17. 12. 2024

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

Plánovací smlouvy podle nového stavebního zákona: veřejnoprávní cesta ke spolupráci obce se stavebníkem

S účinností nové úpravy stavebního práva je významně posílena úprava institutu plánovací smlouvy.[1] Jedná se o veřejnoprávní smlouvu, kterou uzavírá stavebník na straně jedné a obec, městská část hlavního města Prahy, kraj nebo vlastník veřejné infrastruktury (tzv. „veřejnoprávní strana“) na straně druhé. Obsahem smlouvy je, zjednodušeně řečeno, vzájemná povinnost stran poskytnout si součinnost při uskutečnění určitého stavebního záměru a postupovat při jeho uskutečňování ujednaným způsobem.

Tento příspěvek se zaměřuje právě na specifika plynoucí z veřejnoprávního charakteru plánovací smlouvy, která je z pohledu stavebníka potřeba zvážit mj. při volbě, zda pro spolupráci s obcí zvolit soukromoprávní nepojmenovanou smlouvu, nebo plánovací smlouvu ve smyslu § 130 a násl. zákona č. 283/2021 Sb., stavební zákon („**NSZ**“).

S veřejnoprávní povahou plánovací smlouvy se pojí řada omezení daných ustanoveními veřejného práva, zejména zákonem č. 500/2004 Sb., správní řád („**SŘ**“). Ta se týkají například přezkoumání souladu veřejnoprávní smlouvy s právními předpisy nebo řešení sporů z ní vyplývajících. SŘ v § 170 rovněž vylučuje použití některých norem zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník („**OZ**“), například ustanovení o neplatnosti právních jednání a relativní neúčinnosti, odstoupení od smlouvy nebo započtení.[2] Plánovací smlouva, jakožto smlouva veřejnoprávní, navíc musí být v souladu s veřejným zájmem, neodporovat právním předpisům a neobcházet je a dále nesnižovat důvěryhodnost veřejné správy (§ 159 odst. 2 a 3 SŘ). Podle § 130 odst. 2 NSZ však plánovací smlouva může obsahovat i úpravu práv a povinností osob v oblasti soukromého práva. Povaha plánovací smlouvy je tak smíšená, s tím, že její veřejnoprávní základ je modifikován soukromoprávními prvky.

Obsah plánovací smlouvy – součinnost, ale i omezení práva podávat námitky

NSZ stanoví výčet závazků veřejnoprávní [§ 131 odst. 1 NSZ] a soukromoprávní [§ 131 odst. 2 NSZ] povahy, k nimž se veřejnoprávní strana v plánovací smlouvě může zavázat. Mezi závazky veřejnoprávní povahy se podle NSZ řadí například poskytnutí součinnosti k uskutečnění stavebního záměru v samostatné působnosti nebo kroky směrující k vydání územně plánovací dokumentace – či naopak zdržení se jejího vydání nebo změn. Zákonnou limitaci obce zavázat se v tomto ohledu k výsledku (v podobě vydání územně plánovací dokumentace) nicméně považujeme z právního i obchodního hlediska za nedůvodnou a nevhodnou. Veřejnoprávní strana se může dále zavázat i k soukromoprávním závazkům, například podílet se na přípravě, výstavbě nebo financování veřejné infrastruktury, či převzít zhotovené stavby od stavebníka do svého vlastnictví. Právě závazek obce (městské části hlavního města Prahy či kraje) převzít zhotovenou stavbu včetně související infrastruktury do svého vlastnictví je užitečným prvkem plánovací smlouvy. V praxi totiž může být velmi obtížné převzetí zajistit, zejména s ohledem na to, že správu infrastruktury obec vykonává skrze třetí osoby – příspěvkové organizace nebo obchodní společnosti.

Kromě toho NSZ v § 131 odst. 3 stanoví demonstrativní výčet závazků stavebníka, mezi než se řadí

například účast na výstavbě veřejné infrastruktury, převzetí nákladů na její výstavbu nebo poskytnutí peněžního či věcného plnění za zhodnocení pozemku vydáním územně plánovací dokumentace.

