

Vezměte, prosíme, na vědomí, že text článku odpovídá platné právní úpravě ke dni publikace.

Jak fungují plánovací smlouvy v reálných situacích (1. díl)

Potřebujete se při stavbě rodinného domu dohodnout s vlastníkem plynovodu na jeho napojení. Nebo jste starosta obce a požadujete po stavebníkovi bytového domu finanční spoluúčast na zkapacitnění základní školy? V těchto situacích nabízí plánovací smlouva efektivní nástroj, který pomůže upravit práva a povinnosti klíčových aktérů. Přinášíme vám první díl dvojdílné série věnované plánovacím smlouvám podle nového stavebního zákona. Zaměříme se v něm na základní charakteristiku plánovacích smluv, jejich historický vývoj, právní rámec a typy. Dozvíte se, jak fungují plánovací smlouvy v reálných situacích a co přinesla nová právní úprava.

Plánovací smlouva je zvláštním druhem veřejnoprávní smlouvy, jež upravuje práva a povinnosti klíčových aktérů v oblasti územního plánování a povolování záměrů. Nový stavební zákon č. [283/2021](#) Sb., stavební zákon, ve znění pozdějších předpisů (StavZ) stanoví plánovací smlouvě pevný právní rámec a zakotvuje její význam v jednotlivých povolovacích procesech, s cílem posílit právní jistotu stavebníků, municipalit a vlastníků veřejné infrastruktury (plynovodů, kanalizací, elektrické distribuční soustavy apod.).

Svou povahou plánovací smlouva přesahuje „základní“ veřejnoprávní rámec a může obsahovat i ustanovení týkající se soukromého práva. V praxi se tak lze setkat například s plánovací smlouvou, v níž se obec zaváže pořídit změnu územního plánu a současně převede dotčené pozemky na stavebníka.

Tímto spojením se plánovací smlouva odlišuje od jiných forem spolupráce mezi veřejnou správou a soukromými subjekty. Zároveň se stává účinným nástrojem, jenž umožňuje sladit veřejné zájmy se zájmy soukromých investorů.

Historický kontext

Hlavním rozdílem mezi současnou právní úpravou plánovacích smluv a okamžikem před účinností StavZ je samotná povaha plánovacích smluv. Veškeré plánovací smlouvy, uzavřené přede dnem 1. července 2024, se považovaly (a považují) za smlouvy soukromoprávního charakteru. Vynutitelnost obou typů smluv se uskutečňovala prostřednictvím civilních soudů, což výrazně snižovalo jejich efektivní využití v územním a stavebním řízení.

Smlouvy podobající se plánovacím smlouvám, uzavírané dle předchozí právní úpravy (tj. za účinnosti zákonem č. [183/2006](#) Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů (starý StavZ)) lze rozdělit do dvou skupin, v závislosti na jejich právním základě. Prvním druhem byly plánovací smlouvy upravené starým StavZ. Jejich použití starý StavZ předvídal výhradně pro územní plánování, konkrétně pak při vydání regulačního plánu pro určitý záměr či v rámci územního řízení při zvýšených nárocích záměru na infrastrukturu. Nicméně pro svou složitost však tyto v praxi nebyly zpravidla ze strany územně samosprávných celků využívány.

Druhou variantu představovaly tzv. kvazi-plánovací smlouvy, uzavírané dle zákona č. [89/2012](#) Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů (OZ). Jednalo se o tzv. inominátní (nepojmenovaný)

smluvní typ, a proto se v praxi objevovaly různé názvy, jako např. smlouvy o spolupráci nebo kontribuční smlouvy. Tyto smlouvy upravovaly především majetkoprávní vztahy či finanční podporu pro municipality za účelem vybudování veřejné infrastruktury. Ačkoliv se tento druh smluv užíval ze strany stavebníků hojněji, jejich značná nevýhoda byla nedostatečná závaznost a možnost vymahatelnosti závazků z těchto smluv. Tyto nedostatky se přitom snaží nová úprava plánovacích smluv uzavíraných v režimu StavZ narovnat.

