

SPOLUPRÁCE JE DOHODOU OBOU SMLUVNÍCH STRAN: SOUKROMÉHO I VEŘEJNÉHO SEKTORU

Vít Řezáč

Tento článek si klade za cíl upozornit na některé souvislosti, které mohou negativně ovlivnit spolupráci veřejného a soukromého sektoru v případě, že se trh nebo vnější podmínky pro spolupráci nebudou vyvíjet „lineárně“, ale spíše cyklicky nebo nepředvídatelně, jak je pro trh nebo život spíše typické. Spolupráce je dohodou obou smluvních stran, proto by veřejný sektor neměl chápat svoji úlohu jen v nastavování pravidel, ale aktivně vytvářet podmínky pro dialog o kvalitě prostředí v obci/měste. To vyžaduje „plnění“ (investice, vedle územního i finančního plánování, porozumění tržním mechanismům) i na jeho straně. Jen tak si zajistí, že bude dialog se soukromým sektorem fungovat dlouhodobě.

Úvod

Spolupráce veřejného a soukromého sektoru je v posledních několika letech předmětem stále četnějších odborných diskusí, které vyústily v sestavování pravidel na uzavírání dohod v řadě měst a obcí podle dostupných vzorů. Veřejný sektor se konečně osmělil a vyzval soukromý sektor k dialogu, na který protistrana s určitou nadějí na změnu neutěšených poměrů (především v oblasti povolovacích procesů projektů, které jsou jedny z nejdělsích na světě) přistoupila.

Podle mého názoru, první vlna metodik pro spolupráci obcí se stavebníky je za námi, nyní by se mělo přistoupit k postupné úpravě pravidel tak, aby se posílila předvídatelnost a vzájemná výhodnost vztahů mezi oběma sektory, aby pravidla citlivěji reagovala na trh.

Tím, že nositelem iniciativy byl veřejný sektor, se nastavení smluvních vztahů logicky řídilo jeho optikou. Pravidla správně zmiňují důležité principy spolupráce, ovšem jejich interpretace směřuje především k jejich obhajobě před veřejností, která má být takto ubezpečena, že se celý proces odehrává transparentně s vyloučením neférového jednání, avšak méně se obrací k druhé straně partnerství, tj. k soukromému sektoru, který pravidla přijal, aniž by mohl silněji uplatnit svůj pohled.

Zahájení dialogu mezi veřejným a soukromým sektorem je do značné míry ovlivněno ekonomickými podmínkami. Veřejný sektor vyčerpaný schodkovým státním rozpočtem hledá stále aktivněji a inovativněji nové zdroje na financování veřej-

né vybavenosti. Na druhé straně soukromý sektor, do značné míry globalizovaný, disponuje přebytkovými zdroji, zejména v oblasti nemovitostí, a kapitál hledá cíle pro svoje zhodnocení. Na jedné straně jsou tedy ti, kteří vytvářejí podmínky pro rozvoj území, na druhé straně ti, kdo mají pro tento rozvoj zdroje. Výsledkem je pak stále větší účast soukromého sektoru na výstavbě veřejné infrastruktury.

Co je cílem spolupráce?

Veřejný sektor nese hlavní díl zodpovědnosti za rozvoj obce, města či kraje, ale rozhodující vliv v tom, zda a jak se v území bude stavět, mají stavebníci jako investoři či developeři a další soukromé subjekty.

Ve spolupráci se stavebníky/developery si obec musí zachovat svoje základní poslání: zajišťovat svým občanům co nejvyšší kvalitu života, včetně kvality prostředí, a to v konkrétních podmínkách obce. Ve směru k developerům to znamená podporovat a prosazovat taková řešení, jejichž výsledkem je zvýšení hodnoty území v důsledku kvality prostředí. Navíc k tomuto cíli, shodnému s cíli komerčního developmentu, musí veřejná správa přihlížet i k cílům sociální udržitelnosti, tedy k oprávněným zájmům všech skupin občanů. Smyslem spolupráce tedy není především získat prostředky do rozpočtu obce, ale za účasti stavebníků vytvářet kvalitní prostředí pro občany. Samospráva potřebuje finance nejen na budování chybějící veřejné infrastruktury, ale i na zajištění jejího provozu a údržby.

V posledních letech představitelé řady českých měst a měších obcí začali přicházet s iniciativami směřujícími k nastavení pravidel spolupráce, hledali mezi experty na stavební právo a ekonomii měst návrhy na řešení budoucího uspořádání vztahů se stavebníky. Několik českých měst nakonec přijalo zásady pro spolupráci s investory a zájem dalších měst i soukromých developerů/investorů o tuto spolupráci neustále stoupá. Potřebu tohoto typu dokumentu můžeme chápat jako reakci na dlouhodobou neschopnost efektivně dospět k dohodě v plánování využití území. Tento trend přirozeně sleduje tendence v prostorovém plánování v zahraničí, které posouvají těžiště při hledání dohody o využití území od plánovacích dokumentů směrem ke smluvním vztahům. Fakticky se začíná projevovat rychlejší tempo vstupu soukromých investic do území investičně atraktivních míst (metropole, další velká města a sídla v aglomeračním okruhu), než je schopnost veřejných rozpočtů reagovat na proměny tím vyvolané, zejména v oblasti pořizování či posilování adekvátních veřejných infrastruktur.

