



SMLOUVY OBCÍ S INVESTORY

Stručný manuál k vyjednávání o veřejné infrastruktuře

(podle nového stavebního zákona)

Mgr. Vendula Zahumenská, Ph. D.

Mgr. David Zahumenský

2024

O AUTORECH

Mgr. Vendula Zahumenská, Ph. D

Od skončení studia práv v roce 2006 se věnuje právu životního prostředí, se zaměřením na územní plánování a územní rozvoj. V roce 2014 obhájila dizertační práci na téma účasti veřejnosti v územním plánování a ukončila tak doktorské studium na Právnické fakultě Masarykovy univerzity. Více než 10 let externě působila na Fakultě sociálních studií MU, kde se věnovala výuce práva životního prostředí. Obcím pomáhá v rámci projektu Investor za humny dát územní plány do pořádku, aby obstály při soudních sporech a pomáhaly samosprávám skutečně dobře fungovat.

Mgr. David Zahumenský

Je advokát. Zaměřuje se na ústavní právo, správní právo a územní rozvoj. Poskytuje právní poradenství obcím, zejména v souvislosti s realizací stavebních projektů na jejich území a změnami územního plánu. Již řadu let se věnuje problematice smluv obcí s investory a na toto téma publikuje články a odborné knihy. Vystudoval Právnickou fakultu na Masarykově univerzitě v Brně, kde několik let externě vyučoval na Katedře ústavního práva a politologie.

ÚVOD

Každá obec, ve které se hodně staví, zná velmi důvěrně trable, které z toho plynou: chybí místa ve školkách, nedostačuje kanalizace ani vodovod, schází zeleň a vůbec veřejná prostranství, není dost komunikací ani chodníků. Tyto problémy je možné z velké části eliminovat skrze dobrou regulaci v územním plánu. Stačí dobře promyslet etapizaci a podmíněnost výstavby, pořídit územní plán s prvky regulačního plánu a nedovolit zastavět každický volný metr čtvereční třeba s odkazem na nutnost chránit zemědělskou půdu a řešit dopady změny klimatu.

Pokud k tomu obec přidá ještě smlouvy s investory, podle kterých budou stavebníci povinni se podílet na dobudování potřebných kapacit čistíčky odpadních vod, školy nebo chodníků a silnic, pak se může situace v obci zásadně změnit k lepšímu.

Chcete-li dosáhnout skutečně udržitelného územního rozvoje vaší samosprávy, čtete ten správný manuál od odborníků, kteří tématu skutečně rozumějí. Nesmíte totiž zapomínat na fakt, že o územním plánu budou nakonec vždycky rozhodovat právníci (v talárech správních soudců), proto je rozumné si k pořízení územního plánu pořizovat nejen dobrého projektanta, ale také schopného právníka. Pomůže vám na věc nahlédnout tím správným okem.

V tomto manuálu nebudeme rozebírat smlouvy podle stavebního zákona, byť některé z nich ještě budou nějakou dobu „dobíhat“, ale zaměříme se pouze na civilní úpravu a na veřejnoprávní plánovací smlouvy podle zákona č. 283/2021 Sb., stavební zákon (dále jen „NStZ“).

Soukromoprávní smlouvy o rozvoji území

Do nabytí účinnosti NSTZ (resp. do konce roku 2023, kdy byl novelizován zákon č. 183/2006 Sb., stavební zákon) mohly obce s investory uzavírat pouze soukromoprávní dohody o finančních příspěvcích anebo o budování veřejné infrastruktury¹ (potřebné pro fungování záměru (v této publikaci dále jen „smlouvy o rozvoji území“). Tyto smlouvy budou podle našeho názoru přípustné i v budoucnu.

Smlouvy o rozvoji území jsou výsledkem praxe vytvořené samotnými obcemi a stavebníky. Nejsou tedy upravené žádným konkrétním ustanovením zákona, vychází se z § 1746 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, podle kterého má každý možnost uzavřít i takovou smlouvu, která není zvláště jako typ smlouvy upravena. Z toho plyne, že smlouvy o rozvoji území jsou tzv. inominátními neboli nepojmenovanými smlouvami a že obce mají poměrně velkou volnost při rozhodování, co do takové dohody dají za závazky. Soudy nahlíží na smlouvy o rozvoji území velmi smířlivě a nic proti nim nenamítají, jen samozřejmě nesmí dojít k porušení kogentních právních předpisů.²

Z judikatury:

„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.“³

Na co ve smlouvě nezapomenout

Co by mělo být v dobré smlouvě, to je náročná otázka, protože každá obec má své vlastní potíže a každý záměr je jiný. Pokud má smlouva obci doopravdy pomoci, je samozřejmě nejlépe si vzít k ruce zkušeného právníka. Sama obec by si mohla udělat jistý „odškrtačací seznam“ s využitím sice již neúčinné, ale stále zajímavé přílohy č. 13 (plánovací smlouva) k vyhlášce č. 500/2006 Sb., územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a způsobu evidence územně plánovací činnosti.⁴ Jak by takový přehled toho nejdůležitějšího, co do smlouvy dát, mohl vypadat a co by mohl smlouva obsahovat, si ukážeme:

- údaje o dotčené veřejné infrastruktuře a její stručnou charakteristiku, zejména údaje týkající se druhu a kapacity jednotlivých systémů technické infrastruktury,
- navrhované změny stávající veřejné infrastruktury nebo nároky na vybudování nové veřejné infrastruktury, jejich charakteristiku, požadovanou kapacitu jednotlivých systémů infrastruktury, jejich polohu nebo trasu, způsob a místo napojení na stávající veřejnou infrastrukturu,

¹ Podle stavebního zákona bylo možno uzavírat i plánovací smlouvy (soukromoprávní) spojené s regulačním plánem na žádost nebo v rámci územního řízení smlouvy s vlastníky dopravní a technické infrastruktury.

² Blíže viz ZAHUMENSKÁ, Vendula, David ZAHUMENSKÝ, Petr SVOBODA a Petra HUMLÍČKOVÁ. Smlouvy o rozvoji území obcí: když je investor za humny. Praha: Wolters Kluwer, 2019.

³ Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 28. 2. 2013 sp. zn. 33 Cdo 3225/2011.

⁴ NSTZ zatím nic lepšího nenabízí a v době odevzdání této publikace neexistovaly prováděcí předpisy.

- stanovení finančního podílu žadatele na nezbytných změnách stávající veřejné infrastruktury nebo vybudování nové veřejné infrastruktury,
- stanovení finančního podílu obce, kraje, státu nebo dalších osob na nezbytných změnách stávající veřejné infrastruktury nebo budování nové veřejné infrastruktury,
- závazek smluvních stran obsahující výši finančního podílu na realizaci dotčené veřejné infrastruktury a způsob jejího vybudování,
- závazek žadatele k využití veřejné infrastruktury v dohodnutém rozsahu a termínu,
- závazek žadatele provést nezbytná opatření na pozemku, zabraňující ohrožení veřejných zájmů v případě, že nedojde k realizaci navrhovaného záměru v dohodnutém rozsahu a čase,
- záruky žadatele k zajištění jeho závazku (například složení peněžní částky, bankovní záruka, zástava),
- záruky smluvních stran k realizaci veřejné infrastruktury podle regulačního plánu nebo územního rozhodnutí v dohodnutých termínech,
- závazek převzít pozemky určené k realizaci veřejné infrastruktury s výjimkou pozemků, u kterých k realizaci veřejné infrastruktury postačuje zřízení věcného břemene,
- závazek k převzetí a provozování veřejné infrastruktury, pokud není přílohou plánovací smlouvy smlouva zajišťující převzetí a provozování veřejné infrastruktury třetí osobou,

Ke smlouvě je možné přiložit:

- dokumentaci navrhovaných změn stávající veřejné infrastruktury nebo navrhované nové veřejné infrastruktury,
- odborný odhad nákladů na provedení změn stávající veřejné infrastruktury nebo na vybudování nové veřejné infrastruktury,
- doklady o právech k stávající veřejné infrastruktuře,
- doklady o právech k pozemkům, na kterých se navrhuje nová veřejná infrastruktura,
- doklady o finančním podílu třetích osob.

Připomínáme, že jde pouze o základní možný obsah celého dokumentu. Každá smlouva pro větší developerský projekt potřebuje to své a není možné připravit jeden vzor, který bude obec používat stále dokola a pak jen „sekat smlouvy jak Baťa cvičky“.

