Smlouvy s investory a adaptační opatření

Mgr. Vendula Zahumenská, Ph. D.
Mgr. David Zahumenský

Arnika, 2019

ARNIKA

Ministerstvo životního prostředí
České republiky

Projekt byl podpořen Ministerstvem životního prostředí a Hlavním městem Praha. Projekt nemusí vyjadřovat stanoviska MŽP a Hlavního města Prahy.

Smlouvy s investory a adaptační opatření,
Mgr. Vendula Zahumenská, Ph.D.,
Mgr. David Zahumenský,
Arnika, 2019

ISBN: 978-80-87651-61-2

Obsah

1.	**Klimatická změna v obcích**	**5**
2.	**Adaptační strategie**	**8**
3.	**Co jsou smlouvy s investory?**	**11**
4.	**Jak nastavit pravidla pro jednání s investory ohledně nové výstavby a adaptačních opatření**	**14**
4.1.	Znáte svoji obec?	14
4.2.	Zásady rozvoje obce	15
4.3.	Jak řeší adaptace v zahraničí: Green Space Factor	20
4.4.	Jak upravit adaptační strategie a programy rozvoje – tipy a příklady z praxe	23
4.4.1.	Praha	23
4.4.2.	Brno	24
4.4.3.	Ostrava	26
4.4.4.	Plzeň	27
4.4.5.	Říčany u Prahy	28
4.5.	Konkrétní doporučení pro adaptační strategie a programy rozvoje ve vztahu k realizaci adaptačních opatření investory	29
5.	**Zásobník nápadů aneb co po investorech požadovat**	**31**
6.	**Jak na smlouvy – manuál pro obce v otázkách a odpovědích**	**34**
6.1.	Připouští uzavírání smluv s investory soudy?	34
6.2.	Jak připravit zásady rozvoje a kdo je schvaluje?	36
6.3.	Kolik stojí infrastruktura?	37
6.4.	Můžeme spolupracovat se sousední obcí při tvorbě adaptačních opatření a uzavírání smluv?	38

6.5. Můžeme požadovat adaptační opatření po developerech nejen při výstavbě rodinných domů i při vybudování průmyslového nebo komerčního areálu? 40
6.6. Co může obec dělat v situaci, kdy její územní plán už umožňuje výstavbu? 41
6.7. Proč mít dobrý územní plán? 44
6.8. Můžeme doplnit do územního plánu potřebné regulativy? 46
6.9. Může obec změnit územní plán podle přání investora? 47
6.10. Může obec změnit územní plán, když si už nepřeje další výstavbu? 48
6.11. Soud nám zrušil územní plán: Odpovědnost obce za „zklamaná očekávání“ developerů 49
6.12. Co může obec investorům slíbit? 51
6.13. Co může obec z jednání s investorem získat? A proč by měl chtít investor jednat? 52
6.14. Investor předložil návrh smlouvy, se kterým nesouhlasíme. Co dělat? 53
6.15. Jak zajistit, aby investor splnil, co slíbil? 53
6.16. Co dát do smlouvy, aby nešlo o nezávaznou deklaraci? 54
6.17. Je referendum překážkou v plnění smlouvy? 57
6.18. Můžou být zastupitelé za uzavření smlouvy potrestaní? 58
6.19. Jsou smlouvy závazné i pro nové zastupitele? 60
6.20. Kdo smlouvu schvaluje? 61
7. Závěrem: nebojte se uzavírání smluv s investory 62
8. Zdroje 63
9. Přílohy – příklady dobré praxe z ČR a ze zahraničí 65

1. Klimatická změna v obcích

Pravidelným tématem seminářů, konferencí nebo publikací se v posledních letech stávají adaptační opatření. Stále častěji se totiž setkáváme s přímými dopady změn klimatu,[1] ať už jde o dlouhotrvající sucha, nebo naopak silné dešťové srážky, které způsobují lokální povodně. Zažíváme vlny obrovských veder a naše území postihují silné vichřice. Ať už jsou příčiny tohoto stavu jakékoli, města i obce se musí chtě nechtě s uvedenými negativními jevy potýkat a hledat řešení, jak pomoci svým obyvatelům. Jednou z možností je vytváření vhodných adaptačních opatření. Ta však mohou být nákladná a na jejich realizaci nemusí mít obce dostatek prostředků. Musí si tedy zajistit externí zdroje. Města zpracovávají tzv. strategie adaptace na změnu klimatu. Takové strategické dokumenty musí vycházet z důsledné analýzy stávajícího stavu a reagovat na předpokládaný vývoj, např. na to, že se očekává nárůst průměrné roční teploty o 1,5 stupně do roku 2050, do konce století pak o 3,3 stupně. Srážky budou pravděpodobně nerovnoměrně rozloženy během roku – s extrémy sucha a povodní, poroste i počet tropických dní a bude se zvyšovat výpar vody. V důsledku toho bude docházet ke zhoršování stávajících jevů, mohou vzniknout problémy se zásobováním vodou a podobně. Města musí reagovat i na méně závažné projevy, jako je vznik tepelných ostrovů – lokalit s výrazně vyšší teplotou. V takových částech sídel bývá nedostatek vodních prvků, zeleně a přirozeného zastínění, a naopak velký podíl zastavěných ploch, nepropustných povrchů, příliš hustá zástavba a předimenzovaná doprava.

1 Zmena stavu klimatického systému, kterou lze identifikovat prostrednictvím zmen jeho vlastností po dobu alespoň nekolika desetiletí, bez ohledu na to, je-li vyvolána prirozenými zmenami nebo lidskou cinností. Též veškeré zmeny klimatu, vcetne jeho prirozené variability. https://adaptace.ci2.co.cz/sites/default/files/souboryredakce/adaptace_zprava_zkusenosti_mesta_cr.pdf

Města se proto připravují na dopady změn klimatu a snaží se najít způsoby, jak se jim přizpůsobit a umožnit obyvatelů kvalitní život. Řada měst připravuje tzv. strategie adaptace na změnu klimatu, menší obce mají zpravidla tzv. programy rozvoje. Součástí těchto strategií bývají také návrhy na financování potřebných adaptačních opatření. Zdroje, které chtějí města využívat, se různí. Ostrava např. ve své strategii počítá s financemi z operačního programu Životní prostředí, popř. z Programu rozvoje venkova a s dalšími dotačními programy. U drobných opatření, jako je městské komunitní zemědělství, pak spoléhá na zájem občanů a jejich vlastní zdroje. Inovativní a nesporně zajímavý přístup k hledání financí vidíme v adaptační strategii města Plzně, která např. vedle spolupráce veřejného a soukromého sektoru či nadačních zdrojů zmiňuje také plánovací smlouvy. Těmi zjevně myslí nejen plánovací smlouvy podle § 66 stavebního zákona (č. 183/2006 Sb.), které jsou spojeny s vydáváním regulačních plánů na žádost a umožňují vyžadovat financování všech typů veřejné infrastruktury (včetně vytváření veřejných prostranství), ale také smlouvy s vlastníky infrastruktury podle § 86, resp. § 88 stejného zákona, které se týkají jen dopravní a technické infrastruktury. Města ale mohou využívat i jiné smlouvy – tzv. smlouvy o územním rozvoji, které může municipalita uzavřít s investorem a v nichž se mohou obě strany dohodnout např. na určitém finančním příspěvku nebo na tvorbě vybraných adaptačních opatření, která přímo souvisí s daným developerským projektem. Uzavírání těchto smluv není přímo upraveno žádným zákonem, jedná se o nepojmenované smlouvy podle občanského zákoníku (č. 89/2012 Sb.). V rámci těchto smluv se mohou obce zavázat k tomu, že za splnění předem dohodnutých podmínek podpoří daný developerský projekt (např. jako účastník územního řízení neuplatní námitky proti projektu), což může snížit náklady a nejistotu na straně investora.

Díky těmto smlouvám mohou obce lépe hájit zájmy svých obyvatel i své území a rozpočet. I další města se mohou přidat k pojetí adaptačních opatření jako nové „zelené“ či „modré“ infrastruktury.

Tato publikace se zaměřuje právě na uzavírání smluv obcí s investory a na inovativní způsoby financování adaptačních opatření a na jejich vhodné propojení s developerskými projekty od samého počátku jejich plánování.

2. Adaptační strategie

V České republice je hlavním zastřešujícím dokumentem pro přípravu adaptačních strategií[2] jednotlivých měst a obcí (kde se ale spíše promítají adaptační opatření do strategických plánů, programů rozvoje a akčních plánů) Strategie přizpůsobení se změně klimatu, která byla schválena usnesením vlády č. 861 ze dne 26. října 2015 (dále jen „Strategie")[3]. Cílem této Strategie *„je zmírnit dopady změny klimatu přizpůsobením se této změně v co největší míře, zachovat dobré životní podmínky a uchovat a případně vylepšit hospodářský potenciál pro příští generace. Adaptační strategie ČR identifikuje prioritní oblasti (sektory), u kterých se předpokládají* největší dopady změny klimatu"[4]. Pro implementaci Strategie byl schválen Národní akční plán adaptace na změnu klimatu. Akčnímu plánu předcházelo zpracování Komplexní studie dopadů, zranitelnosti a rizik souvisejících se změnou klimatu v ČR.[5]

Adaptační strategie postupně schvalují jednotlivé municipality. Nápomocný jim je kupř. Ústav výzkumu globální změny AV ČR – Czech Globe[6]. Právě na webu Czech Globe se lze dočíst řadu cenných informací o adaptacích měst na změnu klimatu, včetně přínosů z jejich realizace pro města a obce.[7] Současně existuje celá řada dalších zdrojů, na úrovni EU zejména oficiální web[8]. Mezi zajímavé publikace se nepochybně řadí „Adaptace na změnu klimatu" od autorského kolektivu pod vedením Michaela Pondělníčka[9]. Stejný autor

2 „Adaptační strategie je plán, který obsahuje opatření pro bezpečnou budoucnost a udržitelné fungování města v podmínkách měnícího se klimatu v průběhu 21. století. Tento plán obsahuje konkrétní opatření vybraná podle zvláštních podmínek a potenciálních slabých míst daného města. Tyto činnosti umožní předcházet a reagovat na nepříznivé vlivy či možná ohrožení, které bude pro obyvatele i provoz města měnící se klima znamenat

3 https://apps.odok.cz/attachment/-/down/VPRAA3VATUSE

4 https://www.mzp.cz/cz/adaptace_na_zmenu_klimatu

5 https://www.mzp.cz/cz/adaptace_na_zmenu_klimatu

6 http://www.opatreni-adaptace.cz/

7 http://www.opatreni-adaptace.cz/

8 https://ec.europa.eu/clima/policies/adaptation_en

9 http://adaptacesidel.cz/pripadove-studie

a jeho tým zpracovali Metodiku tvorby adaptační strategie na změnu klimatu.[10] Mezi kvalitní zdroje informací o dopadech změny klimatu je nutno zařadit web Intersucho.cz.[11]

V dnešní době probíhá realizace adaptačních opatření především na obecních nemovitostech nebo v rámci různých PPP projektů (public private partnership), tj. projektů, při kterých dochází ke spolupráci. V rámci soukromých investic, ať už jde o výstavbu nových domů nebo rekonstrukce stávajících objektů, bohužel města i obce nedokáží o potřebných adaptačních opatřeních vyjednávat, ačkoli by to mělo být samozřejmou součástí jakéhokoli projektu. K podobnému vyjednávání mají i malý prostor. Je až s podivem, že stavební zákon ani jeho vyhlášky s adaptačními opatřeními, ať už v rámci územního plánování, nebo v rámci požadavků na výstavbu, s řešením dopadů změn klimatu nepočítají.

Realizace adaptačních opatření je také (samozřejmě dle jejich druhu) finančně značně nákladná. Obce a města využívají nejčastěji různé dotace, které by jistě mohly čerpat i výrazněji. Dotace se dají do jisté míry využívat i směrem k soukromému sektoru jako různé podpůrné projekty, např. známá „Dešťovka“,[12] podpora výstavby zelených střech[13] a podobně.

V současnosti ale téměř žádná obec nevyužívá jako nástroj pro jednání s developery jak o podobě výstavby (tj. o využití adaptací) tak o jejím financování smlouvy s investory. Přitom se v dnešní době, kdy se stále intenzivněji projevují negativní dopady změny klimatu jasně ukazuje, že je nevhodné a pro samosprávy dokonce silně nevýhodné umožnit takovou výstavbu, která tyto potřeby nijak nezohledňuje. Developerské rezidenční, ale i jiné projekty, jako jsou různé průmyslové zóny či obchodní centra, kladou na svoje okolí nepřiměřené

10 http://adaptacesidel.cz/pripadove-studie
11 https://www.intersucho.cz/cz/
12 https://www.mzp.cz/cz/news_180925_destovka
13 https://www.stavebnictvi3000.cz/clanky/zelene-strechy-misto-tasek-trava-brno-inspiraci-pro-ostatni-mesta

nároky, pokud nerespektují nutnost využívat veškeré možné přístupy k adaptaci sídel na změny klimatu. Výčet možných adaptačních opatření s jejich krátkým popisem uvádíme v kapitole 5, na tomto místě jen namátkou zmíníme kupř. budování a udržování zelených zdí, střech, různé vodní prvky, vysazování vhodné zeleně a péče o ni, nebo (a především) vhodné nakládání s dešťovou vodou – zalévání, naplnění jezírka, nebo odpadní vodou v objektu (kupř. využití vody z koupelen pro splachování toalet).

Právě na takováto opatření by měly smlouvy s investory myslet. Je zapotřebí, aby obce vypracovaly kvalitní adaptační strategie, strategické plány nebo programy rozvoje, do kterých požadavky na novou výstavbu (chránící zájmy obce a jejích obyvatel) zahrnou. V těchto dokumentech je třeba nejen definovat deficity klasické veřejné infrastruktury, ale myslet i na modrou a zelenou infrastrukturu a její rozvoj. Na základě těchto strategií pak obce nechají zpracovat zásady rozvoje území jako sadu pokynů pro postup obce při povolování developerských projektů.

Vzhledem k existenci mnoha kvalitních a rozsáhlých zdrojů k samotné problematice adaptace se v této publikaci budeme dále věnovat čistě možnosti financování adaptačních opatření skrze smlouvy s investory.

3. Co jsou smlouvy s investory?

Smlouva o spolupráci při budování infrastruktury, smlouva o finančním příspěvku investora, smlouva o příspěvku na infrastrukturu… Toto jsou jen některá z mnoha označení, která se v praxi používají k tomu, aby obce řešily negativní dopady výstavby na svém území, nebo jim předcházely. My pro tyto smlouvy používáme souhrnné označení „smlouvy o rozvoji území“ či „smlouvy o územním rozvoji“.[14]

Obdobné smlouvy jsou například v německém Mnichově využívány již od počátku 90. let minulého století. Developeři zde na každý m2 nově vybudovaných bytů hradí městu od roku 2017 částku 100 € (asi 2500 Kč). Celkem takto v letech 1994–2016 na sociální infrastrukturu města přispěli 211,4 mil €, na dopravní infrastrukturu 237,7 mil €, na plochy zeleně 130,2 mil € a na plánování a podobné činnosti 49,1 mil €.

V České republice uzavírání smluv mezi obcí a investorem do jisté míry předvídá zákon č. 183/2006 Sb., stavební zákon. Plánovací smlouvy uzavřené podle § 66 odst. 2 stavebního zákona v souvislosti s vydáním regulačního plánu na žádost tvoří přílohu žádosti o vydání územního rozhodnutí. Další smlouvy mohou být vyžadovány stavebním úřadem, pokud se ukáže, že příslušný záměr klade příliš velké nároky na stávající dopravní a technickou infrastrukturu. Tyto smlouvy ovšem rozhodně nemohou pokrýt veškeré potřeby obce.

Sdílená odpovědnost za udržitelný rozvoj obce

V praxi tak dochází daleko častěji k uzavírání tzv. nepojmenovaných smluv podle občanského zákoníku. Na teoretické úrovni lze vycházet jednak ze skutečnosti, že obec reprezentuje a chrání veřejný zájem a pečuje o všestranný rozvoj svého území a o potřeby svých občanů (§ 2 odst. 2 zákona o ob-

14 Srov. Zahumenská, V. a kol.: Smlouvy o územním rozvoji – analýza problematiky. Arnika 2017. Dostupné zde.

cích), ale také z toho, že developer mnohdy realizuje záměr s nezanedbatelným negativním dopadem na život obyvatel obce.

K hořkému poznání totiž dospěly například některé obce ve Středočeském kraji, kde se počet obyvatel v důsledku rozvoje výstavby rodinných domů a bytů za posledních deset let až zdvojnásobil. Developeři v řadě případů pouze „slízli smetanu“ v podobě zisku z prodeje nemovitostí. Na obcích pak zůstalo, aby řešily problémy s nedostatečnou kapacitou kanalizace, přetíženost dopravních komunikací či chybějící místa ve školách a zdravotnických zařízeních.[15]

V tomto smyslu pak smlouvy o rozvoji území představují vyjádření přístupu, že svou odpovědnost za udržitelný rozvoj dané lokality obec smluvně přenáší také na investora. Vedle principu sociálně odpovědného působení (social responsible investing) se někdy vychází také z analogie s přístupem „znečišťovatel platí“, podle kterého ten, kdo způsobí škodu na životním prostředí, má nést náklady vzniklé v souvislosti s touto škodou.

Obec Kolová: Nejvyšší soud dal smlouvám o územním rozvoji zelenou

Zatěžkávací zkouškou soudního přezkumu prošla smlouva o příspěvku na vybudování infrastruktury v obci Kolová. Tam se investoři již v roce 2007 zavázali poskytnout obci finanční příspěvek (dohromady ve výši 1 250 000 Kč) na vybudování inženýrských sítí, následně si to ale „rozmysleli“ a odmítli podle smlouvy plnit.

