

NOVÁ METODICKÁ PŘÍRUČKA PRO VYUŽÍVÁNÍ PLÁNOVACÍCH SMLUV V PRAXI

Veronika Šindlerová, Jindřich Felcman, Eliška Vejchodská

Ministerstvo pro místní rozvoj vydalo novou metodickou příručku, která obsahuje podrobný návod, jak využívat nástroj plánovacích smluv. Primárním cílem této metodické příručky je pomoci obcím a stavebníkům nastavit si při výstavbě mezi sebou férové vztahy ohledně financování související veřejné infrastruktury. Metodická příručka popisuje, v jakých situacích je vhodné plánovací smlouvy využívat a jaké jsou možnosti obcí vymoci si uzavření takových smluv. Hlavním tématem metodické příručky je pak stanovení adekvátní výše požadovaného plnění ze strany obce. Navržené metody vycházejí jak z vyhodnocení infrastrukturních potřeb obce, tak z vyhodnocení navýšené hodnoty pozemku vydáním územně plánovací dokumentace.

Praxe uzavírání plánovacích smluv a dalších obdobných „kvazi-plánovacích smluv“⁽¹⁾ se v posledních letech v obcích a městech rozvíjí zcela spontánně. Mnohá města, jakož i některé menší obce, zvláště pak dynamicky se rozvíjející suburbánní obce, v posledních letech schvalují a vydávají dokumenty typu zásad pro spolupráci s investory. V nich se různým způsobem stanoví předem předvídatelný rámec, jaká plnění v případě jakých záměrů budou po stavebnících ve smlouvách požadována. Přístup obcí k uzavírání těchto smluv není nijak sjednocen a každá obec postupuje in-

dividuálně. Je přitom zřejmé, že se obce od sebe navzájem inspirují a že některé přístupy se postupně samovolně sjednocují.

S blížícím se datem nabytí účinnosti nového stavebního zákona č. 283/2021 Sb. (dále jen NSZ) bylo vyhodnoceno, že je vhodné pro tuto praxi poskytnout obcím ze strany Ministerstva pro místní rozvoj metodickou podporu. Je tomu tak i z důvodu, že NSZ institut plánovacích smluv významně posiluje. Lze tedy předpokládat, že jejich využívání bude stále častější.⁽²⁾

Stručně k úpravě plánovacích smluv v novém stavebním zákoně

NSZ zavádí několik typů plánovacích smluv, jejichž aplikaci předpokládá v různých situacích. Níže uvedená klasifikace jednotlivých typů plánovacích smluv dle NSZ je přitom klíčová, protože od ní se odvíjejí možnosti obce, kdy plánovací smlouvy uzavírat a jaká plnění v nich po stavebnících legitimně požadovat. S touto klasifikací pak pracuje i metodická příručka:

-
- 1) Výraz „kvazi-plánovací smlouva“ je zde použit z toho důvodu, že dle stavebního zákona č. 183/2006 Sb. byl tento druh smlouvy omezen jen na specifické případy – tedy plánovací smlouvy uzavírané souběžně s pořízením regulačního plánu (viz § 66 odst. 2). Obce nicméně uzavíraly smlouvy jiného typu – tedy souběžně s umístěním konkrétního záměru, popř. podmiňující změnu územního plánu. Jelikož pro ně nebylo možné využít název „plánovací smlouva“, užívaly se smlouvy nepojmenované dle § 1746 odst. 2 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, přičemž byly nazývány různě – např. smlouva o spolupráci, smlouva o příspěvku na infrastrukturu apod. Dle nového stavebního zákona č. 283/2021 Sb. jsou nicméně již všechny tyto typy smluv klasifikovány souhrnně jako plánovací smlouvy.
 - 2) Zde je na místě dodat, že především třetí část metodické příručky pojednávající o způsobu stanovení plnění požadovaného v plánovací smlouvě je aplikovatelná již nyní, i za účinnosti současného stavebního zákona č. 183/2006 Sb.
-

- 1) **plánovací smlouvy podmíněné**, jejichž uzavření je stanoveno jako podmínka v územním či regulačním plánu (§ 81 odst. 3, § 86 odst. 3 ve spojení s § 131 NSZ),
- 2) **plánovací smlouvy dobrovolné**, tedy uzavírané ze strany stavebníka dobrovolně.