Úplný rozbor možných ujednání přesahuje možnosti tohoto příspěvku, a proto se blíže zaměřujeme na možný závazek veřejnoprávní strany smlouvy **zdržet se uplatňování návrhů, vyjádření nebo opravných prostředků, které by byly v rozporu s obsahem uzavřené plánovací smlouvy** [§ 131 odst. 1 písm. d) NSZ]. S tímto ujednáním souvisí další ustanovení NSZ, která jim dávají pro praxi z pohledu stavebníka nepostradatelný význam. Podle § 190 odst. 2 stavební úřad nepřihlédne k námitkám účastníka řízení, které jsou v rozporu s uzavřenou plánovací smlouvou, jejíž smluvní stranou účastník řízení je. Shodná úprava je obsažena pro případ odvolacích námitek v § 226 odst. 2 NSZ, podle nějž správní orgán nepřihlédne k odvolacím námitkám odvolatele – strany plánovací smlouvy, je-li obsah odvolání v rozporu s tím, k čemu se odvolatel v plánovací smlouvě zavázal. Konečně, s ohledem na nepřípustnost tohoto druhu námitek ve fázi správního řízení a zásadu subsidiarity soudního přezkumu lze dovodit i nepřípustnost souvisejících námitek v řízení o správní žalobě nebo návrhu na zrušení opatření obecné povahy (§ 307 NSZ).

Explicitně stanovená možnost veřejnoprávní strany plánovací smlouvy vzdát se práva uplatňovat návrhy a podávat námitky nebo opravné prostředky odporující obsahu uzavřené plánovací smlouvy je jedním z největších benefitů, které pro stavebníka z nové úpravy plynou. Soukromoprávní ujednání o vzdání se práva na podávání námitek a opravných prostředků totiž nemá důsledky pro správní orgány a povolovací proces.[3] Na rozdíl od ujednání obsažených ve smlouvách o spolupráci či příspěvku, uzavíraných podle § 1746 odst. 2 OZ, má tak stavebník v režimu NSZ jistotu, že správní orgány k námitkám skutečně nepřihlédnou.

V souvislosti s omezením práva podávat námitky vyvstává také otázka potřebné míry podrobnosti vymezení projektu. Pro kvalifikované posouzení přípustnosti vznesených námitek musí mít správní orgán dostatečnou znalost projektu. Domníváme se, že by v zásadě mělo být možné projekt vymezit i velmi obecně, bez nutnosti disponovat např. projektovou dokumentací. Ačkoliv ze strany obce může být tato obecnost vnímána negativně, stavebník ještě nemusí v příslušné procesní fázi projektovou dokumentací disponovat. Nesoulad mezi mírou detailnosti projektové dokumentace a právní jistotou obce by proto neměl jít k tíži stavebníka.

Uzavírání a přezkum plánovací smlouvy

Proces uzavírání, přezkumu a řešení sporů z plánovací smlouvy je jednou z oblastí, v níž se znatelně projevuje veřejnoprávní povaha plánovací smlouvy. Podle § 132 odst. 1 NSZ plánovací smlouvu schvaluje v závislosti na tom, kdo je její stranou, zastupitelstvo obce, městské části hlavního města Prahy, hlavního města Prahy jako takového, případně kraje. Nejedná se však o souhlas správního orgánu ve smyslu § 164 odst. 3 SŘ, který je potřebný například i ke změně obsahu veřejnoprávní smlouvy. Schválení zastupitelstvem je materiálně právní podmínkou pro vyjádření projevu vůle územního samosprávného celku.[4]

Přezkum, spory, výpověď a zrušení plánovací smlouvy

V případě přezkumu a řešení sporů z plánovací smlouvy je vliv norem veřejného práva patrně nejsilnější. NSZ v tomto ohledu stanoví pouze zvláštní pravidlo pro příslušnost orgánu, který přezkoumává soulad plánovací smlouvy s právními předpisy a rozhoduje spory z ní potenciálně vyplývající. Podle § 132 odst. 2 a 3 NSZ je tímto orgánem v případě plánovací smlouvy uzavřené obcí krajský úřad, zatímco v případě smlouvy uzavřené městskou částí hlavního města Prahy se jedná o Magistrát hlavního města Prahy. Jedná-li se o smlouvu uzavřenou krajem nebo hlavním městem Prahou, náleží příslušnost Ministerstvu pro místní rozvoj. Ve zbývajících otázkách se vzhledem k absenci zvláštní úpravy v NSZ použijí ustanovení SŘ.