Na co si dát pozor při smlouvání s investory

Obecně je třeba myslet na to, že obce jsou i při uzavírání soukromoprávních smluv ve specifickém postavení. Ač jednají v samostatné působnosti, mimo své mocenské působení, pořád jsou veřejnoprávními korporacemi a musí se důsledně vyhýbat třeba diskriminaci jednotlivých stavebníků. Neměly by proto smlouvy uzavírat selektivně jen s někým, nebo nastavovat podobným stavebníkům bezdůvodně různé podmínky při jednání.

Z judikatury:

„Takto je tedy nutné zdůraznit, že při hodnocení právních jednání činěných územně samosprávnými celky, a to i pokud vystupují v soukromoprávních vztazích, bude důkladněji bráno na zřetel, zdali je jejich postup souladný se zákonem, předvídatelný či nediskriminační. Neboli jak vyřkl Nejvyšší soud, je zřejmé, že obec ani jakožto účastníka soukromoprávního vztahu nelze vyjmout z požadavků kladených na správu věcí veřejných, neboť obec jakožto veřejnoprávní korporace má při nakládání se svým majetkem určité zvláštní povinnosti vyplývající právě z jejího postavení jakožto subjektu veřejného práva... Proto i zde platí, že hospodaření s majetkem obce musí být maximálně průhledné, účelné a veřejnosti přístupné. Důvod tohoto zostřeného přístupu tkví již v samotné podstatě obce jakožto společenství občanů spravujících své záležitosti, které však musí ctít základní náležitosti výkonu veřejné moci. Ty jsou v základu stanoveny v čl. 2 odst. 2 Listiny, dle něhož lze státní moc uplatňovat jen v případech a mezích stanovených zákonem, a to způsobem, který zákon stanoví. Toto ustanovení je základní pojistkou proti výkonu libovůle ze strany veřejné moci a vyjadřuje základní smysl výkonu moci: službu občanům. Bylo by přitom v rozporu s tímto základním požadavkem, pokud by územní samosprávný celek i při správě svých vlastních záležitostí postupoval diskriminačně a bez objektivního a rozumného odůvodnění by jako účastník soukromoprávních vztahů odlišně přistupoval ke srovnatelným případům. Zde je ostatně nutno vyzdvihnout význam zákazu diskriminace jako samostatné hodnoty, na níž je vystaven demokratický právní stát (viz též čl. 1 či čl. 3 odst. 1 Listiny), kterou musí především všechny složky veřejné moci mít na zřeteli při všech úkonech jimi činěných a nikterak nepostupovat v rozporu s ní. Jak již totiž bylo řečeno výše, obec má i jako vlastník specifické postavení, které odráží jeho smysl a účel v demokratickém právním státě.“⁵

Tomuto problému se dá docela dobře předcházet vypracováním a schválením pravidel pro jednání s investory (někdy označované jako zásady), díky kterým bude celý postup zřejmý, transparentní a zastupitelé nebo radní nebudou moci být nařčeni z korupce nebo právě diskriminace. Pravidla pro jednání s investory mají dnes již mnohé samosprávy a v praxi se tento nástroj poměrně dobře osvědčil. Pro jejich obsah nejsou nastaveny žádné konkrétní mantinely, obce musí zkrátka spoléhat na intuici, zkušenosti druhých nebo se poradit s právníkem. Obecně lze říci, že zásady obvykle mají několik částí:

- úvod, ve kterém obce vysvětlují, proč je zapotřebí, aby se stavebníci na posilování kapacit veřejné infrastruktury podíleli, ať už jejím budováním nebo skrze finanční příspěvky;
- věcnou část, ze které stavebníci vyčtou, jestli se pravidla vztahují i na jejich záměr (je na obci, s jakými stavebníky hodlá vyjednávat, může se třeba rozhodnout, že neřeší jednotlivce, anebo že ji naopak zajímá jen průmyslová výstavba a nikoliv rezidenční) a za jakých podmínek se uzavírá smlouva;
- procesní část upravuje především to, na který orgán se má stavebník obrátit, co se děje, když nevyjednává, jak obec připravuje smlouvu a podobně.

⁵Usnesení Ústavního soudu ze dne 25. 11. 2014 sp. zn. II.ÚS 2588/14.

Kromě vydání zásad pro jednání s investory lze obcím jedině doporučit, aby se vyhnuly uzavírání soukromoprávních smluv, jejichž obsahem by byl závazek samosprávy změnit územní plán konkrétním způsobem ve prospěch investora. Takový postup je v rozporu se zákony a je velká pravděpodobnost, že by podobná změna regulace v územním plánu vůbec nemusela obstát u soudu právě kvůli nepřipustným zásahům do územně plánovacího procesu. Vedle hrozby zrušení OOP přijatého podle „zakázky investora“, je zde ještě další problém – pokud by smlouva nebyla sepsána dobře, mohl by investor v případě, kdy by nedosáhl takové podoby územního plánu, jakou by si přál, po obci požadovat náhradu vzniklé újmy.

Pokud tedy obec potřebuje z nějakého důvodu vést jednání s investorem tak, že se dotýká i budoucí podoby územního plánu, je nutno ve smlouvě vytvořit systém funkčních odkládacích podmínek a nechat proces pořízení změny územního plánu bez zásahů.

Z judikatury:

„Plánovací smlouva je soukromoprávním institutem, jehož účelem je upravit vztahy mezi žadatelem o vydání regulačního plánu či územního rozhodnutí a obcí (krajem) související s plánovanou realizací výstavby, která je podmíněna vybudováním zejména veřejné dopravní a technické infrastruktury. Smlouva upravuje v rovině soukromoprávní práva a povinnosti mezi žadatelem (zde stěžovatel) a obcí.

Není bez významu, že plánovací smlouvu obec uzavírá v samostatné působnosti, zatímco územní opatření o stavební uzávěře v působnosti přenesené. Jedná se o dva zcela nesouvisející nástroje, u nichž zákon nepředpokládá vzájemnou provázanost či podmíněnost. Jinými slovy, uzavřená plánovací smlouva nepředstavuje „kritérium pro měřítko naplnění proporcionality“ stavební uzávěře, jak namítá stěžovatel. Nejvyšší správní soud v této souvislosti považuje za přílehlavý odkaz krajského soudu na rozsudek..., podle kterého „sjednané smluvní závazky nemohou modifikovat zákonnou (veřejnoprávní) úpravu regulující přijímání územního opatření o stavební uzávěře a jeho důsledky. Případné soukromoprávní následky neplnění takových závazků nepřísluší hodnotit správním soudům“. Byl-li by stěžovatel i nadále přesvědčen o zásahu do svých subjektivních práv, je možno jej odkázat na § 102 odst. 1 stavebního zákona, podle něhož vlastníkovi pozemku nebo stavby, jehož práva byla při užívání pozemku nebo stavby na základě územního opatření o stavební uzávěře omezena, náleží náhrada, popřípadě soukromoprávní úpravu náhrady škody.“⁶

Doporučit nemůžeme ani další praxi, ke které se obce někdy ve smlouvách uchylují – tzv. započítávání finančního příspěvku, který by jinak investor měl obci, obvykle podle pravidel pro vyjednávání s investory zaplatit, na hodnotu vybudované veřejné infrastruktury. Podobně riskantní pak je kupř. započtení kupní ceny pozemku, který obec prodává investorovi, v rámci realizace infrastruktury nebo záměru na hodnotu zbudované infrastruktury. Proč je to problém?

⁶ Rozsudek NSS ze dne 22. 10. 2019 č. j. 1 As 454/2017 – 102.

Kvůli zákonu č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek. Pokud by totiž obec vystupovala prakticky jako zadavatel a investor (stavebník) jako zhotovitel veřejné infrastruktury, za kterou obec „platí“, pak by hrozilo, že by se fakticky jednalo o veřejnou zakázku na onu infrastrukturu. Zhotovitel by totiž obdržel od obce úhradu ve formě slevy z finančního příspěvku nebo kupní ceny pozemku a obec by na oplátku získala veřejnou infrastrukturu, do jejíž realizace by navíc do jisté míry zasahovala např. definováním parametrů.

