

# PLÁNOVACÍ SMLOUVY V ČESKÉM STAVEBNÍM PRÁVU: CHARAKTERISTIKA, VYUŽITÍ A PRÁVNÍ ASPEKTY

Sandra Konečná, Martin Abraham

*Plánovací smlouvy v českém stavebním právu, zásadně reformované novým stavebním zákonem č. 283/2021 Sb., jsou klíčovým smluvním nástrojem pro úpravu vztahů mezi územně samosprávnými celky (nebo vlastníky veřejné infrastruktury) a stavebníky usnadňujícím realizaci stavebních záměrů. Nově jsou zakotveny jako veřejnoprávní smlouvy, které však mohou obsahovat i soukromoprávní závazky, přičemž platí princip, že stačí jediný veřejnoprávní závazek k určení veřejnoprávního charakteru celé smlouvy. Rozlišují se podmiňující plánovací smlouvy, které váží rozhodování v územních plánech na jejich uzavření, a dobrovolné plánovací smlouvy iniciované stranami. Příprava smluv vyžaduje pečlivé vyvážení práv a povinností, kdy povinnosti územně samosprávného celku jsou buď taxativně vymezené (veřejnoprávní) nebo neomezené (soukromoprávní). Povinnosti stavebníka zahrnují podíl na výstavbě infrastruktury či poskytnutí plnění za zhodnocení pozemku (tzv. plánovací výhoda). Smlouvy jsou pro strany závazné a přezkumná řízení i řešení sporů probíhají ve správním soudnictví, což posiluje jejich veřejnoprávní charakter. Nový stavební zákon rovněž zvyšuje právní jistotu stavebníků tím, že souhlas vlastníka pozemku nelze vzít zpět po podání žádosti o povolení záměru, čímž celková úprava posiluje právní jistotu, transparentnost a předvídatelnost stavebního rozvoje.*

Plánovací smlouvy představují klíčový smluvní nástroj v českém stavebním právu, který umožňuje úpravu právních vztahů mezi územně samosprávnými celky nebo vlastníky veřejné infrastruktury a stavebníky. Jejich cílem je usnadnit realizaci stavebních záměrů sjednáním oboustranně přijatelných podmínek. Nová úprava v zákoně č. 283/2021 Sb., stavební zákon („NSZ“), přináší zásadní změny oproti předchozímu stavu.

## 1. Základní charakteristika a rozdíly oproti předchozí úpravě

Plánovací smlouvy jsou zakotveny jako možnost, nikoliv povinnost vzájemně prospěšné smluvní spolupráce. Umožňují investorovi vybudovat projekt a zároveň pomáhají rozvoji obce. Územně samosprávný celek má navíc veřejnoprávní odpovědnost, a proto musí hájit zájmy veřejnosti, jednat transparentně a nediskriminačně.

### 1.1 Charakteristika plánovacích smluv dle nového stavebního zákona

Plánovací smlouva může usnadnit realizaci stavebního záměru. Jde o veřejnoprávní smlouvu, kde nositel veřejné moci přistupuje k dohodě se sta-

vebníkem o závazcích dle § 131 NSZ. Ustanovení § 131 NSZ obsahuje sled nabízených práv a povinností stran, které mohou být plánovací smlouvou regulovány. Byť se to může zdát jako protimluv, plánovací smlouva se nebude vždy řídit stavebním zákonem. Plánovací smlouva může obsahovat i závazky soukromoprávní povahy, přičemž pro ně se podpůrně použije zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník („OZ“). Pokud ale smlouva obsahuje byť jen jeden veřejnoprávní závazek, je považována za veřejnoprávní smlouvu a aplikuje se na ni primárně stavební zákon, sekundárně zákon č. 500/2004 Sb., správní řád („SR“), a až terciárně občanský zákoník. V tom směru platí princip „vyšší bere“.

Zákonodárce nevymezil jasnou hranici mezi veřejnoprávními a soukromoprávními závazky. Ze systematiky a textu zákona lze dovozovat následující rozlišení. Veřejnoprávní závazky se dotýkají veřejnoprávního úkolu obce vydat územní plán („ÚP“), např. činit kroky k jeho vydání, nezměnit ÚP nebo neztížit realizaci záměru. Soukromoprávní závazky se dotýkají postavení územně samosprávného celku jako vlastníka nemovitostí a řádného hospodáře, a proto zahrnují závazky jako nezatížit či nezczít dotčené nemovitosti územně samosprávného celku, podílet se na vybudování veřejné dopravní a technické infrastruk-

tury („VDTI“) nebo převzít vybudovanou infrastrukturu.

Veřejnoprávní nebo soukromoprávní charakter má zásadní vliv na několik klíčových faktorů, a to na platnost smlouvy z hlediska schvalujícího orgánu, závaznost smlouvy dle rozhodné právní úpravy, režim přezkumného řízení i posuzující orgán, zejména zda se tak děje ve správním nebo civilním soudnictví, a požadavek na publicitu.

