



# Smlouvy o územním rozvoji v otázkách a odpovědích

**Proč a jak se mají investoři podílet na rozvoji měst a obcí**

Mgr. Vendula Zahumenská, Ph.D.

Mgr. David Zahumenský

JUDr. Petra Humlíčková, Ph.D.

JUDr. Oto Ryněš

Jaroslav Hroch





## O Arnice

Arnika je česká nezisková organizace, která spojuje lidi usilující o lepší životní prostředí. Věříme, že přírodní bohatství není pouze darem, ale také závazkem uchovat jej do budoucna. Svoji činnost opíráme o tři pilíře – zapojení veřejnosti, odborné argumenty a komunikaci s médii.

Více na [www.arnika.org](http://www.arnika.org)

# Obsah

<b>O publikaci</b>	<b>4</b>
<b>Jak má obec regulovat svoje území?</b>	<b>5</b>
<b>Proč by developera mělo zajímat, jak bude obec vypadat?</b>	<b>7</b>
<b>Co znamená termín „smlouvy o územním rozvoji“?</b>	<b>8</b>
<b>Jaký je rozdíl mezi plánovací smlouvou a smlouvou o územním rozvoji?</b>	<b>9</b>
<b>Jaký je vztah smluv a územního plánu?</b>	<b>11</b>
<b>Jak ovlivní smlouvy územní řízení?</b>	<b>12</b>
<b>Kdo může smlouvu o územním rozvoji uzavřít?</b>	<b>13</b>
<b>Kdy máme po developerovi smlouvu požadovat?</b>	<b>15</b>
<b>Existují nějaká kritéria, podle kterých se můžeme řídit při výběru projektu?</b>	<b>16</b>
<b>Kdy začít jednání?</b>	<b>17</b>
<b>Jak se máme bavit s občany?</b>	<b>18</b>
<b>Co můžeme po developerovi chtít? Máme chtít peníze nebo postavit školu?</b>	<b>19</b>
<b>Jak zajistit, aby developer své závazky splnil?</b>	<b>23</b>
<b>Co může nabídnout obec, aby neporušila žádný zákon?</b>	<b>25</b>
<b>Lze zavázat i zastupitele, co přijdou příště, aby smlouvu dodržovali?</b>	<b>26</b>
<b>Co když developer nesplní svoje povinnosti? Bude to řešit soud?</b>	<b>27</b>
<b>A co trestní odpovědnost zastupitelů?</b>	<b>28</b>
<b>Příklad dobré praxe</b>	<b>29</b>
<b>Uzavírání smluv o územním rozvoji – stručný návod</b>	<b>30</b>
<b>Závěrem</b>	<b>32</b>

**Jedná se o úvodní manuál k problematice smluv o územním rozvoji. Připravujeme právní rozbor jednotlivých ustanovení, které mohou smlouvy o územním rozvoji obsahovat a vzorovou komentovanou smlouvu.**

**Podrobnější právní rozbor problematiky najdete v naší analýze „Smlouvy o územním rozvoji“ na webu Změny Prahy ([zmenyprahy.cz](http://zmenyprahy.cz)).**

## O publikaci

Řada obcí, které leží poblíž velkých měst, se nachází ve složité situaci – v obci roste počet nových rodinných domů, bytových domů a s tím také počet obyvatel. Počet obyvatel se v některých obcích např. ve Středočeském kraji za posledních deset let více než zdvojnásobil. Více lidí v obci znamená vyšší tlak na dopravu, kanalizaci, vodovody, místa ve školkách a školách (a časem, se stárnutím obyvatel, se objeví problémy se zdravotnickými zařízeními a zařízeními sociální péče), sociální soudružnost obyvatel, okolní přírodu, veřejná prostranství nebo samozřejmě samotný obecní úřad. Mnohdy se ale stává, že developeři, kteří v obci získají pozemky k výstavbě, pouze realizují svůj projekt a o další se nestarají – na obci ponechají, aby si vyřešila veškeré problémy, které jejich podnikatelský záměr přinesl. Obce tak čelí požadavkům nově přichozících i starousedlíků na zlepšení kvality života v obci a současně nedisponují dostatečnými prostředky ve svých rozpočtech, aby mohly nedostatky zlepšovat. Je velkou otázkou, zda by náklady vyvolané podnikatelskou činností soukromého (a poměrně silného) subjektu měly být hrazeny z veřejných rozpočtů – peněz nás všech.

Dnes se proto otevírá debata nad tím, jakou zodpovědnost investoři<sup>1</sup> vůči společnosti mají a do jaké míry by měli sami nést náklady vyvolané realizací jejich projektu. V mnoha zemích existuje systém uzavírání smluv s investory. Tyto smlouvy o územním rozvoji mají zajistit, aby obec mohla ve spolupráci s občany vytipovat nejzávažnější problémy, které nová (v našem případě rezidenční) výstavba přinese, a aby mohla požadovat po investorech uhrazení vzniklých nákladů buď celých nebo v případě značných nákladů alespoň z podstatné části.

Protože uzavírání těchto smluv nese z minula nepříjemný cejch „obchodování“ s veřejnými zájmy, zdůrazňujeme hned zpočátku, že uzavírání těchto smluv nesmí být v rozporu se zájmy obyvatel a musí být vždy maximálně transparentní. Nejedná se o výměnný obchod typu „něco za něco“, ze kterého vyjdou nejhůř obyvatelé obce, ale o nastavení jasných a kvalitních pravidel, za kterých je možné v obci realizovat zástavbu.

---

<sup>1</sup> Pojmy developer a investor jsou v tomto manuálu používány jako synonyma k označení subjektu, který v území většinou vlastní majetek, popř. si ho pronajímá za účelem realizovat záměr spočívající v rezidenční výstavbě, popř. výstavbě administrativních budov ve městech a v obcích.

# Jak má obec regulovat svoje území?

Územní rozvoj obce by měl být udržitelný a vyvážený, měl by zahrnovat všechny potřebné složky, procesy a vztahy v území. Udržitelný rozvoj podle zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (dále jen „stavební zákon“), spočívá ve vyváženém vztahu podmínek pro příznivé životní prostředí, pro hospodářský rozvoj a pro soudržnost společenství obyvatel území. V ideálních podmínkách by udržitelný rozvoj měl být takový, aby neohrožoval podmínky života generací budoucích. Nutno přiznat, že tento požadavek se v praxi málokdy skutečně zohledňuje.

Podle zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (dále jen „zákon o obcích“), má každá obec pečovat o všestranný rozvoj svého území a o potřeby svých občanů a při plnění svých úkolů musí obec chránit též veřejný zájem. Pokud mluvíme o územním rozvoji, reguluje obec svoje území především prostřednictvím územního plánu, kterým může vymezit jednotlivé plochy a jejich využití. Územní plán má obec mít zpracován tak, aby chránil a rozvíjel přírodní, kulturní a civilizační hodnoty území, včetně urbanistického, architektonického a archeologického dědictví. Současně má územní plán chránit i krajinu (nově by se sem mj. dala zahrnout i povinnost chránit území před negativními dopady změny klimatu). Těchto cílů má územní plán dosáhnout především prostřednictvím stanovení podmínek pro hospodárné využívání zastavěného území, vymezení zastavitelných pozemků s ohledem na potenciál rozvoje území a míru využití zastavěného území. Územní plán má také chránit nezastavěné území a nezastavitelné pozemky. V rámci územního plánu pak může obec (a v řadě případů by také měla) využít nástroje typu etapizace (tj. stanovení pořadí provádění změn v území<sup>2</sup>) nebo podmíněnost staveb (tj. závazný regulativ, který vymezuje podmínky, bez jejichž splnění není možný rozvoj, výstavba či využívání vymezeného území nebo realizace konkrétní uvedené stavby; podmíněnost se uplatňuje zároveň s ostatními regulativy územního plánu, lze ji měnit pouze změnou územního plánu<sup>3</sup>).

Územní plán je jednoznačně hlavním nástrojem. Bývá doplňován územními studii, regulačními plány a jinými nástroji jako jsou strategické plány nebo nástroji regionální politiky.

Přesto se často stává, že územní plán není dostatečný a obec není schopna zajistit, aby nedocházelo k přebujelé výstavbě (protože pozemky k výstavbě už byly územním plánem vymezeny dříve) a aby byl zajištěn přístup k potřebné infrastruktuře, aby fungovaly školy a aby obec fungovala po stránce sociální (např. aby byla funkční komunita).

Obce proto mohou sáhnout k jinému, byť dosud v našich podmínkách nekonvenčnímu nástroji – smlouvě o rozvoji území. Tyto smlouvy nemohou ovlivnit to,

2 Více na [http://www.uur.cz/slovník2/default.asp?action=hl\\_retezec](http://www.uur.cz/slovník2/default.asp?action=hl_retezec)

3 Více na <http://www.iprpraha.cz/clanek/66/podminenost-staveb>

zda je v některé ploše možné záměr realizovat. Jejich cílem je zajistit, aby v případě, že má být developerský záměr realizován, byly předem stanoveny podmínky k ochraně veřejného zájmu, zájmu obce a jejích obyvatel. Ve smlouvách o územním rozvoji mohou obce požadovat po developerech, aby nahradili alespoň část negativních vlivů, které jejich záměr do území přinese.

