



DOPORUČENÍ PRO
OBCE V OBLASTI
**VÝSTAVBY A UZAVÍRÁNÍ
SMLUV S INVESTORY**

DOPORUČENÍ PRO OBCE V OBLASTI **VÝSTAVBY A UZAVÍRÁNÍ SMLUV S INVESTORY**

EDICE **MMR PRO OBCE** 3



MINISTERSTVO
PRO MÍSTNÍ
ROZVOJ ČR

ISBN: 978-80-7538-231-3

Cílem tohoto materiálu je poskytnout praktická doporučení pro zástupce obcí v oblasti developerské výstavby a uzavírání smluv s investory.

Uvedená publikace je volně ke stažení v elektronické verzi na adrese: www.obcepro.cz/zakladni-dokumenty.

ÚVOD

Řada obcí¹ se nachází ve složité situaci – roste počet nových rodinných domů, bytových domů a s tím také počet obyvatel. Více lidí znamená vyšší tlak na dopravu, na kanalizaci, na vodovody, na místa ve školkách a školách, na péči zdravotnických zařízení, na sociální soudržnost obyvatel, na okolní přírodu, na veřejná prostranství nebo samozřejmě na samotný obecní úřad. Jestliže se investoři nepodílejí na nákladech, které příliv obyvatel nové výstavby způsobí, musí obce rozšiřovat infrastrukturu ze svých rozpočtů, což je dlouhodobě neúnosné.

Problémy s rezidenční výstavbou a suburbanizací jsou jedna věc, mnoho obcí ale nic podobného nezná a řeší zcela jiný typ developmentu – různé průmyslové areály, skladovací haly či komerční zóny. Obec je v důsledku takové činnosti zatížena nadměrnou nákladní dopravou (zvýšené emise, zhoršení kvality ovzduší, vibrace), nové nároky na pozemní komunikace (nutnost rozšíření stávajících silnic, budování kruhových objezdů, popř. i obchvatů²), mohou se objevit požadavky místních na řešení prostoru okolo areálu kupř. výsadbou nových dřevin nebo zbudování protihlukové bariéry. Každý nový průmyslový areál navíc zatěžuje kapacitu vodovodu a kanalizace. Investoři, kteří v obci realizují svůj podnikatelský záměr, by se proto měli prostřednictvím smluv s obcemi podílet na úhradě vzniklých nákladů na budování a rozšiřování veřejné infrastruktury.

Vzhledem k tomu, že smlouvy obcí s investory mohou nést jistý nepříjemný cejch „obchodování“ s veřejnými zájmy, proto je nutné hned zpočátku zdůraznit, že uzavírání těchto smluv nesmí být v rozporu se zákonem ani se zájmy obyvatel a musí být vždy maximálně transparentní. Nejedná se o „výměnný obchod“ typu „něco za něco“, ale o nastavení jasných a kvalitních pravidel, za kterých je možné v obci realizovat potřebnou výstavbu neohrožující zájmy obce a jejích obyvatel.

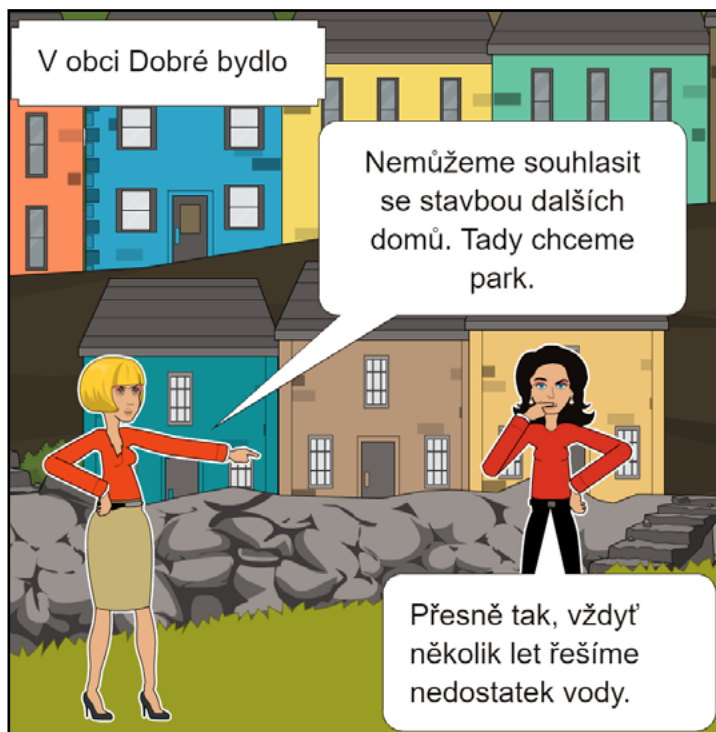


¹ Dále v této publikaci užíváme termín „obec“ pro označení všech územních samosprávných celků ve smyslu zákona č. 128/2000 Sb., o obcích. Závěry učiněné v této publikaci se vztahují také na hl. m. Prahu a její městské části, které jsou zčásti v odlišném postavení od ostatních obcí, mj. kupř. nepořizují a nevydávají pro své územní obvody územně plánovací dokumentaci; tu pořizuje a vydává hl. m. Praha.

² Smlouva o spolupráci při rozšíření komerční zóny Dobrovíz. In: Obec Dobrovíz [online]. 2014, 2014 [cit. 2019-06-11]. Dostupné z: <http://www.dobroviz.cz/smlouva-o-spolupraci-pri-rozsireni-komerzni-zony-dobroviz/d-1236>.

OBSAH

01	Rozvoj obce, veřejná infrastruktura a investice	5
	Jak definovat potřeby obce?	7
	Jak promítnout potřeby obce do územního plánu	8
	Zásady rozvoje jako pravidla pro jednání s investory	11
02	Co jsou smlouvy s investory	16
	Plánovací smlouvy podle stavebního zákona	17
	Smlouvy s vlastníky infrastruktury	18
	Smlouvy s investory	18
	Proces schvalování smlouvy	19
	Závazky investorů	19
03	Postavení obce jako veřejnoprávní korporace: limity smluv	22
	Smlouvy s investory a územní plán	23
	Smlouvy s investory a územní řízení	24
	Smlouva jako podmínka připojení k vodovodu a kanalizaci?	25
	Může investor vést cestu nebo kanalizační přípojku přes obecní pozemek?	26
	Povinnost převzít vybudovanou infrastrukturu	27
	Poplatek za zhodnocení pozemku	28
	Smlouvy o územním rozvoji a místní referendum	29
	Odpovědnost zastupitelů za schválení nevýhodné smlouvy	30
	Závaznost smluv pro nové zastupitele	30
	Náhrada škody za porušení smluvní povinnosti	31
	Co může obec dělat, když nedošlo k dohodě	32
	Zmařené investice: Odpovědnost za zrušení územního plánu soudem	36
04	Adaptační opatření a smlouvy s investory	39
05	Jak spolupracovat se sousedními obcemi při řešení developerských projektů?	42
	Příklad z praxe: Svazková dvoustupňová základní škola na Hostíně	44
06	Seznam použitých zdrojů	45
	Knihy	45
	Články	45
	Elektronické články	46
	Další elektronické zdroje	46
	Judikatura	48
	Právní předpisy	49



01
ROZVOJ OBCE, **VEŘEJNÁ
INFRASTRUKTURA
A INVESTICE**

Jestliže se mají obce rozvíjet a má fungovat veřejná infrastruktura, je samozřejmě nutné dobře znát území a potřeby obce. Proto je nutné mít zpracovány územně analytické podklady a dobrý územní plán. Obce by ale měly mít i program rozvoje (resp. strategické plány), který podle zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (dále jen „zákon o obcích“) schvalují zastupitelé. Program rozvoje není povinným dokumentem, ale je mimořádně žádoucí, aby ho samospráva měla a správně používaly.

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

Programy rozvoje by měly obcím umožnit:

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

Je vhodné, aby obce, které řeší závažnější problémy, využily odborníky, kteří jim pomohou zpracovat komplexní program

rozvoje, resp. strategický plán (větší města samozřejmě mají svoje vlastní útvary, které tyto strategické dokumenty mohou zpracovat). Mnohým menším obcím ale plně postačí, když si zmapují výše uvedené ukazatele např. na plánovacím setkání a pro formální naplnění požadavků programu rozvoje využijí webovou aplikaci Ministerstva pro místní rozvoj **ObcePRO**.³

Než se posuneme ve výkladu o smlouvách obcí s investory dále, upřesníme, co se rozumí pod pojmem „veřejná infrastruktura“. V praxi se totiž stává, že se pod tento termín zahrnuje jen infrastruktura dopravní a technická. Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (dále jen „stavební zákon“) v § 2 odst. 1 písm. k) ale říká, že veřejná infrastruktura má složky čtyři, a to pozemky, stavby, a zařízení (zřizované nebo užívané ve veřejném zájmu):

- dopravní infrastruktury, například stavby pozemních komunikací, drah, vodních cest, letišť a s nimi souvisejících zařízení;
- technické infrastruktury, kterou jsou vedení a stavby a s nimi provozně související zařízení technického vybavení, například vodovody, vodojemy, kanalizace, čistírny odpadních vod, stavby ke snižování ohrožení území živelními nebo jinými pohromami, stavby a zařízení pro nakládání s odpady, trafostanice, energetické vedení, komunikační vedení veřejné komunikační sítě a elektronické komunikační zařízení veřejné komunikační sítě, produktovody a zásobníky plynu;
- občanského 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;
- veřejných prostranství. (Pojem veřejná prostranství je vymezen v § 34 zákona o obcích: Veřejným prostranstvím jsou všechna náměstí, ulice, tržiště, chodníky, veřejná zeleň, parky a další prostory přístupné každému bez omezení, tedy sloužící obecnému užívání, a to bez ohledu na vlastnictví k tomuto prostoru.)

³ ObcePRO: *Program rozvoje obcí* [online]. Praha: Ministerstvo pro místní rozvoj [cit. 2019-06-11]. Dostupné z www.obcepro.cz.

JAK DEFINOVAT POTŘEBY OBCE?

Při plánování rozvoje obce a její infrastruktury v souladu s potřebami obce je nutné myslet na to, jak bude obec vypadat za několik let. Právě teď je sice zapotřebí další třída školky, ale za tři roky bude nutné mít školu. Podobných příkladů bychom našli celou řadu. Obce proto potřebují informace o tom, jaká bude demografická struktura obyvatelstva. Takové prognózy jsou samozřejmě nákladné, mnohdy ale není třeba mít přesné modelování – stačí odhad. Proto můžeme obcím doporučit, aby jednak vycházely ze svých programů rozvoje (popř. strategických plánů a akčních plánů). Dále pro základní orientaci v demografickém vývoji mohou **použít aplikaci Populační kalkulátor**,⁴ která jim umožní na základě informací o stávající a plánované výstavbě spočítat, kolik zhruba bude ve kterém roce dětí ve školním věku a jaká další občanská vybavenost (např. kulturní, sociální nebo sportovní) bude zapotřebí. Příkladem **demografické studie** je kupř. ta z městské části Praha 7.⁵

Obce by měly při stanovení současných i budoucích potřeb obce spolupracovat s úřady územního plánování a dalšími institucemi a společně by měly řešit, zda jsou splněny požadavky na dostupnost veřejné infrastruktury. K tomu by jim mohla alespoň orientačně napomoci metodika **Standardy dostupnosti veřejné infrastruktury**,⁶ kterou pro Ministerstvo pro místní rozvoj zpracovalo České vysoké učení technické v Praze (je plánovaná její aktualizace).

Každá obec by měla pečlivě sledovat, jaký je stav veřejné infrastruktury a jaké jsou výdaje na rozvoj, opravy a budování nové infrastruktury. Díky tomu vedení obce ví, jakou infrastrukturu musí v obci doplnit, jak nákladný bude její provoz. Obce mohou na základě těchto údajů alespoň orientačně určit, kolik bude obec „stát“ nová výstavba. Dobrým nástrojem pro menší obce je **systém AGIS**,⁷ který vytváří Sdružení místních samospráv ČR.

PŘÍKLAD Z PRAXE: STRATEGICKÉ PLÁNY MYSLÍ NA INFRASTRUKTURU

Samosprávy, které s investory o rozvoji infrastruktury vyjednávají, mají pro svoje území zpracovány potřebné strategické dokumenty, ze kterých mohou vycházet při řešení potřeb budování nové infrastruktury. Například městská část Praha 7 má **Strategický plán**⁸ a pro jeho implementaci také **akční plány**.⁹ Typickou součástí strategických dokumentů tohoto typu jsou SWOT analýzy. Podle té z Prahy 7 je zjevné, že slabou stránkou této městské části mj. je: „*Nedostatečná infrastruktura (např. školy, školky atd.) resp. její špatné zpracování pro rozvojová území*“.

Obdobně mají zpracovány strategické dokumenty i Říčany u Prahy. Ve **Strategickém plánu**,¹⁰ části nazvané Limity rozvoje města se píše: „*V případě vnitřních limitů se jedná spíše o rozvojové prahy jed-*

⁴ *Odhad důsledků nové bytové výstavby pro demografický vývoj a sociální infrastrukturu v suburbánních obcích* [online]. Přírodovědecká fakulta Univerzity Karlovy, 2014 [cit. 2019-06-13].

⁵ SOUKUP, Tomáš. Demografická studie. In: Městská část Praha 7 [online]. 2016 [cit. 2019-06-13]. Dostupné z: <https://www.praha7.cz/wp-content/uploads/councilResolution/Resolutions/29764/export/DemografickastudieMCPraha7cerven2016-340462.pdf>

⁶ Průměrné ceny dopravní a technické infrastruktury. *Ústav územního rozvoje* [online]. Ministerstvo pro místní rozvoj, 2019 [cit. 2019-06-13]. Dostupné z: <http://www.uur.cz/default.asp?ID=899>.

⁷ AGIS. Sdružení místních samospráv [online]. [cit. 2019-06-11]. Dostupné z: <https://www.smscr.cz/cz/1741-agis>.

⁸ *Strategický plán. Městská část Praha 7* [online]. [cit. 2019-06-13]. Dostupné z: <https://www.praha7.cz/temata/strategicky-plan/>

⁹ *Akční plán. Městská část Praha 7* [online]. [cit. 2019-06-13]. Dostupné z: <https://www.praha7.cz/temata/strategicky-plan/akcni-plan/>.

¹⁰ *Strategický plán města. Město Říčany* [online]. [cit. 2019-06-13]. Dostupné z: <https://info.ricany.cz/mesto/strategicky-plan-mesta>.

notlivých složek infrastruktury, které lze odstranit rozšířením jejich kapacity (např. úpravami silnice či rozšířením ČOV) nebo výstavbou dalších součástí infrastruktury (např. nové školy nebo silnice). Z pohledu města tedy jde o relativně snadno odstranitelné prahy, které vyžadují „pouze“ dostatečně velkou finanční investici. To, v jaké míře se tyto prahy projeví, navíc závisí na dalším rozvoji města – např. růst počtu pracovních míst zvýší nároky na kapacitu dopravní a technické infrastrukturu, růst dopravy následně může vyvolat potřebu ochranných opatření v oblasti některých složek životního prostředí, růst počtu dětí vyvolá potřebu rozšíření kapacity škol či výstavby nové školy apod.“ Z takového popisu limitu města je předem zřejmé, že Říčany jsou na hraně kapacit a bez dalších investic do budování nové nebo rozšiřování stávající infrastruktury není nadále možné stavět.¹¹

Dobrým příkladem toho, jak informovat investory o potřebách obce, je úvalský **zásobník projektů**.¹² Podle informací na webových stránkách města Úvaly je zásobník výsledkem široké diskuse s občany a je základním dokumentem, který slouží pro realizaci projektů města. Projekty v zásobníku se dělí do 4 skupiny a je u nich uvedeno, jaké náklady jsou potřeba pro jejich vybudování:

- 1) Komunikace: náklady: 103–228 mil. Kč, podíl města 71–196 mil. Kč
- 2) Chodníky, cyklostezky, křižovatky: náklady 25–36 mil. Kč, podíl města 10–16 mil. Kč

¹¹ Na téma jednání s investory o veřejné infrastrukturu napsala autorka ve spolupráci s dalšími odborníky několik článků pro časopis PRO města a obce. Tato metodika z nich čerpá. Seznam článků uveden v seznamu literatury.

¹² Indikativní zásobník projektů města Úvaly pro roky 2016 – 2020. Město Úvaly [online]. [cit. 2019-06-11]. Dostupné z: <http://www.mestouvaly.cz/mesto/projekty-mesta-2016-2020/>.

- 3) Bytový fond: náklady 37 mil. Kč, podíl města cca 25 mil. Kč
- 4) Životní prostředí: náklady 132 mil. Kč, podíl města cca 71 mil. Kč
- 5) Nebytový fond (zejména jde o investice v oblasti školství): náklady 352 mil. Kč, podíl města cca 78 mil. Kč¹³

Úvaly mají zpracovaný podrobný dokument s rozpisem částek potřebných pro realizaci projektů, s informací o dostupnosti sítí a o stavu přípravy projektové dokumentace.

Vytvoření podobného dokumentu lze doporučit každé obci. Takovýto přehled plánovaných projektů a nákladů na jejich realizaci je vhodným nástrojem pro jednání s investory o výši finančního příspěvku na veřejnou infrastrukturu.

JAK PROMÍTNOUT POTŘEBY OBCE DO ÚZEMNÍHO PLÁNU

V praxi se můžeme často setkat s nekvalitně zpracovanými územními plány, a to i těmi nejnovějšími. Příčinou bývá zadání, ve kterém obec dostatečně nevyjádří svoje problémy. K tomu se záhy přidává skutečnost, že stovky menších obcí nejsou ani pořizovateli svých územních plánů a do značné míry závisí na činnosti jiného úřadu. Svůj díl odpovědnosti nesou i zpracovatelé územních plánů – právě oni jsou odborníky, kteří by obci měli napomoci se zpracováním kvalitního územního plánu, který bude obsahovat všechny potřebné regulativy – např. stanoví vhodná omezení, aby se zamezilo příliš husté zástavbě, aby byla zachována zeleň a aby bylo v obci myšleno na dostatek veřejných prostranství.