U druhého režimu dobrovolného uzavírání plánovacích smluv navíc z legislativní úpravy vyplývají dva výrazně odlišné typy plánovacích smluv, které jsou důvodem pro to, aby byly v metodické příručce řešeny zvlášť:

- 2a) **plánovací smlouvy spojené se změnou územně plánovací dokumentace**, jejichž obsahem je závazek obce k pořízení územně plánovací dokumentace či její změny [§ 131 odst. 1 písm. b) NSZ],
- 2b) **plánovací smlouvy ad hoc**, tedy plánovací smlouvy uzavírané v rámci řízení o povolení záměru [§ 131 kromě písm. b) NSZ].

U první skupiny plánovacích smluv je obec v postavení, kdy si může její uzavření vynutit stanovením podmínky v územně plánovací dokumentaci. U plánovacích smluv dobrovolných je na svobodné vůli obou stran, zda plánovací smlouvu uzavřou a jaké bude plnění z takové plánovací smlouvy. Silnější postavení má přitom obec u plánovacích smluv spojených se změnou územně plánovací dokumentace – pokud uzavření smlouvy stavebník odmítne, obec jednoduše odmítne vydat územně plánovací dokumentaci. Typicky půjde o dílčí změnu územního plánu vymezující novou zastavitelnou plochu, upravující regulaci plochy ve prospěch

stavebníka apod. Slabší postavení má obec u plánovacích smluv ad hoc. Zpravidla u menších a nekonfliktních záměrů nemusí stavebník součinnost obce vůbec potřebovat, nic ho tak nebude nutit k tomu, aby na požadavek uzavřít s obcí plánovací smlouvu přistoupil.

Především s ohledem na posledně popsaný typ plánovacích smluv je tak nanejvýš vhodné, aby obce požadovaly plnění adekvátní, předvídatelná a odůvodnitelná. Agenda plánovacích smluv – ostatně jako jakákoliv jiná smluvní agenda – by měla být postavena na principu nastavení spravedlivého vztahu obou smluvních stran. Transparentně a odůvodněně stanovený příspěvek na veřejnou infrastrukturu je tudíž předpokladem win-win řešení, které bude vnímáno aktéry jako legitimní. Stavebník sice odvádí finanční prostředky či jiné plnění ve prospěch obce, ta na druhou stranu svými úkony pozemky a majetek stavebníka zhodnocuje např. tím, že získané prostředky využívá pro rozvoj svého území.

Kolik toho mohou obce po stavebnicích požadovat?