Soukromý sektor vyšel těmto snahám vstříc, protože si sliboval a slibuje rozpuštění mlhy, která ve vztazích mezi oběma sektory roky znemožňovala se pragmaticky bavit o přínosech nebo nákladech projektů pro veřejný sektor. Investoři se primárně podílejí na výstavbě v sídle z jiných pohnutek. Jedná se samozřejmě o zisk, návratnost investice, uspokojování osobní potřeby apod.

Pro správné pochopení chování a rozhodování soukromého sektoru je třeba

rozlišovat priority jednotlivých účastníků rozvoje a rozumět rizikům, kterým jsou vystaveni.

Developeři chápou nemovitosti jako předmět svého podnikání, produkt pro uživatele a budoucí vlastníky (nestaví sami pro sebe). Jejich role je předjímat trendy a vytvářet obchodní příležitosti pro investory – v tom mohou být značně kreativní, až agresivní.

Priority	Rizika
<ul style="list-style-type: none"> • potřebují zhodnocené nemovitosti co nejrychleji prodat, aby se zbavili dluhové služby 	<ul style="list-style-type: none"> • změny na trhu, které lze jen těžko předvídat zejména do vzdálenější budoucnosti • nárůst dluhové služby v případě protahování doby projektu
<p>→ kritickým faktorem je čas</p>	

Developer má k dispozici většinou tzv. „krátké peníze“, které musí do několika roků vrátit svému věřiteli, tedy bance nebo investičnímu fondu. Proto uvítá uzavření transparentní dohody o financování veřejné vybavenosti, protože se tím vyjasní postoj obce k jeho projektu ještě před zahájením povolovacího procesu podle stavebního zákona. Navíc tím, že vstoupí do smluvního vztahu s obcí a účastní se na zajišťování potřebných veřejných infrastruktur, posílí i v očích svých klientů svoji důvěryhodnost jako partner obce při realizaci svého projektu.

Rizika spolupráce

Spolupráce vyžaduje od obou smluvních stran nejenom stanovení cílů a kvalifikovaný odhad budoucího vývoje, ale musí, jako každý vztah, uvážit možná úskalí a rizika. Ta jsou spojena s nepředvídatelností budoucnosti, se změnami na trhu. Události posledních tří let nám o tom poskytl nepopíratelné důkazy.

Obec či město musí mít především jasno o koncepci svého rozvoje, svých potřebách a limitech rozvoje. Pak bude vědět, jakou změnu a v jakých parametrech v předmětném území preferuje. Následně bude i stavebník mít jasno, za jakých okolností bude projednání záměru ze strany města/obce probíhat hladce a rychle.

Obvyklým výsledkem dohody o spolupráci bývá stanovení příspěvku soukromého sektoru na rozvoj veřejné in-

frastruktury. Tento příspěvek zvyšuje investiční zátěž stavebníka a ten se jej bude snažit přenést na konečného uživatele stavby (budoucí obyvatele obce v případě bytové výstavby). Stavebník je ovšem limitován trhem a míra, s jakou bude moci tuto zvýšenou zátěž realizovat při prodeji, závisí na celkové nabídce a poptávce. V případě, že zátěž ponese jen někteří stavebníci v obci nebo že zátěž bude vyšší než v jiných obcích, může

neúměrná výše příspěvku způsobit odchod stavebníků, kteří by jinak byli připraveni se podílet na rozvoji obce. Obec by pak měla méně spolupracujících stavebníků na svém území, snížil by se celkový podíl uskutečněných spoluúčastí. Naproti tomu neúměrně nízká spoluúčast stavebníků nevytváří pro obec dostatečný zdroj pro financování veřejných investic. V obou případech je výsledkem neúměrně stanoveného podílu spoluúčasti stavebníků na pořizování veřejných infrastruktur obce malý celkový příjem obce na financování veřejných investic.

Riziko může spočívat také v nestabilitě a diskontinuitě rozhodování zastupitelstva, resp. rady o výši spoluúčasti stavebníků na pořizování veřejné infrastruktury. Náhlé nebo výrazné změny mohou způsobit znevěrohodnění celého programu spoluúčasti. Například prudký nárůst příspěvků může znevýhodnit ty stavebníky, kteří dobrovolně hledají dohodu s obcí oproti těm, kteří na spolupráci nepřistoupí.

Principy spolupráce

Správné nastavení vztahů mezi veřejným a soukromým sektorem musí vycházet jednak z obecných zásad rovnosti a transparentnosti, jednak z pochopení potřeb a cílů každé ze smluvních stran.

