

PLÁNOVACÍ SMLOUVA

Marie Polešáková

Plánovací smlouva je nový právní institut zavedený zákonem č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů. Jedná se o nástroj k zajištění spoluúčasti, a to zejména na spolufinancování při vybudování veřejné infrastruktury jako předpokladu pro veřejnoprávní rozhodování v rámci vydávání regulačních plánů a v územním řízení o umístování staveb. Současně má umožnit investorům iniciativní přípravu jejich projektů.

1. Charakteristika a funkce plánovací smlouvy

1.1. Východiska právní úpravy

Stavební zákon (dále SZ) v § 66 odst. 2 stanoví, že „*obec nebo kraj mohou podmínit vydání regulačního plánu uzavřením smlouvy o spoluúčasti žadatele na vybudování nové nebo na úpravách stávající veřejné infrastruktury (dále jen „plánovací smlouva“)*“.

Podle § 88 SZ stavební úřad územní řízení přeruší „*také v případě, že záměr klade takové požadavky na veřejnou dopravní a technickou infrastrukturu, že jej bez vybudování příslušných nových staveb a zařízení nebo úpravy stávajících nelze realizovat, a zároveň vyzve žadatele k předložení plánovací smlouvy*“.

Obsah plánovací smlouvy je uveden v příloze č. 13 vyhlášky č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a způsobu evidence územně plánovací činnosti.

Plánovací smlouva má tedy dvojí účel a je podkladem:

- a) pro vydání regulačního plánu na žádost žadatele (§ 66 SZ),
- b) bez kterého nelze v uvedených případech vydat žadateli územní rozhodnutí (§ 88 SZ).

Pro pochopení funkce plánovací smlouvy pro výše uvedené účely je nezbytné tyto plánovací smlouvy zařadit do procesů vydávání regulačního plánu a vydávání územního rozhodnutí, které předurčují mimo jiné odlišnosti při jejich přípravě a také v jejich obsahu.

1.2. Charakteristika a funkce plánovací smlouvy k regulačnímu plánu

Regulační plán na žádost je samostatný zvláštní druh regulačního plánu, který je možné vydat jen tehdy, jestliže tak stanoví zásady územního rozvoje nebo územní plán, a to jen tehdy, je-li jejich součástí zadání regulačního plánu (§ 62 odst. 3 SZ).

Zásady územního rozvoje mohou uložit ve vybraných plochách nebo koridorech pořízení regulačního plánu jako

podmínku pro rozhodování o změnách vybraných ploch a koridorů; v tom případě stanoví podmínky pro jeho pořízení a pro jeho vydání, které jsou zadáním regulačního plánu (§ 36 odst. 2 SZ).

Územní plán může ve vybraných plochách a koridorech uložit pořízení regulačního plánu jako podmínku pro rozhodování o změnách v území; v tomto případě stanoví podmínky pro jeho pořízení a pro jeho vydání, které jsou zadáním regulačního plánu (§ 43 odst. 2 SZ).

Z praktických důvodů přichází častěji v úvahu regulační plán na žádost v návaznosti na územní plán, který tuto podmínku pro další rozhodování o změnách území ve vybrané ploše uloží. Další pozornost tohoto textu je věnována těmto případům, přičemž postup v návaznosti na zásady územního rozvoje je obdobný.

Při sledování postupu formulace podmínek pro vybudování nové veřejné infrastruktury (nebo úpravy stávající), je nezbytné vycházet z obsahu vlastního územního plánu, a to z několika hledisek.

Územní plán vždy stanoví mimo jiné:

- **koncepti veřejné infrastruktury** (§ 43 odst. 1 SZ), kde textová část územního plánu obsahuje mimo jiné „koncepti veřejné infrastruktury, včetně podmínek pro její umístění“ (část I. odst. 1 písm. d) přílohy č. 7 vyhl. č. 500/2006 Sb.);
- **vymezení ploch a koridorů**, ve kterých je pořízení a vydání regulačního plánu podmínkou pro rozhodování o změnách jejich využití a zadání regulačního plánu v rozsahu dle přílohy č. 9 (část I. odst. 2 písm. c) a přílohy č. 7 vyhl. č. 500/2006 Sb.).

Regulační plán v zadání obsahuje mimo jiné:

- **požadavky na řešení veřejné infrastruktury** dle odst. 1 písm. e) přílohy č. 9 vyhl. č. 500/2006 Sb.;
- **požadavky na veřejně prospěšné stavby a na veřejně prospěšná opatření** dle odst. 1 písm. f) přílohy č. 9 vyhl. č. 500/2006 Sb.;
- **případné požadavky na plánovací smlouvu a dohodu o parcelaci** dle odst. 1 písm. k) přílohy č. 9 vyhl. č. 500/2006 Sb.

Smyslem právní úpravy regulačního plánu na žádost je vytvoření podmínek pro určitou soutěž investorů/developerů/žadatelů o realizaci územním plánem stanovené zástavby na jedné straně a převzetí odpovědnosti a zejména

nákladů za „pořízení“ regulačního plánu (především zpracování a projednání s dotčenými orgány) těmito investory. Na straně druhé se jedná i o převzetí odpovědnosti těchto investorů za zabezpečení poměrných nákladů na potřebné „zainvestování území“.

Cílem plánovací smlouvy k regulačnímu plánu tedy je upravit vztahy mezi žadatelem a obcí související s realizací stanovené zástavby, která je podmíněna vybudováním zejména veřejné dopravní a technické infrastruktury.

Vlastní žádost o vydání regulačního plánu předpokládá kumulativní splnění několika předpokladů, z nichž některé jsou obecné pro všechny případy a některé jsou vždy individuální, odvislé od konkrétních podmínek případu.

Sledovaná problematika plánovací smlouvy pak je podmínkou individuální, která přichází v úvahu v konkrétním případě podle potřeby daného území a to tehdy, podmíní-li obec (kraj) vydání regulačního plánu uzavřením smlouvy o spoluúčasti žadatele na vybudování nové nebo na úpravách stávající veřejné infrastruktury (§ 66 odst. 2 SZ).

Z analýzy problematiky požadavků na uzavření plánovací smlouvy k žádosti o regulační plán vyplývá několik zásadních skutečností, které jsou určující pro její uplatnění a obsah. Především jde o rozsah potřebné veřejné infrastruktury ve smyslu potřeby řešení vlastní plochy vymezené pro regulační plán (tzv. „vnitřní veřejná infrastruktura“) a potřeby řešení mimo tuto plochu (tzv. „vnější veřejná infrastruktura“).

„**Vnitřní veřejná infrastruktura**“ je předmětem řešení vlastní plochy vymezené regulačním plánem.

„**Vnější veřejná infrastruktura**“ zohledňuje v praxi nejčastěji dopravní a technické napojení této plochy novými (popř. upravenými) stavbami mimo tuto vymezenou plochu (pochopitelně v souladu s koncepcí veřejné infrastruktury stanovené územním plánem).

Pozn.: Nemusí jít jen o napojení např. na inženýrské sítě, ale i o nové (upravené) stavby např. vodojemy, ČOV apod.

Vzniká otázka, jaké „územní“ předpoklady či lépe jaká „rozhodnutí“ o umístění „vnější veřejné infrastruktury“ jsou nezbytná pro vydání regulačního plánu. Postačí řešení stanovené územním plánem nebo musí být před vydáním regulačního plánu vydáno příslušné územní rozhodnutí pro „vnější veřejnou infrastrukturu“ anebo lze toto řešení zahrnout do připravovaného regulačního plánu?

Odpověď na otázku, jaká forma „rozhodnutí“ o umístění vnější veřejné infrastruktury postačí v konkrétním případě, zásadním způsobem ovlivňuje harmonogram postupu přípravy a vydání regulačního plánu a obsah případné plánovací smlouvy. Při modelování jednotlivých možných případů je třeba vycházet z podmínek jednotlivých druhů veřejné dopravní a technické infrastruktury, zejména

z konkrétnosti řešení umístění v územním plánu, z vlastnictví této infrastruktury, z možností majetkoprávní přípravy (včetně použití vyvlastnění), ze zvláštních podmínek příslušných právních předpisů a v neposlední řadě ze stanovisek dotčených orgánů.

Závěrem k této dílčí otázce lze říci, že pouze výjimečně bude možné vydat regulační plán pouze na základě „rozhodnutí“ o „vnější veřejné dopravní a technické infrastruktuře“ v územním plánu. V takových případech bude možné s příslušným vlastníkem veřejné dopravní a technické infrastruktury uzavřít smlouvu včetně dohody o tom, kdo zajistí vydání.

Ve většině případů však bude podmínkou pro vydání regulačního plánu vydání rozhodnutí o umístění staveb „vnější veřejné infrastruktury“ nebo pokud to umožní zadání regulačního plánu obsažené ve vydaném územním plánu, zahrnutí „vnější veřejné infrastruktury“ do řešení vlastního regulačního plánu, pochopitelně vždy s přihlédnutím k povaze věci, charakteru staveb atd. Druhý uvedený příklad lze považovat za vhodnější.

