

Právní posudek

advokátní kancelář HAVEL & PARTNERS s.r.o.

Hlavní město Praha

k rukám

doc. Ing. arch. Petra Hlaváčka, I. náměstkyně primátora hl. m. Prahy
Ing. arch. Filipa Foglara, vedoucí sekretariátu I. náměstkyně primátora hl. m. Prahy

Mariánské náměstí 2/2
110 00 Praha - Staré Město

Doručeno e-mailem

V Praze dne 7. prosince 2021

**ODBORNÉ PRÁVNÍ POSOUZENÍ METODIKY SPOLUÚČASTI INVESTORŮ NA ROZVOJI
ÚZEMÍ HL. M. PRAHY, VERZE 5.0 - 2021**

Vážený pane docente, vážený pane architektke,

HAVEL & PARTNERS s.r.o., advokátní kancelář („**HAVEL PARTNERS**“) byla požádána Hlavním městem Praha („**Klient**“ nebo „**HMP**“) o vypracování odborného právního posouzení ve věci možnosti spolupráce HMP a městských částí HMP („**městské části**“) se zájemci o výstavbu na území HMP, resp. se zájemci o změnu územního plánu („**investoři**“), kteří by se na základě této spolupráce spolupodíleli peněžitou či nepeněžitou kontribucí na rozvoji dotčeného území.

Za tímto účelem HMP připravuje a zamýšlí přijmout jednotnou metodiku, která by stanovila základní parametry spolupráce HMP, městských částí a investorů v rámci rozvoje území a stanovení jejich kontribuce, předpoklady uzavření smluv s investory, jakož i základní smluvní podmínky („**Metodika**“).

1. PŘEDMĚT POSOUZENÍ

Předmětem tohoto posouzení je právní analýza možnosti přijetí Metodiky, postupu HMP (městských částí) dle Metodiky v rámci spolupráce s investory a souvisejících níže uvedených dílčích otázek týkajících se základních principů spolupráce a závazkových smluvních vztahů s investory, zejména se tato právní analýza věnuje níže uvedeným oblastem dle zadání Klienta:

- (i) *Je možno principy Metodiky legálně a legitimně požadovat? Jak?*
- *Odůvodnit obecně princip možnosti požadovat (doporučit) příspěvky na vybavenost, zvýšené náklady, infrastrukturu, ať už finanční či nefinanční plnění. Jaký je právní rámec pro uplatňování navrhované Metodiky ze strany Hl. m. Prahy, potažmo MČ, na základě kterého je možno takový příspěvek legálně požadovat? Nutno vysvětlit, jak obhájit a prezentovat, že se nejedná o riziko korupce při hlasování o změně ÚP.*
 - *Je to z právního hlediska možné a proč? Jak toto formulovat ve smlouvě i v metodice? Na co vázat příspěvky/plnění?*
 - *Jaká jsou rizika soudní napadnutelnosti smlouvy (viz níže)? Nebo dokonce i zpochybnění změny ÚP?*
- (ii) *Doporučit a rozvést vhodnou formu a konstrukci (pojmenování) smlouvy*
- *Navrhnout formu smlouvy, kterou by investor a město (nebo i jako třetí subjekt MČ) měli uzavřít před schválením změny ÚP; Jedná se smlouvu nepojmenovanou? Ano/Ne? Jaké jiné jsou možnosti? Vysvětlit*
 - *Smlouva se uzavírá před schválením změny, ale má vazbu až do realizace (>> ÚR >> SP) (ev. kolaudace, možno vázat i na ní něco); Navrhnout varianty (kombinace) odkládacích podmínek (-> ÚR, -> SP, -> kolaudace)*
 - *Kdo by výše zmíněnou smlouvu měl uzavírat – popsat doporučený mechanismus. Byla by to asi Rada HMP (pověřila by podpisem primátora)? + žadatel (investor) + ev. Rada MČ / ZMČ. Je to tak? Nebo by to bylo ZHMP? V jakých případech RHMP a v jakých ZHMP? Nevadí že ZHMP poté v budoucnu bude o změně hlasovat?*
 - *Jak zajistit, aby smlouvu někdo neobešel? Jak zajistit právní kontinuitu smluv s žadatelem změny ÚP (vlastníkem pozemků) na a) případného budoucího nabyvatele (změna žadatele/vlastníka) a b) při změně politické reprezentace; Jak zajistit aby smlouva přešla i na nabyvatele a byla s územím/změnou svázaná? Jaké jsou možnosti? Je možná i vazba do katastru a je vhodná?*
 - *Jaký je problém/riziko podjatosti při uzavření smlouvy? (Může být při rozhodování o změně ÚP nějak podjaté ZHMP?; Jak řešit a formulovat textace a podmínky do smluv, aby se zabránilo podjatosti v ÚR a SP?; Ve fázi hlasování o změně ÚP podjatost explicitně vyloučit, vysvětlit a odůvodnit*
- (iii) *Jak se liší právní legitimita požadavků na plnění v případech se změnou územního plánu a v případech beze změny ÚP, tj. v záměrech a územích dle stávajícího právního stavu (nároku) v území?*

2. PODKLADOVÉ DOKUMENTY A INFORMACE

Pro účely vypracování tohoto posouzení nám byla poskytnuta pracovní verze Metodiky nazvaná „Metodika spoluúčasti investorů na rozvoji území“.

Dále jsme při vypracování tohoto posouzení vycházeli z informací poskytnutých Klientem, z informací veřejně dostupných, z obecně závazných právních předpisů ČR v příslušném znění, vlastních zkušeností a znalostí, odborné právní literatury, soudní judikatury a dalších pramenů.

3. PŘEDPOKLADY A VÝCHODISKA POSOUZENÍ

Vycházíme z předpokladu, že informace nám poskytnuté Klientem pro účely zpracování tohoto posouzení jsou úplné a pravdivé a obsahují veškeré relevantní aspekty, které je nutné zohlednit při posuzování předložených otázek.

Při posuzování jsme dále vycházeli z následujících předpokladů uvedených v pracovní verzi Metodiky:

- (a) účelem Metodiky má být stanovení doporučené spoluúčasti investorů na zvýšených nákladech HMP a městských částí na veřejné infrastrukturu a řešení jejích deficitů v případech, kdy je vyžadováno přijetí změny územního plánu, a součinnost obce s investorem;
- (b) HMP chce prostřednictvím Metodiky stanovit transparentní podmínky spolupráce mezi HMP a investory, které budou následně promítnuty i do smluv uzavíraných s investory v rámci této spolupráce;
- (c) základním principem této spolupráce je zabezpečení přímé vazby a návratnosti kontribuce zpět do daného území nebo lokality dotčené záměrem investora s cílem, aby se investoři podíleli na budování lokálně návazné infrastruktury, občanské vybavenosti a veřejných prostranství;
- (d) předmětem spoluúčasti investorů by měla být vnější vybavenost nad rozsah nezbytných standardů funkčnosti záměru a jeho současně očekávané kvality, tedy nad rozsah základního dopravního a technického vybavení a základních veřejných prostranství nezbytných k povolení stavby včetně např. významně vyššího standardu veřejných prostranství, doplnění občanského vybavení, veřejně přístupné plochy a aktivity, přístupnost území apod.

Toto posouzení není komplexním právním stanoviskem ve věci Metodiky; v případě žádosti Klienta o rozpracování jakékoliv otázky či právní oblasti jsme připraveni takovému požadavku vyhovět.

4. ZÁKLADNÍ PRÁVNÍ RÁMEC A OBECNÝ ÚVOD DO PROBLEMATIKY

4.1 PRÁVO NA SAMOSPRÁVU (VEŘEJNOPRÁVNÍ POSTAVENÍ HMP VS. SOUKROMOPRÁVNÍ POSTAVENÍ HMP)

HMP je jako obec základním územně samosprávným celkem ve smyslu čl. 99 Ústavy České republiky („**Ústava**“). Z tohoto postavení HMP náleží základní a pro toto posouzení stěžejní právo, a to právo na samosprávu, která je zaručeno.¹ Podle čl. 101 odst. 3 Ústavy jsou územně samosprávné celky *veřejnoprávními korporacemi, které mohou mít vlastní majetek a hospodaří podle vlastního rozpočtu*. Obdobně toto vymezení upravuje zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů („**ZHMP**“), který v § 1 odst. 2 stanoví, že *hlavní město Praha je veřejnoprávní korporací, která má vlastní majetek, má vlastní příjmy vymezené tímto nebo zvláštním zákonem a hospodaří za podmínek stanovených tímto nebo zvláštním zákonem podle vlastního rozpočtu*.

Obec vykonává samosprávu v rámci své samostatné působnosti, přičemž obec je samostatně spravována zastupitelstvem.² Samostatná působnost je obcemi, tedy i HMP a jejími městskými částmi,³ vykonávána zcela nezávisle, což plyne již z čl. 101 odst. 4 Ústavy, podle kterého může stát *zasahovat do činnosti územních samosprávných celků, jen vyžaduje-li to ochrana zákona, a jen způsobem stanoveným zákonem*.

¹ Viz čl. 8 Ústavy.

² Viz čl. 101 odst. 1 Ústavy.

³ Podle § 17 písm. b) ZHMP stanoví HMP v rámci úpravy svých vnitřních poměrů ve Statutu HMP záležitosti, které se svěřují do samostatné působnosti městských částí. Výčet činností svěřených do samostatné působnosti městských částí je uveden v příloze č. 2 Statutu HMP.

V rámci samostatné působnosti může obec vystupovat ve dvou rovinách právních vztahů. Tou první rovinou je postavení obce jako veřejnoprávní korporace, a to při výkonu jejích veřejnoprávních pravomocí, jako nositel veřejné moci. V těchto vztazích může uplatňovat svou moc pouze v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon.⁴ Veřejnou moc uplatňuje obec například při přijímání obecně závazných vyhlášek,⁵ ve kterých zastupitelstvo obce autoritativně ukládá povinnosti třetím subjektům.

I přesto, že je obec osobou veřejného práva, může vystupovat a jednat rovněž v soukromoprávních vztazích, jako kterýkoliv jiný subjekt soukromého práva, což je druhá rovina právních vztahů, ve kterých může svým jménem obec vystupovat. Toto soukromoprávní postavení jí propůjčuje § 20 odst. 2 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů („občanský zákoník“), v jehož smyslu lze na soukromoprávní jednání obce použít tuto soukromoprávní úpravu, slučuje-li se to s právní povahou obce.

V soukromoprávních vztazích má obec v zásadě stejné právní postavení jako jiné právnické osoby, které se na tomto vztahu participují. V rámci soukromoprávních vztahů, na rozdíl od situace, kdy obec vystupuje jako nositel veřejné moci, může obec (stejně jako jiní účastníci soukromoprávního vztahu) činit vše, co není zákonem zakázáno.⁶ Z tohoto postavení neplynou obci pouze práva, ale také povinnosti, a to včetně povinnosti k náhradě škody, poruší-li zákonnou nebo smluvní povinnost.⁷

Do samostatné působnosti HMP patří dle § 16 odst. 1 ZHMP záležitosti, které jsou v zájmu hlavního města Prahy a jeho občanů.⁸ V intencích § 16 odst. 3 ZHMP v rámci samostatné působnosti HMP *pečuje v souladu s místními předpoklady a místními zvyklostmi o vytváření podmínek pro rozvoj sociální péče a pro uspokojování potřeb svých občanů, především pak o uspokojování potřeby bydlení, ochrany a rozvoje zdraví, dopravy a spojů, potřeby informací, výchovy a vzdělávání, celkového kulturního rozvoje a ochrany veřejného pořádku.*

Za účelem uspokojování vymezených potřeb může HMP (resp. též městské části mohou) uzavírat soukromoprávní smlouvy, například právě smlouvy s investory o rozvoji území, jak bude blíže rozvedeno níže. Již z výše citovaného ustanovení § 20 odst. 2 občanského zákoníku však plyne, že i v rámci soukromoprávních vztahů, ve kterých má obec v zásadě téměř rovné postavení s ostatními účastníky těchto vztahů, je HMP jako právnická osoba veřejného práva v rámci těchto vztahů limitováno, a to závaznými předpisy veřejného práva. V oblasti územního rozvoje, která je pro posouzení Metodiky a spolupráce s investory oblastí stěžejní, je HMP povinno dodržovat zejména zákonné povinnosti v oblasti nakládání s majetkem HMP, jako majetkem veřejným.

4.2 NAKLÁDÁNÍ S MAJETKEM HMP A ÚZEMNÍ ROZVOJ HMP

4.2.1 Nakládání s majetkem HMP a majetkem svěřeným městským částem

⁴ Viz čl. 2 odst. 3 Ústavy.

⁵ Obecné zmocnění k vydávání obecně závazných vyhlášek je obsaženo v čl. 104 odst. 3 Ústavy.

⁶ viz čl. 2 odst. 4 Ústavy.

⁷ Srov. MIKULE, Vladimír, SUCHÁNEK, Radovan. Čl. 101 [Správa územního samosprávného celku]. In: SLÁDEČEK, Vladimír, MIKULE, Vladimír, SUCHÁNEK, Rado-van, SYLLOVÁ, Jindřiška. Ústava České republiky. 2. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2016, s. 1190.

⁸ Pokud nejde o výkon přenesené působnosti hlavního města Prahy nebo úkoly, které jsou zvláštními zákony svěřeny správním úřadům jako výkon státní správy.

Právo vlastnit majetek a hospodařit dle vlastního rozpočtu je obcím jako veřejnoprávním korporacím ústavně zaručeno již v čl. 101 odst. 3 Ústavy, jako součást práva na samosprávu. Hospodaření s majetkem tak HMP i městské části vykonávají v rámci své samostatné působnosti. Co se týče problematiky hospodaření HMP, je nutné brát zřetel též na skutečnost, že se HMP člení na městské části,⁹ které mají dle § 4 odst. 3 ZHMP též svůj rozpočet a v rozsahu tohoto ustanovení hospodaří podle něj.

HMP nakládá s vlastním majetkem a hospodaří s ním dle vlastního rozpočtu za podmínek stanovených zákonem.¹⁰ Za podmínek stanovených ZHMP a statutem HMP¹¹ („Statut“) hospodaří s majetkem HMP též městské části, tj. s majetkem jim svěřeným. Při nakládání se svěřeným majetkem vykonávají městské části dle § 34 odst. 3 ZHMP práva a povinnosti vlastníka. Ustanovení § 17 Statutu pak upřesňuje, že městské části při nakládání se svěřeným majetkem vykonávají všechna práva a povinnosti vlastníka a rozhodují o všech majetkoprávních úkonech v plném rozsahu s výjimkou případů výslovně stanovených Statutem.

S vlastnickým právem jsou neoddělitelně spjata též vlastnická práva a povinnosti. HMP a též městské části (v případě svěřeného majetku) mají z pozice vlastníka majetku právo tento majetek užívat a s tímto majetkem disponovat, tedy majetek například zcizit, pronajmout, propachtovat apod. S vlastnickým právem nejsou spojena pouze práva, ale též povinnosti, zejména pak povinnost počínat si při výkonu vlastnického práva tak, aby nedocházelo ke škodám na zdraví, na majetku, na přírodě a životním prostředí nad míru stanovenou zákonem.¹²

Pokud městská část poruší svou povinnost při správě majetku HMP a způsobí svým jednáním škodu, nese také za tuto škodu odpovědnost. Povinnost k náhradě škody je judikaturou dovozována z toho titulu, že městské části „*mají svůj vlastní rozpočet (§ 4 odst. 3 zákona o hlavním městě), podle nějž hospodaří a z jehož prostředků hradí veškeré své smluvní závazky a mohou z něj hradit i závazky z případné deliktní odpovědnosti, jejímž nositelem městská část je podle výslovné úpravy obsažené v § 3 odst. 2 zákona o hlavním městě. Tato povinnost městských částí však nevyklučuje současnou odpovědnost hlavního města Prahy za újmu vzniklou při nakládání s majetkem svěřeným městské části.*“¹³

V citovaném rozsudku Nejvyššího soudu ze dne 13. 11. 2019, č.j. 25 Cdo 5764/2017-414 dospěl Nejvyšší soud („NS“) k závěru, že odpovědností městské části není dotčena odpovědnost rovněž HMP, neboť městská část má při nakládání se svěřeným majetkem HMP postavení tzv. pomocné osoby *sui generis*, tedy subjektu, který HMP využívá k výkonu svého vlastnického práva. Z tohoto důvodu dle NS odpovídá za případné porušení zákonné povinnosti ze strany městské části při nakládání se svěřeným majetkem též HMP, a to společně a nerozdílně (tj. solidárně) s městskou částí.

Ve smyslu výše citovaného rozsudku NS by i případě, kdy by smlouvu s investorem týkající se i svěřeného majetku uzavřela pouze městská část, existovalo značné riziko solidární odpovědnosti HMP za případné porušení smlouvy, neboť porušení smluvní povinnosti je v podstatě porušením zákonné povinnosti péče řádného hospodáře. Toto riziko je proto nezbytné mít na paměti při uzavírání smlouvy s investorem, pokud

⁹ Viz § 3 odst. 1 ZHMP.

¹⁰ Viz § 34 odst. 1 ZHMP.

¹¹ Vyhláška hl. m. Prahy č. 55/2000 Sb., kterou se vydává Statut hl. m. Prahy, ve znění pozdějších předpisů.

¹² Viz čl. 11 odst. 3 Listiny základních práv a svobod („Listina“).

¹³ Viz rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 13. 11. 2019, č.j. 25 Cdo 5764/2017-414.

se daná smlouva má částečně týkat i majetku HMP svěřeného městské části, a ustanovení o odpovědnosti za škodu ve smlouvě precizně nastavit a ošetřit.

4.2.2 Způsob nakládání s majetkem HMP a s majetkem svěřeným městským částem

Základním předpokladem a požadavkem k nakládání s majetkem HMP je odpovědné hospodaření s majetkem HMP v mezích požadavků stanovených především v § 35 ZHMP. Podle § 35 odst. 1 musí být majetek HMP využíván účelně a hospodárně v souladu s jeho zájmy a úkoly vyplývajícími ze zákonem vymezené působnosti. Povinnost účelného a hospodárného využívání není pouze povinností HMP, ale též povinností městských částí, kterým byl majetek HMP svěřen do správy, a to z titulu výkonu vlastnických práv.

HMP i městské části jsou tak při nakládání s majetkem povinny jednat s péčí řádného hospodáře. Péče řádného hospodáře se vztahuje především na orgány HMP a městských částí, které o majetkoprávních dispozicích v rámci samostatné působnosti rozhodují. Jedná se o zastupitelstvo HMP („**zastupitelstvo HMP**“), radu HMP („**rada HMP**“), primátora a též zastupitelstvo jednotlivých městských částí („**zastupitelstvo MČ**“), radu jednotlivých městských částí („**rada MČ**“) a starosty jednotlivých městských částí („**starosta MČ**“).

ZHMP již podrobněji nestanoví, co se rozumí účelným a hospodárným využíváním majetku. Podle autorů odborné literatury lze odpověď na význam účelného a hospodárného využívání majetku hledat podpůrně v zákoně o finanční kontrole,¹⁴ podle kterého se za hospodárné považuje použití veřejných prostředků k zajištění stanovených úkolů s co nejnižším vynaložením těchto prostředků, a to při dodržení odpovídající kvality plněných úkolů.¹⁵

Pravidla pro hospodaření s majetkem HMP je nezbytné vykládat též ve spojení s hlavním posláním HMP, kterým není dosažení zisku v rámci soukromoprávních vztahů, ale naplňování veřejných zájmů.¹⁶ V rámci samostatné působnosti je totiž hlavním posláním HMP a městských částí dle § 2 odst. 2 ZHMP péče o všestranný rozvoj území a o potřeby svých občanů. Při plnění svých úkolů jsou proto HMP i městské části povinny chránit též veřejný zájem. Co se týče potřeb občanů, jedná se zejména o uspokojování potřeb bydlení, ochrany a rozvoje zdraví, dopravy a spojů, potřeby informací, výchovy a vzdělávání, celkového kulturního rozvoje a ochrany veřejného pořádku.¹⁷

Péče o všestranný rozvoj území je pak podrobně rozebrána ve zvláštních zákonech, především pak v zákoně č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů („**stavební zákon**“).

V rámci odpovědného hospodaření jsou pak HMP a městské části povinny chránit majetek HMP před neoprávněnými zásahy, včas uplatňovat právo na náhradu škody a právo na vydání bezdůvodného obohacení,¹⁸ trvale sledovat, zda dlužníci včas a řádně plní své

¹⁴ Zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů (zákon o finanční kontrole), ve znění pozdějších předpisů.

¹⁵ DĚVĚROVÁ, Martina. Zákon o hlavním městě Praze: komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2018. Komentáře (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-80-7552-560-4, k § 35.

¹⁶ DĚVĚROVÁ, Martina. Zákon o hlavním městě Praze: komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2018. Komentáře (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-80-7552-560-4, k § 35.

¹⁷ Viz § 16 odst. 3 ZHMP.

¹⁸ Viz § 35 odst. 3 ZHMP.

závazky, a zabezpečit, aby nedošlo k promlčení nebo zániku práv z těchto závazků vyplývajících.¹⁹

Při uzavírání smluv s investory je proto nezbytné řádně ošetřit odpovědnost za škodu a prostřednictvím zajišťovacích či utvrzovacích smluvních institutů též zajistit, že bude investor plnit smlouvu řádně a včas a že budou povinnosti investora vymahatelné po celou dobu trvání smlouvy s investorem. V průběhu plnění smlouvy s investorem pak musí HMP či městské části průběžně aktivně kontrolovat, zda je smlouva ze strany investora plněna řádně a včas a v případě porušení jakékoliv smluvní povinnosti je HMP či městská část povinna aktivně a včas uplatňovat nároky s takovým porušením spojené a smlouvou předvídané.

4.3 ROLE ORGÁNŮ HMP A MĚSTSKÝCH ČÁSTÍ

Rada HMP a rada městské části

Rada HMP je dle § 68 odst. 1 ZHMP výkonným orgánem HMP v oblasti samostatné působnosti a je ze své činnosti odpovědná zastupitelstvu HMP, které též volí její členy z řad svých členů.²⁰ Radě HMP jsou vyhrazeny činnosti vyjmenované v § 68 odst. 2 ZHMP a dále ty záležitosti, které nejsou zákonem vyhrazeny zastupitelstvu HMP a které si zastupitelstvo HMP nevyhradí (tzv. zbytková působnost rady dle § 68 odst. 3 ZHMP). Schůze rady, na kterých rada přijímá svá rozhodnutí a projednává jí svěřené záležitosti, jsou dle § 70 odst. 1 ZHMP neveřejné.

Ve smyslu § 94 odst. 1 ZHMP je výkonným orgánem v rámci samostatné působnosti městské části rada městské části.

Zastupitelstvo obce

Již z čl. 101 odst. 1 Ústavy plyne, že obec je samostatně spravována zastupitelstvem, to platí též v případě HMP i městských částí. Do pravomoci zastupitelstva spadají záležitosti vyhrazené mu zákonem a dále záležitosti, které si samo zastupitelstvo vyhradí.²¹

Na rozdíl od schůzí rady jsou zasedání zastupitelstva vždy veřejná. O konání zasedání zastupitelstva včetně navrženého programu připravovaného zasedání musí být občané informováni nejméně 7 dní před jeho konáním tak, aby se mohli s programem zasedání včas seznámit a zasedání se případně též účastnit.

Mandát člena zastupitelstva vzniká dle § 50 odst. 1 ZHMP zvolením na základě svobodných voleb. Člen zastupitelstva je povinen složit slib, že bude svoji funkci vykonávat svědomitě, v zájmu HMP a jeho občanů a že se při tom řídí Ústavou a zákony České republiky. Při výkonu své funkce jsou zastupitelé povinni vykonávat svůj mandát osobně v souladu se svým slibem a nejsou přitom vázáni žádnými příkazy.²²

Rozhodování zastupitelstva je s ohledem na veřejnost zasedání zastupitelstva a na způsob volby členů, počet členů zastupitelstva a s ohledem na skutečnost, že jednotliví zastupitelé nejsou při výkonu svého mandátu vázáni žádnými příkazy, minimálně pocitově a z pohledu veřejnosti více transparentní a kontrolovatelné než rozhodování rady.

¹⁹ Viz § 35 odst. 4 ZHMP.

²⁰ Viz § 69 odst. 1 ZHMP.

²¹ Vyhradit si lze vše, co nespadá do vyhrazené působnosti rady – viz § 60 odst. 4 ZHMP.