Přitom sám stavební zákon požaduje, aby územní plánování mj. plnilo tyto dva úkoly: stanovení urbanistických, architektonických a estetických požadavků na využívá-

¹³ Tamtéž.

ní a prostorové uspořádání území a na jeho změny, zejména na umístění, uspořádání a řešení staveb a veřejných prostranství a stanovení podmínek pro provedení změn v území, zejména pak pro umístění a uspořádání staveb s ohledem na stávající charakter a hodnoty území a na využitelnost navazujícího území.

To se děje prostřednictvím regulací jako jsou tzv. indexy (nebo koeficienty) podlažní plochy, indexy podlažnosti, výšková omezení, indexy zeleně, minimální kapacity pro bydlení, minimální rozlohy pozemků pro výstavbu rodinných domů a podobně. To vše je možné dát už do samotného územního plánu a není třeba čekat na plán regulační. Dnes navíc stavební zákon umožňuje pořizovat územní plány s prvky regulačního plánu.

Z judikatury:

„Regulativ územního plánu požadující v určité ploše přizpůsobení navrhovaných staveb svým objemem, hmotovým řešením, tvarem a podlažností, převládajícím typem zastřešení převládajícímu charakteru stávající okolní zástavby představuje stanovení podmínky prostorového uspořádání, konkrétně úpravu charakteru a struktury... a není podrobností náležející svým obsahem regulačnímu plánu nebo územním rozhodnutím.“¹⁴

Územní plány by také měly využívat všech dalších možností, které jim stavební zákon dává – jde zejm. o etapizaci – pořadí změn v území s ohledem kupř. na funkční veřejnou infrastrukturu, podmínění dalšího rozhodování vydáním regulačního plánu na žádost nebo z podnětu, popř. územní studií. Ta ale není nejvhodnějším nástrojem – měla by ve skutečnosti předcházet schválení samotného územního plánu, protože prověřuje určité území a možnosti jeho využití. Územní studie navíc není pro rozhodování v území závazná a stavební úřad se od ní může odchýlit, pokud svůj postup zdůvodní.¹⁵ Dále je možné, v případě, že je rozhodování podmíněno vydáním regulačního plánu na žádost, požadovat po investorech uzavření plánovací smlouvy, která se může týkat všech 4 druhů veřejné infrastruktury – dopravní, technické, občanského vybavení i veřejných prostranství. Specifickým nástrojem je ještě tzv. dohoda o parcelaci. Jejím uzavřením lze také podmínit další rozhodování v území. Jedná se o smlouvu s vlastníky pozemků a staveb, které budou dotčeny navrhovaným záměrem, jejímž obsahem musí být souhlas s tímto záměrem a souhlas s rozdělením nákladů a prospěchů spojených s jeho realizací.

Z judikatury:

„Soud rovněž považuje za nesprávné, aby vhodnost území pro využití určitým způsobem byla územní studií prověřována až poté, kdy je toto využití území závazně stanoveno územním plánem (pokud nejde o situaci předvídanou v § 42 odst. 2 stavebního zákona). Postup odpůrce by měl být spíše opačný: vhodnost území pro určité využití by měl prověřit případně i prostřednictvím územní studie ještě předtím, než závazně stanoví využití území vydáním územně plánovací dokumentace. Územní studie má tedy zásadně charakter podkladu pro pořizování územně plánovací dokumentace... a neměla by sloužit k nahrazení úkolů územně plánovací dokumentace samotné.“¹⁶

¹⁴ Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 8. 2017, čj. 4 As 92/2017-37. Všechna rozhodnutí Nejvyššího správního soudu (dále v této knize jen „NSS“) jsou dostupná na www.nssoud.cz.

¹⁵ Viz rozsudek NSS ze dne 12. 3. 2015, . j. 7 As 191/2014 – 26 nebo Územní studie. In: Ústav územního rozvoje [online]. [cit. 2019-06-11]. Dostupné z: http://www.uur.cz/images/konzultacnistredisko/MetodickeNavody/US/US_metodika_20100727.pdf.

¹⁶ Rozsudek NSS č. j. 1 Ao 2/2009- 86 ze dne 20. 1. 2010.



PROČ VYUŽÍT REGULAČNÍ PLÁN

Regulační plány obce nepoužívají příliš často, přitom se jedná o vhodný nástroj k podrobné regulaci složitějších lokalit. Nejčastěji je najdeme ve městech, která mají památkové rezervace a potřebují stanovit přesná a přísná pravidla pro jejich ochranu. Známe dva druhy regulačních plánů, a to regulační plán z podnětu (nejčastěji obce) a na žádost (investora).

Pokud se obec domnívá, že by bylo vhodné určitou část území obce řešit regulačním plánem, je zapotřebí dát do územního plánu podmínku, že pro další rozhodování v území je nutné vydat regulační plán (regulační plán z podnětu lze vydat i bez této podmínky, ale rozhodování v území nebude do jeho vydání ničím podmíněno – stavět se bude moci i podle územního plánu bez dalších podmínek). Součástí územního plánu je pak buď zadání regulačního plánu na žádost, nebo u regulačního plánu z podnětu lhůta pro jeho pořízení, která musí být rozumná – nesmí fakticky bránit využití území.¹⁷ Regulační plán může nahradit i některá územní rozhodnutí.

¹⁷ S ohledem na § 102 odst. 4 stavebního zákona lze usuzovat, že rozumná je lhůta v délce trvání do 4 let od vydání územního plánu.

Regulační plány z podnětu se pořizují prakticky stejným způsobem jako územní plány, není pravdou (toto tvrzení se přitom v praxi někdy objevuje), že se na jejich podobě musí všichni dotčení vlastníci shodnout. U regulačních plánů na žádost shoda dotčených vlastníků zapotřebí je, současně se projevuje mnohem větší volnost žadatele (investora) při zpracování tohoto druhu regulačního plánu a popř. i plánovací smlouvy. Obec má jen omezené možnosti, jak ovlivnit podobu regulačního plánu na žádost, prakticky jí zbývá zejm. kvalitně zpracované a promyšlené zadání regulačního plánu a schválení či neschválení výsledného návrhu. Stavební zákon neříká, jestli se může nebo nemůže zapojit do pořizování regulačního plánu uplatňováním námitek (minimálně v rozsahu, ve kterém regulační plán nahrazuje územní rozhodnutí).

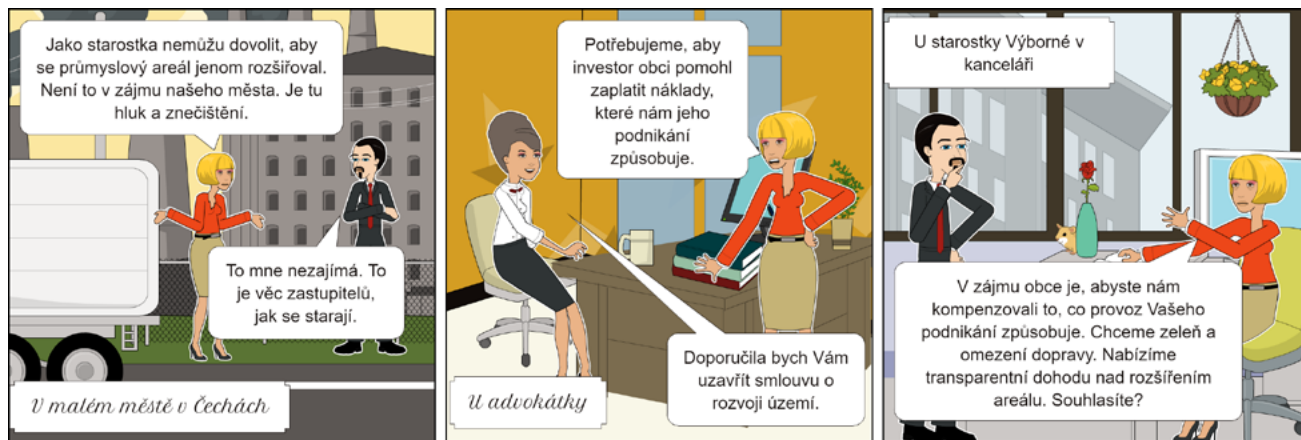
U regulačních plánů na žádost si obce musí dát pozor na skutečnost, že v případě, kdy nedojde k vydání regulačního plánu do pouhého 1 roku¹⁸ od okamžiku,

¹⁸ Podle 43 odst. 2 stavebního zákona „Podmínka vydání regulačního plánu na žádost pozbývá platnosti, pokud k vydání nedojde do 1 roku od podání úplné žádosti v souladu se zadáním regulačního plánu; do uvedené lhůty se nezapočítává doba, po kterou žadatel zajišťoval úpravu návrhu regulačního plánu podle výsledků projednání.“

kdy investor předal pořizovateli bezvadnou žádost o vydání regulačního plánu, podmínka pořízení regulačního plánu odpadá

a postupuje se jen podle územního plánu. Za účelem urychlení procesu mohou obce zvážit uzavření smlouvy s tzv. **létajícím pořizovatelem**.¹⁹

ZÁSADY ROZVOJE JAKO PRAVIDLA PRO JEDNÁNÍ S INVESTORY



Dobře zpracované zásady rozvoje obce, někdy označované jako pravidla pro vyjednávání s investory, mohou předcházet řadě problémů. Jejich hlavním cílem je deklarovat zájmy obce a zájmy občanů a informovat všechny zájemce o výstavbu, že je samozřejmě možné stavět v souladu s územně plánovací dokumentací, ale jen za určitých podmínek je také výstavba obcí podporovaná a v souladu se zájmy obce. Důvodem může být nedostačující veřejná infrastruktura, hluk, znečištění ovzduší a nemožnost pojmout až tisíce nových obyvatel. Obec pak má v roli účastníka územního řízení prosazovat své zájmy, které ale mohou být v rozporu se zájmy stavebníka (pokud bude jednat transparentně a nikoli na základě libovůle, diskriminačně nebo s prvky šikany vůči konkrétnímu stavebníkovi).

Z judikatury:

„Při hodnocení právních jednání činěných územně samosprávnými celky, a to i pokud vystupují v soukromoprávních vztazích, bude důkladněji bráno na zřetel, zdali je jejich postup souladný se zákonem, předvídatelný či nediskriminační.“²⁰

Zásady rozvoje jsou dobrovolným dokumentem, žádný zákon neříká, co mají obsahovat a nikde není stanoveno, jakou mají mít formu. Obvyklé je, že jsou schvalovány usnesením zastupitelstva (formu obecně závazné vyhlášky mít nesmí – zákon o obcích ani žádný zvláštní zákon nic takového neumožňuje). Přílohou usnesení bude text zásad rozvoje obce. Pro usnesení zastupitelstva, kterým se schvalují zásady, je dobré získat širo-

¹⁹ Metodický pokyn č. 1/2017: Náležitosti smlouvy na pořízení územního plánu nebo jeho změny. In: *Krajský úřad Jihočeského kraje* [online]. [cit. 2019-06-11]. Dostupné z: http://geoportal.kraj-jihocesky.gov.cz/gs/data/uploads/metodicky/metodickypokyn_1_2017.pdf

²⁰ Usnesení Ústavního soudu ze dne 25. 11. 2014, sp. zn. II. ÚS 2588/2014 (dále v této publikaci jen „ÚS“. Všechna rozhodnutí ÚS jsou dostupná na www.nalus.usoud.cz).

kou podporu všech zastupitelů. Mělo by jít o společnou dohodu napříč různými názory, protože je zapotřebí, aby usnesení platilo dlouhodobě a aby se razantně neměnily podmínky pro jednání se stavebníky s každým novým zastupitelstvem.

JAK ZÁSADY ROZVOJE FORMULOVAT

Pro tvorbu zásad rozvoje nebo zásad pro vyjednávání zatím neexistuje žádná jednotná metodika. Přesto je zřejmé, co by měly dobré zásady vždycky obsahovat. Navíc se obce mohou inspirovat u těch, kdo s investory už pracují – třeba město Říčany²¹ nebo městská část Praha 7²² či Praha 5.²³ Zásady rozvoje musí být zveřejněny a mělo by být vždy jasné deklarováno, že podle těchto pravidel obec při řešení nové výstavby postupuje. Obce mohou zásady rozvoje formulovat různým způsobem. Do příloh mohou dát podrobnosti, které se např. týkají specifikace technické infra-

struktury nebo podmínek přebírání infrastruktury do vlastnictví obce (obec nemá povinnost infrastrukturu převzít a provozovat, ale když to bude chtít udělat třeba za splnění určitých podmínek, může).²⁴

Zásady rozvoje by měly mít především tyto části:

a) Úvod

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

b) Vymezení pojmů

Zásady rozvoje nemusí zbytečně vymezovat pojmy, které už zná stavební zákon nebo jiný právní předpis. Je dobré, aby některé pojmy, které jinde nenajdeme, zásady rozvoje definovaly. Typicky může jít třeba o pojmy jako individuální stavebník, investor nebo smlouva o rozvoji území.

c) Vymezení situací, na které se vztahují

V zásadách rozvoje musí být uvedeno, na jaké situace se vztahují. Variant je několik a vždy by měly vycházet z toho, jakou konkrétní infrastrukturu obec potřebuje (může jít např. o příspěvek na občanskou vybavenost a veřejná prostranství nebo zbudování dopravní a technické infrastruktury v konkrétní lokalitě. Vždy však musí svoje požadavky opřít o řádné odůvodnění – musí přesně vědět, jak nová výstavba stávající infrastrukturu zatíží, jaké náklady budou zapotřebí na její rozšíře-

²¹ ZÁSADY PRO VÝSTAVBU VE MĚSTĚ ŘÍČANY. In: *Město Říčany* [online]. 29. 10. 2009 [cit. 2019-05-30]. Dostupné z: <https://info.ricany.cz/mesto/zasady-pro-vystavbu-ve-meste-ricany>.

²² Finanční spoluúčast investora na rozvoji MČ Praha 7. *Městská část Praha 7* [online]. [cit. 2019-06-11]. Dostupné z: www.praha7.cz/potrebuji-zaridit/stavba-rekonstrukce/planovani-stavby/financi-spoluucast-investora-na-rozvoji-mc-praha-7/.

²³ Např. ze zásad Prahy 5: Městská část Praha 5 (MČ) je povinna pečovat o trvale udržitelný rozvoj svého území a chránit veřejný zájem. MČ dbá o rozvoj transformačních, rozvojových a stabilizovaných území i přírodních lokalit, jakož i o vyvážené zajišťování potřeb bydlení, pracovních příležitostí, ochrany životního prostředí a zdraví, dopravy, výchovy a vzdělávání, kulturního rozvoje a sportu a rekreace. MČ si je vědoma, že záměry výstavby na území městské části vyvolávají nárůst počtu obyvatel a pracujících v dané lokalitě a vyžadují tak nutnost posílení veřejné infrastruktury. Zároveň si je MČ vědoma té skutečnosti, že investoři v území cítí odpovědnost za budoucí podobu jimi dotčeného území a vnímají potřebu budování veřejné infrastruktury, která je vyvolána realizací jejich záměrů. MČ má zájem na co nejefektivnějším procesu výstavby na svém území. Domnívá se, že vzájemná dohoda mezi MČ a žadatelem, předcházející vlastnímu správnímu řízení o stavebním záměru, která stanoví podmínky pro zajištění veřejné infrastruktury, je pro obě strany správným řešením. Viz Pravidla a zásady MČ Praha 5. Městská část Praha 5 [online]. [cit. 2019-06-11]. Dostupné z: www.praha5.cz/rozvoj-uzemi-prahy-5/pravidla-a-zasady-mc-praha-5/

²⁴ Viz oddíl 4 (Povinnost převzít vybudovanou infrastrukturu)

ní nebo jaká infrastruktura bude zapotřebí v konkrétní lokalitě. Obecně lze zvolit tyto způsoby regulace:

- **Zásady rozvoje se budou vztahovat na každou novou výstavbu v rozvojových plochách obce a na dostavbu v prolukách v současně zastavěném území obce**

Obec si může vymezit určité plochy (např. podle jejich funkčního využití v územním plánu), kterých se budou zásady rozvoje týkat. V takových plochách bude obec s novou výstavbou souhlasit jen tehdy, pokud bude zajištěna infrastruktura potřebná pro konkrétní lokalitu. Při výstavbě v prolukách mohou noví stavebníci hradit jen příspěvek na občanskou vybavenost stanovený např. pro každou bytovou jednotku.

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

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

d) Proces vyjednávání

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

e) Plnění investora

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

Je třeba zdůraznit, že výše příspěvku nebo dohodnuté věcné plnění musí být nejen odůvodněné, ale také přiměřené. Starosta nemůže chtít po investorech, aby postavil celou novou školu, pokud to neodpovídá kapacitě záměru. Stejně tak nemůže chtít milionové částky po drobných stavebnících. I tuto skutečnost musí zásady rozvoje reflektovat.

Když pak dojde k řešení konkrétního projektu, obec vydá stanovisko, ve kterém uvede, za jakých konkrétních podmínek je projekt pro obec přínosný a co musí být ze strany investora splněno, aby obec mohla v územním řízení jako účastník prohlásit, že byly splněny podmínky pro ochranu zájmů obce a jejích občanů.²⁵

Z judikatury:

„Při hodnocení právních jednání činěných územně samosprávnými celky, a to i pokud vystupují v soukromoprávních vztazích, bude důkladněji bráno na zřetel, zdali je jejich postup souladný se zákonem, předvídatelný či nediskriminační.“²⁶

²⁵ Uvádíme zde kupř. stanovisko jako účastníka řízení dle Zásad finanční spoluúčasti investora na rozvoji městské části Praha 7: Usnesení rady městské části Praha 7, ze dne 21. 8. 2018. Č.j. 0632/18-R. Dostupné z: <https://www.praha7.cz/usneseni/?id=30169&type=mainRes>.

