

Adaptační opatření

Jak řešit developerskou výstavbu
v době sucha



Investor Zahumny

Mgr. Vendula Zahumenská, Ph. D., právnička

Na Právnické fakultě Masarykovy univerzity se věnovala ochraně životního prostředí. Územní plánování se stalo tématem její disertační práce. Posledních 14 let se věnovala územnímu rozvoji měst a obcí v praxi, mezi lety 2012 – 2018 pracovala pro pražský spolek Arnika, kde řešila územní plán Prahy a radila občanům i zastupitelům ohledně územního rozvoje. Smlouvám obcí s investory se věnuje od roku 2017. V roce 2018 založila společnost EmvilleZ pojmenovanou po dceři a synovi a tématu se zabývá naplno.

Brno, 2019, © Vendula Zahumenská

ISBN ???

Máte ve vaší obci problémy s novou výstavbou?

Nestačí čistička odpadních vod?

Potřebujete rozšířit kanalizaci?

Nové osvětlení a chodníky?

Chybí místa ve školce a ve škole?

Investor chce rozšířit průmyslový areál nebo komerční zónu?

Máme řešení. Pomáháme starostům a zastupitelům, kterým skutečně záleží na blahu jejich obce a kteří mají energii a odvahu na to, aby chránili udržitelný rozvoj své komunity. Jsme na straně měst a obcí.

Umíme připravit zásady rozvoje jako pravidla pro jednání se stavebníky. S našimi advokáty napíšeme smlouvu s investorem, která bude pro obec výhodná. Přemýšlíme o adaptačních opatřeních – do smluv dáme i využití dešťové vody nebo výsadbu stromů a keřů.

Jsme oporou měst a obcí.

www.investorzahumny.cz

1. Co jsou adaptační opatření

Stále častěji se totiž setkáváme s přímými dopady změn klimatu, ať už jde o dlouhotrvající sucha, nebo naopak silné dešťové srážky, které způsobují lokální povodně. Zažíváme vlny obrovských veder a naše území postihují silné vichřice. Srážky jsou nerovnoměrně rozloženy během roku – s extrémní sucha a povodní, poroste i počet tropických dní a bude se zvyšovat výpar vody. V důsledku toho mohou vzniknout problémy se zásobováním vodou, nebo může dojít k poškození infrastruktury, dopady na lidské zdraví i kvalitu života mohou být obrovské. Města musí reagovat i na jiné problémy jako je vznik tepelných ostrovů – lokalit s výrazně vyšší teplotou. V takových částech sídel bývá nedostatek vodních prvků, zeleně a přirozeného zastínění, a naopak velký podíl zastavěných ploch, nepropustných povrchů, příliš hustá zástavba a předimenzovaná doprava.

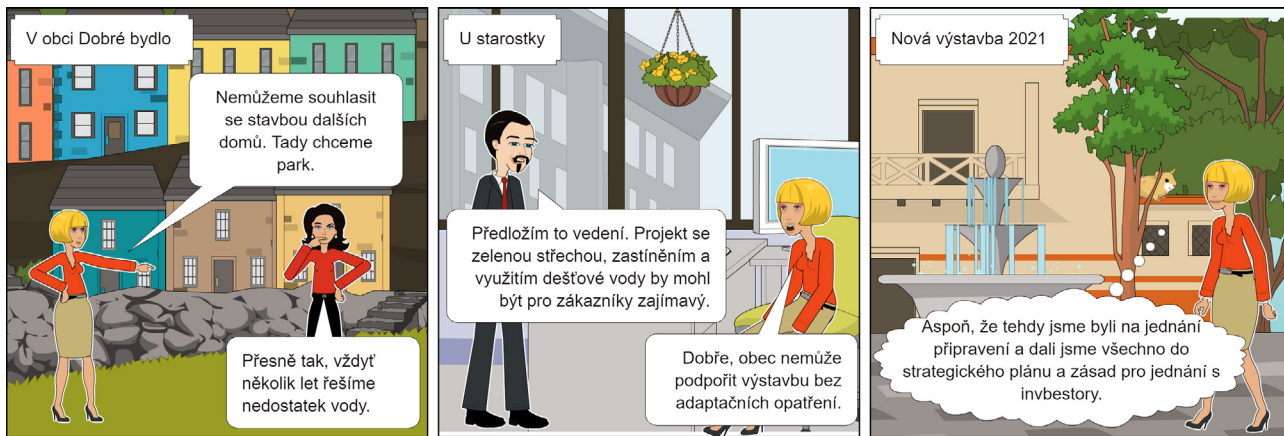
Ať už jsou příčiny tohoto stavu jakékoli, města i obce se musí chtít nechtít s uvedenými negativními jevy potýkat a hledat řešení, jak pomoci svým obyvatelům. Jednou z možností je vytváření vhodných adaptačních opatření. Jedná se o taková řešení, která lidem umožňují přizpůsobit se dopadům změny klimatu.