## Proč by developera mělo zajímat, jak bude obec vypadat?

Je logické, že hlavním cílem developerů je realizace zisku. Na první pohled se zdá, že otázkou vzhledu a života v obci se nemusí vůbec zabývat a měl by ji zcela přenechat obci jako takové. Ze zkušeností ovšem plyne, že sám developer může profitovat na tom, jak obec vypadá a nakolik atraktivní je život v obci. Současně je legitimní po těch, kteří silně zatěžují území, obec a místní komunitu, aby nahradili alespoň část negativních dopadů, které svou činností vyvolají.

V první řadě platí, že čím je obec vybavenější, co se veřejné infrastruktury týče, tím je vyšší životní úroveň obyvatel a atraktivita obce. Lidé preferují koupi domu v obci, ve které je dostatek občanské vybavenosti jako mateřská a základní škola, dětské hřiště, obchodní dům, kulturní a zdravotnická zařízení a zároveň bude dobře vyřešena otázka dobré pitné vody, napojení na rozvody energií, čištění odpadních vod, a také snadného dopravního spojení s jinými obcemi, či která má odkloněnou dopravu z centra obce po obchvatu atd.

To se pozitivně odráží zejména na lukrativnosti, tedy vyšší prodejní ceně rodinných domů.

Čistě finanční zájmy však nejsou jediným důvodem, proč by se měl investor o kvalitu života v obci zajímat. Přestože hlavním cílem developerů jakožto podnikatelů je vytváření zisku, v poslední době se zvyšuje význam takzvané *společenské odpovědnosti firem*. Společensky odpovědní jsou ti podnikatelé, kteří se rozhodli nést odpovědnost za dopad jejich jednání na společnost a kteří začleňují sociální, environmentální, etické, spotřebitelské a lidskoprávní hledisko do své obchodní strategie. To se může projevat ve snaze zmenšování dopadů na životní prostředí, ochraně přírodních zdrojů, dodržování práva, důrazu na zdraví a občanů atd. Společnosti, které se takovým způsobem podílejí na podobě obce a života v ní, mohou být vedeny ideou udržitelného rozvoje do budoucnosti, ideou ekologické odpovědnosti nebo také možnostmi propagovat tím svoji firmu a vybudovat si „jméno“.

Přes tyto filozofické úvahy je však třeba přiznat, že podstatnějším zájmem developerů je ale snížení časových ztrát při realizaci projektu. Toho může díky kvalitní smlouvě s obcí dosáhnout. Obec může zajisti kuř. Rychlejší připojení ke stávajícím sítím. Dále může napomoci, aby správní řízení proběhla v souladu se zákonem, může fungovat jako garant, tudíž odpadne rušení rozhodnutí soudem.

## Co znamená termín „smlouvy o územním rozvoji“?

Smlouvy o územním rozvoji jsou smlouvami mezi obcí a developerem, který má zájem realizovat na území obce svůj projekt. V praxi se často bude jednat o projekty jako výstavba rezidenčního bydlení nebo průmyslových objektů (sklady, továrny) v obci. Tyto projekty však často buď kladou zvýšené finanční náklady na obec (výstavba dopravní a technické infrastruktury) nebo negativně ovlivňují životní prostředí nebo obecně život občanů v obci. Obce z těchto důvodů často nemají zájem (mnohdy oprávněně) o developerské projekty na svém území, a tak se snaží výstavbě nejrůznějšími způsoby zamezit.

Smyslem smluv o územním rozvoji je přenést na developera část nákladů spojených s výstavbou jeho projektu v obci a na druhé straně urychlit a usnadnit proces výstavby developerského projektu tím, že obec bude s developerem v rámci limitů daných právními předpisy spolupracovat. V praxi se tak smlouvou o územním rozvoji může developer zavázat na své náklady postavit v obci např. školku, renovovat park a poskytnout peněžité příspěvek obci na výstavbu dopravní a technické infrastruktury (nová místní komunikace, vodovody, rozvody elektrických energií, čistírna odpadních vod apod.). Obec se na druhé straně zavazuje, že bude vystupovat tak, aby byly dodrženy zákonné lhůty a požadavky, a že poskytne pomoc, která k tomuto cíli bude směřovat.

Smlouvy o územním rozvoji jsou oboustranně výhodné. Pro developera znamenají velké časové a peněžité úspory a pro obec znamenají možnost rozvoje území (výstavba obchvatu, nové místní komunikace, školy, parkoviště apod.; více následující otázky). Smlouvami developeři kompenzují obci třeba i zhoršenou situaci, co se např. ekologické zátěže týče, nebo kompenzují zvýšenou dopravní situaci v centru obce a náklady na udržování dopravní infrastruktury. Obecně vzato nabízí smlouvy o územním rozvoji velké množství možností pro další rozvoj obce a při správném postupu mohou pro obec představovat významný zdroj finančních prostředků za nevelké úsilí.



## Jaký je rozdíl mezi plánovací smlouvou a smlouvou o územním rozvoji?

Plánovací smlouva je upravena stavebním zákonem. Obec je mohou uzavírat tehdy, pokud vydávají regulační plán nebo v některých případech během územních řízení. Novela stavebního zákona s účinností od 1.1.2018 v ustanoveních § 86 odst. 2 písm. d) a § 88, jakož i v dalších výše cit. speciálních ustanovení, týkajících se speciálních variant územního řízení, vypustila výslovnou formulaci týkající se „plánovacích smluv“, ponechala v nich však obecnou formulaci týkající se „smluv s příslušnými vlastníky veřejné dopravní a technické infrastruktury“. Podle důvodové zprávy má jít jen o formulační změnu, jejímž účelem je odstranit zbytečnou duplicitu: *„Požadavek plánovací smlouvy je duplicitní k možnosti doložení smlouvy s příslušnými vlastníky veřejné dopravní a technické infrastruktury, jelikož vlastníkem určité infrastruktury může být i obec. Z tohoto důvodu byla plánovací smlouva vypuštěna.“* Tudíž i po 1. 1. 2018 bude možné, aby stavební úřad v územním řízení vyzval žadatele k uzavření smlouvy o závazku spoluúčasti na vybudování nové nebo úpravě stávající veřejné dopravní nebo technické infrastruktury, a to popřípadě i s dotčenou obcí coby (stávajícím, popřípadě budoucím) vlastníkem dané infrastruktury, jen se již nebude podle zákonného pojmenování jednat o „plánovací smlouvu“ v pravém (úzkém) slova smyslu. Domníváme se, že uvedená novelizace a s ní spojená terminologická změna byla poněkud zbytečná a může vyvolávat určité nejasnosti. V manuálu proto používáme jen pojem „plánovací smlouva“ též v širším smyslu a budeme pod něj zahrnovat též smlouvy uzavírané v souladu s § 86 odst. 2 písm. d) nebo § 88 stavebního zákona ve znění novely č. 225/2017 Sb. mezi obcí jako vlastníkem veřejné dopravní nebo technické infrastruktury na straně jedné a žadatelem o vydání územního rozhodnutí na straně druhé.

U plánovací smlouvy se obec může s developerem dohodnout na podmínkách ohledně výstavby veřejné infrastruktury (plánovací smlouvy se nepoužívají jen v případě větších developerských záměrů, obce je využívají i při stavbách rodinných domků a jejich napojení na sítě). Závazky developera v plánovacích smlouvách, pokud by se týkaly větších záměrů, mohou být podobné těm ve smlouvách o územním rozvoji, přestože ve smlouvách o územním rozvoji se takřka nekladou meze v určení závazků developera – požadavky na developery mohou být rozmanitější a umožňují s větší variabilitou reagovat na problémy obce i jiného rázu než ty, které se týkají veřejné infrastruktury, nebo dokonce jen dopravní a technické infrastruktury. Závazky developera v případě smluv o rozvoji totiž mohou směřovat např. k poskytnutí části bytů na sociálně dostupné bydlení, k rozvoji kulturních potřeb obce nebo zbudování parku a péči o něj. Nesouvisí pouze s infrastrukturou v užším slova smyslu. Máme za to, že plánovací smlouvy podle stavebního zákona tyto možnosti obcím nedávají.

V mnoha případech jsou proto s investory uzavírány jiné smlouvy, tzv. inominální smlouvy podle § 1746 odst. 2 občanského zákoníku (zákon č. 89/2012 Sb.). Nejvhodnějším názvem pro tyto smlouvy je podle našeho názoru „**smlouva o územním rozvoji**“.

