

Podněty Zeleného kruhu k reformě územního plánování

Níže uvedené podněty k reformě územního plánování jsou zaměřeny na oblasti, které se bezprostředně týkají ochrany životního prostředí a posílení principů udržitelnosti. Podněty byly schváleny členskými organizacemi Zeleného kruhu v červnu 2023.

- **Povinné regulační plány jako řešení nefunkční propasti mezi měřítkem územního plánu a dokumentací pro povolení záměru, zejména v rozvojových a transformačních územích. Propast se zvětšila sloučením územního a stavebního řízení, vliv samosprávy na výslednou podobu záměru se tím snižuje.**
 - Již současný stav komplikuje práci jak stavebním úřadům, tak investorům i všem účastníkům řízení, a je také důvodem prodlev v povolovacím řízení. Z územního plánu je totiž s ohledem na jeho měřítko obtížné vyčíst všechny požadavky na projekt (zákon nedovoluje v ÚP řešit detaily náležející podrobnější dokumentaci). Tato informační mezera by aktuální novelou ještě zvětšila, neboť projektová dokumentace pro povolení záměru se bude zpracovávat v menším rozlišení než dokumentace pro územní řízení podle současného zákona.¹
 - Územní plán neumí řešit potřebné detaily (šířka komunikací, umístění zelené infrastruktury, živý parter, dostupné bydlení). Současný regulační plán je dlouhodobě vnímán jako časová i organizační zátěž, samospráva má navíc v procesu dost omezený manévrovací prostor. Závazné podrobné zastavovací plány pro vybrané typy území poskytnou platformu pro transparentní dohodu mezi samosprávou, investorem a místními obyvateli. Navíc výstavbu urychlí, protože projektanti budou mít dostatečně podrobné podklady, a předejdou sporům při povolování jednotlivých staveb.
- **Povinné finanční odvody pro ty, kdo mají ekonomickou výhodu ze změny územního plánu. Stanovit pravidla pro určení výše odvodů za zhodnocení pozemků změnou ÚPD. Nynější úprava dovoluje obci zohlednit rentu v plánovací smlouvě /§ 131, odst. 3, písm e)/, odvody jsou však povinné jen při zrušení nebo významného omezení zastavitelnosti pozemku na základě změny (§ 133 a následující).**
 - Předmětem odvodu by měl být podíl z rozdílu tržní hodnoty pozemku před schválením změny územního plánu a po něm (typicky se jedná o vymezení nové zastavitelné plochy, připuštění vyšší kapacity zástavby nebo funkční změny). Odvod bude mít výjimky zejména v případě rekultivace brownfieldů nebo výstavby ve veřejném zájmu. Příjemcem odvodu je z menší části obec, která rozhoduje o změně územně plánovací dokumentace, z větší části kraj nebo státní orgán typu Státní fond životního prostředí. Odvod platí vlastník pozemku v určité lhůtě od právní moci stavebního povolení.

¹ V zahraničí je tento problém řešen podrobnějším měřítkem ÚPD závazně zpracovaného pro menší území, než je území celé obce. Celý proces přípravy konkrétního projektu je tak pro všechny aktéry předvídatelnější a rychlejší, neboť nejdůležitější prvky regulace není potřeba ad hoc vyjednávat při projektování a projednávání žádosti o povolení. Odborná řešerše systémů územního plánování v západních zemích EU potvrdila, že běžným nástrojem je povinný zastavovací/regulační plán v měřítku od 1:500 do 1:2000. Viz výzkumná práce ČVUT D/10 — Irena Fialová, Kateřina Čechová, Diana Kunešová: Územní plány EU