²² Viz § 51 odst. 1 ZHMP.

Vzhledem k tomu, že smlouvy s investory se často týkají nakládání s majetkem velké hodnoty a týkají se dalšího rozvoje území, což je pro dotčené občany zásadní, a HMP je povinno dbát o všestranný rozvoj území též s přihlédnutím k veřejným zájmům a zájmům občanů, lze pro účely posílení právní jistoty, transparentnosti a předvídatelnosti postupu doporučit, aby uzavírání veškerých smluv s investory podléhalo bez výjimek schválení zastupitelstva HMP / městských částí, tj. aby si rozhodování o všech takovýchto smlouvách uzavíraných podle připravované Metodiky vyhradilo do své působnosti zastupitelstvo.

4.4 ŘÍZENÍ O ZMĚNĚ ÚZEMNÍHO PLÁNU A ROLE HMP (MĚSTSKÝCH ČÁSTÍ)

Územní plán stanoví základní koncepci rozvoje území obce, ochrany jeho hodnot, stejně tak jeho plošné, prostorové a krajinné uspořádání, včetně koncepce veřejné infrastruktury.²³ O pořízení územního plánu, jako i o změně územního plánu, rozhoduje dle § 44 stavebního zákona zastupitelstvo obce, a to buď z vlastního podnětu nebo na návrh jedné z osob v tomto ustanovení vyjmenovaných. Takový návrh může podat mimo jiné fyzická nebo právnická osoba, která má vlastnické nebo obdobné právo k pozemku nebo stavbě na území obce.

Jelikož je pro účely tohoto právního posouzení stěžejní proces přijetí změny územního plánu, budeme se dále vyjadřovat pouze k přijímání změn územního plánu. Vydání územního plánu pro celé území HMP, jakož i vydávání změn územního plánu, je vyhrazeno dle § 59 odst. 2 písm. c) ZHMP zastupitelstvu HMP v rámci jeho samostatné působnosti. V procesu přijímání změn územního plánu HMP vystupují též městské části, a to prostřednictvím svého zastupitelstva. Ustanovení § 89 odst. 1 písm. d) ZHMP vyhrazuje zastupitelstvu městské části právo vyjadřovat se k návrhu územně plánovací dokumentace, tedy též k návrhu její změny.

O pořízení změny i o vydání změny územního plánu rozhoduje zastupitelstvo HMP usnesením, k jehož přijetí je potřeba dle § 62 ZHMP nadpoloviční většiny všech členů zastupitelstva. Změna územního plánu však nemůže být přijata předtím, než se ke změně vyjádří též městské části ve smyslu § 89 odst. 1 písm. d) ZHMP. Vyjádření městské části k návrhu změny územního plánu musí být schváleno zastupitelstvem MČ, jinak by se nejednalo o vyjádření městské části.²⁴

HMP jako obec je též pořizovatelem územního plánu a jeho změn, konkrétně územní plán a jeho změny pořizuje (tj. proces pořizování vede a řídí) Magistrát hlavního města Prahy („MHMP“) jako orgán veřejné moci v rámci přenesené působnosti.

Rozhodnutí o pořízení změny, o jejím vydání a též i vyjádření zastupitelstva městské části k návrhu změny územního plánu tak musí projít procesem projednání a rozhodování zastupitelstva jako orgánu územní samosprávy. Zastupitelstvo HMP i zastupitelstvo městské části proto v rámci procesu přijímání změn územního plánu vystupují jako orgány veřejné moci, a tudíž při projednávání a vydávání změn územního plánu musí jednat v mezích a způsoby, které stanoví zákon, tedy jsou povinni zejména prosazovat veřejný zájem a zájem svých občanů.

²³ viz § 43 odst. 1 stavebního zákona.

²⁴ srov. DĚVĚROVÁ, Martina. Zákon o hlavním městě Praze: komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2018. Komentáře (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-80-7552-560-4, k § 89.

4.5 ROLE HMP (MĚSTSKÝCH ČÁSTÍ) V ÚZEMNÍM ŘÍZENÍ

V územním řízení mohou HMP a městské části vystupovat v různých rolích, a to jako:

- (i) **stavební úřad** jako úřad městské části, na jejímž území je záměr realizován, který vykonává pravomoci v rámci přenesené působnosti;
- (ii) **orgán územního plánování** dle § 6 odst. 1 písm. e) stavebního zákona, kterým je MHMP, který vydává závazné stanovisko podle § 96b stavebního zákona, a to v rámci výkonu přenesené působnosti;
- (iii) **účastník územního řízení**, kterým je kromě HMP i dotčená městská část na základě § 18 odst. 1 písm. h) ZHMP, a to v rámci samostatné působnosti;
- (iv) **vlastník dopravní nebo technické infrastruktury**.

Při výkonu přenesené působnosti (tj. stavební úřad, orgán územního plánování) vystupuje orgán obce vždy jako orgán veřejné moci, který v rámci svých činností může uplatňovat svou moc pouze v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon.²⁵ Ve smlouvě s investorem se proto v těchto případech obec nemůže zavázat k činnostem, které souvisí s výkonem veřejné moci.

Naproti tomu v případě, kdy obec vystupuje v rámci své samostatné působnosti (tj. jako účastník územního řízení, vlastník dopravní nebo technické infrastruktury), tak v těchto případech nevykonává veřejnou moc a může tak činit vše, co není zákonem zakázáno, tedy i uzavírat smlouvy s investory (podrobněji viz níže podkapitola 5.1 tohoto posouzení).

Ve smlouvě s investorem je proto vždy nutné brát důrazný zřetel na to, aby byly závazky HMP (městské části) vždy podrobně a jasně stanoveny a aby tyto závazky neobsahovaly ani náznak toho, že by se tímto HMP (městská část) zavázala k činnostem, které by zasahovaly či mohly zasahovat do výkonu její přenesené působnosti.

5. SPOLUPRÁCE HMP (MĚSTSKÝCH ČÁSTÍ) S INVESTORY VE SMYSLU METODIKY

HMP i městské části v rámci své samostatné působnosti, která je jim svěřena, jsou povinny pečovat mimo jiné též o všestranný rozvoj svého území a chránit přitom veřejný zájem (viz zejména § 16 ZHMP). Péče o všestranný rozvoj jejich území je pak podrobně upravena ve stavebním zákoně.

Orgány HMP a městských částí, jako orgány obce, jsou dle § 5 odst. 3 stavebního zákona povinny zajistit ochranu a rozvoj hodnot jejich území. O všestranný rozvoj svého území a ochranu a rozvoj hodnot tohoto území se HMP a městské části zasazují zejména prostřednictvím nástrojů územního plánování. Ustanovení § 18 odst. 1 stavebního zákona podrobněji stanoví cíl územního plánování, kterým 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.*

Podle § 18 odst. 4 stavebního zákona územní plánování určuje podmínky pro hospodárné využívání zastavěného území a zajišťuje ochranu nezastavěného území a nezastavitelných pozemků, a to vše s ohledem na ochranu a rozvoj přírodních, kulturních a civilizačních hodnot území, včetně urbanistického, architektonického a archeologického dědictví a ochranu krajiny jako podstatné složky prostředí života obyvatel a základ jejich totožnosti.

²⁵ Viz čl. 2 odst. 2 Ústavy.

HMP i městské části mají právními předpisy stanovenou povinnost zasazovat se o všestranný rozvoj svého území již ve fázi územního plánování, přičemž k naplnění této povinnosti mohou nepochybně využít i spolupráci s investory předvídanou Metodikou. V rámci této spolupráce však vždy musí postupovat v souladu se zájmy samosprávy, zájmy obyvatel a cíli a úkoly územního plánování vymezenými dle § 18 stavebního zákona.

5.1 PRÁVNÍ ZÁKLAD MOŽNOSTI PŘIJETÍ METODIKY SPOLUPRÁCE HMP (MĚSTSKÝCH ČÁSTÍ) S INVESTORY

Při posouzení právního základu a legitimacy spolupráce HMP (městských částí) s investory je nezbytné vycházet z právní povahy vzájemných závazků mezi HMP (městskými částmi) a investory. Jedním z hlavních závazků investora má být dle Metodiky závazek spolupodílet se na zvýšených nákladech obce na veřejné infrastrukturu a řešení jejich deficitů, tedy podílet se na budování nebo rozvoji veřejné infrastruktury, veřejného prostoru a občanské vybavenosti, a to formou finančního nebo nefinančního plnění (blíže viz podkapitola tohoto stanoviska).

Předmětem smluv s investory tak má být mimo jiné hospodaření HMP a dispozice s majetkem HMP. Ať už s majetkem již existujícím nebo majetkem, který HMP teprve na základě spolupráce s investorem nabude do svého vlastnictví. V případě finančního plnění se pak jedná o finance, které bude HMP vynakládat na rozvoj potřebné veřejné infrastruktury v dotčené lokalitě. Jak bylo již podrobně rozvedeno v kapitole 4 tohoto stanoviska, právo hospodařit dle vlastního rozpočtu a nakládat s vlastním majetkem vyplývá z ústavně zaručeného práva na samosprávu a spadá tak do samostatné působnosti HMP (městských částí).

Uzavírání smluv s investory ve smyslu Metodiky žádný právní předpis nepředvídá, ale zároveň ani nezakazuje. Možnost uzavírání obdobných smluv potvrdil též NS a následně i Ústavní soud²⁶ („ÚS“). NS v rozsudku ze dne 28. 2. 2013, sp. zn. 33 Cdo 3225/2011²⁷ („Rozsudek NS“) v podstatě legitimizoval možnost obcí požadovat po investorech finančně přispět obci na vybudování infrastruktury, pokud dojdou ke vzájemné dohodě. V Rozsudku NS dospěl NS k jednoznačnému závěru, že „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). 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.“

V Rozsudku NS akcentoval a vycházel NS právě z dvojího postavení obce v rámci výkonu samostatné působnosti, kdy:

1. **obec vystupuje jako nositel veřejné moci**, který může vlastní obecně závaznou vyhláškou autoritativně ukládat povinnosti třetím subjektům, například placení poplatků, ale to pouze v případech výslovně stanovených zákonem, například zákonem č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů („zákon o místních poplatcích“);
2. **obec vystupuje ze svého soukromoprávního postavení**, v rámci kterého obec vystupuje jako právnická osoba v právních vztazích, v nichž má s ostatními

²⁶ Viz usnesení ÚS ze dne 1. 11. 2017, sp. zn. I. ÚS 3541/15.

²⁷ Dostupné z: <http://kraken.slv.cz/33Cdo3225/2011>.

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 odchylně od zákona, pokud to zákon výslovně nezakazuje nebo z jeho povahy nevyplývá, že není možné se od něj odchýlit.

Možnost uzavírání smluv obcí s investory a zavazování investora k poskytnutí příspěvků obci na základě této smlouvy dovedl NS právě ze soukromoprávního postavení obce. Podle NS žádný zákon (ani zákon o místních poplatcích) nezakazuje obci uzavřít dohodu, ve které se vlastníci pozemků zaváží finančně přispět obci na vybudování infrastruktury, která jim bude ku prospěchu (zvýší hodnotu jejich pozemků). V Rozsudku NS pak také zdůraznil roli autonomii vůle smluvních stran, tj. obce a investora. Podle NS záleží jen na vzájemné dohodě obce a vlastníka pozemku, zda a za jakých podmínek dohodu uzavřou. Rozsudek NS sice posuzoval skutkově trochu odlišnou situaci, než jsou situace zamýšlené v Metodice, nicméně jeho obecné závěry lze nepochybně použít i v námi posuzovaném případě.

Forma spolupráce s investory tak, jak ji zamýšlí též HMP, není v žádném právním předpise předvídána, ale též ani zakázána. Jelikož při uzavírání smluv s investory a v rámci těchto vztahů vystupuje HMP jako rovnocenný partner v rámci soukromoprávního vztahu, a nikoliv jako nositel veřejné moci, lze aplikovat zásadu legální licence, podle které lze činit vše, co není zákonem zakázáno, tedy i uzavírat smlouvy s investory, kteří se v této smlouvě zaváží přispět HMP na vybudování potřebné infrastruktury, jak již ostatně předestřel NS v Rozsudku NS.

Z citovaného Rozsudku NS rovněž plyne, že obec sice může uzavírat smlouvy s investory, avšak v rámci těchto závazkových vztahů se může zavazovat pouze k právnímu jednání, v rámci kterého vystupuje jako subjekt soukromoprávních vztahů, nikoliv jako nositel veřejné moci, který nevystupuje vůči jednotlivcům v rovném postavení, ale autoritativně o něčem rozhoduje nebo něco stanoví (blíže viz podkapitola tohoto stanoviska).

Uzavírání smluv obcí s investory o rozvoji území v oblasti výstavby, ve kterých se investor zaváže poskytnout obci peněžitý nebo nepeněžitý příspěvek představuje již „běžnou“, a tedy legitimní praxi. Rovněž Ministerstvo pro místní rozvoj („MMR“) jako gestor územního plánování a stavebního řádu pro účely spolupráce obcí s investory vydalo doporučující dokument „*Doporučení pro obce v oblasti výstavby a uzavírání smluv s investory*“.²⁸

Smlouva s investorem je uzavírána na základě svobodné vůle zúčastněných osob (tj. investora a HMP a městských částí) a není tudíž neoprávněné si ve smlouvě sjednat příspěvek investora na rozvoj veřejné infrastruktury v rámci dotčeného území, když změnou územního plánu dojde k zhodnocení pozemku investora a zároveň následná realizace záměru vyvolá zvýšené požadavky na veřejnou infrastrukturu. V Metodice i ve smlouvě s investorem je proto vhodné pro vyloučení jakýchkoliv pochybností a pro zdůraznění svobodné vůle smluvních stran výslovně zmínit a vysvětlit, že se jedná ze strany investora o příspěvek dobrovolný.

²⁸ Dostupné z: <http://www.obcepro.cz/data/MMR-obce-investori-web.pdf>.

5.2 ÚSTAVNÍ MANTINELY (LIMITY) SPOLUPRÁCE HMP S INVESTORY A PRÁVNÍ POVAHA METODIKY

Skutečnost, že jsou smlouvy s investory uzavírány v rámci samostatné působnosti v případech, kdy obec vystupuje ze svého soukromoprávního postavení a má jako právnická osoba v právních vztazích s ostatními účastníky rovné postavení, ještě neznamená, že obec může v rámci těchto právních vztahů vystupovat zcela libovolně.

Podle judikatury soudů totiž obec ani v případě, že vystupuje jako účastník soukromoprávního vztahu, nelze vyjmout z požadavků kladených na správu věcí veřejných, neboť obec jako veřejnoprávní korporace má při nakládání se svým majetkem určité zvláštní povinnosti, které pro ni vyplývají z jejího postavení jako subjektu veřejného práva.²⁹ **Hospodaření s majetkem obce tak musí být i v případě soukromoprávních vztahů co možná nejvíce průhledné, účelné a veřejnosti přístupné.**³⁰

Rovněž ÚS například v usnesení ze dne 25. 11. 2014, sp. zn. II.ÚS 2588/14 („Usnesení ÚS“) zdůrazňuje, že právě při hodnocení právních jednání územně samosprávných celků v soukromoprávních vztazích je nutné brát ještě důkladněji zřetel na to, **zda je jejich postup v soukromoprávních vztazích souladný se zákonem, předvídatelný a nediskriminační.**³¹

Podle ÚS je územně samosprávný celek totiž i při správě vlastních záležitostí povinen ctít základní náležitosti výkonu veřejné moci zakotvené v čl. 2 odst. 2 Listiny, podle kterého lze státní moc *uplatňovat jen v případech a mezích stanovených zákonem, a to způsobem, který zákon stanoví*, a které jsou pojistkou proti výkonu libovůle ze strany veřejné moci a vyjadřují základní smysl výkonu moci, jako toliko službu občanům. Dle přesvědčení ÚS by bylo „*v rozporu s tímto základním požadavkem, pokud by územní samosprávný celek i při správě svých vlastních záležitostí postupoval diskriminačně a bez objektivního a rozumného odůvodnění by jako účastník soukromoprávních vztahů odlišně přistupoval ke srovnatelným případům.*“.

ÚS v Usnesení ÚS připomněl a vyzdvihl význam zásady **zákazu diskriminace**, která podle ÚS představuje samostatnou hodnotu, na níž je vystaven demokratický právní stát a kterou **musí mít na zřeteli všechny složky veřejné moci při všech úkonech, které v rámci právních vztahů činí**. Obec má totiž toliko jako vlastník „*specifické postavení, které odráží jeho smysl a účel v demokratickém právním státě.*“.

Je proto zřejmé, že i v případě soukromoprávních vztahů musí HMP (městské části) jako obec, tedy i při uzavírání smluv s investory ve smyslu Metodiky, postupovat v souladu se zákonem a způsobem, který je co možná nejvíce předvídatelný a nediskriminační.

Domníváme se proto, že předem stanovená pravidla spolupráce HMP s investory v podobě Metodiky mohou podpořit požadovanou transparentnost, předvídatelnost a nediskriminační postup v rámci těchto právních vztahů v souladu s judikaturou soudů. V tomto smyslu je ale poté nezbytné, aby byla Metodika bez výjimek aplikována na všechny případy změn územního plánu, na které se podle Metodiky má Metodika vztahovat.

²⁹ Viz rozsudek NS ze dne 8. 4. 2009, sp. zn. 28 Cdo 3297/2008.

³⁰ Viz tamtéž.

³¹ Srov. usnesení ÚS ze dne 25. 11. 2014, sp. zn. II.ÚS 2588/14.

5.2.1 Metodika jako nástroj k zajištění transparentnosti a nediskriminace

Jelikož HMP zamýšlí uzavírat s investory smlouvy o jejich příspěvku do území a žádný právní předpis blíže takové smlouvy s investory nereguluje, je žádoucí, aby HMP tuto formu spolupráce samo regulovalo v rámci své působnosti. Aby byly naplněny všechny výše vyjmenované ústavní limity spolupráce s investory, tj. transparentní, předvídatelný a nediskriminační postup v rámci jednání s investory, měla by být vůči všem investorům uplatňována jednotná pravidla, jak jsou předvídána Metodikou.

Jako nejčastější a nejvhodnější řešení volí řada obcí přijetí jednotných pravidel, která mají představovat záruku předvídatelného a nediskriminačního postupu vůči všem investorům i veřejnosti v rámci jistého dohledu veřejnosti. Podle těchto pravidel, v praxi často nazývaných *zásady* nebo *metodika pro spolupráci s investory*, postupuje již řada velkých i menších měst a obcí v České republice.

Než je metodika obcí přijata, její koncepce by měla být projednána s dotčenými osobami, případně veřejností, například zástupci jednotlivých investorů a zástupci dané obce, v případě Prahy tak zástupci HMP a zástupci městských částí. Obsah metodiky by měl vzejít ze společné diskuse tohoto širšího okruhu osob také z důvodu, aby přijatá metodika nezavdávala podezření z politické zvučely politických zástupců, kteří jsou v době přijetí metodiky u moci. **Tento požadavek je ve vztahu k obsahu Metodiky ze strany zpracovatelů Metodiky aktuálně naplňován.**

Aby metodika, kterou zamýšlí HMP přijmout, opravdu poskytovala kýžené záruky předvídatelného a nediskriminačního postupu v rámci jednání HMP s investory, měla by obsahovat alespoň tyto základní náležitosti:

- předmět a účel spolupráce s investory;
- specifikace záměrů, na které se Metodika vztahuje a u kterých bude vyžadováno uzavřít s investory smlouvu o spolupráci ve smyslu Metodiky;
- proces vyjednávání;
- formy plnění investorů; a
- základní smluvní ujednání.³²

Čím více informací a pravidel spolupráce bude metodika obsahovat, tím více bude obhajitelné též následné uzavírání smluv s jednotlivými investory, neboť takový postup bude pro jednotlivé investory transparentní, předvídatelný a nediskriminační. Lze proto doporučit, aby byla přijata jednotná pravidla pro spolupráci HMP s investory v rámci rozvoje území v podobě metodiky, která stanoví předem jednotná pravidla této spolupráce včetně způsobu vyjednávání a procesu uzavírání smluv a alespoň rámcově vymezí základní smluvní podmínky. Bude tak předem stanoveno na jisto, že bude vůči všem zájemcům o výstavbu, resp. o změnu územního plánu v určitém rozsahu vystupováno stejně, respektive že budou mít všichni zájemci na počátku zahájení spolupráce stejné podmínky a ve smlouvě s nimi budou sjednány metodikou předvídaná práva a povinnosti, jakož i další smluvní podmínky. **Tento požadavek je ve vztahu k obsahu Metodiky ze strany zpracovatelů Metodiky aktuálně naplňován.**

³² Srov. Ministerstvo pro místní rozvoj: Doporučení pro obce v oblasti výstavby a uzavírání smluv s investory, ISBN: 978-80-7538-231-3.

5.2.2 Právní povaha metodiky

Žádný právní předpis přijetí obdobné metodiky nepředpovídá, ale zároveň žádný právní předpis její přijetí nezakazuje. Jedná se proto o zcela dobrovolný akt přijímaný v rámci samostatné působnosti obce. Aby byla metodika pro jednání obcí interně závazná, měla by být schválena zákonem předvídaným způsobem, který ji interní závaznost pro obec propůjčuje, a to v ideálním případě usnesením zastupitelstva.

Projednání a schválení metodiky zastupitelstvem posiluje transparentnost a legitimitu přijetí metodiky i následné spolupráce s investory i z toho důvodu, že jednání zastupitelstva je veřejné, a tudíž se projednání metodiky může účastnit i veřejnost. Důvěryhodnost metodiky posiluje i skutečnost, že o jejím přijetí (resp. přijetí usnesení) rozhoduje zastupitelstvo na základě svobodného hlasování jednotlivých zastupitelů, kteří jsou povinni vykonávat svou funkci v zájmu HMP a jeho občanů a nejsou při hlasování vázáni žádnými příkazy. Takto schválená metodika by měla být následně řádně uveřejněna, aby se s ní mohl kdokoliv seznámit.

Domníváme se proto, že zamýšlená spolupráce s investory na základě předem schválené a zveřejněné metodiky může vést jistým způsobem též k vyloučení rizika případného podezření z korupce nebo podjatosti obce při spolupráci s investory při změnách územního plánu a navazující výstavby. Avšak pouze za předpokladu, že metodika bude pro obec interně závazná a bude zakotvena povinnost podle metodiky v určitých případech postupovat, a že tato metodika bude náležitě uveřejněna.

5.2.3 Interní závaznost metodiky

Jak je uvedeno výše, metodika není závazným právním předpisem. Aby však metodika naplnila svůj účel a zároveň byly dodrženy veškeré výše uvedené zásady, tj. zásada předvídatelného a nediskriminačního přístupu k jednotlivým investorům, měla by být metodika závazná alespoň interně pro HMP.

Aby byl postup HMP (městských částí) vůči jednotlivým investorům, ale též veřejnosti, předvídatelný, měla by být interní závaznost metodiky „neautoritativně“ stanovena alespoň v metodice samotné. Je několik možností, jak lze interní závaznost metodiky stanovit. V metodice lze stanovit, že se podle metodiky bude postupovat povinně například:

- (i) v případě kteréhokoliv záměru, který vyžaduje změnu územního plánu;
- (ii) v případě záměru o stanovené výměře pozemku, který vyžaduje změnu územního plánu a v ostatních případech by byla metodika pouze doporučujícím aktem;
- (iii) v případě záměru splňujících určité parametry a který vyžaduje změnu územního plánu a v ostatních případech by byla metodika pouze doporučujícím aktem.

Výše jsou rozvedeny některé možnosti, jak lze interní závaznost metodiky stanovit, avšak je mnoho jiných variant, jak tuto závaznost nastavit s ohledem na potřeby HMP.

Ostatně interní závaznost metodiky může být zakotvena již v usnesení zastupitelstva, kterým bude metodika přijata. V usnesení zastupitelstva HMP (městské části) by totiž nemusela být pouhá formulace ohledně přijetí metodiky, ale zároveň by v něm mohlo být uvedeno, že HMP (městské části) je povinno dle této metodiky postupovat při spolupráci s investory vždy, nebo alespoň ohledně záměrů splňujících v metodice stanovené parametry (viz výše). Domníváme se, že stanovení interní závaznosti metodiky na určité záměry by mělo být pro posílení předvídatelnosti postupu při jednání s investory zakotveno již v usnesení zastupitelstva o přijetí metodiky a současně následně i výslovně v metodice samé.

