15. 12. 2023

Vezměte, prosíme, na vědomí, že text článku odpovídá platné právní úpravě ke dni publikace.

Zásady pro spolupráci obcí s developery a možnost dohody na změně územního plánu

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 infastruktury 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 desítce městských částí hlavního města Prahy. Zásady si v posledních dvou, třech letech schválila i celá řada statutárních měst jako je Brno, Jihlava, Liberec nebo Pardubice. Metodiku spoluúčasti investorů na rozvoji území si v lednu 2022 schválilo 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 části 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, o rozvoji území, o poskytnutí investičního příspěvku apod. Výsledkem postupu podle Zásad je tedy uzavření smlouvy mezi obcí a developerem, který se v ní zaváže k 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.

Výše Investičního příspěvku pak Jihlava stanovuje podle násobku příslušného počtu m^2 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 cyklodopravy, aktivní parter. Kvalitu developerského 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 koeficient zlepšení (k) je součinem všech v tabulce uvedených dílčích koeficientů.

Zásady a možnost dohody na změně územního plánu

Existenci Zásad právní řád České republiky aktuální nepředvídá. Obec je základním územně samosprávným celkem s ústavně garantovaným právem na samosprávu a veřejnoprávní korporací, která může mít vlastní majetek a hospodařit podle vlastního rozpočtu. I přesto, že je obec osobou veřejného práva, může vystupovat a jednat rovněž v soukromoprávních vztazích, přičemž podle § 20 odst. 2 občanského zákoníku lze na soukromoprávní jednání obce použít soukromoprávní úpravu, slučuje-li se to s právní povahou obce. Z toho se dovozuje, že zastupitelstvo obce je oprávněno si svým usnesením stanovit pravidla pro jednáních s developery o jejich stavebních záměrech a k uzavírání smluv s nimi. Obsah těchto smluv není aktuálně účinnými právními předpisy regulován, je však obsažen v úpravě plánovacích smluv v novém stavebním zákoně (283/2021 Sb.). Plánovací smlouva bude veřejnosprávní, nicméně bude moci obsahovat i soukromoprávní prvky. Ust. § 131 odst. 1 písm. b) nového stavebního zákona např. předpokládá, že obec se v plánovací smlouvě bude moci zavázat, že učiní kroky k vydání územně plánovací dokumentace, v případě, že záměr nelze uskutečnit bez jejího předchozího vydání.

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 (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 jí zákon výslovně dovoluje, nikoli vše, co jí 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 pouze souhlasit pouze s tím, že se obec nemůže developerovi přímo zavázat, že v jeho prospěch schválí změnu územního plánu v určitém znění. Zastupitelstvo totiž nemůže přímo zasahovat do věcného řešení obsahu územního plánu, který se pořizuje v přenesené působnosti a závazně se v něm vyjadřují dotřené orgány. Zavázat se ke 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 nevystupuje 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 něm 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 odchylně 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 dovodil 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 autonomii 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 případu 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 k 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 nezavázala 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. Developeři 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

Frank Bold Advokáti, s.r.o.

Údolní 33
602 00 Brno

Tel.: +420 545 213 975
e-mail: info@frankbold.org

Článek byl publikován v časopisu Urbanismus a územní rozvoj č. 4/2023, s. 17–18

Další články:

- Spolupráce s influencery: na co si dát pozor?
- Jak správně zapsat volnou živnost do obchodního rejstříku?
- GLP-1 v potravinářství: čekají nás v EU „GLP-1 friendly potraviny“?
- Byznys a paragrafy, díl 23.: Smluvní byznys modely v energetice: PPA, dynamické tarify, „sdílená energie“
- Ochrana korporace a jejích členů proti zneužití hlasovacích práv
- Za smlouvu o výkonu funkce člena statutárního orgánu je třeba považovat každou smlouvu, která jí svým obsahem materiálně odpovídá, bez ohledu na to, jak je označena
- Základní rozdíly ve fungování společnosti s ručením omezeným v Anglii a v České republice – I. část
- Byznys a paragrafy, díl 22.: Zprostředkovatelská činnost v energetice: pravidla, dohled Energetického regulačního úřadu a spory se spotřebiteli
- Právo stavby a jeho uplatnění v praxi
- Odčinění nemajetkové újmy v souvislosti se zásahem do pověsti právnické osoby
- Současný trend mikrodomů a mobilních domů z pohledu financování a oceňování