

Právní posudek

advokátní kancelář FRANK BOLD ADVOKÁTI, s. r. o.

Právní posudek Metodiky spoluúčasti investorů na rozvoji území

Od: Petr Bouda, Jiří Nezhyba - Frank Bold Advokáti, s.r.o.
Pro: Hlavní město Praha
Věc: Právní posudek Metodiky spoluúčasti investorů na rozvoji území
Datum: 6. 12. 2021

Zadání

Obsahem tohoto posudku je komplexní posouzení Metodiky spoluúčasti investorů na rozvoji území, vedoucí autorského týmu Ing. arch. Filip Foglar (dále jen „Metodika“), který připravilo Hlavní město Praha jako koaliční materiál Rady hl. m. Prahy v gesci územního rozvoje a územního plánu I. náměstka primátora doc. Ing. arch. Petra Hlaváčka. Cílem posudku je poskytnout oponenturu vedoucí k právní verifikaci Metodiky se strukturovanými odpověďmi na následující témata a otázky, s odůvodněním a vazbou na právní praxi, právní legitimitu, ev. s příklady rozsudků soudů:

1. Je možno principy Metodiky legálně a legitimně požadovat?

- V rámci posudku odůvodnit obecně možnost požadovat po investorech investiční příspěvek dle Metodiky ve formě peněžitého i věcného plnění, a to z hlediska legitimacy i legality takového požadavku. Posudek má poskytnout odpověď na otázku, jak se liší právní legitimita požadavků na plnění v případech investičních záměrů se změnou územního plánu hl. m. Prahy (dále též „ÚP“) a v případech beze změny ÚP, tj. v záměrech a územích dle stávajícího právního vztahu (nároku) v území? Metodika totiž požaduje plnění pouze v případech, kdy je k umístění investičního záměru nutná změna ÚP.
- Popsat právní rámec pro uplatňování navržené Metodiky ze strany hl. m. Prahy a jeho městských částí – rozlišení postavení hl. m. Prahy a jeho městských částí v přenesené a samostatné působnosti.
- Vysvětlit, zda jednání s investorem dle Metodiky o uzavření smlouvy o spolupráci a o poskytnutí investičního příspěvku (včetně změny územního plánu h. m. Prahy) nemůže být snad považováno za korupční jednání či střet zájmů či zda nemůže docházet k systémové podjatosti apod., včetně vysvětlení, proč lze vůbec smlouvu o spolupráci s investorem uzavřít a smluvní povinnosti z ní zajistit smluvní pokutou či jinou sankcí.
- Identifikovat rizika soudní napadnutelnosti smluv o spolupráci uzavřených na základě Metodiky a soudní napadnutelnosti změn územního plánu hl. m. Prahy podaných na základě požadavku investora.
- Popsat, zda je postup dle Metodiky v souladu s mandátem zastupitele hl. m. Prahy nebo městské části.

2. Možný střet postupu dle Metodiky a zákona o zadávání veřejných zakázek

- Popis podstaty problému - nemožnosti uzavírat určité smlouvy o spolupráci s investory bez předchozího zadávacího řízení dle zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejné zakázky.
- Odlišení situace hl. m. Prahy a jeho městských částí např. od situace Milána z hlediska rozsudku Evropského soudního dvora C-399/98.
- Identifikace problematických případů, kdy by hl. m. Praha či městská část musela postupovat jako veřejný zadavatel veřejné zakázky (započítání věcného plnění na peněžité plnění, realizace investičního záměru na pozemcích hl. m. Prahy, společná výstavba financovaná investorem a hl. m. Prahou, resp. městskou částí, podrobnost požadavků městské části na věcné plnění poskytované investorem apod.).

3. Doporučit a rozvést vhodnou formu a konstrukci (pojmenování) smlouvy

- Navrhnout druh smlouvy, kterou by měl investor a hl. m. Praha (anebo MČ) uzavřít před schválením změny ÚP, vysvětlit, zda se jedná o smlouvu nepojmenovanou nebo o konkrétní smluvní typ.
- Určit, kdo by měl smlouvu uzavírat (v jakých případech by smlouvu uzavíralo zastupitelstvo hl. m. Prahy nebo MČ a v jakých případech rada hl. m. Prahy nebo MČ) a popsat doporučený mechanismus. Nevadí, že zastupitelstvo hl. m. Prahy poté bude rozhodovat o změně ÚP?
- Navrhnout varianty (kombinace) odkládacích podmínek ve smlouvě, vztažené k územnímu rozhodnutí, stavebnímu povolení anebo kolaudaci.
- Jak zajistit právní kontinuitu smluv s investorem žádajícím o změnu ÚP, který je vlastníkem pozemků, v případě změny v osobě vlastníka pozemků, a v případě změny politické reprezentace?
- Jaký je problém či riziko podjatosti při uzavření smlouvy? Může být při rozhodování o změně ÚP nějak podjaté zastupitelstvo hl. m. Prahy?

Analýza

1. Je možno principy Metodiky legálně a legitimně požadovat?

Pokud v rámci této části posudku používáme pojem „Zásady“, rozumí se tím jakkoli pojmenovaný dokument, schválený obcí, na základě kterého obec jedná s investorem o umístění jeho investičního záměru na území obce a na základě kterého jsou uzavírány mezi obcí a investorem smlouvy o poskytnutí investičního příspěvku (jehož výše vyplývá již ze Zásad), resp. o spolupráci. Metodika však obsahuje především způsob výpočtu investičního příspěvku v případě umístování investičních záměrů vyžadujících změnu územního plánu hl. m. Prahy (dále též „ÚP“) a vymezení započitatelného věcného plnění, jedná se tedy o odlišný dokument, který však je v mnohém dokumentem srovnatelným se Zásadami, když kromě způsobu určení investičního příspěvku obsahuje i proces postupu investora při uzavírání smluv s hl. m. Prahou anebo městskou částí hl. m. Prahy (dále jen „MČ“) na straně jedné a Investorem na straně druhé.¹ Investorem rozumíme pro účely tohoto posudku fyzickou nebo právnickou osobu, která hodlá na území hl. m. Prahy umístit investiční záměr, tedy nový stavební záměr ve smyslu § 3 odst. 5 zákona č. 183/2006 Sb., stavebního zákona, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „SZ“), nebo osobu, která dala podnět ke změně územního plánu hl. m. Prahy (dále též „ÚP“), případně vlastníka nemovitosti dotčené změnou ÚP, i pokud se jedná o Změnu ÚP navrženou HMP nebo MČ, je-li to v zájmu takového vlastníka a s jeho souhlasem, nebo vlastníka nemovitosti nacházející se v ploše změny ÚP, pokud s jeho souhlasem žádá o změnu ÚP jiný vlastník. Za Investora se podle Metodiky považuje též HMP nebo MČ, pokud je v pozici podatele podnětu ke změně ÚP nebo vlastníka nemovitosti dotčené změnou ÚP, resp. vlastníka nemovitosti nacházející se v ploše změny ÚP.

1.1 Legitimita požadavku na investiční příspěvek od investora

1.1.1 Legitimní cíl

Již v současnosti řada obcí (i městských částí hl. m. Prahy)² vyžaduje po – obvykle některých – investorech, tedy po žadatelích o vydání územního rozhodnutí nebo srovnatelného právního aktu, resp. stavebnících ve smyslu § 2 odst. 2 písm. c) SZ, kteří hodlají na území obce umístit nový stavební záměr ve smyslu § 3 odst. 5 SZ,³ tzv. investiční příspěvek. Požadavek na poskytnutí investičního příspěvku je odůvodněn jedním ze dvou legitimních⁴ důvodů:

1. umístování nových stavebních záměrů na území obce s sebou nese navyšování počtu obyvatel nebo pracovníků, a vyvolává nezbytné náklady obce na rozšíření kapacit stávajících či vybudování zcela nových staveb a zařízení pro veřejnou infrastrukturu ve smyslu § 2 odst. 1 písm. m) SZ, včetně zajištění občanského vybavení pro vzdělávání a výchovu, sociální služby, zdravotní služby či kulturu, a zajištění potřebných kapacit veřejných služeb, které obec poskytuje dle § 35 odst. 2 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „ZOO“). V případě hl. m. Prahy a jeho městských částí platí § 16 odst. 3 zákona

¹ Tomu ostatně odpovídá účel Metodiky na st. 6: „Účelem Metodiky je stanovení doporučené spoluúčasti investorů na zvýšených nákladech obce na veřejné infrastrukturu a řešení jejích deficitů, a to při změně územního plánu, a součinnost obce s investorem. To vše za transparentních a předem stanovených podmínek, při snaze promítnout závěry i do institutu plánovacích smluv.“

² Viz dokument zpracovaný Frank Bold Advokáti, s.r.o. s názvem Analýza Pravidel pro investory aplikovaných v MČ Prahy, ve znění ke dni 6. 12. 2021.

³ Stavebním záměrem se rozumí stavba, změna dokončené stavby, terénní úprava, zařízení nebo údržba.

⁴ Legitimitu požadavku na investiční příspěvek potvrzují též publikace Zahumenská, V., Zahumenský, D., Svoboda, P., Humlíčková, P. Smlouvy o rozvoji území obcí. Když je investor za humny. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, nebo metodika Ministerstva pro místní rozvoj, dostupná zde: <https://www.obcepro.cz/data/MMR-obce-investori-web.pdf>

č. 131/2000 Sb., o hl. m. Praze, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „Zákon o HMP“), který obsahuje prakticky totožnou úpravu.

Požadavek na zajištění fungující a dostupné veřejné infrastruktury plyne též z cílů a úkolů územního plánování vymezených v § 18 odst. 1 a 2 SZ a § 19 odst. 1 písm. i) SZ.⁵

Uvedené kapacity veřejné infrastruktury a služeb nemohou s ohledem na jejich aktuální příjmy dle rozpočtového určení daní zajišťovat výhradně obce ze svých veřejných rozpočtů (které jsou z povahy věci omezeny a u nichž právě náklady na zajištění veřejné infrastruktury a služeb tvoří podstatnou část výdajů),⁶ je proto možné, aby se na nich přiměřeným způsobem (tj. přiměřeným z hlediska parametrů svého stavebního záměru a nákladů na odpovídající zajištění veřejné infrastruktury a veřejných služeb) podíleli také jednotliví investoři. Legitimita požadavku na kompenzaci vychází z principu „investor platí“, který je možné považovat za analogický principu „znečišťovatel platí“,⁷ s nímž se lze setkat již v právu životního prostředí⁸ a který slouží ke kompenzacím negativních externalit (znečištění), k němuž dochází v důsledku určité (obvykle podnikatelské) činnosti, neboť znečišťovatel nemůže očekávat, že jím způsobené znečištění bude kompenzováno výhradně z veřejných rozpočtů;

2. v případě stavebního záměru vyžadujícího změnu územního plánu dochází schválením této změny, obvykle spočívající ve změně zařazení pozemku investora z nezastavitelné do zastavitelné plochy, ev. ve změně regulativů územního plánu umožňující větší zastavitelnost pozemku investora, ke zhodnocení dotčených pozemků investora. Za toto zhodnocení by měl proto investor poskytnout obci určitý podíl ze zhodnocení, neboť je to obec, která toto zhodnocení umožnila. Poskytování investičního příspěvku za zhodnocení pozemku je podobné placení místního poplatku za zhodnocení stavebního pozemku možností jeho připojení na stavbu vodovodu nebo kanalizace podle § 10c zákona č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů v tom smyslu, že se v obou případech jednáním obce zvyšuje hodnota pozemku investora, přičemž investor by měl část takto získaného zhodnocení poskytnout obci.⁹ Na placení investičního příspěvku lze nahlížet též jako na

⁵ Zahumenská, V., Zahumenský, D., Svoboda, P., Humlíčková, P. Smlouvy o rozvoji území obcí. Když je investor za humny. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, s. 39-40.

⁶ Srov. <http://www.dvs.cz/clanek.asp?id=6789684>

⁷ Polluter pays principle je též jednou ze zásad mezinárodního práva veřejného a je rovněž upraven v právu EU, a to jak primárním (viz čl. 130r odst. 2 Smlouvy o založení EHS ve znění z roku 1985), tak sekundárním (zejména směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/35/ES z 21. 4. 2004 o odpovědnosti za životní prostředí v souvislosti s prevencí a nápravou škod na životním prostředí).

⁸ Princip „znečišťovatel platí“ je prováděn primárně ekonomickými nástroji, kterými jsou jak některé spotřební daně (daně z minerálních olejů, daně ze zemního plynu, daně z elektřiny atd.), tak poplatky za znečištění životního prostředí, resp. jeho určitých složek (poplatek za vypouštění odpadních vod, poplatek za znečišťování ovzduší, poplatek za ukládání odpadu atd.). Požadavek investičního příspěvku svou povahou odpovídá poplatkům, které jsou (na rozdíl od spotřebních daní, jejichž primárním účelem je zajištění příjmů veřejných rozpočtů) účelově vázány (a to na ochranu životního prostředí) a jejich cílem je primárně motivování znečišťovatele k minimalizaci znečištění, nikoli generování příjmů veřejných rozpočtů.

⁹ Rozdíl mezi investičním příspěvkem a místním poplatkem za zhodnocení stavebního pozemku možností jeho připojení na stavbu vodovodu nebo kanalizace spočívá v tom, že obec tímto poplatkem de facto získává zpět část nákladů, které předtím sama vynaložila na vybudování vodovodu či kanalizace na pozemku investora. V případě schválení změny územního plánu má obec možnost požadovat náklady na pořízení územního plánu po investrovi coby navrhovateli podle § 45 odst. 4 SZ, avšak těmito náklady se podle § 55a odst. 2 písm. f) SZ rozumí pouze náklady na zpracování změny územního plánu, na vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území, pokud se zpracovává, na vyhotovení úplného znění územního plánu po jeho změně, náklady na zpracování změn regulačních plánů touto změnou vyvolaných a vyhotovení úplného znění regulačních plánů po jejich změně, popřípadě náklady podle § 71 odst. 7 SZ. Obec nemůže požadovat úhradu nákladů na činnost pořizovatele a na pojednání, investor tak nehradí veškeré náklady spojené se změnou územního plánu obce.

obdobu náhrady za změnu v území dle § 102 SZ s tím rozdílem, že změnou územního plánu umožňujícím zastavění pozemku investora nevzniká investorovi újma, kterou by měla obec hradit, ale naopak zhodnocení, jehož část by měl poté poskytnout obci.

Oba výše uvedené důvody lze navíc kombinovat, takže v případě umístění stavebního záměru investora, k němuž je nutná i změna územního plánu, může obec požadovat jak podíl ze zhodnocení pozemku, tak kompenzaci nákladů na veřejnou infrastrukturu (a veřejné služby).

Výše uvedené důvody dávají odpověď rovněž na otázku č. 3, jak se liší legitimita v případě investičního záměru vyžadujícího změnu územního plánu od případu, kdy tato změna zapotřebí není.

Podle čl. 2.1 Metodiky je cílem stanovit spravedlivou a odůvodněnou spoluúčast investorů na zvýšených nákladech HMP a MČ v souvislosti se změnami v území, vyplývajících ze změny ÚP. Předpokládá se tedy, že Investor bude svůj Investiční záměr, pro který je nutná změna ÚP, následně realizovat, s čímž budou spojeny nutné náklady na zajištění veřejné infrastruktury a služeb. Metodika tak sleduje výše uvedený legitimní cíl č. 1.

1.1.2 Výše investičního příspěvku musí být odůvodněná, resp. odůvodnitelná

S legitimitou požadavku na investiční příspěvek souvisí stanovení výše investičního příspěvku, resp. přiměřenost požadavků obce na plnění poskytované investorem. Hl. m. Praha a jeho městské části by měly být schopny v první řadě identifikovat deficity stávající veřejné infrastruktury a stanovit plánované rozšiřování veřejné infrastruktury (výchozíkem může být strategie rozvoje hl. m. Prahy a související strategie rozvoje jednotlivých městských částí)¹⁰ a následně vyčíslit náklady spojené se zajištěním veřejné infrastruktury a odůvodnit tak výši investičního příspěvku požadovanou po investorovi.¹¹ Současně by požadovaná výše investičního příspěvku měla být přiměřená investičnímu záměru, resp. z něj plynoucím nárokům na zajištění veřejné infrastruktury.

Cílem Metodiky, uvedeným na str. 3 její prezentace (pracovní verze 4.0 z 16. 3. 2021), je „objektivní formou zajistit férový a přiměřený podíl investora na rozvoji území v těch případech, kdy žádá o nenárokovou změnu územního plánu, jež zvyšuje hodnotu jeho pozemku.“ Účelem Metodiky na str. 11 pak je „stanovení doporučené spoluúčasti investorů na zvýšených nákladech obce na veřejné infrastrukturu a řešení jejich deficitů, a to při změně územního plánu, a součinnosti obce s investorem.“ To odpovídá i programovému prohlášení na str. 12 prezentace Metodiky, podle něhož mají investoři nést spravedlivý podíl na budování infrastruktury, veřejného prostoru a občanské vybavenosti na základě společenské odpovědnosti firem. **Tomuto cíli pak odpovídá navržený způsob výpočtu výše investičního příspěvku**, popsáný v Metodice zejména na str. 23 až 31, z něhož je zřejmé, že výchozíkem je primárně stanovení tarifu 2300 Kč za m² a navržený vzorec pro výpočet referenční výše doporučeného minimálního plnění investora, který na zohledňuje změny územního plánu hl. m. Prahy a rozdílnost jednotlivých stabilizovaných ploch (pokud není stanoven kód míry využití území), včetně jejich umístění ve vnitřním či vnějším pásmu.

Lze uzavřít, že Metodika umožňuje hl. m. Praze i jeho MČ odůvodnit požadovanou výši investičního příspěvku.

¹⁰ Metodika není strategií rozvoje hl. m. Prahy dle § 59 odst. 2 písm. d) Zákona o HMP (ale měla by z ní vycházet), ani není programem rozvoje územního obvodu dle § 59 odst. 2 písm. j) Zákona o HMP.