To platí i pro určení orgánu příslušného pro přezkum a řešení sporů z plánovací smlouvy uzavřené s vlastníkem veřejné infrastruktury. Jelikož NSZ nestanoví zvláštní příslušnost pro přezkum plánovací smlouvy uzavřené s vlastníkem veřejné infrastruktury, měla by se přiměřeně uplatnit obecná úprava obsažená v § 165 odst. 5 SŘ, tj. příslušným SO by měl být SO oprávněný řešit spor z veřejnoprávní smlouvy dle pravidel obsažených v § 169 odst. 1 SŘ. Ta se ovšem zakládají na typologii veřejnoprávních smluv podle správního řádu, s níž institut plánovací smlouvy plně nekoresponduje – nejedná se o smlouvu koordinační, subordinační ani uzavíranou mezi účastníky. Ačkoliv tedy právní řád připouští existenci zvláštních typů veřejnoprávních smluv, které nelze bez výhrad podřadit pod některý z výše uvedených druhů,[5] v důsledku nedokonalé úpravy NSZ vzniká mezera v zákoně týkající se příslušnosti správního orgánu k přezkumu a řešení sporů. Tu je namístě řešit analogickou aplikací pravidel obsažených v § 132 odst. 2 a 3 NSZ – příslušným orgánem tak může být (v závislosti na parametrech záměru) buď krajský úřad, nebo Ministerstvo pro místní rozvoj. S jistotou ale tento problém vyřeší až judikatura nebo novelizace citovaného ustanovení NSZ.

Podle § 165 SŘ lze **přezkoumat soulad veřejnoprávní smlouvy s právními předpisy** pouze z moci úřední. Na zahájení přezkumného řízení neexistuje právní nárok. Na rozdíl od některých jiných řízení zahajovaných *ex offo* se jej nelze domáhat ani cestou zásahové žaloby (rozsudek rozšířeného senátu NSS ze dne 26. 3. 2021, č. j. 6 As 108/2019-39, bod 86). Stavebník proto může k provedení přezkumného řízení podat jen podnět.

Je-li podle mínění správního orgánu plánovací smlouva v rozporu s právními předpisy, zruší ji. SŘ připouští i pouze částečné zrušení některých ustanovení, ledaže z povahy plánovací smlouvy, z jejího obsahu anebo z okolností, za nichž byla uzavřena, vyplývá, že je nelze oddělit od ostatních (§ 165 odst. 3 SŘ).

Za problematickou považujeme skutečnost, že podle § 165 odst. 7 SŘ není správní orgán v rámci přezkumu veřejnoprávní smlouvy vázán lhůtami uvedenými v § 96 odst. 1 a § 97 odst. 2. Jinak řečeno, na přezkum veřejnoprávní smlouvy se neaplikuje dvouměsíční (subjektivní), ani jednoroční (objektivní) lhůta pro zahájení přezkumného řízení. Stejně tak se neuplatní 15měsíční lhůta pro vydání rozhodnutí ve věci v přezkumném řízení. NSZ přitom neobsahuje zvláštní úpravu lhůt. V tom se liší od dosavadního stavebního zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu („**SZ**“), který pro přezkum veřejnoprávní smlouvy stanovil zvláštní lhůty (srov. § 78a odst. 9 SZ). Absence lhůt pro zahájení přezkumného řízení a vydání rozhodnutí v něm přitom zásadním způsobem snižuje právní jistotu stran.

Spory z veřejnoprávní smlouvy se, až na zvláštní úpravu příslušnosti správního orgánu, který o nich rozhoduje, řídí úpravou sporného řízení obsaženou v § 141 SŘ. Druhou odchylkou je skutečnost, že proti rozhodnutí vydanému ve sporném řízení nelze podat odvolání ani rozklad (§ 169 odst. 2). Nabízí se proto rovnou žaloba proti rozhodnutí správního orgánu, k jejímuž projednání je příslušný krajský soud.

Jakým způsobem si správní soudy s přezkumem rozhodnutí ze sporů týkajících se plánovacích smluv poradí, není zatím zřejmé. Jejich dosavadní rozhodovací činnost v oblasti přezkumu rozhodnutí ze sporů souvisejících s veřejnoprávními smlouvami se týká především veřejnoprávních smluv uzavíraných podle zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), nebo veřejnoprávních smluv o vytvoření dobrovolného svazku obcí podle zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení).