Mezi adaptační opatření, která se hodí k nově vznikající developerské výstavbě například patří zachytávání a využívání dešťové vody, vhodná výsadba zeleně, využívání vodních prvků,

vytváření propustných zpevněných povrchů. Výborným opatřením by byla technická řešení, která umožňují využívání tzv. šedé vody (např. vody z koupání) pro splachování toalet v bytovém domě, ale to už jsou věci, které by měl řešit stavební zákon a jeho vyhlášky. Konkrétní nápady na vhodná adaptační opatření, která po investorech chtějí, najdete u otázky č. 6.

2. Proč jsou adaptace v zájmu obce?

V manuálech **Investor za humny? Jak na developerskou výstavbu v obci a smlouvy s investory?** a **Zásady rozvoje: Jak nastavit pravidla jednání s investory ohledně nové výstavby** jsme se podrobně věnovali zásadám rozvoje území obce a smlouvám s investory. Také jsme popsali, proč je v zájmu obce a jejích obyvatel, aby samospráva sama nehradila veškeré náklady na novou infrastrukturu nebo na rozšiřování té stávající. Obec má přímo podle zákona č. 128/2000 Sb., o obcích pečovat o obyvatel a o rozvoj svého území. Zastupitelé také musí nakládat s rozpočtem tak, jak by to dělal řádný hospodář. Je proto zřejmé, že v dnešní době je oprávněným zájmem obce řešit, jak chtějí investoři investovat do adaptačních opatření. Vytváření nových betonových ploch, mizení zeleně, rekreačních ploch anebo nešetrné nakládání s dešťovou vodou (např. její bezdůvodné odvádění do kanalizace nebo i nevyužití možností k jejímu zachytávání) jsou rozhodně věcmi, se kterými obec nemá souhlasit, protože silně ohrožují její budoucnost a zranitelnost.



3. Proč financovat adaptační opatření skrze smlouvy s investory?

Dnes obce financují adaptační opatření především z různých grantů a dotací a je běžnou praxí, že se týkají hlavně budov a jiných nemovitostí ve vlastnictví obce. Soukromé objekty jsou budovány bez požadavků na adaptační opatření, ačkoli je zřejmé, že právě rozsáhlejší výstavba vždy negativně ovlivní svoje okolí, omezí zasakování vody, zvýší požadavky na čerpání

vody z obecního vodovodu, navýší se požadavky na zastavěné plochy, zvýší se kupř. i teplota v okolí nových staveb, zejm. pokud jde o rozsáhlé administrativní komplexy umístované v už tak nepříznivých podmínkách širších center měst.