Z důvodové zprávy:

„Návrh vymezuje pojem zadání veřejné zakázky, kterým rozumí uzavření úplatné smlouvy mezi zadavatelem a dodavatelem, z níž vyplývá povinnost dodavatele poskytnout dodávky, služby či stavební práce. Charakteristikou veřejné zakázky je úplatnost, tedy zadavatel „platí“ za poskytnuté plnění, přičemž „úplata“ nemusí probíhat jen prostřednictvím peněz, může být realizována jinou formou, například zadavatel platí tím, že se vzdává potenciálních příjmů nebo dochází k zápočtům plnění obou smluvních stran. Tyto případy byly již v minulosti judikovány. Rozhodující je také skutečnost, že platí zadavatel. V případě, že zadavatel poskytuje plnění (prodává, pronajímá) a sám je příjemcem úhrady, není uzavření takové smlouvy již zadáním veřejné zakázky. Další charakteristikou je povinnost na straně dodavatele spočívající v poskytnutí plnění.“

Z praxe Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže:

„Ačkoli sporný smluvní vztah mezi obviněným a budoucím kupujícím se na první pohled nemusí jevit jako „klasické“ zadání veřejné zakázky ve smyslu § 2 odst. 1 zákona, napadené rozhodnutí jakož i toto rozhodnutí o rozkladu podávají ucelené odůvodnění toho, že obviněný jakožto zadavatel dle § 4 odst. 1 písm. d) zákona vymezil s budoucím kupujícím úplatný smluvní rámec zahrnující smlouvu o budoucí smlouvě kupní, dodatek č. 1 a plánovací smlouvu, na jehož základě je budoucí kupující povinen poskytnout ve prospěch obviněného veřejnou zakázku na stavební práce a obviněný mu za to poskytuje úplatu ve formě kompenzace – slevy z kupní ceny pozemků převáděných z obviněného na budoucího kupujícího (dále jen „kompenzace“)...

Podstatným zůstává, že ve výsledku došlo ke vzniku dvoustranného úplatného vztahu mezi obviněným a budoucím kupujícím, jehož smyslem bylo vybudování předmětné infrastruktury, které spočívalo v provedení stavebních prací... Jak bylo uvedeno shora, ani sám obviněný nerozporuje, že v původně sjednané výši ceny pozemků (2 000 Kč za m²) byl zohledněn i smluvní závazek obviněného vybudovat infrastrukturu. Jestliže obviněný rozdíl mezi původně sjednanou kupní cenou za pozemky dle smlouvy o smlouvě budoucí kupní a novou kupní cenou za pozemky dle dodatku č. 1 nepokládá za cenu díla – vybudování infrastruktury, nelze s ním souhlasit. Z čl. II odst. 8 dodatku č. 1 jednoznačně vyplývá, že tento rozdíl představuje

kompenzaci ve prospěch budoucího kupujícího za to, že na sebe převzal povinnost tuto infrastrukturu vybudovat.“⁷

Z praxe: Špatná smlouva za deset milionů

Když černoličtí zastupitelé uzavřeli v roce 2007 smlouvu se společností Altsteadter, nikdo netušil, jaké právní inferno tím rozpoutali. Kauza skončila až v roce 2021 usnesením Nejvyššího soudu, které obec rozhodně nepotěšilo. Pro ostatní zastupitele by proto mělo být víc než zajímavé zjistit, jaké chyby samospráva udělala, neboť musela nejen vrátit všechny peníze, včetně úroků, ale navíc byla nucena zaplatit nemalé soudní výdaje. Ke vši smůle správní soud zrušil i problematickou část územního plánu přijatou ve prospěch investora.

Podle smlouvy platilo, že investor poskytne obci 10 000 000 Kč na vybudování kanalizačního řadu. Obec se pak zavázala ke dvěma podstatným věcem:

- zařadit pozemky, jež společnost nabude do svého vlastnictví, do územního plánu, který bude schvalován v nejbližším období, jako pozemky stavební (pro stavbu rodinných domů) a rozhodnout o vynětí pozemků ze stavební uzávěry;
- vydat souhlas s vydáním územního a stavebního rozhodnutí pro stavbu rodinných domů na pozemcích a neklást projektu žádné překážky.

Pro případ porušení závazků žalované dle předchozí věty bylo sjednáno oprávnění společnosti od smlouvy odstoupit a požadovat vrácení sponzorského daru v plné výši.

V průběhu času došlo k řadě problémů, které nakonec vyústily ve snahu ustanovit obci opatrovníka, zasílání nepěkných dopisů ze strany investora, vyhlášení referenda o územním plánu a přijetí územně plánovací regulace rozporné se smlouvou roku 2017 poté, co byl původní územní plán zčásti zrušen soudem.⁸ Zastupitele také řešila policie kvůli podezření ze spáchání trestného činu.

Trestní stíhání

V roce 2013 zahájila policie úkony trestního řízení ve věci podezření ze spáchání trestného činu porušení povinnosti při správě cizího majetku dle § 220 trestního zákoníku.⁹ Konkrétně policisté uváděli, že zastupitelé „*měli dlouhodobě, na úkor zájmů obce, činit různé, dosud blíže nezjištěné kroky k poskytnutí rozsáhlých výhod jim zřejmě spřízněným soukromým subjektům, zejména stavebním developerům, spočívající především v uzavírání smluvních ujednání obec*

⁷ Podle rozhodnutí ÚOHS čj. ÚOHS-14311/2023/500 ze dne 14. 4. 2023, a rozhodnutí o rozkladu čj. ÚOHS-21801/2023/162 ze dne 16. 6. 2023.

⁸ OBEC ČERNOLICE. *Platný územní plán*. Online. 2020. Dostupné z: <https://cernolice.net/cs/platny-uzemni-plan-44> [cit. 2024-02-25].

⁹ MINISTERSTVO VNITRA. *Poskytnutí informací - Černolice*. Online. 2018. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/clanek/poskytnuti-informaci-cernolice.aspx> [cit. 2024-02-25]

nestandardně zavazujícím a v přizpůsobování územního plánu obce tak, aby mohly být zemědělské pozemky ve vlastnictví těchto zřejmě spřízněných soukromých subjektů využity jako stavební parcely, a dále v úmyslu zabránit vyjmutí sporných lokalit z územního plánu obce, aby tak hájili zájmy stavebních developerů, měli na veřejném zasedání zastupitelstva obce dne 19.12.2012 rozhodovat svévolně, když usnesením zastupitelstva schválili program zasedání zastupitelstva v takovém znění, aby bylo nejprve hlasováno o návrhu na schválení územního plánu obce, který pak schválili, a až později o návrhu 115 občanů Obce Černolice (43 % voličů) na vyhlášení místního referenda v obci Černolice, které se mělo týkat podoby, v jaké by měl být územní plán obce schválen, a tento návrh zamítli, kdy měli tímto svým postupem záměrně zmařit snahu a hrubě porušit právo občanů obce účastnit se rozhodování o věcech obecního zájmu a poškodit dosud blíže nezjištěným způsobem zájmy Obce Černolice.“

Policie v žádosti o vyjádření určené ministerstvu vnitřní věci uvedla: „Už z laického pohledu může znění Sponzorské smlouvy ze dne 3.5.2007 působit nestandardně, když se jejím podpisem obec oproti poskytnutí daru zavazuje, že vyjde soukromému subjektu vstříc ve všech jeho záměrech, týkajících s budoucího nákupu pozemků, na nichž chce soukromý subjekt provést výstavbu, začlenit zájmové pozemky, které nejsou stavebního charakteru, ale zemědělského, do územního plánu jako pozemky stavební, vydat mu souhlas s vydáním územního a stavebního rozhodnutí a neklást jeho projektu žádné překážky. Podpisem této smlouvy se v podstatě obec do budoucna zavazuje jednat podle podmínek diktovaných soukromým subjektem a pokud by postupovala jinak, podstoupila by riziko, že sponzor bude vymáhat svůj dar, již účelově použitý na stavbu kanalizace v obci, zpět, což by si obec vzhledem ke svému rozpočtu nemohla dovolit.“

Čtenáře nebudeme napínat, z trestního stíhání nakonec nic nebylo a věc byla v prosinci 2013 odložena¹⁰ s tímto závěrem: „V prověřované věci je možné v závěru shrnout, že přestože lze mít pochybnosti o zákonnosti a účelnosti některých sporných úkonů zastupitelstva obce, z hlediska trestního práva a jeho subsidiární role je relevantní pouze otázka, zda zastupitelé svým úmyslným jednáním, resp. jednáním ve vědomé nedbalosti, způsobili či se pokusili způsobit konkrétní škodu obci nebo neoprávněnou výhodu jinému subjektu zneužitím svých pravomocí či záměrným porušením povinnosti řádně spravovat majetek obce dle § 38 odst. 1 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích. To však provedeným prověřováním mimo rozumnou pochybnost prokázáno nebylo. Nebylo prokázáno naplnění zákonných znaků nějakého konkrétního trestného činu, když porušením některých, zejména správních norem, mohlo sice dojít k porušení zákona, nápravy však zde lze dosáhnout uplatněním odpovědnosti dle jiných právních předpisů.“

¹⁰ OBEC ČERNOLICE. *Platný územní plán*. Online. 2020. Dostupné z: <https://cernolice.net/cs/platny-uzemni-plan-44> [cit. 2024-02-25].