- **Zavést nástroje podporující přednostní zástavbu brownfieldů:** do stavebního zákona je nově vložena deklaratorní podpora „revitalizace opuštěných a zanedbaných ploch“ (viz § 39, odst. e)². Chybí však jakékoli nové nástroje pro dosažení tohoto úkolu. Ze zákona bez náhrady vypadl nástroj „Dohoda o parcelaci“ (Ú.Z.: § 43, odst. 2)³, který umožňuje v území se složitými majetkovými poměry plánovat efektivně výstavbu s respektem k vlastnickým právům i potřebě umístit stavby ve veřejném zájmu.⁴ Inspirací pro efektivní řešení v území s mnoha vlastníky by přitom mohl být nástroj „reorganizace území“ využívaný v Německu.⁵
- **Posílit ochranu nezastavěného území:** Vrátit do podmínek pro vymezení nových zastavitelných ploch povinnost prokázat nemožnost využití dosud vymezených zastavitelných ploch. Konkrétně do § 108, odst. 4 upravit takto: „další zastavitelné plochy lze změnou územního plánu vymezit pouze na základě prokázání nemožnosti využít již vymezené zastavitelné plochy a potřeby vymezení nových zastavitelných ploch“.
Přesněji formulovat výjimky z povinnosti platit náhrady za převod zastavitelného území na nezastavitelné, aby se snížilo riziko soudních sporů a vysokých náhrad.
- **Přehodnocování zastavitelnosti ploch jako povinný úkol při pravidelné aktualizace ÚPD**
Územní plány českých obcí jsou často velice expanzivní a vymezují násobně více zastavitelného území, než jaké jsou skutečně potřeby obce vyplývající z poptávky po stavebních pozemcích.⁶ Pro skutečnou ochranu zemědělské půdy je nezbytné plošně zmenšit zastavitelnou plochu v územních plánech obcí. Současná legislativa je však pro tento cíl zcela nedostačující. Stavební zákon sice umožňuje změnu vymezených zastavitelných ploch na nezastavěné, v praxi k tomu však dochází jen zcela výjimečně. Přestože by tento zpětný proces přinesl obci benefity v podobě prostoru pro realizaci adaptačních opatření na změnu klimatu, zachování krajinného rázu, prostupnosti krajiny a

² Nově definovaným úkolem územního plánování je v §39, písm e): „vytvářet předpoklady pro hospodárné využívání území, zejména důsledným využíváním zastavěného území s cílem **prostřednictvím cílené revitalizace opuštěných a znehodnocených nebo zanedbaných ploch(...)**“.

³ Platná úprava není ideální (vyžaduje totiž souhlas všech vlastníků) – nový návrh měl však nástroj opravit, nikoli jej zcela vypustit.

⁴ V důvodové zprávě k návrhu zákona 283/2021 se uvádí: „oproti dosavadní právní úpravě již nebude možné podmiňovat rozhodování o změnách v území uzavřením dohody o parcelaci. Tento institut byl v jistém rozsahu nahrazen plánovacími smlouvami.“ Důvodová zpráva ani návrh zákona ovšem neřeší situaci, kdy je vlastníků v území velké množství a plánovací smlouva je proto de facto nepoužitelná. Předkladatel navíc zcela pomínl úkol, který je uveden v [Politice architektury a stavební kultury České republiky](#) (Opatření 2.1.8): „Předložit návrh novely stavebního zákona týkající se dohody o parcelaci, která nebude požadovat souhlas všech vlastníků pozemků“.

⁵ „Tento nástroj zajišťuje komplexní reparcelaci řešeného území, včetně zajištění pozemků potřebných pro vybudování dopravní infrastruktury a pro umístění městské zeleně včetně dětských hřišť, které pro tyto účely zdarma připadnou městu nebo společnosti budující infrastrukturu. Zároveň si mohou obce v rámci procesu reorganizace území přisvojit určitou část zvýšené hodnoty území formou získání dodatečné půdy či finančních prostředků od vlastníků k dalším účelům, např. pro výstavbu školy. (...) Nástroj reorganizace území představuje třetí cestu mezi dvěma krajními přístupy k řízení rozvoje města (...) Prvním z nich je aktivní účast na realitním trhu v kombinaci s možností vyvlastnění půdy pro výstavbu (např. Nizozemsko), na druhé straně je pak pouze pasivní regulace ze strany veřejného sektoru (např. ČR). V rámci německého modelu povinné reorganizace území se veřejný sektor nepouští do přímého získávání či vyvlastňování pozemků a následné výstavby vlastními silami. Na druhou stranu ale nechce zůstat ani zcela pasivním pozorovatelem toho, zda se vlastníci pozemků důležitých pro rozvoj města nakonec mezi sebou domluví, či ne.“ Viz [EKONOMICKÉ NÁSTROJE V ČESKÉ ÚZEMNĚ PLÁNOVACÍ PRAXI POTENCIÁL A BARIÉRY JEJICH VYUŽITÍ](#)