## Jaký je vztah smluv a územního plánu?

Smlouvy o územním rozvoji musí samozřejmě platný územní plán respektovat, obec se nemůže ve smlouvě zavázat ke změně územního plánu nebo naopak k tomu, že zůstane zachován. O tom rozhodují zastupitelé a do výkonu jejich mandátu nesmí smlouvy, které zavazují obec jako veřejnoprávní korporaci, zasahovat.

Přesto je developerovým pochopitelným zájmem jistota v otázce, zda bude moci v budoucnu realizovat svůj projekt. Developer může mít představu o svém záměru vybudovat v horizontu tří let v určité obci průmyslovou zónu s továrnou a skladem dohromady pro 1 000 zaměstnanců. Chce se ujistit, že do doby, kdy začne se samotnou realizací jeho projektu (obstarání územních rozhodnutí, výstavba ...), nebude funkční využití jím zamýšleného území změněno na takové, kde by nemohl realizovat svůj projekt. Tak rozsáhlý projekt si totiž mnohdy vyžaduje velké počáteční investice a mnoho příprav, často trvajících i několik let. V případě, kdy by obec v mezidobí změnila územní plán v neprospěch developerova projektu, přicházely by tyto investice developera nazmar. Developer proto může mít pochopitelný zájem na jistotě, na tom, že územní plán zůstane pro oblast jeho zamýšleného projektu nezměněn. Proto by měl mít zájem s obcí jednat o tom, za jakých podmínek ve prospěch obce a občanů by bylo možno záměr (který by obecně v území byl přípustný) realizovat.

Doporučujeme obcím, aby si dávaly pozor na situace, kdy je v obci nezměněný územní plán (tj. např. takové funkční využití, kde není možná výstavba) a obec kontaktuje developer s nabídkou k vyjednávání. Možnost využít plán jako nástroj k dosažení dohody (s tím, že po uzavření dohody dojde k zahájení procesu změny územního plánu) s developerem se v takovém případě zdá být lákavou cestou.

Je však zapotřebí, aby obec byla mimořádně opatrná a uvážlivá. Musí mít vždy na paměti, že její právní jednání nesmí být v rozporu se zákonem a v žádném případě nesmí jít o vydírání, nebo dokonce o jednání, které by naplnilo trestné činy úplatkářství. Schválení územního plánu, jakožto rozhodnutí o jeho pořízení (to stejné platí pro změnu), je politické rozhodnutí schvalované zastupiteli. Na změnu územního plánu nemá vlastník pozemků žádný nárok, a pokud obec novou výstavbu v obci nechce, je to její legitimní a mnohdy jediné správné rozhodnutí. K vyjednávání by se zastupitelé neměli nechat přinutit.

Pokud obec s výstavbou souhlasí, musí dojít ke změně územního plánu způsobem, který vyžaduje stavební zákon. V takovýchto případech doporučujeme dbát mimořádné opatrnosti a přizvat ke jednání advokáty od samého počátku.

## Jak ovlivní smlouvy územní řízení?

Územní řízení je zvláštním typem správního řízení, jehož výsledkem je územní rozhodnutí, pro realizaci developerského projektu jsou některá z nich nezbytná. Otázka, zda bude moci developer realizovat svůj projekt, je závislá na rozhodnutí stavebního úřadu. Obec, na jejímž území má být projekt realizován, může ovlivnit celé řízení především z pozice účastníka řízení. Kromě toho má obec možnost vyslovit se k záměru skrze své postavení jako vlastníka potřebných pozemků nebo také skrze připojení nového projektu ke stávajícím sítím.

Jako účastník řízení má obec k dispozici stejné nástroje jako ostatní účastníci řízení – např. námitky, odvolání nebo žalobu. Pokud už je projekt v územním řízení, měla by se obec vždy jako účastník snažit prosazovat podmínky směřující k rozvoji obce a ochraně zájmů obyvatel. S novelou stavebního zákona, která vyloučila z většiny územních řízení spolky, bude tato role obcí ještě důležitější.

Smlouva o územním rozvoji je institut do jisté míry na územním řízení nezávislý. Ve vztahu k pozici obce nesmí smlouva obec zavazovat kupř. k tomu, že zajistí urychlení řízení nebo dokonce vydání kladných závazných stanovisek. Takové jednání, zejm. v případě, že by smlouva byla uzavřena obcí jejíž stavební úřad by pak ve věci rozhodoval, byla v této části neplatná. Obec nesmí zasahovat do výkonu státní správy.

Ve vztahu k územnímu řízení by tedy smlouva měla především obsahovat podmínky realizace záměru směřující k ochraně veřejných zájmů (samozřejmě ne v nižším standardu, než požadují právní předpisy), které bude následně obec prosazovat i v územním řízení.

## Kdo může smlouvu o územním rozvoji uzavřít?

Stejně jako má soukromá společnost upravené postupy pro uzavírání smluv, zákon o obcích obdobně činí pro obce. Důležitým rozdílem mezi společnostmi jako tzv. osobou soukromého práva a obcí jako tzv. veřejnoprávní korporací je existence mnoha zákonných omezení a požadavků kladených na obec při správě veřejného majetku. Samotné uzavření smlouvy spadá do samostatné působnosti obce a pravomocná k němu je rada obce, popř. starosta obce (není-li v obci volena rada)<sup>4</sup>. Doporučujeme však, aby si zastupitelstvo vyhradilo pravomoc rozhodovat o uzavření těchto smluv.

Pokud pak usnesením rozhodne, že se určitá smlouva uzavřít má, měl by být jednáním s investorem pověřen předem stanovený orgán, např. obecní úřad, nebo speciálně zřízená příspěvková organizace města. Po vyjednání obsahu smlouvy s investorem dojde k jejímu schvalování. Opět lze doporučit, aby si tuto pravomoc vyhradilo zastupitelstvo obce. Samotný formální akt podpisu smlouvy pak bude zajišťovat starosta, resp. to může být i pověřený zaměstnanec obce.<sup>5</sup> Zastupitelé by přitom měli rozhodnout o celém obsahu smlouvy, nikoli pouze o jejích podstatných náležitostech. Důvodem pro tento postup je opět důraz na co největší míru transparentnosti a důvěryhodnosti procesu,<sup>6</sup> ale též skutečnost, že i v některých pravidelných či vedlejších náležitostech smlouvy mohou být skryta ustanovení se závažným dopadem na celou smluvní transakci (např. podmínky splatnosti finančních plnění, podmínky výpovědi smlouvy). Smlouva ovšem může obsahovat velkou škálu různých závazků obce a u každého z nich je třeba zkoumat, zda zákon o obcích pro takové jednání nepožaduje rozhodnutí zastupitelstva. Doporučujeme vždy vyhradit pravomoc zastupitelstva, byť to zákon výslovně neříká. Níže uvádíme několik příkladů, na kterých si ukážeme danou problematiku. Smlouvy o územním rozvoji však mohou být velmi komplexní s všemožnými závazky a v této publikaci nelze postihnout všechny myslitelné scénáře.

*Příklad 1: Obec se ve smlouvě s developerem zaváže převést do jeho vlastnictví pozemky, na kterých developer hodlá postavit svůj projekt. K takovému jednání je třeba rozhodnutí zastupitelstva.*

*Příklad 2: Developer se zaváže vybudovat na své náklady místní komunikaci spojující jeho projekt (bytový dům) se stávající sítí místní komunikace v obci.*

4 K důsledkům neschválení právního úkonu obce příslušným orgánem více kupř. zde <https://www.epravo.cz/top/clanky/neschvaleni-pravniho-jednani-prislusnym-organem-obce-aneb-ignorantia-iuris-non-excusat-100126.html>

5 V podrobnostech viz <http://moderniobec.cz/nakladani-s-obecnim-majetkem-podle-zakona-o-obcich/>

6 V podrobnostech si dovolíme odkázat na Metodické doporučení Ministerstva vnitra Povinnosti obcí při nakládání s obecním majetkem, stanovené zákonem o obcích, dostupné na [www.mvcr.cz/odok](http://www.mvcr.cz/odok)

*Dle smlouvy musí po vybudování vlastnictví k místní komunikaci převést na obec a obec se zavazuje místní komunikaci do svého vlastnictví nabýt. K takovému nabytí je také třeba rozhodnutí zastupitelstva.*

*Příklad 3: Obec se ve smlouvě zaváže zřídit ke svým pozemkům věcné břemeno – služebnost inženýrské sítě – ve prospěch developera, který tak může na obecním pozemku vystavit vodovody a jiné zařízení technické infrastruktury. K takovému jednání je třeba rozhodnutí rady obce (resp. starosty, není-li volena rada).<sup>7</sup>*

*Příklad 4: Developer po obci požaduje, aby mu zřídila právo stavby na jejím pozemku, kde by rád vybudoval objekt průmyslové stavby, kterou by po 20 letech převedl za úplatu do vlastnictví obce. K takovému zřízení práva stavby, ke kterému se má obec zavázat ve smlouvě, je třeba rozhodnutí rady obce (vyhrazená působnost zastupitelstva).<sup>8</sup> Zřízení práva stavby navíc podléhá § 39 zákona o obcích a musí být řádně předem zveřejněno (viz níže)<sup>9</sup>.*

Dále je také důležité mít na paměti, že pro určité majetkoprávní dispozice požaduje zákon o obcích zveřejnění záměru na úřední desce po dobu nejméně 15 dnů před vydáním rozhodnutím příslušného orgánu obce.