Názor ministerstva vnitra

Ve věci je rozhodně zajímavý názor ministerstva vnitra,¹¹ na které se policie obrátila v rámci řešení trestní stránky případu. Obecně ministerstvo připustilo, že uzavírání sponzorských smluv je v pořádku: „*Předně uvádíme, že samotné uzavření sponzorské smlouvy mezi obcí na straně jedné a třetí osobou na straně druhé nepředstavuje problém... Sponzorské smlouvy jako samostatný smluvní typ sice v OZ upraveny nejsou, nicméně i tyto inominátní smlouvy lze nepochybně uzavírat – viz § 51 OZ. Tyto smlouvy pak jsou vždy postaveny na principu úplatnosti, tj. poskytnutí sponzorského daru je vždy vyváženo určitým druhem protiplnění. Co se týče samotného uzavření takovéto smlouvy obcí, ani tomuto nic nebrání. O jejím uzavření rozhoduje dle § 102 odst. 3 zákona o obcích rada obce, resp. zastupitelstvo, pokud si tuto pravomoc vyhradilo pro sebe.*“

Jako rozporný se zákonem vnímalo ministerstvo závazek týkající se územního plánu: „*V odst. 1 tohoto článku se obec zavazuje k určitému jednání – zařazení pozemků do územního plánu – v situaci, kdy je celý rozhodovací proces teprve na počátku a v mezidobí se mohou objevit okolnosti, které by obec nutily odchýlit se od proklamovaného záměru (vyhovění sponzorovi). Takto koncipované usnesení Smlouvy by tak obec de facto smluvně zavazovalo k tomu, jakým způsobem bude v budoucnu vykonávat veřejnou (vrchnostenskou) správu. Obec ve smyslu § 2 odst. 2 zákona o obcích pečuje o všestranný rozvoj svého území a o potřeby svých občanů a při plnění svých úkolů chrání též veřejný zájem. Aplikací Článku 3 odst. 1 Smlouvy by se přitom obec tohoto svého zákonného úkolu vzdávala ve prospěch smluvního závazku, což samozřejmě není možné. Navíc připomínáme, že obec je zde v rámci řízení o územním plánu nucena projít poměrně dlouhým procesem, jehož výsledek není možné předjímat. Stejně tak nelze předjímat stanoviska občanů obce a příslušných orgánů, která se mohou objevit až v průběhu řízení. Pokud by se tedy obec hned na počátku smluvně zavázala k tomu, že bude bezpodmínečně prosazovat určitý postoj (stanovisko, názor), snadno by se na konci celého řízení mohla dostat do rozporu s právními předpisy. Jako příklad lze uvést situaci, pokud by s odvoláním na smluvní závazek nerespektovala výsledek místního referenda, kde by občané vyslovili na věc odlišné stanovisko, než vyplývá z podepsané smlouvy.*“

Naopak v podstatě v pořádku ministerstvu přišel závazek týkající se postavení obce jako účastníka řízení: „*V odst. 2 tohoto článku se pak obec zavazuje k vydání souhlasu s vydáním územního a stavebního rozhodnutí dle zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „SZ“). Takový závazek obce – udělit souhlas – by dle našeho názoru byl teoreticky možný v závěrečných fázích celého procesu, kdy by obec již posuzovala konkrétní projekt či plán. Zde by mohla dát svůj souhlas, přičemž o samotném vydání rozhodnutí by zde dle SZ rozhodoval příslušný stavební úřad v přenesené působnosti (souhlas obce by byl pouze souhlasem účastníka správního řízení). V konkrétním případě Smlouvy je však z poskytnutých podkladů zřejmé, že Smlouva byla*

¹¹ MINISTERSTVO VNITRA. Poskytnutí informací - Černolice. Online. 2018. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/clanek/poskytnuti-informaci-cernolice.aspx> [cit. 2024-02-25].

podepisována na začátku celého procesu a závazek obce v této jeho fázi je – podobně jako u předchozího odstavce – podoben vystavení jakéhosi blanco šeku pro osobu sponzora, jehož důsledky nelze dohlédnout. I v tomto případě dochází dle našeho názoru k porušení § 2 zákona o obcích. Zároveň však podotýkáme, že autoritativně by tuto neplatnost, případně neplatnost i dalších ustanovení Smlouvy, mohl deklarovat pouze příslušný soud.“

Zrušení územního plánu a konání místního referenda

Protože obec v roce 2012 nejdříve schválila územní plán v podobě, která vyhovovala smlouvě, dostalo se předmětné OOP samozřejmě k soudu. Krajský soud v Praze pak po několika peripetích část územního plánu Černolic zrušil kvůli jeho nezákonnosti. V obci se nakonec v roce 2015 konalo i místní referendum,¹² které obec zavázalo, aby územní plán ve prospěch investora neměnila.¹³ Občané v tomto referendu odpovídali mj. na otázku, zda chtějí, aby způsob využití předmětných pozemků byl v územním plánu obce Černolice ponechán ve stávajícím způsobu využití těchto pozemků dle aktuálních údajů v katastru nemovitostí ke dni vyhlášení referenda, tedy určené pro bydlení či jinou výstavbu. Z celkového počtu oprávněných osob zapsaných v obci ve výpisech ze seznamu oprávněných osob činil 303, celkový počet platných hlasů 135, celkový počet platných hlasů pro odpověď ano – 119, celkový počet platných hlasů pro odpověď ne – 15.¹⁴

Tím se samospráva dostala do kleští – na jedné straně nemohla změnit územní plán kvůli referendu, na straně druhé nad ní visela povinnost splnit smluvní závazky, jinak by musela vrátit 10 milionů i s úroky. Obec se rozhodla územní plán ve prospěch společnosti Altstедter nezměnit. To vedlo k eskalaci problému. Investor prodal pohledávku společnosti Unicité, s.r.o. a ta podala na obec civilní žalobu.

Prvostupňový soud

V roce 2018 Okresní soud Praha – západ¹⁵ rozhodl, že obec musí uhradit částku 10 milionů korun a téměř milion na nákladech řízení. Podle žalobce obec v rozporu s požadavky smlouvy realizovala místní referendum, ve kterém bylo přijato rozhodnutí rozporné se smluvním závazkem – rozhodnutí v referendu směřovalo ke konkrétní úpravě územního plánu. Na základě referenda pak byla přijata změna územního plánu (v roce 2017), která znemožnila realizaci

¹² Referendum se mohlo konat už v roce 2012, o jeho vyhlášení se rozhodovalo na stejném zasedání zastupitelstva, které rozhodovalo o schválení změny územního plánu v souladu se smlouvou. Obec tehdy referendum nevyhlásila a namísto toho schválila územní plán ve prospěch investora podle smlouvy.

¹³ MINISTERSTVO VNITRA. Výsledek místního referenda. Online. 2015. Dostupné z: <https://cernolice.net/clanek/vysledek-mistniho-referenda-350> [cit. 2024-02-25].

¹⁴ Tamtéž.

¹⁵ Rozsudek Okresního soudu Praha – západ ze dne 5. 12. 2018, č. j. 7 C 123/2018–134.

investorského záměru (referendum se konalo až po zrušení původní změny územního plánu Krajským soudem v Praze).

Obec argumentovala tím, že svoje závazky splnila, neboť územní plán původně přijala tak, že odpovídal požadavkům investora. Na splnění této povinnosti nemělo mít podle názoru obce vliv to, že později došlo ke zrušení dané části územního plánu soudem, nebo že bylo vyhlášeno místní referendum (až po zrušení části opatření obecné povahy soudem).

Předmětem sporu tedy bylo, zda obec, která převzala celé plnění od investora (10 milionů korun), splnila svoje smluvní závazky, i když byl později územní plán zrušen, a navíc proběhlo místní referendum – jeden ze závazků totiž byl „neklást projektu žádné překážky“.

Soud nakonec dovedl, že *„co se týká platnosti sponzorské smlouvy, soud se ztotožňuje s názorem účastníků a má za to, že obec je oprávněna se zavazovat v rozsahu své samostatné působnosti. Není tak důvod považovat sponzorskou smlouvu jako celek za neplatnou. Obec se nepochybně mohla platně zavázat zařadit pozemky do návrhu územního plánu (nikoli však ke schválení územního plánu v určitém znění), poskytnout souhlas s vydáním územního a stavebního rozhodnutí (například souhlas obce jako vlastníka sousedních pozemků), které nevydává obec v samostatné působnosti, ale příslušný stavební úřad, či neklást projektu sponzora žádné překážky.“*

Soud obci dovolil zavázat se v určitém rozsahu i ve vztahu k územnímu plánu. Konkrétně řekl, že se samospráva může s investorem dohodnout na tom, že zahájí proces pořizování územního plánu. Soudci ale v každém případě potvrdili, že se obec nesmí zavázat ve vztahu ke schválení určité podoby územního plánu, tedy k výsledku procesu územního plánování.

