

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

Spolupráce zadavatele a developera z pohledu rozhodovací praxe ÚOHS a plánovacích smluv

S ohledem na pokračující tlak na rozvoj území obcí, zejména v oblasti rezidenční, smíšené a komerční výstavby, nabývá na významu smluvní spolupráce mezi obcemi coby veřejnými zadavateli a soukromými investory - developery. Obcím tato spolupráce umožňuje, do určité míry, do developerova záměru promítat své vlastní požadavky, zatímco developer získává odpovídající právní jistotu, že obec nebude podnikat kroky za účelem blokování či ztížení realizace projektu. Zatímco za předchozí právní úpravy se smluvní spolupráce odehrávala prostřednictvím uzavírání inominátních (nepojmenovaných) soukromoprávních smluv[1], aktuální zákon č. [283/2021](#) Sb., stavební zákon, ve znění pozdějších předpisů (dále jen "StZ") předpokládá uzavírání tzv. plánovacích smluv s veřejnoprávní povahou. Důležitou součástí plánovacích smluv jsou práva a povinnosti související s vybudováním veřejné infrastruktury, jejíž potřeba je vyvolána developerským záměrem. Při nastavení těchto závazků by však neměly být opomíjeny limity vyplývající z právní úpravy zadávání veřejných zakázek, zejména zákona č. [134/2016](#) Sb., o zadávání veřejných zakázek, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „ZZVZ“).

V návaznosti na míru zapojení obce do konkrétního projektu a na intenzitu jejího vlivu na podobu a výsledek výstavby je nezbytné vždy individuálně posuzovat, zda smluvní vztah s developerem nepředstavuje veřejnou zakázku na stavební práce, případně koncesi. Toto rozhraní nebývá v praxi vždy zcela zřetelné, neboť spolupráce obce a developera se často pohybuje v hraniční oblasti mezi výkonem veřejnoprávních regulačních pravomocí a soukromoprávním smluvním závazkem. Právě v těchto případech nabývá zásadního významu rozhodovací praxe orgánů dohledu nad zadáváním veřejných zakázek, resp. evropská judikatura.

Významným vodítkem pro posouzení těchto vztahů z hlediska ZZVZ je rozhodovací praxe Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže (dále jen „**ÚOHS**“), která dlouhodobě navazuje na judikaturu Soudního dvora Evropské unie. Z hlediska nastavení současné praxe obcí a developerů je jedním z klíčových rozhodnutí ÚOHS sp. zn. ÚOHS-R0057/2023/VZ, které názorně ilustruje, jakým způsobem ÚOHS nahlíží na komplexní smluvní struktury mezi developerem a obcí. V uvedeném případě ÚOHS posuzoval soubor vzájemně provázaných právních jednání, jejichž deklarovaným cílem bylo umožnit realizaci developerského záměru a současně zajistit vybudování odpovídající veřejné dopravní a technické infrastruktury. Zadavatel zde nejprve s developerem v souvislosti s jím zamýšlenou výstavbou obchodního centra uzavřel smlouvu o budoucí smlouvě kupní, jejímž předmětem byl převod pozemků určených k realizaci obchodního centra na developera, přičemž k vybudování související veřejné technické a dopravní infrastruktury se na své náklady zavázal zadavatel. Byť uvedené nastavení mohlo vyvolat otázku, proč si obec nevynutila žádnou kontribuci developera v souvislosti s výstavbou související infrastruktury, z pohledu samotného ZZVZ takto nastavenému vztahu nelze nic vytknout. Nicméně následně smluvní strany uzavřely dodatek, jímž došlo, kromě převodu práv a povinností ze smlouvy na nového developera, k „přesunu“ povinnosti vybudovat související infrastrukturu ze zadavatele na developera, přičemž zadavatel se zavázal náklady na její vybudování developerovi „kompenzovat“ snížením kupní ceny za prodávané pozemky. Takto developerem vybudovaná infrastruktura měla být následně víceméně za symbolickou

cenu převedena do vlastnictví zadavatele.

Výše uvedeným způsobem modifikované smluvní uspořádání již narazilo na mantinely stanovené ZZVZ. Podstatným prvkem posuzovaného případu bylo nastavení ekonomického vyrovnání mezi stranami za vybudování infrastruktury, která připadla zadavateli. ÚOHS dovedl, že protiplnění developerovi za vybudování infrastruktury sice nespočívalo v klasické úplatě ceny, ale bylo realizováno nepřímo, a to prostřednictvím snížení kupní ceny převáděných pozemků oproti její původně předpokládané výši. Z pohledu ÚOHS tak vznikl klasický „zakázkový“ ekonomický vztah, v jehož rámci zadavatel fakticky pořizoval stavební práce, a to za úplatu. ÚOHS v této souvislosti zdůraznil, že při posuzování existence veřejné zakázky nelze izolovaně posuzovat jednotlivé smluvní vztahy, nýbrž je třeba zkoumat skutečný hospodářský smysl komplexního smluvního uspořádání. Skutečnost, že smluvní dokumentace neobsahovala klasickou smlouvu o dílo, nebyla podle ÚOHS rozhodující. Podstatné bylo, že město prostřednictvím komplexu smluv do svého vlastnictví získalo konkrétní plnění spočívající ve vybudování infrastruktury, kterou měla být následně užívána k plnění svých veřejných funkcí. ÚOHS rovněž akcentoval míru vlivu města na vymezení předmětu plnění, neboť rozsah a charakter infrastruktury budované v přímém hospodářském zájmu obce byl smluvně detailně specifikován. Z těchto důvodů ÚOHS uzavřel, že prostřednictvím komplexu smluvních vztahů došlo k zadání veřejné zakázky, konstatoval spáchání přestupku a uložil zadavateli pokutu.

