

Zuzana Cvrčková

Rozpor plánovacích smluv dle § 130 nového stavebního zákona se ZZVZ

Rok po nabytí účinnosti plánovacích smluv dle § 130 nového stavebního zákona¹⁾ projednává Úřad pro ochranu hospodářské soutěže („dále ÚOHS“) podnět, kterým se namítá rozpor plánovacích smluv se zákonem o zadávání veřejných zakázek.²⁾

Dle podnětu dochází k porušování zákona o zadávání veřejných zakázek v případech, kdy investor v rámci svého developerského projektu namísto uhrazení peněžitého příspěvku na infrastrukturu provede stavební práce na infrastruktuře napřímo, jelikož by v takových případech měla být zadána veřejná zakázka na stavební práce postupem dle zákona.

V článku se budeme věnovat úskalím plánovacích smluv z hlediska jejich potenciálního rozporu se ZZVZ. Soustředít se budeme především na otázku, zda je zadavatel povinen zadat veřejnou zakázku na stavební práce postupem dle ZZVZ v případě, kdy investor provede stavební práce na infrastruktuře na vlastní náklady bez přímé finanční spoluúčasti obce. Danou problematiku posoudíme jak z hlediska českého práva, tak z hlediska práva Evropské unie a soudní praxe Soudního dvora Evropské unie.

1. Definice plánovacích smluv

Plánovací smlouvou podle § 130 nového stavebního zákona se rozumí veřejnoprávní smlouva, kterou zpravidla uzavírá obec se stavebníkem, a jejímž obsahem je **vzájemná povinnost stran poskytnout si součinnost** při uskutečnění záměru stavebníka a postupovat při jeho uskutečňování ujednaným způsobem (dále „**plánovací smlouva**“).³⁾

Typickým příkladem plánovací smlouvy je smlouva s investorem (stavebníkem) na výstavbu nové obytné čtvrti, obchodního centra, výrobní či logistické zóny, kanceláří, sportovišť, veřejné infrastruktury atd. Pro zjednodušení se v článku zaměříme na plánovací smlouvu uzavíranou mezi obcí a investorem na vybudování nové obytné čtvrti.⁴⁾

Běžnou součástí plánovacích smluv je finanční či věcné plnění investora, jak v souvislosti s výstavbou veřejné infrastruktury nebo jiných staveb vyvolaných jeho stavebním záměrem,⁵⁾ tak v návaznosti na zhodnocení pozemku vydáním

¹⁾ Zákon č. 283/2021 Sb., stavební zákon (dále též „**NStZ**“).

²⁾ Zákon č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek (dále „**ZZVZ**“).

³⁾ § 131 NStZ vymezuje bližší příklady součinnosti, jakož i dalších práv a povinností smluvních stran.

⁴⁾ Z toho důvodu budeme dále v textu používat termíny obec a investor.

⁵⁾ Jedná se o náklady na vyvolanou veřejnou infrastrukturu (tedy vyplývající z obecného zájmu

či změnou územně plánovací dokumentace (typicky dojde-li ke změně územního plánu, která umožní zastavitelnost pozemku, na němž chce investor realizovat svůj stavební záměr). Dle našeho názoru lze však po investorevi legitimně požadovat plnění za zhodnocení pozemku i tehdy, kdy stavební záměr investora nevyžaduje změnu územního plánu.⁶⁾

2. Právní úprava plnění investora

České právní předpisy neuvádějí výslovnou povinnost investora poskytnout obci uvedené finanční či věcné plnění, nový stavební zákon pouze uvádí, že se investor k uvedenému **může zavázat**.⁷⁾

V praxi přitom obce po investorech plnění zpravidla požadují, mnoho obcí má dokonce vlastní metodiku pro spolupráci s investory, jež předvídatelně stanoví podmínky vzájemné spolupráce. Ministerstvo pro místní rozvoj v srpnu 2024 vydalo metodickou **Pomůcku k aplikaci plánovacích smluv**, která blíže rozpracovává možnosti závazků obce a stavebníka, jakož i příklady konkrétních metod výpočtu.⁸⁾

Kromě výše uvedeného by smluvní strany měly mít při sjednávání podmínek plánovacích smluv na paměti i aplikaci ZZVZ. Předně bychom chtěli upozornit, že pokud obec zamýšlí přispět investorevi na věcné plnění (typicky na vybudování veřejné infrastruktury, např. navýšení kapacity mateřských škol), je nutné dbát na limity pro veřejné zakázky malého rozsahu.

3. Úskalí slev a finanční spoluúčasti obce

Pokud obec v rámci uzavírání plánovacích smluv (nebo smluv souvisejících – např. kupních smluv atd.) poskytne investorevi **finanční plnění**, např. na vybudování infrastruktury (ať už ve formě přímé finanční spoluúčasti, sjednání kompenzací, zápočtů či slev), které **překročí limity pro zakázky malého rozsahu, tedy 9 milionů korun českých u stavebních prací a 3 miliony korun českých u dodávek a služeb**,⁹⁾ jednání obce by mohlo **naplňovat znaky veřejné**

na zajištění rozvoje území, např. navýšení kapacity mateřských či základních škol, zdravotnických zařízení, vybudování sportovišť, kulturních zařízení, zelených ploch, parků aj.), nikoli o náklady na nezbytnou veřejnou infrastrukturu ve smyslu § 193 odst. 1 písm. e) nového stavebního zákona, které nese pouze investor. Srov. str. 20 a 21 In: Ministerstvo pro místní rozvoj ČR: Plánovací smlouvy – Pomůcka k aplikaci. 2014. Dostupné zde: <<https://mmr.gov.cz/getmedia/08abee14-6530-4a19-9ffa-931851d3482b/Planovaci-smlouvy-2024-07-16.pdf.aspx?ext=.pdf>> [citováno 8. července 2025].

