

VLIV LEGISLATIVY NA VYUŽÍVÁNÍ TZV. GREENFIELDS KE STAVEBNÍM ÚČELŮM

JÁN BAHÝL

Masarykova univerzita, Právnická fakulta

Abstrakt v rodném jazyce

Příspěvek se zaměřuje na specifickou oblast střetu zájmů v území v rámci výstavby, kterou je upřednostňování využívání tzv. greenfields před opětovným využíváním tzv. brownfields v dotčeném území. Příspěvek se zabývá vývojem legislativy nastavující proces a limity záboru zemědělské půdy k výstavbě po roce 1990, včetně aktuálních legislativních snah českých institucí. Snahou autora je následně zhodnotit, jaké jsou možnosti vlivu legislativy na rozhodování investora o využívání zemědělského půdního fondu k výstavbě.

Klíčová slova v rodném jazyce

Greenfields; Zemědělský půdní fond; Brownfields; Stavební řízení; Odvody.

Abstract

This article focuses on a specific area of conflict of interests in the land, which undoubtedly is the usage of “greenfields” inspite of “brownfields” for urban development, and its solution. The article investigates legislative development of the issue (process and limits of agricultural land appropriation) in the Czech Republic since 1990 and recent legislative proposals. After that, author tries to evaluate possibilities of legislation in order to encourage investors not to use valuable agricultural land for urban development.

Key words

Greenfields; Agricultural land resource; Brownfields; Building administration; Fees.

1. ÚVOD

Půda je zdrojem obživy lidí po tisíciletí. Zdá se, že v době informační společnosti se jí však věnujeme bohužel velice okrajově. Biodiverzita nacházející se v hrsti půdy z louky je obrovská¹ a její ochrana by se měla již v blízké budoucnosti stát předmětem zájmu na evropské i české národní

¹ Podle dokumentu Evropské komise Tematická strategie ochrany půdy je v hrsti luční půdy přítomno 100 mld. bakterií v 10.000 druzích, 50 km plísní v 500 druzích, ..., 5 tisíc různých druhů hmyzu ve 100 druzích a 500 metrů kořenů rostlin v 10 druzích. Viz. Thematic strategy on soil protection, str. 5, dostupné z <http://eusoils.jrc.ec.europa.eu/result.cfm>

úrovni. Půda je v zásadě neobnovitelným přírodním zdrojem, v pojetí klasické a neoklasické ekonomie je jedním ze základních výrobních faktorů. Na tento faktor navazující samotné pozemkové vlastnictví je vlastnictvím přirozeně monopolním, a to vzhledem k jeho jedinečnosti v daném čase a prostoru. Během posledních desetiletí lidská činnost v Evropě, ale i jinde ve světě, intenzivně degraduje tento cenný zdroj. V rámci přípravy směrnice o ochraně půdy Evropská komise rozděluje procesy způsobující degradaci půdy na kontaminaci, souvislé zastavění, erozi, úbytek organické hmoty v půdě, zaselování, utužování a sesuvy². Podle principu subsidiarity dále Evropská komise navrhuje řešení kontaminace a zastavění přístupem na národní či regionální úrovni, zbylé procesy pak řešit v rámci konkrétních rizikových oblastí³. Škody plynoucí z degradace půd v Evropě se ročně počítají v řádu miliard Euro a náklady na jejich nápravu jsou obtížně kvantifikovatelné.

2. VYMEZENÍ ZÁKLADNÍCH POJMŮ A OTÁZEK

V této práci se nadále budeme zaměřovat na proces zastavování půdy, a to z hlediska legislativní ochrany nezastavěného zemědělského půdního fondu⁴ před stavebními zájmy investorů. Sřet zájmu mezi zemědělským využíváním půdy a jejím zábořem za jinými účely začal být vnímán jako závažný problém rozvíjející se společností již v 50. a 60. letech 20. století. Ochranu zemědělského půdního fondu stanovil až do přijetí stávající právní úpravy zákon č. 53/1966 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu, a jeho institucionální podporu z hlediska financování opatření k ochraně zemědělského půdního fondu zabezpečoval Státní fond pro zúrodnění půdy od svého vzniku k 1. 1. 1970 do svého zrušení k 1. 1. 2006⁵. Význam střetu zájmů mezi ochranou půdy a jejím zábořem a posun v řešení toho rozporu demonstrujeme na dvou příkladech vystoupení poslanců. První vystoupení je ze dne 13. října 1971, kdy přednášejícím byl poslanec České národní rady František Lakomý:

“Vážené soudružky a soudruzi poslanci, vážení hosté! Dovolte, abych z pověření výboru pro zemědělství a výživu ČNR zaujal stanovisko k otázkám působení a dodržování zákona č. 53/66 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu na území ČSR, které jsou neustálým předmětem zájmu výboru pro zemědělství a výživu ČNR, jelikož vývoj úbytku půdy jako

² Viz např. Soil protection, the story behind the Strategy, European communities, p.26.

³ Tamtéž.

⁴ České právní prostředí zná kromě ochrany zemědělského půdního fondu taktéž ochranu lesního půdního fondu. Vzhledem k obecné premise o mnohonásobně vyšší četnosti střetů zájmů na ochraně zemědělského půdního fondu před zastavěním se tato práce dále bude věnovat ochraně zemědělského půdního fondu.

⁵Zbytkové kompetence Státního fondu pro zúrodnění půdy převzalo ke dni jeho zrušení ministerstvo zemědělství.

základního výrobního prostředku, který nelze ničím nahradit, je varující a signalizuje vážné nebezpečí. ...

Od roku 1918, tj. za 50 let, poklesla výměra zemědělské půdy v ČSSR zhruba o 1 milion ha, z toho v ČSR o 660 tisíc ha. Za rok 1969 se zmenšila výměra zemědělského půdního fondu v ČSR o dalších 9606 ha, z toho orná půda o 7790 ha. ... Na 1 obyvatele připadalo ještě v roce 1960 47,9 aru, v roce 1961 46 arů a v roce 1969 dokonce pouze 45,1 aru....

Při hodnocení vývoje stavu půdního fondu v ČSR je nutno zvláště vyzvednout skutečnost, že vedle absolutního jeho úbytku je nejvýznamnějším nebezpečím, že ubývají zpravidla půdy vysoké bonity. Je to důsledek toho, že do nižších poloh 150- 300 m nadmořské výšky je koncentrována většina obyvatel i 2/3 průmyslové a těžební činnosti. Proto zde dochází k nejzávažnějším střetům mezi zájmy zemědělství a ostatních odvětví.

Značnému ubývání zemědělské a orné půdy nezabránil ani zákon o ochraně zemědělského půdního fondu č. 53/1966 Sb. Úbytky sice nedosahují již nyní takové výše jako dříve, ale přesto se podle mého názoru nadále zemědělskou půdou plýtvá. Tento ničím nenahraditelný výrobní prostředek se neustále zmenšuje.

V čem tkví základní příčiny nepříznivého vývoje zemědělského půdního fondu v ČSR? ... Příčin je několik a působí zpravidla společně, komplexně. Uvedu nejpodstatnější z nich:

1. odůvodněný extenzivní rozvoj našeho hospodářství po válce, zejména v průmyslových odvětvích, přinášel a do značné míry stále ještě přináší tlak na trvalé i dočasné odnímání zemědělské půdy svému účelu. Průmyslové podniky vyžadují obvykle pro další výstavbu, pro složiště, skládky atd. půdu na rovině, a tedy zpravidla půdu nejlepší bonity pro zemědělskou výrobu, neboť výstavba na takových parcelách je projekčně nejjednodušší a investičně nejméně nákladná,

2. ze stejných příčin se projevuje vysoká nehospodárnost s půdou u bytové výstavby. V městech a na vesnicích se mnohdy nevyužívá intravilanu a asanace starých čtvrtí, nestaví se do výšky, ale do šířky,