Pokud obec poruší zákonné požadavky na právní jednání např. nezveřejněním záměru, neschválením právního jednání příslušným orgánem a při nezákonném převzetí ručitelského závazku obcí, bude takové právní jednání (smlouva) absolutně neplatné. Absolutní neplatností se rozumí, že tuto neplatnost nemusí developer, obec, popř. jiná osoba, namítat a smlouva je sama o sobě neplatná od počátku (viz zejm. § 41 odst. 2 zákona o obcích).

7 Více např. zde <http://moderniobec.cz/rozhodnuti-o-zrizeni-vecneho-bremene-k-obecni-nemovitosti/>.

8 K právu stavby více zde <http://denik.obce.cz/clanek.asp?id=6726548>

9 K právu stavby také např. zde <http://obcanskyzakonik.justice.cz/index.php/home/infocentrum/media/465-obce-a-no-vy-obcansky-zakonik-2>.

## Kdy máme po developerovi smlouvu požadovat?

Smlouva o územním rozvoji může být jak pro obec, tak pro developera výhodnou záležitostí. Ne vždy ale musí být nezbytnou podmínkou pro uskutečnění developerského projektu, a naopak může obec v některých případech zbytečně zatěžovat. Je proto nutné pečlivě zvážit a být schopen posoudit, kdy je smlouva o územním rozvoji potřebná, a kdy nikoliv.

Rozsáhlé developerské projekty, jako je např. výstavba velké průmyslové oblasti nebo několika desítek rodinných domů pro stovky nových obyvatel, mohou obec značně zatížit (ekologická zátěž nebo nutnost vybudovat nákladnou veřejnou infrastrukturu; k tomu je třeba samozřejmě přičíst i zátěž pro kulturní život obce a soudržnost jejích obyvatel). To jsou situace, kdy by se obec měla snažit dohodnout s developerem o smlouvě o územním rozvoji.

Smlouva o územním rozvoji naopak spíše nebude mít významu v situacích drobnějších developerských projektů jako výstavba bytového domu o 5 bytových jednotkách v centru obce, kde lze budovu bez značnějších nákladů napojit na stávající dopravní a technickou infrastrukturu a kde bytový dům nepředstavuje žádnou významnou ekologickou či jinou zátěž. V těchto případech by smlouva o územním rozvoji mohla znamenat zbytečnou zátěž na zastupitelstvo a jiné orgány obce, neboť k jejímu uzavření je často třeba jak povinných souhlasných rozhodnutí zastupitelstva, tak zejména ekonomických a právních zhodnocení. Zejména menší obce k takovým činnostem nemusí mít tolik lidské nebo finanční kapacity, a tak v případě menších developerských projektů nemusí být účelné tyto kapacity soustředit na jednání, která obci a jejím obyvatelům ve svém výsledku nemusí přinést tolik užitku.

Smlouvy o územním rozvoji jsou předně soukromoprávními smlouvami a je pouze na obci a developerovi, jestli a na čem se dohodnou. I v případě menších developerských projektů může mít developer zájem na jejím uzavření, přičemž je ochoten nabídnout pro obec zajímavé protiplnění. Proto je na obci, aby v každém konkrétním případě zvažovala všechny okolnosti včetně nabídky developera. Při tom by se měla řídit jak zájmy obce a jejích obyvatel, tak hlediskem ekonomickým, a hledat vhodné příležitosti pro rozvoj obce.

## Existují nějaká kritéria, podle kterých se můžeme řídit při výběru projektu?

Vzhledem k tomu, že česká právní úprava ani praxe se smlouvami o rozvoji území zatím příliš nepočítají, neexistuje žádná tabulka, podle které by bylo možné určit, jaký projekt je vhodný pro uzavření smlouvy, a který ne. Také neexistují žádné ukazatele toho, co po konkrétním developerovi s projektem určitého rozsahu požadovat.

Obec by si sama měla stanovit a v zastupitelstvu schválit taková kritéria, která vyhovují jejím vlastním potřebám. Každý projekt, který přesáhne stanovenou hranici (určenou kupř. počtem plánovaných bytových jednotek, počtem metrů čtverečních, které se započítávají do hrubé podlahové plochy, atp.), by měl podléhat požadavku na uzavření smlouvy a úkolem obce by mělo být zahájení jednání s developerem.

Obec nemá možnost zajistit, aby byla smlouva skutečně uzavřena. Přesto by měla být zahájena jednání s investorem v případě každého projektu, který podle předem schválených kritérií bude jako vhodný k uzavření smlouvy vytipován.

### *Příklad: Mapa chybějící infrastruktury*

*Praha v současnosti připravuje mapu chybějící infrastruktury. Mapa má dle oficiálních informací stanovit nejen, kde chybí školka, kde chybí městu dopravní napojení nebo kde nejsou dostatečně vymezena parkovací místa, kde chybí kapacita plynovodů či vodovodů nebo kanalizace. Také má určit, jaké městu vzniknou náklady, pokud povolí konkrétní výstavbu na zelené louce nebo na městském brownfieldu. Mapa má být podkladem pro uzavírání smluv s developery.*



## Kdy začít jednání?

Lze doporučit, aby jednání o uzavření smluv o rozvoji území byla vždy zahájena v rané fázi přípravy projektu. Pokud je to možné, tak ve stadiu podání návrhu na změnu územního plánu, resp. při přípravě územního plánu, pokud se určité území ukáže jako vhodné k umístění nové výstavby (připomínáme, že se obec nemůže ve smlouvě platně zavázat ke změně plánu). Je v zájmu developerů, aby představili svůj plánovaný projekt obci co nejdříve, a je v zájmu obce, aby sledovala činnost developerů na svém území „preventivně“. Jednání, která by byla zahájena později, kupř. až ve fázi zahájení územního řízení, budou s velkou pravděpodobností trpět celou řadou nedostatků. Právě v rané fázi může mít obec dostatečný prostor pro jednání o obsahu smlouvy.

Smlouvu by měla za město připravovat odborná komise (je na uvážení, zda se bude jednat o součást organizační struktury rady, nebo o externí komisi složenou z najatých odborníků). V této komisi musí být nejen právníci, urbanisté, architekti, ale důležití by byli i jiní odborníci – např. odborníci na ekonomii sídel (urbanistickou ekonomii).

Obec musí předem vědět, jaké budou skutečné dopady realizace projektu zejm. na veřejnou infrastrukturu, popř. celkově na život v obci (kupř. enormní nárůst počtu obyvatel a dopady tohoto jevu na sociální soudržnost obce). Je proto zapotřebí, aby si před samotným vyjednáváním obec nechala zpracovat analýzu stávající infrastruktury a možných dopadů realizace projektu na zátěž této infrastruktury a potřeby jejího rozšíření. Do této analýzy musí být zahrnuty nejen náklady na budování nové infrastruktury, ale také na provoz a amortizaci funkčních systémů, a je třeba uvažovat i o nákladech na likvidaci, až to bude zapotřebí.

## Jak se máme bavit s občany?

Jak už jsme uvedli, je kvalitní komunikace s veřejností základ dobré smlouvy o územním rozvoji. Je zcela zřejmé, že (zvláště zpočátku) může po řadě negativních zkušeností budít smlouva o rozvoji a priori podezření a nedůvěru občanů. Proto by se obec i investor měli soustředit nejen na vlastní smlouvu, ale také na její představení občanům a na vyslyšení jejich potřeb a požadavků, ačkoli se samozřejmě všechny požadavky do smlouvy promítnout nemohou. Pro kvalitní participaci při uzavírání smluv o rozvoji lze v podstatě zopakovat to, co se už řadu let zmiňuje při zapojování veřejnosti do územního plánování.

Zapojení veřejnosti by však vždy mělo splňovat tyto požadavky:

- a) včasnost,
- b) otevřené a srozumitelné poskytování informací,
- c) jasná forma připomínkování a přehledné vypořádání připomínek, resp. námitek,
- d) přímé zapojení veřejnosti.

Je také nezbytné předem stanovit jasný rámec pro nakládání s připomínkami občanů, zejm. musí být vždy zřejmé, jak byly připomínky vypořádány: nejlépe je toto vypořádání zveřejnit a v zájmu vysoké míry transparentnosti jej ponechat dostupné k opakované kontrole ze strany veřejnosti.

Mezi nejčastěji používané nástroje participace veřejnosti patří:

1. Úřední deska,
2. zpravodaje,
3. místní a regionální tisk (televize a rozhlas), výstavy,
4. informační setkání, kampaně, akce, aktivity, veřejná fóra, setkání, komunitní plánování, workshopy,
5. webové stránky a model rozvoje území, počítačová vizualizace,
6. SMS, sociální sítě a telefonní linka,
7. letáky, brožury, reklamy a inzeráty,
8. kulaté stoly (spolupráce s odbornou veřejností),
9. veřejné projednání a facilitátor.

