnocení byl koeficient prodejnosti lokalit<sup>10</sup>. Porovnání bylo provedeno ve dvou časových horizontech, první vychází ze současných cen počátku roku 2007 a druhý počítá s odhadem cen pro rok 2010. Výsledkem analýzy mělo být konstatování, jaký počet a eventuálně jaký druh projektů je v daném kraji realizovatelný na tzv. „komerční bázi“, tzn. bez využití dotací, kolik a jaký druh projektů vyžaduje veřejnou podporu a kolik a jaký druh projektů není realizovatelný ani s očekávaným nastavením dotačních programů. Toto vyhodnocení se přímo inspirovalo kategorizací brownfieldů, která byla navržena projektem Cabernet. Obecně je možno říci že se makropolitika Jihomoravského a Ústeckého kraje zásadním způsobem promítá do průměrných cen pozemků a prodejnosti všech nemovitostí (staveb), tj. i do hodnocení rentability regenerace všech lokalit. V obou zkoumaných krajích bylo **nejvíce lokalit brownfields zařazeno do kategorie C**<sup>11</sup>. V Jihomoravském kraji ze vzorku 44 vybraných lokalit mělo 20% samorozvojový potenciál. V kategorii C bylo ale zařazeno 70 % lokalit. V Ústeckém kraji bylo samorozvojových z 37 lokalit pouze 5 % a v kategorii C bylo 75 % lokalit. Většina C lokalit se nachází v malých obcích nebo se jedná o projekty s vysokým odhadem nákladů na regeneraci. Komerčně zajímavé lokality pro investory představují především lokality v centrálních polohách měst, v dopravních uzlech, které umožňují využití k obchodním, ubytovacím a administrativním účelům. Předpokládaný růst cen nemovitostí výslednou statistiku příliš nezměnil, většina brownfieldů zůstala v C kategorii. Vzhledem k tomu, že jsme pracovali s odhady nákladů, není možné vydávat výsledky za konkrétní vzhledem k jednotlivým lokalitám<sup>12</sup>. Přesto považujeme za zajímavý fakt, že většina **lokalit A** jsou ty, kde již projekt regenerace probíhá, nebo se připravuje. Velmi opatrně to potvrzuje naši hypotézu, že dotační prostředky půjdou právě na tyto komerčně zajímavější a rozvoje schopné lokality a nikoliv skutečně problémové brownfieldy.

Jelikož ÚAP a ÚPD krajů jsou ve fázi rozpracovanosti, jejich analýza zatím mnoho konkrétních výsledků nepřinesla. Tradiční „cvičení“ analýz rozvojových dokumentů krajů jsme omezili na programy rozvoje kraje. V Ústeckém kraji jsme zařadili i Strategii udržitelného rozvoje pro její radikální návrhy v oblasti podpory regenerací a v Jihomoravském kraji Strategii hospodářského růstu, kde jsou některá opatření pro podporu regenerací brownfieldů upřesněna. Regionální operační programy jsme vnímali jako ekonomické nástroje a v jednotlivých kapitolách podpory jsme se snažili odhadnout možnou výši podpory pro regenerace brownfieldů. Při vzájemném srovnání jsme konstatovali, že obě reprezentace krajů vnímají regenerace brownfieldů v rámci svých rozvojových dokumentů jako důležitou součást aktivit spojených s územním rozvojem, zejména v oblasti hospodářského rozvoje i ochrany životního prostředí v souvislosti s odstraňováním starých ekologických zátěží. V Programu rozvoje Ústeckého kraje je podpora regenerací vyjádřena velmi výrazně. Žádný z krajů však nedeklaroval záměr omezit výstavbu na greenfieldech ve prospěch regenerací brownfieldů, regeneracím je v rozvojových dokumentech vyjadřována jen lehká priorita. Společnou základní charakteristikou obou krajských reprezentací v současnosti je zaměření se na **evropské dotační prostředky**, zejména „vlastní“ ROP **a tlak na jejich vyčerpání**. Důkazem o zaměření se na čerpání prostředků jsou i aktualizace rozvojových dokumentů krajů, které před rokem 2004 byly příliš obecné a neměly strategický charakter, v současnosti však tvoří doplněk ROPů. Ani jeden z krajů však neprosadil do ROPů vlastní přístup a zkušenosti. Ani jeden z krajů nekoncipoval mechanismus čerpání do regenerací brownfieldů z evropských fondů tak, aby se tato investice „udržela“ a zhodnotila<sup>13</sup>. Systematickou pozemkovou politiku, do které by se regenerace brownfieldů mohly zapojit nezajišťuje žádný z námi sledovaných krajů.