S ohledem na dodržení co možná nejvíce transparentního a předvídatelného postupu doporučujeme zavést interní závaznost metodiky pro obec alespoň ohledně vybraných záměrů a ohledně zbývajících stanovit tento postup jako doporučující. V každém případě by v metodice mělo být výslovně a precizně definováno, na jaké záměry (o kterých parametrech) metodika dopadá a vůči kterým záměrům má pouze doporučující charakter. Záruky nejbezpečnějšího postupu představuje zakotvení interní závaznosti metodiky pro obec již v usnesení zastupitelstva, kterým bude metodika přijata, a jehož bude metodika přílohou.

V případě, že by byla metodika pouze doporučujícím dokumentem, podle kterého by mělo HMP (městské části) pouze možnost na základě svého volného uvážení v rámci spolupráce s investorem postupovat, existovalo by značné riziko nerovného přístupu vůči jednotlivým zájemcům o výstavbu, resp. o změnu územního plánu. V takovém případě se zvyšuje též riziko napadnutelnosti jednotlivých smluv a též míra podezření z korupce či podjatosti v navazujícím řízení. Metodiku bez interní závaznosti pro obec u určitých jasně specifikovaných záměrů z uvedených důvodů proto nedoporučujeme.

5.3 ZÁVAZKY HMP (MĚSTSKÝCH ČÁSTÍ) V RÁMCI SPOLUPRÁCE S INVESTORY

Smlouvy s investory jsou obcemi uzavírány v rámci samostatné působnosti a obce v tomto vztahu vystupují v rámci svého soukromoprávního postavení. Tomu odpovídá také povaha závazků, ke kterým se může obec ve smlouvě s investorem v rámci této spolupráce zavázat. Jak již bylo nastíněno shora, obec se může ve smlouvě s investorem zavázat pouze k právnímu jednání, v rámci kterého vystupuje jako subjekt soukromoprávních vztahů, nikoliv jako nositel veřejné moci, kdy nevystupuje vůči jednotlivcům v rovném postavení, ale autoritativně o něčem rozhoduje nebo něco stanoví.

Povaha závazků obce se liší podle toho, v jaké fázi spolupráce je smlouva s investorem uzavírána. Smlouva totiž může být uzavřena buď:

- (i) v době, kdy dotčené území ještě není pro realizaci navrhovaného záměru připraveno a bude nejprve nutné vést řízení o změně územního plánu, nebo
- (ii) ve fázi, kdy záměr žadatele je již v takovém stádiu, že bude podána žádost o vydání rozhodnutí dle stavebního zákona.

Zjednodušeně řečeno, obecně se ani v jedné z těchto forem spolupráce nemůže obec zavázat k výsledku, ale pouze k tomu, že v rámci svého soukromoprávního postavení záměr podpoří a nebude se proti němu bránit například z pozice účastníka územního řízení apod.

Jelikož se jedná o dlouhodobou spolupráci s investorem, měla by metodika upravovat alespoň rámcově též spolupráci ve stádiu řízení u stavebního úřadu. V současné době řada městských částí má své zásady pro spolupráci s investory u záměrů, které nevyžadují změnu územního plánu. V ideálním případě by měla být pravidla pro spolupráci s investory, až bude přijata metodika, ve všech městských částech jednotná, aby neexistovaly nedůvodné rozdíly pro jednotlivé investory mezi jednotlivými městskými částmi. Rozumíme, že dosáhnout shody v této části, kdy v rámci řízení před stavebním úřadem leží jádro spolupráce zejména na městských částech, by bylo velice složité. Níže proto uvádíme některé možnosti, jak lze tuto problematiku řešit.

- (i) Pokud bude dosaženo shody v jednotlivých městských částech a HMP, lze v metodice upravit podrobně fázi spolupráce v rámci změny územního plánu a následně i v rámci řízení před stavebním úřadem, přičemž metodika by se uplatnila jednotně na všechny záměry, které spadají do působnosti metodiky, pro všechny městské části. Metodika

by tak u záměrů, které spadají do její působnosti, nahradila všechny současné zásady městských částí, která za účelem spolupráce s investory přijaly jednotlivé městské části.

Toto řešení by bylo samozřejmě ideální, nejvíce transparentní, předvídatelné a nediskriminační pro všechny investory na celém území HMP. Je také nepochybné, že toto řešení by bylo preferováno i ze strany investorů, kteří by tak měli stejné transparentní a nediskriminační podmínky pro spolupráci s HMP a městskými částmi na celém území HMP. Záměry, které by nespádaly do působnosti Metodiky, by pak mohly zůstat v řešení pouze na konkrétní městské části.

- (ii) Spolupráce s investory ve fázi přijetí změny územního plánu by byla upravena v metodice, ve které by bylo výslovně stanoveno, že spolupráce v rámci řízení před stavebním úřadem je upravena v zásadách jednotlivých městských částí. Metodika by však měla obsahovat alespoň základní požadavky a parametry spolupráce s investorem ve fázi řízení před stavebním úřadem. V případě rozporu metodiky se zásadami městské části by měla mít přednost metodika, což by bylo nutné výslovně zakotvit v metodice.

V takovém případě ale vyvstává otázka, jak by se postupovala v případech, kdy by se záměr týkal městské části, která žádná taková pravidla nemá. Pro tyto účely by bylo možné stanovit pravidla pro spolupráci s investory ve fázi řízení před stavebním úřadem přímo v metodice. V takovém případě by ale mohlo vzniknout také riziko nerovného přístupu vůči investorům na úrovni jednotlivých městských částí.

Bez ohledu na to, podle jakých pravidel se bude v té které fázi spolupráce postupovat, by měla smlouva s investorem uzavřená podle Metodiky v ideálním případě pokrývat jak fázi spolupráce při změně územního plánu, tak alespoň rámcově rovněž spolupráci ve fázi řízení před stavebním úřadem. V žádném případě se nesmí HMP ani městská část zavázat k omezení pravomoci a působnosti vlastních orgánů při výkonu veřejné moci.³³

5.3.2 Limity závazků HMP (městských částí) ve smlouvách s investory

V případě, že je smlouva uzavírána před přijetím změny územního plánu, resp. před zahájením procesu pořizování změny územního plánu, může se HMP (městské části) zavázat pouze k jednání, ve kterém nevystupují mocensky. HMP se může zavázat například k tomu, že na základě podnětu investora zařadí návrh na změnu územního plánu na program projednání této změny zastupitelstvem HMP. Nemůže se však již zavázat k tomu, že takto navrhovaná změna bude nakonec zastupitelstvem HMP přijata.

V rámci řízení před stavebním úřadem se pak může HMP a městské části zavázat k vynaložení veškerého úsilí v rámci jejich samostatné působnosti, kdy budou v řízení vystupovat jako účastník řízení (např. poskytnutí souhlasu se stavebním záměrem, uzavření potřebných smluv pro realizaci záměru apod.), a také například k tomu, že se proti záměru nebudou bránit v případě, že záměr bude odpovídat předem odsouhlasené podobě (podoba záměru může být už obecně specifikována ve smlouvě s investorem uzavřené ve smyslu Metodiky). Přitom se mohou zavázat pouze k takovému jednání v rámci samostatné působnosti, které nebude jakkoliv zasahovat do rozhodovací pravomoci stavebního úřadu a které nečiní ze svého vrchnostenského postavení. Takovým dovoleným závazkem může být například závazek poskytnout ze strany HMP (městské části) veškeré požadované

³³ ZAHUMENSKÁ, Vendula, David ZAHUMENSKÝ, Petr SVOBODA a Petra HUMLÍČKOVÁ. Smlouvy o rozvoji území obcí: když je investor za humny. Praha: Wolters Kluwer, 2019. Právo prakticky. ISBN 978-80-7598-597-2, s. 63.

souhlasy v rámci řízení před stavebním úřadem, jako souhlasy vlastníků pozemků a sousedních pozemků, a závazek neklást v řízení překážky.

Výše uvedené potvrdil též NS v případě obce Černolice, která se ve sponzorské smlouvě s investorem zavázala k tomu, že v rámci své samostatné působnosti zařadí dotčené pozemky do územního plánu jako pozemky stavební a že v rámci řízení před stavebním úřadem udělí souhlas s vydáním územního a stavebního rozhodnutí a že nebude klást v rámci realizace projektu žádné překážky. Nikoliv tedy k tomu, že tímto způsobem bude územní plán schválen nebo že budou předmětná rozhodnutí vydána.

V rozsudku NS ze dne 11. 3. 2020, č. j. 21 Co 240/2019- 255 („**Rozsudek Černolice**“) došel NS k v té době celkem přelomovému závěru ohledně role obce ve fázi územního plánování (pořizování změny územního plánu), když konstatoval, že *„Tato smlouva není ani v rozporu s právními předpisy. Obec je oprávněna zavazovat se v rozsahu své samostatné působnosti, což také ve sponzorské smlouvě učinila, když se zavázala pouze k zařazení pozemků jako stavebních do územního plánu, avšak nezavázala se k tomu, že takovýmto způsobem bude územní plán schválen. Ani její závazek vydat sponzorovi souhlas s vydáním územního a stavebního rozhodnutí pro stavbu rodinných domů a závazek neklást projektu žádné překážky není v rozporu s pravomocí v rozsahu její samostatné působnosti.“*

Z Rozsudku Černolice plyne, že obec může uzavírat smlouvy s investory, avšak v rámci těchto smluv se může zavazovat pouze k právnímu jednání, kdy vystupuje jako subjekt soukromoprávních vztahů, nikoliv jako nositel veřejné moci.

Možnost obce zavázat se ve smlouvě s investorem k udělení souhlasu jako souhlasu vlastníka pozemku s určitým záměrem potvrdily soudy již dříve, například NS v rozsudku ze dne 28. 5. 2014, č. j. 22 Cdo 607/2014, ve kterém NS mimo jiné akcentoval skutečnost, že rozhodnutí ohledně udělení souhlasu leží skutečně pouze na obci, která hospodáří se svým majetkem, a to bez ohledu na to, že jde o pozemky ve vlastnictví obce, které slouží k obecnému užívání.

Z výše uvedeného plyne, že se HMP (městské části) mohou ve smlouvě s investorem zavázat k jednání, kdy nevystupují ze svého vrchnostenského postavení, a to například:

- (i) v případě potřeby změny územního plánu se mohou zavázat zařadit dotčené pozemky investora do změny územního plánu a následně podat návrh na zařazení změny územního plánu v požadované podobě jako bod projednání na zastupitelstvo, ale nikoliv že bude změna územního plánu přijata;
- (ii) v rámci řízení o vydání územního rozhodnutí, společného nebo stavebního povolení se může HMP nebo městská část zavázat k udělení souhlasu jako vlastník pozemku či jako účastník daného řízení nebo se jako účastník řízení vzdát práva uplatňovat v řízení námitky či opravné prostředky proti rozhodnutí, v takovém případě nesmí být zasahováno do rozhodovací pravomoci stavebního úřadu v rámci přenesené působnosti.

V případě, že se bude ve smlouvě zavazovat k plnění též HMP a městská část, je nezbytné jejich závazky ve smlouvě precizně a jednoznačně určit, aby nemohla být smlouva zpochybněna, nebo aby smlouva nevyvolala riziko podjatosti, korupce, či překročení, resp. zneužití pravomoci.

Pro účely spolupráce s investory doporučujeme ve smlouvě s investorem výslovně zakotvit výhradu, že HMP (městská část) nenese odpovědnost za případné nepřijetí změny územního plánu, ani za případné nevydání územního rozhodnutí, společného nebo stavebního povolení. Vzhledem k tomu, že povinnost investora plnit (poskytnout příspěvek) by měla dospět již v okamžiku nabytí účinnosti změny územního plánu,

případně nabytí účinnosti změny územního plánu, doporučujeme pro účely případného zamítnutí žádosti investora o vydání jakéhokoliv rozhodnutí stavebního úřadu ve smlouvě též výslovně uvést, že případné nevydání jakéhokoliv navazujícího rozhodnutí není důvodem pro odstoupení investora od smlouvy a že investor nemá nárok na vrácení již poskytnutého plnění a jeho povinnost plnit podle smlouvy stále trvá. Samotné povolení záměru či jeho realizovatelnost musí být výlučným rizikem investora a nesmí mít negativní vztah k poskytnutí příspěvku investora ve prospěch HMP.

5.4 FORMY PLNĚNÍ INVESTORA V RÁMCI SPOLUPRÁCE

Vzhledem k tomu, že v rámci spolupráce s HMP se budou investoři zavazovat k podílení se na budování veřejné infrastruktury, ať už formou peněžitého nebo nepeněžitého plnění, je nezbytné pro tyto účely vymezit, co se veřejnou infrastrukturou rozumí. Pojem veřejné infrastruktury vymezuje ustanovení § 2 odst. 1 písm. n) stavebního zákona jako pozemky, stavby a zařízení zřizované nebo užívané ve veřejném zájmu, konkrétně pak pozemky, stavby a zařízení:

- a) dopravní infrastruktury, například stavby pozemních komunikací, drah, vodních cest, letišť a s nimi souvisejících zařízení;
- b) technická 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;
- c) 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;
- d) veřejné prostranství, čímž se rozumí 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 prostoru³⁴

Konkrétní potřeby se pak liší v každé jednotlivé obci, každá obec má své specifické potřeby a nedostatečné kapacity v jiné oblasti veřejné infrastruktury.

Právě prostřednictvím jednotných pravidel, jako je Metodika, lze konsolidovaně a veřejně vyjádřit zájmy HMP a zájmy jeho občanů a informovat tak všechny zájemce o výstavbu (investory) o podmínkách rozvoje území a výstavby na území HMP a jednotlivých městských částí. V Metodice by tak nemělo chybět vymezení konkrétní veřejné infrastruktury, na jejímž budování nebo dotvoření by se měl investor v souvislosti s realizací zamýšleného záměru podílet. Proto je též nezbytně důležité, aby byla Metodika náležitě zveřejněna a bylo v ní výslovně stanoveno, na které případy se aplikuje a rovněž zdůrazněno, že se stanovený postup užije vůči všem zájemcům o výstavbu stejně, aby bylo předejito jakýmkoliv pochybnostem o případném diskriminačním jednání vůči jednotlivým investorům.

V metodice musí být jasně stanovena i forma plnění, kterým se bude investor podílet na rozvoji veřejné infrastruktury a rozvoji území. Obecně lze připustit plnění jak v peněžitě, tak nepeněžitě formě, ale v každém případě se musí jednat o plnění

³⁴ Viz § 34 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů.

přiměřené a odůvodněné. V metodice by měl být uveden i způsob stanovení výše tohoto příspěvku.

5.4.1 Peněžité plnění

Primární účel peněžitého plnění, jako jedné z forem participace na rozvoji prostředí, které má investor zájem pro svůj projekt vytěžovat, lze chápat zejména jako prostředek sanace důsledků infrastrukturního vytižení dané lokality.

Bez ohledu na to, že v metodice zamýšlená jednorázová povinnost nepeněžitého plnění ve formě vybudování nové infrastruktury, či rekonstrukce stávající, nebo kultivace okolí projektu, má zásadní vliv na kvalitu života v dané oblasti, nelze opomenout fakt, že dlouhodobě zvýšené vytižení širšího rádiusu, již přímo nesouvisejícího s projektem, bude trpět zvýšeným opotřebením rovněž.

Takové opotřebení, v komparaci před a po výstavbě projektu, je tedy základním definičním prvkem, jež by měl ovlivňovat míru odpovědnosti investora, která se ve výši výsledné povinnosti peněžitého plnění vůči městské části, ve které je projekt plánován, prostřednictvím HMP projeví. Nástroji, resp. příspěvkovými organizacemi, či právníckými osobami schopnými definovat předpokládanou zátěž jednotlivých typů infrastruktury, HMP disponuje (TSK, IPR atd.).

Komparativní metoda má totiž způsobilost vyloučit z takové odpovědnosti za „opotřebení lokality“, které by nastalo bez ohledu na realizaci projektu. Rovněž může nastat situace, že projekt bude realizován v místě, které je na vyšší míru vytižení připraveno, a to například z důvodu vytižení jinými již zahájenými projekty (Pražský, případně městský okruh, obchodní centra, Metro apod.). Takto definovaná proměnná může být způsobilá nastavit objektivní hodnotu koeficientu, jež by měl v modelu výpočtu působit.

Do modelu výpočtu peněžitého plnění je z objektivního důvodu možné započítat i další determinant, a to míru zhodnocení nemovitosti v místě, které vyžaduje pro realizaci projektu změnu územního plánu. Právě tento aspekt je zásadním v myšlence kontribuce, když HMP na základě návrhu městské části, která takto činí na základě návrhu soukromé osoby investora, se nepřímo podílí na zisku neveřejné entity, což je zcela mimo veřejný zájem, a to minimálně z toho důvodu, že žádný jiný důvod pro takovou změnu územního plánu v předchozím období neměla. Skutečnost, že o takové změně rozhoduje kolektivní zastupitelský orgán, sám o sobě nestačí. Ve prospěch veřejného zájmu působí totiž právě povinnost, aby jednání městské části, resp. HMP vedoucího ke zhodnocení soukromého majetku nepůsobilo jednostranně a mělo pozitivní vliv i na, do projektu nezainteresované, obyvatele. Příjem městské části, resp. HMP automaticky alokovaný na sanaci, či rozvoj území již tento problém zhojuje. Zhodnocení se vypočítá ze změny hodnoty pozemku před realizací projektu, a to v přímé návaznosti na míru změny územního plánu, vyvolané podnětem investora.

Městské části, resp. HMP jsou povinny analyzovat míru dlouhodobého opotřebení infrastruktury, či objektivní změny kvality života obyvatel v dané oblasti v přímé návaznosti na vznik projektu investora. Takto vyčíslené zvýšené náklady se mohou promítnout do výše peněžitého plnění investora vůči městským částem, resp. HMP. K těmto nákladům investora se může připočítat i určitý odvod z podílu ze zisku investora přímo způsobeného změnou územního plánu zahrnujícího pozemek investora, který byl realizovaný na základě podnětu takového investora.

5.4.2 Nepeněžitě plnění

Pokud bude ve smlouvě sjednáno plnění investora ve formě nepeněžitého plnění, zaváže se investor k vybudování potřebné infrastruktury, kterou následně převede do vlastnictví HMP nebo si ji ponechá ve svém vlastnictví a tuto infrastrukturu sám provozuje.

V případech, kdy je následně investorem vybudovaná infrastruktura převáděna do vlastnictví HMP, musí být podmínky tohoto převodu předem řádně stanoveny ve smlouvě uzavírané s investorem ve smyslu Metodiky. HMP je totiž jako obec povinno předem posoudit, zda je převod takové infrastruktury do jeho vlastnictví potřebné a vhodné. Jelikož je provozování infrastruktury nákladné, je nezbytné pečlivě zvážit rovněž finanční dopady na majetek HMP, který je HMP povinno chránit a využívat jej hospodárně a účelně.

Pravidla pro převod investorem vybudované infrastruktury by měla být alespoň základním způsobem předem stanovena již v Metodice a dále konkretizována ve smlouvě s investorem, ve které by byla zohledněna specifika každého jednotlivého případu.

Ve smlouvě s investorem by mělo být v takovém případě ujednána povinnost k uzavření takové smlouvy v budoucnu, tj. v okamžiku vybudování požadované infrastruktury. Předmětem smlouvy s investorem by měly být i základní parametry takové smlouvy o převodu dané infrastruktury na HMP. Jelikož je HMP územně samosprávným celkem, nepodléhá převáděná infrastruktura při převodu dani z nabytí nemovité věci ve smyslu § 6 odst. 1 písm. c) zákonného opatření senátu č. 340/2013 Sb., o dani z nabytí nemovitých věcí, ve znění pozdějších předpisů.

Nabyvatelem majetku může být přímo městská část, která může nabývat majetek, ale na základě § 34 odst. 5 ZHMP vždy do vlastnictví HMP. Dnem nabytí majetku do vlastnictví HMP se tento majetek dle předmětného ustanovení svěřuje městským částem. Nabyvatelem může být také přímo HMP, které zřejmě následně nabytý majetek svěří ve smyslu § 19 odst. 4 ZHMP do správy městské části, na jejímž území se vybudovaná infrastruktura nachází a jejíž potřeby tak bude uspokojovat. Bude tedy záležet zpravidla na tom, kdo bude smluvní stranou smlouvy s investorem a jak budou podmínky převodu v konkrétním případě stanoveny.

Aby byl dodržen požadavek na hospodárně a účelně vynakládání veřejných prostředků, mělo by HMP souhlasit s převzetím veřejné infrastruktury budované investorem pouze za předpokladu, že bude vybudovaná infrastruktura zcela odpovídat předem stanoveným požadavkům dle právních předpisů, českých technických norem, územního plánu, požadavkům stanoveným v metodice a zejména v uzavřené smlouvě. A dále za předpokladu, že bude vybudována v předem stanovené kvalitě. Kvalitu plnění by mělo HMP (městské části) průběžně kontrolovat. Skutečnost, že infrastruktura odpovídá vyjmenovaným podmínkám, může být stvrzeno například v předávacím protokolu. Pro tyto účely je možné si pro tyto účely nechat též zpracovat odborný posudek.

HMP (městské části) je povinno v rámci jednání s investorem pečlivě zvážit, jaké finanční dopady bude mít budovaná infrastruktura na majetek HMP, aby bylo zajištěno účelné a hospodárné nakládání s tímto majetkem. Pro případy plnění investora nepeněžitou formou, tj. vybudování určité infrastruktury, je proto nezbytné předem stanovit alespoň základní pravidla a parametry budované infrastruktury v metodice a následně ve smlouvě s investorem stanovit požadavky a parametry budování infrastruktury včetně následného převodu do vlastnictví HMP.

5.5 ZPŮSOB NAKLÁDÁNÍ S PŘÍSPĚVKY VE FORMĚ PENĚŽITÉHO PLNĚNÍ

Jak bylo zmíněno v bodu 5.4.1, peněžité plnění získané a) z vypočtené míry dlouhodobého opotřebení stávající infrastruktury a b) míry zhodnocení pozemku investora, je nutné vynaložit na snížení vlivu negativních externalit vyplývajících z existence projektu, a to přímo v místě, kde takové vlivy působí, tedy v městských částech.

Aktuálně se na sanaci infrastruktury a na investice vůbec alokují prostředky několika způsoby. Prvním z nich je alokace přímo v příslušných rozpočtových kapitolách rozpočtů městských částí, resp. HMP ve formě tzv. kapitálových výdajů. Dalším způsobem, jenž je městskými částmi využíván v případech, kdy z objektivních důvodů není možné udržet rozpočtované financování investic pouze z prostředků městské části, jsou účelové investiční dotace poskytované HMP, nebo prostředky ze spolufinancování operačními programy EU administrovanými HMP.

Na úroveň infrastruktury mají nemalý vliv i běžné výdaje městských částí či HMP. Tyto pokrývají například běžnou údržbu, jakou je pro ilustraci sečení trávy na městských pozemcích, či čištění chodníků, nebo silnic. Tyto však nelze považovat za vhodný cíl alokace za účelem plnění funkce rozvoje území.

Výše uvedené informace by takto mohly vést k úvaze, že nejefektivnějším způsobem, jak dosáhnout očekávaného účinku, je alokovat tyto příjmy přímo v rozpočtech městských částí. Veřejně dostupné Zprávy o plnění rozpočtu a vyúčtování výsledků hospodaření hl. m. Prahy, zkráceně závěrečné účty však ukazují, že čerpání rozpočtu kapitálových výdajů, tj. prostředků určených na budování nové infrastruktury či rekonstrukce má sestupnou tendenci. V roce 2018 dokázaly městské části vyčerpat něco málo víc než polovinu (55,27 %) kapitálových výdajů nastavených v upraveném rozpočtu. O rok později se situace zhoršila na úroveň 47,41 %. Závěrečný účet pro rok 2020 sice ještě není veřejný, ale z pololetních výsledků (15,59 %) je zřejmé, že propad schopnosti efektivně investovat na úrovni městských částí se nadále zhoršuje, a to dokonce za současné tendence snižování výše rozpočtovaných kapitálových výdajů. Lze tedy tvrdit, že v případě, kdy by byla na investice alokována každý rok stejná částka, jednalo by se o propad daleko strmější. V absolutním vyčíslení se v této chvíli může jednat o přibližnou částku 3 mld. Kč. Opačnou tendenci mají naopak běžné výdaje, které meziročně rostou. Podrobnými údaji disponuje Odbor rozpočtu MHMP.