Plánovací smlouvu lze podle § 166 odst. 2 SŘ **vypovědět**, a to za předpokladu, že se tak stane písemnou formou a pokud si to strany dohodly a sjednaly výpovědní dobu. K výpovědi není potřeba souhlasu správního orgánu nebo součinnosti ostatních stran plánovací smlouvy. Zákonnost výpovědi z veřejnoprávní smlouvy nelze přezkoumat v přezkumném řízení podle § 165 SŘ. Nastane-li však

pochybnost o tom, zda byly splněny podmínky pro podání výpovědi z veřejnoprávní smlouvy, může strana plánovací smlouvy podat návrh na zahájení sporného řízení. Příslušný správní orgán pak ve sporném řízení rozhodne, zda byla výpověď z plánovací smlouvy podána v souladu se zákonem a smlouva tak pozbyla právních účinků. Dospěje-li k závěru, že podmínky pro podání výpovědi splněny nebyly, veřejnoprávní smlouva nadále trvá.[6]

Konečně posledním institutem veřejnoprávní povahy je možnost kterékoliv ze stran podat **návrh na zrušení veřejnoprávní smlouvy** ve smyslu § 167 SŘ. Zákon poskytuje taxativní výčet důvodů, mezi něž se kromě smluvního ujednání stran řadí podstatná změna poměrů rozhodujících pro stanovení obsahu veřejnoprávní smlouvy, rozpor smlouvy s právními předpisy či ochrana veřejného zájmu. Posledním důvodem je pak situace, kdy vyjdou najevo nové skutečnosti, které existovaly v době uzavírání veřejnoprávní smlouvy a nebyly straně bez jejího zavinění známy, prokáže-li strana, že by s jejich znalostí veřejnoprávní smlouvu neuzavřela. Nedojdou-li strany ke shodě a návrh není akceptován, přísluší i v tomto případě konečné rozhodnutí správnímu orgánu (§ 167 odst. 3 SŘ). V tomto případě se jedná o správní orgán příslušný k rozhodování sporů z veřejnoprávní smlouvy, který rozhodne opět ve sporném řízení. S ohledem na obecné a do značné míry neurčité vymezení některých důvodů (například ochrana veřejného zájmu) nelze riziko zrušení plánovací smlouvy považovat za zanedbatelné. Otázkou, která vzhledem ke specifické povaze plánovacích smluv není dosud postavena najisto, jsou účinky a důsledky zrušení plánovací smlouvy v přezkumném řízení. Podle převažujícího názoru v případě zrušení veřejnoprávní smlouvy, jejímž obsahem jsou vzájemná práva a povinnosti, nastávají účinky *ex nunc*.[7]

Pochybnosti přetrvávají i ve vztahu k vypořádání stran pro případ zániku plánovací smlouvy. V souvislosti s rizikem výpovědi či zrušení smlouvy se nabízí použití institutu bezdůvodného obohacení. Lze uvažovat také o tom, že strany souběžně s plánovací smlouvu uzavřou soukromoprávní dohodu, v níž pro tento případ upraví svá práva a povinnosti. Takové soukromoprávní ujednání by mělo být možné, ledaže by sloužilo k obcházení regulace veřejnoprávních a plánovacích smluv. Jeho přípustnost a možnosti využití přesto musí být předmětem dalšího zkoumání.

Závěr

Plánovací smlouva není v českém právním řádu úplnou novinkou, nicméně NSZ přináší její novou podobu. Jaká jsou tedy veřejnoprávní specifika plánovací smlouvy, která je při úvahách o volbě vhodného nástroje pro spolupráci s obcí potřeba vzít v potaz?

Z řady veřejnoprávních závazků, k nimž se veřejnoprávní strana plánovací smlouvy může zavázat, považujeme z pohledu stavebníka za přínosné zejména ujednání o omezení práv veřejnoprávní strany podávat námitky či opravné prostředky. Ve spojení s dalšími ustanoveními NSZ toto zajišťuje, že správní orgán nebude přihlížet k námitkám vzneseným veřejnoprávní stranou plánovací smlouvy, které jsou se smlouvou v rozporu. Shodný postup se uplatní nejen v průběhu správního (včetně odvolacího) řízení, ale i v případě soudního přezkumu, což stavebníkům poskytuje větší jistotu oproti soukromoprávním smlouvám, které v tomto směru nemají na rozhodování správních orgánů vliv.