Popis **institucionálního prostředí procesu regenerací v krajích** ukázal dva poměrně rozdílné přístupy. V Jihomoravském kraji působí velmi aktivně Regionální rozvojová agentura Jižní Moravy (RRAJM), která má veřejnoprávní statut a je častým partnerem obcí i investorů. V oblasti regenerací vykonává činnost poradenskou, ale i propagační a metodickou. Pravidelně vytipovává projekty vhodné pro podporu kraje. Ústecký kraj navzdory doporučení z projektu Phare zasadil svou *Brownfields*

<sup>10</sup> Prodejnost nemovitostí (koeficient prodejnosti) je stanoven jako podíl mezi tržní cenou a cenou reprodukční (po odpočtu opotřebené stavby). Vyjadřuje vztah mezi vloženými stavebními investicemi a jejich aktuální cenou, za kterou by bylo možné stavbu v daném čase prodat.

<sup>11</sup> Limitem ekonomické analýzy je, že hodnocení je směrodatné pro investory, kteří by brownfieldy regenerovali pro komerční účely. Nehodnotí tedy hodnotu nemovitosti z pohledu jejího uživatele, který ji rekonstruuje pro účely podnikání a lokalitu si zvolil podle svých kritérií sám.

<sup>12</sup> Tato jediná část projektu není vhodná ke zveřejnění.

<sup>13</sup> Výjimku v tomto přístupu ostatních NUTSů tvoří NUTS Moravskoslezsko a Střední Morava. Ty připravily oblasti podpory, kde je možné pozemky pouze předpřipavit. Bohužel, omezením budoucího převládajícího funkčního využití na veřejnou vybavenost, ztratil původní záměr na své účinnosti.

*Regeneration Unit* (BRU) do jednoho z odborů krajského úřadu<sup>14</sup>. Kromě velkého úsilí při realizaci strategické průmyslové zóny Triangle v podobě regenerace letiště v Žatci se odbor přímo do dalších projektů nezapojil. Jeho agendou je správa databáze brownfieldů a v rámci Vyhledávací studie vytipování projektů „rychlé výhry“.

V otázce, zda by případné **BRU** měly vzniknout **na úrovni krajů** nebo by měla být zvolena metoda **národní BRU v podobě CzechInvestu** nevyzněla odpověď jednoznačně vzhledem k druhu projektů, který by každá z institucí uměla lépe podpořit. Agentura CzechInvest by prokazovala výhodu při aktivitách a projektech, o nichž rozhoduje centrální vláda. Typickým příkladem jsou strategické projekty. Další výhodou CzechInvestu je jeho kontakt s investory. Na druhou stranu je CzechInvest v kraji závislý na místních znalostech území, například při vyhledávání lokalit pro specifické projekty (požadovaná velikost plochy, dopravní napojení, okolní prostředí a služby, lidské zdroje). Krajské jednotky BRU by kromě lepší orientace v terénu vykazovaly lepší schopnosti v navazování spolupráce s místními aktéry, zejména obcemi a byly by schopné pracovat s větším počtem menších lokalit.

## **Případové studie (část D)**

---

Průmyslová zóna Šlapanice – příklad velkého projektu soukromého investora podpořeného obcí; ukázka postupu při scelování pozemků s využitím pozemkových úprav (které umožňují naložit i s pozemky „rebelujících“ vlastníků); projekt podpořený obcí sousedící s městem Brnem.