²⁶ Usnesení ÚS u ze dne 25. 11. 2014, sp. zn. II. ÚS 2588/2014.

PRINCIP PŘIMĚŘENOSTI PLNĚNÍ A VYUŽITÍ ZÍSKANÝCH PROSTŘEDKŮ



Jedním z důležitých principů, kterým se samospráva při tvorbě a aplikaci zásad rozvoje obce musí řídit, je přiměřenost plnění, které má investor poskytnout. Plnění musí odpovídat rozsahu záměru a jeho dopadům na infrastrukturu a na život v obci. Obec tudíž nemůže po menších investorech požadovat kupř. výstavbu školy nebo plaveckého stadionu. Naopak dohodnout se mohou na zasíťování lokality, ve které se staví (to by mělo být samozřejmostí), poskytnutí obecného finančního příspěvku na rozvoj celkové občanské vybavenosti v obci a v případě větších záměrů i na dalších plněních jako je zajištění rekreačního prostoru, zřízení parku, školky a podobně.

Jinou otázkou, která souvisí s poskytnutým plněním, je nakládání se získanými finančními příspěvky. Je možné vést oddělený účet, ale není to nezbytné, zcela postačí samostatná kapitola v rozpočtu. Je ale velmi důležité, aby obec prokázala, že byly vybrané finanční prostředky skutečně využity na rozvoj veřejné infrastruktury. Část peněz může být věnována i do participativního rozpočtu. Nakládání se získanými prostředky musí být transparentní.

PŘÍKLAD Z PRAXE: ZÁSADY VYJEDNÁVÁNÍ V ŘÍČANECH

Dlouholetou zkušenost s pravidly pro výstavbu má město Říčany. Jejich „**Zásady pro výstavbu v rozvojových obytných zónách města Říčany**“ (dále jen „Zásady města Říčany“) byly schváleny už v roce 2009.²⁷ V Říčanech je jedna pracovní pozice vyhrazená právě jednání se stavebníky o finančním plnění městu a o výstavbě infrastruktury podle Zásad města Říčany. To považujeme za důležité – takový zaměstnanec obce přesně zná potřeby obce a je schopen kvalitně vyjednat s novými zájemci o výstavbu, ať už jde o individuální stavebníky nebo o větší investory. Realita v mnoha menších obcích je ale jiná – nemohou si dovolit vyčlenit jednoho úředníka na podobnou pozici a práci musí většinou zastat starosta.

²⁷ ZÁSADY PRO VÝSTAVBU VE MĚSTĚ ŘÍČANY. In: *Město Říčany* [online]. 29. 10. 2009 [cit. 2019-05-30]. Dostupné z: <https://info.ricany.cz/mesto/zasady-pro-vystavbu-ve-meste-ricany>.

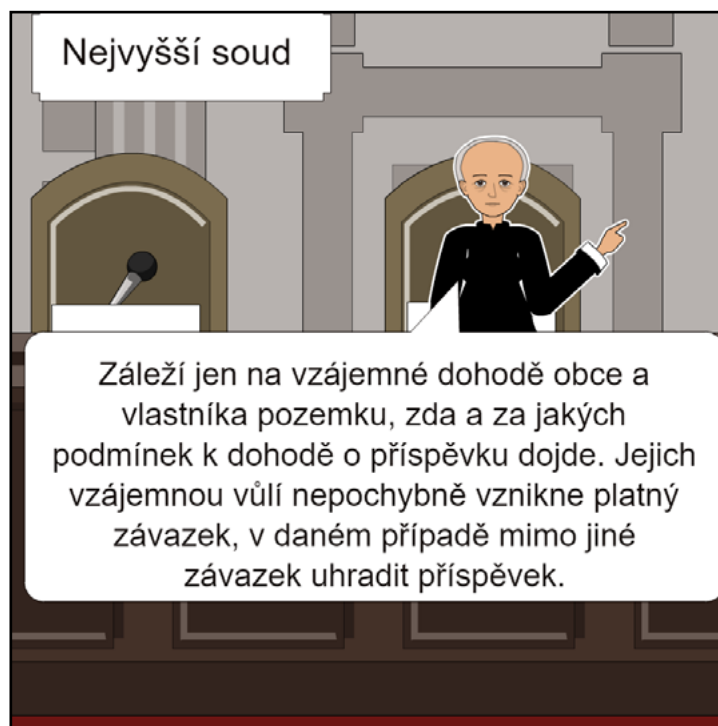
V Zásadách města Říčany se počítá s tím, že každý, kdo chce stavět, si musí zajistit vybudování potřebné veřejné infrastruktury. Město se na řešení infrastruktury pro rozvojové oblasti nepodílí, dokonce ji ani nepřebírá do svého vlastnictví nebo dokonce péče, jestliže by infrastruktura, resp. kupř. samotná pozemní komunikace a její veřejný profil nesplňovaly předem stanovené parametry.

Vedle toho město vybírá od stavebníků finanční příspěvek na posílení stávající veřejné infrastruktury v Říčanech, protože záměr stavby nového bytového i nebytového objektu vždy vyvolá nároky na posílení veřejné infrastruktury i v okolních částech než v dotčené lokalitě. Město nemá zveřejněnu podrobnou kalkulaci, ale ta je dostupná na úřadu. Výše plnění městu je podle Zásad města Říčany průmětem budoucích požadovaných investičních nároků veřejné infrastruktury na jednoho obyvatele ke dni sčítání, podlahové plochy bytové jednotky a podlahové plochy nebytového objektu. Celkový příspěvek na likvidaci odpadních vod, zásobování pitnou vodou a dopravní infrastrukturu tvoří pro bytovou jednotku o podlažní ploše do 40 m² 55 000 Kč a pro byt větší než 80 m² pak 126 200 Kč.²⁸

Na základě Zásad města Říčany je uzavřena smlouva o spolupráci buď v rámci programu Optimální spolupráce (kdy investor buduje infrastrukturu dle stanovených požadavků), anebo jde o tzv. Minimální partnerství (kdy si sice investor zajišťuje infrastrukturu pro svoji stavbu, ale tato infrastruktura nesplňuje požadavky města a pak ji město nepřebírá do vlastnictví). O finančním příspěvku na rozvoj stávající infrastruktury se uzavírá zvláštní dohoda. Závazky zajišťují Říčany prostřednictvím směnky.

Říčany ovšem nespolehají jen na zásady. Naopak, mají zpracovaný výše zmíněný Strategický plán a Akční plán. V obou dokumentech opakovaně upozorňují na stav infrastruktury a na její deficit a řádně definují potřeby a zájmy města.

²⁸ Viz ZÁSADY PRO VÝSTAVBU VE MĚSTĚ ŘÍČANY. In: *Město Říčany* [online]. 29. 10. 2009 [cit. 2019-05-30]. Dostupné z: <https://info.ricany.cz/mesto/zasady-pro-vystavbu-ve-meste-ricany>.



Obce mohou uzavírat s investory několik druhů smluv o rozvoji území. Prvním typem smlouvy je „plánovací smlouva“ (toto označení používá přímo stavební zákon v § 66), jejímž uzavřením mohou obce podmínit vydání regulačního plánu na žádost. Regulační plány se ale nepořizují příliš často, obce tedy využívají další dva druhy smluv (ačkoli někdy i ty nazývají jako smlouvy plánovací, ovšem nejde o skutečnou plánovací smlouvu).

Nejprve si řekneme více o „smlouvách s vlastníky technické a dopravní infrastruktury“, taktéž upravených stavebním zákonem (§ 86 a § 88). Tyto smlouvy musí předkládat žadatel o vydání územního rozhodnutí spolu s žádostí o vydání tohoto rozhodnutí v případech, kdy jeho záměr vyžaduje vybudování nové nebo úpravu stávající veřejné dopravní a technické infrastruktury.

Poslední možností jsou smlouvy, které stavební zákon nespécifikuje – v praxi jsou označovány jako „smlouvy s investory“, „smlouvy o spolupráci“ a podobně. Jedná se o smlouvy, kterými se investor zavazuje, že poskytne obci určité plnění, finanční nebo věcné, související se záměrem, který chce v obci realizovat. Obec se na druhé straně zavazuje, že nebude záměr blokovat, pokud budou splněny všechny předem dohodnuté zákonné a smluvní podmínky a požadavky.

Všechny tři druhy smluv o rozvoji území jsou smlouvami občanskoprávními (soukromoprávními, nikoli veřejnoprávními) podle zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník (dále jen „občanský zákoník“).

PLÁNOVACÍ SMLOUVY PODLE STAVEBNÍHO ZÁKONA

Uzavřením plánovací smlouvy se investor zaváže ke spoluúčasti na vybudování nové nebo úpravách stávající veřejné infrastruktury. Právní úpravu tohoto institutu najdeme v § 66 odst. 2 stavebního zákona, podle kterého mohou obce spojit požadavek na uzavření plánovací smlouvy s pořizováním regulačního plánu na žádost.²⁹ Plánovací smlouvy uzavírané v rámci procesu pořizování regulačního plánu na žádost se mohou týkat veškeré veřejné infrastruktury (a také tzv. modré a zelené infrastruktury – adaptačních opatření³⁰).

Obsah plánovací smlouvy stanoví vyhláška č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a způsobu evidence územně plánovací činnosti v příloze č. 13. Kromě standardního obsahu jako je identifikace stran smlouvy, je jistě důležité, že smlouva musí obsahovat:

- údaje o dotčené veřejné infrastruktuře a její stručnou charakteristiku, zejména údaje týkající se druhu a kapacity jednotlivých systémů technické infrastruktury,
- navrhované změny stávající veřejné infrastruktury nebo nároky na vybudování nové veřejné infrastruktury, jejich charakteristiku, požadovanou kapacitu jednotlivých systémů infrastruktury, jejich polohu nebo trasu, způsob a místo napojení na stávající veřejnou infrastrukturu,
- stanovení finančního podílu žadatele na nezbytných změnách stávající veřejné infrastruktury nebo vybudování nové veřejné infrastruktury,
- stanovení finančního podílu obce, kraje, státu nebo dalších osob na nezbytných změnách stávající veřejné infrastruktury nebo budování nové veřejné infrastruktury,
- závazek smluvních stran obsahující výši finančního podílu na realizaci dotčené veřejné infrastruktury a způsob jejího vybudování,

²⁹ K regulačním plánům jako nástrojům územního rozvoje viz pododdíl 2. 2. 1.

³⁰ Viz kapitola 4.

- závazek žadatele k využití veřejné infrastruktury v dohodnutém rozsahu a termínu,
- závazek žadatele provést nezbytná opatření na pozemku, zabraňující ohrožení veřejných zájmů v případě, že nedojde k realizaci navrhovaného záměru v dohodnutém rozsahu a čase,
- záruky žadatele k zajištění jeho závazku (například složení peněžní částky, bankovní záruka, zástava),
- 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 infrastruktury,
- záruky smluvních stran k realizaci veřejné infrastruktury podle regulačního plánu nebo územního rozhodnutí v dohodnutých termínech,
- závazek převzít pozemky určené k realizaci veřejné infrastruktury s výjimkou pozemků, u kterých k realizaci veřejné infrastruktury postačuje zřízení věcného břemene,
- závazek k převzetí a provozování veřejné infrastruktury, pokud není přílohou plánovací smlouvy smlouva zajišťující převzetí a provozování veřejné infrastruktury třetí osobou.

Určený obsah plánovací smlouvy může být jistým vodítkem pro tvorbu dalších druhů smluv s investory.

SMLOUVY S VLASTNÍKY INFRASTRUKTURY

Dalším typem smluv, které stavební zákon zná, jsou smlouvy s vlastníky dopravní a technické infrastruktury. Ty jsou zmíněny v ustanoveních § 86 a § 88. Žádost o vydání územního rozhodnutí musí obsahovat, v případě že záměr klade na území takové nároky, že vyžaduje vybudování nové nebo úpravu stávající veřejné dopravní a technické infrastruktury, také smlouvy s příslušnými vlastníky veřejné dopravní a technické infrastruktury. Máme za to, že vzhledem k tomuto výslovnému omezení na pouhé dva typy veřejné infrastruktury, nelze tyto smlouvy vztáhnout také na občanské vybavení a veřejná prostranství.

To, že záměr vyžaduje vybudování nové infrastruktury, by mělo být zřejmé právě z územně analytických podkladů, z územního plánu nebo z programu rozvoje obce, dostatečné informace o stavu infrastruktury musí mít obec, pokud je jejím vlastníkem. Tato skutečnost by měla být řádně doložena.

Návrh smlouvy může být součástí žádosti o vydání územního rozhodnutí (to pro případy, kdy by investor včas zahájil s vlastníky daných infrastruktur jednání a snažil se záměr řešit včas, aby vzniklo co nejméně překážek), nebo může být vyžadována až v rámci probíhajícího územního řízení podle § 88 stavebního zákona. V takovém případě stavební úřad územní řízení přeruší a vyzve žadatele k předložení smlouvy s příslušnými vlastníky veřejné dopravní a technické infrastruktury. Pokud žadatel nepředloží požadované smlouvy ve stanovené lhůtě, stavební úřad územní řízení zastaví. Stavební úřad může takto řízení přerušit např. na základě vlastních zjištění nebo na základě námitek vlastníků dopravní a technické infrastruktury.

Obce nemohou po stavebním úřadu přímo vyžadovat, aby územní řízení přerušil. Mohou to pouze namítat z pozice účastníka řízení a vlastníka dotčené infrastruktury.

SMLOUVY S INVESTORY

Omezené využití plánovacích smluv a smluv s vlastníky dopravní a technické infrastruktury vedlo řadu obcí k tomu, že uzavírají tzv. smlouvy s investory (nazývané též smlouvy o spolupráci) jako tzv. nepojmenované smlouvy podle občanského zákoníku. Uzavření tak-

vých smluv o příspěvku na infrastrukturu či jejím vybudování nelze na rozdíl od plánovacích smluv podle stavebního zákona vynutit, řada měst a obcí je ale přesto umí investory k podpisu podobné smlouvy motivovat. Předpokladem je dobrá schopnost obce vysvětlit a doložit situaci, ve které se nachází už v programu rozvoje, kvalitní územní plán a aktivita v řízeních podle stavebního zákona a samozřejmě určité vyjednávací schopnosti starosty nebo pověřeného zastupitele.

Dalším aspektem je skutečnost, že investor často nemůže bez spolupráce s obcí záměr realizovat, a musí dosáhnout např. domluvy ohledně zřízení služebností inženýrských sítí (podle občanského zákoníku) či stanovisko k napojení na stávající infrastrukturu, nebo o kladné stanovisko v řízeních podle stavebního zákona.

Nejsilnějším nástrojem obce jsou zmíněné služebnosti. Samospráva nemá povinnost žádostem vyhovět (zejm. pokud jde o tzv. služebnosti inženýrských sítí), musí totiž (při respektování požadavku na zamezení libovůle a diskriminace) primárně sledovat zájmy obce a občanů a nová výstavba jednoduše nemusí být v souladu s těmito zájmy, stejně tak zatížení nemovitostí služebností. Pokud se obec naučí tyto nástroje citlivě využívat a pokud je zakomponuje do transparentního systému, který je pro investory čitelný a předvídatelný, pak je možné, aby drobní i větší stavebníci obci podstatně pomohli při zajišťování financí pro budování nové a úpravy stávající veřejné infrastruktury.

PROCES SCHVALOVÁNÍ SMLOUVY

Obec jako veřejnoprávní korporace a právnická osoba musí svoji vůli uzavřít smlouvu projevit stanoveným způsobem. Pokud se bude smlouva týkat i nemovitostí a jejich převodu nebo třeba zřizování práva stavby, musí rozhodovat zastupitelé. V jednodušších případech může rozhodovat rada obce (pokud se rada nevolí, pak to bude starosta), je ale možné, aby si schvalování urči-

tého typu smluv (např. pro rozsáhlou developerskou výstavbu) vždy vyhradilo zastupitelstvo. Ve finále projevuje vůli obce navenek starosta (nebo pověřený zaměstnanec obecního úřadu), který smlouvu podepisuje – bez souhlasu příslušného orgánu obce to ale není možné.

ZÁVAZKY INVESTORŮ

Smlouvy s investory mohou obsahovat různé závazky developerů směrem k úhradě nákladů na infrastrukturu, jejíž potřeba je vyvolána realizací jejich záměru (o požadavku na přiměřenost mezi dopady záměru a rozsahem budované infrastruktury ještě budeme hovořit později).

Mezi základní závazky patří:

- Vybudování veškeré veřejné infrastruktury potřebné pro záměr a její předání obci;
- Zaplacení příspěvku obci na rozvoj stávající veřejné infrastruktury jinde v obci;
- Vybudování nebo rozšíření školky;
- Vybudování určitého typu komunikace, vybudování kruhového objezdu a chodníků spolu s veřejným osvětlením;
- Výsadba kvalitní zeleně.

Obce si mohou sjednat s investory i jiné závazky, podle konkrétních potřeb a podle možností konkrétního případu (např. pokud jde o velkého developera, který hodlá v lokalitě vystavět rozsáhlou rezidenční čtvrť, lze do závazků zahrnout i podporu kultury, sportovišť a podobně). V současné době, kdy se obce potýkají s problémy souvisejícími se změnou klimatu, by měly být samozřejmostí závazky směřující k realizaci adaptačních opatření.³¹

³¹ Přírodě blízká adaptační opatření ve městech. *Czech Globe: Ústav systému globální změny AV ČR* [online]. [cit. 2019-06-11]. Dostupné z: <http://www.opatreni-adaptace.cz/opatreni/>.

Rozsah závazků³² je samozřejmě omezen limity veřejného práva – nesmí být sjednáno nic, co by požadavky právních předpisů překročilo.