3. orgány ONV a KNV, povolující trvalé či dočasné odnětí půdy zemědělským účelům, jsou při rozhodování vystaveny většinou lokálním tlakům, kterým nemohou dost dobře čelit. ...,

4. mnohá ustanovení zákona č. 53/1966 Sb. se nedodržují. ... Nevyžadují se předběžné souhlasy ze strany KNV nebo MZVž, vydávají se souhlasy bez zákonných náležitostí, promíjejí se odvody, půda dočasně odňatá se včas nerektivuje a nevrací zemědělským účelům atd. Chybí také soustavná kontrola a inspekce ze strany KNV a MZVž nad dodržováním zákonných ustanovení o ochraně půdního zemědělského fondu a uplatňování co nejpřísnějších sankcí v případech, kdy dochází k jejich překračování,

5. některá ustanovení zákona č. 53/1966 Sb. již zastarala a dnes se ukazují jako málo účinná. Zkušenosti ukazují - a jednání výboru pro zemědělství a výživu ČNR to zcela potvrdilo - že je zapotřebí některá ustanovení zákona č. 53/1966 Sb. zpřesnit, upravit, doplnit či úplně změnit.

Jde zejména o tyto úpravy, změny či doplňky:

a/ nutně je zapotřebí upravit dosavadní hodnocení pozemků pro účely placení odvodů za trvalé či dočasné odnětí zemědělské půdy zemědělským účelům. Jde především o to, aby byl vyvíjen tlak ještě větší než dosud na investory a uživatele a aby byla pro účely nezbytné výstavby vybírána půda co nejhorší a ne nejlepší jako dosud. ... Toto opatření by ... mělo donutit investory, aby žádali v nezbytných případech jen půdu málo kvalitní, za kterou budou platit jen nízké odvody,

b/ je dále nutno limitovat a vymezit, co je dočasným odnětím zemědělské půdy. Ve výboru pro zemědělství a výživu jsme měli za to, že to, co přesahuje 5 let by nemělo být dočasným odnětím půdy. Při tom by se měla tato maximální časová hranice stanovit diferencovaně pro jednotlivé druhy odnětí. Budeme-li jako dosud uznávat za dočasné odnětí půdy i odnětí na 20 i více let, pak nikdo již po této dlouhé době nebude moci zkontrolovat, zda se tato půda vrátila rekultivací původnímu poslání či ne,

c/ vzhledem k určité problematičnosti působení finančních odvodů na omezení požadavků na zábor zemědělské půdy považujeme za účelné zvážit stanovení prohibičních správních opatření v produkčních zemědělských oblastech, bránících důsledně použití zemědělských pozemků pro jiné účely.
...

d/ nakonec bude nutné zvážit i vydání zákazu ke zřizování složišť a skládek průmyslových podniků, jakož i rekreačních chat na zemědělské půdě. ...”⁶

Druhé vystoupení je ze dne 17. února 2009, které měl poslanec, místopředseda vlády a ministr životního prostředí RNDr. Martin Bursík:

“Pane místopředsedo, dámy a pánové, děkuji vám za slovo.

Já bych si dovolil uvést v prvním čtení vládní návrh novely zákona o ochraně zemědělského půdního fondu a rád bych k tomu řekl, že se jedná teprve o druhou komplexní novelu tohoto zákona od roku 1992, kdy zákon o ochraně zemědělského půdního fondu vstoupil v platnost. A bohužel mi nezbyvá, než říci, že tato skutečnost se odráží ve stavu a úrovni ochrany zemědělské půdy a obecně půdy v České republice jako takové.

Předkládaná novela má za cíl posílit mechanismy ochrany půdy jako velmi významné složky životního prostředí. Je do jisté míry s podivem, že vlastně

⁶ Kráceno, v celé verzi dostupné ve společné Česko-Slovenské digitální parlamentní knihovně <http://snem.cz/eknih/1969cnr/stenprot/013schuz/s013015.htm>

teprve nyní novela řeší také kompetenci v oblasti kontroly hospodaření s půdou a ochrany půdy, protože tato kompetence doposud není svěřena žádnému orgánu. Novela zákona navrhuje tuto kompetenci v logice věci svěřit České inspekci životního prostředí, a tím pádem tuto složku, významnou složku životního prostředí, která se vytváří po stovky roků a je nezaměnitelná, tímto způsobem efektivně chránit. V zákoně se také upřesňují povinnosti vlastníků, například povinnost udržovat pozemky v souladu s tou kterou charakteristikou druhu pozemků.