Výjimečný vlastník nemovitostí brownfieldů v Moravskoslezském kraji – RPG. Jaké jsou šance tohoto majoritního soukromého vlastníka v čerpání podpory z evropských fondů na regenerace majetku?

Regenerace vojenského letiště v Žatci na průmyslovou zónu Triangle – historie projektu a analýza institucionálního rámce projektu. Jediná vhodná případová studie projektu regenerace.

Důlní brownfieldy – popis politiky podpory státu na odstraňování ekologických škod vzniklých před privatizací, koncepce rekultivací a revitalizací, výsledky a plány činnosti s ukázkou budoucího využití ploch. Vedle soukromých akciových společností byla popsána činnost státního podniku Palivový kombinát Ústí, který má možnost čerpat prostředky z operačního programu Životní prostředí.

## **Návrhy institucionálního řešení regenerací brownfieldů (část E)**

---

Již z předcházejících částí vyplynulo, že za stávajících podmínek (zájmu politického, jednotlivých resortů, strategií rozvoje ÚSC, nastavení finanční podpory, majetkoprávních vztahů) **není založení veřejných pozemkových společností v nejbližší budoucnosti pravděpodobné**. To ovšem nevylučuje skutečnost, že by nebylo možné tyto instituce založit a rovněž neplatí, že by tyto instituce nebyly prospěšné. V této kapitole jsme uvedli argumenty, které nás dovedly k negativnímu potvrzení hypotézy a zároveň důkazy o existenci skupin brownfieldů, které veřejnou podporu formou pozemkové politiky potřebují. Z podmínek, které měly být pro založení pozemkových rozvojových společností splněny, neplatí ani jedna (politická podpora, portfolio pozemků, finanční zajištění a spolupráce s obcemi). Důvody tohoto stavu jsou: tlak na pokračování privatizace veřejného majetku, a nikoliv jeho nabývání, nedůvěra ve schopnosti veřejného managementu, nevhodné nastavení podpor v současných dotačních programech, nezájem ze strany obcí. Argumenty, které svědčí ve prospěch veřejné podpory formou pozemkové politiky jsou: tlak občanských sdružení na využívání brownfieldů v krajích s poškozeným životním prostředím, podpora pozemkových bank vyjádřená MŽP, skutečnost, že veřejný statut umožňuje čerpání dotačních prostředků a další.

Z analýz případových studií krajů vyplynuly **dvě skupiny brownfieldů**, které by měly být **podpořeny veřejnou pozemkovou politikou**. První skupinou jsou lokality brownfieldů bez rozvojového potenciálu, jejichž nevhodnějším využitím je navrácení do přírodního stavu. Druhou skupinu tvoří brownfieldy, jejichž rozvoj lze očekávat ve střednědobém až dlouhodobém horizontu a které mají rozvojový potenciál vzhledem ke své lokalizaci v obci. Plochy mají pasivního vlastníka a

<sup>14</sup> V Ústeckém kraji byla myšlenka BRU coby rozvojové společnosti navržena v rámci projektu Phare již v roce 2004. Odpověď kraje však nebyla pozitivní: „Z důvodů nejasného financování činnosti takovéto veřejné instituce působící však na převážně soukromých lokalitách brownfields, nebyla činnost BRU nikdy zahájena v původně plánovaném týmu pěti pracovníků“.

jejich regenerace do podoby greenfieldu je nezbytná z hlediska územního rozvoje obce. V takových případech má obec možnost zahrnout lokalitu do plochy asanace v územním plánu. Je-li v území podobných projektů mnoho, nabízí se prostor pro využití pozemkové rozvojové instituce, která zajistí i střednědobou držbu pozemků. Podmínkou tohoto řešení je kromě politické podpory především dostupnost finančních prostředků. V průzkumech se nám nepodařilo prokázat, o jak vysoký počet brownfieldů se v tomto druhém případě jedná (viz. omezení ekonomické analýzy rozvojového potenciálu lokalit).

