



LÖW & spol.,s.r.o.
Studie, plány a projekty pro krajinu a vesnici
Vranovská 102, 614 00 Brno
e-mail: lowapol@lowapol
Tel.: 545 575 250 Fax.: 545 576 250

Oponentní studie včetně návrhů regulace a prognózy rozvoje nákupních center ve vztahu k územnímu plánu Brna



STÁTNÍ FOND
ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ
ČESKÉ REPUBLIKY

Objednatel:
NESEHNUTÍ
Tř. Kpt. Jaroše 18
602 00 Brno

Ministerstvo životního prostředí
České republiky



Zpracovatel:
LÖW & spol.,s.r.o.
Doc. Ing. Arch. Jiří Löw

Spolupráce:
Advokátní kancelář Šikola a partneři, s.r.o.

Brno, prosinec 2010

OBSAH:

1. ÚVOD	2
2. POSUDEK	4
A. CÍLE KAMPANĚ	6
B. DETAILY KAMPANĚ	8
C INDIKÁTORY ZMĚN	9

PŘÍLOHA Č. 1 Hlavní matrice míst krajinného rázu města Brna a jejich regulativy - 9

PŘÍLOHA Č. 2 Právní analýza návrhu regulativů územního plánu města Brna - 18

1. ÚVOD

Na základě objednávky občanského sdružení NEzávislé Sociálně Ekologické HNUTÍ – NESEHNUTÍ, je vypracována expertní studie.

Studie vychází z práce s názvem „Návrh pravidel pro rozvoj maloobchodu na území města Brna“, NESEHNUTÍ, duben 2010.

Posouzení práce je rozděleno do dvou etap:

1.Etapa - vyhodnocení expertem na územní plánování a právo, zda-li jsou pravidla uplatnitelná pro (i nový) územní plán Brna, návrh úpravy pravidel NESEHNUTÍ nebo zcela nové návrhy rozpracované do podkladů pro navazující socioekonomické analýzy

2.Etapa - prognóza, co udělá (ne)zavedení pravidel s nákupními centry .

Oponentní studie by měla odpovědět na tyto otázky:

A. CÍL KAMPANĚ

Umožní zavedení pravidel kontrolovat expanzi nákupních center? Sníží se rozsah záboru volné plochy. Sníží se intenzita výstavby velkoplošných maloobchodních jednotek v Brně? Podpoří zavedení pravidel hustou a pestrou sítí obchodů dostupných pro všechny obyvatele a obyvatelky všech městských částí? Umožní kontrolovat expanzi nákupních center? Sníží se poškozování životního prostředí?

B. DETAILY

Pokud částečně nebo zcela ANO, v čem jsou ještě mezery, co je třeba v Pravidlech dopracovat, změnit, přenastavit?

C. INDIKÁTORY ZMĚNY

Co stane s nákupními centry, pokud žádná pravidla přijata nebudou, co se stane, pokud funkční pravidla přijata budou? Obojí scénáře na indikátorech a) změna prodejní plochy, b) změna rozmístění/proporcí podle městských částí a mezi nimi navzájem, c) koncentrace do nákupních center, d) změna docházkové vzdálenosti.

Obecné problematika

Jaké problémy jsou s „velkým maloobchodem“?

Historické aspekty

Vytvoření velkých nákupních center znamená odliv obchodu z kamenných v historických center, založených na nabídce komplexních služeb (nyní i s formami tzv. zábavy – obchodně zábavní centra). Historicky náměstí (tržnice) a trhy vznikaly právě pro možnost komplexních nákupů – na náměstí každodenně, na trzích v určitý čas (dodnes např. trhy ve francouzských vesnicích). Centrum bylo vždy uprostřed města (v historických hranicích), aby to s nákupem nebylo domů pěšky daleko.

Náměstí, jako centra nákupů, byla zrušena díky vysokým cenám nájmu vytvořených především bankovními domy, zaměstnaností všech členů rodiny (nedostatek času) a rozvojem automobilismu. Bankovní domy v první fázi, využívaly koncentraci potenciálních zákazníků, přicházejících za nákupy, později však cenami nájmu obchody vytlačily a centrum je dnes mimo pohostinské služby (hospody) prázdné.

Trhy (tržnice) jsou dnes u nás víceméně zrušeny, neboť chybí místní produkty či jsou ovládnuty nekvalitním zbožím se sortimentem převážně asijské provenience.

S rozvojem městské hromadné dopravy (MHD) v 19. století se docházková (dojížděková) vzdálenost mohla významně zvětšit a ve velkých městech vznikaly centrální tržnice (Budapešť, Vídeň, Paříž i jinde).

S rozvojem individuální automobilové dopravy se tato centra stala nevýhodná pro malá parkoviště i nepohodlné příjezdy. Vznikl tak nový, „automobilistický“, typ nákupních center – logicky u hlavních, pohodlných silnic, při benzínových pumpách, kde se sjíždělo nejvíce farmářů z okolí (počátky v USA, Austrálii, Kanadě apod.).

Pro výhody množstevních slev a koncentrace logistiky se obchodníci spojovali do řetězců, dnes zcela ovládající maloobchodní projekt v hlavních komoditách.

Na tomto způsobu nakupování jsou založeny obchodní řetězce, kde je zajištěn stabilní sortiment, přijatelná cena apod.

Postupně je nabídka obchodních center rozšířena i na zákazníky mimo města (venkovské obyvatele), jako nejvhodnější forma byla zvolena celodenní výletní atrakce (nahrazující historické centrum) – obchod, služby a zábava, s cílem nepustit zákazníka celý den, vzniká tak novodobý fenomén „chrám spotřeby“.

Druhotně se tato centra snaží přilákat i nemotoristy a to zaváděním hromadné přepravy zdarma

V dnešní době tak nákupní centra převzala funkci městských center minulosti.

Z toho současně vyplývá, že v historických centrech přirozeně zůstávají pouze malé obchody se základními potravinami (každodenní spotřeby) pro obyvatele v místě bydlení a dále pouze úzce specializované prodejny s celoměstskou klientelou (specializované lahůdky, klenotnictví, knihkupectví apod.). To, že ani tyto obchody se v centru nerozvíjejí, je v podstatě problém vývoje tržních cen obchodních ploch (uměle zvednutých díky propastně odlišným cenám regulovaného bydlení) v centru. Regulované nájemné v městských centrech (ta jsou v drtivé většině v majetku obce jako tak zvané státní byty) snížilo mobilitu ve využívání domů. Blokace rozhodující části domovního fondu v centru k volnému využívání, učinila zbytek fondu natolik vzácným, že horentně zvedla ceny tržních ploch. Na tyto vysoké nájemné vzácných, uvolnitelných ploch nemá většina běžných obslužných funkcí centra a ty odcházejí.

V studii je správně stanovena hranice mezi maloplošnými a velkoplošnými prodejny na 400m², i když, jak vyplývá z následujícího, je i tato plocha velká, počítá-li se u ní s automobilisty (cca 80 stání).

Jaké jsou hlavní současné charakteristiky vzbuzující kontraverze?

- dopravní zátěž od návštěvníků (na 10m² prodejní plochy cca 2 parkovací stání!) a napojení na hlavní komunikace
- odliv obchodu z historických center (je ve skutečnosti zaviněn cenami pronájmů a neschopností obchodníků kooperovat pro zabezpečení plného sortimentu)
- snížený sortiment nahrazený reklamou (výhody množstevních slev při nákupu a masivní reklamní podpora pro komodity, které jsou momentálně pro prodávajícího nejvýhodnějších, zaměření na masovou spotřebu).

Z těchto tří problémů je relevantní pro územní plánování pouze dopravní a jiné vlivy v okolí pozemku.

Z hlediska hygienického je vlastní nákupní centrum bez neobvyklých vlivů a neznamena větší problémy. Z hlediska urbanistického jde o běžnou universální halu, charakterem patřící k stavbám logistickým a výrobním, jejíž velký rozpon umožňuje téměř libovolné použití.

Hlavním, i když neobvyklým funkčním atributem, tedy je abnormálně velká odstavná plocha a potřeba dobrého příjezdu od nadřazených komunikací.

Urbanistickým atributem je marketinková potřeba „být viděn“ motoristy.

To, co je klíčové pro regulaci negativních vlivů nákupních center na okolí, v zásadě není prodejní plocha, ale plocha odstavných stání a její umístění.

Z tohoto poznatku by měla vycházet i územní regulace – maximální počet stání (a tím i příjezdů a odjezdů), která by se měla odvíjet od těchto parametrů:

1. výhledové kapacity dotčené nadřazené silniční sítě
2. kapacity příjezdové komunikace
3. hlukových a emisních limitů pro okolí (obytné zóny apod.)
4. urbanistických záměrů

Na tuto skutečnost současné územní plánování prakticky nereaguje a v Brně je dokonce požadována výstavba určitého počtu parkovacích a odstavných stání jako automatický doprovod jakékoliv stavby.

Je tedy zřejmě nutné stanovit minimální plochu parkovacích a odstavných míst, pro které již musí být vymezena samostatná funkční plocha - dopravy v klidu. Pak je rovnice jednoduchá: jak velká je dopravní plocha, tak velké u ní vzniknou (mohou být dle normy povoleny) obchody. Jasné vymezení odstavných a parkovacích míst tak bude jednoznačně definovat dopravní obslužnost každé plochy a signalizovat i dopravní zatížení okolí.

Tento jednoduchý cíl však může mít dlouhou a složitou cestu k naplnění a proto jsou správné i pokusy o přesnější regulaci v mantinelech stávajícího územního plánu, popsané v kapitole 5.

5. - Navržená úprava regulativů pro výstavbu obchodů v Územním plánu města Brna. V této stěžejní kapitole je popsán právě návrh na drobnější úpravy územního plánu města Brna.

Připomínky k návrhům jednotlivých subkapitol:

5.1. Vytvoření jediné funkční plochy pro umístění velkoplošného maloobchodu:

Z dvou cest v 1. kroku – je druhá (funkční plocha N) méně vhodná, je lepší nová funkční plocha (V), která může být precizněji definována a může obsahovat i limit parkování

5.2. Nastavení regulativů ve funkční ploše pro umístování velkoplošného maloobchodu

Zde je třeba upozornit, že regulativy v územním plánu nejsou součástí závazné vyhlášky (opatření obecné povahy) a orgán územního plánování je může měnit (mnohokrát se již stalo). Okruh A. je jinak logický, okruh B. však není možný bez zpracování územní studie, lépe územního projektu (ale tady se často narazí na souhlas vlastníků).

5.3 Nastavení regulativů pro maloplošný maloobchod v příslušných funkčních plochách a typech

Zde se objevuje problém rozdílného členění maloobchodu na maloplošný a velkoplošný. Jak jsem se již snažil vysvětlit, je třeba maloobchod členit podle způsobů návštěvnosti. Zde se objevuje zamlčený předpoklad, že se jedná o nakupující „pěšáky“ (viz. Dále) a pak je vše v pořádku a možná i zbytečně přísné.

5.4. Rozmístění ploch pro velkoplošný maloobchod

Změny (zrušení) funkcí v územním plánu není tak jednoduché a u jakékoliv změny funkční plochy k méně lukrativní lze očekávat i žaloby těch, co je již např. koupili. Krok 1 tedy nebude jednoduchý a v praxi bude velkým kompromisem se stávajícím stavem.

Krok 2 a 3 – potřeby maloobchodu je tady třeba rozdělit dle každodennosti a množství nákupů, prakticky na:

A. nakupující automobilisty (větší, komplexní, mnohopoložkové nákupy např. týdenní) a na B. nakupující pěší (každodenní čerstvé položky, vzácné a specifické zboží atd.). Dále popsané postupy jsou pak vhodné pouze pro B. pěší. Pro A. automobilisty je třeba zpracovat studii rozmístění na základě dopravní zátěže a míry obslužitelnosti.

Zpracovaný postup je tedy možný a za určitých podmínek i schůdný, málo však podle našeho názoru, reflektuje odlišnosti v druzích maloobchodu podle nákupního režimu. Přesnější podklady by pro toto dopracování měly poskytnout navazující socioekonomické analýzy.

POSUDEK

OBSAH PRÁCE:

A. Cíle kampaně:

1. Umožní zavedení pravidel kontrolovat expanzi nákupních center?
2. Sníží se rozsah záboru volné plochy?
3. Sníží se intenzita výstavby velkoplošných maloobchodních jednotek v Brně?
4. Podpoří zavedení Pravidel hustou a pestrou sítí obchodů dostupných pro všechny obyvatele a obyvatele všech městských částí?
5. Sníží se poškozování životního prostředí?

B. Detaily kampaně:

Pokud zcela či částečně ano, v čem jsou mezery, co je třeba v Pravidlech dopracovat, změnit, přenastavit?

C. Indikátory změn:

Co se stane s nákupními centry, pokud žádná pravidla přijata nebudou?

Co se stane pokud funkční pravidla přijata budou?

Obojí scénáře na indikátorech:

- a. změna prodejní plochy
- b. změna rozmístění /proporcí podle městských částí a mezi nimi navzájem
- c. koncentrace do nákupních center
- d. změna docházkové vzdálenosti

Odpovědi na otázky

Komentář - zdůvodnění

A. Cíle kampaně:

1. Umožní zavedení pravidel kontrolovat expanzi nákupních center?

Částečně ano.

Zdůvodnění:

Expanze center již končí, ale záleží to spíše na nasycenosti trhu a investiční strategii řetězců. Může však učinit nové plochy vzácné natolik, že nové expanze budou muset využívat plochy odcházejících řetězců, což je urbanisticky velmi významné.

2. Sníží se rozsah záboru volné plochy?

Myslí-li se volnou plochou zemědělská půda, pak ano.

Zdůvodnění:

Vznik nových stavebních ploch má územní plán plně v kompetenci a vyhne-li se z předběžné opatrnosti nové lokaci ploch umožňujících velkoplošné obchody, ty zůstanou omezeny na stávající.

3. Sníží se intenzita výstavby velkoplošných maloobchodních jednotek v Brně?

Může se snížit.

Zdůvodnění:

Velikost velkoplošných prodejních ploch se omezí sníženou rozlohou nových, speciálně vytvořených funkčních ploch. Na druhé straně máme pochybnosti o dlouhodobějším osudu

regulativu 400m² prodejních ploch. Prováděcí vyhláška k novému zákonu mluví o 1.000m² zastavěné plochy (to odpovídá cca 700 m² plochy prodejní) a i přes možnou prolongaci stávajících regulativů v ÚP Brna nelze předvídat případné rozhodnutí u správního soudu. V případě, že bude zrušen brněnský regulativ vznikne funkční mezera mezi maloplošným prodejem (400m²) a velkoplošným prodejem (700m²) do které bude soustředěn nový investorský nápor.

4. Podpoří zavedení Pravidel hustou a pestrout sít' obchodů dostupných pro všechny obyvatele a obyvateľky všech městských částí?

U maloplošného prodeje při zohlednění spádovosti ano, u velkoplošného ne.

Zdůvodnění:

1. maloplošný prodej se odvíjí od klasických urbanistických vztahů v pěší spádovosti, tedy od docházkových vzdáleností k obchodu. Ta je již přes 50 let uplatňována při stavbě sídlišť (obytné okrsky a obvody, urbanistické obvody apod.) a byla a je funkční. Podle těchto schémat lze definovat těžiště docházky v celku a místa koncentrace pěších tras. Tyto vztahy postupně objevují i maloprodejci a i na sídlišťích dochází k změnám lokalizace. Tyto vztahy jsou ovšem výrazně měněny cenovou dostupností jednotlivých prostor.

2. velkoplošné maloobchody jsou závislé především na automobilové dopravě, jejich pěší spádovost je v tomto případě (vzhledem k obrovské koncentraci nakupujících s auty) malá a prakticky nevýznamná. I spádovost automobilová je nevýznamná, vždyť 1 km cesty autem navíc stojí pouze cca 2,50 Kč a při celkové délce velkého městského okruhu Brna tak jeho projetí stojí do pouhých 37,- Kč. Snaha vytvářet pro velkoplošný prodej sektory je tak dle našeho soudu zbytečná (nabídky zboží se v „akcích“ pro nákup liší o celé stovky Kč). Územní hledisko lokace obchodů spádovostí je zde tedy neúčinné.

Jen pro malo, velko auta – 10 km = 25,- Kč, VMO – cca 15 km, tj. 37,- Kč za objetí celého Brna.

5. Sníží se poškozování životního prostředí?

Může se snížit.

Zdůvodnění:

Rozhodně se zlepší ochrana ZPF (viz. i 2.). Rozhodujícími zatíženími jsou však hluk, vibrace a emise ze spalovacích motorů, tedy dopravní zátěž. Tím, že územní plán zásadně omezí velkoplošné obchody, bude mít přímou návaznost na kapacitní komunikace třídy A a B, sníží výrazně zavlékání provozu do obytných zón. Právě to je důvod, proč je podle nás klíčovým prvkem, kterým se má regulovat lokalizace velkoplošných obchodů, odstavná a parkovací plocha, jak jsme navrhovali v první části práce. Od těchto vztahů (a nikoliv spádovosti) by se měla odvíjet lokalizace center.