Určení rozsahu toho, co mohou investoři plnit, je složité. Neexistuje obecná hranice, ve které se má pohybovat finanční částka, kterou by mohli investoři poskytovat. Obce využívají různé způsoby. V některých obcích je určena jedna konečná částka pro rodinné domy (s přibližným odhadem nákladů na provoz infrastruktury pro jednu takovou stavbu), jinde využívají kombinaci minimálního rozsahu plánovaného záměru a určité částky za jeden metr čtvereční hrubých podlažních ploch záměru.

V některých případech se plnění určuje individuálně – zejm. u atypických záměrů jako jsou velké skladové haly, hobby-markety nebo pokud jde o realizaci rozsáhlých obytných souborů, kde je třeba budovat nejen dopravní a technickou infrastrukturu (což bývá plnění typické pro menší obce), ale také veřejná prostranství a budovy pro školství či jiné služby.

Neexistuje tedy jedno vodítko, které by mohlo obcím pomoci. Pro dopravní a technickou infrastrukturu sice existuje publikace, kterou vydává Ústav územního rozvoje ve spolupráci s Ministerstvem pro místní rozvoj pod názvem **Průměrné ceny dopravní a technické infrastruktury**,³³ podle které se lze orientovat v oblasti financování infrastruktury, nicméně pro občanskou vybavenost a pro veřejná prostranství je situace složitější (u veřejných prostranství lze ještě bez větších potíží definovat kupř. náklady na údržbu některé zeleně). Nejlepším způsobem je mít velmi dobrý přehled o stavu infrastruktury, deficitech, potřebě jejího rozšiřování, nutných rekonstrukcích a nákladech na její provoz. Díky tomu je obec schopna nejen určit částku potřebnou na jednoho nového obyvatele, ale také je schopna tento svůj požadavek zdůvodnit.

³² Viz kapitola 4.

³³ Průměrné ceny dopravní a technické infrastruktury. Ústav územního rozvoje [online]. Ministerstvo pro místní rozvoj, 2019 [cit. 2019-06-13]. Dostupné z: <http://www.uur.cz/default.asp?ID=899>.

ZAJIŠTĚNÍ ZÁVAZKŮ

Ani dobře vyjednané závazky mezi obcí a investorem nejsou ještě zárukou úspěchu. Nelze tak než doporučit, aby smlouva nespolehlala na „dobré slovo“ investora, ale aby v ní byly obsaženy přiměřené zajišťovací instituty. Přesto se v praxi lze setkat s tím, že samosprávy na tato opatření zapomínají, což vede k tomu, že obec se ve snaze dosáhnout splnění příslušných závazků musí obrátit na soud. To je samozřejmě mnohdy zdlouhavé a nákladné.

• Smluvní pokuta

Smluvní pokuta je velmi častým typem zajištění závazku. V případě, že některá smluvní strana poruší svůj smluvní závazek, nastoupí domluvená sankce – povinnost hradit smluvní pokutu. Zaplacení smluvní pokuty nezabavuje investora povinnosti splnit dluh smluvní pokutou utvrzený.

• Finanční (bankovní) záruka, ručení

Finanční záruka vzniká prohlášením banky (nebo může jít i o mateřskou společnost investora), že v záruční listině, že uspokojí obec podle záruční listiny do výše určité peněžní částky, pokud investor nesplní svůj dluh.

• Zajišťovací převod práva, zástavní právo

Podstatou zajišťovacího převodu práva je smluvní a dočasný převod práv investora na obec. Může jít např. o dočasný převod vlastnického práva k nemovitosti. Pokud ve stanovené době investor svůj závazek splní, vlastnické právo na něj má být převedeno zpět.

- **Směnka**

Jakkoli při uzavírání smluv s investory není zajištění závazku směnkou tolik časté, najdou se obce, které ji v praxi využívají. S ohledem na zajišťovací funkci půjde zpravidla o směnku vystavenou třetí osobou odlišnou od samotného investora (například dceřinou či mateřskou společností nebo fyzickými osobami, které se podílejí na činnosti investora).

- **Nejprve plní investor**

Rozdílné načasování plnění ze strany investora a obce jedním z velmi silných nástrojů, které mohou významně snížit riziko toho, že poté, co investor od obce „dostane, co potřebuje“, přestane spolupracovat a své závazky dobrovolně nesplní.

- **Právní jednání s odkládací podmínkou**

Podstatou je to, že investor s obcí uzavřou určitou smlouvu, přičemž smlouva bude obsahovat odkládací podmínku. K dalšímu plnění podle smlouvy dojde, až když je určitá podmínka splněna.



03
POSTAVENÍ OBCE
JAKO VEŘEJNOPRÁVNÍ
KORPORACE:
LIMITY SMLUV

Samosprávy mají v rámci výkonu samostatné působnosti dvojí postavení. Jednak veřejnoprávní (mocenské), kdy vystupují jako orgány veřejné správy a mohou např. rozhodovat o právech a povinnostech. Sem jednoznačně spadá např. schvalování a vydávání územního plánu. Vedle toho mají postavení soukromoprávní, kdy jsou v obdobném postavení jako občané nebo třeba právnické osoby. Sem řadíme např. uzavírání kupních smluv anebo postavení obce jako účastníka územního řízení nebo smlouvy o služnostech inženýrských sítí.

Vedle samostatné působnosti vykonávají obce ještě tzv. přenesenou působnost, tj. vykonávají státní správu, v oblasti územního rozvoje jde typicky o rozhodování stavebních úřadů na úseku územního řízení a povolování staveb.

Toto „rozpolení“ obcí má významný dopad na uzavírání smluv s investory, resp. na rozsah a obsah závazků samospráv. Obce se totiž nemohou k některým úkonům zavázat, jinak by docházelo k ovlivňování vrchnostenského (mocenského) rozhodování.

Z judikatury:

„Od veřejnoprávního postavení obce je však v rámci výkonu samostatné působnosti třeba odlišovat soukromoprávní postavení obce, při němž obec vystupuje jako právnická osoba v právních vztazích, v nichž má s ostatními účastníky rovné postavení. V těchto vztazích může obec stejně jako jiní jejich účastníci činit vše, co není zákonem zakázáno a svá práva a povinnosti si může se souhlasem druhé smluvní strany upravit odchýlně od zákona, pokud to zákon výslovně nezakazuje nebo z jeho povahy nevyplývá, že není možné se od něj odchýlit.“³⁴

³⁴ Rozsudek NS ze dne 28. 2. 2013, sp. zn. 33 Cdo 3225/2011.

SMLOUVY S INVESTORY A ÚZEMNÍ PLÁN

V některých smlouvách, které jsou veřejně dostupné, se obce zavazují, že učiní vše k tomu, aby byla připravena a schválena změna územního plánu ve prospěch určitého developerského záměru. Takový závazek je velmi ošidný a v žádném případě nelze obci doporučit podpis smlouvy. Proč?

V rámci uzavírání smluv obce vystupují jako subjekty soukromého práva, ale při schvalování územního plánu nebo změny vystupují jako veřejnoprávní (mocenské) subjekty. V územním plánování se prolíná samostatná a přenesená působnost obcí. Do výkonu veřejné správy ale nesmí obec žádnou soukromoprávní smlouvou zasahovat.

Smlouva, která by obsahovala závazek obce směřující ke změně územního plánu, je podle našeho názoru v této části neplatná. Změna územního plánu, schválená přímo na základě takového závazku, by s velkou pravděpodobností ani neobstála při soudním přezkumu.

Z judikatury:

„Aby byl proces pořizování zásad územního rozvoje úspěšný, je tedy nezbytné, aby krajský úřad, jakožto orgán garantující profesionalitu celkového procesu a hájící veřejný zájem a zastupitelstvo kraje reprezentující politickou vůli občanů kraje při pořizování územně plánovací dokumentace vzájemně spolupracovaly. Na druhou stranu je však nutné, aby ani jeden z orgánů nepřekračoval zákonem vymezené mantinely svěřené působnosti a nezasahoval do činnosti uložené zákonem orgánu druhému.“³⁵

Smlouva samozřejmě nesmí zasahovat ani do činnosti stavebního úřadu nebo jiného orgánu státní správy. Nepřípustné jsou zejm. závazky směřující k vydání konkrétního územního rozhodnutí.

Příklad z praxe: Černolice: Nechvalně známá smlouva

Před řadou let uzavřela obec Černolice u Prahy smlouvu o spolupráci se společností Altsteadter. Smlouva obsahovala

³⁵ Rozhodnutí se sice týká zásad územního rozvoje, ale lze je vztáhnout na územní plány. Viz rozsudek NSS ze dne 21. 6. 2012, č. j. 1 Ao 7/2011-526.

závazek obce změnit využití pozemků v územním plánu dle požadavku investora.³⁶ Po schválení územního plánu bylo zahájeno trestní stíhání, v rámci kterého se Ministerstvo vnitra vyjádřilo k uzavírání smluv s investory.

Ministerstvo připustilo, že smlouvy o územním rozvoji uzavírané podle občanského zákoníku jsou obecně přípustné. Závazky, které na sebe obec vezme jako protiplnění k poskytnutému sponzorskému daru, však mají své limity. Konkrétně ministerstvo dovodilo, že pokud se „obec zavazuje k určitému jednání – zařazení pozemků do územního plánu – v situaci, kdy je celý rozhodací proces teprve na počátku a v mezidobí se

mohou objevit okolnosti, které by obec nutily odchýlit se od proklamovaného záměru (vyhovění sponzorovi). Takto koncipované znění smlouvy by tak obec de facto smluvně zavazovalo k tomu, jakým způsobem bude v budoucnu vykonávat veřejnou (vrchnostenskou) správu.“³⁷

Ministerstvo zdůraznilo, že obec je ve smyslu § 2 odst. 2 zákona o obcích povinna pečovat o všestranný rozvoj svého území a o potřeby svých občanů a při plnění svých úkolů chránit též veřejný zájem. A tuto zákonnou povinnost nelze v souvislosti s procesem změny územního plánu dopředu smlouvou omezit. Obec je totiž v souvislosti se změnou územního plánu povinna vést transparentní a odborně náročný proces, jehož výsledek není možné dopředu předjímat.³⁸

SMLOUVY S INVESTORY A ÚZEMNÍ ŘÍZENÍ



V případě územních řízení, kde obce vystupují jako účastníci řízení a mají za úkol hájit vlastnictví obce nebo zájmy svých obyvatel, je situace podstatně odlišná od postavení obce při vydávání územního plánu. Zde se obec může zavázat,

vhodně formulovaným závazkem, že poskytne investorovi součinnost, např. že mu dá souhlas se záměrem. V územním

³⁶ Platný územní plán. *Obec Černolice* [online]. Černolice, 2017 [cit. 2018-04-30]. Dostupné z: <http://www.cernolice.net/cs/platny-uzemni-plan-44>

³⁷ Z Usnesení o odložení věc podezření ze spáchání trestného činu porušení povinnosti při správě cizího majetku dle § 220 trestního zákoníku a trestného činu zneužití pravomoci úřední osoby dle § 329 trestního zákoníku, kterých se měli dopustit blíže neurčení volení zastupitelé Obce Černolice. Krajské ředitelství policie Středočeského kraje, č. j. KRPS-440648-122/TČ-2012-011681-JS. 2014. Dostupné také z: <http://www.cernolice.net/cs/content/sendFile/name/d640bc6a8e20f17dc1481bbe8fd876cc>

³⁸ Tamtéž.

řízení obec nevystupuje v mocenském postavení, ale má obdobnou pozici jako další účastníci. Důležité je, aby byly vždy předem stanoveny podmínky (respektující veřejný zájem a zájem obyvatel obce), které musí záměr splňovat a za jejichž splnění obec bude souhlasit a nebude v řízení vystupovat proti záměru.

Tento názor potvrdilo také Ministerstvo vnitra ve výše zmíněné kauze Černolic. Podle něj platí, že smluvní závazek obce udělit souhlas v rámci územního řízení (tj. jako účastník řízení) by byl možný, protože se týká až závěrečných fází procesu. Za tento souhlas, resp. za nekladení překážek v případě, že záměr splňuje dohodnuté podmínky, může obec žádat příspěvek na rozšíření veřejné infrastruktury (nikoli ale poplatek za připojení k vodovodu či kanalizaci, to by bylo v rozporu se zákonem č. 274/2001 Sb., o vodovodech a kanalizacích).

SMLOUVA JAKO PODMÍNKA PŘIPOJENÍ K VODOVODU A KANALIZACI?



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

týkají s tím, jak postupovat, pokud je na území obce realizován větší investiční projekt, ať již jde o výstavbu několika rodinných domů či strojírenský provoz, a přitom je již kapacita vodovodu či kanalizace téměř naplněna.

V případě, že kapacita vodovodu či kanalizace nedostačuje pro připojení, doporučují autoři komentáře k zákonu o vodovodech a kanalizacích uzavření smlouvy podle § 86 odst. 2 písm. d) stavebního zákona. Prakticky může obec informovat o dané situaci stavební úřad, který pak účastníka stavebního řízení vyzve, aby smlouvu podle stavebního zákona uzavřel. Teprve až když odmítne zájemce sjednat závazek zaplatit potřebná technická opatření (či je vybudovat), je možné jeho žádost o napojení odmítnout.³⁹

³⁹ RUBEŠ, Pavel. *Zákon o vodovodech a kanalizacích: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2014. Komentáře (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-80-7478-618-1.

Obec nemá povinnost navyšovat kapacitu vodovodu a kanalizace tak, aby stále dostatovala nové výstavbě. Pokud § 8 odst. 5 zákona o vodovodech a kanalizacích zakazuje podmiňovat připojení vodovodní nebo kanalizační přípojky finančním nebo jiným plněním, týká se to logicky pouze situace, kdy nejsou dány důvody odepření připojení na vodovod nebo kanalizaci pro kapacitní a technické možnosti infrastruktury. Pokud jsou dány důvody pro nepřipojení, tak případné plnění není úhradou za připojení, spíše úhradou za navýšení nedostatečné kapacity dané infrastruktury.

Z judikatury:

„Zákon o místních poplatcích ani jiný zákon nezakazují dohodu mezi obcí a vlastníky pozemků, v níž se vlastníci pozemků zaváží finančně přispět obci na vybudování infrastruktury (kanalizace, vodovodu apod.), která jim bude ku prospěchu (zvýší hodnotu jejich pozemků). Nemožnost sjednat takový příspěvek nelze dovodit ani z povahy zákona o místních poplatcích; nelze zejména přehlížet, že jím je upraven poplatek související s možností připojení kanalizačních a vodovodních přípojek na kanalizaci a vodovod, nikoli další inženýrské sítě. Záleží tedy jen na vzájemné dohodě obce a vlastníka pozemku (konsenzu jejich vůlí), zda a za jakých podmínek k dohodě o příspěvku dojde. Jejich vzájemnou vůli projevenou ve smlouvě však nepochybně vznikne platný závazek, v daném případě mimo jiné závazek uhradit příspěvek.“⁴⁰

⁴⁰ Rozsudek NS ze dne 28. 2. 2013, č. j. 33 Cdo 3225/2011. (Dále v této publikaci jen „NS“. Všechna rozhodnutí NS dostupná na <http://www.nsoud.cz/>.

MŮŽE INVESTOR VÉST CESTU NEBO KANALIZAČNÍ PŘÍPOJKU PŘES OBECNÍ POZEMEK?

Na tuto otázku odpovídá právní úprava práva nezbytné cesty a tzv. služebnosti v občanském zákoníku. Jednou ze služebností je „právo nezbytné cesty“.⁴¹ To je upraveno v § 1029 občanského zákoníku. Podle tohoto ustanovení může vlastník nemovité věci, na níž nelze řádně hospodařit či jinak ji řádně užívat proto, že není dostatečně spojena s veřejnou cestou, žádat, aby mu soused (tj. i obec) za náhradu povolil nezbytnou cestu přes svůj pozemek. Pokud nedojde k dohodě, může dojít i na soud. Ten může povolit nezbytnou cestu v rozsahu, který odpovídá potřebě vlastníka nemovité věci řádně ji užívat s náklady co nejmenšími, a to i jako služebnost.

Vedle připojování nemovitostí a účelových komunikací k místním komunikacím musí obce při nové výstavbě řešit vedení inženýrských sítí a připojování se ke stávajícím sítím. Také zde se mísí úprava veřejnoprávní se soukromoprávní. Je tedy třeba řešit jak různá povolení orgánů státní správy, tak otázky zásahu do vlastnictví, pokud jsou sítě vedeny přes pozemky obce. Občanský zákoník upravuje v § 1267 speciální druh služebnosti – služebnost inženýrské sítě. Ta zakládá právo vlastním nákladem a vhodným i bezpečným způsobem zřídit na služebném pozemku nebo přes něj vést vodovodní, kanalizační, energetické nebo jiné vedení, provozovat je a udržovat. Tato služebnost nemůže vzniknout rozhodnutím soudu, na využití obecního pozemku neexistuje žádný nárok.

Z judikatury:

„Udělení či neudělení souhlasu vlastníka pozemku, kterým je obec, spadá do samostatné působnosti obce a soudy, potažmo stát, nemohou obcím nařizovat, jak mají v obdobných situacích postupovat a za jakých okolností mají souhlas se stavbou udělit. Je pouze na rozhodnutí obce, která se svým majetkem hos-

⁴¹ Více např. v článku SVOBODA, Karel. Jak vymezit právo cesty. In: *Bulletin advokacie* [online]. 10. 12. 2015 [cit. 2019-05-30]. Dostupné z: www.bulletin-advokacie.cz/jak-vymezit-pravo-cesty?browser=mobi.