Rozhodující otázkou problematiky plánovací smlouvy je akt obce (kraje), kterým „může podmínit vydání regulačního plánu uzavřením plánovací smlouvy“ (§ 66 odst. 2 SZ.). Jde o formu tohoto aktu, jeho „načasování“ a obsah, respektive rozsah dotčené veřejné infrastruktury a z toho vyplývající případné požadavky na plánovací smlouvu.

První v úvahu přicházející výklad vychází z právní úpravy zadání regulačního plánu v textové části územního plánu ve smyslu § 43 odst. 2 SZ ve spojení s § 62 odst. 3 SZ [tj. část I. odst. 2 písm. c) přílohy č. 7 a odst. 1 písm. k) přílohy č. 9 vyhl. č. 500/2006 Sb.].

Vzhledem k tomu, že příslušné ustanovení přílohy č. 9 citované vyhlášky v obsahu zadání regulačního plánu v rámci územního plánu užívá pojem „případné požadavky na plánovací smlouvu“, **lze stanovit primární požadavek na povinnost uzavření plánovací smlouvy jako podmínky pro vydání regulačního plánu** již při vydání územního plánu. Tento první postup lze označit jako „právně korektní“, neboť dává všem potenciálním žadatelům v potřebném předstihu transparentní rovné podmínky. Uvedený postup by měl být jednoznačně přednostně používán a pro vydávání územních plánů musí pořizovatel této otázky věnovat zvýšenou pozornost. Současně lze z dikce „případné požadavky“ usuzovat kromě primární podmínky (tj. základního požadavku na uzavření plánovací smlouvy) také na obsahové požadavky pro návrh plánovací smlouvy žadatele, např. které konkrétní druhy zejména veřejné dopravní a technické infrastruktury mají být v plánovací smlouvě obsaženy.

Druhý postup předpokládá stanovení požadavku na plánovací smlouvu pro vydání regulačního plánu samostatně před podáním žádosti, popř. bezodkladně po obdržení žádosti o vydání regulačního plánu. Tento druhý postup tedy přichází v úvahu tehdy, když přímo v územním plánu požá-

davek na uzavření plánovací smlouvy není obsažen. Stanovení by mělo být provedeno právně relevantním úkonem. Stavební zákon nestanoví v § 66 odst. 2 žádné podrobnosti pro postup obce, ale lze dovodit, že uvedený požadavek by mohl být formulován v územně plánovací informaci [§ 21 odst. 1 písm. b) SZ]. Její použití by však mělo vycházet z již stanovených podmínek. Proto se samostatný úkon v této formě může zdát diskutabilní a méně vhodný, než stanovení podmínek v zadání regulačního plánu obsaženém v územním plánu.

Protože jak subjektem, který stanoví podmínku plánovací smlouvy (což lze považovat za veřejnoprávní akt), tak subjektem, který bude smluvní stranou plánovací smlouvy (sukromoprávní dvoustranný právní úkon), bude obec, splývají zde zejména obsahové požadavky na plánovací smlouvu s předpokládaným vyjednávacím procesem o návrhu plánovací smlouvy. V této souvislosti lze konstatovat, že obec má v daném případě zvýhodněné postavení. Určuje povinnost uzavřít plánovací smlouvu a předurčuje její předmět.

1.3. Charakteristika a funkce plánovací smlouvy k územnímu rozhodnutí

Územní rozhodnutí (dále ÚR) o umístění staveb vymezuje stavební pozemky, umísťuje stavby na nich včetně napojení na veřejnou infrastrukturu a stanoví podmínky pro projektovou přípravu. Při posuzování záměru žadatele jsou (mimo jiné) prioritní požadavky záměru na veřejnou dopravní a technickou infrastrukturu [§ 90 písm. d) SZ].

Ustanovení § 88 SZ je speciálním ustanovením o přerušení řízení v případech, kdy stavební úřad dojde k závěru, že záměr klade takové požadavky na veřejnou dopravní a technickou infrastrukturu, že jej nelze bez vybudování příslušných nových staveb a zařízení nebo úpravy stávajících realizovat, a proto vyzve žadatele k předložení plánovací smlouvy.

Procesní situace žadatele o vydání územního rozhodnutí je z tohoto hlediska odlišná od postavení žadatele o vydání regulačního plánu, neboť **zákon v územním řízení požaduje předložení plánovací smlouvy, tj. uzavřené plánovací smlouvy (nikoli návrhu)**. Subjektem rozhodujícím v územním řízení je stavební úřad, kdežto smluvní stranou plánovací smlouvy je obec, na rozdíl od postupu při vydání regulačního plánu, kdy obec uzavírá plánovací smlouvu a následně (popř. současně) vydává regulační plán.

Obsahově se plánovací smlouva k územnímu rozhodnutí soustředí pouze na veřejnou dopravní a technickou infrastrukturu, na rozdíl od regulačního plánu, který může zahrnovat i občanskou vybavenost, která je součástí veřejné infrastruktury, a veřejná prostranství.

Z povahy věci vyplývá, že územní rozsah vymezovaného stavebního pozemku v rámci územního řízení bude zpravidla na rozdíl od regulačního plánu prostorově menší a jednodušší, pokud jde o rozsah veřejné dopravní a technické

infrastruktury. Regulační plán má řešit širší „území“, tj. vymezenou plochu komplexně (nicméně je to jen teoretický předpoklad a v praxi může mít ÚR stejný rozsah jako regulační plán).

U plánovací smlouvy k územnímu rozhodnutí přicházejí při stanovení jeho obsahu v úvahu pouze případy nároků veřejnou dopravní a technickou infrastrukturu, z nichž řada není a dokonce ani nemůže být ve vlastnictví obce. **Obsah plánovací smlouvy v případech, kdy obec není vlastníkem dotčené veřejné infrastruktury, bude mít spíše „stvrzovací charakter“, bude navazovat na dohody s jednotlivými vlastníky infrastruktury, které odsouhlasí obec** (bude zde zpravidla absence přímého smluvního závazku na plnění vůči obci). Jako příklad lze zejména uvést tzv. „vyhrazené monopoly“ v oblasti energetiky, které mají svoji úpravu a také vlastní zvyklosti při uzavírání smluv o připojení na jejich distribuční soustavy.

Uplatnění § 88 SZ představuje řešení určitého nestandardního postupu, což vyplývá jednak z požadavků na žadatele – investora při přípravě stavby a absence výslovného požadavku na plánovací smlouvu již v rámci žádosti o vydání územního rozhodnutí (v § 86 SZ a ve vyhlášce č. 503/2006 Sb.).

Právní úprava vyžaduje po investoru, aby ve své žádosti o vydání územního rozhodnutí vyřešil požadavky na veřejnou dopravní a technickou infrastrukturu a připojil k této žádosti doklady a dokumentaci v následujícím rozsahu podle:

- § 86 odst. 2 písm. c) SZ „*stanoviska vlastníků veřejné dopravní a technické infrastruktury*“,
- § 86 odst. 2. písm. d) SZ „*dokumentaci záměru*“,
- § 3 a přílohy č. 3 vyhl. č. 503/2006 Sb. část B bod 11. „*stanoviska vlastníků veřejné a dopravní infrastruktury, možnosti a způsoby napojení stavby vyznačené na situačním výkrese, které žadatel připojuje k žádosti*“,
- přílohy č. 4 vyhl. č. 503/2006 Sb. část B bod 1. písm. e) „*možnosti napojení na veřejnou dopravní a technickou infrastrukturu*“, část C bod 2. písm. e) „*úvedení územně technických podmínek a podmínek koordinace výstavby zejména z hlediska příjezdů na stavební pozemek, případných přeložek inženýrských sítí, napojení stavebního pozemku na zdroje vody a energii a odvodnění stavebního pozemku*“, část D bod 5. písm. b) „*zákres stávajících inženýrských a dopravních sítí a napojení stavby na tyto sítě s vyznačením zpevněných ploch, ploch komunikací a ploch zeleně*“, a část E písm. e) „*stanoviska vlastníků veřejné a dopravní infrastruktury*“.

Bez ohledu na nesourodost a terminologickou nejednotnost shora citovaných požadavků lze konstatovat, že žadatel o vydání územního rozhodnutí nemá při předložení žádosti povinnost předložit dohodu s vlastníky veřejné dopravní a technické infrastruktury (pouze stanoviska), natož plánovací smlouvu s obcí.