⁶ Vyplývá to mimo jiné z analýzy Zlínského kraje, na jehož území bylo posouzeno 151 územních plánů. Nadhodnocenost vymezeného zastavitelného území oproti skutečným rozvojovým potřebám obce se pohybovala od dvojnásobku až po zcela extrémní dvouseťnásobek. Podhodnocení rozvojových potřeb nebylo identifikováno v žádném ze zkoumaných územních plánů. Srovnávací analýza potřebnosti ploch pro bydlení v územních plánech zlínského kraje, dostupná online z: <https://www.kr-zlinsky.cz/srovnaciv-analyza-potrebnosti-ploch-pro-bydleni-v-uzemnich-planech-zlinskeho-kraje-cl-2647.html>

efektivní přesměrování investic do dopravní a technické infrastruktury, pro danou obec je v rozhodování významnější riziko žalob majitelů dotčených pozemků.

- Návrh řešení: Jednorázově redukovat rozlohu zastavitelných ploch: obce by měly povinnost ve stanovené lhůtě upravit svoje územní plány tak, aby vrátily do nezastavěného území ty plochy, které jsou vymezené jako zastavitelné a před rokem 1990 náležely do volné krajiny, v současné době jsou v bezprostředním sousedství volné krajiny a dosud nebyly napojeny na technickou a dopravní infrastrukturu v potřebné kapacitě (k tomuto napojení nebylo do účinnosti nového opatření požádáno o vydání územního rozhodnutí). Změna by se netýkala proluk a transformačních ploch.
- vyjmout z toho DI, TI a OZE

- **Krajinné plánování**

Dle znění zákona č. 283/2021 Sb. §80 (2) územní plán

e) stanoví koncepci uspořádání krajiny, jejíž součástí je i vymezení ploch s rozdílným způsobem využití, ploch změn v krajině a stanovení podmínek pro jejich využití, vymezení a stanovení podmínek pro zelenou infrastrukturu včetně územního systému ekologické stability, prostupnost krajiny, protierozní opatření, ochranu před povodněmi a suchem, rekreaci a dobývání ložisek nerostných surovin.

Rozsah koncepce a informací o krajině, které nově zákon o ÚP vyžaduje, je poměrně rozsáhlý a jedná se o jiné měřítko a detail, než je typické pro ÚP.

Je důležité si uvědomit, že funkčnost přírodního prostředí je naprosto zásadním požadavkem pro všechny další lidské aktivity v území a adaptaci krajiny na klimatické změny.

Proto je nevyhnutné, aby se tyto zákonem požadované informace objevily v jednom komplexním dokumentu, nelze je skládat z různých dokumentů. Krajina je živý organismus, kde vše se vším souvisí. V Evropě jsou různé modely ochrany krajiny, většinou se jedná o nástroj **krajinné plánování**, které v ČR zatím nemáme. V současnosti pracujeme s územními studii krajiny, s dotační podporou na úrovni ORP, takže principy hierarchického plánování krajiny nejsou naplněny. Není zdefinovaná koncepce pro krajinu na státní, krajské a obecní úrovni.