Třetí skupinu brownfieldů tvoří ty, které již podporu mají. Jsou to **brownfielddy pro strategické projekty** v současnosti vyhrazené pro průmysl a strategické služby. V budoucnu však podobné plochy mohou získávat do svého vlastnictví i velká města. Zde se jedná o plochy s vysokým rozvojovým potenciálem daným polohou, které však mohou být nerealizovatelné bez podpory vysokých nákladů. Pokud by se CzechInvest stala rozvojovou agenturou, působil by patrně v této oblasti regenerací. Stál by však v konkurenci krajů, které jako například Ústecký, realizují projekty vlastním úřadem.

Současné tendence směřují k vytlačení veřejného sektoru z přímých aktivit v územním rozvoji. Naopak se hledají možnosti zapojení soukromého sektoru do činností původně veřejnému sektoru vyhrazených. Z toho důvodu jsme naši práci rozšířili o poznatky **využívání principu PPP** v územním rozvoji. Jedná se však o situace, kdy je veřejný sektor vlastníkem pozemku a hledá způsob zajištění realizace projektu s co největší možností ovlivnění výsledku. Pokud ale hlavními žadateli o dotační prostředky mohou být pouze veřejné instituce, tak situace, kdy jsou nemovitosti brownfieldu v soukromém vlastnictví, není řešitelná ani formou PPP. Smluvní uspořádání, která by podmínkám dotačních programů vyhověla se teprve hledají.

---

## 5. ZÁVĚRY

---

Hlavním výsledkem našeho výzkumného projektu je zjištění, že v České republice nejsou vhodné podmínky pro vytvoření veřejných pozemkových rozvojových společností pro regenerace brownfieldů.

Ve srovnání se zahraničními příklady pozemkových rozvojových institucí chybí v českém prostředí:

- politická podpora,
- pozemky, které by tvořily základ portfolia společností,
- finanční prostředky, ze kterých by agentura mohla řešit před-přípravu pozemků pro libovolné budoucí využití,
- vymezení priorit v realizaci projektů regenerací na základě státní nebo regionálních strategií,
- poptávka ze strany krajů a především obcí.

Základní příčinou této situace je celkové směřování ekonomiky k tržním principům, což vede k pokračování privatizace veřejného majetku a odsouvání veřejného sektoru do role pouhého regulátora. Pozemkové rozvojové instituce jsou nástrojem veřejných pozemkových politik, jejichž cílem je přímou účastí regulovat nedostatečnou funkci trhu.

V zahraničních příkladech to byly pozemky po důlní činnosti, které byly státem převedeny na pozemkové rozvojové společnosti jako základ jejich činnosti. S postupem času společnosti pozemky nakupují od různých subjektů a od regenerací zaměřených na rekultivace se orientují na regenerace degradovaných městských ploch. V České republice provádí rekultivace zprivatizované důlní společnosti. Určitou část této činnosti vykonávají dva státní podniky, které ale mají možnost čerpat evropské dotační prostředky.

Vyřazením ploch po důlní činnosti se zásadně změnila struktura brownfieldů, ke kterým se má vztahovat politika podpory regenerací. Naopak českým specifickým jsou tzv. venkovské brownfielddy, nejčastěji zemědělského původu, lokalizované rozptýleně po celém území krajů, s menší plochou a z toho vyplývajícím nízkým rozvojovým potenciálem.

Velký zájem o téma regenerací brownfieldů, které se dostalo i do programového prohlášení vlády, realizace prvních strategických projektů s veřejnou podporou a v neposlední řadě závazek vyplývající z Deklarace porozumění uzavřený s EPS napomohly vzniku NSRB. Tento dokument však nepřinesl posun od současného stavu řešení regenerací. Nezměnil stávající institucionální strukturu, nepřinesl žádné nové zdroje finanční podpory, nevytyčil priority podpory regenerací a kromě důrazu na čerpání prostředků z evropských fondů, nepřinesl žádný návrh nových nástrojů podpory regenerací.