¹¹ Za účelem vymezení nákladů spojených se zajištěním veřejné infrastruktury na území obce lze vyjít např. z dokumentu „Průměrné ceny dopravní a technické infrastruktury obcí“ (aktualizace k roku 2019: <http://www.uur.cz/default.asp?ID=899>), Programy rozvoje obce, případně „zásobníky projektů“, zahrnující obcí plánovanou výstavbu veřejné infrastruktury spolu s odhadem nákladů. Viz ¹¹ Zahumenská, V., Zahumenský, D., Svoboda, P., Humlíčková, P. Smlouvy o rozvoji území obcí. Když je investor za humny. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, s. 40-43.

1.2 Legalita požadavku na investiční příspěvek od Investora

K legalitě požadavku obce, resp. hl. m. Prahy a jeho městských částí, na poskytnutí investičního příspěvku, je třeba na úvod uvést, že žádný právní předpis poskytování investičního příspěvku výslovně neupravuje. Nový stavební zákon č. 283/2021 Sb., který by měl nabýt plné účinnosti k 1. 7. 2023, by toto mohl změnit v souvislosti s právní úpravou tzv. plánovacích smluv, které předpokládají věcné či peněžité plnění investora, a to i za zhodnocení pozemku v důsledku změny územního plánu (viz § 131 odst. 3 písm. e) citovaného zákona).

Možnost obce požadovat po investorovi investiční příspěvek a uzavírat s ním za tímto účelem např. darovací smlouvy pak potvrdily např. rozsudky Okresního soudu ve Vsetíně a Krajského soudu v Olomouci v kauze údajného zneužití pravomoci úřední osoby (§ 329 zákona č. 40/2009 Sb., trestního zákona, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „TrZ“), kterého se měla dopustit starostka obce Velká Lhota tím, že od roku 2017 do roku 2018 uzavírala darovací smlouvy na částky ve výši několika tisíc Kč s fyzickými a právnickými osobami, které na území obce používaly ad hoc těžkou techniku a tím poškozovaly místní pozemní komunikace v obci Velká Lhota, přičemž takto získané finanční prostředky byly určeny k opravě místních pozemních komunikací. Státní zástupce označil toto uzavírání darovacích smluv za „rozhodnutí o poplatcích“, resp. za obcházení zákona č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, resp. za obcházení zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů, jehož § 22 an. upravuje výběr mýtného. Soudy obou stupňů ovšem zprostily starostku obce Velká Lhota vzneseného obvinění a potvrdily tak legálnost starostkou zvoleného postupu.¹² Rovněž město Říčany uspělo v soudních sporech ohledně plnění ze smluv sjednaných na základě Zásad, upravujících dobrovolné poskytování příspěvků určených na budování veřejné infrastruktury, což potvrdil **Obvodní soud pro Prahu 4** ve svém rozsudku ze dne 24. 9. 2015, sp. zn. 12 C 41/2015. Závěry obvodního soudu pak potvrdil Městský soud v Praze ve svém rozsudku ze dne 15. 6. 2016, sp. zn. 72 Co 143/2016. Obdobně se město Říčany úspěšně domohlo uhrazení finančního příspěvku v řízení u **Okresního soudu Praha-východ** pod sp. zn. 34 C 18/2015 (řízení skončilo uzavřením smíru).

Investiční příspěvek pak nelze pokládat za produkt trestného činu vydírání ve smyslu § 175 odst. 1 TrZ, neboť jeho skutkovou podstatou je nucení jiného násilím, pohrůžkou násilí nebo pohrůžkou jiné těžké újmy, aby něco konal, opominul nebo trpěl. Chybí zde totiž ona pohrůžka „jiné těžké újmy“, kterou by se rozuměla např. hrozba závažné majetkové újmy, vážné újmy na právech apod., přičemž jednání pachatele musí být jednáním neoprávněným. Jednání obce, která po investorovi požaduje investiční příspěvek s tím, že jinak nepodpoří investiční záměr např. vydáním kladného stanoviska v územním řízení, případně podá odvolání proti územnímu rozhodnutí (ev. správní žalobu) nebo neumožní změnu územního plánu tím, že její zastupitelstvo neschválí návrh na pořízení změny územního plánu ve smyslu § 44 SZ, takovou újmou není. **Ve všech těchto a dalších případech (např. v případě neudělení souhlasu dle § 184a SZ) totiž obec jedná v rámci samostatné působnosti a není povinna investorovi vyhovět. Požadavek na uhrazení investičního příspěvku navíc sleduje legitimní cíl (viz část 1.1 tohoto posudku) a jednání obce tak lze chápat jako hájení zájmů občanů či jako jednání směřující k uspokojování jejich potřeb, k čemuž je obec dokonce povinována.**

¹² Viz <https://ct24.ceskatelevize.cz/regiony/2974544-velka-lhota-mohla-vybirat-poplatky-za-prujezd-obci-soud-zprostil-starostku-obzaloby> a <https://www.parlamentnilisty.cz/arena/nazory-a-petice/Jana-Hamplova-Na-radu-prichazi-odpovednost-statu-za-nezakonne-trestni-stihani-624781>

1.2.1 Poskytnutí investičního příspěvku je (kvazi)dobrovolné

Žádný právní předpis neukládá investorovi povinnost investiční příspěvek platit, a ani hl. m. Praha, ani jeho městské části (ani jiný správní orgán) proto nemohou jeho poskytnutí investorovi nařídit. Dobrovolnost uzavírání smluv na základě Zásad (a tudíž i poskytování investičního příspěvku) lze dovodit také z rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 15. 6. 2016, sp. zn. 72 Co 143/2016, který potvrdil rozsudek Obvodního soudu pro Prahu 4 ze dne 24. 9. 2015, sp. zn. 12 C 41/2015, podle něhož investor uzavřel smlouvu o poskytnutí investičního příspěvku na vybudování infrastruktury městu Říčany dobrovolně a závazek byl sjednán platně. Městský soud v Praze uvedl, že: „žalovaný nemohl být jednáním žalobce nucen k podpisu uvedené dohody, neboť věděl o tom, že souhlasné stanovisko města (se stavbou rodinného domu žalovaného) není nezbytnou podmínkou úspěchu žalovaného ve stavebním řízení (vydání stavebního povolení). Vyjádření města...bylo pouze jedním z podkladů pro rozhodování ve stavebním řízení...byli i stavebníci, kteří neposkytli příspěvek, přesto stavební povolení dostali.“ Městský soud v Praze dále konstatoval, že investiční příspěvek je v Zásadách pro výstavbu města Říčany (tedy v dokumentu, s nímž je Metodika srovnatelná) **koncipován jako dobrovolný**, jeho uhrazení nemůže přímo ovlivnit rozhodování stavebního úřadu v přenesené působnosti. K tomu lze dodat, že město Říčany nedá investorovi v případě neuhrazení investičního příspěvku souhlasné stanovisko s umístěním a realizací investičního záměru, což může vést k prodloužení příslušných správních řízení, nicméně samotný nesouhlas s umístěním stavby (pokud není vázán na další právní skutečnosti, např. že k výstavbě má dojít na pozemcích vlastněných obcí) nezabrání stavebnímu úřadu rozhodnout o umístění či realizaci investičního záměru.¹³

Z toho plyne, že poskytování investičního příspěvku investorem na základě Metodiky je dobrovolné (resp. kvazidobrovolné) a uskutečňuje se v rámci soukromoprávního závazkového vztahu s hl. m. Prahou nebo její MČ. Ostatně dobrovolnost je zařazena mezi jednu z hlavních zásad a principů Metodiky s odůvodněním, že „Investor vstupuje do jednání s HMP a MČ dobrovolně, neboť je v jeho zájmu nalezení dohody o potřebě a vhodnosti Změny ÚP. Investor si je vědom skutečnosti, že na Změnu ÚP není právní nárok.“

Kvazidobrovolným poskytnutím investičního příspěvku máme na mysli situace, kdy:

1. investor hodlá svůj investiční záměr realizovat mj. na pozemcích hl. m. Prahy, tudíž potřebuje v územním řízení (§ 86 odst. 2 písm. a) SZ) její souhlas (resp. souhlas dané MČ) s umístěním svého stavebního záměru ve smyslu § 184a SZ,
2. investiční záměr investora vyžaduje pro vydání územního rozhodnutí dle § 86 odst. 2 písm. d) SZ uzavření smlouvy s hl. m. Prahou coby vlastníkem veřejné dopravní anebo technické infrastruktury, neboť je nutné změnit stávající či vybudovat novou veřejnou dopravní či technickou infrastrukturu (§ 88 SZ),
3. investor hodlá vést napojení či připojení na veřejnou dopravní či technickou infrastrukturu přes pozemky vlastněné hl. m. Prahou a potřebuje tak její souhlas,
4. pokud je k umístění investičního záměru nutná změna ÚP, protože stávající znění ÚP umístění investičního záměru neumožňuje. Podotýkáme, že předmětem smlouvy mezi investorem a hl. m. Prahou nemůže být závazek hl. m. Prahy změnit ÚP konkrétním způsobem, pouze závazek učinit kroky směřující k tomu, aby ke změně došlo (v podrobnostech viz část 1.3.1 tohoto posudku),

¹³ Podle Zahumenská, V., Zahumenský, D., Svoboda, P., Humlíčková, P. Smlouvy o rozvoji území obcí. Když je investor za humny. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, s. 34-35.

neboť ve všech uvedených případech je to hl. m. Praha, resp. konkrétní MČ, která (v rámci samostatné působnosti) uzavřením příslušné smlouvy s investorem, udělením souhlasu či schválením změny ÚP umožní realizovat jeho investiční záměr, a proto si může legitimně klást podmínky např. v podobě úhrady investičního příspěvku, neboť investor prakticky nemá jinou možnost, jak svůj investiční záměr bez dohody se samosprávou realizovat.¹⁴

1.2.2 Právní rámec pro přijetí Metodiky a požadavek na zaplacení investičního příspěvku

Právní rámec pro přijetí Metodiky a pro uzavírání smluv s investory tak primárně poskytuje úprava soukromoprávních smluv v OZ a úprava samostatné působnosti hl. m. Prahy (a jejích MČ). Podle § 16 odst. 1 Zákona o HMP patří do samostatné působnosti hl. m. Prahy veškeré záležitosti, které jsou v zájmu hlavního města Prahy a jeho občanů, pokud nejde o výkon přenesené působnosti hlavního města Prahy nebo úkoly, které jsou zvláštními zákony svěřeny správním úřadům jako výkon státní správy. Tyto záležitosti konkretizuje ustanovení § 16 odst. 3 Zákona o HMP, které:

1. odkazuje na výčet záležitostí uvedených v § 59 a 68 Zákona o HMP, vymezujících působnost zastupitelstva a rady hl. m. Prahy. Z hlediska Metodiky a uzavírání smluv s investory jsou relevantní ustanovení § 59 odst. 2 písm. c) Zákona o HMP (zastupitelstvo hl. m. Prahy může vydávat územně plánovací dokumentaci pro celé území hl. m. Prahy, tudíž ji může též měnit na návrh investora), § 59 odst. 2 písm. l) Zákona o HMP (zastupitelstvo hl. m. Prahy může zřizovat a rušit peněžní fondy hl. m. Prahy, tedy i fond, jehož příjmem by měly být investiční příspěvky), § 59 odst. 3 písm. k) Zákona o HMP (zastupitelstvo hl. m. Prahy rozhoduje o nabytí a převodu hmotných nemovitých věcí, s výjimkou inženýrských sítí a pozemních komunikací, o jejichž nabytí tak může rozhodnout rada hl. m. Prahy), § 59 odst. 3 písm. q) Zákona o HMP (zastupitelstvo hl. m. Prahy rozhoduje o nabytí a převodu práva stavby a o smluvním zřízení práva stavby k pozemku ve vlastnictví hl. m. Prahy), konečně zastupitelstvo hl. m. Prahy si může podle § 59 odst. 4 Zákona o HMP vyhradit další pravomoci v samostatné působnosti města. O všech ostatních záležitostech samostatné působnosti hl. m. Prahy (tj. nevyhrazených zastupitelstvu hl. m. Prahy) pak rozhoduje rada hl. m. Prahy dle § 68 odst. 3 Zákona o HMP, tedy i o tvorbě Metodiky a uzavírání smluv s investory;
2. jednak výslovně uvádí, že: *„Hlavní město Praha v samostatné působnosti ve svém územním obvodu dále pečuje v souladu s místními předpoklady a místními zvyklostmi o vytváření podmínek pro rozvoj sociální péče a pro uspokojování potřeb svých občanů. Jde především o uspokojování potřeby bydlení, ochrany a rozvoje zdraví, dopravy a spojů, potřeby informací, výchovy a vzdělávání, celkového kulturního rozvoje a ochrany veřejného pořádku.“*

Ani tím však výčet záležitostí spadajících do samostatné působnosti hl. m. Prahy nekončí, neboť § 16 odst. 3 Zákona o HMP obsahuje toliko demonstrativní výčet. **Do samostatné působnosti hl. m. Prahy tak s ohledem na výše uvedené lze podřadit i tvorbu a přijetí Metodiky a uzavírání smluv s investory, jejichž součástí je poskytnutí investičního příspěvku.**

¹⁴ Po nabytí plné účinnosti § 130 až 132 nového stavebního zákona č. 283/2021 Sb. dojde k zásadní změně právní úpravy tzv. plánovacích smluv, které nahradí dosavadní smlouvy uzavírané dle § 88 StavZ a rovněž plánovací smlouvy ve smyslu § 66 odst. 2 SZ. Nově pak bude moci HMP podmínit rozhodování v území uzavřením plánovací smlouvy ve svém ÚP, resp. podmínit rozhodování o určitých záměrech ve svém regulačním plánu (viz § 81 odst. 4 a § 86 odst. 3 zákona č. 283/2021 Sb.). Uzavření takových plánovacích smluv bude „kvazidobrovolné“.

Co se týká samostatné působnosti MČ, ta je upravena jednak v § 87, 89 a 94 Zákona o HMP, jednak ve Statutu hl. m. Prahy (dále jen „Statut“),¹⁵ přičemž je to hl. m. Praha, které může vydat Metodiku (Metodika pak má být pro MČ pouze dobrovolným, nikoli závazným, nástrojem). Tento závěr plyne z ustanovení § 17 odst. 1 písm. b), e), g), h) a i) Zákona o HMP, podle kterých hl. m. Praha ve Statutu:

- stanoví záležitosti, které se svěřují do samostatné a přenesené působnosti městských částí nad rozsah stanovený zákonem (viz § 2 a příloha č. 2 Statutu),
- vymezí zdroje peněžních příjmů MČ a druhy výdajů v souvislosti s plněním úkolů v samostatné a přenesené působnosti (stávající zdroje příjmů MČ jsou vymezeny v § 9 odst. 1 Statutu, může jím být též investiční příspěvek),¹⁶
- upřesňuje způsob projednání územně plánovací dokumentace hlavního města Prahy ve vztahu k městským částem a strategie rozvoje hlavního města Prahy s MČ (zejména procesu změn územně plánovací dokumentace, viz § 25 an. Statutu),
- vymezí majetek hlavního města Prahy, který se svěřuje městským částem, a rozsah oprávnění MČ při nakládání s tímto majetkem (zejména nakládání s nemovitým majetkem, viz § 13 an. Statutu, přičemž MČ jsou již nyní oprávněny vykonávat při nakládání se svěřeným majetkem hl. m. Prahy všechna práva a povinnosti vlastníka a rozhodovat o všech majetkoprávních úkonech v plném rozsahu, jak plyne z § 17 Statutu, přičemž podle § 18 odst. 1 Statutu musí MČ oznámit hl. m. Praze záměr rozhodnout o určitých majetkoprávních úkonech, přičemž záměr projedná Rada hl. m. Prahy, ev. zastupitelstvo hl. m. Prahy)¹⁷ a
- stanoví další záležitosti, pokud tak stanoví zákon.

Ani Statut, ani právní předpisy nebrání jednotlivým MČ vydávat své vlastní zásady spolupráce s investory a na jejich základě uzavírat smlouvy, jejichž předmětem je (mimo jiné) poskytování investičního příspěvku investorem. **Metodika tak nemá být pro MČ právně závazná, má být toliko doporučeným dokumentem**, z něhož mohou jednotlivé MČ vycházet, přičemž text prezentace Metodiky (pracovní verze 4.0 z 16. 3. 2021) doporučuje MČ převzetí Metodiky, odkázání na ni či využití vybraných pasáží, metody výpočtu apod..¹⁸ Rovněž lze odkázat na čl. B.3 odst. 1 Metodiky, podle něhož je postup dle Metodiky závazný pro HMP, zatímco pro MČ je závazný v případě, že příslušný orgán MČ přijal usnesení stanovující závaznost Metodiky pro MČ.

V rámci samostatné působnosti hl. m. Prahy je dále třeba rozlišovat postavení hl. m. Prahy jako správního orgánu vykonávajícího veřejnou moc, a postavení hl. m. Prahy coby právnické osoby jednající jako kterákoli jiná soukromá právnická osoba (např. jako vlastník nemovitosti, viz § 1 odst. 2

¹⁵ V této analýze vycházíme z úplného znění Statutu k 1. 11. 2020 – pracovní verze: https://www.praha.eu/public/14/60/f0/1282873_1126317_Uplne_zneni_Statutu_hl_m_Prahy_k_1_11_2020.docx

¹⁶ Podle § 9 odst. 1 písm. b) Statutu je příjem MČ též příjem z výsledku vlastní činnosti, přičemž touto činností může být též uzavírání smluv s investory, podle § 9 odst. 1 písm. j) Statutu jsou pak příjmem MČ rovněž „jiné peněžité dary a příspěvky“. Zdrojem příjmů MČ tak již nyní mohou být investiční příspěvky poskytované investory na základě smluv uzavřených mezi MČ a investory.

¹⁷ Jedná se zejména o záměry převést nemovitost, jejíž cena přesahuje 5 milionů Kč, resp. 50 milionů Kč (v případě „číslovaných“ MČ), převést veřejně prospěšné stavby včetně pozemků pro ně, převést pozemky s objekty veřejné zeleně či odstranit demolicí nemovitou věc, jejíž zůstatková cena přesáhne 5 milionů Kč.

