

# DISKUZE

Martin Píry

## Obmedzenie vlastníckeho práva územným plánom v slovenskom právnom poriadku

### Úvod do problematiky

Realizácia územnej regulácie je jednou zo základných funkcií miestnej samosprávy. Prostredníctvom niektorého z typov územno-plánovacej dokumentácie sa prezentuje predstava zvolených zástupcov o podobe obce, ako aj ochrana zákonom predpokladané verejné záujmy v území. Samozrejme, aj v tejto činnosti verejnej správy na seba naráža konflikt verejného záujmu, reprezentovaného obcou a súkromných záujmov, predovšetkým v podobe subjektívnych práv. Vlastnícke právo je jedným zo základných subjektívnych práv, ktoré je reprezentuje koncept základných ľudských práv charakteristických pre demokratické štáty. Obmedzenie subjektívnych práv v demokraciách a krajinách, ktoré rešpektujú koncept základných ľudských práv (bez ohľadu na konkrétnu záväznosť medzinárodných dokumentov) je riešením *ultima ratio*, ktoré musí byť vždy realizované na základe preskúmania niektorých fundamentálnych otázok. Ide o skúmanie existencie verejného záujmu, subsidiarity a proporcionality v mechanizme, ktorý býva označovaný ako tzv. test proporcionality.

Možnosť obmedziť vlastnícke právo v zásade nie je témou diskusií a polemík. Podstatou verejného záujmu, ktorý je fundamentálnym dôvodom pre takéto obmedzenie, je práve byť korigujúcim nástrojom, ak na seba narazí subjektívny záujem fyzických a právnických osôb a záujem zvyčajne objektivizovateľný – teda verejný. Táto možnosť je priamo uvedená v ústave SR v článku 20 ods. 4, avšak ako už bolo uvedené, je spojená s povinnosťou skúmania otázok pomocou testu proporcionality a povinnosti náhrady za takéto obmedzenie. V osobitnom zákone č. 282/2015 Z.z. o vyvlastnení pozemkov a stavieb a obmedzení vlastníckeho práva v znení neskorších právnych predpisov je dokonca celý rad možností a postupov pri obmedzení vlastníckeho práva.

Pokiaľ v prípade rozhodnutí orgánov verejnej správy (individuálnych správnych aktov) v správnom práve nie je zásadný problém ani v teoretickej ani v praktickej rovine, problém normatívnych správnych aktov je už inou kategóriou, vyvolávajúcou polemiku.

Typickým príkladom normatívneho správneho aktu je v podmienkach regulácie územia územnoplánovacia dokumentácia, zvyčajne označovaná ako niektorý stupeň územného plánu.

Územný plán je normatívnym správnym aktom, ktorý bol v krátkodobej histórii Slovenska upravený v zákone č. 50/1976 Zb. o územnom plánovaní a stavebnom poriadku v znení neskorších právnych predpisov (ďalej len stavebný zákon). Tento právny predpis rozlišoval hierarchickú štruktúru územných plánov, to znamená územný plán zóny, územný plán obce, regiónu a koncepciu územného rozvoja Slovenska. Pre predmet nášho skúmania je relevantným územný plán obce a zóny. Tieto dva dokumenty boli v tejto právnej úprave prijímané vo forme všeobecne záväzného nariadenia obce.

Od 1. apríla 2024 je účinný nový zákon o územnom plánovaní v znení neskorších právnych predpisov. Pôvodným zámerom legislatívca bolo prijať dvojicu zákonov a to zákon č. 200/2022 Z.z o územnom plánovaní v znení neskorších právnych predpisov (ďalej len zákon o územnom plánovaní) a č. 201/2002 Z.z o výstavbe v znení neskorších právnych predpisov, ktoré sa mali dopĺňať a na seba nadväzovať. V krátkom období pred účinnosťou obidvoch právnych predpisov zákonodarca zákonom č. 46/2024 Z.z o zmene a doplnení niektorých právnych predpisov posunul účinnosť zákona č. 201/2002 Z.z o výstavbe v znení neskorších právnych predpisov a niektorých ustanovení zákona o územnom plánovaní. Dnes sme teda v situácii, že platí stále zákon z 1976 roku v znení zmien, okrem časti územného plánovania, ktoré je už upravené v osobitnej právnej úprave. Ani tento nový právny stav však zásadným spôsobom nerieši otázku konfliktu subjektívneho práva a územného plánu.