*podaří, zda souhlas ke stavbě udělí. Nic na tom nemůže změnit ani skutečnost, že jde o pozemky ve vlastnictví obce, tedy sloužící obecnému užívání.*⁴⁴²

V případě některých inženýrských sítí (elektrické vedení, telekomunikace) se v podstatě jedná o zákonná věcná břemena,⁴⁴³ jejich základní úprava je v různých veřejnoprávních normách.⁴⁴⁴ Tou je např. zákon č. 458/2000 Sb., o podmínkách a o výkonu státní správy v energetických odvětvích. Na tato zákonná břemena se vztahuje výše uvedená úprava občanského zákoníku jen do té míry, do jaké nejsou řešena normou veřejného práva.

⁴⁴² Rozsudek NS ze dne 28. 5. 2014, č. j. 22 Cdo 607/2014.

⁴⁴³ „Věcná břemena zřízená na základě zákona (tedy nejen podle energetického zákona) mají specifický režim, upravený veřejnoprávními předpisy, na jejichž základě byla zřízena. I když mají nesporný veřejnoprávní prvek daný způsobem jejich vzniku a účelem, kterému slouží, nelze přehlížet, že mají i významný prvek soukromoprávní. Občanské právo definuje věcné břemeno jako právo někoho jiného než vlastníka věci, které ho omezuje tak, že je povinen něco trpět, něčeho se zdržet nebo něco konat. Tzv. zákonná věcná břemena tento charakter mají také. Ostatně zákony, podle nichž vznikají, je tímto pojmem označují. Jejich režim však není zcela totožný s režimem smluvních věcných břemen, neboť se řídí speciální úpravou právních předpisů, které upravují činnosti, k jejichž provozování vznikly. Nejde však o úpravu komplexní, která by vylučovala použití obecné úpravy občanského práva o věcných břemenech. Proto pokud tyto speciální předpisy nemají zvláštní úpravu, řídí se jejich režim obecnou úpravou občanskoprávní.“ Nález ÚS Pl. ÚS 25/04 ze dne 25. 1. 2005

⁴⁴⁴ Srov. *Občanský zákoník: komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2014. Komentáře (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-80-7478-370-8.

POVINNOST PŘEVZÍT VYBUDOVANOU INFRASTRUKTURU

V souvislosti s novou výstavbou v obci dochází k situacím, kdy investor vybuduje také doprovodnou infrastrukturu (komunikace, veřejné osvětlení, kanalizační či vodovodní řad), následně chce danou infrastrukturu převést na obec. Právní úprava obecně neomezuje vlastnictví infrastruktury (výjimka je např. místní komunikace – jejím vlastníkem je ze zákona obec), a pokud ji investor vybuduje, je také jejím vlastníkem. Obec nemá povinnost převzít vybudovanou infrastrukturu do svého vlastnictví, a to ani bezúplatně.

Při zodpovězení otázky, zda by obec měla určitou infrastrukturu převzít do svého vlastnictví, je potřeba se zabývat otázkou, na kolik je to vhodné a potřebné pro výkon působnosti obce (podle § 2 odst. 2 zákona o obcích obec reprezentuje a chrání veřejný zájem a pečuje o všestranný rozvoj svého území a o potřeby svých občanů). Vedle toho je ovšem zapotřebí zvažovat také finanční dopady daného kroku na majetek obce, neboť obec má povinnost svůj majetek chránit a využívat jej účelně a hospodárně (§ 38 zákona o obcích).

Současně ale bývá s infrastrukturou, která je v soukromém vlastnictví, řada problémů a občané obce se dožadují jejich vyřešení po obci. Obec proto musí zvažovat, na kolik je to v zájmu obce, jaké s tím budou spojeny náklady a pečlivě smluvně ošetřit, jak se na těchto nákladech například bude podílet investor. Přitom bez toho, aby obec měla jasnou představu, jaké náklady budou s provozem a údržbou infrastruktury spojeny, nemůže odsouhlasit podmínky jejího převzetí, aniž by porušila závazek účelného a hospodárného využití obecního majetku (kterému odpovídá také požadavek jednání s péčí řádného hospodáře pro členy zastupitelstva a rady).

V řadě případů je na místě, aby obec převzala vlastnictví infrastruktury, kterou investor vybuvoval. Je však vhodné, aby v co nejdřívejší fázi existovala dohoda mezi obcí a investorem o podmínkách převodu vlastnictví k příslušným nemovitostem. Jako ideální lze doporučit řešení, kdy obce schválí obecně závazná pravidla

pro přijetí infrastruktury do majetku obce, přičemž tato pravidla vymezují obsah a náležitosti nabídky, kterou by měl investor učinit v případě, že chce, aby jím budovaná infrastruktura byla přijata obcí.

Obec tak může vyžadovat, aby taková nabídka obsahovala např.

- Projektovou dokumentaci;
- Odhad nákladů a plán financování;
- Doklady o právním vztahu k nemovitosti;

- Dohody se správci a vlastníky navazujících infrastruktur;
- Plán údržby (včetně zeleně), apod.
- Přehled termínů záruk.

Pro různé typy infrastruktury pak lze doporučit vyžadování dalších specifických podkladů, další informace a doklady by pak měly být předány před tím, než obec infrastrukturu skutečně převezme. Poměrně podrobná pravidla pro přijetí nové infrastruktury vydalo například Statutární město Hradec Králové.⁴⁵

POPLATEK ZA ZHODNOCENÍ POZEMKU

Ačkoli tato otázka nesouvisí přímo se zásadami rozvoje, je důležité upozornit, že jedním ze způsobů, jak získat peníze na infrastrukturu je vybírání místního poplatku za zhodnocení stavebního pozemku možností jeho připojení na vodovod nebo kanalizaci podle § 10c zákona č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích. Ten může obec zavést, pokud právě vybudovala nový vodovod nebo kanalizaci. Poplatek se vybírá za navýšení hodnoty stavebního pozemku na území obce, a to za předpokladu, že v důsledku této nově vybudované infrastruktury získal vlastník možnost svůj pozemek připojit k vodovodu či kanalizaci, čímž došlo ke zhodnocení jeho stavebního pozemku.

V případě, že v obci existuje vodovod nebo kanalizace a obec buduje tyto stavby nově nebo je rekonstruuje z důvodu havarijního stavu, nefunkčnosti nebo nízké kapacity, nejedná se o první možnost napojení se na předmětnou infrastrukturu; v takovém případě není možné poplatek zavést.

S účinností od 1. 7. 2017 platí, že obecně závaznou vyhláškou, kterou se poplatek stanoví, je možné přimnout pouze do konce kalendářního roku, ve kte-

rém nabylo právní moci kolaudační rozhodnutí stavebního úřadu pro stavbu vodovodu nebo kanalizace.

Další podmínkou pro zavedení předmětného místního poplatku je skutečnost, že vodovod nebo kanalizace byly vybudovány obcí. To znamená, že obec musí být stavebníkem podle § 2 odst. 2 písm. c) stavebního zákona. Fakticky stačí, pokud je obec investorem či objednatelem stavby.

Sazba poplatku se stanoví na 1 m², přičemž zároveň platí, že částka nesmí přesáhnout rozdíl ceny stavebního pozemku bez možnosti jeho připojení na obcí vybudovanou stavbu vodovodu nebo kanalizace a ceny stavebního pozemku s touto možností. Sazba poplatku může být stanovena diferenciovaně pro soubory pozemků, které mají stejný nebo obdobný kvalitativní charakter (například je možné rozlišit stavební pozemky zastavěné rodinnými domy, stavební pozemky určené k zastavění rodinným domem, stavební pozemky zastavěné stavbou pro výrobu apod.), nebo jednotnou sazbou pro všechny pozemky dotčené vybudovanou výstavbou nové obecní infrastruktury.

⁴⁵ Obecné zásady Statutárního města Hradec Králové pro přijetí nově budované infrastruktury do majetku města. *Hradec Králové* [online]. 2013 [cit. 2019-06-11]. Dostupné z: <https://www.hradeckralove.org/obecn-zasady-statutarniho-mesta-hradec-kralove-pro-prijeti-nove-budovane-infrastruktury-do-majetku-mesta/d-63321>.

Poplatek za zhodnocení pozemku možností jeho připojení na vodovod nebo kanalizaci představuje pro obce, které nově budoují vodovod či kanalizaci, možnost pokrýt náklady na zřízení této nové infrastruktury z prostředků fyzických a právnických osob, které vlastní stavební pozemky v obci. Zároveň je však nutno splnit poměrně striktní pravidla, která jsou obsažena v zákoně

o místních poplatcích. Zároveň je nutné provést ocenění pozemků znalcem, protože sazba poplatku nesmí přesáhnout rozdíl ceny stavebního pozemku bez možnosti jeho připojení na obcí vybudovanou stavbu vodovodu nebo kanalizace a ceny stavebního pozemku s touto možností.

SMLOUVY O ÚZEMNÍM ROZVOJI A MÍSTNÍ REFERENDUM



Během trvání smlouvy se mohou vyskytnout různé překážky. Některé z nich mohou obci objektivně zamezit v tom, aby splnila podmínky smlouvy (mezi ty extrémnější patří samozřejmě živly). Někdy může být takovou překážkou třeba referendum (zákon č. 22/2004 Sb., o místním referendu). Občané mají v referendu poměrně silný nástroj, jak zavázat zastupitele, aby rozhodovali tak, jak si přejí. Pokud je uzavřená smlouva v rozporu s výsledkem referenda, mají zastupitelé vážný problém. Smlouva samotným referendem není nijak dotčena – pořád platí a musí se z ní plnit. Plnění by ale znamenalo rozhodování v rozporu s referendem. Pokud mají obce nekvalitní smlouvy, musí se např. pokusit dojednat s investorem změnu závazků. Jestliže ale nebudou úspěšné, může dojít i na odpovědnost za nesplnění smlouvy a zastupitelé se budou muset podílet na úhradě škody, která investorovi vznikla. Ta se může pohybovat i v desítkách milionů korun.

Řešením je myslet na referendum včas. Už do smlouvy by si obec měla dát podmínku, že v případě, kdy proběhne referendum (je totiž třeba zdůraznit, že návrh na konání referenda vůbec nemusí pocházet jen od samostatné obce, naopak často přijde „ze zdola“, od občanů), nenese odpovědnost za to, co nebude moci splnit (samozřejmě by do smlouvy obce neměly dávat závazky ke změně územního plánu a podobně, které jsou jednak v rozporu se zákonem, a navíc nejčastěji hrozí být v rozporu s výsledkem referenda). Referendum se zkrátka podobá povodni – když proběhne, mnohdy nelze v plnění smlouvy řádně pokračovat.

ODPOVĚDNOST ZASTUPITELŮ ZA SCHVÁLENÍ NEVÝHODNÉ SMLOUVY

Ve smlouvách o rozvoji území se investor zavazuje obci uhradit určité plnění, zpravidla jako zohlednění dopadů na infrastrukturu obce. Obce se někdy zavazují poskytnout podporu předkládanému projektu. Pokud by byly závazky obce sjednány nesprávně a nevýhodně, např. by směřovaly ke změně územního plánu nebo dokonce k ovlivňování územního řízení, nebo by nebylo zřejmé, jak mají být použity finanční prostředky (plnění developera), mohli by zastupitelé čelit trestnímu stíhání. Jednalo by se o trestný čin zneužití pravomoci úřední osoby dle § 329 a nepřímého úplatkařství dle § 333 odst. 2 zákona č. 40/2009 Sb., trestního zákoníku.

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

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

Obcím lze doporučit, aby se nezavazovaly k ovlivňování výkonu veřejné moci (ani v samostatné působnosti) a aby vždy transparentně stanovily (nejlépe ve smlouvě), k čemu budou finanční prostředky užity a aby s nimi vhodně nakládaly v rámci rozpočtu. Vybrané částky musí být vždy použity v zájmu obce, na rozvoj infrastruktury, vybavenosti nebo např. kulturního či sportovního života v obci. Taktéž by mělo investování těchto prostředků vždy souviset alespoň do určité míry s investorským záměrem (to ale zřejmě bude i podmínkou ze strany investora).

Kromě trestní odpovědnosti by bylo možné uvažovat i o odpovědnosti občanskoprávní. Zastupitelé totiž musí jednat s tzv. péčí řádného hospodáře. Zastupitelé si proto musí dávat pozor na to, o jakých dokumentech hlasují, jaké smlouvy schvalují a zda jednájí v zájmu obce. Pokud existuje rozpor nebo nejistota, je lépe si obstarat stanovisko nebo alespoň konzultaci odborníka.

ZÁVAZNOST SMLUV PRO NOVÉ ZASTUPITELE

Podobně jako v případě konání referenda, mohou zasáhnout do zájmu obce na plnění smlouvy volby – nové zastupitelstvo vidí investorský projekt jinak a nemá zájem na tom, aby se v obci stavělo (s tímto programem mohla být např. i zvolena nová koalice). Nové zastupitelstvo (a rada) musí respektovat všechny smlouvy, které uzavřelo předchozí

vedení obce, protože se závazek netýká konkrétních zastupitelů nebo radních, ale obce jako právnické osoby.

Nové zastupitelstvo ale může usilovat o to, aby došlo k dohodě mezi obcí a investorem o ukončení smlouvy (to ale není příliš pravděpodobné) nebo k modifikaci smlouvy.

Zastupitelstvo by také mohlo zvážít žalobu, prostřednictvím které by se obec domáhala toho, aby soud určil, že je smlouva z nějakého (pádného) důvodu neplatná. Takovým důvodem by

samozřejmě nebylo třeba to, že občané s další výstavbou nesouhlasí, muselo by se jednat o řádný důvod, který obecně může způsobit neplatnost právního jednání podle občanského zákoníku nebo speciálních zákonů. Jde např. o to, že by se smlouva přičila dobrým mravům, popř. by plnění bylo nemožné nebo v rozporu se zákonem. Takovým ustanovením, které by bylo v rozporu se zákonem, by byl např. závazek obce k vydání konkrétní změny územního plánu (viz oddíl 4. 1). V případě, že by smlouva obsahovala takový závazek,

mohli by situaci noví zastupitelé řešit. Po vyslovení neplatnosti smlouvy soudem by ale opět nastal problém kupř. s navrácením bezdůvodného obohacení (tj. toho, co obec již přijala).

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

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

NÁHRADA ŠKODY ZA PORUŠENÍ SMLUVNÍ POVINNOSTI

V rámci smlouvy mají obě strany sjednány konkrétní závazky. Jestliže je poruší, nastává nežádoucí situace – řešení odpovědnosti za porušení smluvní povinnosti. Podle § 2913 občanského zákoníku platí, že v případě, kdy strana poruší svým nezákonným jednáním povinnost ze smlouvy, nahradí škodu z toho vzniklou druhé straně nebo i osobě, jejímuž zájmu mělo splnění ujednané povinnosti zjevně sloužit. Nesplnění smluvního závazku může spočívat v různých situacích:

- a) nesplnění povinnosti plnit (v dohodnuté lhůtě nebo ani ve lhůtě náhradní),
- b) vadné plnění (v případě smluv s investory bude vzhledem k charakteru závazků spíše na straně investora, obec zpravidla neposkytuje nějaké protiplnění krom kupř. souhlasu v rámci územního řízení),
- c) porušení vedlejších povinností (jedná se o celou řadu povinností – např. bezdůvodné, šikanózní ukončení smluvního vztahu, poru-

šení obecné povinnosti nezpůsobit škodu kupř. na majetku či zdraví nebo porušení povinnosti ke spolupráci).

Stejně jako v případě trestní odpovědnosti, je i při plnění smluvních závazků a posuzování toho, zda byly splněny, nutné vycházet u určitého standardu řádného smluvního partnera.⁴⁶

Při náhradě za porušení smluvního závazku se hradí škoda i újma (škodu definuje § 2894, rozsah náhrady § 2951 občanského zákoníku), přitom je ale třeba, aby poškozená strana prokázala, že mezi porušením smluvního závazku a vznikem škody/újmy je příčinná souvislost.

Povinnosti k náhradě se škůdce zproští, prokáže-li, že mu ve splnění povinnosti ze smlouvy dočasně nebo trvale zabránila mimořádná nepředvídatelná a nepřekonatelná překážka vzniklá nezávisle na jeho vůli. Překážka vzniklá ze škůdcových osobních poměrů nebo vzniklá až v době, kdy byl škůdce s plněním smlouvené povinnosti v prodlení, ani překážka, kterou byl škůdce podle smlouvy povinen překonat, ho však povinnosti k náhradě nezproští. K tomu blíže v kapitole věnované místnímu referendu.

⁴⁶ *Občanský zákoník: komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2014. Komentáře (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-80-7478-370-8.

Právo na náhradu škody může být omezeno nebo vyloučeno i smluvními stranami (§ 2898 občanského zákoníku). Ve smlouvách s investory je více než zapotřebí ze strany obce tuto možnost využít, a to s odkazem na povinnost obce respektovat veškeré požadavky vyplývající z právních předpisů, zejm. předpisů stavebního zákona a dalších

veřejnoprávních norem. Z těchto důvodů se totiž může kupř. stát, že obec nebude moci dát souhlas v rámci územního řízení jako vlastník veřejné infrastruktury nebo z důvodů rozporu se zájmy obce a jejích obyvatel nebude moci nepodat námítky v rámci územního řízení.⁴⁷

CO MŮŽE OBEC DĚLAT, KDYŽ NEDOŠLO K DOHODĚ

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

a) Účast v územním řízení

Obce jsou podle stavebního zákona účastníky územních řízení. Mohou stejně jako ostatní účastníci vznášet námítky, které směřují k ochraně zájmů obce a zájmů občanů obce. Jako účastník může obec podávat odvolání nebo také žalobu proti vydanému územnímu rozhodnutí.

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

b) Vlastnictví infrastruktury

Před zahájením územního řízení by měl investor jednat s vlastníky (často jde o obec) dopravní a technické infrastruktury (tj. pozemní komunikace, vodovody, vodojemy, kanalizace, čistírny odpadních vod, stavby ke snižování

ohrožení území živelními nebo jinými pohromami, stavby nebo zařízení pro nakládání s odpady atp.). Na základě těchto jednání by bylo zřejmé, jestli zájem vyžaduje novou infrastrukturu nebo ne. Pokud ano, měla by být s vlastníky infrastruktury uzavřena smlouva o tom, jak se bude budování nové infrastruktury financovat.