Smlouvy s investory jsou zcela novým nástrojem k financování adaptačních opatření jako součásti veřejné infrastruktury, a navíc umožňují hájit zájem obce na kvalitním územním rozvoji od počátku, už v okamžiku plánování nové zástavby. Adaptační opatření se běžně označují za tzv. modrou a zelenou infrastrukturu a řadí se k 4 typům veřejné infrastruktury podle stavebního zákona (dopravní a technická infrastruktura, občanská vybavenost a veřejná prostranství). Proto lze i na adaptační opatření vztáhnout pravidla pro tvorbu zásad a uzavírání smluv s investory.

V zahraničí fungují i různé PPP (Public Private Partnership) projekty, které taktéž zajišťují spolupráci soukromého a veřejného sektoru, ale jedná se o jiný typ spolupráce, než jsou smlouvy s investory. V rámci PPP projektů zajišťují investoři určitou činnost pro samosprávu, kupř. postaví a provozují stadion, který využívá obec. Smlouvy s investory ale směřují čistě k dohodě o výstavbě a financování infrastruktury související s novým stavebním záměrem.

4. Jak se na jednání s investorem o suchu, vedru a zeleni připravit?

Aby se obce připravily na dopady nepředvídatelných dopadů počasí, přijímají nejrůznější programy rozvoje, do kterých zahrnují i podmínky pro řešení dopadů sucha, povodní nebo veder. Dnes častěji obce schvalují i speciální dokumenty – adaptační strategie. Právě z nich pak může obec vycházet při tvorbě pravidel pro jednání s investory a při uzavírání konkrétních smluv. Důležité je, aby základní požadavky na developerské projekty byly vtěleny i do zásad rozvoje. Díky tomu bude moci obec na tyto požadavky odkazovat vždy už v počátcích vyjednávání o nových developerských projektech. Je důležité, aby obce ve všech svých významných strategických dokumentech potvrzovaly, co je zájem obce, jaké mají problémy s dopady sucha a jiných projevů klimatické změny. Strategie a zásady rozvoje musí být navzájem provázané.

V praxi se bohužel stává, že obce či města sice mají vypracovány dokumenty s názvy jako „Strategický plán“ nebo „Akční plán rozvoje“ nebo „Program rozvoje“ a podobně, ale ve skutečnosti tyto dokumenty nereflektují reálné potřeby samospráv, a proto zůstávají uloženy v šanonech a obce podle nich nepostupují. To je samozřejmě problém – z těchto dokumentů by mělo vycházet každé větší rozhodnutí obce. Spolu s územně analytickými podklady by měly být právě dobře zpracované strategické dokumenty základem pro tvorbu územního plánu, který jako jediný dokáže skutečně dobře regulovat rozvoj v území. Obce by na vý-

znam strategických dokumentů měly myslet od počátku a vytvářet je ve spolupráci se všemi aktéry v území (investory, občany, neziskovými organizacemi zabývajícími se sociálními službami a jinými), ideálně za pomoci zkušeného urbanisty a facilitátora.

V dnešní době by obce neměly zapomínat na to, aby už do strategických dokumentů vkládaly požadavky na investory ve vztahu k podílení se na budování veřejné infrastruktury. Současně by obce měly myslet na to, aby veškeré strategické dokumenty vhodně reagovaly na stále naléhavější problém – sucho, tepelný ostrov, řešení nakládání s dešťovou vodou, obnovu míst, která budou fungovat jako přírodě blízká adaptační opatření a snižovat negativní dopady změn klimatu.



O tom, jak vytvářet programy rozvoje a co by měly obsahovat zásady rozvoje, si přečtete více v našich dalších manuálech.

5. Kde se inspirovat?

Nejen v zahraničí, ale i u nás doma už řada měst připravuje podrobné adaptační strategie. Celorepublikovou strategii připravilo **Ministerstvo životního prostředí**. O přístupu k adaptaci sídel na změny klimatu se podrobně hovoří také ve **Strategickém rámci Česko 2030**.

Inspirací mohou být dokumenty **Prahy, Brna, Plzně** a **Ostravy**, které města zpracovávala ve spolupráci s **Czech Globe** (Akademie věd ČR).

