

ZÁSADY PRO SPOLUPRÁCI OBCÍ S DEVELOPERY A MOŽNOST DOHODY NA ZMĚNĚ ÚZEMNÍHO PLÁNU

Jiří Nezhyba

Obce jsou podle § 2 odst. 2 zákona o obcích povinny pečovat o všestranný rozvoj svého území a potřeby svých občanů. Přitom však obce čelí zvyšujícím se nárokům na výstavbu nové a údržbu stávající veřejné infrastruktury, tj. zejména dopravní a technické infrastruktury a občanského vybavení. Financování veřejné infrastruktury je totiž mimořádně nákladné. Aktuální nastavení rozpočtového určení daní nijak nezohledňuje to, jak rozsáhlá probíhá v obci výstavba a kolik tedy obec potřebuje investovat do rozvoje veřejné infrastruktury tak, aby zajistila kvalitní životní podmínky nejen pro své občany, ale pro všechny, kdo infrastrukturu a veřejné služby obce užívají.

Nejrůznější zásady pro spolupráci obcí s developery na rozvoji veřejné infrastruktury (dále jen „zásady“), pravidla pro výstavbu nebo jinak nazvané dokumenty obdobného charakteru v praxi již delší dobu fungují v mnoha českých městech, např. v Říčanech, Táboře, Mnichově Hradišti či v desítkách městských částí hlavního města Prahy. Zásady si v posledních 2–3 letech schválila i celá řada statutárních měst, jako např. Brno, Jihlava, Liberec nebo Pardubice. Metodiku spoluúčasti investorů na rozvoji území si v lednu 2022 schválila i hlavní město Praha. Všechny zmíněné příklady zásady z nedávné doby nesou rukopis právníků naší kanceláře.

Zásady pro spolupráci obcí s developery, o nichž bude v tomto článku řeč, mohou hrát roli důležitého nástroje pro zajištění kvalitního a udržitelného rozvoje obcí. Díky přijetí zásad totiž může obec přenesením částí nákladů na stavebníky získat finanční prostředky na budování či úpravy veřejné infrastruktury a zajištění veřejných služeb. Zásadami pak rozumíme dokument schválený obcí, na základě kterého obec jedná s developerem o umístění jeho záměru na území obce a na základě kterého jsou uzavírány mezi obcí a developerem nepojmenované smlouvy např. o spolupráci, rozvoji území, poskytnutí investičního příspěvku apod. Výsledkem postupu podle zásad je tedy uzavření smlouvy mezi obcí a developerem, který se v ní zaváže ke spoluúčasti na budování veřejné infrastruktury formou finančního investičního příspěvku nebo nepeněžního plnění. Zásady zakotvují některé závazky pro samotnou obec, zejména poskytnutí součinnosti stavebníkovi v rámci samostatné působnosti zejména v předprojektové přípravě jeho záměru.

Jihlavská inspirace pro zahrnutí požadavků na trvalou udržitelnost do zásad

Zásady nepochybně mohou přispívat k rozvoji území obce a kvalitě výstavby. A tím lépe, čím více jsou zásady součástí promyšlené strategie obce ohledně rozvoje území, jejíž základ tvoří územní plán a jím vhodně nastavené regulativy a podmínky využití funkčních ploch.

Přístup města Jihlavy, které v roce 2021 aktualizovalo svoje zásady pro spolupráci s investory na rozvoji veřejné infrastruktury, může být pro ostatní obce inspirativní odstupňováním výše investičního příspěvku podle indikátorů urbanistické kvality a náročnosti záměru uvedených v rámci tzv. koeficientu zlepšení. Tím město dává developerům jasně vědět, jakou preferuje výstavbu, v jakých lokalitách a s jakými parametry.

Výši investičního příspěvku pak Jihlava stanovuje podle násobku příslušného počtu m² hrubé podlažní plochy investičního záměru a částky 1 000 Kč a koeficientu zlepšení (k). Koeficient zlepšení (k) hodnotí zejména urbanistickou kvalitu záměru, přičemž se při jeho výpočtu vychází z 10 indikátorů, jako je např. poloha v rámci města, docházková vzdálenost k zastávkám MHD, urbanistická struktura, podlažnost, řešení parkování a cyklopropravy, aktivní parter. Kvalitu developerického projektu pak individuálně hodnotí Komise pro architekturu a urbanismus. U každého indikátoru jsou uvedeny jednotlivé varianty parametrů záměru a k nim je přiřazen dílčí koeficient. Výsledný ko-

eficient zlepšení (k) je součinem všech v tabulce uvedených dílčích koeficientů.