Obec se obrátila na soud, který žalobě vyhověl, odvolací soud ale dal za pravdu investorům a posoudil předmětnou smlouvu jako neplatnou. Věc se dostala k Nejvyššímu soudu, který v usnesení 33 Cdo 3225/2011 rozhodl, že smlouva není

15 V žádném případě nechceme tvrdit, že realizace nové výstavby v obcích je jevem pouze negativním. Podstatné ale podle nás je si negativní dopady této činnosti uvědomovat a efektivně je řešit.

neplatná pro rozpor se zákonem o vodovodech a kanalizacích či se zákonem o místních poplatcích. Podle Nejvyššího soudu ze znění smlouvy jasně vyplývá, že jejím předmětem bylo poskytnutí příspěvku na vybudování inženýrských sítí, na který se zákon o vodovodech a kanalizacích neuplatní. Na tom nic nemění fakt, že v době sjednání smlouvy byly inženýrské sítě již vybudovány a ani to, že inženýrské sítě byly spolufinancovány z fondu EU.

Logistické centrum Amazon u Dobrovízu – příklad dobré praxe

I v ČR ale již máme zkušenosti také se smlouvami ohledně velkých projektů. Příkladem může být smlouva o spolupráci mezi obcí Dobrovíz a investory uzavřená v souvislosti s vybudováním logistického centra pro společnost Amazon. Investoři se zde například zavázali vybudovat dopravní obchvat obce, zaplatit smluvní kompenzaci za zhoršenou dopravní situaci, hradit obci každoroční příspěvek na veřejně prospěšné účely nebo zajistit rozšíření čističky odpadních vod v obci.

Posledně zmíněná smlouva představuje v mnohém dobrou inspiraci pro české zastupitele, protože obec Dobrovíz do smlouvy například zahrnula také finanční záruku investorů ve výši 50 milionů Kč pro případ nesplnění jejich povinností. Závazky obce v rozporu se zákonem, nedostatečné předvídání situací, které mohou nastat, přebírání infrastruktury bez vhodných parametrů… Toto vše jsou chyby, kterých se bohužel obce v pozicích „průkopníků“ smluv o územním rozvoji dopouštějí. K tomu ale zase až příště.

4. Jak nastavit pravidla pro jednání s investory ohledně nové výstavby a adaptačních opatření

4.1 Znáte svoji obec?

Obce mají mít zpracovány územně analytické podklady jako podklad pro územní plánování, mají mít územní plán (ačkoli povinně ho musí mít až od 1. 1. 2023). Dále by měly mít program rozvoje (což jim ukládá zákon č. 128/2000 Sb., o obcích) a větší města mají i strategické plány nebo třeba různé strategie pro adaptaci na změnu klimatu a jiné rozvojové dokumenty.

Program rozvoje charakterizuje obec z hlediska její polohy, podmínek životního prostředí, zástavby a rozvojových ploch a potenciálu území, hospodářství, obyvatelstva, bydlení, veřejné vybavenosti (existující a chybějící), rozpočtové situace anebo vazeb k ostatním obcím, resp. postavení obce v rámci celého kraje.

Právě programy rozvoje jsou dokumenty, které by měly obcím umožnit:

- naplňovat dlouhodobé cíle a strategickou vizi obce,
- rozhodovat v zastupitelstvu v širším koncepčním rámci,
- koordinovat aktivity a zájmy různých subjektů působících v obci,
- lépe prosazovat a chránit veřejný zájem,
- kvalifikovaně formulovat další koncepční dokumenty,
- stanovit priority investičního programu.

Obce mohou využít odborníků, kteří jim pomohou zpracovat komplexní program rozvoje, resp. strategický plán (větší města samozřejmě mají svoje vlastní útvary, které tyto strategické dokumenty mohou zpracovat). Mnohým obcím ale plně postačí, když si zmapují výše uvedené ukazatele např. na krátkém plánovacím setkání a pro formální naplnění po-

žadavků programu rozvoje využijí kupř. systém Ministerstva pro místní rozvoj ObcePRO.

Při plánování rozvoje obce a její infastruktury je samozřejmě zapotřebí myslet na to, jak bude obec vypadat za několik let. Právě teď je sice zapotřebí další třída školky, ale za tři roky bude nutné mít školu a v obci už se nebude stavět stávajícím tempem. Obce potřebují kromě programu rozvoje mít i informace o tom, jaká bude demografická struktura obyvatelstva. Takové prognózy jsou samozřejmě nákladné a mnohdy není třeba mít přesné modelování – stačí odhad.

Proto můžeme obcím doporučit, aby používaly novou aplikaci Populační kalkulátor, která jim umožní na základě informací o stávající a plánované výstavbě spočítat, kolik bude ve kterém roce dětí ve školním věku a jaká další občanská vybavenost (např. sportoviště) bude zapotřebí.

Obce by měly také spolupracovat s úřady územního plánování a společně by měly řešit, zda jsou v obci splněny požadavky na dostupnost veřejné infrastruktury. K tomu by jim mohla alespoň orientačně napomoci metodika Standardy dostupnosti veřejné infrastruktury, kterou nechalo zpracovat Ministerstvo pro místní rozvoj (je plánovaná její aktualizace).

4.2 Zásady rozvoje obce

Jedním ze základních problémů, se kterým se obce při vyjednávání s investory potýkají, je odmítavý postoj developerů. Pokud je totiž obec ve své vyjednávací pozici příliš vágní a nedává předem jasně najevo, co od svého rozvoje očekává, nemají developeři motivaci k vyjednávání. Jednoduše podají žádost o vydání územního rozhodnutí a počítají dopředu s tím, že obec jako účastník nebo dokonce vlastník infrastruktury zůstane nečinná, nebo bude jednat neefektivně. Tomu předchází dobře zpracované zásady rozvoje, někdy nazývané zásady pro vyjednávání s investory. Jejich hlavním

cílem je deklarovat zájmy obce a zájmy občanů, informovat všechny zájemce o výstavbu v obci, že je samozřejmě možná v souladu s územním plánem, ale jen za určitých podmínek je také obcí podporovaná. Ne každá nová výstavba je totiž v souladu se zájmy obce. Obec pak může v roli účastníka např. územního řízení jasně prosazovat tyto zájmy, které mohou být v rozporu se zájmy stavebníka. Stejně tak může využít svého postavení vlastníka infrastruktury.

To, že má obec primárně hájit zájmy občanů a samozřejmě i veřejné zájmy, vyplývá z § 2 zákona o obcích. V tomto ustanovení se uvádí: „Obec pečuje o všestranný rozvoj svého území a o potřeby svých občanů; při plnění svých úkolů chrání též veřejný zájem.“ Pro psaní zásad rozvoje nebo zásad pro vyjednávání zatím neexistuje žádná jednotná metodika. Přesto je zřejmé, co by měly dobré zásady vždycky obsahovat. Zásady rozvoje (zásady jednání s investory) by měly být schváleny zastupiteli, aby bylo zřejmé, že na takovém postupu panuje potřebná shoda. Zásady musí být zveřejněny a mělo by být vždy jasně deklarováno, že se jimi obec řídí (a měla by tak činit v každém případě, na který se zásady vztahují). Dále je třeba definovat pojmy – třeba co se rozumí záměrem (některé obce preferují, aby se zásady vztahovaly na všechnu výstavbu, některé až od určitého rozsahu – zde ale hrozí „salámování“). V zásadách je pak potřeba vymezit, jak má investor postupovat – kam se obracet, jak zahájit vyjednávání. Také se zde musí všichni dočíst, jak bude postupovat obec – jestli se vyjadřuje k záměru předem a co se děje v územním řízení. Zásadní je pak stanovení finančního příspěvku – některé obce mají např. stanoven určitý obnos za metr čtvereční hrubé podlažní plochy. Když pak dojde k řešení konkrétního projektu, obec vydá stanovisko, ve kterém uvede, za jakých konkrétních podmínek je projekt pro městskou část přínosný a co musí být ze strany investora splněno, aby obec mohla v územním řízení jako účastník prohlásit, že byly dodrženy

podmínky pro ochranu zájmů obce a jejích občanů.

Zásady rozvoje jsou dobrovolným dokumentem, žádný zákon neříká, co mají obsahovat a nikde není stanoveno, jakou mají mít formu. Obvyklé je, že jsou schvalovány usnesením zastupitelstva. Přílohou usnesení bude text zásad rozvoje obce.

Pro usnesení zastupitelstva, kterým se schvalují zásady, je dobré získat širokou podporu všech zastupitelů. Mělo by jít o společnou dohodu napříč různými názory, protože je zapotřebí, aby usnesení platilo dlouhodobě a aby se neměnily podmínky pro jednání se stavebníky s každým novým zastupitelstvem.

Obce mohou zásady rozvoje formulovat stručně a do příloh mohou dát podrobnosti, které se např. týkají specifikace technické infrastruktury nebo podmínek přebírání infrastruktury do vlastnictví obce (obec nemá povinnost infrastrukturu převzít a provozovat, ale když to bude chtít udělat třeba za splnění určitých podmínek, může). Samozřejmě lze vytvořit i jeden kompletní dokument, kde bude obsaženo vše potřebné (hrozí ale, že dokument bude nepřehledný).

Zásady rozvoje obce by měly mít především tyto kapitoly:

a) Úvod

V této části by obce měly vysvětlit, proč zásady vůbec schvalují, proč je pro zájmy obce a jejích obyvatel důležité, aby stavebníci přispívali na chod veřejné infrastruktury. Obce musí odkázat na výše zmíněný program rozvoje, na územně analytické podklady, na stávající míru územního rozvoje a na stav veřejné infrastruktury a předpokládané dopady nové výstavby.

b) Vymezení pojmů

Zásady rozvoje obce nemusí zbytečně vymezovat pojmy,

které už zná stavební zákon nebo jiný právní předpis. Přesto je dobré, aby některé pojmy, které jinde nenajdeme, zásady vymezily. Typicky může jít třeba o definici toho, kdo je individuální investor, kdo je developer nebo co se myslí smlouvou s investory.

c) Vymezení situací, na které se vztahují

V zásadách musí být jasně uvedeno, na jaké situace se vztahují. Variant je několik a vždy by měly vycházet z toho, jakou konkrétní infrastrukturu obec pro své potřeby potřebuje (obec může chtít příspěvek na občanskou vybavenost a veřejná prostranství, nebo může požadovat jen zbudování nebo příspěvek na dopravní a technickou infrastrukturu v konkrétní lokalitě. Vždy však musí svoje požadavky opřít o řádné odůvodnění – musí přesně vědět, jak nová výstavba stávající infrastruktur zatíží, jaké náklady budou zapotřebí na její rozšíření nebo jaká infrastruktura bude zapotřebí v konkrétní lokalitě). Pojďme se nyní podívat na některé z nich:

- Zásady se budou vztahovat na každou novou výstavbu v rozvojových plochách obce

Obec si může vymezit určité plochy (např. podle jejich funkčního využití v územním plánu), kterých se budou zásady rozvoje týkat. V takových plochách bude obec s novou výstavbou souhlasit jen tehdy, pokud bude zajištěna infrastruktura potřebná pro konkrétní lokalitu (vybuduje ji investor – podnikatel) nebo pokud sice infrastrukturu bude budovat obec (protože individuální stavebník – fyzická osoba – nemůže sám zbudovat kupř. veřejně přístupnou účelovou komunikaci nebo dokonce místní komunikaci), ale s novou výstavbou budou souhlasit jen za podmínky, že se stavebníci budou na nákladech na rozšiřování infrastruktury podílet finančním příspěvkem. Toto řešení často

přejímají obce v okolí větších měst, které jsou postiženy satelitní zástavbou. Toto řešení bývá kombinováno s typem nové zástavby – zpravidla se týká nové rezidenční zástavby (ne kupř. výstavby garáže).

- Zásady se budou vztahovat na novou výstavbu od určitého rozsahu (plochy stavebního pozemku, hrubých podlažních ploch nové stavby nebo nástavby či přístavby)

Některé samosprávy (např. městské části hl. m. Prahy, řeší otázku, na kterou zástavbu pravidla ještě neuplatňovat a na kterou již ano, stanovením určité hranice pro rozsah zástavby – např. nová zástavba větší než 250 m² hrubých podlažních ploch už podléhá požadavku na finanční příspěvek ve výši kupř. 500 Kč/m2 hrubých podlažních ploch. Tento příspěvek se pak ukládá na jeden účet, ze kterého jsou financovány potřebné zásahy do infrastruktury. To je typický postup pro větší města, kde neprobíhá zástavba rodinnými domy, ale spíše jde o rozsáhlou výstavbu realizovanou jako podnikatelská činnost developerů.

- **Zásady se budou týkat jen určitého typu výstavby**

Zásady se mohou vztahovat kupř. jen na nové rezidenční bydlení v určitých lokalitách obce, ve kterých není zbudována infrastruktura, protože to je problém, který obec skutečně řeší – např. nutnost budování nových místních komunikací, chodníků nebo veřejného osvětlení v nových rozvojových lokalitách. Zásady se mohou vedle toho vztahovat kupř. na rozšiřování průmyslových areálů nebo komerční či administrativní zástavbu s tím, že pro tyto případy budou závazky developerů dohodnuty individuálně, podle toho, jak nová komerční zástavba lokalitu zatíží a jaké problémy do obce přinese – kupř. může jít o realizaci adaptačních opatření, vy-

budování kruhového objezdu, zastávky autobusu pro dojíždějící do závodu, protihlukové stěny a podobně.

d) Proces vyjednávání

Ze zásad musí být každému stavebníkovi, ať už jde o někoho, kdo chce v obci stavět rodinný dům, nebo o většího developera, jasné, co má udělat. Proto obec musí definovat, jak má vypadat proces vyjednávání: na kterém odboru začít, kdy záměr oznámit, jak obec může záměr podpořit, pokud bude v plném souladu se zájmy obce a jejích obyvatel. Dále musí být ze zásad patrno, kdo předkládá návrh smlouvy (její návrh může být přílohou zásad)

e) Jednání obce v rámci územního řízení a jako vlastníka pozemků či infastruktury

Ze zásad musí být zřejmé, jak se obec zachová jako účastník řízení (bude souhlasit) pokud budou splněny všechny podmínky podle právních předpisů a ty, které byly dohodnuty ve smlouvě. Stejně tak by mělo být ze zásad jasné, že v případě, kdy bude stavebník respektovat odůvodněné potřeby obce, obec bude ochotna kupř. vést přes svoje pozemky přípojky k sítím, nebo poskytnout svoje pozemky např. pro výstavbu nové školky a podobně.

4.3. Jak řeší adaptace v zahraničí: Green Space Factor

Když začnou obce řešit, jak zajistit, aby jednotlivé developerské projekty respektovaly požadavky na určitý rozsah zelené infrastruktury, navíc v dostatečné kvalitě, nutně narazí na skutečnost, že chybí postup pro výpočet potřebných ploch se zelení. V České republice lze částečně vycházet z metodik pro oceňování ekosystémových služeb,[16] ale není to dosta-

16 FRÉLICHOVÁ, Jana, Adam PÁRTL a David VAČKÁŘ. Metodika hodnocení ekosystémových služeb v sídlech v České republice[online]. Praha: Ústav výzkumu globální změny Akademie věd ČR, 2016 [cit. 2019-07-30]. Dostupné z: http://www.

čující. S tímto problémem se samozřejmě už dříve potýkala města v Německu, Švédsku, Británii i jinde. Výsledkem jejich snah situaci vyřešit vykrystalizoval nový nástroj, který je poměrně snadno využitelný i v České republice. V zahraničí se označuje jako Green Space Factor (v Londýně ho pojmenovali Urban Greening Factor)[17] a jeho úkolem je pomoci zejména úředníkům a samosprávám, ale i investorům vypočítat, kolik zelených ploch (a v jaké kvalitě) musí určitý stavební záměr zajistit, aby odpovídal požadavkům měst a obcí na adaptační opatření a ochranu zelených ploch a aby současně došlo k co největšímu snížení rozsahu zpevněných ploch jako jsou vyasfaltovaná parkoviště a podobně.

Pro použití v praxi byl celý systém zjednodušený – jednotlivým typům povrchů je přiřazen určitý koeficient v rozsahu od 0 do 1[18] (jednotlivá města si ho míně upravila,[19] ale pro začátek je v České republice možno prostě převzít některé z koeficientů používané v zahraničí). Tímto koeficientem je násoben rozsah každé plochy z celkové plochy záměru. Výsledek je vydělen celkovou plochou záměru.