Podle § 88 SZ, který „*natvrdo*“ vyžaduje v uvedených případech předložení plánovací smlouvy (chybí slovo „*může*“, tak jak je to u regulačního plánu), by bylo žádoucí při stan-

dardním postupu investora (žadatele o územní rozhodnutí) připojit k žádosti o vydání územního rozhodnutí také plánovací smlouvu. Tím předejde reálnému riziku přerušení řízení podle § 88 SZ pro absenci plánovací smlouvy. Svůj význam zde může sehrát územně plánovací informace o podmínkách vydání územního rozhodnutí [§ 21 odst. 1 písm. b) SZ].

Obdobně jako u regulačního plánu je jednou ze zásadních otázek problematiky plánovací smlouvy stanovení „územně plánovacích předpokladů“ z hlediska rozhodnutí o umístění požadovaných nových staveb nebo úprav stávajících staveb veřejné dopravní a technické infrastruktury. Při modelování jednotlivých v úvahu přicházejících případů bude pochopitelně rozhodující, zda se předmětný záměr nachází v území s územním plánem nebo v území s vydaným regulačním plánem nebo v území bez územně plánovací dokumentace. Přes možnou variabilitu jednotlivých případů je třeba konstatovat, že pro plánovací smlouvu k územnímu rozhodnutí bude nezbytné (už jen z hlediska její určitosti a srozumitelnosti), aby územní rozhodnutí o umístění staveb požadované veřejné dopravní a technické infrastruktury bylo vydáno před vydáním vlastního územního rozhodnutí pro požadovaný záměr nebo aby v těchto případech bylo vedeno spojené řízení, což asi bude častější případ. Spojené řízení přichází v úvahu, pokud to nevylučuje povaha věci a pokud může o vydání podmiňujícího územního rozhodnutí požádat „investor“ (byť třeba na základě mandátu od vlastníka dopravní a technické infrastruktury). Jednou z vylučujících podmínek spojeného řízení však může být požadavek na majetkoprávní vypořádání k pozemkům dotčeným stavbami veřejné dopravní a technické infrastruktury nebo případně složité územní vztahy a vazby anebo „vyhrazené monopoly“ vlastníků a správců veřejné dopravní a technické infrastruktury.

1.4. Soukromoprávní povaha plánovací smlouvy

Plánovací smlouva není, jak vyplývá z povahy věci, veřejnoprávní smlouvou ve smyslu § 159 a následujících zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.

Veřejnoprávní smlouvou je v souladu s § 159 odst. 1 správního řádu dvoustranný nebo vícestranný právní úkon, který zakládá, mění nebo ruší práva a povinnosti v oblasti veřejného práva. Podle § 78 odst. 3 SZ může stavební úřad při splnění zákonem stanovených podmínek uzavřít s žadatelem veřejnoprávní smlouvu o umístění stavby, o změně využití území a o změně vlivu stavby na využití území, která nahradí územní rozhodnutí. Podle § 116 odst. 1 SZ se souhlasem dotčených orgánů může stavební úřad uzavřít se stavebníkem veřejnoprávní smlouvu o provedení stavby nebo terénních úprav, která nahradí stavební povolení.

Z výše uvedeného vyplývá, že rozdíl mezi plánovací smlouvou a veřejnoprávní smlouvou je v subjektech i v obsahu. Pokud tedy je „funkcí“ plánovací smlouvy zajistit jistou regulaci financování a realizaci veřejné infrastruktury nejen ze strany obcí, ale i jiných subjektů (investorů), pak

funkcí veřejnoprávní smlouvy ve smyslu výše uvedených ustanovení stavebního zákona je nahradit územní rozhodnutí, resp. stavební povolení.

Je nutno poznamenat, že stavební úřad jako správní úřad vykonávající přenesenou působnost na úseku územního plánování a stavebního řádu nemá pro uzavření takové smlouvy potřebnou právní subjektivitu ani zákonné zmocnění. Z toho vyplývá, že uzavírání kombinovaných veřejnoprávních a plánovacích smluv stavebním úřadem je nepřipustné.

Jednoznačně lze tudíž konstatovat, že **plánovací smlouva je soukromoprávní povahy**.

2. Subjekty, obsah a forma plánovací smlouvy

2.1. Subjekty plánovací smlouvy

Smluvními stranami plánovací smlouvy jsou žadatel o pořízení regulačního plánu nebo o vydání územního rozhodnutí a obec nebo kraj, s nimiž má být plánovací smlouva uzavřena. Žadatelem může být jak fyzická osoba, popř. podnikající fyzická osoba, tak osoba právnická. Na tyto osoby se vztahují obecná ustanovení o právní subjektivitě osob podle občanského zákoníku, resp. obchodního zákoníku a u jednotlivých druhů právnických osob požadavky na způsob jejich jednání a rozhodování.

Obcí nebo krajem se rozumí veřejnoprávní korporace ve smyslu zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení) nebo zákona č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení). V případě statutárních měst se za obec považuje zpravidla město jako celek, zejména s přihlédnutím k nakládání s majetkem obce, případně mohou být městské části zmocněny k uzavření plánovací smlouvy jménem města. Pro rozhodování obcí (krajů) platí obecná právní úprava podle zákona o obcích (krajích), zejména pokud jde o příslušnost zastupitelstva obce (kraje) nebo rady obce (kraje) ke schvalování jednotlivých úkonů. S ohledem na zvláštní příslušnost při vydávání regulačního plánu přichází v úvahu schvalování plánovací smlouvy příslušným zastupitelstvem. Pokud by plánovací smlouva měla pouze „stvrzovací charakter“, tedy v jejím obsahu by nedocházelo k nakládání s majetkem obce, postačilo by ke schválení plánovací smlouvy rozhodnutí rady obce (kraje).

2.2. Obsah plánovací smlouvy

Základní obsah plánovací smlouvy stanoví příloha č. 13 k vyhlášce č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a o evidenci územně plánovací činnosti. Z obecného hlediska nelze tvrdit, že všechny požadavky citované přílohy představují podstatné náležitosti plánovací smlouvy. Požadavky přílohy č. 13 k uvedené vyhlášce se nevztahují ke standardní pláno-

cí smlouvě, ale řeší možné varianty s ohledem na rozličná východiska v úvahu přicházejících případů. To znamená, že některé požadavky budou uvedeny vždy [zejména pod písm. a)–d), k)] a jiné budou podle konkrétní situace vybrány [zejména uvedené pod písm. e) – j), l) – n)]. Z tohoto hlediska má obsah plánovací smlouvy podle přílohy č. 13 ve variantních požadavcích spíše metodickou povahu.

Náležitosti návrhu plánovací smlouvy jsou stanoveny taxativně v návaznosti na ustanovení § 18 odst. 2 vyhlášky č. 500/2006 Sb. v příloze 13 této vyhlášky (viz formulace „návrhu plánovací smlouvy, jejíž obsah je stanoven v příloze č. 13“ a „návrh plánovací smlouvy obsahuje:“). Jak již bylo shora uvedeno, nemají požadavky přílohy č. 13 stejný charakter a jsou stanoveny zejména v návaznosti na způsob vybudování veřejné infrastruktury a formu spoluúčasti žadatele na jejím vybudování nebo jejím financování. Na to pak navazují požadavky a podmínky, které je nutno formulovat v konkrétním obsahu plánovací smlouvy podle výchozí situace konkrétního případu.

Kromě identifikace smluvních stran musí každá plánovací smlouva definovat dotčenou veřejnou infrastrukturu včetně jejích změn nebo nároků na vybudování nové veřejné infrastruktury v území, které musí být ve smlouvě blíže specifikováno. Tato definice může vycházet z konkrétních údajů, a to informace o stávající veřejné infrastruktuře, např. z územně analytických podkladů a z konkrétních výsledků průzkumu provedeného v rámci přípravy regulačního plánu nebo dokumentace pro vydání územního rozhodnutí. Z toho vyplývá, že tyto informace musí být potvrzeny příslušnými vlastníky veřejné infrastruktury (tak, jak je požadováno v obsahu regulačního plánu, v žádosti o vydání územního rozhodnutí a v dokumentaci pro vydání územního rozhodnutí).

Podle způsobu vybudování veřejné infrastruktury a podle formy spoluúčasti žadatele pak v obsahu plánovací smlouvy jsou upraveny jednotlivé závazky k realizaci této spoluúčasti a podle toho se vytváří příslušný typ plánovací smlouvy. U každého druhu veřejné infrastruktury může být forma spoluúčasti rozdílná. Základní schéma představuje:

- finanční podíl žadatele ve výši 100 %, tzn. plné financování veřejné infrastruktury realizované jejím vlastníkem (stavebníkem) ze strany žadatele,
- finanční podíl žadatele při spolufinancování veřejné infrastruktury realizované jejím vlastníkem (stavebníkem),
- finanční podíl budoucího vlastníka veřejné infrastruktury realizované žadatelem (stavebníkem),
- realizaci veřejné infrastruktury žadatelem (stavebníkem) na jeho náklady a převod na budoucího vlastníka.