Pokud jde o to, že do celé situace výrazně zasáhlo referendum, zopakoval soud již ustálenou judikaturu: *„Zastupitelstvo žalované však rozhodlo o uspořádání místního referenda, které proběhlo a v němž se občané vyjádřili, že chtějí, aby způsob využití pozemků byl v územním plánu obce Černolice ponechán ve stávajícím způsobu využití těchto pozemků dle aktuálních údajů v katastru nemovitostí ke dni vyhlášení referenda, tedy neurčené pro bydlení či jinou výstavbu. Samotným uspořádáním místního referenda obec žádný závazek ze sponzorské smlouvy neporušila. Jak konstatoval Ústavní soud v nálezu ze dne 9. 2. 2012, III. ÚS 873/09: „Je třeba rozlišovat charakteristiku obce jako politického územního společenství občanů a obce jako právního subjektu v soukromoprávních vztazích. Podstata místního referenda spočívá ve formování politické vůle uvnitř společenství, kterou orgány obce mají teprve realizovat navenek. Z rozhodování v místním referendu nevznikají či nezanikají bezprostředně žádné soukromoprávní vztahy, podobně jako např. z odevzdání hlasů ve volbách. Jde o způsob, jímž občané mohou usměřňovat v konkrétních otázkách veřejného zájmu politickou reprezentaci obce, a vůči této reprezentaci rozhodnutí v místním referendu ve smyslu §49 zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu (ZMR) také výhradně směřuje. Výsledek referenda spočívající v tom, že občané obce vyjadřují nesouhlas s realizací určitého developerského či průmyslového projektu na území obce, žádným způsobem neporušuje ani nemůže porušit právní normy ve smyslu §7 písm. d) ZMR. Takový výsledek je nutno interpretovat tak, že orgány obce jsou zavázány*

prosazovat názor občanů těmi prostředky, které jim právní řád dává k dispozici... Výsledkem referenda byla žalovaná ve smyslu §48 ZMR vázána, a objektivně – ze zákona nemohla dostát svojí smluvní povinnosti opětovně zařadit pozemky jako stavební do návrhu (změny) územního plánu. Podle §575 zákona č. 40/1964 Sb., občanského zákoníku, nastala dnem 24. 5. 2015, kdy bylo rozhodnuto v místním referendu, tzv. nás Vzhledem k povaze závazku a výše uvedenému účelu smlouvy, který vyplývá z jejího obsahu a byl oběma stranám smlouvy znám, tj. dosažení stavu, aby společnost ALTSTAEDTER vlastnila pozemky, na nichž bude možná výstavba rodinných domů, ztratila ostatní plnění žalované ze smlouvy, která se nestala nemožnými, pro sponzora hospodářský význam ve smyslu §352 odst. 3 obchodního zákoníku. Společnosti ALTSTAEDTER tak vzniklo právo od smlouvy ohledně těchto plnění odstoupitelná nemožnost plnění, která měla za následek zánik uvedeného závazku žalované.“

Výsledkem celého sporu bylo že Černolice musely vrátit peníze, které od investora obdržely, protože obec měla po zrušení změny územního plánu „opětovně zařadit pozemky jako stavební do návrhu změny územního plánu, kterou prováděla“.¹⁶

Odvolání a Nejvyšší soud

Obec se proti rozsudku odvolala. Druhé soudní řízení¹⁷ ale bylo pro samosprávu stejně špatné. Rozsudek byl potvrzen a obci jen narostly výdaje o desítky tisíc korun. Soud druhého stupně řekl: „*Soud I. stupně podle názoru odvolacího soudu rovněž sponzorskou smlouvu posoudil správně jako tzv. inominátní smlouvu a správně ji shledal jako uzavřenou platně Sponzorská smlouva obsahuje jasná a určitá ujednání, předmět závazků obou stran je upraven dostatečně určitě. Tato smlouva není ani v rozporu s právními předpisy. Obec je oprávněna zavazovat se v rozsahu své samostatné působnosti, což také ve sponzorské smlouvě učinila, když se zavázala pouze k zařazení pozemků jako stavebních do územního plánu, avšak nezavázala se k tomu, že takovýmto způsobem bude územní plán schválen Ani její závazek vydat sponzorovi souhlas s vydáním územního a stavebního rozhodnutí pro stavbu rodinných domů a závazek neklást projektu žádné překážky není v rozporu s pravomocí v rozsahu její samostatné působnosti. Proto i odvolací soud shledává uzavřenou sponzorskou smlouvu jako platnou.“*

Nejvyšší soud dovolání obce odmítl.¹⁸

¹⁶ Rozsudek Okresního soudu Praha – západ, ze dne 5. 12. 2018 č. j. 7 C 123/2018–134.

¹⁷ Rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 11. 3. 2020 č. j. 21 Co 240/2019- 255.

¹⁸ Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 28. 4. 2021 čj. 23 Cdo 129/2021-291.

Co z toho všeho vyplývá

Z celého případu vyplývá několik ponaučení:

1. Obce by se neměly zavazovat k žádnému ovlivnění výsledné podoby územního plánu.
2. I kdybychom připustili, že se obec může zavázat k tomu, že schválí podnět na pořízení územního plánu nebo jeho změny, neměla by smlouva samosprávu zavazovat k tomu, aby se musela opakovaně pokoušet o změnu územního plánu, když byl první pokus pro investora neúspěšný. Obec musí myslet na vhodné a jasné časové ohraničení svého závazku ve stylu „jednou a dost“.
3. Ve smlouvě by měly být závazky jasně specifikovány: závazek „neklást projektu žádné překážky“ je někdy zbytečně rizikový, protože obci nadmíru svazuje ruce. Smlouva musí předně respektovat postavení obce jako veřejnoprávní korporace, musí vycházet z její povinnosti hájit zájmy občanů a musí vždy a za všech okolností respektovat právní předpisy.
4. Ve smlouvě je na místě zvážit také výhradu ve vztahu k místnímu referendu nebo k jiným okolnostem, které mohou ovlivnit výsledek procesu územního plánování nebo jiných řízení a za které obec nenese odpovědnost.¹⁹

Jak je vidět, obce jsou ve složité situaci. Developeři tlačí na změny územních plánů, protože je pro realizaci záměrů potřebují. Samosprávy si ale musí uvědomit, že jsou v silnějším i odpovědnějším postavení a že musí vždy hájit zájem obce a svých občanů. Mohou zvážit, že do smluv o spolupráci s investory doplní např. odkládací podmínky. Pak ujednání s investorem nabydou účinnosti až tehdy, pokud dojde ke změně územního plánu v zákonném procesu – obec se tímto nezavazuje ke konkrétní změně územního plánu a k ovlivňování procesu pořizování nebo schvalování územního plánu. Pokud změna nebude vydána a podmínka nebude splněna, např. kvůli nesouhlasu dotčených orgánů nebo výsledku referenda, nedojde k plnění podle smlouvy. Pokud ke změně dojde, teprve tehdy se budou strany smlouvou řídit a realizovat další závazky z ní vyplývající.

Pokud jde o závazky obce coby účastníka územního a stavebního řízení, jsou tyto za určitých podmínek přípustné.

¹⁹ Ustanovení smlouvy může vypadat třeba takto: „Závazek obce vyplývající z místního referenda, který by zavazoval obec odlišně od této smlouvy, se pro účely této smlouvy považuje za vyšší moc, která vylučuje odpovědnost obce za nesplnění příslušného závazku podle této smlouvy včetně odpovědnosti za škodu a je okolností vylučující povinnost hradit smluvní pokutu.“

Veřejnoprávní (plánovací) smlouvy podle nového stavebního zákona

NStZ přináší malou revoluci do vyjednávání s investory. Upravuje totiž plánovací smlouvy jako smlouvy veřejnoprávní. To s sebou nevyhnutelně přinese velké množství nejasností a výkladových sporů. Navíc dovoluje „kupčení“ s územním plánem, což byl ostatně jediný důvod pro to, aby NStZ označil plánovací smlouvy za smlouvy veřejnoprávní. To je dobře patrné z průběhu přípravy návrhu NStZ a připomínkového řízení k němu.

Z připomínkovacího procesu NStZ od Akademie věd ČR:

Návrh stavebního zákona předpokládá možnost uzavírat mezi obcemi a developery (investory), případně též dalšími osobami (patrně tedy nejsou vyloučeny např. spolky) tzv. dobrovolné plánovací smlouvy. Jejich obsahem má být v případě obcí závazek obce poskytnout stavebníkovi součinnost k uskutečnění záměru mj. tím, že po sjednanou dobu nezmění územní plán, nebo naopak ho změní tak, aby záměr bylo možno uskutečnit, a dále že neuplatní v příslušných správních nebo soudních řízeních opravné prostředky, které by byly s obsahem plánovací smlouvy v rozporu.