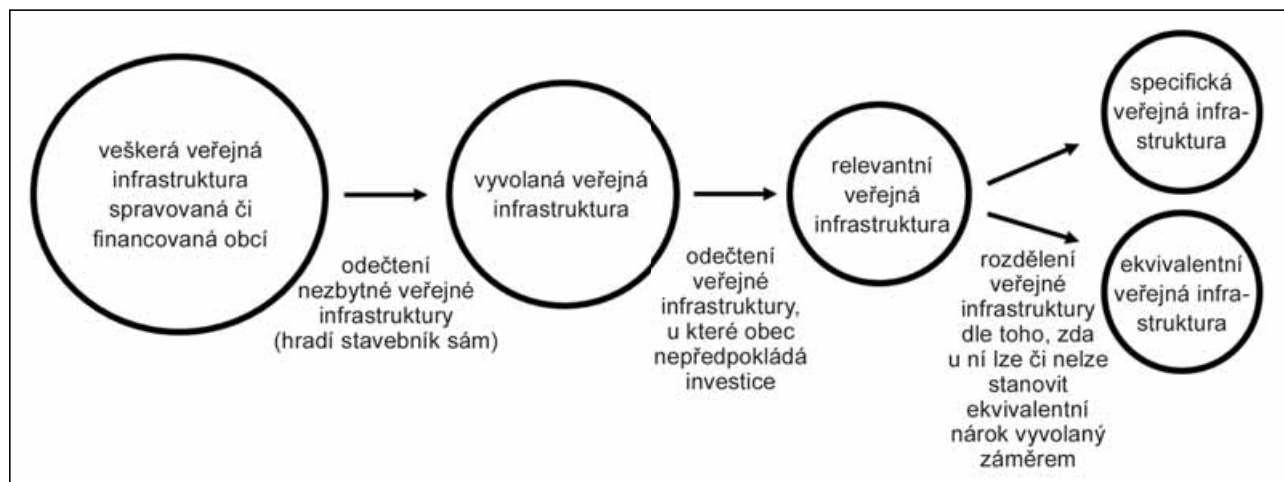
Největší část metodické příručky je tak věnována materiální stránce plánovacích smluv, tedy jaké konkrétní plnění, jaké konkrétní příspěvky a v jaké výši mohou obce oprávněně po stavebnicích požadovat. Otázky ohledně smluvních záruk a konstrukcí jednotlivých závazků budou obce se stavebníkem řešit zpravidla za účasti právníků. Míru konkrétního plnění zakotveného v plánovací smlouvě budou stanovovat politickým rozhodnutím na základě faktické pozice obce. Toto politické rozhodnutí

by mělo být založeno na kalkulaci potřeb veřejné infrastruktury související s územním rozvojem, na ekonomickém posouzení zhodnocení území díky součinnosti obce, nebo na kombinaci obou. Základním předpokladem metodické příručky je, že bude-li plnění požadované v plánovací smlouvě ctít tyto principy, bude taková smlouva odpovídat výše popsaným nárokům na spravedlnost a legitimitu.

V tomto ohledu se tak metodická příručka odlišuje od většiny doposud vydaných „zásad pro spolupráci s investory“. Ty zpravidla zakotvují výši příspěvků stavebníků pevně, aniž by jejich výše byla odvozena na základě konkrétního vyhodnocení infrastrukturních potřeb obce. Výše plateb (nejčastěji mezi 500–1 000 Kč/m² hrubé podlažní plochy) je v nich nastavena spíše na základě jakési „zvykové praxe“ – jednotlivé obce se nastavenou výší plateb mezi sebou navzájem inspirují, obce se většinou nechtějí od zaužívané výše plateb výrazně odchýlit. Jak ukážeme dále v textu, nominálně tato praxe i odpovídá realitám. Nicméně pro posílení důvodnosti požadavků a možnosti jejich aktualizace v konkrétních podmínkách a konkrétním čase je vhodné nabídnout obcím metodickou oporu, jak o požadovaném plnění dále diskutovat.

Plnění odvozené z ekvivalentních nároků na realizaci vyvolané veřejné infrastruktury

Metoda výpočtu výše plnění odvozeného z ekvivalentních nároků na realizaci vyvolané veřejné infrastruktury vychází z následujícího konstruktů: Každý záměr



na rozvoj území vyvolává určité nároky na související rozvoj veřejné infrastruktury. Takzvanou **nezbytnou veřejnou infrastrukturu** si zpravidla hradí stavebník sám, neboť se jedná o infrastrukturu nutnou pro povolení jeho záměru a o infrastrukturu, bez níž rozvojový záměr nelze vůbec technicky realizovat.³⁾ Ostatní, takzvaná vyvolaná veřejná infrastruktura, již může být legitimně předmětem plnění v plánovací smlouvě. Potřeba jejího rozvoje vyplývá z obecných zájmů na zajištění udržitelného a koordinovaného rozvoje území, nepodmiňuje však zároveň technickou realizovatelnost rozvojového záměru. Typicky se jedná o veřejnou infrastrukturu, která je umístěná zcela mimo území rozvojového záměru a přímo s ním ani provozně ani funkčně nesouvisí. Může se jednat o navýšení kapacity mateřské či základní školy u bytových projektů, navýšení kapacity čistírnou odpadních vod či vodojemu anebo zdroje pitné vody jak u bytových projektů, tak u projektů kanceláří, výroby a skladování atp., či o rozvoj parků a obdobných veřejných prostranství, cyklostezek, dětských hřišť apod. Vzhledem k investičním plánům obce a jejím infrastrukturním deficitům je třeba množinu vyvolané veřejné infrastruktury ovšem ještě zúžit na okruh tzv. **relevantní veřejné infrastruktury**. Např. bude-li v obci zcela dostatečná kapacita mateřské školy, a ani vzhledem k předpokládanému rozvoji obce nebude relevantní její kapacitu navyšovat, nebude vhodné výši příspěvku stavebníka od tohoto typu infrastruktury odvozovat.