Součástí smlouvy by měl být plán zapojení veřejnosti.

Co se týče financování zapojení veřejnosti, které skutečně může být značnou položkou pro rozpočet obce, pokud má být kvalitní a provedené odborníky, může se obec domluvit s investorem na částečné nebo úplné úhradě těchto nákladů.

# Co můžeme po developerovi chtít? Máme chtít peníze nebo postavit školu?

Pro obce je hlavním motivem k uzavírání smluv o územním rozvoji nějaký jasný závazek developera. Ten může spočívat v celé škále různých typů plnění.

Obec by měla mít předem připravený a schválený postup, podle kterého se budou definovat konkrétní požadavky pro konkrétní projekt, Tento postup by měl vycházet z následujícího:

- a) Požadavky na developery nesmí být přehnané, musí být nezbytné, nebo vést k nápravě/kompenzaci způsobené zátěže.
- b) Požadavky musí být skutečně navázané na konkrétní dopady konkrétního projektu (developer nesmí být nucen napravovat něco, co nevyvolal, obec nemůže po developerovi žádat, aby napravil jiné deficity veřejné správy). Požadavky na developera musí být přiměřené tomu, co se požaduje u jiných typově podobných projektů, musí být v souladu se Strategickým plánem a územním plánováním a jeho cíli.

Rozvoj, který přinesou developerem realizovaná opatření, musí být pro lokalitu a celé město vhodný (cílem není, aby developer realizoval prakticky cokoli jen proto, aby se „něco“ realizovalo a tím se splnila jeho povinnost). Proto je nezbytné, aby obec předem přesně věděla, kde v jejím území chybí infrastruktura a především jaká.

S ohledem na podstatu smluv o územním rozvoji lze obecně říci, že závazek developera by měl nějakým způsobem kompenzovat obci její zvýšené náklady vynaložené v souvislosti s výstavbou developerského projektu. Smlouva ale tyto náklady může na developera také přímo přenést. Ve smlouvách o územním rozvoji tak může být typicky developera zavazující ujednání o:

## A. vlastnostech developerského projektu.

Obec může po developerovi např. chtít, aby byl developerský projekt využíván jen některými způsoby (např. bytový dům pouze k účelům bydlení, a nikoliv k účelům pronajímání bytů jako kancelářských prostor). Developer se může zavázat, že budova nebude překračovat určité rozměry nebo bude v určitém barevném provedení, které ladí s okolními budovami. V případě bytových domů, které jsou častými případy developerských projektů, může obec po developerovi např. požadovat, aby dodržel určitou hustotu bytů v budově apod. Smlouva může ale např. také stanovit určité požadavky na odvodnění, nakládání se srážkovými vodami nad rámec zákonných povinností, kvalitu vody, terénní úpravy nebo další prvky developerského projektu.

*Příklad: Developerská společnost Nová Lhota Development, a. s., by v obci Nová Lhota ráda realizovala svůj projekt výstavby tří bytových domů na pozemcích na okraji obce. Ve smlouvě se na žádost obce společnost zavázala dodržet limit 25 bytů na jeden bytový dům, který zároveň nepřesáhne výšku pěti pater. Obec se totiž obávala, že by vysoká budova s hustějším výskytem bytů působila příliš monumentálně a narušovala, spíše maloměstský, ráz obce. Developer se taktéž zavázal postavit budovu podle architektonického návrhu, který byl nedílnou součástí smlouvy. Nakonec developer ve smlouvě souhlasil s tím, že budou byty sloužit výlučně k bydlení, a nikoliv ke kancelářským či jiným podnikatelským účelům. Součástí byla povinnost realizovat dohodnutá adaptační opatření.*

## B. vybudování dopravní a technické infrastruktury.

Developer se může zavázat, že dopravní a technickou infrastrukturu, kterou běžně staví a financuje obec, postaví na své náklady sám. V případě dopravní infrastruktury tak může závazek developera spočívat ve výstavbě místní komunikace spojující hlavní místní komunikaci s developerským projektem, ve výstavbě obchvatu kolem obce za účelem odklonění zvýšené hustoty dopravy z centra obce, ve výstavbě nového chodníku pro chodce, určitého počtu parkovacích stání apod. V případě technické infrastruktury může obec po developerovi požadovat, aby na své náklady postavil nové vodovody, vodojemy, čistírny odpadních vod, kanalizace, plynovody nebo rozvody elektrických energií, kterými napojí svůj developerský projekt na stávající systém technické infrastruktury v obci. Smlouvy o územním rozvoji zpravidla obsahují ujednání, dle kterého je developer povinen převést vlastnictví k jím vystavěným objektům a zařízením na obec.

*Příklad: Nová Lhota Development, a. s., se kromě výše uvedeného dále zavázala na své náklady postavit místní komunikaci s pruhem pro cyklisty spojující jí vystavěné bytové domy se 100 m vzdálenou místní komunikací v obci, včetně chodníku pro chodce na obou stranách místní komunikace a pouličního osvětlení. Smlouva mezi developerem a obcí Nova Lhota také obsahovala ujednání, podle kterého měla společnost povinnost postavit na své náklady veškerou technickou infrastrukturu potřebnou pro napojení nových bytových domů na stávající systémy technické infrastruktury, konkrétně se jednalo o nový vodovod, plynovod, novou kanalizaci a rozvody el. energií. Nakonec se developer zavázal jím vystavěnou dopravní a technickou infrastrukturu převést do vlastnictví obce za kupní cenu ve výši 1 Kč.*

### C. vybudování parků a investicích do veřejného prostoru.

Obec může po developerovi také požadovat, aby na své náklady např. postavil pás zeleně nebo veřejně přístupné náměstí. Závazek kromě výstavby může také obsahovat povinnost pravidelné údržby o tyto objekty.

*Příklad: Developer Nová Lhota Development, a. s., se ve smlouvě dále zavázal postavit na své náklady pás zeleně stromů v centru obce Nová Lhota. O údržbu se postará obec a bude hrazena z pravidelného ročního příspěvku developera obci.*

### D. vybudování cenově dostupného bydlení.

V případě výstavby bytových domů jako developerských projektů může obec požadovat, aby developer v domě vyhradil několik bytů pro účely dostupného bydlení nebo převedl několik bytů do vlastnictví obce, která je bude přidělovat jako obecní byty.

*Příklad: Společnost se ve smlouvě s obcí Nova Lhota zavázala převést vlastnictví k jednomu bytu z každého bytového domu obci, která je poté bude pronajímat v souladu se svojí bytovou politikou.*

### E. vybudování občanského vybavení.

Závazek developera může spočívat v povinnosti vybudovat na své náklady zařízení občanského vybavení. Může se jednat o zařízení a budovy pro kulturu, sport, ochranu obyvatelstva, veřejnou správu, sociální služby nebo např. školní zařízení apod. Součástí takových závazků bude zpravidla závazek následně převést vlastnictví těchto zařízení na obec.

*Příklad: Smlouva mezi společností Nová Lhota Development, a.s., a obcí Nová Lhota obsahovala ujednání, kterým se developerská společnost zavázala zařídit zajištění a provoz kamerového systému, který bude monitorovat vstupy a okolí vybudovaných bytových domů. Z důvodu nízké kapacity mateřské školy v obci a zvýšeného počtu dětí v důsledku výstavby tří bytových domů si obec ve smlouvě dále vymínila, že developer na své náklady vybuduje budovu, která bude sloužit jako mateřská škola s kapacitou alespoň 20 dětí. Vlastnictví k této budově developer následně převede na obec, která provoz mateřské školy zařídí již na vlastní náklady.*

## F. finanční kompenzaci.

Častým závazkem developerů v případě smluv o územním rozvoji bývá povinnost poskytnout obci peněžité plnění jako finanční kompenzaci obvykle za vybudování dopravní (např. příjezdová místní komunikace k obchodnímu domu na kraji obce) a technické infrastruktury (např. prodloužení kanalizace a energetického vedení nebo zvětšení kapacity čistírny odpadních vod). Pokud se obec rozhodne pro finanční kompenzaci nákladů namísto materiálního plnění, doporučujeme, aby měla předem připravený zvláštní účet a aby byly prostředky účelově vázané podle předem dohodnutých pravidel odsouhlasených zastupitelstvem. Obec také musí mít předem stanovena pravidla pro výpočet částky kupř. dle rozsahu projektu, počtu bytů, zastavěných metrů čtverečních, počtu nových obyvatel atp. Korupční potenciál u tohoto typu developerova závazku je nepochybně vyšší.

