

# SMLOUVY S DEVELOPERY: PROČ A JAK JE UZAVÍRAT

Mgr. Vendula Zahumenská, Ph. D.



# Jak regulovat území

- Územní plán
- Regulační plány
- Plánovací smlouvy
- Smlouvy dle OZ
- Účast obce v řízeních
- Pozice vlastníka infrastruktury
- Zásady rozvoje obce („pravidla hry“)

# Co jsou smlouvy s developery

- Smlouva mezi obcí (či svazkem obcí, krajem apod.) a investorem (developerem)
- Řeší zpravidla průběh či dopady realizace záměru investora na území obce (resp. kraje apod.)
- Investor zpravidla na základě smlouvy buduje infrastrukturu či na její vybudování a provoz finančně přispívá
- Obec při splnění závazků investora vyjadřuje podporu projektu, zavazuje se převzít infrastrukturu apod.
  - Viz analýza - Zahumenská, V. a kol.: Smlouvy o územním rozvoji – analýza problematiky. Arnika 2017

# Mnichov: příklad ze zahraničí

- Developeři na každý m<sup>2</sup> nově vybudovaných bytů hradí městu částku 100 € (2017 )
- Celkové příspěvky městu (1994-2016):
  - na sociální infrastrukturu 211,4 mil €,
  - na dopravní infrastrukturu 237,7 mil €,
  - na plochy zeleně 130,2 mil €
  - na plánování a podobné činnosti 49,1 mil €

# Smlouvy o rozvoji území v ČR

- Základ ve smlouvách podle stavebního zákona (plánovací smlouvy podle § 66 odst. 2, další smlouvy – např. 86 odst. 2 písm. d), § 94c odst. 1, § 94l odst. 2 písm. d) ...)
- Možnost nepojmenovaných smluv podle § 1746 odst. 2 OZ (č. 89/2012 Sb.)

# Proč smlouvy podle OZ

- Omezená možnost uzavření smlouvy v režimu stavebního zákona
- Preference včasného řešení sporných bodů
  - Co chce obec?
  - Co chce investor?
- Příklady:
  - velké investiční projekty (Amazon u Dobrovíže)
  - řešení nedostatečné kapacity obecní infrastruktury (dopravní, technické či sociální)
  - „pojistka“ realizace slibů investora (např. při rozdělování pozemků na parcely)

# 10 častých chyb jednání s investory

- CHYBÍ SMLOUVA
- NEDOSTATEČNÁ SPECIFIKACE ÚČELU A VÝCHOZÍHO STAVU
- ROZPOR S USTANOVENÍMI ZÁKONA, NEDOVOLENÉ PLNĚNÍ OBCE
- CHYBÍ ČASOVÉ OHRANIČENÍ ZÁVAZKŮ INVESTORA
- CHYBÍ TECHNICKÁ SPECIFIKACE CHYBÍ SANKCE ZA PORUŠENÍ
- CHYBÍ ZAJIŠTĚNÍ ZÁVAZKŮ
- NENÍ ŘEŠENA ODPOVĚDNOST ZA ŠKODU, NÁSTUPNICTVÍ NA STRANĚ INVESTORA A POD.
- OBEC NEMÁ SCHVÁLENY ZÁSADY (OBCHODNÍ PODMÍNKY)
- NEDOSTATEČNÁ KOMUNIKACE S OBČANY

# Proč smlouvy uzavírat – zásady rozvoje obce

- Hlavní problémy spojené s novou výstavbou:
  - Přetíženost škol a školek
  - Přetíženost dopravy
  - Nedostatek občanské vybavenosti
  - Nedostatek zeleně
  - Adaptační opatření
  - Celková dohoda na charakteru záměru
  - Na malých městech a obcích – kanalizace, ČOV
- Náklady nesmí nést veřejný rozpočet – ty, které lze spravedlivě považovat za dopady nové výstavby – princip „developer platí“



# Jak jednat s developery

- Není právní úprava
- V podstatě princip dobrovolnosti a oboustranné výhodnosti
- Starosta a zastupitelé vždy hájí zájem obce a občanů
- Nutno mít dostatečné podklady
  - Vždy vědět, co obec chce a proč to chce
  - Proč má developer plnit
  - Co má plnit
  - Jak má plnit
  - Nejde o „vydírání“
  - Nejde o „úplatky“

# Vše veřejně

- Transparentnost – základní podmínka
  - Zřídit speciální webovou stránku
  - Pořádat setkání s obyvateli
  - Mít připraveného pracovníka, který bude odpovídat na dotazy a bude znát agendu smluv