B. Detaily kampaně:

1. Pokud zcela či částečně ano, v čem jsou mezery, co je třeba v Pravidlech dopracovat, změnit, přenastavit?

Územně plánovací nástroje nejsou schopny regulovat trh. Mohou podnikatelům buď život usnadnit nebo znepříjemnit. Očekávat tak efekty v obchodním prostředí není možno. Lze je pouze ovlivňovat v lokalizaci. Jako doplňující opatření navrhuje dále:

- Maloplošný maloobchod snad ani nevyžaduje prostorovou regulaci, neboť si nejvhodnější místo nalezne sám a lokalizace nařízená, nebude-li zásadně podpořena cenovou politikou v nemovitostech, bude stejně pro velkou část prodejců nedosažitelná. Navržená Pravidla se mu proto oprávněně věnuje jen okrajově.
- U velkoplošného obchodu je situace zcela jiná. Klíčovým negativním vlivem je u nich motoristická klientela a s ní související automobilová doprava. Již bylo zmíněno úskalí stanoveného rozhraní mezi velko a maloplošným prodejem, které může účinnost Pravidel omezit. Navrhujeme zde alespoň lepší regulaci u navržených speciálních funkčních ploch tak, že z nich bude vyloučena plocha parkovišť a bude k nim jako plocha dopravní dle individuálních podmínek vhodně vyčleněna v sousedství.
- U části regulativů 2. okruhu (objem budov v okolí, podlažnost, vzhled a barevnost budov) je správně upozorněno na relativnost těchto kategorií. Toho jsme si byli vědomi i my při zpracovávání některých podkladových částí Územně analytických podkladů města Brna (LÖW & spol. Brno, 2008 a 2009). Ve vrstvě č. 18 těchto ÚAP – „Místa krajinného rázu“ byl vypracován katalog jednotlivých urbanistických i krajinných matric ve městě a okolí, kde jsou definovány právě ony znaky typické pro každou plochu. V praxi tak lze pro každé území v Brně (ale i v Praze a jinde) definovat to „co je v místě obvyklé“. Je tak možno stanovit právě ony „vágní“ regulativy přesně a navíc s oporou v zákoně o ochraně přírody a krajiny, který chrání krajinný ráz (i město je ze zákona krajina!). Matrice pro Brno jsou uvedeny v příloze 1.
- Pro lokalizaci velkoplošného prodeje jsou dle nás zásadní kritéria dopravní obslužnosti, a to jak z pohledu dostupnosti motoristů k prodejně, tak, a to mnohem důrazněji, snesitelnost nárůstu dopravní zátěže v širším prostoru města. Z hlediska bezkoliznosti existence velkoplošných obchodů je zásadně významné je vázat na městské komunikace kategorie A.

C. Indikátory změn:

Jako indikátory jsou v zadání vybrány tyto Indikátory:

- a. změna prodejní plochy
- b. změna rozmístění /proporcí podle městských částí a mezi nimi navzájem
- c. koncentrace do nákupních center
- d. změna docházkové vzdálenosti

1. Co se stane s nákupními centry, pokud žádná pravidla přijata nebudou?

- a. změna prodejní plochy – bude celkově mnohem větší, i když často ne v důsledku potřeb, ale jako výsledek nechuti nových investorů využívat opouštěné plochy řetězců cizích (vzniknou tak další brownfields)
- b. změna rozmístění - u maloplošných prodejen nebude problém, velkoplošné se budou dostávat i blíže do centra
- c. koncentrace do nákupních center – koncentrace se bude zvětšovat, u komodit občasně spotřeby
- d. změna docházkové vzdálenosti – beze změny

Významné je dělení na velkoplošné a maloplošné – malé se řídí docházkovými vzdálenostmi i dnes, velkoplošné jsou závislé na autech, která nedocházejí (a je nepodstatné, jestli jedou o minutu déle či ne – tady rozhoduje cena a obliba daného obchodu). Pěší docházka k velkoplošným centrům tvoří nepodstatný zlomek podílu. Výjimku tvoří „nákupní galerie“ např. Vaňkovka, tu ale nelze postavit jinde, než na nejfrekventovanější pěší trase v centru.

2. Co se stane pokud funkční pravidla přijata budou?

- a. změna prodejní plochy – bude regulovatelná u velkoplošných prodejen nad 700m² prodejní plochy
- b. změna rozmístění / proporcí podle městských částí a mezi nimi navzájem – velkoplošné prodejny budou koncentrovány ve vytyčených místech, maloplošné se nezmění
- c. koncentrace do nákupních center – bude vzhledem k vzácnosti volných ploch rovněž větší, i když v menším počtu lokalit
- d. změna docházkové vzdálenosti – nezmění se

Příloha 1:

Hlavní matrice míst krajinného rázu města Brna a jejich regulativy

Matrice na území města Brna můžeme rozdělit do několika skupin. První jsou matrice různých typů městské zástavby, další jsou typy vesnické zástavby, která, ač je dnes součástí města, stále udržuje tradiční typologii vesnických staveb a často i vesnických sociálních vztahů. Mimo tyto běžné typy staveb je třeba zohlednit i objekty stavebně výjimečné – dopravní, manipulační a otevřených technologií, těžební i sportovně rekreační. Součástí městského prostředí jsou i parky ať architektonické, či krajinářské, se speciálním typem parku rezidenčního, typického např. pro zámecké areály. Na periférii sídelních matic stojí přechodná matrice zemědělská příměstská.

Oproti stavebním maticím stojí nezastavěné. První skupinu tvoří matrice zemědělské krajiny - od orné půdy po speciální kultury. Následují matrice vodních ploch a různé typy lad (tedy pozemků ponechaných z různých důvodů přirozenému sukcesnímu vývoji).

Na tuto řadu navazují různé typy smíšených matric lesozemědělských. Poslední jsou matrice lesní.

Popis hlavních krajinných matric (*dále jen m.*) Brna:

To – m. otevřených technologií - Technologická zařízení bez obestavení stavebním obalem. Patří sem technologické celky průmyslových provozů, trubních produktovodů, transportérů pod širým nebem, chladících věží a komínů, elektrických rozvodů, strojů povrchové velkotěžby atd. Matrice je tedy tvořena velmi různorodými zařízeními, která mají společné pouze odkrytí nestavební techniky.

Dp – m. manipulačních ploch (parkoviště, letiště) - Zpevněné plochy všeho druhu, od velkých parkovišť přes odstavné, manipulační a provozní plochy u továren až po dráhy letišť.

Ds – m. dopravních staveb (křižovatky, nádraží) - Zpravidla se jedná o singularity v jiných typech matric, v některých případech však vytváří i samostatný typ matrice. Tvoří ji nádraží, plochy mimoúrovňových křižovatek, čerpací stanice atd., včetně přilehlých a prakticky nevyužitelných ploch s náletovou či izolační vegetací. Novověký typ matrice, často s vysokým podílem znečištěných a nevyužitelných ploch.

Rs – m. rekreačně sportovních ploch – Novodobý typ matrice tvořený rekreačními a sportovními plochami s kempy, plážemi, vodními nádržemi a hřišti, stejně jako otevřené stadiony, sportoviště, vše s rozptýlenou zelení. Rozsáhlé jsou i travnaté plochy. Trvalé objekty jsou vedle dočasných chat a bungalovů sporadické a slouží provozu na plochách. Rozmístění objektů může být nahodilé, častější však je jejich plánovitě rozmístění a krajinářské komponování celého prostoru. Typ vznikl v souvislosti s rozvojem volnočasových aktivit.

Mh – m. městské halové zástavby – Halové objekty všeho druhu, od koncertních sálů přes kryté stadiony a nákupní centra, až po výrobní a skladovací haly areálů průmyslové výroby. Jsou charakteristické vysokým podílem zastavěných a zpevněných ploch a pouze doplňkovým zastoupením vegetačních ploch. I přes rozdílnou funkci je jejich vzhled a uspořádání velmi podobný a proto je zařazujeme do jedné skupiny. Objevují se i vícepodlažní objekty, celkově však převažují přízemní, lineárně protažené objekty. Masivněji se rozšiřuje od 19. a zejména v druhé polovině 20. století. Objekty tohoto typu zpravidla tvoří singularity v krajině, velké areály však již mohou vytvořit samostatné matrice. Jeden z nejnovějších fenoménů této matrice jsou velkoplošné halové objekty – monobloky.

Mb – m. městské blokové zástavby – Historická městská jádra s kompaktní zástavbou, původně řadovou od středověku však blokovou. Bloky jsou buď nepravidelné, u rostlých měst, u založených však jsou obdélníkové. Pozdější bloková zástavba se od 19. století odvíjí v pravidelných půdorysech. Tři až sedmi patrové domy, většinou s okapovou orientací, se štíty navzájem dotýkají a zcela tak od ulice oddělují vnitřní prostor vnitrobloku. Tento prostor má polousukromý charakter. Matrice je typická pro městskou zástavbu až do éry socialistických sídlišť a dnes je znovu rehabilitována.

Ms – m. městské sídlištní zástavby – Čtyř a více podlažní obytné domy, bodové i řadové. Její masivní rozvoj nastává v druhé polovině 20. století v souvislosti s výstavbou panelových sídlišť. Pro ně jsou typické velké panelové bytové domy v relativně rozsáhlých zelených veřejných plochách. Charakteristické pro ně je opakování několika málo typů domů. Zásadně ploché střechy jsou dnes diverzifikovány revitalizacemi. Krajinářskou hodnotu snižuje zejména monotónní vzhled, velikost, hustota a celkové uspořádání.

Mv – m. městské vilové zástavby - Typ je charakteristický volně stojícími domy s poměrně velkými plochami zahrad (nad 5/6 celkové plochy) umožňujícími existenci vysokokmenné

vegetace, často však exotické druhové skladby. Ač jsou objekty slohově i tvarově velmi pestré, díky své všudypřítomné různorodosti splývají do jedné, nepříliš výrazné matrice.

Mk – m. městské kobercové zástavby - Novodobý typ matrice začíná vznikat koncem 19. století v souvislosti s prostorovým růstem měst. Nového rozkvětu zažívá od konce 20. století, kdy je z prestižních důvodů vydáván za vilový (k tomu mu však chybí dostatek nezastavěného prostoru). Uplatňuje se často v souvislosti se suburbanizací okolí měst. Je pro ni typická hustá zástavba (volně stojícími, řadovými i atriovými domky) s malými pozemky. Absencí veřejných prostorů a drobného měřítka působí pitoreskně. Matrice často působí rušivě díky jejímu necitlivému novému umístění do stávajících krajinných struktur.

Mp – m. městské pavilónové zástavby – Většinou veřejné budovy služeb (nemocnice, školy, výzkumná pracoviště atd.), s volnou dispozicí pavilónů v zahradě či parku. Pavilóny jsou většinou nízkopodlažní, více či méně pravidelně uspořádány.

Nv – m. venkovské sevřené zástavby – Základní typ matrice vesnic v nižších zeměpisných polohách, zejména jejich historických jader. Typický je výrazně soustředěný charakter vesnic (silnicovky, ulicovky, návesní a hromadné vsi a návesní silnicovky). Domy stojí blízko sebe, štítý se přímo dotýkají. Tvoří jej tradiční vesnická stavení s hospodářskými budovami okolo dvora a humny. Typický je právě sled objektů od ulice k okraji: obytný dům s průjezdem, dvůr s chlévy a kolnami, stodola, zahrada a otevřená zemědělská krajina. Často je (v důsledku ohňového patentu Marie Terezie) stodola odsunuta od dvora až na konec zahrady. Tradičními kulturními póly je náves, kostel a škola.

Nr – m. venkovské rozvolněné zástavby – Tradiční typ matrice vesnic ve vyšších nadmořských výškách a v novějších dostavbách vesnic obecně. Rovněž tvoří tradiční vesnická stavení s hospodářskými budovami a humny. Typický je však rozvolněný charakter vesnic. Mezi domy s příslušenstvím jsou rozestupy volných parcel. Osu vesnice tvoří zpravidla vodní tok z obou stran obklopen cestami, kolem nich se pak řadí jednotlivé domy. Tradičními kulturními póly bývají kostel a škola.

Nh – m. venkovské halové zástavby – Rozsáhlejší areály zemědělských podniků, dnes často využívány i pro drobnou výrobu. V areálech převažují objekty pro chov dobytka, mechanizační střediska a sklady s věžovými zásobníky a silážními jámami. Celkově převažují přízemní, lineárně protažené objekty místy i se sedlovými střechami z tradičních krytin. V podobě rozsáhlých panských dvorů existoval již v minulosti.

Pr – m. rezidenční zástavby – Tradiční typ zámeckých a klášterních areálů s předřazenou reprezentativní funkcí. Vedle objektů jsou automatickou součástí parkové úpravy. V minulosti sloužili kromě bydlení i jako správní střediska jednotlivých panství. I modernější rezidenční výstavba vyžaduje velkou nezastavěnou plochu (nad 14/15 celkové plochy), umožňující nejen existenci větších skupin stromů, ale i pohledové odclonění rezidence od okolí.

Pa – m. parků – Poprvé se u nás objevují v renesanci jako součást rezidencí a až od 19. století v romantické podobě městských libosadů. Striktní architektonické kompozice, s tvarově upravovanými dřevinami a řadou uměleckých prvků, vyžadují intenzivní údržbu. Specifický, vzácný typ matrice, tradičně vázaný na zámecká sídla a později i na velká města. Vedle klasických architektonických parků se striktní formální kompozicí a množstvím doprovodných staveb vznikají později parky krajinářské s kompozicí i stavbami romantickými. Pestrá mozaika, většinou leso-lučního charakteru s množstvím soliterně rostoucích dřevin, a vysokou biodiverzitou, deformovanou nepůvodními druhy. Časté jsou i vodní prvky.

Zm – m. příměstská zemědělská – Mozaika pohledově otevřených, volných zemědělských ploch v sousedství zástavby. Významné je zastoupení zahrad, polí, luk a pastvin. Častá jsou i

zahradnictví se skleníky a fóliovníky. Z celoměstského pohledu tvoří významný akcent v jeho struktuře a tvoří přechodné území do venkovské krajiny.

Zz – m. zahrádek – Malé oplocené pozemky zahrad okrasných i užitkových s mozaikou hospodářských i okrasných dřevin, exotů, záhonů, trávníků, antropogenních stanovišť a pestrá škála svépomocných staveb zahradních domků. Novodobý typ matrice počátku 20. století, prohloubený za socialismu nedostatkem seberealizace v panelových sídlištích. Specifická, víkendově nebo sezónně, obývaná sídla s minimem veřejných cest a absencí centrálních veřejných ploch. Nebezpečná je poslední době tendence k přestavbám zahradních domků na trvalé bydlení.

Zp – m. smíšených kultur – Tradiční kulturní typ matrice, obdoba italské terra promiscua. Je tvořena pozemkovými bloky s pásovou mozaikou malovýrobně využívaných zemědělských kultur: zeleninových záhonů, polí, luk, vinic, ovocných sadů, stepních, bylinných a dřevinných lad. Jeden z nejhodnotnějších kulturních typů matrice, zachovávající původní způsob obhospodařování půdy. Dochoval se především na svažitých pozemcích, které nebylo možné scelit a velkoplošně obhospodařovat.

Zk – m. speciálních kultur – Vinice, chmelnice, ovocné sady mimo vysokokmenné, ale též ovocné školky, rybízové plantáže atd. Společným znakem je struktura pravidelných sponů a pohledová polootevřenost matrice charakteru keřového patra. Tyto specifické zemědělské kultury je často nutné pěstovat na oporách.

Zs – m. vysokokmenných sadů – Tradiční forma sadu - je tvořena velkými stromy s vysoko zapěstovanými korunami, se širokými, pravidelnými rozestupy mezi stromy.

Zo – m. polní – Matrice je tvořena otevřenou zemědělskou krajinou polí, luk, pastvin a lad jen sporadicky doplněných rozptýlenou vegetací. Tradiční typ matrice, který se může měnit podle zastoupení a velikosti ploch jednotlivých kultur. Klasické jsou bloky orné půdy členěné pásovými pozemky s rozdílnými plodinami, do této mozaiky vstupují i hospodářské louky a pastviny bez většího zastoupení dřevin.

Tp – m. povrchové těžby – Lomy, pískovny a hliníky na výchozech hornin můžeme považovat za tradiční krajinný prvek, ten je však jako singularita součástí jiných typů matric. Těžební matici tvoří až mnohem větší lomy, povrchové doly, suché pískovny a jiné rozsáhlejší umělé zemní útvary. Charakteristickým znakem je aktivní povrch bez vegetace a neustále se měnící reliéf. Součástí jsou i navazující zpracovatelské budovy a stroje. Po ukončení těžby se jako stepní lada a skalní stepi mohou stát přírodním i krajinářským obohacením krajiny.

Xr – m. ruderálních lad – Neudržované bylinné porosty na živných stanovištích ponechaným ladem. Ruderalní společenstva se přirozeně vyskytují na narušovaných stanovištích, kde disturbanční činitel neumožní vznik zapojeného porostu. Velký rozmach ruderálních společenstev však nastal s velkovýrobním obděláváním půdy, které ponechává v krajině obtížně obdělávatelné „zbytkové“ plochy. Ruderalní lada jsou tak znakem nedávno opuštěné zemědělské půdy. Postupně zarůstají náletem dřevin.

Xs – m. stepních lad – Rozsáhlejší plochy suchých trávníků často s ostrůvky skalních stepí a s nezapojenými nálety dřevin. Přirozená společenstva stepního charakteru tvořila pouze malé izolované enklávy na nejextrémnějších stanovištích. Ty v krajině tvořily singularity. O maticích můžeme v případě stepních společenstev hovořit až v souvislosti s podstatným rozšířením jejich výměry v důsledku lidské činnosti. Vysychavé, mělké a kamenité půdy bývali po staletí využívány jako pastviny. Dnes jsou již zpravidla bez údržby (kromě lokalit udržovaných z důvodů ochrany přírody), sekundární sukcese směřující k lesu zde však trvá velmi dlouho a lokality si často i desítky let udržují charakter stepních lad.

Vr – m. vodních nádrží v rovinách – Tradiční typ matrice. Významným znakem je plochý reliéf okolo nádrží s nízkými břehy a malá výška vodního sloupce. Kromě zcela ojedinělých přírodních jezer se díky budování rybníků významně rozšířil již ve středověku. Po jejich částečném rušení v 18. a 19. století dochází ve 20. století opět k jejich rozvoji. Matrici tvoří vodní plochy rybníků a vodních nádrží, spoluurčujících charakter matrice a jejich bezprostřední okolí: litorální zóna, mokřady, vlhké louky, břehové porosty, lužní lesy a další bezprostředně navazující plochy.