*Příklad: Ve smlouvě mezi Nová Lhota Development, a. s., a obcí Nová Lhota se developer také zavázal zaplatit obci paušální peněžitou částku ve výši 3.000.000,- Kč jako finanční kompenzaci za zhoršenou dopravní situaci v obci v době výstavby bytových domů, a dále se zavázal obci platit pravidelnou roční částku ve výši 1.000.000,- Kč po dobu 10 let jako příspěvek na veřejně prospěšné účely (např. podpora místních spolků, sportu, kultury, školství, údržby veřejného prostranství apod.).*

## Jak zajistit, aby developer své závazky splnil?

Ve světě smluv není výjimkou nemožnost jedné ze smluvních stran plnit to, k čemu se ve smlouvě zavázala. V případě smluv o územním rozvoji je tomu stejně. Developer může mít různé důvody, proč neplná smluvní závazky řádně a včas – insolvenci, druhotnou platební neschopnost, nedostatek technologických zařízení, lidských zdrojů, nebo zkrátka z důvodu neochoty developera dostát svému závazku. V takových případech se vyplatí mít nějaký „plán B“.

Ještě než přistoupíme k samotným smluvním řešením, je nutné podotknout, že každé takové řešení působí až zpětně v případě, kdy jedna ze smluvních stran neplní své závazky. Před samotným sepsáním smlouvy je proto zásadní správný výběr smluvního partnera. Výrazně proto doporučujeme si developera takzvaně „proklepnout“. To lze učinit mnoha způsoby – lustrací obchodního rejstříku ([justice.cz](http://justice.cz)), insolvenčního rejstříku ([isir.justice.cz](http://isir.justice.cz)) nebo požadováním sdělení všech skutkových a právních okolností, o nichž developer ví nebo vědět musí a ze kterých může obec posoudit, zda smlouvu uzavře. Důležitým zdrojem informací o developerovi mohou být ale také externí reference, reputace nebo obchodní pověst. Nicméně všechny tyto informace nemusí být snadné získat, obzvláště pro menší obce. Proto může obec úkony tohoto před-smluvního stádia takzvaně *outsourcovat* na nějakého externího poskytovatele služeb, který obci doporučí, nebo nedoporučí, s konkrétním developerem spolupracovat.

Poté, co obec ví, že s konkrétním developerem chce spolupracovat, přichází na řadu různá smluvní řešení potenciální neschopnosti nebo neochoty developera plnit své závazky. Nesplnění závazků jedné nebo druhé smluvní strany však může také plynout z nepřesné specifikace závazků. Je proto nutné ve smlouvě nejprve přesně popsat, v čem spočívá konkrétní závazek, a to tak, aby o jeho podobě mohlo být žádných pochybností.

*Příklad: Developer se zavazuje na své náklady vybudovat cestu, která bude sloužit jako místní komunikace v obci spojující objekt developerského projektu specifikovaný v čl. II smlouvy a existující místní komunikaci v obci nacházející se na silničním pozemku parcelní číslo 215 nacházejícím se v obci Dolné Úvaly, katastrální území Dolní Úvaly, zapsané na listu vlastnictví číslo 765. Způsob a místo napojení developerem vybudované cesty a existující místní komunikace v obci, jakož i stavební provedení developerem vybudované cesty, bude zobrazeno na projektové dokumentaci, která byla vypracována oběma smluvními stranami a která je nedílnou součástí této smlouvy. Developer se také zavazuje iniciovat veškerá potřebná správní řízení ve smyslu zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů (zejména územní řízení, řízení o stavebním povolení, řízení o vydání kolaudačního souhlasu), pro výstavbu cesty. Obec se zavazuje vydat v rámci obecně platných*

*právních předpisů zařazení developerem vybudované cesty do kategorie místní komunikace ve smyslu zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů.*

Nyní na řadu přichází již samotná smluvní řešení případné neschopnosti nebo neochoty developera plnit svůj závazek. Smlouva o územním rozvoji má přes svůj specifický předmět soukromoprávní povahu. To znamená, že se řídí občanským zákoníkem (zákon č. 89/2012 Sb.), stejně jako třeba kupní smlouva mezi dvěma obchodními společnostmi. V úvahu tak připadá celá řada zajišťovacích nebo utvrzovacích institutů. Příkladem lze uvést tyto: ručení, finanční záruka (zpravidla ve formě tzv. bankovní záruky), zajišťovací převod práva, zástavní právo, platba předem, peněžitá kauce, odstupné, smluvní pokuta, uznání dluhu, závdavek apod. Nejčastějším způsobem zajištění/utvrzení závazku developera bude smluvní pokuta. Ta může sloužit buď jako motivace pro developera splnit své závazky, nebo jako kompenzace obci za náklady.

*Příklad: Ve smlouvě mezi společností Straka Development, s. r. o., a obcí Dolní Úvaly si obec vymínila smluvní pokutu pro developera pro případ nesplnění jeho závazku z důvodů na jeho straně vybudovat na své náklady dětské hřiště v obci. Pro případ, že developer neuhradí obci paušální částku ve výši 300.000,- Kč jako kompenzaci za zhoršenou dopravní situaci po čas výstavby developerského projektu, byla sjednána smluvní pokuta ve výši 0,02% denně z této částky po dobu prodlení developera s její úhradou.*



## Co může nabídnout obec, aby neporušila žádný zákon?

Zatímco se závazky developera v případě smluv o územním rozvoji zpravidla týkají plnění s hmotným výsledkem (např. výstavba dopravní infrastruktury, více viz výše), závazky obce jsou spíše nehmotného charakteru. Jednou z hlavních motivací developera pro uzavření smlouvy o územním rozvoji je bezesporu šetření času a tím i nákladů (finančních či např. časových). Závazek obce totiž zpravidla obecně spočívá v poskytnutí součinnosti developerovi při výstavbě jeho projektu v obci, což má za cíl dosáhnout v kratším časovém úseku (ne však na úkor nerespektování právních předpisů) všech správních a jiná řízení potřebná pro výstavbu developerského projektu. Pod takto obecným pojmem poskytnutí součinnosti si lze představit celou řadu činností, zejm. ty, které souvisí s vystupováním obce v řízeních. Připomínáme, že veškeré jednání obce (pokud jde o skutečně kvalitní smlouvu o rozvoji území) musí směřovat k hájení zájmů obce, ne k usnadnění developerského záměru. Závazek tedy směřuje obecně k tomu, že obec zajistí, aby veškerá řízení proběhla v souladu s právem a v zákonem daných termínech, nesmí dojít k tomu, že obec bude jednat tak, aby řízení dopadla ve prospěch developerského záměru, ale v neprospěch občanů.

Je důležité mít na paměti, že obec se nemůže, ostatně jako nikdo, zavazovat k plnění, která by byla v rozporu s právním řádem. Neplatnou by byla smlouva, kterou by se obec zavázala změnit územní plán, udělit developerovi všechna příslušná úřední povolení, přestože by tak činila v rozporu s platnými právními předpisy. Navíc takto ani nemůže zavázat např. stavební úřad, který nespadá pod její samostatnou působnost. Obec nemůže ani zavázat zastupitele k tomu, aby hlasovali určitým způsobem o konkrétním záměru. Tato pojistka je důležitá především tehdy, když by došlo ke změně projektu oproti podepsané smlouvě.

Níže uvádíme příklady správně formulovaných závazků obce:

*Příklad: Obec se zavazuje poskytnout developerovi v mezích obecně závazných právních předpisů a v rámci výkonu svých práv a povinností veškerou nezbytnou součinnost při realizaci správních řízení vedených v souvislosti s přípravou a realizací developerského projektu a bude činit nezbytná právní a organizační opatření v souvislosti s takovými řízeními bez zbytečného odkladu a řádně tak, aby byla správní řízení vyřízena v co nejkratší možné době.*

*Příklad: Obec se, není-li to v rozporu s obecně platnými právními předpisy, zavazuje neměnit bez předchozího souhlasu investora v dané lokalitě podmínky pro výstavbu platné ke dni podpisu této smlouvy.*

## Lze zavázat i zastupitele, co přijdou příště, aby smlouvu dodržovali?

Je nutné mít na paměti, že smluvní stranou smlouvy o územním rozvoji je obec jakožto veřejnoprávní korporace, a nikoliv její zastupitelé, členové rady nebo třeba starosta.<sup>10</sup> Uzavře-li tedy obec smlouvu o územním rozvoji s developerem, je touto smlouvou vázána, nehledě na aktuální složení orgánů obce. Smlouva by tedy měla vždy vycházet z co nejširší shody představitelů obce, tak, aby po volbách nedošlo ke snahám smlouvu vypovídat a hledat důvody, proč od smlouvy odstoupit. To lze zajistit také tím, že smlouva skutečně bude uzavřena tak, aby co možná nejlépe hájila zájmy obce.<sup>11</sup>

Domníváme se, že by smlouva pro tyto účely jednak měla vždy obsahovat ustanovení o cílech spolupráce, která by sloužila k výkladu jejích ustanovení a vůle stran, a jednak by bylo vhodné, aby obec měla přijaté (usnesením zastupitelstva) určité memorandum, podle kterého by ke smlouvám přistupovala. Také kvůli platnosti smlouvy a její udržitelnosti by smlouva neměla být výsledkem tvrdého přístupu aktuálně vládnoucích zastupitelů, ale skutečně výsledkem kompromisu a shody. Jejím cílem je obci poskytnout kompenzace, a ne usnadnit výstavbu a přetlačit vůli opozičních zastupitelů.<sup>12</sup>

---

10 Více ke smlouvám uzavíraným obcemi kupř. zde <https://www.epravo.cz/top/clanky/platnost-smlouvy-s-obci-aneb-co-vse-muze-sjednat-starosta-105360.html>.