Také se zavádí registr, který povede nově organizace zřízená Ministerstvem životního prostředí, je to registr informací o půdě. Musím říci, že u nás vlastně evidence kvality půdy je velmi dobrá. Dlouhodobě se sbírají data, máme velmi dobrou evidenci, ale přesto jsme v situaci, kdy tlaky na půdu v důsledku hospodářského rozvoje jsou enormní.

To, co je myslím nejpodstatnější v té novele zákona, je vlastně valorizace poplatků za odnímání, za vyjímání ze zemědělského půdního fondu. Je potřebné zdůraznit, že odvody byly nastaveny na úrovni úředních odhadních cen půdy zhruba před dvaceti roky a vůbec neodpovídají dnešnímu stavu věci, ceny nebo úplaty za odvody jsou extrémně nízké ve srovnání se stavem věci v Evropské unii v zemích okolo nás. K čemu to vede? K tomu, že je ohromný tlak na zábor zemědělské půdy, k tomu, že se vyplatí investorům investovat a stavět rozličné investiční projekty na zelené louce a nedaří se nám vlastně motivovat ekonomicky investory k tomu, aby využívali intravilánu, aby využívali staré areály zemědělské, průmyslové, nevyužitá území v urbanizované vlastně zástavbě. Je zjevné, že ten ekonomický nástroj k tomuto může významně přispět.

... podél silnic, hlavně podél dálnic, v těch atraktivních územích, kde územní plán vymezuje území pro rozvoj různých skladových areálů, parkovišť, hypermarketů atd., se odnímá půda té nejvyšší bonity, a přitom odvod za jeden hektar takovéto půdy se na maximální úrovni pohybuje okolo 120 tisíc korun za hektar..., což samozřejmě vůbec není adekvátní té hodnotě půdy. ... navrhujeme velmi diferencovaně valorizovat odvody za zábor zemědělského půdního fondu. U té nejvyšší bonity, u té nejkvalitnější půdy se odvody zvýší desetkrát a budou se blížit hodnotě jeden milion korun za odvod jednoho hektaru. U půdy, která je nejméně kvalitní, valorizace je nejvýše trojnásobná, a je tam tudíž veliká diference podle kvality půdy, což má vést k tomu, aby dávali investoři přednost záboru půdy, která je méně kvalitní, před půdou, která je kvalitní.

... toto je návrh, ..., který měl být předložen již před mnoha lety a měl vlastně předejít tomu nesmírnému tlaku na zábor půdy, tak aby při investičních projektech vzali investoři v úvahu mimořádnou hodnotu půdy jako organické složky životního prostředí a aby také podle toho ta půda byla

oceněna při realizaci konkrétních záměrů investičních a aby zároveň tady byla tendence k tomu, aby se využívaly brownfields. ...”⁷

Pro účely tohoto příspěvku je dále třeba vymezit často používané anglické pojmosloví rozdělující půdu z hlediska jejího zastavění, využívání a znečištění. Prvním pojmem je „Greenfield“. Je to termín používaný k označení pozemku - půdy nezastavěné, neznečištěné a nejčastěji zemědělsky využívané. Druhým pojmem je „Brownfield“, který představuje nevyužívané nemovitosti - stavby či zastavěné areály, které jsou potenciálně znečištěné a nakonec pojem „Blackfield“, představující znečištěné nemovitosti, pozemky či stavby.⁸

3. ČESKÝ PRÁVNÍ ŘÁD A VÝVOJ ZÁKONA O OCHRANĚ ZEMĚDĚLSKÉHO PŮDNÍHO FONDU.