Právní rámec plánovacích smluv

Charakteristickým znakem plánovacích smluv je jejich veřejnoprávní základ s možným soukromoprávním přesahem. Tato skutečnost má zásadní dopad na závazkové vztahy vyplývající z plánovací smlouvy.

Plánovací smlouvy se dělí na tři základní typy podle povahy své právní úpravy. Jedná se o plánovací smlouvy dobrovolné, podmiňující a týkající se dostupného nájemního bydlení.

Dobrovolné plánovací smlouvy představují obecný, univerzální typ. Jejich obsah je plně odvislý od dohody smluvních stran, s podmínkou dodržení zákonných požadavků podle StavZ a části páté zákona č. [500/2004](#) Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (správní řád).

Podmiňujícími plánovacími smlouvami se rozumí plánovací smlouvy, které jsou nezbytnou součástí pro úspěšné vedení řízení o povolení záměru. Výhodou podmiňujících plánovacích smluv je předvídatelnost požadavků municipalit na využití dotčeného území. Obsahové náležitosti jsou totiž stanoveny přímo v územním nebo regulačním plánu^[1]. Lhůta pro uzavření takové plánovací smlouvy však nesmí být delší než 6 let u územního plánu a 4 roky u regulačního plánu – po uplynutí lhůty lze záměr realizovat i bez plánovací smlouvy.

Poslední druh plánovacích smluv se týká záměrů domů či bytů realizovaných za účelem dostupného nájemního bydlení^[2]. Tato plánovací smlouva se musí uzavřít tehdy, není-li stavebníkem dostupného nájemního bydlení obec. Zároveň platí, že obec, na jejímž území se má záměr dostupného nájemního bydlení nacházet, je povinně smluvní stranou uzavírané plánovací smlouvy.

Všechny tři druhy výše uvedených plánovacích smluv přitom mají jedno společné. V řízení o povolení záměru stavební úřad nepřihlíží k námitkám a odvoláním v rozsahu odporujícím znění plánovací smlouvy^[3]. Postižená smluvní strana tak konečně dosáhne plné ochrany svých práv v řízení. Toto představuje zcela zásadní změnu proti dříve uzavíraným smlouvám o spolupráci či kontribučním smlouvám dle starého StavZ. Podle předchozí právní úpravy bylo totiž možné nedodržení smluvních závazků vymáhat pouze soukromoprávní cestou u civilních soudů (např. ve formě náhrady škody za porušení smluvní odpovědnosti). Stavební úřad takovými smlouvami nebyl při svém rozhodování vázán. Nedodržení povinností smluvních stran tak (nejen) pro stavebníka mohlo mít fatální důsledky a nebylo fakticky možné trvat na dohodě stran před stavebním úřadem, jelikož pro tento nebyly takovéto smluvní závazky, jakkoliv závazné.

Jak správně uzavřít plánovací smlouvu?

Zákonná úprava

Právní úprava plánovacích smluv se řídí primárně StavZ a podpůrně správním řádem. Správní řád vyžaduje zejména jasné vymezení veřejného zájmu, pro který je plánovací smlouva uzavírána (např. zkvalitnění dopravní obslužnosti, zlepšení bytové dostupnosti apod.), a dodržení písemné formy^[4]. Projevy vůle všech smluvních stran musí být na téže listině, přičemž platnost smlouvy nastává

projevem vůle poslední smluvní strany[5]. Pokud je smluvní stranou územně samosprávný celek, má povinnost plánovací smlouvu vložit do národního geoportálu územního plánování[6] (nicméně StavZ nespojuje s opomenutím vložení jakékoli právní důsledky).

Plánovací smlouva se považuje za součást žádosti o povolení záměru[7]. Stavebník je proto povinen předložit stavebnímu úřadu úplné znění plánovací smlouvy ještě před zahájením řízení o povolení záměru, pokud je smlouva uzavřena. Pokud je plánovací smlouva sjednána až v průběhu předmětného řízení, měl by ji stavebník doručit stavebnímu úřadu bez zbytečného odkladu pro zajištění právní jistoty a legitimního očekávání smluvních stran v probíhajícím stavebním řízení.