Investor se na oplátku může zavázat např. k uhrazení části veřejné infrastruktury apod. Tento model smluv je třeba hodnotit nejen jako nepřijatelný z hlediska vztahu mezi soukromým a veřejným právem, ale také jako vysoce rizikový a potenciálně nevýhodný pro obce (resp. spolky, pokud by měly být smluvní stranou takových smluv). Soukromoprávní smlouvou nelze dopředu upravovat práva a povinnosti stran pro oblast veřejného práva neboli obec (příp. spolek) nelze soukromoprávní smlouvou zavázat ke „vzdání se“ úkonů v oblasti veřejného práva s určitým vymezeným obsahem, jako je například odvolání nebo podání správní žaloby.

Navíc pokud by se obec zavázala ve smlouvě například upravit územní plán určitým „objednaným“ způsobem, jednalo by se o nahrazení právem předvídaného, regulovaného a transparentního procesu postupem, který ho zjevně má cíl obejít. Podobně případné pokusy o úplatu spolkům, aby např. nepodaly odvolání nebo žalobu. Z těchto důvodů doporučujeme celou část o plánovacích smlouvách buď z návrhu zcela vypustit, nebo ji zásadně upravit tak, aby byly odstraněny popsané vady, pochybnosti a nevyvážené postavení smluvních stran.²⁰

Řekněme si nyní, co bude nová úprava smluv s investory obcím přinášet a v čem naopak musí být samosprávy obezřetné.

NStZ pod pojmem plánovací smlouva (upravuje je v § 130-132) rozumí veřejnoprávní smlouvu uzavřenou mezi stavebníkem a obcí, městskou částí hlavního města Prahy nebo krajem nebo vlastníkem veřejné infrastruktury, jejímž obsahem je vzájemná povinnost stran poskytnout si součinnost při uskutečnění ve smlouvě uvedeného záměru a postupovat při jeho uskutečňování ujednaným způsobem. Plánovací smlouva může v souladu s NStZ obsahovat i úpravu práv a

²⁰ Vypořádání připomínek k návrhu stavebního zákona. Dostupné z <https://www.zakonyprolidi.cz/media2/file/2007/File38633.pdf?attachment-filename=6674023-2019-12-23-vyporadani-pripominek-6846779.pdf> [cit. 2024-02-25].

povinností osob v oblasti soukromého práva. V souvislosti s touto regulací je otázkou, jak se na plánovací smlouvu dívat, bude-li obsahovat jenom soukromoprávní závazky (a nebude-li uzavřena proto, že ji vyžadoval územní plán obce). Bude se ještě vůbec jednat o veřejnoprávní smlouvu, když fakticky půjde o nepojmenovaný kontrakt, který uzavíraly obce běžně i před účinností NSTZ, a jakýkoliv veřejnoprávní prvek bude takové ujednání postrádat?

Z judikatury:

„Nezřídka však, ačkoli by mělo jít spíše o výjimky, půjde i o práva a povinnosti – striktně vzato – povahy mimosmluvní. Ty budou s veřejnoprávní smlouvou spojené pouze volně, ve smyslu faktické souvislosti mezi nárokem a veřejnoprávní smlouvou, která byla uzavřena, ať už platně, nebo neplatně, nebo nebyla uzavřena, avšak s ohledem na povahu a podstatu vztahu uzavřena být mohla (tzn. že daný vztah mohl být podle zákona veřejnoprávní smlouvou upraven). V tomto smyslu je i v oblasti veřejnoprávních smluv představitelná veřejnoprávní obdoba nároků, jakými jsou v oblasti práva soukromého nárok na vydání bezdůvodného obohacení či nárok na náhradu škody...“

Přiměřené použití občanského zákoníku je tak vyloučeno jen pro taxativně uvedené instituty, mezi nimiž ani bezdůvodné obohacení, ani náhrada škody nejsou uvedeny. Uvedený výklad pojmu „sporů z veřejnoprávních smluv“ ostatně odpovídá i smyslu a účelu rozdělení pravomocí mezi orgány rozhodující v oblasti veřejného práva (zde správní orgány) a v oblasti práva soukromého (zde soudy rozhodující v občanském soudním řízení). „Soubor“ práv a povinností, jehož centrálním bodem je zákonem předvídaná, byť ne vždy nezbytně nutně platná či vůbec uzavřená veřejnoprávní smlouva, má být posuzován komplexně, ve všech svých vzájemných souvislostech, a pokud možno jedním orgánem, resp. soustavou orgánů.“²¹

To, že jsou plánovací smlouvy zcela nevhodně označeny za smlouvy veřejnoprávní, má i další následky než jen nejasnost ohledně jejich skutečné podstaty. Budou se na ně totiž vztahovat přísná ustanovení o veřejnoprávních smlouvách obsažená v zákoně č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „spr. řád“) v kombinaci s NSTZ. To mj. znamená, že:

- na rozdíl od nepojmenovaných civilních smluv bude plánovací smlouva podléhat přezkumu krajského úřadu (a to i spory z ní) a následně pak kontrole u správního soudu. V situaci, kdy bude plánovací smlouva obsahovat výhradně civilní závazky to bude pro úřady i pro soudy obtížné;
- se neuplatní některé typicky soukromoprávní instituty jako je například odstoupení od smlouvy. Na výpověď nebo změnu závazků se bude nahlížet skrze pravidla spr. řádu;

²¹ Podle usnesení zvláštního senátu NSS zřízeného podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, ze dne 25. 2. 2016 č.j. Konf 10/2015-11.

- smlouva bude muset být v souladu s veřejným zájmem a bude velice obtížné říci, co je a co není v souladu s právním řádem při „kupčení“ s územním plánem nebo vzdáváním se práva na odvolání a obranu u soudu;²²

Z toho je zjevné, že první obce, které smlouvy uzavřou a dostanou se s nimi k soudům, budou skutečnými pionýry, kteří budou prošlapávat cestu k ostatním skrze houšti vlastních omylů a proher. Těmto odvážlivcům totiž hrozí, že kvůli chybám nakonec budou jejich plánovací smlouvy shledány nezákonnými.

Na základě uvedeného se zdá být víc než pravděpodobné, že nakonec dojde buď k rychlé novelizaci nepovedené regulace v NStZ nebo k přezkumu předmětných paragrafů NStZ Ústavním soudem.²³ Ani jedno není pro autory NStZ dobrou vizitkou.

Závazky v plánovacích smlouvách

Když jsme nastínili hlavní komplikace plánovacích smluv kvůli jejich veřejnoprávní povaze, přikročme k tomu, co může být podle NStZ obsahem plánovací smlouvy.

Závazky obce

Závazek poskytnou stavebníkovi součinnost k uskutečnění záměru

Investoři od obcí samozřejmě (logicky) očekávají, že po uzavření smlouvy nebudou samosprávy „dělat problémy“ a klást záměru do cesty překážky. Jistá míra součinnosti a důvěry je samozřejmá, jinak by nemělo smysl smlouvy ani uzavírat. Přesto je nutno upozornit na to, aby si obce dávaly pozor na příliš široké, až bezbřehé a časově neohraničené závazky spolupráce, které se mohou ukázat jako problematické, dojde-li na spor.

Pokud totiž není jasně stanoveno, jak má spolupráce vypadat a za jakých podmínek je ještě v pořádku a když už obci nevyhovuje z hlediska jejich jiných povinností (hájit zájem samosprávy a jejích občanů nebo zákonné požadavky), může se stát, že investor bude obec napadat za porušení závazku ke spolupráci v každé situaci, kdy by obec 100% neobhajovala záměr. Obec by tak byla paralyzovaná a nemohla by dělat vůbec nic, i kdyby časem se záměrem už ani nesouhlasila, nebo kdyby se podmínky značně změnily (např. v situaci, kdy by smlouva platila bez časového ohraničení a investor by záměr nebyl schopen realizovat více než 10 let) a mezitím by v území vyrostly jiné stavby a další zástavba už by byla kvůli přetížení území nežádoucí.

²² Uzavření smlouvy nebude smět snižovat důvěryhodnost veřejné správy, bude muset být účelné a správní orgán bude muset při jejím uzavírání mít za cíl plnění úkolů veřejné správy. To je rovněž obtížně slučitelné se situací, kdy obec bude jednat prakticky pouze ve prospěch developera.