Na základě zvolené formy spoluúčasti musí plánovací smlouva obsahovat stanovení finančního podílu žadatele, obce, kraje, státu nebo dalších osob na takové veřejné infrastruktuře. Jak vyplývá z kontextu, použitým termínem „stát“ a „další osoby“ je třeba rozumět situaci, kdy tyto subjekty sice nejsou smluvními stranami plánovací smlouvy, ale žadatel s nimi již uzavřel příslušné smlouvy o té části veřejné infrastruktury, kterou tyto subjekty vlastní,

spravují nebo investují (např. silnice, energetické rozvodné sítě, plynárenská zařízení) a obec v plánovací smlouvě tyto skutečnosti konstatuje, tím je „stvrzuje“ a souhlasí s rozvojem území podle těchto smluv. Tímto způsobem obec zároveň realizuje určitou kontrolní a koordinační funkci výstavby v území. Teoreticky je možná i situace, kdy sama obec již bude mít uzavřeny „podmiňovací“ smlouvy s příslušnými vlastníky (stavebníky) zejména technické infrastruktury a v plánovací smlouvě bude řešit případné nároky na žadatele týkající se příspěvku obci.

Plánovací smlouva tedy musí definovat závazek smluvních stran obsahující výši finančního podílu na realizaci dotčené veřejné infrastruktury a způsob jejího vybudování. Výše finančního podílu obce (kraje) na jedné straně a žadatele na druhé straně není určena žádným právním předpisem, je věcí dohody smluvních stran právě v plánovací smlouvě. Lze si tedy, jak je shora uvedeno, představit případ plného financování jen jednou ze smluvních stran nebo spolufinancování podle určitého „klíče“. Stanovení tohoto klíče pak představuje (zejména při postupné realizaci jednotlivých staveb) největší problém a může být příčinou určitých „nespravedlností“ pro první investory.

Veřejná infrastruktura může být podle plánovací smlouvy v základním schématu vybudována buď obcí jako stavebníkem nebo žadatelem jako stavebníkem. V prvním případě finanční podíl žadatele bude představovat příspěvek na obecní investici, která bude vybudována v režimu zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách. Opačným případem bude vybudování veřejné infrastruktury žadatelem, kterému může přispět na vybudování veřejné infrastruktury obec, anebo vybudování pouze žadatelem na jeho náklad. On pak předmětnou stavbu veřejné infrastruktury zpravidla převede do vlastnictví obce.

V případě vybudování veřejné infrastruktury musí plánovací smlouva dále obsahovat závazek žadatele k využití této infrastruktury v dohodnutém rozsahu a termínu. Bez ohledu na jiné souvislosti je u provozu určitých druhů veřejné infrastruktury (zejména vodovodů a kanalizace) rozhodující způsob a míra jejího využití, která podmiňuje náklady na provoz a podíl jednotlivých investorů na úhradě těchto nákladů.

Plánovací smlouva také musí obsahovat závazek žadatele provést nezbytná opatření na pozemku, zabraňující ohrožení veřejných zájmů v případě, že nedojde k realizaci navrhovaného záměru v dohodnutém rozsahu a čase. Jedná se o opatření související zejména s odstoupením od smlouvy nebo porušením závazků žadatele v případech, kdy ve vymezené ploše zůstane určitá rozestavěnost nebo nedostavěnost veřejné infrastruktury, která může ohrožovat veřejné zájmy.

Velmi důležitým požadavkem na obsah plánovací smlouvy je požadavek na harmonogram realizace navrhovaných změn v území podle regulačního plánu nebo územního rozhodnutí v návaznosti na termíny potřeby změn stávající veřejné infrastruktury nebo vybudování nové veřejné infra-

struktury. Cílem je koordinace staveb žadatele a staveb veřejné infrastruktury a nutnost záruky smluvních stran k realizaci veřejné infrastruktury v dohodnutých termínech.

Plánovací smlouva má rovněž obsahovat záruky žadatele k zajištění jeho závazku, např. složení finanční částky, bankovní záruky nebo zástavy. Půjde zejména o zajištění závazku žadatele buď k vybudování příslušné veřejné infrastruktury, nebo závazku k úhradě finančního podílu na jejím vybudování.

Samostatný problém představuje řešení majetkoprávních vztahů k pozemkům pro výstavbu veřejné infrastruktury. Podle způsobu jejího vybudování (např. obcí nebo žadatelem) musí plánovací smlouva obsahovat závazek převzít pozemky určené k realizaci veřejné infrastruktury s výjimkou pozemků, u kterých k realizaci veřejné infrastruktury postačuje zřízení věcného břemene.

Plánovací smlouva dále musí obsahovat závazek k převzetí a provozování veřejné infrastruktury, pokud není přílohou plánovací smlouvy smlouva zajišťující převzetí a provozování veřejné infrastruktury třetí osobou. Jedná se zejména o případy vybudování veřejné infrastruktury žadatelem a závazek k převzetí a provozování obcí. V takovém případě bude nezbytné smluvně zajistit podmínky tohoto převzetí včetně způsobu kontroly přípravy a provádění stavby ze strany obce.

K návrhu plánovací smlouvy se přikládá dokumentace a doklady uvedené v příloze č. 13 vyhlášky č. 500/2006 Sb.

Poznámka:

K uvedeně příloze je třeba uvést, že vyhláška nestanoví žádné další podrobnosti, které je, zejména u dokumentace a odborného odhadu, potřeba do plánovací smlouvy zahrnout. Z povahy věci a s přihlédnutím ke dvěma účelům plánovací smlouvy vyplývá, že dokumentace by měla být v případě regulačního plánu zpracována minimálně v podrobnosti dokumentace pro vydání územního rozhodnutí, protože regulační plán vždy nahrazuje územní rozhodnutí o umístění staveb veřejné dopravní a technické infrastruktury. Odborný odhad by pak měl zase splňovat minimálně požadavky na stanovení předpokládané hodnoty veřejných zakázek na stavební práce, případně na služby (projektovou činnost).

2.3. Forma plánovací smlouvy

Podle okolností konkrétního případu jako smluvní typy připadají v úvahu smlouvy nepojmenované, smlouvy o sdružení podle § 829 a následující občanského zákoníku, smlouvy o dílo, smlouvy mandátní, o zprostředkování věci a o obstarání věci a jejich případné kombinace. Všechny tyto typy smluv musí pak naplnit „povinný obsah“ plánovací smlouvy tak, jak jej stanoví příloha č. 13 vyhlášky č. 500/2006 Sb.

Z praktického hlediska bude nepoužitelnější formou nepojmenovaná smlouva.

Plánovací smlouva, jak již bylo uvedeno, není veřejnoprávní smlouvou, zakládá práva a povinnosti v režimu soukromého práva, není tedy přezkoumatelná v rámci správního řízení nebo postupem podle zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní. Spory z takové smlouvy řeší soud na návrh žalobce v občanském soudním řízení podle obecných ustanovení zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád – žaloba o určení obsahu závazku, žaloba na splnění povinnosti.

3. Druhy veřejné infrastruktury

Právní definice pojmu veřejná infrastruktura a její členění je obsažena v § 2 odst. 1 písm. k) stavebního zákona:

„Veřejnou infrastrukturou se rozumí pozemky, stavby, zařízení, a to:

- 1. dopravní infrastruktura, například stavby pozemních komunikací, drah, vodních cest, letišť a s nimi souvisejících zařízení;*
- 2. technická infrastruktura, kterou jsou vedení a stavby a s nimi provozně související zařízení technického vybavení, například vodovody, vodojemy, kanalizace, čistírny odpadních vod, stavby a zařízení pro nakládání s odpady, trafostanice, energetické vedení, komunikační vedení veřejné komunikační sítě a elektronické komunikační zařízení veřejné komunikační sítě, produktovody;*
- 3. občanské vybavení, kterým jsou stavby, zařízení a pozemky sloužící například pro vzdělávání a výchovu, sociální služby a péči o rodiny, zdravotní služby, kulturu, veřejnou správu, ochranu obyvatelstva;*
- 4. veřejné prostranství, zřizované nebo užívané ve veřejném zájmu.“*

Jak vyplývá z § 2 odst. 1 písm. l) SZ, jen část této veřejné infrastruktury může být zároveň veřejně prospěšnou stavbou. Veřejně prospěšnou stavbou je stavba pro veřejnou infrastrukturu určená k rozvoji nebo ochraně území obce, kraje nebo státu, vymezená ve vydané územně plánovací dokumentaci. Pouze pro uskutečnění takové veřejně prospěšné stavby je případně možno docílit vyvlastnění práv k pozemkům a stavbám, a to ještě se zúžením na veřejnou dopravní a technickou infrastrukturu [§ 170 odst. 1 písm. a) SZ].

