

# REFORMA FRANCOUZSKÉHO URBANISTICKÉHO ZÁKONA

V lednu 2001 byl francouzským parlamentem schválen nový urbanistický zákon nazvaný *Zákon o solidaritě a městské obnově* (*Loi relative a la Solidarité et au renouvellement urbains, SRU*). Tento zákon představuje podstatnou změnu v urbanistické legislativě. SRU je pokusem o komplexní řešení územního rozvoje. Mezi základními hesly figurují pojmy: rovnováha, koherence, smíšenost, solidarita, restrukturalizace a obnova. Zásadními změnami prochází názvosloví základních urbanistických dokumentů, jejichž počátek sahá do roku 1967. Jako většina předchozích změn, je i tato odrazem proměn ve společnosti a v ekonomice, které ovlivňují nejen území Francie, ale většinu západoevropského kontinentu.

## **Krátký přehled předchozího vývoje francouzské urbanistické legislativy**

Zásadní změny urbanistické legislativy v poválečném období se dají shrnout do tří etap. První etapa probíhala v šedesátých a sedmdesátých letech a řešila základní otázky územního rozvoje vzhledem k situaci vzniklé poválečným demografickým růstem, rozvojem průmyslu spojeným s hromadným odchodem ze zemědělství<sup>1)</sup> a zřejmě i počínajícím přílivem imigrace. V letech šedesátých disponoval stát velkými pravomocemi v oblasti pozemkové politiky. Hojně se užívalo předkupní právo a ostatní mechanismy pro tvorbu nových městských zón. V roce 1967 (*Loi d'orientation foncière, LOF*) byl zaveden systém dvou základních dokumentů územního plánování tzv. Řídící schéma (*Schéma directeur, SD*) a vlastní územní plán (*Plan d'Occupation des Sols, POS*). SD určoval základní cíle územního rozvoje a byl zpracováván pro větší území např. aglomerace, POS byl nástrojem obce a určoval podmínky využití ploch jednotlivých pozemků. Zároveň byly zavedeny slavné francouzské ZACy (*Zone d'Aménagement Concertée*). Vznikaly i první ochranné zákony. Ministr kultury Malraux se zasadil o první zákon o ochraně památek v roce 1962. První zákon týkající se životního prostředí vyšel v roce 1971.

Druhá etapa velkých reforem souvisela s decentralizací francouzského státního systému. To byl počátek reformy urbanismu vedených francouzskou levicí. Základní pravomoci týkající se územního plánování byly převedeny na obce a územní

spolky. Stát si ponechal kontrolní pravomoc a jiné oblasti územního plánování celostátního významu. Decentralizace byla dlouho očekávána a přišla v době ekonomického růstu. Mnoho aglomerací, jejichž město a přidružené obce vytvořily tzv. *Etablissement Public de Coopération Intercommunale (EPCI)* nebo různé syndikáty, se pustily do řízení a podnikání v urbanismu. Měly k tomu dostatek pravomocí a nástrojů. Podíl veřejných financí ve veřejném sektoru se však zmenšil. Města zahájila příliš ambiciózní operace a hospodářská krize následovaná krizí trhu s nemovitostmi v letech 1990 – 1992 zastihla města nepřipravená.

Od devadesátých let nastává etapa návratu státních intervencí, jejichž typickým představitelem je dnešní zákon SRU. V roce 1991 byl publikován zákon o městě (*Loi d'orientation pour la ville, LOV*). Stát byl nucen znovu zasahovat do samostatnosti obcí v rámci různých sociálních programů. Jen pár významných zákonů přišlo ze strany pravice. Mezi nimi zákony o územním rozvoji a spolupráci obcí a zákon na podporu výstavby bytů do osobního vlastnictví.

## **Cíle nového zákona SRU**

Motivů pro reformu dosavadní rozsáhlé a dosti komplikované urbanistické legislativy bylo několik. Jak bylo uvedeno v krátkém historickém přehledu, v urbanistickém zákoně se setkávají kapitoly z velmi protichůdných etap vývoje urbanismu. Bylo třeba reagovat například na změny demografického růstu a životního stylu obyvatel, na změny ve struktuře ekonomiky a rychlost vývoje i na vývoj evropské legislativy. Stále většího významu nabývají pojmy trvale udržitelného rozvoje, ochrany před přírodními a technologickými riziky a participace.

Namísto hledání řešení pro expanzi měst v letech minulých, zabývá se nyní urbanistická legislativa spíše omezením jejich rozpínavosti, včetně omezení všech negativních vlivů, které městský způsob života přináší. Namísto dřívějších zásahů sloužících k omezení využití území, hledají se nyní způsoby racionálního zhuštění stávající zástavby podle hesla „stavět město na něm samotném“. Pomalu se zahajuje velký boj proti automobilismu. A zároveň se projevuje nutnost radikálněji řešit stále se zostřující sociální problémy.

