

Souhrnná výzkumná zpráva – část III

Mnichovský model dohod s developery: Implementace modelu do českého práva

Autorský kolektiv: Eliška Vejchodská, Veronika Šindlerová, Jindřich Felcman

Hlavní autorství:

Ing. et Ing. Eliška Vejchodská, Ph.D.

Mgr. Jindřich Felcman, Ph.D.

Březen, 2020

Poděkování: Souhrnná výzkumná zpráva je výstupem projektu TL02000456 Ekonomické nástroje v územním plánování spolufinancovaného se státní podporou Technologické agentury ČR v rámci Programu Éta.



Obsah

1. Hlavní východiska	3
1.1. Zlepšení provázanosti jednotlivých územně plánovacích etap	3
1.2. Spravedlivější a předvídatelné rozdělení nákladů na veřejnou infrastrukturu	5
2. Opatření k implementaci prvků mnichovského modelu do českého územního plánování	6
2.1. Úpravy legislativy pro zvýšení využívanosti regulačního plánu	6
2.2. Úpravy legislativy vyjasňující pravidla pro uzavírání plánovacích smluv	8
2.3. Řešení souvisejících otázek	10
2.3.1. Posílení odborné kapacity samospráv	10
2.3.2. Účinnější řešení majetkových vztahů v území	10
2.3.3. Důkladně řešit přechodná ustanovení	11
2.3.4. Kontinuita práva	12
3. Syntetický návrh úpravy celého českého systému územního plánování	12
3.1. Varianta s aktivním veřejným sektorem	12
3.2. Varianta s aktivním soukromým sektorem	13

Mnichovský model dohod s developery: Implementace modelu do českého práva

Tato kapitola přináší hloubkovou analýzu možnosti využití nástroje mnichovských smluv s developery v českých podmínkách. Výzkum v tomto případě odhalil potřebu či minimálně vhodnost změny platných právních předpisů pro efektivnější využití tohoto nástroje. Analýza proto detailně posoudí potřebné úpravy právních norem. Zhodnoceny budou očekávané dopady nástroje na základě vybraných kritérií.

Nejprve se analýza zaměřuje na principy, které jsou pro implementaci nástroje důležité z pohledu českých klíčových aktérů na příkladu aktérů územního rozvoje Prahy. Bylo uskutečněno 23 polostrukturovaných rozhovorů (struktura respondentů viz tabulka). Tvorba vzorku byla uskutečněna formou focus group, která na začátku vytipovala vhodné typy osob a konkrétní osoby k rozhovoru, následně byl vzorek rozšířen metodou sněhové koule o další respondenty, kteří byli navrženi jinými respondenty během interview. Rozhovory byly dokončeny po saturaci teorie, která z nich vyplynula.

	Praha
Focus group	akademik, právník, urbanista
Vzorek - celkem	23
Politik	3
Úředník	4
Developer	5 (soukromý; 2 z nich zástupci sdružení podnikatelů)
Zástupce neziskového sektoru	3 (1 z nich právník)
Architekt	1
Akademik	5
Zástupce konzultační společnosti v developmentu	2
Odmítnutí rozhovoru	~ 5 (nedostupnost, doporučení jiné více vhodné osoby)

1. Hlavní východiska

Podrobný popis mnichovského modelu je obsažen v kap. 4.2. části II Souhrnné výzkumné zprávy. V zásadě je tento model postaven především na dvou prvcích. Prvním prvkem je pořizování regulačních plánů (B-plánů), jakožto etapa, která podrobně rozpracovává územní plány, snímá z nich tak břímě detailní regulace a zároveň zjednodušuje navazující řízení umísťující do území jednotlivé stavby. Druhým prvkem je souběžné sjednávání dohod se stavebníky, na základě kterých se zajišťuje financování a realizace veřejné infrastruktury. Na základě provedených rozhovorů lze konstatovat, že ze strany odborné veřejnosti by bylo využití těchto prvků hodnoceno pozitivně, přičemž hlavní důvody lze rozřadit do dvou okruhů: lepší provázání jednotlivých etap územního plánování + spravedlivější a zároveň předvídatelné rozdělení nákladů na veřejnou infrastrukturu.

1.1. Zlepšení provázanosti jednotlivých územně plánovacích etap

Podle drtivé většiny respondentů by neměl být územně plánovací proces dále komplikován přidáváním dalších územně plánovacích etap. Nicméně zároveň byl často zmiňován problém velké mezery mezi



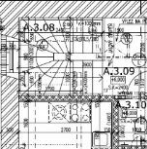
poslední fázi, kdy má rozhodovací pravomoc samospráva, a navazujícími fázemi územního a stavebního řízení, kdy už rozhoduje pouze státní správa.