¹⁸ Viz str. 10 Metodiky, kde je uvedeno, že: „RHMP / ZHMP doporučí městským částem, aby při jednání s investory využívaly Metodiku“ a „RHMP / ZHMP doporučí městským částem, aby Metodiku převzaly, resp. se na ni odkázaly či z ní využily vybrané pasáže, metodu výpočtu apod.“ Rovněž na str. 43 Metodiky je uvedeno, že Metodika je doporučující materiál.

a 3 Zákona o HMP),¹⁹ ev. jako adresát veřejné správy (např. jako účastník územního či stavebního řízení).²⁰ **V případě tvorby Metodiky, jednání s investory a uzavírání soukromoprávních smluv,** jejichž předmětem je poskytnutí investičního příspěvku, **odpovídá postavení hl. m. Prahy soukromé právnické osobě jednající podle norem soukromého práva,** kdy platí zásada „co není zakázáno, je dovoleno“ (čl. 2 odst. 4 Ústavy). Avšak i v postavení soukromé právnické osoby je hl. m. Praha limitována povinností pečovat o všestranný rozvoj svého území a hájit veřejný zájem, zakotvenou v § 2 odst. 2 Zákona o HMP. **Obdobné závěry lze učinit i v případě MČ.** Ostatně již preambule Metodiky nepřímě odkazuje na § 2 odst. 2 Zákona o HMP.

1.2.3 Stanoviska Ministerstva vnitra potvrzující legalitu Zásad i smluv s investory

Dne 23. 3. 2010 vydalo Ministerstvo vnitra – odbor dozoru a kontroly veřejné správy (dále jen „MV“) pod č.j. MV-14504-6/ODK-2010 odpověď na žádost o stanovisko ve věci postupu Města Říčany. V této odpovědi **reagovalo na podnět k prošetření zákonnosti města Říčany,** které usnesením zastupitelstva ze dne 14. 10. 2009 vydalo dokument „*Zásady pro výstavbu v rozvojových obytných zónách města Říčany*“, ve kterém stanovilo požadavek na finanční podíl stavebníka (tedy investiční příspěvek) ve výši odpovídající nákladům pro nutné posílení infrastruktury v přilehlých částech města ve výši od 50 do 126 tisíc Kč s tím, že jinak Město Říčany nevydá v Souhrnném vyjádření souhlas se stavbou.

MV nejprve ověřilo, že usnesení zastupitelstva města Říčany, kterým byly schváleny Zásady, bylo vydáno zcela v souladu se ZOO, ověřilo tedy formální náležitosti. Poté konstatovalo, že Zásady „*nejsou právním předpisem obce, jímž by se Město Říčany pokoušelo autoritativně zavést poplatek, a že příspěvek je hrazen na základě uzavřené smlouvy označené jako dohoda o poskytnutí finančního příspěvku.*“ MV v této souvislosti podotklo, že se v případě Zásad a investičního příspěvku jedná o problematiku upravenou soukromoprávními předpisy a že MV podle § 124 odst. 6 ZOO není oprávněno posuzovat případné porušení právních předpisů občanského a obchodního práva.

K nevydání souhlasu se stavbou MV uvedlo, že ani v tomto případě nedošlo k porušení zákona, neboť nesouhlas obce se stavbou nevede k nemožnosti stavbu na území obce umístit a realizovat – tento závěr MV opřelo o vyhodnocení pozice obce v územním a stavebním řízení a o relevantní námítky, které může obec proti záměru, resp. stavbě, uplatnit.

Analogické závěry lze učinit i nyní ohledně Metodiky a požadavku na uhrazení investičního příspěvku.

1.3 Posouzení rizika korupce, střetu zájmů či podjatosti při hlasování o změně územního plánu

1.3.1 Právní rámec změny ÚP

S ohledem na obsah Metodiky je třeba se zabývat i postavením hl. m. Prahy a jeho MČ při změně ÚP, přičemž právní rámec poskytuje SZ, Zákon o HMP a § 25c Statutu.²¹ Relevantními orgány územního plánování jsou jednak zastupitelstva hl. m. Prahy a MČ, dále pak Odbor územního rozvoje Magistrátu hl. m. Prahy, který je pořizovatelem změny ÚP, zpracovatelem změny ÚP je Institut plánování a rozvoje hl. m. Prahy (dále jen „IPR“).

¹⁹ „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. Hlavní město Praha vystupuje v právních vztazích svým jménem a nese odpovědnost z těchto vztahů vyplývajících.“

²⁰ Viz Zahumenská, V., Zahumenský, D., Svoboda, P., Humlíčková, P. Smlouvy o rozvoji území obcí. Když je investor za humny. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, s. 4.

²¹ Podle § 25c odst. 14 Statutu se na projednání změn ÚP obdobně vztahuje § 25c odst. 1 až 13 Statutu.

Podle § 44 SZ rozhoduje o pořízení změny ÚP zastupitelstvo obce buď z vlastního podnětu, nebo na návrh některého ze subjektů uvedených v § 44 písm. b) až e) SZ, včetně návrhu fyzické nebo právnické osoby, která má vlastnická nebo obdobná práva k pozemku nebo stavbě na území obce (§ 44 písm. d) SZ), a včetně tzv. oprávněného investora (§ 44 písm. e) SZ), tedy vlastníka, správce nebo provozovatele veřejné dopravní nebo veřejné technické infrastruktury. Investor bude nejčastěji v pozici osoby uvedené v § 44 písm. d) SZ.

S ohledem na fakt, že se dle sdělení klienta již v hl. m. Praze postupuje při pořízení změny ÚP zpravidla zkráceným postupem dle § 55a SZ,²² nezpracovává se v takovém případě zadání změny ÚP a nekoná se ani společné jednání (§ 25c odst. 5 Statutu). O návrhu na změnu ÚP rozhoduje zastupitelstvo hl. m. Prahy dle § 55a odst. 2 SZ buď z vlastního podnětu, nebo na návrh některého orgánu či osoby v § 44 písm. b) až f) SZ.

Investor musí mít základní koncepci (resp. studii) investičního záměru, kvůli němuž je změna ÚP navrhována, prakticky hotovou (má ji zpracovanou v daleko větším detailu, než při standardním pořizování změny ÚP).

Následuje veřejné projednání návrhu změny ÚP dle § 25c odst. 8 Statutu, MČ k němu musí být pozvány nejméně 30 dní předem. MČ mohou k návrhu změny ÚP uplatnit své písemné připomínky do 7 dní ode dne konání veřejného projednání (§ 25c odst. 9 Statutu). MČ mohou některé své připomínky označit jako „zásadní“ (§ 25c odst. 10 Statutu), na ty, které takto označeny nebudou, se nahlíží jako na připomínky podané podle § 55b odst. 2 SZ.²³

Následně předloží pořizovatel změny ÚP mj. návrh rozhodnutí o zásadních připomínkách MČ včetně návrhu změny ÚP zastupitelstvu hl. m. Prahy k rozhodnutí (§ 25c odst. 11 Statutu). Konečné rozhodnutí o zásadní připomínce MČ náleží zastupitelstvu hl. m. Prahy, a této MČ bude následně sděleno toto rozhodnutí (§ 25c odst. 13 Statutu). O tom, zda bude návrh změny ÚP přijat, zamítnut nebo vrácen pořizovateli s pokyny k úpravě, rozhoduje pouze Zastupitelstvo hl. m. Prahy (§ 25c odst. 12 Statutu). Je však vždy postaveno „před hotovou věc“, a nemůže tak změnit konkrétní věcné řešení, předložené pořizovatelem.²⁴

Pro úplnost dodáváme, že kroky zastupitelstva hl. m. Prahy, resp. MČ při procesu pořízení změny ÚP jsou činěny v samostatné působnosti, zatímco kroky Magistrátu hl. m. Prahy jakožto pořizovatele jsou činěny v přenesené působnosti. Toto rozlišení je důležité z hlediska nemožnosti hl. m. Prahy anebo MČ zasahovat v rámci výkonu samostatné působnosti do působnosti přenesené (např. vyžadovat konkrétní změnu ÚP, takové jednání by bylo protiprávní) a tedy i z hlediska možné součinnosti poskytované investorovi podle smlouvy o spolupráci.

²² To znamená zásadní zkrácení procesu pořízení změny ÚP tím, že: „odpadá nutnost pořádat zadání změny, případně zprávy o uplatňování územního plánu (pokud již nebyla pořízena), společné jednání se vypouští a stanoviska k návrhu změny jsou uplatňována až při veřejném projednání. Využití zkrácené postupy pořizování změn územních plánů je možné pouze v případě, že se nevyžaduje zpracování variant řešení.“ Machačková, J. a kol. Stavební zákon. Komentář. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2018, s. 312.

²³ Podle § 55b odst. 2 může nejpozději do 7 dnů ode dne veřejného projednání změny ÚP zkráceným postupem může každý uplatnit své připomínky a dotčené osoby podle § 52 odst. 2 námítky. Jak námítky, tak připomínky musí obsahovat náležitosti uvedené v § 55b odst. 2 SZ.

²⁴ NSS ve svém rozsudku ze dne 28. 8. 2014, č.j. 9 AOs 2/2013-118 odmítl jako protiprávní postup zastupitelstva obce Černolice, které ukládalo pořizovateli změny územního plánu podrobné pokyny k provedení konkrétních změn, tedy vyžadovalo konkrétní věcné řešení: „ZO nařizuje Obecnímu úřadu, aby jako objednatel územního plánu pro obec Černolice nařídil zpracovateli tohoto územního plánu provést tyto změny v návrhu územního plánu:“ (tzv. „Direktiva k Územnímu plánu“ přijatá usnesením zastupitelstva č. 6-13-2011/ZO ze dne 27. 12. 2011). Tento text je následován výčtem řady ploch, u nichž zastupitelstvo obce žádá zajištění změn od Obecního úřadu Černolice.“ Obec Černolice neuspěla ani s tvrzením, že se jednalo pouze o „přání, jimiž zastupitelstvo obce pořizovateli nezávazně „ukázalo, jak by měla vypadat výsledná podoba územního plánu.“

1.3.2 Investiční příspěvek není úplatkem

V souladu s textem Metodiky (čl. F.1 2. odst. 2.1.) by k hlasování zastupitelstva hl. m. Prahy o schválení změny územního plánu hl. m. Prahy, mělo dojít až po uzavření smlouvy mezi hl. m. Prahou, MČ a investorem (ev. pouze mezi MČ a investorem).

Pokud korupcí rozumíme úplatkářství, jak je definováno v § 331 až 334 TrZ, pak na uvedenou situaci nedopadá ani jedna z následujících skutkových podstat:

1. **přijetím úplatku** je podle § 331 odst. 1 TrZ, když **pachatel sám nebo prostřednictvím jiného v souvislosti s obstaráváním věci veřejného zájmu pro sebe nebo pro jiného přijme nebo si dá slíbit úplatek**. Ačkoli změna ÚP nepochybně je „věcí veřejného zájmu“,²⁵ **investiční příspěvek nemůže být úplatkem už proto, že se nejedná o neoprávněnou výhodu**, které se dostává buď přímo uplácené osobě, nebo (se souhlasem uplácené osoby) jiné osobě, a na kterou taková osoba nemá nárok. **Nárok na investiční příspěvek však v tomto případě plyne z uzavřené smlouvy o spolupráci** mezi hl. m. Prahou, MČ a investorem, přičemž **uzavření takové smlouvy zákon nezakazuje a nejedná se tudíž o protiprávní jednání**. Investiční příspěvek je navíc podle Metodiky **vyžadován za účelem kompenzace nákladů na veřejnou infrastrukturu, které vyvolává investiční záměr, který má být díky změně ÚP v území umístěn, nikoli za samotnou změnu ÚP**. Investičním příspěvkem nemá být „zaplácena“ samotná změna ÚP (ostatně náklady dle § 55a odst. 7 písm. f) SZ související s pořízením změny ÚP,²⁶ může investor hradit zcela legálně), ale to, že změnou ÚP dojde ke zhodnocení nemovitostí investora, z čehož by hl. m. Praha, resp. příslušná MČ, měly mít též prospěch (viz např. čl. B.4 odst. 2.1 a 4.1 Metodiky);
2. **skutkovou podstatou podplacení** dle § 332 odst. 1 TrZ je **nabídka nebo slib úplatku jiné osobě nebo pro jiného v souvislosti s obstaráním věci obecného zájmu**. Pokud však uzavírání smluv o spolupráci mezi investorem, hl. m. Prahou anebo jeho MČ a poskytování investičního příspěvku nelze pokládat za trestný čin přijetí úplatku, nemůže se z logiky věci jednat ani o podplácení;
3. **nepřímým úplatkářstvím** se dle § 333 odst. 1 TrZ **rozumí jednání pachatele, který sám nebo prostřednictvím jiného požádá, dá si slíbit nebo přijme úplatek za to, že bude svým vlivem nebo prostřednictvím jiného působit na výkon pravomoci úřední osoby**²⁷ ve smyslu § 127 a § 334 odst. 2 TrZ (úřední osobou je podle § 127 odst. 1 písm. d) TrZ člen zastupitelstva nebo odpovědný úředník územní samosprávy, orgánu státní správy nebo jiného orgánu veřejné moci). Pravomocí se rozumí oprávnění veřejné osoby vykonávat veřejnou moc, tedy moc, která autoritativně rozhoduje o právech a povinnostech jiných osob, které nejsou s úřední osobou v rovnoprávném postavení. „I když za výkon pravomoci nelze

²⁵ Podle komentáře se obstaráváním věci veřejného zájmu rozumí nejen rozhodování orgánů státní moci a správy (tedy již samotné hlasování zastupitelstva o změně ÚP), ale též „jiná činnost při uspokojování zájmu občanů a právnických osob v oblasti materiálních, sociálních, kulturních a jiných potřeb...Jde tedy o plnění všech úkolů, na jejichž řádném a nestranném plnění má zájem celá společnost nebo určitá sociální skupina.“ Šámal, P. a kol. Trestní zákoník, 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 3161.

²⁶ Jedná se o náklady na zpracování změny územního plánu, vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území, pokud se zpracovává, vyhotovení úplného znění územního plánu po jeho změně, náklady na zpracování změn regulačních plánů touto změnou vyvolaných a vyhotovení úplného znění regulačních plánů po jejich změně, popřípadě náklady podle § 71 odst. 7 SZ. Všechny tyto náklady může hl. m. Praha požadovat po investrovi, resp. po tom, kdo změnu ÚP navrhoval. Jiné náklady, uvedené v § 45 odst. 1 až 3 SZ, však investor nehradí.

²⁷ Pachatel se nepřímého úplatkářství dopustí již tím, že bude svým vlivem působit na výkon pravomoci úřední osoby, nevyžaduje se, aby se o ovlivnění skutečně pokusil, irrelevantní je rovněž to, zda je cílem přimět úřední osobu k řádnému výkonu svých pravomocí.

*považovat jen rozhodování o právech a povinnostech fyzických i právnických osob, je v pojmu pravomoci vždy obsažen prvek moci a prvek rozhodování.*²⁸ Nepochybně by tak pod výkon pravomoci úřední osoby šlo podřadit i rozhodování členů zastupitelstva hl. m. Prahy o schválení změny ÚP. **Jak již bylo uvedeno výše, investiční příspěvek vyžadovaný dle Metodiky nelze pokládat za úplatek (totiž za neoprávněnou výhodu), tudíž nemůže být uzavřením smlouvy o spolupráci, poskytnutím byť i jen části investičního příspěvku a následnou změnou ÚP dojít k naplnění skutkové podstaty nepřímého úplatkářství.**

1.3.3 Porušení povinnosti při správě cizího majetku

Skutkovou podstatou porušení povinnosti při správě cizího majetku je podle § 220 odst. 1 TrZ porušení zákonem uloženou nebo smluvně převzatou povinností opatrovat nebo spravovat cizí majetek, čímž pachatel jinému způsobí škodu nikoli malou dle § 138 odst. 1 písm. b) TrZ (tedy škodu dosahující alespoň částky 50.000 Kč). Zastupitelé hl. m. Prahy i MČ přitom mají zákonem danou povinnost jednat s péčí řádného hospodáře (§ 159 odst. 1 OZ),²⁹ tedy mohou být pachateli tohoto trestného činu, přičemž se jedná o jeden z nejčastěji se vyskytujících trestných činů páchaných zastupiteli územních samosprávných celků).³⁰ Dopustit by se jej pak mohli v případě, že by např. schválili prodej nemovitostí vlastněných hl. m. Prahou investorovi za cenu nižší než obvyklou a tento postup nijak neodůvodnili, čímž by způsobil škodu na majetku hl. m. Prahy. Jiným příkladem by bylo porušení smluvní povinnosti plynoucí ze smlouvy o spolupráci, uzavřené hl. m. Prahou anebo MČ s investorem, pokud by důsledkem byl vznik škody buď investorovi, nebo pokud by bylo splnění smluvní povinnosti zajištěno např. smluvní pokutou, kterou by následně hl. m. Praha anebo MČ musela uhradit.³¹

Skutková podstata trestného činu porušení povinnosti při správě cizího majetku tak dopadá na z hlediska hl. m. Prahy nevýhodné nakládání s majetkem hl. m. Prahy. Domníváme se však, že **samotnou změnou ÚP prakticky nemůže ke škodě na majetku hl. m. Prahy dojít**, resp. bylo by obtížné prokázat existenci příčinné souvislosti mezi změnou ÚP a vznikem škody.

Obdobné závěry se týkají trestného činu porušení povinnosti při správě cizího majetku z nedbalosti dle § 221 TrZ.

1.3.4 Posouzení možného střetu zájmů při změně ÚP hl. m. Prahy

Střet zájmů je v případě hl. m. Prahy a jeho MČ upraven ve dvou právních předpisech: v zákoně č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „ZSZ“) a v § 51 odst. 4 Zákona o HMP. Primárně může jít o střet zájmů zastupitelů hl. m. Prahy anebo MČ, kteří jsou veřejnými funkcionáři ve smyslu § 2 odst. 1 písm. o) až q) ZSZ, konkrétně se jedná o:

- dlouhodobě uvolněné členy zastupitelstva hl. m. Prahy nebo MČ a členy zastupitelstva hl. m. Prahy nebo MČ, kteří před svým zvolením do funkce člena zastupitelstva nebyli v pracovním poměru, ale vykonávají funkce ve stejném rozsahu jako členové zastupitelstva, kteří jsou pro výkon funkce dlouhodobě uvolněni,

²⁸ Šámal, P. a kol. Trestní zákoník, 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 3129.