Komplikáciou v právo-aplikačnej praxi je aj to, že na rozdiel od susednej Českej republiky u nás neexistuje územný plán v podobe opatrenia všeobecnej povahy. Slovenská právna úprava nepozná ani podrobnú reguláciu opatrenia všeobecnej povahy, ako je tomu v českom správnom poriadku, t.j. v zákone č. 500/2004 Sb. správny rád v znení neskorších právnych predpisov (ďalej len český správny poriadok) ustanovenia § 171 nasl. tohto zákona. Tento inštitút je len okrajovo a zmätočne upravený v zákon č. 153/2001 Z.z o prokuratúre v znení neskorších právnych predpisov § 21 ods. 3 písm d., ktorý znie „opatrením orgánu verejnej správy so všeobecnými účinkami riadiaci správny akt vydaný v rámci výkonu pôsobnosti v oblasti verejnej správy, ktorý smeruje dovnútra štruktúry orgánov verejnej správy“. V slovenskom práve je však v prípade územného plánu možné hovoriť len o forme právneho predpisu – všeobecne záväzného nariadenie obce.

### Jadro problému

Všeobecne je v rámci slovenskej právnej doktríny ustálený kontroverzný názor, že územný plán nemôže obmedziť priamo vlastnícke právo a toto je možné len na základe individuálneho správneho aktu. V zásade je možné prezentovať tento názor tak, že priamo z územného plánu nevzniká obmedzenie vlastníckeho práva ani zmena obsahu vlastníckeho práva.<sup>1)</sup> Tento názor sa pritom

<sup>1)</sup> Porovnaj napríklad : BURDA, Eduard a ŠKROBÁK, Ján. „Niečo za niečo“ v územnom plánovaní,

odvoláva všeobecne na uznesenie III.ÚS 176/03 -6 Ústavného súdu SR, ktorý je v podstate recyklovaným a zrejme jediným argumentom v neprospech ochrany vlastníckeho práva v územnej regulácii. Tento na prvý pohľad teoretický diškurz však predstavuje významný právno- aplikačný problém. Pozemok pôvodne určený na zastavenie, napríklad v podobe hromadnej bytovej výstavby, kúpený za týmto účelom, je rozhodnutím obecného zastupiteľstva zmeniteľný na park a teda zelenú plochu bez možnosti stavebnej činnosti. Ide o relatívne veľmi často sa vyskytujúci problém, kedy z rôznorodých zvyčajne veľmi subjektívnych dôvodov zastupiteľstvo zmení charakter pozemku v zjavný neprospech vlastníka pozemku. Napadnutie takejto zmeny je prakticky nemožné. Ex offio tak môže urobiť len prokurátor a prípadne zainteresovaná verejnosť, ak má za to, že ide o vec týkajúcu sa životného prostredia. Ide o postup jednak podľa ustanovení zákona o prokuratúre a zákona č. 162/2015 Z.z Správny súdny poriadok v znení neskorších právnych predpisov a konkrétne jeho štvrtej časti. Prokurátor sa však zvyčajne zaoberá len otázkou procesných postupov pri prijímaní územného plánu. Dozorujúci orgán, ktorým je v našom prípade podľa zákona o územnom plánovaní Regionálny úrad pre územné plánovanie a výstavbu, rovnako skúma len splnenie procesných podmienok pre legalitu územného plánu. A keďže sa ustálil názor, že v tomto prípade zmenami a doplnkami územného plánu nie je možné priamo obmedziť vlastnícke právo, problematikou konfliktu so subjektívnym právom sa nemá ani dôvod zaoberať.