Z výše uvedeného tedy vyplývá, že alokace příjmů z kontribuce přímo do rozpočtů městských částí je z hlediska efektivity jejich využití nesprávná, jelikož ty by je při aktuální částečné ztrátě schopnosti investovat, nebyly schopny s velkou pravděpodobností využít. To by ale bylo v přímém rozporu s cílem a účelem Metodiky, kterým je cílený a rychlý návrat těchto prostředků do dotčeného území.

5.5.1 Formy správy příjmů z kontribuce

Do rozvoje území městských částí však investuje i HMP, např. jako poskytovatel účelových investičních dotací, jako samotný realizátor investic, které jsou následně převedeny do správy městské části. HMP rovněž nese některé náklady na údržbu a podobné výdaje spadající do definice běžných výdajů. Hranice mezi HMP a městskými částmi z hlediska vynakládání prostředků v konkrétních lokalitách není tedy rozhodně jednoznačná. Právě z této skutečnosti lze dovodit další alternativu pro vhodnou alokaci příjmů z kontribuce, a to do rozpočtu HMP, které by pro tento případ mohlo posloužit jako tzv. administrátor.

Fond kontribuce

Podle § 59 odst. (2) písm. 1) ZHMP: „Zastupitelstvu hlavního města Prahy je vyhrazeno zřizovat a rušit trvalé a dočasné peněžní fondy hlavního města Prahy, ...“

HMP tuto kompetenci využívá například v případě zřízení Fondu rozvoje dostupného bydlení, do kterého jsou evidovány příjmy z prodeje bytových domů nesvěřených Statutem hl. m. Prahy městským částem hl. m. Prahy, převedené ze zdaňované činnosti HMP. Z těchto příjmů je následně financováno pořizování bytových kapacit pro sociálně potřebné.

Činnost takového fondu je definovaná statutem, který může transparentně stanovovat nediskriminační podmínky pro získání prostředků získaných z příjmů z kontribuce. Takové podmínky by měly zohledňovat, zda městská část žádající o prostředky z takového Fondu kontribuce přispěla k jejich získání svojí předchozí činností vůči investorům, a pokud ano, jaký je v evidovaných prostředcích podíl příslušný k žádající městské části. Statut by měl jasně vymezit účely, na který lze prostředky čerpat. Dále je žádoucí prioritizovat jednotlivé záměry užití těchto prostředků zejména na základě připravenosti projektů a jejich významem pro dané území.

Zamýšlený Fond kontribuce by mělo mít možnost užívat, a to výhradně pro investice do rozvoje daného území, i HMP. Takové nastavení by totiž umožnilo mnohdy velmi žádoucí pokrytí výdajů na strategické stavby v daném území způsobitelné dlouhodobě přispět k jeho rozvoji, například v případě plánované výstavby Metra D.

O konečném přidělení prostředků z Fondu kontribuce rozhoduje zastupitelstvo HMP.

Akciové společnosti

HMP zřizuje pro plnění různorodých činností právnické osoby, resp. příspěvkové organizace. Pro účel užití příjmů z kontribuce připadá v úvahu existující TRADE CENTRE PRAHA a.s., nebo alternativně zřízení nové se specifickým nastavením pro rozvoj území městských částí.

V posledním desetiletí převádí HMP všechny svoje příspěvkové organizace zodpovědné za komunikace, infrastrukturu či IT na akciové společnosti. Fakticky zůstal pouze Institut plánování a rozvoje hl. m. Prahy v původní formě, jelikož není primárně určen pro vystupování v obchodních vztazích.

Podle § 420 odst. 1 občanského zákoníku je definice podnikatele popsána takto: „*Kdo samostatně vykonává na vlastní účet a odpovědnost výdělečnou činnost živnostenským nebo obdobným způsobem se záměrem činit tak soustavně za účelem dosažení zisku, je považován se zřetelem k této činnosti za podnikatele.*“

Právnická osoba v podobě akciové společnosti je tedy bez ohledu na rozhodnutí zastupitelstva vázána k tvorbě zisku, resp. k hospodaření takovým způsobem, aby nedocházelo k vědomé ztrátě. To však může znamenat problém, pokud investice, která bude činěna pouze za účelem veřejného zájmu, jako např. dětské hřiště, nebude vykazovat žádný výnos, nebo pouze minimální.

Nadační fondy

Jako další alternativou se nabízí zřízení nadačního fondu, který, jak vyplývá z jeho podstaty, se zřizuje pouze k účelu společensky nebo hospodářsky užitečnému (§ 394 odst. 1 občanského zákoníku).

Bez ohledu na vhodnost této právní formy, je zkušenost, zejména HMP s činností nadačních fondů ne příliš přesvědčivá. Členství ve správních radách těchto nadačních fondů zastávají většinou zastupitelé, a jiné nominované osobnosti, které tuto činnost vykonávají vedle svého hlavního zaměstnání. Činnost mnoha nadačních fondů vykazuje stagnaci (viz Nadační fond Bezpečná Praha), nebo ke stagnaci z důvodu postupného krácení poskytovaných prostředků pro hospodaření směřují (viz Nadační fond Praha ve

filmu). Obecně však lze tvrdit, že prostředky z příjmů z kontribuce budou dosahovat násobně vyššího podílu než ty, s jakými obvykle hospodáří již zřízené nadační fondy. Je proto nutno počítat s vyšší odpovědností a sektorově zaměřenou erudicí členů správní rady. Způsob poskytování příspěvků žadajícím subjektům, tedy HMP nebo městským částem lze rovněž nastavit statutem a následně upřesnit vyhlášenými výzvami.

S ohledem na výše uvedené se podle našeho názoru jako nejvhodnější forma jeví z pohledu:

- a) transparentnosti,
- b) rovného přístupu žadajících subjektů přispívajících k rozvoji území v rámci kontribuce, tedy jak HMP, tak městské části, a nakonec
- c) míry legitimacy přerozdělování prostředků schváleného usnesením zastupitelstva HMP, zaštiťující veřejný zájem,

zřízení stálého Fondu kontribuce podle § 59 odst. 2 písm. l) ZHMP.

V úvahu samozřejmě přichází i další výše zmíněné formy, které ovšem mohou obsahovat více negativních aspektů oproti stálému Fondu kontribuce. Rozumíme ovšem, že rozhodnutí o vhodné formě je z velké části i věcí politickou.

5.6 RIZIKO PODJATOSTI A KORUPCE PŘI SPOLUPRÁCI S INVESTORY

5.6.1 Riziko korupce

Co se týče procesu přijímání změny územního plánu, rozhoduje o něm zastupitelstvo jako orgán veřejnoprávní korporace rozhodující v samostatné působnosti, tj. nejedná se o rozhodování správního orgánu, kde by vystupovaly úřední osoby – proto nemůže být v této fázi podjatost namítána. Jediné riziko, které proto v této fázi může teoreticky, je riziko podezření z korupce, které je však vzhledem k veřejnosti projednání metodiky, tj. transparentnímu přístupu a jednotnému postupu vůči jednotlivým investorům minimální až nulové. Z totožných důvodů bude toto riziko nízké též v rámci rozhodování stavebního úřadu. Avšak za dodržení níže uvedených povinností, respektive nenaplnění předpokladů ze spáchání daných skutků.

Dle § 331 odst. 1 zákona č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů („**trestní zákoník**“) se přijetí úplatku dopustí ten, kdo „*v souvislosti s obstaráváním věci obecného zájmu pro sebe nebo pro jiného přijme nebo si dá slíbit úplatek*“. Je zřejmé, že dá-li si veřejný funkcionář slíbit v souvislosti se sjednáváním podmínek investorské smlouvy úplatek, nastoupí jeho trestněprávní odpovědnost.³⁵ Příspěvek, k jehož poskytnutí se investor ve smlouvě zaváže, bude ovšem příspěvkem účelově určeným výhradně pro účely rozvoje nebo vybudování potřebné veřejné infrastruktury a jeho výše bude stanovena dle předem stanovených pravidel. Zároveň se z hlediska investora jedná o dobrovolný příspěvek, neboť nikdo není samozřejmě nucen usilovat o změnu územního plánu. Nejedná se dále o příjem žádného z veřejných funkcionářů a nemůže tak vyvstat ani o podezření o spáchání trestného činu úplatkářství ve smyslu § 331 trestního zákoníku.

Uvedené platí pouze za předpokladu, že bude příspěvek investora určen skutečně dle předem stanovených jednotných pravidel v metodice a smlouva bude schválena příslušným orgánem a uzavřena za podmínek a dle těchto pravidel. Upozorňujeme, že dle judikatury může odměna za pouhé pozdější nekladení překážek stavebních záměrů v rámci formálního

³⁵ Viz usnesení Nejvyššího soudu ze dne 27. 1. 2011, sp. zn. 6 Tdo 70/2011 analogicky.

řízení představovat trestný čin přijetí úplatku.³⁶ Pokud bude smlouva řádně schválená příslušným orgánem a bude se vztahovat pouze na jednání v samostatné působnosti, nikoliv na výkon státní moci v přenesené působnosti, pak trestněprávní postih podle našeho názoru nastoupit nemůže.

V rámci trestní odpovědnosti přichází ještě teoreticky v úvahu jednak spáchání majetkových trestných činů: např. podvodu dle § 209, zpronevěry dle § 206 trestního zákoníku, porušení povinnosti při správě cizího majetku dle § 220 a § 221 trestního zákoníku; a jednak trestné činy proti pořádku ve věcech veřejných, zejm. zneužití pravomoci úřední osoby dle § 329 trestního zákoníku a úplatkářství dle § 331 až 334 trestního zákoníku.

Pokud se obec majetkoprávně zavazuje, je povinna postupovat s péčí řádného hospodáře, která dle ZHMP dopadá zejména na zastupitelstvo, které vydává většinu zásadních rozhodnutí souvisejících s hospodařením a nakládání s majetkem HMP. Kromě občanskoprávní odpovědnosti za porušení této povinnosti, kterou zakládá § 159 občanského zákoníku, je nutné mít na zřeteli, že při porušení této povinnosti může nastoupit i trestněprávní postih za trestný čin porušení povinnosti při správě cizího majetku dle § 220 a § 221 trestního zákoníku.

Tohoto trestného činu se dopustí ten, *kdo poruší podle zákona mu uloženou nebo smluvně převzatou povinnost opatrovat nebo spravovat cizí majetek, a tím jinému způsobí škodu nikoli malou*. Nutno zdůraznit, že podle § 221 trestního zákoníku trestný čin porušení povinnosti při správě cizího majetku **lze spáchat rovněž nedbalostně** (z hrubé nedbalosti). Nedbalostní zavinění trestní soudy dovozují např. tehdy, pokud je rozhodování zastupitelů o hospodaření s majetkem založeno na neúplných, resp. nedostatečně připravených podkladech od příslušných orgánů obce.³⁷ Hrubou nedbalost lze rovněž dovodit v případech, kdy zastupitelé v neprospěch obce pominou hrubý nepoměr v hodnotě vzájemných plněních samosprávného územního celku a jeho smluvní protistrany.

Je proto nutné mít na paměti, aby plnění (vybudovaná infrastruktura), které následně investor převede do vlastnictví HMP, nebylo s ohledem na náklady například na jeho provoz a údržbu pro HMP (městskou část) nepřiměřeně nevýhodné.³⁸

Pokud budou dodrženy výše popsána právní pravidla, bude-li investorská smlouva uzavřena ve veřejném zájmu a v zájmu občanů obce, bude-li celý proces transparentní a dokumenty veřejně přístupné a bude-li proces uzavírání smluv podléhat kontrole, jsou dle našeho názoru rizika trestněprávní odpovědnosti nulové.

5.6.2 Riziko podjatosti

Podjatost lze shledat pouze u osob, které se podílejí na výkonu pravomoci správního orgánu. Podle § 14 odst. 1 správního řádu je podjatou osobou *každá osoba bezprostředně se podílející na výkonu pravomoci správního orgánu (dále jen „úřední osoba“), o níž lze důvodně předpokládat, že má s ohledem na svůj poměr k věci, k účastníkům řízení nebo jejich zástupcům takový zájem na výsledku řízení*. Taková osoba je dle citovaného ustanovení vyloučena ze všech úkonů v řízení, při jejichž provádění by mohla ovlivnit výsledek řízení.

³⁶ Viz usnesení Nejvyššího soudu ze dne 31. 5. 2011, sp. zn. 8 Tdo 1131/2011.

³⁷ Viz usnesení Nejvyššího soudu ze dne 4. 11. 2015, sp. zn. 5 Tdo 316/2015.

³⁸ Viz usnesení Nejvyššího soudu ze dne 26. 4. 2014, sp. zn. 5 Tdo 77/2014, ze dne 19. 12. 2012, sp. zn. 5 Tdo 827/2012, a ze dne 4. 11. 2015, sp. zn. 5 Tdo 316/2015.

O systémové podjatosti pak hovoříme v intencích rozhodovací praxe soudů, zejména pak usnesení rozšířeného senátu NSS č. j. 1 As 89/2010-119 ze dne 20. listopadu 2012 („**Usnesení rozšířeného senátu NSS**“) v případě, že je naplněna „nadkritická míra“ systémového rizika podjatosti vylučující úřední osobu ze všech úkonů v řízení. Zaměstnanecký poměr totiž může být důvodem k pochybnostem o nepodjatosti, je-li z povahy věci či jiných okolností patrné podezření na ovlivnění i jinými než zákonnými hledisky. Postačí přitom „poměrně nízká míra podezření“ pro naplnění „nadkritické míry“ systémového rizika podjatosti. Těmito hledisky může být zejména existence subjektu, který má zájem na určitém výsledku řízení a který je schopen působit na příslušnou úřední osobu na základě zaměstnaneckého vztahu. Mohou jimi být i jevy v **politické** či mediální sféře předcházející či doprovázející správní řízení, naznačují-li zvýšený zájem o výsledek řízení ze strany těchto osob.

Riziko tzv. systémové podjatosti by v případě spolupráce s investorem bylo dáno například v případě, kdy by smlouva s investorem obsahovala závazek HMP (městské části), že bude rozhodovat ve prospěch investora v rámci své přenesené působnosti nebo takové rozhodnutí ve prospěch investora zajistí.

Systémovou podjatost z důvodu uzavření dohody o partnerství shledal NSS například v případě dohody o partnerství a spolupráci na Integrovaném systému nakládání s komunálními odpady v Plzeňském kraji u stavby ZEVO Chotíkov („**ZEVO Chotíkov**“)³⁹. V tomto případě NSS shledal pro posouzení systémové podjatosti za stěžejní skutečnost, že „*Plzeňský kraj jasně deklaroval svou podporu záměru výstavby ZEVO Chotíkov, jehož umístění bylo předmětem řízení o umístění stavby, dospěl krajský soud ke správnému závěru, že úřední osoby stěžovatele b) nelze ve vztahu k tomuto záměru považovat za nezávislé.*“.

Domníváme se, že tyto závěry nelze na případy smluv s investory aplikovat, neboť v případě ZEVO Chotíkov se jednalo o *ad hoc* dohodu o partnerství, která byla uzavřena pouze na základě vzájemné dohody zainteresovaných stran, a nikoliv dle předem stanovených pravidel, která platí pro všechny stejně a která jsou navíc veřejnosti známa, jako je tomu v zamýšleném případě Metodiky.

Bude-li HMP (městské části) uzavírat smlouvy s investory dle pravidel stanovených v Metodice, která bude interně závazná a řádně uveřejněná, tedy bude postupovat transparentním, předvídatelným a nediskriminačním způsobem, a současně se nebude v těchto smlouvách zavazovat k činnostem, které by zasahovaly do rozhodování správních orgánů v přenesené působnosti, neměla by uzavřená smlouva s investorem vyvolat riziko podjatosti v navazujících správních řízeních.

5.7 RIZIKO NAPADENÍ ZMĚNY ÚZEMNÍHO PLÁNU

Přijatá změna územního plánu může být napadena i zrušena jako jakákoliv jiná změna územního plánování, a to:

- na základě podnětu k přezkumu dle § 94 odst. 1 správního řádu, unesení o zahájení přezkumného řízení může být dle § 96 odst. 1 správního řádu vydáno nejdéle do 2 měsíců ode dne, kdy se příslušný správní orgán o důvodu zahájení přezkumného řízení dozvěděl, nejpozději však do 1 roku od právní moci rozhodnutí ve věci (tj. do 1 roku od nabytí účinnosti změny územního plánu);
- na základě návrhu na zrušení změny územního plánu (opatření obecné povahy) dle § 101a odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších

³⁹ Viz rozsudek NSS ze dne 2. 6. 2016, č. j. 7 As 57/2015 – 80.

předpisů („SŘS“), který je možné podat do 1 roku ode dne, kdy návrhem napadená změna územního plánu nabyla účinnosti.

Jak bylo podrobně rozvedeno v podkapitole 5.3 tohoto posouzení, HMP se může ve smlouvě s investorem zavázat pouze k jednání, v němž nevystupuje ze svého vrchnostenského postavení, a nemůže se proto zavázat k tomu, že bude požadovaná změna územního plánu zastupitelstvem přijata. Z tohoto důvodu nemůže být HMP ani na základě smlouvy s investorem odpovědné za to, že předmětná změna přijata nebude nebo bude v budoucnu zrušena. Tyto skutečnosti totiž není HMP schopno ze svého soukromoprávního postavení jakkoliv ovlivnit, a tudíž za ně nemůže být odpovědné.

Pro případ potenciálního zrušení změny územního plánu v budoucnu z jednoho z výše uvedených důvodů je pak nezbytné ve smlouvě výslovně sjednat, že HMP (městská část) za zrušení změny územního plánu neodpovídá.

Například ÚS v usnesení ze dne 10. 4. 2018, sp. zn. IV. ÚS 3548/17⁴⁰ konstatoval, že „Umožňuje-li územní plán výstavbu, neznamená to bez dalšího právní nárok na vydání správního úkonu o povolení umístění či dokonce realizace zamýšleného stavebního záměru.“ Nelze se proto 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.“ Lze naopak opakovaně žádat o změnu územního plánu.

Obdobně se k této problematice vyjádřil též NS v rozsudku ze dne 11. 9. 2018, sp. zn. 30 Cdo 3079/2016, ve kterém zdůraznil, že i dobrá víra ve správnost územního plánu má své limity, které představují například právními prostředky ochrany práv ostatních subjektů (tj. i právní prostředky ochrany před jimi napadenou změnou územního plánu) a je pouze na podnikateli, aby tomu přizpůsobil svůj postup při realizaci svého podnikatelského záměru, přičemž si musí být vědom a zohlednit též všechna rizika právní povahy spočívající v tom, že se mu z mnoha různých příčin nepodaří dosáhnout úředního povolení pro realizaci zamýšlené stavby. Mezi tyto příčiny patří dle NS právě i zrušení příslušné části územního plánu soudem.

Jak plyne z výše citovaných rozhodnutí soudů, na určitou podobu územního plánu není právní nárok a investoři musí v rámci své podnikatelské činnosti počítat s tím, že nebudou moci zamýšlený záměr realizovat právě i z důvodu možného zrušení části územního plánu. Z tohoto důvodu je vhodné, aby bylo ve smlouvě výslovně stanoveno, že HMP neodpovídá za případné zrušení změny územního plánu, což mimo jiné plyne i z jeho postavení jako veřejnoprávní korporace, která hospodáří s veřejnými prostředky.

Smlouva s investorem je sice soukromoprávní smlouvou, ve které vystupuje obec jako soukromoprávní osoba, nicméně v rámci smluvních ujednání je limitována tím, že musí jednat s péčí řádného hospodáře, tedy musí nakládat s majetkem hospodárně a účelně. I z tohoto důvodu by se obec neměla ve smlouvě s investorem zavazovat k tomu, že bude vracet poskytnuté plnění v případě, že bude změna územního plánu následně zrušena například rozhodnutím soudu nebo v přezkumném řízení. Ve smyslu výše citovaného usnesení ÚS⁴¹ by v takovém případě neměl mít investor ani nárok na náhradu ušlého zisku.

Zrušení přijaté změny územního plánu je nepředvídatelnou okolností, kterou by však měla předpovídat smlouva, ve které by tato okolnost i její důsledky měly být náležitě ošetřeny (např. možnost odstoupení od smlouvy, vyloučení jakékoliv odpovědnosti

⁴⁰ Dostupné z: <http://nalus.usoud.cz/Search/ResultDetail.aspx?id=101729&pos=1&cnt=1&typ=result>.

⁴¹ Viz usnesení ÚS ze dne 10. 4. 2018, sp. zn. IV. ÚS 3548/17.

HMP/MČ apod.). Z uvedených důvodů doporučujeme ve smlouvě vždy výslovně uvést výhradu, že HMP (městská část) za zrušení změny územního plánu neodpovídá.

5.8 POŽADAVKY NA SOULAD S PŘÁVEM HOSPODÁŘSKÉ SOUTĚŽE

Podmíněním změn územního plánu odvedením určitého příspěvku dochází k zasažení do hospodářské soutěže mezi podnikateli, kterých se změny územního plánu dotýkají. Je proto třeba záměr metodiky takových příspěvků analyzovat též z hlediska práva hospodářské soutěže.

Ze soutěžního hlediska nevystupuje HMP, resp. městské části, v těchto vztazích jako soutěžitelé, ale jako orgány veřejné moci. Z tohoto důvodu je na místě posouzení metodiky z pohledu zákazu veřejné podpory a zákazu narušení hospodářské soutěže orgány veřejné moci podle § 19a zákona č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže, v platném znění (dále jen „ZOHS“).

5.8.1 Otázky veřejné podpory

Čl. 107 Smlouvy o fungování EU (dále jen „SFEU“) definuje veřejnou podporu jako (i) poskytnutí ekonomické výhody, (ii) přímo nebo nepřímo z veřejných zdrojů, přičemž poskytnutí výhody musí být státu přičitatelné, (iii) výhoda je selektivní, tedy zvýhodňuje určité podniky nebo produkty, a (iv) předmětné opatření musí být způsobilé narušit obchod mezi členskými státy. Čl. 107 SFEU poskytování veřejné podpory až na výjimky zakazuje.

Kritérium veřejných prostředků

O veřejné prostředky jde tehdy, pokud jde o prostředky pod kontrolu orgánu veřejné moci, tedy pokud tento orgán rozhoduje o použití těchto prostředků. Rozhodovací praxe soudů EU dospěla k závěru, že o veřejné prostředky jde i tehdy, pokud dané finanční prostředky sice zůstávají v rukou soukromého subjektu, ale stát založil daný fond, uložil povinnost do fondu přispět, rozhodl o způsobu poskytování prostředků příjemcům a do okamžiku rozdělení prostředků lze považovat prostředky za podléhající kontrole státu.⁴² Model příspěvků má podobnou povahu. Dohodou o příspěvku se prostředky dostávají pod kontrolu HMP, případně MČ, a to do realizace dohodnutého příspěvku.

Při posuzování povahy příspěvku se nelze spolehnout na to, že dohoda o příspěvku má povahu soukromoprávního úkonu. Z hlediska posuzování veřejné podpory není využitá forma podstatná, posuzují se jeho hospodářské efekty.

Dle našeho názoru lze i hodnotu příspěvku považovat za veřejné prostředky. Na jedné straně se zavedením metodiky pro hrazení příspěvků stane jejich hrazení všeobecnou povinností svého druhu, jednak způsob použití příspěvku je předmětem dohody s HMP a MČ. Pod kontrolou orgánu veřejné moci je tak na jedné straně „výběr“ příspěvku a na druhé straně jeho použití.

Kritérium narušení obchodu mezi členskými státy

Rozhodovací praxe Evropské komise (dále jen „Komise“) a soudů EU dospěla k závěru, že jakákoli selektivní výhoda poskytnutá z veřejných prostředků je způsobilá narušit obchod mezi členskými státy. Toto kritérium tedy samo o sobě není nutné přezkoumávat. Pokud by došlo k selektivnímu zvýhodnění, o veřejnou podporu se bude jednat.

Kritérium poskytnutí selektivní výhody

⁴² Srov. rozsudky Soudního dvora EU ve věcech C-206/06 *Essent Netwerk Noord* [2008] ECR I-5497, odst. 66–70 a C-275/13 *Elcogás* EU:C:2014:2314, odst. 27–33.

Poskytnutím výhody je i uhrazení nákladů, které by podnik za normálních okolností nesl, resp. též nevybrání poplatků, které by orgán veřejné moci od podniku za normálních okolností vybral.⁴³ V případě přijetí metodiky pro hrazení příspěvků v případě změn územního plánu bude vytvořen univerzálně aplikovaný systém, který materiálně bude mít povahu poplatku. Každý podnikatel realizující obdobný záměr za obdobných podmínek bude vystaven potřebě uhradit určitý příspěvek.