- „Největší čas ztrácíme na té obrovské propasti mezi 1:10 000 a detaily.“
- „Nemáme povinné regulační plány a všechna velká města bojují s tím, že mají územní plán v podrobnosti 1:10 tis. a z toho musí skočit do územního rozhodnutí, které řeší výšku schodu budovy. V tom má již politická reprezentace omezené pravomoci.“
- „Kdyby se to podařilo a fungovaly by zastavovací plány, tak věřím, že se pak podle nich dá zas rychleji stavět. Odpadne část procesu územního řízení, tak to může pomoci. V zastavovacím plánu se asi dá líp uchopit území, pokud má obec možnost to ovlivnit.“
- „Zároveň by to mohlo ulevit územnímu plánu, protože by se tam nemuseli nastavovat koeficienty. Podmínky by se definovaly v podrobnější dokumentaci.“

Problém s touto mezerou mezi územním plánem a územním rozhodnutím přitom nespočívá jen v měřítku. S tím, jak obecný územní plán umožňuje velkou varianci při projektování konkrétní zástavby, souvisí i kompetenční nevyváženost. Samospráva už v územním řízení prakticky nemá možnost přímo podobu stavebního záměru ovlivnit, což je vzhledem k obecné regulaci územního plánu vnímáno jako nedostatek a rizikový element.

- „Samospráva musí mít adekvátní roli. Musí mít nějakou zodpovědnost. Dnes je to nastavené spíš tak, že se jedná o kolektivní nezodpovědnost – dnes se může vymluvit každý na každého. Nikdo nemůže říct, že někdo je zodpovědný za to, že dané místo je ošklivé nebo nekvalitní a že v daném místě školka nevznikla.“
- „Úředníci neřeší architekturu – řeší čísla a koeficienty.“
- „Základ je v tom, že potřebuju podrobný plán. V územním plánu jsou jen barevný funkční plochy a Metropolitní plán bude ještě obecnější. Tam se domoct toho, že město potřebuje nějakou infrastrukturu, je velmi složité.“
- „Pro obce by to mohlo přinejmenším znamenat nástroj, jak si prosazovat kvalitní prostředí“
- „Odpovědnost za správnost rozhodnutí má samospráva kontrolovaná veřejností“
- „Já bych sázel na to, že v Praze jsou už developmenty, které financují vše, co v Mnichově kromě sociálního bydlení. Protože když není politická shoda, nedostaneme povolení dřív než za 7-8 let nebo nikdy. Když s tím starosta nesouhlasí, povolení projekt nedostane. Proces zůstane někde viset. Je veřejné tajemství, že šéf stavebního úřadu čeká na politickou shodu.“

Rozdělení kompetencí mezi politickým a úřednickým aparátem by se tak mělo výrazně změnit, a to přesunem kompetencí od státní správy k samosprávě. Tím by vznikl prostor pro zásadní zjednodušení správních řízení ovládaných státní správou:

		3 stupně rozhodování	
Územní plán		Udává vizi Nepřináší vlastníkovu žádná práva před úřadem Může být vytvořen pouze v hrubých rysech	↑ hlavní slovo politik hlasováním o podobě rozvoje území
Podrobný plán		Přináší vlastníkovu pozemku jasně definované právo stavět, a to druhem, přesným umístěním a objemem stavby s možností podmínění (např. plánovací smlouvou)	
Technické detaily stavby		Odsouhlasení technických detailů stavby	↓ hlavní slovo úředník kontrolou formálních náležitostí

Jako hlavní výhody takové kompetenční úpravy lze jmenovat:

- Politici by měli skutečnou odpovědnost za rozvoj města:

Ve fázi pořizování regulačního plánu, jehož vydání bude v rukou samosprávy, budou mít politici prostor prosadit své představy o budoucí podobě řešeného území.

- Eliminace obstrukcí:

Veřejnost i politici jsou nyní v boji proti nevhodné urbanistické struktuře nebo charakteru stavby nuceni používat prostředky nikoli přímé argumentace o nevhodnosti řešení. Ve správních řízeních vedených orgány státní správy již pro tento typ argumentace není prostor a odpůrci stavby se tak soustředí pouze na hledání formálních chyb a využívání procesních kroků k obstrukci správního řízení.

- Snížení projekční náročnosti staveb:

Ve správních řízeních by se snížila četnost úprav projektové dokumentace, regulační plán by poskytl větší jistotu toho, co lze v území postavit.

- Snížení délky povolenacích procesů:

Větší jistota stavebníků v podrobněji regulovaném území by taktéž přinesla zkrácení a zjednodušení správních řízení umísťujících a povolujících stavby.

1.2. Spravedlivější a předvídatelné rozdělení nákladů na veřejnou infrastrukturu

Vzhledem k tomu, že v etapě pořizování regulačního plánu se podoba a kapacita plánované výstavby zásadně zpřesňuje, je možné souběžně s jejich pořizováním dohadovat i plánovací smlouvy týkající se financování a realizace související veřejné infrastruktury. **V současnosti je právě nepředvídatelnost požadavků samospráv jedním z hlavních problémů pro developery.**

- „Když bychom věděli, co po nás bude požadováno, ještě před koupí pozemku – infrastruktura, postavení školy, parku, atd. - to jsou všechno věci, které když dopředu víte a umíte se na to

připravit, tak s tím prostě počítáte. Dopředu známé podmínky vnímám jako největší přínos tohoto systému. Transparentnost, čitelnost, předvídatelnost – to je to, co nám dnes nejvíc chybí, na co nejvíc žehráme. Nevíme, co se bude dít zítra, pozítří.“

