

# Právní posudek

---

Pavel Uhl, advokát

hlavní město Praha  
Mariánské nám. 2  
110 01 Praha 1 – Staré Město

V Praze dne 6. prosince 2021

Věc: právní posouzení smluvní a věcné dokumentace k tvorbě metodiky spoluúčasti investorů na rozvoji území (verze 2021/5.0)

K rukám: doc. Ing. arch. Petr Hlaváček, Ing. arch. Filip Foglar (Magistrát hl. m. Prahy)

Vážený pane,  
vážená paní,

na základě žádosti kanceláře náměstka doc. Hlaváčka Vám předkládám stanovisko k současnému znění metodiky spoluúčasti, které jsem obdržel dne 5. prosince 2021 a textu vzoru (formuláře) smlouvy, které jsem obdržel dne 4. prosince 2021.

Toto stanovisko navazuje na stanovisko nazvané „*zpracování základní informace o právní proveditelnosti, rizicích a právní rozbor „Metodiky spolupodílu investorů do území — doporučená kontribuce při změně ÚP“*“, které jsem vypracoval dne 9. listopadu 2020 a které vycházelo z obecné možnosti, že zamýšlená obecná regulace dané problematiky skrze metodiku a navazující smlouvy je možná. Stanovisko pak stanovilo podmínky, za jakých je možná a základní rizika, kterým je třeba předejít.

Nyní jsem dostal k posouzení vzorový text smlouvy o spolupráci a koncept metodiky v podobě, které jsou verzemi po zpracování, jež skončilo během víkendu 4. až 5. prosince 2021. Osobně jsem se účastnil některých jednání nad textem smlouvy i metodiky a dohadování nad některými formulacemi. Texty jsem podrobil posouzení jednak z hlediska východisek uvedených v mém předchozím stanovisku a jednak z hlediska obecných kritérií zákonnosti či obvyklých právních rizik.

Obecně lze konstatovat, že oba texty respektují právní rámec proveditelnosti, jak byl stanoven v předchozím právním posouzení. Zvolená metodika a navazující vzorový text smlouvy předcházejí v maximální možné míře rizikům, která souvisejí s různou povahou procesů spojených s činností samosprávy obecně, s činností státní správy na úseku stavebního práva a s kompetencemi samosprávy v oblasti územního plánování či navazujících procesů.

V podrobnostech se odkazují na předchozí stanovisko a konstatují, že oba texty je plně respektují.

Současně jsem nezaznamenal žádná další obecná rizika, která by vyvstala s dalším vývojem textu a jeho úpravami.

V obecné rovně lze oba texty hodnotit jako souladné se zákonem a předcházející možným právním rizikům.

V případě dalších dotazů neváhejte a obraťte se s důvěrou na mne.

S pozdravem

Pavel Uhl, advokát



**Pavel Uhl, advokát**  
evidenční číslo ČAK: 10960  
Kořenského 15, Praha 5, CZ 150 00  
IČ: 71638806, DIČ: CZ7508100083

příloha: stanovisko ze dne 9. listopadu 2020

hlavní město Praha  
Mariánské nám. 2  
110 01 Praha 1 – Staré Město

V Praze dne 9. listopadu 2020

Věc: zpracování základní informace o právní proveditelnosti, rizicích a právní rozbor „*Metodiky spolupodílu investorů do území — doporučená kontribuce při změně ÚP*“

K rukám: doc. Ing. arch. Petr Hlaváček, Ing. arch. Filip Foglar (Magistrát hl. m. Prahy)

Vážený pane,  
vážená paní,

na základě předchozího ústního ujednání si dovoluji touto cestou stručně nastínit právní možnosti (proveditelnost) a rizika při případné implementaci dokumentu nazvaného „*Metodika spolupodílu investorů do území — doporučená kontribuce při změně ÚP*“, který jsem obdržel dne 1. října 2020 ve verzi označené jako *draft / pracovní verze 3.0.*

Metodika definuje ekonomický model, na jehož základě investor, který má zájem na změně územního plánu, vydání územního rozhodnutí či jiné změně v území, uzavírá dohodu s městem, městskou částí nebo oběma těmito subjekty, ve které se investor zavazuje přispět na vybudování infrastruktury, jež je nezbytná, potřebná či vhodná k obsluze záměru, který investor hodlá prosadit. V návaznosti na to, podle daného harmonogramu dochází postupně ke změnám v územněplánovací dokumentaci, vydávání příslušných rozhodnutí, realizaci projektu investora, úhradě příspěvku za zhodnocení a následné (či souběžné) realizaci záměrů ze strany obce či městské části.