Český právní řád již před rokem 1989 obsahoval zákon o ochraně zemědělského půdního fondu, kterým byl zákon č. 48/1959, později zákon č. 53/1966 Sb.⁹ Jeho ustanovení ovšem po změně politického režimu v demokratický samozřejmě neodpovídaly stávající situaci a vzhledem k novému vymezení vlastnických vztahů, podnikání i reformě veřejné správy, bylo nezbytné zákon 53/1966 Sb. minimálně novelizovat.

S ohledem na vyznění zákona č. 53/1966 Sb., které bylo poplatné centrálnímu plánování, minimalizovalo rozhodovací proces o půdě stran jejího vlastníka, schválila Česká národní rada nové znění zákona o ochraně zemědělského půdního fondu, které vyšlo ve Sbírce zákonů pod č. 334/1992 a zcela tak nahradilo dosavadní zákon. Zákon č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu (dále jen „ZoZPF“) samozřejmě nezaváděl úplnou diskontinuitu se zákonem předchozím. Mezi zásadní změny však jistě patřilo ustanovení o účelu ochrany, zvelebování a racionálním využívání zemědělského půdního fondu, jako jedné z činností, jíž je zajišťovaná ochrana a zlepšování životním prostředím. Přestal být kladen důraz na orné zemědělské hospodaření na zemědělské půdě, upřednostňuje se zamezení znečištění zemědělské půdy i ze strany zemědělství¹⁰, čímž

⁷ Kráceno, v celé verzi dostupné ve společné Česko-Slovenské digitální parlamentní knihovně <http://www.psp.cz/eknih/2006ps/stenprot/048schuz/s048276.htm#r7>

⁸ V českém právním prostředí se k pojmu blackfield užívá jako synonymum spojení „staré zátěže“. Významovou odlišnost pojmů brownfield a blackfield lze vysledovat např. v Státní politice životního prostředí České republiky 2004 – 2010, strana 7, v aktualizovaném znění dostupné z webu CENIA na adrese [http://www.cenia.cz/web/www/web-pub2.nsf/\\$pid/MZPMSFHDHER2/\\$FILE/spzp_cz_2004.pdf](http://www.cenia.cz/web/www/web-pub2.nsf/$pid/MZPMSFHDHER2/$FILE/spzp_cz_2004.pdf)

⁹ Ještě před zákonnou úpravou ochrany zemědělského půdního fondu byl tento chráněn a rozšiřován na základě vládního nařízení č. 55/1951 Sb., o rozšíření plochy orné půdy a zajištění půdy pro zemědělskou výrobu. Tato vyhláška byla vydaná ke zdárnému provedení prvního pětiletého hospodářského plánu rozvoje Československé republiky.

¹⁰ Místo intenzivního zúrodnování půdy hnojením a půdními pomocnými látkami je zákonem č. 232/2000 Sb., o ekologickém zemědělství ve znění pozdějších předpisů,

byla bezpochyby otevřena cesta k budoucímu nástupu ekologického zemědělství¹¹. Nově zde zůstala pouze jedna možnost veřejné správy stanovit vlastníku nebo nájemci zemědělského pozemku povinnost u změny kultury pozemku, a to v zájmu ochrany životního prostředí a za úplatu v případě zvýšených nákladů z jejich strany¹².

Poměrně přísně jsou v ZoZPF vymezeny povinnosti vlastníků a nájemců zemědělských pozemků k ochraně zemědělského půdního fondu, pokud na něm zemědělsky hospodaří. Nicméně v případě, že vlastník pozemku jej chce vyjmout z ochrany, přeměnit jej na pozemek stavební a použít jej pro stavební účely, chybí v ZoZPF explicitní uvedení zásady používat za tímto účelem půdy horší bonity a zabránění roztržité výstavbě. Přetrvala možnost vyjímání zemědělské půdy z fondu za účelem nezemědělského využití za úplatu dočasně i trvale a přetrval rovněž institut výjimek z placení těchto úplat, přičemž byl později ještě rozšířen. Zásady ochrany zemědělského půdního fondu byly proti předchozí verzi zákona částečně rozmělněny ze speciálního ustanovení do ostatních ustanovení zákona, což jejich přehlednosti nepřidalo.

