



Smlouva obce s investorem

Špatný příklad z praxe za všechny peníze (konkrétně 10 milionů)

Mgr. Vendula Zahumenská, Ph. D., právnička

Mgr. David Zahumenský, advokát

Co se stalo v Černolicích

Když černoličtí zastupitelé uzavřeli v roce 2007 smlouvu se společností Altsteadter, nikdo netušil, jaké právní inferno tím rozpoutali. Kauza skončila v roce 2021 usnesením Nejvyššího soudu, které obec rozhodně nepotěšilo. Pro ostatní zastupitele by proto mělo být víc než zajímavé zjistit, jaké chyby samospráva udělala.

Podle smlouvy platilo, že investor poskytne obci 10 000 000 Kč na vybudování kanalizačního řadu. Obec se pak zavázala ke dvěma podstatným věcem:

- zařadit pozemky, jež společnost nabude do svého vlastnictví, do územního plánu, který bude schvalován v nejbližším období, jako pozemky stavební (pro stavbu rodinných domů) a rozhodnout o vynětí pozemků ze stavební uzávěry;
- vydat souhlas s vydáním územního a stavebního rozhodnutí pro stavbu rodinných domů na pozemcích a neklást projektu žádné překážky.

Pro případ porušení závazků žalované dle předchozí věty bylo sjednáno oprávnění společnosti od smlouvy odstoupit a požadovat vrácení sponzorského daru v plné výši.

V průběhu času došlo k řadě problémů, které nakonec vyústily ve snahu ustanovit obci opatrovníka a zaslání nepěkných dopisů ze strany investora a vyhlášení referenda o územním plánu a přijetí regulace rozporné se smlouvou roku 2017 poté, co byl původní územní plán z roku 2012 zrušen soudem v roce 2014.¹

Trestní stíhání

V roce 2013 zahájila policie úkony trestního řízení ve věci podezření ze spáchání trestného činu porušení povinnosti při správě cizího majetku dle § 220 trestního zákoníku.² Konkrétně policisté uváděli, že zastupitelé „měli dlouhodobě, na úkor zájmů obce, činit různé, dosud blíže nezjištěné kroky k poskytnutí rozsáhlých výhod jim zřejmě spřízněným soukromým subjektům, zejména stavebním developerům, spočívající především v uzavírání smluvních ujednání obec nestandardně zavazujícím a v přizpůsobování územního plánu obce tak, aby mohly být zemědělské pozemky ve vlastnictví těchto zřejmě spřízněných soukromých subjektů využity jako stavební parcely, a dále v úmyslu zabránit vyjmutí sporných lokalit z územního plánu obce, aby tak hájili zájmy stavebních developerů, měli na veřejném zasedání zastupitelstva obce dne 19.12.2012 rozhodovat svévolně, když usnesením zastupitelstva schválili program zasedání zastupitelstva v takovém znění, aby bylo nejprve hlasováno o návrhu na schválení územního plánu obce, který pak schválili, a až později o návrhu 115 občanů Obce Černolice (43 % voličů) na vyhlášení místního referenda v obci Černolice, které se mělo týkat podoby, v jaké by měl být územní plán obce schválen, a tento návrh zamítli, kdy měli tímto svým postupem záměrně zmařit

¹ <https://cernolice.net/cs/platny-uzemni-plan-44>

² <https://www.mvcr.cz/clanek/poskytnuti-informaci-cernolice.aspx>

snahu a hrubě porušit právo občanů obce účastnit se rozhodování o věcech obecního zájmu a poškodit dosud blíže nezjištěným způsobem zájmy Obce Černolice.“

