

Smlouvy o územním rozvoji

Analýza problematiky

Mgr. Vendula Zahumenská, Ph.D.

Mgr. David Zahumenský

JUDr. Petra Humlíčková, Ph.D.

JUDr. Oto Ryněš

Mgr. Václav Orcígr

Jaroslav Hroch

Zuzana Slámová

Odborný poradce: JUDr. Petr Svoboda, Ph. D.

Motto:

„Ti, kdo obec spravují, neměli by ani na okamžik ztratit ze zřetele, že nejsou majiteli obce a že správa obce není poručníkováním těch, kteří obec tvoří.“ ¹

¹ Nález Ústavního soudu ze dne 20. 6. 2012, sp. zn. IV.ÚS 1167/11.



O Arnice

Arnika je česká nezisková organizace, která spojuje lidi usilující o lepší životní prostředí. Věříme, že přírodní bohatství není pouze darem, ale také závazkem uchovat jej do budoucna. Svoji činnost opíráme o tři pilíře – zapojení veřejnosti, odborné argumenty a komunikaci s médii.

Více na www.arnika.org

Obsah

1.	Charakteristika problematiky smluv o rozvoji území	4
2.	Analytická část	5
2.1.	Rozbor dat ve vybraných obcích Středočeského kraje	5
2.1.1.	Trendy přírůstku obyvatel a další ukazatele podle Českého statistického úřadu u 5 vybraných obcí	8
2.2.	Rozbor dat od Ministerstva školství a Středočeského kraje	9
3.	Právně teoretická část	13
3.1.	Úvod do právní části	13
3.2.	Společenská odpovědnost investorů	15
3.3.	Smysl a význam smluv o rozvoji území	17
3.3.1.	Zájem investorů na uzavírání smluv o rozvoji	17
3.3.2.	Zájem obcí na uzavírání smluv o územním rozvoji	18
3.4.	Kritika uzavírání smluv a případné negativní dopady	20
3.5.	Kazuistiky z České republiky	22
4.	Praktická část	25
4.1.	Postavení obce	25
4.2.	První kroky k jednání o smlouvě	29
4.3.	Základní obsah smlouvy	30
4.3.1.	Konkrétní návrhy požadavků na developery	35
4.4.	Co může obec nabídnout?	36
4.5.	Komunikace s veřejností	38
4.6.	Smlouva u soudu	45
4.7.	Trestně právní odpovědnost zastupitelů	47
5.	Závěr	51
6.	Zdroje	52

Jedná se o úvodní analýzu problematiky smluv o územním rozvoji. Připravujeme právní rozbor jednotlivých ustanovení, které mohou smlouvy o územním rozvoji obsahovat, a vzorovou komentovanou smlouvu.

1. Charakteristika problematiky smluv o rozvoji území

Řada obcí, které leží poblíž velkých měst, se nachází ve složité situaci – v obci roste počet nových rodinných domů, bytových domů a s tím také počet obyvatel. Počet obyvatel se v některých obcích např. ve Středočeském kraji za posledních deset let až zdvojnásobil. Více lidí v obci znamená vyšší tlak na dopravu, na kanalizaci, na vodovody, na místa ve školkách a školách (a časem, se stárnutím obyvatel, se objeví problémy se zdravotnickými zařízeními a zařízeními sociální péče), na sociální soudružnost obyvatel, na okolní přírodu, na veřejná prostranství nebo samozřejmě na samotný obecní na úřad. Mnohdy se ale stává, že developeři, kteří v obci získají pozemky k výstavbě, pouze realizují svůj projekt a o další se nestarají – na obci ponechají, aby si vyřešila veškeré problémy, které jejich záměr přinesl. Obce tak čelí požadavkům nově příchozích i starousedlíků na zlepšení kvality života v obci a současně nedisponují dostatečnými prostředky ve svých rozpočtech, aby mohly nedostatky zlepšovat. Je velkou otázkou, zda by náklady vyvolané podnikatelskou činností soukromého (a poměrně silného) subjektu měly být hrazeny z veřejných rozpočtů – peněz nás všech.

Dnes se proto otvírá debata nad tím, jakou zodpovědnost investoři¹ vůči společnosti mají a do jaké míry by měli nést náklady vyvolané realizací jejich záměru. V mnoha zemích existuje systém uzavírání smluv s investory. Tyto smlouvy o územním rozvoji mají zajistit, aby obec mohla ve spolupráci s občany vytipovat nejzávažnější problémy, které nová (v našem případě rezidenční) výstavba přinese a aby mohla požadovat po investorech uhrazení vzniklých nákladů buď celých, nebo v případě značných nákladů alespoň z podstatné části.

Ačkoli by uzavírání těchto smluv mohlo mít jistý nepříznivý cejch „obchodování“ s veřejnými zájmy, zdůrazňujeme hned zpočátku, že uzavírání těchto smluv nesmí být v rozporu se zákonem ani se zájmy obyvatel a musí být vždy maximálně transparentní. Nejedná se o „výměnný obchod“ typu „něco za něco“, ze kterého vyjdou nejhůř obyvatelé obce, ale o nastavení jasných a kvalitních pravidel, za kterých je možné v obci realizovat potřebnou výstavbu.

V této analýze se zaměříme jednak na praktické otázky – podíváme se na stávající situaci ve Středočeském kraji, jehož obce nacházející se v metropolitní oblasti Prahy patří k těm nejpostiženějším developerskou výstavbou. Současně obce ve Středočeském kraji už v řadě případů začaly smluvní nástroje využívat. V další části se budeme věnovat rozboru naší právní úpravy a odpovědi na otázku zda a za jakých podmínek mohou obce uzavírat smlouvy s investory a na co si předně mají za každých okolností dát pozor.

¹ Pojem developer a investor je zde používán jako synonymum pro označení subjektu, který v území většinou vlastní majetek, popř. si ho pronajímá za účelem realizovat záměr spočívající v rezidenční výstavbě, popř. výstavbě administrativních bude ve městech a v obcích.

2. Analytická část

Obce v prstenci okolo Prahy patří k těm, které jsou developerskou rezidenční výstavbou a jejími dopady postiženy nejvíce. Na řadu problémů poukazuje už rychlý nárůst počtu obyvatel mnoha obcí ve Středočeském kraji, který se, podle dat Českého statistického úřadu, mnohdy i více než zdvojnásobil. Namátkou můžeme jmenovat např. obec Bašť, která měla v roce 2005 548 obyvatel, v roce 2015 pak 2126 obyvatel, či obec Chýně, kde v roce 2005 žilo 710 lidí a v roce 2015 už 2521. Mezi větší vesnice patří Jesenice, kde v roce 2005 měli 4175 obyvatel a v roce 2015 dokonce 8673 lidí.²

V této části analýzy jsme se zaměřili jednak na data Českého statistického úřadu, která se týkají počtu obyvatel, přírůstku obyvatel, migračního salda, počtu nově postavených bytů a domů. Dále jsme oslovili 35 obcí Středočeského kraje³ s žádostí o informace ohledně změn územních plánů a plánovacích smluv.

2.1 Rozbor dat ve vybraných obcích Středočeského kraje

Z celkového počtu 35 oslovených obcí 12 obcí na žádost o informace neodpovědělo, odmítlo poskytnout informace nebo žádalo poplatek za poskytnutí informace, popř. vyřídilo žádost jinak než poskytnutím informace. Dalších 9 obcí poskytlo informace částečné nebo za část informace žádaly poplatek. Obce jsme žádali o poskytnutí těchto osmi dílčích informací týkajících se územního plánování:

1. Seznam změn územního plánu Vaší obce, které byly schváleny od jeho platnosti doposud.
2. Seznam usnesení zastupitelstva a rady, které se těchto změn týkaly.
3. Seznam případných kupních či nájemních či jiných smluv, které se týkaly převodu práv či umožnění nakládání s pozemky dotčenými změnou územního plánu (tj. kupř. nájemní či kupní smlouvy s developery, které se týkaly pozemku, u kterého došlo před nebo po uzavření dané smlouvy ke změně územního plánu).
4. Pokud byly některé změny územního plánu zrušeny soudem, prosíme o čísla jednacích daných rozhodnutí soudu.
5. Pokud jste v územním plánu využili regulativu „podmíněnost staveb“ – možnost výstavy za určitých podmínek, prosíme o sdělení, jak konkrétně byl tento regulativ v územním plánu využit. Zajímá nás především, jestli je kupř. ve Vašem územním plánu podmíněna další rezidenční výstavba připojením

² Celkový přehled vývoje počtu obyvatel ve vybraných 35 obcích Středočeského kraje si můžete nastudovat v naší tabulce. Tabulka je dostupná zde [DATA ČSÚ. Dokumenty Google \[online\]. 2017 \[cit. 2017-10-21\]. Dostupné z: https://docs.google.com/spreadsheets/d/1gqs7Mwmh5HkyEG4m0___JbUoxg3ayKTS1ZHubiSjT-yl/edit#gid=1240768273](https://docs.google.com/spreadsheets/d/1gqs7Mwmh5HkyEG4m0___JbUoxg3ayKTS1ZHubiSjT-yl/edit#gid=1240768273).

³ Seznam oslovených obcí viz příloha, přílohou této analýzy jsou také kompletní tabulky s poskytnutými informacemi a daty sesbíranými z veřejně dostupných databází Českého statistického úřadu.

- oblasti na kanalizaci, vybudováním komunikace, vyřešením dopravního napojení oblasti, vybudováním přivaděče vody, vybudováním ČOV a podobně.
6. Pokud Vaše obec uzavřela s investory tzv. plánovací smlouvy podle zákona č. 183/2006 Sb., stavební zákon, prosíme o seznam těchto uzavřených smluv a o informaci s kým byly uzavřeny a data jejich uzavření. Pokud máte smlouvy v elektronické podobě, a proto je to pro Vás časově možné, prosíme o jejich poskytnutí.
 7. Pokud Vaše obec uzavřela s investory jakoukoli smlouvu o spolupráci týkající se realizace záměru investora (např. se smlouva týká výstavby občanské vybavenosti), prosíme o poskytnutí jejich seznamu včetně data uzavření smlouvy a informace, s kým byla uzavřena. Pokud máte smlouvy v elektronické podobě, a proto je to pro Vás časově možné, prosíme o jejich poskytnutí.
 8. Pokud ve Vaší obci proběhlo referendum týkající se územního rozvoje obce, prosíme o sdělení této informace a sdělení, kdy referendum proběhlo, jaká byla otázka, o níž se hlasovalo a jaký byl výsledek. Pokud byla na základě výsledku referenda přijata navazující usnesení zastupitelstva, prosíme o jejich poskytnutí.

Jaké informace jsme zjistili? Drtivá většina obcí má schválený územní plán (s výjimkou obce Karlík), u větší části již rovněž proběhly změny územního plánu; celkem u 14 oslovených obcí, stejně tak u většiny obcí proběhlo několik změn územních plánů. Co se týče kupních, nájemních či jiných smluv, které by se týkaly převodu práv či nakládání s pozemky dotčenými změnou územního plánu, uzavření takové smlouvy oznámily pouze dvě z dotazovaných obcí, a to Roztoky a Černošice.

Z 35 oslovených obcí celkem 4 registrovaly změnu územního plánu zrušenou soudem. V obci Bašť byla zrušena část územního plánu z roku 2016, v současnosti obec podala kasační stížnost k Nejvyššímu soudu. Spor se týká developerského projektu na výstavbu 229 rodinných domů. Soudem byla zrušena část Změny č. 1 Územního plánu z roku 2014 v obci Černošice. V roce 2010 byla v obci Jesenice soudem zrušena Změna č. 3 Územního plánu, podobně tomu bylo i v roce 2013 v obci Rudná. V obci Šestajovice pouze padl návrh na zrušení opatření obecné povahy – Územního plánu z roku 2010. Je tedy patrné, že spory o územní plánování končí u soudu spíše výjimečně.

Některé obce využívají regulativ podmíněnosti staveb,⁴ konkrétně jej využívá jej zhruba 41% z dotazovaných obcí, které poskytly informace. Obce často využívají několik podmínek zároveň. Častou podmínkou bývá výstavba nových stok nebo

4 „Podmíněnost staveb je závazný regulativ, který vymezuje podmínky, bez jejichž splnění není možný rozvoj, výstavba či využívání vymezeného území nebo realizace konkrétní uvedené stavby. Podmíněnost se uplatňuje zároveň s ostatními regulativy územního plánu, lze ji měnit pouze změnou územního plánu.“ Zdroj: Podmíněnost staveb. Institut plánování a rozvoje hlavního města Prahy [online]. Praha: Institut plánování a rozvoje hlavního města Prahy [cit. 2017-10-21]. Dostupné z: <http://www.iprpraha.cz/clanek/66/podminenost-staveb>.

připojení k veřejné kanalizaci. Méně často pak využívají obce tzv. etapizace, kdy se stanovuje pořadí změn v území a limitní termíny výstavby. Dále obce využívají podmínky vybudování vodovodů nebo veřejných komunikací, kapacitní zajištění zdrojů pitné vody nebo dostatečnou kapacitu čistírny odpadních vod. Objevil se i regulativ zaměřen na srážkovou vodu, která musí být likvidována přímo na území soukromých pozemků.

Plánovací smlouvy s investory podle zákona č. 183/2006 Sb. běžně uzavírá 46 % z dotazovaných obcí, které poskytly informace, jedna obec potom plánovací smlouvu uzavřela v souladu s regulačním plánem dané obce (Roztoky). Obsahem smluv bývá ustanovení základních principů spolupráce a povinností, mezi které většinou patří vybudování technické infrastruktury, specifikace podmínek (napojení na vodovod, kanalizaci, vybudování travnatých vsakovacích pásů, plynovod, veřejné osvětlení, zeleň...), návrhy na parcelaci dané lokality, a samozřejmě finanční příspěvky investora obci a kupní smlouvy. V některých závazcích se objevuje stavba dětského hřiště nebo stanoviště nádob na tříděný odpad. Plánovací smlouvy obcí se liší především v tom, zda se investor na vybudování infrastruktury pouze spolupodílí, nebo celá závisí na něm, a ve výši finančních příspěvků obci.

Další smlouvy s investory (o spolupráci týkající se realizace záměru investora) v minulosti uzavřelo 37,5 % z dotazovaných obcí, které poskytly informace. Další obce uvedly, že tuto problematiku řeší pouze formou plánovacích smluv. Obec Karlík má smlouvu zatím v jednání. Podmínky smluv byly různé, ale často se týkaly finančních příspěvků na rozvoj dané obce, převodu vlastnického práva, dostavby areálu nebo možnosti provést stavbu na cizím pozemku.

Poslední dílčí otázka se týkala informace o případném referendu, které se týkalo územního rozvoje obcí. Z 36 oslovených obcí 12 odpověď neposkytlo; ze zbývajících 24 obcí se místní referendum konalo ve třech – v obcích Jíloviště, Karlík a Psáry.

V obci Jíloviště proběhlo ve dnech 12. a 13. 10. 2012 referendum s otázkou „Požadujete, aby orgány obce Jíloviště učinily v samostatné působnosti veškeré možné kroky k tomu, aby bylo zabráněno jakékoliv výstavbě na všech dosud nestavebních pozemcích v lokalitě Na Močidlech a zejména aby zastupitelstvo obce Jíloviště neschválilo návrh nového územního plánu v podobě, jež umožní jakoukoliv výstavbu na těchto nestavebních pozemcích v lokalitě Na Močidlech?“ Proti výstavbě se vyslovilo 75 % oprávněných zúčastněných voličů, což odpovídá 55 % všech voličů v obci.

V obci Karlík se referendum konalo 12. 3. 2016 s otázkou: „Požadujete, aby v k. ú. Karlík nevznikaly nové zastavitelné plochy jiné než pro ochranu přírody a krajiny, pro veřejnou dopravní a technickou infrastrukturu, pro snižování nebezpečí ekologických a přírodních katastrof a pro odstraňování jejich důsledků, pro vodní hospodářství a pro zlepšení podmínek využití pro účely rekreace a cestovního

ruchu, např. cyklostezky či hygienická zařízení?“ Referendum bylo platné, účast 62,6 %, ANO 130, NE 98 voličů.

V obci Psáry se referendum v roce 2004 týkalo výstavby dálnice D3 a nebylo schváleno.

Dvě referenda byla schválena.

2.1.1 Trendy přírůstku obyvatel a další ukazatele podle Českého statistického úřadu u 5 vybraných obcí

Z databáze ČSÚ jsme k příslušným obcím zjistili i základní demografické údaje z let 2005–2015, jako je počet obyvatelstva, věková struktura, migrační saldo a počty dokončených bytů. Tento soubor budeme demonstrovat na profilech několika vybraných obcí.

Za jedenáct let narostlo město Roztoky o 1922 obyvatel, což je nárůst o téměř čtvrtinu současné populace. Nárůst byl postupný, nejprudší v letech 2005-2009, kdy čistý přírůstek obyvatelstva činilo 1252 obyvatel. V těchto letech se do oblasti zároveň stěhovalo nejvíce lidí, migrační saldo v roce 2006 činilo 360 obyvatel, což je vysoko nad průměrným saldem z celého sledovaného období (147). Tyto údaje korespondují s počty dokončených bytů v letech 2005–2008, kterých bylo 535 – tedy téměř o polovinu více než počet bytů dokončených ve zbytku sledovaného období (229). Optikou věkové struktury můžeme vidět, že největší složku tvoří přirozeně věková kategorie 15–64, zajímavé však je, že nejméně početná kategorie dětí (0–14) už v roce 2006 předstihla seniory, což pravděpodobně souvisí s tím, že se do města stěhovaly především mladé rodiny. Zatímco na počátku sledovaného období děti tvořily 14 % a senioři 16 % a dospělí 70 %, na konci sledovaného období už dětí bylo 21 %, dospělých 62 % a seniorů 17 %.

V obci Bašť žilo v roce 2005 pouhých 548 obyvatel. V roce 2015 už jich bylo přes dva tisíce (2126) s průměrným nárůstem o přibližně 143 obyvatel ročně, přičemž nejvyšší migrační saldo bylo v roce 2008 – o rok dříve se v obci dokončilo nejvíce bytů za celé sledované období (122). Zatímco počty seniorů rostly v daném období jen mírně, výrazný byl nárůst dětí i lidí v produktivním věku. Věková struktura populace v roce 2015 vypadala tedy přibližně takto: 69 % dospělí, senioři 8 % a děti 23 %. Přitom v roce 2005 a tedy ještě před masivní výstavbou bytů byl podíl dětí jen 16 %, dospělých 70 % a seniorů 14 %. Stejně jako u města Roztoky tak můžeme vidět trend nárůstu nejmladší generace.

V obci Vestec byl trend výstavby opačný. Zatímco v roce 2005 se dokončilo 137 bytů – tedy přes 55 % bytů z celého sledovaného období, během dalších deseti let se dokončilo přibližně 11 bytů ročně. S tím korespondovalo i klesající migrační saldo, ačkoli stále zůstalo v pozitivních číslech. To se promítlo i na věkové struktuře – zatímco v roce 2005 tvořilo věkovou strukturu 18 % dětí, 76,5 %

dospělých a jen 5,5% seniorů, v roce 2015 už bylo dětí 23%, 67% dospělých a 10% seniorů.