Vu – m. vodních nádrží v údolích – Typ matrice se vyskytuje výhradně v krajinách zaříznutých údolím. Charakter ohraničení a pohledová uzavřenost zaříznutého údolí vůči okolní krajině je natolik významná, že typ výrazně odlišuje od předchozího. K budování hlubokých údolních nádrží dochází až od 19. století. Nádrže často nepřírozeně zaplavují většinu výšky údolí. Do naší krajiny je tak introdukován typ vodních nádrží alpských jezer. Turisticky atraktivní typ matrice je nejčastěji narušován výstavbou objektů na březích.

Sn – m. smíšená říčních niv – Přírodní, dnes již vzácný typ matrice se vyskytuje v širokých říčních nivách. V plochem reliéfu rovin říčních niv se průběžně vyvíjí mozaika stanovišť různých typů lužních lesů a nivních luk, která jsou protkána meandrujícími vodními toky, jejich slepými, do různé míry zazemněnými rameny, mokřady ale i suchými písčitými elevacemi – „hrudami“. Základní činitel podmiňující charakter údolních niv je přirozený hydrický režim. Ten se projevuje zejména pravidelnými rozlivy. Přírodní společenstva i způsoby hospodaření jsou přizpůsobeny pravidelným záplavám. Regulace řek, zamezení rozlivům, rozorání luk a likvidace mokřadů a slepých ramen zcela změnili charakter říčních niv až na úroveň běžné zemědělské a lesozemědělské krajiny. Parkový charakter rovinaté krajiny s bohatou rozptýlenou vegetací však je často zachován a má vysoký krajinářský potenciál.

Su – m. smíšená údolních katén – Výrazný typ matrice, opakující se zejména v českém masivu, tvoří zaříznutá údolí s mozaikou typů vegetace: od ostrůvků skalních stepí, stepních lad, přes lesostep a světlé háje na teplých stráních přes úzkou luční nivu, až po husté, stinné i suťové lesy studených strání. Na dně údolí jsou i pohledově izolované samoty vodních mlýnů se splavy a náhony. Přírodní typ matrice, částečně dotvořen lidskou činností.

Sz – m. smíšená zemědělsko-lesní – Různorodý typ tvoří mozaika lesních a zemědělských ploch, které svou velikostí nevytváří samostatné matrice: lesních remízů, polních enkláv, luk a pastvin.

Ls – m. lesní – Tento plošně rozhodující původní, přírodní typ matrice je tvořen lesními porosty pěstovanými i náletovými. Dnes z velké části v různé míře přeměněn člověkem takže se vyskytuje celá škála jejich typů – od přirozených lesů až po zcela umělé lignikultury. Součástí lesní matrice jsou i malé, lesem obklopené plochy bezlesí.

Limitní typické znaky

U jednotlivých matric krajinného rázu je významné, jaké jsou jejich dominantní typické znaky, tedy co je v nich běžné. Z nich jsou zvláště významné ty dominantní znaky, které rozhodují o hodnotě matrice či dokonce o jejím typu. Je-li nový posuzovaný záměr v souladu s těmito **limitními typickými znaky**, je v souladu i se stávající matricí. To umožňuje zbytečně nezatěžovat bezkolizní záměry speciálním hodnocením krajinného rázu.

Limitní typické znaky matric v Brně jsou:

Les – zapojené porosty stromů (lesy, vzrostlé nálety)

Travní porosty – trvalé travní a bylinné porosty (louky, pastviny, okrasné trávníky)

Orná půda – pravidelně oraná půda (pole, černý úhor)

Vysokokmenné sady – zatravněné vysokokmenné sady se zvýšenou přírodní i obytnou hodnotou

Speciální zemědělské kultury – ostatní sady, vinice a chmelnice

Malé vodní nádrže do 0,05 ha – drobné průtočné nádrže na vodních tocích (tůňe, malé rybníčky a retenční nádrže)

Ostatní vodní plochy – nádrže nad 0,05 ha (rybníky, zatopené pískovny atd.)

Rozptýlená zeleň – stromová i keřová vegetace vtroušená do jiných ploch (solitérní skupiny stromů, aleje, břehové porosty atd.)

Zahrada – vegetační plochy související s bydlením či rekreací v zahrádkářských osadách se zahradními domky (okrasné i užitkové zahrady)

Halová zástavba – areály hal, včetně monobloků (průmyslové a skladové areály, nákupní centra, stadiony atd.)

Bloková zástavba – souvisle obestavěný prostor čtyřúhelníkového, ale v historických jádrech i nepravidelného půdorysu, s volným prostorem uvnitř (základní městský typ zástavby okolo ulic)

Řadová zástavba – souvislá zástavba v řadě s volnými prostory vzadu (základní typ venkovské zástavby okolo cest a návší v centrech)

Kobercová zástavba – zahuštěná zástavba mozaikovitě vyplňující plochu (včetně zaplněných bloků), podíl zastavěné části je větší než $\frac{1}{4}$ plochy pozemku, což neumožňuje existenci vysoké zeleně (tzv. vilková zástavba, ale i uvnitř zastavěné městské bloky)

Řádková zástavba – řadová zástavba s mezerami mezi jednotlivými domy, poměr zastavěné a volné části je 1:6 až 1:15, a tedy s dostatkem prostoru pro vysokou zeleň (venkovský typ zástavby okolo cest a návší, ve městě typická pro vilové čtvrtě)

Rezidenční zástavba – izolované domy či jejich soubory, na velkých, volných plochách s podílem zastavěné části menším než $\frac{1}{15}$ plochy pozemku, což zabezpečuje dostatek prostoru pro parkovou úpravu s vysokou zelení (typická pro zámecké areály, sanatoria atd.)

Bodová zástavba – izolované domy bodového charakteru (typická pro panelová sídliště, ale i pro nízkou zástavbu pavilónovou)

Samoty – izolované domy, které nejsou navzájem vidět (vzácný typ zástavby dříve u mlýnů, hájenek apod., dnes výletní restaurace, informační centra v přírodě apod.)

Technologicky vázané objekty – objekty, které jsou provozně i prostorově nezbytné pro prvovýrobní využívání daného pozemku (např. ohrady, napajedla přístřešky na pastvinách, mlýny a elektrárny na řekách)

Otevřené technologie – neobestavěná technologická zařízení (nadmenní potrubí, plochy transformoven, ČOV, průmyslové technologie beze střech, zásobníky atd.)

Vysoká zástavba – nad 18m (odpovídá více než 6-ti nadzemním podlažím obytných budov)

Střední zástavba – do 18m (odpovídá méně než 6-ti nadzemním podlažím obytných budov a je maximální výškou domů bez výtahů (4 nadzemní podlaží)

Nízká zástavba – do 7m (odpovídá méně než třem nadzemním podlažím obytných budov a je typická pro rodinné domy)

Pozemní zástavba – do 1m (zástavba nebrání v rozhledu pěšího, je typická pro zídky, nakládací rampy, nízké valy apod.)

Suterénní zástavba – pod -1m (lidská postava již není vidět z terénu, jde o montážní a silážní jámy, otevřené podjezdy atd.)

Klasická šikmá střecha - 35-45° (základní sklon střech pultových, sedlových, valbových a dalších, s klasickými střešními krytinami, typický sklon u nás obecně)

Snížená šikmá střecha - 25-35° (novější sklony i tradičních krytin, ovšem s moderními izolačními doplňky, omezující půdní prostory, typické i pro menší haly)

Plochá střecha – pod 25°(moderními technologiemi podmíněná konstrukce rezignující na tradiční tvarosloví domu a půdní prostory)

Atypická střecha - (střechy složité šikmé, tradiční - např. mansardové, i moderní – skleněné, kovové, pilové, kopule atd.)

Legenda k tabulce:

● typický dominantní znak

○ typický, okrajově přijatelný znak

	Elementární typy matic		Využití území										Struktura zástavby											
zkratka elementární matice	název elementární matice		LES	TRAVNÍ POROST	ORNÁ PŮDA	VYSOKOKMENNÉ SADY	SPECIÁLNÍ ZEM. KULTURY	MALÉ VODNÍ NÁDRŽE do 0,05 ha	OSTATNÍ VODNÍ PLOCHY	ROZPTÝLENÁ ZELEŇ	ZAHRADA		HALOVÁ	BLOKOVÁ	ŘADOVÁ	KOBERCOVÁ	ŘÁDKOVÁ	REZIDENČNÍ	BODOVÁ	SAMOTY	OBJEKTY TECHNOLOGICKY VÁZANÉ	OTEVŘENÉ TECHNOLOGIE		
ATYPICKÁ																								
To	otevřených technologií			●				○		○													●	
□ Tp	povrchové těžby		○	●				○		○												○	○	
Dp	manipulačních ploch (parkoviště, letiště)									○												○		
Ds	dopravních staveb (křižovatky, nádraží)			○				○		●				○	○					○			○	
Rs	rekreačních a sportovních ploch		○	●				●	○	●									●	●			○	
□																								
Mh	městské halové zástavby			○				○		●			●	●	●	●							○	
Mb	městské blokové zástavby			○				○		●	●			●	●	●								
Ms	městské sídlištní zástavby		○	●		○		○		●	○				●				●					
Mv	městské vilové zástavby					●	○	○			●						○	○	●	○				
Mk	městské kobercové zástavby			●						○	●			○	●	●	○							
Mp	městské pavilónové zástavby		○	●		○		○		●	●		●			○	○	○	●					
□																								
Nv	venkovské sevřené zástavby					●	○	○		○	●			●	●									
Nr	venkovské rozvolněné zástavby			○	○	○	○	○	○	○	●						●		●					
Nh	venkovské halové zástavby		○	○				○		●			●				○		○	○			○	
□																								
Pa	parků		●	●				●		●	○							●		○				
Pr	rezidenční zástavby		●	●		●		○	○	●	●						○	●		●				
□																								
Zm	příměstská zemědělská			●	●	○	○	○	○	○	●											○		
Zo	polní			●	●			●	○	○												○		
Zp	smíšených kultur			○	●	●	●			○												○		
Zz	zahrádek			○		●	●	○		○	●						●		○			○		
Zk	speciálních kultur					○	●	○		○												○		
Zs	vysokokmenných sadů			●		●																○		
Xr	ruderalních lad		○	●	○			○		●														

[illegible]

Příloha č. 2

Právní analýza návrhu regulativů územního plánu města Brna

Advokátní kancelář Šikola a partneři, s.r.o., Petr Bouda, Radek Motzke

Obsah analýzy vychází ze stavebního zákona, dále rozebírá vyhlášky, platný územní plán včetně regulativů v něm uvedených a konečně nový návrh územního plánu ve stádiu konceptu, v jakém je k datu vypracování této analýzy. Pro potřeby praxe je zmíněna též stará právní úprava. V analýze jsou zmíněna pouze relevantní ustanovení. Co se týká navržených hodnot nových regulativů (např. 5000 m²), jejich věcné dopady musí posoudit především architekt.

Použité zkratky:

Návrh = Návrh pravidel pro rozvoj maloobchodu na území města Brna

Právní předpisy = souhrnný pojem pro platné a účinné zákony a vyhlášky (včetně vyhlášek obecních)

Zákon o obcích = zákon č. 128/2000 Sb., o obcích

SZ = zákon č. 183/2006 Sb., stavební zákon, ve znění pozdějších předpisů (nový stavební zákon)

StZ = starý stavební zákon č. 50/1976 Sb.

ÚPD = územně plánovací dokumentace (zahrnuje jak územní plán, tak regulační plán)

ČSN = české technické normy

VÚP = vyhláška č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a způsobu evidence územně plánovací činnosti

VOP = vyhláška č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území

hypermarket = obchod s prodejní plochou nad 400 m². Zastřešující pojem pro jednotlivé druhy velkoplošných maloobchodních prodejen.

Obsah

Úvod

Platná a účinná právní úprava

Výkon veřejné správy na úseku územního plánování

Právní normy vydávané obcí na úseku územního plánování

Obsah územně plánovací dokumentace

Závěry obecné části

Návrh Nesehnutí

Vytvoření jediné funkční plochy pro umístování velkoplošného maloobchodu

Nastavení regulativů ve funkční ploše pro umístování velkoplošného maloobchodu

Okruh 1

Okruh 2

Rozmístění ploch pro velkoplošný maloobchod a stanovení kritérií rozhodování

Soulad Návrhu s konceptem nového územního plánu města Brna

Zdroje

Úvod

Současný, stále ještě platný územní plán města Brna z roku 1994, vychází z původního, již derogovaného stavebního zákona č. 50/1976 Sb. a na něj navazujících vyhlášek, které - ve srovnání s dnešní platnou právní úpravou detailněji – upravovaly obsah územního plánu obce

a přímo ve stavebním zákoně hovořily o regulativech, jejichž obsah byl dále konkretizován vyhláškami. V zákoně č. 183/2006 Sb., stavební zákon, včetně prováděcích vyhlášek 500/2006 Sb., a 501/2006 Sb., již regulativy *expressis verbis* uvedeny nejsou. Přesto lze říci, že při srovnání obou právních úprav – staré a nové – nedošlo k žádným zásadním, ale pouze dílčím změnám a regulativy lze i nadále používat. Základní principy jsou upravovány v zákoně, aniž se mění rozsah povinností, dříve ukládaných prováděcí vyhláškou.

Platná a účinná právní úprava

Základním právním předpisem, z něhož úprava územního plánu, včetně regulativů, vychází, je zákon č. 183/2006 Sb., stavební zákon, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „SZ“), což plyne již z § 1 odst. 1 tohoto zákona. Stavební zákon má rozhodující význam pro utváření území, pro jeho prostorové uspořádání a funkční využití, zejména při tvorbě územně plánovací dokumentace (dále také „ÚPD“) a s tím související správy území obce. Narozdíl od předchozí právní úpravy¹ jsou základní, zákonem a prováděcími předpisy používané, pojmy definovány již v § 2 SZ. Významný je § 2 odst. 2 písm. e) SZ, který stanovuje obecné požadavky na výstavbu. Mezi tyto požadavky patří nejen české technické normy, tedy normy ryze technického charakteru² (které jsou však právně závazné), ale též „...obecné požadavky na využívání území...stanovené prováděcími právními předpisy“. Zákon zde nepřímo odkazuje nejen na vyhlášky Ministerstva pro místní rozvoj č. 501/2006 Sb., resp. 500/2006 Sb., ale za prováděcí předpis *sui generis* bylo lze považovat také platný územní plán města Brna (měl formu obecně závazné vyhlášky obce).^{3 4}

Ustanovení § 2 odst. 2 písm. e) SZ souvisí dále také s § 108, 156 a zejména s § 169 SZ. Znění § 108, resp. § 156 SZ obsahuje rámcové požadavky na stavby. Tyto požadavky nejsou součástí územního, resp. regulačního plánu a jsou v analýze uvedeny pouze pro případné potřeby architektů. Původní úprava ve vyhlášce č. 137/1998 Sb., která byla nahrazena vyhláškou č. 268/2009 Sb., zůstala v rozhodující části technických požadavků zachována. V podrobnostech nepřímo odkazuje jak na zákon č. 22/1997 Sb., o technických požadavcích na výrobky, tak na české technické normy (vyhláška hovoří o „normových hodnotách“). Závazností ČSN se zabýval rovněž NSS v rozsudku ze dne 22. 12. 2004, sp. zn. 4 As 31/2003-111, nebo v rozsudku ze dne 16. 6. 2010, sp. zn. 5 As 86/2009-77. Nejvyšší správní soud závaznost ČSN v případě, že je na jejich obsah odkazováno obecně závazným právním předpisem, potvrdil.

Ustanovení § 169 SZ se týká obecných požadavků na výstavbu. Orgány veřejné správy jsou dle § 169 odst. 1 SZ povinny při územně plánovací činnosti respektovat záměry územního plánování a obecné požadavky na výstavbu. Výjimku z obecných požadavků na výstavbu, jakož i řešení územního nebo regulačního plánu lze dle § 169 odst. 2 SZ v jednotlivých, odůvodněných případech povolit pouze z těch ustanovení prováděcího právního předpisu, ze kterých tento předpis odchylku výslovně umožňuje. Současně musí být splněny podmínky neohrožení bezpečnosti, ochrany zdraví a života osob a sousedních nemovitostí. O výjimce z obecných požadavků na využívání území při pořizování územního a regulačního plánu rozhoduje příslušný pořizovatel, avšak na vydání výjimky není právní nárok a záleží tedy na správním uvážení příslušného orgánu veřejné správy.

¹ § 139a StZ v kombinaci s vyhláškou č. 135/2001 Sb. definoval používané pojmy.

² ČSN nejsou právním předpisem a nelze je tudíž jako právní předpis aplikovat. Viz Plos, J. Nový stavební zákon s komentářem pro praxi. Praha: Grada Publishing, a. s., 2007, str. 121.

³ K tomu blíže část analýzy „Právní normy obcí vydávané na úseku územního plánování“.

⁴ Skulová, S. et al. Správní právo procesní. Plzeň: Aleš Čeněk, 2008, str. 58, poznámka pod čarou č. 66.

Obecné požadavky na výstavbu obsahuje také celá řada dalších právních předpisů (úprava pozemních komunikací, vodních děl, požárních předpisů, předpisů týkajících se energetiky a chemických látek atd.). Jak uplatňování těchto požadavků, tak aplikace norem by vždy měla následovat po poučení úvaze o jejich smyslu a účelu.⁵ Základním problémem pro určení obsahu územně plánovací dokumentace je skutečnost, že výše uvedené právní předpisy (včetně stavebního zákona) stanovují toliko: „...s jistou mírou určitosti rozsah a obsah konceptu a návrhu dokumentace...nelze příliš předepisovat rozsah dokumentace při velké různorodosti obcí a jejich konkrétních územních (prostorových) podmínkách. Příliš zavazující předpisy by v tomto případě nutně vedly k zmechanizování a neúčelnému zformalizování územně plánovacích činností.“⁶ Zároveň záleží také na výkladu příslušných orgánů územního plánování, jaké regulativy jsou přípustné v územním plánu a jaké mají být naopak součástí regulačního plánu, případně, zda lze účelu navrhované regulace dosáhnout jiným způsobem, např. vydáním obecně závazné vyhlášky obce.