Relevantní veřejnou infrastrukturu dále metodická příručka dělí na specifickou a ekvivalentní. U **specifické veřejné infrastruktury** je její potřeba vyvolána specifickými podmínkami v území či charakterem záměru (např. cyklostezka z obytného území obce k průmyslové zóně). U **ekvivalentní veřejné infrastruktury** lze určit jednoznačný ekvivalent vztahovaný na kapacitu záměru (např. počet míst v mateřské anebo základní škole na hrubou podlažní plochu stavby pro bydlení).

Těžištěm obsahu metodické příručky je tak stanovení předmětných ekvivalentů, a to na základě odborných publikací týkajících se dostupnosti a kapacit občanského vybavení a veřejných prostranství [Maier a kol., 2020; Kučerová (eds.), 2020], popř. na základě odvození nároků na systémy technické infrastruktury. Metodická příručka stanoví jednotlivé ekvivalenty na základě transparentních výpočtů, obce je tak mohou v případě potřeby přizpůsobovat specifickým vlastnostem jejich území či projednávaného záměru. V následujících krocích je pak popsán postup, jak se na základě vyhodnocení relevantní vyvolané veřejné infrastruktury dobrat ke stanovení adekvátní výše příspěvku stavebníka. Zde je pochopitelné, že metodika nemůže navrhnout pevnou sazbu. Obce musí daný výpočet přizpůsobit aktuálnímu vývoji cen.

Metodická příručka se zabývá postupem stanovení nároků a realizačních nákladů na vybrané druhy ekvivalentní a specifické vyvolané veřejné infrastruktury (viz tabulka).

Metodická příručka obsahuje návod na výpočet nároků na základní systémy vyvolané veřejné infrastruktury přizpůsobené šesti základním typům stavebních záměrů: (1) bytové domy, (2) rodinné domy, (3) kanceláře/administrativa, (4) maloobchod a komerční služby, (5) výroba a (6) skladování a logistika.

Je zřejmé, že robustní metodu popsanou v metodické příručce nebude praktické aplikovat opakovaně, u každého nového záměru. Lze předpokládat, že metodická příručka může posloužit u větších či rozvojově dynamičtějších obcí jako podklad pro vytvoření vlastních zásad pro spolupráci s investory a pro související stanovení výše finančního či jiného plnění. U obcí, které takové zásady již vydané mají, může příručka posloužit k jejich aktualizaci. U malých obcí, kde bude vyhodnoceno, že vydání vlastních „zásad“ není důvodné, může pak příručka posloužit jako podklad k vyjednávání jednotlivých smluv.

Metodická příručka zároveň obsahuje typové příklady s konkrétně provedeným výpočtem. Vzhledem k výše popsaným standardním platbám zakotveným v již vydaných „zásadách pro investory“ není bez zajímavosti, že provedený výpočet v rámci této metody se od jimi stanovených hodnot výrazně neodchýlil. Pro typový příklad „záměr souboru bytových domů v malém městě“ vyšla k roku zpracování metodické příručky [2022] sazba 1 070 Kč na 1 m² HPP obytného podlaží. Pro typový příklad „záměr souboru administrativních budov v malém městě“

ekvivalentní veřejná infrastruktura
mateřská škola
základní škola
klubovna / komunitní centrum
obecní knihovna
hřbitov
sportovní hřiště pro mládež a dospělé
ČOV
vodojem
parkové veřejné prostranství
zastávka veřejné hromadné dopravy osob
zařízení sociálních služeb, zdravotnických služeb

specifická veřejná infrastruktura
chodník, cyklostezka anebo jiná vyhrazená pěší a cyklistická infrastruktura pro lepší napojení záměru
nadmístní dopravní infrastruktura (tramvajová trať, metro, železnice apod.)