Nejčastěji se v praxi uvádějí tyto principy spolupráce:

- **Dobrovolnost** – spolupráce zakotvená ve smluvním vztahu je výrazem vůle

smluvních stran; obě strany jsou motivovány na dosažení společného cíle; v řadě případů ale může být uzavření smlouvy podmínkou pro realizaci projektu developera (viz dále).

- **Oboustranná výhodnost „win-win“ pro veřejný i soukromý sektor** – dosažení veřejného zájmu ukotveného v územním plánu je efektivně možné pouze za podmínek atraktivních pro každou ze smluvních stran z jejich pohledu; každá ze stran proto musí rozumět pohledu strany druhé.
- **Transparentnost** – pravidla spolupráce i následně uzavírané smlouvy a způsob, jak obě strany došly k ujednání, musí být předem zřejmé a veřejně dostupné, způsob projednávání musí být doložitelný například ze zveřejněných zápisů z jednání.
- **Předvídatelnost** – pravidla jsou dopředu známá a mají stanovený východzí rámec, od kterého se nelze snadno odchýlit; vyjednávání nezačínají po každé „od začátku“.
- **Nediskriminační postup** – pravidla platí pro všechny subjekty stejně, nikdo není zvýhodněn.
- **Přiměřenost nákladů** – smluvní požadavky kladené na investora/developera jsou z hlediska jejich celkové zátěže přiměřené výhodám, které realizace projektu investorovi/developerovi přinese; pro obec je přínos spolupráce významný z hlediska její kapacity zajišťovat potřebné veřejné služby.
- **Kauzalita** – veřejná infrastruktura pořízená na základě smluvního vztahu mezi investorem/developerem a obcí/městem musí být předpokladem nebo důsledkem konkrétní plánované výstavby; obec by měla být schopna kauzální propojení infrastruktury s projektem doložit v případě sporů a soudního přezkumu rozhodnutí; zřejmě nelze požadovat krytí provozních nákladů infrastruktury.
- **Účelová vázanost plnění** – prostředky vstupující do spoluúčasti budou vynaloženy na veřejné investice vyvolané anebo související s projektem; za příspěvky vázané na veřejné investice v souvislosti s projektem může developer uplatnit odpočet daní; v případě plnění za veřejnou infrastrukturu jinde v obci, která sice splňuje princip kauzality, ale není v řešeném území, možnost daňového odpočtu zatím není vyjasněná.

Principy předvídatelnosti a oboustranné výhodnosti

Předmětem článku jsou situace, které mohou nastat a nastávají v tržním prostředí nebo které mohou změnit výchozí předpoklady obou smluvních stran. Za jedny z nejdůležitějších z výše uvedených principů považují princip předvídatelnosti a princip oboustranné výhodnosti.

Předvídatelnost je pozitivně vnímána především ze strany soukromého sektoru. Ten má jasně definovaná kritéria pro výsledek projektu a každá odchylka znamená zvýšení rizika, které se musí do hodnocení promítnout zvýšením rizikové přírážky, čímž se buďto zvyšuje konečná cena pro uživatele (např. cena bytu), nebo se od realizace projektu ustoupí, resp. realizuje se v jiném městě nebo jiném státě.

Pro stavebníka/developera začíná projekt několik roků před tím, než je schopen představit takovou verzi projektu, která může sloužit jako podklad pro smlouvu. Jeho finanční rozvaha by ovšem již v rané fázi měla požadavky obce na spolufinancování veřejných infrastruktur zahrnovat. Přestože se mohou vstupy pro výpočet výše spoluúčasti během přípravy projektu měnit, dá se předpokládat, že za relativní stability podmínek trhu bude ve výši spoluúčasti stavebníka kontinuita, takže stavebník bude předem znát podmínky obce pro výstavbu a pro svoji spoluúčast a její požadovanou výši. To mu umožní výši příspěvku i s několikaletým předstihem zakalkulovat do svého rozpočtu proveditelnosti.

Jak předvídatelnost a oboustrannou výhodnost řeší v zahraničí

To, že jsou oba výše zmíněné principy důležité, potvrzují i zkušenosti ze zahraničí. V některých zemích mají dlouhou tradici transparentní spolupráce veřejného a soukromého sektoru. Množství uskutečněných smluv zejména u velkých projektů potvrzuje, že se na základě dobrovolnosti daří dospět k oboustranné výhodnosti spolupráce.

Obecně lze zahraniční přístupy ke sjednávání spolupráce rozdělit do několika typů.

Sjednávané závazky stavebníků (konsenzuální přístup)

Přístup založený na dobrovolném smluvním vztahu (na základě stavebního zákona nebo na základě soukromoprávních vztahů) obce a stavebníka, ve kterém se obec a stavebník zavazují k věcnému a časovému plnění předmětu dohody. Stavebník obvykle akceptuje povinnost uhradit příspěvek na veřejnou infrastrukturu a vybavenost, obec se zpravidla zavazuje k výstavbě této veřejné infrastruktury a vybavenosti. Přístup je využíván v Rakousku, Německu a Finsku.