Výsledkem je Green Space Factor, tedy informace o tom, jestli záměr splňuje nebo nesplňuje požadavky obce na zelenou infrastrukturu. Každé město ho má nastavený podle svých potřeb (třeba 0, 5), některá města mají Green Space Factor různý pro různé záměry – vyšší pro rezidenční bydlení

ecosystemservices.cz/cs/metodika-hodnoceni-es-pro-mesta/

17 GRANT, Gary. Greater London Authority: Urban Greening Factor for London: Research Report [online]. The Ecology Consultancy, 2017 [cit. 2019-07-30]. Dostupné z: https://www.london.gov.uk/sites/default/files/urban_greening_factor_for_london_final_report.pdf nebo zde What does the Urban Greening Factor mean for London?. Landscape Institute [online]. Londýn, 2019 [cit. 2019-07-30]. Dostupné z: https://www.landscapeinstitute.org/blog/urban-greening-factor-london/

18 Přehled koeficientů a druhů ploch je k dispozici v jednotlivých popisech městských systémů Green Space factor, např. zde GRANT, Gary. Greater London Authority: Urban Greening Factor for London: Research Report [online]. The Ecology Consultancy, 2017 [cit. 2019-07-30]. Dostupné z: https://www.london.gov.uk/sites/default/files/urban_greening_factor_for_london_final_report.pdf

19 Greater London Authority Urban Greening Factor for London nebo GRANT, Gary. Urban Greening Factor Study [online]. Londýn: Green Infrastructure Consultancy, 2018 [cit. 2019-07-30]. Dostupné z: https://www.cityoflondon.gov.uk/services/environment-and-planning/planning/planning-policy/local-plan/Documents/urban-greening-factor-study.pdf

(0, 6), střední pro bydlení v centru města (0, 4) nižší pro průmyslové areály (0, 2). V zahraničí samozřejmě existují i vzorové excelové tabulky, ve kterých lze vypočítat, jaký rozsah zelených ploch je zapotřebí a jestli konkrétní záměr splňuje či nesplňuje podmínky.[20]

V Malmo doplnili Green Space Factor o tzv. Green Point System.[21] Ten má zajistit, aby investoři nezapočítávali do konečného výsledku i plochy, které sice jsou zelené, ale mají kupř. velmi málo substrátu a stromy ani keře nemohou řádně zakořenit, prosperovat a zajišťovat potřebné ekosystémové služby. Připravili seznam 35 „zelených bodů“,[22] které směřují např. k rozvoji biodiversity, k zasakování nebo ke zlepšení vlastností budov. Z tohoto seznamu si každý investor musí vybrat 10 opatření, která následně realizuje. Díky tomu je zajištěna určitá kvalita zelených ploch a jejich využitelnost pro obyvatele a lokální faunu.

Vzhledem k tomu, že v České republice žádná srovnatelná metodika neexistuje, lze obcím jistě doporučit, aby z těchto zahraničních zkušeností a materiálů vycházely, když budou nastavovat pravidla pro jednání s investory o adaptačních opatřeních. Částečně lze z green Space Factor metodik vycházet i při určování regulativů v územním plánu, kde bývají označovány jako indexy či koeficienty zeleně a koeficienty zastavitelnosti. Také ty lze upravit tak, aby zohledňovaly např. propustnost povrchů a ekosystémové služby.

20 Green Infrastructure (GI) Toolkit. The Mersey Forest [online]. [cit. 2019-07-30]. Dostupné z: http://www.greeninfrastructurenw.co.uk/resources/gi_toolkit.xls

21 Viz KRUUSE, Annika. The green space factor and the green points system [online]. Londýn: Town and Country Planning Association, 2011 [cit. 2019-07-30]. Dostupné z: https://malmo.se/download/18.d8bc6b31373089f7d980008924/1491301018437/greenspacefactor_greenpoints_grabs.pdf

22 Jejich přehled najdete zde KRUUSE, Annika. The green space factor and the green points system [online]. Londýn: Town and Country Planning Association, 2011 [cit. 2019-07-30]. Dostupné z: https://malmo.se/download/18.d8bc6b31373089f7d980008924/1491301018437/greenspacefactor_greenpoints_grabs.pdf

4.4 Jak upravit adaptační strategie a programy rozvoje – tipy a příklady z praxe

V této kapitole se podíváme na adaptační strategie čtyř velkých měst – Prahy, Brna, Plzně a Ostravy a na jednoho zástupce menších měst a obcí a jeho program rozvoje – Říčany u Prahy. U každého města navrhneme, jak do strategií doplnit pravidla pro jednání s investory.

4.4.1 Praha

Základní informace o adaptační strategii
***Název strategického dokumentu**: Strategie adaptace hl. m. Prahy na změnu klimatu*
Praha je členem iniciativy Mayors Adapt.
Dokument má analytickou a návrhovou část.

Z hlediska financování je podstatná část návrhová. Ačkoli by právě Praha mohla být lídrem mezi českými městy, pokud jde o spolupráci s investory při realizaci větších developerských projektů, její adaptační strategie otázku financování adaptačních opatření prakticky neřeší, resp. vůbec neuvažuje nad možností požadovat úhradu určitých realizačních opatření po soukromých podnikatelských subjektech. Dokument se ale nevyhýbá jen této otázce, celkově neřeší otázky zdrojů na budování adaptačních opatření.

Doporučení: Adaptační strategie, ve které nejsou řešeny otázky výdajů a finančních zdrojů, nemůže být funkční. Je nezbytné již do tohoto dokumentu požadavky vůči investorům zakotvit, alespoň v minimálním standardu:

- Vytvořit zásady rozvoje (pravidla pro jednání s investory).
- Definovat základní požadavky na developerské projekty ve vztahu k modré a zelené infrastruktuře.
- Nastavit pravidla, která musí nová developerská

výstavba respektovat – pouze v takovém případě nepředstavuje nová výstavba pro Prahu enormní zátěž; investoři se podílejí na kompenzaci dopadů, které jejich podnikatelská činnost vůči svému okolí vyvolá. Tyto náklady nesmí být přenášeny na veřejné rozpočty.

- Bez respektování těchto požadavků Praha nepodporuje novou výstavbu, neboť není v zájmu města ani jeho obyvatel.
- Adaptační strategie musí být v souladu s požadavky Strategického plánu (strategický plán musí reagovat na potřebu města získat finanční prostředky od soukromých subjektů na úhradu nákladů, které jejich činnost v území vyvolá).
- Adaptační strategie se musí promítnout do připravovaného nového územního plánu.

4.4.2 Brno

Základní informace o adaptační strategii

***Název strategického dokumentu**: Zásady pro rozvoj adaptací na změnu klimatu ve městě Brně: s využitím ekosystémově založených přístupů*

Strategie Brna obsahuje zvláštní kapitolu nazvanou Finanční nástroje pro implementaci adaptačních opatření ve městě Brně. V této kapitole najdeme mix různých přístupů k financování adaptačních opatření. Brno uvažuje jednak o standardních způsobech financování – nadnárodních dotačních programech (fondech Evropského hospodářského prostoru, strukturálních fondech EU). Dále jsou uvažovány grantové a mikrograntové zdroje v rámci spolupráce s neziskovým sektorem. Inovativní ale je způsob financování adaptačních opatření skrze uzavírání smluv s investory, konkrétně plánovacích smluv uzavíraných v souvislosti s vydáváním regulač-

ního plánu. Současně si ale Brno uvědomuje rezervy stávající právní úpravy – nedostatečný podklad pro uzavírání jiných než plánovacích smluv.

Strategie města Brna obsahuje ještě další návrhy na řešení situace ve vztahu k požadavkům na investorské projekty:

- V rámci vyčleněných území se ke stavbám celoměstského zájmu (jedná se například o stavby veřejné vybavenosti, průmyslové areály, parkovací domy atp.) vyjadřuje primátor, který může stanovit podmínky, doporučené plnění. Ve strategii se k tomuto účelu navrhuje vytvořit mechanismus pokynů pro investory.
- Využít potenciál v tzv. „přestavbových územích“ a „návrhových plochách“, kde je možné začlenit realizaci adaptačních opatření (adaptační a mitigační opatření by měla být vyžadována už při územní studii nebo urbanistickém konceptu nové zástavby brownfieldu).
- Doplnit kritéria pro hodnocení investičních záměrů z hlediska adaptačního potenciálu.
- Využít doplňkových koeficientů v územním plánování Územní plán města Brna tak, aby byla efektivně využívána zeleň a aby vznikala kvalitní zeleň, popř. vodní plochy.
-

Doporučení:

- Vytvořit zásady rozvoje Brna (pravidla pro jednání s investory o financování veřejné infrastruktury).
- Brno připravuje novou strategii Brno 2050. Tato strategie musí také reagovat na potřeby města ve vztahu k podílu investorů na financování veřejné infrastruktury (včetně modré a zelené).

4.4.3 Ostrava

***Název strategického dokumentu**: Adaptační strategie statutárního města Ostravy na dopady a rizika vyplývající ze změny klimatu*

Ostrava v roce 2011 přistoupila k Paktu starostů a primátorů (Covenant of Mayors).

Adaptační strategie města Ostravy má také analytickou a návrhovou část. Ostrava má zpracován také „Zásobník pilotních projektů" a „Akční plán adaptace na dopady změny klimatu ve městě Ostrava".

Adaptační strategie města Ostravy počítá s aktualizací investiční směrnice – pro určité investiční záměry města Ostravy bude povinná realizace adaptačních opatření. Ve vztahu k investorům adaptační strategie žádná konkrétní pravidla nestanovuje, ačkoli se v ní uvádí jako jedna z bariér pro implementaci adaptačních opatření právě jejich finanční náročnost. K soukromým investorům se ve strategii uvádí: *„Adaptační opatření jsou směřována především do těch oblastí, které může město (a potažmo městské, případně veřejné organizace) přímo ovlivňovat. Princip vychází z toho, že město chce ve svém jednání jít příkladem ostatním. Současně je zájmem města ovlivňovat i soukromé subjekty (investory, vlastníky pozemků a budov aj.). K implementaci adaptačních opatření je možno využít různé nástroje a podniknout některé systémové kroky. Přehled vybraných nástrojů a možností je uveden v této části."*

Strategie také částečně počítá s využitím plánovacích smluv (Viz: *„Efektivní využití území s dopadem na kvalitní veřejný prostor. Důsledně dodržovat požadavky vyhlášky č. 501/2006 Sb. O obecných požadavcích na využívání území, zejména ve vztahu na vymezování veřejných prostranství* (viz výše). Tento požadavek l*ze uplatnit již při schvalování zadání územních studií (§ 30 odst. 2 Stavebního zákona) a při schvalování dohod o parcelaci úřadem územního plánování (§ 43 odst. 2 Stavebního zákona). Obdobně lze uplatnit v jednání mezi investorem a městem v případě*

uzavírání plánovacích smluv na výstavbu nové veřejné dopravní a technické infrastruktury v rozvojových lokalitách.“)

Ostravská strategie je zajímavá také zásobníkem nápadů. K tomu se vrátíme v dalších kapitolách této publikace (zejm. pak obsah Akčního plánu).

Doporučení:

- Vytvořit zásady rozvoje (pravidla pro jednání s developery)
- Do adaptační strategie včlenit konkrétní požadavek na podílení se developerů na tvorbě a financování potřebných adaptačních opatření souvisejících s jejich projektem.
- Vytvořit směrnici i pro investiční soukromé projekty.

4.4.4 Plzeň

Základní informace o adaptační strategii

***Název strategického dokumentu**: Adaptační strategie města Plzně s využitím ekosystémově založených přístupů (zveřejněna pracovní verze)*

Plzeň přímo ve své adaptační strategii ve vztahu k investorům v území uvádí: „Zákon o územním plánování č. 183/2006 Sb. přinesl možnost požadovat po investorech v území finanční spoluúčast na vybudování nové či úpravu stávající infrastruktury v území, a to nejen např. veřejné dopravní a technické infrastruktury, ale i veřejných prostranství. V rámci řešení dopravní infrastruktury může požadovat např. ozelenění komunikací výsadbou alejí. Jedná se o institut tzv. plánovací smlouvy. Její existenci si může obec na investorovi vymoci tím, že podmíní změnu územního plánu vydáním tzv. regulačního plánu na žádost, jehož obsahem bude i plánovací smlouva. Plánovací smlouvu schvaluje zastupitelstvo obce. Plánovací smlouva může být iniciována i v průběhu územní-

ho řízení přerušením územního řízení ze strany stavebního úřadu z důvodu vysokých požadavků záměru na veřejnou dopravní a technickou infrastrukturu, pokud záměr nelze bez vybudování příslušných nových staveb a zařízení nebo úpravy stávajících realizovat. Stavební úřad zároveň vyzve žadatele k předložení plánovací smlouvy, která tyto požadavky naplní. Dle Janatky (2011) se plánovací smlouva nemusí týkat výhradně bezprostředního okolí stavby. Může v ní být požadována investice i mimo řešené území.

Plzeň dále počítá i s dalšími finančními nástroji neveřejného sektoru jako je spolupráce s nevládními organizacemi a financování opatření prostřednictvím mikrograntů nebo partnerství města s firmami.

Doporučení: Obdobná jako u města Brna

4.4.5 Říčany u Prahy

Říčany jsou město v okrese Praha – východ, leží asi 20 km od Prahy, což je předurčuje k tomu, aby měli lidé o bydlení ve městě obrovský zájem. Říčany mají asi 15 000 obyvatel.

***Název strategického dokumentu**: Strategický plán města Říčany, Akční plán města Říčany a Zásady pro výstavbu ve městě Říčany*

Pokud jde o smlouvy obce s investory, jsou Říčany u Prahy obcí, která má zřejmě nejpropracovanější systém. Město disponuje především již několik let „Zásadami pro výstavbu ve městě Říčany“, na jejímž základě se řeší příspěvky stavebníků na budování infrastruktury v obci.[23] Dále má město zpracovaný Strategický plán[24] **a Akční plán,**[25] oba dokumenty jsou přitom propojeny s pravidly pro výstavbu a financování infrastruktury, tj. podporují obec co nejvíce v tom, aby mohla hájit svoje zájmy a zájmy svých obyvatel. Obec zatím

23 https://info.ricany.cz/mesto/poplatek-mestu-na-infrastrukturu
24 https://info.ricany.cz/mesto/strategicky-plan-mesta
25 https://info.ricany.cz/mesto/akcni-plan-mesta

nemá zpracovánu samostatnou adaptační strategii. U menších měst a obcí však nelze počítat s tím, že budou schopny zpracovávat tyto dokumenty samostatně, nebylo by to zřejmě ani efektivní, neboť lze požadavky na adaptační opatření bez problémů začlenit kupř. do programů rozvoje.

Doporučení:

- Pokud jde o obsah strategických dokumentů, město Říčany by mělo, stejně jako jiné obce, doplnit požadavky na budování adaptačních opatření do kapitol týkajících se životního prostředí a stavu infrastruktury. Změny klimatu je třeba zařadit v rámci SWOT analýz do hrozeb.
- V rámci zásad rozvoje (pravidel pro jednání s investory) je možné stanovit pravidla pro požadavky na realizaci adaptačních opatření **v rámci jednotlivých projektů**.

4.5 Konkrétní doporučení pro adaptační strategie a programy rozvoje ve vztahu k realizaci adaptačních opatření investory

Obce i města by měly do svých programů rozvoje nebo strategických plánů vždy přidat kapitolu, která se bude týkat problematiky změny klimatu a jejího dopadů na život každého občana. Samosprávy by v těchto nástrojích měly vycházet z toho, že je třeba řešit nejen budovy, které patří městu, ale také další stavby, které vznikají v rámci investorské výstavby. Proto by měly předem mít jasně daná transparentní pravidla, ze kterých bude patrné, za jakých podmínek je výstavba z hlediska životního prostředí a adaptačních opatření pro obec přínosná.

- **Vypracovat kvalitní strategické dokumenty**

Do SWOT analýzy zařadit i problematiku zranitelnosti města či obce z hlediska dopadů změn klimatu (sucho, problémy s rozvodem vody, řešení zasakování dešťové vody a nakládání s ní, zastínění, zeleň – zelené střechy, fasády, požadavky na zeleň ve veřejných prostranstvích). Do strategických dokumentů by obce a města měly zařadit i požadavky směřující k budování adaptačních opatření.

- **Vypracovat zásady rozvoje (pravidla pro jednání s investory)**

V rámci zásad rozvoje (pravidel pro jednání s investory) je možné stanovit podmínky pro výstavbu spojené s realizací adaptačních opatření **v rámci jednotlivých projektů**, tj. je možné do zásad rozvoje včlenit i konkrétní požadavky směrem k modré a zelené infrastruktuře. **Díky zásadám rozvoje mohou samosprávy požadovat**, aby se investoři při své podnikatelské činnosti podíleli na kompenzaci dopadů, které jejich podnikatelská činnost vůči svému okolí vyvolá a aby tyto náklady nepřenášeli na veřejné rozpočty. Pokud mají pravidla pro investory správně fungovat, doporučujeme včlenit i do adaptační strategie nebo programu rozvoje či strategického plánu informaci o tom, že je třeba danou infrastrukturu u nové výstavby realizovat na náklady investora.

- **Vytvořit směrnice i pro investiční projekty veřejné (obecní)**

Obce a města by měly vytvořit konkrétní interní směrnice, ze kterých budou vyplývat požadavky na investiční projekty. Začít lze s projekty samosprávy, kde lze pravidla nastavit poměrně rychle a snadno – např. je možné zakotvení povinnosti budovat zelené střechy jako podmínku pro výstavbu či rekonstrukci obecních budov. Je ale třeba myslet na provázanost aktivit města a např. u výsadby stromů myslet i na je-

jich následnou poměrně nákladnou údržbu a vyčlenit na ni dostatečný objem peněz.

5. Zásobník nápadů aneb co po investorech požadovat

V této tabulce uvádíme tipy pro konkrétní adaptační opatření realizovatelná v rámci developerských projektů.[26]

Název opatření	Proč opatření chtít
Stromy ve městě (vnitrobloky, parky a samostatné stromy) a péče o ně	Jedná se o stromy v ulicích, stromořadí, stromy v zahradách a podobně.[1] V případě developerských projektů by mělo být jejich součástí budování menších či větších parků (podle rozsahu záměru) a výsadba stromů v ulicích. Součástí příspěvku investora by měla být určitá částka na péči o zeleň[2].
Zelené zdi a péče o ně/volné zelené zdi	Zelené zdi poskytují ve městě dodatečnou zeleň a zajišťují částečné ekosystémové služby. Tvoří je popínavé rostliny, typicky břečťan (extenzivní a semi – extenzivní zdi) nebo samostatné pěstební buňky (intenzivní zdi). Jejich realizace v rámci developerského projektu je poměrně snadná a měly by být součástí staveb všude tam, kde je to možné. Možné jsou i různé živé ploty pro rozdělení prostoru[3].