Zásady a možnost dohody na změně územního plánu

Možnost uzavírat plánovací smlouvy ohledně změny územního plánu podle nového stavebního zákona je proto důležitá a není náhodou, že mnohé zásady obsahují tuto možnost dohody obce s developerem již nyní.

Existují přitom právní názory, podle nichž obec nemůže soukromoprávní smlouvou s developerem zasahovat do veřejnoprávního procesu pořizování územního plánu regulovaného stavebním zákonem (č. 183/2006 Sb.). Podle těchto názorů obec a její zastupitelstvo vystupuje v procesu přípravy a schvalování územního plánu jako orgán veřejné moci, který může činit jen to, co mu zákon výslovně dovoluje, nikoli vše, co mu zákon výslovně nezakazuje. Uvedené pak má znamenat, že pokud je obec soukromoprávní smlouvou zavázána k obsahu veřejnoprávního aktu v mezích správního uvážení, je to v rozporu s veřejnoprávním postavením obce podle stavebního zákona, neboť obec nemůže bez zákonného základu uzavírat žádnou smlouvu, kterou by se zavázala omezovat svoje veřejnoprávní správní uvážení při výkonu vrchnostenské pravomoci.

Podle mého přesvědčení však v principu nic nebrání tomu, aby obce již nyní s developery uzavíraly smlouvy ke změnám územních plánů. Lze souhlasit pouze s tím, že se obec nemůže developerovi přímo zavázat, že v jeho prospěch schválí změnu územ-

ního plánu v určitém znění. Zastupitelstvo totiž nemůže přímo zasahovat do věcného řešení obsahu územního plánu, který se pořízuje v přenesené působnosti a závazně se v něm vyjadřují dotčené orgány. Zavázat se k tomu, že bude činit kroky směřující ke změně územního plánu, jak to předvídá úprava plánovacích smluv podle nového stavebního zákona, však obec legálně může, **při rozhodnutí o pořízení změny územního plánu ve prospěch developera nevstupuje vrchnostensky, ale v samostatné působnosti.** V jejím rámci obec jedná tedy jak při uzavírání smlouvy, tak při rozhodování o změně územního plánu, přičemž je to v obou případech zastupitelstvo obce, které schvaluje uzavření smlouvy i návrh na změnu územního plánu obce.

Pro tento výklad lze nalézt oporu i v soudní judikatuře. V rozsudku ze dne 11. 3. 2020, č. j. 21 Co 240/2019-255 se Nejvyšší soud vyslovil k roli obce při pořizování změny územního plánu. Podle něj obec může uzavírat smlouvy s developery, avšak v rámci těchto smluv se může zavazovat pouze k právnímu jednání, kdy vystupuje jako subjekt soukromoprávních vztahů, nikoliv jako nositel veřejné moci. Možnost obce zavázat se ve smlouvě s developerem např. k udělení souhlasu vlastníka pozemku s určitým záměrem pak potvrdily soudy již dříve, například v rozsudku ze dne 28. 5. 2014, č. j. 22 Cdo 607/2014 Nejvyšší soud mj. akcentoval skutečnost, že rozhodnutí ohledně udělení souhlasu leží skutečně pouze na obci, která hospodaří se svým majetkem, a to bez ohledu na to, že jde o pozemky ve vlastnictví obce, které slouží k obecnému užívání.

V rozsudku ze dne 28. 2. 2013, sp. zn. 33 Cdo 3225/2011 Nejvyšší soud v podstatě legitimizoval možnost obcí požadovat po developerech finanční příspěvek na vybudování infrastruktury, pokud dojdou ke