Za veřejnou infrastrukturu je třeba považovat i její **přeložky**. Např. podle § 47 zákona č. 458/2000 Sb., o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích a o změně některých zákonů (energetický zákon), ve znění pozdějších předpisů, se přeložkou zařízení přenosové soustavy a zařízení distribuční soustavy rozumí dílčí změna trasy vedení nebo přemístění některých prvků tohoto zařízení. Přeložku zařízení přenosové soustavy a zařízení distribuční soustavy zajišťuje jeho vlastník na náklady toho, kdo potřebu přeložky vyvolal. Vlastnictví zařízení přenosové soustavy a zařízení distribuční soustavy se po provedení přeložky nemění.

Za veřejnou infrastrukturu se tedy ve smyslu této definice nepovažují **přípojky** (např. elektrické, vodovodní, kanali-

zační). Např. podle § 2 odst. 2 písm. a) bod 3. energetického zákona „elektrickou přípojkou je zařízení, které začíná odbočením od spinacích prvků“. Dále dle téhož § písm. b) bod 13. „plynovodní přípojkou je zařízení začínající odbočením z distribuční soustavy a ukončené před hlavním uzávěrem plynu, za nímž pokračuje odběrné plynové zařízení zákazníka“. Tyto přípojky vždy hradí a jejich vybudování zajišťuje žadatel o vydání regulačního plánu nebo územního rozhodnutí.

Obec nebo kraj nemohou podmiňovat vydání regulačního plánu plánovací smlouvou, která by obsahovala jiné investice, než veřejnou infrastrukturu. Pokud se jedná o výzvu stavebního úřadu žadateli o územní rozhodnutí k předložení plánovací smlouvy ve smyslu § 88 stavebního zákona, pak jejím předmětem může být pouze část veřejné infrastruktury a to jen dopravní a technická infrastruktura, neboť pouze tato část je zde taxativně vyjmenována.

U některých částí veřejné infrastruktury zvláštní zákony stanoví, že mohou být ve vlastnictví jen některých osob (tzv. vyhrazené vlastnictví).

Například § 9 odst. 1 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů, stanoví, že vlastníkem dálnic a silnic je stát. Vlastníkem místních komunikací je obec, na jejímž území se místní komunikace nacházejí. Z toho vyplývá, že např. obec se může zavázat v plánovací smlouvě, že zajistí za příspěvek žadatele vybudování místní komunikace nebo že žadatelem vybudovanou místní komunikaci převezme, neboť obci ze zákona svědčí vlastnictví této komunikace. Nemůže se však pouze plánovací smlouvou zavázat k takovému závazku u dálnice nebo silnice I. třídy, neboť tam je vyhrazeno vlastnictví ze zákona pro stát. Takový závazek musí řešit samostatná smlouva.

Obdobná situace vzniká u energetických podniků, tj. subjektů, podnikajících v energetických odvětvích (elektroenergetika, plynárenství a teplárenství), neboť stávající energetické soustavy v jejich vlastnictví se budou pravidelně novými záměry žadatelů rozšiřovat. Proto se někdy nazývají tyto subjekty „vyhrazenými monopoly“. Je třeba poznamenat, že již před 1. 1. 2007, tj. před účinností stavebního zákona, tyto subjekty uzavíraly období individuální „plánovací smlouvy“ – smlouvy o podmínkách budoucího připojení podle energetického zákona. Například § 10 vyhlášky č. 51/2006 Sb., o podmínkách připojení k elektrizační soustavě upravuje uzavírání smluv mezi energetickými podniky a žadateli o podíl žadatelů (žadatele) na nákladech spojených s připojením a se zajištěním požadovaného rezervovaného příkonu nebo výkonu. Plánovací smlouva s obcí tedy nemůže obsahovat závazek obce vybudovat část takové soustavy, ale musí podle přílohy č. 13 vyhl. č. 500/2006 Sb. obsahovat jako přílohu dohodu s takovými „vyhrazenými monopoly“. Takovou dohodu tedy uzavírá žadatel podle uvedeného příkladu s energetickými podniky.

Vodovody a kanalizace jsou částí veřejné infrastruktury, která nemá ani zákonem vyhrazené vlastnictví, ani není

tzv. „vyhrazeným monopolem“. Úprava jejich vlastnictví a provozování je variantní a odvisí od vlastnictví obce přes sdružení obcí či jiné typy privátních subjektů.

4. Právní úprava vybraných druhů veřejné infrastruktury

4.1. Veřejný charakter dopravní a technické infrastruktury

Stavební zákon předpokládá, že plánovací smlouva bude užívána pro vybudování nové či úpravy stávající veřejné infrastruktury. V případě úprav této infrastruktury nevzniká pochybnost, jde-li skutečně o veřejnou infrastrukturu. V případě budování nové infrastruktury je třeba vždy nejprve vyřešit otázku, zda-li se skutečně jedná o **veřejnou** infrastrukturu.

Z hlediska technického provedení navržené infrastruktury, patrného ze stavební dokumentace, nemusí být z rozdílů například u **obslužné komunikace** jasné, jedná-li se o místní komunikaci či o účelovou komunikaci podle právní úpravy veřejné infrastruktury týkající se pozemních komunikací, která je obsažena v zákoně č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů. Podle § 2 tohoto zákona se pozemní komunikací rozumí dopravní cesta určená k užití silničními a jinými vozidly a chodci, včetně pevných zařízení nutných pro zajištění tohoto užití a jeho bezpečnosti.

Zejména u dopravní infrastruktury je třeba v prvé řadě zkoumat tuto otázku podle platné územně plánovací dokumentace. Není-li to patrné anebo pro předmětné území územně plánovací dokumentace neexistuje, je třeba ověřit, jestli navrženou komunikaci chce vůbec obec převzít. Tyto situace vznikají někdy v tzv. satelitech se všemi důsledky na přístupnost, tedy dopravní obsluhu (známé příklady instalace závor), zajištění sjízdnosti, osvětlení, příjezdu vozidel hasičů, záchranné služby apod.

V případě **energetické infrastruktury** tento problém zpravidla nevzniká. Je to dáno jednak tím, že v zákoně č. 458/2000 Sb., o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích a o změně některých zákonů (energetický zákon), ve znění pozdějších předpisů, je tato problematika řešena. Prakticky je pak tento problém vždy řešen příslušnými ustanoveními smlouvy o připojení k distribuční soustavě a definicí „odběrného místa“.

Při řešení otázky veřejného charakteru technické infrastruktury **vodovodů a kanalizací** je třeba vycházet ze zákona č. 274/2001 Sb., o vodovodech a kanalizacích pro veřejnou potřebu a o změně některých zákonů (zákon o vodovodech a kanalizacích), ve znění pozdějších předpisů. Veřejnou částí této infrastruktury je vše kromě přípojek definovaných v § 3 citovaného zákona.

4.2. Společná majetkoprávní problematika

Z hlediska současné praxe se jeví jako významné otázky majetkoprávní. Jde nejen o vlastnictví té které veřejné infrastruktury, ale i o vlastnictví pozemků, na nichž je veřejná infrastruktura budována, popř. o práva k těmto pozemkům umožňující stavby veřejné infrastruktury. Jedná se o pozemní komunikace a prakticky o všechny rozvodné sítě (veřejné řady) uvedené v předchozím textu a dále často o kabelové sítě elektronických komunikací. Z hlediska realizace a následného provozování je otázka vlastnictví dotčených pozemků velmi důležitá.

V případě místních komunikací a veřejných prostranství jde buď o realizaci této infrastruktury investorem na pozemcích obce a nebo o převod vybudované infrastruktury včetně pozemku na obec.

Pro sítě energetických zařízení, vodovody, kanalizace a kabelová vedení elektronických komunikací se zpravidla řeší zřízení věcných břemen jak na pozemcích obce, tak i na pozemcích soukromých vlastníků, u nichž jde ještě o variantu těch, pro něž je infrastruktura určena a nebo i třetích osob, které tuto infrastrukturu na svých pozemcích pouze trpí.

Samostatnou problematiku tvoří řešení majetkoprávních předpokladů u pozemků ve vlastnictví České republiky (ve správě organizačních složek státu, s právem hospodaření Pozemkového fondu ČR apod.).

Pro získání vlastnických nebo jiných věcných práv k pozemkům potřebných pro stavby veřejné dopravní a technické infrastruktury přichází v úvahu institut vyvlastnění. Pro přípravu plánovací smlouvy je významné vyřešit v případě nemožnosti dosáhnout potřebných práv dohodou, postavení žadatele o vyvlastnění v návaznosti na titul pro vyvlastnění (například u „vyhrazených monopolů“ v oblasti energetiky to mohou být příslušní provozovatelé distribučních soustav, v případě pozemních komunikací stát nebo územní samosprávy podle kategorie pozemní komunikace).

5. Plánovací smlouva vzhledem k postavení obce, hospodaření s majetkem obce a zadávání veřejných zakázek

Právní úprava postavení obce je obsažena v zákoně č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů.