### 1.2 Rozdíly oproti předchozí úpravě

Zákon č. 183/2006 Sb., stavební zákon („SSZ“ neboli starý stavební zákon), výslovně upravoval pouze dva typy plánovacích smluv, tj. pro vydání regulačního plánu na žádost žadatele (§ 66 SSZ) a pro územní rozhodnutí bez dostatečné VDTI (§ 88 SSZ). Označení „plánovací smlouva“ bylo navíc v roce 2017 z § 88 SSZ vypuštěno.

Dále byly uzavírány soukromoprávní innominátní smlouvy o plnění požadavků obce, které si obec vůči investorovi vymínila pro využití svých pozemků nebo vydání souhlasného stanoviska („innominátní smlouvy“). Tyto smlouvy byly obtížně vymahatelné a nepřinášely zákaz námitek proti znění a smyslu plánovací smlouvy.

Nová úprava usiluje o jednoznačné vymezení rozsahu a obsahu závazků s veřejnoprávním prvkem, umožňuje kreativitu při tvorbě pravidel a příspěvků a dává jasnější pravidla pro řešení sporů a přezkumná řízení.

Přechodná ustanovení NSZ stanoví, že plánovací smlouvy uzavřené dle SSZ se posuzují podle dosavadních právních předpisů. Na innominátní smlouvy však nemyslí. Novela č. 465/2023 Sb. navíc doplnila, že plánovací smlouvy dle SSZ mají s účinností od 1. 1. 2024 veřejnoprávní režim, když tato otázka byla dlouhodobě předmětem právních diskusí.

Největším právním úskalím nové úpravy zůstává, že nevyřešila nejasnou hranici mezi veřejnoprávními a soukromoprávními závazky.

## 2. Kdy lze plánovací smlouvy využít a jaké známe její typy

Stavební zákon nabízí dva tandemové typy plánovacích smluv: 1) podmiňující plánovací smlouvu vs. dobrovolnou plánovací smlouvu a 2) plánovací smlouvu vedoucí k vydání, změně nebo zachování územního plánu vs. vedoucí ke schválení záměru.

### 2.1 Dělení z hlediska dobrovolnosti uzavření plánovací smlouvy

#### 2.1.1 Podmiňující plánovací smlouva

Podmiňující plánovací smlouva je upravena v ust. § 81 a 86 NSZ, podle nichž územní, resp. regulační plán může vymeziť plochu nebo koridor, resp. záměr, kde je rozhodování podmíněno uzavřením plánovací smlouvy. Územní plán stanoví základní obsah, podmínky a lhůtu pro uzavření plánovací smlouvy, přičemž lhůta nesmí překročit šest let od účinnosti územního plánu. Regu-

lační plán stanoví základní podmínky a lhůtu pro uzavření plánovací smlouvy, nejdéle čtyři roky od účinnosti regulačního plánu.

Marným uplynutím stanovené lhůty pozbývá podmínka uzavření smlouvy platnosti, což v praxi znamená, že v dotčeném území lze následně povolovat záměry i bez ní. Jelikož je plánovací smlouva dvoustranným právním aktem, nemůže si obec její uzavření na stavebnících jednostranně vynutit. Pokud by obec chtěla podmínku v území udržet, musela by rozhodnout o pořízení změny územně plánovací dokumentace a podmínku včetně nové lhůty znovu stanovit. K takovému faktickému „prodloužení“ lze však přistoupit pouze v odůvodněných a nezbytných případech z vážných důvodů, které musí být ve změně řádně formulovány a odůvodněny legitimními zájmy územně samosprávného celku.<sup>1</sup>

Podmínky musí být stanoveny jasně, srozumitelně a konkrétně, v opačném případě budou nevykonalné. Například podmínka znějící tak, že umístění záměru je možné pouze za současného zajištění dostatečné veřejné a dopravní infrastruktury pro provoz záměru, bude těžko vymahatelná pro svou neurčitost.<sup>2</sup> Rovněž podmiňující plánovací smlouva jako celek musí být formulována precizně, předvídatelně a transparentně, aby byla v souladu s kolektivními zájmy. Požadavek územního plánu, kterým se podmiňuje využití určitého území uzavřením plánovací smlouvy, navíc musí být v tomto územním plánu řádně odůvodněn.

Stranami podmiňující plánovací smlouvy mohou být obec, hlavní město Praha nebo kraj na straně jedné a stavebník na straně druhé. Městské části Prahy nebo vlastníci VDTI zde mohou být pouze vedlejší smluvní stranou, což vyplývá přímo z rozdělení zákonných kompetencí

k pořizování územně plánovací dokumentace, kdy městské části hlavního města Prahy ani vlastníci VDTI nejsou tvůrci územního plánu. Podmiňující plánovací smlouva dává smysl především u zastavitelných a transformačních ploch, kde dojde k navýšení kapacity a nové zátěži, nebo u ploch, které získávají „plánovací výhodu“<sup>3</sup>.

