

Proč by se obce neměly zavazovat ke změnám územních plánů, jaká rizika hrozí?

Uzavírání smluv o územním rozvoji, v nichž se obce snaží zavázat investory k vybudování či zlepšení veřejné infrastruktury, je stále častější praxí.



Protože se ale jedná o citlivou „vyjednávací“ problematiku, dostávají se do těchto smluv někdy i takové závazky obcí, které mohou být v rozporu se zákonem a vést k mnoha neblahým důsledkům. Jak se takovým rizikům vyhnout?

ZMĚNA ÚZEMNÍHO PLÁNU DO SMLOUVY NEPATŘÍ

V některých smlouvách, které jsou veřejně dostupné, se obce zavazují, že učiní vše k tomu, aby byla připravena a schválena změna územního plánu ve prospěch určitého developerského záměru. Typicky se jedná o nezastavitelné pozemky, např. pole či louky, a obec se zaváže, že učiní všechny potřebné kroky k jejich změně na zastavitelné plochy. Takový závazek je velmi ošidný a v žádném případě nelze obci doporučit podpis smlouvy. Proč?

V rámci uzavírání smluv obce vystupují jako subjekty soukromého práva, ale při schvalování územního plánu (změny) vystupují jako veřejnoprávní subjekty. V územním plánování se prolíná samostatná a přenesená působnost obcí. Do výkonu veřejné správy (územní plánování) ale nesmí obec žádnou (soukromoprávní) smlouvou zasahovat. Smlouva, která by obsahovala závazek obce směřující ke změně územního plánu, je podle našeho názoru neplatná. Změna územního plánu, schválená na základě takového závazku, by s velkou pravděpodobností ani neobstála při soudním přezkumu. Smlouva samozřejmě nesmí zasahovat ani do činnosti stavebního úřadu nebo jiného orgánu státní správy. Nepřípustné jsou zejm. závazky směřující k vydání konkrétního územního rozhodnutí.

ČERNOLICE: NECHVALNĚ ZNÁMÉ SMLOUVY

Jedním ze známých příkladů nesprávně uzavřených smluv o územním rozvoji je obec Černolice. Její smlouva se společností

Altsteadter obsahovala výše uvedený závazek – změnu pozemků v územním plánu podle požadavku investora². Po schválení územního plánu bylo zahájeno trestní stíhání, které sice bylo nakonec zastaveno, protože se neprokázalo zavinění zastupitelů, ale Ministerstvo vnitra se vyjádřilo, že smlouvy podobného typu nejsou přijatelné.

NÁZOR MINISTERSTVA VNITRA

Ministerstvo vnitra připustilo, že smlouvy o územním rozvoji uzavírané podle občanského zákoníku jsou obecně přípustné. Smlouvy o územním rozvoji, především závazky, které na sebe obec vezme jako protiplnění k poskytnutému sponzorskému daru, však mají své limity. Konkrétně ministerstvo dovodilo, že pokud se „*obec zavazuje k určitému jednání – zařazení pozemků do územního plánu – v situaci, kdy je celý rozhodovací proces teprve na počátku a v mezidobí se mohou objevit okolnosti, které by obec nutily odchýlit se od proklamovaného záměru (vyhovění sponzorovi). Takto koncipované usnesení smlouvy by tak obec de facto smluvně zavazovalo k tomu, jakým způsobem bude v budoucnu vykonávat veřejnou (vrchnostenskou) správu.*“³

Ministerstvo zdůraznilo, že obec je ve smyslu § 2 odst. 2 zákona o obcích povinna pečovat o všestranný rozvoj svého území a o potřeby svých občanů a při plnění svých úkolů chránit též veřejný zájem. A tuto zákonnou povinnost nelze v souvislosti s procesem změny územního plánu dopředu smlouvou omezit. Obec je totiž v souvislosti se změnou územního plánu povinna vést transparentní a odborně náročný proces, jehož výsledek není možné dopředu předjímat.⁴

CO UMOŽŇUJE ÚZEMNÍ ŘÍZENÍ?

Domníváme se, že v případě územních řízení, kde obce vystupují jako účastníci řízení a mají za úkol hájit vlastnictví obce nebo zájmy svých obyvatel, je situace podstatně odlišná od postavení obce při vydávání územního plánu. Zde se obec může zavázat, vhodně formulovaným závazkem, že poskytne developerovi součinnost, např. že mu dá souhlas se záměrem. Doporučujeme však, aby byly vždy předem stanoveny podmínky (respektující veřejný zájem a zájem obyvatel obce), které musí záměr splňovat a za jejichž splnění obec bude souhlasit a nebude v řízení vystupovat proti záměru.

Tento názor potvrdilo také Ministerstvo vnitra ve výše zmíněné kauze Černolice. Podle něj platí, že **smluvní závazek obce udělit souhlas v rámci územního řízení (tj. jako účastník řízení) by byl možný, protože se týká až závěrečných fází procesu.** Za tento souhlas, resp. za nekladení překážek v případě, že záměr splňuje dohodnuté podmínky, může obec žádat příspěvek na rozšíření veřejné infrastruktury.

DŮLEŽITÝ JE OBSAH ZÁVAZKU

V rámci územního řízení je na stavebním úřadu (a tedy nikoli na obci v rámci samostatné působnosti), jak posoudit jednotlivá stanoviska a námítky účastníků řízení. V rámci územního řízení samozřejmě může obec dát i souhlas s napojením záměru žadatele (investora) na technickou a dopravní infrastrukturu. Také k tomuto se může zavázat a může za takový závazek požadovat od investora příspěvek na rozšíření infrastruktury. Stejně tak by se stavební úřad měl v rámci územního řízení vypořádat s námitkou žadatele, který s požadavkem na poskytnutí příspěvku na infrastrukturu nesouhlasí.

Obce mohou uzavírat smlouvy o rozvoji území s investory. Musí si však dávat velký pozor na obsah svých závazků. Především by se neměly zavazovat ke konkrétní změně územního plánu. Naopak mají možnost zavázat se k určitému postupu obce jakožto účastníka územního řízení, zejm. pokud budou ze strany developera splněny předem dohodnuté podmínky. ■

VENDULA ZAHUMENSKÁ,
právnička ve spolku ARNIKA

PETR SVOBODA,
advokát

Poznámky:

¹ Více o smlouvách o územním rozvoji najdete zde: Smlouvy o územním rozvoji. Změny Prahy [online]. Praha: Arnika, 2018 [cit. 2018-04-30]. Dostupné z: <https://zmenyprahy.cz/praha-dnes/smlouvy>

² Platný územní plán. Obec Černolice [online]. Černolice, 2017 [cit. 2018-04-30]. Dostupné z: <http://www.cernolice.net/cs/platny-uzemni-plan-44>

³ Z Usnesení o odložení věci podezření ze spáchání trestného činu porušení povinnosti při správě cizího majetku dle § 220 trestního zákoníku a trestného činu zneužití pravomoci úřední osoby dle § 329 trestního zákoníku, kterých se měli dopustit blíže neurčení volení zastupitelé obce Černolice. Krajské ředitelství policie Středočeského kraje, č. j. KRPS-440648-122/TČ-2012-011681-JS. 2014. Dostupné také z: <http://www.cernolice.net/cs/content/sendFile/name/d640bc6a8e20f17dc1481bbe8fd876cc>

⁴ Tamtéž.