Podle § 1 až § 3 výše uvedeného zákona je obec základním územním samosprávným společenstvím občanů; tvoří územní celek, který je vymezen hranicí území obce. Obec je veřejnoprávní korporací, má vlastní majetek. Obec vystupuje v právních vztazích svým jménem a nese odpovědnost z těchto vztahů vyplývajících. Obec pečuje o všestranný rozvoj svého území a o potřeby svých občanů; při plnění svých úkolů chrání též veřejný zájem. Podle § 5 zákona

je obec samostatně spravována zastupitelstvem obce; dalšími orgány obce jsou rada obce, starosta, obecní úřad a zvláštní orgány obce.

Plánovací smlouva je stavebním zákonem koncipována jako institut soukromého práva, proto obec jako smluvní strana plánovací smlouvy vystupuje v právních vztazích svým jménem a nese odpovědnost z těchto vztahů vyplývajících.

Vzhledem k tomu, že obec je ze zákona povinna pečovat o všestranný rozvoj svého území a o potřeby svých občanů a při plnění svých úkolů chránit též veřejný zájem, musí zohlednit tato kritéria v procesu uzavírání plánovací smlouvy. **Obec vystupuje vzhledem k žadateli jako rovnoprávný subjekt plánovací smlouvy, nemůže tedy uložit žadateli povinnost k uzavření smlouvy o jednostranně určeném obsahu. Obdobně ani žadatel nemá právní nárok vůči obci na uzavření plánovací smlouvy o jím určeném obsahu.**

Pokud tedy nedojde k uzavření plánovací smlouvy na základě konsenzu obou smluvních stran, stavební zákon nezakládá možnost domáhat se žalobou vydání rozsudku ukládajícího prohlášení vůle nahrazující toto prohlášení.

Pokud však žadatel podá obci návrh na uzavření plánovací smlouvy o takovém obsahu veřejné infrastruktury, který vyhoví i vůli obce a jejím úkolům podle zákona o obcích, je v souladu s cíli a úkoly územního plánování a s platnou územně plánovací dokumentací, nemá obec racionální důvod uzavření plánovací smlouvy odmítnout. Signalizované potíže v praxi vznikají především u plánovacích smluv „stvrzovacího charakteru“, kdy obce jsou nečinné a poukazují na nedostatek důvodů pro jejich uzavření, když žadatel má uzavřeny zvláštní smlouvy, a to např. s provozovatelé distribučních energetických soustav.

Právní úprava hospodaření s majetkem obce je upravena v § 38 a následujících zákona o obcích.

Majetek obce musí být využíván účelně a hospodárně v souladu s jejími zájmy a úkoly vyplývajících ze zákonem vymezené působnosti. Obec je povinna pečovat o zachování a rozvoj svého majetku. Obec nesmí ručit za závazky fyzických osob a právnických osob vyjma případů v zákoně uvedených. Obec je povinna chránit svůj majetek před neoprávněnými zásahy a včas uplatňovat právo na náhradu škody a právo na vydání bezdůvodného obohacení. Obec je povinna trvale sledovat, zda dlužníci včas a řádně plní své závazky, a zabezpečit, aby nedošlo k promlčení nebo zániku z nich vyplývajících práv.

Pro přípravu a uzavírání plánovací smlouvy je významné, že pokud podmiňuje zákon platnost právního úkonu obce předchozím zveřejněním, schválením nebo souhlasem, opatří se listina osvědčující tento právní úkon doložkou, jíž bude potvrzeno, že tyto podmínky jsou splněny. Právní úkony, které vyžadují schválení zastupitelstva obce, popřípadě rady obce, jsou bez tohoto schválení od počátku neplatné.

Zastupitelstvo obce rozhoduje podle § 84 a následujících paragrafů zákona o obcích ve věcech patřících do samostatné působnosti obce. Do této působnosti patří 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 svěřil zákon. Zastupitelstvu obce je vyhrazeno mimo jiné schvalovat program rozvoje obce, rozpočet a závěrečný účet obce, zřizovat trvalé a dočasné peněžní fondy obce, vydávat obecně závazné vyhlášky obce, rozhodovat o spolupráci obce s jinými obcemi a o formě této spolupráce.

Při přípravě a uzavírání plánovací smlouvy je třeba podle jejího obsahu respektovat, že zastupitelstvu obce je vyhrazeno rozhodování o stanovených majetkoprávních úkonech, a to zejména: nabytí a převod nemovitých věcí z majetku obce, uzavření smlouvy o sdružení a poskytování majetkových hodnot podle smlouvy o sdružení, jehož je obec účastníkem.

Zákon o obcích výslovně neřeší, který orgán obce je příslušný k uzavření plánovací smlouvy a ani stavební zákon výslovně neřeší otázku smluvního typu, kterým se má realizovat obsah této smlouvy tak, jak je stanoven v příloze č. 13 vyhlášky č. 500/2006 Sb. Podle obsahu plánovací smlouvy a příslušnosti ke schvalování úkonů přichází v úvahu ve většině případů její schválení zastupitelstvem obce a v případě plánovacích smluv „stvrzovacího charakteru“ pak radou obce.

Právní úprava zadávání veřejných zakázek je stanovena v zákoně č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, ve znění pozdějších předpisů.

Podle § 7 výše uvedeného zákona je veřejnou zakázkou zakázka realizovaná na základě smlouvy mezi zadavatelem a jedním či více dodavateli, jejímž předmětem je úplatné poskytnutí dodávek či služeb nebo úplatné provedení stavebních prací. Veřejná zakázka, kterou je zadavatel povinen zadat podle tohoto zákona, musí být realizována na základě písemné smlouvy. Veřejné zakázky se podle předmětu dělí na veřejné zakázky na dodávky, veřejné zakázky na služby a veřejné zakázky na stavební práce (dále jen „druhy veřejných zakázek“). U staveb veřejné dopravní a technické infrastruktury pak půjde zejména o veřejné zakázky na služby – projektové činnosti a veřejné zakázky na stavební práce. Veřejné zakázky se podle výše jejich předpokládané hodnoty dělí na nadlimitní veřejné zakázky, podlimitní veřejné zakázky a veřejné zakázky malého rozsahu.

Pro přípravu a uzavírání plánovací smlouvy má zvláštní význam aplikace ustanovení zákona o předpokládané hodnotě veřejné zakázky, tj. u projektové činnosti podle § 15 a u stavebních prací podle § 16 zákona ve spojení s § 13 zákona o veřejných zakázkách.

Podle § 2 zákona se za zadavatele veřejné zakázky (dále jen „zadavatel“) pro účely zákona považuje veřejný, dotovaný

a sektorový zadavatel. Veřejným zadavatelem je mimo jiné územní samosprávný celek (obec, kraj).

Z výše uvedeného vyplývá, že pokud by pro obec z plánovací smlouvy vyplývaly povinnosti, které podléhají zákonu o veřejných zakázkách, musí být ze strany obce zajištěno, aby byly postupy a požadavky podle tohoto zákona dodrženy.

Pokud z obsahu plánovací smlouvy vyplývá, že si obec jako objednatel objednává 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 zákona o veřejných zakázkách. Tato kombinace smluvních vztahů se však jeví zejména u stavebních prací jako nepraktická.

6. Obecné postupy při uzavírání plánovací smlouvy

6.1. Vznik požadavku na uzavření plánovací smlouvy

Podle § 66 odst. 1 SZ obec může (ale nemusí) podmínit vydání regulačního plánu uzavřením plánovací smlouvy, jejímž obsahem bude spoluúčast žadatele o vydání regulačního plánu na vybudování nové nebo úpravách stávající veřejné infrastruktury. Z toho vyplývá, že pokud se obec rozhodne vyhovět žádosti žadatele a vejít do procesu směřujícího k vydání regulačního plánu, je na její úvaze, zda bude požadovat po žadateli spolufinancování takové infrastruktury nebo spolufinancování požadovat nebude. Lze tedy dovést, že pokud nepůjde o spoluúčast žadatele na budování veřejné infrastruktury s obcí, např. proto, že celou takovou infrastrukturu bude budovat obec nebo celou bude budovat žadatel, pak není nutné uzavírat plánovací smlouvu.

Podle § 88 SZ stavební úřad musí přerušit jakékoli územní řízení a vyzvat žadatele o územní rozhodnutí k předložení plánovací smlouvy, pokud záměr klade takové požadavky na veřejnou dopravní a technickou infrastrukturu, že jej nelze bez vybudování nových staveb a zařízení nebo úpravy stávajících realizovat. Podle citovaného ustanovení stavební úřad nemá možnost správního uvážení, pokud záměr klade požadavky na veřejnou dopravní a technickou infrastrukturu, má však povinnost posoudit, zda tyto požadavky vůbec existují.