Původní znění ZoZPF bylo doposud desetkrát novelizováno. Přesto, že se většinou jednalo o změny z hlediska označování v závislosti na přijetí nových správních uspořádání či přijetí nové úpravy stavebního zákona, zmíníme alespoň některé změny. První významnou změnou, provedenou zákonem č. 98/1999 Sb., bylo rozšíření výjimky z povinnosti platit úplatu za vynětí půdy ze zemědělského půdního fondu při vyjímání půdy za účelem stavby pro bydlení plánované v souladu s územním nebo regulačním plánem, a to i mimo zastavěné území obce. Zákonem č. 320/2002 Sb. byla významně upravena působnost orgánů ochrany zemědělského půdního fondu v souvislosti se zánikem okresních a krajských úřadů a vzniku nové samosprávné struktury vykonávající v přenesené působnosti státní správu. Další významnou změnou můžeme označit začlenění vydávání souhlasného stanoviska k odejmutí půdy ze zemědělského půdního fondu pod proces integrovaného povolování, které bylo provedeno zákonem č. 76/2002 Sb. a následně zrušeno zákonem č. 222/2006 Sb. Poslední významnější změnu přinesl zákon č. 167/2008 Sb., který aplikoval do ZoZPF nově přijatou úpravu o předcházení ekologické újmy a o její nápravě.

podporované ekologické zemědělství, u kterého je právně sankcionované používání pro ekologické zemědělství nepovolených hnojiv a půdních pomocných látek.

¹¹ Podíl ekologického zemědělství na celkové výměře zemědělské půdy v ČR k 31. 12. 2008 představoval 8,04 %. Statistický údaj publikovaný ministerstvem zemědělství a dostupný na http://www.mze.cz/UserFiles/File/Ekologicke_zemedelstvi/statistika%20zkkladn%2031.12.2008%20vetn%20dovoz.doc.

¹² Tzv. racionalizace využití zemědělských pozemků, ve smyslu přeměny jejich kultury na ornou půdu již v ZoZPF chybí.

Vyhláška ministerstva životního prostředí č. 13/1994 Sb., kterou se upravují některé podrobnosti ochrany zemědělského půdního fondu, zůstala od svého vzniku do dnešních dní nezměněná.

4. NEDOSTATKY PRÁVNÍHO ŘÁDU A NÁVRHY JEHO DOPLNĚNÍ

Před uvedením návrhů de lege ferenda je třeba zdůraznit, že český právní řád disponuje řadou institutů, pomocí nichž se lze vypořádávat s konfliktem zájmů v území z hlediska výstavby na greenfields nebo opětovným využitím brownfields ve prospěch ochrany greenfields. Největší slabinou celého systému autor spatřuje v přílišném rozsahu správního uvážení orgánů veřejné správy¹³. Na tuto slabinu následně navazují dvě další a to neinformovanost místních komunit o důsledcích územního plánování a stavebních činnosti v území a neujasněnost koncepcí místních samospráv ohledně dalšího vývoje v území. Obě posledně zmiňované slabiny jsou význačnou měrou eliminovány nově přijatou legislativou a její aplikací. Vzpomeňme jenom tzv. nový stavební zákon¹⁴, předpokládající vytvoření koncepcí rozvoje území od celostátní až po místní, a zavádějící povinnost přijetí územních plánů. Možnosti posuzování vlivů staveb i koncepcí na životní prostředí jsou prosazované zejména zákonem o posuzování vlivů na životní prostředí¹⁵. Všechny uvedené a dále navrhované změny, zároveň s rozvojem informačních technologií a rozvojem materiální saturace společnosti, mohou vytvořit dostatečný vnitřní tlak ve společnosti, který principy ochrany půdního fondu prosadí do reality (uvede v život).