11 Více k uzavírání smluv kupř. zde <http://vrcha.webnode.cz/news/majetkopravni-ukony-obce-v-judikature-nejvyssiho-soudu-cr/>.

12 O obcích a smluvním právu lze najít více zde <http://denik.obce.cz/clanek.asp?id=6633504>.

## Co když developer nesplní svoje povinnosti? Bude to řešit soud?

Jak již bylo řečeno výše, smlouvy o územním rozvoji jsou soukromoprávními smlouvami, které se řídí občanským zákoníkem. Pokud neplní developer své závazky, postupuje se stejně, jako když například společnost A nedodá společnosti B nějaké zboží.

Developer, ostatně jako každá smluvní strana, by měl své závazky plnit řádně a včas, jinak porušuje své povinnosti ze smlouvy. Obecně lze rozlišovat prodlení developera (neplní včas: developer nezaplatí obci včas peněžitou částku, nedodrží termín výstavby školy v obci nebo nepřevéde vlastnictví k bytovým jednotkám, které měl pro obec vyhradit v nově vybudovaném bytovém domě), nebo vadné splnění (plnil s vadami, odchylně od smlouvy, a obec toto plnění přijala: developerský projekt – bytový dům – přesáhl ve smlouvě dohodnuté maximální rozměry nebo místní komunikace, kterou se developer zavázal postavit, byla v rozporu s projektovou dokumentací, která byla součástí smlouvy).

V případě obou typů porušení přichází v obecné rovině a zjednodušeně řečeno v úvahu jako následek porušení závazku developera např. náhrada škody, právo obce odstoupit od smlouvy, smluvní pokuta, propadnutí závdavku, úroky z prodlení a/nebo práva z vadného plnění (právo odstoupit od smlouvy, právo na opravu věci, dodání nové věci).

Pokud byl závazek developera zajištěn např. některým ze způsobů, o kterých jsme mluvili výše, může se z nich obec uspokojit. Tak např. v případě zástavního práva může v některých případech obec zpeněžit zástavu nebo v případě ručení požadovat, aby ručitel vykonal závazek místo developera.

V každém případě může obec požadovat splnění povinnosti developera u soudu podáním žaloby. Může tak např. žalovat na splnění povinnosti vystavět cestu, která bude sloužit jako místní komunikace, a zároveň žalovat na zaplacení částky jako smluvní pokuty, která byla sjednána v případě prodlení se stavbou.

## A co trestní odpovědnost zastupitelů?

Stejně jako je odpovědný developer, když poruší své závazky ze smlouvy, je odpovědná i obec. Můžeme uvažovat o odpovědnosti za porušení soukromoprávního závazku (ale zde je třeba mít na paměti, že obec se může zavázat jen k velmi málo úkonům – zejm. k tomu, že se zasadí, aby byl dodržen správný proces a zákony a nebyly prodlužovány lhůty). Je tedy otázkou, jak by byl hodnocen vznik škody – obec kupř. nemůže ovlivnit (a ani nesmí) hlasování zastupitelů o územním plánu. Obec by se neměla zavazovat k úhradě smluvní pokuty za nesplnění svého hlavního, výše zmíněného, závazku.

V souvislosti s výkonem funkce zastupitele můžeme hovořit také o trestněprávní odpovědnosti. Tato odpovědnost podle našeho názoru nastupuje v případě, že by zastupitelé odsouhlasili smlouvu, která bude zjevně v neprospěch obce a jejích občanů. Konkrétně můžeme hovořit o trestném činu zneužití pravomocí úřední osoby nebo porušení povinnosti při správě cizího majetku.

Smlouvy o územním rozvoji a jejich platnost by mohly být napadeny u soudu. Nejvyšší soud je však s přiznáním možnosti, aby občané mohli tyto smlouvy žalovat, zatím opatrný.<sup>13</sup>

13 Více zde <https://www.epravo.cz/top/clanky/nemoznost-obcanu-obce-vyuzit-zaloby-na-urceni-neplatnosti-smluv-uzavrenych-obci-aneb-jak-pomoci-k-rozvoji-korupce-93755.html> a zde <http://frankbold.org/zpravodaj/kategorie/obcan-20/zaloby-na-neplatnost-smluv-o-prodeji-majetku-obce>.

## Příklad dobré praxe

Obce se mohou při uzavírání smluv o územním rozvoji inspirovat na základě již uzavřených smluv s developery. Jako pozitivní příklad lze např. hodnotit smlouvu ohledně výstavby logistického centra Amazon v obci Dobrovíz,<sup>14</sup> kde byly vhodným způsobem nejen komplexně ošetřeny negativní externality způsobené výstavbou logistického centra, ale zároveň byl tímto způsobem podpořen rozvoj obce v dané specifické lokalitě – v těsné návaznosti na letiště Václava Havla a jiných logistických center. Smluvní nástroje použité pro řešení průmyslové výstavby v tomto případě však mohou posloužit také jako vzor pro ostatní projekty, a to včetně výstavby rezidenční (samozřejmě je třeba přizpůsobit ve vztahu k velikosti projektu).

Konkrétně se jednalo o investici společnosti Panattoni Czech Republic Development do výstavby logistického centra s rozlohou celkových 95.000 m<sup>2</sup> nacházející se v lokalitě obce Dobrovíz na pozemcích vlastněných WFL Park I. Toto logistické centrum bylo určeno pro pronájem společnosti Amazon Logistic Prague, s. r. o. Smlouvou se WFL Park I zavázala vybudovat dopravní obchvat obce takovým způsobem, aby doprava směřující do logistického centra a z logistického centra byla odkloněna z rezidenčního území obce, přičemž jako záruku za splnění této povinnosti obci poskytl finanční záruku ve výši 50.000.000,00 Kč. Obec se naopak zavázala převést na WFL Park I vlastnické právo k pozemkům potřebným pro výstavbu obchvatu za cenu 1.000,00 Kč za m<sup>2</sup>. WFL Park I se dále zavázala zaplatit obci smluvní kompenzaci za zhoršenou dopravní situaci v obci v částce 500.000,00 Kč za každý započatý měsíc. WFL Park I se také zavázala platit obci částku 1.000.000,00 Kč ročně jako příspěvek na veřejně prospěšné účely (např. podpora místních spolků kultury, sportu, školství, údržba veřejného prostranství apod.). WFL Park I se dále zavázala vybudovat protihlukovou bariéru; zajistit v rámci logistického centra odstavná stání motorových vozidel vybavená WC, odpadkovými koši, denní místností pro řidiče a servisním zázemím; zajistit vybudování spojovací komunikace a závazek opatřit na své náklady všechna potřebná povolení pro tuto stavbu; zajistit rozšíření čističky odpadních vod v obci nebo vybudovat areálovou čističku odpadních vod v obci. Obec se smlouvou zejména zavázala poskytnout investorům veškerou součinnost, kterou budou požadovat v rámci schvalovacího procesu pro výstavbu logistického centra.

<sup>14</sup> Smlouva mezi obcí Dobrovíz na straně jedné a Panattoni Czech Republic Development, s. r. o., a WFL Park I, s. r. o., na straně druhé jako investory.