Z ustanovení § 66, resp. § 88 SZ lze dovést, že existují případy, kdy plánovací smlouva vůbec nemusí být vyžadována.

Požadavek na plánovací smlouvu bude vyplývat z:

- podmínek územního plánu (zadání regulačního plánu),
- samostatné podmínky obce pro vydání regulačního plánu,
- vyhodnocení stavebního úřadu v územním řízení.

Potřebné údaje může žadatel získat zejména při využití územně plánovací informace podle § 21 odst. 1 písm. b) SZ.

Je třeba opakovaně zdůraznit, že v případě plánovací smlouvy předkládané v rámci územního řízení je z hlediska prevence výhodnější ji předložit současně se žádostí o vydání územního rozhodnutí.

6.2. Navrhování uzavření plánovací smlouvy

Obecná úprava kontraktačního procesu podle ustanovení § 44 odst. 1 zákona č. 40/1964 Sb., občanského zákoníku, ve znění pozdějších předpisů, předpokládá, že „smlouva je uzavřena okamžikem, kdy přijetí návrhu na uzavření smlouvy nabývá účinnosti“. Z principu smluvní volnosti a rovnosti smluvních stran vyplývá, že návrh smlouvy může činit obecně každá ze smluvních stran. Návrh tedy i v tomto případě by mohla z pohledu obecné úpravy učinit jak obec žadateli, tak žadatel obci.

Podle § 66 odst. 3 písm. g) SZ však je to žadatel, kdo k žádosti o vydání regulačního plánu přikládá návrh plánovací smlouvy. Toto ustanovení je speciálním ustanovením vůči obecným ustanovením občanského zákoníku o návrhu smlouvy. Z toho vyplývá, že v těchto případech činí návrh žadatel obci a ne naopak. V případech podle § 88 SZ je však právní úprava odlišná a citované speciální ustanovení o předkládání návrhu plánovací smlouvy se neuplatní. Z § 88 SZ totiž jednoznačně vyplývá, že stavební úřad v určitých případech přeruší územní řízení a vyzve žadatele k předložení již uzavřené plánovací smlouvy. Z hlediska skutečnosti, že žadatel je smluvní stranou, v jejímž zájmu je urychlit uzavření plánovací smlouvy, bude to zpravidla on, kdo její návrh předloží.

6.3. Využití institutu smlouvy o smlouvě budoucí

Z dosud provedených analýz vyplývá, že postup obce při uzavírání plánovací smlouvy bude záviset na rozsahu dotčené veřejné infrastruktury, na tom, jestli již byla uzavřena smlouva s „vyhrazeným monopolem“, kdo bude druhou smluvní stranou této plánovací smlouvy, zda půjde o veřejnou zakázku apod. S ohledem na postup při přípravě výstavby a zpřesňování a konkretizaci údajů o veřejné infrastruktuře by bylo v některých věcně složitých případech vhodné využít při přípravě plánovací smlouvy institut smlouvy o smlouvě budoucí.

Smlouva o budoucí plánovací smlouvě bude obsahovat podstatné náležitosti budoucí smlouvy podle § 50a zákona č. 40/1964 Sb., občanského zákoníku, ve znění pozdějších předpisů. V tomto ustanovení je stanoveno, že účastníci se mohou písemně zavázat, že do dohodnuté doby uzavřou smlouvu. Musí se však při tom dohodnout o jejich podstatných náležitostech.

Podstatné náležitosti takové budoucí smlouvy vycházejí z požadavků přílohy č. 13 vyhlášky č. 500/2006 Sb. Tím by bylo zřejmé, že jak obec, tak žadatel deklarují svoji vůli vybudovat určitou infrastrukturu podle dokumentace

této infrastruktury, jejího ocenění atd. V budoucí smlouvě by byl dohodnut i obsah smluv s „vyhrazenými monopoly“ a dalšími vlastníky, správci a provozovateli sítí, které podle znění této budoucí smlouvy bude požadovat žadatel po těchto subjektech.

Po uzavření smluv s „vyhrazenými monopoly“ budou mít obec i žadatel vůči sobě právní nárok na uzavření plánovací smlouvy, pokud budou splněny podmínky stanovené v budoucí smlouvě. Z toho vyplývá, že pokud jedna ze smluvních stran dohodu nedodrží a např. odstoupí od ní, má druhá smluvní strana nárok na náhradu škody. Dále z toho vyplývá, že pokud budou splněny podmínky pro uzavření smlouvy a nedojde-li do dohodnuté doby k jejímu uzavření, může se druhá ze smluvních stran do 1 roku domáhat u soudu, aby prohlášení vůle bylo nahrazeno soudním rozhodnutím. Právo na náhradu škody tím není dotčeno (§ 50a odst. 2 občanského zákoníku). Tento závazek zaniká, pokud okolnosti, ze kterých účastníci při vzniku závazku vycházeli, se do té míry změnily, že nelze spravedlivě požadovat, aby smlouva byla uzavřena.

6.4. Vyhodnocení určujících prvků pro konstrukci a typ plánovací smlouvy

S ohledem na variabilitu konkrétních situací, druhů a rozsahů veřejné infrastruktury, forem jejího vlastnictví, vztahu k pozemkům, způsobu jejího vybudování, forem spoluúčasti žadatele apod. nelze pro všechny případy stanovit jednotný postup a prvním krokem žadatele při přípravě plánovací smlouvy musí být vyhodnocení výchozí situace a definice základních určujících prvků pro konstrukci a typ plánovací smlouvy, které jsou nezbytné pro formulaci obecných ustanovení této smlouvy, a to zejména:

- údaje o dotčené veřejné infrastruktuře, především druhu a kapacitě jednotlivých systémů,
- navrhované změny nebo návrhy na vybudování nové veřejné infrastruktury, její druh, kapacita, umístění a způsob napojení na stávající veřejnou infrastrukturu,
- rozklíčování vlastníků veřejné infrastruktury podle druhů,
- údaje o dotčených pozemcích a požadavcích na vlastnická nebo jiná práva k nim,
- způsob vybudování staveb veřejné infrastruktury – určení stavebníků,
- stanovení požadavků na samostatné smlouvy s vlastníky veřejné infrastruktury (zejména „vyhrazené monopoly“),
- vyhodnocení požadavku na zadávání veřejných zakázek,
- stanovení předpokládaných hodnot veřejných zakázek, odborný odhad nákladů (cen) na provedení staveb veřejné infrastruktury,
- stanovení harmonogramu, tj. vazeb staveb veřejné infrastruktury na realizaci vlastního záměru žadatele,
- stanovení požadavků na záruky a zajištění závazků žadatele (obce),
- předpoklady pro převedení nemovitého majetku,
- podmínky pro provozování veřejné infrastruktury (případné předpoklady převzetí provozování).

Bez postupného vyhodnocení jednotlivých prvků, které jsou předpokladem osnovy plánovací smlouvy, nelze návrh plánovací smlouvy správně formulovat. Odpovědí na jednotlivé otázky a uvedení konkrétních údajů je rozhodující pro použití konkrétního schématu vztahů, které budou upraveny v příslušném typu plánovací smlouvy.

Zásadní význam pro definici určujících prvků osnovy plánovací smlouvy má dokumentace navrhovaných změn nebo vybudování nové veřejné infrastruktury a odborný odhad nákladů. Bez těchto podkladů nelze vůbec určitý a konkrétní návrh plánovací smlouvy formulovat.

Zpracování dokumentace alespoň v obsahové podrobnosti dokumentace pro územní rozhodnutí (popř. regulačního plánu) bude ve většině případů úkolem na straně žadatele. V konkrétní situaci však může být příprava území již ve stadiu nejen zpracování této dokumentace, ale pro konkrétní stavby mohou být vydána příslušná rozhodnutí.

Po rozhodnutí o způsobu vybudování nové technické infrastruktury představuje zvláštní požadavek na obsah plánovací smlouvy ustanovení o zpracování projektové dokumentace a její případnou kontrolu, a to zejména v případech, kdy obec nebo jiná osoba bude zajišťovat převzetí a provozování dobudovaných staveb.

V souvislosti se závazkem úhrady finančního podílu zejména na straně žadatele, představuje zvláštní požadavek na obsah plánovací smlouvy ustanovení o platebních podmínkách. Zejména půjde o dohodu smluvních stran o poskytnutých zálohách nebo o úhradách, které jsou vázány na dokončování jednotlivých staveb podle druhů veřejné infrastruktury.

6.5. Ustanovení plánovací smlouvy o zajištění závazků, o sankcích a odstoupení od smlouvy

Mezi požadavky na obsah plánovací smlouvy podle přílohy č. 13 vyhlášky č. 500/2006 Sb. jsou záruky a zajištění závazků vyplývající z plánovací smlouvy. V rámci smluvní volnosti je na dohodě žadatele a obce, kterou z forem zajištění závazků zvolí, přičemž bude rozhodující charakter zajišťovaného závazku, např. závazek na úhradu finančního podílu ze strany žadatele může být zajištěn zástavním právem k jeho pozemkům, ručením třetí osobou, popř. bankovní zárukou.