# Z čeho vyplývá postavení obce

- § 2 odst. 2 zákona o obcích: Obec pečuje o všestranný rozvoj svého území a o potřeby svých občanů; při plnění svých úkolů chrání též veřejný zájem.
- § 5 odst. 3 stavebního zákona: Orgány obce zajišťují ochranu a rozvoj hodnot území obce, pokud nejsou svěřeny působnosti v záležitostech nadmístního významu orgánům kraje nebo na základě zvláštních právních předpisů dotčeným orgánům.
- § 18 odst. 1 stavebního zákona: Cílem územního plánování je vytvářet předpoklady pro výstavbu a pro udržitelný rozvoj území, spočívající ve vyváženém vztahu podmínek pro příznivé životní prostředí, pro hospodářský rozvoj a pro soudržnost společenství obyvatel území a který uspokojuje potřeby současné generace, aniž by ohrožoval podmínky života generací budoucích.
- § 18 odst. 4 stavebního zákona: Územní plánování ve veřejném zájmu chrání a rozvíjí přírodní, kulturní a civilizační hodnoty území, včetně urbanistického, architektonického a archeologického dědictví. Přitom chrání krajinu jako podstatnou složku prostředí života obyvatel a základ jejich totožnosti. S ohledem na to určuje podmínky pro hospodárné využívání zastavěného území a zajišťuje ochranu nezastavěného území a nezastavitelných pozemků. Zastavitelné plochy se vymezují s ohledem na potenciál rozvoje území a míru využití zastavěného území.

# Strategie rozvoje

- Každá obec by měla mít připraven dokument Strategie rozvoje
  - Vychází z ÚAP
  - Historie obce
  - Životní prostředí obce
  - Sociální potenciál obce
  - Ekonomický potenciál obce
  - Zastavitelné pozemky – rozsah, rozšiřování
  - Lze na něj při jakémkoli jednání odkazovat
  - Skrze něj lze dokázat, že obec při požadavcích na developery chrání veřejný zájem

# Zásady rozvoje obce

- „Všeobecné obchodní podmínky obce“
- Usnesením zastupitelstva schválené „Zásady rozvoje obce“
- V úvodních ustanoveních odkázat na Strategii
- Kde jsou konkrétní problémy a jak je potřeba tyto problémy řešit
- Zdůraznit, jaké dopady by měla nová výstavba
- Postoj obce k výstavbě – jasně deklarovaný
- Odkaz na webové stránky s aktualizací údajů o území
- Dále musí obsahovat výši příspěvku na infrastrukturu – musí být vypočítán a ekonomicky odůvodněn
- Zdůraznit, že příspěvek je DOBROVOLNÝ (není poskytnutý v tísní a za nápadně nevýhodných podmínek)

# Jak je napsat

- Zásady by měly jednoznačně a jasně definovat užití pojmy
- Není třeba zásady zahlcovat složitými a nepřehlednými definicemi
- Není třeba definovat pojmy ze stavebního zákona nebo prováděcích předpisů
- Inspirace: Praha 5, Praha 7, Říčany u Prahy

# „Povinnost“ investora vyjednávat

- Zásady by měly obsahovat postup
  - Kde a jak má developer začít, na kterém odboru obce informovat o svém záměru, příp. dokumenty, které by měl doložit
- Nelze zapomínat, že jde v podstatě o dobrovolné jednání – nelze přímo sankcionovat za nesplnění
  - Lze uvažovat o benefitech pro ty, kteří jednat budou
- Vyjednávání = méně pochybností o záměru, vyjasnění dopadů na infrastrukturu, včasná dohoda, včasné informace pro investora o tom, jaký záměr lze v území z pohledu obce realizovat, jaké připomínky bude v případě konkrétního záměru obec uplatňovat do územních řízení

# Zásady: Postavení obce

- Obec je účastníkem územních řízení
  - Může podávat námitky
  - Může klást požadavky, za kterých je záměr přijatelný
  - Definitivně rozhoduje stavební úřad
  - Obec často bývá vlastníkem dopravní a technické infrastruktury
  - Obec schvaluje a mění územní plán



# Co s prostředky

- Transparentní účet
- Mít jasně deklarované, na jaké deficity v infrastruktuře peníze budou použity
- O použití prostředků hlasovat vždy transparentně, na zastupitelstvu (vyhradit si to – z důvodu veřejnosti zasedání)
- Část peněz je vhodné věnovat kupř. na participativní rozpočet – zvýšit zájem občanů o dění v obci

# Spolupráce

- Obec
- Developer
- Architekt/urbanista
- Orgány státní správy
- Občané (vlastníci a spolky)
- Zveřejňování informací
- Debaty nad deficity a možnými řešeními