Hlavní charakteristikou současných veřejných politik rozvoje je nasměrování veškerého úsilí na čerpání dotací z evropských fondů. Podmínky čerpání prostředků na projekty regenerací jsou však sektorově vymezeny a dále zúženy v rámci jednotlivých programů. Srovnáme-li tento přístup se zahraničními zkušenostmi, pak v těchto zemích tvořily evropské dotace jen doplňkové zdroje k národním. Stejnou cestou jako vládní orgány v ČR se vydaly i kraje a své rozvojové programy účelům čerpání přizpůsobily. Nelze ovšem opominout, že některé kraje jsou v podpoře regenerací konkrétnější a mají jasnější představu o formě podpory ze strany státu. Námi studované kraje mají vytvořenou evidenci brownfieldů a snaží se podpořit vybrané projekty regenerací. Možná méně jasná je představa krajů o společném postupu s obcemi.

Více než 50% brownfieldů se vyskytuje v obcích do 2000 obyvatel. S tímto údajem se velmi málo pracuje, avšak vypovídá o velkém podílu brownfieldů s nízkým rozvojovým potenciálem a naráží na problém iniciace projektů ze strany obcí, které nemají potřebné kapacity.

Velkou pozornost jsme v naší práci věnovali přínosům nového stavebního zákona pro podporu regenerací. V oblasti limitace urbanizace, neboli rozvoje na zelené louce, zavádí zákon nové postupy. Jejich důsledná aplikace a kontrola však není zajištěna. Územně plánovací dokumenty disponují několika možnostmi jak mohou kraje nebo obce přímo nebo nepřímo ovlivnit proces regenerací brownfieldů. Při výběru jednotlivých nástrojů je třeba v mnoha případech zohlednit jejich dvojsečný efekt. Není pravdivé tvrzení, že stavební zákon potřebné nástroje neobsahuje, je třeba je umět zkušeně využívat. Nástroje přímé intervence kromě důkladné přípravy použití vyžadují i dostupné finanční prostředky. Spíše než vršení nástrojů by bylo vhodné posílit roli obcí v územním plánování a to jak jejich finančním zázemím a motivací (daně), tak výkonem v samostatné působnosti.

Přestože kraje doposud prosazovali své cíle v oblasti územního rozvoje nevýrazně, nové ZÚR mohou tuto situaci změnit. Přípravy ZÚR v Ústeckém kraji ukazují, že problematika brownfieldů je v určitých oblastech kraje vnímána, stane se úkolem pro působení kraje a může ovlivnit pořizování územních plánů obcí. V analýze územních charakteristik kraje jsme v Ústeckém kraji identifikovali hrozbu, kterou představuje vysoký podíl antropogenních ploch. Na druhou stranu jsme největší výskyt brownfieldů registrovali v oblastech, kde neprobíhala výstavba průmyslových zón na greenfieldech.

Skutečnost, že většina aktérů v oblasti regenerací brownfieldů vkládá velkou naději do možnosti čerpání evropských dotací, potvrdilo i naše šetření strategií vlastníků brownfieldů. Spolupráci s obcí nebo jinou veřejnou institucí vyžaduje jen malé procento respondentů přičemž velká část z nich by ráda projekt připravila. Na základě naší studie jsme označili 20% vlastníků brownfieldů za aktivní vlastníky, kteří buď připravují projekt nebo jsou ochotni nemovitost prodat. Celkem na dotazník reagovalo cca 20% oslovených vlastníků v obou krajích.

Druhá inovativní studie, kterou jsme zrealizovali v rámci projektu výzkumu, bylo vyhodnocení rozvojového potenciálu vybraných lokalit brownfieldů ve studovaných krajích. Kolem 70% lokalit v obou krajích bylo dle kategorizace evropského projektu Cabernet označeno C, to znamená, že realizace projektu regenerace není možná bez veřejné podpory. V Jihomoravském kraji bylo ale 20% lokalit zařazeno do kategorie A, která představuje projekty realizovatelné v rámci tržních principů. V Ústeckém kraji to bylo pouze 5%. Studie tak potvrdila rozdílné rozvojové podmínky ve sledovaných krajích a zároveň nutnost cíleného směřování veřejné podpory.