#### 2.1.2 Dobrovolná plánovací smlouva

Dobrovolná plánovací smlouva se řídí obecnou úpravou plánovacích smluv dle ust. § 131 a násl. NSZ, uzavírá se z iniciativy stran a stavebníka nelze k jejímu uzavření nutit. Bývá však v zájmu územně samosprávného celku přimět stavebníka ke spolupráci za účelem získání příspěvku na budování veřejné infrastruktury, nadto když územně samosprávný celek má povinnost zachovat rovné podmínky pro stejné případy. Stavebníka lze motivovat součinností územně samosprávného celku při povolování záměru nebo příslibem převzetí infrastruktury.

### 2.2 Dělení z hlediska záměru stran

#### 2.2.1 Plánovací smlouva vedoucí k územně plánovacím závazkům

Tato smlouva obsahuje závazek územně samosprávného celku vyvinout úsilí k vydání, dosažení změny nebo zachování územně plánovací dokumentace, proti čemuž stavebník poskytuje peněžní nebo věcné plnění za zhodnocení pozemku. Obec se však nemůže zavázat k dosažení změny územně plánovací dokumentace, pouze k její iniciaci.

#### 2.3 Plánovací smlouva vedoucí ke stavebnímu záměru

Úskalí tohoto typu plánovací smlouvy spočívá zejména v popisu záměru a dalších detailech smlouvy. Aby smlouva umožnila dosáhnout požadovaný účel,

<sup>1</sup> MMR. 2024. *Plánovací smlouvy. Pomůcka k aplikaci*. [on-line]. Str. 12. Praha: Ministerstvo pro místní rozvoj. Dostupné z: <https://www.uur.cz/media/e3xhsykj/mmr-planovaci-smlouvy-2024-07-16-odborny-text.pdf>. [cit. 2025-11-29].

<sup>2</sup> Krajský soud v Ostravě – pobočka Olomouc v rozhodnutí č. j. 60 A 61/2022-202 ze dne 29. 11. 2024 se zabýval žalobami proti rozhodnutí o umístění stavby papírny v Záběhu. Soud v tomto řízení řešil především soulad záměru s územním plánem města a nadřazenou krajskou dokumentací, přičemž zkoumal vlivy projektu na životní prostředí, čistotu ovzduší a pohodu bydlení. Krajský soud v tomto konkrétním případě vyhodnotil námitku ohledně nedostatečné infrastruktury a chybějící plánovací smlouvy jako nedůvodnou. Soud se ztotožnil s argumentací žalovaného (krajského úřadu), že infrastruktura pro záměr papírny byla v daném území právně i fakticky zajištěna jiným způsobem než novou plánovací smlouvou.

<sup>3</sup> Povinnost investora poskytnout územně samosprávnému celku peněžní nebo věcné plnění za zhodnocení pozemku vydáním územně plánovací dokumentace.

měla by být dostatečně obecná pro flexibilitu stavebníka a současně nikoliv příliš široká, aby byla předvídatelná a nenarušila zájmy územně samosprávného celku.

### 3. Jak připravit oboustranně vyváženou a přitom platnou plánovací smlouvu?

Příprava plánovací smlouvy vyžaduje pečlivé zvážení zamýšleného obsahu a všech souvisejících právních aspektů. Strany plánovací smlouvy se odvíjí od předmětu smlouvy. U podmiňující plánovací smlouvy vedoucí ke změně územního plánu je to obec, kraj nebo hl. m. Praha. Dobrovolných plánovacích smluv se mohou účastnit i městské části nebo vlastníci VDTI. Předmět plánovací smlouvy se odvíjí od konečného cíle stavebníka, tedy zda má smlouva zavést povinnost územně samosprávného celku k jeho územně plánovací dokumentaci, nebo zda jde stavebníkovi o povolení jeho záměru, případně zda je třeba jejich kombinace. Investor musí předem znát rentabilitu a náklady záměru, včetně nároků územně samosprávného celku dle plánovací smlouvy.

#### 3.1 Práva a povinnosti stran

Práva a povinnosti stran by měly být oboustranně vyvážené. Povinnosti územně samosprávného celku mohou mít dvojí charakter, a to veřejnoprávní nebo soukromoprávní. Povinnosti územně samosprávného celku z oblasti veřejného práva jsou obsaženy v ust. § 131 odst. 1 NSZ a jedná se o uzavřený výčet, který nemůže být právě pro svou veřejnoprávní povahu rozšiřován. Jde o následující povinnosti územně samosprávného celku:

- Poskytnout součinnost k uskutečnění záměru, např. předat stavebníkovi potřebné informace k projednání záměru s dotčenými osobami nebo uspořádat takové jednání.
- Učinit kroky k vydání územně plánovací dokumentace, tj. pouze iniciovat zásah do územně plánovací dokumentace, nikoliv se zavázat k jeho dosažení.
- Po sjednanou dobu nevydat nebo nezměnit územně plánovací dokumenta-

ci nebo neučinit úkon ztěžující záměr; územně samosprávný celek se však musí podrobit změnám nadřazené územně plánovací dokumentace.