## UZAVÍRÁNÍ SMLUV O ÚZEMNÍM ROZVOJI – STRUČNÝ NÁVOD

<b>1. Obecná východiska</b>	<b>Jak má obec regulovat své území?</b>	Územní rozvoj obce by měl být udržitelný a vyvážený, měl by zahrnovat všechny potřebné složky, procesy a vztahy v území. Udržitelný rozvoj spočívá ve vyváženém vztahu podmínek pro příznivé životní prostředí, pro hospodářský rozvoj a pro soudržnost společenství obyvatel území. (stavební zákon)
		Každá obec má pečovat o všestranný rozvoj svého území a o potřeby svých občanů a při plnění svých úkolů musí obec chránit též veřejný zájem. (obecní zákon)
	<b>Developer by měl mít zájem, jak bude obec vypadat...</b>	Ekonomický zájem – větší lukrativnost nemovitostí a v případě uzavření smlouvy časové úspory při schvalovacím procesu.
		Společenská odpovědnost firem by měla postupně získávat větší společenskou prestiž.
<b>2. Smluvní typ</b>	<b>Co je smlouva o územním rozvoji?</b>	Smyslem smluv o územním rozvoji je přenést na developera část nákladů spojených s výstavbou jeho projektu v obci a na druhé straně urychlit a usnadnit proces výstavby developerského projektu tím, že obec bude s developerem v rámci limitů daných právními předpisy spolupracovat. Jedná se o <b>soukromoprávní typ smlouvy</b> .
	<b>Jaký je vztah k plánovací smlouvě?</b>	Plánovací smlouva je upravena stavebním zákonem. Obce je mohou uzavírat tehdy, pokud vydávají regulační plán nebo v některých případech během územních řízení.
	<b>Jaký je vztah k územnímu plánu a územnímu řízení?</b>	Smlouvy o územním rozvoji musí samozřejmě platný územní plán respektovat, <b>obec se nemůže ve smlouvě zavázat ke změně územního plánu nebo naopak k tomu, že zůstane zachován</b> . O tom rozhodují zastupitelé a do výkonu jejich mandátu nesmí smlouvy, které zavazují obec jako veřejnoprávní korporaci, zasahovat. Smlouva o územním rozvoji je institut do jisté míry na územním řízení nezávislý. Ve vztahu k pozici obce <b>nesmí smlouva obec zavazovat kupř. k tomu, že zajistí urychlení řízení nebo dokonce vydání kladných závazných stanovisek</b> .
<b>3. Předběžná jednání s developerem</b>	<b>Kdo uzavírá smlouvu za obec?</b>	Samotné uzavření smlouvy spadá do samostatné působnosti obce a pravomocná k němu je rada obce, popř. starosta obce (není-li v obci volena rada). Doporučujeme však, aby si zastupitelstvo vyhradilo pravomoc rozhodovat o uzavření těchto smluv. Ostatně často jsou součástí smluv majetkoprávní dispozice, kde je souhlas zastupitelstva vyžadován (včetně 15 denní publikace). <b>Zastupitelé by měli s ohledem na transparentnost i posléze rozhodnout o celém obsahu smlouvy, nikoli pouze o jejich podstatných náležitostech.</b>
	<b>Kdy začít jednat?</b>	Lze doporučit, aby jednání o uzavření smluv o rozvoji území byla vždy zahájena v rané fázi přípravy projektu. Pokud je to možné, tak ve stadiu podání návrhu na změnu územního plánu, resp. při přípravě územního plánu.
	<b>Zpracování analýzy dopadů projektu na obec</b>	Před samotným vyjednáváním by si měla obec nechat zpracovat <b>analýzu stávající infrastruktury a možných dopadů realizace projektu na zátěž této infrastruktury a potřeby jejího rozšíření. Do této analýzy musí být zahrnuty nejen náklady na budování nové infrastruktury, ale také na provoz a amortizaci funkčních systémů, a je třeba uvažovat i o nákladech na likvidaci, až to bude zapotřebí. Vhodné je sestavit expertní komisi pro tento účel.</b>
	<b>Zapojení veřejnosti</b>	Zapojení především v rámci územního plánování. U zásadních projektů lze zvážit variantu místního referenda. Část nákladů na zapojení veřejnosti může nést v některých případech investor. Samozřejmostí je transparentní publicita relevantních dokumentů – úřední deska.

<b>4. Konkrétní obsah smlouvy</b>	<b>Definování závazků developera (např. peníze v. škola)</b>	Závazek developera by měl konkrétním způsobem kompenzovat obci její zvýšené náklady vynaložené v souvislosti s výstavbou developerského projektu, popř. v ideálním případě tyto náklady na developera přímo převést. Např. se jedná o tyto závazky: (i) vlastnosti developerského projektu, např. účel pouze k bydlení, min. hustota bytů v objektu, apod., (ii) vybudování dopravní a technické infrastruktury – např. místní komunikace, zvýšit kapacitu ČOV, apod., (iii) vybudování parků a investice do veřejných prostor, (iv) vybudování občanské vybavenosti, (v) požadavek cenově dostupného bydlení, popř. převod některých jednotek na obec, atd. <b>V rámci smluvní volnosti lze požadovat na místo uvedených závazků finanční kompenzaci, která by však měla přicházet v úvahu teprve v případě, že nelze účelně požadovat konkrétní plnění ze strany developera. Pro tento případ doporučujeme, aby měla obec předem připravený zvláštní účet a aby byly prostředky účelově vázané podle předem dohodnutých pravidel odsouhlasených zastupitelstvem.</b>
	<b>Zajištění těchto závazků</b>	Developer může mít různé důvody, proč neplní smluvní závazky řádně a včas – insolvenci, druhotnou platební neschopnost, nedostatek technologických zařízení, lidských zdrojů, nebo zkrátka z důvodu neochoty developera dostát svému závazku. Nutné je proto již od počátku předcházet těmto situacím výběrem vhodného smluvního partnera. Konkrétní zajišťovací instrumenty vychází z občanského zákoníku, např. ručení, finanční záruka (zpravidla ve formě tzv. bankovní záruky), zajišťovací převod práva, zástavní právo, platba předem, peněžitá kauce, odstupné, smluvní pokuta, uznání dluhu, závdavek apod. <b>Pro konkrétní ilustraci viz. kapitola "Příklad dobré praxe", ale vzhledem k tomu, že se jedná o rozsáhlou a komplexní problematiku, doporučujeme konzultovat vhodné řešení s právním zástupcem.</b>
	<b>Co může nabídnout obec?</b>	Závazek obce zpravidla spočívá v poskytnutí obecné součinnosti developerovi při výstavbě jeho projektu v obci, což má za cíl zkrátit a zjednodušit schvalovací proces. <b>Obec však musí vždy jednat v rámci nastaveného právního rámce a touto smlouvou nemůže zasahovat do podstaty výkonu veřejné moci. Neplatnou by byla smlouva, kterou by se obec zavázala změnit územní plán, udělit developerovi všechna příslušná úřední povolení, přestože by tak činila v rozporu s platnými právními předpisy. Navíc takto ani nemůže zavázat např. stavební úřad, který nespadá pod její samostatnou působnost. Obec nemůže ani zavázat zastupitele k tomu, aby hlasovali určitým způsobem o konkrétním záměru. Tato pojistka je důležitá především tehdy, když by došlo ke změně projektu oproti podepsané smlouvě.</b>
	<b>Lze zavázat budoucí zastupitele?</b>	Uzavře-li obec smlouvu o územním rozvoji s developerem, je touto smlouvou vázána, nehledě na aktuální složení orgánů obce, tudíž platí i do budoucna. Nicméně je důležité ve smlouvě správně předjímat a nastavit podmínky pro změnu, popř. vypovězení smlouvy. <b>Domníváme se, že je účelné ve smlouvě popsat přesný mechanismus, jak by v daném případě měly strany postupovat (tzn. detailně popsané změnové řízení).</b>
	<b>Soudní přezkum</b>	Vzhledem k tomu, že se jedná o soukromoprávní smlouvu, tak v případě neplnění ze strany developera lze vymáhat splnění závazků u příslušného soudu na základě žaloby.
	<b>Odpovědnost obce a zastupitelů</b>	Můžeme uvažovat o odpovědnosti za porušení soukromoprávního závazku obcí, ale zde je třeba mít na paměti, že obec se může zavázat jen k velmi málo úkonům (viz výše). V souvislosti s výkonem funkce zastupitele můžeme hovořit také o trestněprávní odpovědnosti. Tato odpovědnost podle našeho názoru nastupuje v případě, že by zastupitelé odsouhlasili smlouvu, která bude zjevně v neprospěch obce a jejích občanů.

## Závěrem

Tento manuál sloužit jako pilotní rozbor problematiky uzavírání smluv o územním rozvoji. Považujeme za nezbytné, aby na něj navázal rozbor konkrétních možných závazků obcí i developerů, způsobu zajištění závazků, změn smlouvy, výpovědi smlouvy a dalších problémů. Tuto analýzu chceme v nejbližší době připravit.

Na závěr zdůrazňujeme, že smlouvy o územním rozvoji mohou být funkční za předpokladu, že budou uzavírány na základě kvalitního projednání všech otázek nejen mezi smluvními stranami – obcí a developerem, ale také za účasti veřejnosti a procesech jejich uzavírání bude dostatečně transparentní, aby se předcházelo nekalým praktikám, zejm. aby nebyl zneužit korupční potenciál dohod s investory.

Neméně důležité je, aby do procesu jednání o smlouvě a dohadování konkrétních závazků byli zapojeni nejen představitelé obce a zástupce developera a jejich advokáti, ale také odborníci z různých oblastí., mj. urbanisté (kupř. z hlediska řešení veřejných prostor, které s developerským projektem souvisí), architekti (pokud má být řešena i architektonická podoba výstavby), ekonomové, popř. odborníci na životní prostředí (hluk, ovzduší, atp.).

Na publikaci spolupracovala  
advokátní kancelář Davida Zahumenského a advokátka Petra Humlíčková.  
Publikace vznikla v rámci projektu podpořeného Ministerstvem vnitra.