- *„Plánovací smlouvy nás přivádějí do samosprávy jako partnera, a tím jsou fantastické.“*
- *„Zásadní je, že developer ví, co bude městu platit. Developer to musí vědět, a to tady není.“*
- *„Když by místní samosprávy byly schopné získat část zhodnocení a použít ve prospěch místního zušlechťování, tak by to rozhodně začalo rychle léčit špatnou pověst výstavby.“*
- *„S modely, jako je Mnichov, bude marže (developerů) asi nižší, ale víte (developeři), že můžete stavět. Zde jste blokováni. Preferuji (jako developer) mnichovskou cestu.“*
- *„Dnes je míra nejistoty tak vysoká, že si všude musíte vytvářet značné rezervy.“*

Prostor pro transparentní sjednávání plánovacích smluv by přinesl omezení obstrukcí během územního řízení, což by pro developery přineslo snížení nákladů.

- *„Míra nejistoty by klesla: Znevýhodnění je nyní na obou stranách – banka i developer – banka teď neví, jaké jsou podmínky, dává vyšší úroky.“*
- *„Jistota a průhlednost je to, co každý podnikatel vždy chce. Plánujeme dopředu, půjčujeme si peníze dopředu a jsme ochotni akceptovat menší zisk, když vidíme před sebou jistotu.“*

Ve věci plánovacích smluv bylo zaznamenáno volání po vyjasnění jejich obsahu a určení mantinelů v tom, co může samospráva po developerovi požadovat. V současné době zcela obecná úprava jejich obsahu vnáší do vztahů mezi samosprávami a developery velkou míru nejistoty.

- *„Pokud by se nějakým takovýmto způsobem nastavila pravidla, tak by to bylo strašně prospěšné pro všechny, protože to opravdu chybí. Občané si stěžují, že se novou výstavbou vše zhoršuje, a vlastně mají pravdu.“*
- *„Velmi často chce magistrát a MČ něco jiného. Příklad: Developerská smlouva s MČ xxx neprojde přes Prahu – nemají se rádi, protože jsou konkurenti. Vnímají to tak, že to MČ xxx vyjednala špatně.“*
- *„Přispíváme, děláme infrastrukturu včetně koordinace křižovatky, která je 2 km vzdálená – infrastruktura okolí není přizpůsobená. Permanentně jsme v situaci, kdy musíme řešit u významných projektů i infrastrukturu, která je vzdálenější.“*

2. Opatření k implementaci prvků mnichovského modelu do českého územního plánování

Dva hlavní prvky mnichovského modelu – regulační plán a plánovací smlouva – jsou předmětem dvou hlavních částí této kapitoly. Český stavební zákon oba tyto instituty nějakým způsobem upravuje, podrobně zde tak jsou rozebrána opatření, která by napomohla jejich využívání v obdobném rozsahu, jako je tomu v Německu.

2.1. Úpravy legislativy pro zvýšení využitelnosti regulačního plánu

Stávající nastavení regulačního plánu není akceptováno ze strany většiny aktérů z řad politiků, akademiků i developerů. Uvádějí přitom různé důvody:

- Regulační plán nepřináší jistotu ohledně budoucího rozvoje v daném místě: *„není provázaný dnes se stavebně technickými předpisy, které dávají další technické parametry, tak já ten regulační plán stejně nemohu dodržet, abych mohla respektovat stavebně technické předpisy“*.... *„Např. kvůli odstupům staveb, protože ty se neprojektují v regulačním plánu. U nás*

nemá investor jistotu, co se tam dá postavit, když vznikne regulační plán. Chyba se vleče mnoho let - není kompatibilní stavební řád a územní plánování v tomto pohledu - předpisy na sebe navenavazují.“

- *„Je marné mít ... regulační plán, když je stejně v rukách státní správy“*
- *„Největší překážka je EIA, protože nelze pořídit regulační plán, který nahrazuje nějakou část rozhodování, pokud se pořizuje EIA. Protože limity pro pořízení EIA jsou nastaveny z hlediska regulačního plánu velice nízko, tak formálně technicky RP, který by byl závazný, nelze pořídit.“*

Na základě srovnání české a německé legislativy, a zároveň při vyhodnocení výstupů z provedených rozhovorů, lze navrhnout následující opatření, která by zvýšila využitelnost regulačních plánů:

1. Stanovit právo vlastníka pozemku na pořízení regulačního plánu.

V současnosti je toto právo zakotveno jen v případě, kdy je v územním plánu vymezena plocha s podmínkou regulačního plánu na návrh. Investořům by měla být dána možnost připravit si území pro budoucí výstavbu regulačním plánem i v jiných plochách. V současnosti se při rozsáhlejší výstavbě využívá taktéž rozsáhlých územních rozhodnutí, nicméně to je spojeno s nevýhodou spočívající v nutnosti složitě projednávat i detailní změny projektu.

2. Implementovat do stavebního zákona zjednodušené společné povolení (územní rozhodnutí + stavební povolení), navázané na záměry v území řešeném regulačním plánem.

