

# PRAVIDLA PRO SPOLUPRÁCI S INVESTORY – PRÁVNÍ ÚPRAVA

Vendula Zahumenská

*Města i obce dobře vědí, že nová výstavba, ať už rezidenční nebo průmyslová, s sebou nese mnoho potíží, zejména pak enormní zátěž stávající veřejné infrastruktury. Neblahou situací se samosprávy snaží řešit různými způsoby – změnou územního plánu a omezením zastavitelných ploch (což není vždy možné bez rizika zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části soudem kvůli nepřiměřenému zásahu do vlastnických práv) nebo vyjednáváním s investory o podmínkách, za kterých bude jejich projekt v souladu se zájmy samosprávy a jejich občanů. Posledně jmenované není v džungli české legislativy pro zastupitele nebo radní zrovna snadný úkol, neboť nemáme žádný zákon, který by dával rámeček pro požadavky na poskytování příspěvků a budování potřebné infrastruktury investory na základě kontraktu s obcí. Přesto je zde již určitá ustálená praxe, kterou si v tomto článku popíšeme, a to včetně doporučení, jak by mohly a měly takové zásady pro výstavbu vypadat.*

## Obecná východiska

Základem pro tvorbu pravidel pro jednání s investory (dále jen „Pravidla“) je jednoznačně § 2 odst. 2 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení) (dále jen „zákon o obcích“), ve kterém se dočteme, že obec pečuje o všestranný rozvoj svého území a o potřeby svých občanů. Při plnění těchto svých úkolů má obec chránit též veřejný zájem. Opřít se samosprávy mohou také o § 35 odst. 2 zákona o obcích, podle kterého platí, že obec (v samostatné působnosti) pečuje v souladu s místními předpoklady a s místními zvyklostmi o vytváření podmínek pro rozvoj sociální péče a pro uspokojování potřeb svých občanů. Myslet by měla především na řešení bydlení, ochranu a rozvoj zdraví, zajištění dopravy a spojů, poskytování informací, kvalitní vzdělávání, celkový kulturní rozvoj a ochranu veřejného pořádku.

Z uvedených obecných požadavků zákona o obcích plyne, že obce musejí dbát o to, aby územní rozvoj odpovídal možnostem veřejné infrastruktury, díky čemuž by se neměly vytvářet její nežádoucí deficity. Opačný postup, tj. povolení výstavby bez doprovodné občanské vybavenosti nebo technické a dopravní infrastruktury (ke kterému ale samozřejmě v praxi dochází), je nepochybně v rozporu s úkoly, které

má samospráva vůči občanům a dalším subjektům plnit. Ostatně neblahé dopady překročení rozvoje vidíme např. v chaosu okolo přijímacího řízení na střední školy, stejně se pak přebujelá rezidenční výstavba projevuje při zápisech do mateřinek nebo na základní školy.

Pokud tedy v obci není možné dále stavět, aniž by se výrazně rozšířila například čistička odpadních vod nebo aniž by vznikla nová školní třída či silnice, neměla by samospráva bez dohody s investorem o financování veřejné infrastruktury k dalšímu rozšiřování rodinných a bytových domů přistoupit. Naopak by měla deklarovat, že žádá po stavebnicích účast na řešení problémů, které s sebou výstavba přináší, je normální. Dokonce se domnívám, že by se stavební právo mělo řídit principem „developer/investor platí“, které je obdobou jednoho z hlavních východisek práva životního prostředí, a to „znečišťovatel platí“. Právě z této zásady by obce měly vycházet při formulaci Pravidel.

## Forma a využitelnost pravidel

Vzhledem ke zmíněné absenci právní úpravy vydávají obce svá Pravidla formou klasického usnesení zastupitelstva, jehož

přílohou je text Pravidel, podle kterých obec i investoři při sjednávání příspěvku na veřejnou infrastrukturu nebo její budování postupují. Je třeba zdůraznit, že Pravidla nelze vydávat jako obecně závaznou vyhlášku, neboť by takový postup byl v rozporu s § 10 zákona o obcích,<sup>1)</sup> který specifikuje, v jakých situacích obce mohou tyto vyhlášky vydávat. Vyjednávání s investory o finančních příspěvcích a o budování veřejné infrastruktury v tomto ustanovení nenajdeme. Nedoporučujeme Pravidla vydávat ani usnesením rady, neboť je vhodné, aby na nich byl v rámci politické reprezentace co nejširší konsenzus a aby nedocházelo k jejich častým novelizacím, nebo dokonce ke zrušení podle toho, kdo je v obci zrovna u moci. Pravidla by zkrátka měla podobně jako územní plán platit po určitou dobu, neboť jsou významným „předpisem“.