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

c) Vlastníci pozemků

Při výstavbě nových bytových domů nebo průmyslového areálu mnohdy potřebují investoři využít pozemky obce. Právě to je pro obec nejsilnější „manévrovací prostor“, protože nemá povinnost svoje pozemky investorům poskytnout, ani pro vedení inženýrských sítí jako jsou vodovody a kanalizace. Proto je možné např. vyjednávat o uzavření smluv o služebnosti pro vedení sítí přes pozemek obce.

d) Vlastníci pozemní komunikace

Investoři potřebují také možnost připojení souboru jejich staveb k pozemní komunikaci (nejčastěji místní komunikaci, kterou vlastní obec). Obec jako

⁴⁷ Blíže k občanskoprávním aspektům uzavírání smluv zejm. ON-DREJOVÁ, Dana. *Průvodce uzavíráním smluv*. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2017. Právo prakticky. ISBN 978-80-7552-809-4.

vlastník místní komunikace nedává k tomuto připojení souhlas, ale v rámci řízení, které vede silniční správní úřad podle zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích,⁴⁸ jen poskytuje svoje stanovisko k tomuto připojení. To, že bude napojení na pozem-

ní komunikaci vyřešeno, ale neznamená, že jsou současně vyřešeny výše uvedené otázky okolo vlastnictví pozemků a vedení připojení přes pozemky obce.

MŮŽE OBEC ZRUŠIT ZASTAVITELNOST POZEMKŮ V ÚZEMNÍM PLÁNU?



V souvislosti s regulací území vyvstane mnohdy otázka, jestli obec smí změnit územní plán – tak, že z pozemků určených kupř. pro výstavbu do budoucna budou pozemky nezastavitelné. Obdobným problémem je zpřísnění územních regulativů.

Důležité je si uvědomit, že územní plánování se děje ve veřejném zájmu.⁴⁹ Územní plán proto smí zasahovat do vlastnického práva, mj. může určovat vlastníkům, jak mohou pozemky využívat. Územní plánování při tom ale musí respektovat zásadu přiměřenosti a zásahy se musí omezit jen na nezbytně nutnou míru, musí se dít nejšetrnějším možným způsobem, nesmí být diskriminační a obec nesmí projevit libovůli.⁵⁰ Pod tím si můžeme např. předsta-

vit situaci, kdy obec na jednom pozemku zakáže stavět a na sousední přitom žádná omezení nedá. Podobnou situaci by bylo svévolné omezení podnikatelské aktivity, která naplňuje zákonné limity a je jinde na území ČR běžná.⁵¹ Územní plán nebo jeho změna, které by nerespektovaly požadavek na přiměřenost regulace, by mohly být zrušeny soudem při přezkumu daného opatření obecné povahy (územního plánu).

Pokud jsou výše uvedená kritéria naplněna, může územní plán vlastnické právo omezit. U mnohých omezení ani neexistuje žádný nárok na kompenzaci, neboť

⁴⁸ ČERNÍNOVÁ, Michaela. *Zákon o pozemních komunikacích: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2015. Komentáře (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-80-7478-652-5.

⁴⁹ § 18 odst. 4 zákona č. 183/2006 Sb., stavebního zákona.

⁵⁰ Viz usnesení rozšířeného senátu NSS č. j. 1 Ao 1/2009 - 120 ze dne 21.7.2009. Všechna rozhodnutí dostupná na www.nssoud.cz. Překročení hranice přiměřenosti regulace bývá častým důvodem rušení územních plánů a jejich změn. Navíc to může být důvod pro náhradu škody za nezákonné rozhodnutí (opatření obecné povahy) podle zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou nezákonným rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem.

⁵¹ Viz rozsudek NSS ze dne 16. 6. 2011, č. j. 7 Ao 2/2011-127, který se týkal výstavby větrných elektráren. Podobně by samozřejmě mnohé obce na svém území mohly vyloučit fungování věznic, psychiatrických léčeben nebo třeba pozemních komunikací. Viz rozsudek NSS ze dne 12. 1. 2016, č.j. 2 As 212/2015-27.

zásah nepřesáhl spravedlivou míru.⁵² Někdy ale může zásah do vlastnického práva splňovat všechny podmínky zákona, přesto ale omezení spravedlivou míru přesáhne. V takových případech proto náleží vlastníkově dotčených pozemků náhrada za změny v území.⁵³ Tyto náhrady jsou upraveny v ustanovení § 102 stavebního zákona, které ale řeší jen situaci, kdy dojde ke zrušení určení pozemků k zastavění.⁵⁴

Vlastníkovi pozemků pak náleží náhrada vynaložených nákladů na přípravu výstavby v obvyklé výši, zejména na koupi pozemku, na projektovou přípravu výstavby nebo v souvislosti se snížením hodnoty pozemku, který slouží k zajištění závazku.⁵⁵ Tato náhrada mu nenáleží, jestliže k uvedenému zrušení došlo na základě jeho návrhu nebo po uplynutí 5 let od nabytí účinnosti územního plánu nebo jeho změny, která zastavění dotčeného pozemku umožnila.⁵⁶ O náhradu musí vlastník požádat písemně a poskytuje ji obec, která vydala územně plánovací dokumentaci⁵⁷ nebo její změnu. Nedojde-li k dohodě o výši náhrady, rozhodne o její výši soud.⁵⁸

⁵² Tamtéž.

⁵³ Nejedná se však o náhradu škody – právě proto, že územní plán není nezákonný. Viz usnesení rozšířeného senátu NSS č. j. 1 Ao 1/2009 – 120 ze dne 21.7.2009.

⁵⁴ Samostatnou otázkou zůstává, co se myslí pojmem „určení pozemku k zastavění“. Stavební zákon definuje v § 2 různé pojmy: stavební pozemek, zastavěný stavební pozemek, zastavěné území, nezastavitelný pozemek a nezastavěné území. Pozemek určený k zastavění je zřejmě určitým opakem nezastavitelného pozemku, tj. pozemek, na kterém lze stavět. Je tedy otázkou, zda se § 102 uplatní i na případy, kdy změnou územního plánu nedošlo ke zrušení „možnosti zastavění pozemku“, ale jen ke změně funkčního využití v rámci zastavitelného území – např. namísto ploch obytných je nově pozemek určen pro veřejnou vybavenost a je stále určen k zastavění, jen jiným typem stavby.

⁵⁵ Náhrada vlastníkově nenáleží v případě, že koupil nezastavitelný pozemek a dočlil změny územního plánu, která byla následně zrušena. Viz rozsudek NS č. j. 22 Cdo 2291/2016 – 179 ze dne 27. 6. 2018.

⁵⁶ Pokud ale vlastník pozemků získal již nějaké pravomocné rozhodnutí, na základě kterého může stavbu umístit, omezení nároku na náhradu pouze na 5 let neplatí. Toto pravidlo řeší zejm. situace, kdy má vlastník územní rozhodnutí a změnou územního plánu je omezen v možnosti umístit další stavby s již umístěnou stavbou související. Problémem samozřejmě zůstává, že žádní další územní rozhodnutí nebude vydáno, i když budou stavby souviset – brání tomu územní plán.

⁵⁷ Obdobně může platit i pro stavební uzávěru. Taktéž pro územní rozhodnutí, územní souhlas nebo veřejnoprávní smlouvu nahrazující územní rozhodnutí.

⁵⁸ § 18 odst. 7 stavebního zákona říká, že v případě, že dojde k následné změně územního plánu, změně nebo zrušení regulačního plánu a příslušný pozemek, za který byla vyplacena náhrada, se vrátí do původního režimu umožňujícího zastavění, je ten, komu byla náhrada vyplacena, povinen vyplacenou náhradu v plné výši vrátit (k tomu stanoví zákon lhůty).

Stavební zákon výslovně spojuje náhradu za změny v území s tím, že bylo zrušeno určení pozemků k zastavění. Pokud tedy vlastník dotčených pozemků podniká kupř. jako zemědělec a nový územní plán nebo jeho změna mu podnikání znemožní nebo omezí nad spravedlivou míru, zdálo by se, že nemá na náhradu nárok. Tak tomu ale není. Nejvyšší správní soud (dále jen „NSS“)⁵⁹ řekl, že i v těchto případech by měla být vlastníkově také poskytnuta náhrada za zásah do vlastnického práva.⁶⁰

⁵⁹ Usnesení rozšířeného senátu NSS č. j. 1 Ao 1/2009 – 120 ze dne 21.7.2009.

⁶⁰ „Pojem „nuceného zásahu do vlastnického práva“ je autonomním pojmem Listiny základních práv a svobod a je neodmyslitelně spojen s vlastnickým právem jako s jedním ze základních ústavně zaručených práv vytvářejících podmínky pro reálnou svobodu jednotlivce a pro jeho nezávislost na jiných jednotlivcích i na státu; jeho významové zužování je tedy vyloučeno z diskrece zákonodárce. Pokud tedy zákonodárce výslovně upravuje náhrady jen pro některé myslitelné případy, zatímco o jiných mlčí, nelze než – má-li být naplněn požadavek ústavně konformního výkladu „jednoduchého“ práva – dospět k závěru, že uvedenou náhradu by bylo možno přiznat na základě přímé aplikace čl. 11 odst. 4 LZPS za přiměřeného užití ustanovení § 102 stavebního zákona, čítaje v to i ustanovení o subjektech povinných k výplatě náhrad, o lhůtách a procedurách k jejich poskytnutí a o soudní ochraně.“ Viz usnesení rozšířeného senátu NSS č. j. 1 Ao 1/2009 – 120 ze dne 21. 7. 2009.

MŮŽE OBEC ZPŘÍSNIT REGULATIVY V ÚZEMNÍM PLÁNU?

Podobná pravidla jako pro omezení zastavitelnosti nebo zásadní změnu funkčního využití platí i pro platí pro situace, kdy obec sice má územní plán, chce zachovat funkční regulaci, ale potřebuje do územního plánu doplnit regulativy (změnou územního plánu). Při každé změně územního plánu (a samozřejmě i při jeho pořizování jako nového dokumentu) je třeba brát v potaz, že územní plány zasahují do vlastnických práv a že dochází ke střetům dvou zájmů – soukromého a veřejného, resp. zájmu obce. Proto musí každý územní plán i jeho změna splňovat kritéria přiměřenosti. Obce si musí odpovědět na tyto otázky:

1. *Má zásah ústavně legitimní a o zákonné cíle opřený důvod?*
2. *Je zásah činěn v nezbytně nutné míře?*
3. *Je zásah činěn nejšetrnějším ze způsobů vedoucích ještě rozumně k zamýšlenému cíli?*
4. *Je zásah činěn nediskriminačním způsobem?*
5. *Je zásah činěn s vyloučením libovůle?*⁶¹

Pokud lze na tyto otázky odpovědět kladně, pak je pravděpodobné, že územní plán ob stojí i u soudního přezkumu. V praxi to znamená, že se obce musí chovat k jednotlivým pozemkům stejně, pokud pro ně existují stejné podmínky – nemohou jeden pozemek prohlásit za nezastavitelný nebo za takový, na kterém smí být jen občanské vybavení a druhý, např. sousední, za vhodný pro obytnou výstavbu, aniž by takový postup byl řádně odůvodněn. Obce sice mají právo na samosprávu a je v podstatě na nich, jak svoje území uspořádají⁶² a územní plány samozřejmě do určité míry zasahují do vlastnických práv (nikdo současně nemá nárok na to, aby jeho pozemek byl stavební nebo využitelný pro určitý účel nebo aby takovým zůstal)⁶³, ale vše musí mít důvod a obec musí vědět, proč takto jedná a jaké zájmy chrání.⁶⁴

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

ÚZEMNÍ ROZHODNUTÍ JAKO LIMIT PRO ÚZEMNÍ PLÁNOVÁNÍ

Pokud je řeč o změnách územního plánu, je třeba si uvědomit, že pravomocné územní rozhodnutí je ze zákona limitem pro změny v území. Jestliže by investor získal pravomocné územní rozhodnutí, mohou sice obce změnit pro danou lokalitu územní plán, ale územního rozhodnutí se taková změna už nedotkne. Pravomocné rozhodnutí je dokonce limitem pro soudní přezkum opatření obecné povahy (tj. územní plán

nebo jeho změnu). To vyplývá z § 101d odst. 4 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní. Změna územního plánu ale může znamenat, že investor nezíská už žádné další rozhodnutí pro související stavby.

⁶¹ Viz usnesení rozšířeného senátu NSS č. j. 1 Ao 1/2009 – 120 ze dne 21. 7. 2009

⁶² Viz např. rozsudek NSS č. j. 1 Ao 4/2011 – 42 ze dne 31. 8. 2011.

⁶³ Viz rozsudek NSS č. j. 1 Ao 2/2011 – 17, ze dne 19. 5. 2011.

⁶⁴ Blíže JANDEROVÁ, Jana. Opatření obecné povahy a dodržování principu Proporcionality. Dny práva 2016. Část IX. Deset let účinnosti správního řádu z hlediska soudní judikatury https://dk.upce.cz/bitstream/handle/10195/70081/OOP_a_dorzovani_principu_proporcionality.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Z judikatury:

„Pokud stěžovatel zmiňuje legitimní očekávání, tak je možno uvést, že sám poukázal na § 101d soudního řádu správního, dle kterého práva a povinnosti z právních vztahů vzniklých před zrušením opatření obecné povahy zůstávají nedotčena, a uvedl, že to se týká např. situací, kdy již dojde v mezidobí (tj. před zrušením opatření obecné povahy - územního plánu) k vydání rozhodnutí o umístění stavby.

Je tedy zřejmé, že ochrana již konkrétních legitimních očekávání vlastníků založených rozhodnutími v individuálních případech je soudním řádem správním zajištěna.“⁶⁵

Do jisté míry tedy záleží na aktivitě investora. Pravomocné územní rozhodnutí je pro územní plán důležitým limitem, a dokonce i územní rozhodnutí, které v právní moci není, ovlivňuje lhůtu pro soudní i správní přezkum územního plánu. Návrh na zrušení územního plánu k soudu je totiž možno podat jen tehdy, pokud neuplynula lhůta pro žalobu proti danému územnímu rozhodnutí⁶⁶ – i když ještě neuplynula roční lhůta pro přezkum územního plánu.⁶⁷

ZMAŘENÉ INVESTICE: ODPOVĚDNOST ZA ZRUŠENÍ ÚZEMNÍHO PLÁNU SOUDEM



V případě zrušení územního plánu (spíše pak jeho části či změny) soudem nebo ve správním přezkumu je častou otázkou odpovědnost obce vůči investorovi – jedná se o otázky škody vzniklé zmařením investice. Můžeme rozlišit dva případy rušení soudem:

1. Investor měl stavební zemek a územní plán zrušil zastavitelnost nebo „jenom“ zpřísnil podmínky výstavby a soud část územního plánu nebo změnu zrušil jako nezákonnou (nejčastěji pro

⁶⁵ Usnesení ÚS ze dne 18. 3. 2010, sp. zn. III. ÚS 3108/09.

⁶⁶ Viz § 101a odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní.

⁶⁷ Jiným případem je ale tzv. incidenční přezkum, tedy situace, kdy územní plán platí třeba 4 roky a teprve v tomto okamžiku je vydáno územní rozhodnutí. To je následně napadeno žalobou a současně s takovou žalobou je podán i návrh na zrušení územního plánu (v praxi spíše jeho části nebo změny). Takový postup možný je. Viz usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 13. 9. 2016, č. 5 As 194/2014-36.

nepřiměřený zásah do vlastnického práva): investor by mohl mít nárok na náhradu škody, pokud by prokázal, že mu skutečně jen tímto krokem škoda vznikla (a prokázal by její výši). Není to ale příliš pravděpodobné – např. vzhledem k tomu, že jen na základě plánu nemohl stavět a soud rozhoduje ve velmi krátké lhůtě.

2. Investor měl nezastavitelný pozemek (třeba pole na okraji obce), územní plán ho změnil na zastavitelný (určený např. pro obytnou zástavbu) a soud tuto část či změnu územního plánu zrušil jako nezákonnou. Má investor nárok na náhradu nějaké škody i v tomto případě? To si řekneme v následujícím pododdílu.

ZKLAMANÁ LEGITIMNÍ OČEKÁVÁNÍ INVESTORŮ – ANO NEBO NE?

Vzorová situace by mohla být následující: investor koupí nezastavitelné pozemky za Prahou v malé obci, kde mají starý územní plán. Po nějaké době dojde ke změně územního plánu a z obyčejných polí jsou cenné stavební parcely. Po schválení změny územního plánu ale dojde na soud a změna je jako nezákonná zrušena, aniž by investor získal pravomocné územní rozhodnutí. Ve zkratce: Investor má namísto stavebních parcel zase jenom pole.

Investoři v takových případech tvrdí, že na základě územního plánu měli legitimní očekávání, že budou moci stavět, zhodnotit svoji investici a že doufali v určitý „obvyklý běh věcí“. ⁶⁸ Protože podle jejich názoru došlo k zásahu do těchto očekávání, měla jim vzniknout škoda, popř. také tvrdí, že přišli o zisk. Základní otázka zní: „Existuje skutečně nárok na určitou podobu územního plánu a mohou už na základě plánu investoři očekávat, že vše pobežší konkrétním směrem?“

Odpověď je poměrně jednoduchá – na základě samotného územního plánu investor žádná legitimní očekávání nemá.