Fundamentálna otázka tak znie, či je z hľadiska charakteru územného plánu možné zmeniť kvalitu vlastníckeho práva najmä čo do jeho obsahu. Následne vzniká aj otázka, aké konzekvencie by mala pozitívna odpoveď.

Ako už bolo uvedené, kritickým sa zdá byť rozhodnutie Ústavného súdu<sup>2)</sup>, o ktoré sa opierajú najmä argumentácie v neprospech vlastníckeho práva. Kritická časť tohto uznesenia znie: „Ako vyplýva z vyššie uvedených zákonných ustanovení, uznesenie orgánu územnej samosprávy (obecného zastupiteľstva), ktorým bol schválený územný plán obce, nemožno považovať za rozhodnutie takého druhu a takých účinkov, ktoré by mohli mať za následok porušenie označených základných práv alebo slobôd navrhovateľa. Právo navrhovateľa podľa čl. 20 ods. 1 ústavy opísaným konaním nemožno porušiť. Schválený územný plán nie je rozhodnutím spôsobujúcim zmenu vlastníctva alebo akýmkoľvek spôsobom dotýkajúcim sa vlastníctva navrhovateľa. Až prípadným budúcim územným rozhodnutím (niektorým z nich) stavebného úradu a jemu predchádzajúcim rozhodnutím o vyvlastnení pozemku navrhovateľa by bolo možné porušiť aj ustanovenie čl. 20 ods. 4 ústavy.“ Paradoxne, Ústavný súd tu preferoval prísne formalistický prístup, ktorý, ako budeme ďalej argumentovať, je mimo rámca účelu zákona, ako aj systematického výkladu stavebného zákona, resp. legislatívy. Vo svojich iných skorších aj neskorších rozhodnutiach však tento súd odmieta takýto formalistický prístup, ktorý ide na úkor účelu zákona.<sup>3)</sup>

---

alebo možno podmieniť aktualizáciu územného plánu plnením vo verejnom záujme v prospech obce? Comenius. 2020. ISSN 2644-5581. Dostupné na: <<https://comeniusblog.flaw.uniba.sk/2020/12/31/nieco-za-nieco-v-uzemnom-planovani-alebo-mozno-podmienit-aktualizaciu-uzemneho-planu-plnenim-vo-verejnom-zaujme-v-prospech-obce/>> [citováno 23. 9. 2024].

<sup>2)</sup> Uznesenie Ústavného súdu SR III. ÚS 176/03-6

<sup>3)</sup> Napríklad nález III. ÚS 342/2017 z 25. 10. 2017

## Materiálny a formálny prístup k účinkom územného plánu

Dá sa povedať, že právna veda si v nadväznosti na argumentáciu ústavného súdu zvolila formalizovaný prístup. Ani ten však nie je úplne korektný. Územný plán *de facto* upravuje možnosti využitia územia. Ak je využitím územia zelená plocha t.j. napríklad park, ide o výrazne reštriktívnu formu využitia z pohľadu obsahu vlastníckeho práva. Prakticky nie je možné realizovať výstavbu na takomto pozemku, čo sa mimo iné prejavuje aj na cene nehnuteľnosti. Ak ide o stavebný pozemok, ide o najkvalitnejšiu formu využitia pozemku na vznik novej veci – stavby, opätovne sa to odráža aj vo forme ceny za m<sup>2</sup>.