Policie v žádosti o vyjádření určené ministerstvu vnitra uvedla: „Už z laického pohledu může znění Sponzorské smlouvy ze dne 3.5.2007 působit nestandardně, když se jejím podpisem obec oproti poskytnutí daru zavazuje, že vyjde soukromému subjektu vstříc ve všech jeho záměrech, týkajících s budoucího nákupu pozemků, na nichž chce soukromý subjekt provést výstavbu, začlenit zájmové pozemky, které nejsou stavebního charakteru, ale zemědělského, do územního plánu jako pozemky stavební, vydat mu souhlas s vydáním územního a stavebního rozhodnutí a neklást jeho projektu žádné překážky. Podpisem této smlouvy se v podstatě obec do budoucna zavazuje jednat podle podmínek diktovaných soukromým subjektem a pokud by postupovala jinak, podstoupila by riziko, že sponzor bude vymáhat svůj dar, již účelově použitý na stavbu kanalizace v obci, zpět, což by si obec vzhledem ke svému rozpočtu nemohla dovolit.“

Čtenáře nebudeme napínat, z trestního stíhání nakonec nic nebylo a věc byla v prosinci 2013 odložena³ s tímto závěrem: „V prověřované věci je možné v závěru shrnout, že přestože lze mít pochybnosti o zákonnosti a účelnosti některých sporných úkonů zastupitelstva obce, z hlediska trestního práva a jeho subsidiární role je relevantní pouze otázka, zda zastupitelé svým úmyslným jednáním, resp. jednáním ve vědomé nedbalosti, způsobili či se pokusili způsobit konkrétní škodu obci nebo neoprávněnou výhodu jinému subjektu zneužitím svých pravomocí či záměrným porušením povinnosti řádně spravovat majetek obce dle § 38 odst. 1 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích. To však provedeným prověřováním mimo rozumnou pochybnost prokázáno nebylo. Nebylo prokázáno naplnění zákonných znaků nějakého konkrétního trestného činu, když porušením některých, zejména správních norem, mohlo sice dojít k porušení zákona, nápravy však zde lze dosáhnout uplatněním odpovědnosti dle jiných právních předpisů.“

Názor ministerstva vnitra

Ve věci je rozhodně zajímavý názor ministerstva vnitra,⁴ na které se policie obrátila v rámci řešení trestní stránky případu. Obecně ministerstvo připustilo, že uzavírání sponzorských smluv je v pořádku: „Předně uvádíme, že samotné uzavření sponzorské smlouvy mezi obcí na straně jedné a třetí osobou na straně druhé nepředstavuje problém... Sponzorské smlouvy jako samostatný smluvní typ sice v OZ upraveny nejsou, nicméně i tyto inominátní smlouvy lze nepochybně uzavírat – viz § 51 OZ. Tyto smlouvy pak jsou vždy postaveny na principu úplatnosti, tj. poskytnutí sponzorského daru je vždy vyváženo určitým druhem protiplnění. Co se týče samotného uzavření takovéto smlouvy obcí, ani tomuto nic nebrání. O jejím uzavření rozhoduje dle § 102 odst. 3 zákona o obcích rada obce, resp. zastupitelstvo, pokud si tuto pravomoc vyhradilo pro sebe.“

³ <https://cernolice.net/cs/content/sendFile/name/d640bc6a8e20f17dc1481bbe8fd876cc>

⁴ <https://www.mvcr.cz/clanek/poskytnuti-informaci-cernolice.aspx>

Jako rozporný se zákonem vnímalo ministerstvo závazek týkající se územního plánu: „V odst. 1 tohoto článku se obec zavazuje k určitému jednání – zařazení pozemků do územního plánu – v situaci, kdy je celý rozhodovací proces teprve na počátku a v mezidobí se mohou objevit okolnosti, které by obec nutily odchýlit se od proklamovaného záměru (vyhovění sponzorovi). Takto koncipované usnesení Smlouvy by tak obec de facto smluvně zavazovalo k tomu, jakým způsobem bude v budoucnu vykonávat veřejnou (vrchnostenskou) správu. Obec ve smyslu § 2 odst. 2 zákona o obcích pečuje o všestranný rozvoj svého území a o potřeby svých občanů a při plnění svých úkolů chrání též veřejný zájem. Aplikací Článku 3 odst. 1 Smlouvy by se přitom obec tohoto svého zákonného úkolu vzdávala ve prospěch smluvního závazku, což samozřejmě není možné. Navíc připomínáme, že obec je zde v rámci řízení o územním plánu nucena projít poměrně dlouhým procesem, jehož výsledek není možné předjímat. Stejně tak nelze předjímat stanoviska občanů obce a příslušných orgánů, která se mohou objevit až v průběhu řízení. Pokud by se tedy obec hned na počátku smluvně zavázala k tomu, že bude bezpodmínečně prosazovat určitý postoj (stanovisko, názor), snadno by se na konci celého řízení mohla dostat do rozporu s právními předpisy. Jako příklad lze uvést situaci, pokud by s odvoláním na smluvní závazek nerespektovala výsledek místního referenda, kde by občané vyslovili na věc odlišné stanovisko, než vyplývá z podepsané smlouvy.“