- Neuplatňovat v řízeních práva v rozporu s plánovací smlouvou; stavební úřad ani nebude přihlížet k námitkám v rozporu s plánovací smlouvou.

Soukromoprávní povinnosti územně samosprávného celku jsou dány v ust. § 131 odst. 2 NSZ, jejich výčet omezen není. Jedná se například o povinnost:

- Nezatížit nebo nezczít pozemky dotčené záměrem v dispozici územně samosprávného celku.
- Finančně se podílet na veřejně prospěšných částech stavby, např. veřejná prostranství, infrastruktura, občanská vybavenost.
- Převzít zhotovenou stavbu do své správy nebo vlastnictví – tento závazek bude jedním z hnacích motorů stavebníka proč vstoupit do plánovací smlouvy, když náklady na provoz zejména infrastruktury a odpovědnost za něj přesahuje stavebníkovy plány, nebo
- převzít další soukromoprávní závazky.

Povinnosti stavebníka najdeme v ust. § 131 odst. 3 NSZ rovněž v podobě demonstrativního výčtu takto:

- Účastnit se výstavby veřejné infrastruktury nebo opatření vyvolaných záměrem.
- Převzít náklady na výstavbu veřejné infrastruktury / stavby / opatření.
- Účastnit se asanace území nebo narovnání majetkových vztahů.
- Poskytnout peněžní nebo věcné plnění za zhodnocení pozemku vydáním územně plánovací dokumentace (tzv. plánovací výhoda).

#### 3.2 Příspěvek

Příspěvek stavebníka je jedním z hlavních motivů, proč jsou plánovací smlouvy územně samosprávnými celky využívány. Přináší totiž prostředky k rozvoji obce. Stanovení příspěvku má svá pravidla. Známe dva typy příspěvků, a to příspěvek za vyvolanou infrastrukturu a příspěvek za plánovací výhodu. Ačkoliv je teoreticky možné, že by pro jednu lokalitu vznikla jak podmiňující plánovací smlouva (ke změně ÚP), tak

následně i smlouva pro realizaci záměru, v praxi a ani dle metodiky Ministerstva pro místní rozvoj tato kombinace nepůsobí smysluplně. V případě, že by k ní došlo, je nutné zamezit tomu, aby byl příspěvek na vyvolanou infrastrukturu požadován duplicitně. Přestože existují v právní a úřední praxi i názory, že příspěvek lze požadovat dvakrát s poukazem na odlišné fáze povolování, přikláníme se k názoru, že z důvodu proporcionality, zákazu bezdůvodného obohacení a ochrany práv stavebníka plnění nesmí být zdvojováno. Pokud není závazek stranami realizován, měl by mít stavebník možnost obdržet uhrazený příspěvek zpět.

Výpočet příspěvku není stanoven zákonem a způsobů, jak dospět k relevantní částce, je více. Vždy však musí být nastaven rovně a nediskriminačně, a proto je vhodné k výpočtu přistoupit koncepčně. Zde mohou významně pomoci zásady spolupráce územně samosprávného celku se stavebníky. Výpočet se dále liší podle typu příspěvku.

Z praxe známe tyto nejčastější způsoby výpočtu příspěvku na vyvolanou infrastrukturu. Jednak může být stanoven jako fixní platba např. za bytovou jednotku či komerční prostor. Dále lze výpočet určit jako násobek kombinace veličin, např. počet metrů čtverečních hrubé podlažní plochy vynásobený cenou pozemku a koeficientem zohledňujícím zasazení záměru v místě. Nakonec lze zvolit exaktní výpočet na základě výběru konkrétní dotované infrastruktury, určení podílu stavebníka a stanovení nákladů na provedení. Rovněž definice účelu příspěvku v plánovací smlouvě je klíčová, příspěvek nemůže suplovat poplatek za napojení na infrastrukturu.<sup>4</sup> Inspirovat se lze v metodice Ministerstva pro místní rozvoj, která poskytuje podrobný návod, jak určit výši příspěvku transparentním způsobem zohledňujícím podmínky konkrétního záměru.

Příspěvek za plánovací výhodu se bude odvíjet od navýšení hodnoty pozemku, tedy v porovnání ceny nemovitosti před a po změně územního plánu. Rozdíl lze nejlépe zjistit znaleckým posudkem. Územně samosprávný celek může pro-

<sup>4</sup> Nejvyšší soud, 33 Cdo 3225/2011 ze dne 28. 2. 2013.

vést výpočet i jiným způsobem, pokud zná cenu nemovitostí nejen v místě, ale i v čase.

### 3.3 Další aspekty

Dalším důležitým aspektem plánovací smlouvy je vhodné stanovení termínů. V praxi nebude snadné definovat časové určení závazků tak, aby souhlasily obě strany. Stavebník by se měl zejména zaměřit na sjednání termínu realizace potřebných úprav nebo infrastruktury. Územně samosprávný celek zase potřebuje specifikovat okamžik, kdy má být návrh na změnu územního plánu podán, nebo kdy má být převzata infrastruktura. Kamenem úrazu může být termín splatnosti příspěvku investora. Územně samosprávný celek bude chtít výplatu předem, v zájmu stavebníka však může být co nejpозdější úhrada.