Jednou z mála obcí, které se dokázaly masivní zástavbě vyhnout, byla obec Karlík, která si dokázala udržet průměrné migrační saldo na přibližně 15 obyvatelích ročně, přičemž v letech 2009 a 2012 se dokonce dostala do záporných čísel. Počet obyvatel obce se tak během sledovaného období zvedl jen o 170 lidí. I počty dokončených bytů byly střídavé a za jedenáct let jich přibylo pouze 40. Věková struktura obyvatelstva se díky tomuto liší od dvou předchozích obcí, protože bez nově přistěhovalých mladých rodin začala populace v obci mírně stárnout. Zatímco v roce 2005 tvořily děti 23% populace a senioři pouze 10%, v roce 2015 už byly počty seniorů a dětí vyrovnanější – seniorů 14% a dětí 15%. Podobný vývoj jako Karlík zaznamenaly obce Jíloviště a Vonoklasy.

Oproti tomu se v obci Dolní Břežany populace za 11 let téměř zdvojnásobila. Průměrně se za sledované období přistěhovalo 128 obyvatel ročně a obec se ze dvou tisíc obyvatel dostala téměř ke čtyřem tisícům. Počty dokončených bytů byly nejvyšší v letech 2007 – 2010, kdy byly postaveno 75% bytů za celé sledované období; celkem 345. V roce 2005 tvořily věkovou strukturu z 19,5% děti, 71,5% dospělí a 9% senioři. V roce 2015 už bylo dětí 25%, dospělých 64% a 11% seniorů.

2.2 Rozbor dat od Ministerstva školství a Středočeského kraje

Vzhledem k tomu, že rozsáhlá výstavba zasahuje výrazně do oblasti školství, požádali jsme Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy (dále jen „MŠMT“) a Středočeský kraj, aby nám poskytli podrobnější informace o situaci ohledně počtu žáků, škol a volných míst, popř. potřebě navyšovat kapacitu na školách z důvodu převisu poptávky nad nabídkou. Přetíženost škol a velký počet dětí ve třídách je v rozporu s Dlouhodobým záměrem vzdělávání a rozvoje vzdělávací soustavy České republiky na období 2015–2020 (dále jen „Dlouhodobý záměr“). V tomto dokumentu se mj. uvádí: „Přes zvyšující se počet žáků ve věku 6–15 let jsou kapacity základních škol (evidované ve školském rejstříku) v republikovém měřítku dostačující. To však nevyklučuje, že na místní úrovni vznikne problém se zajištěním povinné školní docházky v oblastech, kde výstavba nových bytových komplexů nebyla doprovázena výstavbou nových základních, popř. mateřských škol. V českých okresech je nejtěživější situace v okresech Praha-východ a zejména Praha-západ, kde již nynější požadavky na přijetí žáků do základních škol leckde převyšují jejich současné kapacity s negativním výhledem na další období.“ Je tedy zřejmé, že právě developerská výstavba, která není doprovázena výstavbou potřebných školních zařízení, je značně problematickým elementem.

Závažnost situace potvrzuje i fakt, že si MŠMT nechalo zpracovat analýzu stavu základních škol v prstenci okolo Prahy, která se týká především kapacity jednotlivých základních škol v této oblasti. Z ní mj. vyplývá, že některé oblasti v prstenci okolo Prahy mají ještě určitou rezervu – základní školy v těchto lokalitách mohou přijímat děti, které pod dané školy spadají. Z analýzy ale vyplývá, že „Tato rezerva ale není extrémně velká a zvláště v oblastech s aktuální naplněností kapacit přes 90 % může v blízké době dojít k problémům. V této skupině je nutné zmínit velmi kritickou situaci podoblasti zahrnující obce Přezletice, Jenštejn, Podolanka a Radonice. V žádné z těchto obcí není základní škola a obce jako spádovou měly základní školu v Praze-Vinoři, která jim však z důvodu demografického vývoje na vlastním území vypověděla smlouvu.“

Vedle oblastí, kde ještě určitá rezerva zbývá, však v pražské metropolitní oblasti najdeme řadu lokalit, kde je naopak více zájemců o místo na základní škole, než míst, které školy mohou nabídnout. Kritická je situace zejm. v některých částech regionu – „jsou ty oblasti, které mají reálnou naplněnost kapacit základních škol vyšší než 90 %. Situaci v těchto oblastech musíme již v současné době považovat za kritickou. Kapacity v těchto oblastech jsou naplněny prakticky na udržitelné maximum a nelze spoléhat na to, že část žáků odčerpá Praha, která se také dostává do problémů s kapacitami škol. V těchto oblastech je nezbytně nutné posilovat kapacity základních škol, zvláště tam, kde jsou rozdíly počtu osob ve věku 6–14 let a deklarovaných kapacit vysoké (zejména Říčansko, Jesenicko/Dolnobřežansko a Úvalsko).“

Na MŠMT jsme se obrátili s těmito dotazy:

1. Kolik základních škol je ve Středočeském kraji?
2. Kolik je ve Středočeském kraji žáků v jednotlivých ročnících základní školy ve školním roce 2016/2017?
3. Kolik míst pro žáky je v základních školách ve Středočeském kraji v jednotlivých ročnících základní školy ve školním roce 2016/2017?
4. Kolik míst chybělo pro jednotlivé ročníky základních škol v pěti letech předcházejících školnímu roku 2016/2017 (dle jednotlivých školních roků)?
5. Jsou vám známy konkrétní obce, kde chybí více než 10 míst v základní škole pro kterýkoli ročník? Pokud ano, o které obce se jedná?
6. Je vám známo, zda v konkrétních obcích došlo k navýšení kapacity škol (ať už přístavbou nebo stavbou nové školy) kvůli nedostatku míst? Pokud ano, o které konkrétní obce se jedná? Víte, jak bylo toto navýšení kapacity škol financováno?
7. Je vám známo, zda v některých obcích ve Středočeském kraji byla základním školám udělena výjimka z maximálního počtu žáků ve třídě? Pokud ano, o které obce se jedná?

8. Má ministerstvo zpracovány jakékoli koncepce, strategie a podobné dokumenty, které by se týkaly řešení tohoto problému pro Středočeský kraj? Pokud ano, prosíme o jejich poskytnutí.
9. Je vám známo, zda v některé obci ve Středočeském kraji probíhala nebo probíhají jednání s developery, kteří budují v obcích nové stavby pro bydlení, a tím navyšují počet obyvatel, aby byly na náklady developerů vybudovány nové školy nebo navýšeny kapacity škol? Pokud ano, ve kterých obcích?

MŠMT nám poskytlo podrobnější analýzy (Analýza prstence Prahy), které má k dispozici a také odpovědělo na některé z položených dotazů. Současně na otázky č. 3 nebylo MŠMT schopno odpovědět, neboť data tímto způsobem neeviduje (na základních školách SČK byla k 23. 4. 2017 celková kapacita škol 155 535 žáků, přičemž v základních školách bylo v roce 2016/2017 120 393 žáků. Stejně tak nebylo možné odpovědět na některé další dotazy, ale zčásti jsme se požadované informace dozvěděli skrze údaj o požadavek na navýšení kapacity mateřských i základních škol o 9665 míst. Zajímavým údajem samozřejmě je i to, že v řadě základních škol ve Středočeském kraji mají ve třídách více než 30 žáků (na více než 30 žáků ve třídách musí být udělena výjimka, a proto je tento údaj dostupný). Jednalo se např. o obce Beroun, Cerhovice, Davle, dolní Břežany, Dymokury, Kly, Kolín, Mníšek pod Brdy, Mšeno, Neveklov, Štěchovice, Veltrusy nebo Žebrák.

S obdobnými dotazy jsme se obrátili na Středočeský kraj, neboť jsme chtěli mít podrobnější informace k problematice.

1. Kolik základních škol je ve Středočeském kraji?
2. Kolik je ve Středočeském kraji žáků v jednotlivých ročnících základní školy ve školním roce 2016/2017?
3. Kolik míst pro žáky je v základních školách ve Středočeském kraji v jednotlivých ročnících základní školy ve školním roce 2016/2017?
4. Kolik míst chybělo pro jednotlivé ročníky základních škol v pěti letech předcházejících školnímu roku 2016/2017 (dle jednotlivých školních roků)?
5. Jsou vám známy konkrétní obce, kde chybí více než 10 míst v základní škole pro kterýkoli ročník? Pokud ano, o které obce se jedná?
6. Je vám známo, zda v konkrétních obcích došlo k navýšení kapacity škol (ať už přístavbou nebo stavbou nové školy) kvůli nedostatku míst? Pokud ano, o které konkrétní obce se jedná? Víte, jak bylo toto navýšení kapacity škol financováno?
7. Je vám známo, zda v některých obcích ve Středočeském kraji byla základním školám udělena výjimka z maximálního počtu žáků ve třídě? Pokud ano, o které obce se jedná?

8. Má kraj zpracovány jakékoli koncepce, strategie a podobné dokumenty, které by se týkaly řešení tohoto problému pro Středočeský kraj? Pokud ano, prosíme o jejich poskytnutí.
9. Je vám známo, zda v některé obci ve Středočeském kraji probíhala nebo probíhají jednání s developery, kteří budují v obcích nové stavby pro bydlení, a tím navyšují počet obyvatel, aby byly na náklady developerů vybudovány nové školy nebo navýšeny kapacity škol? Pokud ano, ve kterých obcích?

Taktéž Středočeský kraj nemá dostatečně podrobné informace, resp. některé údaje se nesledují. Podle těch informací, které jsme od Středočeského kraje získali, byla navýšena kapacita základních škol v celkem 55 základních škol a 41 mateřských škol, navýšení bylo financováno ze státního rozpočtu.

3. Právně teoretická část

3.1 Úvod do právní části

Smlouvy obce s investorem o budování infrastruktury nebo podílení se na provozu stávající infrastruktury mají svůj základ v plánovacích smlouvách podle zákona č. 183/2006 Sb. (stavebního zákona). Plánovací smlouvy, které mají směřovat k vybudování nové nebo k úpravám stávající veřejné infrastruktury, mohou být uzavřeny buď v souvislosti s vydáním regulačního plánu na žádost (§ 66 odst. 2 stavebního zákona), nebo v souvislosti s vydáním územního rozhodnutí [§ 86 odst. 2 písm. d), § 94c odst. 1, § 94l odst. 2 písm. d) nebo § 94s odst. 2 písm. d) ve spojitosti s § 88, § 94d odst. 1, § 94l odst. 2 nebo § 94t odst. 1 stavebního zákona], kde může být uzavřena smlouva týkající se jen dopravní nebo technické infrastruktury (stavební zákon zde nehovoří o veřejné infrastruktuře obecně a u tohoto typu již od 1.1.2018 nepoužívá pojem „plánovací smlouva“). V jednom i druhém případě je příslušná smlouva buď přílohou žádosti o vydání územního rozhodnutí, nebo může být požadována stavebním úřadem během probíhajícího územního řízení, pokud se ukáže, že záměr klade příliš velké nároky na stávající dopravní a technickou infrastrukturu.

Novela stavebního zákona provedená zákonem č. 225/2017 Sb. s účinností od 1.1.2018 v ustanoveních § 86 odst. 2 písm. d) a § 88, jakož i v dalších výše cit. speciálních ustanovení, týkajících se speciálních variant územního řízení, vypustila výslovnou formulaci týkající se „plánovacích smluv“, ponechala v nich však obecnou formulaci týkající se „smluv s příslušnými vlastníky veřejné dopravní a technické infrastruktury“. Podle důvodové zprávy k zákonu č. 225/2017 Sb. má jít jen o formulační změnu, jejímž účelem je odstranit zbytečnou duplicitu: *„Požadavek plánovací smlouvy je duplicitní k možnosti doložení smlouvy s příslušnými vlastníky veřejné dopravní a technické infrastruktury, jelikož vlastníkem určité infrastruktury může být i obec. Z tohoto důvodu byla plánovací smlouva vypuštěna.“* Tudíž i po 1. 1. 2018 bude možné, aby stavební úřad v územním řízení vyzval žadatele k uzavření smlouvy o závazku spoluúčasti na vybudování nové nebo úpravě stávající veřejné dopravní nebo technické infrastruktury, a to popřípadě i s dotčenou obcí coby (stávajícím, popřípadě budoucím) vlastníkem dané infrastruktury, jen se již nebude podle zákonného pojmenování jednat o „plánovací smlouvu“ v pravém (úzkém) slova smyslu. Domníváme se, že uvedená novelizace a s ní spojená terminologická změna byla poněkud zbytečná a může vyvolávat určité nejasnosti. V této analýze proto budeme používat pojem „plánovací smlouva“ též v širším smyslu a budeme pod něj zahrnovat též smlouvy uzavírané v souladu s § 86 odst. 2 písm. d) nebo § 88 stavebního zákona ve znění novely č. 225/2017

Sb. mezi obcí jako vlastníkem veřejné dopravní nebo technické infrastruktury na straně jedné a žadatelem o vydání územního rozhodnutí na straně druhé.

Je zjevné, že praxe vyžaduje uzavírání dohod s investory, které by směřovaly k plnění i jiných závazků, než výše uvedených, nebo dokonce jen těch, které by byly omezeny na podílení se na vybudování a provozu dopravní a technické infrastruktury. Požadavky na kvalitní rozvoj města a na jeho fungování jsou rozmanité. Obce proto přistupují k uzavírání jiných smluv než skutečných plánovacích smluv podle stavebního zákona. V mnoha případech jsou s investory uzavírány jiné smlouvy, tzv. inominátní smlouvy podle § 1746 odst. 2 občanského zákoníku (zákon č. 89/2012 Sb.). Nejvhodnějším názvem pro tyto smlouvy je podle našeho názoru „**smlouva o územním rozvoji**“.

Tyto smlouvy o územním rozvoji jsou pod různými označeními uzavírány některými městskými částmi hl. m. Prahy. Uzavírání smluv o spolupráci, jejímž cílem má být vybudování kvalitního městského prostoru a zlepšení kvality života stávajících i budoucích obyvatel Prahy je proto přelomovým způsobem nahlížení na budování města. Je třeba vycházet z toho, že město by mělo být při uzavírání smluv v silnějším postavení a že právě město určuje, co se na jeho území bude a nebude stavět, a jak se bude nadále rozvíjet. Nejedná se o ani tak o nějaké vzájemně si vyhovující ujednání, ale o nastavení pravidel, za kterých se na území města smí stavět a o stanovení požadavků ohledně toho, co musí developer, který v rámci města realizuje významný zisk a současně zatíží město dopady své podnikatelské činnosti, odvést jako kompenzaci pro společenství občanů Prahy. Toto musí být výchozí premisa veškerých jednání.

Finance, které investor vkládá do infrastruktury, neslouží k tomu, aby si zajistil bezpodmínečnou spolupráci města a městských částí, směřují naopak jen a výlučně ke kompenzaci negativních dopadů jeho podnikatelské činnosti.

Smlouva s investorem, která se týká spoluúčasti na nákladech na infrastrukturu, není smlouvou veřejnoprávní, ale smlouvou podle soukromého práva, kde minimálně jednou ze stran je subjekt veřejného práva. Smlouvy jsou určitým výrazem **partnerství soukromého a veřejného sektoru**, má se jednat o smlouvu, o dohodu, a nikoli tedy o rozhodnutí v oblasti vrchnostenské veřejné správy. Obec coby veřejnoprávní korporace však **musí být tím, kdo primárně určuje pravidla, protože rozhoduje o využití svého území a musí vždy vycházet z toho, že musí hájit veřejný zájem, hospodárné využití území a chránit zájem svých obyvatel (§ 2 odst. 2 zákona o obcích)**. Proto je třeba při jednáních o uzavření smlouvy vycházet z několika principů. Tyto principy na tomto místě jen nastíníme a budeme se jim věnovat podrobněji níže.

Prvním a zásadním principem je princip legality (zákonnosti), který omezuje rozsah smluvní svobody stran. V souladu s tímto principem je veřejná moc vázána především ústavním pořádkem ČR, zákony a jinými právními předpisy. Obec musí

při všech jednáních sledovat veřejný zájem a zájem svých občanů, smlouvou především nikdy nesmí bez výslovného zákonného základu zasahovat do kogentně upravené pravomoci a působnosti správních orgánů, zejména stavebních úřadů.

Dalším, podle nás neméně důležitým principem, ze kterého podle našeho názoru vychází uzavírání smluv o rozvoji, je **obdoba principu „znečišťovatel platí“**. **Tento princip, upravený vhodně pro danou situaci by zněl: „investor platí“**. **Investor by měl nést náklady, které způsobí zatížením území a občanů, náklady, které vyvolá svojí podnikatelskou činností.**

3.2 Společenská odpovědnost investorů

Na tomto místě jsme se rozhodli zařadit teoretickou část analýzy, věnovanou konceptu sociální odpovědnosti firem, resp. sociálně odpovědnému investování a odpovědnosti investorů za negativní jevy, které jejich činnost v lokalitě vyvolá.

V České republice se velmi málo hovoří o společensky odpovědném přístupu investorů. Přesto se bezpochyby, s přihlédnutím ke zkušenostem v západní Evropě, jedná o trend, ke kterému bude třeba dříve či později přihlédnout. Investor nemůže hledět pouze na zisk, ale také musí dbát na přínosy pro komunitu, ať už se jedná o městské bydlení, zelené technologie, vytváření pracovních míst, zachování historického dědictví, poskytování přístupu ke zdravotní péči vzdělávání, čistou vodu, zdravé potraviny nebo celou řadu jiných aspektů důležitých pro kvalitní život ve městech a obcích. „Odpovědná“ výstavba zdánlivě stojí ve svém počátku více peněz, protože úspory a přínosy nejsou okamžité, ale jde o běh na dlouhou trať. S předpokládaným růstem populace na 9,6 miliardy do roku 2050⁵ a vyčerpáním fosilních paliv je však zapotřebí, abychom začali využívat ty nejlepší technologie k udržení co nejnižších provozních nákladů. Odpovědná výstavba proto nespočívá v podlahách z přírodních materiálů a stojanech na kola. Jedná se o snižování nákladů a učení se, jak lépe nakládat se zdroji, které na planetě máme a o tom, jak lépe stavět.

Koncept „sociálně odpovědného investování“⁶ (socially responsible investment; SRI) bývá označován jako udržitelné, zelené a etické investování. Sociálně odpovědní investoři se obecně snaží podporovat koncepty a ideály, s nimiž souzní. Dosahují toho třemi způsoby:

- 1) investice do obchodních společností a vlád, u kterých investor věří, že nejlépe dodržují stejné hodnoty. Mezi ty patří ochrana životního prostředí, ochrana spotřebitele, svobody, práva zaměstnanců, ale mezi jinými také obecně

5 Viz ČTK. OSN: Počet lidí v roce 2050 stoupne k 10 miliardám. Aktuálně.cz [online]. Praha: Economia, 2013 [cit. 2017-10-21]. Dostupné z: <https://zpravy.aktualne.cz/zahranici/osn-pocet-lidi-v-roce-2050-stoupne-k-10-miliardam/r?i:article:782651/>.

6 Viz CHAMBERLAIN, Michael. Socially Responsible Investing: What You Need To Know. Forbes [online]. Jersey City: Forbes Media, 2013 [cit. 2017-10-21]. ISSN 0015-6914. Dostupné z: <https://www.forbes.com/sites/feonlyplaner/2013/04/24/socially-responsible-investing-what-you-need-to-know/#7c2c76283442>.

ochrana lidských práv. Tyto oblasti mohou být shrnuty jako „Environmental, Social and Governance“ a bývá to označováno jako ESG Investing.

- 2) „Shareholder advocacy“ – sociálně odpovědní investoři se snaží proaktivně ovlivňovat firemní rozhodnutí, která by mohla mít značně nepříznivý dopad na společnost. Cílem tak je vyvíjet tlak na tyto subjekty, aby zlepšovaly své postupy a politiky a současně podporovaly dlouhodobé hodnoty a finanční výkonnost.
- 3) Komunitní investice – staly se nejrychleji rostoucím segmentem v rámci SRI (v USA se jednalo o 61,4 miliardy dolarů spravovaných aktiv). Kapitál investorů je zaměřen na ty komunity v USA i v zahraničí, které užívají služeb tradičních finančních úvěrových institucí a dávají příjemcům půjček s nízkým úrokem nejen přístup k investičnímu kapitálu a příjmu, ale zahrnují také zdravotní péči, bydlení, vzdělávání a péči o děti.