Už nyní existuje institut společného povolení, které je nicméně spojeno se stejnými procesními nároky jako územní rozhodnutí. Navíc vyžaduje dokumentaci v detailu pro stavební povolení. U velkých stavebních záměrů jde tak o minimálně využívaný institut. Pořízení regulačního plánu musí investoři přinést jednoznačnou procesní výhodu pro navazující řízení. Nabízí se především omezení účastenství ze strany vzdálenějších sousedů, popř. omezení příslušných dotčených orgánů.

3. Vyjasnit režim uzavírání plánovacích smluv spojených s vydáním regulačního plánu.

Uzavírání „plánovacích smluv“ ve fázi územního plánování či územního rozhodnutí s sebou nese podstatné problémy. Dle platného stavebního zákona nejde v těchto etapách ani o plánovací smlouvy v pravém slova smyslu. Improvizace při podepisování těchto smluv o spolupráci mezi obcí a stavebníky tak naráží na rizika spojená s přechodem práv, s právní jistotou, se systémovou podjatostí apod. Regulační plán představuje pro uzavírání plánovacích smluv optimální fázi. Bude-li doladěn režim těchto smluv (viz dále kap. 2.2), taktéž regulační plány se stanou pro stavebníky atraktivnějším nástrojem.

4. Posílit roli samosprávy v procesu pořízení regulačního plánu.

V současnosti je formální vstup samosprávy do procesu pořízení regulačního plánu na žádost zakotven až na jeho konci, při samotném vydání. Pochopitelně může mezi investorem a samosprávou docházet ke konzultacím i v průběhu zpracování regulačního plánu, nicméně tyto neformální kroky nedávají investoři dostatek jistoty pro další postup. V zákoně zcela chybí institut určeného zastupitele, který je zakotven v procesu pořízení územního plánu. Ze srovnání s německou úpravou by ale mělo jít o posílení role samosprávy ještě dále, než je pouze institut určeného zastupitele. Pro zajištění flexibility celého procesu si lze představit, že i role pořizovatele bude v rukou samosprávy, úřad územního plánování může mít roli pouze dotčeného orgánu.

5. Posílit jistotu developerů v procesu pořízení regulačního plánu.

V Mnichově sepisují na začátku procesu pořízení regulačního plánu developer a samospráva tzv. smlouvu o dohodě. Developer nemůže na základě této dohody dotlačit samosprávu k řešení

regulačního plánu, se kterým by nesouhlasila, nicméně smlouvou se aspoň zakotví základní principy jejich vztahu. Je tak nastaven režim důvěry a společného usilování o konečný výsledek. Pro developery je takové uspořádání vztahu se samosprávou důležité, aby do celého procesu začali vkládat energii a finance.

2.2. Úpravy legislativy vyjasňující pravidla pro uzavírání plánovacích smluv

Stávající řešení plánovacích smluv v českém stavebním zákoně je pro praxi nedostatečné. Smlouvy, obdobné smlouvám plánovacím, jsou mezi obcemi a stavebníky sepisovány v různých územně plánovacích etapách, přitom jediná etapa, kdy to stavební zákon připouští, je etapa minimálně pořizovaných regulačních plánů. To, co je často nazýváno plánovacími smlouvami, tak jimi není.

Někdy jsou uzavírány tzv. smlouvy o spolupráci již ve fázi změny územního plánu. Takový postup ale vyvolává problém s přechodem práv k takové smlouvě.

- *„Dnes, když se podepisuje smlouva s developerem jako podmínka změny územního plánu, tak to ti politici podepisují s důvěrou, že developer nezmizí či nezkrachuje. Protože kdyby to nastalo, tak smlouva končí, zatímco územní plán je již změněn.“*
- *„My tomu neříkáme plánovací smlouvy, jak je definuje zákon o ÚP, protože si myslíme, že v českých podmínkách je to minimálně těžké. Je to nějaká dohoda, ale dělá se tam to samé. Dělá se to nejspíše na platformě změn ÚP“.*

Podle § 86 odst. 2 písm. d) stavebního zákona je možné, aby stavební úřad při územním řízení po stavebníkovi vyžadoval doložení smluv s příslušnými vlastníky veřejné dopravní a technické infrastruktury, vyžaduje-li záměr vybudování nové nebo úpravu stávající veřejné dopravní a technické infrastruktury. Nicméně záběr těchto smluv je značně omezený (jde pouze o dopravní a technickou infrastrukturu, nikoliv např. o občanské vybavení), navíc požadavek na tuto smlouvu může vznést pouze stavební úřad v režimu přenesené působnosti, nikoliv samospráva.

- *„Plánovací smlouvy jsou dnes vázané jen na městskou infrastrukturu, což nedostačuje. Do území je potřeba dávat peníze i na další věci. V novém stavebním zákoně se to rozšiřuje na veškerou vybavenost, ale není to dostatečné, je to jen první vlaštovka.“*
- *„Plánovací smlouva by mohla pomoci. Obě strany však musí mít práva a povinnosti – dnes se MČ k ničemu nezavazuje – je pouze jedním z účastníků řízení, takže ani se zavázat nemůže.“*

Ve výsledku se tak uzavírání plánovacích i kvazi-plánovacích smluv pohybuje v ČR na hraně zákona. Při jejich uzavírání ve fázi změn územního plánu i ve fázi územního řízení existují pochybnosti, zda takový krok nezpůsobuje systémovou podjatost úřadu příslušné obce v navazujících řízeních.