## **Schéma územní koherence (SCT)**

Francouzští zákonodárci se rozhodli vzít změny od základu. Přejmenovali názvy základních urbanistických dokumentů. Původní Řídící schéma (*Schéma directeur, SD*) bylo přejmenováno na Schéma územní koherence (*Schéma de cohérence territoriale, SCT*). Jeho název má vyjadřovat i účel. Tento dokument by měl představovat komplexní program trvale udržitelného rozvoje území (aglomerací nebo jiných územních celků), založený na analýzách území a usilující o soulad mezi rozvojem, životním prostředím, bydlením, dopravou a územní vybaveností. Podmínkou je kompatibilita s ostatními urbanistickými dokumenty, kterými jsou místní plán bydlení, plán městské dopravy a místní urbanistický plán. Nadřazenými dokumenty jsou evropské a státní direktivy a projekty státního významu. SCT může být doplněno o tzv. Schéma sektoru, které upřesňuje část vybraného území ve větším detailu. Bez existence tohoto dokumentu nemohou být určeny k zastavění žádné jiné neurbanizované plochy (existují výjimky) a to i v oblasti 15 km kolem hranice území se zpracovaným SCT.

Příprava SCT má zhruba tato pravidla: Zhotovování dokumentu iniciují obce nebo jejich sdružení. Oprávnění k zhotovování mají jejich správní úřady, kterými jsou například *Etablissement Public de Coopération Intercommunale*<sup>2)</sup> (EPCI), či smíšené syndikáty. Hranici řešeného území schvaluje prefekt a musí odpovídat hranicím územních celků sdružených obcí. Druhou fází je zpracování SCT. Nejprve jsou stanovena pravidla projednávání (*concertation*). Státní správa, region, departement mohou být účastníky projektu dobrovolně, stejně tak jako různé orgány kompetentní v sektoru dopravy, bydlení, hospodářské komory a územní spolky příhraničních oblastí. Stát je povinen dodat všechny potřebné podklady a může být požádán o bezplatnou odbornou a technickou pomoc při přípravě SCT. Čtyři měsíce před zahájením prací na dokumentu musí proběhnout debata všech asociovaných účastníků. Pak je schválen projekt SCT, a během tří měsíců mají účastníci a obce právo k vyjádření. Žádná odpověď je považována za souhlas. Projekt může být předložen občanským sdružením na jejich žádost. Předběžně schválený projekt s připomínkami účastníků je podroben ve-

řejné anketě. Během této fáze pracuje smírčí komise. Shromážděné připomínky jsou následně zahrnuty do dokumentu a ten je schválen radou EPCI. Výsledný projekt je předložen znovu veřejnosti, ostatním zúčastněným a prefektovi, a při normálním průběhu nabývá právní moci po dvou měsících. Nespokojené obce se mohou během poslední fáze odvolat k prefektovi, či dokonce odstoupit. Platnost dokumentu SCT je 10 let. Po uplynutí této lhůty musí pořizovatel vypracovat analýzu aplikace, nebo navrhnout případné přepracování dokumentu. Pokud původní zhotovitel (EPCI, syndikát) zanikne, nebo není vydána závěrečná analýza, platnost dokumentu zaniká. Posun oproti starým SD je patrný zejména v důrazu na udržení aktuálnosti dokumentu a snaha o jeho strategický charakter.

### **Místní urbanistický plán (PLU)**

Původní územní plán POS, který řeší podrobnost každého pozemku, byl nyní přejmenován na Místní urbanistický plán (Plan local d'urbanisme, PLU). Za názvem se skrývá snaha po návratu k historickým plánům zkrášlení obce. Tento dokument má pokrývat území minimálně jedné celé obce, která je pořizovatelem. Plán má být vyjádřením programu trvale udržitelného rozvoje obce. Vymezuje důležité oblasti pro projekty rozvoje území, rehabilitace, zvýšení hustoty zastavěnosti, centrální funkce apod. Mohou být označeny speciální zóny, které budou přednostně řešeny, a ve kterých bude rovnou platit stavební uzávěra na 5 let. Určení funkčního využití ploch není povinné, rovněž tak koeficienty zastavěnosti. Tam, kde je to nutné, mohou být naopak stanoveny urbanistické nebo architektonické předpisy s důrazem na kvalitu řešení a začlenění do okolí. Plán obsahuje i návrhy komunikací, zelených ploch, veřejné stavby, krajinářské úpravy, ale i demolice nebo projekty odvodnění. Rozsah ploch některých funkcí, například obchodních, může být limitován. Převratnou novinkou je nařízení, že každá obec musí rezervovat 20% obytných ploch na sociální bydlení. Druhou velkou změnou je zrušení jedné z exkluzivit ZACů, kterou byla možnost mít vlastní zastavovací plán. Nyní jsou plochy ZACů začleněny a zpracovány rovnou v PLU.