Normatívny správny akt, napriek tomu, že jeho základnou charakteristikou je istá miera abstraktnosti, môže a má priamy dopad na konkrétne subjektívne práva. Aj podľa existujúcej literatúry ide o akt, ktorý upravuje právo a povinnosti spravovaných subjektov.<sup>4)</sup> Odhliadnuc od teoretickej polemiky, v čisto formálnom poňatí otázky je možno identifikovať priamy prakticky problém. Postupnosť vyhodnocovania podmienok pri vydaní finálneho povolenia na začatie stavebných prác je v súčasnosti v nasledovných krokoch:

- a) vydanie záväzného stanoviska orgánu územného plánovania (t.j. vo väčšine prípadov obce), ktoré *conditio sine qua non* akýchkoľvek povoľovacích rozhodnutí v nasledovných právnych konaniach. Toto záväzné stanovisko deklaruje podľa § 24 zákona o územnom plánovaní súlad/nesúlad s územným plánom. Bez kladného stanoviska nie je možné realizovať nasledujúce kroky, napríklad vydanie územného rozhodnutia. Posledná poznámka k záväznému stanovisku: orgán územného plánovania nemá právo vyhodnocovať legitimitu územného plánu ani skutočnosť, či opatrenia v ňom prijaté, najmä čo sa týka funkčného využitia územia, sú primerané a adekvátne z hľadiska existujúceho využitia územia a teda kvality vlastníckeho práva,
- b) na základe záväzného stanoviska je potom následne spustené rozhodovanie o územnom rozhodnutí, stavebnom povolení, resp. spojení týchto dvoch individuálnych rozhodovacích procesov. Vidíme teda, že aj z čisto formálneho hľadiska obsah územného plánu bezprostredne a priamo ovplyvňuje vydanie správnych aktov. *Argumentum a contrario* v rozpore s územným plánom nie je možné docieľiť vydanie príslušných rozhodnutí, avšak samotný územný plán už v štádiu rozhodovania nie je možné napadnúť v rámci opravných prostriedkov.

Nie je našou snahou interpretovať tento právny stav spôsobom, že územný plán nemôže obmedziť vlastnícke právo proti vôli vlastníka. Zastávame názor, že aj z pohľadu čisto formálneho je možné, aby územný plán aj proti vôli vlastníka pozemku zmenil funkčné využitie územia a tým *de facto* obmedzil využitie pozemku a vlastnícke právo. Takáto regulácia je možná, avšak len na základe podmienok uvedených v čl. 20 ods. 4 Ústavy a to vykonaním tzv. testu

<sup>4)</sup> VRABKO, Marián. *Správne právo hmotné: Všeobecná časť*. 2. Bratislava: C.H.Beck, 2018. ISBN 978 80 89603 68 8.

proporcionality. Rôznorodá povaha základných práv a verejných záujmov ústí často konfliktu a tento konflikt je súčasťou právneho prostredia každého štátu. Štát, ako aj samospráva musia mať nástroj, ako presadiť všeobecný záujem.

Z hľadiska skúmania materiálneho prístupu sa potvrdzuje vyššie spomenutá hypotéza a tou je, že územný plán na úrovni obce (teoreticky aj na úrovni kraja) je spôsobilý reštriktívnym spôsobom zmeniť rozsah práva vec užívať a teda zmeniť aj vlastnícke právo. Dispozícia s pozemkom, možnosť jeho využitia, prípadne aj otázka jeho hodnoty sa z hľadiska územno-plánovacej regulácie radikálne menia. Územný plán rieši konkrétne územie, ktoré ma konkrétnu vlastnícku štruktúru, musí sa priamo dotýkať práv a povinností týchto konkrétnych vlastníkov, alebo ich právnych nástupcov. Nie je pritom rozhodujúce to, o aké konkrétne osoby pôjde, ale skôr o existenciu obmedzenia vo forme využívania pozemku len na niektoré činnosti.

### Možné východiská

Slovenská republika je právnym štátom a to tak vo formálnom ako aj materiálnom slova zmysle. Z princípu právneho štátu vyplýva aj ochrana oprávnenej dôvery občanov v právny poriadok. Zákonodarca (normotvorca) musí aj pri zmene chráneného postavenia vychádzať z princípu proporcionality. Tento princíp znamená pri normotvorbe primeraný vzťah medzi cieľom a použitým prostriedkom. Druhou podmienkou je nevyhnutnosť. Znamená to, že neexistuje iná legislatívna možnosť, ktorá by občana, právnickú a fyzickú osobu zaťažovala, menej.