1 Více o tom, co umí strom, si můžete přečíst zde https://arnika.org/co-umi-strom
2 Více o stromech zde http://www.opatreni-adaptace.cz/projects/samostatne-stojici-stromy-stromoradi/ a zde http://www.opatreni-adaptace.cz/projects/mestske-parky/
3 Podrobně k opatření http://www.opatreni-adaptace.cz/projects/extenzivni-a-semi-intenzivni-zelena-zed/ a http://www.opatreni-adaptace.cz/projects/intenzivni-zelena-zed/

26 V této části vycházíme ze zpracování Czech Globe http://www.opatreni-adaptace.cz/opatreni/

Zelené střechy (extenzivní a intenzivní) a péče o ně	Jedná se o speciálně upravené střechy, které umožňují osadit střechu rostlinami. Pokud je vegetace nízká, střechy nepotřebují ani složitou údržbu.[4] Naopak intenzivní střechy poskytují i ekosystémové služby a umožňují dokonce rekreaci.[5]
Propustné povrchy (parkoviště, cesty, dlažba aj.) a infiltrační plochy	Tyto povrchy umožňují zajistit zasakování dešťové vody (50–80 %). Součástí developerského projektu by proto mělo být povinné využití takových způsobů zpevnění povrchů, aby zasakování bylo možné v co největší možné míře.[6] Dále je možno požadovat použití tzv. infiltračních ploch – různých zasakovacích pásů nebo dešťových zahrad.[7]
Zásobníky na dešťovou vodu (povrchové a podzemní) a využití vody	Zachycenou vodu (v povrchových či podzemních zásobnících) lze využít při vhodném technickém řešení jako vodu užitkovou.[8] Vedle toho ji lze tradičně využít k péči o zeleň.[9]
Jezírka (záchyt dešťové vody), fontány a pítka	Ve městech jsou cenným regulátorem teploty různé vodní prvky. Lze využít kupř. jezírka plněná srážkovou vodou, lze vybudovat různé jiné technicky řešené vodní prvky, fontány a pítka. Tyto vodní prvky, primárně s využitím vody srážkové, by měly být běžnou součástí moderních developerských projektů.[10]

4 http://www.opatreni-adaptace.cz/projects/extenzivni-zelena-strecha/
5 http://www.opatreni-adaptace.cz/projects/intenzivni-zelena-strecha/
6 Více zde http://www.opatreni-adaptace.cz/projects/plochy-s-propustnym-povrchem/
7 Více zde http://www.opatreni-adaptace.cz/projects/infiltracni-plochy/
8 Více zde www.kvetnatelouky.cz/Jak-zalozit-kvetnatou-louku/
9 Více zde http://www.opatreni-adaptace.cz/projects/zachytavani-srazkove-vody-a-jeji-nasledne-vyuziti-pro-zalivku-zelene/
10 Více zde http://www.opatreni-adaptace.cz/projects/otevrene-vodni-plochy-ve-meste/ a zde

Komunitní zahradnictví a vnitrobloky (zahrady v pytli)	Ve městech jsou populární různé komunitní zahrady, společně obhospodařované plochy, ať už jde o skutečná políčka, nebo kupř. tzv. zahrady v pytli. Jedná se o vhodný způsob využití vnitrobloků. Součástí developerského projektu může být pouze vymezení prostoru pro vnitroblok a komunitní zahradu, její založení a péče o ni je věcí uživatelů objektu.[11]
Technická opatření (zasakování, pasivní budovy, solární panely atp.)	Různá technická opatření by měla být samozřejmou součástí všech nově povolovaných staveb. Řešit je mj. třeba požadavky na zasakování vod, jež vyhláška sice stanoví, ale v praxi stále není jejich dodržování přísně požadováno. Vedle toho lze v rámci smlouvy s investorem požadovat i různá další řešení jako je využití solární energie s panely umístěnými na budově, technické řešení pro využití odpadních vod a dešťových vod kupř. pro splachování toalet a podobně. Sem mohou patřit i příspěvky investorů na zkvalitnění čističky odpadních vod v obci.
Motýlí (květnaté) louky a péče o ně	Motýlí louky nejsou přímým adaptačním opatřením ve smyslu snížení tepelné zátěže nebo nakládání s dešťovými vodami. Představují však ve městech významný ekosystémový prvek pro hmyz. Současně mají také rekreační potenciál.[12]

11 Více zde http://www.opatreni-adaptace.cz/projects/komunitni-zahrady/
12 K založení květnaté louky více zde www.kvetnatelouky.cz/Jak-zalozit-kvetnatou-louku/

6. Jak na smlouvy – manuál pro obce v otázkách a odpovědích

V této části publikace zodpovíme nejčastější otázky, které nám obce a města v souvislosti se smlouvami s investory a v souvislosti nejen s adaptačními opatřeními, ale s budováním a financováním celé veřejné infrastruktury, pokládají.

6.1 Připouští uzavírání smluv s investory soudy?

Je možné, aby si obec sjednala s investorem smlouvu, ve které se investor zaváže obci poskytnout finanční příspěvek na vybudování veřejné infrastruktury? Odpověď poskytl již v roce 2013 Nejvyšší soud ČR. Níže najdete rozbor jeho rozsudku.

Spor se týkal vztahu vlastníků několika pozemků, kteří měli investiční zájem na nich vybudovat rodinné domy, a obce Kolová, které se tito vlastníci smlouvou zavázali poskytnout finanční příspěvek (dohromady ve výši 1 250 000 Kč) na vybudování inženýrských sítí, resp. připojení na v budoucnu postavené rodinné domy. Vlastníkem dosavadních inženýrských sítí byla obec Kolová. Vlastníci pozemků finanční příspěvek v dohodnutém termínu neuhradili, a proto se obec domáhala jeho zaplacení soudní cestou.

Okresní soud v prvním stupni žalobě vyhověl. Smlouvu o finančním příspěvku kvalifikoval jako nepojmenovanou smlouvu, která není v rozporu se zákonem či dobrými mravy a ani zákon neobchází, tudíž je platná. Odvolací soud naopak žalobu zamítl s odůvodněním, že obchází zákon o vodovodech a kanalizacích v té části, dle které nesmí být možnost napojení na vodovod nebo kanalizaci podmiňována vyžadováním poplatků nebo jiných finančních plnění. Stejně tak byla dle odvolacího soudu smlouva v rozporu se zákonem o místních poplatcích, podle kterého sice je možné vybírat poplatek za zhodnocení stavebního pozemku možností jeho

připojení na stavbu vodovodu nebo kanalizace, ale pouze v omezené výši (daleko nižší než 1 250 000 Kč).

Proti rozsudku odvolacího soudu podala obec Kolová dovolání. Nejvyšší soud rozsudek zrušil a vrátil věc odvolacímu soudu k dalšímu řízení. K otázce obcházení zákona o vodovodech a kanalizacích Nejvyšší soud uvedl, že je důležité posoudit, zda se smlouva týkala poskytnutí poplatku za napojení vodovodních a kanalizačních přípojek nebo příspěvku na vybudování inženýrských sítí. Dle Nejvyššího soudu ze znění smlouvy jasně vyplývá, že jejím předmětem bylo poskytnutí příspěvku na vybudování inženýrských sítí, na který se zákon o vodovodech a kanalizacích neuplatní. Na tom nic nemění fakt, že v době sjednání smlouvy byly inženýrské sítě již vybudované a ani to, že inženýrské sítě byly spolufinancovány z fondu EU.

Co se týče zákona o místních poplatcích, Nejvyšší soud považoval za důležité rozlišit situace, kdy obec vystupuje z pozice nositele veřejné moci a kdy vystupuje v soukromoprávních vztazích. V prvním případě může jednotlivcům autoritativně ukládat povinnosti (např. platit poplatky), ale pouze na základě zákona (např. zákon o místních poplatcích). Ve druhém případě má naopak rovné postavení s ostatními stranami a může jako ostatní činit vše, co zákon nezakazuje. **Zákon o místních poplatcích ani jiný zákon nezakazuje dohodu obce s vlastníky pozemků o sjednání finančního příspěvku na vybudování veřejné infrastruktury**. Je proto tedy pouze na vůli stran, zda si takový finanční příspěvek mezi sebou sjednají.

Nejvyšší soud výslovně konstatoval: „*Nezbývá tedy než uzavřít, že odvolací soud pochybil, jestliže dovodil, že smlouva o finančním příspěvku na vybudování inženýrských sítí uzavřená mezi účastníky dne 16. 10. 2007 je neplatná pro rozpor se zákonem o vodovodech a kanalizacích a se zákonem o místních poplatcích; jeho rozhodnutí proto spočívá na nesprávném právním posouzení věci*

a dovolací důvod podle § 241a odst. 2 písm. b/ o. s. ř. byl žalobkyní uplatněn po právu.“ Nejvyšší soud zrušil rozsudek odvolacího soudu, který byl v dalším rozhodování vázán právním názorem Nejvyššího soudu.

Stejná věc se poté, co dal krajský soud za pravdu obci, dostala k Nejvyššímu soudu ještě jednou. Nejvyšší soud pak usnesením č. j. 33 Cdo 2809/2013-452 ze dne 1. září 2015 setrval na svém právním závěru a dovolání investorů odmítnul. **Nejvyšší soud v dané věci viděl rozdíly oproti svému rozhodnutí sp. zn. 33 Odo 1416/2005 ze dne 20. října 2006, kde byla darovací smlouva uzavřená mezi obcí a vlastníky pozemků v obci prohlášena za odporující dobrým mravům**. Poté, co se investor obrátil na Ústavní soud, také ten neviděl důvody pro svůj zásah, a tak zůstal platný závěr, že investor musí obci příspěvky na rozvoj infrastruktury, k jejichž úhradě se zavázal, zaplatit.

Závěr:

Rozsudek Nejvyššího soudu považujeme za klíčový pro zodpovězení otázky, zda může obec s investorem uzavřít smlouvu, ve které se investor zaváže obci zaplatit finanční příspěvek na vybudování veřejné infrastruktury, zatímco obec se případně zaváže k jinému plnění ve prospěch investora. Co se finančního příspěvku týče, tento je dle Nejvyššího soudu právně přípustný a také soudně vymahatelný.

Na druhou stranu je podstatné, jakou formou a za jakých okolností je příspěvek sjednáván, protože v jiné věci, kterou také Nejvyšší soud řešil, byl takový příspěvek prohlášen za rozporný s dobrými mravy a tedy nevymahatelný.

6.2 Jak připravit zásady rozvoje a kdo je schvaluje?

Zásady rozvoje jsou dobrovolným dokumentem, žádný zákon neříká, co mají obsahovat a nikde není stanoveno, jakou mají mít formu. Obvyklé je, že jsou schvalovány usnesením

zastupitelstva. Přílohou usnesení bude text zásad rozvoje obce.

Pro usnesení zastupitelstva, kterým se schvalují zásady, je dobré získat širokou podporu všech zastupitelů. Mělo by jít o společnou dohodu napříč různými názory, protože je zapotřebí, aby usnesení platilo dlouhodobě a aby se neměnily podmínky pro jednání se stavebníky s každým novým zastupitelstvem.

6.3 Kolik stojí infrastruktura?

Každá obec by měla pečlivě sledovat, jaký je stav veřejné infrastruktury a jaké jsou výdaje na rozvoj, opravy a budování nové infrastruktury. Díky tomu vedení obce ví, jakou infrastrukturu musí v obci doplnit, jak nákladný bude její provoz. Obce mohou na základě těchto údajů alespoň orientačně určit, kolik bude obec „stát“ nová výstavba. Obec musí mít přehled i o deficitech občanské vybavenosti a o nákladech na její budování.[27] Ceny klasické veřejné infrastruktury, ani té modré a zelené nebo šedé samozřejmě nejsou nikde stanoveny. Ministerstvo pro místní rozvoj vydává pravidelně publikaci s názvem Průměrné ceny dopravní a technické infrastruktury.[28]

Neexistuje totiž jednoznačný způsob, jak určit, kolik by měli platit individuální stavebníci jako příspěvek na rozvoj obce a není nikde určeno, jaké mají být závazky investorů. Proto je mimořádně důležité, aby obec vedla přesnou evidenci a měla vše odůvodněno. Svoje požadavky by měla mít transparentně zveřejněny, ideálně v zásadách.

Je třeba zdůraznit, že výše příspěvku nebo dohodnuté věcné plnění musí být nejen odůvodněné, ale také přiměřené. Starosta nemůže chtít po investorovi, aby postavil celou novou školu, pokud to neodpovídá kapacitě záměru. Stejně

27 Průměrné ceny dopravní a technické infrastruktury zveřejňuje pravidelně ministerstvo pro místní rozvoj. Zdroj: http://www.uur.cz/default.asp?ID=899

28 Tamtéž.

tak nemůže chtít milionové částky po drobných stavebnících. I tuto skutečnost musí zásady reflektovat.

Důležité ale je vždy myslet na to, že smlouvy jsou nástrojem dobrovolným, neexistuje nástroj, který by mohl placení příspěvku vynutit. Obec ale může využít např. svého postavení jako vlastníka pozemků, vlastníka infrastruktury nebo jako účastníka řízení.

6.4 Můžeme spolupracovat se sousední obcí při tvorbě adaptačních opatření a uzavírání smluv?

Územní rozvoj a samozřejmě uzavírání smluv o rozvoji území spadá do samostatné působnosti obcí. Podle § 46 zákona o obcích mohou obce při výkonu této působnosti spolupracovat, pro tyto účely také někdy zakládají dobrovolné svazky obcí podle § 49 stejného předpisu. Sousední obce často společně řeší územní rozvoj, někdy se společně snaží plnit i jiné funkce, kupř. zakládají tzv. svazkové školy. Založení dobrovolného svazku obcí může být dobrým krokem i v situaci, kdy jsou obce pod tlakem na novou výstavbu a potřebují kupř. koordinovat svůj postup nebo mít jednoduše lepší postavení vůči silnému investorovi nebo sdílet náklady na právní pomoc. Podle § 50 odst. 1 obecního zřízení může být předmětem činnosti svazku obcí zejména:

- plnění úkolů v oblasti školství, sociální péče, zdravotnictví, kultury, požární ochrany, veřejného pořádku, ochrany životního prostředí, cestovního ruchu a péče o zvířata,
- zabezpečování čistoty obce, správy veřejné zeleně a veřejného osvětlení, shromažďování a odvozu komunálních odpadů a jejich nezávadného zpracování, využití nebo zneškodnění, zásobování vodou, odvádění a čištění odpadních vod,
- zavádění, rozšiřování a zdokonalování sítí technického vybavení a systémů veřejné osobní

dopravy k zajištění dopravní obslužnosti daného území,
- plnění úkolů v oblasti ochrany ovzduší, úkoly související se zabezpečováním přestavby vytápění nebo ohřevu vody tuhými palivy na využití ekologicky vhodnějších zdrojů tepelné energie v obytných a jiných objektech ve vlastnictví obcí,
- provoz lomů, pískoven a zařízení sloužících k těžbě a úpravě nerostných surovin,
- správa majetku obcí, zejména místních komunikací, lesů, domovního a bytového fondu, sportovních, kulturních zařízení a dalších zařízení spravovaných obcemi.

Jak se dobrovolný svazek obcí zakládá? Jedná se o právnickou osobu, která musí být zapsána do rejstříku svazků obcí vedeného u krajského úřadu příslušného podle sídla svazku obcí. Do rejstříku svazků obcí se zapisuje:
- den vzniku svazku obcí (popř. posléze i den jeho zrušení s uvedením právního důvodu nebo den jeho zániku),
- název a sídlo svazku obcí,
- identifikační číslo osoby svazku obcí,
- předmět činnosti svazku obcí,
- orgány, kterými svazek obcí jedná, a jméno, příjmení a adresa bydliště osob vykonávajících jejich působnost

Rejstřík svazků obcí je veřejný rejstřík, přičemž jeho součástí je sbírka listin, v níž jsou uloženy smlouva o vytvoření svazku obcí spolu se stanovami a také změny těchto dokumentů. Krajský úřad vede rejstřík svazků obcí v přenesené působnosti. K návrhu na zápis do rejstříku svazků obcí se přikládá smlouva o vytvoření svazku obcí spolu se stanovami; součástí této smlouvy nebo stanov je také určení, kdo

jsou první členové statutárního orgánu. Návrh podává osoba zmocněná obcemi, které jsou členy svazku obcí. Přílohou smlouvy o vytvoření svazku obcí jsou jeho stanovy (§ 50 odst. 2 obecního zřízení), v nichž musí být uvedeno:

- název a sídlo členů svazku obcí,
- název a sídlo svazku obcí a předmět jeho činnosti,
- orgány svazku obcí, způsob jejich ustavování, jejich působnost a způsob jejich rozhodování včetně určení nejméně tříčlenného orgánu svazku obcí, který schvaluje účetní závěrku svazku obcí sestavenou k rozvahovému dni podle zákona o účetnictví,
- majetek členů svazku obcí, který vkládají do svazku obcí,
- zdroje příjmů svazku obcí,
- práva a povinnosti členů svazku obcí,
- způsob rozdělení zisku a podíl členů na úhradě ztráty svazku obcí,
- podmínky přistoupení ke svazku obcí a vystoupení z něj, včetně vypořádání majetkového podílu,
- obsah a rozsah kontroly svazku obcí obcemi, které svazek obcí vytvořily.

6.5 Můžeme požadovat adaptační opatření po developerech nejen při výstavbě rodinných domů i při vybudování průmyslového nebo komerčního areálu?