Pořizování dokumentace vychází z iniciativy obce nebo jejich sdružení. Poté je určen způsob projednávání s asociovanými účastníky, jimiž mohou být: stát, region, EPCI, různé hospodářské komory, or-

gány kompetentní v sektoru dopravy, bydlení, příhraniční územní spolky atd. Dva měsíce před zahájením prací proběhne diskuse na obecní radě a je podán projekt dokumentu. Asociovaní účastníci mají 3 měsíce na vydání stanovisek, které jsou připojeny k projektu určenému k veřejné anketě. Výsledky ankety jsou zpracovány a dokument je schválen. Pokud není plán kompatibilní s nadřazeným plánem SCT, platí lhůta 3 roky na zpracování modifikací.

### **Obecní plány**

Sdružení malých obcí, které nemají PLU si mohou opatřit zjednodušený dokument tzv. Obecní plán (Carte communale), ve kterém si stanoví svou představu o rozvoji obcí v rámci podobných podmínek jako u PLU. Pořízení tohoto plánu není náročné a zajišťuje obcím větší pravomoci v oblasti územního rozvoje.

### **Reforma ZACů**

Tato forma operačního urbanismu je francouzským specifíkem. Zóna územního rozvoje řízeného dohodou (Zone d'Aménagement Concentrée, ZAC) byla zavedena již v roce 1967. Operaci může provádět orgán veřejné správy (collectivité public). Operátorem bývá nejčastěji město nebo EPCI, ale může to být i stát nebo region. Operátor může pracovat buď v přímé režii nebo v zastoupení, anebo na základě smlouvy. Nejčastější metodou je zřízení rozvojové společnosti nazývané SEM (Společnost smíšené ekonomie, Société d'économie mixte). V této SEM má veřejný operátor 51% účast a ostatními účastníky mohou být soukromí či jiní veřejní investoři. SEM disponuje svěřenými veřejnými financemi a pravomocí k užívání předkupního práva a práva vyvlastnění.

Zvolená operační zóna ZAC má neomezený rozsah, může být vytyčena i ve více lokalitách. Cílem operace ZAC je vybavení pozemků, které obec získala<sup>3)</sup> a jejich následný prodej. Vybavení pozemků ve výsledku znamená, že prodávaný pozemek je vybaven komunikacemi, sítěmi, zelení, občanskou vybaveností a zároveň podmínkami vymezujícími budoucí stavební objekt. Klient platí tzv. pozemkovou šarži, ve které jsou započítány náklady na vybavení pozemků<sup>4)</sup> i náklady na operační projekt a získává tzv. knihu podmínek (Cahier des charges), kde je určena přípustná míra zastavěnosti pozemku, počet podlaží, tvar střechy a jiné detaily<sup>5)</sup>.

Krise trhu s nemovitostmi v letech 1990 – 1992 postihla velmi tvrdě mnoho operací ZAC a stát byl nucen vynakládat značné prostředky na jejich udržení. Je samozřejmé, že režie takovýchto operací vyžaduje nejen množství finančních prostředků a kvalitní management, ale i podporu politickou a občanskou. Mnoho operací bylo zastaveno kvůli soudním blokádam vedených občanskými sdruženími, jejichž motivace byla občas pochybná. ZACy byly vystaveny velké kritice pro jejich aroganci vůči okolní zástavbě. Plán PAZ, podle kterého se území zastavovalo, byl často předimenzován vůči svému okolí, neboť se jednalo o komerční projekty. Často byly používány metody předběžného schvalování dokumentů, které byly v rámci urychlení procesu osvobozeny od veřejné ankety. Proto byl PAZ zrušen a ZAC je od počátku začleněn do celkového územního plánu obce PLU.