Naopak v podstatě pořádku ministerstvu přišel závazek týkající se postavení obce jako účastníka řízení: „V odst. 2 tohoto článku se pak obec zavazuje k vydání souhlasu s vydáním územního a stavebního rozhodnutí dle zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „SZ“). Takový závazek obce – udělit souhlas – by dle našeho názoru byl teoreticky možný v závěrečných fázích celého procesu, kdy by obec již posuzovala konkrétní projekt či plán. Zde by mohla dát svůj souhlas, přičemž o samotném vydání rozhodnutí by zde dle SZ rozhodoval příslušný stavební úřad v přenesené působnosti (souhlas obce by byl pouze souhlasem účastníka správního řízení). V konkrétním případě Smlouvy je však z poskytnutých podkladů zřejmé, že Smlouva byla podepisována na začátku celého procesu a závazek obce v této jeho fázi je – podobně jako u předchozího odstavce – podoben vystavení jakéhosi blanco šeku pro osobu sponzora, jehož důsledky nelze dohlédnout. I v tomto případě dochází dle našeho názoru k porušení § 2 zákona o obcích. Zároveň však podotýkáme, že autoritativně by tuto neplatnost, případně neplatnost i dalších ustanovení Smlouvy, mohl deklarovat pouze příslušný soud.“

Zrušení územního plánu a konání místního referenda

Protože obec v roce 2012 nejdříve schválila územní plán v podobě, která vyhovovala smlouvě, dostalo se předmětné opatření obecné povahy samozřejmě k soudu. Krajský soud v Praze pak po několika peripetích část územního plánu Černolic zrušil kvůli jeho nezákonnosti. V obci se

nakonec v roce 2015 konalo i místní referendum,⁵ které obec zavázalo, aby územní plán ve prospěch investora neměnila.⁶ Občané v tomto referendu odpovídali mj. na otázku, zda chtějí, aby způsob využití předmětných pozemků byl v územním plánu obce Černolice ponechán ve stávajícím způsobu využití těchto pozemků dle aktuálních údajů v katastru nemovitostí ke dni vyhlášení referenda, tedy neurčené pro bydlení či jinou výstavbu. Z celkového počtu oprávněných osob zapsaných v obci ve výpisech ze seznamu oprávněných osob činil 303, celkový počet platných hlasů 135, celkový počet platných hlasů pro odpověď ano – 119, celkový počet platných hlasů pro odpověď ne – 15.⁷

Tím se samospráva dostala do kleští – na jedné straně nemohla změnit územní plán kvůli referendu, na straně druhé nad ní visela povinnost splnit smluvní závazky, jinak by musela vrátet 10 milionů i s úroky. Obec se rozhodla územní plán ve prospěch společnosti Altstедter nezměnit. To vedlo k eskalaci problému. Investor prodal pohledávku společnosti Unicité, s.r.o. a ta podala na obec civilní žalobu.