- *„Když dnes MČ uzavře nějakou smlouvu s investorem, je automaticky napadána z podjatosti.“*
- *„Dnes má vlastník pozemku nárok stavět, když má vše podle územního plánu a smlouvy jsou pak brány jako vydírací prostředky.“*
- *Plánovací smlouvy jsou dnes bohužel neuplatnitelné – Asociace developerů si dělala analýzu – plánovací smlouva je nerealizovatelná z důvodu podjatosti. Případů je několik, že se domluvila městská část s developerem a smlouva byla napadena, že městská část byla nějak ovlivněna (jednalo se o plánovací smlouvu).*

Na základě srovnání české a německé legislativy, a zároveň při vyhodnocení výstupů z provedených rozhovorů, lze navrhnout následující opatření, která by vyjasnila pravidla upravující uzavírání plánovacích smluv:

1. Ve fázi pořizování územního plánu zakotvit možnost souběžně uzavírat s vlastníky pozemků plánovací smlouvy.

Tato zjednodušená varianta je obsažena i v německém stavebním zákoně, ve kterém je jednoduše možnost uzavírat plánovací smlouvy ve všech fázích, kdy je půda zhodnocována plánovacím procesem (§ 11 německého BauGB – viz příloha I SVZ II). Není třeba omezovat tuto možnost jen na nově vymezené zastavitelné plochy, plánovací smlouvy je možné (a často i žádoucí) uzavírat i při změně regulace již zastavěného území.

2. Ve fázi pořizování regulačního plánu je česká úprava funkční, pouze je nutné upřesnit obsah plánovací smlouvy (viz opatření č. 4)

Právě v rámci pořizování regulačního plánu je pro uzavírání plánovacích smluv ideální okamžik, neboť existuje již jasná představa o budoucím záměru a lze tak vyhodnotit práva a povinnosti obou stran – stavebníka i samosprávy.

3. Ve fázi územního řízení nahradit plánovací smlouvy paušálními odvody.

V případě územního řízení probíhajícího v režimu státní správy nelze do takového procesu zasahovat vstupy samosprávy. Improvizace, které na toto téma v českém prostředí probíhají, se pohybují na hraně zákona. Jediné legitimní případy, kdy k takovému kroku mohou obce stavebníky nutit, jsou ty situace, kdy stavebník potřebuje využít pozemky ve vlastnictví města. Je jasné, že tento stav není pro stavebníky příliš transparentní a spravedlivý.

Podle § 86 odst. 2 písm. d) stavebního zákona je možné, aby stavební úřad při územním řízení po stavebníkovi vyžadoval doložení smluv s příslušnými vlastníky veřejné dopravní a technické infrastruktury, vyžaduje-li záměr vybudování nové nebo úpravu stávající veřejné dopravní a technické infrastruktury. Jde o jakýsi podtyp plánovací smlouvy, který je ovšem obsahově velice omezený, a zároveň je zakotvený v procesu, jenž spadá čistě do výkonu státní správy. Samospráva tudíž nemůže jakkoliv ovlivnit, zda bude či nebude využit.

Dle vzoru německého institutu „Erschließungsbeitrag“, tedy příspěvku na infrastrukturu, by mohla být i v českém stavebním zákoně zakotvena povinnost takového příspěvku. Ten by byl obcí určován na základě vynaložených nákladů za veřejnou infrastrukturu. V české legislativě existuje obdobný nástroj, ovšem velmi dílčí, vztažený jen na jeden typ infrastruktury – jde o poplatek za zhodnocení stavebního pozemku možností jeho připojení na stavbu vodovodu nebo kanalizace dle § 10c zákona č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích.

4. Upřesnit obsah plánovacích smluv.

V platném stavebním zákoně je nyní obsažena pouze hrubá úprava obsahu plánovací smlouvy. Výčet toho, co vše může být jejím obsahem, tedy široce definovaná „veřejná infrastruktura“, je oproti detailní regulaci v německém zákoně příliš nejasný. Požadovat po developerovi např. příspěvek na vybudování nadmístních prvků veřejného občanského vybavení (vysoká škola, ZOO) či nadmístní dopravní infrastruktury (dálnice, železnice) by bylo nepřiměřené a příliš bezbřehé. Pro vyjednávání takových smluv tak nemají obce jasněji určené mantinely, co je ještě přiměřené po investorovi požadovat a co ne. Za takových podmínek mohou vstupy samosprávy v podobě těchto smluv vyvolávat velmi zásadní nerovnosti mezi jednotlivými developerskými projekty, což by mělo negativní dopady na spravedlnost podnikatelského prostředí v tomto segmentu. Na druhou stranu německé obce si mohou kromě veřejné infrastruktury, která je v jejich případě definovaná principem přiměřenosti (týká se infrastruktury potřebné pro daný rozvojový záměr), v rámci plánovacích smluv dojednat i další příspěvky, jako je krytí nákladů na plánovací proces, či příspěvek developmentu na dostupné a sociální bydlení.