### **Změny ve financování urbanismu**

Od decentralizace je obec příjemcem většiny místních daní, v oblasti územního rozvoje to je především daň z výkonu činnosti (taxe professionnelle), daň z bydlení, pozemku a nezastavěného pozemku. Dále to byly daně z vybavenosti pozemku a jednorázové poplatky jako daň z překročení koeficientu zastavěnosti COS nebo překročení limitu hustoty zastavění PLD. Poslední dva poplatky byly sice významným zdrojem příjmů některých obcí, ale zákonem SRU byly zrušeny. Místo poplatků za překročení koeficientu zastavěnosti se nyní platí za m<sup>2</sup> stavby. Po vzoru Alsaska byla zavedena možnost finanční participace soukromých investorů na nákladech na komunikacích a sítích. Náklady mohou být hrazeny v plné míře, nebo jen část, a poplatek odpovídá plochám m<sup>2</sup> budoucí stavby. Platba má prohibovat při udělování stavebního povolení, může být však provedena předem a realizace musí proběhnout do pěti let. Daň z vybavenosti pozemků byla snížena u bydlení. Naopak daň za nezastavěný pozemek byla zvýšena.

### **Změny v jiných oblastech**

Zákon SRU obsahuje množství článků zaměřených na obnovu a rehabilitaci problémových urbanizovaných území. Najdeme zde další ustanovení týkající se dotací do narušených průmyslových zón, určených na podporu stávajících aktivit. Do operací restrukturalizace problémových zón

se mohou zapojovat i regionální investiční organizace.

Posílena byla i místní pozemková politika. Veřejné pozemkové organizace byly dříve převážně zakládány státem, nicméně zákon umožňuje založit i místní pozemkové organizace. Tyto mohou působit na vlastním území, i mimo něj. Mohou získávat a udržovat pozemky i budovy určené pro pozdější rozvojové operace a využívat finančních prostředků pro tuto činnost určených.

### Reforma bydlení

Tato část zákona patří mezi nejkontroverznější. V parlamentu o ni byl sveden neúspěšný boj mezi pravíci a levíci. Kupodivu v odborné veřejnosti se nevyskytla ani jediná kritika. Podstatou nového návrhu je povinnost každé městské obce (obce nad 1500 obyvatel v Ille-de-France a nad 3500 obyvatel jinde) vyčlenit 20% sektoru bydlení na sociální bydlení. V případě nesplnění požadavku je obec povinna platit pokutu a to podle výše příjmů na obyvatele obce. Je dána lhůta dvacet let, kdy daná podmínka musí být splněna a obce budou každoročně sledovány v plnění předpisu zákona. Pravicoví starostové se bránili zdatně. Poukazovali na touhu většiny Francouzů stát se majiteli a nikoliv nájemci bytů, přesněji rodinných domků. Nynější levicová vláda zrušila zákony, které umožňovaly rodinám půjčky na bydlení s nulovým úrokem. Vláda poukazuje, že propad výstavby sociálního bydlení zaznamenaný v poslední době musí být zastaven. Opozice se ohrazuje ústavním právem, podle něhož je obec samostatná ve svém rozhodování a nikomu nesmí být upíráno právo na vlastnictví. V bohatých obcích prý bude sociální bydlení rezervováno pro bohaté chudé a na velkých sídlišťích zůstanou jen ty nejslabší sociální vrstvy.

Zároveň bylo zavedeno množství nástrojů, které mají posílit akceschopnost veřejných nebo poloveřejných organizací v oblasti výstavby sociálního bydlení. Pro tyto účely se budou tvořit pozemkové rezervy, mohou se odkupovat a rehabilitovat stávající budovy. Známé organizace HLM (Habitations à loyer modéré), zabývající se výstavbou sociálního bydlení, mohou nyní podnikat na veřejném trhu s nemovitostmi a rozvojové společnosti SEM mohou získávat dotace na výstavbu HLM.

### Doprava

Poslední zajímavou kapitolou zákona SRU je doprava. Cílem zákona je za-

jistit lepší koordinaci dopravy v souladu s územním rozvojem prostřednictvím kompatibility plánovací dokumentace. Důraz je kladen na bezpečnost, zónování dopravy, organizaci zásobování a posílení významu veřejné dopravy. Většina měst si pořizuje Plán městské dopravy (Plan de déplacement urbain, PDU). Zónování označuje fyzické vyhrazení částí komunikací specifickým druhům dopravy jako je hromadná doprava, cyklisté a zásobování. Jsou vytvářeny uzly mezi parkováním a hromadnou dopravou, hromadnou a cyklistickou dopravou. PDU určují zóny, zejména s převahou administrativy, kde musí být redukovány počty parkovacích stání. Rozsáhlejší nová zástavba je povolována jen v místech napojených na hromadnou dopravu. Na hromadnou dopravu přispívají zaměstnavatelé a chudí občané budou napříště platit poloviční jízdné.