# Limity smluv o územním rozvoji

- Smlouvy by neměly obsahovat některé typy závazků pro obce
- Některá ujednání mohou být v rozporu s veřejnoprávními normami
- Vždy nutno respektovat různé postavení obce
  - Veřejnoprávní – když vykonává veřejnou správu - např. když schvaluje územní plán
  - Soukromoprávní – když vystupuje jako jiné FO a PO (např. při uzavírání smluv dle OZ)

# Dva typy závazků

1. obec se zavazuje, že vydá změnu územního plánu spočívající v konkrétní změně funkčního využití pozemků p. č. 846/7, 843/8, 843/8 a 844 – tj. se zaváže, že se z polí stanou stavební parcely

2. Obec se zavazuje, že učiní vše pro to, aby byla vydána potřebná rozhodnutí, zejm. územní rozhodnutí a stavební povolení.

# Samostatná a přenesená působnost obce

- Samostatná:
  - Účastník územního řízení – oblast soukromého práva (využívá všechna práva jako jiní účastníci, má stejné postavení – zákon jí ukládá povinnost hájit zájmy obce a občanů)
  - Schvaluje a vydává územní plán – oblast veřejného práva
- Přenesená (veřejné právo)
  - Pořizuje územní plán (úřad územního plánování)
  - Vede územní řízení a vydává územní rozhodnutí (stavební úřad)

# Veřejné právo x soukromé právo

- Veřejné právo – čl. 2 odst. 2 Listiny: obec smí činit jen to, co je jí zákonem výslovně dovoleno
- Soukromé právo – čl. 2 odst. 3 Listiny: obec smí činit vše, co zákon nezakazuje

# Proč se obec nesmí zavázat ke změně územního plánu smlouvou?

- Proces územního plánování je upraven normami veřejného práva
- Obec má veřejnoprávní (mocenské) postavení
- Dvojitá role:
  - Pořizovatel
  - Zastupitelstvo – rozhodnutí o pořízení, o zadání návrhu, schválení a vydání

# Územní řízení

- Nesmí se smluvně zasahovat do pravomoci stavebního úřa
- Obec se ale smí zavazovat jako účastník řízení



# Shrnutí

- Smlouva nesmí stanovit práva a povinnosti obce v oblasti veřejného práva (omezit pravomoc zastupitelstva nebo stavebního úřadu)
  - Územní plán nezákonný
- Smlouva může omezit postavení obce jako účastníka řízení
- smlouvy s investory nejsou veřejnoprávními smlouvami (uzavírají se jen tehdy, pokud to stanoví zákon)

# Z praxe: Černolice vs. MV ČR

- 1995 – začátek přípravy územního plánu obce
- Květen 2007 – sponzorská smlouva s firmou Altsteadter
- (firma spojená s šéfem českého fotbalu – Miroslavem Peltou)

# Závazky obce

- Obec se zavázala Peltovy pozemky zařadit do územního plánu jako pozemky stavební a rozhodnout o vynětí pozemků ze stavební uzávěry
  - Obec se zavázala vydat souhlas s vydáním územního a stavebního rozhodnutí

# Další postup

- Po složitých jednáních (mj. s některými řešeními nesouhlasil ani krajský úřad) vydává zastupitelstvo „direktivu“ k doplnění návrhu územního plánu
  - Naprosto mimo postup podle stavebního zákona
  - V prosinci 2012 byl územní plán schválen
  - Přijetí plánu vedlo k rozpadu zastupitelstva
  - Prosinec 2012 trestní oznámení
  - Vyjadřovalo se MV ČR k žádosti policie

# MV ČR

- sponzorské smlouvy jsou postavené na principu úplatnosti, tj. poskytnutí sponzorského daru je vždy vyváženo určitým druhem protiplnění a uzavření takové smlouvy obci nic nebrání.
- O uzavření sponzorské smlouvy rozhoduje dle § 102 odst. 3 zákona o obcích rada obce, resp. zastupitelstvo, pokud si tuto pravomoc vyhradilo pro sebe.
- podmínky sponzorské smlouvy, především závazky, které na sebe obec vzala jako protiplnění k poskytnutému sponzorskému daru, kdy jako rozporný se zákonem o obcích byl hodnocen celý Článek 3 smlouvy.
  - V odst. 1 tohoto článku se obec zavazuje k určitému jednání - zařazení pozemků do územního plánu - v situaci, kdy je celý rozhodovací proces teprve na počátku a v mezidobí se mohou objevit okolnosti, které by obec nutily odchýlit se od proklamovaného záměru (vyhovění sponzorovi). Takto koncipované usnesení smlouvy by tak obec de facto smluvně zavazovalo k tomu, jakým způsobem bude v budoucnu vykonávat veřejnou (vrchnostenskou) správu
  - Obec ve smyslu § 2 odst. 2 zákona o obcích pečuje o všestranný rozvoj svého území a o potřeby svých občanů a při plnění svých úkolů chrání též veřejný zájem. Aplikací Článku 3 odst. 1 smlouvy by se přitom obec tohoto svého zákonného úkolu vzdávala ve prospěch smluvního závazku, což samozřejmě není možné. Obec je v rámci řízení o územním plánu nucena projít poměrně dlouhým procesem, jehož výsledek není možné předjímat. Stejně tak nelze předjímat stanoviska občanů obce a příslušných orgánů, která se mohou objevit až v průběhu řízení.