Výkon veřejné správy na úseku územního plánování

Pro charakter výkonu veřejné správy je určující ustanovení §§ 4, 5 a 6 SZ v kombinaci se základními zásadami správního práva, které jsou vymezeny v § 2 až 8 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „SŘ“). Relevantní jsou dále cíle a úkoly územního plánování, uložené správním orgánům v § 18 a 19 SZ.

Základní a nejdůležitější⁷ správněprávní zásadou, která se uplatní při územním plánování, je zásada zákonnosti (legality), zakotvená v čl. 2 odst. 2 a v čl. 4 odst. 1 Listiny, v kombinaci s § 2 odst. 1 a 2 SŘ. Správní orgány musí postupovat nejen v souladu se zákony, ale rovněž v souladu s prováděcími právními předpisy. Zásada zákonnosti se týká jak proceněprávního, tak hmotněprávního souladu postupu správních orgánů s právními předpisy. K zásadě legality přispívá též sjednocování judikatury Nejvyšším správním soudem (dle §§ 12, 18 a 19 zákona č. 150/2002 Sb., správního řádu soudního), resp. Ústavním soudem.

Územní plánování je dle čl. 2 odst. 3 Ústavy⁸ v kombinaci s § 4 odst. 1 SŘ veřejnou službou a správní orgány mají povinnost dbát na možnosti účinné ochrany práv a právem chráněných zájmů účastníků řízení, jakož i veřejných zájmů.

V územním plánování se uplatní také zásada právní jistoty, zakotvená v čl. 1 odst. 1 Ústavy⁹ a konkretizovaná v § 2 odst. 4 SŘ do zásady legitimního očekávání. Dle zásady právní jistoty musí být změny rozhodovací praxe, včetně správního uvážení,¹⁰ vždy řádně odůvodněny (zásada neukládá naprostou neměnnost právní úpravy, resp. rozhodování). Požadavek právní jistoty je promítnut do požadavku určité míry obecnosti (resp. nižší detailnosti) územního plánu tak, aby tento nemusel být příliš často měněn.

Cíle a úkoly územního plánování jsou stanoveny v § 18 a 19 SZ a slouží jako interpretační východiska dalších ustanovení stavebního zákona. Zároveň slouží jako argumentační východiska regulace umístování hypermarketů na území města Brna.

⁵ Plos, J. Nový stavební zákon s komentářem pro praxi. Praha: Grada Publishing, a. s., 2007, str. 18.

⁶ Plos, J. Nový stavební zákon s komentářem pro praxi. Praha: Grada Publishing, a. s., 2007, str. 37.

⁷ Viz důvodová zpráva k návrhu správního řádu, sněmovní tisk č. 210/0, IV. volební období, 2003.

⁸ „Státní moc slouží všem občanům...“, z čehož právní teorie dovozuje služební povahu veřejné moci vůči občanům. Viz Skulová, S. et al. Správní právo procesní. Plzeň: Aleš Čeněk, 2008, str. 72.

⁹ Právní jistota patří ke znakům právního státu a k jeho základním hodnotám, jak konstatoval Ústavní soud např. v nálezu ze dne 11. 2. 2004, sp. zn. Pl. ÚS 31/03, nebo v nálezu ze dne 11. 5. 2005, sp. zn. II. ÚS 487/03.

Obdobně judikoval též Nejvyšší správní soud ve svém nálezu ze dne 9. 11. 2007, sp. zn. 5 Afs 182/2006-139.

¹⁰ Skulová, S. et al. Správní právo procesní. Plzeň: Aleš Čeněk, 2008, str. 70.

Cílem územního plánování je dle § 18 odst. 1 SZ vytvářet předpoklady pro výstavbu a udržitelný rozvoj území, spočívající ve vyváženém vztahu podmínek¹¹ pro příznivé životní prostředí, hospodářský rozvoj a soudržnost společenství obyvatel území. Tento dílčí cíl, sledující trvale udržitelný rozvoj, pak obec naplňuje svými regulativy v územním plánu. Zároveň je tento cíl konkretizován v dalších ustanoveních § 18 SZ.

Pro regulaci hypermarketů je relevantní ustanovení § 18 odst. 2 SZ, dle něhož územní plánování zajišťuje komplexní řešení využití a prostorového uspořádání území. Tento cíl pak naplňuje obec svými regulativy v územním plánu (regulační plán by nezajistil komplexní prostorové uspořádání území celé obce, ale jen její části). Dle § 18 odst. 4 SZ se pak: „...zastavitelné plochy vymezují s ohledem na potenciál rozvoje území a míru využití zastavěného území.“ Tento cíl je pak opět naplňován regulativy v územním plánu obce a legitimizuje snahu obce usměrňovat umístování hypermarketů.

Úkoly územního plánování pak konkretizuje § 19 SZ demonstrativním výčtem. Pro regulativy je relevantní ustanovení § 19 odst. 1 písm. d), dle něhož je úkolem územního plánování: „...stanovovat urbanistické, architektonické a estetické požadavky na využívání a prostorové uspořádání území a na jeho změny, zejména na umístění, uspořádání a řešení staveb.“ Dalším úkolem je pak stanovit podmínky pro změny v území, zejména pro umístění a uspořádání staveb dle § 19 odst. 1 písm. e) SZ, stanovit podmínky pro obnovu a rozvoj sídelní struktury a kvalitního bydlení dle § 19 odst. 1 písm. i) SZ. Tyto úkoly pak naplňují navržené regulativy umístování hypermarketů v Návrhu.

Lze dodat, že nový stavební zákon prakticky převzal úkoly územního plánování dle staré právní úpravy zákona č. 50/1976 Sb. Dle § 2 odst. 1 písm. a) StZ bylo úkolem územního plánování stanovení limitů pro využití území, dle § 2 odst. 1 písm. b) StZ také regulace funkčního a prostorového uspořádání území a třetím úkolem bylo dle § 2 odst. 1 písm. g) StZ řešení umístění staveb, stanovení územně technických, urbanistických a architektonických zásad pro jejich projektové řešení a realizaci. Tyto úkoly však může územní plánování sledovat i dnes, neboť to umožňuje demonstrativní výčet v § 19 SZ.

Orgány obce pak mají ve smyslu § 5 odst. 3 SZ zajišťovat ochranu a rozvoj hodnot území obce, pokud nejsou svěřeny orgánům kraje (záležitosti nadmístního významu), nebo dotčeným orgánům dle zvláštních právních předpisů.

Výkon veřejné moci na úseku územního plánování lze označit jako sdílený, neboť pořizování ÚPD je výkonem státní správy v přenesené působnosti (dle § 6 odst. 1 písm. a) SZ pořizuje územní plán obecní úřad obce s rozšířenou působností), zatímco schvalování dokumentů (jde o právní a politické dokumenty) v jednotlivých fázích pořizování spadá pod výkon samostatné působnosti (dle § 6 odst. 5 SZ rozhoduje o pořízení územního plánu zastupitelstvo obce, které také územní plán schvaluje a vydává).

Stavební zákon tak zachovává předchozí úpravu sdílené působnosti, která však právě v rámci územního plánování působí problémy, neboť není snadné rozlišit, co spadá do oblasti přenesené a co do oblasti samostatné působnosti. Řešení nenabízí ani ustanovení § 5 odst. 2 SZ, dle něhož: „Orgány obce a kraje vykonávají působnost ve věcech územního plánování podle tohoto zákona jako působnost přenesenou, nestanoví-li zákon, že o věci rozhoduje zastupitelstvo obce nebo kraje.“, protože následný výčet toho, co spadá pod přenesenou působnost obecního úřadu obce s rozšířenou působností a co spadá pod samostatnou působnost zastupitelstva obce, je v § 6 SZ vymezen demonstrativně, nikoli taxativně. Dle § 8

¹¹ Cílem § 18 odst. 1 SZ je dosažení trvale udržitelného rozvoje. Z toho lze dovodit, že ochrana životního prostředí není v územním plánu ani cílem hlavním, ani cílem jediným, neboť v takovém případě by ochrana životního prostředí vylučovala možnost respektování ostatních zájmů na využití území. Viz Damohorský, M. a kol. Právo životního prostředí. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2007, str. 197.

zákona o obcích by měla v případě pochybností problematika ÚPD spadat do samostatné působnosti obce.¹² Ostatně těžko si lze představit, že zastupitelstvo obce schválí územní plán, aniž by mělo jakýkoli vliv na jeho obsah.¹³ „V případě územního plánování jde vždy o vyvážení zájmů vlastníků dotčených pozemků s ohledem na veřejný zájem, kterým je v nejširším slova smyslu zájem na harmonickém využití území. Tato harmonie může mít nesčíslně podob a ve své podstatě nebude volba konkrétní podoby využití určitého území výsledkem ničeho jiného než určité politické procedury v podobě schvalování územního plánu, v níž je vůle politické jednotky, která o něm rozhoduje, omezena požadavkem nevybočení z určitých věcných (urbanistických, ekologických, ekonomických a dalších) mantinelů daných zákonnými pravidly územního plánování. Uvnitř těchto mantinelů však zůstává vcelku široký prostor pro autonomní rozhodování příslušné politické jednotky. Každá varianta využití území, která se takto 'vejde' do mantinelů územního plánování, je akceptovatelná.“¹⁴

Působnost nadřízeného orgánu územního plánování, který sleduje celý proces pořizování nové územně plánovací dokumentace a před jejím schválením vydává své stanovisko, je upravena v jednotlivých fázích celého procesu pořizování s ohledem na působnost obcí a krajů taxativně (viz ustanovení § 47 odst. 2 SZ, § 48 odst. 5 SZ, § 50 odst. 4 SZ a především § 51 SZ). Nadřízený orgán – pro územní plán města Brna krajský úřad Jihomoravského kraje – zkoumá soulad s právními předpisy, na rozdíl od předchozí právní úpravy však může zasahovat i do vlastního věcného řešení. Z procesu nicméně vyplývá, že základní působnost na místní úrovni územního plánování náleží obci, nikoli kraji.

Právní normy vydávané obcí na úseku územního plánování

S ÚPD úzce souvisí problém tvorby právních norem obcí. Základem normotvorby v samostatné působnosti je čl. 104 odst. 3 Ústavy, dle něhož zastupitelstvo územního samosprávného celku může v mezích své působnosti vydávat obecně závazné vyhlášky. Základem normotvorby v přenesené působnosti je pak čl. 79 odst. 3 Ústavy, dle něhož orgány územní samosprávy mohou, vedle ministerstev a jiných správních úřadů, vydávat na základě a v mezích zákona právní předpisy (v tomto případě nařízení), jsou-li k tomu zákonem zmocněny. Z Ústavy tak vyplývá, že pro oblast samostatné působnosti obec k vydání vyhlášky nepotřebuje výslovné zákonné zmocnění, což potvrzuje judikatura Ústavního soudu.¹⁵ Pro oblast přenesené působnosti však stavební zákon obcím zákonné zmocnění k regulaci využívání území poskytuje v § 2 odst. 2 písm. e) SZ, neboť definuje obecné požadavky na výstavbu jako požadavky na využívání území, stanovené prováděcími právními předpisy. Nařízení obce je nepochybně prováděcím právním předpisem. V obou případech (jak v samostatné, tak v přenesené působnosti) však vydání právních předpisů není povinností, ale právem.

Relevantní je dále § 35 odst. 1 a 2 zákona o obcích, dle nichž do samostatné působnosti obcí patří záležitosti, které jsou v zájmu obce a občanů obce, pokud nejde o přenesenou působnost orgánů obce nebo o působnost, která je zvláštním zákonem svěřena správním úřadům jako

¹² „Pokud zvláštní zákon upravuje působnost obcí a nestanoví, že jde o přenesenou působnost obce, platí, že jde vždy o samostatnou působnost.“

¹³ Nicméně pokud je navrhovatelem obec, pořizovatel dle § 46 odst. 2 SZ posoudí soulad návrhu nařízení územního plánu s právními předpisy a v případě nedostatků navrhovatele vyzve k jejich odstranění. Pokud k tomu nedorazí, pořizovatel návrh odmítne.

¹⁴ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 10. 2007, sp. zn. 2 Ao 3/2007.

¹⁵ Např. nálezy Ústavního soudu ze dne 17. 8. 1999, sp. zn. Pl ÚS 5/99. Rozlišení samostatné a přenesené působnosti pak Ústavní soud potvrdil v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 37/96 ze dne 18. 3. 1997 a v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 45/06 ze dne 11. 12. 2007.

výkon státní správy. Okruh věcí patřících do samostatné působnosti obcí je vymezen demonstrativním výčtem v ustanoveních §§ 84, 85 a 102 zákona o obcích. Patří sem např. schvalování programu rozvoje obce¹⁶, rozhodovat o zřízení veřejných prostranství¹⁷ a plnit úkoly stanovené zvláštním právním předpisem.¹⁸ Posledně uvedená působnost se týká úkolů, vymezených v § 18 a 19 SZ. Tento exkurs není samoúčelný, jeho smyslem je kladně odpovědět na otázku, zda může obec stanovovat nové povinnosti adresátům obecně závazných vyhlášek,¹⁹ aniž by k tomu musela mít výslovné zákonné zmocnění.

Jako podpůrný argument lze citovat nálezný Ústavního soudu ze dne 8. 11. 1994, Pl. ÚS 18/94, ze kterého vyplývá, že: „*Pokud obec zjistí, že řešená otázka není podle své povahy upravena zvláštními předpisy jako výkon státní správy a jedná-li se současně o otázku místního významu z výše uvedených generelně vymezených oblastí (§ 14 odst. 2 tehdy platného zákona č. 367/1990 Sb., o obcích – pozn. autor), je obec oprávněna v rámci samostatné působnosti využít některou z forem činností, které jí zákon k realizaci samostatné působnosti nabízí.*“ Tento závěr Ústavního soudu lze vztáhnout jak na vyhlášky obcí, tak na opatření obecné povahy (viz níže).

Dalším podpůrným argumentem je § 35 odst. 2 zákona o obcích, dle něhož: „*Obec v samostatné působnosti ve svém územním obvodu dále pečuje v souladu s místními předpoklady a s místními zvyklostmi o vytváření podmínek pro...uspokojování potřeb svých občanů. Jde především o uspokojování potřeby bydlení, ochrany a rozvoje zdraví, dopravy a spojení...celkového kulturního rozvoje.*“ Pod takto široký výčet lze nepochybně podřadit i problémy související s výstavbou hypermarketů, které nelze vyřešit pomocí regulativů v územním, případně v regulačním, plánu.

V souvislosti s Návrhem je třeba odpovědět ještě na jednu otázku, týkající se právní formy územního plánu a formy jeho možných změn poté, co došlo k přijetí nového stavebního zákona. Smyslem je upravit Návrh tak, aby odpovídal nyní použitelné formě, kterou může být buď obecně závazná vyhláška, nebo opatření obecné povahy. Otázka je netriviální, právní teorie ani judikatura Nejvyššího správního soudu na ni nedávala jednoznačnou odpověď.²⁰ Definitivní řešení celého problému přinesl až zákonodárce novelizací intertemporálních ustanovení § 188 SZ²¹, která byla vyhlášena jako zákon č. 191/2008 Sb., s účinností od 3. 6. 2008. Dle platného a účinného ustanovení § 188 odst. 4 SZ tak: „*Obecně závazné vyhlášky, jimiž byla vymezena závazná část...územního plánu obce nebo regulačního plánu, se pro*

¹⁶ Viz § 84 odst. 2 písm. a) zákona o obcích.

¹⁷ § 84 odst. 2 písm. r) zákona o obcích.

¹⁸ § 84 odst. 2 písm. x) zákona o obcích.

¹⁹ U nařízení, vydávaných v přenesené působnosti, tento problém odpadá, právní úprava je jednoznačná.

²⁰ Zatímco doc. Petr Průcha zastával názor, že na územní plán přijatý ještě dle starého stavebního zákona je třeba i nadále nahlížet jako na obecně závaznou vyhlášku obce (viz Skulová, S. et al. Správní právo procesní. Plzeň: Aleš Čeněk, 2008, str. 389 an.), Mgr. Vít Veselý ve svém článku (viz

<http://www.epravo.cz/top/clanky/uzemni-plan-podle-stareho-stavebniho-zakona-jako-opatreni-obecne-povahy-56044.html>) zastával názor, že územní plán byl materiálně vždy opatřením obecné povahy, což nemohla zastít ani zvolená forma obecně závazné vyhlášky.

²¹ Původní znění § 188 SZ bylo jiné. „*Ohledně nově započatých změn územních plánů, schválených podle starého stavebního zákona, pak přechodné ustanovení § 188 odst. 4 nového stavebního zákona v původním znění rozlišovalo mezi právním režimem změny závazné části (§ 31 odst. 1 a 2 starého stavebního zákona) a režimem úpravy směrné části (§ 31 odst. 3 starého stavebního zákona). Při projednání a vydání návrhu změny závazné části územního plánu se má postupovat podle nového stavebního zákona, zatímco o úpravě směrné části této dokumentace se postupuje podle dosavadních právních předpisů (starého stavebního zákona).*“ Viz <http://www.epravo.cz/top/clanky/uzemni-plan-podle-stareho-stavebniho-zakona-jako-opatreni-obecne-povahy-56044.html>.

účely tohoto zákona považují za opatření obecné povahy.“ Došlo tak k částečnému²² prolomení principu zákazu retroaktivity s argumentem, že převážil materiální a systematický výklad povahy územního plánu nad výkladem formálním.²³

Ustanovení § 188 odst. 4 SZ se sice nevztahuje na „směrnou část“ územního plánu, pro potřeby Návrhu je však podstatné, že závazná část územního plánu, tvořená regulativy dle zákona č. 50/1976 Sb., konkretizovanými ustanovením § 18 odst. 2 písm. b)²⁴ vyhlášky č. 135/2001 Sb., je tedy nadále platná. Důsledkem je nutnost obce při změnách územního plánu přijímat opatření obecné povahy dle §§ 171 až 174 SŘ, nikoli měnit stávající územní plán obecně závaznou vyhláškou obce. Z toho, že závazná část územního plánu města Brna má povahu opatření obecné povahy lze dovodit, že s regulativy lze i nadále pracovat v Návrhu, aniž by se zásadně musel měnit jejich obsah.