Nesjednávané závazky stavebníků (taxativní přístup)

Přístup, ve kterém obec na základě příslušného zákona a/nebo jiného legislativního nástroje může uvalit na stavebníka povinnost závazků na rozvoj veřejné infrastruktury a vybavenosti. Přístup je využíván v Anglii (Community Infrastructure Levy, Crook et al., 2013), ve Francii (La taxe d'aménagement, Muñoz Gielen a Lenferink, 2018), ve Španělsku (Cargas de urbanización, Muñoz Gielen a Lenferink, 2018) či Irské republice (Development Contribution Scheme), Nizozemí (Developer Obligations) a dalších zemích.

Ad hoc vyjednávání

Přístup, který lze stále zaznamenat v některých zemích (Dánsko, Švédsko, Polsko, Maďarsko) a ve kterém veřejný sektor hledá možnost zapojení stavebníka do rozvoje obce na základě individuálního vyjednávání dle velikosti projektu, otevřenosti stavebníka k jednání nebo pozice obce v konkrétním projektu (vlastnictví pozemků, technické infrastruktury apod.).

Příklady

Pro názornost uvedu tři zahraniční příklady přístupu k předvídatelnosti a oboustranné výhodnosti spolupráce obou sektorů. Všem je společné to, že si veřejný sektor uvědomuje potřebu zohledňovat situaci na trhu nemovitostí. Ve všech modelech spolupráce je proto nezastupitelná role odborných odhadců, kteří garantují, že plnění soukromého sektoru bude přiměřené aktuální tržní situaci. Níže uváděné metodiky možnost veřej-

ného sektoru, tj. zastupitelstva, stanovovat napřímo výši plnění, tj. příspěvku, omezují. Celý proces je samozřejmě náročnější, vyžaduje kompetentní úředníky, přináší zvýšené náklady, nicméně je pro soulad pohledů obou stran z dlouhodobé perspektivy atraktivnější, protože soukromému sektoru snižuje riziko nepředvídatelnosti (nižší riziková přírážka) a o to více prostředků může pak uvolnit na veřejné služby.

Tento aspekt proměn trhu u nás zatím zcela pomíjíme, protože nastavení současných pravidel je ve většině českých případů zcela v kompetenci zastupitelů bez možnosti korektury nezávislého pohledu, který by zohlednil aktuální tržní situaci, tj. zastupitelé mohou prakticky zcela volně měnit podmínky pro soukromý sektor, čímž mohou ohrozit jak předvídatelnost, tak oboustrannou výhodnost spolupráce v konkrétní situaci na trhu.

Německo

Hlavní rozdíl oproti českému stavebnímu právu spočívá v okamžiku, kdy získává stavebník možnost žádat o povolení stavby. U nás je toto právo obsaženo v územním plánu, který vymezuje zastavitelné pozemky, v Německu je územní plán závazný pouze pro úřady (behördenverbindlich), a u transformačních nebo rozvojových území vymezených územním plánem stavebníkům žádná práva k výstavbě nepřiděluje. Územním plánem je právo přiděleno pouze ve stabilizované zástavbě. V rozvojových a transformačních plochách právo k výstavbě případně stavebníkovi až v momentu schválení regulačního plánu (Bebauungsplan neboli tzv. B-plán). Ten je právně závazným dokumentem pro povolování staveb. B-plán se povinně pořizuje ve všech nestabilizovaných, tj. rozvojových a transformačních, územích. Nestabilizovaná území bez B-plánu nemohou být zastavěna a jejich hodnota je tedy nižší než ploch stabilizovaných se stejnou plánovanou funkcí. Územní plán je tedy koncepční dokument.

Předvídatelnost i oboustranná výhodnost je v Německu zajištěna společným ad hoc vyjednáváním založeným na expertní analýze výnosů projektu. V Mnichově uplatňují metodiku tzv. sozialgerechte Bodennutzung (sociálně spravedlivé využívání pozemků). Stavebník sice dopře-

du nezná výši příspěvku, ale zná princip dělení zhodnocení pozemku po schválení regulačního plánu mezi veřejným a soukromým sektorem. Konkrétní výše plnění se pak stanovuje výpočtem podle jednotné metodiky za použití konkrétních tržních údajů, které dodává nezávislý autorizovaný odhadce, kterou pak odsouhlasí obě smluvní strany. Tím se pokaždé zajistí tržní přiměřenost plnění a současně se obec zaváže zcela konkrétně k plnění svých závazků v oblasti veřejné infrastruktury. Stavebník ví, že příspěvek bude přiměřený a že obec oproti němu poskytne konkrétní plnění.