Prvostupňový soud

V roce 2018 Okresní soud Praha – západ⁸ rozhodl, že obec musí uhradit částku 10 milionů korun a téměř milion na nákladech řízení. Podle žalobce obec v rozporu s požadavky smlouvy realizovala místní referendum, ve kterém bylo přijato rozhodnutí rozporné se smluvním závazkem – rozhodnutí v referendu směřovalo ke konkrétní úpravě územního plánu. Na základě referenda pak byla přijata změna územního plánu (v roce 2017), která znemožnila realizaci investorského záměru (referendum se konalo až po zrušení původní změny územního plánu Krajským soudem v Praze).

Obec argumentovala tím, že svoje závazky splnila, neboť územní plán původně přijala tak, že odpovídal požadavkům investora. Na splnění této povinnosti nemělo mít podle názoru obce vliv to, že později došlo ke zrušení dané části územního plánu soudem, nebo že bylo vyhlášeno místní referendum (až po zrušení části opatření obecné povahy soudem).

Předmětem sporu tedy bylo, zda obec, která převzala celé plnění od investora (10 milionů korun), splnila svoje smluvní závazky, i když byl později územní plán zrušen, a navíc proběhlo místní referendum – jeden ze závazků totiž byl „neklást projektu žádné překážky“.

Soud nakonec dovodil, že *„co se týká platnosti sponzorské smlouvy, soud se ztotožňuje s názorem účastníků a má za to, že obec je oprávněna se zavazovat v rozsahu své samostatné působnosti. Není tak důvod považovat sponzorskou smlouvu jako celek za neplatnou. Obec se*

⁵ Referendum se mohlo konat už v roce 2012, o jeho vyhlášení se rozhodovalo na stejném zasedání zastupitelstva, které rozhodovalo o schválení změny územního plánu v souladu se smlouvou. Obec tehdy referendum nevyhlásila a namísto toho schválila územní plán ve prospěch investora podle smlouvy.

⁶ <https://cernolice.net/clanek/vysledek-mistniho-referenda-350>

⁷ Tamtéž.

⁸ Rozsudek Okresního soudu Praha – západ, ze dne 5. 12. 2018, č. j. 7 C 123/2018–134

nepochybně mohla platně zavázat zařadit pozemky do návrhu územního plánu (nikoli však ke schválení územního plánu v určitém znění), poskytnout souhlas s vydáním územního a stavebního rozhodnutí (například souhlas obce jako vlastníka sousedních pozemků), které nevydává obec v samostatné působnosti, ale příslušný stavební úřad, či neklást projektu sponzora žádné překážky.“ Soud tedy přistoupil o něco benevolentněji k rozsahu, v jakém se obec může zavazovat ve vztahu k územním plánům – může určité pozemky zařadit na základě smlouvy k řešení (zřejmě se tedy může podle názoru Krajského soudu, který ale bude podroben přezkumu soudu nadřízeného, obec smluvně zavázat k určitým krokům ve fázi schvalování podnětu k pořízení návrhu změny územního plánu, resp. návrhu územního plánu). Soud v každém případě potvrdil, že se obec nesmí zavázat ve vztahu ke schválení určité podoby územního plánu.