Tento model, který má ekonomickou i urbanistickou logiku, je pak poměrně komplikovaný z hlediska práva, protože na straně investora existuje jeden subjekt, který má nějaký zájem, je s to přijímat a plnit a současně má jednotnou rozhodovací činnost a je oprávněn se zavazovat ke všemu, co má být z jeho strany v budoucnu plněno. Na straně municipality, ať už jde o městskou část nebo město, tomu tak není a je třeba rozlišovat několik úrovní rozhodovacích procesů.

První úroveň je rozhodování města či jeho části na úrovni rozhodování o vlastních záležitostech a majetku. Do této kompetence spadá i vyjednávání o uzavření dohod o kontribuci. Těmito dohodami se myslí dohoda mezi samosprávou (nebo více jejími úrovněmi) na straně jedné a investorem na straně druhé o tom, že investor přispěje na budování infrastruktury území, ze které budou uživatelé jeho díla těžit a to výměnou za zhodnocení pozemku tím, že se změní jeho status z hlediska zastavitelnosti, ať se tak děje na jakékoliv úrovni územního plánování. Obecně platí, že obec není jakkoliv omezena v

přijímání jakéhokoliv plnění, ale současně platí, že obec se nemůže zavázat k žádným rozhodnutím, které mají povahu rozhodnutí podle samostatného veřejnoprávního režimu.

Druhou úrovní je rozhodování obce, která přijímá svým zastupitelstvem územní plán nebo jeho změnu. Jedná se o samostatnou proceduru *sui generis*, jejíž podstatou je to, že pro obec v této proceduře může být závazné pouze to, co je závazné ze zákona (například zásady územního rozvoje, stanoviska dotčených orgánů), ale již nikoliv jiný závazek obce. Obec se nemůže předem zavázat, že nějakým způsobem rozhodne o nějaké otázce, pokud k tomu má zákonem stanovenou proceduru politického či jinak determinovaného rozhodování. Současně není možné tuto skutečnost obcházet například smluvním ujednáním a smluvní pokutou.

Stejně je tomu v případě rozhodování obce při přijímání regulačního plánu.

Podobně je tomu v případě „rozhodování“ obce v územním řízení. Tam obec přímo nerozhoduje, ale je účastníkem řízení, ve kterém uplatňuje specifický veřejný zájem, tedy zájem obce a občanů obce. Jedná se opět o zákonem regulovaný postoj dle veřejného práva, ke kterému se obec nemůže platně zavázat předem, i zde by bylo obcházením práva, pokud by obec nějakou formu budoucího postoje v této otázce svázala smluvně s nějakou sankcí. Jde o to, aby rozhodování příslušného orgánu bylo v tomto směru zcela svobodné.

Naopak jako přípustná se může jevit situace, kdy přijetí nějaké podoby změny územního či regulačního plánu či jejich změny, popřípadě územního rozhodnutí založí naplněním nějaký právní vztah, kterým vzniká obci výhoda (například finanční plnění), zejména pokud je toto plnění určeno na výstavbu infrastruktury v dané lokalitě. Jinými slovy, není možné, aby se obec smluvně zavázala k tomu, že změní územní plán, přijme regulační plán, natož v konkrétní podobě, stejně jako není možné, aby se předem zavázala, že bude mít nějaké konkrétní stanovisko (nebo žádné stanovisko) v územním řízení. Je ale možné, možné, aby smluvně vytvořila situaci, kdy

Předposlední úrovní je rozhodování orgánů, které jsou součástí struktury obce (magistrátu nebo úřadu městské části), které rozhodují v režimu přenesené působnosti, tedy v režimu, který by měl být zcela odstíněn od zájmů samosprávy, přičemž pro účely stavebních procesů se jedná o pořizovatele územního plánu, dotčené orgány státní správy. V této oblasti nesmí docházet k žádné zájmové interakci mezi samosprávnými orgány a orgány, které vykonávají přenesenou působnost. Ostatně navržená metodika žádnou takovou interakci nepředpokládá.

Poslední rozhodovací úrovní je rozhodování o nakládání s majetkem, například udílení vlastnického souhlasu s vybudováním infrastruktury nebo napojení na ni přes pozemky obce apod. V tomto směru se obec může jakkoliv zavázat do budoucna.