Na témata se pořádá řada seminářů, které jsou určeny právě pro představitele samospráv. Aktivní je třeba **Národní síť zdravých měst**.

Tipy na to, jak mohou vypadat konkrétní adaptační opatření, včetně popisu, jak na jejich realizaci, najdete opět u Czech Globe, který připravil **aplikaci o přírodě blízkých adaptačních opatřeních ve městech**.

6. Jak mohou vypadat vhodná adaptační opatření?

Existuje samozřejmě mnoho možností, jak stanovit požadavky na adaptační opatření. Některé obce budou vyžadovat především důsledné zachytávání dešťovky a její vyžívání např. pro závlahu, zelené střechy, zelené zdi, vodní prvky nebo výsadbu zeleně a péči o ni. Jiná města budou klást důraz na předcházení negativních vlivů tepelných ostrovů, na zasakování a výsadbu zeleně a péči o ni.

V tabulce uvádíme několik tipů na vhodná adaptační opatření pro developerské projekty. Ideální by bylo, kdyby vyhlášky ke stavebnímu zákonu samy požadovaly, aby nová výstavba musela tato kritéria plnit. Navíc by bylo vhodné, aby nová výstavba musela řešit i nakládání s tzv. šedou vodou z domácností, tj. vodou kupř. z vany nebo pračky a umožňovala její další využití v objektu, kupř. pro splachování toalet. Tato opatření jsou totiž značně nákladná a pro obce je náročné s investory o podobných řešeních vyjednávat. To je ale zatím hudba budoucnosti, ačkoli ve zmíněném Strategickém rámci Česko 2030 se s přijetím takových pravidel konečně počítá.

V tabulce uvádíme tipy na vhodná adaptační opatření pro novou developerskou výstavbu¹

¹ Více o jednotlivých adaptačních opatřeních zde: <http://www.opatreni-adaptace.cz/opatreni/>

Název opatření	Proč opatření chtějí
Stromy ve městě (vnitrobloky, parky a samostatné stromy) a péče o ně	Jedná se o stromy v ulicích, stromořadí, stromy v zahradách apod. ² V případě developerských projektů by mělo být jejich součástí budování menších či větších parků (podle rozsahu záměru), výsadba stromů v ulicích. Součástí příspěvku investora by měla být určitá částka na péči o zeleň.
Zelené zdi a péče o ně/volné zelené zdi	Zelené zdi poskytují ve městě dodatečnou zeleň a zajišťují částečné ekosystémové služby. Tvoří je popínavé rostliny, typicky břečťan (extenzivní a semiextenzivní zdi) nebo samostatné pěstební buňky (intenzivní zdi). Jejich realizace v rámci developerské projektu je poměrně snadná a měly by být součástí staveb všude tam, kde je to možné. Možné jsou i různé živé ploty pro rozdělení prostoru.

² Více o tom, co umí strom, si můžete přečíst zde: <https://arnika.org/co-umi-strom>

<p>Zelené střechy (extenzivní a intenzivní) a péče o ně</p>	<p>Jedná se o speciálně upravené střechy, které umožňují osadit střechu rostlinami. Pokud je vegetace nízká, střechy nepotřebují ani složitou údržbu. Naopak intenzivní střechy poskytují i ekosystémové služby a umožňují dokonce rekreaci.</p>
<p>Propustné povrchy (parkoviště, cesty, dlažba aj.) a infiltrační plochy</p>	<p>Tyto povrchy umožňují zajistit zasakování dešťové vody (50–80%). Součástí developerského projektu by proto mělo být povinné využití takových způsobů zpevnění povrchů, aby zasakování bylo možné v co největší možné míře. Dále je možno požadovat použití tzv. infiltračních ploch – různých zasakovacích pásů nebo dešťových zahrad.</p>