CSR (Corporate Social Responsibility) je kontinuální závazek podniků chovat se eticky a přispívat k ekonomickému růstu a zároveň se zasazovat o zlepšování kvality života zaměstnanců a jejich rodin, stejně jako lokální komunity a společnosti jako celku.⁷

CSR v ekonomické oblasti zahrnuje:

- kodex podnikatelského chování firmy (příp. etický kodex)
- transparentnost
- uplatňování principů dobrého řízení (corporate governance)
- **odmítnutí korupce**
- vztahy s akcionáři (shareholders dialogue)
- **chování k zákazníkům / spotřebitelům**
- chování k dodavatelům
- chování k investorům
- ochrana duševního vlastnictví

CSR v sociální oblasti zahrnuje:

- **firemní filantropie**
- dialog s tzv. stakeholders
- **zdraví a bezpečnost zaměstnanců**
- **rozvoj lidského kapitálu**
- dodržování pracovních standardů, zákaz dětské práce
- **vyváženost pracovního a osobního života zaměstnanců (work-life balance)**
- rovné příležitosti (pro ženy a muže a ostatní znevýhodněné skupiny obecně)

⁷ Viz World Business Council for Sustainable Development [online]. Ženeva: World Business Council for Sustainable Development, 2017 [cit. 2017-10-21]. Dostupné z: <http://www.wbcsd.org/>.

- rozmanitost na pracovišti (etnické minority, handicapovaní a starší lidé)
- zajištění rekvalifikace propouštěných zaměstnanců pro jejich další uplatnění
- jistota zaměstnání
- lidská práva

CSR v environmentální oblasti zahrnuje:

- ekologická výroba, produkty a služby (standarty řady ISO 14000 a EMAS)
- **ekologická firemní politika (recyklace, používání ekologických produktů)**
- **zmenšování dopadů na životní prostředí**
- **ochrana přírodních zdrojů**

3.3 Smysl a význam smluv o rozvoji území

Využívání smluv o rozvoji území (tzv. „development agreements“) v posledních letech ve světě rapidně vzrostl a obě dotčené strany, tedy jak subjekty samosprávy, tak investoři, v nich dokázaly najít místo pro uplatnění svých zájmů, které je vedou k jejich uzavírání. Smlouvy o rozvoji území jsou dobrovolnou smlouvou mezi územním samosprávným celkem a osobou, která na jejím území vlastní majetek (většinou developerem), v níž si tyto dvě strany podrobně ujednaly vzájemná práva a povinnosti a specifikovaly standardy a podmínky, kterými se bude další rozvoj nemovitosti řídit. Ačkoliv jsou tyto smlouvy dobrovolné, tedy jejich uzavření není povinné, jakmile k jejich uzavření dojde, stávají se pro smluvní strany a popřípadě i pro jejich právní nástupce závaznými.⁸

3.3.1 Zájem investorů na uzavírání smluv o rozvoji

Existuje celá řada důvodů, které vedou investory k uzavření smluv s obcí. Mezi ty hlavní podle našeho názoru patří:

1. **Zjednodušení realizace projektu**, a to zejména urychlením správních řízení souvisejících s realizací projektu. Obce se totiž smlouvami zavazují developerovi poskytnout veškerou potřebnou součinnost ve správních řízeních, činit nezbytné právní úkony a organizační opatření, neklást žádné zbytečné překážky a obecně zajistit hladkou, rychlou a bezproblémovou realizaci projektu developera. To vše v bezpodmínečně rámci právních předpisů a za dodržení všech předem sjednaných podmínek ze strany investora.

⁸ Obec se nemůže v soukromoprávní smlouvě zavázat např. k tomu, že nezmění po nějakou dobu svůj územní plán nebo svoji obecně závaznou vyhlášku, ačkoli jde o předpisy (opatření) vydávané v oblasti samostatné působnosti obce. Obec by tím smluvně zasahovala do zákonem kogentně upravené pravomoci a působnosti (výkonu veřejné moci) svých vlastních orgánů, aniž k tomu má zákonný základ. Jednalo by se tak o porušení principu zákonnosti podle čl. 2 odst. 3 Ústavy. Viz též judikatura ÚS: nález ze dne 10. 11. 1998, sp. zn. I. ÚS 229/98.

2. Smluvní závazek obce poskytnout developerovi veškerou součinnost (v rámci právních předpisů, resp. za dodržení všech zákonných požadavků a požadavků vyplývajících ze smlouvy) a zajistit bezproblémový správní proces podporuje developerovu **právní jistotu a důvěru v právo**, že jeho projekt, splňuje-li smluvní a zákonné podmínky a je-li např. v souladu s územním plánem, bude realizován a nepříjde tak o vynaložené náklady.
3. Rychlejší správní řízení, resp. rychlejší realizace projektu šetří developerovi náklady (zejména čas a finanční prostředky), které by jinak musel v důsledku průtahů způsobených neshodami a nesouladem zájmů s obcí coby důležitým účastníkem (zejména územního) řízení uhradit.
4. Předchozí kladná zkušenost developerů se smlouvami uzavřenými s obcí **láká ostatní developery a motivuje je k realizaci dalších developerských plánů podmíněných uzavřením smluv o rozvoji území**, ze kterých následně profituje jak developer, tak obec a zejména její občané. Smlouvy o rozvoji území tak ve svém důsledku mohou podpořit rozvoj obcí. Obvykle není v zájmu nikoho čistě bránit developerům realizovat projekty (a ani to není v právním státě možné, pokud kupř. výstavbě nebrání právní předpisy nebo územní plán). Smlouvy o rozvoji území mají směřovat k odpovědné realizaci projektu, který by v území mohl být realizován i bez těchto smluv.
5. Smlouvy o rozvoji území mohou developerovi pomoci vybudovat **dobré jméno a pověst** (nejen) v obci, protože se v těchto smlouvách mnohdy zavazuje k vybudování veřejné infrastruktury (dopravní, technické, popřípadě občanského vybavení či veřejného prostranství), ze které pak čerpají výhody všichni občané a obyvatelé obce.

Připomeňme, že prodlužování územních a stavebních řízení je mnohdy způsobeno nekompetentností stavebních úřadů a jiných orgánů veřejné moci. Takové prodlužování způsobuje především to, že rozhodnutí nejsou vydávána nejen v přiměřených, ale dokonce ani v zákonem stanovených lhůtách. Právě zajištění rychlého rozhodovacího procesu a vytvoření podmínek pro to, aby mohla být v rozumném čase vydána rozhodnutí, která obstojí při soudním přezkumu, je benefitem, který mohou investoři od uzavření smlouvy očekávat.

3.3.2 Zájem obcí na uzavírání smluv o územním rozvoji

Developer se často smlouvou o rozvoji území zavazuje vybudovat na své náklady nebo alespoň přispět na vybudování veřejné infrastrukturu obsluhující vyšší míru zatížení území v souvislosti s výstavbou developerského projektu, čímž na sebe přenáší břemeno hradit náklady, které by jinak nesla obec.

Pokud developer realizuje svůj záměr v území a nemá žádný závazek podílet se na nákladech, které vzniknou v důsledku negativních dopadů tohoto podnikání, musí tyto náklady dříve či později nést obec ze svého rozpočtu, přičemž by je jinak často mohla použít vhodnějším a potřebnějším způsobem. Navíc mnoho obcí ani nemá k dispozici tak vysoké rozpočty, které by byly schopny skutečné náklady vyvolané developerskou činností na jejich území pokrýt. Proto by se obce měly snažit, aby byla minimálně část nákladů přenesena na ty subjekty, které potřebu vybudování nové veřejné infrastruktury (nebo jiné potřeby) v daném území vyvolaly. Jestliže by se záměr v území realizoval buď bez smlouvy, nebo se smlouvou, měla by obec učinit potřebné kroky k uzavření vhodné smlouvy, protože právě developer se může zavázat, že postaví nezbytné zařízení jako např. mateřskou nebo základní školu nebo pomůže s revitalizací zeleně či zbudováním parku a volnočasového prostranství. Tím de facto poskytuje obci peněžní prostředky, které tato jinak nemá ke stavbě takových projektů.

Uzavřením této smlouvy tak dochází alespoň k určitému odčinění těchto negativních dopadů a převzetí odpovědnosti samotným developerem.

Ve Velké Británii např. probíhají k developerským záměrům jednání mezi úředníky místních úřadů a zástupci investora, která se řídí celonárodními pravidly tzv. Section 106. Jedná se o pravidla směřující k tomu, aby se oběma vyjednávajícími stranám podařilo co nejpřesněji kvantifikovat externí náklady vzniklé v důsledku realizace dané investice. Místní politici nastaví obecná pravidla, jak vysoké příspěvky developerů na infrastrukturu očekávají, a úředníci dostanou na starost tyto příspěvky s investory vyjednat. Pokud tedy soukromý developer plánuje postavit sídliště s 2000 bytovými jednotkami, úředníci se snaží investora zavázat k tomu, aby např. 800 bytových jednotek nebylo postaveno čistě pro komerční prodej, ale jednalo se o tzv. dostupné či sociální bydlení, dále aby se investor podílel na nákladech na veřejnou dopravu, kterou noví obyvatelé budou využívat a v rámci sídliště postavil školku, školu či víceúčelové centrum pro různé sociální, zdravotní a další komunální služby. **Bez uzavření právně závazné smlouvy mezi developerem a místním úřadem investor nedostane stavební povolení, což je zjevně dostatečně účinný nástroj k vyjednání podmínek, které jsou pro místní úřad výhodné.** Takto vyjednané podmínky se jako závazky nevztahují pouze na investora, který se k nim zavázal, ale vážnou též na pozemcích, na nichž má být záměr realizován. Pokud tedy investor pozemek prodá, závazky zůstávají platné i pro nového vlastníka. V případě, že se investor pokusí požádat o zmírnění některých závazků daných smlouvou s místním úřadem, např. poukazem na dodatečnou změnu okolností (např. v důsledku celosvětové finanční krize), místní úřad může jeho žádost akceptovat. Pokud ji ale shledá neopodstatněnou, může ji zamítnout. Existují i případy, kdy místní úřad pohnal „neposlušného“ developera až před soud,

který potvrdil platnost smlouvy uzavřené podle pravidel Section 106 a nařídil dodržet veškeré závazky v této smlouvě obsažené.⁹

Kromě toho jsou smlouvy o rozvoji území také nástrojem kontroly nad užíváním pozemků, který navíc podporuje vzájemnou důvěru obou smluvních stran.

3.4 Kritika uzavírání smluv a případné negativní dopady

Některé smlouvy, které doposud obce uzavíraly s investory, neprosluly v pozitivním smyslu, naopak – jednalo se o tzv. smlouvy o spolupráci, ve kterých se obec zavazovala poskytnout „veškerou potřebnou součinnost“ výměnou za poměrně nízkou částku do veřejného rozpočtu bez bližší specifikace jejího použití. Tyto smlouvy většinou neměly směřovat k plnění závazků ze strany developerů a neměly vyjadřovat odpovědnost developerů za dopady jejich podnikání, ale naopak mířily na usnadnění realizace podnikatelských záměrů.

Nevhodně formulovaná smlouva není samozřejmě jediným, ačkoli zásadním, negativem celého procesu. Obecně lze říci, že smlouvy města s investorem mají mnoho problematických okruhů. Mezi ty nejčastěji řešené patří důraz na dodržení povinnosti města jednat především v zájmu svého území a svých občanů, dále pak striktní oddělení samosprávy a státní správy a zásada nezasahování do výkonu přenesené působnosti, tj. především do pravomoci a působnosti stavebních úřadů a dotčených orgánů. Smlouvou se nesmí zasahovat ani do hlasovacího práva zastupitelů a nesmí směřovat k jakémukoli jednání, které by znamenalo porušení právních předpisů. Současně nesmí závazek investora fungovat jako úplatek směřující k zajištění určitého (příznivého) výkonu moci veřejné.

Smlouvy o rozvoji území bývají někdy kritizovány jako nedemokratické. Nedemokratické z toho důvodu, že se jedná o soukromoprávní smlouvy o záležitostech, které mají přinejmenším nepřímý vliv i na práva a oprávněné zájmy třetích subjektů (zejména občanů či obyvatel obce, potažmo veřejnosti), přičemž občané obce, resp. veřejnost do kontraktačního procesu zpravidla není příliš zapojena. Tomuto negativnímu rysu je nutno předcházet nejvyšší možnou otevřeností procesu a zapojením relevantních aktérů (níže). Je třeba zároveň připustit, že podmínky smlouvy o rozvoji území nebývají vždy zcela splněny, což však nemusí být samo o sobě vadou smlouvy, ale důsledkem laxního přístupu města k jejímu vynucování. Kvalitní smlouva však neobsahuje jen seznam závazků, ale samozřejmě dostatečné záruky k jejich vynucování.

Smlouvy o rozvoji území bývají dále někdy v zahraničí kritizovány z toho důvodu, že na určité časové období omezují město v jeho pravomoci změnit své urbanistické (územní) plány. Samospráva se tak dobrovolně vzdává určité části moci.

⁹ Viz LEPŠ, Jakub. Developerské projekty a místní infrastruktura: Lekce z Velké Británie. MY.TOP09 [online]. Praha: TOP 09, 2010 [cit. 2017-10-21]. Dostupné z: <https://www.top09.cz/regiony/praha/regionalni-organizace/praha-11/medialni-vystupy/developerske-projekty-a-mistni-infrastruktura-lekce-z-velke-britanie-3772.htm>.

Kritizována je také míra uplatňované diskrece, která může vést k nekonzistentnímu rozhodování a v horším případě také k prosazování partikulárních zájmů.

Domníváme se, že v českém modelu veřejného práva, který je založen na úpravě obcí coby veřejnoprávních korporací a na jejich odlišném postavení v rovině veřejného práva (tj. v pozici subjektu vrchnostenské veřejné správy) na jedné straně a v rovině soukromého práva (tj. v pozici vlastníka či smluvního partnera) na straně druhé, se **obec nemůže v soukromoprávní smlouvě zavázat, že po dohodnutou dobu omezí dohodnutým způsobem způsob či obsah svého územní plánování, tedy zejména územního plánu.** Bylo by to v rozporu s kogentní zákonnou úpravou pravomocí obce (a to zejména zastupitelstva obce) rozhodovat na úseku územního plánování svobodně podle aktuálních potřeb a zájmů obce (srov. zejména § 6 odst. 5, § 18 a 19, § 44 a § 55 až 55c stavebního zákona). Jinak řečeno, bez výslovného zákonného základu nelze soukromoprávní smlouvou zasahovat do výkonu veřejné moci (územní plán vydávaný ve formě opatření obecné povahy je výkonem veřejné moci, srov. § 43 odst. 4 stavebního zákona), obcházel by se tím zákonem upravený veřejnoprávní proces vydávání vrchnostenského právního aktu. Taková smlouva by podle našeho názoru zřejmě byla v příslušné části neplatná pro rozpor se zákonem i s veřejným pořádkem (§ 1 odst. 2 a § 588 občanského zákoníku).

Uzavření těchto smluv s sebou může přinášet i některá další negativa. Každý cíl či požadavek může být sám o sobě přiměřený, avšak ve spojení s dalšími požadavky může docházet ke konfliktu. Jedná se tak např. o situace, kdy je vyžadováno budování pěších zón a zároveň zajištění lepší průjezdnosti městem nebo o vyžadování stavby velkého množství cenově dostupného bydlení za současného zdráhání se měnit dosavadní části města pod záminkou jejich zachování.¹⁰ Je tak potřeba zaměřit se pouze na určité a v daném případě vhodné cíle a nepokoušet se naplnit všechny současně. Současně je třeba mít připravenou analýzu deficitů veřejné infrastruktury v celém území města nebo obce a nestanovovat požadavky kladené na developera ad hoc bez důkladného zvážení problémů samosprávy. Jakékoli významnější změny smlouvy totiž mohou být časově náročné. Jakmile strany smlouvu uzavřou, stává se pro ně závaznou a její změna je podmíněna vzájemnou dohodou stran. Je tak nanejvýš žádoucí, aby smlouvy stanovovala postupy pro její změnu.

Často jsou zmiňovány jako příklad veřejnosti prospěšných staveb realizace bazénů. Společnost Skanska postavila například krytý bazén v rámci projektu Obchodního centra Letňany. Skanska ho neplatila ze svého – investorem Aquacentra Lagoon byla společnost Tesco, podobně jako v případě akvaparku Barrandov – tam byla investorem Praha 5. Co z toho plyne? Že pokud se podíváme blíže na stavby občanské vybavenosti, developeři jako investoři prakticky

¹⁰ Viz DUARTE, Reuben. The Rise of the Development Agreement. Planetizen [online]. Los Angeles: Planetizen, 2015 [cit. 2017-10-21]. Dostupné z: <https://www.planetizen.com/node/73227/rise-development-agreement>.

nevystupují. Světlou výjimkou je stavba stadionu v Hradci Králové, kde developer ECE Projektmanagement na revanš za možnost postavit obchodní centrum slíbil financovat jeho výstavbu a podílet se několik let finančně i na provozu fotbalového klubu. Je ale otázkou, zda to bylo pro město zásadní a zda developerský projekt nevyvolal v území jiné potřeby, které však nebyly důsledně zmapovány.

Pokud na vlastní náklady staví něco, co je úkolem města, jde obvykle spíš o stavby obslužné infrastruktury a zeleně dotýkající se přímo jejich projektů. Jenže bez infrastruktury a zeleně by tyto projekty byly třeba hůře prodejné.¹¹

3.5 Kazuistiky z České republiky

1) Smlouva mezi obcí **Dobrovíz** na straně jedné a **Panattoni Czech Republic Development, s. r. o.**, a **WFL Park I, s. r. o.**, na straně druhé jako investory.

Projektem investora Panattoni Czech Republic Development bylo **logistické centrum** s rozlohou celkových 95 000 m² nacházející se v lokalitě obce Dobrovíz na pozemcích vlastněných WFL Park I. Toto logistické centrum bylo určeno pro pronájem společnosti **Amazon Logistic Prague, s. r. o.** Smlouvou se WFL Park I zavázala vybudovat **dopravní obchvat** obce takovým způsobem, aby doprava směřující do logistického centra a z logistického centra byla odkloněna z rezidenčního území obce, přičemž jako záruku za splnění této povinnosti obci poskytl finanční záruku ve výši 50 000 000,00 Kč. Obec se naopak zavázala převést na WFL Park I vlastnické právo k pozemkům potřebným pro výstavbu obchvatu za cenu 1 000,00 Kč za m². WFL Park I se dále zavázala zaplatit obci **smluvní kompenzaci za zhoršenou dopravní situaci v obci** v částce 500 000,00 Kč za každý započatý měsíc. WFL Park I se také zavázala platit obci částku 1 000 000,00 Kč ročně jako **příspěvek na veřejně prospěšné účely** (např. podpora místních spolků kultury, sportu, školství, údržba veřejného prostranství apod.). WFL Park I se dále zavázala vybudovat **protihlukovou bariéru**; zajistit v rámci logistického centra **odstavná stání motorových vozidel** vybavená WC, odpadkovými koši, denní místností pro řidiče a servisním zázemím; zajistit vybudování **spojovací komunikace** a závazek opatřit na své náklady všechna potřebná povolení pro tuto stavbu; zajistit **rozšíření čističky odpadních vod** v obci nebo **vybudovat areálovou čističku odpadních vod v obci**. Obec se smlouvou zejména zavázala poskytnout investorům veškerou součinnost, kterou budou požadovat v rámci schvalovacího procesu pro výstavbu logistického centra.