Ze syntézy vlastních studií a analýzy podmínek podpory regenerací v krajích jsme definovali tři skupiny brownfieldů, na které by se měla soustředit veřejná podpora. První skupina tuto podporu již získala, neboť se jedná o strategické plochy, které jsou regenerovány za podpory krajů, agentury CzechInvest s využitím národních nebo evropských zdrojů. Další skupinu tvoří brownfieldy s nulovým rozvojovým potenciálem, které budou navraceny přírodním funkcím. Třetí skupinou jsou lokality, jejichž rozvoj je možný v delším časovém horizontu, avšak rychlé odstranění brownfieldu je nezbytné z hlediska dalšího rozvoje obce. Tyto typy brownfieldů považujeme za relevantní pro veřejnou pozemkovou politiku (nebo tři politiky).

Současnou situaci považujeme za přirozenou fázi vývoje procesu regenerací, která proběhla i v západoevropských zemích a byla charakterizována důvěrou investorů v úspěch projektu realizovaného ve vlastní režii. Již nyní však někteří vlastníci, kteří nemají přístup k dotačním prostředkům, hledají formy spolupráce s veřejným sektorem za účelem přístupu k dotačním prostředkům. Bohužel, ani populární princip PPP řešení této situace neposkytuje.

Přestože jsme se snažili při řešení projektu odpovědět na mnohé související otázky, výzkum odkrýval další náměty k zamýšlení či provedení podrobnějšího výzkumu. V závěru práce považujeme za vhodné k dalšímu studiu následující témata:

- spolupráce obcí a krajů v definování strategie regenerací a v přípravě projektů,

- prohloubení poznatků o vazbách mezi limitací urbanizace a regenerací brownfieldů,
- detailnější studium možností rozvoje C lokalit s potenciálním rozvojem v delším časovém horizontu,
- dynamika regenerací v příštích letech a studium dopadů ekonomické krize.

## 6. PŘÍLOHY

Tab. 1: Veřejné finanční prostředky na podporu regenerací brownfieldů

Název programu	Odpovědný resort	Výše alokace na cca 6 let (v mld. Kč)	Z toho na BF (odhad v mld. Kč) <sup>15</sup>
Odstraňování SEZ z privatizace	MF	116	116
Odstraňování SEZ důlní	MPO	35	20 zbývá?
<b>Celkem ekolog. závazky</b>		<b>151 mld. Kč</b>	<b>130 mld. Kč</b>
OPŽP 4.2.	MŽP	6,5	6,5
OPŽP 6.5.	MŽP	2,2	1,1
PPPNI	MPO	8	5
OPPI Nemovitosti	MPO	16	9,5
IOP 5.2	MMR	5	0
Rozvoj území po armádě	MMR	0,6 ?	0,6
Regionální rozvoj	MMR	2,4	0
PRV 1.1	MZE	8,4	3
PRV 3.1	MZE	9,1?	2,73
ROP SZ	kraje KV, UST	6,682	1,33
ROP JV	kraje VYS, JMK	5,81	1,04
Odhad ostatní ROPy	kraje	33	5
<b>Celkem národní</b>			<b>5,6 mld. Kč</b>
<b>Celkem evropské</b>			<b>30,2 mld. Kč</b>
<b>Celkem bez ekolog. závazků</b>		<b>103,692</b>	<b>35,8 mld. Kč</b>
CELKEM		254,692	165,8 mld. Kč

Tab. 2: Rozdělení disponibilní podpory mezi kategorie budoucího využití brownfieldů

Druh regenerovaných ploch	Podíl budoucího využití BF	Vyčleněná částka v mld. Kč	Vyčleněná částka v %
průmyslové	37,3%	14,5	48%
urbánní	39,6%	7,5	25%
venkovské	18,4%	8	26%
přírodní	zvlášť	20 mld. Kč	

15 1)Zahrnutí prostředků z IOP by znamenalo posun v definici brownfieldu 2) nevíme, zda program MMR na podporu rozvoje území po armádě bude pokračovat

Tab.3: Přehled zdrojů finanční podpory využitelné pro veřejnou pozemkovou-rozvojovou instituci