4.1 SPATŘOVANÉ NEDOSTATKY

- Nedostatečná výše poplatků za vyjmutí půdy ze zemědělského půdního fondu. Výše poplatků se v zákoně nezměnila od roku 1992 a jenom pro udržení jejich reálné hodnoty by bylo nezbytné je zvýšit o 252%¹⁶.
- Využívání institutu dočasného vyjmutí půdy ze ZPF v místech, kde by nebylo povoleno trvalé vyjmutí, což se může jevit jako obcházení

¹³ Například pravidla pro vyjímání půdy ze zemědělského půdního fondu uvedená v § 9 odst. 5 nejsou dostatečně určitá co do posouzení zdůvodnění, proč je navrhované řešení z hlediska ochrany zemědělského půdního fondu, životního prostředí a ostatních zákonem chráněných obecných zájmů nejvýhodnější. Vhodným, z hlediska možného střetu zájmů, se rovněž jeví odejmutí rozhodování o žádosti o vyjmutí půdy ze zemědělského půdního fondu obecnímu úřadu obce, která o vyjmutí půdy v rámci svého katastru sama žádá za účelem výstavby, které je investorem.

¹⁴ Zákon č. 183/2006 Sb.

¹⁵ Zákon č. 100/2001 Sb.

¹⁶ Ukazatele vývoje cenové hladiny v ČR 1993 až 2008 dostupné z <http://www.mesec.cz/texty/inflace/> a vlastní výpočty.

smyslu ochrany ZPF, protože se mnohdy jedná o zásah do stávající situace i na desítky let.

- Nedostatečná odpovědnost vlastníků za stav jejich nemovitostí, kdy zejména chátrání objektů v centrech měst není postihováno, nejedná-li se o objekt se zvláštní ochranou (viz památková péče).
- Přenášení nákladů na vytvoření dodatečné a zkapacitnění stávající infrastruktury v případě výstavby na greenfields do veřejných rozpočtů investičními pobídkami.
- Chybí možnosti pro místní komunity řešit nově vznikající brownfields. Nedostatečné rozpočtové určení prostředků pro obnovu brownfields.

4.2 NAVRHOVANÉ ZMĚNY

4.2.1 EKONOMICKÉ NÁSTROJE

- Zvýšení poplatkové povinnosti jak je navrženo vládou v návrhu zákona¹⁷, který je „zaparkovaný“ v Poslanecké sněmovně Parlamentu ČR. Poplatky za dočasné vynětí z půdního fondu by měly ročně dosahovat 10 až 15 procent částky za trvalé vynětí ze zemědělského půdního fondu a alespoň polovina všech poplatků za vymezenou dobu vynětí z půdního fondu by měla být placena zálohově před samotným vynětím; deponování předmětné částky by bylo podmínkou sine qua non ve vztahu k vyjmutí.
- Zvýšení daní z nemovitostí, zejména budov. Zavedení sankčního koeficientu násobícího sazbu daně z nemovitostí pro opuštěné a chátrající budovy a pozemky. V této souvislosti je vhodné doporučit zvážení přidání kategorie srážky do zákona o oceňování nemovitostí, která by byla vydávána rozhodnutím rady obce na označení pozemku jako brownfield, případně i zavedení nového druhu pozemků a kategorie staveb.
- Zrušení veškerých podpor výstavby technologických, průmyslových či logistických parků na greenfields z veřejných rozpočtů. Jedná se o antisystémové dotace v přímém rozporu se zájmem ochrany půdního fondu.
- Zavedení kauce při výstavbě na dočasně vyjmutých pozemcích ze zemědělského půdního fondu, za účelem zvýšení zajištění návratu pozemků do zemědělského užívání po době dočasného vyjmutí.