Smluvní strany

Pokud máme hovořit o plánovací smlouvě ve smyslu StavZ, je naprosto nezbytné, aby jednou ze smluvních stran byl územně samosprávný celek (obec, městská část hlavního města Prahy nebo kraj) či vlastník veřejné infrastruktury (např. vlastník plynovodu, pozemní komunikace nebo elektrické distribuční soustavy)[8]. Pokud by v uzavřené smlouvě takováto smluvní strana zcela absentovala, nejednalo by se o plánovací smlouvu ve smyslu StavZ, ale pouze o soukromoprávní smlouvu dle OZ. StavZ však nezakazuje uzavření vícestranných plánovacích smluv. To znamená, že plánovací smlouvu lze sjednat i s „třetí osobou“ - např. účastníkem řízení o povolení záměru, ekologickým spolkem apod. Díky tomu lze ujasnit práva a povinnosti jednotlivých zainteresovaných osob a vyvarovat se budoucím (a často dlouhotrvajícím) sporům v jednom smluvním závazku.

Nadto platí, že StavZ klade na některé smluvní strany zákonné požadavky související s předmětem nebo způsobem možnosti uzavření plánovací smlouvy. V případě územních samosprávných celků se sjednaná ustanovení musí týkat výlučně samostatné působnosti, a zároveň je nutné plánovací smlouvu schválit příslušným zastupitelstvem[9]. Nedodržení této povinnosti má za následek neplatnost smlouvy.

Obsahové náležitosti

Plánovací smlouva zakotvuje vzájemnou povinnost stran poskytnout si součinnost při uskutečnění daného záměru a postupovat ujednaným způsobem. Ze systematického výkladu ustanovení § 131 StavZ vyplývá v odstavci 1 uzavřený výčet možných veřejnoprávních ujednání, zatímco v odstavci 2 je uveden pouze demonstrativní výčet práv a povinností v oblasti soukromého práva. Veřejné právo totiž vychází ze zásady enumerativnosti veřejnoprávních pretenzí, která omezuje činění úkonů výslovně stanovených právními předpisy. Na druhé straně soukromé právo je ze své povahy benevolentní a umožňuje se zavazovat k tomu, co není právním řádem výslovně zakázáno či co není v rozporu s dobrými mravy.

Aby plánovací smlouva podléhala režimu StavZ, musí obsahovat alespoň jedno veřejnoprávní ujednání. Máme za to, že nepostačí pouze obecná formulace o poskytnutí součinnosti k uskutečnění záměru dle ustanovení § 131 odst. 1 písm. a) StavZ. Dané ustanovení je totiž příliš abstraktní a vyjadřuje spíše obecný princip činnosti správních orgánů, vyplývající mimo jiné ze správního řádu. Při textaci veřejnoprávního závazku je proto nutné jít do konkrétností každého případu.

Vedle „poskytnutí součinnosti“ lze sjednat tyto konkrétní 3 veřejnoprávní ustanovení:

1. Obec nebo kraj učiní kroky k vydání územně plánovací dokumentace, v případě, že záměr nelze uskutečnit bez předchozího vydání územně plánovací dokumentace;
2. Obec nebo kraj nevydá nebo nezmění územně plánovací dokumentaci nebo neučiní jiný úkon,

který by ztížil nebo vyloučil uskutečnění záměru;

3. Po dobu trvání plánovací smlouvy je zakázáno ve správních nebo soudních řízeních týkajících se povolení záměru uplatňování návrhů, vyjádření a opravných prostředků, které by byly v rozporu s obsahem uzavřené plánovací smlouvy.

Pokud by plánovací smlouva neobsahovala alespoň jedno z požadovaných veřejnoprávních ustanovení, jednalo by se o nepojmenovanou smlouvu dle OZ, která nepodléhá režimu StavZ. Na tuto skutečnost je nutné při textaci smlouvy pamatovat a důsledně dodržet požadavek na veřejnoprávní závazek.