Když s některým starostou či starostkou hovoříte o možnosti přijmout Pravidla a řídit se jimi při výstavbě v obci, padne většinou jako jedna z prvních tato otázka: „A jak docílíme toho, aby investoři náš požadavek na finanční příspěvek nebo budování potřebné infrastruktury pro jejich záměry, zaplatili?“ To je samozřejmě více než relevantní dotaz. Upřímná odpověď zní, že obec nemá žádný konkrétní nástroj, jak bez problémů s in-

1) § 10 Povinností může obec ukládat v samostatné působnosti obecně závaznou vyhláškou:

- a) k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku; zejména může stanovit, které činnosti, jež by mohly narušit veřejný pořádek v obci nebo být v rozporu s dobrými mravy, ochranou bezpečnosti, zdraví a majetku, lze vykonávat pouze na místech a v čase obecně závaznou vyhláškou určených, nebo stanovit, že na některých veřejných prostranstvích v obci jsou takové činnosti zakázány;
- b) pro pořádání, průběh a ukončení veřejnosti přístupných sportovních a kulturních podniků, včetně tanečních zábav a diskoték, stanovením závazných podmínek v rozsahu nezbytném k zajištění veřejného pořádku;
- c) k zajištění udržování čistoty ulic a jiných veřejných prostranství, k ochraně životního prostředí, zeleně v zástavbě a ostatní veřejné zeleně (dále jen „veřejná zeleně“) a k užívání zařízení obce sloužících potřebám veřejnosti;
- d) stanoví-li tak zvláštní zákon.

vestory spolupracovat. Ani schválení Pravidel nezaručuje, že vše půjde jak po drátkách. Pravidla ale nastavují jasné, nediskriminační, konkrétní a odůvodněné požadavky na stavebníky a napomáhají především tomu, že se postupem času z vyjednávání s investory stane samozřejmost a půjde o dobrou praxi.

Při zvažování toho, jak se stavebníky jednat a jak docílit splnění vytyčených cílů a uspokojení zájmů obce, je důležité si uvědomit, že Pravidla se týkají uzavírání soukromoprávních smluv, tzv. inominátních neboli nepojmenovaných podle zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník (dále jen „obč. zákoník“). Obec proto vždy při vyjednávání s investorem vystupuje jen a pouze v rámci své samostatné působnosti, a to samozřejmě ještě navíc mimo jakékoliv veřejnoprávní působení (Pravidla ani smlouvy se podle aktuální právní úpravy nemohou kupř. týkat územního plánu a už vůbec ne rozhodování v řízeních podle stavebního zákona).<sup>2)</sup>

To, že se obce nacházejí při uzavírání smluv s investory v soukromoprávní pozici, jim současně dává poměrně silné postavení – vystupují totiž jako vlastníci pozemků, které mnohdy stavebníci potřebují, aby mohli realizovat svoje projekty. Na tomto místě je důležité připomenout, že ani veřejnoprávní korporace nemusí, stejně jako jiní vlastníci, dle judikatury<sup>3)</sup> kupř. poskytovat svoje pozemky k využití v rámci služebnosti k vedení inženýrských sítí nebo přípojek. Vlastnictví klíčových nemovitostí tak obcím otevírá prostor pro vyjednávání. Důležité je ale dbát na to, aby ani takové jejich kroky nebyly diskriminační – musí měřit

každému stejně (a v tom jim právě mohou pomoci Pravidla).

Vedle toho obce mohou vystupovat proti záměru, u kterého není dořešeno financování veřejné infrastruktury potřebné pro výstavbu, jako účastníci v rámci příslušných povolovacích řízení. Také v této pozici nevykonávají veřejnou správu a jsou rovny ostatním účastníkům – fyzickým a právnickým osobám. Obec ale v žádném případě nemohou zneužívat toho, že mají stavební úřad a vyhrožovat investorům, že když nezaplatí příspěvek, nebude jim vydáno povolení. Tyto dvě věci spolu nesouvisí a nesmějí být zkrátka směřovány. Pokud by byli investoři donuceni k uzavření smlouvy pod takovým tlakem, je možné, aby byla nakonec soudem prohlášena za neplatnou, ačkoliv jinak obecně soudy opakovaně uzavírání smluv o spolupráci za problematické nepovažují.<sup>4)</sup>

### **Co by měla Pravidla obsahovat a čemu se raději vyhnout**

Na Pravidla lze nahlížet jako na jakousi směrnici nebo opatření. Proto od nich oprávněně dotčené subjekty očekávají, že budou srozumitelná a že budou mít do jisté míry strukturu jako právní předpis.