5. Umožnit závazky vzniklé plánovací smlouvou navázat k pozemku

V současnosti neexistuje mechanismus, který by garantoval splnění závazků z plánovacích smluv i právním nástupcem smluvní strany. Přestože tak může být na území vydána související změna územního plánu, regulační plán či územní rozhodnutí, právní nástupce stavebníka se může závazkům z plánovací smlouvy vyhýbat bez rizika, že by to pro něj mělo negativní dopady pro možnost výstavby. Mnichovský model daný problém řeší zápisem vzniklých závazků včetně časových závazků do katastru nemovitostí.

2.3. Řešení souvisejících otázek

2.3.1. Posílení odborné kapacity samospráv

Pokud mají být zajištěné podmínky pro to, aby samospráva s investory jednala jako rovný partner, je třeba, aby měla k dispozici dostatečně odborný aparát. Ať už jde o vyjednávání podoby regulačních plánů či plánovacích smluv, jde vždy o vysoce odborné úkony. Investoři potřebují na straně samosprávy někoho, s kým si budou na odborné úrovni rozumět a s kým budou schopni dosahovat jednoznačně formulovaných dohod.

- Není tolik třeba měnit zákony, ale spíše se naučit je využívat, viz: *„Zásadní problém je, že zákonná úprava dává státu dostatek možností a na straně státu neexistují figury, které by tyto možnosti uměly využít. Např. samosprávy nemají nikoho, kdo by uchopil plánovací smlouvy jako celek. Baví se pořád o tom, že se budou měnit zákonné rámce, ale nemají intelektuální kapacitu k tomu, aby využili ty rámce, které mají.“*
- Každá úprava, která bude náročnější pro politiky, může vést k dalšímu zpomalení všech procesů, viz.: *„Zastavilo by se to úplně. Jednotliví politici mají moc velké agendy a nestíhají. Nevěří svým úředníkům – nenechají to na úřednicích. Kdo vyjednává dnes dohody s developery: politici. Když se to udělá, aniž byl silný úřednický aparát s pravomocemi, tak se to úplně zastaví.“*

V současnosti využívají velmi často samosprávy obcí s rozšířenou působností pro zajištění agendy rozvoje města úředníky zařazené do tzv. úřadů územního plánování. Tito úředníci nicméně zároveň vykonávají státní správu a nastávají problémy s tzv. systémovou podjatostí. Všechny ostatní obce (kromě obcí s rozšířenou působností) navíc úředníky orientujícími se v územně plánovacích institutech ani nedisponují. Opatření pro řešení tohoto problému se tak navrhuje následující:

Zajistit odborný výkon agendy rozvoje města.

Řešit financování obecních samospráv za účelem zajištění odborného aparátu pro výkon agendy rozvoje města. V případě, že budou úřady územního plánování vyčleněny ze smíšeného modelu veřejné správy, toto opatření ještě nabude na důležitosti. Popř. zakotvit náklady na externí zajištění těchto služeb do nákladů, které je možné v rámci plánovacích smluv požadovat po investorech.

2.3.2. Účinnější řešení majetkových vztahů v území

Jednou z nejzásadnějších brzd pro urychlení a zkvalitnění výstavby měst jsou velmi časté složité majetkové poměry v území. Zájem na tom, aby byl územní rozvoj řešen v rámci ucelených lokalit komplexně, naráží na skutečnost, že šířeji vymezené rozvojové lokality zahrnují pozemky mnoha vlastníků. Za takové situace je regulační plán vnímán jako absolutní blokáde výstavby v takovém území, neboť bez spolupracujících vlastníků nelze zpracovat jeho legitimní řešení. To samé ještě ve větší míře platí pro uzavírání plánovacích smluv, kde mohou nespolupracující vlastníci působit v roli tzv. „černých pasažérů“.

- Snaha o komplexní řešení v území s více vlastníky je považována za riziko významných průtahů: *„Así ano – oddalovalo – nejsme zde zvyklí na kulturu dohody. Na brownfields jsou složité majetkové poměry. Např. jeden developer se minul v očekávání, na co se mu promění zeleň, kterou si koupil. A protože by se územním plánem celá plocha nepředělala na zastavitelnou, tak celou dohodu o území blokuje (území Bubny-Zátory).“*
- *„Pokud by se všichni vlastníci museli dohodnout na budoucí podobě, pak by (plánovací smlouva) bránila. Nevím, jak z toho ven.“*

Prvky mnichovského modelu tak nebudou v českém prostředí dostatečně využitelné, nebudou-li doplněny dalšími nástroji zakotvenými v německém zákoně, které řeší reparcelace území:

Zavedení nového nástroje k povinné reorganizaci území.