⁶⁾ To ostatně potvrzuje i příloha č. 9 pražské Metodiky spoluúčasti investorů, verze 5.0 – 2021 „z důvodu transparentnosti a souměřitelnosti sousedících území“, a připouští přitom uplatnění nižšího tarifu. Dostupné zde: <https://praha.eu/documents/d/praha/priloha_c_9_3642568> [citováno 8. července 2025].

⁷⁾ Srov. § 131 odst. 3 NStZ: „Stavebník se může v plánovací smlouvě zavázat zejména k

- a) účasti na výstavbě veřejné infrastruktury nebo jiných staveb nebo opatření vyvolaných záměrem,
- b) převzetí nákladů na výstavbu veřejné infrastruktury nebo veřejně prospěšných staveb nebo opatření vyvolaných záměrem...
- e) poskytnutí peněžního nebo věcného plnění za zhodnocení pozemku vydáním územně plánovací dokumentace; v plánovací smlouvě lze sjednat i jeho účel.“

⁸⁾ Dostupné zde: <<https://mmr.gov.cz/getmedia/08abee14-6530-4a19-9ffa-931851d3482b/Planovaci-smlouvy-2024-07-16.pdf.aspx?ext=.pdf>> [citováno 8. července 2025].

⁹⁾ Viz § 27 ZZVZ. Před 2. 4. 2025 činily limity 6 milionů Kč a 2 miliony Kč, k navýšení došlo novelou

zakázky, kterou by obec byla povinna provést v zadávacím řízení. Jinými slovy, při překročení uvedených limitů se obec vystavuje riziku spáchání přestupku, tím, že nedodrží pravidla stanovená ZZVZ, přičemž tím ovlivní nebo může ovlivnit výběr dodavatele, a zadá veřejnou zakázku.¹⁰⁾ ÚOHS tak může obci udělit pokutu až do výše 10 % ceny veřejné zakázky.¹¹⁾

Výše uvedené potvrzuje i praxe ÚOHS, kdy úřad v roce 2024 posuzoval případ obce Moravská Třebová, jež poskytla investorovi slevu 25 milionů Kč z kupní ceny na pozemky z důvodu, že investor namísto obce vybuduje veřejnou infrastrukturu. ÚOHS dospěl k závěru, že obec měla postupovat dle ZZVZ a uložil obci **pokutu** ve výši 400 000 Kč.¹²⁾

S uvedeným závěrem ÚOHS lze zcela souhlasit. Jak však vyplývá z rozhodovací praxe Soudního dvora Evropské unie, k rozporu se ZZVZ může dojít i tehdy, pokud obec uvedené limity nepřesáhne.

4. Úskalí věcného plnění investora bez finanční spoluúčasti obce

Při uzavírání plánovacích smluv se v praxi investor běžně zavazuje poskytnout obci (mnohdy až mnohamilionové) věcné plnění (typicky na budování infrastruktury) v souladu se smlouvou a případnou metodikou, aniž by obec poskytovala investorovi protiplnění, resp. protiplnění nepřesáhne limity pro zakázku malého rozsahu. Je takový postup v souladu se ZZVZ? Představují uvedené stavební práce veřejnou zakázku, která by měla být zadána postupem dle ZZVZ?

Rozsudek C-399/98 (město Milán)

Těmito otázkami se zabýval rozsudek Soudního dvora¹³⁾ C-399/98 ze dne 12. července 2001, při rozhodování o předběžných otázkách ve sporu mezi Řádem architektů v provincii Milán a Lodi spolu s Národní radou architektů a dalšími (na straně žalobců) a městem Milán, developerem Pirelli a dalšími společnostmi (na straně žalovaných) ohledně projektu Scala 2001 v Milánu.

Projekt vedle přestavby divadla La Scala zahrnoval také spornou výstavbu nového divadla Teatro alla Bicocca,¹⁴⁾ které mělo vzniknout ve čtvrti Bicocca, v níž společnost Pirelli jako vlastník a developer spolu s dalšími soukromými subjekty prováděla přeměnu starého průmyslového areálu na rozsáhlý komplex budov.

č. 69/2025 Sb., kterým se mění zákon č. 215/2004 Sb., o úpravě některých vztahů v oblasti veřejné podpory a o změně zákona o podpoře výzkumu a vývoje, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony.

¹⁰⁾ Viz § 268 odst. 1 písm. a) ZZVZ.

¹¹⁾ Viz § 268 odst. 2 písm. a) ZZVZ.

¹²⁾ Původní výše pokuty byla 1 milion Kč, předseda ÚOHS však v rámci rozhodování o rozkladu částku snížil. Srov. rozhodnutí ÚOHS č.j. ÚOHS-14311/2023/500 ze dne 14. 4. 2023, dostupné zde: <<https://www.uohs.cz/cs/verejne-zakazky/sbirky-rozhodnuti/detail-19003.html>> [citováno 8. července 2025] a rozhodnutí předsedy ÚOHS č.j. ÚOHS-21801/2023/162 ze dne 16. 6. 2023, dostupné zde: <<https://uohs.gov.cz/cs/verejne-zakazky/sbirky-rozhodnuti/detail-19004.html>> [citováno 8. července 2025].