Doporučit rozhodně lze, aby Pravidla v úvodu podrobněji pospala, v čem spočívají deficity veřejné infrastruktury v obci a proč je nová výstavba bez rozšíření infrastruktury zátěží. V této části Pravidel by mělo být rovněž zdůrazněno, že finanční příspěvek je sice dobrovolný a není mož-

né jeho zaplacením podmiňovat vydání příslušných rozhodnutí podle stavebního zákona, ale současně není výstavba, která nad míru přiměřenou poměrům zatěžuje infrastrukturu bez toho, aby se investoři podíleli na jejím rozvoji, v zájmu obce a jejích obyvatel.

Na tento úvod obvykle navazují definice pojmů, v rámci kterých si musí samospráva ujasnit, na jaké záměry se mají Pravidla vztahovat – zda na veškerou výstavbu, nebo kupř. jen na rezidenční od určitého rozsahu nebo jen na průmyslovou či logistickou. Tyto parametry jsou čistě volbou obce podle toho, jaké strasti s územním rozvojem právě řeší. Lze v každém případě doporučit, aby si obec včas promyslela, jak chce Pravidla nastavit, protože jejich brzké „novelizace“ a změny přinášejí jediné potíže a riziko sporů.

V naší praxi jsme se například setkali s tím, že obec, která po krátkém časem mění pravidla hry při vybírání finančních příspěvků, musí přemýšlet nad otázkami typu: „*Měli bychom snad vracet příspěvky, které jsme doposud vybrali od těch, kdo by podle nové úpravy Pravidel už příspěvek nehradili?*“ Odpověď podle mého názoru zní „ne“, neboť by takový postup byl v rozporu s § 38 zákona o obcích týkajícího se nakládání s majetkem obce. Ti, kdo podle smlouvy příspěvek uhradili, se samozřejmě mohou cítit dotčeni a diskriminováni, nicméně naprosto stejná situace nastane kupř. tehdy, kdy obec od určitého data zavede místní poplatek za zhodnocení stavebního pozemku stavbou vodovodu nebo kanalizace. Vždy existují vlastníci stavebních

2) V odlišné pozici se pochopitelně nacházejí městské části v Praze, neboť tyto nemají „vlastní“ územní plán a při uplatňování námitek a připomínek k územnímu plánu města Prahy nevystupují v pozici vrchnostenské.

3) „Podle § 35 odst. 1 zákona o obcích patří do samostatné působnosti obce záležitosti, které jsou v zájmu obce a občanů obce, pokud nejsou zákonem svěřeny krajům nebo pokud nejde o přenesenou působnost orgánů obce nebo o působnost, která je zvláštním zákonem svěřena správním úřadům jako výkon státní správy, a dále záležitosti, které do samostatné působnosti obce svěří zákon. Udělení či neudělení souhlasu vlastníka pozemku, kterým je obec, spadá do samostatné působnosti obce a soudy, požitmo stát, nemohou obcím nařizovat, jak mají v obdobných situacích postupovat a za jakých okolností mají souhlas se stavbou udělit. Je pouze na rozhodnutí obce, která se svým majetkem hospodáří, zda souhlas ke stavbě udělí. Nic na tom nemůže změnit ani skutečnost, že jde o pozemky ve vlastnictví obce, tedy sloužící obecnému užívání.“ (Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 28. 5. 2014, sp. zn. 22 Cdo 607/2014).

4) „Od veřejnoprávního postavení obce je však v rámci výkonu samostatné působnosti třeba odlišovat soukromoprávní postavení obce, při němž obec vystupuje jako právnická osoba v právních vztazích, v nichž má s ostatními účastníky rovné postavení. V těchto vztazích může obec stejně jako jiní jejich účastníci činit vše, co není zákonem zakázáno a svá práva a povinnosti si může se souhlasem druhé smluvní strany upravit odchylně od zákona, pokud to zákon výslovně nezakazuje nebo z jeho povahy nevyplývá, že není možné se od něj odchýlit. Zákon o místních poplatcích ani jiný zákon nezakazují dohodu mezi obcí a vlastníky pozemků, v níž se vlastníci pozemků zaváží finančně přispět obci na vybudování infrastruktury (kanalizace, vodovodu apod.), která jim bude ku prospěchu (zvýší hodnotu jejich pozemků). Nemožnost sjednat takový příspěvek nelze dovodit ani z povahy zákona o místních poplatcích; nelze zejména přehlížet, že jim je upraven poplatek související s možností připojení kanalizačních a vodovodních přípojek na kanalizaci a vodovod, nikoli další inženýrské sítě. Záleží tedy jen na vzájemné dohodě obce a vlastníka pozemku (konsenzu jejich vůlí), zda a za jakých podmínek k dohodě o příspěvku dojde. Jejich vzájemnou vůli projevou ve smlouvě však nepochybně vznikne platný závazek, v daném případě mimo jiné závazek uhradit příspěvek.“ (Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 28. 2. 2013, sp. zn. 33 Cdo 3225/2011, právní názor potvrzen usnesením Ústavního soudu sp. zn. I.ÚS 3541/15 ze dne 1. 11. 2017).