Na obrázku 1 je schéma stanovení participace stavebníka na veřejné infrastrukturu. Čísla jsou orientační, pro ilustraci. Počáteční hodnota pozemku před schválením B-plánu, tj. bez práva stavět, je v prvním sloupci. Ve druhém je znázorněno zhodnocení pozemku po schválení B-plánu a za předpokladu vybudování veřejné infrastruktury. Třetí sloupec ukazuje rozdělení navýšené hodnoty pozemku mezi veřejným a soukromým sektorem, přičemž soukromému sektoru je garantována minimálně třetina tohoto zhodnocení. V příkladu je jeho podíl vyšší (modrá část – 51 %). Tento podíl by měl stavebníkovi umožnit pokrýt podnikatelská rizika a přinést přiměřený zisk. Pokud by náklady na veřejnou infrastrukturu byly vyšší a nezaručovaly stavebníkovi alespoň jednu třetinu ze zhodnocení, nemusí se zavazovat k úhradě těchto nákladů.

Finsko

Ve Finsku upravuje metodu nastavení spolupráce veřejného a soukromého sektoru zákon. V Helsinkách se například k obdobnému výpočtu jako v Německu přistupuje v případech, kdy developer získává projektem tzv. „významný výnos“, což je částka nad 700 tis. eur [Puumalainen, 2015]. Obec se svým specializovaným týmem a nezávislými odhadci spočítá parametry návratnosti projektu v konkrétní tržní situaci a pak postupuje dále podle předem známých pravidel.

Město může požadovat poplatek ve výši až 50 % z částky, která je nad stanovených 700 tis. eur. Jedná-li se o bytový projekt na nově vymezeném území, poplatky jsou nižší (35 %) a výnos developera osvobozený od poplatku může být vyšší (1 mil. eur).

Pakliže jednání mezi městem a soukromým stavebníkem nevedou ke shodě o podmínkách smlouvy, má město možnost uplatnit tzv. poplatek za rozvoj území (development fee). V takovém případě musí místní autorizovaný odhadce připravit návrh výše plnění a předat jej k vyjádření vlastníkům dotčených pozemků. Ti mohou uplatnit svoje námitky a připomínky do 30 dnů od jeho doručení. Majetková komise města na základě podkladu od odborného nezávislého odhadce podá návrh zastupitelstvu o výši poplatku. Obec se ve schválené vyhlášce může odlišovat od stanoviska odhadce pouze

ve výjimečných případech zdůvodněných nárůstem ceny nemovitostí. Vlastníci dotčených pozemků a jejich nástupci či budoucí kupci jsou povinni odvést poplatek za rozvoj území.

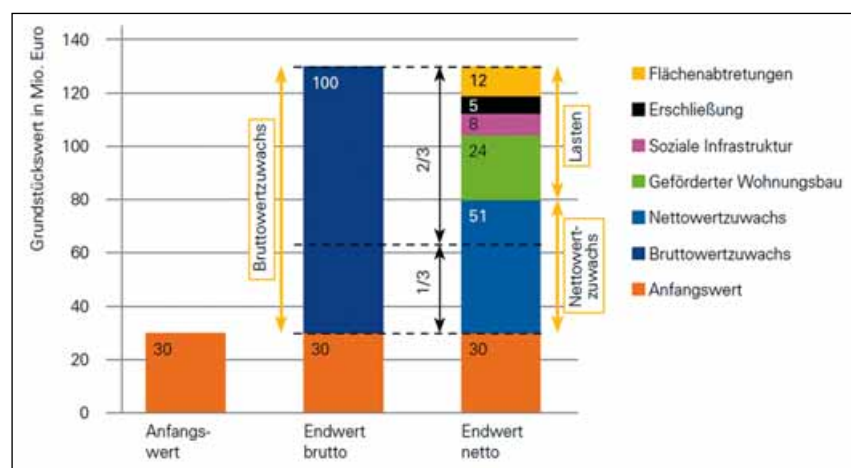
Irská republika

V Irské republice definují v různých obměnách spolupráci veřejného a soukromého sektoru již více než 30 let. Např. Dublin má velice propracovanou metodiku stanovení výše příspěvku. Ta na základě posudků odborných nezávislých odhadců a realitních expertů porovnává plánovanou výstavbu veřejné infrastruktury s odhadovanou výstavbou komerčních a bytových ploch v budoucím pětiletém období. Pro stanovení výše poplatku se dále zohledňují oprávněné náklady soukromých projektů a úroveň již existujících poplatků. Současně se přihlíží k aktuální situaci na trhu nemovitostí. Podle předem stanoveného klíče se pak expertně stanovuje konkrétní výše příspěvku podle funkce objektu.