²⁹ „Kdo přijme funkci člena voleného orgánu, zavazuje se, že ji bude vykonávat s nezbytnou loajalitou i s potřebnými znalostmi a pečlivostí. Má se za to, že jedná nedbale, kdo není této péče řádného hospodáře schopen, ač to musel zjistit při přijetí funkce nebo při jejím výkonu, a nevyvodí z toho pro sebe důsledky.“

³⁰ publikace Zahumenská, V., Zahumenský, D., Svoboda, P., Humlíčková, P. Smlouvy o rozvoji území obcí. Když je investor za humny. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, s. 101.

³¹ <https://www.epravo.cz/top/clanky/skutkova-podstata-trestneho-cinu-poruseni-povinnosti-pri-sprave-ciziho-majetku-111059.html>

- primátor hl. m. Prahy a jeho náměstci, starostové MČ a místostarostové MČ,
- členové rady hl. m. Prahy a členové rady MČ, kteří nejsou pro výkon funkce dlouhodobě uvolněni.

Pro úplnost podotýkáme, že veřejnými funkcionáři jsou podle § 2 odst. 2 písm. e) ZSZ také vedoucí úředníci podílející se na výkonu správních činností, kteří jsou zařazeni do Magistrátu hlavního města Prahy nebo úřadu městské části hlavního města Prahy, a kteří současně v rámci výkonu své činnosti splňují některou z podmínek v § 2 odst. 3 ZSZ. Vedoucími funkcionáři tak nejsou „řadoví“ úředníci Magistrátu hl. m. Prahy nebo úřadu MČ. **S ohledem na zadání posudku se dále zabýváme pouze zastupiteli hl. m. Prahy a MČ a jejich možnému střetu zájmů při hlasování o změně ÚP.**³²

Střet zájmů je definován v § 3 odst. 1 ZSZ **jako jednání veřejného funkcionáře, při kterém mohou jeho osobní zájmy ovlivnit výkon jeho funkce**, přičemž „osobními zájmy“ se rozumí zájmy, které přináší veřejnému funkcionáři, osobě blízké veřejného funkcionáře, právnické osobě ovládané veřejným funkcionářem nebo osobou blízkou veřejného funkcionáře zvýšení majetku, majetkového nebo jiného prospěchu, zamezení vzniku případného snížení majetkového nebo jiného prospěchu nebo jinou výhodu. Osobním zájmem naopak není prospěch nebo zájem obecně zřejmý ve vztahu k neomezenému okruhu adresátů.

Definice střetu zájmů v § 51 odst. 4 Zákona o HMP je podřaditelná pod širší definici § 3 odst. 1 ZSZ, neboť za střet zájmů zastupitele hl. m. Prahy (a rovněž člena zastupitelstva MČ dle § 87 odst. 3 Zákona o HMP) se pokládá situace, kdy u něj skutečnosti nasvědčují, že by jeho podíl na projednávání a rozhodování určité záležitosti spadající do samostatné působnosti hlavního města Prahy v orgánech hlavního města Prahy (takovou záležitostí je též změna ÚP) mohl znamenat výhodu nebo škodu pro něj samotného nebo osobu blízkou, pro fyzickou nebo právnickou osobu, kterou zastupuje na základě zákona nebo plné moci, je povinen sdělit tuto skutečnost před zahájením jednání orgánu hlavního města Prahy, který má danou záležitost projednávat.

Ustanovení § 3 odst. 2 ZSZ pak řeší situaci, kdy se veřejný funkcionář dostane do střetu zájmů – v takovém případě **nesmí upřednostnit svůj osobní zájem před zájmy, které je coby veřejný funkcionář povinen hájit**. Navíc je podle § 51 odst. 4 Zákona o HMP povinen člen zastupitelstva hl. m. Prahy nebo MČ **střet zájmů oznámit**, a to před zahájením jednání orgánu hl. m. Prahy nebo orgánu MČ, který má danou záležitost – v nyní řešeném případě jde o rozhodnutí týkající se změny ÚP – projednávat. Ani ZSZ, ani Zákon o HMP nebrání zastupiteli, který oznámil možný střet zájmů, aby se účastnil jednání zastupitelstva včetně hlasování – pokud přitom neupřednostní osobní zájem před zájmem veřejným, který má povinnost hájit, nedopustí se protiprávního jednání.

Co se týká veřejných zájmů, které je zastupitel hl. m. Prahy anebo MČ povinen hájit, jsou jimi výše uvedené veřejné zájmy v § 2 odst. 2 Zákona o HMP, tedy zájmy občanů hl. m. Prahy a MČ. Kromě nich však musí zastupitelé hl. m. Prahy, kteří rozhodují o přijetí či změně ÚP (a zastupitelé MČ, kteří mohou přijetí či změnu ÚP iniciovat), **hájit i další veřejné zájmy, chráněné SZ**. Již § 1 odst. 3 SZ deklaruje ochranu veřejných zájmů, které jsou následně konkretizovány v § 5 odst. 3 SZ, dle něhož: „*Orgány obce zajišťují ochranu a rozvoj hodnot území obce, pokud nejsou svěřeny působnosti v záležitostech nadmístního významu orgánům kraje nebo na základě zvláštních právních předpisů dotčeným orgánům.*“ Obcí se přitom rozumí i hl. m. Praha a jeho MČ.

³² V případě vedoucích úředníků je veřejným zájmem, který mají nadřadit svým zájmům osobním, řádný výkon veřejné správy, jak plyne z § 2 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů, a dále hájení veřejných zájmů chráněných zvláštními právními předpisy, včetně SZ.

Tato obecně formulovaná povinnost, dopadající i na zastupitelstvo (a radu) hl. m. Prahy a MČ, je dále konkretizována v § 18 odst. 3 SZ, podle něhož **jsou to právě orgány územního plánování**, kterými je jak zastupitelstvo a rada hl. m. Prahy a MČ, tak Magistrát hlavního města Prahy a úřady MČ, **kteřím postupem dle SZ koordinují veřejné i soukromé záměry změn v území**, výstavbu a jiné činnosti ovlivňující rozvoj území **a konkretizují ochranu veřejných zájmů vyplývajících ze SZ a zvláštních právních předpisů. Samotné veřejné zájmy**, které by měly být v rámci územního plánování (kam nepochybně spadá i tvorba a změny ÚP) koordinovány a chráněny, **jsou odvoditelné z ustanovení § 18 odst. 1, 2 a 4 SZ**. Podotýkáme, že povinnost chránit uvedené veřejné zájmy v rámci územního plánování je sice uložena orgánům hl. m. Prahy a MČ, ale dopadá i na členy těchto orgánů, neboť jsou to právě členové orgánů, kteří svým jednáním a hlasováním utváří vůli těchto orgánů a projevují ji právně relevantním způsobem navenek – např. právě hlasováním o změně ÚP na zastupitelstvu hl. m. Prahy.

S ohledem na vymezení střetu zájmů dle ZSZ a Zákona o HMP platí, že **samotné uzavření smlouvy o spolupráci dle Metodiky mezi hl. m. Prahou anebo MČ na straně jedné a investorem na straně druhé**, jehož investiční záměr nelze umístit na území hl. m. Prahy bez konkrétní změny ÚP, **nevytváří bez dalšího střet zájmů**, který by zastupitelům MČ znemožňoval za danou MČ navrhnout příslušnou změnu ÚP zastupitelstvu hl. m. Prahy, resp. který by zastupitelům hl. m. Prahy znemožňoval o změně ÚP rozhodovat a případně ji též schválit (a to ani v případě, že by se ve smlouvě hl. m. Praha nebo MČ zavázala učinit vše pro to, aby ke změně ÚP došlo).³³

Ke střetu zájmů by mohlo dojít toliko u jednotlivých zastupitelů hl. m. Prahy anebo MČ, a to **v případě výskytu skutečností, které zakládají střet zájmů dle citovaných právních předpisů**, např. zastupitel by měl majetkovou účast na obchodní společnosti, která by byla investorem, nebo by byl členem jejího statutárního či kontrolního orgánu; zastupitel by vlastnil pozemky, na nichž by měl být záměr investora umístěn, přičemž změnou ÚP by došlo ke zhodnocení těchto pozemků; nebo by zastupitel uzavřel kupní smlouvu s investorem, na základě které by nabyl část budoucího investičního záměru (např. by se stal vlastníkem bytové jednotky v investorem realizovaném bytovém domě).

Střet zájmů dle ZSZ anebo Zákona o HMP je třeba odlišit od povinnosti členů zastupitelstev hl. m. Prahy a MČ koordinovat soukromé a veřejné zájmy, včetně záměrů změn v území, a to v souladu s cíli a úkoly územního plánování uvedenými ve SZ. S vědomím této povinnosti by měli zastupitelé přistoupit již k uzavření smlouvy o spolupráci s investorem dle Metodiky, která tak může být praktickým výsledkem koordinace soukromých a veřejných zájmů v daném území.

1.3.5 Posouzení rizika systémové podjatosti při rozhodování o změně ÚP

Systémová podjatost nemá legální definici,³⁴ jde o pojem vytvořený až judikaturou správních soudů a proto se jednotlivé případy tzv. systémové podjatosti liší případ od případu. Pro účely tohoto posudku ji můžeme obecně vymežit jako možnou podjatost zaměstnanců Magistrátu hl. m. Prahy nebo úřadu MČ, kteří rozhodují ve správních řízeních v oblasti přenesené působnosti,³⁵ a to o věci,

³³ Hl. m. Praha anebo MČ se mohou ve smlouvě o spolupráci zavázat k tomu, že učiní vše (v rámci platných právních předpisů), aby došlo ke změně ÚP. Nemohou se však zavázat k tomu, že zastupitelstvo hl. m. Prahy schválí konkrétní změnu ÚP. Viz část 1.2.3 tohoto posudku.

³⁴ Ustanovení § 14 odst. 1 SŘ neobsahuje definici systémové podjatosti, ale obecnou definici podjatosti, která zkoumá vnitřní vztah úředníka k projednávané věci. Systémová podjatost je podjatostí vnější, kdy je vyloučení nestrannosti způsobeno vnějším vlivem, jakým je např. ekonomický zájem územního samosprávného celku na výsledku správního řízení.

³⁵ Podle rozsudku NSS ze dne 3. 4. 2019, č.j. 2 As 151/2018-63: „Posuzovat tzv. systémovou podjatost (§ 14 odst. 1 správního řádu) úředníků územně samosprávného celku (ve smyslu usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 11. 2012, čj. 1 As 89/2010-119, č. 2802/2013 Sb. NSS) nepřichází v úvahu ve věci, v níž úřad tohoto celku rozhoduje v jeho samostatné působnosti.“

na které má hl. m. Praha anebo MČ ekonomický nebo jiný zájem. To samo o sobě vyvolává pochybnosti o možné nestrannosti (nikoli nezávislosti) těchto zaměstnanců. Systémovou podjatost tak lze chápat jako specifický „střet zájmů“ těchto zaměstnanců.

Ministerstvo vnitra v rámci svého metodického pokynu „Metodická pomůcka k § 14 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád: systémová podjatost“ uvádí, že: *„Systémové riziko podjatosti nelze spatřovat ani v situacích, kdy právní předpis výslovně předpokládá, že na projednávání a rozhodování určité věci budou participovat zástupci územního samosprávného celku, jehož práva a povinnosti budou meritorním rozhodnutím přímo dotčena. Příkladem je řízení o návrhu na pořízení územního plánu podle § 43a násl. zákona č. 183/2006 Sb., stavební zákon, který výslovně předpokládá, že o pořízení územního plánu rozhoduje zastupitelstvo obce. V takovém případě samotná skutečnost, že zastupitelstvo obce má vydat rozhodnutí, jímž budou předmětná obec nebo členové zastupitelstva přímo dotčeni na svých právech a povinnostech, nemůže být důvodem systémové podjatosti.“*³⁶ S tímto hodnocením souhlasíme a dodáváme, že ačkoli námitku podjatosti ve smyslu § 14 odst. 1 SŘ nelze v procesu pořizování ÚP uplatnit vůči osobám rozhodujícím v samostatné působnosti (členové zastupitelstva HMP, resp. MČ), nelze možnost systémové podjatosti a priori vyloučit u Magistrátu hl. m. Prahy, resp. u úředníků, kteří pořizují ÚP v přenesené působnosti ve smyslu § 6 SZ.

Jako podpůrný argument ohledně rizika systémové podjatosti lze použít systematické zařazení § 14 odst. 1 SŘ, v části druhé SŘ, upravující obecná ustanovení o správním řízení, lze usuzovat na to, že se úprava podjatosti nevztahuje na pořizování změny ÚP, neboť k nim dochází v rámci řízení o vydání opatření obecné povahy dle § 171 an. SŘ (které není správním řízením).

1.3.6 Vliv smlouvy na výkon mandátu člena zastupitelstva hl. m. Prahy nebo MČ

Uzavření smlouvy o spolupráci dle Metodiky mezi hl. m. Prahou anebo MČ a investorem nepředstavuje zásah do výkonu mandátu zastupitele hl. m. Prahy anebo MČ, neboť se nejedná ani o „příkaz“ podle § 87 odst. 3 Zákona o HMP v kombinaci s § 51 odst. 1 téhož zákona) ani není uzavření (a plnění) smlouvy o spolupráci v rozporu se slibem člena zastupitelstva obce (§ 87 odst. 2 Zákona o HMP). Právě naopak, právě skrze Metodiku a na jejím základě uzavíraných smluv o spolupráci může zastupitel hl. m. Prahy anebo MČ účinně hájit a prosazovat veřejné zájmy obyvatel hl. m. Prahy či MČ.

Existence dříve uzavřené smlouvy o spolupráci neomezuje zastupitelstvo hl. m. Prahy nebo MČ v jeho pravomoci vyhlásit místní referendum podle § 59 odst. 2 písm. m) Zákona o HMP, resp. § 89 odst. 1 písm. l) téhož zákona. Důsledkem takového jednání zastupitelstva však může být porušení smlouvy o spolupráci, pokud platné a závazné rozhodnutí v místním referendu zaváže hl. m. Prahu anebo MČ k činění všech kroků v samostatné působnosti nutných k vypovězení smlouvy, neboť takové rozhodnutí rovněž znamená, že hl. m. Praha anebo MČ již nemohou dále pokračovat v plnění smlouvy o spolupráci (např. nemohou poskytovat investorovi dohodnutou součinnost).

Ostatně Metodika v čl. B.2 odst. 7 vylučuje, že by zasahovala do mandátu zastupitelů HMP nebo MČ.

Z toho plyne, že riziko systémové podjatosti je vyloučeno v případě zastupitelstva hl. m. Prahy a jeho členů při výkonu samostatné působnosti. Rozhodování o změně ÚP přitom náleží do samostatné působnosti zastupitelstva hl. m. Prahy.

³⁶ <https://www.mvcr.cz/soubor/metodika-systemova-podjatost.aspx>

1.3.7 Stanovisko Ministerstva vnitra týkající se dohody obce s investorem na změně ÚP

Dne 24. 4. 2013 MV na základě žádosti orgánů činných v trestním řízení v kauze obce Černolice³⁷ vydalo pod č.j. MV-47750-2/ODK-2013³⁸ odpověď na žádost o stanovisko, týkající se uzavírání smluv s investory, v němž uvedlo, že:

- smlouvy s investory (v případě obce Černolice nazvané „sponzorské smlouvy“) jsou postavené na principu úplatnosti, kdy poskytnutí určitého plnění – sponzorského daru např. – je vyváženo určitým protiplněním ze strany obce. Uzavření takových smluv je podle MV možné;
- závazek obce změnit územní plán určitým konkrétním způsobem dle požadavků investora (zařazení pozemků do zastavitelného území, resp. změna regulativů umožňujících větší zastavitelnost plochy, ve které se pozemky nachází) je v rozporu se zákonem, neboť obec se zavazuje vykonávat vrchnostenskou (veřejnou) správu, a to bez ohledu na možnost, že jí ze zákona vyplyne povinnost učinit něco jiného (např. může být vázána rozhodnutím v místním referendu); navíc by to bylo v rozporu se zásadou péče o všestranný rozvoj svého území. Z toho lze dovodit, že obec se může zavázat k určité činnosti, např. k tomu, že bude usilovat o změnu územního plánu, nemůže se však zavázat ke konkrétnímu výsledku (neboť samotné věcné řešení, tedy změnu územního plánu, vytváří zpracovatel dle pokynů pořizovatele a dle stanovisek dotčených orgánů a zastupitelé pak již „jen“ hlasují o konkrétním výsledku, avšak ten mohou ovlivnit věcné řešení jen vrácením změny územního plánu s pokyny k úpravě), ani nemůže ovlivňovat činnost pořizovatele (neboť by se jednalo o zásah do přenesené působnosti pořizovatele územního plánu);
- závazek udělit souhlas se záměrem investora obcí coby účastníkem řízení je možné sjednat až v momentě, kdy je jasně vymezen konkrétní investiční záměr, nelze jej sjednat jako bianco šek na počátku celého procesu, kdy není jasné, o jaký záměr se jedná, neboť důsledky takového souhlasu mohou být v rozporu s povinnostmi obce (včetně zásady péče o všestranný rozvoj svého území a o potřeby svých občanů dle § 2 odst. 2 ZOO);
- ani v tomto případě se nepovedlo zastupitelům prokázat, že by se dopustili zneužitím pravomoci úřední osoby či záměrným porušením svých povinností uložených v § 38 odst. 1 ZOO způsobili, resp. pokusili způsobit, obci škodu.

S ohledem na fakt, že se dle sdělení klienta již v hl. m. Praze postupuje při pořízení změny ÚP zpravidla zkráceným postupem dle § 55a SZ,³⁹ musí být investiční záměr již vymezen relativně konkrétně. Ačkoli Metodika pracuje s pojmem „Změna ÚP“, který zahrnuje jak změnu ÚP pořizovanou standardním postupem dle § 44 SZ, tak pořizovanou zkráceným postupem dle § 55a SZ, investiční záměr musí být vždy konkretizován ve formě studie (viz čl. C.2 odst. 1.3 Metodiky) a následně dohodou mezi smluvními stranami, kdy jsou dohodnuty základní parametry investičního záměru (viz čl. C.2 odst. 1.4 Metodiky).