K poskytnutí selektivní výhody by tak došlo v případě, že by některému podnikateli byla umožněna změna územního plánu bez uhrazení příspěvku nebo při uhrazení nižšího příspěvku, než jaký v obdobné situaci hradí ostatní podnikatelé. Takovým postupem by byl tento podnikatel selektivně zvýhodněn, neboť by nenesl náklad, který nesou ostatní podnikatelé za obvyklého běhu věci. **S ohledem na naplnění ostatních znaků by takový postup pravděpodobně přestavoval veřejnou podporu.**

V případě nepeněžitých příspěvků bude pro vyloučení veřejné podpory nutné zajistit jak účinné mechanismy pro ocenění provedené investice (investice by měla být v obdobných případech provedena v obdobné výši), tak pro následné nakládání s takto vybudovanou vybaveností. S ohledem na to, že prvky vybavenosti budou vybudovány z prostředků, které naplňují definici veřejných prostředků, veřejnou podporu mohou představovat i výnosy, které by podnikatel z této infrastruktury realizoval. **Problematická by tak byla např. situace, kdy by investor v rámci příspěvku vybudoval mateřskou školu, ale následně by ji nepřevodil na HMP, nebo městskou část a sám ji komerčně provozoval.** Podstatou veřejné podpory by i zde bylo odlišné zacházení mezi podnikateli v obdobné situaci. **Pokud ostatní podnikatelé vybudovaná zařízení převádějí a zisk na nich nevytvářejí, pak je problematické, pokud vybraní podnikatelé budou moci zisk realizovat apod.**

Popsané zásady nevylučují model společných investic HMP, resp. městských částí, a soukromých investorů. Lze si např. představit dohodu na výstavbě sportovního zařízení s nákladem vyšším, než jaká by v případě daného záměru měla dle metodiky být výše příspěvku. Investorovi by k vyrovnání těchto zvýšených nákladů bylo umožněno zařízení provozovat a za určitých podmínek na něm realizovat zisk. **Takový model spolupráce by však vyžadoval konkrétní posouzení hospodářské rovnováhy takové spolupráce v každém jednotlivém případě.** Bylo by vždy potřebné doložit, že nedochází ke zvýhodnění daného investora.

⁴³ Srov. rozhodnutí Soudního dvora EU ve věci C-172/03 *Heiser* [2005] ECR I-1627 a stanovisko generálního advokáta Tizzana, odst. 52; rozhodnutí Soudního dvora EU ve věci C-279/08 P *Komise proti Nizozemí* [2011] ECR I-7671, odst. 107.

Možnosti schválení veřejné podpory

Veřejná podpora může být ve specifických případech schválena Komisí, nebo je možné aplikovat některou z výjimek z povinnosti schválení.⁴⁴ Schválení je však možné pouze v případech, kdy je poskytnutí odůvodněno cíli obecného zájmu. **Neschválená veřejná podpora je považována za podporu protiprávní a její poskytnutí je zakázáno.**

Rizika plynoucí z protiprávní veřejné podpory

Z hlediska HMP představuje nejpodstatnější riziko napadení spolupráce zahrnující veřejnou podporu žalobou třetí strany. Nejvyšší soud ČR v usnesení ze dne 25. 7. 2014 sp. zn. 23 Cdo 1341/2012 konstatoval:

*„V případě, že vnitrostátní soud dospěje k závěru, že se jedná o státní podporu a byla porušena povinnost pozastavení podle čl. 108 odst. 3 SFEU, tj. že poskytnutá podpora nebyla oznámena, i když oznámena být měla, je bez ohledu na možný výsledek následného posouzení slučitelnosti státní podpory se společným trhem nutné vyvodit v souladu s vnitrostátním právním řádem veškeré příčné důsledky vyplývající z porušení čl. 108 odst. 3 SFEU. Oznámení Komise v bodě 26 vyjmenovává demonstrativně opatření, která může vnitrostátní soud nařídit v řízení o žalobě u vnitrostátních soudů, které podají soutěžitelé a ostatní třetí strany dotčené protiprávní podporou. **Může se jednat o následující opatření: a) zamezení vyplacení protiprávní podpory; b) navrácení protiprávní podpory (bez ohledu na slučitelnost); c) uhrazení úroků z protiprávní podpory; d) náhradu škody pro soutěžitele a ostatní třetí strany; a e) předběžná opatření týkající se protiprávní podpory. Pokud tedy měla být státní podpora oznámena a nebyla, došlo k porušení čl. 108 odst. 3 SFEU a vnitrostátní soud je povinen chránit práva třetích osob bez ohledu na to, k jakému závěru dospěje Komise v řízení o slučitelnosti. Povinnost vnitrostátního soudu přijmout vhodné opatření k ochraně třetích osob tedy nezávisí na slučitelnosti opatření podpory s čl. 107 odst. 2 nebo 3 SFEU.“** (zvýraznění přidáno).*

Konkurenti podnikatelů, kteří by byli v daném případě zvýhodněni, se tedy mohou u vnitrostátního soudu domáhat jednak vydání předběžného opatření, kterým by bylo zakázáno ve spolupráci pokračovat, jednak se mohou domáhat navrácení podpory v penězích, a to včetně úroků.

Poškození konkurenti zvýhodněných podnikatelů by též mohli podávat stížnosti ke Komisi. Pokud by však šlo o jednotlivé případy veřejné podpory (zvýhodnění pouze v jednotlivých projektech), je dle našich zkušeností nepravděpodobné, že by se Komise otázkou existence veřejné podpory věcně zabývala. V těchto případech Komise stěžovatele obvykle odkazuje na soukromé vymáhání prostřednictvím národních soudů, jak bylo popsáno shora. Ani Komise za poskytnutí protiprávní podpory neuděluje sankce, ale požaduje její navrácení včetně úroků.

Uložení povinnosti vymoci navrácení poskytnuté podpory by z hlediska HMP nevedlo ke vzniku materiální újmy (nejde o uložení sankce), ale byly by s ní spojeny reputační náklady. Zejména lze předpokládat zvýšenou opatrnost investorů při navazování spolupráce s HMP. Je proto na místě nastavit metodiku spolupráce v souvislosti se změnou územního plánu tak, aby bylo riziko vzniku veřejné podpory minimalizováno.

⁴⁴ Srov. např. Nařízení Komise (EU) č. 651/2014 kterým se v souladu s články 107 a 108 Smlouvy prohlašují určité kategorie podpory za slučitelné s vnitřním trhem, nebo Rozhodnutí Komise o použití čl. 106 odst. 2 Smlouvy o fungování Evropské unie na státní podporu ve formě vyrovnávací platby za závazek veřejné služby udělené určitým podnikům pověřeným poskytováním služeb obecného hospodářského zájmu (2012/21/EU).

5.8.2 Zákaz narušování hospodářské soutěže ze strany orgánů veřejné správy

Úřad pro ochranu hospodářské soutěže (dále jen „ÚOHS“) podle § 19a ZOHS vykonává dozor nad orgány veřejné správy ve vztahu k zakazu „*bez ospravedlnitelných důvodů narušit hospodářskou soutěž.*“ K narušení hospodářské soutěže by v souvislosti s dohodami souvisejícími se změnou územního plánu mohlo docházet, obdobně jako v případě veřejné podpory tehdy, pokud by docházelo k odlišnému zacházení s jednotlivými podnikateli. Z působnosti § 19a ZOHS, a tedy působnosti ÚOHS, jsou podle § 19a odst. 2 písm. b) vyloučeny otázky veřejné podpory. ÚOHS by však zejména mohl postihovat případy opačné, tedy znevýhodnění určitých podnikatelů např. tím, že by jim změna územního plánu nebyla povolena, ačkoli jejím konkurentům za obdobných podmínek a v případě uhrazení obdobného příspěvku povolena byla.

I vzhledem k tomuto zakazu je tedy pro vyloučení právních rizik nezbytné nastavit metodiku pro dohody související se změnami územního plánu objektivně a jednoznačně tak, aby s podnikateli v obdobných případech bylo zacházeno obdobným způsobem.

5.9 NOVÝ STAVEBNÍ ZÁKON

Jak je vysvětleno v bodu 6.1 tohoto stanoviska, uzavírání smluv o spolupráci s investory nepředpokládá a neupravuje ke dni sepsání tohoto stanoviska žádný právní předpis. Jedná se tedy o tzv. inominátní (nepojmenovanou) smlouvu ve smyslu § 1746 odst. 2 občanského zákoníku – tedy smlouvu soukromoprávní.

Zásadní změnu v tomto pojetí smluv o spolupráci obcí s investory jako smluv soukromoprávních přináší zákon č. 283/2021 Sb., stavební zákon („**Nový stavební zákon**“)⁴⁵. V Novém stavebním zákoně je výslovně upraven institut tzv. *plánovacích smluv*. Nový stavební zákon z podstatné části nabývá účinnosti 1. 7. 2023, přičemž vybraná ustanovení mají nabýt účinnosti již dnem následujícím po dni jeho vyhlášení ve Sbírce zákonů.

Nový stavební zákon ve znění navrhované úpravy institutu plánovacích bude mít zásadní důsledky do závěrů tohoto stanoviska vycházejících ze současné povahy smlouvy o spolupráci obce s investory jako soukromoprávní smlouvy.

5.9.1 Institut plánovací smlouvy dle Nového stavebního zákona

Nový stavební zákon počítá s institutem tzv. plánovacích smluv, který poměrně podrobně upravuje v § 130 až § 132. Plánovací smlouvou je podle § 130 odst. 1 Nového stavebního zákona *veřejnoprávní smlouva uzavřená mezi stavebníkem a obcí nebo krajem nebo vlastníkem veřejné infrastruktury, jejímž obsahem je vzájemná povinnost stran poskytnout si součinnost při uskutečnění ve smlouvě uvedeného záměru a postupovat při jeho uskutečňování ujednaným způsobem.*“ Nová právní úprava tedy výslovně zavádí **novou kategorii smluv**, které výslovně vymezuje jako **smlouvy veřejnoprávní**.

Vedle základních kritérií pro odlišení veřejnoprávní a soukromoprávní smlouvy, která popisujeme níže v tomto posouzení, je nutno upozornit na značně **extenzivní výklad soudů**, podle kterého **pro dovození povahy smlouvy jako veřejnoprávní postačuje samotná skutečnost, že vztah mezi stranami smlouvy by mohl být upraven veřejnoprávní smlouvou (dle předpisů práva veřejného)**⁴⁶. K tomu se vyjadřoval

⁴⁵ Sněmovní tisk č. 1008.

⁴⁶ Viz usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 4. 11. 2020, č. j. 72 Co 407/2019 – 159.

Okresní soud v Jihlavě ve svém usnesení ze dne 4. 9. 2019, č. j. 106 C/2018 – 131⁴⁷, ve kterém citoval z usnesení zvláštního senátu NSS zřízeného podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů⁴⁸: „Právní úprava zakotvující možnost uzavřít v určité věci v oblasti veřejného práva veřejnoprávní smlouvu již tím, že zakládá možnost vzniku právního vztahu mezi jednotlivcem a veřejnoprávní entitou jinak než autoritativním jednostranným jednáním veřejnoprávní entity, předpokládá vznik komplexního souboru vzájemných a navzájem provázaných práv a povinností a z nich plynoucích nároků mezi těmito subjekty. Centrálním bodem tohoto souboru práv a povinností bude daná veřejnoprávní smlouva.“⁴⁹ a dále pak konstatoval, že „Podle citovaného usnesení zvláštního senátu tedy **do množiny sporů z veřejnoprávních smluv patří i spory vyplývající ze vztahů, které by veřejnoprávní smlouvou toliko upraveny být mohly.** (...) V posuzovaném případě se přitom jednoznačně jedná o vztahy, které veřejnoprávní smlouvou mohou být upraveny (srovnej část pátou zákona správního řádu). Soud nejprve považuje za vhodné podotknout, že **pro stanovení, zda se jedná o veřejnoprávní smlouvu, není podstatné, zda je takto výslovně zákonem označena** (srovnej usnesení zvláštního senátu ze dne 21. 5. 2008, č. j. Konf 31/2007-82 (dostupné na www.nssoud.cz).“

Dle důvodové zprávy k návrhu Nového stavebního zákona je cílem nově zavedeného institutu umožnit smluvním stranám dohodnout se na podrobnějších podmínkách pro realizaci staveb a dalších záměrů, v souladu s jejich zájmy na způsobu využití území. Nutno dodat, že tuto možnost samozřejmě mají smluvní strany i nyní. Nová úprava institutu plánovacích smluv by do možností kooperace těchto subjektů mohla sice přinést určitou vyšší míru právní jistoty, ale současně zejména zásadně odlišný právní režim spolupráce včetně řešení případných problémů a sporů z této spolupráce vyplývající.

Nový stavební zákon dále v § 131 vymezuje obsah plánovací smlouvy, resp. konkrétně stanoví, k čemu se obec, kraj nebo vlastník veřejné infrastruktury může zavázat a k čemu se může zavázat v plánovací smlouvě stavebník.

V rámci procedury uzavírání a následného přezkumu plánovací smlouvy pak návrh v § 132 počítá se schvalováním plánovacích smluv příslušným zastupitelstvem (obce nebo kraje) a stanoví příslušnost Nejvyššího stavebního úřadu k přezkumu souladu plánovací smlouvy uzavřené HMP s právními předpisy a k rozhodování sporů z ní.

5.9.2 Institut veřejnoprávní smlouvy

Veřejnoprávní smlouvou se ve smyslu § 159 Správního řádu rozumí dvoustranný nebo vícestranný úkon, který zakládá, mění nebo ruší práva a povinnosti v **oblasti veřejného práva**. Zároveň toto ustanovení stanoví, že uzavřená veřejnoprávní smlouva nesmí být v rozporu s právními předpisy či je obcházet. Musí být také v souladu s **veřejným zájmem**.

5.9.3 Základní kritéria pro odlišení veřejnoprávní a soukromoprávní smlouvy

Veřejnoprávní smlouva se podle § 159 odst. 4 správního řádu vždy **posuzuje podle svého obsahu**. Proto není možné za veřejnoprávní považovat pouze smlouvy výslovně zákonem označené jako veřejnoprávní, ale rovněž smlouvy naplňující materiální znaky veřejnoprávních smluv.

Zvláštní senát zřízený podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, ve znění pozdějších předpisů („**Zvláštní senát**“) upřesnil

⁴⁷ Dále též navazující potvrzující usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 4. 11. 2020, č. j. 72 Co 407/2019 – 159.

⁴⁸ Usnesení zvláštního senátu ze dne 25. 2. 2016, č. j. Konf 10/2015 – 11.

podstatné znaky veřejnoprávní smlouvy a postup při rozlišování mezi soukromoprávními a veřejnoprávními smlouvami ve svém usnesení ze dne 21. 5. 2008, č. j. Konf 31/2007-82 („**Usnesení Zvláštního senátu**“).⁴⁹

Předmětem kompetenčního sporu v dané věci byl spor o příslušnost k rozhodnutí o nároku na bezdůvodné obohacení, které vzniklo plněním ze smlouvy o vzniku závazku veřejné služby ve veřejné linkové osobní dopravě.

Podle Usnesení Zvláštního senátu je stěžejní pro určení, zda se jedná o smlouvu soukromoprávní či veřejnoprávní, povaha vztahů, které smlouva zakládá. Jde tedy o obsah smlouvy i způsob její tvorby. Kritériem pro odlišení vztahů soukromoprávních a veřejnoprávních podle Zvláštního senátu bude zejména:

- **míra, v jaké se smluvní strany mohou podílet na utváření obsahu vztahu, tj. zda obě strany přispívají k úpravě vztahu podobným dílem, resp. zda má naopak jedna strana návrh nad druhou; a**
- **míra, jakou podobu vztahu předurčují autoritativní akty veřejné moci (normativní či individuální).**

Rozhodujícími znaky, kvůli kterým Zvláštní senát posoudil konkrétní smlouvu (v zákoně výslovně označenou pouze jako „*smlouva*“) coby veřejnoprávní, a které se od té doby považují za rozhodující pro rozlišení mezi těmito dvěma smluvními typy, jsou:

- **subjekty smluvního vztahu nemají rovné postavení;**
- smlouva zakládá **práva a povinnosti v oblasti veřejného práva;**
- **služby** poskytované na základě smlouvy jsou **službami poskytovanými ve veřejném zájmu**, resp. uzavření smlouvy je podmíněno zabezpečením veřejného zájmu;
- **obsah smluvního vztahu** (zejm. povinností) není **určen** vzájemnou dohodou stran, nýbrž normativním nebo individuálním správním aktem, jehož **autorem je nositel veřejné moci a obsah smluvního vztahu při uzavírání smlouvy nelze nijak změnit;**
- **povinnosti** plynoucí ze smlouvy, které spočívají v poskytování služby, svým rozsahem **naplňují zákonný požadavek zajištění určité služby poskytované pro uspokojení jistého veřejného zájmu.**

Nutno podotknout, že v každém jednotlivém případě je nezbytné posoudit každou takovou smlouvu individuálně, spadá-li již svým obsahem a charakterem vztahů v ní upravených pod veřejnoprávní režim.⁵⁰

Je třeba uvést, že zákonodárce původně v návrhu Nového stavebního zákona rozeslaném do připomínkového řízení v listopadu 2019 vymezil plánovací smlouvu jako **smlouvu soukromoprávní**. Judikatura potvrzuje skutečnost, že zákonodárce podobným krokem může vyloučit použití veřejnoprávní smlouvy, včetně hrozby dovození veřejnoprávní povahy smlouvy v nezamýšlených případech na základě materiálních znaků smlouvy.⁵¹

⁴⁹ Dostupné zde: http://nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2007/0031_0Konf0700082A_prevedeno.pdf.

⁵⁰ Na Usnesení Zvláštního senátu navázala i následná judikatura, srov. usnesení Nejvyššího soudu ze dne 29. 5. 2012, sp. zn. 32 Cdo 4202/2011; rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 1. 12. 2010, sp. zn. 23 Cdo 318/2009; usnesení Zvláštního senátu ze dne 25. 2. 2016, sp. zn. Konf 10/2015-11; či rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 3. 2018, sp. zn. 4 As 269/2017–97.

⁵¹ Srov. usnesení Krajského soudu v Ostravě – pobočka v Olomouci ze dne 29. 9. 2016, č. j. 75Co 336/2016-93, kde krajský soud judikoval: „*Zákon o silniční dopravě obsahoval úpravu veřejnoprávních smluv v přepravě cestujících ve veřejné linkové dopravě ve svém ust. § 19 až § 19c. Uvedená ustanovení však byla zrušena dnem 30. 6. 2010, a to ust. § 38 bod 8. Zákona s tím, že od 1. 7. 2010 vstoupila v účinnost nová právní úprava postupu státu, krajů a obcí při zajišťování dopravní obslužnosti*

Současný návrh však výslovně označuje plánovací smlouvu jako smlouvu veřejnoprávní a v takovém případě by **tudíž posouzení naplnění materiálních znaků veřejnoprávní smlouvy nebylo pro stanovení režimu smlouvy nebylo aplikováno a smlouva by v takovém případě měla být za veřejnoprávní považována bez dalšího.**

5.9.4 Důsledky využití institutu veřejnoprávní smlouvy

Jak již bylo zmíněno výše, v případě, že budou smlouvy mezi HMP (městskými částmi) a investory uzavírány jako veřejnoprávní smlouvy, bude mít tato skutečnost zásadní dopad na celkovou povahu smluvního vztahu a formu spolupráce. Níže uvádíme zásadní konsekvence, které kvalifikace smluv jako veřejnoprávních přináší.

A. Omezená autonomie vůle smluvních stran

Podrobnější úprava plánovacích smluv poskytuje smluvním stranám vyšší míru právní jistoty ohledně přípustného obsahu těchto smluv, zároveň však nutně omezuje smluvní autonomii stran smlouvy. Samotná inkorporace institutu smluv o spolupráci mezi obcemi (a též kraji a vlastníky veřejné infrastruktury) s investory do normy veřejného práva **výrazně zasáhne do autonomie vůle smluvních stran.** Ty se nyní při uzavírání podobných smluv pohybují v režimu soukromého práva, a smlouvy uzavírají na základě svobodné vůle smluvních stran v mezích tzv. zákonné licence. V případě využití institutu plánovací smlouvy (jako veřejnoprávní smlouvy) však vůle smluvních stran bude limitována nejen speciální úpravou plánovacích smluv, ale též obecnou úpravou institutu veřejnoprávních smluv ve správním řádu.

K rozdílnosti soukromoprávních a veřejnoprávních vztahů se vyjadřoval Zvláštní senát v již zmiňovaném Usnesení Zvláštního senátu následovně: *„Pro vztahy navazované v oblasti soukromého práva je typické, že strany si mohou svobodně smluvit to, co uznají za vhodné; je přitom na nich, zda využijí rejstříku pojmenovaných smluv, které jim nabízí zákon, a i v případě, že uzavřou pojmenovanou smlouvu, mohou její obsah v převážné míře sami ovlivnit vlastními ujednáními, upravujícími jejich práva a povinnosti odlišně od zákona. Veřejnoprávní vztah je naopak charakteristický tím, že jeho podstatný obsah je předepsán zákonem, případně stanoven individuálním správním aktem, aniž by se od něj strany mohly odchýlit.“*

Nový stavební zákon v § 131 stanoví obsah plánovací smlouvy vymezením konkrétních závazků, ke kterým se lze v plánovací smlouvě zavázat. Obec, kraj nebo vlastník veřejné infrastruktury se může zavázat k tomu, že:

- poskytne stavebníkovi součinnost k uskutečnění záměru;
- obec nebo kraj neučiní kroky k vydání územně plánovací dokumentace, v případě, že záměr nelze uskutečnit bez předchozího vydání územně plánovací dokumentace;

veřejnými službami v přepravě cestujících veřejnou drážní osobní dopravou a veřejnou linkovou dopravou (dále jen zajišťování dopravní obslužnosti) provedená Zákonem. Zákon tak od 1. 7. 2010 nahradil dosavadní právní úpravu zajištění dopravní obslužnosti, přičemž ve svém ust. § 8 odst. 5 výslovně stanovil, že smlouva o veřejných službách v přepravě cestujících není veřejnoprávní smlouvou. Tedy vyloučil takovéto smlouvy z režimu veřejnoprávní smlouvy, a to s ohledem na skutečnost, že v těchto smlouvách převažuje soukromoprávní charakter závazků (srov. předkládací zprávu k Zákonu, zvláštní část k ust. § 8), přičemž úhrada kompenzace (prokazatelné ztráty) není veřejnou finanční podporou, mají-li se takové dotace pokládat za vyrovnání představující protihodnotu plnění uskutečněných podniky-příjemci za účelem plnění povinností veřejné služby (srov. rozsudek Soudního dvora ze dne 24. 7. 2003, C-280/00, Altmark Trans GmbH, uveřejněné na www.curia.europa.eu). Krajský soud tak uzavírá, že smlouva o veřejných službách v přepravě cestujících není od 1. 7. 2010 veřejnoprávní smlouvou a nelze na takovou smlouvu užít ust. § 159 až § 170 správního řádu upravující veřejnoprávní smlouvy.“

- po sjednanou dobu nevydá nebo nezmění územně plánovací dokumentaci nebo neučiní jiný úkon, který by ztížil nebo vyloučil uskutečnění záměru;
- po dobu trvání plánovací smlouvy nebude ve správních nebo soudních řízeních týkajících se povolení záměru uplatňovat návrhy, vyjádření a opravné prostředky, které by byly v rozporu s obsahem uzavřené plánovací smlouvy.

V rovině soukromoprávní pak Nový stavební zákon uvádí, že se obec, kraj nebo vlastník veřejné infrastruktury může zavázat k tomu, že

- pozemky nebo stavby potřebné k realizaci záměru, k nimž vykonávají práva, ať již přímo, nebo prostřednictvím dalších osob, po sjednanou dobu nezatíží nebo nezczizí;
- se bude podílet na přípravě, výstavbě nebo financování veřejné infrastruktury nebo veřejně prospěšných staveb nebo jiných opatření potřebných k uskutečnění záměru;
- od stavebníka převezme jím zhotovenou stavbu do svého vlastnictví;
- učiní jiné právní jednání v oblasti soukromého práva.