¹⁷ Sněmovní tisk č. 652 Poslanecké sněmovny parlamentu ČR, volební období 2006 – 2010, dostupný na <http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o5&T=652>

4.2.2 LEGISLATIVNÍ NÁSTROJE

- Zavedení účastenství nájemců sousedních nemovitostí v řízeních podle stavebního zákona.
- Zapracování nového druhu opatření obecné povahy do stavebního zákona¹⁸, kterým by bylo možné postihnout brownfield. Jednalo by se o opatření obecného povahy, jímž by mělo dojít k určení brownfield a rozhodnutí o způsobu jeho regenerace.
- Vytvoření jasnějších omezení pro správní uvážení v rámci řízení podle stavebního zákona.
- Zavedení explicitního omezení obcím v rozhodování ve stavebních řízeních v případech, kdy stavebníkem je obec samotná.
- Sjednocení procesu poskytování informací na žádost oprávněného subjektu.

4.2.3 SANKČNÍ NÁSTROJE

- Zavedení institutu propadnutí nemovitosti ve prospěch obce, v jejímž obvodu se tato nachází, v případě dlouhodobého neplacení daně z nemovitosti. Takovýto institut by samozřejmě bylo nezbytné omezit na případy, kdy výše nezaplacených daní dosahuje, případně přesahuje hodnotu nemovitosti. Stavebním zákonem obsažené předkupní právo pro obec či kraj ve vybraných případech nemůže dostatečně efektivně postihnout vznik a zejména trvání brownfield. Vlastník se brownfield vůbec nemusí pokusit zcizit řadu let.
- Zvýšení osobní odpovědnosti jednotlivých úředních osob za rozhodnutí, jimiž z titulu své funkce udělují souhlas k vyjmutí půdy ze zemědělského půdního fondu.

5. ZÁVĚR

Půda plní v ekosystému řadu zásadních funkcí. Nedostatečná ochrana půdy před ničením její kapacity plnit tyto zásadní funkce s sebou nese výrazné celospolečenské náklady. Odpovědné územní plánování společně s důrazem na obnovu funkce opuštěných zastavěných území je jednou z možností jak docílit ochrany kvalitní zemědělské půdy před zastavěním. Ruku v ruce s uvedenými postupy by mělo jít výrazné zvýšení poplatkové povinnosti spojené s vyjímáním půdy ze zemědělského půdního fondu a vyšší zdanění nemovitostí, zejména budov. V neposlední řadě je potřebné poukázat na významný nedostatek v podobě nevyjasněných majetkových a odpovědnostních vztahů k lokalitám brownfields i blackfields. Negativní aspekty brownfields, stejně jako čisté zónové územní plánování, jsou

¹⁸ Navrhovaná úprava by měla být doplněním hlavy III. dílu 6 zákona č. 183/2006 Sb.

popsány v mnohých publikacích zabývajících se územním rozvojem. Z právního pohledu nezbývá než dotvořit stávající právní rámec ochrany zbývajících půdního fondu, podpořit jeho obnovu a zvýšit důraz na odpovědnost spojenou s vlastnictvím a odpovědnost orgánů veřejné moci při aplikaci stávajících nástrojů. Úplným závěrem je vhodné konstatovat, že mnohé pro ochranu půdy již bylo (alespoň „papírově“) vykonáno, nicméně mnohé procesy se právě „zažívají“ do praxe, protože zákony, které je do právního řádu České republiky zavedly, jsou účinné relativně krátce. To, co nám z dnešního pohledu ještě schází, snad napomůže vyplnit připravovaná evropská směrnice o půdě, přijetí zákonů z dílny ministerstva životního prostředí a dotvoření aplikační praxe soudními rozhodnutími.

Literature:

- European Communities. *Soil protection, The story behind the Strategy*, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2006.
- European Communities. Thematic strategy on soil protection. Dostupné z <http://eusoils.jrc.ec.europa.eu/result.cfm>
- Vláda České republiky. Státní politice životního prostředí České republiky 2004 – 2010, Dostupné z [http://www.cenia.cz/web/www/web-pub2.nsf/\\$pid/MZPMSFHDHER2/\\$FILE/spzp_cz_2004.pdf](http://www.cenia.cz/web/www/web-pub2.nsf/$pid/MZPMSFHDHER2/$FILE/spzp_cz_2004.pdf)

Contact – email

jan.bahyl@centrum.cz