Bez razantní úpravy legislativy, která umožní reorganizaci území i bez souhlasu všech vlastníků (tak jako tomu je nyní v případě dohody o parcelaci), nelze uvedený problém řešit. Bez řešení tohoto problému bude u velké většiny všech lokalit, na kterých by bylo vhodné usměrňovat budoucí rozvoj regulačním plánem a plánovací smlouvou, využití těchto nástrojů zároveň nemožné, nebo minimálně značně komplikované.

2.3.3. Důkladně řešit přechodná ustanovení

Při každé úpravě zákona je třeba myslet na přechodná ustanovení, která zajistí kontinuitu práv a povinností. V případě pravidel dotýkajících se rozsáhlých investičních projektů to platí dvojnásob. Je třeba zohlednit situace, kdy investoři nakoupili pozemky s tím, že se na nich bude možné stavět bez dalších závazků. Nová pravidla tak budou muset být zaváděna především ve vztahu ke změnám územních plánů. V případě území, kde se režim dlouhodobě nemění, je možné taktéž režim sdílení nákladů na veřejnou infrastrukturu zavádět, nicméně mělo by se to ze strany obcí dít postupně, při uvážení již provedených investic v území.

- *„Základní předpoklad je vyčíslení hodnoty před a po.“*
- *„Tato startovací čára (máme jako developer nějaké pozemky a můžeme na nich stavět tolik a tolik metrů čtverečních) - když ji takto definujeme a bude férová (nebudeme snižovat metry čtvereční, které lze stavět), pak to každý developer bude akceptovat.“*

Opatření pro definování přechodných ustanovení se tak musí odehrávat na dvou rovinách – na rovině státní legislativy a na úrovni vedení obcí:

1. Přechodná ustanovení na úrovni zákona

Na zákonné úrovni bude nutné pouze v obecné rovině připustit, že spolu se změnami územně plánovací dokumentace je možné nově nastavit povinnosti spojené s úhradou nákladů na související veřejnou infrastrukturu. Spolu s tím by měl být definován pro budoucí obsah plánovacích smluv obecný princip, kdy jejich plnění musí odpovídat zhodnocení pozemku vzniklému nově nastavenou regulací v územně plánovací dokumentaci.

2. Definování startovních čar na úrovni obcí

Samosprávy by měly své sazebníky a požadavky na infrastrukturu dimenzovat na základě zohlednění konkrétních okolností jednotlivých stavebních projektů. Obce by pro definování startovních čar práv vlastníků k výstavbě měly zohledňovat (i) již proběhlé investice do pozemku a veřejné infrastruktury ze strany vlastníka včetně oprávněných předpokladů investora o jejich výši při nákupu pozemku apod.; (ii) stav území – např. v souvislosti kapacity vodovodní sítě regionu, kapacity dopravní infrastruktury regionu apod.

2.3.4. Kontinuita práva

Na závěr této kapitoly je třeba zdůraznit, že příliš razantní změny pravidel obecně celému systému nesvědčí. Ze strany zpovídaných aktérů územního rozvoje zaznívalo přesvědčení, že zcela nový stavební zákon by měl vznikat až v případě, kdy je potřeba jeho nového znění naprosto jednoznačná.

- „Potřebujeme upravit kulturu jednání. Zákon má být stabilní.“
- „Kontinuita práva – úředníci se naučí na něčem fungovat, důležité, jak se vykládá a používá – to ukazuje praxi. Řada věcí ve stávajícím zákoně bylo také nejasných, ale jsou již judikáty.“
- „Rekodifikace pro stavební úřady je bolestná – trvá mnoho let, než se s tím naučí žít.“
- „Na straně státu u nás nevznikly skupiny lidí, které by uměly využít toho, co již legislativa nabízí. Proto si myslím, že nová změna legislativy by byla jen špatná zpráva, protože lepších výsledků by se dalo dosáhnout pomocí toho, co již máme.“

3. Syntetický návrh úpravy celého českého systému územního plánování

Mnichovský model dohod s developery může být východiskem pro rekodifikaci české plánovací praxe v zásadě ve dvou krajních variantách. V první variantě je potřeba velmi aktivní a odborně zdatný veřejný sektor, v druhé variantě je iniciativa při developmentu ponechána především na soukromém sektoru. Obě varianty vyžadují různou míru zásahu do stávajících institutů územního plánování a různou míru zásahu i do uspořádání orgánů státní správy a samosprávy. Obě varianty vymezují pole, na kterém lze úpravy českého stavebního zákona dílčími opatřeními provést. Zároveň je žádoucí, aby zákonná úprava umožnila paralelní fungování více systémů umístěných v tomto poli, které budou zohledňovat velmi odlišné potřeby intenzivně rozvíjejících se obcí a větších měst vůči menším a spíše stabilizovaným obcím.

3.1. Varianta s aktivním veřejným sektorem

I v kontextu Německa je mnichovský model hodnocen jako model velmi sofistikovaný a komplikovaný, který ze strany veřejného sektoru vyžaduje velmi zdatný úřední aparát. Ten mohou udržovat především větší města, popř. obce v jejich rozvíjejícím se suburbanizačním pásu. Pouze dostatečně odborný aparát na straně samosprávy je schopný být rovnocenným partnerem pro soukromé developery při vyjednávání plánovacích smluv, dojednávání podoby regulačních plánů a následné kontrole jeho aplikace při umísťování konkrétních staveb.