²³ BĀNYAIOVĀ, Alena. Návrh nového stavebního zákona – experiment pro vzduchoprázdno. Online. *Advokátní deník*. 2020. Dostupné z: <https://advokatnidenik.cz/2020/05/27/navrh-noveho-stavebniho-zakona-experiment-pro-vzduchoprazdno/> [cit. 2024-02-25].

Nad závazky spolupráce je zkrátka třeba přemýšlet a dávat je do smluv jen tehdy, kdy obec zná konkrétní podobu a parametry záměru, k jehož podpoře se zavazuje, přičemž změna těchto parametrů bez písemného souhlasu obce je důvodem pro neposkytnutí spolupráce.

Závazek učinit kroky k vydání územně plánovací dokumentace, v případě, že záměr nelze uskutečnit bez předchozího vydání územně plánovací dokumentace

Tento závazek je ohromně nebezpečný, pokud by si obec nechala vnutit podmínky všechny investora. Zavazovat se skutečně přímo ke změně územního plánu ve prospěch investora za protiplnění je velice netaktické a dobrý právník by nic takového neměl doporučovat. Především existuje značné riziko zrušení změny územního plánu soudem, neboť hrozí, že bude ovlivňován celý proces územního plánování. Pokud obec chce s investory vyjednávat o změně regulace v územním plánu, bez které nelze záměr postavit, pak smlouva nesmí obsahovat závazek čistě ve znění „Obec se zavazuje, že učiní vše, aby byla vydána změna územního plánu, spočívající ohledně pozemku A ve změně způsobu využití X na způsob využití Y.“ Je třeba hledat jiná řešení. Vycházejí ze znění § 131 odst. 1 písm. b) NStZ, podle kterého onen závazek obce má spočívat v tom, že obec učiní kroky k vydání územně plánovací dokumentace, navrhuje, aby plánovací smlouva nesměřovala k výsledku, ale pouze nastavila systém podmínek, za jejichž splnění teoreticky k onomu výsledku dojít lze, ale v souladu se zákonem a bez nějakého ovlivňování dotčených orgánů nebo pořizovatele.

Závazek po sjednanou dobu nevydat nebo nezměnit územně plánovací dokumentaci nebo neučinit jiný úkon, který by ztížil nebo vyloučil uskutečnění záměru

Tento závazek je dosti podobný předchozímu, jen v obráceném gardu. Proto platí to, co bylo výše uvedeno. Obce by se neměly nechat spoutat neuváženým slibem, ale měly by raději sáhnout po nastavení smlouvy tak, aby jim nebránila řádně vykonávat veřejnou správu a nezasahovat do zákonem předvídaných procesů nebo je nenutila tyto postupy obcházet. Někdy totiž i podle názorů soudů obce dokonce územní plány měnit musí, například když by došlo k zásadní změně podmínek.²⁴ A co pak s plánovací smlouvou, která tomu brání?

Z judikatury:

„Nejvyšší správní soud dospěl shodně s krajským soudem k závěru, že odpůrce nebyl a není povinen setrvávat desítky let na stejném názoru na projekt stěžovatele. Změna postoje byla v napadeném opatření obecné povahy i v řízení před krajským soudem dostatečně přesvědčivě odůvodněna, jejím důvodem byla kromě narušení důvěry z důvodu porušení dohod mezi stěžovatelem a odpůrcem ohledně řešení odpadních vod, ochrany historických hodnot sýpky, taktéž racionální obava z vlivů probíhající klimatické změny na stav podzemní vody na území.

²⁴ § 16 NStZ: Obec a kraj soustavně sledují uplatňování jimi vydané územně plánovací dokumentace a vyhodnocují je podle tohoto zákona. Dojde-li ke změně podmínek, za kterých byla územně plánovací dokumentace vydána, pořídí změnu příslušné územně plánovací dokumentace.

Důkazy předkládané stěžovatelem v řízení o kasační stížnosti nemohou na správnosti závěrů krajského soudu ničeho změnit, neboť i pokud opravdu stěžovatel zaplatil „na účet oprávněného subjektu“ smluvní pokutu, neexistuje žádná souvislost mezi plánovací smlouvou, která žádný závazek zakazující změnu územně plánovací dokumentace odpůrce neobsahovala, a zmíněnou pokutou udělenou stěžovateli.“²⁵

Obdobně je pak třeba být opatrní u závazku „neučinit jiný úkon, který by ztížil nebo vyloučil uskutečnění záměru“. Z NStZ není sice zřejmé (ačkoliv by to být zcela jasné mělo, když jde o veřejnoprávní smlouvu), co se tímto přesně myslí, ale obce si musí vždy uvědomit, že jsou kupř. při nakládání s majetkem vázány pravidly podle obecního zřízení nebo nesmí zapomínat na požadavky na zadávání veřejných zakázek. Těm se skutečně nejde vyhnout skrze plánovací smlouvu, a proto není rozumné zavazovat se k jednání, které by snad mělo právní předpisy obcházet.

Závazek po dobu trvání plánovací smlouvy neuplatňovat ve správních nebo soudních řízeních týkajících se povolení záměru návrhy, vyjádření a opravné prostředky, které by byly v rozporu s obsahem uzavřené plánovací smlouvy

Ani sjednání tohoto závazku nelze obci s klidným svědomím doporučit bez toho, že by byl dobře specifikován. Do smluv o rozvoji území se sice někdy dávají ustanovení, že se obec nebude proti záměru bránit, pokud investor splní podmínky dohodnuté ve smlouvě, k tomu ale obec musí znát projektovou dokumentaci záměru. Není možné se k něčemu takovému zavázat na základě neurčitě mlhavé představy o tom, co že vlastně hodlá investor stavět. Závazek navíc nedává smysl – proč by obec brojila proti záměru, který bude odporovat smlouvě, když by to pro ni znamenalo jen komplikované spory a další náklady? Vzdávat se předem a nepromyšleně svých práv je jednoduše ošidné, a dokonce by to mohlo být v rozporu s obecním zřízením, neboť obec by se vzdala možnosti hájit zájmy své a svých občanů.

Závazek po sjednanou dobu nezatížit nebo nezczizit pozemky nebo stavby potřebné k realizaci záměru, k nimž vykonávají práva, ať již přímo, nebo prostřednictvím dalších osob

Tento závazek již směřuje do sféry soukromého práva a v jistých obdobách patrně může být součástí smlouvy. Stejně jako jindy ale platí (to se vztahuje i na další soukromoprávní závazky, že je třeba vše promyslet a dobře sestavit.

Závazek podílet se na přípravě, výstavbě nebo financování veřejné infrastruktury nebo veřejně prospěšných staveb nebo jiných opatření potřebných k uskutečnění záměru

²⁵ Podle rozsudku NSS čj. 5 As 278/2022 – 66 ze dne 12. 1. 2024 a rozsudku Krajského soudu v Praze čj. 43 A 47/2022-62 ze dne 22. 9. 2022.

Tento závazek je rovněž soukromoprávní, přípustný a možný. Při správném nastavení se není třeba obávat. Uvážlivost je ale na místě a obec by neměla spoléhat na to, že třeba při výstavbě nové dopravní nebo technické infrastruktury půjde vše bez problémů, aby pak investor nepožadoval náhradu škody za každé zpoždění.

Závazek převzít od stavebníka jím zhotovenou stavbu do svého vlastnictví

Rovněž zde se nedostáváme mimo rozsah a obsah závazků, které již dnes obsahují smlouvy o rozvoji území. Platí zde to, co jsme uvedli o problematice započítávání finančního příspěvku na hodnotu zhotovené přebírané infrastruktury u smluv o rozvoji území. Obec by zde také měla myslet na své povinnosti řádného hospodáře a smluvně by si měla zajistit přiměřenou možnost kontroly budované stavby nebo třeba možnost uplatnění záruk ke stavebnímu objektu.

Závazek učinit jiné právní jednání v oblasti soukromého práva

Na tomto místě nemůžeme zhodnotit, co tím autoři NStZ mysleli. Toto ustanovení neodpovídá požadavku na určitost stanovení podstatného obsahu veřejnoprávní smlouvy zákonem – je to nepěkný důsledek oné nedomyšlené přeměny původně soukromoprávních plánovacích smluv na veřejnoprávní kvůli potřebě legalizovat „obchody s územním plánem“. U soukromoprávní smlouvy by podobné ustanovení zákona nečinilo problémy, neboť se v podstatě jedná o obdobu popsaneho § 1746 odst. 2 občanského zákoníku, který upravuje nepojmenované smlouvy.