11 Viz TÁCHA, Daniel. Šumná města a dravé ambice. ASB-portal.cz: odborný stavební portál [online]. Bratislava: JAGA GROUP, 2009 [cit. 2017-10-21]. Dostupné z: <https://www.asb-portal.cz/architektura/urbanismus/sumna-mesta-a-dra-ve-ambice>.

2) Smlouva mezi **Městskou částí Praha 3 a WH Estate, s. r. o.**, jako investorem.

Projektem investora bylo vybudování rezidenčního projektu Jeseniova 38 – **výstavby bytových domů** na adrese Jeseniova 38, Praha 3. Projekt měl obsahovat přibližně 181 bytových a nebytových jednotek. WH Estate se smlouvou zavázala vybudovat **objekt občerstvení** včetně zajištění připojení na rozvody elektronické energie, vybudovat **veřejné schodiště** propojující ulici s parkem nebo např. vybudovat **pěší komunikace a sadové úpravy**. Městská část Praha 3 se smlouvou zavázala např. poskytovat veškerou potřebnou **součinnost** při přípravě a realizaci projektu investora, zdržet se vytváření bezdůvodných překážek k realizaci projektu a zejména včas a řádně **vystavit písemně příslušné souhlasy a povolení** a/nebo uzavřít příslušné smlouvy plně respektující ustanovení smlouvy a všech jejích příloh, a to za podmínek, že tyto souhlasy povolení nebo smlouvy nemohou nad rámec povolený platnými právními předpisy poškodit MČ Praha 3 a její občany, o něž investor MČ Praha 3 požádá, a které budou nebo by mohly být potřebné pro vydání pravomocného (i) ÚR – tj. územního Rozhodnutí či územního souhlasu, (ii) SP – tj. stavebního povolení či dílčích stavebních povolení apod.

3) Smlouva mezi **obcí Chýně a EMBALADOR, s. r. o.**

Projektem investora byla **výstavba rodinných domů, řadových domů a bytových domů** v souladu s územním plánem obce o celkové hrubé podlažní ploše staveb max. 75 000 m² a maximálním počtu 850 ekvivalentních obyvatel. EMBALADOR se smlouvou zavázal **vystavit komunikace** spojující dvě silnice, **poskytnout obci příspěvek** na projekt rozšíření a/nebo zlepšení technické a dopravní infrastruktury obce či rozšíření a/nebo zlepšení občanské vybavenosti v obci dle výběru a volby obce bez nutnosti schválení ze strany investora ve výši 3 000 000,00 Kč nebo zajistit na své náklady údržbu veřejné zeleně na pozemcích. **Obec Chýně** se smlouvou zavázala poskytnout investorovi bez zbytečného odkladu veškerou **součinnost**, kterou lze po ní spravedlivě požadovat, nezbytnou v rámci veškerých řízení týkajících se vydání územního rozhodnutí, stavebního povolení, kolaudačního souhlasu a veškerých dalších úředních povolení nezbytných k realizaci projektu, pokud bude další projektová dokumentace a rozvoj projektu v podstatných ohledech odpovídat dokumentaci v příloze smlouvy tak, aby tato řízení nebyla jakkoliv zdržována. Obec se zejména zavázala zdržet se vytváření jakýchkoliv překážek v rámci přípravy a realizace projektu, pokud se nejedná o ochranu zájmů obce v případech, kdy by dokumentace byla v rozporu se zákonem, či se v některém podstatném ohledu odlišovala od dokumentace v příloze smlouvy.

4) Smlouva mezi **obcí Vestec** a **Vesteckou inženýrskou, s. r. o.**

Projektem investora byla **rezidenční zástavba** v lokalitě Šátalka. Vestecká inženýrská se zavázala uhradit obci **kompenzační příspěvek** na posílení stávající infrastruktury obce ve výši 217 000,00 Kč. Dále se zavázala **vystavit technické infrastruktury** (splaškové a dešťové kanalizace, vodovody, rozvodů el. energie, veřejné osvětlení, plynovod a veřejné bezprašné komunikace) na svůj náklad a tyto po jejich dokončení převést do vlastnictví obce. **Obec** se smlouvou zavázala **vydat souhlasné stanovisko** k územnímu a stavebnímu řízení o umístění staveb technické infrastruktury na dotčených pozemcích dle projektové dokumentace a závazek vydat souhlasné stanovisko k územnímu a stavebnímu řízení o umístění staveb bytových domů na dotčených pozemcích dle projektové dokumentace. Obec se také zavázala **nevytvářet překážky** a poskytovat součinnost v otázce povolenacího řízení za předpokladu dodržení všech ustanovení této smlouvy ze strany investora, to však za podmínky, že takovéto jednání obce bude v souladu se zákonem.

5) Smlouva mezi **Hlavním městem Prahou** a **Ke Kolodějskému zámku, s. r. o.**

Projektem investora byla výstavba **tří bytových domů** s celkem cca 32 byty na pozemcích městské části Praha – Koloděje. Investor se smlouvou zavázal vybudovat na předmětných pozemcích **kompletní infrastrukturu** včetně finálních povrchů vozovek a chodníků dle podmínek ve smlouvě v hodnotě přibližně 35 000 000,00 Kč. Investor se dále zavázal vybudovat **dětské hřiště** a **sportovní zázemí** v hodnotě 2 500 000,00 Kč a zhotovit a převést na Městskou část Praha – Koloděje **tři byty** 1 + kk v bytových domech postavených investorem o celkové hodnotě 5 000 000,00 Kč. **Hlavní město Praha** se smlouvou zavázalo poskytnout investorovi **všechny nezbytné souhlasy** s výstavbou tří bytových domů a územního a stavebního řízení a všech dalších souvisejících řízení spojených s výstavbou tří bytových domů.

4. Praktická část

4.1 Postavení obce

Podle zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (dále jen „zákon o obcích“) má každá obec pečovat o všestranný rozvoj svého území a o potřeby svých občanů a při plnění svých úkolů musí obec chránit též veřejný zájem (§ 2 odst. 2). Zákon o obcích vymezuje i základní pravidla pro hospodaření s majetkem obce. V souladu s § 38 odst. 1 a 2 zákona o obcích musí být majetek obce využíván účelně a hospodárně v souladu s jejími zájmy a úkoly vyplývajícími ze zákonem vymezené působnosti. Obec je povinna pečovat o zachování a rozvoj tohoto svého majetku. Podle § 38 odst. 3 nesmí obec ručit za závazky fyzických ani právnických osob (krom stanovených výjimek) a dále je obci v odst. 4 téhož ustanovení uložena povinnost včas bránit svůj majetek před neoprávněnými zásahy a včas uplatňovat právo na náhradu škody a právo na vydání bezdůvodného obohacení. Obec také musí trvale sledovat, zda dlužníci včas a řádně plní své závazky, a zabezpečit, aby nedošlo k promlčení nebo zániku z nich vyplývajících práv. *„Je vyloučeno, aby obec jakožto územní společenství občanů majících právo na samosprávu (článek 100 odst. 1 Ústavy) a jsoucí veřejnoprávní korporací (článek 101 odst. 3 Ústavy) hospodařila s jí vlastněným majetkem prostřednictvím svých volených orgánů tak, že by na prvý pohled pochybným charakterem tohoto hospodaření podlamovala důvěru občanů, kteří obec tvoří, v to, že její správa je správou ve prospěch obce, a nikoliv ve prospěch jiných subjektů. Samostatné spravování obce zastupitelstvem (článek 101 odst. 1 Ústavy) neznamena, že by zvolené zastupitelstvo a představitelé obce stáli nad společenstvím těch, kteří je k výkonu samosprávy zvolili. Ti, kdo obec spravují, neměli by ztratit ani na okamžik ze zřetele, že nejsou majiteli obce a že správa obce není poručníkováním těch, kteří obec tvoří. Vymkne-li se správa obce z těchto ústavních mantinelů, pak byť by i byla formálně ve shodě se zákonem, nelze jí přiznat soudní ochranu; je naopak úkolem soudů, aby takové ve své podstatě proti skutečné samosprávě namířené, a tudíž protiústavní chování zastupitelstva neaprobovaly.“*¹²

Těchto svých povinností musí dbát obec vždy, což vyplývá z judikatury Nejvyššího soudu. Obec totiž nelze nikdy, ani jakožto účastníka soukromoprávního vztahu „vyjmout z požadavků kladených na správu věcí veřejných. Obec jakožto veřejnoprávní korporace má při nakládání se svým majetkem určité zvláštní povinnosti vyplývající právě z jejího postavení jakožto subjektu veřejného práva. Proto i zde platí, že hospodaření s majetkem obce musí být maximálně průhledné, účelné a veřejnosti přístupné. Tyto zásady jsou ostatně vyjádřeny i v některých

¹² Nález Ústavního soudu ze dne 20. 6. 2012 sp. zn. IV.ÚS 1167/11.

ustanoveních zákona č. 128/2000 Sb. (např. § 2 odst. 2 či § 38 odst. 1). Zásady průhlednosti a účelnosti nakládání s majetkem se však hroubí při představě, že záměr obce prodloužit nájemní smlouvu (jejímž nepřímým předmětem je navíc nemovitost sloužící veřejným potřebám) není třeba zveřejňovat, není třeba s ní seznámit občany obce běžně takovou nemovitost využívající či že není dána možnost jiným subjektům předkládat jiné (výhodnější) nabídky.“¹³

Domníváme se, že by se proto měla na uzavírání smluv o rozvoji území vztahovat podobná pravidla jako na dispozice s nemovitým majetkem obce. Částky, o kterých se při uzavírání smlouvy jedná, totiž mohou být mnohem vyšší než při nakládání s nemovitým majetkem obce. Současně platí, že uzavírání smluv o rozvoji území je jedním ze způsobů, jak obce mohou sledovat veřejný zájem a jak mohou hospodárně a s péčí řádného hospodáře nakládat s majetkem obce, resp. jej zachovávat a zlepšovat. Tyto závěry potvrzuje i komentář k § 38 zákona o obcích, kde se uvádí: „*Za neúčelné využívání obecní majetku lze považovat celou řadu způsobu užívání či neužívání obecního majetku. V první řadě lze za takové neúčelné využívání považovat nevýhodné pronájmy majetku za situace, kdy takový majetek může obec stejným způsobem využívat sama. Obecní majetek nemusí být vždy nemovitý. Za neúčelné nakládání s obecním majetkem lze považovat i neekonomické nakládání s finančními prostředky obce formou neodůvodněnými nákupy zboží či služeb za ceny vyšší než obvyklé, netransparentními zakázkami předem osloveným zájemcům nabízejících srovnatelné zboží za vyšší ceny apod“.¹⁴ Je zřejmé, že obec má hledat účelné způsoby, jak nakládat se svým majetkem. Za neúčelné lze rozhodně považovat, pokud vynakládá značné prostředky na řešení problémů, které do území přináší nekontrolovaná a neomezená developerská výstavba.*

Také stavební zákon ukládá obci několik povinností směrem k dodržování veřejného zájmu. Především se tento požadavek promítá do cílů a úkolů územního plánování. Ty je v souladu se judikaturou třeba považovat za základní principy celé právní úpravy územního plánování, které mají podobu obecných i konkrétních požadavků na vytváření územně plánovací dokumentace. Jejich porušení může znamenat zásadní ohrožení veřejných zájmů, jejichž ochranu prezentují. Podle Nejvyššího správního soudu platí, že „*cílem územního plánování je rozvoj dotčeného území. Ten je chápán jako zajištění souladu mezi výstavbou a požadavkem udržitelného rozvoje území (soulad mezi požadavky na příznivé životní prostředí, hospodářský rozvoj a kohezi společenství). Tento cíl je pak zajišťován cestou vzájemné koordinace veřejných a soukromých zájmů v horizontálních i vertikálních rovinách. Definici pojmu „veřejný zájem“ stavební zákon pochopitelně nepodává, neboť jde o pojem, který se svou povahou vymyká možnosti jakéhokoli zevšeobec-*

¹³ Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 8. 4. 2009, sp. zn. 28 Cdo 3297/2008.

¹⁴ Viz KOUDELKA, Zdeněk, ONDRUŠ, Radek, PRŮCHA, Petr. Zákon o obcích (obecní zřízení): komentář: podle stavu k 31. 12. 2002. Praha: Linde, 2002. ISBN 80-7201-326-2.

nění, které by postihlo všechny myslitelné případy. Tento neurčitý právní pojem je proto vždy nutno vykládat v kontextu konkrétní projednávané věci.“ (srov. náleží Ústavního soudu ze dne 25. 1. 2005, sp. zn. III. ÚS 455/03, in Sb. n u ÚS ročník 2005, sv. 36, s. 165).¹⁵

Obec má povinnost hájit veřejné zájmy nejen v územním plánování, ale také v územním řízení – podle § 89 odst. 4 stavebního zákona má obec uplatňovat v územním řízení námitky k ochraně zájmů obce a zájmů občanů obce. V souhrnu je tedy zjevné, že primárním úkolem obce, ať už podle zákona o obcích nebo podle stavebního zákona je hlavní rolí obce hájit veřejné zájmy a zájmy občanů obce a přispívat k rozvoji obce jako takové.

Nyní se proto podíváme na podrobnosti při uzavírání smluv s investory, zejm. se zaměříme na to, který orgán obce by měl smlouvy schvalovat a jak by se měly smlouvy uzavírat.

Obecně podle zákona o obcích platí pravidlo, že zastupitelstvo rozhoduje ve věcech, které mu jsou zákonem svěřeny. Další část rozhodování ve věcech samostatné působnosti je vyhrazena radě (§ 102 odst. 1 zákona o obcích) a pokud jde o věci, které spadají do samostatné působnosti obce a nejsou výslovně vyhrazeny ani zastupitelstvu, ani radě, rozhoduje rada (§ 102 odst. 3 zákona o obcích – tzv. generální klauzule rozhodovací pravomoci rady v oblasti samostatné působnosti). Rada obce může tyto pravomoci zcela nebo zčásti svěřit starostovi nebo obecnímu úřadu. Zastupitelstvo si však může rozhodování o některých otázkách vyhradit, a to buď en bloc pro určité typy smluv, nebo ad hoc.¹⁶

Pro účely uzavírání smluv o rozvoji území lze jednoznačně doporučit, zejm. vzhledem k závažnosti takového rozhodování a vzhledem k možným dopadům na celou obec, aby si zastupitelstvo vždy vyhradilo pravomoc rozhodovat o uzavření takové smlouvy, a to optimálně en bloc do budoucna pro všechny smlouvy tohoto typu. Pokud pak usnesením rozhodne, že se určitá smlouva uzavřít má, měl by být jednáním s investorem pověřen předem stanovený orgán, např. obecní úřad, nebo speciálně zřízená příspěvková organizace města (kupř. v Praze lze zřídit zvláštní kancelář IPR nebo novou příspěvkovou organizaci, která by se soustředila pouze na tato jednání. Zastupitelé a díky tomu i veřejnost musí být průběžně v určitých předem daných intervalech seznamováni s průběhem vyjednávání. Význam projednávání důležitých otázek na veřejném zasedání zastupitelstva zdůraznil i Nejvyšší soud kupř. v tomto rozhodnutí: „Musí se tak dít na řádně svolaném zasedání, konaném

15 Blíže k veřejnému zájmu v územním plánování viz ZAHUMENSKÁ, Vendula. Ochrana veřejného zájmu v Metropolitním plánu [online]. Praha: Arnika, 2016 [cit. 2017-10-21]. Dostupné z: <http://arnika.org/ochrana-verejneho-zajmu-v-metropolitnim-planu/download/ochrana-verejneho-zajmu-v-metropolitnim-planu>.

16 V podrobnostech viz kupř. LINHARTOVÁ, Lucie. (Ne)možnost občanů obce využít žaloby na určení neplatnosti smluv uzavřených obcí aneb Jak pomoci k rozvoji korupce. EPRAVO.CZ [online]. Praha: EPRAVO.CZ, 2014 [cit. 2017-10-21]. ISSN 1213-189X. Dostupné z: <https://www.epravo.cz/top/clanky/nemoznost-obcanu-obce-vyuzit-zaloby-na-urceni-neplatnosti-smluv-uzavrenych-obci-aneb-jak-pomoci-k-rozvoji-korupce-93755.html>. Dále také viz FUREK, Adam. Nakládání s obecním majetkem podle zákona o obcích. Moderní obec [online]. Praha: Profi Press, 2012 [cit. 2017-10-21]. Dostupné z: <http://moderniobec.cz/nakladani-s-obecnim-majetkem-podle-zakona-o-obcich/>.

v místě, jež stanoví zákon, musí se jednat o zasedání, jež má stanovený program jednání, o němž jsou předepsaným způsobem vyrozuměni občané obce a jiné osoby (§ 16 odst. 3 zákona č. 128/2000 Sb.), o jehož průběhu je pořízen řádný zápis, který musí splňovat určité základní náležitosti atd. Tyto požadavky přitom nejsou samoučelné, nýbrž směřují k tomu, aby byla zajištěna v co nejširší možné míře účast občanů obce a dalších dotčených osob na výkonu ústavně garantovaného práva na samosprávu. Potřeba naplnění těchto podmínek je důležitá i z hlediska právní jistoty třetích osob, vstupujících s obcí do soukromoprávních vztahů proto, aby si mohly ověřit, že při daném právním úkonu byla řádným způsobem vytvořena vůle obce (k tomu srov. náleží Ústavního soudu ze dne 10. 7. 2000, sp. zn. III. ÚS 721/2000)... Jestliže pravomoc vytvořit vůli obce přísluší zastupitelstvu obce, nemůže se tak stát jinak než usnesením zastupitelstva obce přijatým na řádně svolaném zasedání zastupitelstva obce a za splnění všech dalších podmínek vyžadovaných právním řádem České republiky. Na splnění těchto požadavků je třeba klást zvláštní důraz zejména v tom případě, kdy by jejich nerespektování znamenalo potlačení výše uvedeného smyslu dotčených ustanovení, potažmo principů, na nichž výkon práva na samosprávu stojí. V daném případě mělo dojít k vyjádření souhlasu (žalobkyně) s uplatněním předkupního práva ke specifikovaným spoluvlastnickým podílům na poradě členů zastupitelstva obce, přičemž ani ze zápisů z dalších zasedání zastupitelstva obce nebylo možno dovodit, že by toto zastupitelstvo rozhodlo o výkonu tohoto předkupního práva... Zastupitelstvo obce... nepřijalo zákonem předvídaným způsobem usnesení, jímž by odsouhlasilo uplatnění konkrétního předkupního práva za konkrétních podmínek, a proto jsou úkony starosty obce... obsažené v podání ze dne ... absolutně neplatné podle § 39 obč. zák. a nelze jim přičítat žádné hmotněprávní účinky.“¹⁷

U smluv o rozvoji území se může stát, že bude smlouva kombinovat několik smluvních typů, resp. smluv inominátních se smlouvami typovými¹⁸ a může se také stát, že bude město investorovi ke splnění jeho smluvních povinností poskytovat nemovitý majetek náležející městu, kupř. formou nájmu nebo jiným způsobem. Pak je vždy nezbytně nutné dbát i na splnění zákonných požadavků na nakládání s obecním majetkem, aby se obec vyhnula riziku neplatnosti smlouvy. Adam Furek k tomu uvádí: „V praxi se mohou vyskytnout tzv. smíšené smlouvy, tedy smlouvy, které v sobě zahrnují více smluvních typů. Komplikace mohou nastat tehdy, jestliže taková smlouva v sobě bude zahrnovat úkony, jejichž schválení náleží do vyhrazené pravomoci zastupitelstva obce i rady obce (např. nájemní smlouva spojená s poskytnutím půjčky nebo uzavření smlouvy o dílo, na jejímž základě nabude obec do svého vlastnictví nemovitost). V takových případech nezbývá, než

¹⁷ Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 12. 10. 2009, sp. zn. 28 Cdo 2286/2009.