Komentované rozhodnutí ÚOHS je v tomto ohledu významné nejen pro svůj konkrétní skutkový základ, ale i pro obecnější závěry, které z něj vyplývají. Potvrzuje totiž dlouhodobou linii rozhodovací praxe, podle níž není možné vyhnout se aplikaci ZZVZ pouhým formálním označením smluvního vztahu jako plánovací smlouvy či jiného soukromoprávního instrumentu. Pokud obec překročí rámec obecné veřejnoprávní regulace území a vstoupí do role subjektu, který si prostřednictvím smluvního ujednání zajišťuje konkrétní výsledek stavební činnosti, je nutné takový vztah podříditi režimu zadávání veřejných zakázek. V souvislosti s výše uvedeným výkladem je vhodné upozornit na chystanou novelu StZ[2]. V rámci novely je totiž počítáno rovněž doplněním úpravy institutu plánovací smlouvy. Podle navrhovaného znění § 131 StZ může být obsahem plánovací smlouvy, mimo jiné, úprava poskytnutí příspěvku na společné řešení podle nově navrhovaného § 137 odst. 6 StZ. Smyslem této úpravy je vytvořit zákonný rámec pro situace, kdy se stavebník podílí na financování nebo realizaci veřejné infrastruktury, jejíž potřeba je vyvolána jeho záměrem. Navrhovaná právní úprava reflektuje skutečný stav praxe, v níž obce často požadují po developerech finanční či věcné plnění, které má kompenzovat zvýšené nároky na dopravní, technickou nebo občanskou infrastrukturu. Z pohledu práva veřejných zakázek je výslovné doplnění možnosti sjednat příspěvek neutrální a jeho poskytnutí samo o sobě zakázkové konotace nemá. Skutečnost, že zákon výslovně připouští sjednání příspěvku, však sama o sobě neznamená, že na způsobu, jakým bude tento příspěvek poskytnut, nezáleží. Obec v postavení zadavatele by totiž měla zbystrit, resp. přistupovat velmi opatrně ke konstruktům, které by mohly být posouzeny např. tak, že developer si poskytnutí příspěvku „odpracuje“ tím, že zajistí vybudování související infrastruktury; případně bude právní jednání interpretováno tak, že obec od požadavku na jeho uplatnění upustila z důvodu závazku developera potřebnou veřejnou infrastrukturu vybudovat. Tyto situace mohou být hraniční a bude třeba optikou tuzemské a evropské rozhodovací praxe posuzovat vždy každý případ zvlášť. V tomto kontextu je vhodné znovu připomenout rozdíl mezi situací, kdy developer poskytuje obci příspěvek na infrastrukturu vyvolanou jeho záměrem, a situací, kdy obec prostřednictvím smluvního uspořádání fakticky „nepřímo platí“ za infrastrukturu, kterou si pořizuje (též) pro vlastní potřebu. Právě druhý z těchto případů byl podle ÚOHS naplněn ve výše rozebírané věci, a proto byl podřazen pod režim veřejných zakázek. Lze proto uzavřít, že připravovaná novela StZ sama o sobě mantinely spolupráce obcí a developerů dané ZZVZ nemění. Nicméně plánovací smlouvy je třeba sjednávat při vědomí si regulace stanovené ZZVZ a upřesněné v rozhodovací praxi. Pro obce i developery tak zůstává klíčové pečlivé právní posouzení každého konkrétního projektu s ohledem na jeho skutečný obsah.

Mgr. Martin Látal,
advokát

Solkind

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

Praha / Brno / Ostrava

tel.: +420 222 866 555

e-mail: info@solkind.cz

[1] Byť i předchozí právní úprava obsahovala dílčí ustanovení, která předpokládala spoluúčast developera na infrastruktuře související s jeho záměrem.

[2] Jde o poslanecký návrh zákona (sněmovní tisk 67/0 ze dne 12. 12. 2025).

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

Další články:

- [JIŘÍ HARNACH - VEŘEJNÉ ZAKÁZKY LIVE! - DUBEN 2026](#)
- [Prokazování dostupnosti technického vybavení při zadávání veřejných zakázek - limity sdílení technického vybavení](#)
- [JIŘÍ HARNACH - VEŘEJNÉ ZAKÁZKY LIVE! - BŘEZEN 2026](#)
- [Zdrojové kódy jako „pojistka“ proti vendor-lock-inu: judikatorní korekce a její meze](#)
- [Spolupráce zadavatele a developera z pohledu rozhodovací praxe ÚOHS a plánovacích smluv](#)
- [Listinné nabídky v éře elektronizace: přestupek, nebo legitimní postup?](#)
- [JIŘÍ HARNACH - VEŘEJNÉ ZAKÁZKY LIVE! - ÚNOR 2026](#)
- [Změna poddodavatele v průběhu zadávacího řízení](#)
- [JIŘÍ HARNACH - VEŘEJNÉ ZAKÁZKY LIVE! - LEDEN 2026](#)
- [Metoda Design & Build na poli veřejných zakázek](#)
- [Požadavek zadavatele na prokazování referencí prostřednictvím staveb občanské vybavenosti ve světle rozhodovací praxe](#)