¹³⁾ Jde o rozsudek šestého senátu Soudního dvora (Evropského soudního dvora). Název Soudní dvůr Evropské unie byl zaveden až na základě Lisabonské smlouvy účinné od 1. 12. 2009. Pro zjednodušení však budeme dále v textu používat buď pojmy „Soudní dvůr“ nebo „SDEU“.

¹⁴⁾ Oficiální název divadla zní Teatro degli Arcimboldi.

Město Milán uzavřelo s developerem smlouvu, přičemž žalobci se obrátili na italský správní soud, aby **zrušil rozhodnutí města Milán**, které stanovilo bližší podmínky pro výstavbu z důvodu porušení nejen italského práva, ale i komunitárního práva. Žalobci argumentovali, že výstavba Teatro alla Bicocca představuje **veřejnou zakázku na stavební práce**, jež měla být zadána v zadávacím řízení.

Dle italského práva je investor, jemuž je vydáno stavební povolení, povinen hradit **příspěvek na infrastrukturu**, přičemž se investor může zavázat k přímému provedení prací na infrastrukturu a tyto práce plně či částečně započíst vůči dlužné částce (příspěvku na infrastrukturu). Povolení k provedení prací na infrastrukturu uděluje obec za předpokladu, že uvedené práce jsou ve veřejném zájmu.¹⁵⁾

Italský správní soud dospěl k závěru, že by italské právní předpisy neměly být použity, jelikož umožňují vybudovat infrastrukturu v hodnotě přesahující limity zadávacích směrnic bez výběrového řízení. Požádal tedy Soudní dvůr o **rozhodnutí o předběžné otázce**, zda vnitrostátní právní úprava, která umožňuje investorovi provést práce na infrastrukturu přímo, a to formou úplného nebo částečného započtení na splatný příspěvek na infrastrukturu, je v rozporu se směrnicí 93/37/EHS s ohledem na přísné zásady zadávání veřejných zakázek, které členským státům ukládá právo Společenství pro všechny veřejné práce **v hodnotě 5 milionů EUR a více?**¹⁶⁾

Představuje věcné plnění investora veřejnou zakázku na stavební práce?

Soudní dvůr se nejprve zabýval otázkou, zda přímá realizace prací na infrastrukturu ze strany investora představuje veřejnou zakázku na stavební práce dle čl. 1(a) směrnice 93/37/EHS, přičemž po zkoumání celé řady aspektů (zejména osoby zadavatele, dále zda stavební práce odpovídají definici veřejných zakázek na stavební práce¹⁷⁾ vč. veřejné prospěšnosti staveb,¹⁸⁾ existence smlouvy) dospěl ke kladnému závěru.¹⁹⁾ Takový výklad dle Soudního dvora zaručuje otevřenost hospodářské soutěže.

Ačkoli Soudní dvůr rozhodoval dle směrnice 93/37/EHS, která již dnes není platná, dle našeho názoru je tento závěr plně přílehlavý i na platnou Směrnici 2014.²⁰⁾

¹⁵⁾ Srov. odst. 16 až 18, 22 a 24 rozsudku C-399/98 (město Milán).

¹⁶⁾ Srov. odst. 37 rozsudku C-399/98 (město Milán). Pozn. směrnice 93/37/EHS je již neúčinná. Platná směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/24/EU ze dne 26. února 2014, o zadávání veřejných zakázek a o zrušení směrnice 2004/18/ES („**směrnice 2014/24/EU**“) v čl. 4 stanoví, že směrnice se vztahuje na veřejné zakázky na stavební práce, jejichž odhadovaná hodnota bez DPH je rovná nebo vyšší než **5538000 EUR**.

¹⁷⁾ Definice veřejných zakázek na stavební práce dle čl. 1(a) směrnice 93/37/EHS: „zakázky sjednané písemně úplatnou smlouvou mezi zhotovitelem a zadavatelem uvedeným v písmeni b), jejichž předmětem je buď provedení, nebo jak provedení, tak návrh stavebních prací, které patří k činnostem uvedeným v příloze II, nebo stavby uvedené níže v písmeni c) nebo provedení stavební práce, která odpovídá požadavkům určeným zadavatelem.“

¹⁸⁾ Srov. odst. 68 rozsudku C-399/98 (město Milán).

¹⁹⁾ Srov. odst. 50 a 58 až 61 rozsudku C-399/98 (město Milán).

²⁰⁾ Definice dle čl. 2 odst. 1 bod 6) směrnice 2014/24/EU: „veřejnými zakázkami na stavební práce“ se rozumějí veřejné zakázky, jejichž předmětem je jedno z následujících plnění: a) provedení, nebo

Je splněna podmínka úplatnosti?

Soud poté přistoupil ke stěžejní otázce, zda smlouva obsahuje **prvek úplatnosti**.