Smlouvy s investory se netýkají jen developerské bytové výstavby, naopak – lze je využít pro všechny záměry, které mohou ovlivnit fungování obce. Taková smlouva byla uzavřena např. mezi obcí Dobrovíz a Amazonem. Dohody tohoto typu mohou řešit např. intenzitu dopravy, časový průběh výstavby, omezit dopady průmyslové výroby na obyvatele. Také může investor přispět na fungování kulturního života v obci, kompenzovat rozšíření vozovky, vybudování křižova-

tek nebo kruhových objezdů. Lze se dohodnout i na vážení dopravních automobilů (jestli kupř. nejsou přetěžovány) a tím neničí vozovku nebo domy vibracemi. Pokud má v obci vzniknout nebo se rozšířit průmyslový nebo zemědělský areál, platí v podstatě stejná pravidla jako u výstavby rodinných a bytových domů. Je třeba zahájit jednání co nejdříve a ideálně mít připraven program rozvoje obce, aby bylo možno argumentovat konkrétními daty. Obec musí využít možnosti, které má – limity územního plánu, účastenství v řízeních, vlastnictví infrastruktury nebo pozemků, které investor pro realizaci nebo provoz záměru potřebuje. Vždy je zapotřebí, aby obec měla době zmapované zájmy svých občanů a svého území tak, aby zastupitelé nemohli být naříčeni ze zneužívání svého postavení.

6.6 Co může obec dělat v situaci, kdy její územní plán už umožňuje výstavbu?

Mnohé obce se potýkají s dědictvím špatných územních plánů. Předchozí vedení změnilo územní plány ve prospěch investorů, kteří se logicky snaží svoje pozemky využít co největší měrou. Existuje proto závažný střet mezi soukromým zájmem a zájmem obce. Pokud je obec v situaci, kdy je další výstavba možná, a přesto již nežádoucí, existují v podstatě dvě cesty – vyjednávání o uzavření smlouvy se snahou co nejvíce snížit dopady nových záměrů na život obyvatel nebo odpor proti nové výstavbě. I pro vyjednávání ale musí obec využít prakticky stejných prostředků jako pro odpor – účast v řízeních, uplatňování námitek nebo postavení vlastníka infrastruktury.

a) Účast v územním řízení

Obce jsou podle zákona č. 183/2006 Sb., stavební zákon účastníky územních řízení. Mohou stejně jako ostatní účastníci vznášet námitky, které směřují k ochraně zájmů obce a zájmů občanů obce. Jako účastník může obec podávat od-

volání nebo také žalobu proti vydanému územnímu rozhodnutí. V rámci územního řízení obec vystupuje jako každý jiný účastník řízení a nevykonává veřejnou správu, nevystupuje v rámci svého vrchnostenského postavení.

Před zahájením územního řízení by měl investor jednat s vlastníky dopravní a technické infrastruktury (tj. pozemní komunikace, vodovody, vodojemy, kanalizace, čistírny odpadních vod, stavby ke snižování ohrožení území živelními nebo jinými pohromami, stavby nebo zařízení pro nakládání s odpady atp.). Na základě těchto jednání by bylo zřejmé, jestli je záměr náročný na novou infrastrukturu nebo ne. Pokud by bylo třeba budovat novou nebo stávající infrastrukturu rozšiřovat, měla by být s vlastníky infrastruktury uzavřena smlouva o tom, jak se bude budování nové infrastruktury financovat.

Jako účastník řízení může obec také požadovat, aby stavební úřad přerušil územní řízení podle § 88 a požadoval předložení výše uvedených smluv. Stavební úřad ale není názorem obce nijak vázán.

b) Vlastnictví infrastruktury

Zákon č. 274/2001 Sb., o vodovodech a kanalizacích v § 8 odst. 5 ukládá vlastníkům a provozovatelům veřejné infrastruktury povinnost umožnit připojení na vodovod nebo kanalizaci a dodávat pitnou vodu nebo odvádět odpadní vody a čistit odpadní vody, pokud to umožňují kapacitní a technické možnosti těchto zařízení. Připojení vodovodní nebo kanalizační přípojky a uzavření smlouvy o dodávce pitné vody nebo odvádění i čištění odpadních vod nesmí být podmiňovány vyžadováním finančních nebo jiných plnění.

V praxi se mnohé obce potýkají s tím, jak postupovat, pokud je na území obce realizován větší investiční projekt, ať již jde o výstavbu několika rodinných domů či strojírenský provoz, a přitom je již kapacita vodovodu či kanalizace téměř naplněna. Má obec povinnost kapacitu infrastruktury navý-

šit? Může obec v takovém případě po investorovi požadovat, aby se na souvisejících nákladech finančně podílel? Klíčovým pojmem jsou v souvislosti s možností odepřít připojení k veřejné infrastruktuře ve vlastnictví obce „kapacitní a technické možnosti vodovodu a kanalizace“. Pokud jde o připojení k vodovodu, tak určité základní technické požadavky stanovuje prováděcí vyhláška č. 428/2001 Sb. Řadí se zde zejména zachování tlakových poměrů stávajícího vodovodu. Jak konstatuje ministerstvo zemědělství ve výkladovém stanovisku č. 32, je nutné posuzovat nejen to, zda v místě nového připojení odpovídají hodnoty hydrodynamického a hydrostatického tlaku požadavkům vyhlášky, ale také skutečnost, zda odběr negativně neovlivní tlakové poměry stávajících odběratelů.

Technické a kapacitní možnosti pro napojení kanalizace nejsou v právních předpisech stanoveny. Zejména v případě kanalizace je tak především na obci jako vlastníkovi infrastruktury, aby takové kapacitní a technické podmínky transparentně stanovila a v každém jednotlivém případě posoudila.

Obec tak musí především znát aktuální stav a v souladu se stanovenými pravidly pak posuzovat jednotlivé žádosti o připojení. V rámci kanalizace například může být stanovena určitá rezervní kapacita pro plynulé a bezpečné provozování při přívalových deštích.

Investoři často stojí o to, aby vybudovanou infrastrukturu převedli na obec (díky tomu se o ni především nebudou muset starat). To otevírá obci nové možnosti pro vyjednávání. Převzetí infrastruktury totiž není její povinností a investor bude potřebovat smlouvu.

c) Vlastníci pozemků

Při výstavbě nových bytových domů nebo průmyslového areálu mnohdy potřebují investoři využít pozemky obce. Právě to je pro obec nejsilnější „manévrovací prostor“, protože nemá povinnost svoje pozemky investorům poskytnout.

Proto je možné např. vyjednávat o uzavření smluv o služebnosti pro vedení vodovodní nebo kanalizační přípojky přes pozemek obce. Stejně tak lze jednat o vedení např. účelové komunikace, která je připojením na místní komunikaci.

d) Vlastníci pozemní komunikace

Obec jako vlastník místní komunikace nedává k tomuto připojení souhlas, ale v rámci řízení, které vede silniční správní úřad jen poskytuje svoje stanovisko k tomuto připojení. To, že bude napojení na pozemní komunikaci vyřešeno, ale neznamená, že jsou současně vyřešeny výše uvedené otázky okolo vlastnictví pozemků a že by obec musela poskytnout investorovi služebnost inženýrských sítí.

6.7 Proč mít dobrý územní plán?

V praxi se můžeme často setkat s nekvalitně zpracovanými územními plány, a to i těmi nejnovějšími. Příčinou bývá špatné zadání, kdy obec dostatečně nevyjádří svoje problémy (a to vyplývá právě z nedostatečných územně analytických podkladů nebo nepromyšlených strategických dokumentů). K problematickému zadání se záhy přidává skutečnost, že stovky menších obcí nejsou ani pořizovateli svých územních plánů. Do značné míry závisí na činnosti jiného úřadu. Hlavní kámen úrazu ale spočívá v činnosti zpracovatelů územních plánů – právě oni jsou odborníky, kteří by obci měli napomoci se zpracování kvalitního územního plánu, který bude obsahovat všechny potřebné regulativy – např. stanoví vhodná omezení, aby se zamezilo příliš husté zástavbě, aby byla zachována zeleň a aby bylo v obci myšleno na dostatek veřejných prostranství. Ostatně samotný stavební zákon požaduje, aby územní plánování mj. plnilo tyto dva úkoly: stanovit urbanistické, architektonické a estetické požadavky na využívání a prostorové uspořádání území a na jeho změny, zejména na umístění, uspořádání a řešení staveb a veřejných prostranství a stanovit podmínky pro provedení změn v úze-

mí, zejména pak pro umístění a uspořádání staveb s ohledem na stávající charakter a hodnoty území a na využitelnost navazujícího území.

To se děje prostřednictvím regulací jako jsou tzv. indexy (koeficienty) podlažní plochy, indexy podlažnosti, výšková omezení, indexy zeleně, minimální kapacity pro bydlení, minimální rozlohy pozemků pro výstavbu rodinných domů a podobně. To vše je možné dát už do samotného územního plánu a není třeba čekat na plán regulační. Vyplývá to z judikatury Nejvyššího správního soudu, kupř. z tohoto rozsudku: *„Regulativ územního plánu požadující v určité ploše přizpůsobení navrhovaných staveb svým objemem, hmotovým řešením, tvarem a podlažností, převládajícím typem zastřešení převládajícímu charakteru stávající okolní zástavby představuje stanovení podmínky prostorového uspořádání, konkrétně úpravu charakteru a struktury zástavby [§ 43 odst. 1 stavebního zákona z roku 2006 ve spojení s čl. I odst. 1 písm. f) přílohy č. 7 k vyhlášce č. 500/2006 Sb. ve znění vyhlášky č. 458/2012 Sb.], a není podrobností náležející svým obsahem regulačnímu plánu nebo územním rozhodnutím dle § 43 odst. 3 věty druhé stavebního zákona z roku 2006 ve znění zákona č. 350/2012 Sb.“* [29]

Územní plány by také měly využívat všech dalších možností, které jim stavební zákon (zákon č. 18/2006 Sb.) dává – jde zejm. o etapizaci – pořadí změn v území s ohledem kupř. na funkční veřejnou infrastrukturu, podmínění dalšího rozhodování vydáním regulačního plánu na žádost, popř. územní studií (která ale není nejvhodnějším nástrojem – měl by ve skutečnosti předcházet schválení samotného územního plánu, protože prověřuje určité území a možnosti jeho využití. Dále je možné v případě, že je rozhodování podmíněno vydáním regulačního plánu na žádost, požadovat po investorech uzavření plánovací smlouvy, která se může týkat všech 4 druhů veřejné infrastruktury – dopravní, tech-

29 Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 8. 2017, čj. 4 As 92/2017-37

nické, občanského vybavení i veřejných prostranství. Specifickým nástrojem je ještě tzv. dohoda o parcelaci. Jejím uzavřením lze také podmínit další rozhodování v území. Jedná se o smlouvou s vlastníky pozemků a staveb, které budou dotčeny navrhovaným záměrem, jejímž obsahem musí být souhlas s tímto záměrem a souhlas s rozdělením nákladů a prospěchů spojených s jeho realizací.

6.8 Můžeme doplnit do územního plánu potřebné regulativy?

Je vidět, že samotný stavební zákon dává obcím řadu nástrojů. Zejména regulační plány stojí za to využívat, neboť jsou skutečně schopny chránit charakter obce a její zájmy. Pokud ale obec už územní plán má a ten žádné potřebné regulativy neobsahuje, je možné je do územního plánu doplnit změnou. Při každé změně územního plánu (a samozřejmě i při jeho pořizování jako nového dokumentu) je třeba brát v potaz, že územní plány zasahují do vlastnických práv a že dochází ke střetům dvou zájmů – soukromého a veřejného, resp. zájmu obce. Proto musí každý územní plán i jeho změna splňovat kritéria přiměřenosti. Obce si musí odpovědět na tyto otázky:

1. Má zásah ústavně legitimní a o zákonné cíle opřený důvod?
2. Je zásah činěn v nezbytně nutné míře?
3. Je zásah činěn nejšetrnějším ze způsobů vedoucích ještě rozumně k zamýšlenému cíli?
4. Je zásah činěn nediskriminačním způsobem?
5. Je zásah činěn s vyloučením libovůle?[30]

Pokud lze na tyto otázky odpovědět kladně, pak je pravděpodobné, že územní plán obstojí i u soudního přezkumu. V praxi to znamená, že se obce musí chovat k jednotlivým

30 Viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu č. j. 1 Ao 1/2009 – 120 ze dne 21. 7. 2009

pozemkům stejně, pokud pro ně existují stejné podmínky – nemohou jeden pozemek prohlásit za nezastavitelný nebo za takový, na kterém smí být jen občanské vybavení a druhý, např. sousední, za vhodný pro obytnou výstavbu, aniž by takový postup byl řádně odůvodněn. Obce sice mají právo na samosprávu a je v podstatě na nich, jak svoje území uspořádají[31] a územní plány samozřejmě do určité míry zasahují do vlastnických práv (nikdo současně nemá nárok na to, aby jeho pozemek byl stavební nebo využitelný pro určitý účel nebo aby takovým zůstal),[32] ale vše musí mít důvod a obec musí vědět, proč takto jedná a jaké zájmy chrání.[33]

Obce tedy mohou do stávajícího územního plánu doplnit potřebné regulativy, požadavky na dohody o parcelaci, etapizaci nebo regulační plány, ale musí si být vědomy rizik, které ze zásahů do vlastnictví mohou nastat.

6.9 Může obec změnit územní plán podle přání investora?

V případě, že investor požaduje, aby byla uzavřena smlouva, jejímž obsahem je i změna územního plánu podle požadavků developera, je zapotřebí zpozornět. Rozhodování o pořízení územního plánu a jeho vydání jsou totiž výkonem vrchnostenské správy (veřejné moci). Obec smí v těchto případech činit jen to, co je jí výslovně zákonem dovoleno. Je zřejmé, že by obce neměly žádným soukromoprávním závazkem zasahovat do výkonu veřejné správy. Nejen že by takové ustanovení smlouvy bylo pravděpodobně neplatné a že by hrozilo vážné riziko pro zrušení části nebo změny zemního plánu, která by vycházela z takové dohody, ale také by mohla nastoupit trestní odpovědnost zastupitelů.

31 Viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 1 Ao 4/2011 – 42 ze dne 31. 8. 2011.
32 Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 1 Ao 2/2011 – 17, ze dne 19. 5. 2011.
33 Blíže JANDEROVÁ, Jana. Opatření obecné povahy a dodržování principu proporcionality. Dny práva 2016. Část IX. Deset let účinnosti správního řádu z hlediska soudní judikatury, 2017. Zdroj: https://www.law.muni.cz/dokumenty/39680

6.10 Může obec změnit územní plán, když si už nepřeje další výstavbu?

Obce mají mnohdy nevyhovující územní plány – staré, mnohokrát měněné, zkrátka takové, které neřeší aktuální potřeby. Pozemky, které byly polem, se před lety změnily na stavební parcely. Investor na nich ale ještě nezačal stavět. Může je obec změnit zpět na pole a ochránit tak svoje území před výstavbou? Obecně je možné územní plán změnit. Nikdo nemá nárok na to, aby jeho pozemky zůstaly tím, čím jsou právě teď. Obec je ale ve svém rozhodování značně limitována. Jednak musí při změnách územních plánů dbát na to, aby nezasahoval do vlastnického práva nepřiměřeně. To by totiž mohlo vést ke zrušení územního plánu soudem. Ale i v situaci, kdy je zásah přiměřený a u soudu obstojí, může investor požadovat náhradu za změny v území. To platí tehdy, pokud po změně už pozemky nejsou určeny k zastavění, uplynulo méně než 5 let od předchozí změny anebo už získal pravomocné územní rozhodnutí. Jestliže už uplynulo více než 5 let a investor nebyl dost aktivní, aby získal územní rozhodnutí, může obec územní plán změnit.

Jiná je situace, kdy měl investor pole, změnou územního plánu se z polí staly stavební pozemky a následně zrušením změny územního plánu soudem má investor zase jen pole. V takovém případě, zjednodušeně řečeno, nemá investor nárok na náhradu škody. Jeho pozemky totiž byly nezákonným územním plánem zhodnoceny. Jejich hodnota klesla až v důsledku rozhodnutí soudu o zrušení územního plánu. Rozhodnutí soudu ale nebylo nezákonné, naopak napravovalo nezákonný stav. Tento názor podporuje judikatura Nejvyššího i Ústavního soudu. Přesto, že je judikatura zatím příznivá, měly by být obce maximálně opatrné při změnách územního plánu.

6.11 Soud nám zrušil územní plán: Odpovědnost obce za „zklamaná očekávání“ developerů

Obcím se stává, že změny územního plánu, které byly schváleny ve prospěch investora a umožnily kupř. zastavění pole nebo louky, zrušil nakonec soud. Co to pro obec znamená? Hrozí, že si investor bude „hojit“ zklamaná očekávání?

Nejdříve se zaměřme na legitimní očekávání. Ústavní sodu k tomu říká, že není zřejmé, z čeho by se mělo dovozovat právo na to, aby pozemek *„měl režim stavebního pozemku, tedy na to, že pokud byl územním plánem pozemek určen jako stavební, musí stavebním (zřejmě navzdory možným pochybením, vadám, nezákonnostem či protiústavnostem při přijímání územního plánu) navždy zůstat“*.[34] Z toho můžeme dovodit, že developer zpravidla žádná legitimní očekávání ze samotného územního plánu mít nemůže.

Dále si musíme uvědomit, že pravomocné územní rozhodnutí je ze zákona limitem pro změny v území. Je dokonce limitem pro soudní přezkum opatření obecné povahy. To vyplývá z § 101d odst. 4 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „SŘS“).[35] Také k aplikaci tohoto ustanovení se vyjádřil Ústavní soud: „Pokud stěžovatel zmiňuje legitimní očekávání, tak je možno uvést, že sám poukázal na § 101d soudního řádu správního, dle kterého práva a povinnosti z právních vztahů vzniklých před zrušením opatření obecné povahy zůstávají nedotčena, a uvedl, že to se týká např. situací, kdy již dojde v mezidobí (tj. před zrušením opatření obecné povahy – územního plánu) k vydání rozhodnutí o umístění stavby. Je tedy zřejmé, že ochrana již konkrétních legitimních očekávání vlastníků založených rozhodnutími v individuálních případech je soudním řádem správním zajištěna.“[36]

34 Ústavní soud v usnesení ze dne 18. 3. 2010, sp. zn. III. ÚS 3108/09

35 Podle tohoto ustanovení platí že práva a povinnosti z právních vztahů vzniklých před zrušením OOP nebo jeho části (změny územního plánu) zůstávají nedotčena, tj. nedotčeno zůstává i pravomocné rozhodnutí.