vzájemné dohodě. V tomto rozsudku Nejvyšší soud vycházel právě z dvojího postavení obce v rámci výkonu samostatné působnosti, kdy obec vystupuje jako nositel veřejné moci a kdy naopak vystupuje ze svého soukromoprávního postavení, v rámci kterého obec vystupuje jako právnická osoba v právních vztazích, v nichž má s ostatními účastníky rovné postavení. V těchto vztazích může obec stejně jako jiní jejich účastníci činit vše, co není zákonem zakázáno, a svá práva a povinnosti si může se souhlasem druhé smluvní strany upravit odchýlně od zákona, pokud to zákon výslovně nezakazuje nebo z jeho povahy nevyplývá, že není možné se od něj odchýlit. Možnost uzavírání smluv obcí s developery a jejich zavazování k poskytnutí příspěvků obci na základě této smlouvy dovedl Nejvyšší soud právě ze soukromoprávního postavení obce. Podle rozsudku Nejvyššího soudu žádný zákon nezakazuje obci uzavřít dohodu, ve které se vlastníci pozemků zaváží finančně přispět obci na vybudování infrastruktury, která jim bude ku prospěchu (zvýší hodnotu jejich pozemků). V tomto rozsudku Nejvyšší soud pak také zdůraznil roli autonomie vůle smluvních stran, tj. obce a investora, s tím, že záleží jen na vzájemné dohodě obce a vlastníka pozemku, zda a za jakých podmínek dohodu uzavřou.

Zásadní je pak judikatura v dlouhotrvajícím případě obce Černolice, která se na základě sponzorské smlouvy zavázala zařadit pozemky developera jako stavební do územního plánu. Poté, co byly pozemky zařazeny do návrhu územního plánu jako zastavitelná plocha, došlo v důsledku procesního pochybení obce při schvalování územního plánu ke zrušení jeho části právě v rozsahu pozemků developera. Obec také iniciovala místní referendum, přičemž občané obce

hlasovali tak, že pozemky developera budou zařazeny do oblasti neurčené pro zástavbu. Obec následně schválila změnu územního plánu podle výsledků místního referenda, což vedlo ke znemožnění realizace projektu developera. Ten odstoupil od smlouvy pro nemožnost plnění ze strany obce a požadoval po ní sponzorský dar vrátit. Nejvyšší soud v rozsudku č. j. 23 Cdo 129/2021-291 ze dne 28. 4. 2021 odmítl dovolání obce, čímž potvrdil předchozí rozsudky Okresního soudu Praha-západ č. j. 7 C 123/2018-134 ze dne 5. 12. 2018 a rozsudek Krajského soudu v Praze č. j. 21 Co 240/2019-255 ze dne 11. 3. 2020, v němž tento soud uvedl: „*Obec je oprávněna zavazovat se v rozsahu své samostatné působnosti, což také ve sponzorské smlouvě učinila, když se zavázala pouze k zařazení pozemků jako stavebních do územního plánu, avšak nezávázala se k tomu, že takovýmto způsobem bude územní plán schválen. Ani její závazek vydat sponzorovi souhlas s vydáním územního a stavebního rozhodnutí pro stavbu rodinných domů a závazek neklást projektu žádné překážky není v rozporu s pravomocí v rozsahu její samostatné působnosti.*“

Lze shrnout, že na formu spolupráce obce a developera směřující ke změně územního plánu, kde obec vystupuje jako rovnocenný partner v rámci soukromoprávního vztahu a nikoliv jako nositel veřejné moci, lze aplikovat zásadu legální licence. Podle ní lze činit vše, co není zákonem zakázáno. Obce tedy mohou uzavírat smlouvy s developery ke změně územního plánu, bez níž by realizace jejich záměru nebyla možná. Developeri se pak mohou smluvně zavázat přispět obci na budování potřebné veřejné infrastruktury za podmínky, že k požadované změně regulace v území skutečně dojde.

*Mgr. Jiří Nezhyba
advokát a partner Frank Bold Advokáti, s. r. o.*

ENGLISH ABSTRACT

Principles of Cooperation between Municipalities and Developers and the Possibility of Agreement on the Changes to the Spatial Plan, by Jiří Nezhyba

According to Section 2(2) of the Act on Municipalities, municipalities are obliged to take care of the comprehensive development of their territory and address the needs of their citizens. However, municipalities face increasing demands for the construction of new and maintenance of existing public infrastructure, i.e., in particular transport and technical infrastructure and civic amenities. Financing public infrastructure is extremely expensive. The current tax budget does not take into account how many construction activities take place in the municipality and how much the municipality needs to invest in the development of public infrastructure in order to provide quality living conditions both for its citizens and for all those who use the municipality's infrastructure and public services.