Výčet možných závazků ze strany obce, kraje či vlastníka veřejné infrastruktury tak ponechává prostor pro závazky **učinít jiná právní jednání v oblasti soukromého práva.**

Demonstrativním výčtem jsou stanoveny závazky stavebníka. Ten se může zavázat **zejména** k

- účasti na výstavbě veřejné infrastruktury nebo jiných staveb nebo opatření vyvolaných záměrem;
- převzetí nákladů na výstavbu veřejné infrastruktury nebo veřejně prospěšných staveb nebo opatření vyvolaných záměrem;
- účasti na asanaci území dotčeného záměrem;
- účasti na narovnání majetkových vztahů v území dotčeném záměrem;
- poskytnutí peněžního nebo věcného plnění za zhodnocení pozemku vydáním územně plánovací dokumentace; v plánovací smlouvě lze sjednat i jeho účel.

Smluvní strany plánovací smlouvy tak mají jistou míru smluvní autonomie. Ta spočívá jednak ve volnosti stanovení závazku stavebníka a zároveň v možnosti obce, kraje či vlastníka veřejné infrastruktury zavázat se k učinění **jiných právních jednání v oblasti soukromého práva**, která nejsou návrhem Nového stavebního zákona konkretizována. Tato právní jednání však musí obsahově spadat do oblasti soukromého práva.

B. Spory z veřejnoprávních smluv

Případné spory ze smlouvy budou řešeny jako spory z veřejnoprávních smluv, tedy ve sporném řízení ve smyslu § 141 správního řádu. Tyto spory nerozhodují v první instanci soudy, ale příslušné správní orgány. Nový stavební zákon stanoví příslušnost **Nejvyššího stavebního úřadu** k rozhodování sporů z plánovací smlouvy uzavřené HMP (§ 132 odst. 3 návrhu Nového stavebního zákona).

Podle § 169 odst. 2 správního řádu **nelze** proti rozhodnutí vydanému ve sporném řízení z veřejnoprávní smlouvy **podat odvolání ani rozklad**. Proti tomuto rozhodnutí nejsou tedy přípustné žádné řádné opravné prostředky. **Sporné řízení, jehož předmětem jsou veřejnoprávní smlouvy, je pouze jednoinstanční.** Správní řád nevylučuje použití mimořádných opravných a dozorčích prostředků, tj. přezkumné řízení a obnovu řízení podle příslušných ustanovení správního řádu.

Proti rozhodnutí vydanému ve sporném řízení správním je ovšem možné podat žalobu proti rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů.

C. Zrušení a výpověď veřejnoprávní smlouvy

Podle § 166 správního řádu lze změnit obsah veřejnoprávní smlouvy jen písemnou dohodou smluvních stran. Veřejnoprávní smlouvu lze poté **vypovědět** pouze písemnou formou. Oproti soukromému právu je navíc možné veřejnoprávní smlouvu vypovědět jen v případě, že to bylo **ve veřejnoprávní smlouvě** smluvními stranami **dohodnuto**. Zároveň lze sjednat výpověď u veřejnoprávní smlouvy **i bez udání důvodu**.⁵² Je také třeba dodržet výpovědní lhůtu.

Veřejnoprávní smlouvu lze však podle správního řádu **ukončit** i jejím **zrušením**. Písemný návrh na zrušení veřejnoprávní smlouvy může podat kterákoliv smluvní strana za podmínek stanovených v § 167 správního řádu. Důvody pro zrušení veřejnoprávní smlouvy jsou:

- podstatná změna poměrů, které byly rozhodující pro stanovení obsahu smlouvy;
- rozpor smlouvy s právními předpisy;
- ochrana veřejného zájmu;
- pokud vyšly najevo skutečnosti, které existovaly v době uzavírání smlouvy a nebyly smluvní straně bez jejího zavinění známy, jestliže tato strana prokáže, že by s jejich znalostí veřejnoprávní smlouvu neuzavřela;
- pokud byly určité jiné důvody pro zrušení veřejnoprávní smlouvy dohodnuty v této smlouvě jejími stranami.

Ke zrušení smlouvy je nezbytný **souhlas všech smluvních stran**. Souhlasí-li druhá smluvní strana (popř. všechny smluvní strany v případě smlouvy s více smluvními stranami) s návrhem na zrušení smlouvy, zaniká taková smlouva dnem, kdy došel smluvní straně, jež návrh na zrušení podala, písemný souhlas druhé smluvní strany.

Pokud některá ze smluvních stran s návrhem na zrušení nesouhlasí, může se smluvní strana, která návrh na zrušení podala, v souladu s § 167 odst. 3 správního řádu obrátit na správní orgán příslušný k rozhodování sporů z dané veřejnoprávní smlouvy. Tento správní orgán následně vydá rozhodnutí o tom, zda se předmětná veřejnoprávní smlouva ruší či nikoliv.

V kontextu předmětu tohoto stanoviska by tak o zrušení smlouvy v případě nesouhlasu se zrušením druhé smluvní strany rozhodoval Nejvyšší stavební úřad. Pokud by **Nejvyšší stavební úřad** rozhodl o zrušení veřejnoprávní smlouvy, rušila by se tato smlouva nabytím **právní moci rozhodnutí Nejvyššího stavebního úřadu**. Jedná se navíc o institut, který nelze dohodou stran vyloučit; např. zrušení smlouvy z důvodu podstatné změny poměrů může být samozřejmě stranami zneužíváno a výklad správního orgánu nelze předvídat.

Důvodová zpráva k návrhu Nového stavebního zákona nadto zmiňuje situace, kdy nelze plnit povinnosti z plánovací smlouvy (změna územně plánovací dokumentace je vyvolána změnou nadřazené územně plánovací dokumentace a vydání navazující územně plánovací dokumentace nebo její změny jsou znemožněny). V takových případech by **povinnosti z plánovací smlouvy zanikly ex lege**.

⁵² Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 1 As 19/2013 ze dne 18. 7. 2013. Dostupný zde: http://nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2013/0019_1As_13_20130812124245_prevedeno.pdf

D. Procesní pravidla pro přezkoumání souladu veřejnoprávní smlouvy s právními předpisy

Proces přezkoumání souladu veřejnoprávní smlouvy s právními předpisy upravuje § 165 správního řádu. Nový stavební zákon pak obsahuje vlastní úpravu příslušnosti k přezkumu plánovacích smluv a stanoví **u plánovacích smluv uzavřených HMP příslušnost Nejvyššího stavebního úřadu**.

Velmi důležitý je § 165 odst. 7 správního řádu, podle kterého se na věci výslovně neupravené § 165 obdobně použijí ustanovení správního řádu o obecné formě přezkumného řízení (§ 94 až § 98 správního řádu). Přiměřeně podle § 99 správního řádu pak musí správní orgán postupovat i při určování účinků svého rozhodnutí o přezkumu veřejnoprávní smlouvy. Nelze však uplatnit ustanovení o maximální možné lhůtě pro zahájení přezkumného řízení (§ 96 odst. 1 správního řádu) a maximální možné lhůtě pro vydání rozhodnutí v přezkumném řízení vázané na právní moc přezkoumávaného aktu (§ 97 odst. 2 správního řádu). Důvodem pro vyloučení těchto lhůt je vyšší zájem na ochraně objektivního práva, který v tomto kontextu převažuje nad ochranou subjektivních práv smluvních stran veřejnoprávní smlouvy.

Přezkoumání souladu veřejnoprávní smlouvy s právními předpisy lze zahájit **jen z moci úřední**, bude-li příslušný správní orgán důvodně pochybovat o souladu veřejnoprávní smlouvy s právními předpisy (§ 94 odst. 1 věta první správního řádu). Podnět k němu může dát strana veřejnoprávní smlouvy, která není správním orgánem, do 30 dnů ode dne, kdy se o důvodu zahájení přezkumného řízení dozvěděla. Podání podnětu po uplynutí této lhůty nicméně nemá žádné praktické důsledky, např. že by se správní orgán nemohl nebo neměl danou veřejnoprávní smlouvu zabývat. Přezkumné řízení by mohl z moci úřední zahájit i na základě opožděného podnětu.

Z obecných ustanovení k přezkumnému řízení je třeba obdobně pracovat zejména s § 94 odst. 4 a 5 správního řádu. V kontextu přezkumu veřejnoprávních smluv tak platí, že pokud správní orgán po zahájení přezkumného řízení dojde k závěru, že veřejnoprávní smlouva sice byla vydána v rozporu s právním předpisem, ale **újma, která by jejím zrušením vznikla některé smluvní straně, která nabyla práva z veřejnoprávní smlouvy v dobré víře, by byla ve zjevném nepoměru k újmě, která vznikla jiné smluvní straně nebo veřejnému zájmu, pak řízení zastaví**. Z § 94 odst. 5 správního řádu plyne opětovně zdůraznění, že při rozhodování v přezkumném řízení správní orgán musí šetřit práva nabytá v dobré víře (§ 97 odst. 3 správního řádu), zejména určuje-li, od kdy nastávají účinky rozhodnutí vydaného v přezkumném řízení (§ 99 správního řádu).

Pokud pak správní orgán dojde k závěru, že musí veřejnoprávní smlouvu v přezkumném řízení zrušit, bude muset vždy pečlivě zvažovat účinky, jaké jeho rozhodnutí může mít (§ 99 správního řádu). **Účinky rozhodnutí v přezkumném řízení mohou nastat:**

- zpětně od účinnosti přezkoumávané veřejnoprávní smlouvy anebo
- od právní moci rozhodnutí v přezkumném řízení.

V rozhodnutí, jímž se ruší veřejnoprávní smlouva, která byla vydána v rozporu s právními předpisy, správní orgán s ohledem na obsah přezkoumávaného rozhodnutí **určí, odkdy ve smyslu dvou výše uvedených variant nastávají jeho účinky**.

E. Vyloučení institutů občanského zákoníku

Ustanovení § 170 správního řádu stanoví, **že se ustanovení občanského zákoníku použijí pouze přiměřeně**, nevylučuje-li to povaha a účel veřejnoprávní smlouvy. V té souvislosti je třeba rozlišovat mezi situacemi, ve kterých zákonodárce stanoví, že se určitá právní úprava má použít „obdobně“ či „přiměřeně“. Pojem „obdobně“ ve spojení s odkazem na

jiné ustanovení vyjadřuje, že se toto ustanovení vztahuje na vymezené právní vztahy v plném rozsahu. Pokud má být konkrétní úprava ovšem použita „*přiměřeně*“, chce tím zákonodárce vyjádřit volnější vztah mezi touto úpravou a vymezenými právními vztahy.⁵³

Je tak vždy třeba zkoumat, zda v konkrétním případě povaha ustanovení, které se má přiměřeně použít, odpovídá povaze případu, o který jde.⁵⁴ To může v praxi vyvolávat mnohé další nejasnosti, zda lze a jakým způsobem aplikovat konkrétní ustanovení občanského zákoníku, která upravují zejména smluvní právo,⁵⁵ vycházet i v případě veřejnoprávních smluv či nikoliv.

Správní řád dále negativně vymezuje, že se naopak na veřejnoprávní smlouvy nikdy nepoužijí ustanovení o:

- **neplatnosti právních jednání a relativní neúčinnosti;**
- **odstoupení od smlouvy a odstupném;**
- **změně v osobě dlužníka nebo věřitele, nejde-li o právní nástupnictví;**
- **postoupení smlouvy a o poukázce;**
- **započtení.**

Správní řád tyto výjimky stanoví s ohledem na některá specifika veřejnoprávních smluv a s ohledem na zachování zásady právní jistoty ve veřejnoprávních vztazích. **V případě, že by smlouva uzavírána v rámci spolupráce s investory jako smlouva veřejnoprávní, nebylo by možné provést například postoupení dle ustanovení občanského zákoníku nebo odstoupit od smlouvy z důvodů a postupem dle občanského zákoníku, což by s sebou neslo značná úskalí a rizika.**

5.9.5 Dopad na již uzavřené smlouvy o spolupráci

Nový stavební zákon má nabýt účinnosti k 1. 7. 2023 s výjimkou vybraných ustanovení, která budou účinná již dnem následujícím po dni jeho vyhlášení ve Sbírce zákonů. Nově uzavírané smlouvy o spolupráci obcí s investory tak již po tomto datu budou uzavírány jako plánovací smlouvy ve smyslu § 130 Nového stavebního zákona v aktuálně navrhovaném znění, a tedy jako **smlouvy veřejnoprávní**, které oproti smlouvám soukromoprávním vykazují značné odlišnosti. Nový stavební zákon neobsahuje přechodná ustanovení, která by stanovila, podle jaké právní úpravy se budou již uzavřené soukromoprávní smlouvy o spolupráci obcí s investory posuzovat po účinnosti Nového stavebního zákona, který takové smlouvy definuje jako smlouvy plánovací a kvalifikuje jako smlouvy veřejnoprávní.

Přechodná ustanovení návrhu Nového stavebního zákona upravují pouze úzkou skupinu plánovacích smluv uzavřených podle stavebního zákona. Dle důvodové zprávy k návrhu Nového stavebního zákona se jedná o plánovací smlouvy o spoluúčasti žadatele na vybudování nebo na úpravách stávající veřejné infrastruktury uzavřených podle § 66 odst. 2 stavebního zákona. Stavební zákon dále upravuje plánovací smlouvy pro účely vydání územního rozhodnutí v § 88 stavebního zákona. Pro tuto skupinu smluv přechodná ustanovení Nového stavebního zákona v ustanovení § 325 odst. 1 výslovně stanoví, že tyto smlouvy budou posuzovány podle dosavadních právních předpisů. K tomu doplňujeme, že

⁵³ Viz čl. 41 Legislativních pravidel vlády.

⁵⁴ Viz MELZER, F. *Metodologie nalézání práva: Úvod do právní argumentace*. 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2011. s. 116.

⁵⁵ Viz např. obecná ustanovení § 1721-2054 a násl. občanského zákoníku, či § 2913 a na něj navazující ustanovení občanského zákoníku k náhradě škody za porušení smluvní povinnosti aj.

obě jmenované kategorie plánovacích smluv upravené stávajícím stavebním zákonem se týkající výlučně výstavby veřejné infrastruktury a v praxi nejsou příliš využívány. I v případě těchto plánovacích smluv však praxe dovozuje jejich soukromoprávní charakter.

I přes absenci přechodných ustanovení, která by stanovila, jakou právní úpravou se budou řídit již uzavřené soukromoprávní smlouvy s investory, jsme s ohledem na princip právní jistoty a princip ochrany nabytých práv, toho názoru, že by tyto **smlouvy měly být rovněž nadále posuzovány podle právní úpravy, podle které byly uzavírány**. Tedy jako smlouvy soukromého práva, k jejichž přezkumu a rozhodování sporů z nich je příslušný civilní soud. V opačném případě by se jednalo o tzv. pravou retroaktivitu (zpětnou účinnost), která je z důvodu právní jistoty a ochrany nabytých práv, ústavě nepřípustná. K otázce retroaktivity se vyjadřoval Ústavní soud v nálezu ze dne 4. 2. 1997 věci návrhu na zrušení ustanovení § 45 odst. 3 věty třetí zákona č. 92/1991 Sb., o podmínkách převodu majetku státu na jiné osoby, ve znění pozdějších předpisů, ve kterém judikoval, že „*Vznik právních vztahů existujících před nabytím účinnosti nové právní normy, právní nároky, které z těchto vztahů vznikly, jakož i vykonané právní úkony se řídí zrušenou právní normou (důsledkem opačné interpretace střetu právních norem by byla pravá retroaktivita). Aplikuje se tady princip ochrany minulých právních skutečností, zejména právních konání.*“

Výše citované Usnesení Zvláštního senátu nadto uvádí následující:

*„Je tedy zřejmé, že dosud zmíněné znaky probíraného smluvního vztahu - tedy kdo jsou smluvní strany a k jakému cíli má smlouva sloužit - nepřinášejí kýžené řešení; ostatně strany smlouvy i strany kompetenčního sporu jsou ohledně těchto aspektů vztahu ve shodě. **Spor nelze rozhodnout ani v závislosti na tom, podle jakých předpisů byla smlouva uzavřena.** Sama smlouva, jak již bylo uvedeno, odkazuje jak na obchodní zákoník (jako předpis převážně soukromoprávní), tak na zákon o silniční dopravě (jako předpis veřejnoprávní), a kromě toho i na zákon o účetnictví. Odpověď na otázku po povaze smlouvy tak může přinést jen **zkoumání obsahu smlouvy a jeho tvorby - tedy práv a povinností smluvních stran a možnosti stran ovlivnit obsah smlouvy.***

(...)

*Kritériem pro rozlišení mezi oběma typy vztahů tak bude **míra, v jaké se smluvní strany mohou podílet na utváření obsahu vztahu** (blíže k této tzv. metodě právního regulování srov. rozhodnutí č. 448/2005 Sb. NSS). Je třeba upřesnit, že tímto utvářením obsahu vztahu se má na mysli jednání stran v oblasti spravované dispozitivními normami, nikoli jejich postup při výkonu vrchnostenské pravomoci.*“

Optikou Usnesení Zvláštního senátu lze smlouvy o spolupráci, které byly uzavírány jako smlouvy soukromého práva při autonomii smluvních stran ohledně podmínek a obsahu smlouvy považovat za smlouvy soukromoprávní, a to i s ohledem na skutečnost, že se následně změnila právní úprava, která je nově kvalifikuje jako veřejnoprávní a stanoví podmínky pro jejich uzavírání.

Pro úplnost je nutné upozornit na skutečnost, že správní orgány i soudy často posuzují dříve soukromoprávní smlouvy jako veřejnoprávní s pouhým odkazem na vývoj judikatury, který má v oblasti posuzování veřejnoprávních smluv značně extenzivní tendenci. Po účinnosti Nového stavebního zákona bude navíc pro smlouvy o spolupráci stanovena jasná úprava plánovacích smluv jako veřejnoprávních. Riziko posouzení smluv uzavřených podle dosavadní právní úpravy jako smluv veřejnoprávních správními orgány či soudy tak nelze zcela vyloučit.

S ohledem na výše uvedené by dle našeho názoru smlouvy s investory uzavřené před účinností Nového stavebního zákona nadále, i po účinnosti Nového stavebního

zákona, měly být posuzovány dle dosavadní právní úpravy, tedy jako soukromoprávní nepojmenované smlouvy ve smyslu § 1746 odst. 2 občanského zákoníku. Riziko posouzení smluv uzavřených podle dosavadní právní úpravy jako smluv veřejnoprávních správními orgány či soudy však nelze zcela vyloučit.

6. SMLOUVY O SPOLUPRÁCI S INVESTORY A SOUVISEJÍCÍ OTÁZKY

6.1 SMLOUVA O SPOLUPRÁCI

Uzavírání smluv s investory nepředpokládá a neupravuje žádný právní předpis. Jedná se o soukromoprávní smlouvu, kterou obec (v tomto případě HMP a případně též městské části) uzavírá v samostatné působnosti. Jedná se o tzv. inominátní (nepojmenovanou) smlouvu ve smyslu § 1746 odst. 2 občanského zákoníku.

Aby smlouva s investorem naplnila svůj smysl a účel, je nezbytné, aby byla právně závazná a sjednané závazky byly vynutitelné, tj. řádně zajištěné a utvrzené (blíže viz podkapitola 6.3 tohoto posouzení). Z tohoto důvodu nedoporučujeme smlouvu s investorem uzavírat ve formě pouhé nezávazné dohody, ať už je pojmenována jakkoliv. V případě, že by smlouva nebyla právně závazná, nebyly by závazky vynutitelné, a to ani prostřednictvím soudu. Takový postup by mohl být i v rozporu s povinností HMP (městských částí) jednat s péčí řádného hospodáře.

Vymahatelností závazků investora na základě nezávazné dohody (tzv. soft-law) se zabýval též ÚS v usnesení ze dne 21. 11. 2017, sp. zn. I. ÚS 3278/15⁵⁶. V usnesení se ÚS zabýval případem, kdy se povinný na základě přistoupení k deklaraci zavázal k některým povinnostem, avšak deklarace neobsahovala termín, ve kterém by měl povinný tuto povinnost splnit a jediným následkem porušení této povinnosti bylo uveřejnění informace o porušení deklarace v médiích. ÚS stejně jako obecné soudy v předchozích řízeních dospěl k závěru, že povinnosti stanovené v deklaraci nejsou právně vynutitelné, a to ani základě žaloby na plnění.

V řešeném případě totiž dle ÚS *„Cílem smluvních stran podle Ústavního soudu nebylo stanovit si právně vynutitelné povinnosti. Tak by tomu bylo, pokud by si jako jedinou možnou sankci nestanovily jednostranně odůvodněnou informaci o porušení deklarace druhou stranou, ale pokud by danou povinnost zakotvily do deklarace s konkrétním termínem, po jehož uplynutí by žalovaný byl v prodlení, s některou z forem zajištění závazku, či pro právní jistotu všech dotčených subjektů i se zmínkou, že v případě nesplnění závazků se mohou smluvní strany obrátit na soud se žalobou na plnění. Vzhledem k povaze deklarace pak obecné soudy nemohly pomýšlet na tzv. soudcovské doplňování smlouvy (viz Melzer, F., cit. výše, s. 176 - 214).“*

Na základě citovaného závěru ÚS lze shrnout, že aby se jednalo o právně vynutitelné povinnosti, musí být znaky vynutitelnosti ve smlouvě (dohodě) výslovně zakotveny. Mezi tyto základní znaky dle ÚS patří (i) **konkrétní termín plnění**, po jehož uplynutí by byl dlužník v prodlení, a současně (ii) **některá z forem zajištění či utvrzení závazku**. Pro právní jistotu všech dotčených subjektů by mělo být ve smlouvě (dohodě) dle ÚS též výslovně zmíněno, že v případě nesplnění závazků se mohou smluvní strany obrátit na soud se žalobou na plnění.

Dle ÚS je totiž základní vlastností perfektní povinnosti možnost jejího vynucení i proti vůli adresáta. V případě, že smlouva (dohoda) tuto základní vlastnost postrádá, nemůže se

⁵⁶ Dostupné z: <https://nalus.usoud.cz/Search/ResultDetail.aspx?id=99791&pos=1&cnt=1&typ=result>.

věřitel domáhat vynucení plnění ani u soudu, kterému v takovém případě nepřísluší doplňování smlouvy.

Z výše uvedených důvodů proto doporučujeme, aby byla smlouva s investorem uzavřena jako právně závazná smlouva (tzv. inominátní smlouva ve smyslu § 1746 odst. 2 občanského zákoníku), ve které budou přesně stanovené termíny, ve kterých bude investor povinen plnit a současně též odpovídající zajišťovací či utvrzovací instituty, které zajistí vymahatelnost povinností investora, dostane-li se do prodlení s plněním. V případě, že by ve smlouvě tyto základní znaky závaznosti a vynutitelnosti povinností absentovaly, nebylo by možné se obrátit ani žalobou na plnění k civilnímu soudu.

V takovém případě by zde vyvstalo též riziko z podezření ne hospodárného a neúčelného vynakládání veřejných prostředků, resp. porušení péče řádného hospodáře se všemi odpovídajícími negativními důsledky.

6.2 PROCES UZAVŘENÍ SMLOUVY S INVESTOREM

Smlouva s investorem by dle našeho doporučení měla být smlouvou inominátní ve smyslu § 1746 odst. 2 občanského zákoníku a současně smlouvou úplatnou, když na základě této smlouvy se investor zavazuje nahradit část nákladů spojených se záměrem v důsledku navýšení požadavků na infrastrukturu a navýšení hodnoty pozemku investora v důsledku změny územního plánu. Aby byla smlouva s investorem platně uzavřena, musí být vůle ze strany HMP a případně též dotčené městské části (bude-li smluvní stranou) projevena v zákonem stanovené formě.

Pokud je totiž příspěvek investora sjednán ve formě nepeněžitého plnění, je ve smlouvě smluvně ošetřena dispozice s nemovitou věcí a v takovém případě podléhá uzavření smlouvy týkající se nabytí nemovité věci schválení zastupitelstvem dle § 59 odst. 3 písm. k) ZHMP a obdobně též zastupitelstvu městské části dle § 89 odst. 2 písm. e) ZHMP.

V případě výlučně peněžitého plnění investora podléhá uzavření smlouvy s investorem schválení radou HMP a ekvivalentně též rady městské části. Jedná se o tzv. zbytkovou působnost rady⁵⁷, kterou si ovšem může vyhradit do své působnosti zastupitelstvo. Jelikož proces schvalování smluv s investory ve smyslu Metodiky je velice složitou a citlivou záležitostí i s ohledem na hospodaření a nakládání s veřejnými prostředky, považujeme za vhodné a žádoucí, aby si rozhodování o uzavírání smluv s investory ve smyslu Metodiky vyhradilo do své působnosti zastupitelstvo i v případě, že je smlouvou sjednáno plnění pouze v peněžitě formě.