¹⁸ Ke smíšeným smlouvám více kupř. PILÍK, Václav. Ke smíšeným smlouvám (a odlišným kategoriím smluv). Právní prostor [online]. Ostrava: ATLAS consulting, 2016 [cit. 2017-10-21]. ISSN 2336-4114. Dostupné z: <https://www.pravniprostor.cz/clanky/obcanske-pravo/ke-smisenym-smlouvam-a-odlisnym-kategoriim-smluv>.

aby o uzavření smlouvy rozhodlo jak zastupitelstvo obce (z hlediska půjčky), tak rada obce (z hlediska nájemní smlouvy). V opačném případě by smlouva nebo její část byla neplatná (§ 41 odst. 2 zákona o obcích). V podrobnostech lze odkázat na právní závěry obsažené v rozsudku Nejvyššího soudu ze dne 31. 8. 2010, sp. zn. 33 Cdo 1090/2008.“¹⁹

Po vyjednání obsahu smlouvy s investorem dojde k jejímu schvalování. Opět lze doporučit, aby si tuto pravomoc vyhradilo zastupitelstvo obce. Samotný formální akt podpisu smlouvy pak bude zajišťovat starosta, resp. to může být i pověřený zaměstnanec obce.²⁰ Zastupitelé by přitom měli rozhodnout o celém obsahu smlouvy, nikoli pouze o jejich podstatných náležitostech. Důvodem pro tento postup je opět důraz na co největší míru transparentnosti a důvěryhodnosti procesu,²¹ ale též skutečnost, že i v některých pravidelných či vedlejších náležitostech smlouvy mohou být skryta ustanovení se závažným dopadem na celou smluvní transakci (např. podmínky splatnosti finančních plnění, podmínky výpovědi smlouvy).

4.2 První kroky k jednání o smlouvě

Lze doporučit, aby jednání o uzavření smluv o rozvoji území byla vždy zahájena v rané fázi přípravy projektu, pokud je to možné již ve stadiu podání návrhu na změnu územního plánu, resp. již při rozhodnutí o pořízení změny územního plánu,²² pokud se určité území ukáže jako vhodné k umístění nové výstavby. Pokud se nemění územní plán, je samozřejmě nutné vázat zahájení jednání k jinému okamžiku. Je v zájmu developerů, aby představili svůj plánovaný projekt obci co nejdříve a je v zájmu obce, aby sledovala činnost developerů na svém území preventivně. Jednání, která by byla zahájena později, kupř. až ve fázi zahájení územního řízení budou s velkou pravděpodobností trpět celou řadou nedostatků. Právě v rané fázi může mít obec dostatečný prostor pro jednání o obsahu smlouvy.

Smlouvu by měla za město připravovat odborná komise (je na uvážení, zda se bude jednat o komisi rady podle § 122 zákona o obcích, nebo o externí komisi ustavenou z odborníků). V této „komisi“ musí být nejen právníci, urbanisté a architekti, ale další odborníci – např. odborníci na ekonomii sídel (urbanistickou ekonomii).

19 K uzavírání smluv mezi obcí a jiným subjektem, u kterých dochází ke kombinaci různých smluvních typů viz blíže kupř. FUREK, Adam. Nakládání s obecním majetkem podle zákona o obcích. Moderní obec [online]. Praha: Profi Press, 2012 [cit. 2017-10-21]. Dostupné z: <http://moderniobec.cz/nakladani-s-obecnim-majetkem-podle-zakona-o-obcich/>.

20 V podrobnostech viz FUREK, Adam. Nakládání s obecním majetkem podle zákona o obcích. Moderní obec [online]. Praha: Profi Press, 2012 [cit. 2017-10-21]. Dostupné z: <http://moderniobec.cz/nakladani-s-obecnim-majetkem-podle-zakona-o-obcich/>.

21 V podrobnostech si dovolueme odkázat na metodické doporučení Ministerstva vnitra: FUREK, Adam. Metodické doporučení k činnosti územních samosprávných celků: Povinnosti obcí při nakládání s obecním majetkem podle zákona o obcích [online]. Praha: Ministerstvo vnitra ČR, 2014 [cit. 2017-10-21]. ISBN 978-80-86466-56-9. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/odk2/soubor/metodicke-doporuceni-k-cinnosti-usc-c-7-2-povinnosti-obci-pri-nakladani-s-obecnim-majetkem-podle-zakona-o-obcich.aspx>.

22 Srov. § 55 nebo § 55a stavebního zákona.

Obec musí předem vědět, jaké budou skutečné dopady realizace projektu zejm. na veřejnou infrastrukturu, popř. celkově na život v obci (kupř. enormní nárůst počtu obyvatel a dopady tohoto jevu na sociální soudržnost obce). Je proto zapotřebí, aby si před samotným vyjednáváním obec nechala zpracovat analýzu stávající infrastruktury a možných dopadů realizace projektu na zátěž této infrastruktury a potřeby jejího rozšíření. Do této analýzy musí být zahrnuty nejen náklady na budování nové infrastruktury, ale také na provoz a amortizaci funkčních systémů a je třeba uvažovat i o nákladech na likvidaci, až to bude zapotřebí.

4.3 Základní obsah smlouvy

Smlouvy o rozvoji budou samozřejmě vždy reagovat na konkrétní požadavky, které se v území objevují. Nicméně existuje několik základních bodů, ke kterým je třeba při jednáních o obsahu smlouvy přihlídnout. Za podstatné body smluv o rozvoji území považujeme především tyto:

1. Smlouva by měla obsahovat vždy účel a smysl smluvního ujednání, proč je uzavírána a k čemu má směřovat, tato ustanovení musí sloužit k pozdějšímu výkladu smlouvy a k výkladu vůle stran.
2. Smlouva musí respektovat cíle a úkoly územního plánování definované stavebním zákonem. Dále musí smlouva respektovat cíle strategického plánování, pokud obec má svůj strategický plán.
3. Pojmy použité ve smlouvě by se neměly bez závažných důvodů odlišovat od pojmů použitých v právních předpisech (seznam pojmů, popřípadě i jejich výklad, by měl být součástí smlouvy).
4. Pokud má v lokalitě vzniknout více záměrů různých developerů, je třeba tyto záměry i uzavírání smluv koordinovat. V takovém případě by smlouvy měly obsahovat ustanovení o vzájemných vazbách či posloupnosti jednotlivých záměrů a uzavíraných smluv.
5. Stanovit, kdy je prioritou materiální plnění (tj. plnění, které obec jinak může zajistit jen obtížně nebo s nepřiměřenými náklady jako kupř. vybudování školky, revitalizace nebo založení parku, oddechové zóny, výstavba konkrétního počtu bytů, které budou určeny pro sociálně dostupné bydlení, atp.). Zde platí, že obec musí předem mít zmapované své priority, mít určeno, kam má směřovat její rozvoj a k čemu bude konkrétní plnění sloužit. Obce by tedy měly mít zpracovány mapy infrastruktury a nejlépe z konkrétní studie pro danou lokalitu – zpracování studií může být financováno investorem, ale musí být zpracovány buď jako územní studie s nadstandardní účastí veřejnosti, nebo nad jejich zpracováním musí být dohodnut dohled ze strany obce, asi by její zpracování mohl platiti developer za dohledu města).

Při materiálním plnění také může být část nemovitostí převedena na město nebo dána městu k využití do nájmu (ovšem opět za předem daných podmínek využití těchto nemovitostí).

Při materiálním plnění je třeba stanovit pravidla pro převzetí plnění a jeho kontroly.

Investor se také může zavázat, že bude kupř. sportoviště, park nebo jiné zařízení po určitou dobu na své náklady provozovat.

6. Stanovit, kdy je přípustné peněžité plnění závazků, a dále přesný harmonogram jednotlivých splátek, které investor na základě smlouvy poskytne. Peněžité plnění je vhodné zejm. v těchto situacích:

- a) požadavky v území překračují možnosti toho, co lze spravedlivě po developerovi žádat – např. v území chybí infrastruktura v takovém rozsahu, že náklady na její zbudování přesahují určitý podíl z výše developerovy investice;
- b) Projekt využívá stávající infrastrukturu – v takovém případě je lépe zaplatit částku na amortizaci a provoz, pokud nejsou dohodnuty jiné přednostní závazky materiální;
- c) Otázka je, zda u menších projektů (nutno stanovit rozsah resp. limitní hodnoty pro velikost projektů) není možno plnit výlučně finančně, protože nelze po developerovi spravedlivě požadovat, aby nesl větší náklady, než realizace projektu skutečně vyvolá. Je ale třeba zajistit, aby nedocházel k nežádoucímu „salámování“ projektů a aby byl projekt hodnocen z hlediska dopadů na veřejnou infrastrukturu vždy jako celek. Jedině tak mohou být zhodnoceny jeho skutečné dopady na lokalitu, resp. celou obec.

7. Stanovit realistický harmonogram realizace závazků s přesným způsobem kontroly plnění jednotlivých závazků. Základním požadavkem je stanovení kontrolních dnů a ustavení kontrolní komise včetně postupu zapsání závěrů, jejich zveřejnění, projednání s veřejností a náprava v případě zjištění nedostatků.

8. Stanovit způsob a podmínky, za kterých bude možno smlouvu změnit ze strany developera. Stanovit způsob a podmínky, za kterých bude možno smlouvu změnit (popřípadě ukončit, např. výpovědí) v případě změny politické reprezentace – zde zdůrazňujeme, aby případné dohody o změnách smluv s investory probíhaly opět v co nejvyšší možné míře veřejně. Připomínáme, že obecně vždy platí § 1759 občanského zákoníku: *„Smlouva strany zavazuje. Lze ji změnit nebo zrušit jen se souhlasem všech stran, anebo z jiných zákonných důvodů. ...“* Smlouva zavazuje obec jako veřejnoprávní korporaci, ne její zastupitele, je platná v původním znění i po volbách.

Je zřejmé, že smlouvy o rozvoji jsou dlouhodobou záležitostí. V obci může

po volbách dojít k situaci, kde noví zastupitelé budou chtít obnovit jednání o smlouvě a smlouvu změnit – v případě kvalitně dojednané smlouvy tak, že by došlo bez vážných důvodů ke snížení úrovně požadavků kladených na investora. Současně ale neexistuje ze zřejmých důvodů (uzavření nevhodné smlouvy předchozím zastupitelstvem a snaha o její změnu zastupitelstvem novým) nástroj, který by zavázal nové zastupitele a zajistil nezměnitelnost smlouvy nebo zásadně omezil možnost ukončení smlouvy kupř. dohodou stran. Jako jeden z možných nástrojů, který může zmírnit negativních dopady politických změn v zastupitelstvu, je přijetí obecných pravidel pro uzavírání smluv o územním rozvoji (formálně by se jednalo opět o usnesení zastupitelstva). Tato pravidla by měla být představiteli obce dlouhodobě respektována.

9. Stanovit mechanismus, kterým bude smlouva reagovat na případné změny v projektu – např. každá významná změna projektu vyžaduje nové jednání o závazcích developera.
10. Smlouva musí bez jakýchkoli odchylek respektovat kogentní zákonnou, potažmo právní úpravu vztahující se na realizaci záměru.
11. Smlouva by měla obsahovat způsob, jakým bude developer chránit dotčené sousedy před negativními dopady samotné realizace záměru – tedy ochranu po dobu stavby (včetně dnů, kdy musí být dodržen klid na staveništi).
12. Smlouva musí obsahovat způsob komunikace investora zejména s představiteli obce, popřípadě – je-li to vhodné – i s veřejností.
13. Participace
Smlouva musí zajistit pravidla pro komunikaci investora a města/obce a jednak pravidla pro komunikaci celého procesu navenek.
Smlouva musí obsahovat pravidla pro co nejotevřenější zveřejňování informací.
Smlouva musí obsahovat pravidla pro zapojení dotčených občanů do přípravy smlouvy. Jedním ze základních východisek uzavírání smluv o územním rozvoji by mělo být, že dobrá participace je neoddiskutovatelnou součástí, bez ní nemůže ani být zajištěna větší stabilita rozhodnutí.
Za účelem transparentnosti vložit do smlouvy klauzuli, která určuje, že potřebné informace (popř. až na konkrétní nejnutnější a dostatečně zdůvodněné výjimky) smějí být poskytovány na základě zákona o svobodném přístupu k informacím. (Podrobněji viz kapitola věnovaná participaci.)
14. Vnější kontrola
Proces sjednávání smluv o rozvoji území bude už ze své podstaty podroben kontrole ze strany občanů. Je proto nezbytné, aby byl stanoven přesný postup, jak budou moci občané ověřit, že plnění smlouvy probíhá dle stanovených požadavků a že skutečně dochází k realizaci potřebných částí veřejné

infrastruktury a občanské vybavenosti v souladu s uzavřenou smlouvou.

15. Zajištění závazků

Smlouva musí obsahovat pravidla pro zajištění závazků. Zpravidla se bude jednat zejm. o smluvní pokuty za určitou dobu, kdy bude investor v prodlení s realizací závazku.

16. Pravidla pro výpověď smlouvy a výpovědní důvody.

17. Pravidla pro řešení rozporů.

Smlouva by měla důsledně nastavit pravidla pro případné řešení rozporů.

Vzhledem ke kogentní správně právní úpravě se domníváme, že smlouvy o územním rozvoji by **naopak neměly obsahovat** následující okruhy ustanovení, přesněji řečeno typů smluvních závazků:

1. Závazek obce, jejíž obecní úřad je či může být stavební úřadem nebo dotčeným správním orgánem příslušným k rozhodování o umístění či povolení budoucího stavebního záměru investora, o tom, že v postavení správního orgánu poskytne investorovi **veškerou či blíže specifikovanou součinnost na úseku správního řízení v oblasti přenesené působnosti** (i např. závazek obce v tom smyslu, že v postavení správního orgánu učiní vše proto, aby všechna potřebná řízení proběhla ze strany jejího stavebního úřadu či dotčeného správního orgánu bez průtahů a v souladu se zákonem).

Závazek tohoto typu podle našeho názoru koliduje se zákonnou úpravou ve dvou směrech. Za prvé: Orgány obce, které rozhodují o uzavření smlouvy s investorem, jednájí v rámci samostatné působnosti obce, a tudíž nemohou v tomto rámci zavazovat orgány obce (zejména obecní stavební úřad) vykonávající pravomoc a působnost v řízení podle stavebního zákona v oblasti přenesené působnosti. Jednalo by se překročení oprávnění obce v oblasti samostatné působnosti, a tedy o jednání v rozporu s § 35 odst. 1 zákona o obcích. Z druhé strany by se jednalo též o porušení ustanovení § 61 odst. 2 zákona o obcích, podle něhož se obec řídí při výkonu přenesené působnosti jen právními předpisy, popřípadě usneseními vlády a směrnicemi ústředních správních úřadů (a tedy – a contrario – ničím jiným).

Za druhé: Obecní úřad, potažmo zaměstnanci obce do něho zařazení jakožto „úřední osoby“ podle § 14 odst. 1 správního řádu, by – v důsledku uzavření takové smlouvy ze strany své vlastní („mateřské“) obce – zřejmě byli vyloučeni pro důvodné pochybnosti o své nepodjatosti ve smyslu § 14 odst. 1 a § 131 odst. 4 správního řádu. Naplnilo by se totiž u nich riziko tzv. systémové podjatosti ve smyslu usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu č. j. 1 As 89/2010-119: *„Rozhoduje-li orgán územního samosprávného celku ve správním řízení ve věci, která se týká zájmu tohoto územního samosprávného celku, je důvodem pochyb o nepodjatosti úřední*

osoby dle § 14 odst. 1 správního řádu její zaměstnanecký poměr k územnímu samosprávnému celku tehdy, je-li z povahy věci či jiných okolností patrné podezření, že v důsledku tohoto zaměstnaneckého poměru by mohl být její postoj k věci ovlivněn i jinými než zákonnými hledisky.“ Tímto problémem se zabýval i Krajský soud v Plzni, když posuzoval podjatost úředních osob stavebních úřadů Magistrátu města Plzně a následně Krajského úřadu Plzeňského kraje. Oba tyto úřady totiž rozhodovaly v územním a stavebním řízení o záměru stavby spalovny odpadů v Chotíkově, přičemž Statutární město Plzeň i zástupci Plzeňského kraje předtím uzavřeli s investorem stavby (Plzeňská teplárenská, a.s.) „Dohodu o partnerství a spolupráci na integrovaném systému nakládání s komunálními odpady v Plzeňském kraji“. Krajský soud v Plzni v rozsudcích č. j. 30 A 76/2012-266 a č. j. 30 A 58/2013-187 a následně i Nejvyšší správní soud v rozsudku č. j. 7 As 57/2015-80 dovodily, že je v takovém případě dostatečný důvod pro vyslovení tzv. systémové podjatosti.²³

Na druhou stranu: obec se zřejmě může ve smlouvě s investorem zavázat k veškeré součinnosti ve prospěch záměru v rámci svého postavení účastníka územního řízení podle § 85 odst. 1 písm. b) stavebního zákona, popřípadě v rámci postavení jiného účastníka územního řízení [např. vlastníka dotčeného či sousedního pozemku podle § 85 odst. 2 písm. a) či b) stavebního zákona] anebo účastníka jiného správního řízení týkajícího se daného záměru na základě jiných zákonných ustanovení. V postavení účastníka správního řízení totiž obec jedná v mezích své samostatné působnosti a zjevně i mimo rámec výkonu svých vrchnostenských pravomocí, takže převzetí odpovídajícího závazku není samo o sobě v rozporu se zákonem. I zde je však třeba upozornit, že pokud by takový závazek převzala obec, jejíž obecní úřad je či bude příslušným stavebním úřadem či dotčeným správním orgánem v dané věci, nevyhnula by se patrně naplnění rizika tzv. systémové podjatosti úředních osob obecního úřadu ve smyslu výše uvedeném.

2. Závazek obce, že po určitou dobu nezmění v určitém ohledu či rozsahu svůj územní plán. Jak jsme již uvedli výše, podle našeho názoru by tím obec smluvní cestou zasahovala do zákonem kogentně upravené pravomoci a působnosti (výkonu veřejné moci) svých vlastních orgánů na úseku územního plánování podle stavebního zákona, k čemuž ovšem neexistuje zákonný základ. Jednalo by se tak o porušení principu zákonnosti podle čl. 2 odst. 3 Ústavy při rozhodování o územním plánu nebo jeho změně.²⁴

23 Více k této problematice: GLASER, Lukáš a Miroslav MOCEK. K systému podjatosti ve veřejné správě. Správní právo. Praha: Ministerstvo vnitra ČR, 2015, XLVIII (7-8), 420-436. ISSN 0139-6005.