3) Viz § 193 odst. 1 písm. e) NSZ: „Stavební úřad posuzuje, zda je záměr v souladu s požadavky na veřejnou dopravní nebo technickou infrastrukturu.“

byla odvozena sazba 640 Kč na 1 m² HPP kancelářského podlaží.

Zhodnocení pozemku plánovací výhodou

Druhá metoda popsaná v příručce vychází z potenciálu pro plnění, který přináší zhodnocení pozemku plánovací výhodou. Metoda výpočtu vychází z ocenění plánovací výhody, neboli z ocenění zhodnocení pozemku vyplývajícího ze změny územního plánu (změna možného využití pozemku, změna míry využití apod.). Ocenění plánovací výhody je realizováno znaleckým posudkem. A to dle jednoduchého principu – oceňuje se hodnota pozemku bez udělení plánovací výhody versus hodnota pozemku navýšená změnou územně plánovací dokumentace.

Vzhledem k tomu, že rozdíl v hodnotě mezi pozemky využitelnými pro výstavbu a pozemky, které musí být ponechány zemědělské činnosti, bývá v mnoha obcích významný, lze touto metodou často dospět k výrazně vyšší míře plnění ze strany stavebníka, než je tomu v případě metody založené na výpočtu nákladů na vyvolanou veřejnou infrastrukturu. Jak ukazuje zahraniční praxe [např. Muñoz Gielen a van der Krabben, 2019; Vejchodská, 2022], platba za zvýšení hodnoty pozemků díky plánovací výhodě je často využívána pro rozvoj širšího okruhu infrastrukturních potřeb. Tedy nejen pro pokrytí nákladů na veřejnou infrastrukturu, ale např. také pro potřeby výstavby dostupného a sociálního bydlení.

Metoda ocenění znaleckým posudkem je použitelná jak v případě, kdy je vznik plánovací smlouvy spojen s pořízením změny územního či regulačního plánu, tak v případě podmínění rozhodování v území plánovací smlouvou v územním nebo regulačním plánu – typicky v těch situacích, kdy je takto podmíněná plocha jako zastavitelná v územním plánu vymezena nově, územní plán jí tedy nově uděluje plánovací výhodu. V obou případech je nutné u těchto plánovacích smluv určit základní princip – a to stanovit podíl zhodnocení pozemku územním plánem, který si bude nárokovat obec. Příručka jako maximální podíl ze zhodnocení pozemku požadovaný obcí dpo-

ručuje 60 %, aby byl zachován win-win princip (i vlastníkoví pozemku musí určitý podíl na zhodnocení pozemku získat, aby byl motivován ke spolupráci při rozvoji obce). Tato výše byla odvozena ze zahraniční dobré praxe.

Proč vůbec uzavírat plánovací smlouvy?

Na závěr tohoto článku je vhodné doplnit ještě obecná ideová východiska, proč by se měly obce zabírat agendou plánovacích smluv, resp. proč je vlastně legitimní, aby obce po stavebnících požadovaly příspěvky na rozvoj veřejné infrastruktury.

K první otázce – proč by se obce měly zabývat agendou plánovacích smluv? Naučíme-li se jako společnost využívat tržní hodnotu území pro celospolečenský prospěch, tedy k pokrytí nákladů na veřejnou infrastrukturu a dalších potřeb obcí, které souvisejí s územním rozvojem, jako např. zabezpečení dostupného a sociálního bydlení pro specifické skupiny obyvatel, uleví se veřejným rozpočtům. Právě omezené možnosti veřejných rozpočtů vedly mnohé státy západní Evropy a další vyspělé země k přehodnocení zdroje financování veřejné infrastruktury a dalších potřeb obcí v souvislosti s územním rozvojem a hledání cest, které by umožnily tyto potřeby zabezpečit větším podílem soukromých zdrojů.