U těchto obcí lze uvažovat u systému územního plánování s těmito znaky:

1. Povinné regulační plány pro všechny rozvojové lokality (zastavitelné plochy a plochy přestavby), popř. jejich systémové vyžadování ze strany obcí u jasně definovaných významných rozvojových lokalit.

V případě zákonem stanovené povinné etapy regulačního plánu by muselo být doplněno úpravou metodiky vymezení zastavěného území. To by muselo být nově pojato mnohem více hrubě, aby bylo možné uvalit podmínku administrativně náročného regulačního plánu jen na významné rozvojové lokality. Tím by se zabránilo nepřiměřenému zatěžování výstavby v prolukách či na menších plochách dílčím způsobem doplňující zastavěné území, při jejichž zástavbě nejsou vyvolány významné nároky na veřejnou infrastrukturu.

Při provedení opatření zvyšujících atraktivitu regulačního plánu (viz výše kap. 2.1.) by ani nemuselo být přistupováno k tak radikální úpravě a regulační plány by mohla praxe začít využívat sama o sobě. Dalo by se očekávat, že jednou zavedená praxe v podobě požadavku na regulační plán na konkrétním městě by byla určitým precedentem pro praxi na takovém městě i do budoucna.

2. Sjednávání plánovacích smluv v rámci všech regulačních plánů.

Opět by bylo možné plánovací smlouvu, navíc detailně v zákoně definovanou, zakotvit jako povinnou součást regulačního plánu. Popř. by bylo možné se spolehnout na to, že dostatečně jasná pravidla na zákonné úrovni budou motivací pro obce tento institut standardně využívat. Předpokladem by bylo, že obce si vytvoří určité standardy a paušály, které se stanou pro developery na jejich území jasně stanovenými požadavky pro výstavbu, se kterými budou dopředu počítat.

3.2. Varianta s aktivním soukromým sektorem

Vedle výše popsané varianty je nutné koncipovat instituty, které zohlední situaci menších měst a obcí vykazujících menší rozvojovou dynamiku. V nich bude poptávka po jednodušších procesech přípravy výstavby v území. Je třeba vycházet z toho, že výstavba na menších obcích, mimo nejatraktivnější suburbánní zóny, je postavena na velmi odlišných principech. Drtivá většina stavebníků jsou stavebníci – jednotlivci, kteří řeší svoje vlastní bytové potřeby. Profesionální developeři se v těchto územích vyskytují minimálně. Podmiňovat tento typ výstavby složitějšími procesy pořizování regulačních plánů a plánovacích smluv by znamenalo nepřiměřenou zátěž úředního aparátu těchto obcí i nepřiměřenou zátěž samotných stavebníků. Pro tyto obce je tak na místě uvažovat o zjednodušeném modelu, který bude vycházet z dílčích nástrojů zakotvených v německém stavebním zákoně, aniž by muselo být využíváno celého souboru nástrojů využívaných v rámci mnichovského modelu.

1. Zajištění podílu stavebníků na nákladech na veřejnou infrastrukturu

Dle vzoru německého institutu „Erschließungsbeitrag“, tedy příspěvku na infrastrukturu, by mohla být i v českém stavebním zákoně zakotvena povinnost takového příspěvku. Ten by byl obcí určován na základě vynaložených nákladů za veřejnou infrastrukturu. V české legislativě existuje obdobný nástroj, ovšem velmi dílčí, vztažený jen na jeden typ infrastruktury – jde o poplatek za zhodnocení stavebního pozemku možností jeho připojení na stavbu vodovodu nebo kanalizace dle § 10c zákona č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích. Takový příspěvek by mělo být možné vybírat i mimo režim uzavírání plánovacích smluv, pouze v rámci vydávání územních rozhodnutí.

Tímto minimalistickým institutem by bylo zajištěno alespoň základní zachycení renty ze zvýšené hodnoty pozemku, zároveň by se posílily rozpočtové možnosti obce při rozvoji jejich veřejných infrastruktur.

2. Zavedení nástrojů na úpravu vlastnických poměrů v území

Jako další velmi žádoucí institut, který by výstavbu i v menších obcích dokázal zjednodušit, je třeba zmínit obdobu německé reorganizace území (mandatory land readjustment). I menší rozvojové lokality mohou být zatíženy nevhodně rozmístěnou majetkovou držbou. Nástroj, který by byl schopný zajistit povinnou reparcelaci a zároveň získání pozemků pro veřejná prostranství, v české praxi chybí. Dohoda o parcelaci je v českém stavebním zákoně podmíněna absolutním souhlasem všech vlastníků, což je ve většině případů podmínka naprosto nereálná. Povinná reorganizace území s povinným příspěvkem na veřejnou infrastrukturu by dohromady vytvořily institucionální prostředí, které by i na menších obcích, při minimální administrativní náročnosti, dokázalo zajistit rovné podmínky pro výstavbu a zároveň spravedlivý mechanismus zachycování pozemkové renty.