Z judikatury:

„Podstatou stěžovatelovy stížnosti je skutečnost, že zrušením územního plánu již není jeho pozemek stavebním, čímž mělo být zasaženo do jeho legitimního očekávání (evidentně na určitou hodnotu pozemku), a tím i vlastnictví. Není však zřejmé, z čeho stěžovatel dovozuje subjektivní veřejné (natož ústavní) právo na to, aby jeho pozemek měl režim stavebního pozemku, tedy na to, že pokud byl územním plánem pozemek určen jako stavební, musí stavebním (zřejmě navzdory možným pochybením, vadám, nezákonnostem či protiústavnostem při přijímání územního plánu) navždy zůstat.“ ⁶⁹

⁶⁸ K tomu viz NSS: „Žalobkyně si nepochybně musela mít vědoma limitů své dobré víry ve správnost územního plánu, které byly dány právními prostředky ochrany práv ostatních subjektů, a bylo na ní, aby tomu přizpůsobila svůj postup při realizaci svého podnikatelského záměru, jehož součástí nutně byla řada rizik, zahrnujíc v to i rizika právní povahy spočívající v tom, že se žalobkyni z mnoha různých příčin nepodaří dosáhnout úředního povolení pro realizaci zamýšlené stavby, přičemž mezi tyto příčiny bylo nutno zahrnout i možnost zrušení příslušné části územního plánu soudem (ostatně míru tohoto rizika lze mnohdy odhadnout již na základě samotného procesu předcházejícího vydání územního plánu). Z důvodů shora uvedených pak nárok žalobkyně nemá ani ústavní zakotvení v čl. 36 odst. 3 Listiny.“ Podle rozsudku NS ČR sp. zn. 30 Cdo 3079/2016, ze dne 11. 9. 2018.

⁶⁹ Usnesení ÚS ze dne 18. 3. 2010, sp. zn. III. ÚS 3108/09.

PŘÍČINNÁ SOUVISLOST MEZI ŠKODOU A ZRUŠENÝM ÚZEMNÍM PLÁNEM

Obecně platí, že pro vznik povinnosti uhradit škodu podle zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem je třeba, aby existovala tzv. příčinná souvislost mezi nezákonným rozhodnutím (zde změnou územního plánu) a vznikem škody. Ta ale ve většině tohoto druhu případů nebude dána. Stručně shrnuto⁷⁰ platí: Developer změnou pozemku na zastavitelný (např. z polí) získal. Následně sice mohla vzniknout škoda, ale až rozhodnutím soudu (zákonné rozhodnutí), nikoli zrušením opatření obecné povahy – územním plánem (nezákonné rozhodnutí).⁷¹

Změna územního plánu totiž pozemky zhodnotila, nikoli poškodila. Chybí tedy příčinná souvislost mezi škodou a nezákonným rozhodnutím. Investoři proto v zásadě nemají nárok na náhradu škody⁷² ani v případě zrušení územního plánu či jeho změny.⁷³

Z judikatury:

„Umožňuje-li územní plán výstavbu, neznamená to bez dalšího právní nárok na vydání správního úkonu o povolení umístění či dokonce realizace zamýšleného stavebního záměru. Zrušení územního plánu neznamená pro dotčené osoby, že by nemohly o změnu nebo úpravu územního plánu podle jejich představ usilovat znovu. Nicméně nelze se domáhat náhrady ušlého zisku v důsledku nedokončení obchodu pouze s odkazem na dobrou víru v aktuální podobu územního plánu, neboť, jak bylo uvedeno výše, na určitou podobu územního plánu není právní nárok.“⁷⁴

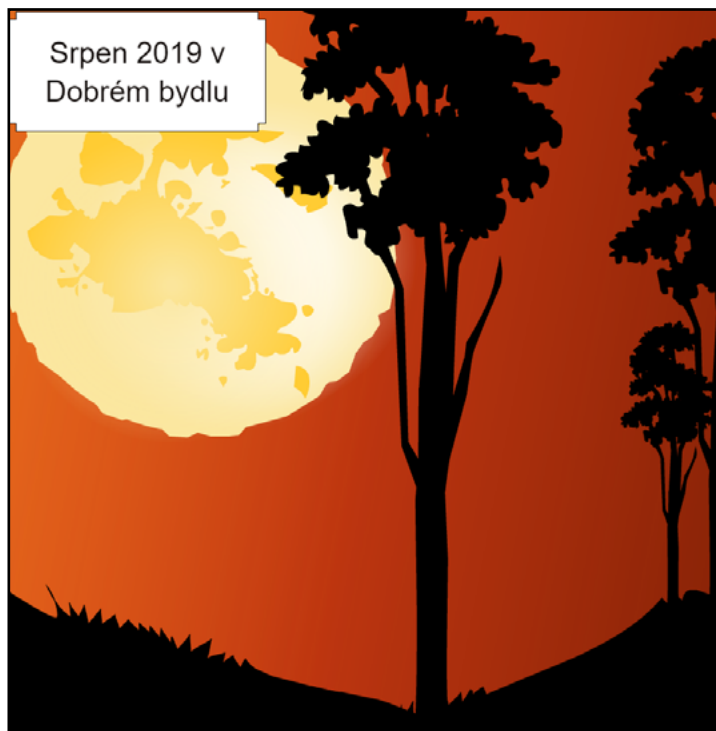
⁷⁰ Rozsudek NS ze dne 11.9. 2018, č. j. 30 Cdo 3079/2016 a III.ÚS 3617/14 ze dne 12. 2. 2015. V jednom z rozhodnutí (rozsudek NS ze dne 8. 8. 2017, č. j. 30 Cdo 3292/2015) se NS od této judikatury odchýlil. Již zmíněným rozhodnutím ze září 2018 se ale stejný senát vrátil k původní rozhodovací praxi.

⁷¹ „Stát (zde územní samosprávný celek) neodpovídá za škodu, jež vznikla následkem zrušení nezákonného rozhodnutí, nýbrž následkem jeho vydání. Stát neodpovídá za škodu, jež vznikla následkem rozhodnutí, jímž bylo vadné rozhodnutí zrušeno, a byl tak napraven nezákonný stav, jak dovozuje ustálená rozhodovací praxe dovolacího soudu.“ Viz 30 Cdo 3079/2016, srov. rozsudek NS ze dne 19. 9. 2002, sp. zn. 25 Cdo 2244/2000

⁷² V některých konkrétních případech by se to teoreticky stát mohlo, ale spíše ve vztahu k pozdějším fázím rozhodování. Viz např. III.ÚS 3617/14 ze dne 12. 2. 2015.

⁷³ To je samozřejmě třeba odlišit od situace, kdy by byl vlastník ve svém právu změnou územního plánu omezen (např. by byla změnou územního plánu zrušena zastavitelnost pozemku po více než 5 letech – z ploch obytných by se staly plochy zeleně) a změna by byla následně shledána nezákonnou a zrušena z důvodu nepřiměřeného zásahu). V takovém případě by teoreticky mohla odpovědnost za škodu nastat např. nějakým zpožděním projektu. Současně by bylo třeba hodnotit okolnosti případu jako aktivitu vlastníka během procesu územního plánování, důvody, proč nepožádal o vydání územního rozhodnutí, skutečné zdržení, které mohlo při relativně krátké době pro přezkum opatření obecné povahy nastat a podobně.

⁷⁴ Usnesení ÚS ze dne 10. 4. 2018, sp. zn. IV. ÚS 3548/17.



04

ADAPTAČNÍ OPATŘENÍ A SMLOUVY S INVESTORY

Stále častěji se setkáváme s přímými dopady změn klimatu, ať už jde o dlouhotrvající sucha, nebo naopak silné dešťové srážky, které způsobují lokální povodně. Zažíváme vlny obrovských veder a naše území postihují silné vichřice. Srážky jsou nerovnoměrně rozloženy během roku – s extrémními suchy a povodněmi, poroste i počet tropických dní a bude se zvyšovat výpar vody. V důsledku toho mohou vzniknout problémy se zásobováním vodou, nebo může dojít k poškození infrastruktury, dopady na lidské zdraví i kvalitu života mohou být obrovské.

Ať už jsou příčiny tohoto stavu jakékoli, města i obce se musí chtít nechtět s uvedenými negativními jevy potýkat a hledat řešení, jak pomoci svým obyvatelům. Jednou z možností je vytváření vhodných adaptačních opatření. Jedná se o taková řešení, která lidem umožňují přizpůsobit se dopadům změny klimatu.

Mezi adaptační opatření, která se hodí k nově vznikající developerské výstavbě, například patří zachytávání a využívání dešťové vody, vhodná výsadba zeleně, využívání vodních prvků, vytváření propustných zpevněných povrchů. Výborným opatřením by byla technická řešení, která umožňují využívání tzv. šedé vody (např. vody z koupání) pro splachování toalet v bytovém domě, ale to už jsou věci, které by měl řešit stavební zákon a jeho vyhlášky.

Dnes obce financují adaptační opatření především z různých grantů a dotací a je běžnou praxí, že se týkají hlavně budov a jiných nemovitostí ve vlastnictví obce. Soukromé objekty jsou budovány bez požadavků na adaptační opatření, ačkoli je zřejmé, že právě rozsáhlejší výstavba vždy negativně ovlivní svoje okolí, omezí zasakování vody, zvýší požadavky na čerpání vody z obecního vodovodu, navýší se požadavky na zastavěné plochy, zvýší se kupř. i teplota v okolí nových staveb, zejm. pokud jde o rozsáhlé administrativní komplexy umístované v už tak nepříznivých podmínkách širších center měst.

Smlouvy s investory jsou zcela novým nástrojem k financování adaptačních opatření jako součástí veřejné infrastruktury, a navíc umožňují hájit zájem obce na kvalitním územním rozvoji od počátku, už v okamžiku plánování nové zástavby. Adaptační opatření se běžně označují za tzv. modrou a zelenou infrastrukturu a řadí se k 4 typům veřejné infrastruktury podle stavebního zákona (dopravní a technická infrastruktura, občanská vybavenost a veřejná prostranství). Proto lze i na adaptační opatření vztáhnout pravidla pro tvorbu zásad a uzavírání smluv s investory.

V zahraničí fungují i různé PPP (Public Private Partnership) projekty, které taktéž zajišťují spolupráci soukromého a veřejného sektoru, ale jedná se o jiný typ spolupráce, než jsou smlouvy s investory. V rámci PPP projektů zajišťují investoři určitou činnost pro samosprávu, kupř. postaví a provozují stadion, který využívá obec. Smlouvy s investory ale směřují čistě k dohodě o výstavbě a financování infrastruktury související s novým stavebním záměrem.

Aby se obce připravily na nepředvídatelné dopady počasí, přijímají nejrůznější programy rozvoje, do kterých zahrnují i podmínky pro řešení dopadů sucha, povodní nebo veder. Dnes častěji obce schvalují i speciální dokumenty – adaptační strategie. Právě z nich pak může obec vycházet při tvorbě pravidel pro jednání s investory a při uzavírání konkrétních smluv. Důležité je, aby základní požadavky na developerské projekty byly vtěleny i do zásad rozvoje. Díky tomu bude moci obec na tyto požadavky odkazovat vždy už v počátcích vyjednávání o nových developerských projektech. Je důležité, aby obce ve všech svých významných strategických dokumentech potvrzovaly, co je zájem obce, jaké mají problémy s dopady sucha a jiných projevů klimatické změny. Strategie a zásady rozvoje musí být navzájem provázané.

Celorepublikovou strategii připravilo **Ministerstvo životního prostředí**.⁷⁵ O přístupu k adaptaci sídel na změny klimatu se podrobně hovoří také ve **Strategickém rámci Česko 2030**.⁷⁶

Inspirací mohou být dokumenty Prahy,⁷⁷ Brna,⁷⁸ Plzně⁷⁹ a Ostravy,⁸⁰ které města zpracovávala ve spolupráci s Czech Globe (Akademie věd ČR).

Tipy na to, jak mohou vypadat konkrétní adaptační opatření, včetně popisu, jak na jejich realizaci, jsou k nalezení opět u Czech Globe, který připravil aplikaci o přírodě blízkých adaptačních opatřeních ve městech.⁸¹

⁷⁵ Strategie přizpůsobení se změně klimatu v podmínkách ČR. *Ministerstvo životního prostředí* [online]. [cit. 2019-05-30].

⁷⁶ Strategický rámec Česká republika 2030 - ČR 2030 | Strategie. *Česká republika 2030 - Udržitelná ČR 2030* [online]. [cit. 2019-05-30].

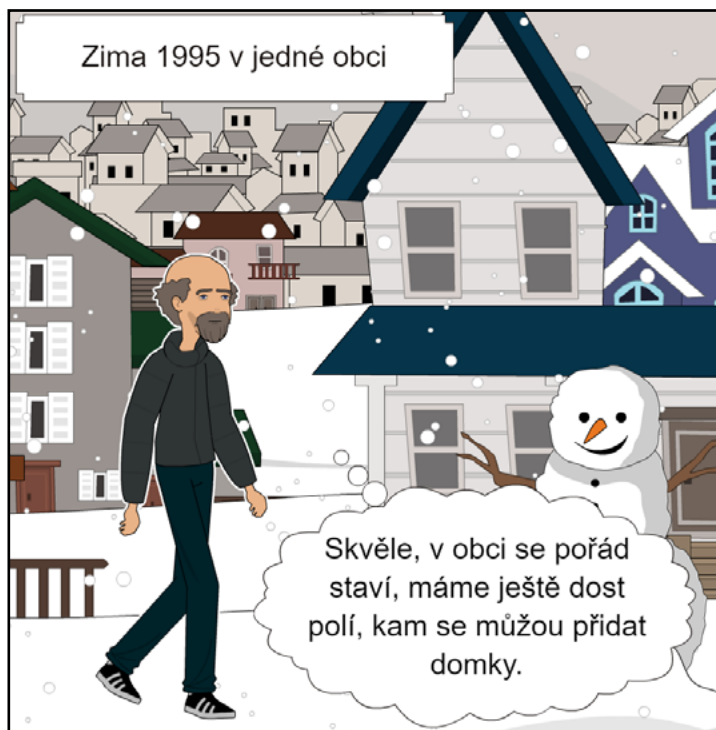
⁷⁷ Strategie adaptace hl. m. Prahy na klimatickou změnu. *Institut plánování a rozvoje Praha* [online]. [cit. 2019-06-13]. Dostupné z: <http://www.iprpraha.cz/adaptacnistrategie>

⁷⁸ Brno a klimatická změna – projekt UrbanAdapt. *Statutární město Brno* [online]. [cit. 2019-06-13]. Dostupné z: <https://www.brno.cz/strategie/urbanadapt-klimaticka-zmena/>

⁷⁹ *Útvar koncepce a rozvoje Plzeň (pracovní verze)* [online]. Plzeň, 2016 [cit. 2019-01-02]. Dostupné z: <https://ukr.plzen.eu/rozvoj-mesta/mezinarodni-projekty/urbanadapt/urbanadapt.aspx>

⁸⁰ EKOTOXA, S.R.O. *Adaptační strategie statutárního města Ostravy na dopady a rizika vyplývající ze změny klimatu: Návrhová část* [online]. Ostrava, 2017 [cit. 2019-01-02]. Dostupné z: <http://zdravaova.cz/wp-content/uploads/2017/10/AS-Ostrava-N%C3%A1vrhov%C3%A1-%C4%8D%C3%A1st-minimal.pdf>

⁸¹ *Opatření - adaptace* [online]. [cit. 2019-06-13]. Dostupné z: <http://www.opatreni-adaptace.cz/opatreni/>



05

**JAK SPOLUPRACOVAT
SE SOUSEDNÍMI
OBCEMI PŘI ŘEŠENÍ
DEVELOPERSKÝCH
PROJEKTŮ?**

Územní rozvoj a samozřejmě uzavírání smluv o rozvoji území spadá do samostatné působnosti obcí. Podle § 46 zákona o obcích mohou obce při výkonu této působnosti spolupracovat, pro tyto účely také někdy zakládají dobrovolné svazky obcí podle § 49 stejného předpisu. Sousední obce často společně řeší územní rozvoj, někdy se společně snaží plnit i jiné funkce, kupř. zakládají tzv. svazkové školy.

Založení dobrovolného svazku obcí může být dobrým krokem i v situaci, kdy jsou obce pod tlakem na novou výstavbu a potřebují koordinovat svůj postup nebo mít jednoduše lepší postavení vůči silnému investorovi nebo sdílet náklady na právní pomoc. Podle § 50 odst. 1 zákona o obcích může být předmětem činnosti svazku obcí zejména:

- plnění úkolů v oblasti školství, sociální péče, zdravotnictví, kultury, požární ochrany, veřejného pořádku, ochrany životního prostředí, cestovního ruchu a péče o zvířata,
- zabezpečování čistoty obce, správy veřejné zeleně a veřejného osvětlení, shromažďování a odvozu komunálních odpadů a jejich nezávadného zpracování, využití nebo zneškodnění, zásobování vodou, odvádění a čištění odpadních vod,
- zavádění, rozšiřování a zdokonalování sítí technického vybavení a systémů veřejné osobní dopravy k zajištění dopravní obslužnosti daného území,
- plnění úkolů v oblasti ochrany ovzduší, úkoly související se zabezpečováním přestavby vytápění nebo ohřevu vody tuhými palivy na využití ekologicky vhodnějších zdrojů tepelné energie v obytných a jiných objektech ve vlastnictví obcí,
- provoz lomů, pískoven a zařízení sloužících k těžbě a úpravě nerostných surovin,

- správa majetku obcí, zejména místních komunikací, lesů, domovního a bytového fondu, sportovních, kulturních zařízení a dalších zařízení spravovaných obcemi.

Z tohoto vymezení je zřejmé, že právě činnost obcí směřující k udržitelnému rozvoji a regulaci výstavby spadá pod spolupráci v rámci svazků.