Zásady pro spolupráci s investory

Z praktického hlediska je poté dále nutné upozornit na skutečnost, že řada municipalit si vytváří vlastní „zásady pro spolupráci s investory“, které významně ovlivňují konkrétní podobu plánovacích smluv v dané lokalitě^[10]. Doporučujeme proto průběžně sledovat úřední desky a webové stránky měst, obcí či krajů, kde lze najít buď vzorovou plánovací smlouvu, nebo zásady, jež budou základem pro vzájemnou dohodu mezi stavebníkem a municipalitou.

Tyto „zásady pro spolupráci s investory“ přitom mohou být pro stavebníky zcela stěžejní při možnosti sjednat plánovací smlouvy. „Zásady pro spolupráci s investory“ totiž mohou zasáhnout do rozsahu, podoby, ale i finanční náročnosti uzavírané plánovací smlouvy. Doporučujeme proto důsledně kontrolovat, zda město, obec či kraj takovéto „zásady pro spolupráci s investory“ nebo vzorové plánovací smlouvy nemá, tak aby s touto skutečností při vyjednávání smluvního závazku bylo hned na počátku počítáno.

Ve druhém díle této série se zaměříme na změny, zrušení a výpověď plánovací smlouvy, řešení sporů z plánovacích smluv, daňovou problematiku a praktické tipy pro uzavírání těchto smluv.



Mgr. Olga Kaizar
Advokát / Partner



Ing. Luděk Vacík
Head of Tax



Mgr. Lucie Nevrkla Wellartová

Advokát / Senior Associate

ROWAN LEGAL

**ROWAN[®]
LEGAL**

[ROWAN LEGAL, advokátní kancelář s.r.o.](#)

GEMINI Center
Na Pankráci 1683/127
140 00 Praha 4

Tel.: +420 224 216 212

Fax: +420 224 215 823

e-mail: paha@rowan.legal

[1] ust. § 81 odst. 3 a ust. § 86 odst. 3 StavZ

[2] ust. § 201 odst. 1 StavZ

[3] ust. § 190 odst. 2 a ust. § 226 odst. 2 StavZ

[4] ust. § 159 odst. 2 a ust. § 164 odst. 1 správního řádu

[5] ust. § 164 odst. 2 správního řádu

[6] ust. § 130 odst. 3 StavZ

[7] ust. § 184 odst. 2 písm. b) StavZ

[8] ust. § 131 odst. 1 StavZ

[9] ust. § 132 odst. 1 StavZ

[10] Například hlavní město Praha plánuje zahájení využívání hned několika variant plánovacích smluv, viz: [zde](#).

© EPRAVO.CZ - Sběrka zákonů, judikatura, právo | www.epravo.cz

Další články:

- [Když obecní pozemky již nemusí být obecní - institut mimořádného vydržení v obecním právu](#)
- [Střet zájmů členů volených orgánů obchodních korporací: pravidla, proces a následky](#)
- [Dvě kiwi denně: EU schválila první zdravotní tvrzení pro čerstvé ovoce](#)
- [Nová „tlačítková“ povinnost pro e-shopy](#)
- [Digital Omnibus: Revoluce v datech, nebo jen nová zátěž pro podnikatele?](#)
- [Darování pro případ smrti nemovité věci zapsané v katastru nemovitostí a určení výše odměny soudního komisaře](#)
- [Flotilová novela: Kdo a kdy musí nově získat licenci k distribuci pojištění?](#)
- [Nová pravidla pro ground handling v EU a jejich dopady na letecký sektor](#)
- [Právní due diligence nemovitostí: na co se v praxi skutečně zaměřit](#)
- [Hmotněprávní opatrovník obchodní korporace: mezi efektivní ochranou a zásahem do korporační autonomie](#)
- [Byznys a paragrafy, díl 32.: Konkurenční doložka](#)