³⁷ www.mvcr.cz/soubor/zadost-o-odborne-pos-6412178-pdf.aspx

³⁸ <https://www.mvcr.cz/soubor/mv-47750-odk-2013-zadost-o-posouzeni-smlouvy-uzavrene-obci-cernolice-6413199-pdf.aspx>

³⁹ To znamená zásadní zkrácení procesu pořízení změny ÚP tím, že: „odpadá nutnost pořídit zadání změny, případně zprávy o uplatňování územního plánu (pokud již nebyla pořízena), společné jednání se vypouští a stanoviska k návrhu změny jsou uplatňována až při veřejném projednání. Využit zkrácené postupy pořizování změn územních plánů je možné pouze v případě, že se nevyžaduje zpracování variant řešení.“ Machačková, J. a kol. Stavební zákon. Komentář. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2018, s. 312.

2. Postup dle Metodiky a potenciální střet se zákonem o zadávání veřejných zakázek

Metodika připouští jak věcné, tak peněžité plnění investičního příspěvku. A právě nepeněžní plnění investičního příspěvku či spolupráce investora s hl. m. Prahou anebo MČ např. ve formě společného budování veřejné infrastruktury může být problematické z hlediska postupu dle zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „ZZVZ“), resp. z hlediska aplikace rozsudku Evropského soudního dvora (ESD) C-399/98, ve kterém ESD dospěl k závěru, že i předpisy upravující spolupráci samospráv na realizaci veřejně-prospěšných staveb s developery podléhají směrnici o zadávání veřejných zakázek.

2.1 Rozsudek ESD C-399/98

Rozsudek vykládá aplikaci směrnice Komise č. 93/37/EEC ze 14. 6. 1993, týkající se koordinace postupů při udělování veřejných zakázek. Italský soud podal k soudu dvě předběžné otázky ke vztahu k výše uvedené směrnici. Předmětem soudního řízení bylo posouzení žaloby „řádu architektů provincie Milánu“ a „národní rady architektů“ proti městu Milán.

Specifikace italské právní úpravy posuzované ESD:

- Povinnost investora podílet se při budování na nákladech vznikajících vlivem výstavby („urban development and construction costs“);
- Příspěvek se platí úřadu po vydání stavebního povolení;
- Rozlišuje a definuje primární a sekundární infrastrukturu, kulturní stavby (jakou je i rekonstruovaná budova La Scala) patří mezi sekundární infrastrukturu;
- Stavební povolení úřadu je podmíněno uzavřením dohody s majitelem pozemku;
- Práce na infrastruktuře musí být hotovy do 10 let;
- Úřad může přímo povolit stavbu s tím, že odpustí úplně nebo částečně poplatky, pokud je to ve veřejném zájmu.

Před národním soudem:

- Milánský úřad schválil Scala 2001 Project – program staveb (v jedné části Bicocca už probíhal jiný stavební projekt);
- Úřad vydal podmínky, za kterých může být projekt v Bicocca proveden. Rozložení odpovědnosti a povinnosti úhrady nákladů bylo sjednáno takto:
 - Pirelli (architekt) nese náklady na projekt
 - Investor MCS nese odpovědnost za výstavbu/rekonstrukci divadla Bicocca, povinnost dokončit do r. 1998
 - Odpovědnost za vybavení divadla mělo město Milán, které zorganizovalo výběrové řízení na vybavení divadla.
- Soud dospěl k závěru, že i zadání opravy budovy La Scala podléhalo zadávacímu řízení a mělo být realizováno v souladu s platnou směrnicí o zadávání veřejných zakázek.

Lze uzavřít, že v soudem posuzovaném případě C-399/98 odpuštěním poplatku byl tento „hrozen“ z veřejného rozpočtu. Výběr subjektu, který opravu realizuje, měl podléhat zadávacímu řízení (pokud hodnota zakázky odpovídá směrnici). Finanční toky mezi investorem a HMP anebo MČ dle Metodiky jsou však odlišné. Rovněž je třeba dodat, že ani případný závěr o tom, že finanční toky mezi HMP anebo MČ na straně jedné a Investorem na straně druhé vyžadují v daném případě postup podle

ZZVZ neznamenají nemožnost postupovat dle Metodiky a uzavírat smlouvy o spolupráci (ostatně ESD se ve výše uvedeném případě nezabýval dalšími aspekty, jako jsou výjimky ze zadávacího řízení).

2.2 Vymezení zadavatele veřejné zakázky a veřejné zakázky

2.2.1 Zadavatel veřejné zakázky

Pojem „zadavatele“ veřejné zakázky představuje i podle důvodové zprávy k ZZVZ jeden z ústředních pojmů zákona, neboť je „*klíčovým definičním znakem samotného pojmu zadání veřejné zakázky, jak je obsažen v § 2 odst. 1. Správné a jednoznačné určení okruhu subjektů spadajících pod pojem zadavatele, tedy subjektů, které jsou povinny se zákonem řídit a na něž dopadají jednotlivá práva a povinnosti předmětné právní úpravy, je z výše uvedených důvodů pro aplikaci zákona fundamentální.*“⁴⁰ Zadavatelem může být jakákoli fyzická nebo právnická osoba, podřaditelná pod některou z definic v § 4 ZZVZ.⁴¹

Hl. m. Praha je nepochybně „veřejným zadavatelem“ ve smyslu § 4 odst. 1 písm. d) ZZVZ, neboť se jedná o územní samosprávný celek (byť specifický, viz § 1 odst. 1 Zákona o HMP). Jednotlivé městské části hl. m. Prahy jsou rovněž „veřejným zadavatelem“, neboť jsou – na základě extenzivního výkladu – podřazeny pod § 4 odst. 1 písm. d) ZZVZ. Na rozdíl od městských částí a obvodů statutárních měst totiž MČ mají (byť omezenou) právní osobnost a tudíž mohou samostatně právně jednat v rozsahu daném Zákonem o HMP a Statutem (zatímco městské části a obvody statutárních měst jednájí „za statutární město“ v rozsahu statutu, viz § 130 a 133 ZOO). Do samostatné působnosti MČ spadá kromě uzavírání smluv též zadávání veřejných zakázek, avšak jen takových, jejichž předmět plnění se vztahuje k území městské části (§ 18 odst. 1 písm. f) Zákona o HMP).⁴²

Investor obvykle nebude zadavatelem veřejné zakázky, ledaže se jím sám svým postupem dobrovolně stane (§ 4 odst. 5 ZZVZ), ev. pokud se stane „dotovaným zadavatelem“ ve smyslu § 4 odst. 2 ZZVZ, k čemuž by mohlo dojít, pokud by se Investor např. podílel na budování veřejné infrastruktury, jejíž realizaci by z alespoň 50% hradilo ze svého rozpočtu hl. m. Praha anebo MČ.

2.2.2 Veřejná zakázka

Zadáním **veřejné zakázky** se rozumí uzavření úplatné smlouvy mezi zadavatelem a dodavatelem, z níž vyplývá povinnost dodavatele poskytnout dodávky, služby nebo stavební práce (§ 2 odst. 1 ZZVZ). Dle důvodové zprávy k ZZVZ je charakteristikou veřejné zakázky úplatnost, tedy zadavatel „platí“ za poskytnuté plnění, přičemž „úplata“ nemusí probíhat jen prostřednictvím peněz, může být realizována jinou formou, například **zadavatel platí tím, že se vzdává potenciálních příjmů nebo dochází k zápočtům plnění obou smluvních stran následně** (zdůrazňujeme „následně“). Rozhodující je také skutečnost, že platí zadavatel. **V případě, že zadavatel poskytuje plnění (prodává, pronajímá) a sám je příjemcem úhrady, není uzavření takové smlouvy již zadáním veřejné zakázky.**

Metodika není závaznou právní normou, kterou se musí řídit všichni investoři na území hl. m. Prahy (viz výše část 1.2.2 posudku). Její aplikaci na výstavbu hl. m. Praha ani MČ nemůže vymáhat.

⁴⁰ Dvořák, D., Machurek, T., Novotný, P., Šebesta, M. a kol. Zákon o zadávání veřejných zakázek. Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2017, s. 26.

⁴¹ Pro vyloučení jakýchkoli pochybností podotýkáme, že množina „zadavatelů“ v sobě zahrnuje i podmnožinu „veřejných zadavatelů“.

⁴² Tyto závěry ostatně potvrdil ÚOHS v rozhodnutí ze dne 25. 6. 2019, č.j. R0069/2019/VZ-17625/2019/323/LVA, dostupném zde: <https://www.uohs.cz/cs/verejne-zakazky/sbirky-rozhodnuti/detail-16151.html>, a v rozhodnutí ze dne 2. 1. 2017, č.j. R0125/2016/VZ-50452/2016/323/KKŘ, dostupném zde: <https://www.uohs.cz/cs/verejne-zakazky/sbirky-rozhodnuti/detail-14569.html>

Vymahatelné jsou jen konkrétní závazky jednotlivých investorů ze smluv o spolupráci, které s městem uzavřou. To je podstatný rozdíl oproti italské úpravě přezkoumávané ESD v C-399/98.

Metodika na str. 10 an. vymezuje „předmět plnění“ investora, přičemž v případě nefinančního plnění rozlišuje jednak „veřejnou infrastrukturu“ ve smyslu § 2 odst. 1 písm. m) SZ, jednak „specifické plnění“, které zahrnuje:

- převod pozemků do vlastnictví HMP; součástí plnění investora může být též projektová dokumentace veřejné infrastruktury, rekreačního vybavení nebo bytů, které mají být na pozemku umístěny,
- zpracování projektové dokumentace a převod vlastnických a autorských práv z investora,
- závazek nevyčerpat vyhrazenou kapacitu HPP,
- realizaci výstavby ve formě veřejné infrastruktury, rekreačního vybavení nebo městských bytů, přičemž se předpokládá převedení této výstavby do vlastnictví HMP nebo HMP ovládané osoby, a to spolu s pozemky, na nichž se nachází (viz čl. E.2 odst. 3.3.10 Metodiky),
- podporované bydlení ve smyslu snížení nájmu z tržního nájemného
- provoz a údržba veřejného prostranství realizovaného investorem (a následné převedení veřejného prostranství do vlastnictví HMP, a
- organizaci architektonické soutěže.

Metodika rozlišuje, co je a co není předmětem spoluúčasti investora, resp. jaké plnění je započitatelné na investiční příspěvek, a tedy určuje, co z „předmětu plnění“ je věcným plněním investičního příspěvku (viz též str. 39 prezentace Metodiky (pracovní verze 4.0 z 16. 3. 2021)). Z rozlišení dále vyplývá, že věcným plněním investičního příspěvku není zejména základní dopravní infrastruktura a obsluha záměru – místní a obslužné komunikace (investice i pozemky), základní technická infrastruktura a zasítování záměru, požadavky plynoucí z nařízení č. 10/2016 Sb., hl. m. Prahy, kterým se stanovují obecné požadavky na využívání území a technické požadavky na stavby v hlavním městě Praze (tzv. Pražských stavebních předpisů, dále jen „PSP“)⁴³ jako „povinná součást záměru“. Lze shrnout, že věcným plněním investičního příspěvku tak není výstavba nové či úpravy stávající veřejné dopravní a technické infrastruktury ve smyslu § 88 SZ, bez které nelze investiční záměr vůbec realizovat (viz čl. E.1 odst. 1.3 Metodiky). Dále Metodika v čl. E.1 odst. 1.4 vylučuje ze započitatelných plnění komerční vybavenost, zejména budovy, jiné stavby a pozemky sloužící pro obchod, služby a pracovní příležitosti a úpravu stávající veřejné infrastruktury, občanského anebo rekreačního vybavení, ledaže je ve smlouvě o spolupráci stanoveno jinak.

Vymezenému předmětu plnění investora pak odpovídají formy započitatelného plnění investora, které zahrnují převody pozemků, přímé investice do veřejné infrastruktury, finanční kontribuce (tedy peněžité plnění investičního příspěvku), převody bytů (či jejich zvýhodněný pronájem) hl. m. Praze apod., či libovolná kombinace těchto způsobů plnění. **Metodika tak slouží ke stanovení referenční výše minimální doporučené kontribuce investora** (tj. výše investičního příspěvku) **a následně k vymezení způsobu plnění investičního příspěvku** kombinací věcného a peněžitého plnění investora, přičemž obojí bude uvedeno ve smlouvě o spolupráci.

Z toho lze učinit následující (dílčí) závěry:

⁴³ https://www.praha.eu/public/e9/b5/38/2567000_923070_Narizeni_c.10_2016_Sb._hl._m._Prahy.pdf

1. **investor nemusí poskytnout žádné věcné plnění a celý investiční příspěvek může namísto toho poskytnout HMP či MČ převodem peněžních prostředků na stanovený účet.** V tomto případě nevznikají pochybnosti o tom, že HMP anebo MČ je pouhým příjemcem, nikoli poskytovatelem takového plnění (úplaty), **tudíž se nemůže jednat o veřejnou zakázku;**

Investor může poskytnout pouze věcné plnění investičního příspěvku. V takovém případě bude hodnota věcného plnění odpovídat hodnotě investičního příspěvku, který by jinak investor plnil převodem peněžité částky odpovídající výši investičního příspěvku do veřejného rozpočtu. **Pokud se investor rozhodne pro tento způsob plnění investičního příspěvku, nejedná se o veřejnou zakázku, pokud je hl. m. Praha či MČ pouhým příjemcem věcného plnění (tj. pokud za věcné plnění neposkytuje investorovi penězi ocnitelné protiplnění).** Tam, kde je stanovena cena za převod realizovaného věcného plnění investora, se však o veřejnou zakázku za určitých specifických okolností jednat může.

Vymezení výše investičního příspěvku v Metodice neznamená, že by tím byl současně stanoven způsob plnění investičního příspěvku. Ten je předmětem jednání mezi investorem na straně jedné a HMP anebo MČ na straně druhé. **Nelze tak tvrdit, že by se dojednáním věcného plnění investičního příspěvku HMP anebo MČ „vzdávala“ nároku na dřívější peněžní plnění investora a „započítávala“ tak ve smyslu § 1982 an. OZ na toto peněžní plnění později dojednané plnění věcné.**⁴⁴ Sjednáním věcného plnění v určitém rozsahu se mění povaha plnění, jež se investor zavazuje hl. m. Praze či MČ poskytnout zdarma.

Právě v tom tkívá rozdíl oproti případu řešeného ESD: městu Milán vznikl nárok na uhrazení poplatku (tj. peněžité plnění) investorem, teprve následně došlo k dohodě mezi městem Milán a investorem, že namísto peněžitého plnění poskytne investor plnění věcné. Město se tak vzdalo svého budoucího příjmu, na který mělo právně vynutitelný nárok, ve prospěch věcného plnění poskytnutého investorem, čímž obešlo právní úpravu zadávání veřejných zakázek, neboť mělo poskytovatele věcného plnění vybrat v zadávacím řízení.

Ze str. 28 prezentace Metodiky (pracovní verze 4.0 z 16. 3. 2021) vyplývá, že **splatnost plnění investora** (investičního příspěvku bez ohledu na to, zda se jedná o peněžité či věcné plnění) **je rozložena do dvou částí a je vztažena ke změně ÚP** (v případě investičních záměrů vyžadujících změnu ÚP) **a k vydání územního rozhodnutí** (nebo srovnatelného správního aktu či uzavření jej nahrazující veřejnoprávní smlouvy). Takto nastavená splatnost investičního příspěvku z něj však nedělá dodatečně započítávané plnění investičního příspěvku.⁴⁵ **Pokud by však v souvislosti s rozložením splatnosti investičního příspěvku, který by měl být hrazen zčásti v penězích a zčásti věcným plněním, Metodika** (resp. smlouva o spolupráci) **umožňovala měnit celkovou výši peněžitého plnění v závislosti na změnách hodnoty nepeněžního plnění** (např. by investor realizoval větší a tedy dražší nepeněžní plnění oproti původním ujednáním ve smlouvě o spolupráci a o to méně by pak platil, nebo pokud by naopak HMP anebo MČ vracela investorovi část již poskytnutého peněžitého plnění coby „přeplatku“, protože později poskytnuté věcné plnění mělo vyšší než původně sjednanou hodnotu), **již by to mohlo být vnímáno jako snížení legitimně**

⁴⁴ Ostatně podle § 1987 odst. 2 OZ platí, že pohledávka nejistá nebo neurčitá není způsobilá k započtení.

⁴⁵ Podle § 1987 odst. 1 OZ lze započíst pouze splatné pohledávky, proto by k započtení věcného plnění na peněžité plnění investičního příspěvku nemohlo dojít dříve, než by bylo peněžité plnění investičního příspěvku splatné.

očekávaného příjmu rozpočtu HMP anebo MČ, tedy by se mohlo jednat o situaci analogickou k případu C-399/98.⁴⁶

V souvislosti s poskytováním věcného plnění investičního příspěvku dle Metodiky je však třeba se vypořádat ještě s ustanovením § 14 odst. 4 ZZVZ, podle něhož „*Bez ohledu na právní formu spolupráce mezi zadavatelem a dodavatelem se za veřejnou zakázku na stavební práce považuje rovněž zhotovení stavby odpovídající požadavkům stanoveným zadavatelem, přičemž za odpovídající požadavkům stanoveným zadavatelem se považuje stavba, u níž má zadavatel rozhodující vliv na druh nebo projekt stavby.*“ Toto ustanovení obsahuje nevyvratitelnou právní domněnku (právní fikci), podle které se za veřejnou zakázku považuje zhotovení stavby odpovídající požadavkům stanoveným zadavatelem, přičemž zadavatel musí mít rozhodující vliv na druh nebo projekt stavby.