Obec tedy může i dnes vydat ke změně územního plánu, resp. k provedení stavebního zákona, opatření obecné povahy obsahující regulativy. Tento dílčí závěr je významný, neboť: „Z právní konstrukce opatření obecné povahy tak, jak je nastavena správním řádem, přitom vyplývá, že samo nemůže stanovit (nové – pozn. autor) povinnosti, ale může toliko u povinností, které jsou stanoveny zákonem, určit jejich rozsah.²⁵ To je ostatně...projevem skutečnosti, že opatření obecné povahy jako smíšený správní akt nemůže plnit ani funkci právního předpisu, tj. bezprostředně zavazovat, a stejně tak nemůže plnit ani funkci rozhodnutí, jehož obsah by bylo možno bezprostředně vynutit. K tomu je třeba vždy určitého dalšího navazujícího aktu, zpravidla ve formě rozhodnutí, jehož vydání však musí být ve spojení se zákonnou úpravou vždy toho kterého opatření obecné povahy výslovně předvídáno...zákonem.“²⁶ (v případě územního plánu půjde o regulační plán a o územní rozhodnutí). Tuto povahu opatření obecné povahy potvrdil i Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 27. 9. 2005, sp. zn. 1 Ao 1/2005-98, dle něhož opatření obecné povahy: „...slouží toliko ke konkretizaci již existujících povinností, vyplývajících ze zákona, a nikoliv k ukládání nových povinností, které zákon neobsahuje.“

Lze tedy uzavřít, že při návrhu nových regulativů je nutné vycházet z rámce daného stavebním zákonem (včetně prováděcích předpisů) a není možné navrhovat takové regulativy, kterým platné právní předpisy neposkytují žádnou právní oporu.

Dle usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 3. 2007, sp. zn. 3 Ao 1/2007-44 jsou správní orgány oprávněny vydávat opatření obecné povahy jen v případech, kdy jim to výslovně umožní zvláštní zákon. Pokud jim to zvláštní zákon výslovně neukládá, nemohou samy podle vlastního uvážení určitá opatření podřizovat režimu § 171 an. SŘ. Z toho vyplývá, že pokud obec nebude moci určitý aspekt umístění hypermarketů regulovat ani v územním, ani v regulačním plánu a nebude moci využít ani nevydání kladného územního rozhodnutí, pak obci zbývá pouze obecně závazná vyhláška obce, případně nařízení obce. Je však sporné, jestli může obec ukládat investorům další podmínky

²² Částečnému proto, že novelizace vyloučila možný soudní přezkum takto „nově vzniklých“ opatření obecné povahy dle § 174 SŘ. Tento problém však jde nad rámec této právní analýzy.

²³ <http://www.epravo.cz/top/clanky/uzemni-plan-podle-stareho-stavebniho-zakona-jako-opatreni-obecne-povahy-56044.html>. V této souvislosti je zajímavý problém (jdoucí již nad rámec této analýzy) závaznosti, resp. nezávaznosti směrné části územního plánu dle starého stavebního zákona a rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 11. 2006, sp. zn. 2 Ao 2/2006-62.

²⁴ Závazná část ÚPD obsahovala zejména: „u územního plánu obce urbanistickou koncepci, využití ploch a jejich uspořádání, vymezení zastavitelného území, omezení změn v užívání staveb, zásady uspořádání dopravního, technického a občanského vybavení, vymezení územního systému ekologické stability, limity využití území, plochy přípustné pro těžbu nerostů, vymezení ploch pro veřejně prospěšné stavby a pro provedení asanačních prací nebo asanačních úprav.“

²⁵ K tomu viz níže část analýzy, zabývající se obsahem územního plánu.

²⁶ Skulová, S. et al. Správní právo procesní. Plzeň: Aleš Čeněk, 2008, str. 395.

pro umístění hypermarketů (zejména požadavky na prostorové uspořádání staveb nebo podmínky pro napojení na veřejnou infrastrukturu) obecně závaznou vyhláškou mimo, resp. nad rámec územního či regulačního plánu. Argumentací *e ratione legis* lze uzavřít, že toto možné není, neboť by šlo o obcházení zákona.

Obsah územně plánovací dokumentace

Účelem územního plánování je, jak již bylo zmíněno výše, vytvářet předpoklady k dosažení trvalého souladu všech přírodně krajinných a kulturně civilizačních hodnot v území (včetně hodnot ekonomických a sociálních), přičemž jedním z nástrojů je péče o rozvoj území, zajištěná funkčním využitím a prostorovým uspořádáním území, včetně vymezení podmínek rozvoje území. Dalším nástrojem je ochrana těch hodnot, na nichž se společenství spravovaného území dohodne. Smyslem územního plánování je regulovat přirozený vývoj územního celku stanovováním přiměřených kritérií vhodných a nutných pro umisťování a uskutečňování činností v území. „*Rozsah a obsah těchto omezujících podmínek musí být pojímán restriktivně. Zároveň nesmí být stanovování kritérií (regulačních podmínek – regulativů a limitů) v žádném případě smysl pouze omezující, naopak...musí ve společnosti probouzet schopnosti pro nalézání nových řešení.*“²⁷ Zároveň však komentář k ustanovení §§ 18 a 19 SZ uvádí, že: „...v případě obsahu jednotlivých dokumentů bude vhodné aplikovat tato ustanovení pouze podpůrně a obsah i formu přizpůsobovat především místním konkrétním podmínkám.“²⁸ To je v souladu s výše uvedeným závěrem ohledně požadavků na právně určitý obsah územně plánovací dokumentace (viz výše část analýzy „Výkon veřejné správy na úseku územního plánování“).

Z nejednoznačnosti obsahu územně plánovací dokumentace vyplývá několik rizik. Prvním je ztráta smyslu a účelu jednotlivých druhů územně plánovací dokumentace, což se vztahuje především k územnímu plánu, jehož obsah může být natolik podrobný, že obsahově nahradí regulační plán prvky, které jsou mnohdy diskutabilní i v samotném regulačním plánu a měly by být až součástí územního rozhodnutí, resp. stavebního povolení. Jde například o požadavky na sklony střech a jejich krytinu, požadavky na stavební materiály a jejich „původnost“, nebo „přírodní charakter“.²⁹ Tato rizika se týkají také obsahu regulačního plánu, jehož smysl je dán především složitostí území při jeho značném rozsahu. Příliš podrobný regulační plán by nahrazoval územní rozhodnutí v daném území, ovšem za cenu velmi vysokých pořizovacích nákladů.

Druhým rizikem je interní výklad právních předpisů orgány obce a kraje, které se podílí na tvorbě územně plánovací dokumentace, a z toho vyplývající nepřipustnost některých regulativů. Představy o obsahu územního plánu obce nejsou v České republice ustálené. Struktura, obsah a účel územního plánu je pojímán odlišně. Územní plán může být jak velmi podrobný, rigorózní a regulativní, tak i velmi liberální, spíše programový dokument s jen rámcovými regulačními podmínkami.³⁰ Například dle některých komentářů³¹ by měl územní plán určit, **kde** stavět nebo jinak využívat území, a vymezení způsobů, **jak** stavět, by mělo být pouhým doporučením. Lze říci, že regulativy musí vymezovat obecné podmínky pro konkrétní druhy ploch (např. výškovou hladinu zástavby), ale už by neměly regulovat konkrétní druhy staveb v řešené ploše co do jejich technického řešení.

Třetím rizikem je právní povaha územního, resp. regulačního plánu, neboť se dle § 43 odst. 4 vydává formou opatření obecné povahy a nikoli formou obecně závazné vyhlášky, jak tomu

²⁷ Plos, J. Nový stavební zákon s komentářem pro praxi. Praha: Grada Publishing, a. s., 2007, str. 31.

²⁸ Plos, J. Nový stavební zákon s komentářem pro praxi. Praha: Grada Publishing, a. s., 2007, str. 38.

²⁹ Plos, J. Nový stavební zákon s komentářem pro praxi. Praha: Grada Publishing, a. s., 2007, str. 44.

³⁰ Plos, J. Nový stavební zákon s komentářem pro praxi. Praha: Grada Publishing, a. s., 2007, str. 58.

³¹ K tomu viz Plos, J. Nový stavební zákon s komentářem pro praxi. Praha: Grada Publishing, a. s., 2007, str. 60.

bylo dle předchozí právní úpravy. Obsah a struktura opatření obecné povahy není blíže konkretizována prováděcí vyhláškou, pouze správním řádem v ustanoveních §§ 171 až 174 SŘ. Riziko spočívá v tom, že jde o poměrně nový právní institut, jehož použití a výklad jeho možného obsahu správními orgány je, vzhledem k intertemporálnímu ustanovení § 188 SZ (viz výše), nejistý. Metodika, která by se týkala obsahu regulativů, na celostátní úrovni neexistuje, resp. je k dispozici pouze publikace „Příklady regulativů v územně plánovací dokumentaci“, zpracované Ústavem územního rozvoje z roku 1998. Nově připravovaný územní plán je vytvářen dle vlastní, odlišné metodiky. Proto je regulativy obsažené v Návrhu nutno posoudit i s ohledem na nově vznikající územní plán města Brna, který je dnes ve fázi konceptu.

Právní úprava územního plánu města Brna je dána v prvé řadě již obecnými ustanoveními stavebního zákona (konkrétně § 43 an. SZ), vymezující obsah územního plánu obce. Dle § 43 odst. 1 SZ stanoví územní plán základní koncepci rozvoje území obce, jeho hodnot, plošného a prostorového uspořádání (s těmito koncepcemi zákon nadále pracuje pod souhrnným pojmem „urbanistická koncepce“). Územní plán **vymezí zastavěné území, plochy³² a koridory³³ a stanoví podmínky pro využití těchto ploch a koridorů**. Z ustanovení § 43 odst. 4 SZ však lze dovodit, že se nebude jednat o příliš podrobné (tedy detailní) vymezení podmínek využití ploch a koridorů, neboť územní plán je zpracován pro celé území obce a musí tedy dojít k určitému zobecnění těchto podmínek (resp. regulativů) tak, aby byly použitelné pro všechny regulované lokality na území obce.

Dle § 43 odst. 3 SZ územní plán v souvislostech a podrobnostech území obce zpřesňuje a rozvíjí cíle a úkoly územního plánování (tak, jak byly popsány v § 18 a 19 SZ) v souladu se zásadami územního rozvoje kraje a s politikou územního rozvoje. Z toho vyplývá, že územní plán obce bude podrobnější a bude konkretizovat rámcové cíle a úkoly, uvedené ve vyšších typech územně plánovací dokumentace. Součástí územního plánu nejsou detaily, které patří do regulačního plánu, územního rozhodnutí či územního souhlasu.³⁴

Samotný obsah územního plánu, včetně obecných požadavků na využívání území, je konkretizován ve vyhláškách č. 500/2006 Sb., resp. č. 501/2006 Sb. Územní plán je dle § 43 odst. 5 SZ závazný jak pro pořízení a vydání regulačního plánu, tak pro rozhodování v území. Narozdíl od předchozí právní úpravy se tedy již obsah územního plánu nedělí na závaznou a směrnou část, což usnadňuje jeho aplikaci v praxi, neboť je závazný jako celek.³⁵

Předmět úpravy vyhlášky č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a způsobu evidence územně plánovací činnosti (dále jen „VÚP“) je patrný již z jejího názvu a z ustanovení § 1 této vyhlášky. Vyhláška konkretizuje příslušná ustanovení stavebního zákona a vymezuje obsah a formální náležitosti územního plánu, resp. regulačního plánu. Ačkoli je použití v přílohách uvedených formulářů a navrženého obsahu dokumentů stanoveno § 196 odst. 1 SZ jako závazné, bude je nutné přizpůsobovat místním podmínkám.³⁶ To dává obci prostor pro vlastní regulativy.

Při tvorbě územního plánu dle uvedených vyhlášek je nutné pracovat s obsahem a jeho strukturou vždy samostatně, s přihlédnutím k místním podmínkám, velikosti a charakteru obce. „*Osnova textové části územního plánu* (uvedené ve vyhlášce č. 500/2006 Sb. – pozn. autor), *jakkoliv budící zdání uzavřeného a uceleného závazného systému, je jen určitým*

³² Plocha je definována v § 2 odst. 1 písm. g) SZ.

³³ Koridorem je dle § 2 odst. 1 písm. i) SZ plocha vymezená v územně plánovací dokumentaci pro umístění vedení dopravní a technické infrastruktury.

³⁴ Doležal, J., Mareček, J., Sedláčková, V., a kol. Prováděcí předpisy k novému stavebnímu zákonu s poznámkami. Praha: Linde, a. s., 2007, str. 56.

³⁵ Viz poznámka pod čarou č. 23.

³⁶ Plos, J. Nový stavební zákon s komentářem pro praxi. Praha: Grada Publishing, a. s., 2007, str. 214.

*rámcovým vodítkem bez zjevného systémového uspořádání.*³⁷ V praxi to znamená, že může být vytvořena jiná osnova textové části územního plánu při respektování požadavků na její obsah.

Územní plán obsahuje dle § 13 VÚP textovou a grafickou část, přičemž pro účely této analýzy je rozebrána především část textová³⁸, uvedená v příloze č. 7 vyhlášky. Textová část územního plánu neobsahuje popisné části, údaje z právních předpisů nebo údaje obsažené v rozhodnutích či opatřeních vydaných na jejich základě (tyto části může obsahovat v odůvodnění územního plánu). Územní plán namísto toho obsahuje údaje, zásady a pokyny pro pořizování regulačního plánu a pro rozhodování v území (tyto části jsou právně závazné).

Dle VÚP pak územní plán obsahuje:

- podmínky pro umístování veřejné infrastruktury. Veřejnou infrastrukturou se ve smyslu § 2 odst. 1 písm. k) číslo 3 SZ v kombinaci s § 6 VOP rozumí též stavby a zařízení občanské vybavenosti. Stavební zákon obsahuje jen demonstrativní výčet, lze tedy konstatovat, že do tohoto výčtu spadají hypermarkety;
- koncepci uspořádání krajiny, včetně vymezení ploch a stanovení podmínek pro změny v jejich využití;
- stanovení podmínek pro využití ploch s rozdílným způsobem využití s určením převažujícího účelu využití (hlavní využití), pokud je možné jej stanovit, přípustného využití, nepřípustného využití, popřípadě podmíněně přípustného využití těchto ploch a stanovení podmínek prostorového uspořádání, včetně základních podmínek ochrany krajinného rázu³⁹ (například výškové regulace zástavby, intenzity využití pozemků v plochách – výčet je pouze demonstrativní a může být podle místních podmínek zúžen nebo rozšířen. Podmínky však nesmí být příliš detailní.).

Vymezení ploch s rozdílným využitím musí být provedeno pro území celé obce bezexbytku. Hlavní využití bude relevantní v případě, že záměr nebude obsažen ve výčtu přípustného ani nepřípustného využití a přípustnost bude posuzována na základě správního uvážení. Hlavní využití nebude možné stanovit vždy, protože v některých plochách nebude převažovat žádná funkce. Podmíněně přípustné využití ploch se dle komentáře⁴⁰ využívá např. v území ovlivněném nadměrným hlukem a podmínka uvedená pro přípustnost bydlení v této ploše zajišťuje prokázání dodržení maximální přípustné hladiny hluku v navazujícím řízení (tj. v řízení o vydání územního rozhodnutí nebo územního souhlasu).

³⁷ Plos, J. Nový stavební zákon s komentářem pro praxi. Praha: Grada Publishing, a. s., 2007, str. 60.

³⁸ Grafická část územního plánu je samozřejmě také právně závazná, samotný obsah územního plánu však může určovat jen pomocí svého „rozlišení“, resp. měřítka, v němž musí být územní plán vyhotoven. Základem je „měřítko katastrální mapy“, menší měřítko uvedená ve vyhlášce sice lze použít, ovšem jen v odůvodněném případě (odůvodnění zvolení menšího měřítka musí být pak součástí odůvodnění územního plánu). Měřítka tedy fakticky určuje podrobnost řešení, neboť ani dotčené orgány nemohou požadovat zakreslení jevů, které nejsou ve zvoleném měřítku zobrazitelné. Takový požadavek nemůže pořizovatel akceptovat.

Tomuto výkladu odpovídá i znění § 3 odst. 1 VOP, upravující zobrazitelnost, čitelnost a srozumitelnost výkresů územního plánu. Účelem není tak podrobné členění území na plochy, které by překračovalo zákonný rámec charakteru územního plánu a bylo důvodem pro jeho časté změny (které vedou k právní nejistotě investorů i veřejnosti). Viz Doležal, J., Mareček, J., Sedláčková, V., a kol. Prováděcí předpisy k novému stavebnímu zákonu s poznámkami. Praha: Linde, a. s., 2007, str. 105.

³⁹ Pokud je územním plánem (nebo regulačním plánem) stanoveno plošné a prostorové uspořádání a podmínky ochrany krajinného rázu jsou dohodnuté s orgány ochrany přírody, krajinný ráz se v zastavěném území a zastavitelných plochách v navazujícím řízení neposuzuje, jak plyne z ustanovení § 12 odst. 4 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny.

⁴⁰ Doležal, J., Mareček, J., Sedláčková, V., a kol. Prováděcí předpisy k novému stavebnímu zákonu s poznámkami. Praha: Linde, a. s., 2007, str. 57.