Dle Soudního dvora se „úplatná povaha smlouvy vztahuje **na protiplnění**, které má dotyčný orgán veřejné moci obdržet za provedení stavebních prací, které jsou předmětem smlouvy uvedené v čl. 1 písm. a) směrnice a které budou k dispozici orgánu veřejné moci“.²¹⁾

V daném případě italské právo váže vydání stavebního povolení na povinnost investora nést náklady na primární infrastrukturu,²²⁾ jakož i část nákladů na sekundární infrastrukturu²³⁾ potřebnou pro projekt nebo na jiné práce potřebné k napojení dotyčného území na veřejné služby. Investor přitom může dané práce vykonat napřímo formou úplného nebo částečného započtení proti příspěvku na infrastrukturu.²⁴⁾

Soudní dvůr shledal, že vnitrostátní úprava, která umožňuje, aby investor²⁵⁾ bez uplatnění postupů pro zadávání veřejných zakázek napřímo provedl práce na infrastruktuře, jejichž hodnota přesahuje finanční limity dle směrnice, prostřednictvím úplného nebo částečného započtení proti příspěvku na infrastrukturu, je **v rozporu se směrnicí**. Dochází tím k **potlačení opravdové hospodářské soutěže**, přičemž směrnice zajišťuje, aby zadavatelé nezvýhodňovali určité dodavatele.²⁶⁾

Soudní dvůr v této souvislosti vyložil pojem „započtení“ tak, že pokud obec souhlasí s tím, že investor provede práce na infrastruktuře napřímo, obec se tím vzdává vymáhání dlužné částky za příspěvek na infrastrukturu.²⁷⁾

V tomto ohledu se Soudní dvůr ztotožnil s pohledem italského správního soudu, že investor **neposkytuje stavební práce bezúplatně**, ale že věcným plněním hradí ve stejné hodnotě dluh (tj. příspěvek na infrastrukturu) vůči obci. Skutečnost, že lze tento závazek splnit jednou ze dvou forem – buď peněžitou platbou nebo přímým provedením prací – neznamená, že základ závazku

projekt i provedení stavebních prací vztahujících se k některé z činností uvedených v příloze II; b) zhotovení, nebo projekt i zhotovení stavby; c) realizace stavby jakýmkoli způsobem, který odpovídá požadavkům stanoveným veřejným zadavatelem, jenž má rozhodující vliv na druh nebo projekt stavby“. Požadavek úplatnosti a písemné formy smlouvy stanoví čl. 2 odst. 1 bod 5) směrnice 2014/24/EU.

²¹⁾ Srov. odst. 77 rozsudku C-399/98 (město Milán), přeloženo z anglického originálu.

²²⁾ Dle italského práva primární infrastruktura zahrnuje obytné ulice, plochy pro volný čas, parkovací plochy, kanalizace, sítě pro rozvod vody, elektřiny a plynu, pouliční osvětlení a formální parky a zahrady; srov. odst. 19 rozsudku C-399/98 (město Milán).

²³⁾ Dle italského práva sekundární infrastruktura zahrnuje předškolní zařízení; základní a střední školy; budovy a areály pro vysokoškolské a další vzdělávání zařízení; místní trhy; obecní pobočky; kostely a jiné církevní budovy; místní sportovní zařízení; komunitní centra; kulturní a zdravotnická zařízení a místní parky a zahrady; srov. čl. 20 rozsudku C-399/98.

²⁴⁾ Srov. odst. 17, 79 a 80 rozsudku C-399/98 (město Milán).

²⁵⁾ V daném případě držitel stavebního povolení, srov. odst. 100 a 103 rozsudku C-399/98 (město Milán).

²⁶⁾ Srov. odst. 52 rozsudku C-399/98 (město Milán).

²⁷⁾ Srov. odst. 81 rozsudku C-399/98 (město Milán).

Lze rozlišovat dle zvolené alternativy. Úplatná povaha smlouvy je tím považována za splněnou.²⁸⁾

Směrnice se tak uplatní tehdy, pokud odhadovaná hodnota zakázky bez DPH odpovídá nebo převyšuje stanovený finanční limit. Jinými slovy, pokud zakázka na stavební práce přesahuje hodnotu dle směrnice, je obec povinna postupovat v souladu s jejími pravidly.²⁹⁾

Vlastnictví pozemku nehraje roli, důležitý je hospodářský zájem obce

V této souvislosti neuspěly námitky, že město nemůže zvolit dodavatele stavby, vzhledem k tomu, že pozemek není ve vlastnictví města. Dle Soudního dvora tato skutečnost nemůže odůvodnit nepoužití směrnice, jelikož by o z hospodářské soutěže vylučovalo provádění stavebních prací, na které by se jinak směrnice vztahovala. Podobně ani skutečnost, že práce na infrastruktuře provádí investor vlastním jménem před jejich předáním obci, obec nezabavuje jejího postavení zadavatele ve vztahu k provádění těchto prací.³⁰⁾

V tomto ohledu dodáváme, že z rozsudku Soudního dvora C-451/08 (Helmut Müller) z 25. března 2010 vyplývá, že pojem veřejné zakázky na stavební práce „*nevyžaduje, aby stavební práce, které jsou předmětem zakázky, byly fakticky nebo fyzicky provedeny na účet veřejného zadavatele v případě, že tyto práce jsou prováděny v přímém hospodářském zájmu tohoto zadavatele.*“³¹⁾ (zvýrazněno dodatečně)