Nově potřebujeme, aby součástí koncepce uspořádání krajiny byly tyto dokumenty:

1. Shrnutí stávajícího výskytu či důvodně předpokládatelného výskytu ZCHD/EVD a jejich biotopů (dle NDOP AOPK ČR, Mapování biotopů a dalších ústředních evidencí AOPK ČR), shrnutí výskytu evropsky chráněných biotopů v oblasti a analýza jejich potřeb. Až poté mají být předkládány návrhy na jakési plány.
2. Vyhodnocení obnovitelnosti daného biotopu a tedy míra jeho zbytnosti
3. Koncepce pro krajinu daného území
4. Vymezení typů krajin
5. Zelená infrastruktura včetně přírodních a kulturních infrastruktur
6. Územní systém ekologické stability
7. Hospodaření s dešťovou vodou s podporou ekosystémových služeb
8. Ochrana hydrologického systému krajiny včetně vymezení údolních niv a pramenišť toků jako zásadního systému přírodní infrastruktury
9. Nature Restoration Law
10. Systém sídelní zeleně ve vazbě na zelenou infrastrukturu
11. Ochrana krajinného rázu

V ČR chybí zajištění komplexní legislativní nástroj správy a ochrany krajiny jako celku, který by zajistil naplnění Úmluvy Rady Evropy o krajině. MŽP dlouhodobě chrání zájmy krajiny pouze z pohledu ochrany biodiverzity a kvality životního prostředí, není zajištěna ochrana kulturní a hospodářsky využívané krajiny. Komplexní péče o krajinu vyžaduje široký mezirezortní přístup a řešení.

Naléhavě potřebujeme nástroj pro komplexní ochranu a tvorbu zdravé a kulturní krajiny, která bude společným prostorem pro život lidí a jejich aktivity za předpokladu zachování funkčnosti ekosystémových služeb a biodiverzity.

- **Doplnit nástroje pro implementaci dosud jen deklaratorní podpory (modro)zelené infrastruktury:** není vyjasněný vztah k ÚSES, sídelní zeleni (viz § 80, odst. 2; § 85, odst. 2, písm. g) vedení zelené infrastruktury (§ 10, odst. 1, písm. c); § 38/4
 - institut přírodních infrastruktur ve městě - údolí řek atd. - potřebujeme z nich vytvořit hlavní tepny ochlazování měst
- **Zrušit minimální požadavky na parkování** – Podle analýzy a doporučení OECD by minimální požadavky na parkování měly být zrušeny, aby se snížily náklady na výstavbu a podpořily se bytové výstavby v centrech měst. Tyto požadavky mají tendenci zvyšovat náklady na výstavbu, zejména v hustě obydlených centrech měst, kde náklady na zajištění parkovacích míst často převyšují cenu automobilu, který jej využívá. Vytvářejí také vysoké sociální náklady, protože zabírají cenný veřejný prostor a podporují používání automobilů namísto veřejné dopravy.⁷ (Možnost odchýlit se od těchto prováděcích předpisů má jen Praha díky Pražským stavebním předpisům.) Parkovací minima a maxima by měly mít možnost stanovit si samosprávy v rámci vlastní dopravní politiky.
- **Povinné zřizování bezmotorové infrastruktury.** Zavést povinnost zřizovat bezmotorové cesty při liniových dopravních stavbách, usnadnit jejich zřizování v souběhu se stávajícími komunikacemi například deklarací jejich veřejné prospěšnosti, uložit investorům liniových staveb zřizování souběžných bezmotorových cest s využitím stavebních komunikací, a zajištění všech požadovaných bezmotorových příčných vazeb.
- **Plánovací smlouvy (§ 132 a následující):** nevyvážené postavení mezi obcí a investorem.
 - Např. Závazky ohledně ÚPD, byť schválené zastupitelstvem, vyprazdňují z pohledu občanů proces projednávání ÚPD. Jejich připomínky jsou dopředu eliminovány závazky obce. Přitom k přípravě a schvalování plánovací smlouvy nemají garantovaný přístup.
 - Zohlednit doporučení uvedená v knize [Smlouvy o rozvoji území obcí](#)
- **Plánovací smlouvy a další ekonomické nástroje**
 - Závazky MMR vyplývající z Adaptační strategie ČR- číslo úkolu: 14_2.1 “Prověřit možnosti stanovení potřeby vymezení zastavitelných ploch v územně plánovací dokumentaci a možnosti jejich regulace zohledňující také kapacity nevyužitých nemovitostí; prověřit možnosti jejich provázání s ekonomicko-regulačními nástroji a posoudit reálnost jejich zavedení do právních předpisů.”
 - stav plnění k 2021: První část úkolu je součástí řešení úkolu č. 16_1.5 (viz Tab. 2), zatímco druhá část úkolu (problematika ekonomicko-regulačních nástrojů) je řešena následujícím způsobem: Byl dokončen výzkumný projekt TL02000456 - Ekonomické nástroje v územním plánování za podpory TAČR Éta. V roce 2019 byl realizován seminář na předemtné téma, na jehož podkladu byl upřesněn navazující postup výzkumu, mj. došlo k výběru nástrojů pro