<p>Zásobníky na dešťovou vodu (povrchové a podzemní) a využití vody</p>	<p>Zachycenou vodu (v povrchovém či podzemních zásobnících) lze využít při vhodném technickém řešení jako vodu užitkovou. Vedle toho ji lze tradičně využít k péči o zeleň.</p>
<p>Jezírka (záchyt dešťové vody), fontány a pítka</p>	<p>Ve městech jsou cenným regulátorem teploty různé vodní prvky. Lze využít kupř. jezírka plněná srážkovou vodou, lze vybudovat různé jiné technicky řešené vodní prvky, fontány a pítka. Tyto vodní prvky, primárně s využitím vody srážkové by měly být běžnou součástí moderních developerských projektů.</p>

Komunitní zahradnictví a vnitrobloky (zahrady v pytli)	Ve městech jsou populární různé komunitní zahrady, společně obhospodařované plochy, ať už jde o skutečná políčka, nebo kupř. tzv. zahrady v pytli. Jedná se o vhodný způsob využití vnitrobloků. Součástí developerského projektu může být pouze vymezení prostoru pro vnitroblok a komunitní zahradu, její založení a péče o ni je věcí uživatelů objektu.
Motýlí (květnaté) louky a péče o ně	Motýlí louky nejsou přímým adaptačním opatřením ve smyslu snížení tepelné zátěže nebo nakládání s dešťovými vodami. Představují však ve městech významný ekosystémový prvek pro hmyz. Současně mají také rekreační potenciál.

Technická opatření (zasakování, pasivní budovy, solární panely atp.)

Různá technická opatření by měla být samozřejmou součástí všech nově povolovaných staveb. Řešit je mj. třeba požadavky na zasakování vod, jež vyhláška sice stanoví, ale v praxi stále není jejich dodržování přísně požadováno. Vedle toho lze v rámci smlouvy s investorem požadovat i různá další řešení jako je využití solární energie s panely umístěnými na budově, technické řešení pro využití odpadních vod a dešťových vod kupř. pro splachování toalet a podobně. Sem mohou patřit i příspěvky investorů na zkvalitnění čističky odpadních vod v obci.

7. Pomůže nám územní plán?

V praxi se můžeme často setkat s nekvalitně zpracovanými územními plány, a to i těmi nejnovějšími. Příčinou bývá špatné zadání, kdy obec dostatečně nevyjádří svoje problémy (a to vyplývá právě z nedostatečných územně analytických podkladů nebo nepromyšlených strategických dokumentů). K problematickému zadání se záhy přidává skutečnost, že stovky menších obcí nejsou ani pořizovateli svých územních plánů. Do značné míry závisí na činnosti jiného úřadu. Hlavní kámen úrazu ale spočívá v činnosti zpracovatelů územních plánů – právě oni jsou odborníky, kteří by obci měli napomoci se zpracování kvalitního územního plánu, který bude obsahovat všechny potřebné regulativy – např. stanoví vhodná omezení, aby se zamezilo příliš husté zástavbě, aby byla zachována zeleň a aby bylo v obci myšleno na dostatek veřejných prostranství. Ostatně samotný stavební zákon požaduje, aby územní plánování mj. plnilo tyto dva úkoly: stanovit urbanistické, architektonické a estetické požadavky na využívání a prostorové uspořádání území a na jeho změny, zejména na umístění, uspořádání a řešení staveb a veřejných prostranství a stanovit podmínky pro provedení změn v území, zejména pak pro umístění a uspořádání staveb s ohledem na stávající charakter a hodnoty území a na využitelnost navazujícího území.