pozemků, kteří zaplatit budou muset, a ti, kdo se placení díky šťastné shodě náhod vyhnou, protože v okamžiku kolaudace ještě nevladli stavební pozemek, ale jen zastavitelný nestavební pozemek. Tento příklad potvrzuje, že by si zastupitelé měli včas promyslet, jak chtějí pravidla nastavit.

Po vymezení pojmů následuje procesní část, která bývá různě rozsáhlá, což se odvíjí od potřeby té které obce upravit postup detailně, nebo naopak obecně. Část procesních otázek lze pak řešit další vnitřní směrnici, ze které bude zřejmé, kterým odborům se svěřují jednotlivé úkony a jak mezi sebou spolupracují další orgány obce. Pro investory je podstatné vědět, s kým mají začít jednat, hodlají-li stavět jen jeden rodinný dům, a s kým se jedná o složitých smlouvách a rozsáhlých projektech. Doporučujeme také upravit, alespoň v hrubých konturách, otázky směřující k tomu, jak se řeší vracení příspěvku a jednání o smlouvě s ohledem na eliminaci rizika vzniku případné před-smluvní odpovědnosti i v situacích, kdy by zastupitelé předjednanou smlouvu odmítli uzavřít. Vedle toho je přínosné, pokud obec v pravidlech zdůrazní, že z nich samotných nevzniká nikomu žádný nárok na uzavření smlouvy a že vyjednávání podle Pravidel samo o sobě nenahrazuje souhlasy udělované obcí ve správních řízeních nebo souhlasy obce jako vlastníka dopravní a technické infrastruktury.

Obvyklou součástí standardních Pravidel bývají vzory jednoduchých smluv pro příspěvky za jednotlivé rodinné domy nebo malé provozovny. Přílohou může být také tabulka, která stanoví výši finančního příspěvku, částky lze ale určovat i samostatným usnesením zastupitelů. Pokud hovoříme o výši příspěvku, lze obcím jedině doporučit, aby měly k dispozici podklady, ze kterých bude zřejmé, jak při výpočtu výše finančního příspěvku postupovaly. Je samozřejmé, už z označení tohoto plnění, že se nejedná o částku, která má pokrýt veškeré náklady na budování a opravy in-

frastruktury, ale jde pouze o příspěví na tuto činnost samosprávy (což vyplývá už z názvu tohoto smluvního plnění).

Obvykle je příspěvek stanoven za metr čtvereční hrubé podlažní plochy záměru (nebo za bytovou jednotku) a obec může zvážit zavedení horního limitu kupř. pro rodinný dům určený pro vlastní bydlení (pokud tyto stavby obec vůbec od příspěvku neosvobodí) tak, aby částka nemohla být ze strany investorů a stavebníků označována za tak vysokou, že znemožňuje výstavbu realizovat nebo je dokonce pro rodiny likvidační. Je obtížné určit, v jakých mezích by se měl příspěvek pohybovat, protože každá obec řeší jiné problémy a čelí jiné výzvě. Dá se ale shrnout, že výše příspěvku záleží na vůli obce, ale vedení musí vždy vědět a být schopno doložit, proč žádá právě takové částky.