Z judikatury

„Pro vztahy navazované v oblasti soukromého práva je typické, že strany si mohou svobodně smluvit to, co uznají za vhodné; je přitom na nich, zda využijí rejstříku pojmenovaných smluv, které jim nabízí zákon, a i v případě, že uzavřou pojmenovanou smlouvu, mohou její obsah v převážné míře sami ovlivnit vlastními ujednáními, upravujícími jejich práva a povinnosti odlišně od zákona. Veřejnoprávní vztah je naopak charakteristický tím, že jeho podstatný obsah je předepsán zákonem, případně stanoven individuálním správním aktem, aniž by se od něj strany mohly odchýlit.“²⁶

Závazky investora (stavebníka)

Obligace stavebníka nejsou v podstatě komplikované. Jedná se o sérii běžných závazků, které jsou již dnes součástí smluv o rozvoji území. Konkrétně se stavebník může zejména (zde se projevuje opět ona zvláštní neurčitost obsahu veřejnoprávní plánovací smlouvy) zavázat k:

- účasti na výstavbě veřejné infrastruktury nebo jiných staveb nebo opatření vyvolaných záměrem,

²⁶ Usnesení NSS ze dne 21. 5. 2008, č. j. Konf 31/2007-82, č. 1675/2008 Sb. NSS.

- převzetí nákladů na výstavbu veřejné infrastruktury nebo veřejně prospěšných staveb nebo opatření vyvolaných záměrem,
- účasti na asanaci území dotčeného záměrem,
- účasti na narovnání majetkových vztahů v území dotčeném záměrem.

Posledně jmenovaný závazek je zajímavý, neboť umožňuje jednat se stavebníky o tom, že se budou podílet na „přeparclování“ lokality a vymezení nových pozemků (i jejich převedení do vlastnictví obce) pro potřeby realizace veřejné infrastruktury. Jedná se do jisté míry o náhradu dřívějších dohod o parcelaci.

Investor se kromě výše uvedeného může zavázat k (v reakci na závazky obce směřující k územnímu plánu) poskytnutí peněžního nebo věcného plnění za zhodnocení pozemku vydáním územně plánovací dokumentace; v plánovací smlouvě lze sjednat i jeho účel. K tomuto závazku bychom už jen opakovali to, co jsme napsali výše. Jedná se zkrátka o rizikové kupčení s územními plány.

Plánovací smlouvy a územní plán aneb jak plánovací smlouvy dobře využít

Pro obce je na plánovacích smlouvách zajímavé především to, že v souladu s § 81 odst. 3 NSTZ mohou v územním plánu vymežit plochu nebo koridor, v němž je rozhodování v území podmíněno uzavřením plánovací smlouvy. Klíčové je, že v takovém případě sám územní plán (tedy obec) stanoví základní obsah plánovací smlouvy, podmínky a lhůtu pro její uzavření, která nesmí být delší než 6 let od nabytí účinnosti územního plánu. Marným uplynutím stanovené lhůty pozbývá uvedená podmínka platnosti. Podobně pak platí pro regulační plány (jen lhůta je čtyřletá).

Pro samosprávy je důležité, že v situaci, kdy dají do územního plánu podmínku uzavření plánovací smlouvy pro další výstavbu ve vybrané ploše, samy určují (nikoliv tedy stavebník), co bude v takové smlouvě za závazky a jak bude (zhruba) vypadat a za jakých podmínek bude smlouva uzavřena. Obce tedy budou tou stranou smlouvy, která bude tahat za delší konec pomyslného provazu. Důležité samozřejmě je, že i na takovou regulaci se budou vztahovat všechny obvyklé požadavky na přiměřenost řešení zvoleného v územním plánu a taktéž zákaz diskriminace. Dotčený vlastník se bude moci proti podmínění výstavby uzavřením plánovací smlouvy bránit u soudu klasickým návrhem na přezkum části územního plánu nebo jeho změny. Jestliže by obec požadavky na plánovací smlouvu nastavila příliš široce, mohla by být podmínka územního plánu spočívající v nutnosti uzavření smlouvy před realizací výstavby, zrušena jako nepřiměřená.

Komplikovaná pak může být situace, kdy by obec chtěla uzavřít smlouvu na rozsáhlou lokalitu s nejasnou vlastnickou strukturou, neboť hrozí, že se všichni vlastníci nikdy na žádné plánovací smlouvě neshodnou a podmínka tedy bude nesplnitelná (tj. by regulace mohla být soudem zrušena) nebo uplyne šestiletá lhůta a podmínka uzavření plánovací smlouvy nakonec sama zanikne. Podobné závěry lze dohledat v rozhodovací praxi soudů k podmínkám vydání regulačního plánu.

Z judikatury:

„Jak bylo výše uvedeno, lokalita „Politických vězňů“ zahrnuje více pozemků různým způsobem využívaných, které vlastní různí vlastníci. Soud musí přisvědčit navrhovatelům, že se dá těžko očekávat, že řada těchto vlastníků se společně dohodne na tom, kdy podat žádost o vydání regulačního plánu a na jeho obsahu, neboť zájem každého jednotlivého vlastníka nemovitosti je jiný. Obsah regulačního plánu pak musí vyhovovat požadavkům, který pro něj stanoví územní plán a zde je opět možné očekávat střet zájmů různých vlastníků, který by se pravděpodobně projevil zejména v nechuti vlastníků návrh vůbec podat, protože by pak přišli o možnost užívat své nemovitosti způsobem, který je v jejich zájmu. Lokalita „Politických vězňů“ má rozlohu více než deset tisíc metrů čtverečních. ...

Podle názoru soudu, se měl právě odpůrce při zpracování návrhu územního plánu zabývat proporcionalitou této podmínky „zpracování regulačního plánu na návrh“. Z uvedeného je zjevné, že k podání návrhu na vydání regulačního plánu na žádost pro lokalitu „Politických vězňů“ s největší pravděpodobností dojít nemůže a že touto skutečností jsou vlastníci nemovitostí v této lokalitě, nejen navrhovatelé, značně omezeni ve svých vlastnických právech k nim, zejména tím, že za trvání této podmínky nebude povolena téměř žádná změna v území. Z uvedených důvodů soud vyhodnotil podmínku vydání regulačního plánu na žádost ve vztahu k pozemkům ve vlastnictví navrhovatelů za neproporcionální, a proto územní plán v části, ve které stanoví tuto podmínku pro změny v území ve vztahu k těmto pozemkům pro nezákonnost zrušil.“

27

Proto doporučujeme, aby si obce dobře promyslely, jaké území chtějí regulovat a zda jsou v něm splnitelné podmínky, kterými chtějí vlastníky zatížit, nebo zda je rozumnější lokalitu rozdělit na více částí a regulovat je sice provázaně, ale zvlášť.

²⁷ Rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 22. 9. 2017 č.j. 50 A 7/2017 – 47.

MOJE SLUŽBY – ÚZEMNÍ PLÁN JE V POŘÁDKU

Co vám můžu nabídnout?

- provedu vás celým procesem územního plánování a nenechám vás udělat chybu
- zajistím metodické vedení obce na cestě za územním plánem
- proberu s vámi, co potřebujete a vymyslíme řešení vašich potíží
- budu spolupracovat s vaším projektantem
- zhodnotím navrženou regulaci
- porovnáám návrh vašeho plánu s tím, co řekly soudy, když rušily územní plány jiných obcí
- navrhnou, co zlepšit anebo změnit
- podívám se na váš územní plán okem soudce (nakonec o územních plánech vždy rozhodují právníci)
- poradím vám, jak zbytečně nezasahovat do vlastnických práv
- pomohu vám předejít sporům a žalobám
- budu pro obec ve dne i v noci přítelem na telefonu nebo e-mailu
- až se dostaneme do finále, potvrdím obci, že je územní plán v pořádku



DALŠÍ ZDROJE INFORMACÍ

Odborné články

Na webu advokátní kanceláře [David Zahumenský](#)

Na webu [Investor za humny](#)

Podcast

[Za pět minut v právu](#)

Webináře

[Webináře o územním rozvoji \(pro samosprávy zdarma\)](#)

Odborné publikace ([Wolters Kluwer](#))

- Obec u soudu s územním plánem. 30 případů z judikatury
- Obec a investor nad územním plánem. Změny regulace, náhrady za zmařené investice a veřejná infrastruktura
- Smlouvy o rozvoji území obcí. Když je investor za humny
- Územní plány před Nejvyšším správním soudem se zaměřením na otázky aktivní legitimace
- Stavební zákon (183/2006 Sb.). Praktický komentář
- Novinka 2024: Změna klimatu v územním plánování – Jak (nejen) CO2 omezí vlastnická práva

KONTAKTY

Mgr. Vendula Zahumenská, Ph. D., právnička

Mgr. David Zahumenský, advokát

Telefon

721 725 474

608 719 535

E-mail

david@davidzahumensky.cz

zahumenska@investorzahumny.cz

Web

www.davidzahumensky.cz

www.investorzahumny.cz