To se děje prostřednictvím regulací jako jsou tzv. indexy (koeficienty) podlažní plochy, indexy podlažnosti, výšková omezení, indexy zeleně, minimální kapacity pro bydlení, minimální rozlohy pozemků pro výstavbu rodinných domů a podobně. To vše je možné dát

už do samotného územního plánu a není třeba čekat na plán regulační. Vyplyvá to z judikatury Nejvyššího správního soudu, kupř. z tohoto rozsudku: *„Regulativ územního plánu požadující v určité ploše přizpůsobení navrhovaných staveb svým objemem, hmotovým řešením, tvarem a podlažností, převládajícím typem zastřešení převládajícímu charakteru stávající okolní zástavby představuje stanovení podmínky prostorového uspořádání, konkrétně úpravu charakteru a struktury zástavby [§ 43 odst. 1 stavebního zákona z roku 2006 ve spojení s čl. 1 odst. 1 písm. f) přílohy č. 7 k vyhlášce č. 500/2006 Sb. ve znění vyhlášky č. 458/2012 Sb.], a není podrobností náležející svým obsahem regulačnímu plánu nebo územním rozhodnutím dle § 43 odst. 3 věty druhé stavebního zákona z roku 2006 ve znění zákona č. 350/2012 Sb.“*³

Územní plány by také měly využívat všech dalších možností, které jim stavební zákon dává – jde zejm. o etapizaci – pořadí změn v území s ohledem kupř. na funkční veřejnou infrastrukturu, podmínění dalšího rozhodování vydáním regulačního plánu na žádost, popř. územní studií (která ale není nejhodnějším nástrojem – měl by ve skutečnosti předcházet schválení samotného územního plánu, protože prověřuje určité území a možnosti jeho využití). Dále je možné, v případě, že je rozhodování podmíněno vydáním regulačního plánu na žádost, požadovat po investorech uzavření plánovací smlouvy, která se může týkat všech 4 druhů veřejné infrastruktury – dopravní, technické, občanského vybavení i veřejných prostranství. Specifickým nástrojem je ještě tzv. dohoda o parcelaci. Jejím uzavřením lze také podmínit

³ Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 8. 2017, čj. 4 As 92/2017-37.

další rozhodování v území. Jedná se o smlouvu s vlastníky pozemků a staveb, které budou dotčeny navrhovaným záměrem, jejímž obsahem musí být souhlas s tímto záměrem a souhlas s rozdělením nákladů a prospěchů spojených s jeho realizací.



8. Můžeme do územního plánu doplnit přísnější regulativy, např. pro ochranu zelených ploch?

Je vidět, že samotný stavební zákon dává obcím řadu nástrojů. Zejména regulační plány stojí za to využívat, neboť jsou schopny chránit charakter obce a její zájmy. Pokud ale obec už územní plán má a ten žádné potřebné regulativy neobsahuje, je možné je do územního plánu doplnit změnou. Při každé změně územního plánu (a samozřejmě i při jeho pořizování jako nového dokumentu) je třeba brát v potaz, že územní plány zasahují do vlastnických práv a že dochází ke střetům dvou zájmů – soukromého a veřejného, resp. zájmu obce. Proto musí každý územní plán i jeho změna splňovat kritéria přiměřenosti. Obce si musí odpovědět na tyto otázky:

1. Má zásah ústavně legitimní a o zákonné cíle opřený důvod?
2. Je zásah činěn v nezbytně nutné míře?
3. Je zásah činěn nejšetrnějším ze způsobů vedoucích ještě rozumně k zamýšlenému cíli?
4. Je zásah činěn nediskriminačním způsobem?
5. Je zásah činěn s vyloučením libovůle?⁴

⁴ Viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu č. j. 1 Ao 1/2009 – 120 ze dne 21. 7. 2009.