## Pozor na zákon o veřejných zakázkách

Jedním z kamenů úrazu vyjednávání s investory je započítávání hodnoty infrastruktury budované investorem na finanční příspěvek, který by měl takový stavebník obci podle Pravidel poskytnout. Problém se objevuje tehdy, kdy se obce snaží investorům vyjít vstříc a nabízejí, že budou příspěvky různě snižovat, pokud investoři vybudují požadovanou rozsáhlejší infrastrukturu, kterou následně obci převedou do vlastnictví.<sup>5)</sup>

Příkladem k započítávání může být statutární město Brno a jeho „Zásady pro spolupráci s investory na rozvoji veřejné infrastruktury statutárního města Brna“<sup>6)</sup> (dále „Zásady“). V části věnované definicím pojmů se v tomto dokumentu uvádí:

- Investičním příspěvkem (IP) se rozumí finanční plnění a nepeněžní plnění investora uskutečněné za účelem pokrytí nákladů na novou veřejnou infrastrukturu nebo veřejnou službu vyvolanou investičním záměrem definovaným ve smlouvě o spolupráci nebo smlouvou

o investičním příspěvku, uzavřenou buď mezi investorem a městem Brnem, nebo mezi investorem a městskou částí. (...) Namísto poskytnutí finančního plnění či jeho části se za podmínek Zásad může město Brno nebo městská část s investorem dohodnout na nepeněžním plnění sloužícímu k účelu uvedenému v těchto Zásadách, je-li jeho poskytnutí v souladu s právní úpravou zadávání veřejných zakázek.

- Finančním plněním (FP) se rozumí finanční plnění investora uskutečněné za účelem pokrytí nákladů na novou veřejnou infrastrukturu nebo veřejnou službu vyvolanou investičním záměrem definovanou ve smlouvě o spolupráci nebo smlouvou o investičním příspěvku ve výši tvořící rozdíl mezi konečnou výší investičního příspěvku a nepeněžním plněním (je-li nepeněžní plnění investorem poskytnuto).
- Nepeněžním plněním<sup>7)</sup> (NP) se rozumí jiné než finanční plnění investičního příspěvku investorem, podle konkrétních podmínek dohodnutých ve smlouvě o spolupráci nebo smlouvě o investičním příspěvku, např.:
  - stavby a pozemky,
  - projektová dokumentace nezbytná pro realizaci veřejné infrastruktury,
  - organizace architektonických soutěží v souladu se soutěžním řádem České komory architektů.

Co je na takových ustanoveních potenciálně rizikové? Brněnská Pravidla sice obsahují klauzuli vylučující sjednání nepeněžního plnění, které by bylo v rozporu se zákonem o zadávání veřejných zakázek (ZZVZ), nicméně pokud by tomuto požadavku mělo být skutečně učiněno za dost, pak by podle mého názoru reálně v naprosté většině případů vůbec nepeněžní plnění, které by se započítávalo na finanční příspěvek, nemohlo být pro rozpor se zákonem poskytnuto přímo konkrétním investorem. Proč?

Podle § 2 odst. 2 ZZVZ se veřejnou zakázkou rozumí zakázka na dodávky, na

5) V této souvislosti je možné rozlišovat mezi budovanou infrastrukturou. Někdy je veřejná infrastruktura budovaná investorem tzv. infrastrukturou bezprostředně související se záměrem (tedy vyvolanou investicí), jindy může být investorem realizována taková infrastruktura, která je už „nadstandardní“ (třeba sportovní hřiště). Za tu pak obvykle investoři očekávají protiplnění, např. snížení či odpuštění finančního příspěvku.

6) Zásady pro spolupráci s investory na rozvoji veřejné infrastruktury statutárního města Brna [on-line]. [cit. 2023-06-07]. Dostupné z: [https://in.brno.cz/wp-content/uploads/2022/11/Zasady-pro-spolupraci-s-investory-na-rozvoji-verejne-infrastruktury-statutarniho-mesta-Brna\\_BRNO-CZ.pdf](https://in.brno.cz/wp-content/uploads/2022/11/Zasady-pro-spolupraci-s-investory-na-rozvoji-verejne-infrastruktury-statutarniho-mesta-Brna_BRNO-CZ.pdf).

7) Nepeněžním plněním ve smyslu brněnských pravidel není závazek investora podílet se na vybudování nové a/nebo úpravách stávající veřejné dopravní či technické infrastruktury ve smyslu § 88 stavebního zákona.

služby, na stavební práce a koncese na služby nebo koncese na stavební práce. Obce jsou povinny postupovat při zadávání veřejných zakázek přesně podle zákona. Podle § 2 odst. 1 ZZVZ se rozumí zadáním veřejné zakázky uzavření úplatné smlouvy mezi zadavatelem a dodavatelem, z níž vyplývá povinnost dodavatele poskytnout dodávky, služby nebo stavební práce. Pro to, aby se smluvní vztah mohl podřadit pod ZZVZ, je zapotřebí, aby byly splněny kumulativně (současně) tyto požadavky:

- uzavření smlouvy mezi zadavatelem a dodavatelem,
- povinnost dodavatele poskytnout zboží, služby nebo stavební práce a úplatnost smluvního vztahu – poskytnutí protiplatební ze strany zadavatele.