V odůvodnění aktualizace zásad pro spolupráci, představených v roce 2013 ministrem výstavby po hluboké krizi stavebnictví v Irsku, se uvádí jako hlavní motiv obcí pro uzavírání dohod se stavebníky podpora a povzbuzení ekonomických aktivit v obci, tvorba nových pracovních příležitostí a snižování nákladů pro podnikání. Proto, jak zpráva dále uvádí, klíčovým cílem budoucího uplatňování zásad spolupráce se soukromým sektorem musí být vytváření flexibilních modelů spolupráce, které by měly zabezpečit dostatek zdrojů pro veřejnou infrastrukturu, a tím podporovat rozvoj dalších ekonomických aktivit v území. Zásady rozvoje by měly stimulovat tvorbu pracovních příležitostí cílenou preferencí vybraných typologických druhů staveb. Jinými slovy, obec by měla mít k dispozici nástroj i v oblasti nebytových staveb, aby dokázala nepřímo ovlivňovat podobu pracovního trhu v obci.

Princip předvídatelnosti v metodice pro městskou část Praha 10

Určitým pokusem, jak slabé místo v oblasti předvídatelnosti a vzájemné výhodnosti v našich podmínkách odstranit,



Obr. 1: Princip stanovení participace stavebníka na veřejné infrastrukturu podle mnichovského modelu SoBoN (zdroj LHM 2017)

Flächenabtretungen = odstoupení ploch; Erschließung = napojení pozemků na infrastrukturu; Soziale Infrastruktur = veřejná vybavenost; Geförderter Wohnungsbau = požadované neziskové bydlení; Wertzuwachs = nárůst ceny pozemku; Anfangswert = počáteční cena pozemku

TABLE A: COSTS INCLUDED IN SCHEME

Costs attributable in the lifetime of the scheme to the classes of infrastructure and facilities:-

	Eligible Costs	% Contributions Allocated	Contributions Allocated
Class 1: Roads infrastructure & facilities	€68.0m	30.24%	€41.8m
Class 2: Drainage (surface water) infrastructure & facilities	€32.90m	14.61%	€20.2m
Class 3: Parks & open space facilities & amenities	€26.7m	11.89%	€16.4m
Class 4: Community facilities & amenities	€38.6m	17.16%	€23.7m
Class 5: Urban regeneration facilities & amenities	€58.8m	26.10%	€36.0m
Total costs included in Scheme	€225m	100%	€138.2m

TABLE B – PROJECTED DEVELOPMENT

Units of projected residential development and projected industrial/commercial development (in the years to 2020):-

Residential	Industrial/Commercial
15,000 units* (1,275,000 sqm)	400,000 sqm

*excludes social housing

Tab. 1: Výčet veřejných investic v jednotlivých kategoriích a jejich alokace v procentech na vymezené území

Tabulka 1A obsahuje souhrn veškerých plánovaných nákladů na veřejnou infrastrukturu zahrnutou do předpisu v období jeho platnosti, členění do tříd: (1) dopravní investice, (2) odvodnění, (3) parky a veřejná prostranství, (4) občanské vybavení, (5) regenerace města a požadovaný podíl spoluúčasti soukromých investorů.

Tabulka 1B poskytuje údaje o předpokládaném objemu rezidenčních a nerezidenčních (výrobních a komerčních) investic po sledované období (2016–2020).

Předpis obsahuje soupis těchto projektů a jejich rozpočet.

byla metodika schválena Zastupitelstvem městské části Praha 10 v roce 2020.

Metodika vychází z předpokladu, jako všechny obdobné metodiky, že obec a stavebníci mají společný zájem na vytváření potřebné kvality veřejné infrastruktury v obci. Obec má zájem na zlepšení vybavenosti pro stávající i nové obyvatele, podniky a jejich zaměstnance. Stavebník podnikající za účelem zisku z územního rozvoje má zájem, aby svým klientům mohl nabízet bydlení nebo pracoviště v obci, která pro ně zajišťuje všechny potřebné veřejné infrastruktury v dobré dostupnosti a potřebné kapacitě, a tím pro ně vytváří podmínky pro dlouhodobě udržitelné užívání.

V této metodice je oproti ostatním českým příkladům jiné to, že mezi výši veřejných investic a intenzitou rozvoje prostřednictvím soukromých investic byl nastaven vzájemný vztah. To znamená, že objem připravovaných veřejných investic je dle této metodiky ve vztahu s výší příspěvku sou-

kromého sektoru. Konkrétně je stanoven koeficient, který de facto určuje, kolik procent z objemu vybraných veřejných investic bude hrazeno z příspěvků soukromého sektoru. Obě strany tudíž vědí předem, v jaké míře bude smlouva oboustranně přínosná. Obec předvídá svoje investice ve střednědobém výhledu, soukromý stavebník zvažuje kapacity svého projektu. Parametry obou stran se sice mohou modifikovat, ale ne radikálně. Provázaností objemu veřejných investic v území s výškou příspěvku se zamezí jeho náhlým výkyvům.

R-6	R-5	R-4	R-3	R-2	R-1	R	R+1	R+2	R+3	R+4
Pětileté období rozhodné pro výpočet hrubé podlažní plochy (HPP: bydlení, administrativa, další komerční plochy)					Prosinec: schválení koeficientů na rok R	Pětileté období rozhodné pro výpočet veřejných investičních výdajů na základě střednědobého výhledu rozpočtu městské části				

Obr. 2: Ukázka z metodiky MČ Praha 10. Časové schéma pro stanovení relevantních pětiletých řad pro výpočet základní sazby příspěvku na rok R. Sazba se schvaluje v roce R-1 na základě dat za období R-6 až R-2 pro HPP a období R až R+4 pro veřejnou infrastrukturu.