Pokud lze na tyto otázky odpovědět kladně, pak je pravděpodobné, že územní plán obstojí i u soudního přezkumu. V praxi to znamená, že se obce musí chovat k jednotlivým pozemkům stejně, pokud pro ně existují stejné podmínky – nemohou jeden pozemek prohlásit za nezařaditelný nebo za takový, na kterém smí být jen občanské vybavení a druhý, např. sousední, za vhodný pro obytnou výstavbu, aniž by takový postup byl řádně odůvodněn. Obce sice mají právo na samosprávu a je v podstatě na nich, jak svoje území uspořádají⁵ a územní plány samozřejmě do určité míry zasahují do vlastnických práv (nikdo současně nemá nárok na to, aby jeho pozemek byl stavební nebo využitelný pro určitý účel nebo aby takovým zůstal)⁶, ale vše musí mít důvod a obec musí vědět, proč takto jedná a jaké zájmy chrání.⁷

Obce tedy mohou do stávajícího územního plánu doplnit potřebné regulativy, požadavky na dohody o parcelaci, etapizaci nebo regulační plány, ale musí si být vědomy rizik, které ze zásahů do vlastnictví mohou nastat.

⁵ Viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 1 Ao 4/2011 – 42 ze dne 31. 8. 2011.

⁶ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 1 Ao 2/2011 – 17, ze dne 19. 5. 2011.

⁷ Blíže JANDEROVÁ, Jana. Opatření obecné povahy a dodržování principu Proporcionality. Dny práva 2016. Část IX. Deset let účinnosti správního řádu z hlediska soudní judikatury – https://dk.upce.cz/bitstream/handle/10195/70081/OOP_a_dorzovani_principu_proporcionality.pdf?sequence=1&isAllowed=y.

9. Potřebujeme regulační plán?

Regulační plány obce používají jen zřídka, přitom se jedná o vhodný nástroj k podrobné regulaci složitějších lokalit. Nejčastěji se používají ve městech, které mají památkové rezervace a potřebují stanovit přesná a přísná pravidla pro jejich ochranu. Známe dva druhy regulačních plánů, a to regulační plán z podnětu (nejčastěji obce) a na žádost (investora).

Pokud se obec domnívá, že by bylo vhodné určitou část území obce řešit regulačním plánem, je zapotřebí dát do územního plánu, že je rozhodování v daném území podmíněno vydáním regulačního plánu (regulační plán z podnětu lze vydat i bez této podmínky, ale rozhodování v území nebude jeho vydáním podmíněno – stavět se bude moci i podle územního plánu bez dalších podmínek). Součástí územního plánu je pak zadání regulačního plánu (u regulačního plánu z podnětu se do územního plánu dává lhůta pro jeho pořízení, která musí být rozumná – nesmí fakticky bránit využití území). Regulační plán může nahradit i některá územní rozhodnutí.

Regulační plány se pořizují prakticky stejným způsobem jako územní plány. Ve vztahu k adaptačním opatřením lze do regulačního plánu dodat podmínky, které se vztahují kupř. k zeleni a k ochraně životního prostředí.⁸

⁸ Více o regulačních plánech v [Principech a pravidlech územního plánování](#)

Co obcím nabízíme

Problémy se suchem? Příliš mnoho domů a málo stromů a volných prostranství? Chybějící kapacita příjezdových silnic? Nedostačující vodovod a kanalizace? Málo míst ve školce a škole? Zato stovky nových obyvatel?

To vše známe a máme řešení pro každou obec na míru. Díky nám budete mít **dobré plánovací smlouvy na financování infrastruktury**. Napíšeme pro Vás **zásady rozvoje obce**. Každý investor bude vždy včas a transparentně vědět, za jakých podmínek se u Vás v obci dá stavět. **Umíme sehnat odborníky** a pomůžeme Vám dát rozvoji Vaší obce správný směr. Rádi se s Vámi potkáme nejen u Vás v obci, ale také **na některém z našich odborných seminářů**.



Investor Zahumny

Webové stránky: www.investorzahumny.cz

E-mail: zahumenska@investorzahumny.cz

Telefon: +420 721 725 474

Autor:

Vendula Zahumenská

Komiksy:

David Zahumenský

Vydala:

EmvilleZ, s.r.o.

IČ 02027259

Brno 2019