Pojmovým znakem jakéhokoliv „kontribuční“ smlouvy tedy je to, že obec nemůže nic závazně slíbit a ani není možné vytvořit motivační mechanismus, který by ji k tomu donucoval či sankcionoval za jakéhokoliv nedodržení harmonogramu či závazku. Obecně pro takové ujednání platí pro jednání obce, přičemž to platí i pro případné konečné znění Metodiky, tato pravidla:

- obec může přijmout jakéhokoliv plnění, finanční či věcné, které je určeno k plnění jejích úkolů (správa vlastních záležitostí, správa vlastního majetku)
- obec se nemůže zavázat k ne/přijetí územního či regulačního plánu či jeho změny v jakéhokoliv podobě, stejně jako se nemůže zavázat k tomu, jaké vydá stanovisko v územním řízení; tato rozhodnutí jsou výlučně vyhrazena kompetentním orgánům do doby, kdy mají být učiněna
- obec se nemůže ani zavázat k obecné podpoře projektu; jediný přípustný model je „pokud se stane [změna územního plánu / regulační plán], tak investor je povinen [konkrétní plnění]

- obec nesmí učinit jakékoliv ujednání, na jehož základě by ne/přijetí územního či regulačního plánu či jeho změny, popřípadě ne/vydání stanoviska v územním řízení v jakékoliv podobě sebou neslo jakoukoliv nevýhodu (smluvní pokuta, náhrada škody apod.)
- obec se může zavázat poskytnout jinou součinnost, zejména vyjednávání o konkrétních dílčích detailech připravovaných dokumentací, konzultace, vlastnické souhlasy

V praxi je asi jediné možné uzavřít smlouvu, která bude vázána na po sobě navazující odkládací podmínky v podobě rozhodnutí o přijetí či změně územního či regulačního plánu, popřípadě nabytí právní moci územního rozhodnutí, stavebního povolení či kolaudačního rozhodnutí, na kteréžto události bude vždy následně navazovat vznik příslušných povinností investora vůči obci. Jinými slovy, smlouva musí být formulována takto: *co se týče územního plánu, tak Vám nic neslibujeme, ale pokud se stane tato změna územního plánu, tak Vy jste povinni učinit [... popis plnění ...]; totéž platí o plánu regulačním nebo účasti v územním řízení. Na druhou stranu Vám můžeme slíbit, že pokud tyto změny projdou, tak obec Vám dá vlastnické souhlasy s umístěním infrastruktury, věcná břemena a veškerou součinnost, kterou disponuje jako subjekt soukromého práva.*

Vyvstává samozřejmě i otázka, kdo by měl smlouvu na straně obce uzavírat. Jedná se o výkon samostatné působnosti, takže orgánem k tomu určeným je rada, pokud se nejedná o výlučnou pravomoc zastupitelstva nebo o věc, kterou si zastupitelstvo vyhradilo. Podle zákona jsou zastupitelstvu vyhrazeny mimo jiné pravomoc rozhodovat o *k) o nabytí a převodu hmotných nemovitých věcí, s výjimkou inženýrských sítí a pozemních komunikací, a dále i q) nabytí a převod práva stavby a smluvní zřízení práva stavby k pozemku ve vlastnictví hlavního města Prahy*. Pokud dojednaná dohoda bude obsahovat závazek, který pod tyto kategorie spadá, a to i ve formě „smlouvy o smlouvy budoucí“ či po splnění odkládací podmínky v podobě schválení změny územního plánu nebo podobné, tak ji musí schválit zastupitelstvo. Jinak věc spadá do působnosti rady.

O procesu vyjednávání by měla být politická obec informována. Je tak možné, aby si zastupitelstvo pravomoc schvalovat tyto smlouvy vyhradilo. Tento postup je z hlediska pochybností, zda věc spadá nebo nespadá do působnosti zastupitelstva, popřípadě z důvodu potřeby „vyšší politické reprezentace“ a silnějšího mandátu vhodný.

V této souvislosti zbývá zmínit, zda existují nějaká právní rizika takto zvoleného postupu. Existují.

V zásadě může nastat komplikace spočívající v tom, že někdo napadne změnu či přijetí územního či regulačního plánu s poukazem na to, že rozhodování zastupitelstva nebylo „svobodné“, protože bylo motivováno nějakým ziskem pro obec. Ačkoliv podobný případ nebyl soudy projednáván, lze vést určitou rámcovou úvahu, že takový návrh by neměl být úspěšný. Soudy opakovaně kladly vždy důraz na to, že rozhodování o územním plánu či jiné podobné dokumentaci je věcí politické úvahy ze strany zastupitelstva. Pokud je rozhodování podloženo dostatečným informováním veřejnosti o důsledcích tohoto rozhodnutí (SEA/EIA), tak politický rozměr rozhodování zastupitelstva je nepřezkoumatelný.

Rozhodnutí o územním plánu či regulačním plánu je rozhodnutí veskrze politické, které z povahy věci vždy přináší nějaké ekonomické přínosy nebo ztráty, popřípadě někomu přínosy a někomu ztráty nebo mění distribuci a výhod a zátěže v území. Jelikož se jedná o z povahy věci o politické rozhodnutí, tak pojem podjatosti nelze k takovému rozhodování vůbec vztahovat.