Schválení zastupitelstvem je procesem sice složitějším a časově náročnějším, nicméně vzhledem k tomu, že zasedání zastupitelstva jsou veřejná a v zastupitelstvu obce je zastoupena celá volená politická reprezentace, vede proces schválení smlouvy zastupitelstvem ke zvýšení transparentnosti uzavírání těchto smluv nejen vůči jednotlivým investorům, ale též vůči veřejnosti obecně.

Smlouvu s investorem pak za HMP podepisuje primátor a za dotčenou městskou část její starosta, kteří zastupují HMP a městskou část navenek, není-li podepisování těchto smluv svěřeno jiné příslušné osobě.

Vzhledem k tomu, že se jedná o smlouvu nepojmenovanou, žádným právní předpisem neupravenou, není ani předem závazně stanoveno, kdo by měl s investorem tuto smlouvu uzavřít. Vzhledem k tomu, že smlouva se uzavírá ohledně záměru, pro jehož realizaci

⁵⁷ Viz § 68 odst. 3 ZHMP a § 94 odst. 3 ZHMP.

je nezbytná změna územního plánu, je nanejvýše vhodné, aby smluvní stranou bylo vždy HMP, jehož zastupitelstvo jako nejvyšší orgán HMP o přijetí změn územního plánu.

Procesu pořizování změny územního plánu se účastní též městské části, které k návrhu podávají vyjádření, které podléhá schválení zastupitelstva dotčené městské části. Městské části poté hrají důležitou roli zejména v procesu řízení u stavebního úřadu, kde vystupují mimo jiné jako účastník řízení a v rámci těchto řízení mohou v rámci své samostatné působnosti poskytnout investorovi potřebnou součinnost, resp. nebránit přípustnými procesními prostředky povolení záměru investora (viz výše podkapitola 5.3 tohoto posouzení).

Všechny výše uvedené skutečnosti je proto nutné zohlednit při rozhodování o tom, kdo bude smlouvu s investorem v konečném důsledku uzavírat. **V Metodice by měl být stanoven alespoň základní mechanismus, podle kterého je postupováno v případě vyjednávání o tom, kdo bude smluvní stranou smlouvy s investorem, neboť na základě toho jsou poté determinována i vzájemná práva a povinnosti smluvních stran.**

Nabízí se několik možností, jak bude smlouva s investorem uzavřena, přičemž tři základní možnosti uvádíme níže:

(i) **Trojstranná smlouva mezi HMP, dotčenou městskou částí a investorem**

V takovém případě by uzavření smlouvy muselo být schváleno v zastupitelstvu HMP a též v zastupitelstvu dotčené městské části (popř. v radě HMP či městské části dle druhu plnění, ačkoliv doporučujeme schvalování tohoto druhu smluv vyhradit vždy zastupitelstvu). Samozřejmě se může jednat i o vícestrannou smlouvu, pokud by záměr investora zasahoval do více území městských částí.

Toto řešení se nám jeví jako nejvhodnější, protože investor bude mít jistotu podpory ze strany HMP a dotčené městské části, všechny záležitosti týkající se změny územního plánu a dalšího povolování projektu vyřeší investor touto jednou smlouvou a dále bude mít investor jistotu, že nebude přispívat na rozvoj území na základě smlouvy uzavřené podle Metodiky a zároveň po něm nebude i městská část požadovat další příspěvky či jiné plnění dle konkrétních zásad či metodiky dané městské části. **Považujeme proto za zásadní pro řádnou aplikaci Metodiky, aby Metodika byla uznávána nejen ze strany HMP, ale též ze strany městských částí.**

V opačném případě hrozí značné riziko, že by investor mohl být povinen poskytovat plnění nejen dle smlouvy uzavřené podle Metodiky, ale i dle dalších smluv uzavíraných s dotčenými městskými částmi. V takovém případě by ale často mohl poskytovat za stejným účelem shodné (duplicitní) plnění akorát různým subjektům, což v konečném důsledku může vést k extrémní finanční zátěži na straně investora, k prodražení případně výstavby či dokonce k zablokování jakékoliv další výstavby, která by byla podmíněna změnou územního plánu.

(ii) **Dvoustranná smlouva mezi HMP a investorem**

Pokud by bylo smluvní stranou pouze HMP, podléhalo by její schválení pouze schválení zastupitelstva HMP (popř. rady HMP).

Rizika tohoto postupu, kdy by uzavření smlouvy nebylo schváleno i dotčenou městskou částí, resp. by dotčená městská část nebyla smluvní stranou, jsou popsány výše pod bodem (i).

(iii) **Dvoustranná smlouva mezi HMP a investorem, kterou by podepsala též městská část, která by se ve smlouvě k ničemu nezavázala**

V tomto případě by schválení uzavření smlouvy podléhalo schválení v zastupitelstvu HMP (popř. v radě) a případný podpis městské části by měl být předem projednán alespoň v radě městské části. Dotčená městská část by tak nebyla smluvní stranou a neměla by z dané smlouvy práva a povinnosti; nicméně by alespoň jako vedlejší účastník smlouvy potvrdila její seznámení se se smlouvou a záměrem.

Rizika tohoto postupu, kdy by uzavření smlouvy nebylo schváleno i dotčenou městskou částí, resp. by dotčená městská část nebyla smluvní stranou a byla by jen vedlejším účastníkem bez práv a povinností, jsou popsány výše pod bodem (i).

6.3 ZAJIŠŤOVACÍ A UTVRZOVACÍ INSTITUTY

Pro naplnění účelu smlouvy s investorem je nutné, aby investor plnil své povinnosti řádně a včas. V průběhu plnění smlouvy se investor jako dlužník může dostat do prodlení s plněním například tím, že nezaplatí včas sjednanou peněžitou částku, nedodrží termín výstavby nebo nepřevede vybudovanou infrastrukturu na HMP ve sjednaném termínu. V průběhu plnění smlouvy se může stát také to, že investor neplní své závazky řádně, například plní s vadami, plní odchylně od smlouvy či v rozporu s projektovou dokumentací.

V každém případě má HMP jako věřitel právo na náhradu škody způsobené v důsledku vadného plnění dlužníka nebo může požadovat splnění povinnosti investora jako dlužníka u soudu, což není vzhledem k vytíženosti soudů a délce soudního řízení efektivním řešením.

Jak jsme již zdůraznili výše, forma spolupráce by měla být sjednána na základě písemné inominátní smlouvy, která bude pro smluvní strany závazná. Aby smlouva plnila svůj účel, je při jejím sjednávání nezbytné klást důraz na to, aby byly sjednané závazky též náležitě zajištěny či utvrzeny a byly tak vymahatelné. Pro případy, kdy investor své povinnosti neplní řádně a včas, tedy je v prodlení nebo plní vadně, je nezbytné tyto závazky náležitě zajistit prostřednictvím zajišťovacích či utvrzovacích institutů, které právní řád, především pak občanský zákon, nabízí. Jedná se například o níže uvedené zajišťovací či utvrzovací instituty (pro zjednodušení dále jen „zajišťovací instituty“).

6.3.1 Smluvní pokuta

Podle ustanovení § 2048 občanského zákoníku si lze ve smlouvě sjednat pro případ porušení smluvní, ale i zákonné povinnosti, smluvní pokutu, a to jako pokutu v určité výši nebo alespoň způsob, jak se výše smluvní pokuty určí. Smluvní pokuta může být sjednána například jako jednorázová částka za porušení určité smluvní povinnosti, což může dlužníka motivovat k tomu, aby se porušení smluvní povinnosti nedopustil.

Smluvní pokuta však může být sjednána i jako částka za každý den prodlení s plněním konkrétní smluvní povinnosti. V takovém případě může být smluvní pokuta určena buď procentem z dlužné částky, nebo fixní částkou. Tento způsob stanovení smluvní pokuty se v praxi osvědčil jako efektivnější, neboť plní funkci nejen prevenční, ale též motivační, když na rozdíl od smluvní pokuty, která je stanovena pouze jako jednorázová fixní částka, motivuje dlužníka ke splnění povinnosti, jinak výše této pokuty až každým dnem až do doby splnění povinnosti narůstá.

Důležité je, že zaplacením smluvní pokuty není dlužník zbaven povinnosti dluh, resp. svůj závazek, splnit⁵⁸. Obecně dle ustanovení § 2050 občanského zákoníku *nemá věřitel právo*

⁵⁸ viz § 2049 občanského zákoníku.

na náhradu škody vzniklé z porušení povinnosti, ke kterému se smluvní pokuta vztahuje. Pro tyto účely je proto možné, a dokonce vhodné ve smlouvě výslovně sjednat, že zaplacením smluvní pokuty není právo na náhradu škody dotčeno.

Při stanovení výše smluvní pokuty je třeba dodržovat zásadu přiměřenosti, tj. smluvní pokuta by neměla být nepřiměřená vůči s ohledem na sjednané závazky. Vedle smluvní pokuty lze ve smlouvě sjednat i jiné odpovídající zajišťovací instituty. V praxi je vedle smluvní pokuty nejčastěji sjednávána též bankovní záruka.

6.3.2 Finanční (bankovní) záruka

Aby měl věřitel co možná nejvyšší jistotu, že se bude moci z finanční záruky uspokojit, lze doporučit sjednat tzv. bankovní záruku ve smyslu § 2029 občanského zákoníku, ve které se banka zaváže pro případ nesplnění dluhu dlužníkem, že uspokojí věřitele do určité výše peněžité částky. Bankovní záruka vzniká prohlášením banky v záruční listině a musí být vystavena v písemné formě. Bankovní záruku tak lze sjednat například ve výši finančního podílu investora na vybudování infrastruktury nebo ve výši sjednaného příspěvku.

Při zajištění nepeněžité pohledávky se má se totiž dle § 2030 občanského zákoníku *za to, že je do výše určené záruční listinou zajištěna peněžitá pohledávka, která věřiteli přísluší při porušení zajištěné povinnosti plnit.* Pro tyto účely by měla být sjednána pohledávka ve výši příspěvku, který by odpovídal výši příspěvku sjednaného v peněžité formě.

Bankovní zárukou lze zajistit závazek investora již od uzavření smlouvy, jejíž účinnost by mohla být podmíněna právě vystavením bankovní záruky ve výši odpovídající výši sjednaného příspěvku. Investor by pak bankovní záruku, respektive písemné potvrzení o jejím vystavení byl povinen předat například při podpisu smlouvy. V případě, že by bylo plnění investora v průběhu plnění smlouvy z jakéhokoliv důvodu zmařeno, nebo by nebylo plnění řádně, mohlo by se HMP jako věřitel uspokojit v odpovídající výši právě z bankovní záruky, a to až do výše odpovídající výši sjednaného příspěvku.

6.3.3 Zajišťovací převod práva

Prostřednictvím sjednání zajišťovacího převodu práva ve smyslu § 2040 odst. 1 občanského zákoníku se dlužník zavazuje, že po dobu existence dluhu převede na věřitele své právo. Pokud dlužník splní svůj závazek řádně a včas, je právo převedeno dle § 2040 odst. 2 občanského zákoníku zpět na dlužník.

Naopak v případě, že dlužník nesplní svůj závazek řádně a včas, stává se převod tohoto práva ve smyslu § 2044 odst. 1 občanského zákoníku nepodmíněným a dlužník je povinen předat věřiteli vše, co je nutné k plnému výkonu převedeného práva. V případě, že obvyklá cena jistoty výši zajištěného dluhu zřejmě převyšuje, musí věřitel vyplatit dlužníkovi částku odpovídající tomuto rozdílu.

Lze uvažovat o zřízení zajišťovacího převodu práva například k pozemku investora, což se z povahy tohoto zajišťovacího institutu zdá jako velice efektivní prostředek, ale HMP jako obec musí mít stále na paměti, že musí dbát také na hospodárné a účelné vynakládání veřejných prostředků a při zřízení tohoto zajišťovacího institutu tak musí zohlednit skutečnost, zda rozdíl, který by musel investorovi vyplatit, nebude nepřiměřeně vysoký a zda následné užívání takového pozemku není příliš nákladné. Z povahy věci lze ale očekávat, že tento zajišťovací institut nebude pro investory z různých důvodů akceptovatelný (např. musí investor pozemek zastavit ve prospěch financující banky apod.).

6.3.4 Zástavní právo

Podle ustanovení § 2012 občanského zákoníku lze zřídit též zástavní právo, a to buď k určité věci movité, věci nemovité, souboru věcí, pohledávce nebo jinému majetkovému právu, bytu nebo nebytovému prostoru, obchodnímu podílu nebo k cennému papíru nebo předmětu průmyslového vlastnictví. Věřitel je následně uspokojen z výtěžku zpeněžení zástavy.

V případě smlouvy s investorem lze zřídit zástavní právo například k nemovitosti investora a následně se uspokojit z výtěžku zpeněžení zástavy v rozsahu výše rozpočtu nedokončeného díla nebo nesplacené částky sjednaného příspěvku. Z povahy věci lze ale očekávat, že tento zajišťovací institut nebude pro investory z různých důvodů akceptovatelný (např. musí investor pozemek zastavit ve prospěch financující banky, kdy každá financující banka požaduje mít svoji zástavu na prvním místě apod.).

6.4 ZPŮSOB PLNĚNÍ V ČASE (ODKLÁDACÍ PODMÍNKY)

Pro určení okamžiku, kdy má investorovi vzniknout povinnost k plnění, kdy má tato povinnost dospět a kdy nastane splatnost plnění, je nutné vycházet ze smyslu a účelu spolupráce. Tím je především usnadnění realizace investorova záměru a na druhé straně jeho protiplnění za zhodnocení jeho pozemku a uspokojení zvýšených požadavků a potřeb na veřejnou infrastrukturu, které následná realizace záměru investora vyvolá.

Esenci tohoto vztahu je právě poplatek za jisté zhodnocení pozemku, a proto by povinnost k plnění investora měla dospět právě v okamžiku nabytí účinnosti změny územního plánu. Nabytí účinnosti změny územního plánu by tak mohlo být okamžikem, který bude znamenat vznik nároku HMP na plnění investora. To však neznamená, že by investor musel splnit svou povinnost najednou k tomuto okamžiku, ale jeho plnění může být rozloženo v čase – splatnost plnění tak může být různě odkládána do budoucna. Takový postup bude zároveň vůči investorovi spravedlivý a přiměřený. To však neznamená, že by investor mohl plnit pouze z části, došlo-li by v průběhu plnění smlouvy k ukončení smluvního vztahu například k odstoupením od smlouvy.

Co se pak týče samotného plnění, v každé fázi, která byla stanovena jako tzv. časový milník pro plnění, by mělo být plnění investora spojeno s propracovaným systémem zajištění. Je-li předmětem smlouvy nepeněžitě plnění, mělo by být ze strany smluvních stran pravidelně kontrolováno, zda investor plní řádně a včas, tedy v dohodnutých termínech a ve sjednané kvalitě. V případě, že investor neplní řádně a včas, je nezbytné, aby pro tyto případy bylo dohodnuto odpovídající zajištění a smluvní sankce. Pokud bude zjištěno, že není investorem plněno řádně a včas, mělo by to být považováno za závažné porušení smlouvy, v důsledku čehož nastoupí odpovídající smluvní sankce.

Povinnost HMP pravidelně kontrolovat, zda jeho dlužníci plní řádně a včas, je zakotvena již v ustanovení § 35 odst. 4 ZHMP, podle kterého je HMP povinno též zabezpečit, aby nedošlo k promlčení nebo zániku práv z těchto závazků vyplývajících.

Ve smlouvě je důležité též myslet na to, aby bylo plnění investora co nejméně závislé na realizaci hlavního záměru investora. V průběhu realizace záměru investora totiž může dojít k různým překážkám například i jeho vinou, když z nejrůznějších důvodů například nechá propadnout vydané územní rozhodnutí nebo stavební povolení, případně o takové povolení vůbec v uvedeném čase nezažádá. Taková skutečnost však nemůže jít k tíži ostatních smluvních stran.

Při sjednávání smlouvy s investorem je proto nutné mít na paměti i tuto skutečnost a stanovit pevné termíny nebo podmínky, na základě kterých bude muset investor plnit i za předpokladu, že dojde k prodlení na straně investora, případně k jiné skutečnosti, která způsobí zmaření realizaci záměru investora.

Splatnost povinnosti investora může být rozložena v čase prostřednictvím nejrůznějších odkládacích (suspenzivních) podmínek, které ilustrativně uvádíme níže. Rozložení plnění v čase se bude lišit v případě peněžitého a nepeněžitého plnění. Pro rozložení plnění v čase jsou důležité hlavní časové milníky. **Při odkládání splatnosti plnění či jeho části v čase doporučujeme také ve smlouvách zakotvit tzv. inflační doložku, podle které se bude každoročně indexovat doposud neuhrazený příspěvek investora.**

6.4.1 Uzavření smlouvy s investorem

Aby byl splněn smysl a účel uzavírané smlouvy, měla by být smlouva s investorem uzavřena před projednáním návrhu změny územního plánu zastupitelstvem HMP a i před jejím projednáním v příslušných orgánech a výborech, které předchází projednání v zastupitelstvu HMP.

Hlavním pravidlem spolupráce s investory je, aby investor plnil vždy první a nedošlo tak k situaci, kdy by investor získal požadované plnění (resp. změnu územního plánu) a plnění z jeho strany by se pro HMP stalo těžce vymahatelným.

Bude-li předmětem závazku investora nepeněžité plnění, tj. vybudování dohodnuté infrastruktury, lze doporučit, aby byl ve smlouvě stanoven pevný termín, kdy nejpozději má být požadovaná infrastruktura vybudována a převedena do vlastnictví HMP. Pro případ nesplnění této základní povinnosti investora v dohodnutém termínu je vhodné ve smlouvě nastavit smluvní mechanismus, na základě kterého by v případě porušení povinnosti vybudovat a převést požadovanou infrastrukturu v dohodnutém termínu **bylo plněno náhradní formou, a to poskytnutím příspěvku v peněžité formě.** Každé nepeněžité plnění proto musí být ve smlouvě i ohodnoceno v penězích a institut složení jistoty se tak může i v případě nepeněžitého plnění uplatnit obdobně. Pokud by totiž investor neplnil a dostal se do prodlení, bude v takovém případě ze smlouvy jednoznačně vyplývat, kolik po něm může HMP požadovat jako náhradu v peněžitém plnění – nepeněžité plnění by se tak jen v případě zesplatnění dluhu investora transformovalo do plnění peněžitého a HMP by mohlo čerpat např. složenou jistotu, čerpat bankovní záruku apod. v uvedené výši. I případná žaloba na plnění je jednoznačně jednodušší a kratší v případě peněžitého plnění než v případě plnění nepeněžitého, kde by muselo být žalováno, aby investor nepeněžité plnění podle smlouvy provedl a předal ve prospěch HMP jako žalobce.

6.4.2 Nabytí účinnosti změny územního plánu

Je vhodné, aby dluh investora poskytnout příspěvek v peněžité či nepeněžité formě dospěl k okamžiku nabytí účinnosti změny územního plánu. Oproti tomu splatnost může být rozložena v čase a plnění může v dílčích částech poskytováno po etapách dle různých předem stanovených kritérií. **S tímto postupem Metodika počítá a považujeme tento postup z různých důvodů za vhodný.** Zejména je logické, že někteří investoři ani nebudou schopni plnění v celé výši poskytnout hned po nabytí účinnosti změny územního plánu. Investoři často čerpají prostředky na investiční záměr v průběhu realizace záměru, resp. v jeho určitých etapách. **Dále lze předpokládat, že investoři budou více preferovat nepeněžité plnění, které bude mít na realizaci jejich záměru a cash-flow záměru menší negativní dopad.** Často by mohli takové nepeněžité plnění poskytnout až na konci projektu, kdy bude záměr či jeho určitá (procentuální) část zkolaudována.

V případě, že bude s investorem sjednáno plnění v peněžité formě, měl by investor plnit v okamžiku nabytí účinnosti změny územního plánu alespoň zčásti. Přesná procentuální výše z celkové výše příspěvku, která by byla plněna v tento okamžik by byla samozřejmě sjednána ve smlouvě na základě ujednání smluvních stran. V metodice by měla být

upravena alespoň základní pravidla, jak se poměrná výše splatná v tomto okamžiku stanoví tak, aby byl tento postup předvídatelný a aby byl dodržen princip rovného zacházení.

6.4.3 Podání žádosti o vydání rozhodnutí o umístění stavby nebo společného povolení

Přílohou každé smlouvy s investorem by měl být také podrobný popis projektu, který investor plánuje v případě úspěšné změny územního plánu realizovat. Jen tak bude od počátku zřejmé, jaké parametry bude zamýšlený záměr mít. Ostatně pouze na základě takových informací lze například určit, jaké potřeby na veřejnou infrastrukturu daný projekt přibližně vyvolá a jaké konkrétní plnění, je-li plněno nepeněžitou formou (což bude nepochybně preferováno), investor na základě smlouvy poskytne.

Před podáním žádosti o vydání rozhodnutí o umístění stavby nebo o vydání společného povolení bychom doporučovali stanovit ve smlouvě povinnost investora, aby investor před podáním této žádosti předložil HMP a dotčené městské části (pokud bude smluvní stranou) příslušnou projektovou dokumentaci a pouze v případě, že bude ověřeno, že projekt odpovídá ve svých základních parametrech projektu, který byl předložen před uzavřením smlouvy, bude pokračováno ve spolupráci, respektive bude v odpovídající míře poskytováno též sjednané protiplnění ze strany HMP a dotčené městské části. **Ve smlouvě proto doporučujeme sjednat základní parametry záměru.**

Uvedené však neznamená, že by bylo možné v případě, že se projekt zásadně změní, odstoupit od smlouvy se zrušením plnění od počátku. Povinnost investora plnit a nárok HMP (městské části) na plnění investora stále trvá, neboť tento nárok dospěl již nabytím účinnosti územního plánu.

6.4.4 Nabytí právní moci rozhodnutí o umístění stavby či společného povolení

Nabytí právní moci rozhodnutí o umístění stavby představuje další důležitý okamžik pro investory, na základě kterého se zvyšuje jeho právní jistota, že zamýšlený záměr skutečně realizují. **Z tohoto důvodu se domníváme, že v případě peněžitého plnění není nespravedlivé ani nepřiměřené, aby se zbývající část či podstatná část finančního příspěvku stala splatnou právě k okamžiku nabytí právní moci takového rozhodnutí, respektive do určitého data od nabytí právní moci takového rozhodnutí.**

Pokud by investor sjednanou částku v dohodnuté lhůtě nesplnil, mělo by být plnění v odpovídající výši zajištěno některým ze zajišťovacích institutů poskytnutých při uzavření smlouvy. HMP by se tak uspokojilo v plné výši z poskytnutého zajištění.

V případě nepeněžitého plnění lze po investorovi požadovat například pravidelné reportování o průběhu výstavby infrastruktury. Aby byla zajištěna kvalita budované infrastruktury, lze její realizaci ve smlouvě podmínit pravidelnými kontrolami a případně souhlasem ze strany HMP a případně městské části.

6.4.5 Nabytí právní moci stavebního povolení

Obdobně se uplatní výklad výše k bodu 6.4.4. Nabytí právní moci stavebního povolení může představovat další milník pro splatnost určité části příspěvku.

6.4.6 Kolaudace stavby

Nejzazším okamžikem, kdy by měl investor splnit spoji povinnost ve formě nepeněžitého plnění, tj. převést na HMP (městskou část) vybudovanou infrastrukturu, je kolaudace záměru, případně kolaudace určitého procenta záměru (např. pokud je projekt realizován po etapách apod.). V ideálním případě by však tento převod (přínejmenším zahájení jednání o uzavření smlouvy) měl předcházet kolaudaci projektu investora, aby bylo z jeho strany plněno s předstihem.

6.5 PRÁVNÍ KONTINUITA SMLUVNÍHO ZÁVAZKOVÉHO VZTAHU

Jelikož je smlouva s investorem uzavírána zpravidla s vyhlídkou plnění na několik let dopředu, musí smlouva výslovně počítat také s tím, že mohou nastat některé právní skutečnosti, na základě kterých dojde na straně investora k právnímu nástupnictví (například převod práv a povinností na jinou společnost v důsledku prodeje pozemku nebo na základě přeměny společnosti apod.). V případě HMP (městských částí) může naopak v průběhu plnění smlouvy dojít k výměně politické reprezentace.