Vymezení těchto podmínek musí obsahovat každý územní plán obce. Kromě povinné části pak územní plán může vymezit další podmínky využití ploch a koridorů, pokud je to „účelné“.⁴¹

Územní plán tak může obsahovat také:

- vymezení ploch a koridorů územních rezerv a stanovení možného budoucího využití, včetně podmínek pro jeho prověření. Územní rezerva je definována v § 36 odst. 1 SZ jako plocha (resp. koridor), u níž mají být prověřeny možnosti budoucího využití. Dosavadní využití této plochy nesmí být měněno způsobem, který by znemožnil nebo podstatně ztížil prověřované budoucí využití. VÚP jen zpřesňuje znění § 43 odst. 1 SZ. Bez tohoto zpřesnění by dle doslovného výkladu stavebního zákona šlo dospět k chybnému závěru, že územní plán musí kromě jiného vymezit plochy a koridory územních rezerv. Územní rezerva je chápána jako samostatný jev, překryvný⁴² vzhledem k plochám s rozdílným způsobem využití. Budoucí využití (např. bydlení) musí být přiřazeno celé překryvné ploše územní rezervy;
- vymezení ploch a koridorů, ve kterých je pořízení a vydání regulačního plánu podmínkou pro rozhodování o změnách jejich využití. V takovém případě musí územní plán obsahovat zadání regulačního plánu. Toto zadání je podmínkou umožňující pořízení regulačního plánu na žádost dle § 62 odst. 3 SZ. Tuto možnost musí územní plán výslovně stanovit;⁴³
- vymezení staveb nezpůsobilých pro zkrácené stavební řízení dle § 117 odst. 1 SZ. V případě takových staveb, např. hypermarketů, nemůže stavebník uzavřít s autorizovaným inspektorem smlouvu o provedení kontroly projektové dokumentace a následně stavbu oznámit stavebnímu úřadu;⁴⁴
- vymezení architektonicky nebo urbanisticky významných staveb, pro které může vypracovávat architektonickou část projektové dokumentace jen autorizovaný architekt. Dle autorů komentáře, kteří se podíleli na tvorbě vyhlášek: „*Architektonicky nebo urbanisticky významné stavby mohou být vymezeny přímo...nebo svojí polohou.*“⁴⁵ To otvírá možnost regulace umístění hypermarketů alespoň na konkrétních pozemcích, které by bylo možno označit např. za „pohledově významnou polohu“ (tedy na horizontech, dominantní polohy, polohy v osových průhledech). Taková regulace by byla „pouhým“ naplněním jednoho z cílů územního plánování, kterým je dle § 18 odst. 4 SZ ochrana kulturních a civilizačních hodnot území, včetně urbanistického a architektonického dědictví. Tento cíl je dále konkretizován v ustanovení § 19 odst. 1 písm. a) a b) SZ.

Zajímavé přechodné ustanovení v § 23 VÚP, zmiňující části předchozí územně plánovací dokumentace, které nepozbyly platnosti, přičemž pro územní plán města Brna je relevantní především ustanovení § 188 odst. 4 SZ, o kterém bylo pojednáno výše v části „Právní normy

⁴¹ O tom, co je nebo není „účelné“, rozhodne pořizovatel územního plánu na základě správního uvážení, neboť jde o nepovinné části územního plánu. Dle potřeby regulace konkrétního území mohou být v územním plánu uvedeny jen některá vymezení ploch a koridorů.

⁴² Grafické vyznačení územní rezervy proto nesmí zakrýt navržený typ plochy s rozdílným využitím vymezený v návrhu.

⁴³ Jde o další možnost, jak pomocí územního plánu regulovat umístování hypermarketů.

⁴⁴ Vzhledem ke zkušenostem s výstavbou hypermarketu Bauhaus v Brně – Ivanovicích a k nelegálnímu pokácení stovek stromů v Brně – Líšni (za účelem stavby ubytovny na ulici Horníkova) doporučuji, aby byl do Návrhu zapracován též požadavek na označení všech hypermarketů za stavby nezpůsobilé zkráceného řízení. Je nutné, aby to bylo přímo v územním plánu města Brna. Viz např. <http://aktualne.centrum.cz/domaci/soudy-a-pravo/clanek.php?id=673121>

⁴⁵ Doležal, J., Mareček, J., Sedláčková, V., a kol. Prováděcí předpisy k novému stavebnímu zákonu s poznámkami. Praha: Linde, a. s., 2007, str. 57.

vydáváné obcí na úseku územního plánování“. Zadání a návrh územního plánu a regulačního plánu, včetně jejich odůvodnění, musí respektovat dříve schválenou a dosud platnou územní plánovací dokumentaci, která je pro ně závazná.

Dle starého stavebního zákona se územní dokumentace dělila na závaznou a směrnou část s tím, že závazné byly základní zásady uspořádání území a limity jeho využití, vyjádřené v regulativech (§ 29 odst. 1 StZ) a ostatní části byly toliko směrné.⁴⁶ Dle starého stavebního zákona byla závazná část územně plánovací dokumentace, kterou schvalovala obec v samostatné působnosti, vyhlášována orgány obce ve formě obecně závazné vyhlášky. Závazná část byla závazným podkladem pro zpracování a schvalování územně plánovací dokumentace a pro rozhodování v území.

Platnosti dle § 188 SZ sice nepozbyla závazná část územního plánu města Brna, avšak jeho směrnou část lze považovat za neplatnou. Pro potřeby regulativů Návrhu však neplatnost směrné části územního plánu není důležitá. „*Směrná část územního plánu má plnit funkci obecného rámce výkladů vývojových tendencí a směřování územního rozvoje města, nikoli ještě detailnější úpravy, než závazná část.*“⁴⁷ Směrnou část totiž dle § 185 odst. 3 SZ nahradily (právně nezávazné) územně plánovací podklady, upravené v ustanoveních § 25 až 30 SZ.

Obsah územního plánu je dále upřesněn ve vyhlášce č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území (dále jen „VOP“). Účelem právní úpravy obecných požadavků na využívání území je srozumitelnost, předvídatelnost a transparentnost rozhodování správních orgánů pro veřejnost.⁴⁸ Vyhláška vychází z ustanovení § 46 odst. 6 SZ a § 193 SZ a do jisté míry sjednocuje zpracování územních plánů, neboť ve svých §§ 3 až 19 sjednocuje vymezování ploch a tím i podmínek pro navazující rozhodování o pozemcích, stavbách a opatřeních v těchto plochách. Vyhláška sice překlenula právní mezeru⁴⁹, týkající se požadavků na způsob vymezování ploch v územně plánovací dokumentaci, avšak i nadále obsahuje jen minimální požadovaný standard členění území na plochy. Tím dává obcím možnost zohlednit specifický charakter a potřeby dané obce.

Dle § 3 odst. 1 VOP se území člení územním plánem na plochy, které se v územním plánu vymezují zpravidla o rozloze větší než 2000 m². Z použitého výrazu „zpravidla“ lze dovodit, že vyhláška nebrání tomu, aby byly v územním plánu vymezeny i plochy menší rozlohy. Vyhláška zde nechává prostor pro správní uvážení, byť v limitech daných zákonem (územní plán by neměl svou detailností zcela nahradit regulační plán) a prováděcími právními předpisy.

Ve shodě s definicí ploch, obsaženou v § 2 odst. 1 písm. g) SZ je v ustanovení § 3 odst. 2 VOP upraveno vymezování ploch dvojím způsobem: dle stávajícího nebo požadovaného způsobu využití, nebo dle významu. V § 3 odst. 2 písm. a) VOP se zavádí legislativní zkratka „plocha s rozdílným způsobem využití“, přičemž navazující ustanovení VOP uvádí 16 druhů těchto ploch. Druhý způsob vymezení plochy, uvedený v § 3 odst. 2 písm. b) VOP, charakterizuje způsob a povahu možné změny v území.⁵⁰

⁴⁶ Nicméně územní rozhodnutí bylo nezákonné i tehdy, pokud bylo v rozporu pouze se směrnou částí územně plánovací dokumentace. Tento závěr vyplýval z ustanovení § 37 a 39 StZ, který nerozlišoval závaznou a směrnou část a obecně hovořil o souladu územního rozhodnutí s územním plánem a cíli a úkoly územního plánování. Viz Doležal, J., Mareček, J., Vobořil, O. Stavební zákon v teorii a praxi – Úplné znění zákona s komentářem, 11. aktualizované vydání, Praha: Linde, 2005, str. 86.

⁴⁷ Plos, J. Nový stavební zákon s komentářem pro praxi. Praha: Grada Publishing, a. s., 2007, str. 122.

⁴⁸ Doležal, J., Mareček, J., Sedláčková, V., a kol. Prováděcí předpisy k novému stavebnímu zákonu s poznámkami. Praha: Linde, a. s., 2007, str. 97.

⁴⁹ Tato mezera v českém právu existovala od 1. 7. 1998 do 31. 12. 2006.

Při dodržení podmínek, uvedených v §§ 4 až 19 VOP je možné pro všechny tyto plochy stanovit ve smyslu přílohy č. 7 odst. 1 písm. f) VÚP podrobnější podmínky jejich využití. „Pro kvalitu správního uvážení stavebního úřadu v mezích vydaného územního plánu bude velmi důležitá přesnost ve formulacích těchto podmínek.“⁵¹ Úprava v § 3 odst. 3 VOP zdůvodňuje vymezení jednotlivých druhů ploch

Klíčové je vymezení a stanoven podmínek pro „plochy s rozdílným způsobem využití“. Ze znění § 3 odst. 3 VOP lze dovodit, že hlavním důvodem prostoru pro správní uvážení pro zohlednění „specifických podmínek a charakteru území“ je omezit, resp. zcela vyloučit kolize vzájemně neslučitelných činností. To koresponduje s cíli a úkoly územního plánování, vymezenými v § 18 odst. 2 SZ, mezi které patří účelné využití a prostorové uspořádání území tak, aby bylo dosaženo „...obecně prospěšného souladu veřejných a soukromých zájmů na rozvoji území.“ V tomto případě jde o dosažení souladu zájmu obce na vyváženém rozmístění hypermarketů a zájmu investorů na ekonomicky nejvýhodnějším umístění a charakteru stavby. „Vymezování ploch by mělo být prováděno především a pouze v nezbytném a účelném rozsahu. Základním hlediskem je přitom nevylučovat víceúčelové využití vymezených ploch s různorodým a podnětným prostředím.“⁵² Tento požadavek by měl být zohledněn i při vymezování nových druhů ploch, na druhou stranu již ve vyhlášce uvedených 16 druhů ploch klade rozdílné požadavky na případné „víceúčelové využití“, takže by tento konkrétní požadavek neměl vést k přílišnému omezení nově navrhovaného druhu plochy. Je však třeba na něj pamatovat při vytipování vhodných lokalit pro umístění nových hypermarketů (odlišnost jednotlivých lokalit a nutnost nastavit rámcově stejné podmínky v regulativu).

Ustanovení § 3 odst. 4 VOP umožňuje toto zohlednění posunout ještě dále, neboť „plochy s rozdílným způsobem využití“ lze „...dále podrobněji členit.“ Argumentem pro podrobnější členění by byla ona požadovaná přesnost formulací, uvedená výše. Ustanovení § 3 odst. 4 VOP však navíc umožňuje: „Ve zvlášť odůvodněných případech a za předpokladu, že je to zdůvodněno v odůvodnění opatření obecné povahy, kterým se vydává územní plán, lze stanovit plochy s jiným způsobem využití, než je stanoveno v § 4 až 19 (VOP – pozn. autor).“

Tímto ustanovením se lze vyhnout limitům pro využití jednotlivých ploch, stanovených VOP, resp. současným územním plánem města Brna. Nejedná se o „obcházení zákona“, neboť vymezení nových ploch jednak umožňuje samotný prováděcí předpis, jednak je účelem vymezení nových ploch zohlednit specifické podmínky území, tedy konkrétní problémy dané obce⁵³. Zavedení nových ploch musí být dobře odůvodněno, přičemž toto odůvodnění by mělo zahrnout problémy výstavby hypermarketů (nejrůznější hlediska, sociologické průzkumy, názory veřejnosti, ekonomické ukazatele, zohlednění dopravní obslužnosti apod.),⁵⁴ včetně obecných požadavků dle § 3 odst. 5 VOP (tvorba a ochrana „bezpečně přístupných“ veřejných prostranství⁵⁵ v zastavěném území).

⁵⁰ Např. vymezení zastavitelné plochy umožní změnit část nezastavitelného území uvnitř zastavěného území na zastavěné území. Viz Doležal, J., Mareček, J., Sedláčková, V., a kol. Prováděcí předpisy k novému stavebnímu zákonu s poznámkami. Praha: Linde, a. s., 2007, str. 104.

⁵¹ Doležal, J., Mareček, J., Sedláčková, V., a kol. Prováděcí předpisy k novému stavebnímu zákonu s poznámkami. Praha: Linde, a. s., 2007, str. 104.

⁵² Doležal, J., Mareček, J., Sedláčková, V., a kol. Prováděcí předpisy k novému stavebnímu zákonu s poznámkami. Praha: Linde, a. s., 2007, str. 105.

⁵³ Což je plně v souladu s právní úpravou tvorby územního plánu, neboť jak stavební zákon, tak prováděcí právní předpisy v řadě svých ustanovení, uvedených výše v analýze, záměrně dávají prostor pro zohlednění konkrétních problémů a potřeb obce. Bez jisté míry flexibility právní úpravy, umožněné v tomto případě především správním uvážením, by právní regulace byla zcela rigidní.

⁵⁴ Jde tedy o argumenty, které jsou uvedeny v pracovní verzi Návrhu.

⁵⁵ Tento dílčí požadavek na ochranu a tvorbu veřejných prostranství, který naplňuje cíle § 18 odst. 3 SZ a § 19 odst. 1 písm. i) (vytváření podmínek pro rozvoj kvalitního bydlení, ke kterým patří i pobyt mimo soukromé

Dle komentáře⁵⁶ lze za zdůvodněné případy považovat specifický charakter části území obce, jehož ochranu a rozvoj jeho hodnot nelze dostatečně zajistit vymezením ploch „předdefinovaných“ v §§ 4 až 19 vyhlášky. Výjimečný charakter by musel být prokázán zákonem stanoveným postupem buď v územně analytických podkladech obce, nebo pomocí průzkumu a rozboru řešeného území (v případech, kdy územně analytické podklady ještě nebyly zpracovány). Brno však územní analytické podklady dle zákona má,⁵⁷ proto by muselo dojít ke změně těchto podkladů. Součástí odůvodnění územního plánu⁵⁸ pak musí být také definice a charakteristika nového druhu plochy, aby ji bylo možné odlišit od ostatních ploch. Dalším argumentem je znění již výše uvedeného § 3 odst. 3 VOP.

Jednotlivé druhy ploch, definované v §§ 4 až 19 VOP, lze rozdělit⁵⁹ do tří skupin dle nároků na kvalitu prostředí na:

- plochy, v nichž je prvořadá nejvyšší kvalita prostředí vytvořeného výstavbou, označovaného jako obytné prostředí, které poskytuje podmínky pro nerušený a bezpečný pohyb vně staveb. Stavby v těchto plochách mají sloužit zejména pro bydlení (§ 4), rodinnou rekreaci (§ 5 – nároky na tyto plochy však nejsou jednoznačně vázány na zastavěné nebo nezastavěné území ve smyslu zákonné definice), **občanskou vybavenost** (§ 6) a pro veřejná prostranství (§ 7). Lze sem zařadit také plochy smíšené obytné (§ 8).
- plochy pro takové způsoby využití, které jsou jen obtížně slučitelné s obytným prostředím a **které mají nebo mohou mít** (stačí pouhá možnost) **negativní vliv na kvalitu tohoto prostředí** a na dlouhodobý pobyt v něm. Jde o vymezení ploch dopravní infrastruktury (§ 9), technické infrastruktury (§ 10), plochy výroby a skladování (§ 11) a plochy smíšené výrobní (§ 12).
- plochy vymezené především v nezastavěném území v souladu s jeho charakterem dle § 18 odst. 5 SZ pro účelné uspořádání tohoto území a ochranu veřejných zájmů. Jde o plochy v §§ 13 až 18 VOP.
- specifické plochy, uvedené příkladmo v § 19 VOP, mají jen malý význam a pro potřeby regulace hypermarketů jsou nepoužitelné.

Poznámky k jednotlivým druhům ploch:

§ 4 VOP – vymezení ploch bydlení neukládá členit tyto plochy na jednotlivé bloky zástavby, neboť k tomu je určen regulační plán, případně územní rozhodnutí, přičemž tyto právní nástroje vychází z detailní znalosti terénu pro návrh vedení komunikací. Ustanovení § 4 odst. 2 VOP vylučuje umisťovat v těchto plochách pozemky pro budovy obchodního prodeje o rozloze větší než 1000 m². Toto omezení je odůvodněno důvodným předpokladem, že intenzita dopravy, vyvolaná jejich užíváním a provozováním bude mít negativní vliv na okolí vlastního pozemku i na okolí přístupových dopravních cest k němu vedoucích. Účelem je zajistit územním plánem vysokou kvalitu obytného prostředí. V ustanovení § 6 odst. 2 VOP je v této souvislosti uložena podmínka vymezení těchto ploch občanského vybavení „...v

pozemky) ve staré právní úpravě obsažen nebyl. Veřejné prostranství je definováno v § 2 odst. 1 písm. k) ve smyslu § 34 zákona o obcích a dále v navazujících ustanoveních § 7 a 22. Právní úprava poskytuje oporu při zpracování územního, resp. regulačního plánu a dokumentace k územním rozhodnutím a umožňuje čelit jednostrannému zájmu organizovat území pouze s ohledem na zisk z produkce stavebních pozemků.

⁵⁶ Doležal, J., Mareček, J., Sedláčková, V., a kol. Prováděcí předpisy k novému stavebnímu zákonu s poznámkami. Praha: Linde, a. s., 2007, str. 106.

⁵⁷ Viz <http://www.brno.cz/informace/archiv/odbor-uzemniho-planovani-a-rozvoje-oupr/uzemne-planovaci-podklady-upp/uzemne-analyticky-podklady/>

⁵⁸ Viz část II. přílohy č. 7 vyhlášky č. 500/2006 Sb.