36 Ústavní soud v usnesení ze dne 18. 3. 2010, sp. zn. III. ÚS 3108/09

Do jisté míry tedy záleží na aktivitě investora, protože i územní rozhodnutí, které není pravomocné, znamená omezení přezkumu územního plánu. V takovém případě lze podat návrh na zrušení územního plánu jen tehdy, pokud neuplynula lhůta pro žalobu proti danému územnímu rozhodnutí – i když ještě neuplynula roční lhůta pro přezkum územního plánu.[37]

Výše uvedené samozřejmě nehovoří proti možnosti tzv. incidenčního přezkumu, tj. zrušení územního plánu i po uplynutí roční lhůty, pokud je návrh na jeho zrušení podán spolu s žalobou proti rozhodnutí. Obráceně to tedy možné je, ale pořád platí, že pravomocné územní rozhodnutí je limitem pro přezkum územního plánu.[38] Pokud si tedy investor pospíší a získá územní rozhodnutí, nemusí v zásadě řešit hrozbu zrušení plánu.

Může tedy i přesto, co už bylo uvedeno, požadovat investor náhradu škody za zrušený územní plán?

Problematiku odpovědnosti za chybné rozhodování upravuje zákon č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem. Územní plán se schvaluje ve formě OOP a pro účely náhrady škody se považuje za rozhodnutí. Obecně platí, že pro vznik povinnosti uhradit škodu, je třeba, aby existovala tzv. příčinná souvislost mezi nezákonným rozhodnutím (zde změnou územního plánu) a vznikem škody. Existuje tedy příčinná souvislost mezi případnou škodou a zrušenou změnou územního plánu? Ve většině případů ne.

Můžeme říct, že platí následující: Developer změnou pozemku na zastavitelný (např. z polí) získal. Následně sice mohla vzniknout škoda, ale až rozhodnutím soudu (zákonné), nikoli zrušeným OOP (nezákonné). Změna územního plánu totiž pozemky zhodnotila, nikoli poškodila. Chybí

37 Viz § 101a odst. 1 SŘS.
38 Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 9. 2016, čj. 5 As 194/2014-36

tedy příčinná souvislost mezi škodou a nezákonným rozhodnutím. Názor Nejvyššího soudu k tomu říká, že developeři v zásadě nemají nárok na náhradu škody[39] ani v případě zrušení územního plánu či jeho změny. Soud to shrnul následovně: *„Stát (zde územní samosprávný celek) neodpovídá za škodu, jež vznikla následkem zrušení nezákonného rozhodnutí, nýbrž následkem jeho vydání. Stát neodpovídá za škodu, jež vznikla následkem rozhodnutí, jímž bylo vadné rozhodnutí zrušeno, a byl tak napraven nezákonný stav, jak dovozuje ustálená rozhodovací praxe dovolacího soudu.“* [40]

Tento názor potvrdil Ústavní soud v jednom ze svých nedávných usnesení (jednalo se o zrušené stavební povolení a náhradu škody): *„Umožňuje-li územní plán výstavbu, neznamená to bez dalšího právní nárok na vydání správního úkonu o povolení umístění či dokonce realizace zamýšleného stavebního záměru. Zrušení územního plánu neznamená pro dotčené osoby, že by nemohly o změnu nebo úpravu územního plánu podle jejich představ usilovat znovu. Nicméně nelze se domáhat náhrady ušlého zisku v důsledku nedokončení obchodu pouze s odkazem na dobrou víru v aktuální podobu územního plánu, neboť, jak bylo uvedeno výše, na určitou podobu územního plánu není právní nárok.“*[41]

6.12 Co může obec investorům slíbit?

Obec se nesmí zavazovat ke změnám územního plánu nebo k tomu, že územní plán nezmění. Stejně tak se nesmí zavazovat k vydání či nevydání obecně závazné vyhlášky. To vše je výkon veřejné moci a nelze do něj zasahovat prostřednictvím jakýchkoli soukromoprávních ujednání. Obce samozřejmě nemohou zasahovat do žádných správních řízení, neboť ta

39 V některých konkrétních případech by se to teoreticky stát mohlo, ale spíše ve vztahu k pozdějším fázím rozhodování. Viz např. III.ÚS 3617/14 ze dne 12. 2. 2015

40 Viz 30 Cdo 3079/2016, srov. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 19. 9. 2002, sp. zn. 25 Cdo 2244/2000

41 Usnesení Ústavního soudu Ústavního soudu ze dne 10. 4. 2018, sp. zn. IV. ÚS 3548/17.

nejsou věcí samostatné působnosti, ale přenesené, tj. výkonem státní správy. K čemu se tedy obce zavázat mohou?

Mohou se zavázat k určitému vystupování jako účastníci územních řízení (pokud budou splněny všechny zákonné podmínky a podmínky smlouvy), mohou se zavázat, že se nebudou odvolávat. Dále se mohou zavázat k určitým krokům ve vztahu k poskytnutí služebnosti inženýrské sítě nebo třeba poskytnutí svých pozemků pro realizaci záměru.

Důležité je, aby si obce daly do smluv vždy výhradu ke splnění závazků – např. to, že nebudou nést odpovědnost, pokud zmaří možnost plnit ze smlouvy místní referendum.

6.13 Co může obec z jednání s investorem získat? A proč by měl chtít investor jednat?

V řadě případů jsou obce v situaci, kdy je na pozemcích možno stavět ať se smlouvou nebo bez ní. Pokud bude uzavřena smlouva, může se pro investora výrazně urychlit celé řízení a může dosáhnout potřebných rozhodnutí včas, aby nemusel řešit případnou ztrátu v podnikání. Také je pro investora do jisté míry výhodou (u některých typů záměrů), když je v obci funkční infrastruktura a občanská vybavenost. Proto je příspěvek na ni smysluplný.

Přínosy pro obec jsou taktéž zřejmé – především je financování veřejné infrastruktury mimořádně nákladné, kapitálové výdaje představují tu největší částku obecních rozpočtů. Navíc obce obtížně řeší např. nedostačující kapacitu kanalizace a mnohdy připojují nové stavby i v situaci, kdy je kapacita na hraně a následně způsobuje nemalé problémy.

Pokud má navíc obec transparentní zásady a má zpracovaný program rozvoje, může dobře korigovat svůj rozvoj a chránit zájmy a potřeby občana obce.

6.14 Investor předložil návrh smlouvy, se kterým nesouhlasíme. Co dělat?

Investoři nebývají vždy pasivní a stává se, že přijdou s návrhem smlouvy jako první. Taková situace ale nebývá pro obec výhodná, protože tyto návrhy jsou samozřejmě sepsány ve prospěch investora a obci se značně zmenšuje vyjednávací prostor a v podstatě se už pak jen pokouší rozšířit původní návrhy. Proto je lepší, když jsou obce připraveny a mají zveřejněny zásady rozvoje obce při jednání s investory. Jejich součástí je mj. to, jakým způsobem má investor zahájit jednání se starostou, určeným radním nebo příslušným odborem obce. Pokud jednání probíhají podle těchto pravidel, je obec tím, kdo předkládá první návrh smlouvy.

Jestliže obec ještě zásady rozvoje nemá, je zřejmě nejlepší včas oslovit advokáty a odmítnout jednání o návrhu developera a předložit návrh svůj.

6.15 Jak zajistit, aby investor splnil, co slíbil?

Ve smlouvách o rozvoji území, které už obce uzavřely, mnohdy chybí zajištění investorových závazků. Obce se tak v podstatě spoléhají na to, že se „nějak dohodnou“. To samozřejmě není pravda. Jakmile získá investor územní rozhodnutí, nemusí mít zájem svoje závazky plnit. Samozřejmě to neplatí pro všechny situace a všechny investory (někteří chtějí s obcí spolupracovat dlouhodobě a nestojí o poškozené vzájemné vztahy), ale je dobré na to myslet včas a doplnit do smlouvy vhodné zajišťovací nástroje. Patří sem nejčastěji smluvní pokuta, zástavní právo k nemovitosti, vhodná je také bankovní záruka. Využít ale lze i ručení nebo směnky. Všechny tyto instituty mají posílit postavení obce jako věřitele.

Stává se také, že investoři převedou svoje závazky ze smlouvy na třetí osoby, které mají sídlo třeba v Singapuru. Tyto „skořápky“ společností pak nepřebírají poštu nebo tvr-

dí, že neumí česky a jejich zástupci nijak nereagují. S touto situací je třeba počítat jako se sice málo pravděpodobnou, ale možnou. Proto je vhodné jednotlivá plnění ze smlouvy činit kupř. na etapy, dát do smlouvy sadu odkládacích podmínek a podobně.

Obce by si samy měly dávat naopak pozor na to, k čemu se zavazují a jak svoje závazky zaštiťují. Pořád jsou totiž orgány veřejné správy a za nakládání s majetkem v rozporu s tím, jak by s ním nakládal „řádný hospodář“, mohou být zastupitelé odpovědní.

6.16 Co dát do smlouvy, aby nešlo o nezávaznou deklaraci?

Pokud obec jedná s investorem o uzavření smlouvy o rozvoji území, kde by měly být kompenzovány negativní vlivy bytové či jiné výstavby na život v obci, dochází někdy ke zvažování, jak by se měl dokument jmenovat a co vše musí obsahovat. Usnesení Ústavního soudu z listopadu 2017 (sp. zn. I. ÚS 3278/15), stejně jako jemu předcházející rozhodnutí nižších soudů, podtrhuje význam dojednání jednoznačných smluvních závazků, aby se jednalo o vymahatelnou smlouvu a ne „jen“ deklaraci týkající se sociálně odpovědného jednání investora.

V listopadu 2006 byla mezi zástupci automobilky, Moravskoslezským krajem, několika občanskými sdruženími, agenturou ChzechInvest a Ministerstvem průmyslu a obchodu ČR uzavřena „Deklarace porozumění“. Tato deklarace představovala průlomovou dohodu ohledně zapojení občanů, kde se investor zavázal k opatřením směřujícím k odstranění, zmírňování a kompenzaci případných negativních dopadů závodu automobilky Hyundai a průmyslové zóny Nošovice. Na stranu druhou se další zúčastněné strany zavázaly usnadnit projektovou přípravu a výstavbu průmyslové

zóny. Dohoda byla vyjednána především zásluhou právníků neziskové organizace EPS (dnes Frank Bold).

Článek 15 deklarace zněl: „*Nad rámec podmínek stanovených povolením ke změně krajinného rázu se HMMC zavazuje implementovat doporučení č. 2 až 10 ze studie zpracované společností LÖW & spol., s.r.o. dne 7. září 2006, jak je podrobněji uvedeno v Příloze 2 k této Deklaraci. MSK vyvine veškeré úsilí ke splnění výše uvedených doporučení vztahujících se na území mimo areál Závodu.*“ Tento závazek konkretizovala zmíněná příloha č. 2 k deklaraci, která byla její nedílnou součástí. Uváděla konkrétní krajinářská a sadová opatření, která měla společnost Hyundai implementovat.

Následkem nesplnění závazků společnosti Hyundai mělo být uveřejnění „*oznámení formou inzerátu o velikosti nejméně 1 novinové strany obsahující jednoznačnou informaci o tom, že HMMC porušila svůj závazek plynoucí z této Deklarace*“. Takové oznámení mělo podle deklarace uvést, o porušení kterého jejího ustanovení se jedná, popsat skutkový stav a uvést odůvodnění názoru oznamovatele. V roce 2008 vznikl návrh krajinných úprav, který podle EPS odporoval deklaraci. EPS proto podal proti společnosti Hyundai občanskoprávní žalobu u Okresního soudu ve Frýdku-Místku, ve které se domáhal splnění závazků plynoucích z deklarace.

Soudy žalobu občanského sdružení zamítly s tím, že celá deklarace vychází z konceptu společenské odpovědnosti korporací (CSR). K té se v posledních letech hlásí víc a víc korporací nadnárodního významu. Podstatou CSR není maximalizace okamžitého zisku firmy v daném momentě. Jde o důraz na tvorbu optimálního zisku, který by se v činnosti korporace projevil například zohledněním principů udržitelného rozvoje společnosti, transparentnosti rozhodování, v pevném postoji k otázce dodržování lidských práv či začlenění etických norem chování nad rámec norem právních.

CSR však podle soudů nelze považovat za právně vynutitelný koncept. Je skutečně založen na dobrovolnosti. Pro mnohé korporace je velmi důležitým aspektem toho, že se k CSR vůbec hlásí, právě skutečnost, že v části nad rámec právně uložených povinností (*beyond compliance*) ze CSR neplynou žádné právně vynutitelné závazky. Jde jen o dobrovolné a marketingově důležité „činění dobra". V části „beyond compliance" už CSR chybí základní vlastnost právně perfektní povinnosti, kterou je možnost jejího vynucení i proti vůli adresáta.[42] Postrádá tedy vlastnost závaznosti. To je přesně případ čl. 15 deklarace, podle kterého měl žalovaný nad rámec podmínek stanovených povolením ke změně krajinného rázu implementovat doporučení z příslušné studie.

Ústavní soud dodal, že o soft-law povaze tohoto ustanovení svědčí zejména dvě skutečnosti. Chybí termín, do kdy by měl žalovaný čl. 15 splnit, a jediným následkem nedodržení deklarace, který si smluvní strany dohodly, pak bylo uveřejnění informace o porušení deklarace v médiích, nabude-li jedna ze smluvních stran pocit, že se ho protistrana dopustila. Uveřejnění je proto také podmíněno odůvodněním názoru dotčené smluvní strany, proč podle ní druhá smluvní strana deklaraci porušila.

Ústavní soud se tak v usnesení ze dne 21. 11. 2017, sp. zn. I. ÚS 3278/15 shoduje s hlavní argumentační linií obecných soudů, že z čl. 15 deklarace neplynula povinnost žalovaného, kterou by bylo možné vynutit soudním rozhodnutím na základě žaloby na plnění.

Cílem smluvních stran podle Ústavního soudu nebylo stanovit si právně vynutitelné povinnosti. Tak by tomu bylo, pokud by si jako jedinou možnou sankci nestanovily jednostranně odůvodněnou informaci o porušení deklarace

42 Buhmann, K. Integrating human rights in emerging regulation of Corporate Social Responsibility: the EU case, International journal of law in context, 2/2011, s. 146 – 147

druhou stranou, ale **pokud by danou povinnost zakotvily do deklarace s konkrétním termínem, po jehož uplynutí by žalovaný byl v prodlení, s některou z forem zajištění závazku**, či pro právní jistotu všech dotčených subjektů i se zmínkou, že v případě nesplnění závazků se mohou smluvní strany obrátit na soud se žalobou na plnění.

Nemá smysl polemizovat s tím, k čemu ve zmíněném případě soudy dospěly. Smysl má spíše se ptát, co si z toho můžeme odnést. Jak již bylo řečeno, Nejvyšší soud v rozsudku ze dne 28. 2. 2013, sp. zn. 33 Cdo 3225/2011 jednoznačně prohlásil, že obec si může sjednat s developerem smlouvu o rozvoji území, kde lze dojednat například povinnost poskytnout příspěvek na vybudování a provoz infrastruktury. Pokud je dojednán konkrétní závazek s jednoznačným termínem, pak je možné jej vymáhat i soudně. Usnesení Ústavního soudu podtrhuje význam dojednání také určitých forem zajištění závazku či konstatování, že v případě nesplnění závazků se mohou smluvní strany obrátit na soud.

Jakkoli posledně zmíněná deklarace se jeví jako celkem zbytečná, není od věci zvážit její zahrnutí zejména tam, kde jsou dojednávány komplikovaněji formulované povinnosti, než je například poskytnutí finančního příspěvku v určité výši. Také označení dokumentu jako smlouva či dohoda (oproti memorandu nebo deklaraci) spíše poukáže na to, že obsahem jsou závazky, které je možné v případě nesplnění vymáhat i soudně.

6.17 Je referendum překážkou v plnění smlouvy?

Během trvání smlouvy se mohou vyskytnout různé překážky. Některé z nich mohou obci objektivně zamezit v tom, aby splnila podmínky smlouvy (mezi ty extrémnější patří třeba živly). Někdy může být takovou překážkou třeba referendum. Občané mají v referendu poměrně silný nástroj, jak zavázat zastupitele, aby rozhodovali tak, jak si přejí. Pokud

je uzavřená smlouva v rozporu s výsledkem referenda, mají zastupitelé vážný problém. Smlouva samotným referendem není nijak dotčena – pořád platí a musí se z ní plnit. Plnění by ale znamenalo rozhodování v rozporu s referendem. Pokud mají obce nekvalitní smlouvy, musí se např. pokusit dojednat s investorem změnu závazků. Jestliže ale nebudou úspěšní, může dojít i na odpovědnost za nesplnění smlouvy a zastupitelé se budou muset podílet na úhradě škody, která developerovi vznikla. Ta se může pohybovat i v desítkách milionů korun.

Řešením je myslet na referendum včas. Už do smlouvy by si obec měla dát podmínku, že v případě, kdy proběhne referendum (je totiž třeba zdůraznit, že návrh na konání referenda vůbec nemusí pocházet jen od samostatné obce, naopak často přijde „zezdola“, od občanů), nenese odpovědnost za to, co nebude moci splnit. Referendum se zkrátka podobá povodni – když proběhne, nelze v plnění smlouvy řádně pokračovat.