Ak sa prejavuje táto zásada (aj podľa názoru Ústavného súdu <sup>5)</sup>) v zákonodarnej činnosti, o to viac musí platiť v prípade normotvorby orgánov verejnej správy. Podľa názoru českého Najvyššieho správneho súdu v veci 1Ao 1/2009 -120: *„Podmínkou zákonnosti územního plánu, kterou soud vždy zkoumá v řízení podle § 101a a násl. s. ř. s., je, že veškerá omezení vlastnických a jiných věcných práv z něho vyplývající mají ústavně legitimní a o zákonné cíle opřené důvody a jsou činěna jen v nezbytně nutné míře a nejšetrnějším ze způsobů vedoucích ještě rozumně k zamýšlenému cíli, nediskriminačním způsobem a s vyloučením libovůle (zásada subsidiarity a minimalizace zásahu). V. Za předpokladu dodržení zásady subsidiarity a minimalizace zásahu může územním plánem (jeho změnou) dojít k omezením vlastníka nebo jiného nositele věcných práv k pozemkům či stavbám v území regulovaném tímto plánem, nepřesáhnou-li spravedlivou míru; taková omezení nevyžadují souhlasu dotyčného vlastníka a tento je povinen strpět je bez náhrady“* Rešpektujúc kritický postoj k používaniu cudzej judikatúry je potrebné sústrediť pozornosť na zásady, ktoré vyplývajú zo zásad právneho štátu a sú obsiahnuté v tomto rozhodnutí. Obmedzenie vlastníckeho práva aktom územnej samosprávy, ktorý, vyplývajúc z ustanovenia § 171 Českého správneho poriadku, má hybridný charakter, majúc materiálne rovnaký dopad aj pre potreby výkladu možnosti územného plánu ako normatívneho správneho aktu podľa slovenskej právnej úpravy.

---

<sup>5)</sup> Porovnaj napríklad Pl.US 3/2000 Uznesenie z 24 apríla 2001

Stavebný zákon a v súčasnosti aj zákon o územnom plánovaní z hľadiska potreby ústavne komfortného výkladu nemôže vytvoriť situáciu, kedy by bolo len otázkou ľubovôle samosprávy také obmedzenie práv, ktoré by nemalo merateľnú a objektivizovateľnú možnosť kontroly. Predstava, že na pozemku, ktorý vlastní konkrétna osoba bez existencie požiadavky verejného záujmu, existujúceho v čase obstarávania územného plánu a zohľadnení nevyhnutnosti a primeranosti, by obec mohla v záväznej časti územného plánu umiestniť park, je popretím princípu právneho štátu, najmä s akcentom požiadavky na právnu istotu tak ako je uvedená vyššie v predmetnom rozhodnutí Ústavného súdu.

Sme presvedčení, že ak obec ide meniť územný plán spôsobom, ktorý obmedzuje doterajšie využitie územia, musí:

- a) preukázať existenciu verejného záujmu v čase obstarávania územného plánu a to vo forme právne relevantného preukázania. Takouto formou podľa zákona o územnom plánovaní je stanovisko dotknutého orgánu. Napríklad ak orgán ochrany životného prostredia konštatuje, že na konkrétnych pozemkoch sa nachádza rastlinný/ živočíšny druh s požiadavkou osobitnej ochrany. Rovnaký účinok má aj preukázanie potreby vybudovania verejno - prospešnej stavby na konkrétnych pozemkoch vo vlastníctve právnických a fyzických osôb,
- b) musí sa preukázať, že ochranu verejného záujmu podľa stanoviska dotknutých orgánov nie je možné zabezpečiť iným spôsobom za rovnakých alebo porovnateľných účinkov. Do úvahy má pritom prichádzať najmä realizácia verejného záujmu na pozemkoch vo vlastníctve obce,
- c) primeranosť takéhoto zásahu ako je uvedené vyššie.