Hospodářský zájem je dán jasně tehdy, stane-li se veřejný zadavatel **vlastníkem výsledku** stavebních prací nebo stavby, jež jsou předmětem zakázky. Hospodářský zájem může být rovněž shledán tehdy, pokud veřejný zadavatel má právní titul, který mu zajišťuje možnost volně disponovat se stavbami, které jsou předmětem zakázky, **s cílem jejich veřejného určení**. Do třetice SDEU uzavírá, že hospodářský zájem může dále spočívat v „*ekonomických výhodách, které by mohly veřejnému zadavateli plynout z budoucího užívání nebo prodeje stavby, tím, že se finančně účastní provedení stavby, nebo v rizicích, které na sebe bere v případě hospodářského neúspěchu stavby.*“³²⁾ (zvýrazněno dodatečně)

Pro úplnost uvádíme, že Soudní dvůr připouští, že není nutné, aby obec zadávala zakázky přímo. Účinnosti směrnice by se nedotklo, pokud by na základě vnitrostátní úpravy obec požadovala po investrovi, aby provedl práce na infrastruktuře v souladu s postupy dle směrnice.³³⁾

Jsou závěry rozsudku aplikovatelné i na českou právní úpravu?

Rozsudek Soudního dvora C-399/98 (město Milán) stojí na závěru, že italská právní úprava stanovila výslovnou povinnost investora poskytnout příspěvek na infrastrukturu.

²⁸⁾ Srov. odst. 84 až 86 rozsudku C-399/98 (město Milán).

²⁹⁾ Srov. odst. 98 a 99 rozsudku C-399/98 (město Milán).

³⁰⁾ Srov. odst. 88 a 95 rozsudku C-399/98 (město Milán).

³¹⁾ Srov. odst. 58 rozsudku C-451/08 (Helmut Müller).

³²⁾ Srov. odst. 51 až 53 rozsudku C-451/08 (Helmut Müller).

³³⁾ Srov. odst. 100 rozsudku C-399/98 (město Milán).

Na tomto místě vyvstává otázka, zda se závěry rozsudku uplatní i v českém právním prostředí, kde příspěvek na infrastrukturu není výslovně zakotven v právní úpravě, ale je sjednán pouze smluvně, přičemž jeho výše může vycházet z případných doporučujících metodik.

Zastáváme názor, že v tomto případě hraje rozhodující roli, že povinnost uhradit příspěvek na infrastrukturu je zakotven ve smlouvě. Skutečnost, že české právo nestanoví povinnost investora hradit příspěvek na infrastrukturu, nemůže mít vliv na vyloučení pravidel směrnice 2014/24/EU, resp. ZZVZ. Ostatně dle ZZVZ se za zadání veřejné zakázky považuje uzavření úplatné písemné **smlouvy**.³⁴⁾

Tyto závěry podporuje rovněž rozsudek SDEU C-451/08 (Helmut Müller), z něhož plyne, že pojem veřejné zakázky „*vyžaduje, aby úspěšný uchazeč měl přímo nebo nepřímo povinnost provést stavební práce, které jsou předmětem zakázky, a aby splnění této povinnosti mohlo být soudně vymáháno podle pravidel stanovených vnitrostátním právem.*“³⁵⁾ (zvýrazněno dodatečně)

Podobně jako v případě města Milán tak lze vyložit, že pokud investor na základě smlouvy provede práce na infrastruktuře napřímo, obec se tím fakticky vzdává vymáhání odpovídajícího finančního příspěvku.³⁶⁾

Lze hodnotu zakázky určovat pouze dle výše spoluúčasti obce?

Z § 2 odst. 1 ZZVZ vyplývá, že zadáním veřejné zakázky se rozumí uzavření **úplatné** smlouvy mezi zadavatelem a dodavatelem. § 16 ZZVZ stanoví, že předpokládanou hodnotou veřejné zakázky je **zadavatelem předpokládaná výše úplaty** za plnění veřejné zakázky vyjádřená v penězích.

Jakkoli by se dle striktně gramatického výkladu mohlo zdát, že je rozhodující pouze plnění (přímá) úplata od zadavatele, s konformním výkladem rozsudku Soudního dvora C-399/98 se ztotožňuje i důvodová zpráva k ZZVZ, jež uvádí, že úplata může být „*realizována jinou formou, například zadavatel platí tím, že se vzdává potenciálních příjmů nebo dochází k zápočtům plnění obou smluvních stran.*“ (zvýrazněno dodatečně)

Nelze tedy přisvědčit výkladu, kterým by se uplatnění pravidel pro zadávání veřejných zakázek omezilo jen na pouhý výpočet, že nepřesáhne-li příspěvek obce na stavební práce 9 milionů, k porušení ZZVZ dojít nemůže. Takový výklad by byl ostatně v přímém rozporu se závěry rozsudku SDEU C-399/98 (město Milán), v němž pro posouzení věci byla **stěžejní hodnota veřejné zakázky na stavební práce** (bez DPH).³⁷⁾

³⁴⁾ Srov. § 2 odst. 1 a § 51 odst. 3 ZZVZ.

³⁵⁾ Srov. odst. 63 rozsudku C-451/08 (Helmut Müller).

³⁶⁾ Srov. odst. 81 rozsudku C-399/98 (město Milán).

³⁷⁾ Srov. odst. 98 rozsudku C-399/98 (město Milán).