6.18 Můžou být zastupitelé za uzavření smlouvy potrestaní?

Ve smlouvách o rozvoji území se investor zavazuje obci uhradit určité plnění, zpravidla jako zohlednění dopadů na infrastrukturu obce. Obec se někdy zavazuje poskytnout podporu předkládanému projektu. Pokud by byly závazky obce sjednány nevhodně, např. by směřovaly ke změně územního plánu nebo dokonce k ovlivňování územního řízení, nebo by nebylo zřejmé, jak mají být použity finanční prostředky (plnění developera), mohli by zastupitelé čelit trestnímu stíhání. Jednalo by se o trestný čin zneužití pravomoci úřední osoby dle § 329 a nepřímého úplatkařství dle § 333 odst. 2 trestního zákoníku, jehož účastníkem měla být i developerská společnost.

Za zneužití pravomoci úřední osoby se dle zákona považuje jednání úřední osoby, která v úmyslu způsobit jinému škodu nebo jinou závažnou újmu anebo opatřit sobě nebo jinému neoprávněný prospěch a) vykonává svou pravomoc způsobem odporujícím jinému právnímu předpisu, b) překročí svou pravomoc, nebo c) nesplní povinnost vyplývající z její pravomoci.

Podle ustanovení o nepřímém úplatkářství bude potrestán ten, kdo žádá, dá si slíbit nebo přijme úplatek za to, že bude svým vlivem nebo prostřednictvím jiného působit na výkon pravomoci úřední osoby, nebo za to, že tak již učinil, bude potrestán odnětím svobody až na tři léta. Platí přitom, že kdo z tohoto důvodu jinému poskytne, nabídne nebo slíbí úplatek, bude potrestán odnětím svobody až na dvě léta.

Obcím lze doporučit, aby se nezavazovaly k ovlivňování výkonu veřejné moci (ani v samostatné působnosti) a aby vždy transparentně stanovily (nejlépe ve smlouvě), k čemu budou finanční prostředky užity a aby zřídily transparentní účet pro nakládání s těmito částkami. Vybrané částky musí být vždy použity v zájmu obce, na rozvoj infrastruktury, vybavenosti nebo např. kulturního či sportovního života v obci. Taktéž by mělo investování těchto prostředků vždy souviset alespoň do určité míry s developerským záměrem (to ale zřejmě bude i podmínkou ze strany investora). Také lze doporučit, aby alespoň část vybraných prostředků investovaly.

Kromě trestní odpovědnosti by bylo možné uvažovat i o odpovědnosti občanskoprávní, např. v případě, že by v důsledku hlasování zastupitelů vznikla developerovi škoda a ten by se rozhodl uplatnit nárok na její náhradu u soudu. Zastupitelé si proto musí dávat pozor na to, o jakých dokumentech hlasují. Pokud existuje rozpor nebo nejistota, je lépe si obstarat stanovisko nebo alespoň konzultaci odborníka.[43]

43 Převzato z webu www.investorzahumny.cz

6.19 Jsou smlouvy závazné i pro nové zastupitele?

Podobně jako v případě konání referenda, mohou zasáhnout do zájmu obce na plnění smlouvy – nové zastupitelstvo vidí developerský projekt jinak a nemá zájem o to, aby se v obci stavělo (s tímto programem mohla být např. i zvolena nová koalice). Nové zastupitelstvo (a rada) musí respektovat všechny smlouvy, které uzavřelo předchozí vedení obce, protože se závazek netýká konkrétních zastupitelů nebo radních, ale obce jako právnické osoby.

Nové zastupitelstvo ale může usilovat o to, aby došlo k dohodě mezi obcí a developerem o ukončení smlouvy (to je však velmi nepravděpodobné) nebo k modifikaci smlouvy. Zastupitelstvo by také mohlo zvážit žalobu, prostřednictvím které by se obec domáhala toho, aby soud určil, že je smlouva z nějakého (pádného) důvodu neplatná. Takovým důvodem by samozřejmě nebylo třeba to, že občané s další výstavbou nesouhlasí, muselo by se jednat o řádný důvod, který obecně může způsobit neplatnost právního jednání podle občanského zákoníku nebo speciálních zákonů. Jde např. o to, že by se smlouva příčila dobrým mravům, plnění by bylo nemožné nebo v rozporu se zákonem. Takovým ustanovením, které by bylo v rozporu se zákonem, by byl např. závazek obce k vydání konkrétní změny územního plánu (viz kapitola). V případě, že by smlouva obsahovala takový závazek, mohli by situaci noví zastupitelé řešit. Po vyslovení neplatnosti smlouvy soudem by ale opět nastal problém kupř. s navrácením bezdůvodného obohacení (tj. toho, co obec již přijala).

Protože smlouvy o rozvoji území nejsou mnohdy záležitostí jednoho volebního období (např. mohou být uzavřeny na různé etapy projektů), lze jako jedno z řešení doporučit, aby byly uzavírány vždy na základě zásad rozvoje území (viz kapitola). Tyto zásady mají vyjadřovat vizi obce, její směřování, zájem na tom, aby dospěla do určité fáze rozvoje.

Pokud by se noví zastupitelé rozhodli smlouvu porušit, museli by čelit odpovědnosti za porušení smluvního závazku.

6.20 Kdo smlouvu schvaluje?

Obec jako veřejnoprávní korporace a právnická osoba musí svoji vůli uzavřít smlouvu projevit stanoveným způsobem. Zpravidla bude o tom, jestli obec smlouvu uzavře nebo ne, rozhodovat zastupitelstvo obce, protože se smlouva bude týkat i nemovitostí a jejich převodu nebo třeba zřizování práva stavby. V jednodušších případech může rozhodovat rada obce, je ale možné, aby si schvalování určitého typu smluv vždy vyhradilo zastupitelstvo. Ve finále projevuje vůli obce navenek starosta (nebo pověřený zaměstnanec obecního úřadu), který smlouvu podepisuje.

7. Závěrem: nebojte se uzavírání smluv s investory

Samosprávy nejsou v jednoduchém postavení. České zákony jim nedávají jasné **mantinely, ve kterých by se mohly při** uzavírání smluv s investory držet. Současně je více než **zjevné, že výstavba bez respektování požadavků na adaptační opatření je pro města a obce škodlivá a je v rozporu s jejich základními zájmy.** Proto je zapotřebí, aby se municipality naučily využívat všechny nástroje, které mohou. Mezi ně nepochybně patří i vytvoření systému pro jednání s investory (zásady rozvoje neboli pravidla pro jednání) a uzavírání smluv s takovými podmínkami, které obcím zajistí realizaci dostatečných adaptačních opatřeních i v rámci soukromé developerské výstavby. Vedle toho samozřejmě mohou samosprávy využívat stávající motivační nástroje – různé dotace a podobně a také spolupráci se soukromým sektorem na výstavbě vhodných veřejnoprávních budov a samy tak jít příkladem. Doufáme, že náš stručný manuál bude obcím alespoň základním návodem v nelehké situaci.

8. Zdroje

1. https://adaptace.ci2.co.cz/sites/default/files/souboryredakce/adaptace_zprava_zkusenosti_mesta_cr.pdf
2. https://apps.odok.cz/attachment/-/down/VPRAA3VATUSE
3. https://www.mzp.cz/cz/adaptace_na_zmenu_klimatu
4. http://www.opatreni-adaptace.cz/
5. https://ec.europa.eu/clima/policies/adaptation_en
6. http://adaptacesidel.cz/pripadove-studie
7. https://www.intersucho.cz/cz/
8. https://www.mzp.cz/cz/news_180925_destovka
9. https://www.stavebnictvi3000.cz/clanky/zelene-strechy--misto-tasek-trava-brno-inspiraci-pro-ostatni-mesta
10. Zahumenská, V. a kol.: Smlouvy o územním rozvoji – analýza problematiky. Arnika 2017. Dostupné zde: https://info.ricany.cz/mesto/poplatek-mestu-na-infrastrukturu
11. https://info.ricany.cz/mesto/strategicky-plan-mesta
12. https://info.ricany.cz/mesto/akcni-plan-mesta
13. Czech Globe http://www.opatreni-adaptace.cz/opatreni/
14. https://arnika.org/co-umi-strom
15. www.kvetnatelouky.cz/Jak-zalozit-kvetnatou-louku/
16. Průměrné ceny dopravní a technické infrastruktury zveřejňuje pravidelně ministerstvo pro místní rozvoj. Zdroj: http://www.uur.cz/default.asp?ID=899
17. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 8. 2017, čj. 4 As 92/2017-37
18. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu č. j. 1 Ao 1/2009 – 120 ze dne 21. 7. 2009
19. rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 1 Ao 4/2011 – 42 ze dne 31. 8. 2011.
20. rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 1 Ao 2/2011 – 17, ze dne 19. 5. 2011.

21. JANDEROVÁ, Jana. Opatření obecné povahy a dodržování principu proporcionality. Dny práva 2016. Část IX. Deset let účinnosti správního řádu z hlediska soudní judikatury, 2017. Zdroj: https://www.law.muni.cz/dokumenty/39680
22. Ústavní soud v usnesení ze dne 18. 3. 2010, sp. zn. III. ÚS 3108/09
23. Ústavní soud v usnesení ze dne 18. 3. 2010, sp. zn. III. ÚS 3108/09
24. Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 9. 2016, čj. 5 As 194/2014-36
25. III.ÚS 3617/14 ze dne 12. 2. 2015
26. 30 Cdo 3079/2016, srov. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 19. 9. 2002, sp. zn. 25 Cdo 2244/2000
27. Usnesení Ústavního soudu Ústavního soudu ze dne 10. 4. 2018, sp. zn. IV. ÚS 3548/17.
28. www.investorzahumny.cz

9. Přílohy – příklady dobré praxe z ČR a ze zahraničí

A) Olomouc: Příjemné klima na Hané

Olomouc je jedno z měst, které se začalo v posledních letech intenzivně věnovat řešení dopadů změn klimatu. Zaměřuje se především na hospodaření se srážkovými vodami a zastupitelé již schválili několik dokumentů,[44] které mají vést ke zlepšení situace. Tím hlavním je studie *„Hospodaření se srážkovými vodami – cesta k modrozelené infrastruktuře.“*[45]

Rozsáhlý (dvousetstránkový) materiál se zabývá nejen příčinami a důsledky změn klimatu, ale navrhuje i řadu řešení, jak zmírnit nepříznivé dopady souvisejících s těmito změnami.

Primátor Mirek Žbánek k tomu řekl: *„Uvedením tohoto dokumentu do rozhodovacích pravomocí města se vytvoří základ pro postupné zlepšování životních podmínek Olomoučanů. Aby celý proces fungoval, bude nutné ho důsledně uplatňovat. Hlavním předpokladem úspěchu je změna myšlení nejen samosprávy, projektantů a developerů, ale doslova všech lidí, kteří ve městě žijí.“*[46]

Je podobný manuál inspirací pro jiná města a měl by se používat nejen na městské, ale i na soukromé projekty?

Co manuál obsahuje

Dokument „Hospodaření se srážkovými vodami – cesta k modrozelené infrastruktuře“ (dále mu budeme říkat jen manuál) je podle slov v něm obsažených určený všem, kteří jsou aktivní součástí procesu plánování, výstavby a posuzo-

44 Kromě manuálu o modrozelené infrastruktuře má Olomouc zpracovánu např. Koncepci vodního hospodářství nebo Městské standardy kanalizační a vodovodní sítě, dostupné zde http://www.olomouc.eu/o-meste/uzemni-planovani/pro-projektanty

45 http://www.olomouc.eu/o-meste/uzemni-planovani/pro-projektanty/modrozelena-infrastruktura

46 https://www.olomouc.eu/aktualni-informace/aktuality/23651

vání staveb na území statutárního města Olomouce. Je rozdělen do tří částí: první pojednává o principech modrozelené infrastruktury – obecně o adaptačních opatřeních, druhá se věnuje konkrétním způsobům jejich využití v podmínkách města Olomouc a jednotlivým adaptačním opatřením a třetí část je implementační a strategická – ukazuje úředníkům státní správy i samosprávy, jak adaptační opatření nejlépe začlenit do rozhodování.

Uživatelé najdou v manuálu informace o tom, jak začlenit modrozelenou infrastrukturu do územního plánování nebo projektové dokumentace a jaké standardy mají být u městských staveb vyžadovány.

V části věnované městským standardům jsou podrobně popisována opatření sloužící pro zlepšení zasakování (propustné a polopropustné povrchy), způsoby využití zelených střech a fasád, tvorba a péče o trávníky, výsadba stromů s technickými parametry pro zajištění dostatečné prokořenitelnosti (a životnosti stromů). Technické popisy jsou doplněny přesnými schématy.

V souhrnu lze říci, že manuál přináší kritéria pro řešení veřejného prostoru (nemá zamezit tvůrčí invenci architektů a projektantů, ti ale musí kritéria v projektu respektovat). Smyslem je zajistit správnou a citlivou aplikaci adaptačních opatření s ohledem na charakter zástavby. Pro dobré fungování manuálu je také důležité, aby se tým, který realizuje stavbu, skládal z několika odborníků (nejen architektů), ideálně z architekta/urbanisty, vodohospodáře, krajinného architekta – arboristy a dopravního inženýra.[47]

Vzhledem k tomu, že je celý systém Olomouce zjevně inspirován fungujícími zahraničními příklady (zejm. metodou Green Space Factor),[48] lze jiným městům a obcím jenom do-

47 https://www.senat.cz/xqw/webdav/pssenat/original/88170/73912

48 To vyplývá ze samotného dokumentu, který uvádí, že „metodickým nástrojem aplikace modrozelené infrastruktury (MZI) bude index MZI – IMZI. Ten pojmenuje a číselně vyjádří efektivitu opatření MZI. Index MZI bude efektivitu funkce MZI vyjadřovat zřejmě číselně, např. od 0,1 do 1,0. Hodnotu IMZI budou reprezentovat

poručit, aby si manuál nastudovaly a zvážily podobný krok. Ideálně ale ve spojení s přípravou zásad pro výstavbu, které se budou týkat i soukromých investorských záměrů. Také po developerech by totiž měla města systematicky vyžadovat, aby naplňovali přísné standardy zasakování, nakládání se srážkovými vodami, zastínění a snižování městského tepelného ostrova.

Nezapomínejme na developerské projekty

Jak jsme naznačili, Olomouc ve svém manuálu zatím neřeší požadavky na developerské projekty. V olomouckém manuálu se uvádí: „Posledním důležitým krokem bude definice toho, jaký bude mít statut tento Dokument a dokument Koncepce MZI, aby byla zajištěna jeho vymahatelnost u všech staveb ve městě… Na základě výše uvedených poznatků se domníváme a doporučujeme městu Olomouci, aby to, jakým způsobem bude zajištěna vymahatelnost Dokumentu a Koncepce MZI, bylo předmětem dalších projednání a poznatků. S ohledem na to, že se jedná o nová pravidla a novou zkušenost si umíme představit, že se pravidla Dokumentu budou objevovat v zadáních např. územních studií apod. a že třeba po pěti letech se celý proces a již postavené stavby vyhodnotí a učiní se nový závěr.“

Doufejme, že se Olomouc rozhodne prostřednictvím pravidel pro developerskou výstavbu vyžadovat po všech investorech, aby realizovali svoji výstavbu za splnění kritérií uvedených v manuálu. Jen za takových podmínek totiž může být developerská výstavba v souladu se zájmy města.

zejména vhodné typy vegetace, jejich množství a jejich kondice. Do indexu se promítne součinnost této vegetace s objekty, které budou srážkovou vodu sbírat z terénu, čistit, zadržovat a regulovaně odvádět. Práce na vytvoření dostatečně reprezentativního rejstříku indexů a s výčtem odpovídajících (možných, vhodných, spolehlivých) opatření bude velmi zásadní pro pojmenování účinnosti systému MZI ve městě a jeho okolí.“ Zdroj: http://www.olomouc.eu/administrace/repository/gallery/articles/23__/23422/hdv_cesta_k_mzi.cs.pdf

B) Jihlava: chladněji nejen v podzemí?

Jihlava rozhodně není městem, které by mohlo vodou plýtvat. Nachází se na hlavním evropském rozvodí, Českomoravská vrchovina je totiž pramennou oblastí významných českých a moravských řek, např. Doubravy, Sázavy, Želivky, Nežárky, Moravské Dyje, Jihlavy, Oslavy a Svratky.[49] Když se nevyužije ani voda dešťová, městu, jeho obyvatelům ani přírodě prakticky pro boj se suchem nezbývají žádné nástroje. Proto i Jihlava v posledních letech intenzivně řeší problémy spojené s klimatickými změnami. Zajímavé je, že jako jednu z cest vidí i spolupráci s investory – ti by měli při výstavbě nebo rozsáhlejších rekonstrukcích plnit přísné podmínky nejen pro nakládání s dešťovými vodami. V dnešní době totiž zdaleka nestačí, když se snaží jenom město (Jihlava například zakládá květnaté louky nebo chce využívat vodu ze střech panelových domů)[50] nebo jednotlivci na svých zahradách. Důležité je myslet na problémy předem a snažit se jim předcházet.

Pravidla pro jednání s investory jako základ

Jihlava má jako jedno z mála větších měst schváleny pravidla pro jednání s investory o tom, jak má vypadat veřejný prostor a veřejná infrastruktura při soukromé výstavbě. Tento dokument je zveřejněn pod názvem „Manuál pro výstavbu v rozvojových plochách statutárního města Jihlavy.“[51] Zabývá se požadavky na urbanistický návrh, veřejná prostranství, veřejnou zeleň, dopravní a technickou infrastrukturu. Důvodem zpracování manuálu jsou mnohdy značně rozdílné představy investora a města o tom, jaký záměr je kvalitní a pro město přínosný.