Přestože se mohou vstupy pro výpočet výše spoluúčasti každoročně měnit, lze předpokládat, že v každoročním stanovování výše spoluúčasti stavebníka bude kontinuita. To umožní stavebníkovi výši příspěvku odhadnout i s několikaletým předstihem. Nemusí se obávat, že jiné zastupitelstvo, například po volbách, výši příspěvku náhle změní.

Adaptibilita na změny trhu

Metodika městské části Praha 10 pracuje ještě s jedním parametrem. Míru spoluúčasti stavebníka může obec rektifikovat podle trendů trhu tzv. koeficientem vlivu trhu – zejména se může jednat o útlum nebo setrvalý nárůst poptávky na trhu nemovitostí daného účelu. Tento koeficient se odvozuje automaticky z dat o vývoji trhu. Při jeho aplikaci je ale třeba postupovat nanejvýše obezřetně, aby, pokud možno, nebyl porušen princip předvídatelnosti a stability podmínek. Proto metodika říká, že pro stanovení příslušných koeficientů se výstavba vyhodnocuje ve víceletém časovém období (5 let). Jak se postupuje, vysvětluje obrázek 2. Naproti tomu neuplatnění koeficientu vlivu trhu v době krize na trhu nemovitostí může mít za následek nepřiměřeně navýšení poplatku pro již tak klesající trh. V okamžiku, kdy se trh oživuje, je pak vhodné koeficient vlivu trhu vrátit do výše za normálního stavu trhu.

Win-win model

Současná praxe ukazuje, že spolupráce samosprávy a soukromých investorů představuje důležitý předpoklad žádoucí kultivace prostředí sídla. Chce-li obec dlouhodobě požívat výhod ze spolupráce, měla by mít na paměti, že to nejdůležitější není, jak si nastaví konkrétní příspěvky, ale že se nastartuje dialog o kvalitě prostředí v obci dříve, než developer přijde s hotovým návrhem. Obě smluvní strany pro to musí

něco vykonat. Jinými slovy, cílem spolupráce by nemělo být jenom co nejvyšší peněžní plnění ze strany soukromého sektoru, ale hledání win-win modelu pro obě strany.

Obec získá s předstihem – na rozdíl od situace, kdy stavebník přichází s žádostí o povolení s hotovým projektem – možnost komunikovat se stavebníkem, který bude mít zájem na uzavření smlouvy. O to dříve se obec může v samostatné působnosti pokusit ovlivnit podobu projektu tak, aby lépe vyhovoval potřebám rozvoje obce.

Povědomí o záměrech soukromých stavebníků zahrnutých do programu včetně v nich obsažených stavebních objemů a z toho plynoucích příspěvků obci na veřejné infrastruktury umožní obci realisticky plánovat objemy investic do těchto infrastruktur.

Jak uvádí řecký urbanista Panagiotis Getimis: „Plánovat území se dnes nepovažuje za výsadu státu, který jej řídí striktně hierarchicky s použitím vymezených kompetencí, ale rozvoj území se stále častěji diskutuje v okruhu volených orgánů, soukromých aktérů, státních, nevládních a formálních i neformálních institucí.“ Citát předního odborníka na plánování měst potvrzuje, jak důležité je hledat dohodu v území. Neustálé hledání a vyvažování zájmů je nejjistější cestou k dosažení kvalitního prostředí pro život v obci.

Použité zdroje:

CAERPHILLY COUNTY BOROUGH. *Community Infrastructure Levy, Guidance Note 1, Example Calculations of CIL Liability*. 2014. Dostupné z: https://www.caerphilly.gov.uk/caerphillydocs/planning/charging_example1.aspx.

DUBLIN CITY COUNCIL. *Development Contribution Scheme*. 2016. Dostupné z: <http://www.dublindocklands.ie/sites/default/files/Planning/Dev%20Cont%20Scheme/DevelopmentContributionScheme2016-2020.pdf>.

MAGNIER, Annick; GETIMIS, Panagiotis; CABRIA, Marcello; BAPTISTA, Luís (2018). *Mayors and Spatial Planning in Their Cities*. In: *Political Leaders and Changing Local Democracy*. Lisbon: Palgrave Macmillan, 2018.

HEALEY, Patsy; PURDUE, Michael; ENNIS, Frank. *Negotiating Development: Rationales and Practice for Development Obligations and Planning Gain*. London: E & FN Spon, 1995.

LANDESHAUPTSTADT MÜNCHEN. *Die Verfahrungsgrundsätze zur Sozialgerechten Bodennutzung in der Fassung vom 26. 7. 2006*. Dostupné z: <https://stadt.muenchen.de/infos/sozialgerechte-bodennutzung.html>.