Podrobněji se k této otázce kumulativních podmínek vyjadřovaly soudy např. takto (rozsudek ze dne 21. 4. 2016 sp. zn. 62 Af 15/2015 Krajský soud v Brně, tj. sice vydaný před účinností zákona o veřejných zakázkách, ale aplikovatelný i na stávající právní úpravu):

- musí se jednat o smluvní vztah mezi zadavatelem (jak je definován zákonem) a jedním nebo více dodavateli,
- předmětem takového právního vztahu musí být dodávky, služby nebo stavební práce,
- zadavatel musí požadovat získání předmětu plnění (tedy dodávek, služeb nebo stavebních prací),
- toto plnění mu musí poskytovat dodavatel,
- dodavatel musí požadovat za své plnění úplatu,
- tuto úplatu podle smlouvy poskytuje zadavatel či jiná osoba.

Jak vidno, vztah podle smlouvy uzavřené na základě Pravidel, kde by se započítával celý nebo část finančního příspěvku na nepeňěžní plnění poskytnuté

investorem, je možno velmi snadno pod ZZVZ podřadit a pak by určení konkrétního dodavatele ve smlouvě s investorem mohlo být posouzeno jako porušení pravidel zadávání veřejné zakázky.

V důvodové zprávě k ZZVZ se k úplatnosti smlouvy uvádí: „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.“

V případě smluv s investory by se jednalo především o veřejné zakázky na služby (např. projektová dokumentace) a na stavební práce. Jestliže by si tedy obec v podstatě u investora „objednávala“ zhotovení nějakého občanského vybavení a investovi by ze smlouvy vyplýval nárok na zaplacení ceny (byť slevou z finančního příspěvku nebo nějakým jiným započtením vzájemných pohledávek vůči obci), bylo by třeba takový vztah posuzovat podle ZZVZ.

K obdobnému závěru dospělo dnes již neaktuální metodické doporučení Ministerstva pro místní rozvoj „Plánovací smlouva“ z roku 2010<sup>8)</sup> (je neaktuální nikoli

z důvodu změny tohoto výkladu, ale kvůli přijetí nového zákona o veřejných zakázkách, kde jsou ale principy, ze kterých v této části doporučení vycházelo, totožné): „Pokud z obsahu plánovací smlouvy vyplývá, že si obec jako objednatel objednáva u žadatele jako zhotovitele zhotovení části veřejné infrastruktury (např. místní komunikace), kdy za toto dílo vyplývá zhotoviteli nárok na zaplacení ceny (byť např. formou započtení jiné pohledávky obce za žadatelem), bylo by třeba takový vztah posuzovat podle okolností podle zákona o veřejných zakázkách. Tato kombinace smluvních vztahů se však jeví zejména u stavebních prací jako nepraktická.“

Domnívám se, že obcím lze jediné doporučit, aby o započítávání finančního příspěvku na hodnotu veřejné infrastruktury (nebo jiné plnění) realizované investorem neuvažovaly – riziko konfliktu se ZZVZ je příliš vysoké. Dále je nezbytné, aby obce důsledně analyzovaly své závazky ze smluv tak, aby nedocházelo k porušení ZZVZ. Pokud samospráva potřebuje sportovní halu, hospic nebo třeba zdravotnické zařízení, je na místě zhotovitele řádně „vysoutěžít“ a nesažít se obcházet ZZVZ smluvními ujednáními s investory podle Pravidel.<sup>9)</sup>

## **Ze soudní praxe: smlouvy a veřejné zakázky**

Soudy se smlouvami s investory z hlediska veřejných zakázek zatím, pokud vím, nezabývaly. Není tedy jisté, jak se bude k celé otázce přistupovat. Proto doporučuji, aby obce zachovávaly potřebnou opatrnost. Z hlediska ZZVZ by si ostatně měly na smlouvy s investory dávat pozor celkově, nejen ve vztahu k započítávání hodnoty budované infrastruktury na finanční příspěvek – i příliš podrobné požadavky na infrastrukturu budovanou

8) Plánovací smlouva: Metodické doporučení [on-line]. Ústav územního rozvoje / Ministerstvo pro místní rozvoj, Odbor územního plánování. [cit. 2023-06-07]. Dostupné z: <https://www.ur.cz/media/ri1dsyv3/planovaci-smlouva-metodicke-doporuceni-31052010.pdf>.