Tieto podmienky je potrebné splniť kumulatívne a tak, aby boli aktuálne najmä v čase, kedy sa prijíma územný plán. Problém verejného záujmu je v podmienkach novej legislatívy platnej od 1. apríla 2024 jeho definícia v § 5 písmeno v) zákona o územnom plánovaní. Táto definícia má dve časti, ktoré sú zrejmé z textu ustanovenia. Prvá časť hovorí, že ide o *záujem vyjadrený územno-plánovacou dokumentáciou*, a následne pokračuje veta vymenovaním jednotlivých okruhov, ktorých sa to môže týkať, najmä životného prostredia a pod. Kardinálne je ale vymedzenie verejného záujmu v existujúcej územno-plánovacej dokumentácii. Ide formalistický prístup, ktorý nie je možné aplikovať do procesu obstarávania zmien a doplnkov územného plánu, keďže logicky v čase ich obstarávania nemusí aktuálne platná dokumentácia obsahovať tieto verejné záujmy. Teda ak napríklad existuje pamiatkové územie na regulovanom území, tak formalisticky by textualistickým výkladom tohto ustanovenia mohlo byť toto považované za verejný záujem až momentom premietnutia do územného plánu. Chybu legislatívca je možné napraviť výkladom ustanovenia, ktorý chápe celkový kontext právneho systému. V takomto výklade samozrejme existuje verejný záujem na ochrane pamiatkového územia, bez ohľadu na jeho explicitnú úpravu v územnom pláne. Teda aj v situácii, kedy sa orgán územného plánovania rozhodol prijať zmeny a doplnky reštriktívneho charakteru k stavu

využitia územia, musí skúmať existenciu verejných záujmov v území, bez ohľadu na záväznú časť územného plánu.

### **Záver**

Logickým a systematickým výkladom právnych predpisov sme dospeli k záveru, že územný plán je normatívnym správny aktom, ktorý je spôsobilý vytvoriť právnu situáciu obmedzenia vlastníckeho práva alebo iných subjektívnych práv, viažucich sa na konkrétny pozemok. Základným argumentom je záväznosť obsahu územného plánu pre všetky správne akty, ktoré sa týkajú predmetného územia z hľadiska jeho využitia. Orgán územného plánovania má možnosť realizovať takéto obmedzenie, avšak musí sa vysporiadať s otázkou proporcionality a to vykonaním testu proporcionality, najmä preukázaním existencie verejného záujmu a nevyhnutnosťou obmedziť vlastnícke resp. iné subjektívne právo. Práve existencia takéhoto testu je podstatnou otázkou, ktorou sa má zaoberať orgán ochrany práva, v našom prípade orgán prokuratúry a orgán dozoru v podobe regionálnych úradov územného plánovania a výstavby.

### **Zhrnutie:**

Článok sa venuje téme obmedzenia vlastníckeho práva zmenami a doplnkami územného plánu. V právno-aplikačnej praxi ide o spor dvoch názorov v slovenskom právnom prostredí. Článok argumentuje pre záver, že územný plán je spôsobilý obmedziť vlastnícke právo a z tohto dôvodu je potrebné vždy vykonať test proporcionality ako predpokladá ústavný článok 20.

**Kľúčové slová:** územný plán, vlastnícke právo, proporcionality, verejný záujem

### **Limitation of property rights by territorial planning in the Slovak legal order – summary:**

The article deals with the topic of the restriction of property rights by changes and additions to the territorial plan. In legal application practice, it is a dispute between two opinions in the Slovak legal environment. The article argues for the conclusion that the territorial plan is able to limit the property right and for this reason it is always necessary to carry out the test of proportionality as foreseen by the constitutional article 20.

**Keywords:** territorial plan, property right, proportionality, public interest