Do hodnoty zakázky se počítají příjmy i od třetích osob

Pro úplnost uvádíme, že v souladu s čl. 19 preambule směrnice 2014/24/EU je potřeba pro odhad hodnoty veřejné zakázky „zohlednit *veškeré příjmy, ať už jsou obdrženy od veřejného zadavatele nebo od třetích osob.*“ (zvýrazněno dodatečně)

Tento závěr vyplývá i z rozsudku SDEU C-220/05 (Jean Auroux a další v. Commune de Roanne) z 18. ledna 2007, který potvrdil, že celkovou hodnotu zakázky na stavební práce je třeba určit „z pohledu *potenciálního uchazeče*“, aby mohl posoudit, zda je pro něj zakázka zajímavá.³⁸⁾

V posuzované věci měl zhotovitel postavit zábavní centrum, přičemž určité části (multikino a obchodní prostory) měly být po jejich výstavbě prodány třetím osobám, zatímco jiné části (parkoviště, přístupové cesty a veřejné prostory) měly být úplatně převedeny na obec.

Soudní dvůr nepřisvědčil argumentaci, že prodej staveb třetím osobám nelze hodnotit jako veřejnou zakázku, ale jako „pouhé nabytí nemovitostí“. Soudní dvůr dovedl, že výstavba zábavního centra představuje stavební práce mj. z hlediska hospodářské funkce výsledku, čímž je přilákání obchodní činnosti a služeb do nádražní čtvrti.³⁹⁾ Dále dovedl, že v daném případě „*proky služeb obsažené v dohodě, totiž nabytí pozemků, pořízení finančních prostředků, uspořádání architektonické a/nebo projektové soutěže, jakož i uvedení budov na trh, tvoří součást dokončení stavební práce.*“⁴⁰⁾ (zvýrazněno dodatečně)

Ačkoli se judikatura SDEU vztahuje na nadlimitní veřejné zakázky, jsme přesvědčeni, že pokud hodnota věcného plnění investora dosáhne limitů pro podlimitní zakázky, je nutné zadat zakázku postupem dle ZZVZ.

Závěry lze uplatnit i na podlimitní zakázky

Podlimitní zakázka je definována dle § 26 odst. 1 ZZVZ, tj. svou hodnotou přesahuje veřejnou zakázku malého rozsahu, avšak nedosahuje finanční limity pro nadlimitní veřejnou zakázku. Vyjádřeno v konkrétních číslech, finanční limit pro určení podlimitní veřejné zakázky na stavební práce je **vyšší než 9 milionu a nižší než 135 348 000 Kč.**⁴¹⁾

Především zdůrazňujeme, že hlavním smyslem zadávání veřejných zakázek je otevření hospodářské soutěže dodavatelům, včetně dodržování základních zásad, zejména rovného zacházení, zákazu diskriminace, proporcionality a transparentnosti.⁴²⁾

Nelze opomenout ani zásady sociálně a environmentálně odpovědného zadávání a inovací při vytváření zadávacích podmínek, hodnocení nabídek

³⁸⁾ Srov. odst. 52 a 57 rozsudku C-220/05 (Jean Auroux).

³⁹⁾ Srov. odst. 41 a 42 rozsudku C-220/05 (Jean Auroux).

⁴⁰⁾ Srov. odst. 46 rozsudku C-220/05 (Jean Auroux).

⁴¹⁾ Srov. § 27 ZZVZ a § 4 nařízení vlády č. 172/2016 Sb., o stanovení finančních limitů a částek pro účely zákona o zadávání veřejných zakázek.

⁴²⁾ Srov. § 6 ZZVZ a čl. 1 preambule směrnice 2014/24/EU.

a výběru dodavatele, které by mohly právě u stavebních prací najít široké uplatnění (zejména z hlediska snížení energetické náročnosti výstavby aj.).⁴³⁾

Domníváme se, že tyto zásady je nutné uplatnit nejen v případě, kdy věcné plnění investora z plánovacích smluv dosahuje hodnoty pro nadlimitní zakázky, ale i v případě zakázek podlimitních; tedy není důvod, aby plánovací smlouvy v tomto ohledu představovaly výjimku ze zadávacího řízení (dále k udělení výjimky pro plánovací smlouvy viz část článku).

Pokud tedy věcné plnění investora splňuje parametry podlimitní veřejné zakázky na stavební práce (při zkoumání celé řady faktorů obdobně jako v rozsudku SDEU C - 399/98 ve věci města Milán, zejména zda se zakázka realizuje ve veřejném zájmu, zda věcné plnění odpovídá definici stavebních prací, osoby zadavatele, existence smlouvy aj.), zadavatel je povinen postupovat dle ZZVZ. **Tedy mělo by být vyloučeno, aby veřejnou zakázku realizoval předem určený dodavatel (investor na základě plánovací smlouvy) bez výběrového řízení.**

Ostatně v hodnotě věcného plnění sjednaného na základě plánovací (či jiné) smlouvy mezi investorem a obcí je zahrnut i **zisk dodavatele**, v daném případě investora. Pokud by tedy investor provedl stavební práce bez výběrového řízení - aniž by byla dodržena pravidla otevřené soutěže, žádný jiný dodavatel by neměl možnost ani zvážit svou účast ve veřejné zakázce, natož realizovat zisk. Zveřejněním zakázky by přitom i jiní dodavatelé dostali šanci ucházet se o veřejnou zakázku.

Jinými slovy, věcné plnění investora lze připustit za splnění odkládací podmínky, že nabídka investora bude vybrána jako nejvhodnější postupem dle ZZVZ. V opačném případě by investor měl být povinen namísto věcného plnění poskytnout obci **plnění finanční**.

Nutno zmínit, že plnění investora v konečném důsledku **uhradí koncový uživatel**, tj. budoucí uživatel bytu (ať už kupující nebo nájemce). I z toho pohledu je vhodné, aby cena věcného plnění vycházela z otevřené soutěže.