Jak se dobrovolný svazek obcí zakládá? Jedná se o právnickou osobu, která musí být zapsána do rejstříku svazků obcí vedeného u krajského úřadu příslušného podle sídla svazku obcí. Do rejstříku svazků obcí se zapisuje:

- den vzniku svazku obcí (popř. posléze i den jeho zrušení s uvedením právního důvodu nebo den jeho zániku),
- název a sídlo svazku obcí,
- identifikační číslo osoby svazku obcí,
- předmět činnosti svazku obcí,
- orgány, kterými svazek obcí jedná, a jméno, příjmení a adresa bydliště osob vykonávajících jejich působnost

Rejstřík svazků obcí je veřejný rejstřík, přičemž jeho součástí je sbírka listin, v níž jsou uloženy smlouva o vytvoření svazku obcí spolu se stanovami a změny těchto dokumentů. Krajský úřad vede rejstřík svazků obcí v přenesené působnosti. K návrhu na zápis do rejstříku svazků obcí se přikládá smlouva o vytvoření svazku obcí spolu se stanovami; součástí této smlouvy nebo stanov je také určení, kdo jsou první členové statutárního orgánu. Návrh podává osoba zmocněná obcemi, které jsou členy svazku obcí. Přílohou smlouvy o vytvoření svazku obcí jsou jeho stanovy (§ 50 odst. 2 obecního zřízení), v nichž musí být uvedeno:

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

PŘÍKLAD Z PRAXE: SVAZKOVÁ DVOUSTUPŇOVÁ ZÁKLADNÍ ŠKOLA NA HOSTÍNĚ

Typickým příkladem spolupráce při rozsáhlejší developerské výstavbě ve více sousedících obcích je výstavba svazkové školy. Město Úvaly se nachází jen 3 km od Prahy. V souvislosti s výstavbou jednoho developerského projektu s názvem „**Hostín**“⁸² vytanula potřeba vybudování nové školy pro svazkové obce Dobrovolného svazku obcí Povýmolí.⁸³ Podle zveřejněných informací došlo v Úvalech po jednáních k dohodě s investorem, který poskytl svoje pozemky pro výstavbu školy. V loňském roce byla vypsána zakázka na zpracování projektové dokumentace pro stavební povolení.⁸⁴ Cílem projektu výstavby nové základní školy je systémové řešení nedostatku kapacit míst v základním školství v regionu Úvalsko. Realizace nové školy uspokojí spolu se stávající základní školou potřeby pro cca 12 000 obyvatel regionu (zahrnuje i okolní obce).⁸⁵

⁸² Projekty v realizaci. *Město Úvaly* [online]. [cit. 2019-06-13]. Dostupné z: <http://www.mestouvaly.cz/mesto/rozvoj-a-projekty-mesta/nova-vystavba-a-investice/developerske-zamery-a-projekty/projekty-v-realizaci/#msg860>

⁸³ Výstavba nové svazkové dvoustupňové základní školy na Hostíně. *Příšimasy* [online]. [cit. 2019-06-13]. Dostupné z: <https://www.prisimasy.cz/svazkova-skola/>

⁸⁴ Svazková základní škola v Úvalech – generální projektant. *Vhodné uveřejnění veřejných zakázek* [online]. [cit. 2019-06-13]. Dostupné z: <https://www.vhodne-uverejneni.cz/zakazka/svazkova-zakladni-skola-v-uvalech-generalni-projektant>

⁸⁵ Výstavba nové svazkové dvoustupňové základní školy na Slovaněch. *Město Úvaly* [online]. [cit. 2019-06-13]. Dostupné z: <http://www.mestouvaly.cz/mesto/majetek-a-investice-mesta/probihajici-investice-mesta/?more=849>

06 SEZNAM POUŽITÝCH ZDROJŮ

KNIHY

1. ČERNÍNOVÁ, Michaela. Zákon o pozemních komunikacích: komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2015. Komentáře (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-80-7478-652-5.
2. KOPECKÝ, Martin. Zákon o obcích: komentář. 2., aktualizované vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2016. Komentáře (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-80-7552-376-1.
3. ONDREJOVÁ, Dana. Průvodce uzavíráním smluv. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2017. Právo prakticky. ISBN 978-80-7552-809-4.
4. RUBEŠ, Pavel. Zákon o vodovodech a kanalizacích: komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2014. Komentáře (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-80-7478-618-1.
5. ŠVESTKA, Jiří, Jan DVOŘÁK a Josef FIALA aj. Občanský zákoník: komentář. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2014. Komentáře (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-80-7478-370-8.

ČLÁNKY

1. ZAHUMENSKÁ, Vendula a David ZAHUMENSKÝ. Obec versus vlastník: Náhrady za zrušení části nebo změny územního plánu / 1. část. PRO města a obce, Praha: City PH Publishing, s.r.o, 2019.
2. ZAHUMENSKÁ, Vendula a David ZAHUMENSKÝ. Obec versus vlastník: Náhrady za zrušení části nebo změny územního plánu / 2. část. PRO města a obce, Praha: City PH Publishing, s.r.o, 2019.
3. ZAHUMENSKÁ, Vendula a David ZAHUMENSKÝ. Dopady změn klimatu: S financováním adaptačních opatření pomohou smlouvy s investory. PRO města a obce, Praha: City PH Publishing, s.r.o, 2019.
4. ZAHUMENSKÁ, Vendula a Petr SVOBODA. Obce a smlouvy s investory: Nezavazujte se ke změně územního plánu. PRO města a obce, City PH Publishing, s.r.o., 2018, roč. 12/2018, s. 63-65.
5. ZAHUMENSKÁ, Vendula a David ZAHUMENSKÝ. Odpovědnost zastupitelů při uzavírání smluv o územním rozvoji. Moderní obec, Economia a.s., 2018. ISSN 1211-0507.
6. ZAHUMENSKÁ, Vendula a Petr SVOBODA. Proč by se obce neměly zavazovat ke změnám územních plánů, jaká rizika hrozí? Moderní obec, Economia a.s., 2018. ISSN 1211-0507.
7. ZAHUMENSKÁ, Vendula a David ZAHUMENSKÝ. Smlouvy o rozvoji území: dohoda obce a investora. Co mohou obci přinést? Moderní obec, Economia a.s., 2018. ISSN 1211-0507.
8. ZAHUMENSKÁ, Vendula a David ZAHUMENSKÝ. Smlouvy o rozvoji území: Mohou se obce a města dohodnout s investory na uhrazení příspěvku na vybudování a údržbu infrastruktury? Praha: City PH Publishing, s.r.o, 2018.

9. ZAHUMENSKÁ, Vendula a David ZAHUMENSKÝ. Smlouvy s investory: Příklady dobré praxe z obcí, které umějí jednat s developery. 2019.
10. ZAHUMENSKÁ, Vendula a David ZAHUMENSKÝ. Transparentně a včas: Investoři musejí znát zásady rozvoje obce. PRO města a obce. Praha, (1/2019), 28-29.
11. ZAHUMENSKÁ, Vendula a David ZAHUMENSKÝ. Zásady jednání obce jako nástroj transparentního jednání s investory. Praha: Moderní obec, 2018. ISSN 1214-9764.

ELEKTRONICKÉ ČLÁNKY

1. ČERNÍNOVÁ, Michaela. Zákon o pozemních komunikacích: komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2015. Komentáře (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-80-7478-652-5.
2. JANDEROVÁ, Jana. Opatření obecné povahy a dodržování principu proporcionality. Dny práva 2016. Část IX. Deset let účinnosti správního řádu z hlediska soudní judikatury https://dk.upce.cz/bitstream/handle/10195/70081/OOP_a_dorzovani_principu_proporcionality.pdf?sequence=1&isAllowed=y
3. SOUKUP, Tomáš. Demografická studie. In: Městská část Praha 7 [online]. 2016 [cit. 2019-06-13]. Dostupné z: <https://www.praha7.cz/wp-content/uploads/councilResolution/Resolutions/29764/export/DemografickastudieM-CPraha7cerven2016~340462.pdf>
4. SVOBODA, Karel. Jak vymezit právo cesty. In: Bulletin advokacie [online]. 10. 12. 2015 [cit. 2019-05-30]. Dostupné z: <http://www.bulletin-advokacie.cz/jak-vymezit-pravo-cesty?browser=mobi>

DALŠÍ ELEKTRONICKÉ ZDROJE

1. AGIS. Sdružení místních samospráv [online]. [cit. 2019-06-11]. Dostupné z: <https://www.smscr.cz/cz/1741-agis>.
2. Akční plán. Městská část Praha 7 [online]. [cit. 2019-06-13]. Dostupné z: <https://www.praha7.cz/temata/strategie-ky-plan/akcni-plan/>.
3. Brno a klimatická změna – projekt UrbanAdapt. Statutární město Brno [online]. [cit. 2019-06-13]. Dostupné z: <https://www.bрно.cz/strategie/urbanadapt-klimaticka-zmena/>
4. EKOTOXA, S.R.O. Adaptační strategie statutárního města Ostravy na dopady a rizika vyplývající ze změny klimatu: Návrhová část[online]. Ostrava, 2017 [cit. 2019-01-02]. Dostupné z: <http://zdravaova.cz/wp-content/uploads/2017/10/AS-Ostrava-N%C3%A1vrhov%C3%A1-%C4%8D%C3%A1st-minimal.pdf>
5. Indikativní zásobník projektů města Úvaly pro roky 2016 - 2020. Město Úvaly [online]. [cit. 2019-06-11]. Dostupné z: <http://www.mestouvaly.cz/mesto/projekty-mesta-2016-2020/>.
6. ObcePRO: Program rozvoje obcí [online]. Praha: Ministerstvo pro místní rozvoj [cit. 2019-06-11]. Dostupné z: <http://www.obcepro.cz/>.

7. Obecné zásady Statutárního města Hradec Králové pro přijetí nově budované infrastruktury do majetku města. Hradec Králové[online]. 2013 [cit. 2019-06-11]. Dostupné z: <https://www.hradeckralove.org/obecne-zasady-statutarniho-mesta-hradec-kralove-pro-prijeti-nove-budovane-infrastruktury-do-majetku-mesta/d-63321>.
8. Odhad důsledků nové bytové výstavby pro demografický vývoj a sociální infrastrukturu v suburbánních obcích [online]. Přírodovědecká fakulta Univerzity Karlovy, 2014 [cit. 2019-06-13].
9. Opatření – adaptace [online]. [cit. 2019-06-13]. Dostupné z: <http://www.opatreni-adaptace.cz/opatreni/>
10. Platný územní plán. Obec Černolice [online]. Černolice, 2017 [cit. 2018-04-30]. Dostupné z: <http://www.cernolice.net/cs/platny-uzemni-plan-44>
11. Projekty v realizaci. Město Úvaly [online]. [cit. 2019-06-13]. Dostupné z: <http://www.mestouvaly.cz/mesto/rozvoj-a-projekty-mesta/nova-vystavba-a-investice/developerske-zamery-a-projekty/projekty-v-realizaci/#msg860>
12. Průměrné ceny dopravní a technické infrastruktury. Ústav územního rozvoje [online]. Ministerstvo pro místní rozvoj, 2019 [cit. 2019-06-13]. Dostupné z: <http://www.uur.cz/default.asp?ID=899>.
13. Přírodě blízká adaptační opatření ve městech. Czech Globe: Ústav systému globální změny AV ČR [online]. [cit. 2019-06-11]. Dostupné z: <http://www.opatreni-adaptace.cz/opatreni/>.
14. Smlouva o spolupráci při rozšíření komerční zóny Dobrovíz. In: Obec Dobrovíz [online]. 2014, 2014 [cit. 2019-06-11]. Dostupné z: <http://www.dobroviz.cz/smlouva-o-spolupraci-pri-rozsireni-komercni-zony-dobroviz/d-1236>.
15. Strategický plán. Městská část Praha 7 [online]. [cit. 2019-06-13]. Dostupné z: <https://www.praha7.cz/temata/strategicky-plan/>.
16. Strategický plán města. Město Říčany [online]. [cit. 2019-06-13]. Dostupné z: <https://info.ricany.cz/mesto/strategicky-plan-mesta>.
17. Strategie adaptace hl. m. Prahy na klimatickou změnu. Institut plánování a rozvoje Praha [online]. [cit. 2019-06-13]. Dostupné z: <http://www.iprpraha.cz/adaptacnistrategie>
18. Strategie přizpůsobení se změně klimatu v podmínkách ČR. Ministerstvo životního prostředí[online]. [cit. 2019-05-30].
19. Strategický rámec Česká republika 2030 - ČR 2030| Strategie. Česká republika 2030 - Udržitelná ČR 2030 [online]. [cit. 2019-05-30].
20. Svazková základní škola v Úvalech – generální projektant. Vhodné uveřejnění veřejných zakázek [online]. [cit. 2019-06-13]. Dostupné z: <https://www.vhodne-uverejneni.cz/zakazka/svazkova-zakladni-skola-v-uvalech-generalni-projektant>
21. Útvar koncepce a rozvoje Plzeň (pracovní verze) [online]. Plzeň, 2016 [cit. 2019-01-02]. Dostupné z: <https://ukr.plzen.eu/rozvoj-mesta/mezinarodni-projekty/urbanadapt/urbanadapt.aspx>

22. Výstavba nové svazkové dvoustupňové základní školy na Hostíně. Příšimasy [online]. [cit. 2019-06-13]. Dostupné z: <https://www.prisimasy.cz/svazkova-skola/>
23. Výstavba nové svazkové dvoustupňové základní školy na Slovanech. Město Úvaly [online]. [cit. 2019-06-13]. Dostupné z: <http://www.mestouvaly.cz/mesto/majetek-a-investice-mesta/probihajici-investice-mesta/?more=849>.
24. Usnesení o odložení věc podezření ze spáchání trestného činu porušení povinnosti při správě cizího majetku dle § 220 trestního zákoníku a trestného činu zneužití pravomoci úřední osoby dle § 329 trestního zákoníku, kterých se měli dopustit blíže neurčení volení zastupitelé Obce Černolice. Krajské ředitelství policie Středočeského kraje, č. j. KRPS-440648-122/TČ-2012-011681-JS. 2014. Dostupné také z: <http://www.cernolice.net/cs/content/sendFile/name/d640bc6a8e20f17dc1481bbe8fd876cc>
25. Územní studie. In: Ústav územního rozvoje [online]. [cit. 2019-06-11]. Dostupné z: http://www.uur.cz/images/konzultacnistredisko/MetodickeNavody/US/US_metodika_20100727.pdf.
26. Zásady pro výstavbu ve městě Říčany. In: Město Říčany [online]. 29. 10. 2009 [cit. 2019-05-30]. Dostupné z: <https://info.ricany.cz/mesto/zasady-pro-vystavbu-ve-meste-ricany>.

JUDIKATURA

1. Nález ÚS ze dne 25. 1. 2005, sp. zn. Pl.ÚS 25/04.
2. Usnesení ÚS ze dne 10. 4. 2018, sp. zn. IV. ÚS 3548/17.
3. Usnesení ÚS ze dne 12. 2. 2015, sp. zn. III.ÚS 3617/14.
4. Usnesení ÚS ze dne 25. 11. 2014, sp. zn. II. ÚS 2588/2014.
5. Usnesení ÚS ze dne 18. 3. 2010, sp. zn. III. ÚS 3108/09.
6. Usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 13. 9. 2016, sp. zn. 5 As 194/2014.
7. Usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 21.7.2009, sp. zn. 1 Ao 1/2009.
8. Rozsudek NSS ze dne 4. 8. 2017, sp. zn. 4 As 92/2017.
9. Rozsudek NSS ze dne 12. 1. 2016, sp. zn. 2 As 212/2015.
10. Rozsudek NSS ze dne 12. 3. 2015, sp. zn. 7 As 191/2014.
11. Rozsudek NSS ze dne 21. 6. 2012, sp. zn. 1 Ao 7/2011.
12. Rozsudek NSS ze dne 31. 8. 2011, sp. zn. 1 Ao 4/2011.
13. Rozsudek NSS ze dne 16. 6. 2011, sp. zn. 7 Ao 2/2011.
14. Rozsudek NSS ze dne 19. 5. 2011, sp. zn. 1 Ao 2/2011.

15. Rozsudek NSS ze dne 20. 1. 2010 sp. zn. 1 Ao 2/2009.
16. Rozsudek NS ze dne 11. 9. 2018, sp. zn. 30 Cdo 3079/2016.
17. Rozsudek NS ze dne 27. 6. 2018, sp. zn. 22 Cdo 2291/2016.
18. Rozsudek NS ze dne 28. 5. 2014, sp. zn. 22 Cdo 607/2014.
19. Rozsudek NS ze dne 28. 2. 2013, sp. zn. 33 Cdo 3225/2011.
20. Rozsudek NS ze dne 19. 9. 2002, sp. zn. 25 Cdo 2244/2000.

PŘÁVNÍ PŘEDPISY

1. Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích.
2. Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník.
3. Zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník.
4. Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu.
5. Zákon č. 22/2004 Sb., o místním referendu.
6. Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní.
7. Zákon č. 274/2001 Sb., o vodovodech a kanalizacích.
8. Zákon č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem.
9. Zákona č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích.
10. Vyhláška č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a způsobu evidence územně plánovací činnosti.

DOPORUČENÍ PRO OBCE V OBLASTI VÝSTAVBY A UZAVÍRÁNÍ SMLUV S INVESTORY

EDICE **MMR PRO OBCE** 3

Vydalo Ministerstvo pro místní rozvoj ČR
OBCEPRO – program rozvoje obce

Text: Mgr. Vendula Zahumenská, Ph.D.

Odborná spolupráce: Mgr. David Zahumenský

Foto: Jan Losenický a Petr Zewlak Vrabec (zdroj Arnika, www.arnika.org)

Grafika: Bára Augustová, bara@virtualworld.cz

Produkce: Ivana Svojková, Ivana.Svojkova@mmr.cz, MMR ČR, odbor regionální politiky

září 2019

ISBN: 978-80-7538-231-3



**MINISTERSTVO
PRO MÍSTNÍ
ROZVOJ ČR**

DOPORUČENÍ PRO OBCE V OBLASTI
VÝSTAVBY A UZAVÍRÁNÍ SMLUV S INVESTORY



MINISTERSTVO
PRO MÍSTNÍ
ROZVOJ ČR