Toto ustanovení se však na plnění poskytovaná investorem, spočívající ve vybudování stavby a jejím následným převodem do vlastnictví HMP (a následně do správy MČ), **obvykle nebude vztahovat**, přestože HMP anebo MČ jsou veřejným zadavatelem, neboť:

- **v případě smlouvy o spolupráci, uzavírané dle Metodiky mezi HMP anebo MČ na straně jedné a investorem na straně druhé, nelze bez dalšího hovořit o rozhodujícím vlivu HMP anebo MČ.** Smlouva o spolupráci je uzavírána dobrovolně, její obsah (tj. včetně plnění investora) je výsledkem dohody obou smluvních stran, přičemž ani investor, ani HMP či MČ nejsou povinny smlouvu o spolupráci uzavřít. Nelze proto tvrdit, že má HMP anebo MČ „rozhodující vliv“, jen proto, že se investor shodne s HMP anebo MČ na určitých, z hlediska HMP anebo MČ důležitých, parametrech plnění, které investor poskytne – např. na kapacitě přístavby mateřské školy, na počtu bytů (včetně počtů místností) nebo na parametrech pozemní komunikace. **Rozhodující vliv na druh nebo projekt stavby může mít HMP anebo MČ jen v případě, že bez dohody s ní nebude moci investor svůj investiční záměr vůbec realizovat** (viz část 1.2.2 tohoto posudku), **a že současně bude předmětem smlouvy o spolupráci poskytnutí věcného plnění, jehož parametry** (ve smyslu druhu stavby nebo projektu stavby) **budou v konečném důsledku určeny HMP nebo MČ.**

Ustanovení § 14 odst. 4 ZZVZ nelze bez dalšího aplikovat ani v případě, že by smlouva o spolupráci, uzavřená dle Metodiky, byla tzv. adhezní smlouvou ve smyslu § 1798 OZ,⁴⁷ ledaže by vymezení druhu či projektu stavby bylo jednou ze základních podmínek smlouvy o spolupráci.

- **aby se mohlo jednat o veřejnou zakázku, musí být i v případě právní fikce dle § 14 odst. 4 ZZVZ splněn znak úplatnosti veřejné zakázky.** Pouhé poskytnutí plnění investorem, spočívající ve vybudování stavby dle dohody s HMP anebo MČ, za které HMP anebo MČ neposkytuje investorovi úplatu, není veřejnou zakázkou.

⁴⁶ Z tohoto důvodu nedoporučujeme ujednání ve smlouvě, která by hodnotu nepeněžitého (věcného) plnění činily dynamickou. Hodnota nepeněžitého plnění by měla být stanovena při uzavření smlouvy o spolupráci fixní částkou, v zájmu obou smluvních stran by měla být tato určena co nejpřesněji, případný rozdíl mezi reálnou hodnotou nepeněžitého plnění a stanovenou fixní částkou by šel k tíži jedné či druhé smluvní strany.

⁴⁷ Adhezní smlouvou se dle § 1798 odst. 1 OZ rozumí smlouva, jejíž základní podmínky byly určeny jednou ze smluvních stran nebo podle jejích pokynů, aniž slabší strana měla skutečnou příležitost obsah těchto základních podmínek ovlivnit.

Tento názor opíráme o komentář k § 14 odst. 4 ZZVZ, podle něhož: „Evropská rozhodovací praxe v této souvislosti hovoří o (alespoň) přímém hospodářském zájmu zadavatele. Pro klasifikaci právního vztahu jakožto veřejné zakázky na stavební práce není však nezbytné, aby stavební práce byly provedeny vždy jen na účet zadavatele.“ Z toho plyne, že HMP nebo MČ by musela mít „přímý hospodářský zájem“ na realizaci stavby.⁴⁸ Komentář ostatně dále uvádí, že: „V uvedených souvislostech evropské rozhodovací praxe rovněž upozorňujeme na její další závěry. Definičním znakem veřejné zakázky obecně je mimo jiné také existence úplaty jako protiplnění zadavatele ve prospěch dodavatele. Forma protiplnění zadavatele přitom nemusí mít pouze charakter peněžité úplaty. Rovněž není nutné, aby výše úplaty odpovídala tržní hodnotě provedených stavebních prací. Výše úplaty musí být určena z pohledu dodavatele, proto bude vždy nutné vzít v úvahu jak částky hrazené zadavatelem, tak i částky placené třetími osobami jako protiplnění za stavební práce provedené na jejich účet.“⁴⁹ Komentář tak potvrzuje, že ze strany veřejného zadavatele (HMP nebo MČ) musí dojít k poskytnutí alespoň symbolické úplaty dodavateli za vybudovanou stavbu.

2. **pokud by věcným plněním investora byly pouze existující nemovitosti**, které by HMP anebo její MČ úplatně nabývala do vlastnictví či je mohla užívat na základě nájemní či pachtovní smlouvy, anebo pokud by se jednalo o nabytí s takovou nemovitostí souvisejících věcných práv, **pak by bylo možné aplikovat výjimku v § 29 písm. h) ZZVZ**. Podle zmíněné výjimky zadavatel není povinen zadat veřejnou zakázku v zadávacím řízení. Problémem je, že i v takovém případě by musely být dodrženy jiné povinnosti zadavatele veřejné zakázky, např. by musela být odpovídající smlouva uveřejněna na profilu zadavatele dle § 219 ZZVZ (sporná je aplikace § 6 ZZVZ, a to ve srovnání s § 32 ZZVZ, který výslovně ukládá zadavateli veřejné zakázky malého rozsahu dodržovat toto ustanovení).⁵⁰

Znění výjimky v § 29 písm. h) ZZVZ neodpovídá čl. 10 písm. a) Směrnice Evropského parlamentu a rady 2014/24/EU, o zadávání veřejných zakázek a o zrušení směrnice 2004/18/ES, v konsolidovaném znění, která se nevztahuje na veřejné zakázky na služby, které

⁴⁸ Definici přímého hospodářského zájmu obsahuje např. rozsudek SDEU C-451/08 ze dne 25. 3. 2010: „Hospodářský zájem je jasně dán, jestliže je stanoveno, že veřejný zadavatel se stane majitelem výsledku stavebních prací nebo stavby, které jsou předmětem zakázky. Takový hospodářský zájem může být rovněž shledán, je-li stanoveno, že veřejný zadavatel má právní titul, který mu zajišťuje možnost volně disponovat se stavbami, které jsou předmětem zakázky, s cílem jejich veřejného určení...Hospodářský zájem může rovněž spočívat v ekonomických výhodách, které by mohly veřejnému zadavateli plynout z budoucího užívání nebo prodeje stavby, tím, že se finančně účastní provedení stavby, nebo v rizicích, která na sebe bere v případě hospodářského neúspěchu stavby.“

⁴⁹ Dvořák, D., Machurek, T., Novotný, P., Šebesta, M. a kol. Zákon o zadávání veřejných zakázek. Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2017, s.

⁵⁰ „Na rozdíl od úpravy výjimky pro VZMR podle § 31 komentované ustanovení explicitně nevyžaduje, aby zadavatel zohledňoval základní zásady zadávacího řízení podle § 6. Na druhé straně nelze zcela pominout fakt, který byl již uveden shora, že využití výjimky představuje de iure zadání veřejné zakázky v působnosti zákona (ačkoli nikoliv obligatorně v zadávacím řízení). Jestliže zadávání veřejných zakázek s využitím některé z komentovaných výjimek je postupem podle zákona, logicky není možné zcela abstrahovat od § 6, který dopadá právě na postup podle zákona. Zadavatel při každém postupu podle zákona totiž musí dodržovat zásady transparentnosti a přiměřenosti (§ 6 odst. 1), resp. ve vztahu k dodavatelům dodržovat zásadu rovného zacházení a zákazů diskriminace (§ 6 odst. 2). Při interpretaci těchto zásad je však třeba mít na paměti, že se nejedná o konkrétní právní povinnosti, ale spíše příkaz k jejich maximalizaci v rámci konkrétních okolností veřejné zakázky s cílem dosáhnout jejich co největšího naplnění. Dle našeho názoru tedy není možné přiřadit uvedeným zásadám takový význam a váhu, podle nichž by jejich působení mělo znamenat to, že zadavatel by měl principiálně umožňovat soutěž o veřejnou zakázku vždy, pokud existuje více dodavatelů způsobilých plnění (zadávaných na základě výjimek) zadavateli poskytnout. Zásadu přiměřenosti postupu zadavatele v případě aplikace některé z výjimek dle komentovaného ustanovení lze mít za naplněnou, i když zadavatel zadávací řízení (ani jiné výběrové řízení) nezrealizuje, přičemž svůj postup náležitě zdokumentuje (právě za účelem dodržení transparentnosti postupu podle zákona).“ Dvořák, D., Machurek, T., Novotný, P., Šebesta, M. a kol. Zákon o zadávání veřejných zakázek. Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2017, s. 159-160.

se týkají nabytí nebo nájmu pozemků, stávajících budov nebo jiných nemovitostí nebo práv s nimi spojených bez ohledu na způsoby jejich financování, v případě pochybností by se proto mělo aplikovat znění citované směrnice, a to s ohledem na povinnost tzv. eurokonformního výkladu.⁵¹

Platí nicméně, že se **výjimka v § 29 písm. h) ZZVZ vztahuje pouze na úplatné nabytí existujících nemovitostí** – pokud by se jednalo o bezúplatné nabytí, pak by se vůbec nejednalo o veřejnou zakázku dle § 2 odst. 1 ZZVZ (viz dílčí závěr č. 2 výše). Výjimka je aplikovatelná pouze na již existující nemovitosti, tj. nelze ji aplikovat na plnění investora spočívajícího např. ve výstavbě nového bytového domu nebo rozšíření parkoviště, neboť úplatné zajištění výstavby nové nemovitosti by bylo veřejnou zakázkou na stavební práce ve smyslu § 14 odst. 3 ZZVZ.

3. **pokud by plněním investora byla kulturní památka** ve smyslu § 2 zákona č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči, ve znění pozdějších předpisů (např. investor by převáděl vlastnické právo k památkově chráněnému objektu na hl. m. Prahu), **nebo jiný předmět kulturní hodnoty** dle § 1 odst. 1 zákona č. 71/1994 Sb., o prodeji a vývozu předmětů kulturní hodnoty, ve znění pozdějších předpisů,⁵² **a současně by předpokládaná hodnota plnění odpovídala podlimitní veřejné zakázce,**⁵³ **pak by bylo možné aplikovat výjimku v § 30 písm. g) ZZVZ.** Zadavatel by nebyl povinen zadat takovou veřejnou zakázku v zadávacím řízení, musel by však i přesto plnit jiné povinnosti plynoucí ze ZZVZ (viz dílčí závěr č. 3 výše). Výjimka je širší než výjimka v § 29 písm. h) ZZVZ, neboť dopadá na movité i nemovité věci.

Způsob nabytí vlastnického práva nebo úplatného práva užívat kulturní památku nebo předmět kulturní hodnoty není z hlediska aplikace výjimky relevantní, platí však, že bezúplatné nabytí takového práva by vůbec nebylo veřejnou zakázkou dle § 2 odst. 1 ZZVZ.

4. pokud bude investor poskytovat hl. m. Praze anebo MČ investiční příspěvek kombinací peněžitého a věcného plnění, pak nelze tvrdit, že by poskytované věcné plnění bylo pouze „započítáno“ na zbývající část peněžitého plnění (viz dílčí závěr č. 2 výše). Nebude se tudíž ani v tomto případě jednat o veřejnou zakázku.

2.3 Kdy bude nutný postup dle ZZVZ

S ohledem na výše uvedené lze vymezit následující případy, kdy bude muset HMP anebo MČ při uzavírání smluv s investorem postupovat jako veřejný zadavatel ve smyslu § 4 odst. 1 písm. d) ZZVZ a zajistit poskytnutí věcného plnění dodavatelem vybraným v souladu se ZZVZ. Podotýkáme, že při postupu dle ZZVZ může být nutné aplikovat též interní předpisy upravující zadávání veřejných zakázek, zejména zadávání veřejných zakázek malého rozsahu:

⁵¹ Eurokonformním výkladem rozumíme tzv. nepřímý účinek komunitárního práva, spočívajícího v povinnosti členských států EU interpretovat národní právní předpisy (ZZVZ), přijaté na základě směrnice (ať už transpozicí nebo jinak) v souladu s účelem transponovaného komunitárního práva. Viz <https://www.epravo.cz/top/clanky/pozitivni-vliv-prava-evropske-unie-na-cesky-pravni-rad-56659.html>

⁵² Předměty kulturní hodnoty jsou přírodní nebo lidské výtvořiny nebo jejich soubory, které jsou významné pro historii, literaturu, umění, vědu nebo techniku a splňují kritéria obsažená v příloze č. 1 zákona č. 71/1994 Sb., o prodeji a vývozu předmětů kulturní hodnoty.

⁵³ Tj. hodnota předmětu plnění by byla vyšší než hodnota uvedená v § 27 ZZVZ a nižší než hodnota dle § 25 ZZVZ a § 2 nebo 3 nařízení vlády č. 172/2016 Sb., o stanovení finančních limitů a částek pro účely zákona o zadávání veřejných zakázek, ve znění pozdějších předpisů.

1. **pokud by HMP nebo MČ poskytovala investorovi za nepeněžitě plnění nějaké protiplnění vyjádřitelné (ocenitelné) v penězích.** Takovým protiplněním může být i převod pozemků,⁵⁴ není jím však poskytnutí součinnosti HMP nebo MČ spočívající v nepodání námitek či připomínek směřujících proti umístění investičního záměru v územním nebo jiném správním řízení (neboť jej nelze ocenit). Protiplněním ocenitelným v penězích je nepochybně cena za investorem poskytnuté věcné plnění ve výši stanovené Metodikou;
2. pokud si investor s hl. m. Prahou nebo MČ **dohodne ve smlouvě o spolupráci peněžitě plnění a následně bude chtít tuto smlouvu změnit tak, že namísto části (nebo celého) peněžitého plnění poskytne plnění věcné** v hodnotě odpovídající takto „nahrazovanému“ peněžitému plnění.⁵⁵ V takovém případě by se již z hlediska HMP nebo MČ jednalo o „vzdání se“ části peněžitého plnění, tudíž by mělo postupovat v souladu se ZZVZ a na zajištění investorem navrhovaného věcného plnění by tak mělo vyhlásit odpovídající zadávací řízení. To samozřejmě nevylučuje, že jediným uchazečem a následně dodavatelem může být právě investor;
3. pokud si investor s HMP nebo MČ **dohodne ve smlouvě o spolupráci možnost vrácení „přeplatku“ HMP nebo MČ,** k němuž dojde v případě, že hodnota reálně poskytnutého nepeněžitého plnění investorem bude vyšší, než původně stanovená výše investičního příspěvku. V takovém případě by se totiž HMP nebo MČ vzdávala části legitimně očekávaného příjmu do svého veřejného rozpočtu;
4. pokud se investor dohodne s HMP nebo MČ na tom, že **společně realizují investiční záměr nebo jinou stavbu či záměr** (typicky vybudování veřejné dopravní či technické infrastruktury, terénní úpravy či vybudování parku), **byť by spoluúčast HMP nebo MČ spočívala pouze v úhradě části nákladů na takovou stavbu,** pak by měla být realizace takové stavby zadána dodavateli (kterým bude stavební podnikatel realizující stavbu v rámci své podnikatelské činnosti), a to v rámci společného zadávání ve smyslu § 7 odst. 1 ZZVZ, upraveného písemnou smlouvou v souladu s § 7 odst. 2 ZZVZ (odpovídající ujednání mohou být rovněž součástí smlouvy o spolupráci). Bude se totiž jednat o veřejnou zakázku.

Pokud by HMP nebo MČ hradila 50% nákladů na takovou stavbu ze svého rozpočtu, pak by byl zadavatelem veřejné zakázky také investor coby „dotovaný“ zadavatel ve smyslu § 4 odst. 2 písm. a) ZZVZ) a musel by postupovat v souladu se ZZVZ;
5. **jestliže bude mít HMP nebo MČ rozhodující vliv na druh nebo projekt stavby,** která je předmětem nepeněžitého plnění, **a současně bude za takové plnění ze strany investora poskytovat protiplnění,** k čemuž bude docházet obvykle v případech, kdy investor nebude moci realizovat svůj investiční záměr bez smlouvy o spolupráci s HMP nebo MČ (viz příklady v části 1.2.2 tohoto posudku).

Rozhodujícím vlivem HMP nebo MČ na nepeněžitě plnění investora není např. obecné vymezení počtu míst v mateřské škole, které je třeba zajistit pro investorem nově vytvořený počet bytů, nebo vymezení počtu míst v mateřské škole na počet obyvatel MČ, ve smlouvě o spolupráci, neboť tím není definován předmět veřejné zakázky. Obecné vymezení požadavků HMP nebo MČ tak, že je to investor, který sám rozhoduje o podobě projektu

⁵⁴ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 5. 2010, č.j. 8 Afs 60/2009-78.

⁵⁵ Změny závazků jsou možné, viz § 1901 OZ.

včetně kvality, podoby a parametrů nepeněžitého plnění, není uplatněním rozhodujícího vlivu ze strany HMP nebo MČ a tudíž ani není zadáním veřejné zakázky.

Teoreticky je možné v případě, že má být předmět nepeněžitého plnění investora umístěn na pozemcích vlastněných hl. m. Prahou, poskytnout pouze souhlas s umístěním stavby ve smyslu § 184a odst. 1 SZ, avšak nepřevést vlastnické právo k pozemkům na investora, ani s ním neuzavřít např. nájemní či pachtovní smlouvu k pozemkům, ani v jeho prospěch nezřídit právo stavby. V takovém případě by totiž ze strany hl. m. Prahy, resp. MČ, nedocházelo k poskytování (naturálního) plnění ve formě převodu pozemků či jejich nájmu, pachtu nebo práva stavby a hl. m. Praha, resp. MČ, by nebyla v pozici zadavatele veřejné zakázky. Takové řešení by však bylo problematické z hlediska odlišného vlastnictví pozemků a staveb na nich, a bylo by možné tvrdit, že de facto dochází k poskytnutí plnění ze strany hl. m. Prahy, resp. MČ, neboť s pozemkem, na němž dojde k umístění staveb, bude možné nakládat jen velmi omezeným způsobem (jeho využití bude bránit již umístěná stavba). Proto tento způsob vyhnutí se povinnosti postupovat v souladu se ZZVZ nedoporučujeme. Metodika ostatně v čl. E.1 odst. 1.7 vylučuje realizaci věcného plnění investičního příspěvku ve formě výstavby veřejné infrastruktury, rekreačního vybavení nebo městských bytů na pozemku ve vlastnictví HMP.