Pokud jde o to, že do celé situace výrazně zasáhlo referendum, zopakoval soud již ustálenou judikaturu: *„Zastupitelstvo žalované však rozhodlo o uspořádání místního referenda, které proběhlo a v němž se občané vyjádřili, že chtějí, aby způsob využití pozemků byl v územním plánu obce Černolice ponechán ve stávajícím způsobu využití těchto pozemků dle aktuálních údajů v katastru nemovitostí ke dni vyhlášení referenda, tedy neurčené pro bydlení či jinou výstavbu. Samotným uspořádáním místního referenda obec žádný závazek ze sponzorské smlouvy neporušila. Jak konstatoval Ústavní soud v nálezu ze dne 9. 2. 2012, III. ÚS 873/09: „Je třeba rozlišovat charakteristiku obce jako politického územního společenství občanů a obce jako právního subjektu v soukromoprávních vztazích. Podstata místního referenda spočívá ve formování politické vůle uvnitř společenství, kterou orgány obce mají teprve realizovat navenek. Z rozhodování v místním referendu nevznikají či nezanikají bezprostředně žádné soukromoprávní vztahy, podobně jako např. z odevzdání hlasů ve volbách. Jde o způsob, jímž občané mohou usměrňovat v konkrétních otázkách veřejného zájmu politickou reprezentaci obce, a vůči této reprezentaci rozhodnutí v místním referendu ve smyslu §49 zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu (ZMR) také výhradně směřuje. Výsledek referenda spočívající v tom, že občané obce vyjadřují nesouhlas s realizací určitého developerského či průmyslového projektu na území obce, žádným způsobem neporušuje ani nemůže porušit právní normy ve smyslu §7 písm. d) ZMR. Takový výsledek je nutno interpretovat tak, že orgány obce jsou zavázány prosazovat názor občanů těmi prostředky, které jim právní řád dává k dispozici... Výsledkem referenda byla žalovaná ve smyslu §48 ZMR vázána, a objektivně – ze zákona nemohla dostát svojí smluvní povinnosti opětovně zařadit pozemky jako stavební do návrhu (změny) územního plánu. Podle §575 zákona č. 40/1964 Sb., občanského zákoníku, nastala dnem 24. 5. 2015, kdy bylo rozhodnuto v místním referendu, tzv. nás Vzhledem k povaze závazku a výše uvedenému účelu smlouvy, který vyplývá z jejího obsahu a byl oběma stranám smlouvy znám, tj. dosažení stavu, aby společnost ALTSTAEDTER vlastnila pozemky, na nichž bude možná výstavba rodinných domů, ztratila ostatní plnění žalované ze smlouvy, která se nestala nemožnými, pro sponzora hospodářský význam ve smyslu §352 odst. 3 obchodního zákoníku. Společnosti ALTSTAEDTER tak vzniklo právo od smlouvy ohledně těchto plnění odstoupit ledná nemožnost plnění, která měla za následek zánik uvedeného závazku žalované.“*

Výsledkem celého sporu bylo že Černolice musely vrátit peníze, které od investora obdržely, protože obec měla po zrušení změny územního plánu „opětovně zařadit pozemky jako stavební do návrhu změny územního plánu, kterou prováděla“.⁹

Odvolání a Nejvyšší soud

Obec se proti rozsudku odvolala. Výsledek druhého soudního řízení¹⁰ ale byl pro samosprávu stejně špatný. Rozsudek byl potvrzen a obci jen narostly výdaje o desítky tisíc korun. Soud druhého stupně konstatoval: „Soud I. stupně podle názoru odvolacího soudu rovněž sponzorskou smlouvu posoudil správně jako tzv. *inominátní smlouvu* a správně ji shledal jako uzavřenou platně Sponzorská smlouva obsahuje jasná a určitá ujednání, předmět závazků obou stran je upraven dostatečně určitě. Tato smlouva není ani v rozporu s právními předpisy. Obec je oprávněna zavazovat se v rozsahu své samostatné působnosti, což také ve sponzorské smlouvě učinila, když se zavázala pouze k zařazení pozemků jako stavebních do územního plánu, avšak nezavázala se k tomu, že takovýmto způsobem bude územní plán schválen Ani její závazek vydat sponzorovi souhlas s vydáním územního a stavebního rozhodnutí pro stavbu rodinných domů a závazek neklást projektu žádné překážky není v rozporu s pravomocí v rozsahu její samostatné působnosti. Proto i odvolací soud shledává uzavřenou sponzorskou smlouvu jako platnou.“

Nejvyšší soud dovolání obce odmítl.¹¹

Co z toho všeho vyplývá

Z celého případu vyplývá několik poučení:

1. Obce by se neměly zavazovat k žádnému ovlivnění podoby územního plánu.
2. Ve smlouvě by měly být závazky jasně specifikovány: závazek „neklást projektu žádné překážky“ je nesmyslný, protože obci nadmíru svazuje ruce. Smlouva musí předně respektovat postavení obce jako veřejnoprávní korporace, musí vycházet z její povinnosti hájit zájmy občanů a musí vždy a za všech okolností respektovat právní předpisy.
3. Ve smlouvě musí být vždy jasná výhrada ve vztahu k místnímu referendu nebo k jiným okolnostem, které mohou ovlivnit výsledek procesu a za které obec nenese odpovědnost.
4. I kdybychom připustili, že se obec může zavázat k tomu, že schválí podnět na zařazení určitých pozemků ke konkrétnímu funkčnímu využití v návrhu na pořízení územního plánu nebo jeho změny, otázkou zůstává, jestli se obec smlouvou může zavázat k úkonu opakovaně až do

⁹ Rozsudek Okresního soudu Praha – západ, ze dne 5. 12. 2018, č. j. 7 C 123/2018–134..

¹⁰ Rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 11. 3. 2020, č. j. 21 Co 240/2019- 255.

¹¹ Usnesení NS č.j. 23 Cdo 129/2021-291 ze dne 28. 4. 2021.

okamžiku, kdy je konečně projekt definitivně „protlačen“ nebo jestli se zavazují jen k jednomu takovému úkonu, a pokud dojde ke zrušení změny územního plánu nebo třeba územního rozhodnutí, nemusí již znovu svůj souhlas znovu dát. Na takovou situaci by samozřejmě měla být smlouva připravena, protože obec podle našeho názoru nemůže odpovídat za výsledek, který nemůže v zákonných mezích ovlivnit.

Jak je vidět, obce jsou ve složité situaci. Developeři tlačí na změny územních plánů, protože to je to, co pro realizaci záměrů potřebují. Obce si ale musí uvědomit, že jsou v silnějším i odpovědnějším postavení a že musí vždy hájit zájem obce a zájem svých občanů. Obce mohou zvážit, že do smluv o spolupráci s investory doplní např. odkládací podmínky. Pak ujednání s investorem nabydou účinnosti až tehdy, pokud dojde ke změně územního plánu v zákonném procesu – obec se tímto nezavazuje ke konkrétní změně územního plánu a k ovlivňování procesu pořizování nebo schvalování územního plánu. Pokud ke změně nedojde a podmínka nebude splněna, např. kvůli nesouhlasu dotčených orgánů nebo výsledku referenda, nedojde k plnění podle smlouvy. Pokud ke změně dojde, teprve tehdy se budou strany smlouvou řídit a realizovat další závazky z ní vyplývající.

Pokud jde o závazky obce coby účastníka územního a stavebního řízení, jsou tyto za určitých podmínek přípustné.

Proč je absolutně nevhodná úprava v novém stavebním zákoně

Zákon č. 283/2006 Sb., stavební zákon upravuje plánovací smlouvy „převratně“ – v neprospěch obcí a s mnoha riziky pro zastupitele. Označuje je za veřejnoprávní smlouvy (byť obsahují mnoho soukromoprávních závazků) a dovoluje v § 131 odst. 1, aby se obce mj. zavázaly k tomu, že:

- učiní kroky k vydání územně plánovací dokumentace, v případě, že záměr nelze uskutečnit bez předchozího vydání územně plánovací dokumentace,
- po sjednanou dobu nevydá nebo nezmění územně plánovací dokumentaci nebo neučiní jiný úkon, který by ztížil nebo vyloučil uskutečnění záměru,
- po dobu trvání plánovací smlouvy nebude ve správních nebo soudních řízeních týkajících se povolení záměru uplatňovat návrhy, vyjádření a opravné prostředky, které by byly v rozporu s obsahem uzavřené plánovací smlouvy.

Z toho je patrné, že nový stavební zákon umožní obcím a investorům jednat tak, jak to dosud soudy i ministerstvo vnitra vnímaly jako rozporné se zákonem a nevhodné z hlediska výkonu veřejné moci. Musíme se nechat překvapit tím, jak na novou právní úpravu budou hledět soudy a zda časem obstojí či nikoliv.