Dále doporučujeme smluvně ošetřit práva a povinnosti stran pro případné budoucí změny vztahu a jak řešit převod práv a povinností smlouvy na třetí osoby, včetně různých scénářů právního nástupnictví. Změnit smlouvu lze samozřejmě pouze se souhlasem obou stran. Výpověď lze využít, pouze byla-li ve smlouvě ujednána, a to včetně lhůty a důvodů. Plánovací smlouvu jako smlouvu veřejnoprávní lze vypovědět i bez udání důvodu, byla-li takto široce možnost smluvně zachycena.<sup>5</sup>

Plánovací smlouva obsahující veřejnoprávní závazky musí být schválena zastupitelstvem a dle ust. § 130 odst. 3 NSZ vložena do Národního geoportálu územního plánování („NGÚP“). Je nezbytné upozornit, že podle § 334b NSZ je povinnost vkládat plánovací smlouvy do NGÚP v přechodném období do 30. 6. 2026 nahrazena jiným řešením, zejména zveřejněním způsobem umožňujícím dálkový přístup, když informační systémy veřejné správy v oblasti stavebního práva nejsou plně funkční. Povinnost vložení do NGÚP se rovněž netýká smluv s vlastníky veřejné dopravní a technické infrastruktury, jak lze dovodit z ust. § 130 odst. 3 NSZ.

Aby ze strany územně samosprávného celku nedocházelo k netransparentnímu nebo diskriminačnímu jednání s investory, přijímají územně samosprávné celky dokumenty obsahující obecná pravidla a zásady pro uzavírání plánovacích smluv. Takový dokument může být v praxi velmi nápomocný. Pro stavebníky se stává postup územně samosprávného celku předvídatelný a územně samosprávnému celku pomáhá transparentně rozvrstvit podmínky pro různé typy záměrů, např. rodinný dům vs. developerský projekt.

## 4. Co čekat při přezkumném řízení plánovací smlouvy

### 4.1 Možnosti přezkumného řízení a právního posouzení

Běh plánovací smlouvy může být dále ovlivněn naplněním předpokladů pro její přezkum, pro řešení sporů z plánovací smlouvy a pro aplikaci institutu zrušení smlouvy. Přezkumné řízení slouží k posouzení, zda je plánovací smlouva uzavřena v souladu s právními předpisy. Pro případ vzniku neshody mezi stranami například o aplikaci nebo významu smlouvy je určen institut řešení sporů nadřízeným orgánem. Díky institutu „zrušení smlouvy“ lze plánovací

smlouvu zrušit z taxativně uvedených důvodů buď po dohodě stran, nebo rozhodnutím nadřízeného orgánu. Jak bylo výše uvedeno, změna podléhá souhlasu obou stran a výpověď je nutno předem sjednat. Ukončení plánovací smlouvy dle občanského zákoníku je zákonem vyloučeno, např. nelze použít úpravu o odstoupení. Subsidiárně pro úpravu plánovací smlouvy použijeme ustanovení § 159n SŘ.

K aplikaci dále rozebíraných institutů musíme vyjasnit, kdo je nadřízeným orgánem vůči územně samosprávným celkům (obr. 1).

Zákon nestanoví, kdo je nadřízeným orgánem vůči vlastníkům veřejné dopravní a technické infrastruktury, ale metodika Ministerstva pro místní rozvoj<sup>6</sup> přijala toto řešení (obr. 2).

### 4.2 Přezkumné řízení

Přezkumné řízení lze zahájit pouze z moci úřední. Ačkoliv strana smlouvy může podat podnět k zahájení přezkumného řízení, na zahájení řízení neexistuje právní nárok. Současně proti nezahájení přezkumného řízení nelze podat správní žalobu.<sup>7</sup> Podnět k zahájení přezkumného řízení lze podat do 30 dnů ode dne zjištění rozhodných



Obr. 1



Obr. 2

<sup>5</sup> Nejvyšší správní soud, 1 As 19/2013-130 ze dne 18. 7. 2013.

<sup>6</sup> MMR. 2024. *Plánovací smlouvy. Pomůcka k aplikaci*. [on-line]. Str. 9. Praha: Ministerstvo pro místní rozvoj. Dostupné z: <https://www.uur.cz/media/e3xhsyjk/mmr-planovaci-smlouvy-2024-07-16-odborny-text.pdf>. [cit. 2025-11-29].

<sup>7</sup> Rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu, 6 As 108/2019-39 ze dne 26. 3. 2021.

okolností. Další lhůty pro přezkumné řízení, např. pro zahájení nebo dokončení přezkumu, se neuplatní<sup>8</sup>, což bezpochyby narušuje právní jistotu stran. Přezkumné řízení řeší nadřízený správní orgán, jímž je pro obce krajský úřad, pro městské části Prahy Magistrát hl. m. Prahy a pro pražský magistrát a kraje Ministerstvo pro místní rozvoj. Proti rozhodnutí vydanému v přezkumném řízení lze podat odvolání a následně i žalobu ve správním soudnictví.