24 K tomu viz např. nález Ústavního soudu ze dne 10. 11. 1998, sp. zn. I. ÚS 229/98.

4.3.1 Konkrétní návrhy požadavků na developery

Obce mohou podmínit vydání vrchnostenského územního aktu uzavřením smlouvy o územním rozvoji pouze ve dvou typech případů předvídaných stavebním zákonem. Za první, podle § 66 odst. 2 stavebního zákona může obec podmínit vydání regulačního plánu uzavřením plánovací smlouvy; předmětem této smlouvy může být nejen veřejná dopravní a technická infrastruktura, ale i občanské vybavení a veřejná prostranství, což je základní výhoda tohoto typu smlouvy [srov. § 2 odst. 1 písm. k) stavebního zákona, definující pojem „veřejná infrastruktura“]. Za druhé, podle § 86 odst. 2 písm. d), § 94l odst. 2 písm. d), § 94s odst. 2 písm. d) ve spojitosti s § 88 stavebního zákona může stavební úřad podmínit vydání územního rozhodnutí uzavřením smlouvy s příslušnými vlastníky veřejné dopravní nebo technické infrastruktury (těmi může být samozřejmě i příslušná obec); předmětem této smlouvy však může být jen veřejná dopravní nebo technická infrastruktura, nikoli však již občanské vybavení či veřejné prostranství (to je jistá limitace u tohoto typu smlouvy o územním rozvoji oproti plánovací smlouvě v pravém slova smyslu podle § 66 odst. 2 stavebního zákona).

Mimo tyto dva typy případů obec, resp. obecní stavební úřad, nemůže vůči investorovi podmiňovat vydání příslušného územního či stavebního aktu (tedy zejména územního plánu nebo stavebního povolení) uzavřením určité smlouvy o územním rozvoji. Tedy, jinak řečeno, obec si mimo uvedené typy případů nemůže „vynucovat“ uzavření smlouvy o územním rozvoji tím, že by jinak investorovi nevydala požadovaný územní či stavební akt. K něčemu takovému obec nemá zákonný základ. Mimo právě uvedené typy případů může obec uzavření smlouvy o územním rozvoji požadovat, resp. navrhopvat (ale nikoli vynucovat či podmiňovat) „jen“ v rámci svého postavení účastníka územního řízení podle § 85 odst. 1 písm. b) stavebního zákona, jenž se v územním řízení „toliko“ vyjadřuje či se v něm může odvolat, potažmo obecně v rámci svého ne-vrchnostenského postavení důležitého partnera v území.

V právě vysvětlených zákonných mezích může obec od investora obecně (tzn. modelově) požadovat zhruba následující předměty závazků (připomínáme, že jde pouze o naše doporučení, výčet doporučených závazků není úplný):

- a. školy, školky,
- b. domovy pro seniory,
- c. hřiště, sportoviště,
- d. podpora drobných podnikatelů (obchody v místě, obchody v parteru k levnému pronájmu),
- e. příspěvky do „sociálního fondu obce“,
 - podpora dětí v širším slova smyslu,
 - podpora komunit (např. komunitní zahrady),

- podpora kultury
 - širší podpora služeb k péči o zdraví
- f. adaptační opatření na změnu klimatu
- podpora modré infrastruktury,
 - podpora zelené infrastruktury (parky, izolační zeleň)
 - příspěvek do „fondu CO₂“ – v důsledku vyvolané dopravy,
- g. kvalitní řešení parkování mimo veřejná prostranství (výhradně podzemní garáže),
- h. zkvalitňování MHD

Druhou možností je stanovit způsob úhrady nákladů vyvolaných výstavbou v penězích. Tento způsob bude zřejmě vhodnější pro větší města, zejm. pro města statutární, kde vedle sebe působí několik developerů a realizují projekty různého rozsahu v různých lokalitách s jinými vstupními podmínkami a různými dopady. Vyjednávání by v těchto případech mohla být příliš dlouhá (tj. by pominul benefit urychlení realizace projektu), navíc zde ohrozí riziko korupce, tlaku ze strany developerů a dohodnutí závazků, které mohou být ve výsledku pro některé developery nespravedlivé.

Pokud se obec rozhodne pro úhradu nákladů, resp. jejich části v penězích, musí být především určeno, zda se odvody vypočítávají procentuálně kupř.:

- ze zastavěných metrů čtverečních,
- z rozsahu hrubé podlažní plochy plánovaného projektu,
- z tržní ceny pozemku, na kterém je projekt realizován (tj. zohlednění polohy projektu ve městě),

Také je možné, aby byla zaplácena předem konkrétně dohodnutá částka, nebo aby se určitá částka platila po stanovenou dobu. Město by ale i v těchto případech mělo mít konkrétní představu o tom, jak vysoké mají kompenzace být a proč, resp. by tato pravidla měla mít stanoveny předem. Výhodou tohoto systému je rychlejší jednání, pravidla, která jsou jasná předem a jsou stejná pro každého developera.

V případě, že obce či města zvolí tento způsob úhrady nákladů, musí také v případě každé smlouvy určit, jak budou prostředky získané od developerů účelově vázané. Není transparentní, aby byly prostředky pouze vybrány a následně použity dle ad hoc potřeb bez specifikace.

4.4 Co může obec nabídnout?

Obec ve smlouvě o územním rozvoji nabízí především – v mezích zákona a ochrany veřejného zájmu a zájmů občanů obce – součinnost ve prospěch realizaci záměru. Jak jsme již uvedli, podle našeho názoru nemůže jít o závazek součinnosti v oblasti zákonem založených vrchnostenských pravomocí obce a jejích orgánů, a to ani

v rámci přenesené působnosti (zejména rozhodování stavebního úřadu a dotčených správních orgánů), ale ani v rámci samostatné působnosti (zejména v oblasti vydávání územního plánu nebo jeho změny). Podle povahy záměru a okolností může obec též nabídnout pozemky, popřípadě finanční spoluúčast na realizaci potřebné veřejné infrastruktury.

Obec nikdy nesmí nabízet nic, co by mohlo ohrozit soulad smlouvy se zákonem a s veřejným zájmem, zejména nesmí její závazky směřovat k ovlivňování výkonu veřejné správy, především rozhodování stavebních úřadů nebo dotčených orgánů. Obec může, v opravdu obecném měřítku, nabídnout „veškerou spolupráci, která bude v souladu s právními předpisy a která bude respektovat povinnost obce k ochraně veřejného zájmu a zájmu obyvatel obce“. Co to fakticky znamená?

Pokud budou všechny závazky developera dle smlouvy (a samozřejmě jeho právními předpisy dané povinnosti) dodržovány, může jít o tyto konkrétní formy spolupráce (součinnosti):

- obec může zahájit přípravu pozemků k zasíťování;
- obec se může podílet na přípravě projektové dokumentace, včas zajistit zpracování územních studií, popř. jiných studií (nikoli územních studií dle stavebního zákona), ale jim obdobných dokumentů, které řeší podrobné uspořádání území a které se mohou stát přílohou smlouvy;
- obec může mít připravenou koncepci plánované a chybějící infrastruktury, aby bylo bez dalších průtahů zřejmé, jaká infrastruktura a v které části obce schází, popřípadě může scházet v případě realizace velkých rezidenčních projektů;
- obec by měla mít připraven a zveřejněn (schválen usnesením zastupitelstva) určitý „algoritmus přezkumu záměru“. Podle tohoto algoritmu by se mělo hodnotit, zda má záměr podléhat smluvnímu procesu a zda byly naplněny požadavky na uzavírání smluv. Tento algoritmus umožní i zpětnou kontrolu naplnění smluvních závazků. Algoritmus by měl vycházet z těchto kritérií (jedná se o obecná kritéria, která bude třeba dále propracovat podle potřeb konkrétní obce):
 - požadavky na developery nesmí být přehnané, musí být nezbytné k nápravě/kompenzaci způsobené zátěže,
 - požadavky musí být skutečně navázané na konkrétní dopady konkrétního projektu (developer nesmí být nucen napravovat něco, co nevyvolal, obec nemůže po developerovi žádat, aby napravil jiné nedostatky veřejné správy).
 - požadavky na developera musí být přiměřené tomu, co se požaduje u jiných typově podobných projektů, musí být v souladu se Strategickým plánem a územním plánováním a jeho cíli,

- rozvoj, který přinesou developerem realizovaná opatření musí být pro lokalitu a celé město vhodný (cílem není, aby developer realizoval prakticky cokoli jen proto, aby se „něco“ realizovalo a tím se splnila jeho povinnost). Proto je nezbytné, aby obec předem přesně věděla, kde v jejím území chybí infrastruktura a především jaká;
- obec musí zajistit, aby nebyla měněna smluvně dohodnutá pravidla během trvání smlouvy, pokud developer dodržuje všechny svoje povinnosti dle smlouvy, leda by požadavek vyplynul ze změny právní úpravy a obec neměla jinou volbu;
- obec by měla fungovat jako prostředník, měla by zajistit vyjednávání se sousedy, popř. uzavírání menších separátních dohod s vlastníky a spolky za předem stanovených podmínek;
- obec může zřídit kontaktní centrum (financování provozu tohoto centra je na dohodě s developerem) a zajistí komunikaci s veřejností (opět lze na náklady developera);
- obec zajistí informování veřejnosti, zajistí účast na jednáních i pro různé jiné zainteresované osoby (ředitele škol, sociální služby, atp.);
- obec zajistí prověření souladu vydaného územního rozhodnutí se smlouvou a závazky v ní. Obec by měla vydat – po vydání územního rozhodnutí – určité „ověřovací stanovisko“, které potvrdí soulad podmínek územního rozhodnutí s podmínkami ve smlouvě: územní rozhodnutí nesmí po developerovi žádat podstatně méně, než k čemu se zavázal ve smlouvě, neboť by pro obec mohlo být obtížné zajistit vymáhání smluvních závazků soudní cestou, popřípadě uplatněním zajišťovacích prostředků (např. smluvními pokutami). Splnění smluvních závazků musí obec kontrolovat v rámci územního řízení, popřípadě jiných správních řízení, a to prostřednictvím svého postavení účastníka daných správních řízení a svého práva uplatnit námitky. Pokud by se ukázaly závažné neshody, musí se obce s developerem vrátit k jednáním (ve smlouvě je třeba zavést mechanismus, který zajistí, že žadatel požádá o přerušování správního řízení).

4.5 Komunikace s veřejností

Územní rozvoj města či obce je možné nahlížet z mnoha úhlů pohledu, nicméně vždy je třeba počítat se skutečností, že město nebo obec je především prostorem, který má své obyvatele, jež jej užívají a tím také spoluvytvářejí. Obyvatelé města jsou tak klíčovým elementem pro jeho utváření – koneckonců město by se mělo rozvíjet ku prospěchu a co nejpříjemnějšímu životu v něm, a proto mají v ideálním případě obyvatelé takového prostoru apriorní zájem na jeho spoluvytváření (třebaže praxe může být z různých důvodů odlišná). Pokud do centra pozornosti

uvažujeme účast veřejnosti ve smyslu podílu obyvatel na utváření prostoru, jednou z možných výchozích myšlenkových koncepcí pro naše uvažování je i tzv. *právo na město*.

Termín vychází z koncepce francouzského filozofa Henriho Lefebvrea, a později jej rozpracovala řada autorů, převážně sociologů a sociálních geografů v čele s Davidem Harveyem. Ten ve své stěžejní knize *Rebel Cities*²⁵ označuje právo na město jako vytváření formativních sil v rámci procesů urbanizace a způsobů, jakými jsou naše města utvářena, a to elementárním a radikálním způsobem. Vychází přitom z marxistické perspektivy urbanizace jako kumulace přebytků kapitalizované společnosti, jež nutně vede k hierarchizaci mezi těmi, kdo o podobě prostoru rozhodují a těmi, kdo jej reálně užívají. Účast obyvatel na formování prostoru města se v konceptu práva na město stává cestou k minimalizaci odcizení od města na rovině žitého prostoru, a také v kontextu obousměrného procesu vzájemného formování mezi společnostmi a prostorem možností sebeurčení a seberealizace v kontextu daného prostoru. Implicitně přitom obsahuje kritiku strukturálních nerovností, byrokracie a homogenizujícího tlaku ve společnosti.

Harvey využívá základní sociální teorie města, jež od svého počátku kladou důraz na determinující charakter žitého prostoru na život člověka. Již jeden ze zakladatelů moderní sociologie města Robert Ezra Park napsal, že „město je svět, který vytvořil člověk; svět, ve kterém je odsouzen žít. Přetvořením města tak – bez přímé vazby na jeho skutečný úkol – přetváří sám sebe²⁶“. Harvey tím získává teoretickou oporu pro východisko konceptualizace práva na město, která zdůrazňuje účast obyvatel prostoru na rozhodování o něm.

Zmíněný přístup přímo obsahuje požadavek inkluze a podílu obyvatel prostoru na jeho utváření. Třebaže původně koncept míří k odlišným formám participace na prostoru, coby myšlenkový základ je využitelný i pro naše téma. S Arnikou jsme se na sklonku loňského roku pokusili zjistit, jak je participace obyvatel na prostoru města a územním rozvoji v praxi umožněna aktivním občanům hlavního města. Kvalitativní šetření, které jsme realizovali formou hloubkových rozhovorů se zástupci pražských občanských spolků, jež se věnují územnímu rozvoji, sousedskému životu ve svých lokalitách a jejich ochraně, nám mělo pomoci identifikovat nejčastější problémy, jimž občané obvykle při snaze realizovat své ambice na spoluutváření místa čelí.

Výzkum přinesl řadu očekávatelných i méně zřejmých poznatků. V první řadě ukázal, že aktivní občané se povětšinou o okolí zajímají teprve ve chvíli, kdy dochází ke konkrétním ohrožením jeho současného stavu. Typicky se jedná o lidi s určitým vztahem k dotčenému území, který zároveň napomáhá občanskému síťování.

25 Více viz HARVEY, David. *Rebel Cities: From the Right to the City to the Urban Revolution*. New York, London: Verso Books. 2012.

26 PARK, Robert Ezra dle HARVEY, David. „Neoliberalism and the City“ in *Studies of Social Justice* 1 (1): 2007. 2.

Třebaže se tedy mnozí zástupci pražských spolků aktivně zapojují do sousedského života, skutečné impulsy pro občanskou angažovanost většinou přinesly až zásahy zvenčí. Nešlo vždy jen o investiční záměry, ale např. i majetkové poměry na radnici, témata památkové ochrany nebo využití veřejného prostoru. Takový výsledek upozorňuje na význam kvalitního informačního servisu pro obyvatele, který umožní průběžné osobní zaujetí pro téma.

V naprosté většině případů se skupiny občansky aktivních obyvatel formují z ne-expertů v oblasti. Poskytované informace proto musejí být podávány dostupnou a především srozumitelnou formou, aby se na minimum omezila nutnost občanů osobního dovzdělávání v právní či urbanistické odbornosti, jež s územním rozvojem souvisí. Vedle abstraktního jazyka a celkového odcizení tématu běžnému uživateli prostoru představuje zásadní problém i vysoká byrokratizace spojená jak s informovaností (např. skrze infožádosti), tak s účastí v řízeních. Ve výsledku byrokracie na základě získaných výpovědí znemožňuje skutečnou aktivní účast obyvatel na rozhodování o podobě dotčeného území, zároveň ovšem vytváří prostor pro procesní kličky, jichž zneužívají jak investoři, tak v některých případech i obyvatelé, např. když se snaží zabránit realizaci záměru skrze byrokratické zdržování procesu. Vysoký byrokratismus na všech úrovních řízení ve výsledku způsobuje i pokles důvěry občanů v politiku, což není zrovna příznivý faktor pro společnou debatu o budoucím rozvoji místa. Třebaže byrokratismus řízení je spíše systémovým problémem, který je obtížně řešitelný na komunální úrovni a při řešení konkrétních záměrů, existuje řada participačních technik, jež i při současném stavu mohou umožnit jednodušší zapojení obyvatel.²⁷

Snaha občanů o zapojení do rozhodování o podobě místa, kde žijí, se ve výzkumu Arniky projevila typologicky ve dvou skupinách. Jako přímé procesní prostředky jsme označili ty druhy praktik, ve kterých se občané přímo zapojují do konkrétních řízení a kauz – patřit mezi ně může např. přímé jednání se zástupci samosprávy (popř. i investory), účast v územních, stavebních či soudních řízeních a další úřední úkony. Druhou skupinu, kterou jsme označili jako „nepřímé procesní prostředky“, pak tvoří akce jako happeningy či demonstrace, sousedské akce a síťování, anebo medializace problému (samospráva jako klíčový rozhodovací aktér tak zde figuruje spíše v pozici pozorovatele). Na pomezí pak stojí petiční akce a ankety, které mnohdy – ať už v zákonnem stanovené podmínce či nikoli – determinují rozhodovací reakci.

I přes nejrůznější podoby aktivity občanů, jichž se nějakým způsobem dotýkají investiční záměry na proměnu území, výzkum ukázal hlubokou skepsi a rozčarování nad rozhodováním o územním rozvoji v hlavním městě. Pokud se již podařilo

27 Více viz např. Mohou se lidé zapojit do přípravy územního plánu? Dostupné z <http://arnika.org/mohouse-lide-zapojit-do-pripravy-uzemniho-planu-13>

dosáhnout některého z cílů, který občané sledovali, často se jednalo pouze o dílčí vítězství či kompromisní řešení, jež často znamenají, že problém se pouze odloží a jeho řešení je pak během na velmi dlouhou trať. Město, obec, či jakýkoli jiný prostor, může být dle zkoumaného vzorku občanské společnosti tvořen lidmi, kteří ho užívají, za předpokladu pozitivní správy. Ta by měla zajistit jeho otevřenost všem lidem a povzbuzovat je k aktivní účasti na jeho tvorbě, lákat nové obyvatele a vytvářet podmínky pro efektivní zapojení. Město má lidem naslouchat a diskutovat s nimi, protože jsou to právě občané, kdo znají místní specifika konkrétních lokalit nejlépe. Jimi formulované požadavky by se pak za přítomnosti odborníků měly promítat i do plánování.²⁸

Z toho důvodu je nutné stále hledat nové formy spolupráce s veřejností, jež umožní prosadit její právo na podobu města či obce, třebaže oproti původnímu filosofickému konceptu zde mluvíme spíše o jeho deformované podobě. Nejde přitom jen o komunikaci samosprávy s občany, odpovědnost nesou i investoři, kteří by v ideálním případě měli hledat cesty, jak požadovanou podobu území zaručit, anebo alespoň hledat oboustranně přijatelné kompromisy.

Jak už jsme uvedli, je kvalitní komunikace s veřejností základ dobré smlouvy o územním rozvoji. Je zcela zřejmé, že (zvláště zpočátku) může po řadě negativních zkušeností budit smlouva o rozvoji a priori podezření a nedůvěru občanů. Proto by se obec i investor měli soustředit nejen na vlastní smlouvu, ale také na její představení občanům a na vyslyšení jejich potřeb a požadavků, ačkoli se samozřejmě všechny požadavky do smlouvy promítnout nemohou. Pro kvalitní participaci při uzavírání smluv o rozvoji lze v podstatě zopakovat to, co se už řadu let zmiňuje při zapojování veřejnosti do územního plánování.

Zapojení veřejnosti by však vždy mělo splňovat tyto požadavky:

- a) včasnost,
- b) otevřené a srozumitelné poskytování informací,
- c) jasná forma připomínkování a přehledné vypořádání připomínek, resp. námitek,
- d) přímé zapojení veřejnosti.²⁹

Je také nezbytné předem stanovit jasný rámec pro nakládání s připomínkami občanů, zejm. musí být vždy zřejmé, jak byly připomínky vypořádány: nejlépe je toto vypořádání zveřejnit a v zájmu vysoké míry transparentnosti jej ponechat dostupné k opakované kontrole ze strany veřejnosti.