⁵⁹ Toto dělení převzato z publikace Doležal, J., Mareček, J., Sedláčková, V., a kol. Prováděcí předpisy k novému stavebnímu zákonu s poznámkami. Praha: Linde, a. s., 2007, str. 105 an.

přímé návaznosti na kapacitně dostačující plochy dopravní infrastruktury a být z nich přístupné.“ Podmínka směřuje proti tomu, aby intenzivní doprava spojená s užíváním občanského vybavení byla vedena po komunikacích zpřístupňujících pozemky staveb pro bydlení.

§ 6 VOP – „*Plochy občanského vybavení budou vymezovány v případech odůvodněných specifickým charakterem některých druhů občanského vybavení a jejich umístění v území – např. rozloha jejich veřejnosti omezeně přístupných pozemků ztěžuje pěší pohyb a vyvolává nároky na dopravu; intenzivní doprava vyvolaná širokým okruhem uživatelů a zásobováním; specifický režim a doba provozování občanských zařízení rušící okolí...*“⁶⁰ a v dalších nevhodných případech.

§ 7 VOP – Plochy veřejných prostranství jsou definovány v § 34 zákona o obcích a souvisejících ustanoveních vyhlášky č. 26/2007 Sb.,⁶¹ přičemž účelem jejich samostatného vymezení je vytvořit a fixovat v území obce rezervu pro podrobnější řešení např. veřejného parku nebo ploch funkční a rekreační zeleně. Řešení systému sídelní zeleně je součástí urbanistické koncepce, obsažené v textové části územního plánu. Zajímavé je, že se jedná o prostory přístupné každému, sloužící obecnému užívání, bez ohledu na vlastnictví k tomuto prostoru.

§ 9 až 12 VOP – Co se týká koridorů, v územním plánu musí být vymezeny tak, aby v nich bylo možné určit regulačním plánem nebo územním rozhodnutím umístění příslušného vedení dopravní a technické infrastruktury např. na základě podrobných znalostí o podmínkách terénu, které nejsou v dostatečných podrobnostech při zpracování územního plánu. Vymezení ploch dopravní infrastruktury je nutné k zajištění dopravní přístupnosti ploch občanského vybavení pro maloobchodní prodej. Plochy silniční dopravy v sobě dle § 9 odst. 3 VOP zahrnují také garáže, odstavné a parkovací plochy. Konkrétní počty parkovacích míst stanoví až ČSN.⁶² V úvahu připadají ČSN 73 6065, ČSN 73 6110, ČSN 73 6057 a ČSN 73 6058.

Závěry obecné části

Z výše uvedené analýzy platné právní úpravy, týkající se územního plánu, vyplývá následující:

- právní úprava v novém stavebním zákoně a jeho prováděcích předpisech sice již ve srovnání s předchozí právní úpravou výslovně nehovoří o regulativech v územním plánu, avšak regulativy lze používat i nadále, neboť právní obsah tohoto institutu zůstal nedotčen. Regulativy jsou skryty v sousloví „podmínky pro využití ploch“. Ke stejnému závěru vedou i pokyny pro zpracování aktualizace územního plánu města Brna⁶³, dle nichž mají být „Regulativy pro uspořádání území“ přepracovány na „Podmínky pro plochy s rozdílným způsobem využití s určením převažujícího účelu

⁶⁰ Doležal, J., Mareček, J., Sedláčková, V., a kol. Prováděcí předpisy k novému stavebnímu zákonu s poznámkami. Praha: Linde, a. s., 2007, str. 109.

⁶¹ Vyhláška 26/2007 Sb., nahradila vyhlášku č. 190/1996 Sb.

⁶² Poznámka: v praxi bývá povinný počet parkovacích míst obcházen tam, kde již nějaká parkovací plocha existuje. Investor A musí splnit určitý počet míst, takže např. zabere 10 míst z již existujícího parkoviště a vybuduje dalších 20. Další investor B pak v sousední lokalitě rovněž potřebuje určitý počet parkovacích míst a opět zabere z již existujícího parkoviště 10 míst. Trik je v tom, že jde o 10 míst již zabraných investorem A, avšak toto zabrání se již nikde nevyznačuje. Výsledkem je faktický nedostatek parkovacích míst.

⁶³ Viz <http://www.brno.cz/sprava-mesta/magistrat-mesta-brna/usek-rozvoje-mesta/odbor-uzemniho-planovani-a-rozvoje/dokumenty/upmb/aktualizace-uzemniho-planu-mesta-brna/>

využití.“ V podstatě nejde o nic jiného, než o změny názvů, namísto funkčních ploch⁶⁴ půjde nově o stanovení (hlavního a dalšího) využití ploch.⁶⁵

- regulativy jsou součástí územních plánů nejen de facto, ale též de iure díky § 188 SZ. Územní plán města Brna, přijatý za účinnosti starého stavebního zákona, měl právní formu obecně závazné vyhlášky, dle § 188 SZ však má dnes jeho závazná část (obsahující regulativy) formu opatření obecné povahy. Z toho lze dovodit, že obce mohou stanovovat podmínky v územním plánu v rozsahu a podrobnosti původních regulativů. Opačný výklad by byl absurdní vzhledem k tomu, že pokud by hrozil nesoulad územních plánů, přijatých dle starého stavebního zákona, s úpravou v novém stavebním zákoně, zákonodárce by zvolil jiné řešení.
- obce mohou regulovat umístování hypermarketů na svém území v souladu s cíli a úkoly územního plánování, vymezenými v § 18 a 19 SZ. Z těchto cílů a zásad lze dovodit preferenci komplexní regulace, tedy regulace hypermarketů územním plánem. Případná regulace hypermarketů v regulačním plánu by měla být až náhradním řešením.
- obec může přijmout regulativy, resp. podmínky pro regulaci a usměrnění umístování hypermarketů v územním plánu. Musí však dodržet zákonem stanovenou zásadu, že územní plán nemá nahrazovat co do podrobností regulační plán, případně územní rozhodnutí. Poměrně bezpečným kritériem je požadavek na určité měřítko (územní plán má být vyhotoven v měřítku 1: 5000, případně 1:10000, zatímco regulační plán má určené o řád menší měřítko 1:500 a 1:1000), který však neodstraňuje nejasnosti ohledně podrobnosti podmínek pro umístění a prostorové uspořádání staveb veřejné infrastruktury, neboť územní a regulační plán se do jisté míry překrývají.
- záleží také na výkladu příslušných orgánů územního plánování, jaké regulativy jsou přípustné v územním plánu a jaké mají být naopak součástí regulačního plánu. Interpretace obsahu ÚPD správními orgány však musí být v souladu se zásadou právní jistoty a zásadou legitimního očekávání. Není možné bez řádného odůvodnění např. odmítnout návrhy na pouhé změny některých platných regulativů s tím, že tyto nemají být součástí územního, ale nanejvýš regulačního plánu, ačkoli stávající územní plán stejně podrobný regulativ obsahuje.
- obec musí dodržet zákonem stanovenou formu územního (i regulačního) plánu, který je opatření obecné povahy, se všemi z toho plynoucími důsledky. Ačkoli obec má v právních předpisech velkou volnost co do obsahu ÚPD (včetně návrhu nových ploch, neobsažených ani v prováděcí vyhlášce), nemůže v územním plánu ukládat nové povinnosti, které nejsou obsaženy v zákoně. Nemůže tak např. uložit povinnost provést zjišťovací řízení v procesu EIA pro záměry, které nejsou uvedeny v příloze č. 1 zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí.
- regulovat obecně závaznou vyhláškou obce umístování hypermarketů ukládáním dalších podmínek nad rámec stavebního zákona patrně není možné, šlo by o obcházení zákona a situaci, kdy by byl územní plán, jako opatření obecné povahy, doplňován obecně závaznou vyhláškou obce.
- jednou z možností regulace umístování hypermarketů je zakotvit v územním plánu požadavek pořídit regulační plán v případě, že investor požaduje změnu využití území.
- obec může vymezit v územním plánu vlastní plochy s rozdílným způsobem využití. Alternativa v Návrhu uvedené plochy „V“ je tedy v souladu s právními předpisy.

⁶⁴ Dle přílohy č. 2 část II. vyhlášky č. 135/2001 Sb., která upravovala obsah textové části územního plánu.

⁶⁵ Dle přílohy č. 7 část I. písm. f) vyhlášky č. 500/2006 Sb.

Dalším právním předpisem, který dále konkretizuje požadavky na vymezení ploch a koridorů v územním plánu, je obecně závazná vyhláška č. 2/2004, o závazných částech Územního plánu města Brna, ve znění pozdějších předpisů. Dle článku 4 této vyhlášky jsou závazné regulativy, vyjádřené v hlavních výkresech ÚPmB v měřítku 1:25000 a v příloze č. 1, obsahující obsahuje výklad ve vyhlášce použitých pojmů.

Návrh Nesehnutí

První navrhovanou změnou je doplnění definic používaných územním plánu o definici prodejní plochy. Současný územní plán města Brna definuje v regulativech pouze „plochu základní“ a „hrubou podlažní plochu“, ačkoli dále používá i – v územním plánu nedefinovaný - pojem „prodejní plocha“ (viz str. 18 až 21).

Prodejní plocha – hrubá podlažní plocha obchodní provozovny a zastřešená či nezastřešená venkovní plocha, kde dochází ke kontaktu zboží a zákazníka (nikoli tedy administrativní či technické plochy, komunikace, schodiště, šatny a jiné prostory, kde nedochází k prodeji a kontaktu zákazníka se zbožím). Sklady, skladové plochy či venkovní zpevněné i nezpevněné plochy jsou prodejní plochou, pokud na nich zároveň dochází ke kontaktu zákazníka se zbožím, např. prodejní sklady, zahradní sklady apod.

Z navržené definice postačí odstranit: „...např. tzv. *prodejní sklady, zahradní apod.*).“ Samotné pojmy „*prodejní sklad*“ a „*zahradní sklad*“ totiž nejsou definovány ani v právních předpisech, ani v Návrhu a vyžadovaly by tedy vlastní definice. Vypustit slovo „*zároveň*“, neboť nemá smysl. Další změny se již dotýkají regulativů v územním plánu. Struktura navržených regulativů musí respektovat požadavky platné právní úpravy.

Vytvoření jediné funkční plochy pro umístování velkoplošného maloobchodu

Předně je třeba říct, že platný územní plán města Brna, resp. příloha č. 1 vyhlášky č. 2/2004 upravuje „zvláštní podmínky využití území“, které se vztahují i na obchodní, obchodně-zábavní nebo jiná obdobná zařízení s vysokými nároky na dopravní obsluhu, pokud by byly umístovány do určitých lokalit na území obce.

Kromě toho územní plán obsahuje plochu „N“ (ostatní zvláštní plochy), která mimo jiné slouží pro umístování rozsáhlých nákupních středisek, velkoplošných obchodních podniků a polyfunkčních center.

Jednou z podmínek umístění velkoplošných prodejen je dle současného územního plánu posouzení v procesu EIA. Tento požadavek však územní plán ani obsahovat nemusí⁶⁶, protože je obsažen již v příloze č. 1, kategorie II., bod 10.6 zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí. Dle tohoto zákona podléhají uvedené záměry (kromě hypermarketů též parkoviště nebo garáže s kapacitou větší než 100 parkovacích míst v součtu pro celou stavbu) zjišťovacímu řízení dle § 7 a dle jeho výsledku se buď provede posouzení záměru v procesu EIA „v plném rozsahu“, nebo ne.

Z analýzy vyplývá, že vytvoření jediné funkční plochy pro umístování velkoplošného maloobchodu lze provést dle právních předpisů, a to v obou (v Návrhu uvedených) variantách. Schůdnější je varianta modifikace stávající plochy „N“. Zavedení zcela nové plochy, v Návrhu označené písmenem „V“⁶⁷ by vyžadovalo doplnit územně analytické podklady. Co do výsledku by šlo o zcela rovnocenné varianty.

⁶⁶ Dokonce lze tvrdit, že územní plán města Brna, který měl původně formu vyhlášky, tuto podmínku obsahovat neměl, neboť dle usnesení vlády ČR ze dne 10. 7. 1991: „*Ve vyhláškách se nepřejímají ustanovení jiných právních předpisů. Pokud je nezbytné převzít ustanovení jiných právních předpisů, je nutné takové ustanovení reprodukovat přesně a v poznámce pod čarou citovat uvedený předpis.*“ Tak se ovšem nestalo. Nyní má však územní plán povahu opatření obecné povahy, takže na něj toto usnesení již nedopadá.

Návrh označuje za „velkoplošný maloobchod“ obchod s prodejní plochou nad 400 m². Protože definice „velkoplošného maloobchodu“ v právních předpisech neexistuje, bylo by vhodné (pokud by se s tímto souslovím dále pracovalo) velkoplošný maloobchod definovat v územním plánu. Není to však podmínka nutná, regulativy lze upravit i bez definice tohoto pojmu.

S vytvořením jediné plochy pro velkoplošný maloobchod souvisí nutnost přijmout definici prodejní plochy (viz výše). Návrh dále požaduje změnit dosavadní velikosti prodejní plochy v jednotlivých druzích ploch, vymezených v územním plánu, a to snížením číselného limitu velikosti prodejní plochy z 1000 m² (resp. z 1500 m²) na 400 m² a tam, kde limit prodejní plochy není uveden, avšak umístění obchodu není vyloučeno, nově doplnit limit 400 m². Tato změna je v souladu s právními předpisy.

Smišené plochy obchodu a služeb, v územním plánu uvedené pod zkratkou „SO“, by sice zcela neztratily svůj význam pro maloobchod a ostatní druhy využití (např. administrativou, jak dokazuje Návrh), jejich význam pro regulaci velkoplošného maloobchodu by však byl odstraněn, neboť by došlo k „vyškrtnutí“ podmíněného umístění obchodu s prodejní plochou do 3000 m², resp. 10000 m².

Dle Návrhu na dalších funkcích, resp. plochách pro veřejnou vybavenost, dopravu, technickou vybavenost, není přípustné maloobchod zřizovat, není to však výslovně nepřipustné užití. Tento dílčí závěr je nutné odmítnout, neboť územní plán města Brna stanoví, že: „*Stavby a zařízení neuvedené v regulačních podmínkách jednotlivých funkčních typů jsou nepřipustné – s výjimkou komunikací a zařízení technické vybavenosti zajišťujících pouze bezprostřední obsluhu předmětné funkční plochy, objektů zeleně, dětských hřišť a ostatních veřejných prostranství.*“⁶⁷ Není tedy nutné vymezovat nepřipustné využití těchto ploch duplicitně. Stejný argument platí i pro možnost vymezit jako nepřipustné využití nestavebních ploch umístění maloobchodu obecně.

Nastavení regulativů ve funkční ploše pro umístění velkoplošného maloobchodu

Jak již bylo řečeno v úvodu této právní analýzy, věcnou smysluplnost navržených regulativů a jejich možné dopady (např. dopady snížení limitu prodejní plochy z 10000 m² na 5000 m²) musí posoudit architekt.

Možnost soustředit velkoplošný maloobchod pouze do jediného druhu plochy je v souladu s právními předpisy. Navržené regulativy maximální přípustné prodejní plochy (2500 m²) či podmíněně přípustné prodejní plochy (5000 m²) zcela vyhovují požadavkům na obsah územního plánu. Další podmínky jsou problematické.

Okruh 1

Podmínka pořízení prověřovací urbanistické studie a následně regulačního plánu, který vyřeší návaznost obchodu na okolní infrastrukturu a stanoví další opatření, je problematická. Právní předpisy upravující obsah územního plánu výslovně připouští podmínku pořízení a vydání regulačního plánu, o podmínce pořízení též „urbanistické studie“ mlčí. Předně je třeba upozornit na skutečnost, že institut „urbanistické studie“, upravený dle starého stavebního zákona, byl v novém stavebním zákoně nahrazen ustanoveními §§ 25 až 30 SZ institutem územně plánovacích podkladů - územní studií.

Podmínku pořízení územní studie lze zahrnout do územního plánu, neboť s tím výslovně počítá § 43 odst. 2 SZ v kombinaci s ustanovením § 30 odst. 2 SZ, dle něhož: „*pořizovatel*

⁶⁷ Pozn.: plocha „V“ v dnešním územním plánu (str. 29) označuje vodní plochy, bylo by tedy nutné zvolit jinou zkratku.

⁶⁸ Vyhláška č. 2/2004, str. 15.

pořizuje územní studii v případech, kdy je to uloženo územně plánovací dokumentací...v zadání územní studie určí pořizovatel její obsah, rozsah, cíle a účel.“ Pořizovatelem územní studie je obec, prováděcí předpisy již nijak nekonkretizují (resp. nelimitují) její obsah, takže ji lze využít pro ověření v Návrhu uvedených skutečností.

Obec tuto podmínku pořízení územní studie může zahrnout do územního plánu.

Další podmínkou je doložení potřeby prodejní plochy přesahující 2500 metrů. Otázkou je, jak a čím by mohl investor doložit potřebu větší prodejní plochy než 2500 m²? Návrh sice příkladmo uvádí některé důvody, avšak doložení „potřeby“ lze snadno podřadit pod výše uvedené podmínky pořízení územní studie a regulačního plánu. Do územní studie lze zahrnout i nedostatek prodejních ploch v docházkové vzdálenosti (přičemž by bylo nutné dále definovat „docházkovou vzdálenost“) a koncentraci obyvatelstva v dané lokalitě. Tato podmínka „doložení potřeby“ je velmi problematická, byť je v jisté formě zahrnuta do současného územního plánu města Brna. Podmínkou umístění velkoplošného maloobchodu je: „posouzení z hlediska limitních hodnot koeficientu vybavenosti obchodními plochami v přirozené spádové oblasti dle metodiky OÚPR (koeficient vybavenosti je stanoven podílem m² prodejní plochy k počtu obyvatel spádové oblasti); limitní hodnota uvedeného koeficientu je 1,0 m²/obyv.“⁶⁹ Pokud podmínka „doložení potřeby“ směřuje k prokázání limitních hodnot, lze tento dílčí návrh hodnotit jako souladný s právními předpisy. Konečně však nelze pominout ani fakt, že o potřebné velikosti prodejní plochy rozhoduje především investor u konkrétního projektu sám dle svých ekonomických požadavků a možností.