Pokud dojde ke změně politické reprezentace a HMP (městské části) již nebudou chtít záměr, který je předmětem investorské smlouvy, podporovat, jedná se o jejich svobodné politické rozhodnutí, kterému nelze zabránit. **Nicméně jako u každé jiné soukromoprávní smlouvy se v takovém případě bude jednat o porušení smluvní povinnosti, pokud by HMP (městská část) jednalo v rozporu se smlouvou.** V takovém případě HMP (městské části) nese veškeré následky za porušení smlouvy podle občanského zákoníku. Nicméně lze předpokládat, že smlouvy s investory uzavřené transparentně a nediskriminačně postupem podle Metodiky, která by byla přijata a schválena i zastupitelstvem HMP, budou i další politické reprezentace HMP (městské části) respektovat, a to právě i s vědomím hrozící odpovědnosti za škodu v důsledku případného porušení smlouvy.

Z důvodu právní jistoty a v souladu se zásadou péče řádného hospodáře je vysoce důležité, aby smlouva o spolupráci s investorem a alespoň rámcově již metodika obsahovala pravidla a mechanismy pro případy, kdy dochází z nejrůznějších důvodů k převodu smlouvy, resp. k postoupení smlouvy na jiný subjekt (právního nástupce investora).

Základní povinností investora by v tomto smyslu měla být povinnost informovat právního nástupce o existenci a obsahu smlouvy s HMP (městskou částí) a současně povinnost investora předem informovat HMP (městskou část) o úmyslu převést smlouvu na jiný subjekt. Je možné následně tento převod, resp. jeho účinnost podmínit též písemným souhlasem HMP (městské části). V každém případě je ale nezbytné vždy ověřit, zda je osoba, na kterou má být smlouva převedena, solventní, a tedy i schopna splnit všechny povinnosti v ní stanovené. Důležité je též ošetřit, aby všechny sjednané zajišťovací instituty přešly na právního nástupce.

Smlouva s investorem by měla obsahovat též jeho závazek, **že zajistí postoupení smlouvy na nového investora a naopak, že mu k tomu HMP (městská část) poskytne součinnost a neodmítne udělit nezbytný souhlas s postoupením;** souhlas by mohl být odmítnut jen v odůvodněných případech (nesolventní subjekt, HMP má se subjektem právní vztah, který daný subjekt neplní apod.).

Lze zavést také **ručení původního investora**, případně jeho mateřské společnosti či jeho společníků apod. za to, že jeho právního nástupce řádně splní všechny závazky vyplývající pro něj ze smlouvy.

6.6 RIZIKA SOUDNÍHO PŘEZKUMU SMLOUVY

Smlouva s investorem je soukromoprávní smlouvou a je tedy přezkoumatelná u soudu obdobně jako jakákoliv jiná soukromoprávní smlouva, respektive závazky ze smluv může vymáhat u civilního soudu žalobou kterákoliv ze smluvních stran. Žádná třetí osoba, která není stranou smlouvy, smlouvu u soudu napadnout nemůže.

Smluvní strany se mohou na základě žaloby na plnění domáhat plnění smluvní strany, která neplní své smluvní povinnosti řádně a včas a případně se též může domáhat náhrady škody. Z tohoto důvodu je velice důležité, aby HMP (městská část) postupovalo s péčí řádného hospodáře a plnilo své závazky ze smlouvy řádně a včas. Je proto rovněž důležité, aby bylo

ve smlouvě precizně ošetřeno, v jakých situacích HMP (městská část) odpovědnost nenese a v jakých případech lze a nelze od smlouvy odstoupit.

Příkladem špatné praxe může být například již výše komentovaná kauze obce Černolice, kdy se obec zavázala zařadit určité pozemky jak zastavitelné do návrhu územního plánu, což splnila, ale následně byl územní plán rozhodnutím soudu v části, týkající se předmětných pozemků, zrušen. V nově přijatém územním plánu byly předmětné pozemky již zařazeny jako pozemky nezastavěné, a proto nemohla obec splnit její druhý závazek ze sponzorské smlouvy, a to vydat sponzorovi souhlas s vydáním územního a stavebního rozhodnutí. Tuto povinnost nemohla obec již v důsledku nově přijatého územního plánu splnit. Pro případ porušení této smluvní povinnosti se strany dohodly, že sponzor má právo od smlouvy odstoupit a požadovat vrácení sponzorského daru v plné výši.

Při přijímání nového územního plánu po jeho zrušení nebyly tyto pozemky zařazeny jako zastavitelné z důvodu konání referenda. Obec v tomto případě odmítla sponzorský dar sponzorovi vrátit s odkazem na to, že pozemky jako zastavitelné do návrhu územního plánu nezařadila v důsledku vůle projevené občanů v referendu.

NS v Rozsudku Černolice zdůraznil, že skutečnost, že „*byl následně územní plán rozhodnutím soudu v části, týkající se předmětných pozemků, zrušen, nemá na posouzení možnosti odstoupit od smlouvy vliv.*“ Podle NS byl sponzor oprávněn od smlouvy odstoupit a obec byla v takovém případě povinna vrátit sponzorovi sponzorský dar v plné výši. Své rozhodnutí podložil NS právě výše vyjmenovanými okolnostmi, tj.:

„Strany si ve smlouvě sjednaly možnost odstoupení od smlouvy ze strany právní předchůdkyně žalobkyně v případě, že obec nevydá sponzorovi souhlas s vydáním územního a stavebního rozhodnutí pro stavbu rodinných domů na předmětných pozemcích a nesplní svou povinnost neklást projektu žádné překážky (článek 3 odst. 2 sponzorské smlouvy). Pro tento případ se strany dohodly, že sponzor má právo požadovat vrácení sponzorského daru v plné výši.“

V Rozsudku Černolice NS zdůraznil důležitou skutečnost, kterou je mít při uzavírání smluv s investory mít vždy zřetelně na paměti, a to, že smlouva uzavírána obcí s investorem je soukromoprávní smlouvou a závazky z ní jsou vymahatelná stejně, jako u jakékoli jiné soukromoprávní smlouvy mezi dvěma osobami soukromého práva. Dojde-li k porušení smluvních povinností ze strany obce, jsou tyto povinnosti též soudně vymahatelné, není-li odpovědnost za jejich porušení vyloučena výslovně ve smlouvě.

Aby bylo předejito situaci, které nastala v kauze Černolice, musí být ve smlouvě s investorem výslovně ujednáno, že smluvní strany nenesou odpovědnost za nevydání rozhodnutí z důvodu zrušení změny územního plánu, ani z jakéhokoliv jiného důvodu.

7. ZÁVĚRY A DOPORUČENÍ

Na základě analýzy provedené výše, při správnosti předpokladů a východisek uvedených v tomto posouzení a s výhradami v něm uvedenými, je možné učinit následující závěry a doporučení.

Upozorňujeme, že níže jsou obsaženy pouze základní a dílčí závěry a doporučení vyplývající z právního stanoviska – pro úplnost je nutné číst právní stanovisko v celku a tyto závěry a doporučení nemohou právní stanovisko v celém rozsahu nahradit.

7.1 OBECNĚ KE SPOLUPRÁCI S INVESTORY / LEGALITA A LEGITIMITA METODIKY

- (i.) **Zasazovat se o všestranný rozvoj svého území je základní povinností HMP i městských částí, které se o tento rozvoj mohou zasazovat rovněž prostřednictvím spolupráce s investory, a to již ve fázi územního plánování. Vždy je však nutné v rámci této spolupráce postupovat v souladu se zájmy**

samosprávy a zájmy obyvatel (zejména § 16 ZHMP) a cíli a úkoly územního plánování vymezenými v § 18 stavebního zákona a nezávisle na výkonu státní správy vykonávané v přenesené působnosti.

- (ii.) Z judikatury soudů i z praxe MMR plyne, že smlouvy s investory jsou soukromoprávními smlouvami, a jsou tedy uzavírány na základě svobodné vůle smluvních stran v mezích tzv. zákonné licence, tj. ústavně zaručeného principu, že je dovoleno vše, co není zákonem zakázáno (čl. 2 odst. 4 Ústavy České republiky).
- (iii.) Není nelegální, neoprávněné či nemravné si ve smlouvě s investorem sjednat příspěvek investora na rozvoj veřejné infrastruktury v důsledku zvýšených nároků na tuto veřejnou infrastrukturu vyvolaných záměrem investora v dotčeném okolí, zvláště pokud bude tento příspěvek využit racionálním a věcně odůvodnitelným způsobem na koinvestice v území prospěšné oběma stranám smlouvy, veřejným zájmům i veřejnosti. Taková smlouva pak naplňuje základní podstatu soukromoprávních smluv, tj. že je uzavírána dobrovolně a ve prospěch obou stran (smluvní partnerství).
- (iv.) V Metodice i ve smlouvě s investorem je vhodné pro vyloučení jakýchkoliv pochybností a pro zdůraznění svobodné vůle smluvních stran výslovně zmínit a vysvětlit, že se jedná ze strany investora o příspěvek dobrovolný a jaký je smysl, účel a racionální věcný důvod a využití takového příspěvku.
- (v.) HMP (městské části) se v rámci spolupráce s investory může zavazovat pouze k právnímu jednání, kdy vystupuje jako subjekt soukromoprávních vztahů (zejm. vlastník) nebo nositel svobodné politické vůle, nikoliv jako vykonavatel veřejné moci, tj. pouze v případech, v nichž vystupuje vůči jednotlivcům v rovném postavení, ale nikoli autoritativně o něčem rozhoduje nebo něco závazně stanoví.
- (vi.) I v případě soukromoprávních vztahů musí HMP (městské části) jako obec, tedy i při uzavírání smluv s investory ve smyslu Metodiky, postupovat v souladu se zákonem a základními principy hospodárnosti a rovnosti, tj. způsobem, který je co možná nejvíce předvídatelný a nediskriminační.
- (vii.) Předem stanovená pravidla spolupráce s investory v podobě Metodiky mohou podpořit požadovanou transparentnost, předvídatelnost a nediskriminační postup v rámci těchto právních vztahů. Z tohoto důvodu a pro naplnění těchto požadavků je ale poté nezbytné, aby byla Metodika bez výjimek aplikována na všechny změny územního plánu, které spadají do působnosti Metodiky.
- (viii.) Zamýšlená spolupráce s investory na základě předem schválené a zveřejněné Metodiky může vést jistým způsobem též k vyloučení rizika případného podezření z korupce nebo podjatosti obce při spolupráci s investory při změnách územního plánu, ve správních procesech ohledně záměru a při navazující výstavbě. Avšak pouze za předpokladu, že Metodika bude alespoň pro obec interně závazná a bude zakotvena povinností pro HMP (městské části) podle Metodiky postupovat, a také, že tato Metodika bude náležitě uveřejněna a dodržována rovným způsobem ve všech případech, které spadají do její působnosti.
- (ix.) S ohledem na dodržení co možná nejvíce transparentního a předvídatelného postupu doporučujeme zavést alespoň interní závaznost metodiky pro obec ohledně předem stanovených záměrů a ohledně zbývajících stanovit tento postup jako doporučující.

- (x.) V každém případě by v Metodice mělo být výslovně a precizně definováno, na jaké záměry (o jakých parametrech) metodika dopadá, vůči jakým záměrům se interně použije závazně a vůči jakým záměrům má pouze doporučující charakter. Záruky nejbezpečnějšího postupu představuje zakotvení interní závaznosti metodiky pro obec již v usnesení zastupitelstva, kterým bude metodika přijata, a jehož bude metodika přílohou.
- (xi.) V případě, že by byla Metodika pouze doporučujícím dokumentem, podle kterého by mělo HMP (městské části) pouze možnost na základě svého volného uvážení v rámci spolupráce s investorem postupovat, existovalo by zde riziko libovůle a nerovného přístupu vůči jednotlivým zájemcům o výstavbu, resp. o změnu územního plánu. V takovém případě se zvyšuje též riziko napadnutelnosti smlouvy s investorem a také míra podezření z klientelismu, korupce či podjatosti v navazujícím řízení. Metodiku bez interní závaznosti pro obec u předem specifikovaných záměrů z uvedených důvodů nedoporučujeme.
- (xii.) V Metodice musí být jasně stanovena i forma plnění, kterým se může investor podílet na rozvoji veřejné infrastruktury a rozvoji dotčeného území. Obecně lze připustit plnění jak v peněžité, tak nepeněžité formě, ale v každém případě se musí jednat o plnění přiměřené okolnostem, dopadům a potřebám záměru, veřejnosti i obce, nikoli rdousící či zastřené znemožňující dané záměry a věcně racionálně odůvodněné, vypočtené postupem podle Metodiky. V Metodice by proto měl být uveden i způsob stanovení výše tohoto příspěvku investora a jeho limity.
- (xiii.) HMP (městské části) je povinno v rámci jednání s investorem pečlivě zvážit, jaké finanční dopady bude mít budovaná infrastruktura na majetek HMP, aby bylo zajištěno účelné a hospodárné nakládání s tímto majetkem. Pro případy plnění investora nepeněžitou formou, tj. vybudování určité infrastruktury, je proto nezbytné předem stanovit alespoň základní pravidla a parametry budované infrastruktury v Metodice a následně ve smlouvě s investorem stanovit požadavky a parametry budování infrastruktury včetně následného převodu do vlastnictví HMP.
- (xiv.) V případě peněžitého plnění jsou městské části, resp. HMP povinny analyzovat míru dlouhodobého opotřebení infrastruktury a objektivní změny kvality života obyvatel v dané oblasti v přímé návaznosti na vznik projektu investora. Takto vyčíslené zvýšené náklady se mohou promítnout do výše peněžitého plnění investora vůči městským částem, resp. HMP. K těmto nákladům investora se může připočíst i určitý odvod z podílu ze zisku investora přímo způsobeného změnou územního plánu zahrnujícího pozemek investora, který byl realizovaný na základě podnětu takového investora.
- (xv.) Alokace příjmů z kontribuce (peněžitého plnění) přímo do rozpočtů městských částí je z hlediska efektivity jejich využití dle našeho názoru nesprávná, jelikož ty by je při aktuální částečné ztrátě schopnosti investovat, nebyly schopny s velkou pravděpodobností využít. To by ale bylo v přímém rozporu s cílem a účelem Metodiky, kterým je cílený a rychlý návrat těchto prostředků do dotčeného území.
- (xvi.) Jako nejvhodnější formu alokace kontribuce v peněžité formě lze doporučit z pohledu (a) transparentnosti, (b) rovného přístupu žádajících subjektů přispívajících k rozvoji území v rámci kontribuce, tedy jak HMP, tak městské části, a nakonec (c) míry legitimacy přerozdělování prostředků schváleného

usnesením zastupitelstva HMP, zaštiťující veřejný zájem, zřízení stálého Fondu kontribuce podle § 59 odst. 2 písm. l) ZHMP. V úvahu přichází i další zmíněné formy, které ovšem mohou obsahovat více negativních aspektů oproti stálému Fondu kontribuce. Rozhodnutí o vhodné formě je z velké části samozřejmě i věcí politickou.

- (xvii.) Zastupitelstvo HMP i zastupitelstvo městské části v rámci procesu přijímání změn územního plánu vystupují jako kolektivní orgány veřejné moci složené z jednotlivých zastupitelů s volným, nikoli imperativním mandátem. Při projednávání a vydávání změn územního plánu musí jednat v mezích a způsoby, které stanoví zákon, tedy jsou povinni zejména prosazovat veřejný zájem a zájem svých občanů. HMP (městské části) se tedy nemohou předem platně zavázat k tomu, že bude změna územního plánu v určité podobě přijata.
- (xviii.) V případě, že bude smlouva s investorem uzavřena ve veřejném zájmu a v zájmu občanů, a bude-li celý proces transparentní a dokumenty veřejně přístupné a bude-li proces uzavírání smluv podléhat kontrole, jsou dle našeho názoru rizika podezření z klientelismu a korupce (resp. trestného činu úplatkářství) minimální a v každém případě významně nižší než bez takovéto metodiky.
- (xix.) Bude-li HMP (městské části) uzavírat smlouvy s investory dle pravidel stanovených v Metodice, která bude pro obec interně závazná a řádně uveřejněná, tedy bude postupovat transparentním, předvídatelným a nediskriminačním způsobem, a současně se nebude v těchto smlouvách zavazovat k činnostem, které by zasahovaly do rozhodování jejich orgánů v přenesené působnosti, neměla by uzavřená smlouva s investorem vyvolat riziko podjatosti v navazujících správních řízeních o záměru.

7.2 KE SMLOUVÁM S INVESTORY

- (i.) Pro posílení právní jistoty, transparentnosti a předvídatelnosti lze doporučit, aby uzavírání veškerých smluv s investory ve smyslu Metodiky podléhalo bez výjimek schválení zastupitelstva HMP / městských částí, tj. aby si rozhodování o všech takovýchto smlouvách uzavíraných podle připravované Metodiky vyhradilo do své působnosti zastupitelstvo.
- (ii.) Doporučujeme, aby byla smlouva s investorem uzavřena jako právně závazná soukromoprávní smlouva (tzv. inominátní smlouva ve smyslu § 1746 odst. 2 občanského zákoníku), ve které budou přesně stanovené termíny, ve kterých bude investor povinen plnit a současně též odpovídající zajišťovací či utvrzovací instituty, které zajistí vymahatelnost povinností investora, dostane-li se investor do prodlení s plněním. V případě, že by ve smlouvě tyto základní znaky závaznosti a vynutitelnosti povinností absentovaly, nebylo by možné se obrátit ani žalobou na plnění k civilnímu soudu.
- (iii.) Jako nejvhodnější se nám jeví smlouvu uzavřít jako trojstrannou (HMP, dotčená městská část a investor), protože investor bude mít jistotu podpory ze strany HMP a dotčené městské části, všechny záležitosti týkající se změny územního plánu a dalšího povolování projektu vyřeší investor touto jednou smlouvou a dále bude mít investor jistotu, že nebude přispívat na rozvoj dotčeného území na základě smlouvy uzavřené podle Metodiky a zároveň po něm nebude i městská část požadovat další příspěvky či jiné plnění dle konkrétních zásad či metodiky dané městské části. Považujeme proto

za zásadní pro řádnou aplikaci Metodiky, aby Metodika byla uznávána nejen ze strany HMP, ale též ze strany městských částí.

- (iv.) Pro účely spolupráce s investory doporučujeme ve smlouvě s investorem pro vyloučení jakýchkoliv pochybností výslovně zakotvit výhradu, že HMP (městská část) nenese odpovědnost za případné nepřijetí změny územního plánu, ani za případné nevydání územního rozhodnutí, společného nebo stavebního povolení o záměru.
- (v.) Vzhledem k tomu, že povinnost investora plnit (poskytnout příspěvek) by měla dospět již v okamžiku nabytí účinnosti změny územního plánu, doporučujeme pro účely případného zamítnutí žádosti investora o vydání jakéhokoliv rozhodnutí stavebního úřadu ve smlouvě též výslovně uvést, že případné nevydání jakéhokoliv navazujícího rozhodnutí není důvodem pro odstoupení investora od smlouvy a že investor nemá nárok na vrácení již poskytnutého plnění a jeho povinnost plnit podle smlouvy stále trvá. Samotné povolení záměru či jeho realizovatelnost musí být výlučným rizikem investora a nesmí mít negativní vztah k poskytnutí příspěvku investora ve prospěch HMP. Lze však rozložit splatnost příspěvků v čase dle jednotlivých fází výstavby (viz dále).
- (vi.) Dále doporučujeme ve smlouvě výslovně uvést výhradu, že HMP (městská část) nenese odpovědnost za zrušení změny územního plánu.
- (vii.) Pro splnění účelu smlouvy je při jejím sjednávání nezbytné klást důraz na to, aby byly sjednané závazky též náležitě zajištěny či utvrzeny a byly tak vymahatelné. Pro případy, kdy investor své povinnosti neplně řádně a včas, tedy je v prodlení nebo plní vadně, je nezbytné tyto závazky náležitě zajistit prostřednictvím zajišťovacích či utvrzovacích institutů, které právní řád, především pak občanský zákon, nabízí. Jedná se například o níže uvedené zajišťovací, utvrzovací a další instituty, například:
 - smluvní pokuta;
 - finanční (bankovní) záruka;
 - zajišťovací převod práva;
 - zástavní právo;
 - služebnosti a věcná břemena.
- (viii.) Při uzavírání smluv s investory je rovněž nezbytné řádně ošetřit odpovědnost za škodu. V průběhu plnění smlouvy s investorem musí HMP či městské části průběžně aktivně kontrolovat, zda je smlouva ze strany investora plněna řádně a včas a v případě porušení jakékoliv smluvní povinnosti je HMP či městská část povinna aktivně a včas uplatňovat nároky s takovým porušením spojené a smlouvou předvídané.
- (ix.) V případě, kdy by smlouvu s investorem týkající se i svěřeného majetku uzavřela pouze městská část, existovalo by značné riziko solidární odpovědnosti HMP za případné porušení smlouvy, neboť porušení smluvní povinnosti je v podstatě porušením zákonné povinnosti péče řádného hospodáře. Toto riziko je proto nezbytné mít na paměti při uzavírání smlouvy s investorem, pokud se daná smlouva má částečně týkat i majetku HMP svěřeného městské části, a ustanovení o odpovědnosti za škodu ve smlouvě precizně nastavit a ošetřit.

- (x.) **Splatnost povinnosti investora může být rozložena v čase prostřednictvím nejrůznějších odkládacích (suspenzivních) podmínek. Rozložení plnění v čase se bude lišit v případě peněžitého a nepeněžitého plnění. Pro rozložení plnění v čase jsou důležité hlavní časové milníky. Při odkládání splatnosti plnění či jeho části v čase je možné ve smlouvách zakotvit tzv. inflační doložku, podle které se bude každoročně indexovat doposud neuhrazený příspěvek investora.**
- (xi.) **V každé fázi, která byla stanovena jako tzv. časový milník pro plnění v čase, by mělo být plnění investora spojeno s propracovaným systémem zajištění. Je-li předmětem smlouvy nepeněžité plnění, mělo by být ze strany smluvních stran pravidelně kontrolováno, zda investor plní řádně a včas, tedy v dohodnutých termínech a ve sjednané kvalitě. V případě, že investor neplní řádně a včas, je nezbytné, aby pro tyto případy bylo dohodnuto odpovídající zajištění a smluvní sankce.**
- (xii.) **Ve smlouvě je důležité též myslet na to, aby bylo plnění investora co nejméně závislé na realizaci hlavního záměru investora. Případné prodlení či neplnění investora nemůže jít k tíži ostatních smluvních stran. V průběhu realizace záměru investora totiž může dojít k různým překážkám například i jeho vinou, když z nejrůznějších důvodů například nechá propadnout vydané územní rozhodnutí nebo stavební povolení, případně o takové povolení vůbec v uvedeném čase nezažádá. Taková skutečnost by však neměla jít k tíži ostatních smluvních stran.**

8. DALŠÍ DŮLEŽITÉ SKUTEČNOSTI, PŘEDPOKLADY A VÝHRADY

Věříme, že Vám toto posouzení poskytne nezbytné podklady pro splnění svého účelu. Vzhledem ke složitosti problematiky jsme se omezili pouze na posouzení otázek, které jsou předmětem tohoto stanoviska. Toto stanovisko jsme v návaznosti na Vaše pokyny, popř. další jednání, připraveni dále rozpracovat či upřesnit.

Závěry uvedené výše byly učiněny na základě poskytnutých dokumentů a informací a za předpokladu pravdivosti, správnosti, přesnosti a úplnosti těchto dokumentů a informací. V případě, že tento předpoklad nebyl naplněn, nelze zaručit správnost výše uvedených závěrů a doporučení.

Předmětem tohoto posouzení nejsou aspekty mimo oblast práva, jeho výkladu a aplikace.

V tomto posouzení není řešena otázka časové působnosti jednotlivých povinností, rizik a nároků. Vycházíme z předpokladu, že se řeší situace, které se řídí v současné době platnými a účinnými právními předpisy ČR, pokud není v tomto posouzení výslovně uvedeno jinak.

Toto posouzení bylo vypracováno výhradně pro Klienta. Poskytnutím tohoto posouzení třetí osobě nepřijímá HAVEL PARTNERS žádnou odpovědnost ani závazek vůči takové třetí osobě.

V případě, že budete mít k výše uvedenému jakékoliv dotazy či připomínky, můžete se na nás kdykoliv s důvěrou obrátit.

Děkujeme Vám za spolupráci.

V úctě

HAVEL & PARTNERS s.r.o., advokátní kancelář