Ustanovení o smluvních pokutách není mezi obligatorními náležitostmi obsahu plánovací smlouvy a je zcela na vůli smluvních stran. Příklad v úvahu jako praktický nástroj pro řešení neplnění smluvních povinností a působí v tomto směru jako zvláštní forma zajištění závazků. Při formulaci těchto ustanovení je třeba vzít v úvahu vztah úhrady smluvní pokuty a odpovědnosti za škodu.

Odstoupení od smlouvy znamená zrušení smlouvy od samého počátku s následkem vzájemného vracení plnění.

Obecné odstoupení od smlouvy je založeno na předpokladu, že daná situace je pro jednu ze smluvních stran natolik nepříznivá (např. neplnění závazku druhé strany), že kdyby o ní věděla v době uzavírání smlouvy, smlouvu by nikdy neuzavřela. Smluvní strany se ovšem mohou dohodnout o taxativním výčtu jednotlivých důvodů odstoupení od smlouvy. Použití tohoto institutu odvisí od vyhodnocení konkrétní situace, protože zrušení plánovací smlouvy může mít vliv na výkon povinností podle regulačního plánu nebo územního rozhodnutí, který není v zákoně řešen. Není vyloučeno, že smluvní strany se dohodnou na odstoupení od smlouvy bez udání důvodů při současné povinnosti zaplatit odstupné (tj. dohodnutou finanční částku).

7. Postup při uzavírání plánovací smlouvy ve vybraných konkrétních případech

7.1. Plánovací smlouva k regulačnímu plánu

Výchozí situace v daném konkrétním případě:

- v rámci změny územního plánu byla vymezena plocha pro regulační plán na žádost a v zadání regulačního plánu stanovena podmínka uzavření plánovací smlouvy o spolupráci žadatele,
- pozemky ve vymezené ploše jsou ve vlastnictví žadatele,
- je nezbytné dobudovat prodloužení stávající veřejné dopravní a technické infrastruktury, a to nové místní komunikace včetně chodníku (vlastnictví obce), vodovodního řádu (např. vlastnictví obce), kanalizačního řádu (např. vlastnictví obce), podzemního vedení NN (např. vlastnictví ČEZ Distribuce, a. s.),
- pozemky, na kterých mají být stavby realizovány, jsou ve vlastnictví obce a žadatele,
- samostatná smlouva, např. s ČEZ Distribuce, a. s., o přípravě připojení,
- územně plánovací řešení je součástí regulačního plánu,
- bylo rozhodnuto o zajištění realizace všech staveb výjma vedení NN žadatelem,
- žadatel zajistil odborný odhad nákladů na vybudování veřejné infrastruktury,
- žadatel uhradí veškeré náklady (jeho finanční podíl je 100 %),
- žadatel předložil k zajištění svého závazku bankovní záruku,
- byl dohodnut převod vlastnictví ke stavbám a pozemkům,
- provozovat novou veřejnou infrastrukturu bude obec.

Na základě vyhodnocení výše určujících prvků je tak možné vypracování návrhu plánovací smlouvy k regulačnímu plánu. Návrh plánovací smlouvy je připojen k žádosti o regulační plán a bude schvalován před zahájením řízení o vydání opatření obecné povahy k regulačnímu plánu s účinností vázanou na účinnost tohoto opatření.

Vzhledem k praktické dvoufázovosti přípravy a uzavírání plánovací smlouvy k regulačnímu plánu (což se projevuje i v odkladu její účinnosti) je vhodné uzavřít smlouvu o budoucí plánovací smlouvě a teprve po vydání regulačního plánu uzavřít vlastní plánovací smlouvu.

7.2. Plánovací smlouva v územním řízení

Výchozí situace v daném konkrétním případě:

- žadatel požádal o vydání územního rozhodnutí o umístění rodinného domu s využitím § 188a odst. 1 písm. b),
- stavební úřad územní řízení přerušil a vyzval žadatele k předložení plánovací smlouvy,
- je nezbytné vybudovat prodloužení stávající veřejné dopravní a technické infrastruktury, a to kanalizačního řadu (ve vlastnictví obce), vodovodního řadu (ve vlastnictví obce), podzemního vedení VN (např. ČEZ Distribuce, a. s.), místní komunikace (ve vlastnictví obce),
- pozemky, na kterých mají být předmětné změny staveb realizovány, jsou ve vlastnictví obce a žadatele,
- byla uzavřena samostatná smlouva např. s ČEZ Distribuce, a. s., o přípravě připojení,
- bylo vydáno územní rozhodnutí o umístění předmětných staveb k žádosti obce,
- bylo rozhodnuto o zajištění realizace prodloužení vodovodního a kanalizačního řadu a místní komunikace obcí,
- žadatel uhradí finanční podíl,
- obec zajistila odborný odhad nákladů na dopravní a technickou infrastrukturu,
- byla dohodnuta výše finančního podílu a úhrada při podpisu smlouvy.

Na základě vyhodnocení výše určujících prvků je možné vypracování návrhu plánovací smlouvy k územnímu rozhodnutí. Po podpisu smlouvy žadatelem je smlouva předložena k projednání v orgánech obce a po schválení v zastupitelstvu obce podepsána starostou.

8. Závěr – praktická doporučení

Institut plánovací smlouvy je zaveden do právního řádu nově. Potřebné vztahy při investiční výstavbě byly dosud upravovány různými typy smluv o poskytování příspěvků na veřejnou infrastrukturu, popř. smlouvami o financování a výstavbě veřejné dopravní a technické infrastruktury nebo smlouvami o připojovacím poplatku. V českém právním prostředí je tedy nyní prakticky ověřováno, jak bude v praxi institut plánovací smlouvy fungovat.

Z výše uvedených důvodů vyplývají tato doporučení:

1. Předpokladem pro konstrukci a typ plánovací smlouvy je vyhodnocení určujících prvků (viz předchozí text).
2. Věnovat zvýšenou pozornost zejména způsobu realizace a formě spoluúčasti žadatele (včetně platebních podmínek).

3. Při uzavírání smlouvy vycházet z principu rovnosti smluvních stran. To však neznamená, že bude popřena základní úloha plánovací smlouvy, kterou je zabezpečení potřebné veřejné infrastruktury a zpravidla její hrazení tím, jehož záměr nároky na ni vyvolal.
4. Před uzavřením plánovací smlouvy zejména k regulačnímu plánu ve složitějších případech uzavřít smlouvu o budoucí plánovací smlouvě, ve které budou již řešeny ve smyslu přílohy č. 13 vyhlášky č. 500/2006 Sb. všechny podmínky a náležitosti plánovací smlouvy. Tím si obec vytvoří předpoklad pro určitou kontrolu nad regulací veřejné infrastruktury z hlediska obsahu smluv uzavíraných žadatelem s vyhrazenými monopoly a správci jiných sítí tak, aby umístění a vedení těchto sítí bylo nejen v souladu s příslušnou funkcí v územním plánu, ale rozpracovávalo ji do podrobnosti, která vyhovuje i obci. Budoucí smlouva by měla funkci garantovaného závazku žadatele vůči obci, který je možno postupem podle ustanovení § 50a občanského zákoníku vynutit právní cestou.
5. Analyzovat obsah závazků obce v plánovací smlouvě tak, aby nedošlo k porušení či obcházení zákona o veřejných zakázkách.
6. Respektovat rozhodovací pravidla územní samosprávy.

Použité zdroje:

Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů.

Vyhláška č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a způsobu evidence územně plánovací činnosti.

Vyhláška č. 503/2006 Sb., o podrobnější úpravě územního řízení, veřejno-právní smlouvy a územního opatření.

Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajská zřízení), ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 150/2002 Sb., soudní správní řád, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 458/2000 Sb., o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích a o změně některých zákonů (energetický zákon), ve znění pozdějších předpisů.

Vyhláška č. 51/2006 Sb., o podmínkách připojení k elektrizační soustavě.

Zákon č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 274/2001 Sb., o vodovodech a kanalizacích pro veřejnou potřebu a o změně některých zákonů (zákon o vodovodech a kanalizacích), ve znění pozdějších předpisů.

MAREČEK, Jan. *Podklady pro metodiku a vzor plánovací smlouvy*. MMR, Praha 2008.

*Ing. Marie Polešáková, Ph.D.
Ústav územního rozvoje*

ENGLISH ABSTRACT

The Planning Contract, by Marie Polešáková

The planning contract is a new legal institute established by the 183/2006 Building Act as a tool to support participation, especially in the co-financing of the public infrastructure as a precondition for public decision-making about regulatory plans and the emplacement of buildings. Also, such tool enables developers to initiatively prepare their projects.