# MV ČR

- Pokud by se obec hned na počátku smluvně zavázala k tomu, že bude bezpodmínečně prosazovat určitý postoj, snadno by se na konci celého řízení mohla dostat do rozporu s právními předpisy.
  - V odst. 2 Článku 3 smlouvy se pak obec zavazuje k vydání souhlasu s vydáním územního a stavebního rozhodnutí dle zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavební řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů. Takový závazek obce - udělit souhlas – by byl podle názoru ministerstva teoreticky možný v závěrečných fázích celého procesu, kdy by obec již posuzovala konkrétní projekt či plán. Zde by mohla dát svůj souhlas, přičemž o samotném vydání rozhodnutí by zde dle stavebního zákona rozhodoval příslušný stavební úřad v přenesené působnosti a souhlas obce by byl pouze souhlasem účastníka správního řízení.
  - V konkrétním případě smlouvy je však z poskytnutých podkladů zřejmé, že smlouva byla podepisována na začátku celého procesu a závazek obce v této jeho fázi je – podobně jako u předchozího odstavce - podoben vystavení jakéhosi blanco šeku pro osobu sponzora, jehož důsledky nelze dohlédnout. I v tomto případě dochází dle názoru ministerstva k porušení § 2 zákona o obcích.
  - Vzhledem k tomu, že poskytnutí sponzorského daru je vázáno právě na splnění Článku 3 odst. 2 věty první smlouvy, řešil by soud i vymahatelnost tohoto plnění v případě odstoupení sponzora od smlouvy a následně (pravděpodobného) nevrácení sponzorského daru ze strany obce.
- Dle názoru ministerstva by měl být minimálně Článek 3 smlouvy považován za neplatný pro rozpor se zákonem o obcích, avšak posouzení toho, zda je tímto zneplatněna smlouva jako celek či pouze jedna její část, stejně jako otázka vymahatelnosti závazků ze smlouvy plynoucích, by bylo nutné ponechat na rozhodnutí příslušného soudu

# Závěry šetření

- V prověřované věci je možné v závěru shrnout, že přestože lze mít pochybnosti o zákonnosti a účelnosti některých sporných úkonů zastupitelstva obce, z hlediska trestního práva a jeho subsidiární role je relevantní pouze otázka, zda zastupitelé svým úmyslným jednáním, resp. jednáním ve vědomé nedbalosti, způsobili či se pokusili způsobit konkrétní škodu obci nebo neoprávněnou výhodu jinému subjektu zneužitím svých pravomocí či záměrným porušením povinnosti řádně spravovat majetek obce dle § 38 odst. 1 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích.
  - To však provedeným prověřováním mimo rozumnou pochybnost prokázáno nebylo.

# Výhrušky

- Společnost Altsteadter napsala obci sérii dopisů – s požadavky na další jednání obce ve věci
- Nakonec na obec podala návrh k soudu na ustanovení opatrovníka – soud návrh v prosinci 2013 zamítl



# Územní plán zrušen

- Soudy (krajský a Nejvyšší správní) nakonec zrušily část územního plánu

# Referendum

- V roce 2015 se konalo referendum
- O rozsahu zastavitelnosti v obci Černolice. Referenda se zúčastnilo 45 % voličů. 87 % z nich (což je 39 % ze všech oprávněných voličů) rozhodlo "ANO", tedy pro omezení developerských projektů.
  - Referendum je platné a jeho výsledek je závazný.

# Žaloby o náhradu škody

- Obec dosud vede s developerem soudní spory – neplnění smlouvy (10 milionů)
- Oficiální stránky obce Černolice: <http://www.cernolice.net/cs/platny-uzemni-plan-44>

# Poděkování

- Kontakty: [vendula.zahumenska@arnika.org](mailto:vendula.zahumenska@arnika.org)
- Zdroje ke smlouvám: <https://zmenyprahy.cz/praha-dnes/smlouvy>