Pokud by za plnění poskytovaná investorem HMP anebo MČ poskytl protiplnění a musely by proto postupovat v souladu se ZZVZ, a současně by byla aplikovatelná výjimka v § 29 písm. h) ZZVZ nebo § 30 písm. g) ZZVZ anebo by se jednalo o veřejnou zakázku malého rozsahu, stále by hl. m. Praha anebo MČ mohla zadat takovou veřejnou zakázku přímo konkrétnímu investorovi, svůj postup by však musela náležitě odůvodnit. Stejně tak připadá v úvahu výjimka umožňující uplatnit jednací řízení bez uveřejnění v situaci, kdy je Investor jediným potenciálním dodavatelem, tj. kdy je soutěž z technických důvodů vyloučena (§ 63 odst. 3 písm. b) ZZVZ). Tak tomu může být např. v případě, že Investor realizuje věcné plnění na svých pozemcích, neboť takové plnění nemůže poskytnout HMP nebo MČ nikdo jiný.

Dodáváme, že další otázky týkající se souladu Metodiky se ZZVZ, mají být podrobně řešeny v samostatné právní analýze, kterou si klient nechal zpracovat, proto se jím dále nezabýváme a odkazujeme na obsah této analýzy.

3. Forma konstrukce smlouvy uzavírané před změnou ÚP

Na úvod této části posudku podotýkáme, že převážnou část odpovědí na otázky položené v zadání poskytuje vzorová smlouva o spolupráci. Proto na ni bude níže odkazováno.

3.1 Druh smlouvy uzavírané mezi investorem a HMP anebo MČ

Smlouva o spolupráci, uzavíraná mezi investorem na straně jedné a hl. m. Prahou nebo MČ na straně druhé, jejímž předmětem je poskytnutí investičního příspěvku v případě umístění investičního záměru vyžadujícího změnu ÚP a spolupráce při umístění investičního záměru ze strany hl. m. Prahy nebo MČ, není veřejnoprávní smlouvou ve smyslu § 159 an. SŘ, ale je soukromoprávní smlouvou, přičemž ji nelze podřadit pod určitý smluvní typ, tj. nejedná se o „pojmenovanou“ smlouvu, jakou je např. darovací smlouva dle § 2055 OZ. Bude se tedy jednat o „nepojmenovanou smlouvu“ ve smyslu § 1746 OZ, přičemž v rámci tohoto posudku tuto smlouvu označujeme jako „smlouvu o spolupráci“. Vymezení obsahu nepojmenované smlouvy je tak plně v kompetenci smluvních stran, které se mohou zavázat ke všemu, co zákon výslovně nezakazuje (uzavírání soukromoprávních smluv spadá do samostatné působnosti jak hl. m. Prahy, tak MČ). S ohledem na fakt, že Metodika (ani z ní vycházející Zásady) není pro investora ani pro MČ právně závazná, jediným právně závazným

dokumentem zůstává smlouva o spolupráci. Proto by mělo jít o právně vynutitelnou soukromoprávní smlouvu, nikoli o právně nezávaznou dohodu, „memorandum o spolupráci“ či „deklarace porozumění“, čemuž by měly odpovídat i ve smlouvě použité formulace závazků smluvních stran a jejich odpovídající zajištění, aby nedošlo k tomu, že závazky smluvních stran budou následně soudem označeny za pouhý „konglomerát prohlášení, slibů a závazků“ a smlouva za nezávazné memorandum, když u konkrétních závazků chybí termín, dokdy mají být splněny, a rovněž není stanovena žádná sankce za jejich porušení (srov. usnesení Ústavního soudu ze dne 21. 11. 2017, sp. zn. I. ÚS 3278/15).⁵⁶ Podotýkáme však, že následky v případě porušení smluvní povinnosti mohou vyplývat přímo ze zákona, takže zajištění či utvrzení smluvních závazků přímo ve smlouvě není nezbytné. Vzorové znění smlouvy o spolupráci odpovídá nepojmenované smlouvě, přičemž je ze vzorového znění (i z čl. F.1 odst. 1.1 an. Metodiky) zřejmé, že se jedná o závaznou a právně vynutitelnou smlouvu, nikoli o právně nezávaznou dohodu.

Smlouvu o spolupráci je třeba odlišit od následujících smluv:

- plánovací smlouvy ve smyslu § 66 odst. 2 StavZ – tato smlouva je uzavírána pouze, pokud ÚP podmiňuje vydání regulačního plánu uzavřením smlouvy o spoluúčasti žadatele o vydání regulačního plánu na vybudování nové nebo na úpravách stávající veřejné infrastruktury. Plánovací smlouvu může uzavřít pouze hl. m. Praha, nikoli MČ (MČ není obcí ani krajem a nevydává ani ÚP, ani regulační plán hl. m. Prahy);
- smlouva s příslušnými vlastníky veřejné dopravní nebo technické infrastruktury ve smyslu § 66 odst. 3 písm. f) StavZ – StavZ umožňuje tuto smlouvu uzavřít namísto plánovací smlouvy v případě, že záměr žadatele o vydání regulačního plánu klade nové nároky pouze na veřejnou dopravní nebo technickou infrastrukturu (smluvní stranou bude vlastník takové infrastruktury) nebo na veřejná prostranství (smluvní stranou bude obec). Předmětem této smlouvy je pak vybudování nebo úprava této veřejné dopravní nebo technické infrastruktury v rozsahu a čase potřebném pro uskutečnění záměru, resp. vybudování veřejných prostranství;
- „plánovací smlouvu“ ve smyslu § 86 odst. 2 písm. d) StavZ, resp. § 88 StavZ – ačkoli se jedná o „smlouvu s vlastníky veřejné dopravní a technické infrastruktury“, obsahově se jedná o totožné smlouvy, jakými jsou smlouvy dle § 66 odst. 2 StavZ, avšak jen co do dopravní a technické infrastruktury (smlouvy dle § 88 StavZ se netýkají veřejných prostranství);
- dohodu o parcelaci ve smyslu § 43 odst. 2 StavZ – tato smlouva je uzavírána pouze, pokud územní plán vymezí plochu nebo koridor, ve kterém je rozhodování o změnách v území podmíněno uzavřením smlouvy (dohody o parcelaci) s vlastníky pozemků a staveb, které budou dotčeny navrhovaným záměrem. Předmětem dohody je souhlas s takovým záměrem a rozdělení nákladů a prospěchů spojených s realizací záměru;
- od smluv uvedených v § 23, 24, 26 až 27 Zákona o HMP (žádná z těchto smluv není smlouvou o spolupráci).

Smlouva o spolupráci však může obsahovat i závazky odpovídající výše uvedeným smlouvám, např. pokud je investiční příspěvek hrazen formou nepeněžitého plnění spočívajícího ve vybudování veřejné dopravní infrastruktury.

⁵⁶ „...je třeba klást důraz na to, aby byly smluvní závazky vynutitelné a aby byly jednoznačné, jinak hrozí, že namísto smlouvy bude mít obec jen memorandum nebo deklaraci.“ Zahumenská, V., Zahumenský, D., Svoboda, P., Humlíčková, P. Smlouvy o rozvoji území obcí. Když je investor za humny. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, s. 120.

Pro úplnost podotýkáme, že zákon č. 283/2021 Sb., nový stavební zákon, který nabude plné účinnosti k 1. 7. 2023, upravuje veřejnoprávní „plánovací smlouvu“, které předpokládají věcné či peněžité plnění investora, a to i za zhodnocení pozemku v důsledku změny územního plánu (viz § 131 odst. 3 písm. e) citovaného zákona). Plánovací smlouvy tak bude možné uzavírat vedle smluv o spolupráci dle Metodiky, jedná se však o výrazně odlišné smlouvy (tj. nelze ztotožnit smlouvu o spolupráci s plánovací smlouvou dle nového stavebního zákona). Metodika uzavírání těchto plánovacích smluv nijak neupravuje, a to ani odkazem na analogickou aplikaci úpravy uzavírání (a obsahu) smlouvy o spolupráci. Toto bude třeba v budoucnu upravit, pokud nemá být Metodika obcházena.

3.2 Jaké orgány HMP nebo MČ budou rozhodovat o uzavření smlouvy o spolupráci s investorem

Navržený vzor smlouvy o spolupráci předpokládá veškeré možnosti, tedy schválení jak zastupitelstvem, tak radou HMP anebo MČ. To, jaké konkrétní orgány HMP anebo MČ budou rozhodovat o uzavření smlouvy o spolupráci s investorem, bude vždy vycházet z jejího obsahu a konkrétních závazků smluvních stran:

- **smlouva o spolupráci bude muset být schválena zastupitelstvem HMP, pokud bude předmětem smlouvy o spolupráci:** zřízení zástavního práva k nemovité věci vlastněné HMP; zřízení zástavního práva k movité věci v hodnotě převyšující 5 milionů Kč, vlastněné HMP; nabytí a převod hmotných nemovitých věcí s výjimkou inženýrských sítí a pozemních komunikací (ať už vlastněných HMP, nebo do vlastnictví HMP); nabytí a převod práva stavby a smluvní zřízení práva stavby k pozemku ve vlastnictví HMP;
- **pokud bude předmětem smlouvy o spolupráci nabytí a převod hmotných nemovitých věcí, o nichž dle Statutu rozhoduje MČ, pak bude muset být smlouva o spolupráci schválena zastupitelstvem MČ. V případech uvedených v § 18 odst. 1 Statutu** (např. pokud se MČ rozhodne uzavřít smlouvu o spolupráci, jejímž předmětem bude převod pozemků s objekty veřejné zeleně, nebo pokud bude předmětem smlouvy o spolupráci převod pozemku v hodnotě nad částku stanovenou v § 18 odst. 1 písm. a) Statutu) **si bude muset MČ vyžádat předchozí souhlas rady hl. m. Prahy** „se záměrem rozhodnout o majetkoprávním úkonu“, tj. souhlas s uzavřením takové smlouvy o spolupráci s investorem. V souladu s § 18 odst. 3 Statutu přitom může rada hl. m. Prahy požadovat změny takového záměru, tj. změny smlouvy o spolupráci. O uzavřené smlouvě o spolupráci pak bude muset MČ neprodleně písemně informovat hl. m. Prahu v souladu s § 13 odst. 4 Statutu;
- **smlouva o spolupráci bude muset být schválena zastupitelstvem MČ, pokud bude předmětem smlouvy o spolupráci majetkoprávní úkon, o němž dle Statutu rozhoduje MČ:** zastavení nemovitých věcí, zastavení movitých věcí nebo práv v hodnotě vyšší než 100 tisíc Kč nebo nabytí a převod práva stavby a smluvní zřízení práva stavby k pozemku ve vlastnictví hl. m. Prahy.

Ve všech ostatních případech bude uzavření smlouvy o spolupráci s investorem spadat buď do působnosti rady hl. m. Prahy, anebo rady MČ (v závislosti na Statutu, tj. na tom, zda konkrétní právní jednání svěřuje MČ nebo hl. m. Praze). **Tak tomu bude i v případě, že předmětem smlouvy o spolupráci bude též změna ÚP**, tj. pokud se hl. m. Praha anebo MČ zaváže vůči investorovi učinit v rámci samostatné působnosti kroky k tomu, aby došlo ke konkrétní změně ÚP požadované investorem. Samotné schválení změny ÚP však spadá do vyhrazené působnosti zastupitelstva hl. m. Prahy, **proto by bylo vhodné, aby i uzavření takové smlouvy o spolupráci schvalovalo zastupitelstvo hl. m. Prahy namísto rady hl. m. Prahy**, tj. aby si alespoň takové smlouvy o spolupráci s investorem vyhradilo do své působnosti. Jak již bylo uvedeno výše v části 1.3.5 a 1.3.6 tohoto posudku, na možnost uzavření smlouvy o spolupráci, jejímž předmětem je výše uvedený

závazek hl. m. Prahy anebo MČ týkající se změny ÚP, nemá vliv skutečnost, že zastupitelstvo hl. m. Prahy rozhoduje po uzavření smlouvy o spolupráci o změně ÚP. Ostatně vzorové znění smlouvy o spolupráci v čl. X.9 předpokládá, že uzavření smlouvy o spolupráci bude schvalovat vždy zastupitelstvo HMP a zastupitelstvo MČ.⁵⁷ Podotýkáme, že zastupitelstvo HMP (a obdobně zastupitelstvo MČ) si může vyhradit uzavření smlouvy o spolupráci namísto rady HMP (resp. rady MČ) i ad hoc, bez nutnosti změny Statutu, avšak odpovídající úpravy Statutu se jeví jako možné a současně vhodnější řešení.

Po schválení uzavření smlouvy příslušným orgánem hl. m. Prahy nebo MČ bude muset být smlouva o spolupráci **opatřena doložkou** v souladu s § 43 odst. 1 Zákona o HMP a **následně bude smlouva o spolupráci podepsána** buď primátorem hl. m. Prahy, anebo starostou MČ, kteří jednájí za hl. m. Prahu, resp. za MČ.

Na základě uvedeného rozložení působnosti mezi orgány hl. m. Prahy a MČ, na základě skutečnosti, že Metodika se vztahuje primárně na investiční záměry vyžadující změnu ÚP, na základě toho, že MČ je účastníkem územního či stavebního řízení v případě investičních záměrů umístovaných na jejím území (§ 18 odst. 1 písm. h) Zákona o HMP), a na základě rozlišování rozsahu změny ÚP, požadovaného investorem, na str. 19 Metodiky, lze doporučit následující mechanismus uzavírání smlouvy o spolupráci s investorem (pro zjednodušení předpokládáme umístění investičního záměru pouze na území jedné MČ):⁵⁸

- investor předloží svůj investiční záměr vyžadující změnu ÚP konkrétní MČ, na jejímž území má být investiční záměr umístěn, a zahájí s MČ a hl. m. Prahou jednání o uzavření smlouvy o spolupráci (tzn. ke smlouvě o spolupráci se od počátku přistupuje jako ke trojstranné smlouvě),
- hl. m. Praha vyhodnotí velikost změny ÚP, přičemž:
 - Pokud investor požaduje navýšení HPP změnou ÚP do 3000 m² a současně pokud nebude předmětem smlouvy o spolupráci závazek spadající do vyhrazené působnosti zastupitelstva hl. m. Prahy, nebo pokud nebude k uzavření smlouvy o spolupráci nutný předchozí souhlas rady hl. m. Prahy, pak by měla postačovat dvoustranná smlouva o spolupráci, uzavřená mezi investorem a MČ, jejímž předmětem bude (mimo jiné) poskytnutí investičního příspěvku (v případě navýšení HPP změnou ÚP do 300 m² nemusí MČ poskytnutí investičního příspěvku požadovat, viz str. 27 prezentace Metodiky (pracovní verze 4.0 z 16. 3. 2021)). Hl. m. Praha bude pouze schvalovat změnu ÚP;
 - Pokud investor požaduje navýšení HPP změnou ÚP nad 3000 m², anebo pokud bude předmětem smlouvy o spolupráci závazek spadající do vyhrazené působnosti zastupitelstva hl. m. Prahy, nebo pokud bude k uzavření smlouvy o spolupráci nutný předchozí souhlas rady hl. m. Prahy, pak je třeba trojstranná smlouva o spolupráci, uzavřená mezi investorem, hl. m. Prahou a MČ.
- pro uzavření dvoustranné smlouvy o spolupráci by mělo dojít ke konzultaci investičního záměru na společném jednání investora, starosty MČ a zástupců příslušných orgánů úřadu

⁵⁷ Metodika v žádném svém ustanovení neurčuje, jaký orgán HMP, resp. MČ má schválit uzavření smlouvy.

⁵⁸ Pro úplnost podotýkáme, že by tento postup měl reflektovat jak situace, kdy investor sám osloví MČ či hl. m. Prahu s návrhem na uzavření smlouvy o spolupráci, tak případy, kdy se hl. m. Praha anebo MČ dozví, že investor hodlá na území dané MČ umístit investiční záměr (pak by mělo dojít k iniciaci jednání o uzavření smlouvy o spolupráci ze strany hl. m. Prahy anebo MČ).

MČ a provozovatelů veřejné infrastruktury, kdy bude investor seznámen se základními požadavky MČ, zejména s požadavky na zajištění odpovídajících kapacit veřejné infrastruktury. Na základě této konzultace by mělo dojít ze strany investora k úpravě investičního záměru, včetně zpracování studie Investičního záměru dle čl. C.2 odst. 1.3 Metodiky a vymezení Základních parametrů Investičního záměru ve smyslu čl. C.2 odst. 1.4 Metodiky. Lze předpokládat, že Investor bude svůj Investiční záměr, pro který usiluje o změnu ÚP, následně realizovat. Na toto pamatuje čl. C.2 odst. 1.5 Metodiky, který doporučuje Investorovi předložit projektovou dokumentaci Investičního záměru pro územní rozhodnutí (stavebního povolení, společného povolení nebo jiného srovnatelného úkonu dle SZ). HMP anebo MČ se totiž k Investičnímu záměru mohou v příslušných řízeních (územní řízení, řízení o vydání stavebního povolení apod.) vyjadřovat, zejména z hlediska dodržení Základních parametrů.

4. pro uzavření trojstranné smlouvy o spolupráci Investor postupuje obdobně, s tím rozdílem, že kromě orgánů MČ musí být zapojeny do procesu jednání o uzavření smlouvy o spolupráci též orgány hl. m. Prahy a musí dojít ke shodě MČ a hl. m. Prahy s Investorem.
5. finální znění smlouvy o spolupráci by mělo vždy schvalovat zastupitelstvo MČ, resp. zastupitelstvo hl. m. Prahy. Tomu odpovídá znění čl. X. 9 vzorové smlouvy o spolupráci.