⁷ OECD (2021), Housing Affordability in Cities in the Czech Republic, OECD Urban Studies, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/bcddcf4a-en>.

další analýzu. **Hlavním výstupem projektu je souhrnná výzkumná zpráva pro potřeby MMR (možnost aplikovatelnosti ekonomických nástrojů do právního prostředí ČR).**

- **Participace obecně:** Veřejné projednání návrhu ÚPD by nemělo být v rukou pořizovatele, ale samosprávy (načasování, délka etc). Posílit nástroje pro povinné zapojení veřejnosti a všech místních aktérů.
- **Dostupné bydlení** – zákon mluví pouze o bydlení kvalitním (§ 39 písm e), do úkolů územního plánování je potřeba doplnit „důstojné a dostupné bydlení“ a doplnit konkrétní nástroje pro plnění tohoto cíle, např. dle doporučení OECD.
 - Předkupní právo obce, když se prodávají pozemky v transformačních a rozvojových lokalitách
 - Předkupní právo obce/státu, když se prodává bytový dům (nikoli rodinný)
 - institut „neziskového developera“ ala Vídeň = developer s omezenou mírou zisku;
- **Povinnost zavést pro plochy dle § 11 Plochy výroby a skladování a § 12 Plochy smíšené výrobní** dle Vyhlášky č. 501/2006 Sb. konkrétní procentuální část z této nově vymezené **plochy pro veřejné parkování včetně sociálního zařízení**. Důvodem je, že provozovatelé areálů si kamiony do areálů pouští v určitém čase jen pro nakládku/vykládku. Kamiony pak postávají všude možně, brání průjezdu a znečišťují okolí odpadky. Zároveň by to řešilo problematiku chybějících odpočívek na dálnicích.
- **Prověření navázání (zohlednění) hlukových limitů na charakter využití území**

České pojetí hlukových limitů nezohledňuje (na rozdíl od mnoha ostatních států v Evropě) charakter využití území. I Slovensko (vycházející z dřívější společné česko-slovenské hlukové legislativy) se před mnoha lety vydalo směrem navázání hlukových limitů na charakter využití území. V českém pojetí hlukových limitů prohrávají všichni a ve světle nařízení vlády č. 433/2022 se utvrdila jako “slepá cesta”. Proto je třeba znovu prověřit Věcný záměr zákona o ochraně veřejného zdraví před hlukem a řízení hluku v komunálním prostředí (Zákon o hluku), který v roce 2012 vypracovala Národní referenční laboratoř jako návrh možného řešení.

Zpracovali Petra Kolínská, Zelený kruh, Klára Salzmann, ČAKA, Anna Vinklářková, Arnika. Obsah materiálu je možné volně využít podle [licence CC BY 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/)

Podněty byly zpracovány v rámci projektu *Měníme klima v legislativě pro naše města a obce* podpořeného z *Active citizens fund*.

Měníme společnost.
S odvahou.

loeland 
Liechtenstein **Active**
Norway **citizens fund**

| Nadace OSF


VDV
VÝROBNÍ ÚSTŘEDÍ
Státní ústřední úřad


SKAUSKY
INSTITUTE