LANDESHAUPTSTADT MÜNCHEN. *Wohnungspolitischs Handlungsprogramm*. In: *Wohnen in München VI 2017–2021*. Dostupné z: <https://www.baugenehmigung-muenchen.info/publikationen/wohnungspolitischs-handlungsprogramm-wohnen-in-muenchen-v.html>.

MAIER, Karel; ŘEZÁČ, Vít; JABLONSKÁ, Laura. *Spoluúčast privátního sektoru na veřejných výdajích*. MČ Praha 10, 2020.

MAIER, Karel; ŘEZÁČ, Vít. *Samospráva a investor – spolupráce na tvorbě kvalitního prostředí*. Příručka pro Českou komoru architektů, 2023.

MUÑOZ GIELEN, Demetrio; LENFERINK, Sander. The role of negotiated developer obligations in financing large public infrastructure after economic crisis in the Netherlands. In: *European Planning Studies*, 2018, 26.4:768-791.

PUUMALAINEN, Tiina: *Land Development in Helsinki*, referát na konferenci AUUP ČR, Jeseník, 2015.

SAIRINEN, Rauno. *Regulatory reform of Finnish environmental policy*. Helsinki, 2000.

ŠINDLEROVÁ, Veronika, et al. *Metodická příručka pro využívání plánovacích smluv v praxi*. Souhrnná zpráva MMR-92666/2021-81. MMR ČR, 2022.

VEJCHODSKÁ, Eliška; ŠINDLEROVÁ, Veronika; FELCMAN, Jindřich. *Ekonomické nástroje v územním rozvoji: Přehled ekonomických nástrojů využívaných v zahraničí*. Souhrnná výzkumná zpráva TA ČR ÉTA TL02000456 – Ekonomické nástroje v územním plánování.

Die Sozialgerechte Bodennutzung. Der Münchner Weg. Referat für Stadtplanung und Bauordnung. München, 2009.

Detailed Planning in Helsinki, City Planning Department. *Finland – A Nordic Approach to Spatial Planning*. 2012.

ŘEZÁČ, Vít. Public and private sectors seek consensus. In: *Vision for 2030*, p.4–14, MUT, Budapest, 2022.

ŘEZÁČ, Vít. Metodika spoluúčasti privátního sektoru na veřejných výdajích. In: ŘEZÁČ, V.; POLÁKOVÁ, Z., eds. *MĚ100*. Praha, 2020-11-12/2020-11-13. Praha: České vysoké učení technické v Praze, 2021. s. 40-45. ISSN 2571-4228. ISBN 978-80-01-06812-0. Dostupné z: <http://www.me100.eu>.

Stavební zákon, Finsko, National Building Code of Finland, 2002.

Zákon o územním plánování, Finsko (Land Use and Building Act) No. 132, (132/1999, doplněk 222/2003).

Vyhláška Ministerstva financí ČR č. 323/2002 Sb., o rozpočtové skladbě.

www.hel.fi.

en.uuttahelsinki.fi.

<https://info.ricany.cz/mesto/zasady-pro-vystavbu-ve-meste-ricany>.

<https://www.jihlava.cz/pro-investory/d-542841>.

<https://www.liberec.cz/cz/obcan/urad/odbory-magistratu/kancelar-architektury-mesta/dokumenty/zasady-statutarniho-mesta-liberec-pro-spolupraci-investory-rozvoji-verejne-infrastruktury.html>.

https://www.praha.eu/file/3254972/metodika_kontribuce_investoru.pdf.

en.uuttahelsinki.fi.

<https://info.ricany.cz/mesto/zasady-pro-vystavbu-ve-meste-ricany>.

<https://www.jihlava.cz/pro-investory/d-542841>.

<https://www.liberec.cz/cz/obcan/urad/odbory-magistratu/kancelar-architektury-mesta/dokumenty/zasady-statutarniho-mesta-liberec-pro-spolupraci-investory-rozvoji-verejne-infrastruktury.html>.

https://www.praha.eu/file/3254972/metodika_kontribuce_investoru.pdf.

Ing. arch. Vít Řezáč
Ústav prostorového plánování
Fakulta architektury ČVUT v Praze

ENGLISH ABSTRACT

Cooperation Means an Agreement between both Contracting Parties: The Private and the Public Sectors, by Vít Řezáč

This article aims to highlight some of the contexts that may negatively affect public-private cooperation if the market or external conditions for cooperation do not evolve in a „linear“ way, but rather cyclically or unpredictably, as is more typical for both the market and the life. Cooperation is an agreement between the two parties; therefore the public sector should not see its role as merely setting the rules, but actively creating the conditions for dialogue on the quality of the environment in the municipality/city. This requires „performance“ (investment, financial planning in addition to spatial planning and understanding of market mechanisms) on its part. This is the only way to ensure that the dialogue with the private sector will work on a long-term basis.