Mezi nejčastěji používané nástroje participace veřejnosti patří:

28 ORCÍGR, Václav. Právo na město a územní plán: Přístupy veřejnosti k rozhodování o územním rozvoji Prahy. Diplomová práce. Praha: Univerzita Karlova, Fakulta sociálních věd, Institut sociologických studií. 2017. 107.

29 Obdobně také ECONOMIC COMMISSION FOR EUROPE. Spatial Planning: Key Instrument for Development and Effective Governance with Special Reference to Countries in Transition [online]. Ženeva, 2008 [cit. 2014-01-11], s. 31.

1. Úřední deska

Oznamování všech podstatných skutečností a vyvěšování dokumentů souvisejících s jednáním o smlouvě je základním krokem. Informování prostřednictvím veřejné desky není dostatečné, proto musí vždy být doplněno dalšími způsoby komunikace s veřejností. Obec by měla využívat dnes běžné komunikační nástroje včetně sociálních sítí.

2. Zpravodaje

Mnohé obce a města mají obecní noviny, zpravodaje. Tyto umožňují zavedení pravidelné rubriky, která bude ve zkratce občanům oznamovat novinky ohledně postupu při sjednávání smlouvy, doplněné nejlépe o názor někoho dalšího, než jsou představitelé města (kupř. představiteli místních iniciativ).

3. Místní a regionální tisk (televize a rozhlas)

Dalším nástrojem informování občanů je místní tisk nebo regionální mutace tisku. Je možné se pokusit o spolupráci s vydavateli a pravidelně do nich přispívat ohledně podstatných mezníků v jednání o smlouvě. V tisku se také mohou objevit populárně naučné články o účasti veřejnosti. Těmito kroky je možné oslovit skutečně velký počet občanů.

Obdobně lze využít televizní vysílání nebo rozhlas k reklamnímu spotu.

4. Výstavy

Mnohá města (ale také obce) nabízí mnoho možností pro pořádání tematických výstav – je možné je nabídnout obchodním centrům, je možné uspořádat pouliční výstavy nebo vyrobit informační tabule kupř. s mapovým zobrazením, fotkami apod. Využití výstav může být zajímavým způsobem, jak k tématu přitáhnout občany, kteří o územním plánu neví. Je nezbytné dbát na originální a vhodné grafické znázornění tak, aby výstava byla skutečně (zejm. vzhledem k nákladnosti) účinným nástrojem.

5. Informační setkání, kampaně, akce, aktivity, veřejná fóra, setkání, komunitní plánování, workshopy

Jedná se o tradiční nástroje komunikace s veřejností. Setkání mohou být pořádána venku, může jít o setkání sousedů v městských částech nebo setkání v obci. Ve větších městech, zejm. statutárních je třeba vždy podobná setkání pořádat ve spolupráci s městskými částmi nebo s místními iniciativami či významnými nevládními organizacemi.³⁰

³⁰ Z tohoto pohledu je zajímavá nová aktivita pražských zastupitelů za TOP09, kteří ve spolupráci s Pražským fórem připravili projekt Hodiny pro veřejnost, v rámci kterých se budou moci pražané setkávat se zastupiteli v diskusi nad různými tématy; prvním z nich je územní plánování, následovat budou kupř. sociální služby. Více na Zastupitelé HMP za TOP 09 budou diskutovat s občany o Praze. TOP09: S podporou Starostů [online]. 2014 [cit. 2014-01-28]. Dostupné z: <http://www.top09.cz/regiony/praha/tiskove-zpravy-a-medialni-vystupy/zastupitele-hmp-za-top-09-budou-diskutovat-s-obcany-o-praze-14930.html>.

6. Webové stránky a model rozvoje území, počítačová vizualizace

Webové stránky k územně plánovací dokumentaci by dnes měly být takřka neoddělitelnou součástí procesu územního plánování nebo ze kterých je možno odesílat připomínky. Je třeba je soustavně aktualizovat a upozorňovat průběžně na jejich existenci a na jejich význam. Někteří zahraniční autoři³¹ však upozorňují také na to, že máme tendenci přeceňovat význam možností, které nám přináší internet, neboť přes potenciální dosah vede opět jen k zapojení těch, kteří se o dění kolem sebe již dříve zajímali. Doplňují, že je sice přínosné vést online diskusi na místní úrovni, avšak je to téměř nemožné v celostátní nebo dokonce mezinárodní rovině.³²

Jiní zahraniční autoři³³ upozorňují na to, že se veřejná projednání konají velmi často v atmosféře konfrontace, která poměrně snadno odradí část občanů z účasti na rozhodování a může se stát, že veřejnost poté představují pouze ti neaktivnější jedinci, jejichž názory ovšem nemusí korespondovat s názory většiny. Jako nedostatek veřejných projednání někdy bývá spatřováno i to, že jsou limitována konáním se v konkrétní den, hodinu a na konkrétním místě, což může být pro mnoho občanů překážkou, včetně těch, kteří se nemohou dostavit v důsledku svého zdravotního postižení. Proto tito autoři spatřují v moderních webových technologiích velkou výhodu.

7. SMS, sociální sítě a telefonní linka

Zajímavým nástrojem, který lze využít, jsou informační SMS, které pravidelně rozesílá obec či město zaregistrovaným účastníkům systému. Obsahem SMS by měly být především podstatné informace týkající se procesu sjednávání smlouvy.

Je také možno zřídit telefonní linku, na které by každý zájemce (kupř. ve stanovené úřední hodiny) mohl získat potřebné informace, popř. odpovědi na otázky. Telefonní linka může fungovat se zřízením postu úředníka odpovědného za komunikaci s veřejností ohledně sjednávání smlouvy.

Obec by měly využívat i sociální sítě – k obecnému informování o tom, že se něco děje.“

8. Letáky, brožury, reklamy a inzeráty

Tradičnější formou informování veřejnosti jsou letáky doručované prostřednictvím poštovního doručovatele, nebo nejrůznější inzeráty (kupř. na billboardech nebo reklamních panelech v metru). V tomto případě je třeba zvážit, zda se jedná

31 TWITCHEN, Chris a David ADAMS. Using web technology to increase levels of public participation in planning. *Town Planning Review* [online]. 2012-1-1, vol. 83, issue 6, vii-xiv [cit. 2014-01-12].

32 Webové stránky, které mají za cíl mapovat proces schvalování změn územního plánu hl. m. Prahy jsou k dispozici zde: ARNIKA. Databáze změn územního plánu Prahy [online]. 2013 [cit. 2014-01-12]. Dostupné z: zmenyprahy.cz.

33 KINGSTON, Richard, Steve CARVER, Andrew EVANS a Ian TURTON. Web-based public participation geographical information systems: an aid to local environmental decision-making. *Computers, Environment and Urban Systems* [online]. 2000, s. 109-2000125 [cit. 2014-01-12].

o efektivní formu informování veřejnosti vzhledem k množství jiných informací, které občané tímto způsobem získávají.

9. Kulaté stoly (spolupráce s odbornou veřejností)

Právě pořádání pravidelných setkání s místními iniciativami lze jednoznačně doporučit. Kulaté stoly jako forma takových setkání mohou pomoci řešit problémy v zárodku, upozornit na to, co představitelé komunity považují za důležitá témata, která mohou do budoucna být velkým problémem.³⁴

Kulaté stoly se nemusí konat pouze s nevládními organizacemi a iniciativami (a místními osobnostmi). Je vhodné zapojit odborníky ze všech sfér veřejného života – zejm. je možné oslovit ke spolupráci fakulty (urbanisty, ale i odborníky z oblasti sociologické, právní, životního prostředí... je možné zvažovat svěřením některých úkolů kupř. i studentům, jejich zjištění mohou být mimořádně přínosné a téměř nic nestojí). Všichni tito odborníci mohou mít velmi cenné nápady, které nasměrují proces pořizování plánu.

Všechny tyto skupiny je nezbytné oslovit včas, pokud má mít dialog s veřejností smysl a má mít dostatečné výstupy.³⁵

10. Veřejné projednání a facilitátor³⁶

Neméně důležitou součástí procesu by mělo být veřejné projednání, na kterém by mělo dojít k diskuzi nad návrhy smlouvy a také by měla být veřejnost seznámena s jejich obsahem „přijatelnějším“ laickým výkladem, neboť přílišná odbornost vede k nízkému zapojení občanů nebo naopak k bezúčelnému dohadování. Podceňovaná bývá při podobných jednáních úloha moderátora veřejných projednání. Pokud je to neprofesionál (tím míníme neprofesionál z hlediska komunikace s veřejností), může se stát, že atmosféra se brzy stane tíživou nebo ze zcela zbytečných důvodů a jakákoli debata bude vyloučena. Proto považujeme za podstatné, aby byl na veřejné projednání najat odborník – facilitátor, v případě vážných problémů lze zvážit angažování mediátora (ovšem na jiné úrovni než je veřejné projednání – nejlépe by se dal tento institut přiřadit ke kulatým stolům). Ten může napomoci vést smysluplnou diskusi směřující k tomu, že se obě strany budou po skončení jednání cítit uspokojené z hlediska uplatnění svých zájmů.

Součástí smlouvy by měl být plán zapojení veřejnosti.

Co se týče financování zapojení veřejnosti, které skutečně může být značnou

34 Zajímavá je Metropolitní ozvučná deska, viz: HLAVNÍ MĚSTO PRAHA. Metropolitní ozvučná deska [online]. [cit. 2014-01-12]. Dostupné z: <http://www.ozvucnadeska.cz/>.

35 Konzultace považuje za důležitou součást územního plánování také Evropská hospodářská komise. Viz: ECONOMIC COMMISSION FOR EUROPE. Spatial Planning: Key Instrument for Development and Effective Governance with Special Reference to Countries in Transition [online]. Ženeva, 2008 [cit. 2014-01-11], s. 31.

36 Obdobně k možnostem zapojení veřejnosti také ÚSTAV ÚZEMNÍHO ROZVOJE. Principy a pravidla územního plánování [online]. 2006 [cit. 2014-01-16]. Dostupné z: <http://www.uur.cz/default.asp?ID=2571>

položkou pro rozpočet obce, pokud má být kvalitní a provedené odborníky, může se obec domluvit s investorem na částečné nebo úplné úhradě těchto nákladů.

4.6 Smlouva u soudu

Je samozřejmé, že smlouvy obcí s investory budou vzhledem ke své povaze vyvolávat řadu kontroverzí, ačkoli je nezbytně nutné, aby byly od samého počátku vyjednávání připravovány zcela transparentně a za účasti občanů. Přesto lze předpokládat, že řada z nich bude napadena určovacími žalobami týkajícími se platnosti smlouvy (dle § 80 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád). Tyto žaloby se již dříve vyskytovaly právě u různých majetkoprávních úkonů obcí. K smlouvám o rozvoji území samozřejmě doposud neexistuje soudní rozhodovací praxe, ale domníváme se, vzhledem k významné podobnosti, že lze vyjít z principů, ke kterým postupně soudy došly právě v případě žalob u majetkoprávních smluv, samozřejmě s určitými odlišnostmi.

Obecně lze říci, že v současné době nemají občané obce automaticky aktivní procesní legitimaci k podání žaloby na určení neplatnosti smlouvy, kterou uzavřela obec dle občanského zákoníku s jiným subjektem. Jak píše na svém webu soudce Nejvyššího soudu Pavel Vrcha odkazujíc na judikaturu Nejvyššího soudu: *„aktivní věcná legitimace a naléhavý právní zájem v tomto smyslu nejsou splývajícími právními pojmy a z existence jednoho nelze bez dalšího dovozovat existenci druhého. Dovodil dále, že v případech, kdy žalobcova aktivní legitimace může být založena toliko na tom, že sporný právní vztah nebo právo se má (pouze) týkat jeho právní sféry, se posuzování této legitimace na straně jedné a naléhavého právního zájmu na straně druhé jeví jinak; jestliže se sporný právní vztah nebo právo právní sféry žalobce netýká, nemůže mít logicky naléhavý právní zájem na jeho určení. Nejde-li zde výjimečně o otázku vhodného právního instrumentu, stává se rozhodným, že podmínky věcné legitimace žalobce a naléhavého právního zájmu na požadovaném určení fakticky splývají. Ten, jehož právní sféry se právní úkon mezi třetími osobami netýká, nemůže přirozeně doložit, že by bez určení neplatnosti tohoto úkonu se jeho právní postavení stalo nejistým nebo bylo jinak ohroženo. Pojmově (bez ohledu na to, že argumentačně půjde zpravidla o totéž) se tak primárně stává odpověď nikoli na otázku danosti naléhavého právního zájmu, nýbrž na otázku, zda žalobce je k navrhovanému určení (aktivně) věcně legitimován.“*³⁷

Pavel Vrcha dále poukazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu, ve kterém se uvádí: *„žaloba podle § 80 písm. c) o. s. ř. (nyní § 80 o. s. ř. – poznámka autorů) – o neplatnost kupní smlouvy – nemůže být prostředkem kontroly občanů*

37 Viz VRCHA, Pravel. Majetkoprávní úkony obce v judikatuře Nejvyššího soudu ČR. Pavel Vrcha, soudce NS ČR [online]. Pavel Vrcha, 2013 [cit. 2017-10-21]. Dostupné z: <http://vrcha.webnode.cz/news/majetkopravni-ukony-obce-v-judikatu-re-nejvyssiho-soudu-cr/>.

hospodaření s obecním majetkem. Žalobce má naléhavý právní zájem na určení neplatnosti soukromoprávního úkonu obce jen tehdy, jestliže tvrdí a prokazuje, že tímto právním úkonem byl dotčen na svých subjektivních právech vyplývajících z práva soukromého... faktor limitovanosti soudního (právního) přezkumu soukromoprávních úkonů obce je posílen i tím, že soud může toliko posoudit soulad obce se zákonem, nemůže však dost dobře hodnotit (mimo zcela zřejmých nesouladů) takový postup z hlediska účelnosti či hospodárnosti, neboť to jsou kritéria převážně politicko-ekonomického charakteru, jejichž vyhodnocení spadá do činnosti orgánů obce v rámci samosprávné činnosti. Občan (obyvatel) obce disponuje prostředky politické kontroly hospodaření s majetkem obce zaručenými příslušnými právními předpisy veřejného práva (od práva účastnit se zasedání obecního zastupitelstva a vystupovat na něm až po právo volit a být volen v obecních volbách), z povahy věci nemůže politickou odpovědnost obecních orgánů vymáhat v soudním řízení.“³⁸

Podle P. Vrchy tedy platí, že „Nejvyšší soud k otázce aktivní legitimace osob a existenci naléhavého právního zájmu k podání žaloby na určení neplatnosti smlouvy o převodu nemovitosti z majetku obce či na určení vlastnictví obce k takto převáděnému majetku, konstantně zaujímá právní názor, že tuto aktivní legitimaci přiznává pouze osobám, do jejichž právních poměrů by se určení neplatnosti smlouvy mohlo promítnout.“³⁹

U majetkových převodů je samozřejmě limitován okruh těch, do jejichž právní sféry může smlouva zasáhnout. Je však otázkou, do čí právní sféry zasahují smlouvy o rozvoji území. Podobají se se kupř. svými dopady opatřením obecné povahy – zejména územním nebo regulačním plánům – mohou předurčit, jaké místní komunikace, mateřské školy či veřejná zeleň budou v území umístěny, potažmo, do jaké míry budou zatížené, a tudíž i použitelné ze strany obyvatel obce, kteří mají např. na užívání místních komunikací právo. Samozřejmě musí smlouvy respektovat územní plán a musí respektovat případné individuální správní akty (např. územní rozhodnutí). Dopad smluv o územním rozvoji na občany obce je však zřetelně odlišný (a to širší) než kupř. dopad smluv o převodu nemovitého majetku. Proto je otázka, zda či do jaké míry jsou na smlouvy o územním rozvoji použitelné výše citované právní závěry Nejvyššího správního soudu a P. Vrchy.

Z podobných důvodů se nabízí i otázka použitelnosti, potažmo výkladu těchto právních závěrů Ústavního soudu: „soudní rozhodování neslouží k řešení teoretických akademických sporů, jejichž výsledek se nijak nepromítne do právní sféry účastníka řízení, ani k zatěžování soudů nesmyslnými či šikanózními žalobami a také nenahrazuje kontrolní mechanismy v rámci územní samosprávy. Cílem

³⁸ Rozsudek Nejvyššího soudu ze 24. 3. 2010, sp. zn. 28 Cdo 4365/2009.

³⁹ Viz VRCHA, Pravel. Majetkoprávní úkony obce v judikatuře Nejvyššího soudu ČR. Pavel Vrcha, soudce NS ČR [online]. Pavel Vrcha, 2013 [cit. 2017-10-21]. Dostupné z: <http://vrcha.webnode.cz/news/majetkopravni-ukony-obce-v-judikatu-re-nejvyssiho-soudu-cr/>.

soudního řízení je poskytnout ochranu právům (srov. článek 4 a 90 Ústavy), tedy podmínky pro rozhodování obecného soudu jsou dány pouze tehdy, jestliže subjektivní práva jedince mohou být reálně dotčena.“⁴⁰

Případná žaloba dotčeného občana obce na určení neplatnosti smlouvy o územním rozvoji např. pro rozpor se zákonem totiž nebude sloužit ani tak ke kontrole hospodaření obce, ale spíše k ochraně řady subjektivních práv dotčeného občana, např. k ochraně jeho vlastnického práva k pozemkům či stavbám, práva na pokojné užívání jeho majetku, např. nájemního práva, popřípadě práva na příznivé životní prostředí v zákonné podobě práva na přístup do krajiny podle § 63 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny či na užívání veřejných prostranství podle § 34 zákona o obcích. Občané obce tak skutečně mohou mít v řadě případů naléhavý právní zájem na určení, zda je smlouva platná či nikoli a zda skutečně může uzavřením také smlouvy dojít k dotčení na subjektivních právech občana. Tuto tezi podporuje i definice naléhavého veřejného zájmu v jednom z rozhodnutí Nejvyššího soudu, kde se uvádí: „*O naléhavý právní zájem může zásadně jít jen tehdy, jestliže by bez soudem vysloveného určení, že právní vztah nebo právo existuje, bylo buď ohroženo právo žalobce, nebo by se jeho právní postavení stalo nejistým. To znamená, že u žalobce musí jít o právní vztah (právo) již existující nebo o takovou jeho procesní, příp. hmotněprávní situaci, v níž by objektivně v již existujícím právním vztahu mohl být ohrožen, případně pro své nejisté postavení by mohl být vystaven konkrétní újmě*“⁴¹

Dalším mechanismem kontroly nad zákonností smlouvy o územním rozvoji může být dozor nad výkonem samostatné působnosti ze strany Ministerstva vnitra podle § 124 a § 129 a násl. zákona o obcích. Každá smlouva musí být schválena usnesením zastupitelstva nebo rady obce, přičemž zákonnost těchto usnesení může podle zákona o obcích Ministerstvo vnitra kontrolovat a na základě toho pozastavit jejich výkon, popřípadě navrhnout jejich zrušení u soudu podle § 124 zákona o obcích.⁴² Kdokoli, tedy i občan obce, může dát podnět k uplatnění těchto prostředků kontroly a dozoru ze strany Ministerstva vnitra.

4.7 Trestně právní odpovědnost zastupitelů

Specifickou otázkou, která vyvstane v souvislosti s uzavíráním smluv o rozvoji a která bude jistě zajímat mnoho zastupitelů a radních, je otázka trestní odpovědnosti volených zástupců obce za uzavření smlouvy o rozvoji. Na tomto místě

40 Nález Ústavního soudu ze dne 20. 6. 2012, sp. zn. IV. ÚS 1167/11.

41 Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 23. 1. 2007, sp. zn. 30 Cdo 157/2006.