9) K podobnému případu započítávání hodnoty infrastruktury vybudované investorem na kupní cenu, kterou měl investor zaplatit za pozemky ve vlastnictví města, se negativně vyjádřil Úřad pro ochranu hospodářské soutěže a uložil městu pokutu za to, že nepostupovalo podle ZZVZ. Svůj postup odůvodnil úřad takto: „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. (...) Závěr Úřadu o spáchání přestupku dle výroku I napadeného rozhodnutí obviněným je zcela namístě, neboť v jeho prospěch došlo k vybudování infrastruktury, tzn. plnění představujícího předmět veřejné zakázky. Za toto plnění sice obviněný budoucímu kupujícímu neuhradil úplatu přímo, nicméně poskytl mu slevu z kupní ceny pozemků, které na něj v souladu se smlouvou o budoucí smlouvě kupní a jejím dodatkem č. 1 převedl. Vzhledem k tomu, že tato sleva, resp. nepřímá úplata za provedené stavební práce, činila 25 554 400 Kč bez DPH, byl obviněný povinen zadat tuto veřejnou zakázku v zadávacím řízení.“ (Podle rozhodnutí ÚOHS č. ÚOHS-14311/2023/500 ze dne 14. 4. 2023, a rozhodnutí o rozkladu č. ÚOHS-21801/2023/162 ze dne 16. 6. 2023.)

investorem, kterou bude posléze obec přebírat, mohou být ošemetné (vizte § 14 odst. 4 ZZVZ: „*Stavbou je pro účely tohoto zákona výsledek stavebních nebo montážních prací vytvářející jednotný celek, který je sám o sobě dostatečný k plnění hospodářské nebo technické funkce. Bez ohledu na právní formu spolupráce mezi zadavatelem a dodavatelem se za veřejnou zakázku na stavební práce považuje rovněž zhotovení stavby odpovídající požadavkům stanoveným zadavatelem, přičemž za odpovídající požadavkům stanoveným zadavatelem se považuje stavba, u níž má zadavatel rozhodující vliv na druh nebo projekt stavby.*“). Problém podle mého názoru řeší z podstatné části přijetí Pravidel a specifikace požadavků na infrastrukturu ve vlastnictví obce v tomto dokumentu.

Vzhledem k tomu, že se přes výše uvedené požadavky na započítávání finančního příspěvku na hodnotu veřejné infrastruktury realizované investorem a předávané posléze obci, objevují jak v Pravidlech, tak ve smlouvách, považují za nezbytné upozornit na fakt, že několik podobných kauz řešil Soudní dvůr EU a výsledky pro obce nejsou příliš příznivé. Odborníci na tato témata shrnuli v roce 2022 soudní rozhodování následovně: „*Lze tedy shrnout, že pokud zadavatel definuje své požadavky na projekt nebo druh stavby jiným (širším) způsobem než výhradně v rámci výkonu svých územně-plánovacích pravomocí (tj. nad rámec např. schvalování územního plánu či vydání stavebního povolení), bude třeba kontury spolupráce s developerem bedlivě posuzovat, zda se již nejedná se o postup, který se odehrává v přímém hospodářském zájmu zadavatele. Pokud je zadavatelem obec, bude z pohledu posouzení přímého hospodářského zájmu významné, nalik budou podmínky projektu svědčit o tom, že jeho prostřednictvím dochází k rovněž k naplňování veřejně prospěšných zájmů. Pokud by byl shledán přímý hospodářský zájem zadavatele, byl by naplněn jeden z definičních znaků veřejné zakázky, a totiž plnění ve prospěch zadavatele. V takových případech bude třeba celý záměr spolupráce se soukromým sektorem podřítit režimu ZZ.*“<sup>10)</sup>

## Pravidla a nový stavební zákon

Je více než zřejmé, že zákon č. 283/2021 Sb., stavební zákon (dále jen „NSZ“) přinese do smluvních ujednání s investory a vyjednávání s nimi řadu změn. Tou nejpodstatnější je veřejnoprávní charakter plánovacích smluv (domnívám se ale, že obce budou moci nadále v rámci smluvní volnosti ve svém soukromoprávním postavení uzavírat nepojmenované smlouvy podle obč. zákoníku a nemohou být nuceny sjednat pouze plánovací smlouvy), v rámci kterých bude možno dohodnout i konkrétní změny územně plánovací dokumentace ve prospěch investora [§ 131 odst. 1 písm. b) a c) NSZ: obec nebo kraj učiní kroky k vydání územně plánovací dokumentace v případě, že záměr nelze uskutečnit bez předchozího vydání územně plánovací dokumentace anebo po sjednanou dobu nevydá nebo nezmění územně plánovací dokumentaci nebo neučiní jiný úkon, který by ztížil nebo vyloučil uskutečnění záměru] nebo se dokonce obec může vzdát práva na odvolání a žalobu [§ 131 odst. 1 písm. d) NSZ: v plánovací smlouvě se obec, kraj nebo vlastník veřejné infrastruktury může zavázat k tomu, že po dobu trvání plánovací smlouvy nebude ve správních nebo soudních řízeních týkajících se povolení záměru uplatňovat návrhy, vyjádření a opravné prostředky, které by byly v rozporu s obsahem uzavřených plánovacích smlouvy].