### 4.3 Zrušení smlouvy

Institut zrušení smlouvy lze využít jen v zákonem definovaných situacích, a to pokud to bylo ve smlouvě dohodnuto, nebo došlo k podstatné změně poměrů rozhodných pro stanovení obsahu smlouvy a plnění nelze z tohoto důvodu spravedlivě požadovat, pokud se smlouva dostala do rozporu s právními předpisy, nebo z důvodu ochrany veřejného zájmu. Zrušení smlouvy lze aplikovat nakonec i tehdy, vyšly-li najevo skutečnosti existující v době uzavírání smlouvy, ale neznámé smluvní straně bez jejího zavinění, pokud tato strana prokáže, že by s jejich znalostí veřejnoprávní smlouvu neuzavřela. Proti rozhodnutí o zrušení smlouvy lze podat odvolání a následně rovněž žalobu ve správním soudnictví.

### 4.4 Řešení sporů z plánovací smlouvy

Oblast řešení sporů vyvolává nejvíce otázek. Právní úprava nelimituje důvod sporu, a proto se lze na nadřízený orgán obracet v široké škále neshod, např. co do obsahu, výkladu, platnosti nebo závaznosti smlouvy. Proti rozhodnutí nadřízeného správního orgánu o sporu z plánovací smlouvy nelze podat odvolání ani rozklad – je třeba podat přímo žalobu ve správním soudnictví. Úskalí

spočívá v novém chápání plánovacích smluv jako veřejnoprávních závazků, a to i v těch situacích, které dosud judikatura označovala za závazky soukromoprávní.<sup>9</sup> Nadřízený správní orgán tak bude nucen rozhodovat o sporech ze soukromoprávních i veřejnoprávních závazků bez opory v literatuře nebo judikatuře.

## 5. Odpovědnost územně samosprávného celku vůči investorovi za zmaření investice

### 5.1 Pravidla odpovědnosti

I pro plánovací smlouvy platí zásada *Pacta sunt servanda*, tedy jsou po uzavření pro strany závazné. Nový stavební zákon výslovně upravuje, že stavební úřad nepřihlíží k námitkám účastníka řízení v rozporu s uzavřenou plánovací smlouvou (§ 190/2 NSZ). Stejně tak odvolací správní orgán nepřihlíží k odvolacím námitkám, které jsou v rozporu s plánovací smlouvou (§ 226/2 NSZ). Nelze ani podat správní žalobu pro nepřipustné námitky (§ 307 NSZ). Tato pravidla koncentrace řízení se uplatní pouze na řízení vedená dle NSZ, nikoliv retroaktivně<sup>10</sup>, byť z přechodných ustanovení tento závěr jasně neplyne<sup>11</sup>.

Pokud územně samosprávný celek po uzavření plánovací smlouvy přijme změnu územně plánovací dokumentace nebo opatření vylučující či ztěžující uskutečnění záměru, může být toto porušení významným argumentem pro nezákonnost daného opatření. Ke zrušení opatření pro nezákonnost by mělo dojít zejména v případě, bude-li účelové nebo svévolné.<sup>12</sup> Výjimkou je situace, kdy změna územně plánovací dokumentace je vyvolána povinností územně samosprávného celku promítnout

nadřazenou dokumentaci (např. § 16, § 73, § 112 NSZ). Volby a změna reprezentace územně samosprávného celku, tj. zastupitelstva, však nemá vliv na sjednané závazky, územně samosprávný celek je povinen zachovat kontinuitu jednání.

### 5.2 Důsledky porušení

Porušení závazků ze strany územně samosprávného celku může vést k následujícím důsledkům. Územně samosprávný celek bude stavebníkovi odpovídat za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci dle zákona č. 82/1998 Sb., a to za nezákonné rozhodnutí nebo nesprávný úřední postup jak při výkonu státní správy v přenesené působnosti, tak i při výkonu veřejné moci v samostatné působnosti. Nárok musí stavebník uplatnit v zákonné lhůtě. Odpovědnost dle zákona č. 82/1998 Sb. má charakter absolutní odpovědnosti a neumožňuje liberaci, tj. zproštění odpovědnosti.

Územně samosprávný celek může dále nést předmluvní odpovědnost, pokud ukončí jednání o uzavření smlouvy v rozporu se zásadami dobré víry (např. při změně vedení obce).<sup>13</sup> Velmi nepříjemnou situaci může územně samosprávný celek řešit v případě, když bude jeho orgán zavázán k dodržení povinností stanovených místním referendem dle zákona č. 22/2004 Sb., které však budou odporovat závazkům z plánovací smlouvy. Územně samosprávný celek bude odpovídat za naplnění obou závazků a může se tak dostat do neřešitelné situace. Důsledky porušení se samozřejmě odvíjí i od způsobu smluvního zajištění, tedy byla-li stranami sjednána např. smluvní pokuta nebo propadnutí zástavy, bylo-li sjednáno jako preventivně-represivní opatření.