Zároveň je potřeba uvést, že s postupem dle ZZVZ jsou neodmyslitelně spojeny jak **vyšší náklady na administrativu** zakázky, tak **vyšší časová náročnost**, zejména s ohledem na přípravu zadávací dokumentace, posouzení, zda dodavatelé splňují podmínky pro účast v zadávacím řízení a následné hodnocení nabídek. Z hlediska času může hrát významnou roli, pokud některý z (potenciálních) dodavatelů podá **námítky**, ať už proti zadávacím podmínkám nebo proti postupu zadavatele (typicky proti vyloučení daného dodavatele nebo výběru jiného dodavatele),⁴⁴⁾ nebo **návrh na ÚOHS** na zahájení řízení o přezkoumání úkonů zadavatele.⁴⁵⁾ Navzdory uvedenému lze uzavřít, že vyšší

⁴³⁾ Srov. § 6 odst. 4 ZZVZ. MPSV v této souvislosti vypracovalo Kontrolní list pro vyhodnocení sociálně a environmentálně odpovědného zadávání a inovací ve veřejné zakázce na stavební práce, dostupný zde: < <https://www.smocr.cz/Shared/Clanky/10509/sovz-kontrolni-list-stavebnictvi-s-komentarem.pdf> > [citováno 8. července 2025].

⁴⁴⁾ Srov. § 241 a násl. ZZVZ.

⁴⁵⁾ Srov. § 249 a násl. ZZVZ.

časové a finanční nároky na zadávací řízení nemohou být samy o sobě důvodem pro obcházení pravidel zadávání veřejných zakázek.

Zdánlivým světlem na konci tunelu pro obce a investory může být zavedení podlimitní výjimky pro plánovací smlouvy dle nového stavebního zákona, což však nepovažujeme za vhodné řešení, jak uvádíme dále.

Je vhodné zařadit plánovací smlouvy mezi podlimitní výjimky dle ZZVZ?

Mezi odbornou veřejností se diskutuje o zahrnutí plánovacích smluv mezi výjimky pro podlimitní veřejné zakázky dle § 30 ZZVZ.⁴⁶⁾

Ostatně v září 2024 byl v rámci legislativního procesu k novele ZZVZ⁴⁷⁾ předložen Poslanecké sněmovně před III. čtením pozměňovací návrh č. 4883,⁴⁸⁾ kterým by se do § 30 ZZVZ pod písm. s) doplnila výjimka, že zadavatel není povinen zadat v zadávacím řízení podlimitní veřejnou zakázku „zadanou na základě plánovací smlouvy podle stavebního zákona“. Hospodářský výbor k uvedenému pozměňovacímu návrhu nezaujal žádné stanovisko, narozdíl od ostatních návrhů.⁴⁹⁾ Uvedený pozměňovací návrh ZZVZ **nebyl** přijat.

Jsme přesvědčeni, že rozšíření výjimek i na plánovací smlouvy dle nového stavebního zákona nepředstavuje krok správným směrem z níže uvedených důvodů.

Plánovací smlouvy typově vybočují z okruhu výjimek

§ 29 ZZVZ a násl. stanoví obecné výjimky, kdy zadavatel není povinen zadat veřejnou zakázku v zadávacím řízení. Jedná se zejména o případy z oblasti ochrany základních bezpečnostních zájmů České republiky, utajovaných informací, je-li zakázka zadávána podle pravidel mezinárodní smlouvy nebo závazných pravidel mezinárodní organizace, dále určité právní služby, úvěr nebo zápůjčka, nabytí, nájem či pacht existující nemovitosti aj.

Výjimky pro podlimitní veřejné zakázky dle § 30 ZZVZ zahrnují kromě zakázek v souvislosti s bezpečností nebo obranou také dodávky nebo služby ve spojení s návštěvou ústavních činitelů jiných států, humanitární pomoci, stavební práce poskytované Vězeňskou službou ČR České republice, pořízení, údržba nebo obnova majetku ČR v zahraničí atd.

Jsme přesvědčeni, že plánovací smlouvy svou povahou vybočují z výčtu výjimek v § 29 a 30 ZZVZ, zejména vzhledem k tomu, že věcné plnění investora

⁴⁶⁾ Viz ADÁMKOVÁ M.: *Diskuse o regulaci zadávání veřejných zakázek nekončí. Veřejné zakázky v praxi.* Březen 2024, str. 4 - 6, dostupné zde: <https://www.sovz.cz/wp-content/uploads/2024/06/vz2_2024_tema.pdf> [citováno 8. července 2025].

⁴⁷⁾ Viz zákon č. 69/2025 Sb., kterým se mění zákon č. 215/2004 Sb., o úpravě některých vztahů v oblasti veřejné podpory a o změně zákona o podpoře výzkumu a vývoje, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony.

⁴⁸⁾ Viz <<https://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?t=724&o=9&>> [citováno 8. července 2025].

⁴⁹⁾ Srov. str. 2 Usnesení hospodářského výboru z 46. schůze ze dne 26. září 2024 k pozměňovacímu návrhu B.3.1, dostupné zde: <<https://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=245829>> [citováno 8. července 2025].

představuje veřejnou zakázku na stavební práce vybudované sice ve veřejném zájmu, avšak zpravidla v přímé souvislosti se stavebním (komerčním) zájmem investora.