K otázce druhé – je legitimní požadovat od vlastníků pozemků, potažmo zprostředkovaně od soukromých investorů v území, částečně nebo plně pokrýt tyto náklady? Zahraniční praxe ukazuje, že ano. Velmi často bývá při využívání těchto nástrojů poukazováno na to, že vlastník pozemku se nikterak nezasloužil o vysokou hodnotu pozemku odvíjenou od míry jeho zastavitelnosti [Vejchodská et al., 2022]. Vysoká hodnota pozemku

pramení z úspěchu města, tedy například z vynikajících pracovních možností nebo právě z kvality veřejné infrastruktury a veřejných služeb města [Vejchodská, 2022]. Pokud jsou pravidla pro investory v území nastavena transparentně a naplňují principy win-win, ukazuje se, že z takových pravidel mají prospěch nejen obce, ale i strana, která se nově na rozvoji území finančně podílí, tedy vlastníci pozemků nebo zprostředkovaně investoři v území [Vejchodská a Hendricks, 2023].

Pozn.: Autoři Metodické příručky pro využívání plánovacích smluv v praxi jsou Ing. arch. Veronika Šindlerová, Ph.D., Mgr. Jindřich Felcman, Ph.D., doc. Ing. et Ing. Eliška Vejchodská, Ph.D., prof. Ing. arch. Karel Maier, CSc., a Ing. arch. Vít Řezáč. Metodická příručka bude dostupná během září na webu MMR.

Použité zdroje:

- KUČEROVÁ, Z. (ed.) *Principy a pravidla územního plánování. Kapitola C.4 – Občanské vybavení*. Internetová publikace. Brno: ÚÚR, aktualizace 2020. Dostupné z: <https://www.uur.cz/media/3qan0ips/c4-2020-12-18.pdf>.
- MAIER, K., VOREL, J., ŠINDLEROVÁ, V., PELTAN, T. *Standardy dostupnosti veřejné infrastruktury*. Certifikovaná metodika MMR ČR. Výstup výzkumného projektu TA ČR BETA – TB050MMR001, 2016, aktualizace 2020.
- MUÑOZ GIELEN, D., VAN DER KRABBE, E. (eds.). *Public infrastructure, private finance: developer obligations and responsibilities*. Londýn a New York: Routledge, 2019.
- VEJCHODSKÁ, E. *Půda a její hodnota. Teorie a praxe*. Praha: Karolinum, 2022.
- VEJCHODSKÁ, E. et al. Bridging land value capture with land rent narratives. 2022. In: *Land Use Policy*, 114: 105956.
- VEJCHODSKÁ, E., HENDRICKS, A. Munich's developer obligations as a legal transplant to the Czech institutional context. 2023. In: *Town Planning Review*, Vol. 94/ 2, 193–214.

Ing. arch. Veronika Šindlerová, Ph.D.
Mgr. Bc. Jindřich Felcman, Ph.D.
Šindlerová : Felcman

doc. Ing. et Ing. Eliška Vejchodská, Ph.D.
Katedra veřejné a sociální politiky
Fakulta sociálních věd Univerzity Karlovy

ENGLISH ABSTRACT

New Methodological Guide for the Use of Planning Contracts in Practice, by Veronika Šindlerová, Jindřich Felcman & Eliška Vejchodská

The Ministry of Regional Development has published a new methodological guide which contains detailed instructions on how to use the Planning Contract tool. The primary objective of this methodological guide is to help municipalities and developers to set up fair relations between themselves in the construction process regarding the financing of related public infrastructure. The methodology guide describes in which situations it is appropriate to use Planning Contracts and the possibilities for municipalities to enforce such contracts. The main focus of the methodological guide is the setting of the adequate level of required performance by the municipality. The proposed methods are based both on an assessment of the municipality's infrastructure needs and an assessment of the increased value of the land by the issuance of planning documentation.