<sup>8</sup>Dle § 165 odst. 7 správního řádu platí, že, není-li stanoveno jinak, správní orgán není vázán lhůtami uvedenými v § 96 odst. 1 a § 97 odst. 2 správního řádu. Dle ust. § 96 odst. 1 správního řádu lze usnesení o zahájení přezkumného řízení vydat nejdéle do 2 měsíců ode dne, kdy se příslušný správní orgán o důvodu zahájení přezkumného řízení dozvěděl, nejpozději však do 1 roku od právní moci rozhodnutí ve věci. Dle ust. § 97 odst. 2 správního řádu nelze rozhodnutí ve věci v přezkumném řízení v prvním stupni vydat po uplynutí 15 měsíců ode dne právní moci rozhodnutí ve věci.

<sup>9</sup>Krajský soud v Praze, 21 Co 240/2019 ze dne 11. 3. 2020.

<sup>10</sup>Nejvyšší správní soud, 10 As 225/2024-44 ze dne 8. 4. 2025.

<sup>11</sup>Krajský soud Ústí nad Labem, 15 A 23/2024-194 ze dne 13. 11. 2024.

<sup>12</sup>Nejvyšší správní soud, 1 As 50/2020-46 ze dne 19. 11. 2020: „Ke zrušení opatření obecné povahy by měl soud přistoupit, pokud došlo k porušení zákona v nezanedbatelné míře, resp. v intenzitě zpochybňující zákonnost posuzovaného řízení a opatření jako celku. Úkolem soudu v rámci přezkumu zásahu do práv stěžovatele je proto, za splnění dalších podmínek, zjistit, zda si pořizovatel územního plánu nepočínal zjevně svévolně či diskriminačně, zda úkoly a cíle, které prostřednictvím územního plánu naplňuje, jsou legitimní a zákonné a zda se v případě omezení vlastnických práv jedná o omezení v nezbytně nutné míře, vedoucí rozumně k zamýšlenému cíli, a je činěno nejšetrnějším možným způsobem.“

<sup>13</sup>Nejvyšší soud, 25 Cdo 15/2021 ze dne 27. 5. 2021.

### 5.3 Postavení obce v soukromoprávních vztazích

Nakládání s majetkem obce není vrchnostenským výkonem veřejné správy,<sup>14</sup> a proto je třeba na územně samosprávný celek v těchto případech pohlížet jako na jiného účastníka soukromoprávního vztahu v rovném postavení. Soukromoprávní jednání obce nelze přezkoumat ve správním soudnictví, neboť obec v těchto případech nevystupuje jako správní orgán, ale jako účastník.

Nicméně i v soukromoprávních vztazích je obec jako veřejnoprávní korporace regulována pravidly řádné správy. Její jednání musí být řízeno zákonem, být předvídatelné a nediskriminační a musí brát ohled na veřejný zájem a kvalifikovanou starost o majetek obce.<sup>15</sup>

Proto ani odmítnutí souhlasu územně samosprávného celku jakožto vlastníka dotčené nemovitosti k realizaci stavebního záměru, včetně např. položení plynové přípojky, nelze považovat za zásah veřejné moci.<sup>16</sup> Povinnost obce nevyplyvá ani ze „zvláštní“ sociální funkce vlastnictví obce.<sup>17</sup> Udělení či neudělení souhlasu s umístěním stavby ze strany obce jakožto vlastníka pozemku spadá do samostatné působnosti, a proto není možné je, ani z pozice soudu nebo jiného státního orgánu, nařít.<sup>18</sup>

Pravidla udělení souhlasu s realizací záměru je třeba vnímat i v modifikaci nového stavebního zákona. Dle SSZ bylo odvolání souhlasu vlastníka pozemku možné a stavebník nemohl spoléhat na trvalost souhlasu, pokud jej současně neměl zajištěn např. ve formě věcného břemene.<sup>19</sup> Soudy potvrdily legitimitu obratu jednání obce, pokud byl řádně zdůvodněn, zejména navazoval-li takový obrat na dřívější vystupování, koncepce či strategie.<sup>20</sup> Nový stavební zákon posiluje právní jistotu stavebníka – souhlas vlastníka pozemku nebo stavby nelze vzít zpět po podání žádosti o povolení záměru (§ 187 NSZ). Pokud obec způsobí neplatnost svého jednání, např. jednáním nekompetentních osob, může být odpovědná za nedoložení souhlasu, bez něhož nelze stavbu realizovat, ač to bylo v plánovací smlouvě ujednáno.