<b>Název programu</b>	<b>Budoucí využití</b>	<b>Statut žadatele</b>	<b>Vhodnost využití veřejné pozemkové instituce</b>
Odstraňování SEZ z privatizace	všechny	soukromý	-
Odstraňování SEZ důlní	všechny	veřejný + soukromý	-
OPŽP 4.2.	všechny	veřejný+ soukromý	ano
OPŽP 6.5.	zeleň	veřejný	ano podmíněně
PPPNI	průmysl	veřejný + soukromý	ano podmíněně
OPPI Nemovitosti	průmysl	veřej. + soukromý (ne regenerace)	ano podmíněně
IOP 5.2	sídliště	veřejný+ soukromý	ne
Rozvoj území po armádě	všechny	vybrané obce	ano
PRV 1.1	zemědělství	soukromý	ne
PRV 3.1	veřejná vybavenost	veřejný	ne
ROPy města IPRM	veřejná vybavenost	veřejný	ne
ROPy ostatní města	veřejná vybavenost	veřejný	ne
ROPy venkov	veřejná vybavenost	veřejný	ne

---

## 7. SEZNAM V TEZÍCH POUŽITÉ LITERATURY

---

Pozn. Pro redakci tezí nebyla použita žádná literatura. Níže uvedený seznam je výběrem nejdůležitějších titulů :

Adams D., Disberry A., Hutchison N., Munjoma T.; Mind the gap! Taxes, subsidies and the behaviour of brownfield owners, Land Use Policy 17 (2000) 135-145.

Cabernet, Managing Urban Land. 2. konference Cabernetu 2007.

CzechInvest, průvodní materiál ke konferenci Brownfield Invest Czech- BFIC 2006, Praha, 8-9 listopadu 2006.

Deloitte Consultancy, PPP and Brownfield revitalisation in Northwest Europe, 2005.

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

Doleželová L, Nástroje pro rekonverze nevyužitých průmyslových ploch, Disertační práce, ČVUT Praha, 2004.

EPF Nord-Pas-de-Calais ; *Programme pluriannuel d'intervention fonciere 2000-2006, 2007-2013.*

Grulich T. ; Regenerace brownfieldů jako impuls k udržitelnému rozvoji urbanizovaných oblastí, příspěvek na konferenci proRegio, Brno 2007.

Jínová R.; „Nástroje revitalizace průmyslových ploch v Severním Porýní-Vestfálsku“, Urbanismus územní rozvoj, ročník VII, č. 2/2004.

Ježek J., Budoucnost regionálních rozvojových agentur v České republice, Západočeská universita v Plzni, 2006.

Makarius R., Právní zajištění povinnosti sanací a rekultivací území dotčených těžbou - příspěvek na konferenci „Revitalizace a resocializace rekultivovaného území – zajištění dlouhodobého zhodnocení rekultivovaného území“. Jednací sál Státních aktů Poslanecké sněmovny PČR, 13.9.2007.

METLTM ; Guide sur les établissements publics fonciers locaux, Paris, 2003.

Ministerstvo Financí ČR; Ekologické závazky státu, tisková konference, MF ČR, 17.12.2008, (MF online).

Otevřel R., Mgr. Barbora Šípová; První zkušenosti s PPP. Havel a Holásek, právní kancelář, Praha (online)

RRAJM, Brownfieldy 2005, Situační zpráva pro JMK, RRAJM 2005.

### Odborné časopisy :

Etudes foncieres

Town and Planning Review

Urbanismus a územní rozvoj

### Ostatní zdroje :

Agentura Czechinvest: [www.czechinvest.org](http://www.czechinvest.org)

Ministerstvo pro místní rozvoj: [www.mmr.cz](http://www.mmr.cz) ;

Ministerstvo průmyslu a obchodu: [www.mpo.cz](http://www.mpo.cz)

Ministerstvo životního prostředí: [www.env.cz](http://www.env.cz)

Kraj Ústecký: [www.kr-ustecky.cz](http://www.kr-ustecky.cz)

Kraj Jihomoravský: [www.kr-jihomoravsky.cz](http://www.kr-jihomoravsky.cz)