Zákon byl odhlasován v lednu a mnoho jeho článků je v okamžité platnosti, jiné budou platit od roku 2002, anebo čekají na podrobnější předpisy. Většina změn byla dlouhou dobu před jejich uzákoněním předmětem dlouhých odborných diskusí. Bývalé dokumenty územního plánování SD a POS měly spoustu nedostatků, ale dobré týmy dokázaly většinou prosadit své cíle i v rámci původní legislativy. Nová legislativa a především změna názvů a charakteru základních dokumentů bude v nejbližší době předmětem nových výdajů na urbanismus. Například na studie se počítá s 50 miliony franků. Již nyní počítá ministerstvo (Ministère de l'équipement, des transports et du logement) se zvýšením počtu urbanistických městských kanceláří ze 33 na 44. Méně potěšeni jsou starostové bohatých městských částí, kteří budou muset obhajovat výstavbu sociálních bytů. Můžeme dát za pravdu politickým kritikům, že se jedná o zákon používající restriktivní metody, nikoliv tvůrčí řešení vycházející ze společné diskuse zainteresovaných stran. Ministerstvo však iniciovalo schválení zákona ve stavu urgency, čímž byla diskuse zkrácena, a ministerstvo bylo nařčeno z předvolebního lobbyismu. Ve Francii je zvykem, že každý ministr vydá zákon, který je po něm pojmenován. Takže zákon Gayssot čeká nyní na své první kritické ohlasy.

Lucie Doleželová

- 1) Naše průmyslová země tento hromadný exodus nezažila v takové míře. Ve Francii například v letech 1945-1975 dosáhla městská populace 14 miliónů obyvatel, což byl nárůst celé francouzské populace mezi lety 1789-1950, tedy 30 oproti 150 letům dříve)
- 2) Pro tento orgán nebyl užit žádný termín v překladu. Je to správní orgán, který spravuje sdružená města a obce a má pravomoci v oblastech rozvoje území, dopravy, ekonomického rozvoje, bydlení a poskytování služeb. V kontextu tohoto článku se jedná o správní orgán aglomerace, tzn. města a sdružení obcí.
- 3) Operátor nemusí pozemky přímo kupovat přímou. Je vyvinuto množství metod, jak disponovat pozemky, které jsou zaplacené později, nebo vůbec a jsou pouze zahrnuté do operace.
- 4) V těchto nákladech na vybavení pozemku mohou být zahrnuty jen ty náklady, jež zajišťují takové vybavení, které uživatel nezbytně potřebuje při přímém užívání pozemku.
- 5) V některých případech je tato metoda dotažena až do té míry, že operátor, který si chce zajistit výjimečnou architektonickou kvalitu staveb, vybírá sám architekty a pověřuje je zpracováním návrhu objektu. Klient má pak možnost koupit pozemek již s projektem od špičkového architekta a tento projekt má předběžně schválené stavební povolení. Pokud klient nesouhlasí s architektonickým návrhem, může ho modifikovat. Každopádně časový zisk, který tato metoda nabízí je nezanedbatelný.

#### Poznámky k překladu:

V překladu bylo nejčastěji použito termínů v doslovném překladu, aby byl ukázán smysl názvu. Pokud slovo nemá český překlad, bylo nahrazeno výrazem u nás užívaným.

Po porovnání se slovníkovými publikacemi vydanými ČVUT (autoři Z. Krýzová, J. Martínek) jsem použila tyto termíny: pro francouzský **Schéma directeur** (výše uvedení autoři překládají tento termín jako směrný plán) řídicí schéma, pro **Plan d'Occupation des Sols** (ve slovníku regulační plán zástavby) – **územní plán** a pro termín **aménagement** (slovník uvádí výrazy – výstavba měst, urbanismus) – **rozvoj území**: přesný překlad zní vybavení území, a to ve smyslu reglementačního vybavení a výstavby. Odpovídá tomu i překlad slova *amanegeur*, což je osoba, nebo orgán zabývající se těmito činnostmi.

#### Literatura:

Journal Officiel de la République Française ; Code de l'urbanisme, Paris ; 1998, aktualizována

J-B Auby, H. Périmet-Marquet ; Droit de l'urbanisme et de la construction, Montchrestien, Paris, 1998.

Loi relative à la Solidarité et au renouvellement urbains, časopis Le Moniteur, Čís. 5065, z 22. prosince 2000.

Loi SRU, Réforme de l'urbanisme : a quels changements vous préparer? ; publikace vydaná Le Moniteur při příležitosti konference konané 28. listopadu 2000 v Paříži (nedostupné)

Záznamy z jednání francouzského Parlamentu publikované na internetových stránkách [www.journal-officiel.gouv.fr](http://www.journal-officiel.gouv.fr)

Slovníky vydané ČVUT autory Mgr. Z. Krýzové a J. Martínka