Přezkum plánovací smlouvy probíhá pouze z moci úřední, přičemž stavebník může podat pouze nenárokový podnět na jeho zahájení. Problémovou je absence lhůt pro zahájení přezkumného řízení a vydání rozhodnutí v něm, která snižuje právní jistotu stran. Druhou možností přezkumu v širokém slova smyslu představují spory z veřejnoprávních plánovacích smluv, které se řídí pravidly sporného řízení podle § 141 SŘ, s odchylkami v příslušnosti správního orgánu povolaného k jejich řešení a nemožností podat odvolání či rozklad. Místo opravného prostředku zákon nabízí možnost rovnou podat žalobu ke správnímu soudu.

Z pohledu stavebníka může vysoká míra ingerence správních orgánů představovat riziko, zejména ve srovnání s alternativou soukromoprávní smlouvy. Pokud totiž vyvstanou neshody v souvislosti s inominátní smlouvou, řeší je civilní soud, tj. nezávislý orgán dobře obeznámený se smluvní problematikou. Oproti tomu soudní přezkum veřejnoprávní smlouvy je limitován na přezkum rozhodnutí vzešlého ze sporného řízení. Správní orgány navíc musí jednat ve veřejném zájmu. Plánovací smlouva tak představuje trade-off mezi větší jistotou ve vztahu k závazkům veřejnoprávní strany a silným veřejnoprávním vlivem, zejména pro případ, že mezi stranami vyvstanou neshody – poslední slovo má totiž správní orgán, a až poté správní soud.

JUDr. Denisa Skládalová, LL.M.

Mgr. Filip Kisić Svoboda, MBA

B.Right Advokáti s.r.o.

Dušní 8/11
110 00 Praha 1

Tel.:+420 607 363 506
E-mail: info@beright.cz

---

[1] Srov. § 66 odst. 2 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon).

[2] Postoupit smlouvu však je – odlišně od úpravy obsažené v SŘ – s ohledem na § 130 odst. 2 NSZ (za předpokladu souhlasu všech stran) možné.

[3] KORBEL, F., KALENSKÝ, T., HNILIČKOVÁ, B., GABRHELOVÁ, P. Revoluční úprava plánovacích smluv aneb novinky ve spolupráci obcí a developerů (2024). Dostupné >>> zde; MÁCHA, A. Plánovací smlouvy. Dostupné >>> zde, s. 2; BROŽ, J. Nový stavební zákon v kostce: Díl I. Východiska rekodifikace, organizace veřejné správy a plánovací smlouvy. Dostupné >>> zde, s. 40.

[4] Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 3. 7. 2019, sp. zn. 24 Cdo 172/2019.

[5] JEMELKA, L., PONDĚLÍČKOVÁ, K., BOHADLO, D. Správní řád. Komentář. 7. vyd. Praha: C. H. Beck, 2023, s. 1003.

[6] Závěr č. 52 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 11. 12. 2006, Závěr č. 76 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 2. 3. 2009.

[7] PŘÍKOPA, V. Veřejnoprávní smlouvy koordinační. Praha: C. H. Beck, 2018, s. 149.

Další články:

- Novela zákona o pyrotechnice: likvidace profesionálů namísto zmírnění negativních vlivů
- Konec zákonné koncentrace řízení? Návrh Nejvyššího soudu před Ústavním soudem
- Soudní poplatky v řízení o rozvodu manželství a úpravy poměrů k nezletilému dítěti po tzv. rozvodové novele
- Imise ve stavebním řízení aneb kde končí veřejný zájem a začíná soukromé právo?
- Užívání prostoru nad pozemkem třetí osobou
- Přístup k nemovitosti přes pozemek třetí osoby
- PŘEHLEDNĚ: Jak funguje předkládání plné moci? Postačí soudu jen její „fotokopie“? Aneb vývoj právní úpravy požadavků na plnou moc v našem právním systému.
- Využívání nástrojů umělé inteligence: proč je GDPR relevantní?
- Transfer Pricing: Na co si dát pozor s blížícím se koncem roku
- Byznys a paragrafy, díl 24.: Digitalizace korporátního práva: EU cílí na snížení administrativy při přeshraničním podnikání
- Itálie zavádí povinné přilby pro všechny lyžaře: komplexní přehled legislativních novinek pro sezónu 2025/2026