49 https://www.mistopisy.cz/pruvodce/kraj/10/vysocina/
50 https://ekolist.cz/cz/publicistika/priroda/jak-se-jihlava-stara-o-destovou-vodu-kvetnatymi-loukami-prulehy-a-rybnicky
51 https://www.jihlava.cz/manual-pro-investory/ds-56871

Nyní v manuálu nejsou dostatečně jasně stanoveny požadavky na adaptační opatření jako součást tzv. zelené a modré infrastruktury. Město ale uvažuje, že bude manuál přepracován a adaptační opatření budou doplněna. V každém případě jsou podobná pravidla základní a první krok k úspěšnému vyjednávání s investory, protože jsou transparentní, předem známá a pro každého investora vždy stejná.

Jak na adaptační opatření u nákupních center?

V Jihlavě se jako ve všech jiných krajských městech intenzivně staví, což ohrožuje volné plochy, na kterých je možné zasakování dešťových vod. Příkladem je jeden aktuální projekt – výstavba velkého obchodního centra.[52] Je známo, že obchodní centra zabírají obrovské plochy, velmi rozsáhlá jsou i parkoviště, která k nim často přiléhají, a nejen že brání zasakování srážkových vod, ale navíc zhoršují městský tepelný ostrov, pokud nejsou řešena vhodná adaptační opatření. Investor v Jihlavě mění projekt, a proto se právě teď naskýtá unikátní příležitost, jak do nevhodného projektu zasáhnout a zkvalitnit jej. Problémem mj. je, že pozemek, na kterém se staví, je svažitý a realizace některých opatření může být složitější.

Nic ale nebrání např. realizaci extenzivních zelených střech, vytvoření zasakovacích pásů na parkovišti nebo (náročněji) vytvoření podmínek pro existenci stromů. Všechny uvedené příklady byly diskutovány na semináři Hospodaření s dešťovou vodou o modrozelené infrastruktuře, který se v červnu v Jihlavě konal.[53]

Ekofond se osvědčil, může se pokročit

Že je možné nastavit jistá pravidla ve prospěch přírody, krajiny, obyvatel a zájmů města dokazuje dlouhodobě fungují-

52 https://ekolist.cz/cz/publicistika/priroda/jak-se-jihlava-stara-o-destovou-vodu-kvetnatymi-loukami-prulehy-a-rybnicky

53 https://voda.tzb-info.cz/124791-hospodareni-s-destovou-vodou-debata-s-odborniky

cí Ekofond.[54] Jedná se o peněžní fond města, který alokuje finanční prostředky následně využívané v environmentální oblasti. Peníze z Ekofodnu se vynakládají třeba na výsadbu zeleně, monitorovací systém čistoty ovzduší nebo péči o chráněná území. Mezi zdroje Ekofondu patří např. pokuty uložené na poli ochrany životního prostředí, odvody za poškozování životního prostředí (kompenzace ekologické újmy za pokácené dřeviny, poplatky za odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu a odvody za odnětí lesní půdy, dále pak nejrůznější dary za poskytnuté městu na ochranu životního prostředí nebo odměny za třídění odpadu).

Nejzajímavější položkou jsou odvody za kácení dřevin rostoucích mimo les. Zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny totiž sice v § odst. 3 umožňuje, aby byly za kácení dřevin (když neproběhne náhradní výsadba) uloženy odvody, ale prováděcí předpis nebyl nikdy vydán a odvody tudíž nelze na základě zákona ukládat. Jihlava ale neříká, že ukládá odvody podle zákona – hovoří o kompenzacích, které nejsou vynutitelné. Jak to funguje? Pokud má investor záměr kácet stromy, jsou dřeviny oceněny dle metodiky Agentury ochrany přírody a krajiny.[55] Žadatel o kácení dřeviny je seznámen s cenou daného stromu, a pokud odmítne realizovat náhradní výsadbu, požaduje město odvod 30 % z ceny dřeviny do Ekofondu (o tomto postupu je uzavřena smlouva). Podle zkušeností Jihlavy většina investorů souhlasí, odvod je pro ně praktičtější a výhodnější než náhradní výsadba, kterou z prostředků Ekofondu provádí město a o dřeviny se taktéž stará.[56]

Ekofond je dobrou ukázkou toho, že dlouhodobá praxe může fungovat, pokud investoři chápou, z jakého důvodu

54 Statut https://www.jihlava.cz/statut-ekologickeho-fondu/d-219899

55 http://www.ochranaprirody.cz/metodicka-podpora/metodiky-aopk-cr/kalkulacka-pro-ocenovani-drevin/

56 Konference Aleje 2015, Arnika: Katarína Ruschková: Kde všude může obec najít peníze na péči o stromy, aneb jak zajistit, aby peníze za stromy šly opět stromů https://aleje.org/vzdelavaci-akce/vzdelavaci-akce-aleje/137-aleje-2015-financni-zdroje-pro-aleje

město vyžaduje jejich spolupráci a pokud je město ve svém postupu dostatečně konzistentní.

C) Västra Hamnen: Spolupráce veřejného a soukromého sektoru při financování adaptačních opatření v Malmö

V Malmö se, stejně jako v jiných velkých městech, potýkají s dopady změn klimatu. Ačkoli to nezapadá do našich představ o severském chladném a vlhkém počasí, přesto i švédská města řeší rostoucí teploty, sucho nebo naopak přívalové deště a povodně, kdy se dokonce stávalo, že se voda dostala přes ochranné hráze a zatopila části města. Proto v Malmö již několik let plánují novou výstavbu s ohledem na potřebná adaptační opatření. Jedním ze zajímavých projektů, kdy se musely zájmy investorů přizpůsobit požadavkům města na zelenou a modrou infrastrukturu, byla přestavba zanedbané a znečištěné oblasti Västra Hamnen (Západní přístav), bývalého brownfieldu, v zajímavou rezidenční čtvrť[57] pro 20 000 nových obyvatel.[58] Právě zde byla ve spolupráci s developery a investory byla realizována i rozsáhlá adaptační a dokonce mitigační opatření jako běžná součást nové výstavby. Přestavba oblasti probíhá od roku 2001, a ačkoli není tak slavná jako jiná rozsáhlá investice, známý most přes úžinu Oresund, může být pro mnohá města velkou inspirací, zejména pokud jde o způsob financování nových adaptačních opatření.

Městu svědčí partnerství

Jakýkoli rozvoj městské infrastruktury je samozřejmě mimořádně nákladný. Proto je třeba, aby se peníze nečerpaly pou-

57 http://www.special-eu.org/assets/uploads/G%C3%B6ran_ROsberg_Malm%C3%B6_Western_Harbour.pdf

58 https://www.interregeurope.eu/fileadmin/user_upload/tx_tevprojects/library/file_1551105810.pdf

ze z městské pokladny, ale aby se do procesu budování infrastruktury zapojily i soukromé společnosti – developeři.[59] Ze švédské zkušenosti vyplývá, že celý proces vyžaduje spolupráci mezi samosprávou a investory od samého počátku (Západní přístav samozřejmě není ve Švédsku jediným a prvním projektem spolupráce veřejného a soukromého sektoru). Je obvyklým standardem, že zahájení vyjednávání iniciuje město (odbor územního plánování), které vytvoří model budoucího rozvoje lokality a následuje řada vzájemných setkání a workshopů, na kterých se řeší plány budoucí zástavby. Město požádalo o spolupráci každého vlastníka pozemků nebo kupujícího v dané oblasti (v lokalitě bylo asi 20 různých investorů a působilo zde 30 projekčních kanceláří).[60] Vyjednávání se ale účastnili i další silní hráči, jako je E.on, švédská energetická agentura nebo Lund University. Do přípravy celého projektu se zapojili i další odborníci z oblasti odpadového hospodářství a dalších odborů relevantních pro ochranu životního prostředí a také architekti a urbanisté.

Díky tomu si město Malmö zajistilo určitou podobu budoucí zástavby s důrazem na udržitelnost a také si ověřilo, zda budou zapotřebí další náklady z veřejných prostředků, aby byly dodrženy dostatečně vysoké environmentální standardy budoucí výstavby. Pro Západní přístav bylo novinkou zpracování dokumentu s názvem „Program kvality“. V něm jsou zahrnuty dohodnuté environmentální standardy, jejichž dodržení bylo posléze přísně kontrolováno.

Obecně se do plánování projektů na této úrovni nezapojují nevládní organizace, ale i taková participace je možná. Obdobně velké projekty samozřejmě provází těžkosti, jednou z hlavních může být nízká míra důvěry mezi jednotlivými zapojenými subjekty, i mezi developery navzájem. Proto

59 https://climate-adapt.eea.europa.eu/metadata/case-studies/optimization-of-the-mix-of-private-and-public-funding-to-realise-climate-adaptation-measures-in-malmo/#challenges_anchor

60 http://www.special-eu.org/assets/uploads/G%C3%B6ran_ROsberg_Malm%C3%B6_Western_Harbour.pdf

se postupuje ve vyjednávání volným tempem, nejdříve zpravidla v malých skupinách. Metoda, která byla použita v Malmö, se nazývá kreativní dialog.

Nový nástroj pro městské plánování: The Green Space Factor

V případě Západního přístavu v Malmo byl použit nový nástroj pro plánování – The Green Space Factor (GSF), [61] který se rozšířil do dalších měst původně z Berlína.[62] Slouží k výpočtu množství zeleně, která je třeba pro konkrétní developerský projekt. Cílem použití „zeleného faktoru" je zajistit určité množství zeleně na stavebním pozemku a minimalizovat tak rozsah nepropustných povrchů. GSF se používá jak při nové výstavbě, tak při významných přestavbách a rekonstrukcích. Protože GSF sám o sobě nedokázal zajistit dostatečně kvalitního hodnocení (např. nerozlišoval dostatečně dobře mezi extenzivními a intenzivními zelenými střechami), zapojili v Malmö do hry ještě tzv. zelené prvky (Green Points). Jedná se o seznam 35 environmentálně příznivých prvků a měli za úkol vybrat 10 z nich, které v rámci svého projektu zrealizují.[63]

Jaká adaptační opatření pro nové čtvrti?

Ze švédské zkušenosti vyplývá, jaká adaptační opatření mohou jiná města zvažovat. Základní volbou jsou samozřejmě intenzivní zelené zdi a intenzivní zelené střechy a kvalitní zeleň v ulicích, zejm. parky s (v budoucnu dostatečně vzrostlými) vhodně zvolenými stromy (se zajištěním závlahy) a veřejná prostranství určená pro rekreaci a odpočinek.[64] Mezi

61 https://nextcity.nl/the-malmo-tools-green-space-factor-and-the-green-points-system/
62 https://www.tcpa.org.uk/Handlers/Download.ashx?IDMF=c6ecd8bc-a066-435f-80d6-d58e47ab39a7
63 https://www.interregeurope.eu/fileadmin/user_upload/tx_tevprojects/library/file_1551105810.pdf
64 http://www.special-eu.org/assets/uploads/G%C3%B6ran_ROsberg_Malm%C3%B6_Western_Harbour.pdf

neméně důležitá opatření patří ta, která řeší nakládání s dešťovou vodou (zejm. zasakování nebo její zadržování v podobě různých jezírek nebo k zálivce), získávání elektrické energie, nakládání s odpady, vytápění i ochlazování apod.

V roce 2018 v Malmö přijali tzv. Souhrnný plán pro Malmö, jehož cílem je vytvořit zelenější město. Toho chce dosáhnout prostřednictvím efektivního využívání prostoru nebo budováním multifunkčních oblastí zeleně. Seznam zelených prvků najdete zde.[65]

D) Zelené ulice pod modrým nebem nad Berlínem

Německé hlavní město přišlo už v osmdesátých letech s novým konceptem ochrany stávajících zelených ploch a rozvíjení nových (první plány byly konzultovány s veřejností již v roce 1986, systém se začal používat od roku 1994).[66] Ačkoli se před více než třiceti lety jinde řešila hlavně architektura, bylo některým lidem zřejmé, že zeleň je pro město a jeho obyvatele životně důležitá. Proto byl vytvořen nový způsob městského plánování, který pracoval s novým typem regulace – BAF (Berlin Biotope Area Factor), resp. v němčině BFF (Biotop Flächenfaktor).[67] BAF byl zakomponován jako závazný regulativ do plánovacích dokumentů města. Postupem času se BAF stal základním mechanismem pro ochranu města před vlnami horka, přívalovými dešti a jinými extrémními projevy klimatické změny.

65 https://www.tcpa.org.uk/Handlers/Download.ashx?IDMF=c6ecd8bc-a066-435f-80d6-d58e47ab39a7

66 https://climate-adapt.eea.europa.eu/metadata/case-studies/berlin-biotope-area-factor-2013-implementation-of-guidelines-helping-to-control-temperature-and-runoff

67 https://climate-adapt.eea.europa.eu/metadata/case-studies/berlin-biotope-area-factor-2013-implementation-of-guidelines-helping-to-control-temperature-and-runoff

Jak omezit tepelný ostrov a jiné problémy

Ačkoli se Berlín nachází v mírném pásmu, poslední roky jsou pro mnoho obyvatel utrpení. Tepelný ostrov znamená výrazný růst tepla, znečištění ovzduší, nová výstavba ohrožuje volné plochy a měnící se intenzita srážek a s tím spojená dlouhá opakující se období sucha nutí vedení města k řešení zasakování dešťových vod. Kromě přímých dopadů, které pociťují lidé žijící v Berlíně téměř každý den, dochází k dlouhodobému a výraznému poklesu biodiverzity.

Proto bylo do berlínského územního plánování, zejm. pro centrum města, začleněno používání BAF jako „zelený faktor", souhrn požadavků, který musí respektovat jak úředníci, tak architekti a developeři. Jedná se o soubor pokynů pro plánování výstavby, jejichž dodržení zajistí zlepšení mikroklimatu, ochlazení města, rozumné nakládání se srážkovými vodami nebo ochranu některých druhů živočichů a rostlin. Výstavba v souladu BAF znamená, že jsou např. budovány zelené střechy a zelené zdi, zpevněné plochy jsou využívány jen tehdy, pokud je to nezbytné, rozšiřuje se městská zeleň, o kterou je současně zajištěna řádná péče (což umožní stromům růst a fungovat i v omezených podmínkách velkoměsta).

Výhodou BAF je, že je poměrně jednoduchý (každý si může předem ověřit, jaké požadavky se na jeho projekt vztahují) a současně je také flexibilní – developer si může vybrat, jaká opatření použije, aby odpovídala jeho projektu. Jedinou podmínkou je, aby dodržel stanovený index (rozsah) zelených ploch a další požadavky.[68]

Jak se s BAF počítá a jak funguje?

Práce s BAF je jednoduchá – jedná se o určitý index, který musí být dodržen při každé výstavbě. Index BAF je stanoven

68 V podrobnostech zde http://ecodistr-ict.eu/wiki/berlin-green-module-baf/ nebo zde https://www.berlin.de/senuvk/umwelt/landschaftsplanung/bff/download/Auszug_BFF_Gutachten_1990_eng.pdf

různě – podle druhu využití konkrétní lokality. Např. rezidenční plochy mají index alespoň 0, 6; plochy určené pro komerční nebo administrativní účely mají index 0, 3. Každému typu plochy jsou, obdobně jako v Malmö,[69] které z berlínských podkladů vychází, přiřazeny určité koeficienty, které zohledňují kvalitu dané plochy z hlediska environmentálního. Zelené střechy mají např. koeficient T0, 7, kvalitní plochy zeleně se vzrostlými stromy mají hodnotu koeficientu 1 a plochy, kde není zeleň spojená se zemí jen 0, 5.

BAF se počítá podle následujícího vzorce:

$$\text{BAF} = \frac{\text{Plocha s ekologicky příznivým povrchem}}{\text{Celková plocha}}$$

Výsledkem je index, který potvrdí, jestli záměr dostál požadavkům BAF nebo ne.

Příklad využití BAF:

A green city center - BAF - Biotope area factor

Calculation examples

Each plot of land can be designed in various ways. In principle, measures that lead to an expansion of the area of vegetation on the ground are given priority. Only then should additional possibilities, such as the replacement of asphalt and concrete with other surfaces, be utilized.

Land area	479 m²
Developed area	279 m²
Undeveloped area	200 m²
Degree of development	0.59

The courtyard is mainly covered with asphalt. There is gravel with grass coverage on the periphery, and the tree stands in a soil bed that measures 1 m².

Calculation: BAF Ground state

140 m² Asphalt	x 0.0 = 0 m²
59 m² gravel with grass coverage	x 0.5 = 30 m²
1 m² open soil	x 1.0 = 1 m²

BAF $\frac{31}{479}$ = **0.06**

BAF target = 0.3

Zdroj: https://www.berlin.de

69 https://malmo.se/download/18.d8bc6b31373089f7d980008924/1491301018437/greenspacefactor_greenpoints_grabs.pdf

Oprávněnou otázkou je, zda BAF funguje. Vzhledem k dlouhodobému používání můžeme dnes říci, že ano. Zajišťuje kooperaci mezi odbory územního plánování a péče o krajinu a současně umožňuje developerům vybrat si z několika možných opatření, čímž neovlivňuje charakter samotného projektu. Povinně se musí využívat jen v některých oblastech (vnitřní město, které představuje cca 16 % rozlohy celého Berlína), v dalších částech města je jeho užití dobrovolné. Přesto se stále častěji stává, že jej architekti i developeři používají.[70]

Pokud jde o financování nákladů na realizaci adaptačních opatření podle BAF, nesou je developeři, resp. stavebníci. Jestliže by pro ně znamenala výstavba podle pravidel BAF neúměrné náklady, mohou požádat o jejich zmírnění.

70 https://climate-adapt.eea.europa.eu/metadata/case-studies/berlin-biotope-area-factor-2013-implementation-of-guidelines-helping-to-control-temperature-and-runoff