Bude jistě zajímavé sledovat, jak si s plánovacími smlouvami pojatými jako smlouvy veřejnoprávní poradí obce a developéři a především soudy. Vzhledem k odložení účinnosti poslední novelou si ale na konkrétní závěry, natož na judikaturu, počkáme.

Zdůrazňuji, že ani NSZ neobsahuje žádná ustanovení týkající se Pravidel. Proto i nadále budou obce muset tyto otázky řešit metodou pokus – omyl, resp. se inspirovat u těch samospráv, které již Pravidla úspěšně používají a kterým spolupráce s investory dobře funguje i bez toho, že by byla rigorózně upravena v řadě paragrafů.

## Závěrem – sepsání Pravidel lze obcím jedině doporučit

Ačkoliv jsou skutečně dobré výsledky vyjednávání s investory závislé spíše na schopnostech starosty, případně místostarosty či určených radních a advokátů obce, nelze v žádném případě opomíjet význam Pravidel pro úspěšnou spolupráci. Pravidla zajišťují zrychlení procesu, jeho transparentnost, nediskriminační charakter a předvídatelnost chování samosprávy. Pravidla jako taková nejsou upravena žádným zákonem, obce při jejich formulování a schvalování vycházejí ze zákona o obcích, a proto jsou také nejčastěji Pravidla vydávána jako běžné usnesení zastupitelstva. Pravidla představují kvaziprávní předpis a je na obci, co bude jeho obsahem. Důležité vždycky je, aby obce, stejně jako u územního plánování, věděly, proč a k čemu Pravidla přijímají a jaké problémy skrze ně chtějí řešit.

I když jsou Pravidla a smlouvy uzavírané na jejich základě dobrovolným nástrojem, mnoho obcí je skrze ně schopno efektivně řešit na základě principu „sociálně odpovědný developer platí“ deficit v infrastruktuře a za roky jejich používání dohodám uvykli i investoři. Dovolila bych si tedy článek na téma právního pohledu na Pravidla uzavřít s tím, že ze své vlastní praxe i ze zkoumání toho, jak Pravidla celkově fungují, mohu sepsání a především respektování takového dokumentu doporučit každé obci, která má potíže s překotnou nebo příliš intenzivní výstavbou nebo jen zkrátka chce potupovat tak, aby tyto problémy do budoucna neprohluovala nebo dokonce vůbec nevytvářela a aby na jejím území byly naopak zajištěny podmínky pro kvalitní územní rozvoj a dobrý život občanů.

*Mgr. Vendula Zahumenská, Ph.D.  
David Zahumenský,  
advokátní kancelář, s. r. o.*

10) Podrobněji LÁTAL, Martin a MAREŠ, David. *Spolupráce developera a zadavatele z pohledu regulace ZZVZ*. [on-line]. [cit. 2023-06-07]. Dostupné z: <https://www.epravo.cz/top/clanky/spoluprace-developera-a-zadavatele-z-pohledu-regulace-zzvz-115340.html?mail>.

**Rules for Cooperation with Investors – Legal Regulation,** by Vendula Zahumenská

Cities and municipalities are well aware of the fact that new construction activity, whether residential or industrial, brings with it many difficulties, especially the enormous demand on existing public infrastructure. Local governments try to address this unfavourable situation in various ways - by changing the spatial plan and limiting the buildable areas (which is not always possible without the risk of having a general measure or part of it revoked by a court due to unreasonable interference with property rights) or by negotiating with investors about the conditions under which their project would comply with the interests of the local government and its citizens. In the jungle of Czech legislation, the latter is not an easy task for municipal representatives or councillors, as no law provides a framework for the requirements for the provision of contributions and the building of the necessary infrastructure by investors under contract with the municipality. Nevertheless, there has already been some established practice described in this article, including recommendations on what such principles for construction could and should look like.