Okruh 2

Další regulativy se týkají vzhledu a uspořádání velkoplošných maloobchodních zařízení pro začlenění celé stavby do okolní zástavby. Požadavek adekvátního stavebního objemu, jaký mají okolní budovy (např. v Návrhu uvedený 1,5 násobek odhadnutého průměrného objemu okolních budov), lze nalézt již v současném územním plánu města Brna⁷⁰, lze tedy konstatovat, že tento regulativ je přípustný i v územním plánu novém.

Problematický je požadavek na „adekvátní podlažnost“. Počet podlaží budovy je dán již požadavkem na stavební objem v kombinaci s vyhláškou č. 268/2009 Sb. a konkrétními hodnotami dle ČSN. Počet podlaží je detailní podmínka, která by měla být spíše obsahem regulačního plánu, případně územního rozhodnutí. Územní plán však dle právních předpisů může obsahovat regulaci výškové zástavby, přičemž tato regulace není dále konkretizována, mohla by být tudíž zajištěna i stanovením určitou odchylkou počtu podlaží vzhledem k okolním stavbám.

Není však jasné, jak by byly zohledněny rozdílné typy staveb (s různou výškou podlaží) a jak široké by bylo ono „okolí“. Územní plán má určit obecné podmínky využití ploch, proto by bylo nutné jeho doplnění o „výškové hladiny“, tedy o určení maximální výšky zástavby v jednotlivých lokalitách. Součástí stanovení jednotlivých výškových hladin by pak mělo být určení „pohledově významných poloh“ (tedy na horizontech, dominantní polohy, polohy v osových průhledech). Tak by byly zohledněny i urbanistické a architektonické požadavky. Jako jednodušší opatření se jeví stanovit maximální odchylku od průměrné výšky budov v lokalitě.

Podmínky vzhledu budov či jejich barevnosti nelze zahrnout do územního plánu, neboť jde o příliš detailní podmínky, které by měly být až součástí územního rozhodnutí, nikoli ÚPD.

⁶⁹ Vyhláška č. 2/2004, str. 23.

⁷⁰ Např. Vyhláška č. 2/2004, str. 15, 17, 18.

Další podmínkou jsou parkovací plochy. Počty stání jsou dány jinými závaznými předpisy⁷¹, avšak jejich umístění v rámci obchodu může určit územní plán (např. Vyhláška č. 2/2004, str. 18). Navržený regulativ procentuálního množství parkovacích míst jak v samotné budově (v rámci jejího půdorysu), tak v rámci areálu, je v souladu s právními předpisy.

Dalším požadavkem je stanovení minimálního podílu 30% nezpevněných, resp. zelených ploch z rozlohy výsledného areálu. Přípustnost tohoto regulativu lze dovodit z účelu a úkolů územního plánu. Regulativ bude muset být stanoven tak, aby jej nebylo možné obejít. Požadavek 30% zelených ploch musí být stanoven obecně, z celkové výměry stavebního pozemku. Pokud by tato podmínka existovala jen u pozemků nad určitou výměrou, např. 2000 m², pak by stačilo rozdělení tohoto pozemku na dva menší.

Z hlediska vzhledu se dále navrhuje „zvláště chránit území městské památkové rezervace“. Nutno dodat, že území městské památkové rezervace je chráněno nikoli regulativy, ale limity využití území. Nelze je tedy zahrnout do územního plánu, neboť ochrana tohoto území je zajištěna zvláštními právními předpisy, konkrétně zákonem č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči a dle jeho § 5 odst. 1 dále nařízením vlády č. 54/1989 ze dne 19. 4. 1989, o prohlášení území historických jader měst Kolína, Plzně, **Brna**, Lipníku nad Bečvou a Příboru za památkové rezervace.

Pro navržené regulativy pro maloplošný maloobchod platí mutatis mutandis to, co bylo uvedeno u regulativů velkoplošného maloobchodu, s výjimkou regulace parkovacích míst a zelených ploch, které Návrh jako nevhodné vylučuje.

Rozmístění ploch pro velkoplošný maloobchod a stanovení kritérií rozhodování

Posledním návrhem je rozmístění ploch pro velkoplošný maloobchod a stanovení kritérií rozhodování. Smyslem stanovení kritérií rozhodování je nalézt vhodné lokality pro plochy, na nichž by bylo možné umístit velkoplošný maloobchod.

Tato kritéria nemohou modifikovat nebo nahradit právní předpisy upravující změnu územního plánu. Konkrétně jde o § 55 odst. 2 SZ, který umožňuje přiměřené použití § 47 až 49 SZ. Důležité je především ustanovení § 49 SZ, které umožňuje obci stanovit pokyny pro zpracování návrhu územního plánu. Obsah těchto pokynů není konkretizován prováděcími předpisy a lze tak mít za to, že do těchto pokynů mohou být začleněna kritéria uvedená v Návrhu (posouzení koncentrace obyvatelstva, dopravní řešení atd.).

Další možností je zahrnout navržené kroky 2 a 3 již do územně analytických podkladů, doplňujících rozborů a studií⁷², tedy do podkladů pro zadání územního plánu uvedených v § 11 odst. 1 VÚP. Protože Návrh dále hovoří o nutnosti řešit dvě varianty saturace prodejními plochami (maloplošné a velkoplošné maloobchody), bude nutné v zadání územního plánu uložit zpracování konceptu a vymezit v zadání požadavky na zpracování variant řešení a podmínky pro jejich posuzování dle § 11 odst. 3 VÚP. Navržená kritéria mohou být součástí zadání územního plánu tak, jak je obsah zadání konkretizován v příloze č. 6 VÚP. Této možnosti odpovídá koncept nového územního plánu města Brna (viz níže).

Obě možnosti jsou v souladu s právními předpisy.

Soulad Návrhu s konceptem nového územního plánu města Brna

Koncept nového územního plánu města Brna (dále jen „Koncept“) se regulací umístění hypermarketů věnuje především v části, týkající se regulace komerční vybavenosti.⁷³ Samotný

⁷¹ Jde o §§ 20 až 25 VOP; o vyhlášku č. 268/2009 Sb., která nahradila vyhlášku č. 137/1998 Sb.; a samozřejmě o relevantní ČSN.

⁷² Návrh hovoří i o nutnosti možných nových výzkumů maloobchodní sítě v Brně.

⁷³ Komerční vybaveností se rozumí zařízení na komerční bázi poskytující služby v oblasti maloobchodu, bankovníctví, obchodních služeb, krátkodobého ubytování a stravování. Rovněž sem patří věda a výzkum,

Koncept neváže umístování komerční vybavenosti výlučně na typy ploch s rozdílným způsobem využití typu W (plochy komerční vybavenosti), neboť umístění zařízení komerční vybavenosti je přípustné též na plochách C (plochy smíšené obytné). **Pozn.: podklady od architektů jsou neúplné a neobsahují texty týkající se smíšených obytných ploch, proto je třeba tyto podklady doplnit, jinak nebude analýza kompletní.**

Z Konceptu vyplývá, že si jeho tvůrci jsou vědomi řady problémů, souvisejících s umístováním hypermarketů (problémy historického jádra města, negativní vliv na bydlení, zvýšené nároky na dopravní obslužnost). Koncept dále uvádí, že: „*Koeficient saturace (celkové prodejní plochy na 1 obyvatele – pozn. autor) nedává příliš prostoru pro úpravu nerovnoměrnosti maloobchodní sítě. Vytvoření územních podmínek pro umístění nákupních center ve východním a západním sektoru je však pro zajištění efektivity městských vztahů nutností.*“ Tomuto cíli pak odpovídají navržená pravidla vymezování ploch komerční vybavenosti.

Koncept hovoří o rovnoměrném umístování ploch W tak, aby byla zajištěna „odpovídající docházková vzdálenost“. Plochy W musí být dále umístovány tak, aby byla zajištěna vysoká dopravní obslužnost, současně však dopravní připojení nesmí znehodnotit území vhodné pro bydlení. Stávající lokality s hypermarkety (např. maloobchody do 5000 m² prodejní plochy, jako je Interspar Vídeňská) Koncept stabilizuje⁷⁴, další lokality navrhuje z nejrůznějších důvodů k přestavbě.

Koncept dále vymezuje podmínky, které musí být zohledněny v případě přestavby lokality s jinou funkcí na plochu komerční vybavenosti, tyto podmínky však nejsou dále konkretizovány a jsou velmi vágní („*kvalitní obsluha veřejnou hromadnou dopravou*“ nebo „*dobrá dostupnost z nadřazeného dopravního systému*“). Podstatnější jsou pak v Konceptu uvedené regulativy, resp. pravidla pro stanovení podmínek využití ploch komerční vybavenosti.

Koncept výslovně stanovuje požadavek rovnoměrného vymezování těchto ploch typu W na území města v odpovídajících docházkových a dojížděkových vzdálenostech, ve vazbě na kapacitní komunikace a trasy veřejné hromadné dopravy. Jako hlavní využití ploch W uvádí Koncept maloobchod do 5000 m² prodejní plochy a další možná využití (ubytování, stravování, služby, administrativu, vědu a výzkum, výstavnictví). Problematické je však přípustné využití ploch W: „*Přípustné je využití podmiňující nebo vhodně doplňující hlavní využití...*“, neboť je velmi vágní. Nepřípustné je využití ploch W „*...pro areály, pro které se vymezují plochy občanského vybavení X (nákupní a zábavní centra a zvláštní areály).*“ Pro velkoplošný maloobchod tak Koncept nově vymezuje plochu X, neboť současný územní plán města Brna pro velkoplošný maloobchod vymezuje plochu N.

Jako podmíněně přípustné využití ploch W pak Koncept uvádí maloobchod od 5000 do 10000 m² prodejní plochy v patrových objektech při současném integrování parkování v objektu. Další podmínkou, která musí být splněna, je slučitelnost využití pro maloobchod s hlavním využitím plochy W a dále, že celkový rozsah využití pro maloobchod je menší než plocha hlavního využití.⁷⁵ Další podmínkou pro jakékoli podmíněné využití⁷⁶ je minimální plošné

provozované na komerční bázi (inovační podnikání).

⁷⁴ Požadavek stabilizace ploch, na nichž již existují hypermarkety, by měl být součástí Návrhu Nesehnutí.

⁷⁵ Problémem je nejasná formulace podmíněně přípustného využití ploch W. K uvedenému závěru bylo nutno použít jazykovou metodu výkladu, kdy mezi jednotlivými druhy podmíněného využití plochy W (maloobchod, občanské vybavení veřejného charakteru, výroba a jiné využití) je použito spojek slučovacích, takže podmínky slučitelnosti a celkového rozsahu platí pro všechny druhy podmíněného využití, nikoli jen pro poslední, „jiné využití“ plochy W.

⁷⁶ To vyplývá při použití argumentu a rubrica. Nejasná formulace Konceptu však umožňuje i druhý, z hlediska životního prostředí příznivější výklad, že minimální plošné zastoupení zeleně v zastavitelných plochách a

zastoupení zeleně na terénu „...v rozsahu 20% pro celou plochu a zároveň pro jednotlivý pozemek.“

Druhým typem plochy, která je přímo určena pro umístění nákupních a zábavních center, je v konceptu uvedená plocha s rozdílným způsobem využití X. Nákupní a zábavní centra lze umístit pouze na těchto plochách. Pravidla vymezování ploch pro nákupní a zábavní centra výslovně uvádí vymezování těchto ploch mimo jižní sektor města. Plochy musí být vymezeny v lokalitách nevhodných pro bydlení, musí být vymezeny výhradně ve vazbě na kapacitní komunikace. Při jejich vymezování je upřednostňována dobrá vazba na veřejnou hromadnou dopravu, není to však *conditio sine qua non*. Principy využití území, tedy lokalit pro nákupní a zábavní centra, jsou víceméně stejné, jako v případě ploch W, neboť hovoří o rovnoměrném vymezování ploch X na území města, odpovídající dojížděkové vzdálenosti a ve vazbě na kapacitní komunikace a trasy veřejné hromadné dopravy.

Podmínky pro využití ploch X jsou obdobné, jako podmínky využití ploch W. Jako hlavní využití je stanoven maloobchodní prodej nadmístního významu (přičemž však „nadmístní význam“ není v Konceptu definován a jde tak o neurčitý právní pojem), dále velkoobchodní prodej a distribuce. Narozdíl od ploch W není velikost prodejní plochy v těchto lokalitách vůbec omezena. Přípustné využití je stejně vágní, jako u ploch W. Plochy X tak v Konceptu nahrazují současnou regulaci umísťování obchodních a obchodně-zábavních center, kterou platný územní plán města Brna obsahoval ve „zvláštních podmínkách využití území“, resp. v ostatních zvláštních plochách N.

Koncept nového územního plánu města Brna tak sice vymezením ploch W a X reflektuje problémy spojené s umísťováním hypermarketů na území města, avšak je méně ambiciózní, než podmínky uvedené v Návrhu (velikost prodejní plochy i plošného zastoupení zeleně). Řadu dalších, v Návrhu uvedených podmínek (např. vypracování územní studie či regulačního plánu v případě podmíněně přípustného využití plochy, požadavek na adekvátní stavební objem či adekvátní podlažnost) Koncept vůbec neobsahuje. Je třeba si uvědomit, že jde stále jen o „pouhý“ koncept, podmínky a regulativy stanovené v novém územním plánu tak mohou být jiné⁷⁷, např. přísnější. Podstatné je, že regulativy uvedené v Konceptu potvrzují navrhované regulativy uvedené v Návrhu a tedy i výše uvedené závěry této analýzy.

Závěrečné poznámky

Vzhledem k připravované velké novele stavebního zákona, která již prošla připomínkovým řízením (byť legislativní proces byl dočasně pozastaven⁷⁸), není účelné v současné době využít v případě neúspěchu prosazení regulativů uvedených v Návrhu jejich zakotvení v regulačních plánech, vydávaných pro jednotlivé městské části. Regulační plány totiž neřeší území města Brna jako celek, byť je jejich vydávání dle čl.3 odst. 2 písm. b) Statutu města Brna vyhrazeno zastupitelstvu města Brna.

Podstatnějším důvodem je však skutečnost, že dle stávající právní úpravy prakticky nelze vydat regulační plán, který by byl zcela v souladu se zákonem č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí. Nové regulační plány budou vytvářeny až po schválení nového územního plánu, tedy patrně již za účinnosti velké novely stavebního zákona, která tento nedostatek odstraní. Ministerstvo pro místní rozvoj již proto ve svých interních školeních vedoucím stavebních úřadů doporučilo až do přijetí novely nové regulační plány nevytvářet.

plochách přestavby se týká jakéhokoli využití ploch W, nejen podmíněně přípustného využití.

⁷⁷ Viz § 49 a 50 SZ.

⁷⁸ Viz <http://www.mmr.cz/Uzemni-planovani-a-stavebni-rad/Pravo-Legislativa/Legislativa/Aktualni-informace-o-pripravovane-novele-zakona-c->

Jedním z použitých neurčitých právních pojmů je pohoda bydlení. Definici tohoto pojmu podal až Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 2. 2. 2006, sp. zn. 2 As 44/2005-116: „*„Pohodou bydlení“ lze podle jedné z možných definic, která se snaží tento pojem kategorizovat subjektivně, rozumět takový stav, kdy někdo bydlí v klidu, spokojeně, příjemně a šťastně (viz Marek Hanák, Pohoda bydlení, Právní rádce internetová verze, 28. 4. 2005, <http://pravniradce.ihned.cz/>). Z objektivistického úhlu pohledu lze „pohodou bydlení“ rozumět souhrn činitelů a vlivů, které přispívají k tomu, aby bydlení bylo zdravé a vhodné pro všechny kategorie uživatelů, resp. aby byla vytvořena vhodná atmosféra klidného bydlení; pohoda bydlení je v tomto pojetí dána zejména kvalitou jednotlivých složek životního prostředí, např. nízkou hladinou hluku (z dopravy, výroby, zábavních podniků, ze stavebních prací aj.), čistotou ovzduší, přiměřeným množstvím zeleně, nízkými emisemi pachů a prachu, osluněním apod.; pro zabezpečení pohody bydlení se pak zkoumá intenzita narušení jednotlivých činitelů a jeho důsledky, tedy objektivně existující souhrn činitelů a vlivů, které se posuzují každý jednotlivě a všechny ve vzájemných souvislostech (z obdobně pojaté definice vychází ve své praxi Ministerstvo pro místní rozvoj, viz Marek Hanák, cit. dílo). Nejvyšší správní soud se ve svém výkladu legálního pojmu „pohoda bydlení“ přiklání k druhé z výše nastíněných definic, tedy definici objektivistické, která lépe odpovídá ústavním principům zákazu libovůle a neodůvodněné nerovného zacházení.“* Není tedy nutné tento termín znovu definovat např. v územně plánovací dokumentaci.

Zdroje

- Damohorský, M. a kol. Právo životního prostředí. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2007
- Doležal, J., Mareček, J., Vobořil, O. Stavební zákon v teorii a praxi – Úplné znění zákona s komentářem, 11. aktualizované vydání, Praha: Linde, 2005
- Doležal, J., Mareček, J., Sedláčková, V., a kol. Prováděcí předpisy k novému stavebnímu zákonu s poznámkami. Praha: Linde, a. s., 2007
- Plos, J. Nový stavební zákon s komentářem pro praxi. Praha: Grada Publishing, a. s., 2007
- Skulová, S. et al. Správní právo procesní. Plzeň: Aleš Čeněk, 2008
- Statut města Brna – souhrnné znění. Dostupný z:
<http://www.dokumenty.brno.cz/statut/aktualne/>
<http://www.brno.cz/sprava-mesta/magistrat-mesta-brna/usek-rozvoje-mesta/odbor-uzemniho-planovani-a-rozvoje/dokumenty/upmb/aktualizace-uzemniho-planu-mesta-brna/>
<http://www.epravo.cz/top/clanky/uzemni-plan-podle-stareho-stavebniho-zakona-jako-opatreni-obecne-povahy-56044.html>