Každé rozhodnutí o územním plánu či jeho změně má ve své podstatě ekonomické důsledky pro obec a její občany, protože takové rozhodnutí představuje vždy náklady a výnosy a trvalé rozšíření, zúžení či změnu ekonomického provozu obce. Pokud do těchto úvah spadá i závazek investora přispět na nějaké výdaje se změnou související, přičemž takový vztah je definován transparentně, není důvod, aby tato okolnost byla vnímána jako odlišná od jiných politických externalit celého procesu.

Stejně jako parlament nemůže být podjatý při přijímání zákonů, byť přijetí zákona má různé důsledky pro různé skupiny obyvatel, tak zastupitelstvo nemůže být podjaté při rozhodování o územním plánu. Důležité je, aby bylo plně informováno o všech důsledcích, k čemž slouží zákonnost procesu SEA/EIA.

Druhou variantou komplikace je to, že druhá strana z nějakého důvodu nebude chtít plnit, poté co bude přijata změna územního plánu či vydáno jiné rozhodnutí, své závazky. K tomu je třeba dodat, že soudní praxe nezná příliš sporů, ve kterých by na základě podobné dohody jedna strana odmítla plnit navazující plnění. Dlužno dodat, že soudní praxe prakticky nezná obecně takové dohody. Důvody odepření při tom mohou být subjektivní (nechce platit) nebo objektivní (nemůže platit).

Z praxe naší kanceláře jsme se setkali jednou s tím, že investor odmítl platit dohodnutou částku, kterou investor slíbil uhradit za to, že obec se vzdala (jinak nedůvodného) odvolání proti územnímu rozhodnutí. Soud i v takovém případě, kdy bylo zjevné, že podání odvolání nesměřovalo k žádnému zhodnocení, ale mělo pouze „vyděračský“ potenciál, nárok uznal. Lze očekávat, že v případě odepření plnění by postoje soudů byly podobné.

V této souvislosti si dovoluji upozornit na to, že zvažovanou variantou je koncipovat dohody jako „gentlemen agreement“, „memorandum of understanding“ či jiná podobná ujednání, která se blíží spíše nevymahatelným harmonogramům. Jakkoliv je možné, že takový model, jehož sankcí je pouze ztráta důvěryhodnosti, může fungovat, dovoluji si upozornit na jedno z rizik.

Pokud důvodem neplacení závazku jsou ekonomické potíže, které mohou vést k úpadku investora, tak v případě jeho konkursu by „nevymahatelný“ závazek byl skutečně nevymahatelný a benefit zhodnocení by se stal prospěchem toho, kdo koupí v dražbě příslušný pozemek. Jeho cena by samozřejmě byla o to vyšší, takže kupující by musel uhradit více a takto vzniklý „benefit“, jenž by měl být kompenzován plněním obci, by šel ku prospěchu všech věřitelů investora. Z tohoto důvodu se spíše kloním k formulaci smlouvy, která obsahuje závazek vymahatelný.

Poslední skupina právních rizik, která však nijak nesouvisí s procesem a vydáním změny územního plánu, spočívá v tom, že orgány samosprávy, které jsou pověřeny výkonem státní správy v přenesené působnosti (typicky magistrát a městské části) by byly v procesech územních řízení a povolování staveb nařčeny z podjatosti. K tomuto riziku je třeba dodat, že se jedná o riziko ve své podstatě falešné. Podjatost je právní jev, který je sice nežádaný, ale není nijak protiprávní. Jeho důsledkem je, pokud je správně uchopen, přenesení rozhodovací pravomoci na jiný subjekt, který zjevně podjatý není.

Věcné posouzení podmínek podjatosti se v čase mění a míru citlivosti soudní soustavy, jejíž názory jsou v této otázce mírně proměnlivé, respektive nejednoznačné, také nelze předvídat. Každopádně ale lze předpokládat, že pro případ seznané podjatosti prostě o věci rozhodne jiný subjekt. Toto riziko tedy není zásadní a může představovat maximálně časovou komplikaci. První řešení tohoto problému navíc umožní nastavení takových pravidel, aby se jeho vzniku předešlo. V případě, že je podjatost nesporná, je rozhodnutí o ní otázkou dní.

V případě dalších dotazů neváhejte a obraťte se s důvěrou na mne.

S pozdravem

Pavel Uhl, advokát  
evidenční číslo ČAK: 10960  
Kořenského 15, Praha 5, CZ 150 00  
IČ: 71638806, DIČ: CZ750810083  
č. osv. ČAK: 10960, DIČ: CZ750810083  
IČ: 71638806, ID datové schránky: 5iza9qd