42 Na tomto místě připomeňme snahu Ministerstva vnitra umožnit občanům kontrolu nad smlouvami, které obec uzavírá. Novela zákona o obcích však nebyla poslaneckou sněmovnou projednána. Více zde Nakládání s majetkem obcí má být transparentnější. Moderní obec [online]. Praha: Profi Press, 2012 [cit. 2017-10-21]. Dostupné z: <http://moderniobec.cz/nakladani-s-majetkem-obci-ma-byt-transparentnejsi/>. Srov. též rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 26. 9. 2001, č. j. 10 Ca 231/2001-24.

se budeme věnovat této otázce jen obecně a dovolíme si odkázat v podrobnostech na již zpracované materiály. Konkrétně jde kupř. o článek P. Tomana⁴³ a také na analýzu Nejvyššího státního zastupitelství a její aktualizaci.⁴⁴

Při úvahách o trestně právní odpovědnosti zastupitelů musíme vzít v úvahu několik zákonů. Kromě zákona o obcích je to především zákon č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů, zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník (dále jen „občanský zákoník“), samozřejmě zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník (dále jen „trestní zákoník“) a jiné zákony.

Členové obecního zastupitelstva skládají při svém nástupu do funkce slib v souladu s § 69 zákona o obcích. Tento slib zní: „Slibuji věrnost České republice. Slibuji na svou čest a svědomí, že svoji funkci budu vykonávat svědomitě, v zájmu obce (města, městyse) a jejích (jeho) občanů a řídit se Ústavou a zákony České republiky.“ Podle § 83 odst. 2 zákona o obcích má člen zastupitelstva obce, u něhož skutečnosti nasvědčují, že by jeho podíl na projednávání a rozhodování určité záležitosti v orgánech obce mohl znamenat výhodu nebo škodu pro něj samotného nebo osobu blízkou, pro fyzickou nebo právnickou osobu, kterou zastupuje na základě zákona nebo plné moci (střet zájmů), je povinen sdělit tuto skutečnost před zahájením jednání orgánu obce, který má danou záležitost projednávat. Obdobně pak problematiku upravuje § 3 zákona č. 1549/2006 Sb., o střetu zájmů. Dále s touto povinností souvisí § 159 odst. 1 občanského zákoníku, „podle kterého jsou také volení členové orgánů obce (resp. výborů zastupitelstva a komisí rady obce) zavázáni vykonávat své funkce s nezbytnou loajalitou i s potřebnými znalostmi a pečlivostí. Přitom se má za to, že ten, kdo není péče řádného hospodáře schopen, ač to musel zjistit při přijetí funkce nebo při jejím výkonu, a nevyvodí z toho pro sebe důsledky (například tím, že se výkonu funkce vzdá), jedná nedbale. Odpovídá tak za škodu, kterou obci způsobí. Pokud tuto škodu nenahradí, přímo ze zákona se stává ručitelem obce za její dluh ve vztahu k věřiteli obce v rozsahu, v jakém škodu nenahradil, pokud se věřitel plnění na obci nemůže domoci.“⁴⁵

O ustanoveních § 38 a 39 zákona o obcích jsme již hovořili, z nich vyplývá mj. povinnost obce k hospodárnému nakládání s majetkem obce. „K povinnosti účelně a hospodárně využívat obecní majetek jsou pak povinni všichni pracovníci obce, kteří s tímto majetkem nakládají, a to nejen v rámci výslovně uložených povinností.

43 Viz TOMAN, Petr. Trestněprávní odpovědnost zastupitelů. Správní právo. Praha: Ministerstvo vnitra ČR, 2016, XLIX (3), 149-161. ISSN 0139-6005.

44 Viz 4 NZN 603/2016: Aktualizace analýzy tr. odpovědnosti osob činných ve volených orgánech územních samosprávných celků [online]. Nejvyšší státní zastupitelství [cit. 2017-10-21]. Dostupné z: http://www.nsz.cz/images/stories/PDF/Soubory_ke_stazeni/4_NZN_603-2016_-_aktualizace_analyzy_-_verze_pro_verejnost.pdf a předchozí verzi 7 NZN 603/2014: Trestní odpovědnost osob činných ve volených orgánech územních samosprávných celků [online]. Nejvyšší státní zastupitelství [cit. 2017-10-21]. Dostupné z: http://www.nsz.cz/images/stories/PDF/Soubory_ke_stazeni/Trestni_odpovednost_zastupitelu_analyza.pdf.

45 Viz ŠVESTKA, Jiří. Občanský zákoník: komentář: Svazek I, (§ 1 až 654). Praha: Wolters Kluwer ČR, 2014. Komentáře (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-80-7478-370-8.

Tam, kde pracovník obce zjistí neúčelné či nevhodné nakládání s obecním majetkem, takovou skutečnost vždy oznámí příslušnému orgánu či organizační složce obce, do jejíž působnosti daná problematika náleží.“⁴⁶

Primární právní povinnost zajistit zákonnost majetkoprávních jednání obce mají zastupitelstvo a rada obce, neboť mezi ně je zákonem rozdělena pravomoc rozhodovat o schválení majetkoprávních jednání obce (srov. zejména § 41 odst. 2, § 84 odst. 4, § 85 a § 102 odst. 3 zákona o obcích). Z této právní povinnosti, potažmo pravomoci, může podle okolností konkrétního případu vyplynout i případná trestněprávní odpovědnost členů zastupitelstva, popřípadě rady obce, byť ke vzniku trestněprávní odpovědnosti musí přistoupit ještě řada dalších podmínek stanovených trestním zákoníkem, z nichž je stěžejní zavinění. Komentář k § 38 zákona o obcích v této souvislosti uvádí: „Osoby odpovědné za hospodaření s obecním majetkem: V praxi mohou vzniknout dohady a pochybnosti, které konkrétní osoby předmětná zákonná povinnost péče o majetek obce zavazuje. V první řadě to jsou orgány obce, kterým zákon č. 128/2000 Sb. výslovně ukládá povinnost rozhodovat o hospodaření s obecním majetkem. Tímto orgánem obce je zejména jeho zastupitelstvo, které většinu zásadních rozhodnutí o hospodaření obce a nakládání s jejím majetkem vydává... Existuje zaužívaný názor, že v případě, kdy o využití konkrétního majetku rozhodlo zastupitelstvo obce, jako kolektivní orgán, je do budoucna případná odpovědnost konkrétních osob vyloučena. Opak je však pravdou. Pokud zastupitelstvo obce zaviněně a zpravidla i vědomě způsobí na majetku obce škodu jeho nezákonným převodem, zatížením či jiným protiprávním poškozením, jsou odpovědni, a to i trestněprávně všichni členové zastupitelstva obce, kteří předmětnou nezákonnou transakci schválili, pokud jim bude prokázán úmysl zvýhodnit jiného či poškodit majetek obce, popř. i vědomou nedbalost při plnění úkolů při správě obecního majetku.“⁴⁷ To vyplývá mj. z rozhodnutí Nejvyššího soudu,⁴⁸ podle kterého „všichni členové zastupitelstva, kteří hlasovali pro dané usnesení, a každý z nich měl stejný hlas, mohou být trestně stíháni a může být individuálně posuzována jejich trestní odpovědnost, neboť každý svým dílem jako spolupachatel přispěl k tomu, že zastupitelstvo schválilo určité rozhodnutí (zde konkrétně to bylo rozhodnutí o prodeji pozemku), které bylo podle orgánů policie pro obec nevýhodné.“⁴⁹

Mezi nejčastější trestné činy, o kterých můžeme v souvislosti s uzavíráním smluv o rozvoji uvažovat, jsou trestný čin zneužití pravomoci úřední osoby (trestního zákoníku) a trestný čin porušení povinnosti při správě cizího majetku (§ 220

46 Viz KOUDELKA, Zdeněk, ONDRUŠ, Radek, PRŮCHA, Petr. Zákon o obcích (obecní zřízení): komentář: podle stavu k 31. 12. 2002. Praha: Linde, 2002. ISBN 80-7201-326-2.

47 Viz KOUDELKA, Zdeněk, ONDRUŠ, Radek, PRŮCHA, Petr. Zákon o obcích (obecní zřízení): komentář: podle stavu k 31. 12. 2002. Praha: Linde, 2002. ISBN 80-7201-326-2.

48 Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 9. 12. 2012, č. j. 5 Tdo 827/2012-21.

49 Viz TOMAN, Petr. Trestněprávní odpovědnost zastupitelů. Správní právo. Praha: Ministerstvo vnitra ČR, 2016, XLIX (3), s. 155. ISSN 0139-6005.

trestního zákoníku). Dále by ještě vzhledem k charakteru vzájemných plnění mohlo při nesprávném pochopení smyslu smluv o rozvoji podle našeho názoru dojít ke spáchání trestného činu spočívajícího v přijetí úplatku (§ 331 trestního zákoníku) a nepřímého úplatkářství (§ 333 trestního zákoníku).

Na závěr bychom rádi upozornili, že se domníváme, že v případě, kdy jsou dodrženy veškeré právní předpisy a smlouva je skutečně uzavřena ve veřejném zájmu a v zájmu občanů obce, celý proces je transparentní a dokumenty jsou veřejně přístupné a podléhají soustavné veřejné kontrole, procesu uzavírání smluv se účastní advokáti na obou stranách, se není třeba obávat černých scénářů. Je však nutné na odpovědnost zastupitelů důkladně upozornit. Na závěr podotýkáme, že souhlasíme s názorem Petra Tomana – judikatura je zatím málo obsáhlá, doposud se zaměřuje pouze na situace, kdy škoda vznikne přijetím usnesení. Je velkou otázkou, jak by byly řešeny případy, kdy škoda obci vznikne naopak nepřijetím usnesení.

5. Závěr

Tato analýza měla sloužit jako pilotní rozbor problematiky uzavírání smluv o územním rozvoji. Považujeme za nezbytné, aby na tuto práci navázal rozbor konkrétních možných závazků obcí i developerů, způsobu zajištění závazků, změn smlouvy, výpovědi smlouvy a dalších problémů. Tuto analýzu chceme v nejbližší době připravit.

Na závěr zdůrazňujeme, že smlouvy o územním rozvoji mohou být funkční za předpokladu, že budou uzavírány na základě kvalitního projednání všech otázek nejen mezi smluvními stranami – obcí a developerem, ale také za účasti veřejnosti a procesech jejich uzavírání bude dostatečně transparentní, aby se předcházelo nekalým praktikám, zejm. aby nebyl zneužit korupční potenciál dohod s investory.

Neméně důležité je, aby do procesu jednání o smlouvě a dohadování konkrétních závazků byli zapojeni nejen představitelé obce a zástupce developera a jejich advokáti, ale také odborníci z různých oblastí., mj. urbanisté (kupř. z hlediska řešení veřejných prostor, které s developerským projektem souvisí), architekti (pokud má být řešena i architektonická podoba výstavby), ekonomové, popř. odborníci na životní prostředí (hluk, ovzduší, atp.).

6. Zdroje

- DUARTE, Reuben. The Rise of the Development Agreement. *Planetizen* [online]. Los Angeles: Planetizen, 2015 [cit. 2017-10-21]. Dostupné z: <https://www.planetizen.com/node/73227/rise-development-agreement>.
- FUREK, Adam. *Metodické doporučení k činnosti územních samosprávných celků: Povinnosti obcí při nakládání s obecním majetkem podle zákona o obcích* [online]. Praha: Ministerstvo vnitra ČR, 2014 [cit. 2017-10-21]. ISBN 978-80-86466-56-9. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/odk2/soubor/metodicke-doporuceni-k-cinnosti-usc-c-7-2-povinnosti-obci-pri-nakladani-s-obecnim-majetkem-podle-zakona-o-obcich.aspx>.
- FUREK, Adam. Nakládání s obecním majetkem podle zákona o obcích. *Moderní obec* [online]. Praha: Profi Press, 2012 [cit. 2017-10-21]. Dostupné z: <http://moderniobec.cz/nakladani-s-obecnim-majetkem-podle-zakona-o-obcich/>.
- GLASER, Lukáš a Miroslav MOCEK. K systému podjatosti ve veřejné správě. *Správní právo*. Praha: Ministerstvo vnitra ČR, 2015, XLVIII(7-8), 420-436. ISSN 0139-6005.
- HARVEY, David. *Rebel Cities: From the Right to the City to the Urban Revolution*. New York, London: Verso Books. 2012.
- HARVEY, David. „Neoliberalism and the City“ in *Studies of Social Justice 1* (1): 2007.
- CHAMBERLAIN, Michael. Socially Responsible Investing: What You Need To Know. *Forbes* [online]. JerseyCity:ForbesMedia,2013 [cit.2017-10-21].ISSN0015-6914. Dostupné z: <https://www.forbes.com/sites/feeonlyplanner/2013/04/24/socially-responsible-investing-what-you-need-to-know/#7c2c76283442>.
- KINGSTON, Richard, Steve CARVER, Andrew EVANS a Ian TURTON. Web-based public participation geographical information systems: an aid to local environmental decision-making. *Computers, Environment and Urban Systems*. Elsevier, 2000, 24(2), 109-125. ISSN 0198-9715.
- KOUDELKA, Zdeněk, ONDRUŠ, Radek, PRŮCHA, Petr. *Zákon o obcích (obecní zřízení): komentář: podle stavu k 31. 12. 2002*. Praha: Linde, 2002. ISBN 80-7201-326-2.
- LEPŠ, Jakub. Developerské projekty a místní infrastruktura: Lekce z Velké Británie. *MY.TOP09* [online]. Praha: TOP 09, 2010 [cit. 2017-10-21]. Dostupné z: <https://www.top09.cz/regiony/praha/regionalni-organizace/praha-11/medialni-vystupy/developerske-projekty-a-mistni-infrastruktura-lekce-z-velke-britanie-3772.html>.
- LINHARTOVÁ, Lucie. (Ne)možnost občanů obce využít žaloby na určení neplatnosti smluv uzavřených obcí aneb Jak pomoci k rozvoji korupce. *EPRAVO.CZ* [online]. Praha: EPRAVO.CZ, 2014 [cit. 2017-10-21]. ISSN 1213-189X. Dostupné

z: <https://www.epravo.cz/top/clanky/nemoznost-obcanu-obce-vyuzit-zalo-by-na-urceni-neplatnosti-smluv-uzavrenych-obci-aneb-jak-pomoci-k-rozvoji-korupce-93755.html>.

ORCÍGR, Václav. *Právo na město a územní plán: Přístupy veřejnosti k rozhodování o územním rozvoji Prahy*. Diplomová práce. Praha: Univerzita Karlova, Fakulta sociálních věd, Institut sociologických studií. 2017.

PILÍK, Václav. Ke smíšeným smlouvám (a odlišným kategoriím smluv). *Právní prostor* [online]. Ostrava: ATLAS consulting, 2016 [cit. 2017-10-21]. ISSN 2336-4114. Dostupné z: <https://www.pravniprostor.cz/clanky/obcanske-pravo/ke-smisenym-smlouvam-a-odlisnym-kategoriim-smluv>.

ŠVESTKA, Jiří. *Občanský zákoník: komentář: Svazek I, (§ 1 až 654)*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2014. Komentáře (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-80-7478-370-8.

TÁCHA, Daniel. Šumná města a dravé ambice. *ASB-portal.cz: odborný stavební portál* [online]. Bratislava: JAGA GROUP, 2009 [cit. 2017-10-21]. Dostupné z: <https://www.asb-portal.cz/architektura/urbanismus/sumna-mesta-a-dra-ve-ambice>.

TOMAN, Petr. Trestněprávní odpovědnost zastupitelů. *Správní právo*. Praha: Ministerstvo vnitra ČR, 2016, XLIX(3), 149-161. ISSN 0139-6005.

TWITCHEN, Chris a David ADAMS. Using Web Technology to Increase Levels of Public Participation in Planning. *Town Planning Review*. Liverpool: Liverpool University Press, 2012, 83(6), vii-xiv. ISSN 0041-0020.

VRCHA, Pravel. Majetkoprávní úkony obce v judikatuře Nejvyššího soudu ČR. *Pavel Vrcha, soudce NS ČR* [online]. Pavel Vrcha, 2013 [cit. 2017-10-21]. Dostupné z: <http://vrcha.webnode.cz/news/majetkopravni-ukony-obce-v-judikature-nej-vyssiho-soudu-cr/>.

ZAHUMENSKÁ, Vendula. *Ochrana veřejného zájmu v Metropolitním plánu* [online]. Praha: Arnika, 2016 [cit. 2017-10-21]. Dostupné z: <http://arnika.org/ochrana-verejneho-zajmu-v-metropolitnim-planu/download/ochrana-verejneho-zajmu-v-metropolitnim-planu>.

4 NZN 603/2016: *Aktualizace analýzy tr. odpovědnosti osob činných ve volených orgánech územních samosprávných celků* [online]. Nejvyšší státní zastupitelství [cit. 2017-10-21]. Dostupné z: http://www.nsz.cz/images/stories/PDF/Soubory_ke_stazeni/4_NZN_603-2016_-_aktualizace_analyzy_-_verze_pro_veřejnost.pdf.

7 NZN 603/2014: *Trestní odpovědnost osob činných ve volených orgánech územních samosprávných celků* [online]. Nejvyšší státní zastupitelství [cit. 2017-10-21]. Dostupné z: http://www.nsz.cz/images/stories/PDF/Soubory_ke_stazeni/Trestni_odpovednost_zastupitelu_analyza.pdf.

Nakládání s majetkem obcí má být transparentnější. *Moderní obec* [online]. Praha: Profi Press, 2012 [cit. 2017-10-21]. Dostupné z: <http://moderniobec.cz/>

[nakladani-s-majetkem-obci-ma-byt-transparentnejsi/](#).

ČTK. OSN: Počet lidí v roce 2050 stoupne k 10 miliardám. *Aktuálně.cz* [online]. Praha: Economia, 2013 [cit. 2017-10-21]. Dostupné z: <https://zpravy.aktualne.cz/zahranici/osn-pocet-lidi-v-roce-2050-stoupne-k-10-miliardam/r~i:article:782651/>.

Podmíněnost staveb. *Institut plánování a rozvoje hlavního města Prahy* [online]. Praha: Institut plánování a rozvoje hlavního města Prahy [cit. 2017-10-21]. Dostupné z: <http://www.iprpraha.cz/clanek/66/podminenost-staveb>.

Zastupitelé HMP za TOP 09 budou diskutovat s občany o Praze. *MY.TOP09* [online]. Praha: TOP 09, 2014 [cit. 2017-10-21]. Dostupné z: <https://www.top09.cz/regiony/praha/tiskove-zpravy/zastupitele-hmp-za-top-09-budou-diskutovat-s-obcany-o-praze-14930.html>.

Spatial Planning: Key Instrument for Development and Effective Governance : with Special Reference to Countries in Transition. New York a Ženeva: UN, 2008.

Metropolitní ozvučná deska [online]. Praha: Hlavní město Praha [cit. 2017-10-21]. Dostupné z: <http://www.ozvucnadeska.cz/>.

World Business Council for Sustainable Development [online]. Ženeva: World Business Council for Sustainable Development, 2017 [cit. 2017-10-21]. Dostupné z: <http://www.wbcsd.org/>.

ZměnyPrahy.cz [online]. Praha: Arnika, 2016 [cit. 2017-10-21]. Dostupné z: <https://zmenyprahy.cz/>.

DATA ČSÚ. *Dokumenty Google* [online]. 2017 [cit. 2017-10-21]. Dostupné z: https://docs.google.com/spreadsheets/d/1gqs7Mwmh5HkyEG4m0__JbU-oxg3ayKTS1ZHubiSjT-yl/edit#gid=1240768273.