Na okraj doplňujeme, že rozšíření výjimek pro nadlimitní zakázky o plánovací smlouvy prakticky nepřichází v úvahu, vzhledem k tomu, že výjimky pro nadlimitní zakázky vychází z čl. 7 a násl. zadávací směrnice.⁵⁰⁾

Se zavedením výjimky pro plánovací smlouvy dojde k odstranění limitů pro spoluúčasť obce

Jako hlavní riziko uplatnění výjimky však sledujeme, že by se již nadále neuplatnil limit 9 milionů pro finanční spoluúčasť obce na stavebních pracích prováděných investorem, což by mohlo vést k **velmi obtížně kontrolovatelnému obcházení pravidel pro veřejné zakázky na stavební práce**.

Podotýkáme, že obce se mohou v plánovacích smlouvách zavázat, že se budou podílet na přípravě, výstavbě nebo **financování** infrastruktury.⁵¹⁾ V extrémním případě by se obce mohly finančně podílet na věcném plnění investora až do výše 135 milionů Kč (formou různých slev a započtení), a to **bez výběrového řízení**.

Obdobně by se mohl vyskytnout nežádoucí jev, kdy by u největších developerských projektů mohlo docházet k **účelovému snižování hodnoty veřejné zakázky**, tak aby věcné plnění investora nepřesáhlo hodnotu nadlimitních zakázek. Ani z tohoto důvodu tedy nepovažujeme za vhodné, aby pro plánovací smlouvy existoval dvojí – naprosto odlišný – režim, přičemž jediný rozdíl by spočíval v tom, zda věcné plnění investora překročí částku 135 348 000 Kč nebo nikoli.

Případnému zavedení výjimky by tedy měla předcházet důkladná celospolečenská diskuse, a především zralá úvaha zákonodárce, aby se zavedením podlimitní výjimky pro plánovací smlouvy nedošlo k vyjití vaničky i s dítětem.

Shrnutí:

Při uzavírání plánovacích smluv dle § 130 a násl. nového stavebního zákona může dojít k porušení zákona o zadávání veřejných zakázek, pokud obec poskytne investorovi protiplnění vyšší než 9 milionů u stavebních prací nebo 3 miliony u dodávek a služeb, aniž by zadala veřejnou zakázku.

Ve světle rozsudku Soudního dvora Evropské unie C-399/98 (město Milán) však může dojít k porušení pravidel pro zadávání veřejných zakázek i tehdy, pokud investor v souvislosti se svým stavebním záměrem realizuje věcné plnění (typicky práce na veřejné infrastruktuře) na své náklady bez přímé finanční spoluúčasti obce a přesáhne-li hodnota díla stanovených finančních limitů dle směrnice.

⁵⁰⁾ Srov. § 29 ZZVZ a čl. 7 a násl. směrnice 2014/24/EU.

⁵¹⁾ Srov. § 131 odst. 2 písm. b) NSTZ.

Ačkoli se směrnice 2014/24/EU vztahuje pouze na nadlimitní zakázky, jsme přesvědčeni, že je nutné zadat veřejnou zakázku postupem dle ZZVZ i v případě, kdy věcné plnění dosáhne limitu pro podlimitní zakázky.

Dle rozsudku Soudního dvora Evropské Unie C-451/08 (Helmut Müller) při posuzování veřejné zakázky na stavební práce je rozhodující, zda je zakázka prováděna v přímém hospodářském zájmu zadavatele, nikoli zda je prováděna fyzicky na účet zadavatele.

Zařazení plánovacích smluv mezi podlimitní výjimky dle § 30 ZZVZ nepovažujeme za systematicky vhodné řešení, především by však v praxi mohlo docházet k velmi obtížně kontrolovanému obcházení pravidel pro veřejné zakázky na stavební práce, vzhledem k tomu, že by se již dále neuplatnily limity 9 milionů pro finanční spoluúcast obce na stavebních pracích prováděných investorem.

Klíčová slova: plánovací smlouvy, stavební zákon, hodnota veřejné zakázky, věcné plnění investora.

Conflict of planning contracts according to § 130 of the new Construction Act with the Public Procurement Act – summary:

The article addresses an issue whether planning contracts pursuant to Section 130 of the new Construction Act No. 283/2021 Coll. may violate the Public Procurement Act No. 134/2016 Coll.

From our perspective, the conclusion of planning contracts may violate the Public Procurement Act if the municipality provides the investor with a consideration exceeding CZK 9 million for construction works or CZK 3 million for supplies and services without awarding a public contract.

However, in the light of the judgment of the Court of Justice of the European Union C-399/98 (City of Milan), there is also an infringement of the public procurement rules if the investor, in connection with its construction project, carries out a material performance (typically public infrastructure works) at its own expense without direct financial participation by the municipality and if the value of the work exceeds the financial limits set by the Directive.

Although Directive 2014/24/EU applies only to above-limit contracts, we believe that it is necessary to award a public contract in accordance with the procedure under the Public Procurement Act even if the performance in kind reaches the limit for under-limit contracts.

We do not consider the inclusion of planning contracts among the exceptions for public procurement to be a systematically appropriate solution, but above all, in practice, it could be very difficult to control the circumvention of the rules for public works contracts, given that the 9 million limits for the municipality's financial participation in the works carried out by the investor would no longer apply.

Keywords: planning agreements, Construction Act, value of public contracts, material consideration of an investor.