3.3 Odkládací podmínky ve smlouvě o spolupráci vztažené k územnímu rozhodnutí, stavebnímu povolení nebo kolaudaci

Prezentace (pracovní verze 4.0 z 16. 3. 2021) na str. 28 předpokládá rozložení plnění investičního příspěvku v čase, přičemž se předpokládají dvě splátky investičního příspěvku vázané na vydání územního rozhodnutí a stavebního povolení. Toto řešení umožňuje hl. m. Praze nebo MČ využít část investičního příspěvku k budování související veřejné infrastruktury již od vydání územního rozhodnutí k Investičnímu záměru (zatímco pokud by byla splatnost investičního příspěvku odložena až např. k datu kolaudace investičního záměru, pak by muselo hl. m. Praha nebo MČ financovat související výstavbu veřejné infrastruktury ze svých veřejných rozpočtů a investiční příspěvek by získalo až dodatečně). Zbývající část investičního příspěvku má být investorem hrazena až po vydání stavebního povolení k investičnímu záměru, přičemž standardně teprve od okamžiku vydání stavebního povolení může investor nabízet svůj investiční záměr (nebo jeho části, např. jednotlivé rodinné domy, byty či kancelářské prostory) potenciálním zájemcům o koupi a tím získat dostatek finančních prostředků na realizaci investičního záměru. Je zřejmé, že zájmem investora je poskytnout celý investiční příspěvek co nejdříve, zájmem hl. m. Prahy nebo MČ je naopak získat celý investiční příspěvek co nejdříve. Navržené řešení tak představuje vyvážený kompromis pro všechny smluvní strany. Navíc je třeba si uvědomit, že investor nemusí s hl. m. Prahou či MČ uzavřít žádnou smlouvu o spolupráci, resp. taková smlouva není za standardních podmínek podkladem pro vydání územního rozhodnutí (ani pro jiné úřední povolení) pro investiční záměr. Hl. m. Praha nebo MČ by se proto nikdy neměly dostat do situace, kdy investorovi poskytnou veškeré dohodnuté plnění a samy nedostaly od investora žádné protiplnění.⁵⁹

⁵⁹ Zahumenská, V., Zahumenský, D., Svoboda, P., Humlíčková, P. Smlouvy o rozvoji území obcí. Když je investor za humny. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, s. 125.

Návrh vzorové smlouvy o spolupráci rozlišuje mezi splatností investičního příspěvku ve formě peněžitého a nepeněžitého plnění, přičemž splatnost peněžitého plnění je navržena podle toho, zda jde o plnění určené MČ nebo hl. m. Praze (viz čl. IV.3 an. vzorové smlouvy o spolupráci).

Podotýkáme, že namísto územního rozhodnutí a stavebního povolení může být splatnost části investičního příspěvku vázána na ekvivalentní úkony (např. právní moc společného povolení Investičního záměru, účinnost veřejnoprávní smlouvy nahrazující územní rozhodnutí či stavební povolení Investičního záměru apod.). Poskytování peněžitého plnění Investičního příspěvku může být zajištěno smluvní pokutou (čl. VII.1 an. vzorové smlouvy o spolupráci), jejím zaplacením navíc nezaniká původní závazek investora, ani nemá vliv na náhradu škody.

V případě nepeněžitého plnění Investičního příspěvku není rozlišováno jeho poskytnutí hl. m. Praze či MČ, čl. IV.5 vzorové smlouvy o spolupráci vztahuje poskytnutí nepeněžitého plnění v závislosti na tom, co je jeho předmětem.

Závazek investora nedočerpat koeficient funkčního využití ploch a současně závazek Investora nepožádat o vydání územního rozhodnutí, stavebního povolení nebo společného povolení není podmíněn splněním odkládací podmínky.

3.4 Zajištění právní kontinuity smlouvy o spolupráci

Z hlediska platnosti a účinnosti smlouvy o spolupráci není relevantní změna složení zastupitelstva hl. m. Prahy nebo MČ, neboť smluvní stranou smlouvy o spolupráci je stále hl. m. Praha nebo MČ, nikoli konkrétní politická reprezentace. Právní nástupnictví jednotlivých MČ v případě jejich sloučení či připojení vyplývá přímo z § 11 odst. 7 Zákona o HMP, možné odloučení MČ od hl. m. Prahy pak podle § 12 odst. 1 Zákona o HMP může stanovit pouze zákon (který by měl rovněž řešit právní nástupnictví).

Zbývá tak vyřešit právní nástupnictví investora, aby byla zajištěna kontinuita závazků obsažených ve smlouvě o spolupráci. Možné řešení obsahuje vzorová smlouva o spolupráci v čl. IX.1 až IX.9, která jednak deklaruje, že práva a povinnosti ze smlouvy o spolupráci přecházejí na právní nástupce smluvních stran, jednak podmiňuje postoupení práv vzniklých ze smlouvy o spolupráci na třetí osoby souhlasem ostatních smluvních stran. Případnému převodu práv a povinností investora na třetí osobu smlouva o spolupráci nebrání, ovšem za podmínky, že investor zajistí postoupení všech svých práv a povinností na třetí osobu, kterou navíc musí o existenci smlouvy o spolupráci, včetně všech později uzavřených dodatků, prokazatelně informovat. Článek IX.5 vzorové smlouvy o spolupráci výslovně uvádí, že se investor zavazuje k tomu, že smluvně zaváže své případné právní nástupce k převzetí práv a povinností plynoucích ze smlouvy o spolupráci. V případě porušení této povinnosti odpovídá investor MČ a hl. m. Praze za takto vzniklé škody.

Uvedené závazky původního investora ve vzorové smlouvě o spolupráci přitom slouží k tomu, aby se původní investor nemohl vyvázat ze svých závazků plynoucích z developerské smlouvy tím, že celý developerský projekt převede po změně ÚP (nebo po získání územního rozhodnutí či srovnatelného právního aktu umožňujícího umístění investičního záměru) na nového investora, který již vůči hl. m. Praze anebo MČ není ničím vázán. Podotýkáme, že vzorová plánovací smlouva předpokládá převod či přechod veškerých práv a povinností plynoucích ze smlouvy, tedy včetně zajišťovacích a utvrzovacích ujednání.

3.5 Soudní přezkoumatelnost smlouvy o spolupráci

Smlouva o spolupráci, resp. závazky z ní, jsou přezkoumatelné stejně, jako závazky z jiné soukromoprávní smlouvy. Pokud jsou formulovány řádně (tj. nejedná se o nezávazné deklarace, viz část 3.1 tohoto posudku), může se jejich plnění domáhat každá smluvní strana. Naproti tomu napadnutelnost smlouvy o spolupráci ze strany třetích osob, např. opozičních zastupitelů či veřejnosti, je značně limitováno pouze na následující případy:

- pokud je součástí smlouvy ujednání o prodeji, směně, darování, pronájmu, propachtování nebo výpůjčce hmotné nemovité věci nebo práva stavby hl. m. Prahy, anebo je přenechat jako výprosu, případně pokud je součástí smlouvy zřízení práva stavby ve vlastnictví hl. m. Prahy, a pokud hl. m. Praha nebo MČ nezveřejní dopovídající záměr postupem dle § 36 odst. 1 Zákona o HMP, pak se může neplatnosti smlouvy o spolupráci domáhat i třetí osoba, kterou bude zájemce o koupi, směnu, pronájem atd. nemovitosti vlastněné hl. m. Prahou. Takový zájemce bude aktivně věcně legitimován k podání určovací žaloby dle § 80 zákona č. 99/1963 Sb., občanského soudního řádu, ve znění pozdějších předpisů;
- pokud je součástí smlouvy o spolupráci ujednání o převodu vlastnictví (ať už k movité či nemovité věci), je státní zastupitelství oprávněno podle § 42 zákona č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství, ve znění pozdějších předpisů, podat návrh na zahájení občanského soudního řízení, pokud nejsou dodržena „ustanovení omezující volnost jejich účastníků“, tj. pokud hl. m. Praha neuveřejní svůj záměr dle § 36 Zákona o HMP, nebo pokud poruší jinou zákonem stanovenou povinnost, např. se zaváže k ovlivnění výkonu přenesené působnosti.⁶⁰

Závěry

Z provedeného posudku Metodiky a právních předpisů lze dovodit následující závěry, které jsou pro větší přehlednost rozděleny do tří okruhů odpovídajících jednotlivým částem tohoto posudku:

Legalita a legitimita požadavku na investiční příspěvek od investora

1. Hl. m. Praha i MČ mohou na základě Metodiky legitimně požadovat po investorech poskytnutí investičního příspěvku v souvislosti s umístěním investičního záměru na území hl. m. Prahy (tedy na území konkrétní MČ), a mohou požadovat i poskytnutí příspěvku za zhodnocení nemovitosti investora, ke kterému došlo v souvislosti se změnou ÚP (která umožňuje investorovi realizovat jeho investiční záměr na daných pozemcích);
2. Výše investičního příspěvku musí být odůvodněná, resp. odůvodnitelná – Metodika zevrubným popisem způsobu stanovení investičního příspěvku a jeho výše, požadované v případě investičních záměrů vyžadujících změnu ÚP, tento požadavek naplňuje (Metodika je odůvodněním výše investičního příspěvku).
3. Hl. m. Praha i MČ mohou na základě Metodiky legálně požadovat po investorech poskytnutí investičního příspěvku, přesto, že žádný právní předpis poskytování investičního příspěvku výslovně neupravuje. Nový stavební zákon rovněž umožňuje věcné či peněžité plnění investora, a to i za zhodnocení pozemku v důsledku změny územního plánu (viz § 131 odst. 3 písm. e) citovaného zákona).
4. Do samostatné působnosti hl. m. Prahy lze podřadit i tvorbu a přijetí Metodiky a uzavírání smluv s investory o poskytnutí investičního příspěvku. Ani Statut, ani právní předpisy nebrání jednotlivým MČ vydávat své vlastní zásady spolupráce s investory a na jejich základě uzavírat smlouvy, jejichž předmětem je (mimo jiné) poskytování investičního příspěvku.
5. V případě tvorby Zásad, jednání s Investory a uzavírání soukromoprávních smluv, jejichž předmětem je poskytnutí investičního příspěvku, odpovídá postavení hl. m. Prahy soukromé

⁶⁰ <https://www.pravniprostor.cz/clanky/ostatni-pravo/kdo-muze-iniciovat-zruseni-smlouvy-nezveřejnene-v-souladu-se-zakonom-o-registru-smluv>

právní osobě jednající podle norem soukromého práva, kdy platí zásada „co není zakázáno, je dovoleno“ (čl. 2 odst. 4 Ústavy). Avšak i v postavení soukromé právnické osoby je hl. m. Praha limitována povinností pečovat o všestranný rozvoj svého území a hájit veřejný zájem, zakotvenou v § 2 odst. 2 Zákona o HMP. Obdobný závěr lze učinit i v případě MČ.

6. Možnost obce požadovat po investorevi investiční příspěvek a uzavírat s ním za tímto účelem např. darovací smlouvy opakovaně potvrdily rozsudky obecných soudů.
7. Poskytování investičního příspěvku je ze strany investora dobrovolné. Jeho uhrazení nemůže přímo ovlivnit postup příslušného stavebního úřadu v přenesené působnosti.
8. V případech požadavku na uhrazení investičního příspěvku obec jedná v rámci samostatné působnosti a není povinna investorevi vyhovět. Požadavek na uhrazení investičního příspěvku navíc sleduje legitimní cíl a jednání obce tak lze chápat jako hájení zájmů občanů či jako jednání směřující k uspokojování jejich potřeb (k čemuž potřebuje finanční prostředky), k čemuž je obec dokonce povinována. Tyto dílčí závěry potvrdilo též Ministerstvo vnitra v jiné kauze.
9. Poskytnutí investičního příspěvku nemůže být pokládán za úplatek, proto nelze v této souvislosti hovořit o trestných činech označovaných jako úplatkářství, neboť není naplněna žádná ze skutkových podstat v § 331 až 333 TrZ.
10. Investiční příspěvek je podle Metodiky vyžadován za účelem kompenzace nákladů na veřejnou infrastrukturu, které vyvolává investiční záměr, který má být díky změně ÚP v území umístěn, nikoli za samotnou změnu ÚP.
11. Samotné uzavření smlouvy o spolupráci dle Metodiky mezi hl. m. Prahou anebo MČ na straně jedné a investorem na straně druhé, jehož investiční záměr vyžaduje změnu ÚP, nevytváří bez dalšího střet zájmů, který by zastupitelům MČ znemožňoval za danou MČ navrhnout příslušnou změnu ÚP zastupitelstvu hl. m. Prahy, resp., který by zastupitelům hl. m. Prahy znemožňoval o změně ÚP rozhodovat a případně ji též schválit.
12. Ke střetu zájmů by mohlo dojít toliko u jednotlivých zastupitelů hl. m. Prahy anebo MČ, a to v případě výskytu skutečností, které zakládají střet zájmů dle zákona o střetu zájmů. Střet zájmů dle ZSZ anebo Zákona o HMP je třeba odlišit od povinnosti členů zastupitelstev hl. m. Prahy a MČ koordinovat soukromé a veřejné zájmy.
13. Systémová podjatost, resp. riziko systémové podjatosti, nedopadá na rozhodování zastupitelstva hl. m. Prahy o pořízení změny ÚP, což vyplývá z metodiky Ministerstva vnitra k definici systémové podjatosti. Systémovou podjatost Magistrátu HMP, resp. jeho úředníků, však nelze a priori vyloučit.
14. Uzavření smlouvy o spolupráci dle Metodiky mezi hl. m. Prahou anebo MČ a investorem nepředstavuje zásah do výkonu mandátu zastupitele hl. m. Prahy anebo MČ.

K potenciálnímu střetu se zákonem o zadávání veřejných zakázek

15. Poskytnutí investičního příspěvku investorem hl. m. Praze anebo MČ ve formě věcného plnění není „bez dalšího“ v rozporu s právní úpravou zadávání veřejných zakázek.
16. Pokud se investor rozhodne pro věcné, nikoli peněžité, plnění investičního příspěvku, nejedná se o veřejnou zakázku, neboť hl. m. Praha či MČ je pouhým příjemcem věcného plnění. Neplatí za něj. Aby se mohlo jednat o veřejnou zakázku, musí být splněn znak úplatnosti veřejné zakázky.

17. Vymezení výše investičního příspěvku v Metodice neznámá, že by tím byl současně stanoven způsob plnění investičního příspěvku. Ten je předmětem jednání mezi investorem na straně jedné a hl. m. Prahou anebo MČ na straně druhé. Nelze tvrdit, že by se dojednáním věcného plnění investičního příspěvku hl. m. Praha anebo MČ „vzdávala“ nároku na dřívější peněžní plnění investora a „započítávala“ tak ve smyslu § 1982 an. OZ na toto peněžní plnění později dojednané plnění věcné.
18. Pokud by však v souvislosti s rozložením splatnosti investičního příspěvku, který by měl být hrazen zčásti v penězích a zčásti věcným plněním, a Metodika (resp. smlouva o spolupráci) by umožňovala měnit celkovou výši peněžitého plnění v závislosti na změnách hodnoty nepeněžního plnění, již by to mohlo být vnímáno jako snížení legitimně očekávaného příjmu rozpočtu hl. m. Prahy anebo MČ.
19. V případě smlouvy o spolupráci, uzavírané dle Metodiky mezi hl. m. Prahou anebo MČ na straně jedné a investorem na straně druhé, nelze bez dalšího hovořit o rozhodujícím vlivu hl. m. Prahy anebo MČ ve smyslu § 14 odst. 4 ZZVZ. Rozhodující vliv na druh nebo projekt stavby může mít hl. m. Praha anebo MČ jen v případě, že bez dohody s ní nebude moci investor svůj investiční záměr vůbec realizovat, a že současně bude předmětem smlouvy o spolupráci poskytnutí věcného plnění, jehož parametry budou v konečném důsledku určeny hl. m. Prahou nebo MČ.

Ke smlouvě o spolupráci uzavírané dle Metodiky

20. Smlouva o spolupráci, uzavíraná s Investorem dle Metodiky, je nepojmenovanou smlouvu ve smyslu § 1746 OZ, která však může obsahovat závazky odpovídající např. „plánovací smlouvě“.
21. S ohledem na fakt, že Metodika není pro investora ani pro MČ právně závazná, jediným právně závazným dokumentem zůstává smlouva o spolupráci. Proto by mělo jít (a ve skutečnosti jde) o právně vynutitelnou soukromoprávní smlouvu, nikoli o právně nezávaznou dohodu.
22. S ohledem na fakt, že Metodika dopadá na Investiční záměry vyžadující změnu ÚP, bude smlouva o spolupráci vždy trojstrannou smlouvou, uzavíranou mezi investorem, hl. m. Prahou a MČ.
23. Vyjma konkrétních, zákonem o hl. m. Praze a Statutem stanovených případů (obsahu smlouvy o spolupráci a konkrétních závazků smluvních stran) bude orgánem, který rozhoduje o uzavření smlouvy o spolupráci obvykle rada MČ, resp. rada hl. m. Prahy. Doporučujeme však, aby si tuto působnost vyhradilo na úrovni MČ zastupitelstvo MČ a na úrovni hl. m. Prahy zastupitelstvo hl. m. Prahy. Znění vzorové smlouvy o spolupráci to ostatně předpokládá.
24. Fakt, že zastupitelstvo hl. m. Prahy bude po schválení uzavření smlouvy o spolupráci rozhodovat o změně ÚP, ničemu nevádí (viz část 1.3.1 tohoto posudku), není založena jeho podjatost.
25. Hl. m. Praha nebo MČ by se proto nikdy neměly dostat do situace, kdy investorovi poskytnou veškeré dohodnuté plnění a samy nedostaly od investora žádné protiplnění. Proto je splatnost peněžitého plnění Investičního příspěvku rozložena v čase a vázána na nabytí účinnosti změny ÚP, účinnost územního rozhodnutí či stavebního povolení a na kolaudaci části Investičního záměru. Splatnost nepeněžitého plnění Investičního příspěvku závisí na

tom, co je předmětem nepeněžitého plnění a obvykle bude vyžadovat sjednání harmonogramu ve smlouvě o spolupráci.

26. Z hlediska platnosti a účinnosti smlouvy o spolupráci není relevantní změna složení zastupitelstva hl. m. Prahy nebo MČ, neboť smluvní stranou smlouvy o spolupráci je stále hl. m. Praha nebo MČ, nikoli konkrétní politická reprezentace. Právní nástupnictví jednotlivých MČ pak vždy výslovně stanoví zákon.
27. Právní nástupnictví investora, aby byla zajištěna kontinuita závazků obsažených ve smlouvě o spolupráci, musí být řešena ve smlouvě o spolupráci, a to tak, že smlouva deklaruje přechod práv a povinností ze smlouvy o spolupráci na právní nástupce smluvních stran, a dále závazkem investora, že při postoupení svých práv vzniklých ze smlouvy o spolupráci na třetí osobu zajistí postoupení všech svých práv a povinností na třetí osobu, kterou navíc musí o existenci smlouvy o spolupráci informovat.
28. Smlouva o spolupráci, resp. závazky z ní, jsou přezkoumatelné stejně, jako závazky z jiné soukromoprávní smlouvy.