### 6. Závěrečné shrnutí

Nová úprava plánovacích smluv v českém stavebním právu přináší nesporná pozitiva v podobě jasnějších pravidel, která upevňují právní jistotu, posilují transparentnost a usnadňují předvídatelnost pro stavební i samosprávnou praxi. Pro obce znamenají tyto smlouvy cenný nástroj, jak získat adekvátní participaci investora na rozvoji veřejné infra-

struktury či podíl z „plánovací výhody“, a to při zachování rovných a nediskriminačních pravidel. Pro stavebníky zase aktuální znění nového stavebního zákona zajišťuje dříve chybějící ukotvení závazků, např. nemožnost zpětvzetí souhlasu s povolením záměru nebo jasnější vymezení toho, k jakým námitkám už v navazujících řízeních nelze přihlížet.

Přesto však nelze opomenout přetrvávající úskalí. Tím nejzásadnějším zřejmě i do budoucna zůstává neostrá a v praxi složitě rozpoznatelná hranice mezi veřejnoprávními a soukromoprávními závazky v rámci jediné smlouvy. Tato nejasnost bude přinášet obtíže zejména při řešení sporů před nadřízenými správními orgány, které budou nuceny bez jednoznačné opory v literatuře či dosavadní judikatuře posuzovat závazky primárně soukromoprávní povahy.

Větší důraz na přesnost a opatrnost při přípravě smluv sice pomáhá omezit dosavadní nejasnosti v praxi, úplně je ale v blízké době neodstraní.

*JUDr. Sandra Konečná  
JUDr. Martin Abraham, MBA  
Abraham Legal, advokátní kancelář, s. r. o.*

<sup>14</sup> Nejvyšší správní soud, 8 As 72/2015 ze dne 19. 11. 2015.

<sup>15</sup> Ústavní soud, II. ÚS 2588/14 ze dne 25. 11. 2014.

<sup>16</sup> Ústavní soud, IV. ÚS 150/94 ze dne 23. 1. 1995.

<sup>17</sup> Nejvyšší soud, 22 Cdo 607/2014 ze dne 28. 5. 2014.

<sup>18</sup> Nejvyšší soud, 25 Cdo 1503/2018 ze dne 19. 6. 2018.

<sup>19</sup> Nejvyšší správní soud, 4 As 61/2014-48, Nejvyšší soud, 22 Cdo 1649/2013, Nejvyšší soud, 22 Cdo 2284/2009.

<sup>20</sup> Soudy již řešily spory o nahrazení projevu vůle, kdy se soukromé subjekty domáhaly souhlasu obcí s vybudováním inženýrských sítí na obecních pozemcích. Nejvyšší soud i Ústavní soud potvrdily, že samospráva má při správě svého majetku postavení vlastníka a zákon jí neukládá povinnost takový souhlas udělit. Ústavní soud v usnesení sp. zn. II. ÚS 2588/14 ze dne 25. 11. 2014 dospěl k závěru, že pokud obec založí své rozhodnutí o neudělení souhlasu se stavbou plynovodu na dlouhodobých koncepcích jako územní plán nebo energetická koncepce, je takový postup ústavně akceptovatelný. Rozhodnutí obce totiž vychází z dříve známých materiálů a racionálních požadavků, a je proto předvídatelné. Nejvyšší soud následně v rozhodnutí sp. zn. 22 Cdo 5237/2017 ze dne 24. 1. 2018 potvrdil platnost závěrů Ústavního soudu i pro vztahy, které se řídí „novým“ občanským zákoníkem, tj. zákonem č. 89/2012 Sb. Nejvyšší soud shrnul, že „nelze věcné břemeno zřídit na základě analogické aplikace zákona, a to ani tehdy, kdyby se z okolností případu jevílo zřízení věcného břemene nutným východiskem k řešení věci. Takové omezení vlastnického práva obce by tak přicházelo do úvahy jen tehdy, kdyby to umožňovaly předpisy o vyvlastnění. Neumožňuje-li snad veřejné právo v určité věci vyvlastnění, nelze to obcházet požadavkem na zřízení věcného břemene per analogiam v soudním řízení.“

**Planning Agreements In Czech Building Act: Characteristics, Use and Legal Aspects**, by Sandra Konečná, Martin Abraham

Planning agreements in Czech Building Act, fundamentally reformed by the new Building Act No. 283/2021 Coll., are a key contractual instrument for regulating relations between territorial self-governing units (or public infrastructure owners) and developers, facilitating the realization of construction projects. They are newly determined as public law contracts, which may, however, also contain private law obligations, with the principle that a single public law obligation is sufficient to determine the public law character of the entire agreement. A distinction is made between conditional planning agreements, which link decision-making in land-use plans to their conclusion, and voluntary planning agreements initiated by the parties. The preparation of agreements requires careful balancing of rights and obligations, where the obligations of the territorial self-governing unit are either exhaustively defined (public law) or unlimited (private law), and the developer's obligations include participation in infrastructure construction or providing performance for the appreciation of the land (the so-called planning advantage). Agreements are binding on the parties, and review and dispute resolution take place in administrative courts, which strengthens their public law character. The new Building Act also increases the legal certainty of developers by stating that the consent of the land owner cannot be withdrawn after submitting an application for project permission, thereby enhancing the overall regulation's legal certainty, transparency, and predictability in construction development.